

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 266/2008

Sitzung vom 22. Oktober 2008

1618. Anfrage (Eignerstrategie für das Universitätsspital USZ)

Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Thalwil, Willy Haderer, Unterengstringen, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 18. August 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Mit der Verselbstständigung des Universitätsspitals wurde auch die Festlegung der Unternehmensstrategie und deren Umsetzung aus der regierungsrätlichen Verantwortung heraus in die Hände des Spitalrates gelegt. Nach wie vor ist aber das Zürcher Volk Eigentümerin des USZ. Die Eigentümerinteressen sind durch die vom Volk gewählten politischen Behörden wahrzunehmen. Weil das USZ durch die Verselbstständigung aus der Verwaltung heraus gelöst wurde, fällt automatisch auch dem Kantonsrat eine grössere Eigentümerversantwortung zu. Es ist im Interesse des Zürcher Volkes, dass das USZ für seine langfristige Ausrichtung Leitblanken vorgeschrieben erhält, welche in einer Eignerstrategie durch die demokratisch gewählten Organe festgelegt werden. Das heute bestehende Vakuum einer fehlenden Eigentümerstrategie hat bereits seine negativen Auswirkungen aufgezeigt. So wurde die Berufung der neuen Klinikdirektion in der Unfallchirurgie zu einem wahren Trauerspiel, weil gewisse Kreise die aktuell generalisierte Unfallchirurgie zu einer spezialisierten Unfallchirurgie umstrukturieren wollten und dies durch ihre Einflussnahme im Berufungsprozess über die personelle Besetzung des freigewordenen Postens erzwingen wollten. Aufgrund der aktuellen Berufung für die Unfallchirurgie sehen die vorerst unterlegenen Interessensvertreter in öffentlichen Stellungnahmen bereits wieder den Weg zur spezialisierten Unfallchirurgie vorgegeben. Dabei ist nicht zu vergessen, dass es je nach Struktur auch um viel Macht und Geld geht. Bereits stehen neue personelle Besetzungen für Chefposten an. Um hier die richtigen Persönlichkeiten evaluieren zu können, muss zusammen mit dem Stellenprofil auch eine strategische Ausrichtung für den zu führenden Bereich vorhanden sein. Für diese Ausrichtung müssen die Vorgaben des Eigners bekannt sein. Es kann nicht sein, dass die Gremien der operativen Ebene und Persönlichkeiten mit Eigeninteressen die Strukturen ohne eine vorgegebene Strategie einfach umbauen können, bzw. damit gleich die strategische Ausrichtung selbst vorgeben.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat einen Entwurf für eine Eignerstrategie des Universitätsspitals USZ sowie die dazu allfällig notwendigen Gesetzesänderungen vorzulegen?
2. Wäre der Regierungsrat bereit, nach Verabschiedung einer solchen Eignerstrategie durch den Kantonsrat, diese künftig als festen Bestandteil des Leistungsauftrags an das USZ festzulegen und periodisch anzupassen?
3. Erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, wenn den einzelnen Instituten bzw. Kliniken Strategieleitplanken betreffend der medizinischen Versorgung (inkl. Spitzenmedizin), der Forschung und Lehre sowie der Umsetzungsstrukturen vorgegeben würden?
4. Unterstützt der Regierungsrat in der strategischen Ausrichtung die Strukturform der generalisierten Unfallchirurgie wie sie heute in hoher Qualität besteht, oder will er diese im Sinne einer aufgliederten, spezialisierten Unfallchirurgie umbauen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Portmann, Thalwil, Willy Haderer, Unterengstringen, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Der Kantonsrat hat am 19. September 2005 das Gesetz über das Universitätsspital Zürich (USZG, LS 813.15) verabschiedet. Die Zürcher Stimmberechtigten haben die Vorlage in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 63,65% angenommen. Damit wurde das Universitätsspital Zürich (USZ) zu einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, d. h. zu einer aus der Zentralverwaltung ausgegliederten Unternehmung, der es als öffentliche Aufgabe obliegt, die überregionale Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen und die Forschung und Lehre der Hochschulen sowie die Aus-, Weiter-, und Fortbildung in Berufen des Gesundheitswesens zu unterstützen (§2 USZG).

Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch rechtlich verselbstständigte Unternehmen entspricht seit Längerem einem auf allen föderalen Stufen zu beobachtenden Trend (z. B. SBB AG, EKZ Zürich, Erdgas Zürich AG). Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an einen rechtlich selbstständigen Rechtsträger ist ohne Festlegung verbindlicher Vorgaben über den Zweck, die Organe, das Instrumentarium, die finanziellen Mittel und die Kontrolle nicht möglich. Zweckbestimmung,

Organisation, Kompetenzen der Organe, Finanzierung des Unternehmens sowie Aufsicht und Kontrolle sind die Elemente, die gemeinhin als Bestandteile einer Eignerstrategie gelten: Das USZG enthält alle diese Elemente. Im Falle der Verselbstständigung des USZ ist es also der konstituierende Rechtserlass selbst, der die Eignerstrategie des Kantons in klarer und weitestgehend zwingender Form festlegt. Konkret beschlagen diese Normen folgende Bereiche:

