

Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2015

5199

Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 2015,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG

§ 1. Unter der Firma «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG» besteht eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR mit Sitz in Winterthur. Firma und Sitz

§ 2. ¹ Der Kanton Zürich kann sich am Aktienkapital der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG beteiligen. Zum Zeitpunkt der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ist er alleiniger Aktionär. Beteiligung
des Kantons

² Der Kanton kann Aktien der Gesellschaft nach einer Sperrfrist von zwei Jahren auf Dritte übertragen, sofern die Ausrichtung auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt.

³ Die Unterschreitung der Beteiligungsquote des Kantons von 51 % bedarf der Zustimmung des Kantonsrates. Die Zustimmung untersteht dem fakultativen Referendum.

§ 3. Der Regierungsrat übt die Aktionärsrechte des Kantons aus. Aktionärsrechte
des Kantons

§ 4. ¹ Der Regierungsrat legt eine Eigentümerstrategie für die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG fest und informiert den Kantonsrat darüber. Eigentümer-
strategie

² Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere:

- a. mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer oder Miteigentümer der Gesellschaft,
- b. strategische Vorgaben an die Gesellschaft zur Erreichung der Ziele gemäss lit. a,
- c. finanzielle Zielwerte, insbesondere zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung,
- d. Vorgaben zur Vertretung der Eignerinteressen in den Organen der Gesellschaft,
- e. Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling.

³ Der Regierungsrat überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach.

⁴ Solange der Kanton eine bedeutende Beteiligung an der Gesellschaft hält, informiert der Regierungsrat den Kantonsrat jährlich über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und den Geschäftsbericht der Gesellschaft.

Haftung

§ 5. Die Haftung der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG, ihrer Organe und ihres Personals richtet sich nach Privatrecht.

Finanzaufsicht

§ 6. Die Finanzaufsicht im Rahmen der für bedeutende Beteiligungen des Kantons geltenden Vorschriften der Finanzkontrollgesetzgebung obliegt der Finanzkontrolle.

Gründung der Aktiengesellschaft

a. Umwandlung der Amtsstelle

§ 7. ¹ Die Amtsstelle «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland» wird gemäss Art. 100 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 mit Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Regierungsrat trifft die notwendigen Vorkehrungen.

² Der Regierungsrat ist ermächtigt, das Eigentum an den Bauten und Anlagen, die sich auf den baurechtsbelasteten Grundstücken gemäss § 9 Abs. 1 befinden, gegen eine wertmässig gleiche Beteiligung oder als Darlehensforderung in die Gesellschaft einzubringen. Die Bewertung erfolgt nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen.

³ Der Regierungsrat legt die erste Bilanz fest.

⁴ Er wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates. Er bestimmt die erste Revisionsstelle.

§ 8. ¹ Der Regierungsrat beschliesst die Statuten der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG und legt darin folgenden Gesellschaftszweck fest: b. Statuten

- a. Die Gesellschaft betreibt ein Spital zur Behandlung psychisch erkrankter Menschen, insbesondere aus den Regionen Winterthur und Zürcher Unterland. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere Dienstleistungen im Bereich der psychiatrischen und psychotherapeutischen Behandlung und Betreuung sowie verwandten Leistungsgebieten regional oder überregional erbringen.
- b. Die Gesellschaft kann alle Tätigkeiten ausüben, die geeignet erscheinen, ihren Zweck zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen.
- c. Die Gesellschaft kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben und sich an anderen Unternehmen beteiligen.
- d. Die Gesellschaft kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern.

² Für das im Zeitpunkt der Umwandlung bei der Amtsstelle «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland» angestellte Personal sehen die Statuten folgende Regelung vor:

Die Bestimmungen betreffend Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge dürfen während zweier Jahre nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft nicht zuungunsten der Personen, die am Umwandlungstag bei der Amtsstelle angestellt gewesen sind, verändert werden.

§ 9. ¹ Der Kanton räumt der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG auf den Zeitpunkt der Umwandlung Baurechte an den von ihr genutzten Grundstücken zur Nutzung im Rahmen des Gesellschaftszwecks gemäss § 8 Abs. 1 ein. Die Baurechtsverträge bestimmen den genauen Umfang des Baurechtsperimeters. Immobilien

² Die Gesellschaft hat während der Dauer der Baurechte ein unlimitiertes Vorkaufsrecht an diesen Grundstücken. Das Vorkaufsrecht wird im Grundbuch eingetragen.

§ 10. Das Eigentum an sämtlichen Mobilien der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland geht zum Zeitpunkt der Umwandlung der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland in eine Aktiengesellschaft auf die Gesellschaft über. Mobilien

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass mit dieser Gesetzesvorlage die Motion KR-Nr. 201/2010 betreffend Verselbstständigung der Psychiatrie erledigt ist.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Zusammenfassung

Mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision des Krankenversicherungsgesetzes haben sich die Rahmenbedingungen im Spitalbereich ab dem 1. Januar 2012 grundlegend geändert. Mit dem Wechsel zu einer leistungsbezogenen Spitalfinanzierung und -planung ist der Wettbewerb unter den Leistungserbringern – vom Gesetzgeber gewollt – wesentlich verstärkt worden. Der langfristige Erfolg eines Spitals hängt damit wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, effizienten Abläufen, allgemeiner Bekanntheit und gutem Ruf, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab.

Der Kanton Zürich hat als Betreiber eigener Spitäler auf diese Veränderung reagiert und die Positionierung seiner Spitalbetriebe einer Prüfung unterzogen. Bei der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) hat sich Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Bereichen gezeigt:

- Einerseits ist die Wettbewerbsfähigkeit der ipw unter den neuen Rahmenbedingungen und damit ihre Leistungsfähigkeit langfristig zu sichern. Die ipw untersteht den gleichen Bedingungen und Vorgaben wie alle anderen Listenspitäler und muss konsequent im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie handeln können. Dies setzt voraus, dass sie über den notwendigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum in allen betrieblichen Belangen verfügt.
- Andererseits nimmt der Kanton als Regulator, Gewährleister der Spitalversorgung und gleichzeitig Betreiber eigener Spitäler verschiedene, teilweise widersprüchliche Rollen ein. Er setzt die Rahmenbedingungen für einen regulierten Spitalwettbewerb, an dem er mit eigenen Leistungserbringern teilnimmt, und er vergibt Leistungsaufträge und Subventionen, um die er sich mit eigenen Spitalern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Er genehmigt Tarife für seine eigenen Spitäler oder legt Tarife für eigene Spitäler

wie für deren Konkurrenten hoheitlich fest. Diese Vermischung der hoheitlichen Funktionen und der Leistungserbringerrolle wird im Gesundheitswesen zunehmend kritisch betrachtet. Nicht zuletzt beeinträchtigt der Interessenkonflikt des Kantons auch die Akzeptanz hoheitlicher Entscheide zur Steuerung der Spitalversorgung. In der klinischen, nicht universitären Spitalversorgung sind diese Rollenkonflikte des Kantons nicht durch ein anderweitiges öffentliches Interesse zu rechtfertigen und daher zu bereinigen.

Mit der Umwandlung der heutigen kantonalen Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland in eine Aktiengesellschaft (ipw AG) gemäss Art. 620 ff. des schweizerischen Obligationenrechts (OR) können bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalumfeld sowohl kurz- als auch langfristig bestmöglich bewältigt werden. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter an der ipw AG oder Beteiligungen der ipw AG an anderen Leistungserbringern offen. Gleichzeitig werden damit die Voraussetzungen für eine konsequente Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Spitalversorgung geschaffen.

Zur Lösung dieser Probleme hat der Regierungsrat am 18. Juni 2014 Eckwerte zur Verselbstständigung der kantonalen psychiatrischen Kliniken beschlossen. Er hat die Gesundheitsdirektion beauftragt, einen Entwurf für eine Gesetzesvorlage für die Verselbstständigung der ipw in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft auszuarbeiten und ihm bis 31. Mai 2015 zum Beschluss vorzulegen.

Im Bereich der Steuerung und Beaufsichtigung der Spitalversorgung durch den Kanton ergibt sich mit der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft keine Änderung. Die ipw bleibt gemäss der jeweiligen Planung auf der Zürcher Spitalliste und hat die gleichen Voraussetzungen und Auflagen zu erfüllen wie die anderen Listenspitäler und wird von der Gesundheitsdirektion auf gleiche Art und Weise beaufsichtigt und behandelt wie diese.

Im Gegensatz dazu ändert sich mit der Rechtsformänderung das Verhältnis zwischen der ipw und dem Kanton als Eigentümer, auch wenn der Kanton bei der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Die ipw AG ist nicht mehr als Bereich der Verwaltung zu betrachten. Die Steuerung des nunmehr als Beteiligung des Kantons geführten Unternehmens sowie die entsprechenden kantonsinternen Zuständigkeiten müssen deshalb nach Massgabe der Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014 neu geordnet werden. Als zentrales Steuerungsinstrument wird der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie festlegen.

Mit der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verknüpft. Der Kanton übernimmt bei der Umwandlung das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf Weiteres Alleineigentümer der ipw AG. Er kann seinen Anteil an der ipw AG unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen teilweise oder vollständig veräussern.

Das Gesetz über die ipw AG legt die Rahmenbedingungen für die Umwandlung in die Aktiengesellschaft fest. Auch der Zweck der Aktiengesellschaft, d. h. die psychiatrische und psychotherapeutische Behandlung und Betreuung insbesondere der Bevölkerung der Regionen Winterthur und Zürcher Unterland, wird mit dem Gesetz festgelegt. Die ipw AG erhält an den von ihr genutzten kantonalen Grundstücken Baurechte und übernimmt die Bauten und Mobilien zu Eigentum gemäss Inventar.

Nach ihrer Gründung wird die Aktiengesellschaft den aktienrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 620 ff. OR unterstehen.

2. Ausgangslage

2.1 Stationäre Psychiatrische Versorgung im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich verfügt über eine bedarfsgerechte, gute und effiziente Psychiatrieversorgung. Im Bereich der stationären Psychiatrie stützt sich die Spitalversorgung des Kantons Zürich auf 16 Leistungserbringer ab, die gemäss der Zürcher Spitalliste 2012 Psychiatrie über einen Leistungsauftrag des Kantons Zürich verfügen. 2012 behandelten die Spitäler der Zürcher Spitalliste 2012 Psychiatrie stationär rund 15 000 Patientinnen und Patienten. Sie rechneten dafür rund 570 Mio. Franken zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) ab. Davon trugen die Krankenkassen rund 280 Mio. Franken. Der vom Kanton zu leistende Anteil betrug rund 290 Mio. Franken. Neben den stationären Behandlungen erbringen die Spitäler auch umfangreiche ambulante und tagesklinische Dienstleistungen. Diese tragen typischerweise rund 18% an den Gesamtertrag bei.

Die Zürcher Spitalliste Psychiatrie gliedert sich in die drei Leistungsbereiche «Allgemeinpsychiatrie» (sechs Kliniken), «Kinder- und Jugendpsychiatrie» (sechs Kliniken) und «Spezialisierte Angebote» (vier Kliniken). Letztere bieten ein eingeschränktes diagnostisches und therapeutisches Spektrum an.

Die Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Psychiatrie weisen verschiedene Rechtsformen und Trägerschaften auf. Von den 16 Listenspitälern haben acht private Trägerschaften (Aktiengesell-

schaft, Stiftung, Verein). Drei der Kliniken sind derzeit im Eigentum des Kantons: die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland. Die Privatklinik Hohenegg in Meilen erbringt als Spezialklinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik ausserhalb der Spitalliste einen Versorgungsbeitrag ausschliesslich für Privat- und Halbprivatversicherte. Sie hat keinen kantonalen Leistungsauftrag und erhält keinen kantonalen Finanzbeitrag.

Im Leistungsbereich «Allgemeinpsychiatrie» der Züricher Spitalliste 2012 Psychiatrie sind sechs Spitäler aufgeführt. Sie sind regional verteilt und stellen eine gut zugängliche stationäre allgemeinpsychiatrische Versorgung für die gesamte Kantonsbevölkerung sicher.

Die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich nimmt unter diesen sechs Listenspitälern eine Sonderstellung ein. Im Gegensatz zu den anderen Kliniken, die im Wesentlichen eine regionale Versorgungsfunktion haben, kommt ihr mit ihrem umfassenden universitären Auftrag für psychiatrische Lehre und Forschung auch eine wesentliche überregionale Bedeutung zu. Zudem deckt sie als einzige Klinik den Bereich der forensischen Erwachsenenpsychiatrie ab, erbringt daneben aber auch breite allgemeinpsychiatrische Leistungen insbesondere für die Stadt und Region Zürich.

Jedes der sechs Listenspitäler der Allgemeinpsychiatrie muss (mit Ausnahme der Forensik und der Kinder- und Jugendpsychiatrie) lückenlos alle Leistungen der stationären Psychiatrie anbieten. Mit dieser Systematik der Züricher Spitalplanung Psychiatrie ist in Verbindung mit der gesetzlichen Aufnahmespflicht der Listenspitäler sichergestellt, dass der Bevölkerung im ganzen Kantonsgebiet eine gut zugängliche, umfassende psychiatrische Spitalversorgung zur Verfügung steht – unabhängig davon, ob die Leistungsaufträge von öffentlichen oder privaten Spitälern erfüllt werden. Es steht den Listenspitälern nicht frei, einzelne Leistungen aus ihrem Angebot nicht zu erbringen. Im Gegenzug sind sie berechtigt, ihre stationären Leistungen zulasten der OKP abzurechnen, wobei der Kanton gemäss Bundesrecht einen Teil der Pauschalvergütungen übernimmt.

2.2 Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw)

Die psychiatrische Versorgung der Regionen Winterthur und Zürcher Unterland erfolgte bis in die 1970er-Jahre durch die Klinik in Rheinau und das damalige Burghölzli in Zürich (heutige Psychiatrische Universitätsklinik). Das Psychiatriezentrum Hard wurde zur psychiatrischen Grundversorgung des Zürcher Unterlandes sowie zur Entlastung der Klinik Rheinau und des Burghölzli 1979 erfoffnet.

Nach der Verabschiedung des Psychiatriekonzeptes des Kantons Zürich 1998 wurde der Aufbau der Integrierten Psychiatrie Winterthur zur wohnortnahen psychiatrischen Versorgung der Region Winterthur mit hoher Priorität vorangetrieben. 2000 wurde der Psychiatrieverbund Winterthur – Zürcher Unterland geschaffen, der eine strategische Koordination der drei Kliniken Psychiatriezentrum Hard, Integrierte Psychiatrie Winterthur und Psychiatriezentrum Rheinau ermöglichte. Nachdem sich in Folge der modernisierten Konzepte und dank des Aufbaus von ambulanten und teilstationären Angeboten ein sinkender Bettenbedarf für die stationäre Psychiatrie ergab, konnte von 2007 bis 2010 die Fusion des Psychiatriezentrums Hard und der Integrierten Psychiatrie Winterthur zur Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland vollzogen werden.

Die ipw behandelt als Listenspital der «Allgemeinpsychiatrie» jährlich rund 2600 stationäre Patientinnen und Patienten und leistet etwa 64 000 ambulante Konsultationen. Mit knapp 800 Mitarbeitenden und rund 220 Betten erbringt sie psychiatrische Leistungen im Bereich der Grund- und der Spezialversorgung, insbesondere für die Einwohnerinnen und Einwohner des Grossraums Winterthur und des Zürcher Unterlandes.

Die ipw ist dem Netzwerkgedanken und der Förderung von ambulanten Angeboten verpflichtet. Sie arbeitet mit Fallkoordination, bewirtschaftet Schnittstellen, verfügt über spezialisierte Angebote und gemeindenahen Standorte und unterstützt die Kooperation und Koordination verschiedener Leistungserbringer. Dazu gehören bestehende Einrichtungen der Primärversorgung wie der ambulante psychiatrische Notfalldienst, Hausarztnetzwerke mit Psychiatrieeinbezug, Therapievermittlungsstelle usw.

Als Amtsstelle verfügt die ipw heute nur über eine eng begrenzte betriebliche Autonomie. So sind insbesondere das Angebotsportfolio im Rahmen des Leistungsauftrags und die Infrastruktur weitgehend vom Kanton bestimmt. Dies ist in einem wettbewerblichen Umfeld, das ein rasches, situationsgerechtes Handeln erfordert, ein Nachteil gegenüber selbstständigen Kliniken.

Die Arbeitsverhältnisse unterliegen dem kantonalen Personalrecht. Die ipw ist damit im Personalbereich stark von betriebsfremden, auf die Verhältnisse der Zentralverwaltung zugeschnittenen Rahmenbedingungen abhängig. Im Bereich der baulichen Infrastruktur hat die Spitalführung nur einen beschränkten Einfluss, weil die Bauten im Eigentum des Kantons stehen. Schliesslich besteht auch im Bereich der finanziellen Führung kaum unternehmerischer Spielraum, weil die ipw als Amtsstelle in den kantonalen Finanzhaushalt eingebunden ist.

2.3 KVG-Revision vom 21. Dezember 2007

Die massgebliche Rechtsgrundlage für das öffentliche Gesundheitswesen der Schweiz ist das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10). Dieses legt unter anderem die Grundsätze der Abgeltung der Dienstleistungen der Spitäler im Bereich der stationären Akutversorgung fest. Die am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Revision des KVG änderte die Spitalfinanzierung in der Schweiz ab dem 1. Januar 2012 grundlegend.

Während vormals die öffentliche Hand die Spitäler mit Staatsbeiträgen direkt subventionierte, werden die Spitäler heute für ihre patientenbezogenen Leistungen mit Pauschalen abgegolten. Damit folgt das Geld gleichsam den Patientinnen und Patienten, die ihren Behandlungsort unter den Listenspitälern in der ganzen Schweiz frei wählen können. Die Pauschalen umfassen die Vollkosten der Leistungserbringung einschliesslich der Anlagenutzungskosten. Ihre Höhe wird von den Tarifpartnern, d. h. den Spitälern und den Versicherern, ausgehandelt. Die Tarifhöhe muss sich an den Kosten derjenigen Spitäler orientieren, welche die Leistungen in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen (Benchmark). Die ausgehandelten Tarife werden vom Regierungsrat genehmigt oder, wenn sich die Tarifpartner nicht einigen können, hoheitlich festgelegt.

Im Bereich der Spitalplanung führte die Revision des Krankenversicherungsgesetzes zu einer Abkehr von der bisherigen kapazitätsorientierten Planung. Neu erfolgt die Spitalplanung leistungsorientiert, d. h., es werden mit der Spitalliste Leistungsaufträge für medizinische Leistungsgruppen vergeben. Die Festlegung von Bettenkapazitäten oder Angebotsmengen entfällt.

Mit dem Wechsel zur patientenbezogenen Finanzierung und der freien Spitalwahl sowie dem Verzicht auf die Festlegung bzw. Beschränkung der Angebotsmengen ist der Wettbewerb unter den Leistungserbringern verstärkt worden. Die Spitäler stehen heute vermehrt in Konkurrenz um Patientinnen und Patienten und müssen daher qualitativ gute Leistungen kostengünstig anbieten können. Damit hängt der langfristige Erfolg eines Spitals wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, effizienter Organisation, qualifiziertem Personal, zweckmässiger Infrastruktur, verlässlichen Kooperationen und einem ausreichenden Bekanntheitsgrad und guten Ruf ab.

2.4 Spitallandschaft Schweiz

Die Spitallandschaft ist seit einigen Jahren stark in Bewegung. Viele öffentliche Trägerschaften von Spitälern haben auf die vorstehend dargelegten Änderungen im Spitalversorgungsumfeld reagiert und u. a. die Organisationsform ihrer Spitäler angepasst. Ziel der Anpassungen war überwiegend, die Autonomie der Spitalbetriebe zu vergrössern, damit diese im zunehmend wettbewerbsorientierten Umfeld erfolgreich auftreten können, sowie eine – zumindest teilweise – Rollenentflechtung zwischen Spital und öffentlicher Trägerschaft zu erreichen.

Zahlreiche Kantone haben ihre Spitäler in den letzten Jahren in selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder in Aktiengesellschaften übergeführt. Im Kanton Aargau wurden die Kantonsspitäler Baden und Aarau sowie die Psychiatrischen Dienste 2004 in Aktiengesellschaften umgewandelt. Auch der Kanton Bern hat seine ehemaligen Bezirks-, Regional- und Zweckverbandsspitäler 2007 in regionalen Spitalzentren organisiert und in Aktiengesellschaften übergeführt. Die Universitären Psychiatrischen Dienste Bern werden gemäss bernischem Spitalgesetz in den nächsten Jahren in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Im Kanton Solothurn besteht die Spital-Aktiengesellschaft seit Anfang 2006. Zur Solothurner Spitäler AG gehören Spitäler der Grundversorgung, ein ambulantes Gesundheitszentrum sowie die Psychiatrischen Dienste. Bereits längere Erfahrung mit der Rechtsform Aktiengesellschaft haben die Kantone Zug und Thurgau. In Zug wurde die Zuger Kantonsspital AG 1999 geschaffen. 2010 wurde die Rechtsformänderung von der Zuger Bevölkerung in einer Volksabstimmung bestätigt. Die Spital Thurgau AG besteht ebenfalls seit 1999. Auch hier handelt es sich um eine Zusammenfassung verschiedener Spitäler, darunter auch die psychiatrische Klinik, unter einem Rechtsdach. Das trifft auch für das Kantonsspital Graubünden zu. In diesem Fall wurde allerdings die Rechtsform der Stiftung gewählt. Die Kantone Schaffhausen, Luzern, St. Gallen und die beiden Basel haben ihre Spitäler einschliesslich der psychiatrischen Kliniken als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten eingerichtet.

Auch bei den Spitälern im Kanton Zürich sind verschiedene Projekte zur Anpassung der rechtlichen Strukturen an das sich verändernde Umfeld erkennbar. Während die GZO AG (Spital Wetzikon) bereits seit 2008 als Aktiengesellschaft geführt wird, setzt das Spital Männedorf seit 2012 auf diese Rechtsform. Beim Spital Bülach ist eine Umwandlung in eine AG am 30. November 2014 von den Stimmberechtigten angenommen worden. Beim Spital Uster und beim Spital Affoltern ist 2015 bzw. 2013 eine Auflösung des Zweckverbands mit gleichzeitiger Gründung einer Aktiengesellschaft von den Stimmberechtigten

zwar mehrheitlich gutgeheissen worden, aber am Einstimmigkeitserfordernis der Zweckverbandsauflösung gescheitert.

Bei den Rechtsformänderungen ist ein klarer Trend zur Rechtsform der Aktiengesellschaft erkennbar. Allerdings kam es bisher kaum zu einem Einbezug von Dritten: die Aktien der Spitäler sind in der Regel im alleinigen Eigentum der Kantone, Städte und Gemeinden geblieben. Die unternehmerische Handlungsfreiheit der Spitalbetriebe und die Rollenentflechtung zwischen den Spitalbetrieben und den öffentlichen Trägerschaften wurden damit zwar formell optimiert, sind aber faktisch nach wie vor begrenzt.

Private Spitäler und Kliniken sind in den meisten Kantonen anzutreffen und verfügen in vielen Fällen auch über staatliche Leistungsaufträge. In der Psychiatrie betrifft dies sowohl die Grundversorgung wie auch die Spezialversorgung (z. B. Kinder- und Jugendpsychiatrie oder Behandlung von Abhängigkeitserkrankungen). Im Kanton Zürich sind die Clenia Schlössli AG und das Sanatorium Kilchberg AG als Privatkliniken mit kantonalem Leistungsauftrag seit vielen Jahren zuständig für die gesamte stationäre Psychiatrie-Grundversorgung von je einer der vier Psychiatrie-Versorgungsregionen. Seit 2012 findet sich auch die Klinik Meissenberg (Teil der Bad Schinznach AG) mit Standort in Zug auf der Zürcher Spitalliste Psychiatrie. Die Spezialversorgung stellt der Kanton Zürich – und mit ihm die meisten anderen Kantone – schon lange mittels Leistungsaufträgen an private Trägerschaften sicher.

Im Vergleich zu somatischen Spitalern findet sich in der Psychiatrie ein grösserer Anteil an Patientinnen und Patienten mit eingeschränkten Urteils- und Selbstbestimmungsfähigkeiten. Die zum Schutz dieser Patientinnen und Patienten notwendigen Verfahren und Kontrollen müssen von allen psychiatrischen Listenspitälern, unabhängig von deren Trägerschaft, gewährleistet werden; eine Eigentümerrolle des Staates darf dazu nicht vorausgesetzt werden. Die entsprechenden Abläufe und die Aufsichtsfunktionen sind im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt. Darunter fallen insbesondere die Organisation und die Zuständigkeit der in dieser Thematik zentral wichtigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), die fürsorgerische Unterbringung und die Nachbetreuung (Art. 426 ff. und 437 ZGB) und das Verfahren vor den KESB und den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen (Art. 450f ZGB). Die Rolle des Kantons als Aufsichtsinstanz über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (Art. 440 und 441 ZGB) wird von der Direktion der Justiz und des Innern (Gemeindeamt) wahrgenommen. Die gleichzeitige Rolle des Kantons als Eigentümer von psychiatrischen Kliniken birgt auch hier die Möglichkeit von Zielkonflikten. Die Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, dass die notwendigen Abläufe und Kontrollen im Zusammenhang mit dem Kindes- und Erwachse-

nenschutzrecht in Kliniken mit privatrechtlichen Formen und privaten Trägerschaften gleichwertig und auf sehr gutem Niveau gewährleistet werden können.

2.5 Handlungsbedarf und Lösungsansatz

Die Grundzüge der heutigen Organisation der ipw als Verwaltungseinheit des Kantons wurden unter den früheren Spitalplanungs- und -finanzierungsregelungen festgelegt. Mit der vorstehend erläuterten KVG-Revision haben sich die Rahmenbedingungen im Spitalbereich grundlegend geändert. Daraus ergab sich für den Kanton als Spitaleigentümer die Notwendigkeit, die Positionierung seiner Spitäler im neuen Spitalversorgungsumfeld zu überprüfen und anzupassen.

In diesem Zusammenhang haben Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, und Kantonsrätin Eva Gutmann, Zürich, am 5. Juli 2010 eine Motion betreffend Verselbstständigung der Psychiatrie eingereicht (KR-Nr. 201/2010). Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesrevision zu unterbreiten, welche die Ausgliederung der kantonalen psychiatrischen Kliniken und deren Überführung in eine rechtlich selbstständige Organisation zum Inhalt hat. Die Begründung lautet wie folgt:

«Nach der Verselbständigung des Universitätsspitals und des Kantonsspitals Winterthur bleiben die Kliniken und Spitäler im psychiatrischen Bereich als einzige Spitäler Bestandteil der kantonalen Verwaltung. Diese Lösung ist nicht optimal, verhindert sie doch ein flexibleres und selbstständiges Handeln der psychiatrischen Kliniken im gesundheitspolitischen Umfeld. Gerade im Hinblick auf die Einführung der DRG und der damit verbundenen Spitalplanung braucht es für die einzelnen Kliniken mehr Marktfreiheit. Mit den in den vergangenen Jahren und Monaten durchgeführten organisatorischen Verbesserungen, z. B. Bildung der Versorgungsregion Winterthur – Zürcher Unterland, bestehen nun sehr gute Voraussetzungen für eine Ausgliederung der psychiatrischen Spitäler aus der kantonalen Verwaltung und deren Überführung in eine rechtlich selbstständige Struktur. Dass sich auch selbstständige Organisationen in diesem Bereich behaupten können, zeigen die Beispiele erfolgreicher Privatisierungen der Kliniken Schössli oder Hohenegg.»

Der Kantonsrat hat die Motion KR-Nr. 201/2010 am 27. Juni 2011 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Bei der ipw besteht Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Handlungsfeldern:

2.5.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit der ipw

Die ipw bietet als Listenspital mit allgemeinspsychiatrischem Auftrag und umfassender Aufnahmepflicht stationäre, teilstationäre und ambulante psychiatrische Behandlung und Betreuung für Patientinnen und Patienten sämtlicher Diagnosegruppen sowie auch überregionale spezialisierte Leistungen an. Mit den seit 2012 geltenden, veränderten Rahmenbedingungen und der verstärkten Konkurrenz unter den Spitälern ergeben sich vor allem in folgenden Bereichen neue Herausforderungen:

- Die ipw muss ihre Wettbewerbsfähigkeit unter den heutigen und künftigen Rahmenbedingungen und damit ihre Leistungsfähigkeit langfristig sichern. Unter Berücksichtigung der für alle Listenspitäler geltenden gesetzlichen Vorgaben muss sie daher im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie rasch und sachgerecht auf Veränderungen des Umfelds reagieren und die damit verbundene Entscheidungsverantwortung übernehmen können. Der Aufbau und die internen Abläufe des Betriebs müssen auf die betrieblichen Bedürfnisse ausgerichtet und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen müssen eindeutig und nach betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Kriterien zugewiesen sein.
- Die ipw kann heute nicht autonom über ihre Investitionen entscheiden und untersteht bei der Ausgestaltung ihrer Infrastruktur stark betriebsfremden Einflüssen, obwohl sie unter dem neuen Spitalfinanzierungsregime die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung selbst erwirtschaftet. Dies beeinträchtigt ihre Konkurrenzfähigkeit als Leistungsanbieterin in einem verstärkt wettbewerblichen Umfeld. Es bedarf eigenverantwortlicher, konsequent an den betrieblichen Anforderungen und Bedürfnissen sowie an der Ertragskraft des Betriebs orientierter Investitionsentscheide und Immobilienprozesse.
- Für das Personal der ipw gelten die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Damit ist ein wesentlicher betriebswirtschaftlicher Handlungsbereich vorbestimmt und nach den Erfordernissen der Zentralverwaltung und nicht nach den Erfordernissen eines Spitalbetriebs ausgestaltet. Im bisherigen Spitalversorgungsumfeld mit zugewiesenen Plankapazitäten und staatlicher Betriebssubventionierung war dies kein entscheidender Nachteil. Als Leistungsanbieter in einem Marktumfeld hat die ipw aber damit – insbesondere bei Personalknappheit – einen empfindlichen Wettbewerbsnachteil im Arbeitsmarkt. Es ist für die ipw wichtig, mit attraktiven Anstellungsbedingungen die Rekrutierung von genügend qualifiziertem Personal sichern zu können. Zu diesem Zweck muss die ipw im

Bereich Personal über ausreichende und flexible Gestaltungsmöglichkeiten verfügen.

- Die kantonsübergreifende Spitalwahlfreiheit der Patientinnen und Patienten wie auch der steigende Qualitätsanspruch bei anhaltendem Kostendruck werden in Zukunft vermehrt Kooperationen zwischen Leistungserbringern oder die gemeinsame Beteiligung an Betrieben erfordern. Kapitalverbindungen sind dabei eine wichtige Möglichkeit, um Kooperationen langfristig zu festigen. Dabei haben diejenigen Spitäler einen Wettbewerbsvorteil, die auf entsprechende Chancen und Herausforderungen rasch und verbindlich reagieren können, weil ihnen die notwendigen Handlungsoptionen zeitgerecht zur Verfügung stehen und sie nicht in langwierige Entscheidungsprozesse eingebunden sind.
- Die freie Spitalwahl und der verstärkte Wettbewerb unter den Spitälern zwingen die Betriebe dazu, noch kundenorientierter zu werden und sich selber und die eigenen Angebote im Rahmen des kantonalen Leistungsauftrags besser zu profilieren. Deshalb benötigt die ipw auf dem Gebiet der Unternehmens- und Angebotsentwicklung und der Corporate Identity einen ausreichenden Spielraum.

2.5.2 Klärung der Aufgaben und Rollen des Kantons

Der Kanton und die Gemeinden sorgen aufgrund der Kantonsverfassung für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung der Bevölkerung (vgl. Art. 113 Kantonsverfassung). Auf Gesetzesebene ist die Zuständigkeit für die Spitalversorgung dem Kanton (Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, SPFG, LS 813.20) und diejenige für die Pflegeversorgung den Gemeinden (Pfleugesetz, LS 855.1) zugewiesen. Im Spitalbereich übt der Kanton gegenüber den Leistungserbringern verschiedene Funktionen aus. So legt er als Regulator die rechtlichen Rahmenbedingungen fest und übt die gesundheitspolizeiliche Aufsicht und Kontrolle über alle Leistungserbringungen aus. Er stellt den Versorgungsbedarf fest und plant das entsprechende Angebot, erteilt die dazu notwendigen Leistungsaufträge und beteiligt sich an der Finanzierung der für die Kantonseinwohnerinnen und -einwohner erbrachten Leistungen (Anteil an den Spitalpauschalen, Subventionen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, Prämienverbilligung). Darüber hinaus ist es Aufgabe des Kantons, die von den Spitälern mit den Krankenversicherern ausgehandelten Tarife nach den Vorgaben des KVG zu prüfen und zu genehmigen oder hoheitlich festzulegen.

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt der Kanton über verschiedene Instrumente wie insbesondere den Erlass von Gesetzen und Verordnungen, das gesundheitspolizeiliche Bewilligungs- und Aufsichts-

wesen sowie die Spitalplanung und das Tarifwesen gemäss KVG. Daneben hat der Kanton Zürich mit dem SPFG die rechtliche Grundlage für die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten der Spitäler, für die Erhöhung der Leistungs- und Kostentransparenz sowie für direkte Interventionen des Kantons bei einem drohenden Versorgungsnotstand geschaffen. Mit diesen Instrumenten stellt der Kanton die wirkungsvolle Steuerung der psychiatrischen Spitalversorgung, d. h. der Gesamtleistung der auf der Spitalliste 2012 aufgeführten Spitäler der stationären Psychiatrie, im ganzen Kantonsgebiet sicher.

Neben diesen hoheitlichen Funktionen ist der Kanton Zürich Eigentümer dreier psychiatrischer Spitäler und befindet sich somit auch in der Rolle des Leistungserbringers. Dies führt unvermeidlich zu Rollenkonflikten. So setzt der Kanton die Rahmenbedingungen für einen regulierten Spitalwettbewerb, an dem er mit eigenen Leistungserbringern teilnimmt. Er vergibt im Rahmen der Spitalplanung Leistungsaufträge, um die er sich mit eigenen Spitalern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Im Tarifwesen beurteilt er Tarife, die von seinen eigenen Spitalern ausgehandelt wurden, oder er legt Tarife für eigene Spitäler wie für deren Konkurrenten hoheitlich fest. Schliesslich entscheidet er über Subventionsgesuche Dritter wie auch eigener Spitäler. Diese Vermischung der hoheitlichen Funktionen und der Leistungserbringerrolle wird im Gesundheitswesen zunehmend kritisch betrachtet. Der Interessenkonflikt des Kantons beeinträchtigt nicht zuletzt auch die Akzeptanz hoheitlicher Entscheide zur Steuerung der Spitalversorgung.

Der Regierungsrat hat mit den Richtlinien zur Public Corporate Governance des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014 (PCG-Richtlinien) die Grundsätze festgelegt, wie mit diesen Rollenkonflikten umzugehen ist. Demgemäss sind sie insoweit in Kauf zu nehmen, als sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind. Dies wäre in der regionalen psychiatrischen Spitalversorgung beispielsweise dann der Fall, wenn die Versorgungssicherheit oder -qualität von der Rolle des Kantons als Leistungserbringer, d. h. als Spitalbetreiber, abhängen würde. Dies trifft jedoch nicht zu, weil die Versorgungsleistungen mit Ausnahme der Region Winterthur – Zürcher Unterland und Zürich Stadt bereits heute im ganzen Kanton von Listenspitälern ohne kantonale Trägerschaft erbracht werden. Vielmehr sorgt der Kanton mit den ihm zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten für eine nachgewiesenermassen effiziente und wirkungsvolle Spitalversorgung. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit und der Versorgungsqualität ist eine zusätzliche Einflussnahme auf das Versorgungssystem über die Rolle des Kantons als Leistungserbringer somit auch in der Region Winterthur – Zürcher Unterland weder notwendig noch zielführend.

Solange der Kanton Eigentümer der ipw ist, trägt er auch finanzielle Risiken aus der Betriebstätigkeit, da sich sowohl ein positives als auch ein negatives Betriebsergebnis direkt in der Jahresrechnung des Kantons niederschlagen. Der Kanton hat damit einen wirtschaftlichen Anreiz, seinen Betrieb gegenüber anderen Leistungserbringern zu bevorzugen. Ausserdem haftet der Kanton heute gegenüber Dritten für Schäden, die aus der Geschäftstätigkeit der ipw entstehen, was die ipw gegenüber anderen Listenspitälern besserstellt.

Aus Sicht des Kantons ist deshalb bei der ipw eine Rollenbereinigung anzustreben, bei der konsequent zwischen hoheitlichen Aufgaben und Marktleistungen sowie zwischen der Gewährleistung der Spitalversorgung und der Leistungserbringung unterschieden wird. Dabei kann eine konsequente Rollenentflechtung nur dadurch erreicht werden, dass der Kanton seine Eigentümerstellung aufgibt, denn die Rolle als Gewährleister der Spitalversorgung kann und soll der Kanton nicht abgeben. Zur Wahrung des künftigen Handlungsspielraums sowohl des Spitals als auch des Kantons sind deshalb die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass sich auch Dritte an der ipw beteiligen können, ohne dass dazu die Rechtsform erneut angepasst werden muss.

2.5.3 Lösungsansatz

Lösungen, die sowohl die Leistungsfähigkeit der ipw in der psychiatrischen Spitalversorgung des Kantons Zürich langfristig sichern als auch eine vollständige Trennung des Spitals vom Kanton ermöglichen, umfassen zwangsläufig eine Rechtsformänderung. Die dabei zu berücksichtigenden Grundsätze hat der Regierungsrat in den PCG-Richtlinien festgelegt. Diese sehen für ausgelagerte Einheiten, die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten, die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit erfüllen und nicht hoheitlich handeln, die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR vor. Andere privat- oder öffentlich-rechtliche Formen wären nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden; die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach Art. 763 OR ist in jedem Fall ausgeschlossen (vgl. PCG-Richtlinie 4).

Für die ipw treffen die Kriterien der PCG-Richtlinien für die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR eindeutig zu. Als Spital ist die ipw in einem regulierten Markt tätig und steht im Wettbewerb mit anderen Spitälern. Sie kann wie alle anderen Listenspitäler wirtschaftlich selbstständig bestehen und übt keine hoheitlichen Funktionen aus. Auch aus betrieblicher Sicht können mit der Rechtsform der Aktiengesellschaft die Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld am besten abgedeckt werden. Die Aktiengesellschaft

ist aufgrund der betrieblichen Autonomie, der unternehmerischen Handlungsfreiheit und der vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten in hohem Mass wettbewerbsfähig und hat sich denn auch bei zahlreichen Spitalverselbstständigungen als bevorzugte Rechtsform herausgestellt. Zudem sind die Voraussetzungen für eine spätere – teilweise oder vollständige – Trennung der ipw AG vom Kanton gegeben. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen grundsätzlich alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter oder die Zusammenführung mit anderen Spitälern offen. Bei der Weiterführung der ipw als unselbstständige Einheit des Kantons wäre dies nicht gegeben. Dem vorstehend dargelegten Handlungsbedarf kann somit mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft sowohl kurz- als auch langfristig gut begegnet werden. Für die Neupositionierung der ipw ist deshalb in Übereinstimmung mit den PCG-Richtlinien die Amtsstelle ipw in eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR umzuwandeln.

2.5.4 Ergebnis der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf für ein Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur AG wurden 39 Adressatinnen und Adressaten angeschrieben. Davon haben 22 eine Stellungnahme abgegeben und drei haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Verbände der Gemeindepräsidenten der Kantons Zürich und des Bezirkes Winterthur haben zwei weitgehend identische Stellungnahmen eingereicht. Die Verbände unterstützen die Zielsetzung, der ipw mehr unternehmerische Freiheit einzuräumen, und sind mit der Umwandlung der ipw in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft einverstanden.

Sie wünschen sich Mitwirkungsmöglichkeiten für die Gemeinden in Form von Beteiligungsoptionen – was durch die vorliegende Gesetzesvorlage gewährleistet ist – und ein Vorschlagsrecht für ein Mitglied des Verwaltungsrates. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Bezirkes Winterthur möchten, dass mindestens 67% der Aktien bei der öffentlichen Hand verbleiben.

Die Stadt Winterthur möchte für die ipw die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt anstelle der Aktiengesellschaft oder, falls auf einer AG beharrt würde, eine kantonale Mindestbeteiligung von 67% im Gesetz festgeschrieben haben. Hauptsorge der Stadt Winterthur ist der Erhalt der hochwertigen stationären Psychiatrieversorgung.

Die verwaltungsinternen Stellungnahmen enthalten neben einer vorwiegenden Befürwortung des grundsätzlichen Anliegens viele technische Hinweise und Anregungen, die insbesondere die Umsetzung der Rechtsformänderung, teilweise auch die Statuten und die geplanten Eigentümerstrategie betreffen. Es wird gewünscht, dass das Risikocontrolling sowie Haftungsfragen weiter ausgeführt werden. Zudem wird gefordert, die Mitsprache des Regierungsrates bei grossen Investitionen, weitere Regeln zur Mittelaufnahme und die Mandatierung des Verwaltungsrates noch ausführlicher in der Eigentümerstrategie festzuhalten. Die Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt sollten detaillierter ausgeführt werden. Hinsichtlich der Immobilienprozesse wird eine langfristige Planung und eine strategische Abstimmung mit dem Kanton gefordert.

Von den politischen Parteien hinterfragt die SVP vor allem die zukünftigen Aufsichtsrechte des Kantonsrates und wünscht insbesondere auch aus aufsichtsrechtlichen Erwägungen die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt für die ipw. Auch die BDP ist der Auffassung, dass eine Umwandlung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt reichen würde. Die SP lehnt eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft als mitarbeiterfeindlich und versorgungsgefährdend ab. Den Rollenkonflikt des Kantons erachtet sie als untergeordnetes Problem. Die GLP und die FDP unterstützen die Vorlage uneingeschränkt und erachten sowohl die Rollenentflechtung des Kantons als auch die Zunahme von unternehmerischen Spielräumen für die ipw als sehr wünschenswert. Die CVP Kanton Zürich delegierte die Antwort an die CVP Winterthur, die gleich wie die EVP eine grundsätzlich ablehnende Stellungnahme verfasste.

Der Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) und die Ärztesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) unterstützen die Vorlage vollumfänglich. Die Arbeitnehmerverbände lehnen die Verselbstständigung grundsätzlich ab, weil sie eine Gefährdung der Spitalversorgung und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befürchten.

Für die Regionale Psychiatriekommission Winterthur – Zürcher Unterland ist der Wunsch, flexibler handeln zu können, nachvollziehbar. Sie äussert sich jedoch insgesamt eher skeptisch und befürchtet vor allem Einbussen in der Versorgungsqualität. Deshalb wünscht sie sich ein langfristiges Monitoring, das die psychiatrische Behandlungs- und Versorgungsqualität anhand von jährlich erhobenen Kennzahlen bzw. Befragungen misst und gewährleistet.

Zusammenfassend kann von einem ausgewogenen Vernehmlassungsergebnis gesprochen werden. Von verschiedenen Seiten wird die Stossrichtung der Gesundheitsdirektion, sich im nicht universitären Spitalbereich auf die öffentlichen Aufgaben der Gewährleistung und

Regulierung der Spitalversorgung zu konzentrieren und mittelfristig nicht mehr Betreiber von Spitälern zu sein, mitgetragen und unterstützt. Viele Stakeholder unterstützen auch das Anliegen von mehr unternehmerischer Freiheit für die ipw.

Manche Anspruchsgruppen befürchten eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit oder -qualität aufgrund einer zukünftigen Aufgabe der Eigentümerstellung des Kantons sowie aufgrund der grundsätzlich gewinnorientierten Ausrichtung von Aktiengesellschaften. Obwohl die Zürcher Spitalplanungssystematik mit verschiedenen Instrumenten eine wirtschaftlich motivierte Angebotsselektion («Rosinenpicken») unterbindet, wird von einigen Meinungsträgern die Versorgungssicherheit, insbesondere für sehr schwer psychiatrisch erkrankte Menschen, infrage gestellt.

Die Sicherstellung der Versorgungsqualität ist bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Dritte besonders zu beachten. Die Gesundheitsdirektion wird daher die Qualität der psychiatrischen Versorgung im Einzugsgebiet der ipw vor, während und nach deren Umwandlung in eine Aktiengesellschaft überwachen. Sie wird dabei wesentliche Anspruchsgruppen wie die Regionale Psychiatriekommission Nord oder die Vereinigung Winterthurer Psychiater direkt einbeziehen. Damit wird frühzeitig die Grundlage gelegt, um die Gewährleistung der Versorgungsqualität objektiv darstellen und nachvollziehen zu können.

Einzelne Stellungnahmen kritisieren eine vermeintliche Verschiebung von Mitwirkungsrechten vom Kantonsrat zum Regierungsrat. Die personalrechtlichen Rahmenbedingungen wiederum werden kaum thematisiert.

Der Blick auf privatrechtliche Unternehmensformen und ein wettbewerblich organisiertes Leistungserbringungsumfeld fällt erwartungsgemäss unterschiedlich aus. Ob Qualität und Effizienz der Leistungserbringung besser durch Marktmechanismen oder aber durch staatliche Regulierungen und Eingriffe gefördert werden, wird je nach politischer Position unterschiedlich beurteilt.

Die aufgrund der Vernehmlassung überarbeitete Gesetzesvorlage kommt einem schrittweisen Vorgehen entgegen. Sie verschafft den Gemeinden zudem eine bevorzugte Stellung, um anstelle des Kantons in eine dauerhafte (Mehrheits-)Beteiligung eintreten zu können, sofern sie dies wollen. Im Weiteren wurden zahlreiche technische Gesichtspunkte klarer geregelt bzw. begründet und die Prozesse bei der Umwandlung der ipw in eine AG enger an bestehende Auslagerungsgesetze angelehnt.

3. Grundzüge der neuen Regelung

Die Ausgestaltung der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG orientiert sich am Erhalt ihrer langfristigen Leistungsfähigkeit als psychiatrische Leistungserbringerin sowie an der konsequenten Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung. Innerhalb einfacher, transparenter Strukturen sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zusammengeführt sowie strategische und operative Bereiche getrennt werden.

Das Gesetz legt die Rahmenbedingungen für die Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft fest. Nach ihrer Gründung wird die Aktiengesellschaft den aktienrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 620 ff. OR unterstehen.

3.1 Rechtsform

Das OR regelt in Art. 620 ff. die Grundzüge von Schweizer Aktiengesellschaften.

Die notwendigen Organe einer Aktiengesellschaft, ihre Wahl, ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind in den Art. 698 ff. OR festgelegt. Oberstes Organ der Aktiengesellschaft ist die Generalversammlung, in der die Aktionäre grundsätzlich nach Massgabe ihres Kapitalanteils stimmberechtigt sind. Die strategische Führung der Aktiengesellschaft obliegt dem Verwaltungsrat. Nicht strategische Aufgaben, insbesondere die Führung des Tagesgeschäfts, kann der Verwaltungsrat einer Geschäftsführung übertragen. Im Weiteren muss eine unabhängige Revisionsstelle die Rechtmässigkeit der Rechenschaftsablage überprüfen.

Die Aktiengesellschaft verfügt über eigenes Vermögen. Für die Verbindlichkeiten der Aktiengesellschaft und für die Handlungen ihrer Organe haftet allein dieses Gesellschaftsvermögen. Die kapitalbezogene Struktur ermöglicht auf einfache Art sowohl eine Beteiligung an anderen Unternehmen wie auch eine Beteiligung Dritter an der Aktiengesellschaft. Kooperationsverträge sind im Rahmen des Gesellschaftszwecks uneingeschränkt möglich. Die Anstellungsbedingungen des Personals unterstehen den privatrechtlichen Bestimmungen über Arbeitsverträge (Art. 319 ff. OR).

Die Statuten einer Aktiengesellschaft enthalten die für sie geltenden Regelungen im Detail. Der gesetzlich vorgeschriebene Inhalt (Art. 626 OR) umfasst Bestimmungen über die Firma, den Sitz und den Zweck der Gesellschaft, die Höhe des Aktienkapitals und den Be-

trag der darauf geleisteten Einlagen, die Anzahl, den Nennwert und die Art der Aktien, die Einberufung der Generalversammlung und das Stimmrecht der Aktionäre, die Organe für die Verwaltung und für die Revision sowie über die Form der von der Gesellschaft ausgehenden Bekanntmachungen.

3.2 Steuerung und Aufsicht

Als Leistungserbringerin der Zürcher Spitalliste Psychiatrie hat die ipw die gleichen Voraussetzungen und Auflagen zu erfüllen wie die anderen Listenspitäler und wird von der Gesundheitsdirektion auf die gleiche Art und Weise beaufsichtigt und behandelt wie diese. Durch die Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft ergibt sich in dieser Hinsicht keine Änderung.

Hingegen ändert sich mit der neuen Rechtsform das Verhältnis zwischen der ipw und dem Kanton als deren Eigentümer grundlegend, auch wenn der Kanton bei der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Als Teil der Zentralverwaltung ist die ipw bisher eine Amtsstelle des Kantons und direkt der Gesundheitsdirektion unterstellt. Verschiedene Verordnungen, unter anderem die Verordnung über die kantonalen psychiatrischen Spitäler (VPS, LS 813.11), regeln mitunter den Zweck, die Grundzüge der Organisation sowie die Verantwortlichkeitsbereiche und Honorarfragen.

Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die Autonomie der ipw gestärkt; sie ist nicht mehr als Teil der Verwaltung zu betrachten und auch nicht mehr direkt in den kantonalen Finanzhaushalt, insbesondere den Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf und die Verfahren der Ausgabenbewilligung, eingebunden. Hingegen hat sie neu als konsolidierte Einheit die Vorgaben des Kantons für die Einbindung in dessen konsolidierte Rechnung zu befolgen.

Damit ändern sich aufgrund der Rechtsformänderung die Controlling- und Steuerungsinstrumente des Kantons gegenüber seinem Unternehmen ipw. An die Stelle der direkten Steuerung tritt bei der Aktiengesellschaft die Einflussnahme über die Ausübung der Aktionärsrechte. Die Steuerung des nunmehr als Beteiligung des Kantons geführten Unternehmens sowie die entsprechenden kantonsinternen Zuständigkeiten müssen neu geordnet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf und die geplante künftige Steuerung der Beteiligung folgen dabei den PCG-Grundsätzen des Regierungsrates.

3.2.1 Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen

Der Regierungsrat nimmt die Aufgaben als Aktionär der ipw AG wahr. Er legt zu diesem Zweck eine Eigentümerstrategie fest (siehe nachstehend 3.2.2). Diese umfasst die strategischen Ziele, die der Regierungsrat mit der Beteiligung verfolgt, sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen der Aktiengesellschaft, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Sie dient als Grundlage für die Steuerungs- und Aufsichtstätigkeiten des Kantons als Aktionär gegenüber der ipw AG.

Zur Ausübung der Eigentümerfunktion stehen dem Regierungsrat die aktienrechtlich vorgesehenen Instrumente zur Verfügung, insbesondere die Wahl des Verwaltungsrates und die Genehmigung des Geschäftsberichtes durch die Generalversammlung. Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des Verwaltungsrates der ipw AG, indem er der Vertretung des Kantons für die Ausübung der Aktionärsrechte in der Generalversammlung ein entsprechendes Mandat erteilt. Die Einsitznahme eines Mitglieds des Regierungsrates, einer oder eines Angestellten der kantonalen Verwaltung oder einer kommunalen Vertretung im Verwaltungsrat ist nicht vorgesehen. Hingegen ist es denkbar und zweckmässig, dass der Regierungsrat ein Mitglied des Verwaltungsrates mandatiert, solange der Kanton eine bedeutende Beteiligung an der ipw AG hält. Der Regierungsrat legt ein Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat als Gremium und für dessen Mitglieder fest. Er berücksichtigt dabei das Bedürfnis der ipw AG nach einem kompetenten, wirkungsvollen und der starken lokalen und regionalen Verankerung des Spitalbetriebs Rechnung tragenden strategischen Führungsorgan.

Die ipw AG führt ihre Geschäfte nach Massgabe von Gesetz und Statuten sowie unter Berücksichtigung der Eigentümerstrategie des Regierungsrates, die dieser über die Ausübung seiner Aktionärsrechte durchsetzt. Sie erstellt ihren Geschäftsbericht zuhanden der Generalversammlung gemäss den aktienrechtlichen Vorschriften. Der Regierungsrat nimmt diesen, zusammen mit einem Bericht der zuständigen Direktion zur Umsetzung der Eigentümerstrategie, zur Kenntnis und erteilt der Vertretung des Kantons für die Generalversammlung ein Mandat bezüglich der Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Entlastung des Verwaltungsrates. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates wird die ipw AG als konsolidierte Einheit aufgeführt.

Dem Kantonsrat wiederum obliegt die Oberaufsicht über die Verwaltung und damit auch über die Aufsichts- und Steuerungstätigkeiten des Regierungsrates im Zusammenhang mit Beteiligungen wie der ipw AG. Er stützt sich dabei auf die Instrumente des Regierungsrates zur gesamtpolitischen Planung und Berichterstattung, namentlich die Richt-

linien der Regierungspolitik, den Legislaturbericht, den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, den Geschäftsbericht sowie die Eigentümerstrategie und den Bericht zu deren Umsetzung. Ausserdem wird er über den Geschäftsbericht der ipw AG informiert. Gegenüber der ipw AG als Beteiligung des Kantons hat der Kantonsrat keine direkte Aufsichtsfunktion.

3.2.2 Eigentümerstrategie und Aktionärsbindungsverträge

Für bedeutende Beteiligungen legt der Regierungsrat gestützt auf § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) eine Eigentümerstrategie fest. Die Vorgaben zur Ausgestaltung der Eigentümerstrategien hat der Regierungsrat in den PCG-Richtlinien konkretisiert (PCG-Richtlinie 5). Für die ipw AG werden der Erlass einer Eigentümerstrategie und deren wesentliche Inhalte auf gesetzlicher Ebene verankert.

Die Eigentümerstrategie für die ipw AG umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung und die Anforderungen zur Verwirklichung des Eigenerinteresses des Kantons. Sie enthält neben Vorgaben zur Unternehmensstrategie, zur Leistungserbringung und zur Personalpolitik auch betriebswirtschaftliche Zielwerte. Die ipw AG soll als konkurrenzfähiges Unternehmen ein positives Ergebnis erwirtschaften, das insbesondere den Spielraum zur Überbrückung von Ergebnisschwankungen und zur Verwirklichung von künftigen Investitionen und damit die Entwicklungsfähigkeit des Unternehmens sicherstellt.

Darüber hinaus sind in der Eigentümerstrategie die Rahmenbedingungen zur Vertretung der kantonalen Interessen in den Organen der ipw AG, zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling festgelegt. Sie bildet damit die Grundlage für das Beteiligungscontrolling des Kantons. Dieses wird nicht zuletzt mit Blick auf die Interessen und Rechte allfälliger Mitaktionäre umso allgemeiner ausfallen müssen, je kleiner die Beteiligungsquote des Kantons sein wird. Aus diesem Grund sind die Informations- und Mitwirkungspflichten der ipw AG nicht im Gesetz festgeschrieben, sondern werden in der Eigentümerstrategie nach Massgabe der Beteiligungsquote des Kantons festgelegt. Zur Steuerung der Leistungserbringung der ipw AG hingegen enthält die Eigentümerstrategie keine Vorgaben, weil die Spitalversorgung durch übergeordnete gesetzliche Rahmenbedingungen, Leistungsaufträge, Qualitätsvorgaben, Tarifbestimmungen usw. umfassend und über alle Leistungserbringer hinweg einheitlich geregelt ist.

Die Eigentümerstrategie ist kein Rechtserlass und deshalb nicht direkt rechtswirksam. Sie dient als Grundlage für den Austausch der Eigentümervertretung des Kantons mit dem Verwaltungsrat der ipw AG sowie als Ausgangspunkt der Rechenschaftsablage. Ihre Verbindlichkeit gründet auf den Eigentümerrechten des Kantons wie z. B. der Wahl bzw. der Abberufung sowie der Entlastung des Verwaltungsrates.

Die Eigentümerstrategie ist von der Unternehmensstrategie der ipw AG zu unterscheiden. Diese wird – im Rahmen der Rechtsordnung und der Vorgaben der Eigentümerstrategie – vom Verwaltungsrat festgelegt und umgesetzt.

Der Regierungsrat legt die Eigentümerstrategie für die ipw AG spätestens auf den Zeitpunkt der Umwandlung hin fest. Er überprüft sie mindestens alle vier Jahre sowie nach Bedarf – z. B. bei der Veräusserung wesentlicher Anteile an der ipw AG – und führt sie gegebenenfalls nach.

Bei einer Beteiligung von privaten Dritten an der AG werden die Eckwerte der Eigentümerstrategie mit Aktionärsbindungsverträgen gesichert. Der Kanton als Verkäufer bestimmt deren Inhalt.

Ziel der Aktionärsbindungsverträge ist die langfristige Sicherung des ursprünglichen statuarischen Gesellschaftszwecks. Deshalb ist das Kernstück der Aktionärsbindungsverträge eine Stimmbindung hinsichtlich Statutenänderungen betreffend Zweckänderung und Sitzwechsel.

Die Aktionärsbindungsverträge umfassen Absichts- und Grundsatzzerklärungen, halten die aktuellen Beteiligungsverhältnisse fest und listen die Vertragsgrundlagen auf. Sie sind langfristig anzulegen (z. B. 20 Jahre oder «auf die Dauer der Gesellschaft»). Zu regeln sind allfällige Verpflichtungen zur Hinterlegung der Aktien, vorgesehene Konventionalstrafen, Fragen der Rechtsnachfolge sowie die Festlegung des anwendbaren Rechts und eines zwingenden Gerichtsstandes.

Die Aktionärsbindungsverträge sind in schriftlicher Form abzufassen. Ob eine öffentliche Beurkundung zweckmässig erscheint, wird im Einzelfall zu prüfen sein.

3.2.3 Berichterstattung

Die ipw AG erstellt ihren Geschäftsbericht entsprechend den aktienrechtlichen und branchenspezifischen Vorgaben. Die kantonsinterne Handhabung der Berichterstattung richtet sich nach den Vorgaben der PCG-Richtlinien.

Die zuständige Direktion erstattet dem Regierungsrat Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und stellt Antrag für einen Beschluss über die Mandatierung der kantonalen Vertretung in der Aktionärsversammlung sowie zur Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes der ipw AG.

Der Regierungsrat wiederum legt mit seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat Rechenschaft ab über die Erfüllung der kantonalen öffentlichen Aufgaben, über das Erreichen seiner Ziele und über die finanzielle Entwicklung. Zudem informiert er über die in der Rechnung des Kantons konsolidierten Beteiligungen und die damit verbundenen finanziellen Risiken.

Der Kantonsrat beschliesst über die Genehmigung des Geschäftsberichtes des Regierungsrates. Er wird über die Eigentümerstrategie für die ipw AG und jährlich über deren Geschäftsbericht und über die Umsetzung der Eigentümerstrategie informiert. Diese Informationen bilden die Grundlage für die Oberaufsicht des Kantonsrates über die Tätigkeiten des Regierungsrates im Zusammenhang mit der Führung der Beteiligung an der ipw AG.

3.2.4 Risikomanagement und Beteiligungscontrolling

Die ipw AG führt ein angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem gemäss den aktienrechtlichen Vorschriften sowie den Vorgaben des Kantons für konsolidierte Beteiligungen. Die Verantwortung dafür liegt beim Verwaltungsrat. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf beurteilt die zuständige Direktion die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen. Soweit in der ipw AG ein bedeutendes finanzielles Risiko für den Kanton als Eigentümer erkennbar wäre, würde dies von der Finanzdirektion im Geschäftsbericht des Regierungsrates dargestellt.

3.2.5 Übertragung von Aktien/Verkauf

Mit der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verbunden. Der Kanton übernimmt bei der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf Weiteres Alleineigentümer. Er kann aber – nach Ablauf einer Sperrfrist – seinen Anteil an der ipw AG teilweise oder vollständig veräussern.

Der Regierungsrat entscheidet unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen über die Konditionen und den Zeitpunkt der Veräusserung von Aktien. Massgeblich sind dabei insbesondere die Wahrung der Ausrichtung der ipw AG auf eine qualitativ hochwertige und nachhaltig erfolgreiche psychiatrische Leistungserbringung, die unternehmerische Stabilität der ipw und die finanziellen Interessen des Kantons. Dies bedeutet, dass den veräusserten Anteilen ein sachgerechter Gegenwert (Verkaufspreis, Kreuzbeteiligung usw.) gegenüberstehen muss. Um eine sachgerechte Bewertung der kantonalen Anteile an der ipw AG auf der Grundlage der Geschäftstätigkeit und der Jahresergebnisse der Aktiengesellschaft vornehmen zu können, ist vorerst die Entwicklung des Unternehmens in den ersten beiden Geschäftsjahren zu beobachten. Aus diesem Grund ist für die Veräusserung von Beteiligungsanteilen des Kantons eine Sperrfrist von zwei Jahren vorgesehen.

Führt die Veräusserung von Aktien dazu, dass der Kanton seine Beteiligungsquote unter 51% senkt und damit seine Mehrheitsbeteiligung aufgibt, ist eine Genehmigung durch den Kantonsrat vorgesehen. Dieser Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates wird gestützt auf Art. 33 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt und unterliegt damit gegebenenfalls einem Volksentscheid. Obwohl der Betrieb einer regionalen Klinik keine öffentliche Aufgabe darstellt, soll mit dem Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates der Schritt, mit dem der Kanton dereinst seine historisch bedingte Eigentümerstellung bei der ipw AG mehrheitlich aufgeben würde, demokratisch bestmöglich legitimiert werden.

Im Weiteren kann auch auf der kommunalen Ebene über eine Mitwirkung in der ipw AG entschieden werden. So steht es den Gemeinden jederzeit offen, dem Kanton nach Ablauf der zweijährigen Sperrfrist ein Kaufangebot für kantonale Beteiligungsanteile zu unterbreiten. Sie können dies einzeln oder auch gemeinsam, beispielsweise über die Gründung einer gemeinsamen Stiftung für das Halten einer ipw-Beteiligung, tun. Dabei soll vermieden werden, dass kommunale Anteilseigner gegenüber weiteren Aktionären der ipw AG bessergestellt werden, beispielsweise durch die Zuteilung von Stimmrechtsaktien, deren Inhaberinnen und Inhaber die Geschicke der ipw AG bestimmen könnten, ohne im gleichen Mass die Risiken mittragen zu müssen. Eine derartige Besserstellung wäre weder aus gesundheitspolitischer Sicht des Kantons noch aus unternehmenspolitischer Sicht der ipw AG begründbar.

3.3 Liegenschaften

Mit den vollkostendeckenden Pauschalen, die auch die Anlage- und Nutzungskosten umfassen, erwirtschaftet die ipw im stationären und zu einem beträchtlichen Teil auch im ambulanten Bereich die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung selbst. Die künftige ipw AG soll deshalb ihre Immobilienprozesse eigenverantwortlich und konsequent an den betrieblichen Anforderungen und Bedürfnissen orientiert gestalten können.

Für ein Spital hat die Verfügungsgewalt über die eigene Infrastruktur eine besondere Bedeutung, weil ein grosser Teil der Infrastruktur einen unmittelbaren Einfluss auf die Betriebsabläufe und Patientenbehandlungsprozesse hat (so insbesondere bei den Bettenhäusern, den Logistikbereichen und deren funktionaler Verbindung). Abgesehen von Qualitäts- und Sicherheitsaspekten bedeutet dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht, dass Investitionen in die Infrastruktur (etwa 10–15% des Betriebsaufwandes) stets aus gesamtbetrieblicher Sicht (Gesamtaufwand und -ertrag) betrachtet und entschieden werden müssen. Aus diesem Grund ist es für stark infrastrukturabhängige Betriebe wie Spitäler zwingend notwendig, dass die Entscheidungsgewalt über die Infrastruktur und insbesondere über die Liegenschaften und die gesamtbetriebliche Ergebnisverantwortung in einer Hand liegen. Sind die Entscheidungskompetenz über die Liegenschaften und die Betriebsverantwortung getrennt, wie dies bisher bei den kantonalen Spitälern der Fall ist, so führt dies in jedem Fall zu einem erhöhten Koordinationsaufwand, in der Regel aber auch zu Konflikten und langwierigen Entscheidungsprozessen und insbesondere zu einer unauflösbaren Verwischung der Verantwortung für die wirtschaftlichen Folgen von Investitionsentscheidungen. Deshalb ist es zwingend notwendig, der wirtschaftlich selbstständigen ipw AG die Verantwortung für ihre Liegenschaften, die sie wie alle anderen Spitäler über ihre Geschäftstätigkeit selbst finanziert, zu übertragen. Dies erfolgt im Rahmen einer Baurechtslösung, d. h., der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke.

3.3.1 Baurechte

Der Kanton gewährt der ipw AG verzinsliche, selbstständige und dauernde Baurechte auf den von der ipw AG zum gesetzlich festgelegten Gesellschaftszweck genutzten bzw. zur Nutzung vorgesehenen kantonseigenen Grundstücken. In erster Linie sind hier die Parzellen am Hauptstandort Schlosstal gemeint.

Der genaue Perimeter der Baurechte ist zu einem späteren Zeitpunkt zu bestimmen. Zu klären ist dann insbesondere auch die Situation der für die ipw AG vorgesehenen Landreserven am Standort Schlosstal und der weiteren Aussenstellen (Standorte Embrach und Kriseninterventionszentrum in Winterthur).

Die ipw AG erhält durch die Baurechte die Möglichkeit, auf diesen Grundstücken Bauwerke zu errichten, beizubehalten oder rückzubauen. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke; er vergibt das Baurecht in seiner Rolle als Landeigentümer.

Einzelheiten zum Baurecht sind nachstehend (Ziff. 4.9.1) ausgeführt.

Die bestehenden Verträge für die zum Umwandlungszeitpunkt zum Betrieb notwendigen gemieteten Liegenschaften werden auf die ipw AG umgeschrieben.

3.3.2 Immobilienprozesse

Das heutige Immobilienmanagement ist in drei Bereiche gegliedert: Strategische Immobilienplanung, Flächenbereitstellung/Flächenabgabe und Facility Management. Das Facility Management wird bereits heute vollumfänglich durch die ipw wahrgenommen. Künftig muss die ipw AG auch für die strategische Immobilienplanung und für die Um- und Erneuerungsbauten zuständig sein, damit die Verantwortung für die Erwirtschaftung der Investitionsmittel und die Entscheidungskompetenz für deren Verwendung in einer Hand liegen.

Die ipw AG kann Dritte mit dem Erbringen dieser Leistungen beauftragen. Es ist zu prüfen, für die erste Phase nach der Umwandlung und insbesondere für bereits laufende Bauvorhaben eine entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Hochbauamt des Kantons Zürich abzuschliessen.

Von diesen Prozessen abzugrenzen ist die Rolle des Kantons als Baurechtsgeber. Hier sind die entsprechenden Baurechtsverträge massgebend.

3.4 Finanzen

Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die Autonomie der ipw auch im Bereich des Finanzwesens vergrössert. Hier galten für das bisherige Amt ipw die Vorschriften über den kantonalen Finanzhaushalt.

3.4.1 Controlling

Nach der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ist das Gesetz über Controlling- und Rechnungslegung (CRG, LS 611) nicht mehr direkt auf die ipw anwendbar. Insbesondere ist die ipw AG nicht mehr als Leistungsgruppe des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans dem entsprechenden Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf unterworfen. Die Steuerung der Finanzen sowie die Rechnungslegung erfolgen bei der ipw AG gemäss den Vorschriften des OR, soweit der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie nicht besondere Vorgaben für die Berichterstattung oder einen bestimmten Rechnungslegungsstandard festlegt. Ein angemessenes Controlling der ipw AG ist damit sichergestellt. Darüber hinaus gelten für die ipw AG Branchenstandards sowie die Vorgaben, die sie als konsolidierte Einheit des Kantons zu befolgen hat.

Im Weiteren legt der Regierungsrat unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote des Kantons in der Eigentümerstrategie seine Beteiligungsziele und die Instrumente und Abläufe des Beteiligungscontrollings fest. Dies umfasst insbesondere die erwarteten Planungen (Planrechnung, Investitionsplanung) und die Berichterstattung der ipw AG, aber auch finanzielle Kennzahlen.

3.4.2 Kapitalisierung der ipw AG

Als Eigentümer der ipw AG hat der Kanton ein Interesse daran, die Aktiengesellschaft bei deren Umwandlung mit einer ausreichenden Kapitalbasis auszustatten und für eine zweckmässige Bilanzstruktur zu sorgen. Damit wird sichergestellt, dass die Gesellschaft über eine solide finanzielle Grundlage und den notwendigen Handlungsspielraum für die Bewältigung der voraussehbaren zukünftigen Herausforderungen verfügt. Gleichzeitig soll aber der ipw AG kein Wettbewerbsvorteil durch eine übermässige Kapitalisierung entstehen.

Eine massgebliche Position der Bilanzstruktur wird durch die Übertragung der Bauten und Mobilien auf die Aktiengesellschaft entstehen. Dem Kanton als Gründer und Eigentümer der ipw AG steht dabei ein Spielraum offen, wie weit er die Liegenschaftswerte bei der Gesellschaftsumwandlung als Beteiligung im Eigenkapital oder als Darlehensforderung im Fremdkapital bilanziert. Er steuert damit die Eigenkapitalquote der Aktiengesellschaft zum Zeitpunkt der Umwandlung, die unter Berücksichtigung der Investitions- und Betriebsplanung so zu bemessen sein wird, dass die Gesellschaft gute Voraussetzungen für eine langfristig erfolgreiche Geschäftstätigkeit hat. Der

Regierungsrat ist vom Gesetzgeber ermächtigt, die Eröffnungsbilanz der ipw AG festzulegen (vgl. § 7 Abs. 3).

Die langfristig anzustrebende Zielquote für das Eigenkapital der ipw AG legt der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie fest. Für eine ordentliche Betriebsführung benötigt ein Spital von der Grösse der ipw AG mit ihrer anlageintensiven Tätigkeit eine Eigenkapitalquote, die im Bereich von 30–50% liegt. Die langfristige Zielquote wird zum Zeitpunkt der Festlegung der Eigentümerstrategie unter Berücksichtigung der betrieblichen Entwicklungs- und Finanzplanung zu konkretisieren sein. Bei der Festlegung der Eröffnungsbilanz muss der Regierungsrat im Weiteren dafür sorgen, dass die Aktiengesellschaft über eine ausreichende Liquidität verfügt. Langfristig muss die ipw AG eigenständig genügend Mittel erwirtschaften, um ihre Liquidität zu sichern.

3.4.3 Vorgehen bei der Umwandlung

Die Gründung der Aktiengesellschaft soll gemäss Fusionsgesetz (FusG, SR 221.301) in Form einer Umwandlung des kantonalen Amtes in eine Aktiengesellschaft erfolgen. Entsprechend werden sämtliche Aktiven und Passiven des bisherigen Amtes in die Aktiengesellschaft eingebracht bzw. der Aktiengesellschaft überbunden. Da die Werte der ipw kontinuierlichen Veränderungen unterworfen sind, wird im Vorfeld der Umwandlung eine Unternehmensbewertung durchzuführen sein.

Der ipw AG werden im Rahmen von Baurechten die auf den baurechtsbelasteten Grundstücken stehenden Bauten einschliesslich der Mobilien zu Eigentum übertragen (siehe Ziff. 3.3.2). Der Regierungsrat bilanziert die übertragenen Werte in der Eröffnungsbilanz anteilmässig als Beteiligung des Kantons im Eigenkapital bzw. gegen eine entsprechende Darlehensforderung im Fremdkapital. Bei der Umwandlung in eine AG sind die Sachwerte zu inventarisieren und nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen zu bewerten, d. h., die zugeschriebenen Werte müssen unter Berücksichtigung der im konkreten Fall massgeblichen Rahmenbedingungen die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.

Der bisher bei der ipw angewandte Rechnungslegungsstandard IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) entspricht in weiten Teilen den aktienrechtlichen Anforderungen. Ausgehend von der heutigen Bilanz müssen unter Berücksichtigung des mit der Eigentümerstrategie vom Regierungsrat vorgegebenen Rechnungslegungsstandards die notwendigen Umgliederungen vorgenommen und die Bewertungen der heutigen Bilanzposten im Hinblick auf die AG-Umwandlung dannzumal überprüft werden. Insbesondere der Bereich der

Immobilien und Mobilien wird vertieft zu prüfen sein. Gründungs- und Prüfungsbericht, die im Rahmen einer Umwandlung in eine AG vorliegen müssen, werden sicherstellen, dass die im Zuge der Inventarisierung vorgenommenen Bewertungen angemessen sind.

3.4.4 Bauprojekte

Da die Verantwortung für Bauprojekte, die während der Verselbstständigung andauern, zusammen mit dem Eigentum an der Baute bei der AG-Umwandlung vom Kanton auf die ipw übergeht, ist die ipw AG ab ihrer Gründung für die weitere Vorfinanzierung laufender Bauvorhaben verantwortlich. Die ipw AG muss in diesem Fall die erforderlichen Mittel für die Fertigstellung der Bauten selbst aufbringen oder bei einem Kreditgeber beschaffen. Gemäss § 12 SPFG kann auch der Kanton solche Darlehen gewähren.

3.4.5 Bilanzierung der Beteiligung beim Kanton

Die Aktiven und Passiven des bisherigen Amtes ipw (vor allem Forderungen und Verpflichtungen sowie Mobilien) sind in der KEF-Leistungsgruppe Nr. 6400 bilanziert, die Liegenschaften sind im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion aktiviert. An den Realwerten ändert sich durch die Übertragung auf die ipw AG nichts. Sie werden jedoch auf Seite des Kantons neu als Beteiligung des Kantons an der ipw AG bilanziert. Dabei sind gemäss § 49 Abs. 2 CRG Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben dienen, im Verwaltungsvermögen des Kantons zu führen. Demgegenüber werden im Finanzvermögen diejenigen Vermögenswerte geführt, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Das Führen eines nicht-universitären regionalen Spitals ist, ganz im Gegensatz zur Sicherstellung der Spitalversorgung als Ganzes, keine öffentliche Aufgabe. Das Bundesrecht (KVG) und das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz sehen private Spitalbetreiber sogar ausdrücklich vor. Das Halten einer Beteiligung an einem Spital ist daher für sich keine öffentliche Aufgabe des Kantons, und deren Veräusserung führt nicht zur Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, d. h. der Sicherstellung der Spitalversorgung. Daran ändert auch nichts, wenn der Kanton als Eigentümer eines Spitalunternehmens konkrete Eigentümerziele festlegt und diese nach Massgabe seiner Beteiligungsquote auch als Teileigentümer zu wahren sucht. Ebenso wenig leitet sich eine öffentliche Aufgabe aus der faktischen Beherrschung

der ipw AG durch den Kanton zum Zeitpunkt der Umwandlung ab, weil sich die anfängliche Allein- bzw. Mehrheitsbeteiligung des Kantons aufgrund der Vorgeschichte und des Umwandlungsprozesses und nicht aus einer betrieblichen oder versorgungspolitischen Notwendigkeit heraus ergibt. Und schliesslich wird das Halten einer kantonalen Beteiligung auch nicht zur öffentlichen Aufgabe, wenn für deren Veräusserung spezialgesetzlich eine erhöhte demokratische Legitimation (Regierungsrat bzw. Kantonsrat) vorgesehen wird, wenn der Kanton bei der Veräusserung auf Interessen der Gemeinden oder des Unternehmens selbst Rücksicht nimmt oder wenn er auf eine sofortige Veräusserung verzichtet. Dies spricht für eine Führung der Beteiligung des Kantons an der ipw AG gemäss § 49 Abs. 2 CRG im Finanzvermögen.

Demgegenüber ist in Betracht zu ziehen, dass der Kanton bei der Umwandlung der ipw in eine AG massgeblich an diesem Unternehmen beteiligt ist. Diese Beteiligung hat zwar keinen versorgungspolitischen Hintergrund, sondern ist aufgrund der historischen Entwicklung entstanden. Faktisch hat sie aber zum Zeitpunkt der Gesellschaftsumwandlung ein bedeutendes Ausmass. Mit Rücksicht auf die langjährige kantonale Trägerschaft der ipw soll die Verfügung über die kantonalen Beteiligungsanteile zudem einer erhöhten demokratischen Legitimation unterstehen, wenn der Kanton dereinst seine massgebende Eigentümerstellung (Mehrheitsbeteiligung) aufgibt. Eine derartige Beteiligung dient zwar nicht unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung, wie dies gemäss § 49 Abs. 2 CRG für Verwaltungsvermögen vorauszusetzen wäre. Ihr Charakter entspricht aber auch nicht einer rein finanztechnisch verwalteten Finanzanlage des Finanzvermögens. Sie kann daher auch im Verwaltungsvermögen geführt werden.

Gesamthaft betrachtet erscheint es sachgerecht, die vom Regierungsrat frei veräusserbaren Beteiligungsanteile (49%) im Finanzvermögen und die übrigen Beteiligungsanteile (51%) bis zur Aufgabe der kantonalen Mehrheitsbeteiligung im Verwaltungsvermögen zu führen.

Vermögenswerte des Finanzvermögens sind zum Verkehrswert zu bewerten. Bei dem im Finanzvermögen geführten Anteil der Beteiligung des Kantons an der ipw AG ist demnach der Verkehrswert der ipw AG als Spitalunternehmen zu bewerten und in den Büchern des Kantons zu bilanzieren. Mangels eines liquiden Markts für Regional-spitäler und aufgrund der anfänglich noch nicht bekannten Jahresergebnisse der ipw AG und der entsprechenden Sperrfrist für eine Veräusserung wird sich der Verkehrswert der Beteiligung des Kantons an der ipw AG im Sinne eines Marktwerts zum Zeitpunkt der Umwandlung kaum bestimmen lassen. Bei einer Ertragswertberechnung wiederum wäre zu berücksichtigen, dass ein Listenspital in einem stark regulierten Markt tätig ist, in dem die Preisbildung im OKP-Bereich

bundesrechtlich grundsätzlich auf eine Kostendeckung begrenzt ist, mit Vorgaben für die Abschreibung und Verzinsung der Anlagen. Es liegt daher nahe, den Verkehrswert der Anteile an der ipw AG zum Zeitpunkt der Umwandlung auf der Grundlage einer Substanzbewertung festzulegen. Der tatsächliche Verkaufspreis von Anteilen bei einer eventuellen späteren Veräusserung wird dadurch nicht präjudiziert.

3.5 Personal

3.5.1 Personalrecht

Das Personal der ipw untersteht heute dem kantonalen Personalrecht, das auf die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung und nicht auf diejenigen eines Spitalbetriebs ausgerichtet ist. Die Flexibilität der ipw im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern im Gesundheitswesen ist damit stark eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der Personalknappheit im Gesundheitsbereich muss die ipw die Anstellungsbedingungen so ausgestalten können, dass sie für alle Personalkategorien marktgerechte Konditionen anbieten und das knapper werdende Fach- und Hilfspersonal rekrutieren und halten kann. Zudem muss sie die Möglichkeit haben, im Verlaufe der Zeit flexibel auf den Markt reagieren und angemessene Änderungen vornehmen zu können.

Die Arbeitsverhältnisse einer AG unterstehen von Gesetzes wegen dem Arbeitsvertragsrecht des OR (Art. 319 ff. OR). Im Weiteren gilt für das Personal von Betrieben ausserhalb der öffentlichen Verwaltung das Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11), das Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz enthält. Innerhalb dieses für die überwiegende Mehrzahl aller Unternehmen der Schweiz geltenden rechtlichen Rahmens können die Bedürfnisse des Betriebs und des Personals sachgerecht abgedeckt werden.

Beim Umwandlungsprozess nach Art. 100 FusG gehen die Arbeitsverhältnisse von der bisherigen Amtsstelle auf die ipw AG über. Dabei wird der gesetzlich vorgesehene Einbezug der Sozialpartner rechtzeitig sicherzustellen sein.

Die bestehende Personalvorsorge bei der Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich (BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich) wird von der Rechtsformänderung nicht unmittelbar berührt. Bei der Überführung nach Fusionsgesetz in eine Aktiengesellschaft gehen sämtliche Rechte und Pflichten auf die Aktiengesellschaft über.

3.5.2 Übergangsbestimmung

Als Eigentümer des Betriebs verantwortet der Kanton den Übergang der heutigen Anstellungsverhältnisse nach kantonalem Recht zu den künftigen privatrechtlichen Anstellungen. Im Sinne einer Übergangsregelung wird in den Statuten der ipw AG vorgesehen, dass die wichtigsten Anstellungsbedingungen (Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung, Altersvorsorge) für die ipw-Mitarbeitenden für eine Übergangszeit von zwei Jahren ab Umwandlung der ipw in eine AG beibehalten bzw. nur zu ihren Gunsten geändert werden können.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Im Gesetz werden die Bedingungen für die Umwandlung der kantonalen ipw in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die mit der Umwandlung verbundenen Grundsätze, Rechte und Pflichten festgelegt. Nach der Umwandlung untersteht die Aktiengesellschaft dem OR, wobei die ipw AG selbstverständlich jederzeit übergeordnetem Recht (z. B. Richtplan, Planungs- und Baugesetz usw.) untersteht.

4.1 § 1 Firma und Sitz

Die Regelung der Rechtsnatur, des Namens und des Sitzes der Aktiengesellschaft ist konstitutiv und erfolgt gemäss OR. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen der Name und der Sitz der AG ausdrücklich genannt werden. Die Aktiengesellschaft wird unter dem Namen «Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland AG» mit Sitz in Winterthur mittels einer Umwandlung nach Fusionsgesetz eingerichtet.

4.2 § 2 Beteiligung des Kantons

Grundsätzlich kann der Rollenkonflikt des Kantons als Regulator, Gewährleister und Spitalbetreiber (vgl. Ziff. 2.5.2) nur durch eine Trennung des Kantons von der ipw vollständig gelöst werden. Dennoch wird der Kanton Zürich zum Zeitpunkt der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft alleiniger Aktionär sein. Danach soll er seine Anteile ganz oder teilweise veräussern können, sofern dabei die Ausrichtung der ipw AG auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt. Mit den gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für die Veräusserung der kantonalen Beteiligungsanteile wird sicher-

gestellt, dass massgebliche Veränderungen der Eigentümerstellung des Kantons etappiert erfolgen und auf einer der historisch gewachsenen Situation entsprechenden, demokratischen Legitimation beruhen. Die Handhabung der kantonalen Beteiligung an der ipw AG und insbesondere deren Veräusserung ist unter Ziff. 3.4.5 ausführlich erläutert.

4.3 § 3 Aktionärsrechte des Kantons

Die mit der kantonalen Beteiligung verbundenen Aktionärsrechte gemäss OR werden vom Regierungsrat ausgeübt.

4.4 § 4 Eigentümerstrategie

Der Regierungsrat legt für die ipw AG gestützt auf § 13 Abs. 2 VOG RR eine Eigentümerstrategie fest. Diese umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung des Regierungsrates als Eigner der Beteiligung. Sie enthält Vorgaben zur Vertretung des Eignerinteresses in den Organen der ipw AG, zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die Eigentümerstrategie für die ipw AG sowie den jährlichen Bericht über deren Umsetzung zur Information. Im Weiteren informiert er den Kantonsrat jährlich über den Geschäftsbericht der ipw AG. Er unterstützt damit den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über den Regierungsrat und die Verwaltung (siehe Ziff. 3.2.2).

4.5 § 5 Haftung

Bisher besteht bei der ipw eine Haftung des Kantons. Damit wird die ipw gegenüber anderen Listenspitälern bevorteilt. Als Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR wird die ipw AG nach Privatrecht haften.

Für die im Rahmen der Umwandlung an die ipw AG übergegangenen Verbindlichkeiten der kantonalen ipw haftet der Kanton gemäss Fusionsgesetz (Art. 101 FusG). Dies muss im kantonalen Gesetz nicht eigens festgehalten werden.

Inwieweit aufgrund von Art. 46 Abs. 2 der Kantonsverfassung aufgrund des Leistungsauftrags gemäss Spitalliste eine Kausalhaftung der ipw AG und eine subsidiäre Haftung des Kantons bestehen, kann an dieser Stelle offenbleiben, weil die ipw AG in dieser Hinsicht genau gleich zu betrachten und zu behandeln wäre wie alle anderen Listenspitäler.

4.6 § 6 Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht über die kantonale Verwaltung obliegt gemäss Finanzkontrollgesetz der Finanzkontrolle. Für bedeutende Beteiligungen des Kantons sehen die PCG-Richtlinien des Regierungsrates gewisse Finanzaufsichtsfunktionen vor, namentlich die Prüfung der Rechenschaftsablage im Rahmen der konsolidierten Rechnung, der Berichterstattung zur Umsetzung der Eigentümerstrategie und des Risikocollings. Soweit es sich bei den betroffenen Beteiligungen um privatrechtliche Einheiten handelt, sind diese vorgesehenen Finanzaufsichtsfunktionen in der Finanzkontrollgesetzgebung noch nicht sachgerecht abgebildet. Soweit dies durch eine entsprechende Gesetzesrevision bereinigt wird, wird diese auch gegenüber der ipw AG als bedeutende Beteiligung des Kantons im Sinne der PCG-Richtlinien greifen müssen. Dies soll durch die Bestimmung in § 6 bereits bei der Umwandlung der ipw in eine AG klargestellt werden.

4.7 § 7 Gründung der Aktiengesellschaft

a. Umwandlung der Amtsstelle

Das bestehende Amt ipw wird gemäss Art. 100 des Fusionsgesetzes (FusG) in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Regierungsrat ist für die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft zuständig und legt die Eröffnungsbilanz fest.

Ausserdem wird das heute beim Kanton liegende Eigentum an den Immobilien auf den baurechtsbelasteten Grundstücken auf die ipw AG übertragen. Die entsprechenden Werte werden in der Eröffnungsbilanz der ipw AG nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen als Beteiligung im Eigenkapital bzw. als Darlehensforderung im Fremdkapital bilanziert. Für die als Eigenkapital eingebrachten Werte erhält der Kanton den Gegenwert in Form von Aktien der ipw AG. Das als Darlehen eingebrachte Fremdkapital hat die ipw AG marktgerecht zu verzinsen.

Da der Kanton als Alleinaktionär zu Beginn auch alleiniger Besitzer der ipw AG ist, hat die Übertragung der Bauten grundsätzlich keine Auswirkung auf den Finanzhaushalt des Kantons. Der Buchwert aller Gebäude der ipw beläuft sich Ende 2014 auf etwa 50 Mio. Franken. Dieser Wert untersteht aufgrund von Abschreibungen und Neuinvestitionen laufenden Anpassungen und wird bis zum Umwandlungszeitpunkt voraussichtlich noch mehrmals ändern. Er muss im Vorfeld der Umwandlung aufgrund einer Bewertung konkret festgelegt werden.

Im Rahmen der Umwandlung wählt der Regierungsrat die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates der ipw AG, der aus fünf bis neun Mitgliedern bestehen soll. Die Einsetzung dieses Gremiums ist Voraussetzung für das Bestehen einer Aktiengesellschaft (Art. 629 OR). Weiter muss bei der Umwandlung die erste aktienrechtliche Revisionsstelle bestimmt werden. Auch diese Wahl wird durch den Regierungsrat getroffen.

4.8 § 8 Gründung der Aktiengesellschaft

b. Statuten

4.8.1 Zweckbestimmung

Die Statuten enthalten die für die ipw AG geltenden Regelungen im Detail und orientieren sich an den gesetzlich vorgeschriebenen Inhalten (Art. 626 OR). Im Zusammenhang mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird der Regierungsrat die Statuten festlegen. In diesen muss u. a. der Zweck der Aktiengesellschaft geregelt werden (siehe Art. 626 OR). Dieser steckt das Handlungsfeld der AG ab und soll einen Handlungsspielraum offenlassen, um auf künftige Entwicklungen im Gesundheitswesen ohne Zweckänderung reagieren zu können.

Der Zweck des heutigen kantonalen Amtes wird von der ipw AG grundsätzlich weiterverfolgt: Die ipw AG behandelt, betreut und pflegt psychisch erkrankte Menschen, insbesondere aus den Regionen Winterthur und Zürcher Unterland. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere psychiatrische und psychotherapeutische Dienstleistungen regional oder überregional erbringen.

Darüber hinaus wird der Aktiengesellschaft die Möglichkeit gegeben, weitere Tätigkeiten auszuüben, wenn diese geeignet erscheinen, den Zweck der Gesellschaft direkt oder indirekt zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen. Diese Tätigkeiten werden nicht näher umschrieben oder eingegrenzt, um das Feld für künftige Entwicklungen nicht von vornherein zu beschränken. Die Aufnahme von entsprechenden Geschäftstätigkeiten ist direkt verknüpft mit der langfristigen strategischen Ausrichtung des Unternehmens. Die entsprechende Entscheidungskompetenz muss daher folgerichtig beim Verwaltungsrat liegen, der als strategisches Führungsorgan die Verantwortung für die ipw AG trägt.

Weiter wird in den Statuten die Möglichkeit aufgeführt, dass die ipw AG Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben sowie sich an anderen Unternehmen beteiligen kann. Das Umfeld der Spitalversorgung ändert sich laufend. Es ist kaum möglich, die Entwicklungen über die nächsten fünf bis zehn Jahre im Einzelnen vorauszusehen. Gewisse neue Formen der Leistungserbringung zeichnen sich bereits heute ab: So sind z. B. der Zusammenschluss von Spitalern, die Kooperation mit Partnerspitalern, die Bildung von wirtschaftlich integrierten Behandlungsketten und -netzen, die Zusammenlegung oder Auslagerung von Betriebsbereichen oder die Kooperation mit privaten Unternehmen mögliche Entwicklungen, welche die ipw rasch und flexibel reagieren können muss. Damit verbundene Risiken werden im Rahmen eines Risikomanagements gemäss den Vorgaben in der Eigentümerstrategie kontrolliert.

Die Zweckbestimmung enthält auch die Möglichkeit, dass die ipw AG im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern kann. Damit wird sichergestellt, dass die ipw AG beispielsweise bei einer Zusammenarbeit mit Dritten oder bei zusätzlichem Landbedarf ausserhalb der bestehenden Landreserven betrieblich sinnvoll handeln kann.

4.8.2 Übergangsregelung Personal

Die Anstellungen der Mitarbeitenden der ipw AG sind privatrechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des OR (Art. 319–362). Deshalb müssen die vorgesehenen Übergangsregelungen ausdrücklich in die Statuten aufgenommen werden. Die zentralen Arbeitsbedingungen (Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge) sollen während einer Frist von zwei Jahren ab Umwandlung der ipw in eine AG nicht zuungunsten der Personen verändert werden dürfen, die zum Zeitpunkt der Umwandlung der ipw in eine AG bei der ipw angestellt waren.

Diese Regelung dient der Vertrauensbildung. Sie ermöglicht es dem bei der Umwandlung der ipw bereits bei der ipw angestellten Personal, die Entwicklung der ipw AG und die Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse in der Startphase unter unveränderten Anstellungsbedingungen zu verfolgen. Aufgrund der Übergangsregelung wird die ipw AG während der Übergangsfrist über zwei verschiedene Personalkategorien (von der Anstalt übernommenes Personal sowie von der ipw AG neu angestelltes Personal) verfügen und dadurch auch einen administrativen Mehraufwand haben. Dies ist während der zweijährigen Übergangsdauer in Kauf zu nehmen.

4.9 § 9 Immobilien

4.9.1 Baurechte

Die ipw AG erwirtschaftet die Finanzmittel für ihre Investitionen eigenständig. Damit sie Investitionsentscheide in eigener Kompetenz und Verantwortung fällen kann, werden ihr auf den von ihr genutzten oder als Landreserve vorgesehenen Grundstücken des Kantons Baurechte eingeräumt. Die Ausarbeitung der Baurechtsverträge im Detail einschliesslich der Festlegung des Baurechtsperimeters erfolgt auf den Zeitpunkt der Verselbstständigung bzw. Umwandlung hin (Details siehe auch Ziff. 3.3.1 Baurechte).

Die Eckwerte der Baurechtsverträge tragen dem Ausgleich zwischen den Interessen des Baurechtsgebers Kanton (finanzielle Interessen, Sicherung des Bodens als strategische Landreserve des Kantons, Sicherung Klinikstandort Stadt Winterthur) und denjenigen der Baurechtsnehmerin ipw AG (autonomes, an betrieblichen Interessen orientiertes Verfügen über die Liegenschaften) Rechnung.

Die Baurechte werden an den in § 8 Abs. 1 gesetzlich statuierten Zweck der Aktiengesellschaft gebunden. So stellt der Kanton als Baurechtsgeber sicher, dass die Baurechtsnehmerin unabhängig der späteren Beteiligungsverhältnisse an der ipw AG auf dem Gelände weiterhin Dienstleistungen im Bereich der psychiatrisch-psychotherapeutischen sowie damit verwandten Behandlungs- und Betreuungsleistungen erbringt.

Die Baurechte werden als selbstständige, dauernde und übertragbare Baurechte ausgestaltet und bei der Errichtung als Grundstücke im Grundbuch aufgenommen. Dies ermöglicht es der ipw AG, bei Bedarf die Baurechte zur Sicherung von Darlehen nutzen zu können. Die konkrete Ausgestaltung der Baurechtsverträge wird auf den Umwandlungszeitpunkt der ipw AG zwischen Baurechtsgeber und Baurechtsnehmerin ausgehandelt.

Die ipw AG hat für die gesamte Dauer des Baurechts (vorgesehen sind 60 Jahre, mit der Möglichkeit einer Verlängerung im gegenseitigen Einvernehmen auf höchstens 100 Jahre) einen marktgerechten Baurechtszins an den Baurechtsgeber zu entrichten. Die konkreten Werte werden auf den Zeitpunkt der Umwandlung der ipw in eine AG vertraglich festgelegt.

Mit der Übertragung der Bauten und der Einrichtung der Baurechte geht die Verantwortung für die Immobilien vollständig auf die ipw AG über. In der Folge entscheidet die ipw AG selbstständig über alle Gesichtspunkte des Immobilienmanagements. Sie bestimmt im Rahmen des Zwecks der Baurechte auch über alle Investitionsgeschäfte.

Die Genehmigung der damit verbundenen baulichen Vorhaben – seien es Unterhalts-, Instandsetzungs-, Umbau-, Neubau- oder Rückbaumassnahmen – sowohl bezüglich Planung als auch Verwirklichung liegt somit in der Kompetenz von Verwaltungsrat und Geschäftsführung der ipw AG. Die genannten Organe sind auch verantwortlich für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Vorhaben.

Für bestimmte Geschäfte, welche die Erfüllung des Baurechtszwecks infrage stellen können, wird dem Baurechtsgeber im Baurechtsvertrag ein Genehmigungsvorbehalt eingeräumt. Dies kann bei der Übertragung der Baurechte auf einen Dritten, bei der langfristigen Vermietung, bei der Vergabe von Unterbaurechten sowie bei Belastungen der Baurechte der Fall sein.

Mit Erlöschen der Baurechte fallen die Bauten und Anlagen dem Baurechtsgeber heim und werden wieder Bestandteil der Grundstücke; der Baurechtsgeber erhält das volle Verfügungsrecht über seine Grundstücke zurück. Für die heimfallenden Bauten und Anlagen hat der Baurechtsgeber der Baurechtsnehmerin eine Entschädigung zu leisten. Die Höhe der Heimfallentschädigung wird zum Zeitpunkt des Heimfalls von den Parteien nach den im Baurechtsvertrag enthaltenen Regeln einvernehmlich festgelegt.

4.9.2 Vorkaufsrecht der ipw AG

Für den Fall, dass sich der Kanton während der Laufzeit der Baurechtsverträge von den davon betroffenen Grundstücken trennen will, räumt er der ipw AG ein unlimitiertes Vorkaufsrecht gemäss Art. 682 Abs. 2 ZGB ein, das im Grundbuch eingetragen wird. Dies gibt der ipw AG die notwendige Sicherheit, um am jetzigen Standort langfristig planen und investieren zu können.

4.10 § 10 Mobilien

Es kann auf die Ausführungen unter Ziff. 3.4.3 verwiesen werden.

4.11 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über die ipw berührt keine weitere kantonale Gesetzgebung. Auf Verordnungsebene werden verschiedene Anpassungen notwendig, unter anderem bei der Verordnung über die kantonalen psychiatrischen Spitäler, der Verordnung der Gesundheitsdirektion über

den Vollzug der Taxordnung der kantonalen Spitäler, der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) und der Verordnung der Gesundheitsdirektion über die Führungsstruktur der ipw.

5. Auswirkungen des Neuerlasses

5.1 Wirkung und Nutzen

5.1.1 Auswirkungen auf die ipw

Mit der dargestellten Umwandlung des heutigen kantonalen Amtes ipw in eine Aktiengesellschaft wird eine flexible Ausgangslage geschaffen, damit der Betrieb seine heute gute Position im verstärkten Wettbewerb langfristig behaupten kann. Die ipw verfügt so über den nötigen Handlungsspielraum, um auf künftige Herausforderungen unter Berücksichtigung der betrieblichen Bedürfnisse rasch, flexibel und verlässlich reagieren zu können.

Die ipw AG wird die bisher erbrachten Leistungen fortführen. In der Zweckbestimmung der Aktiengesellschaft wird festgehalten, dass die ipw AG – wie bis anhin – ein Spital zur Behandlung psychisch erkrankter Menschen, insbesondere aus der Region Winterthur und Zürcher Unterland, betreibt. Spitalambulante und teilstationäre Leistungen sind damit mit gemeint. Dabei gelten dieselben Qualitätsmassstäbe wie vor der Umwandlung und wie bei anderen Leistungsanbietern. Auch die ipw AG wird Leistungsaufträge des Kantons erhalten können, solange sie wie die anderen Leistungserbringer der Spitalliste die kantonalen Anforderungen erfüllt und der Bedarf vorhanden ist. Darüber hinaus wird die ipw AG Tätigkeiten ausüben können, die den Zweck der Gesellschaft direkt oder indirekt fördern oder die mit diesem zusammenhängen.

Für die Mitarbeitenden der ipw bringt die Änderung der Rechtsform einen Wechsel zu privatrechtlichen Anstellungen. Dieser Wechsel ermöglicht es der ipw AG als Arbeitgeberin, die Anstellungsbedingungen marktgerecht auszugestalten. Für die Mitarbeitenden, die vor der Umwandlung der ipw in eine AG bereits bei der ipw angestellt waren, ist eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen, während der die wichtigsten Anstellungsbedingungen unverändert beibehalten werden.

Mit der Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft wird die ipw AG steuerpflichtig. Die ungefähre Steuerbelastung wird zwischen 20 und 25% des Reingewinnes sowie bei 0,75% des steuerbaren Kapitals liegen.

5.1.2 Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in der Region Winterthur – Zürcher Unterland

Zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit stehen dem Kanton verschiedene Instrumente zur Verfügung, insbesondere der Erlass von Gesetzen und Verordnungen, das gesundheitspolizeiliche Bewilligungs- und Aufsichtswesen, die Spitalplanung, das Tarifwesen, die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten von Leistungserbringern (vgl. § 22 SPFG), die Förderung der Leistungs- und Kostentransparenz und der direkte Eingriff bei drohendem Versorgungsnotstand (vgl. § 20 SPFG).

Mit diesen Instrumenten ist eine wirkungsvolle Steuerung der Spitalversorgung im ganzen Kantonsgebiet sichergestellt. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit in der klinischen, nicht-universitären Versorgung ist es nicht notwendig, dass der Kanton selber als Leistungserbringer auftritt. Es ist auch keine Sonderbehandlung einzelner Spitäler wie der ipw gegenüber anderen Listenspitälern angezeigt. Die qualitativ gute Spitalversorgung in der Region Winterthur – Zürcher Unterland ist durch die Rechtsformänderung der ipw nicht gefährdet. Umgekehrt wird die ipw durch den Wechsel der Rechtsform gestärkt, weil sie flexibel und zeitgerecht auf künftige Entwicklungen reagieren kann.

Die Verselbstständigung und Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft haben keine Auswirkungen auf Leistungen in nicht kostendeckenden, aber versorgungsnotwendigen Bereichen. Diese Leistungsbereiche werden mit den Instrumenten des SPFG gezielt finanziell unterstützt. Der Kanton macht dabei keinen Unterschied zwischen eigenen und fremden, leistungsbeauftragten Kliniken.

Weil der Sicherstellung der Versorgungsqualität eine zentrale Bedeutung zukommt, wird die Qualität der psychiatrischen Versorgung im Einzugsgebiet der ipw vor, während und nach deren Umwandlung in eine Aktiengesellschaft überwacht, um die Gewährleistung der Versorgungsqualität objektiv darstellen und nachvollziehen zu können.

5.2 Finanzielle Folgen für den Kanton

Die Umwandlung eines kantonalen Amtes in eine Aktiengesellschaft ist mit verschiedenen Aufwendungen verbunden, beispielsweise Kosten für die Erstellung der Umwandlungsunterlagen (insbesondere Umwandlungsbilanz, -inventar, -bericht), Leistung einer Emissionsabgabe, Handelsregistergebühren, Gebühren für die Errichtung und den Eintrag der Baurechte. Diese können erst beziffert werden, wenn die konkreten Rahmenbedingungen der Umwandlung bekannt sind.

Bei der Umwandlung der ipw in eine Aktiengesellschaft werden Gebäude- und Anlagenwerte auf die ipw AG übertragen. Da der Kanton zum Umwandlungszeitpunkt Alleinaktionär sein wird, hat diese Übertragung grundsätzlich keine Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Kantons. Der Buchwert der Gebäude, der ständigen Veränderungen unterworfen ist, beläuft sich Ende 2014 auf rund 50 Mio. Franken. Der nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen zum Zeitpunkt der Umwandlung festzulegende Wert wird neu als Beteiligung des Kantons zu bilanzieren sein.

Im Hinblick auf die Rechnungslegungsvorschriften und insbesondere den Grundsatz des «true and fair view» muss die Werthaltigkeit der bei der Umwandlung vorhandenen Werte auf den Zeitpunkt der konkreten Umwandlung überprüft werden. Dies kann zu entsprechenden Auf- oder Abwertungen in der Bilanz des Kantons führen. Grundsätzlich soll die Rechtsformänderung bezüglich des Staatshaushaltes saldoneutral durchgeführt werden. Für eingebrachte Sachwerte erhält der Kanton Aktien im entsprechenden Umfang.

5.3 Auswirkungen auf KMU-Betriebe

Der Rechtsformwechsel der kantonalen ipw zur ipw AG hat keine administrativen oder finanziellen Auswirkungen auf KMU-Betriebe im Kanton Zürich.

5.4 Referendum

Nach Art. 33 Abs. 1 lit. a KV untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum.

5.5 Erledigung der Motion KR-Nr. 201/2010 betreffend Versetzung der Psychiatrie

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. Juni 2011 folgende von Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, und Kantonsrätin Eva Gutmann, Zürich, am 5. Juli 2010 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesrevision zu unterbreiten, welche die Ausgliederung der kantonalen psychiatrischen Kliniken und deren Überführung in eine rechtlich selbstständige Organisation zum Inhalt hat.

Die rechtliche Verselbstständigung der kantonalen psychiatrischen Kliniken setzt voraus, dass die notwendigen betrieblichen und versorgungsstrukturellen Voraussetzungen für einen nachhaltig erfolgreichen eigenständigen Betrieb dieser Spitäler sichergestellt sind. Der Regierungsrat hat in Beschluss Nr. 705/2014 diese Voraussetzungen und die bereits getroffenen Reorganisationsvorhaben dargestellt und die weiter erforderlichen Massnahmen eingeleitet.

Die Motion KR-Nr. 201/2010 ist hinsichtlich der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) mit dieser Gesetzesvorlage erfüllt.

Für die beiden universitären psychiatrischen Kliniken KJPD und PUK hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 705/2014 eine Zusammenlegung beschlossen, um günstige Voraussetzungen für die rechtliche Verselbstständigung zu schaffen. Das Fusionsprojekt läuft und wird auf den 1. Januar 2016 umgesetzt sein. Parallel dazu werden die gesetzlichen Grundlagen für eine anschliessende rechtliche Verselbstständigung der PUK in der Form einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt erarbeitet. Die Vernehmlassung der entsprechenden Vorlage erfolgt im Sommer 2015, die Verabschiedung durch den Regierungsrat im Januar 2016. Damit werden die Anliegen der Motion auch für den KJPD und die PUK erfüllt sein.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher zur Kenntnis zu nehmen, dass die Motion mit dieser Gesetzesvorlage für die ipw umgesetzt ist und mit den laufenden Reorganisations- und Gesetzgebungsvorhaben betreffend KJPD und PUK im Januar 2016 umgesetzt sein wird.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi

Inhaltsverzeichnis zur Weisung

1. Zusammenfassung	4
2. Ausgangslage	6
2.1 Stationäre Psychiatrische Versorgung im Kanton Zürich	6
2.2 Die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw)	7
2.3 KVG-Revision vom 21. Dezember 2007	9
2.4 Spitallandschaft Schweiz	10
2.5 Handlungsbedarf und Lösungsansatz	12
2.5.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit der ipw	13
2.5.2 Klärung der Aufgaben und Rollen des Kantons	14
2.5.3 Lösungsansatz	16
2.5.4 Ergebnis der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf	17
3. Grundzüge der neuen Regelung	20
3.1 Rechtsform	20
3.2 Steuerung und Aufsicht	21
3.2.1 Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen	22
3.2.2 Eigentümerstrategie und Aktionärsbindungsverträge	23
3.2.3 Berichterstattung	24
3.2.4 Risikomanagement und Beteiligungscontrolling	25
3.2.5 Übertragung von Aktien/Verkauf	25
3.3 Liegenschaften	27
3.3.1 Baurechte	27
3.3.2 Immobilienprozesse	28
3.4 Finanzen	28
3.4.1 Controlling	29
3.4.2 Kapitalisierung der ipw AG	29
3.4.3 Vorgehen bei der Umwandlung	30
3.4.4 Bauprojekte	31
3.4.5 Bilanzierung der Beteiligung beim Kanton	31
3.5 Personal	33
3.5.1 Personalrecht	33
3.5.2 Übergangsbestimmung	34

4.	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	34
4.1	§ 1 Firma und Sitz	34
4.2	§ 2 Beteiligung des Kantons	34
4.3	§ 3 Aktionärsrechte des Kantons	35
4.4	§ 4 Eigentümerstrategie	35
4.5	§ 5 Haftung	35
4.6	§ 6 Finanzaufsicht	36
4.7	§ 7 Gründung der Aktiengesellschaft	
	a. Umwandlung der Amtsstelle	36
4.8	§ 8 Gründung der Aktiengesellschaft	
	b. Statuten	37
4.8.1	Zweckbestimmung	37
4.8.2	Übergangsregelung Personal	38
4.9	§ 9 Immobilien	39
4.9.1	Baurechte	39
4.9.2	Vorkaufsrecht der ipw AG	40
4.10	§ 10 Mobilien	40
4.11	Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts	40
5.	Auswirkungen des Neuerlasses	41
5.1	Wirkung und Nutzen	41
5.1.1	Auswirkungen auf die ipw	41
5.1.2	Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in der Region Winterthur – Zürcher Unterland	42
5.2	Finanzielle Folgen für den Kanton	42
5.3	Auswirkungen auf KMU-Betriebe	43
5.4	Referendum	43
5.5	Erledigung der Motion KR-Nr. 201/2010 betreffend Verselbstständigung der Psychiatrie	43