- die Zweckbestimmung (das Ziel der geschaffenen Institution ist vorgegeben; vgl. § 2 USZG);
- die Festlegung der detaillierten Leistungsaufträge durch den Regierungsrat bzw. deren periodische Anpassung (vgl. § 3 Abs. 1 und § 9 Ziff. 1 USZG);
- die Festlegung der Organisation des USZ und die Bestellung der unternehmerischen Organe, der Kontroll- und Aufsichtsorgane sowie die Bestimmung der jeweiligen Kompetenzen der Organe (wie zum Beispiel die Wahl bzw. Abwahl des Spitalrates durch den Regierungsrat bzw. Genehmigung oder Ablehnung durch den Kantonsrat [§§ 8–12 USZG]);
- die Einbindung des USZ in die kantonale Finanzpolitik durch die unilaterale Beschlussfassung über das Globalbudget des USZ durch den Kantonsrat (§ 8 Ziff. 2 USZG);
- die Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Rechnung einschliesslich der Verwendung des Gewinns durch den Kantonsrat (§ 8 Ziff. 3 USZG);
- die Unterstellung der Belegschaft unter das kantonale Personalrecht (§ 13 USZG);
- der Ausschluss von Immobilienbesitz und die Umsetzung der Investitionsplanung durch den Regierungsrat (§ 21 und 22 USZG in Verbindung mit den Bestimmungen der Immobilienverordnung, ImV, LS 721.1);
- die Kontrolle und Aufsicht über das Spital (§ 8 Ziff. 1 und § 9 Ziff. 2 USZG);
- die Festlegung von Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen durch den Regierungsrat bzw. den Kantonsrat (§ 9 Ziff. 9 bzw. § 8 Ziff. 5 USZG).

Ausdrückliches Ziel der Verselbstständigung des USZ war, seine Autonomie und Handlungsfähigkeit zu stärken und damit sicherzustellen, dass sich das Spital im zunehmend schärferen Wettbewerb im Bereich der spezialisierten und hochspezialisierten Medizin schneller und besser positionieren kann (vgl. Weisung des Regierungsrates zum USZG, ABI 2006, 366 ff.).

Die im USZG mit bereits hoher Dichte festgelegten, bindenden Vorgaben spiegeln zwar die grosse Bedeutung wider, die der Gesetzgeber der wahrgenommenen öffentlichen Aufgabe beimisst. Die spezialisierte und hochspezialisierte überregionale Gesundheitsversorgung, die das USZ im Besonderen zu gewährleisten hat, muss sich aber auch an den nationalen und internationalen Leitplanken der sich stetig weiter entwickelnden medizinischen Forschung und Praxis orientieren können. Zusätzliche Festlegungen von strategischen Vorgaben durch andere als die unternehmerisch verantwortlichen Organe hätten zwingend eine Beschränkung der Unabhängigkeit des Spitals, eine Verkleinerung der Entscheidungsfreiheit der heute verantwortlichen Organe, eine Aufweichung der Verantwortlichkeit und eine Verlangsamung von Abläufen zur Folge. All dies steht dem deklarierten Ziel der Verselbstständigung des USZ diametral entgegen.

Der Grundsatz der Trennung zwischen politischer (§ 8 Ziff. 1 USZG) und unternehmerischer (§ 11 USZG) Verantwortung, wie er im USZG festgelegt ist, hat sich im zweiten operativen Jahr der Selbstständigkeit grundsätzlich bewährt und sollte weitergeführt werden. Die Herausforderung der Praxis besteht heute nicht darin, neue dirigistische Konzeptionen vorzugeben, sondern vielmehr darin, das richtige Gleichgewicht zwischen politischem Einfluss und Wahrung der Handlungsfähigkeit der Führung des USZ zu finden. Das USZG enthält alle zentralen Steuerungselemente, die im Rahmen einer Public Corporate Governance notwendig sind. Es besteht damit eine Eignerstrategie. Der Erlass zusätzlicher Bestimmungen würde in die falsche Richtung weisen und kommt ebenso wenig infrage wie eine Änderung des Gesetzes.

Zu Fragen 3 und 4 :

Seine grundsätzliche Haltung zur strategischen Ausrichtung der Institute und Kliniken sowie zu den Berufungen der Klinikdirektorinnen und -direktoren bzw. den Professorinnen und Professoren am USZ hat der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 222/2008 betreffend Trauerspiel am Universitätsspital dargelegt.

Die spezialisierte und hochspezialisierte Gesundheitsversorgung im Kanton ist durch den vom Regierungsrat festgelegten Leistungsauftrag des USZ sichergestellt (§ 9 Ziff. 1 USZG); er wird periodisch überprüft und – falls notwendig – angepasst. Wie der Leistungsauftrag im USZ konkret umgesetzt wird, muss Sache der Unternehmung bleiben: Das USZG überträgt die Verantwortung über die Umsetzung des Leistungsauftrages richtigerweise an den Spitalrat (§ 11 Abs. 2 USZG), der als oberstes Führungsorgan auch für die Ernennung der Klinikdirektorinnen und -direktoren zuständig ist (§ 11 Abs. 3 USZG). Schon heute ist er dabei nicht völlig frei, sondern an das Einverständnis der Universität

Zürich bzw. an die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vom 16. April 2003 (LS 415.16) gebunden. Jede weitere Vorgabe über die Ausrichtung einzelner Kliniken zur Umsetzung der Leistungsaufträge oder gar ein Eingreifen in personalrechtliche Fragen würde einen Rückschritt in die Zeit vor der Verselbstständigung darstellen.

Bei Bedarf hat der Regierungsrat die Möglichkeit, im Rahmen seiner Verpflichtung zur Ausübung der allgemeinen Aufsicht korrigierend einzugreifen (nach § 9 Ziff. 2 USZG bzw. § 26 Abs. 1 Gesetz über die Universität Zürich, UniG, LS 415.11); seine Aufsicht über das USZ hat damit einen permanent mitschreitenden Charakter.

Der Spitalrat und die Universität Zürich haben sich für eine «generalisierte Unfallchirurgie» ausgesprochen. Gleichzeitig wurden auch die Schnittstellen der Unfallchirurgie zu den Spezialkliniken unter Berücksichtigung der Fortentwicklung der Medizin neu definiert. Dies liegt im Interesse des medizinischen Standortes Zürich und im Interesse der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli