

Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2014

**5153**

**Gesetz  
über die Kantonsspital Winterthur AG**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2014,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

§ 1. Unter der Firma «Kantonsspital Winterthur AG» (KSW AG) besteht eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR mit Sitz in Winterthur. Firma und Sitz

§ 2. <sup>1</sup> Der Kanton Zürich kann sich am Aktienkapital der KSW AG beteiligen. Zum Zeitpunkt der Gründung der Aktiengesellschaft ist er alleiniger Aktionär. Beteiligung des Kantons

<sup>2</sup> Der Kanton kann Aktien der KSW AG nach einer Sperrfrist von zwei Jahren auf Dritte übertragen, sofern die Ausrichtung der KSW AG auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt.

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

<sup>4</sup> Bei der Veräusserung von Anteilen des Kantons unterhalb der Beteiligungsquote von 51% haben die Stadt Winterthur und die Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur ein unlimitiertes Vorkaufsrecht.

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

§ 4. <sup>1</sup> Der Regierungsrat legt eine Eigentümerstrategie für die KSW AG fest und informiert den Kantonsrat darüber. Eigentümerstrategie

<sup>2</sup> Die Eigentümerstrategie umfasst insbesondere:

- a. mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer oder Miteigentümer der KSW AG,
- b. strategische Vorgaben an die KSW AG 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 KSW AG,
- e. Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat überprüft die Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre und führt sie nach.

<sup>4</sup> Solange der Kanton eine bedeutende Beteiligung an der KSW AG hält, informiert der Regierungsrat den Kantonsrat jährlich über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und den Geschäftsbericht der KSW AG.

Haftung § 5. Die Haftung der KSW 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 öffentlich-rechtlichen Anstalt § 7. <sup>1</sup> Die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt «Kantons-  
spital Winterthur» wird gemäss Art. 100 des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 mit Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Regierungsrat trifft die notwendigen Vorkehrungen.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Er legt die Eröffnungsbilanz fest.

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

§ 8. <sup>1</sup> Der Regierungsrat beschliesst die Gründungsstatuten der KSW AG und legt darin folgenden Gesellschaftszweck fest: b. Gründungsstatuten

- a. Die KSW AG betreibt ein Spital, das akutsomatische Behandlungen für die Bevölkerung insbesondere der Stadt und der Region Winterthur erbringt. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere medizinische Dienstleistungen regional oder überregional erbringen.
- b. Die KSW AG kann alle Tätigkeiten ausüben, die geeignet erscheinen, ihren Zweck zu fördern oder die mit diesem zusammenhängen.
- c. Die KSW AG kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten und betreiben und sich an anderen Unternehmen beteiligen.
- d. Die KSW AG kann im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern.

<sup>2</sup> Für das im Zeitpunkt der Umwandlung bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt «Kantonsspital Winterthur» angestellte Personal sehen die Gründungsstatuten folgende Regelung vor:

Die Bestimmungen betreffend Lohn, Kündigungsmodalitäten, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Altersvorsorge dürfen während zweier Jahre nach der Gründung der Aktiengesellschaft nicht zuungunsten der Personen, die am Gründungstag bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt angestellt gewesen sind, verändert werden.

§ 9. <sup>1</sup> Der Kanton räumt der KSW AG auf den Zeitpunkt der Gründung Baurechte an folgenden Grundstücken zur Nutzung im Rahmen des Gesellschaftszwecks gemäss § 8 Abs. 1 ein: Immobilien

- a. an den vom Kantonsspital Winterthur genutzten Grundstücken,
- b. an den Grundstücken Kat.-Nr. 9204 und Kat.-Nr. 9205 (Areale der ehemaligen Brauerei Haldengut) als Reserve zur Entwicklung des Betriebs.

<sup>2</sup> Die KSW AG hat während der Dauer der Baurechte ein unlimitiertes Vorkaufsrecht an diesen Grundstücken. Das Vorkaufsrecht wird im Grundbuch eingetragen.

§ 10. <sup>1</sup> Das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 wird aufgehoben. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

<sup>2</sup> Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

c. Nach dem Inhalt der Anordnung

§ 44. <sup>1</sup> Die Beschwerde ist unzulässig

lit. a–e unverändert.

f. im Gesundheitsbereich gegen

1. Leistungsaufträge des Regierungsrates für das Universitätsspital Zürich,

2. Entscheide des Regierungsrates über Leistungsvereinbarungen seiner Direktionen mit diesem Spital,

Ziff. 3 unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## 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 – verstärkt worden. Der langfristige Erfolg eines Spitals hängt damit wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, bestmöglichen Behandlungswegen innerhalb des Spitals, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab.

Der Kanton Zürich hat als Betreiber eigener Spitäler auf diese Veränderung des Umfelds reagiert und die Positionierung seiner Spitalbetriebe in Prüfung gezogen. Beim Kantonsspital Winterthur (KSW) hat sich dabei ein Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Handlungsfeldern gezeigt:

- Einerseits ist die Wettbewerbsfähigkeit des Kantonsspitals Winterthur unter den neuen Rahmenbedingungen und damit seine Leistungsfähigkeit in der Spitalversorgung des Kantons und der Region langfristig zu sichern. Das Spital untersteht den gleichen Bedingungen und Vorgaben wie alle anderen Listenspitäler und muss konsequent im Rahmen seiner Unternehmensstrategie handeln können. Dies setzt voraus, dass es 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, teils 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 öffentlich-rechtlichen Anstalt Kantonsspital Winterthur in eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR können bei zweckmässiger Ausgestaltung die betrieblichen Anforderungen im neuen Spitalversorgungsumfeld sowohl kurz- wie langfristig bestmöglich abgedeckt werden. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter am KSW oder Beteiligungen des Kantonsspitals Winterthur an anderen Spitälern offen. Gleichzeitig werden damit die Voraussetzungen für eine konsequente Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Spitalversorgung geschaffen.

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

Im Gegensatz dazu ändert sich mit der Rechtsformänderung das Verhältnis zwischen dem KSW und dem Kanton als dessen Eigentümer grundlegend, auch wenn der Kanton bei der Gründung der Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Die Kantonsspital Winterthur AG (KSW AG) ist nicht mehr als teilautonomer 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 (PCG-Richtlinien) neu geordnet werden. Als zentrales Steuerungsinstrument wird der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie festlegen.

Mit der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verknüpft. Der Kanton übernimmt bei der Gründung das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf Weiteres Alleineigentümer der KSW AG. Er kann seinen Anteil an der KSW AG unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen teilweise oder vollständig veräussern (vgl. § 2).

Das Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG legt die Rahmenbedingungen für die Gründung der Aktiengesellschaft fest, die gemäss Fusionsgesetz in Form einer Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft erfolgen soll. Nach ihrer Gründung wird die Aktiengesellschaft den aktienrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) unterstehen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Spitalversorgung im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich verfügt über eine bedarfsgerechte, gute und effiziente Spitalversorgung. Sie zeichnet sich durch eine im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittliche Effizienz bei gleichzeitig grosser Zufriedenheit der Bevölkerung aus. Die jährlich durchgeführte Zufriedenheitsbefragung der Bevölkerung ergibt konstant sehr gute Ergebnisse, und die durchschnittlichen Prämien der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) liegen im Kanton Zürich nach wie vor unter dem schweizerischen Mittelwert.

Im Bereich der stationären Akutsomatik stützt sich die Spitalversorgung des Kantons Zürich auf rund 25 Leistungserbringer ab, die auf der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik aufgeführt sind und damit über einen kantonalen Leistungsauftrag verfügen. Den Spitälern steht es grundsätzlich frei, um welche Leistungsaufträge sie sich bewerben. Sie werden jedoch nur dann auf die Spitalliste aufgenommen, wenn sie ein umfassendes Paket von Leistungen der Basisversorgung in sämtlichen Leistungsbereichen anbieten. Einzig bei Spezialkliniken ohne Notfallstation, die nur elektive Leistungen in bestimmten Leistungsgruppen anbieten, wird auch die Basisversorgung auf die entsprechenden Leistungsbereiche beschränkt. Mit dieser Systematik der Zürcher Spitalplanung ist in Verbindung mit der gesetzlichen Aufnahmepflicht der Listenspitäler sichergestellt, dass der Bevölkerung im ganzen Kantonsgebiet eine rasch zugängliche, umfassende Spitalversorgung zur Verfügung steht – unabhängig davon, ob die Leistungsaufträge von öffentlichen oder privaten Spitälern erfüllt werden. Es steht den Listenspitälern nicht frei, einzelne Leistungen der Basisversorgung nach eigenem Gutdünken aus ihrem Angebot zu streichen – das sogenannte «Rosinenpicken» wird mit dem Leistungsgruppenkonzept der Zürcher Spitalplanung unterbunden. Im Gegenzug sind die Listenspitäler berechtigt, ihre stationären Leistungen zulasten der OKP abzurechnen, wobei der Kanton gemäss Bundesrecht einen Teil der fallbezogenen Pauschalvergütungen übernehmen muss. Daneben können die Listenspitäler ambulante OKP-Leistungen sowie weitere Leistungen für Zusatzversicherte Patientinnen und Patienten erbringen. Die Zürcher Spitalplanungssystematik hat sich in der Praxis bewährt und wurde auf Empfehlung der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz von zahlreichen weiteren Kantonen übernommen.

2012 behandelten die Zürcher Listenspitäler rund 180 000 stationäre Patientinnen und Patienten. Sie rechneten dafür rund 1,9 Mrd. Franken zulasten der OKP ab. Der Fallpauschalenanteil des Kantons für diese stationären Leistungen betrug rund 1 Mrd. Franken. Neben

den stationären Behandlungen erbringen die Spitäler auch umfangreiche ambulante Dienstleistungen. Diese tragen typischerweise rund einen Viertel an den Gesamtertrag bei.

Die Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik weisen verschiedene Rechtsformen und Trägerschaften auf. Lediglich zwei der rund 25 Listenspitäler stehen im Eigentum des Kantons, das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur.

## **2.2 Das Kantonsspital Winterthur**

Das heutige KSW wurde 1876 durch die Stadt Winterthur als städtisches Einwohnerspital mit 90 Betten errichtet. Aufgrund eines missglückten Eisenbahnprojektes verschuldete sich die Stadt Winterthur kurz darauf so stark, dass sie ihr Einwohnerspital verkaufen musste. Der Kanton Zürich bot sich als Käufer an und kam so 1886 in den Besitz des Spitals, das er in der Folge als unselbstständige kantonale Anstalt führte. Dies führte in der Spitalregion Winterthur zu einer Sonderlösung, indem hier im Gegensatz zu allen anderen Spitalregionen des Kantons die Gemeinden nicht in die Trägerschaft eines kommunalen oder Zweckverbandsspitals eingebunden waren. Die Trägerschaft des KSW lag alleine beim Kanton, während er im Gegenzug den Gemeinden der Spitalregion Winterthur einen Teil der KSW-Betriebskosten überband. Damit waren diese Gemeinden bei der Mitfinanzierung des Spitalbetriebs zwar grundsätzlich gleich eingebunden wie die Gemeinden in den übrigen Spitalregionen, mussten jedoch keine Vorfinanzierung für Investitionsvorhaben leisten, weil dies der Kanton übernahm. Mit Einführung der neuen Spitalfinanzierung wurden die Spitalregionen auf Anfang 2012 im ganzen Kanton aufgehoben und die Gemeinden von der Mitfinanzierung der Spitalleistungen entbunden. Damit wurde die Leistungsfinanzierung grundsätzlich von der Spitalträgerschaft getrennt. Die öffentliche Mitfinanzierung der Spitalleistungen obliegt nun bei allen Listenspitälern dem Kanton, während die Spitalträgerschaft weiterhin öffentlichen wie auch privaten Trägern offensteht. Einzig das KSW wird als regionales Spital als Folge der geschichtlichen Entwicklung immer noch vom Kanton selbst betrieben.

Das KSW hat sich in den letzten 138 Jahren vom kleinen Einwohner- und Stadtspital zu einem modernen Akutspital entwickelt, dessen Einzugsgebiet weit über die Region Winterthur hinausreicht. Es behandelt jährlich rund 25 000 stationäre und knapp 170 000 ambulante Patientinnen und Patienten. Das KSW deckt als Listenspital die stationäre Grundversorgung in der Region Winterthur und die spezialisierte Versorgung im Grossraum Winterthur und den angrenzenden Regionen ab. Es ist in seinem Einzugsgebiet sehr gut verankert und genießt



ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung, was sich im vergleichsweise hohen Anteil (rund 80%) von Patientinnen und Patienten aus der Region zeigt. Gute Kontakte zu Hochschulen und Ausbildungsstätten sowie interne Ausbildungsangebote erlauben es, qualifizierte Nachwuchskräfte zu rekrutieren. Unter den Finanzierungsvoraussetzungen der letzten Jahre gelang es dem KSW, seine Stellung als eines der wirtschaftlichsten Spitäler sowohl des Kantons Zürich als auch der Schweiz zu festigen.

Das KSW wurde mit dem Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 (KSWG; LS 813.16) auf den 1. Januar 2007 in eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit übergeführt. Ziel dieser Verselbstständigung war es, die politisch-strategische Ebene von der operativen Betriebsführung zu trennen, eine wirkungsvollere Steuerung des KSW sicherzustellen, die Transparenz zu verbessern sowie den unternehmerischen Handlungsspielraum des Spitals zu vergrössern (vgl. Vorlage 4042).

Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt das KSW heute über eine begrenzte betriebliche Autonomie, untersteht aber weiterhin vielfältigen politischen Einflüssen aufgrund der Wahl des Spitalrats durch den Regierungsrat, der Genehmigung dieser Wahl durch den Kantonsrat, der Einsitznahme der Gesundheitsdirektion im Spitalrat, des Vorbehalts der Genehmigung durch den Regierungsrat für wichtige Anstaltsreglemente und Beteiligungen an anderen Unternehmen sowie des Vorbehalts der Genehmigung durch den Regierungsrat und den Kantonsrat für die Auslagerung von Betriebsteilen oder die Gründung privatrechtlicher Gesellschaften.

Die Arbeitsverhältnisse unterliegen mit Ausnahme von wenigen spitalspezifischen Bestimmungen (Personalreglement KSW) dem allgemeinen, kantonalen Personalrecht. Das KSW 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. Und im Bereich des Finanzhaushalts wiederum fand keine Verselbstständigung statt, weil das KSW gemäss KSWG nach wie vor wie eine Amtsstelle in den kantonalen Finanzhaushalt integriert ist.

### **2.3 KVG-Revision vom 21. Dezember 2007**

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 Fallpauschalen abgegolten. Damit folgt das Geld gleichsam den Patientinnen und Patienten, die ihren Behandlungsort unter den Listenspitälern in der ganzen Schweiz frei wählen können. Die Fallpauschalen beruhen auf einem schweizweit einheitlichen, diagnosebezogenen Tarifsysteem (SwissDRG). Sie umfassen die Vollkosten der Leistungserbringung einschliesslich der Anlagenutzungskosten. Ihre Höhe wird von den Tarifpartnern, d. h. den Spitälern und den Versicherern, vereinbart und vom Regierungsrat genehmigt oder, wenn sich die Tarifpartner nicht einigen können, vom Regierungsrat festgesetzt.

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, bestmöglichen Behandlungswegen innerhalb des Spitals, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab.

## **2.4 Handlungsbedarf und Lösungsansatz**

Die Grundzüge der heutigen Organisation des KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss KSWG 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 (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 des Regierungsrates). Beim KSW besteht Handlungsbedarf in zwei wesentlichen Handlungsfeldern:

### **2.4.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit des KSW**

Das KSW bietet als Listenspital mit Notfallstation eine umfassende stationäre Basisversorgung in sämtlichen Leistungsbereichen sowie auch überregionale spezialisierte Leistungen an. In der Vergangenheit konnte sich das KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt in einem kaum wettbewerbsorientierten Umfeld gut behaupten. Mit den ab Anfang 2012 geltenden veränderten Rahmenbedingungen und der verstärkten Konkurrenz unter den Spitälern ergeben sich jedoch vor allem in folgenden Bereichen neue Herausforderungen:

- Das KSW muss seine Wettbewerbsfähigkeit unter den heutigen und künftigen Rahmenbedingungen und damit seine Leistungsfähigkeit in der Spitalversorgung des Kantons und der Region langfristig sichern. Unter Berücksichtigung der für alle Listenspitäler geltenden gesetzlichen Vorgaben muss es daher im Rahmen seiner 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.
- Mit den vollkostendeckenden Fallpauschalen, die auch die Anlage- und Nutzungskosten umfassen, erwirtschaftet das KSW seit 2012 auch im stationären Bereich die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung. Unter den heute geltenden Regelungen des KSWG ist das KSW aber in die allgemeinen Immobilien- und Investitionsprozesse des Kantons eingebunden. Es unterliegt damit bei der Ausgestaltung seiner Infrastruktur auch betriebsfremden Einflüssen.

sen. Das erschwert zeitnahe, effiziente, an den betrieblichen Strategien und Bedürfnissen orientierte bauliche Lösungen und damit die Konkurrenzfähigkeit als Leistungsanbieter in einem verstärkt wettbewerblichen Umfeld. Es bedarf daher eigenverantwortlicher, konsequent an den betrieblichen Anforderungen und Bedürfnissen sowie an der Ertragskraft des Betriebes orientierter Investitionsentscheide und Immobilienprozesse.

- Für das Personal des KSW 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 das KSW aber damit – insbesondere bei Personalknappheit – einen empfindlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Mitbewerbern im Arbeitsmarkt. Es ist für das KSW wichtig, mit attraktiven Anstellungsbedingungen die Rekrutierung von genügend qualifiziertem Personal sichern zu können. Zu diesem Zweck muss das KSW 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.

#### **2.4.2 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; KV, LS 101). 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 die Leistungserbringung aus. Er plant das Versorgungsangebot, erteilt die entsprechenden Leistungsaufträge und beteiligt sich an der Finanzierung der für die Kantonseinwohnerinnen und -einwohner erbrachten Leistungen (Anteil an den Fallpauschalen, Subventionen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, Prämienverbilligung). Im Weiteren 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 Aufsichtswesen sowie die Spitalplanung und das Tarifwesen gemäss KVG. Im Weiteren hat der Kanton Zürich im SPFG die rechtliche Grundlage für die Subventionierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und die Sanktionierung systemwidriger Aktivitäten der Spitäler, für die Verbesserung 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 Spitalversorgung, d. h. der Gesamtleistung der rund 25 Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik, im ganzen Kantonsgebiet sicher.

Neben diesen hoheitlichen Funktionen ist der Kanton Zürich Eigentümer zweier akutsomatischer 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 Spitälern in Konkurrenz zu anderen Leistungserbringern bewirbt. Im Tarifwesen beurteilt er Tarife, die von seinen eigenen Spitälern 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.

Rollenkonflikte des Kantons sind insoweit in Kauf zu nehmen, als sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sind. Dies wäre in der regionalen 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 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 des Kantons als Betreiber eines eigenen Spitals somit auch in der Region Winterthur weder notwendig noch zielführend.

Solange der Kanton das KSW als kantonale Anstalt führt, trägt er auch finanzielle Risiken aus der Betriebstätigkeit des Spitals, da sich sowohl ein positives wie auch ein negatives Betriebsergebnis der Anstalt direkt in der Jahresrechnung des Kantons niederschlagen. Der Kanton hat damit einen wirtschaftlichen Anreiz, sein Spital gegenüber anderen Leistungserbringern zu bevorzugen. Ausserdem haftet der Kanton heute gegenüber Dritten für Schäden, die aus der Geschäftstätigkeit des KSW entstehen, was das KSW gegenüber anderen Listenspitälern besserstellt.

Aus Sicht des Kantons ist deshalb beim KSW 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 wie auch des Kantons sind deshalb die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass sich auch Dritte am KSW beteiligen können.

### **2.4.3 Lösungsansatz**

Lösungen, die sowohl die Leistungsfähigkeit des KSW in der 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 Richtlinien zur Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien) vom 29. Januar 2014 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 Aktienge-

sellschaft 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 das KSW treffen die Kriterien der PCG-Richtlinien für die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR eindeutig zu: Als Spital ist das KSW in einem regulierten Markt tätig und steht im Wettbewerb mit anderen Spitalern. Es 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 sehr gut 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 des KSW vom Kanton gegeben. Auch für die langfristige Weiterentwicklung stehen grundsätzlich alle Handlungsoptionen wie die Beteiligung Dritter oder die Zusammenführung mit anderen Spitalern offen. Bei der Weiterführung der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt wäre dies nicht gegeben. Dem vorstehend dargelegten Handlungsbedarf kann somit mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft sowohl kurz- wie langfristig gut begegnet werden. Für die Neupositionierung des KSW ist deshalb in Übereinstimmung mit den PCG-Richtlinien die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt KSW in eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR umzuwandeln.

## **2.5 Spitallandschaft Schweiz**

Die Spitallandschaft ist seit einigen Jahren stark in Bewegung. Viele öffentliche Trägerschaften von Spitalern 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 erhöhen, 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 Aktien-

gesellschaften umgewandelt. Auch der Kanton Bern hat seine ehemaligen Bezirks-, Regional- und Zweckverbandsspitäler 2007 in regionalen Spitalzentren organisiert und in Aktiengesellschaften übergeführt. Im Kanton Solothurn existiert 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 unter einem Rechtsdach. Das trifft auch für das Kantonsspital Graubünden zu. In diesem Fall wurde allerdings die Rechtsform der Stiftung gewählt. Die Kantone Luzern und St. Gallen betreiben ihre Spitäler als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten.

Auch bei den Spitälern im Kanton Zürich sind verschiedene Projekte zur Anpassung der rechtlichen Strukturen an das sich ständig 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. Am 30. November 2014 ist die Umwandlung des Spitals Bülach in eine AG vom Stimmvolk angenommen worden. Beim Spital Uster ist ein Reorganisationsvorhaben in Richtung Aktiengesellschaft in Vorbereitung. In Affoltern ist 2013 eine Auflösung des Zweckverbands mit gleichzeitiger Gründung einer Aktiengesellschaft von der Stimmbevölkerung 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.

## **2.6 Ergebnis der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf**

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf für ein Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG wurden rund 80 Adressatinnen und Adressaten angeschrieben. Davon haben 61 eine Stellungnahme abgegeben; fünf haben auf eine Stellungnahme verzichtet.



Die Vereinigungen der Gemeindepräsidenten der Bezirke Winterthur bzw. Andelfingen haben zwei identische Stellungnahmen eingereicht, denen sich die meisten der Gemeinden dieser beiden Bezirke angeschlossen haben. Der Stellungnahme des leitenden Ausschusses des Gemeindepräsidentenverbandes haben sich zwei Gemeinden angeschlossen. Sie alle unterstützen die Zielsetzung, dem KSW mehr unternehmerische Freiheit einzuräumen, und sind mit der Umwandlung des KSW in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft einverstanden. Allerdings wünschen sie mehr Mitwirkungsrechte für die Gemeinden in Form von Beteiligungsoptionen, Vorkaufsrechten mit Vorzugskonditionen, Stimmrechtsaktien, Einsitznahme im Verwaltungsrat, Vorschlagsrechten für Verwaltungsratsmitglieder sowie Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bei der Festlegung der Eigentümerstrategie. Die Stadt Winterthur und sechs weitere Gemeinden wünschen eine dauerhafte Beteiligung des Kantons unterschiedlichen Ausmasses (Mehrheitsbeteiligung, >66% bzw. >67%). Sollte der Kanton seine Mehrheitsbeteiligung (51%) aufgeben, fordern die Gemeinden grösstenteils eine Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Gemeinden Henggart und Rickenbach unterstützen die Eckwerte der Vernehmlassungsvorlage weitestgehend. Ein unmittelbares Beteiligungsinteresse äussert keine der Gemeinden. Die Hauptsorge der Gemeinden ist der Erhalt der Spitalversorgung, bei der Stadt Winterthur auch der Erhalt der Arbeitsplätze und der Zusammenarbeit mit städtischen Einrichtungen. Zur personalrechtlichen Regelung und zur Übertragung der Liegenschaften auf die KSW AG im Rahmen von Baurechten äussern sich die Gemeinden kaum.

Die verwaltungsinternen Stellungnahmen enthalten viele technische Hinweise und Anregungen, die insbesondere die Umsetzung der Rechtsformänderung, teilweise auch die Statuten und die geplanten Eigentümerstrategie betreffen. Eine Direktion spricht sich für eine dauerhafte Mehrheitsbeteiligung des Kantons aus. Mehrfach wird das Führen der kantonalen Beteiligung an der KSW AG im Finanzvermögen infrage gestellt bzw. abgelehnt. Die Finanzkontrolle fordert zudem die Festlegung der Kapitalausstattung der KSW AG durch den Kantonsrat und eine eigene Zuständigkeit bei der Finanzaufsicht.

Von den politischen Parteien möchte die SVP die heutige Rechtsform des KSW bewahren. Auch die SP, die Alternative Liste und teilweise die Grünen lehnen die Rechtsform der Aktiengesellschaft als mitarbeiterfeindlich und versorgungsgefährdend ab. Den Rollenkonflikt des Kantons erachten sie als untergeordnetes Problem. Die GLP wünscht eine verstärkte Aufsichtsfunktion des Kantonsrates und die Einsitznahme einer Kantonsvertreterin oder eines Kantonsvertreters im Verwaltungsrat der KSW AG. Im Weiteren wird eine zehnjährige Sperrfrist für die Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung des Kantons

(CVP), eine Mehrheitsbeteiligung des Kantons (EVP) und die direkte Zuständigkeit des Kantonsrates für die Eigentümerstrategie und die Wahl des Verwaltungsrats (EVP) gefordert. Die FDP unterstützt die Vorlage in allen Punkten und schlägt ergänzend vor, die kantonale Sperrminorität zeitlich zu beschränken.

Die Arbeitnehmerverbände lehnen eine weitere Verselbstständigung grundsätzlich ab, weil sie eine Gefährdung der Spitalversorgung und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befürchten.

Der Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) und die Gesundheitsversorgung Zürcher Oberland (GZO) unterstützen die Vorlage, die Ärzteschaft spricht sich für eine dauerhafte Mehrheitsbeteiligung des Kantons aus.

Der Versicherungsverband curafutura unterstützt die Vorlage uneingeschränkt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das auf den veränderten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen beruhende Konzept der heutigen Spitalversorgung weitherum noch nicht vollständig verstanden wird. Insbesondere der Unterschied zwischen der öffentlichen Aufgabe der Gewährleistung der Spitalversorgung, die der Kanton mit hoheitlichen Steuerungsinstrumenten sicherstellt, und der konkreten Leistungserbringung durch konkurrierende, unabhängige Spitäler wird noch zu wenig erkannt. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass zahlreiche Anspruchsgruppen aufgrund der Aufgabe der Eigentümerstellung des Kantons eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit befürchten. Im Weiteren ist namhaften Anspruchsgruppen die Zürcher Spitalplanungssystematik, die mit umfassenden Basisleistungspakten eine ökonomisch motivierte Angebotsselektion («Rosinenpicken») der Spitäler unterbindet, noch zu wenig bekannt.

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 Werthaltung unterschiedlich beurteilt. Augenfällig ist die starke Tendenz politischer Gremien, eigene Mitwirkungsmöglichkeiten als grundsätzlich zielführend zu betrachten.

Dem steht die weitverbreitete Überzeugung gegenüber, dass ein Spital wie das KSW eine grosse betriebliche Autonomie und Handlungsfähigkeit benötigt, einschliesslich der Verfügungsgewalt über die eigene Infrastruktur und flexiblen personalrechtlichen Rahmenbedingungen.

Die überarbeitete Gesetzesvorlage kommt dem politischen Wunsch nach einem schrittweisen Vorgehen und nach einer verstärkten demokratischen Legitimation des Entscheids über eine wesentliche Veränderung der Eigentümerstellung des Kantons entgegen. Sie verschafft den Gemeinden zudem die Rechtsstellung, um anstelle des Kantons in eine dauerhafte Mehrheitsbeteiligung eintreten zu können, sofern sie dies wollen. Dabei sollen aber die Gemeinden der Region Winterthur gegenüber Gemeinden anderer Regionen, welche die Infrastruktur des Spitals ihrer Spitalregion vorfinanzieren mussten, nicht besser gestellt werden. Aus diesem Grund sollen ihnen keine Sondervorteile wie die Abgabe von Aktien zu Vorzugsbedingungen oder die Schaffung von Stimmrechtsaktien eingeräumt werden.

Schliesslich wurden verschiedene technische Gesichtspunkte klarer geregelt bzw. begründet und die Zuständigkeiten bei der Gründung und Kapitalisierung der KSW AG enger an bestehende Auslagerungsgesetze angelehnt.

### **3. Grundzüge der neuen Regelung**

Die Ausgestaltung der Kantonsspital Winterthur AG ist auf den Erhalt der langfristigen Leistungsfähigkeit des Spitals sowie auf die konsequente Entflechtung der Eigentümerrolle des Kantons von seinen übrigen Aufgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung ausgerichtet. Innerhalb einfacher, transparenter Strukturen sollen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zusammengeführt sowie strategische und operative Entscheidungsebenen getrennt werden.

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

#### **3.1 Rechtsform**

Das OR regelt in den 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 Aktionärinnen und 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 Gesellschaftszweckes 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 Betrag der darauf geleisteten Einlagen, die Anzahl, den Nennwert und die Art der Aktien, die Einberufung der Generalversammlung und das Stimmrecht der Aktionärinnen und Aktionäre, die Organe für die Verwaltung und für die Revision sowie über die Form der von der Gesellschaft ausgehenden Bekanntmachungen. Die Statuten können darüber hinaus weitere Bestimmungen enthalten, die für die jeweilige Aktiengesellschaft zweckmässig erscheinen.

### **3.2 Steuerung und Aufsicht**

Als Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste hat das KSW 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 des KSW in eine Aktiengesellschaft ergibt sich in dieser Hinsicht keine Änderung.

Hingegen ändert sich mit der Rechtsformänderung das Verhältnis zwischen dem KSW und dem Kanton als dessen Eigentümer grundlegend, auch wenn der Kanton bei der Gründung der Aktiengesellschaft alleiniger Eigentümer sein wird. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist das KSW bisher ein teilautonomer Betrieb des Kantons. Der Zweck der jetzigen Anstalt, die Grundzüge ihrer Organisation, ihre Mittel sowie die Berichterstattung und die Aufsicht sind im Anstaltserlass (KSWG) geregelt. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wird die Autonomie des KSW erhöht; es ist nicht mehr als teilautonomer Teil der Verwaltung zu betrachten. Es ist auch nicht

mehr direkt als Leistungsgruppe in den kantonalen Finanzhaushalt, insbesondere den Budgetierungs- und Berichterstattungskreislauf und die Verfahren der Ausgabenbewilligung, eingebunden. Hingegen hat es 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 KSW. An die Stelle der verwaltungsrechtlichen Aufsicht und 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 Vorgaben der PCG-Richtlinien.

### **3.2.1 Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen**

Der Regierungsrat nimmt die Aufgaben als Aktionär der KSW AG wahr. Er legt zu diesem Zweck eine Eigentümerstrategie fest (siehe nachstehend 3.2.2). Diese umfasst unter anderem die strategischen Ziele, welche 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 KSW AG. Zur Ausübung der Eigentümerfunktion stehen dem Regierungsrat die aktienrechtlich vorgesehenen Instrumente zur Verfügung, insbesondere die Wahl des Verwaltungsrats und die Genehmigung des Geschäftsberichts durch die Generalversammlung. Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des Verwaltungsrats der KSW 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 oder eines Angestellten der kantonalen Verwaltung in den Verwaltungsrat ist nicht vorgesehen. Der Regierungsrat legt ein Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat als Gremium und für dessen Mitglieder fest. Er berücksichtigt dabei das Bedürfnis der KSW AG nach einem kompetenten, wirkungsvollen und der starken lokalen und regionalen Verankerung des Spitalbetriebs Rechnung tragenden strategischen Führungsorgan.

Die KSW 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 General-

versammlung 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 Geschäftsberichts und der Entlastung des Verwaltungsrats. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates wird die KSW 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 KSW AG. Er stützt sich dabei auf die Instrumente des Regierungsrates zur gesamtpolitischen Planung und Berichterstattung, namentlich die Richtlinien der Regierungspolitik, den Legislaturbericht, den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, den Geschäftsbericht sowie die Eigentümerstrategie und den Bericht zu deren Umsetzung. Im Weiteren wird er über den Geschäftsbericht der KSW AG informiert. Gegenüber der KSW AG als Beteiligung des Kantons hat der Kantonsrat keine direkte Aufsichtsfunktion.

### **3.2.2 Eigentümerstrategie**

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 KSW AG werden der Erlass einer Eigentümerstrategie und deren wesentliche Inhalte auf gesetzlicher Ebene verankert.

Die Eigentümerstrategie für die KSW AG umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung und die Anforderungen zur Verwirklichung des Eignerinteresses des Kantons. Sie enthält Vorgaben zur Vertretung der kantonalen Interessen in den Organen der KSW AG, zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling und bildet damit die Grundlage für das Beteiligungscontrolling des Kantons. Dieses wird nicht zuletzt mit Blick auf die Interessen und Rechte von Mitaktionärinnen und Mitaktionären umso allgemeiner ausfallen müssen, je kleiner die Beteiligungsquote des Kantons ist. Aus diesem Grund sind die Informations- und Mitwirkungspflichten der KSW AG nicht im Gesetz geregelt, sondern werden in der Eigentümerstrategie nach Massgabe der Beteiligungsquote des Kantons festgelegt. Zur Steuerung der Leistungserbringung der KSW AG wiederum ent-

hält 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 Eigentümerversammlung des Kantons mit dem Verwaltungsrat der KSW 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 Verwaltungsrats. Bei einer Beteiligung von Dritten an der AG werden die Eckwerte der Eigentümerstrategie mit einem Aktionärsbindungsvertrag gesichert.

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

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

### **3.2.3 Berichterstattung**

Die KSW 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 zur Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts der KSW 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 sowie die damit verbundenen finanziellen Risiken.

Der Kantonsrat beschliesst über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Er wird über die Eigentümerstrategie für die KSW 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 KSW AG.

### **3.2.4 Risikomanagement und Beteiligungscontrolling**

Die KSW 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 KSW 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 des Kantonsspitals Winterthur in eine Aktiengesellschaft ist kein Verkaufsentscheid verknüpft. Der Kanton übernimmt bei der Gründung das gesamte Aktienpaket und ist damit bis auf Weiteres Alleineigentümer der KSW AG. Er kann aber – nach Ablauf einer zweijährigen Sperrfrist – seinen Anteil an der KSW AG teilweise oder vollständig veräussern.

Der Regierungsrat entscheidet unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgegebenen Veräusserungsvoraussetzungen über die Konditionen und den Zeitpunkt der Veräusserung von Aktien. Er wahrt dabei die Ausrichtung der KSW AG auf einen nachhaltig erfolgreichen Spitalbetrieb. Dies kann insbesondere mit einem Aktionärsbindungsvertrag erreicht werden.

Bei der Veräusserung von Beteiligungsanteilen ist der Regierungsrat auch dem sorgsamem Umgang mit den Vermögenswerten des Kantons verpflichtet. Dies bedeutet, dass den veräusserten Anteilen ein sachgerechter Gegenwert (Verkaufspreis, Kreuzbeteiligung usw.) gegenüberstehen muss. Um eine sachgerechte Bewertung der kantonalen Anteile an der KSW 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 KV dem fakultativen Referendum unterstellt und unterliegt damit gegebenenfalls einem Volksentscheid. Obwohl der Betrieb eines regionalen Spitals keine öffentliche Aufgabe darstellt, soll mit dem Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates der Schritt, mit dem der Kanton dereinst seine historisch bedingte Eigentümerstellung bei der KSW AG mehrheitlich aufgeben würde, demokratisch bestmöglich legitimiert werden.

Im Weiteren kann auch auf der kommunalen Ebene autonom und demokratisch legitimiert über eine Mitwirkung in der KSW 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 KSW-Beteiligung, tun. Zusätzlich wird der Stadt Winterthur und den Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur (Adlikon, Altikon, Andelfingen, Benken, Berg a. I., Brütten, Buch a. I., Dachsen, Dägerlen, Dällikon, Dinhard, Dorf, Elgg, Ellikon a. d. Th., Elsau, Feuerthalen, Flaach, Flurlingen, Hagenbuch, Henggart, Hettlingen, Hofstetten, Humlikon, Illnau-Effretikon, Kleinandelfingen, Kyburg, Laufen-Uhwiesen, Lindau, Marthalen, Neftenbach, Oberstammheim, Ossingen, Pfungen, Rheinau, Rickenbach, Schlatt, Seuzach, Thalheim a. d. Th., Trüllikon, Truttikon, Turbenthal, Unterstammheim, Volken, Waltalingen, Weisslingen, Wiesendangen, Wila, Zell) ein gesetzliches Vorkaufsrecht eingeräumt, wenn bei einer Veräusserung von kantonalen Anteilen die Beteiligungsquote des Kantons unter 51% fällt bzw. darunter liegt. Einerseits sichert dies den genannten Gemeinden die Möglichkeit, Beteiligungsanteile des Kantons zu übernehmen und so in eine Eigentümerstellung mit den damit verbundenen Eigentümerrechten einzutreten. Damit steht ihnen der Weg offen, sich trotz der historisch bedingten Sondersituation der ehemaligen Spitalregion Winterthur (vgl. vorstehend Ziff. 2.2) an der Trägerschaft des regionalen Akutspitals zu beteiligen. Dabei soll vermieden werden, dass kommunale Anteilseigner gegenüber weiteren Aktionären der KSW AG bessergestellt werden, beispielsweise durch die Zuteilung von Stimmrechtsaktien, deren Inhaberinnen und Inhaber die Geschicke der KSW AG bestimmen könnten, ohne im gleichen Mass an der Risikotragung mitwirken zu müssen. Dafür gäbe es weder aus gesundheitspolitischer Sicht des Kantons noch aus unternehmens-

politischer Sicht der KSW AG einen Grund. Zudem würde es zu einer nicht begründbaren Besserstellung der Gemeinden der Region Winterthur gegenüber Gemeinden anderer Regionen führen, deren Beteiligung an Regionalspitälern gegebenenfalls darauf beruht, dass sie eigene Investitionsbeiträge an diese Spitäler geleistet haben. Andererseits stellt diese Regelung sicher, dass die Gemeinden durch Ausübung ihres Vorkaufsrechts dafür sorgen können, dass die Stimmenmehrheit in der Aktiengesellschaft bei der öffentlichen Hand bleibt, wenn sie dies als wichtig erachten. Die Gemeinden können ihr Vorkaufsrecht unabhängig ausüben. Machen mehrere Gemeinden gleichzeitig ihr Vorkaufsrecht geltend, entscheidet der Regierungsrat als Verkäufer über eine sachgerechte Zuteilung der Aktien.

### **3.3 Liegenschaften**

Mit den vollkostendeckenden Fallpauschalen, die auch die Anlage- und Nutzungskosten umfassen, erwirtschaftet das KSW im ambulanten und im stationären Bereich die notwendigen Mittel zur Investitionsfinanzierung selbst. Die künftige KSW 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 technisch hochinstallierten Operationssälen, den Bettenhäusern, den Logistikbereichen und deren funktionaler Verbindung). Abgesehen von Qualitäts- und Sicherheitsaspekten bedeutet dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht, dass Investitionen in die Infrastruktur (rund 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 notwendig, dass die Entscheidungsgewalt über die Infrastruktur, insbesondere über die Liegenschaften, und die gesamtbetriebliche Ergebnisverantwortung in einer Hand liegen. Es gilt, den Koordinationsaufwand so gering wie möglich zu halten und die Entscheidungsprozesse kurz zu gestalten. Die Verantwortung für die wirtschaftlichen Folgen der Investitionsentscheide soll klar zugeordnet werden können. Aus diesem Grund ist es für die wirtschaftlich selbstständige KSW AG sachgerecht, dass sie die Verantwortung für die Liegenschaften, die sie wie alle anderen Spitäler über ihre Geschäftstätigkeit selbst finanziert, übernimmt. Dies erfolgt im Rahmen einer Baurechtslösung, d. h., der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke.

### **3.3.1 Baurechte Kernareal «Campus» und Areal Albanistrasse**

Der KSW AG sollen Baurechte auf den Arealen «Campus» (Parzellen Kat.-Nrn. 9589 und 8624 des Notariatskreises Winterthur-Altstadt) und Albanistrasse (Parzellen Kat.-Nrn. 8627, 2385 und 2384 des Notariatskreises Winterthur-Altstadt) eingeräumt werden.

Die Aktiengesellschaft erhält dadurch das Recht, auf den genannten Grundstücken Bauwerke zu errichten oder beizubehalten. Der Kanton bleibt Eigentümer der Grundstücke; er vergibt das Baurecht in seiner Rolle als Landeigentümer. Nach Ablauf der Baurechtsdauer fallen die Bauten und Anlagen dem Kanton als Baurechtsgeber heim, werden wieder Bestandteil des Grundstücks und der Kanton erhält das volle Verfügungsrecht über seine Grundstücke zurück. Die Baurechte sind zweckgebunden für die Nutzung der Grundstücke im Rahmen des gesetzlich geregelten Gesellschaftszwecks der KSW AG.

### **3.3.2 Baurecht Haldengutareal**

Im Jahr 2009 kaufte der Kanton das sogenannte «Haldengutareal» mit einer Fläche von knapp 52 000 m<sup>2</sup> (Parzellen Kat.-Nrn. 9204 und 9205 des Notariatskreises Winterthur-Altstadt). Dieses Areal grenzt nördlich unmittelbar an das heutige Hauptgelände des KSW an und dient als strategische Landreserve für die Weiterentwicklung des Spitals.

Das Haldengutareal bildet für das Spital die einzige Möglichkeit, einen künftigen zusätzlichen Flächenbedarf in unmittelbarer Nähe abzudecken. Um die Landreserve für das Spital weiterhin zu sichern, sollen der KSW AG auch am Haldengutareal Baurechte für die Nutzung im Rahmen des Gesellschaftszwecks eingeräumt werden.

### **3.3.3 Immobilienprozesse**

Das heutige Immobilienmanagement ist in drei Bereiche gegliedert: Strategische Immobilienplanung, Flächenbereitstellung/Flächenabgabe und Facility Management. Das Facility Management wird bereits heute vollumfänglich durch das KSW wahrgenommen. Künftig muss die KSW 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 KSW AG kann Dritte mit dem Erbringen dieser Leistungen beauftragen. Es ist beabsichtigt, zumindest für die erste Phase nach der Gründung der KSW AG (drei bis fünf Jahre, insbesondere für bereits laufende Bauvorhaben) eine entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Hochbauamt des Kantons Zürich abzuschliessen, das heute schwergewichtig die Leistungen des Aufgabenbereiches «Flächenbereitstellung/Flächenabgabe» erfüllt. Die Prozesse und Verantwortlichkeiten in dieser Vereinbarung sollen sich an auch in der Privatwirtschaft bewährten Modellen (Best Practice) orientieren. Analog zur entsprechenden Übergangsmassnahme im Zusammenhang mit der Übertragung der Immobilien im Baurecht an das Universitätsspital Zürich werden dabei folgende Themen zu regeln sein: Rollen, Kompetenzen und Organisation, Ressourcenplanung, Controlling und Reporting, Leistungen und Kosten, Haftung und Versicherung. Es steht der KSW AG und dem Hochbauamt offen, als gleichberechtigte Verhandlungspartner eine weiter gehende Zusammenarbeit in eigener Verantwortung zu vereinbaren.

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 des KSW auch im Bereich des Finanzwesens erhöht. Hier galten für die bisherige öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss KSWG 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 das KSW anwendbar (vgl. § 1 Abs. 2 CRG). Insbesondere ist das KSW 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 KSW 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 KSW AG ist damit sichergestellt. Darüber hinaus gelten für die KSW

AG 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 KSW AG, aber auch finanzielle Kennzahlen.

### **3.4.2 Kapitalisierung der KSW AG**

Als Eigentümer der KSW AG hat der Kanton ein Interesse daran, die Aktiengesellschaft bei deren Gründung 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 KSW AG kein Wettbewerbsvorteil durch eine übermässige Kapitalisierung entstehen.

Im Vergleich zur Bilanz der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, deren Aktiven und Passiven die KSW AG übernehmen wird, erfolgt eine massgebliche Veränderung der Bilanzsumme und der Bilanzstruktur durch die Übertragung der Bauten und Anlagen auf die Aktiengesellschaft. Dem Kanton als Gründer und Eigentümer der KSW AG steht dabei ein Spielraum offen, wie weit er die Liegenschaftswerte bei der Gesellschaftsgründung als Beteiligung im Eigenkapital oder als Darlehensforderung im Fremdkapital bilanziert. Er steuert damit die Eigenkapitalquote der Aktiengesellschaft zum Zeitpunkt der Gründung, 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 KSW AG festzulegen (vgl. § 7 Abs. 3).

Die langfristig anzustrebende Zielquote für das Eigenkapital der KSW AG legt der Regierungsrat in der Eigentümerstrategie fest. Für eine ordentliche Betriebsführung benötigt ein Spital wie das KSW (Zentrumsspital, Aus-, Fort- und Weiterbildungsauftrag, anlageintensive Tätigkeit, Zweckgebundenheit der Anlagen, mögliche Erträge) 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. Ausgehend von der heutigen Ertragslage kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton bei der Gründung der KSW AG keine zusätzlichen Barmittel einlegen muss.

### **3.4.3 Vorgehen bei der Umwandlung**

Die Gründung der Aktiengesellschaft soll gemäss Fusionsgesetz (FusG, SR 221.301) in Form einer Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft erfolgen. Entsprechend werden sämtliche Aktiven und Passiven der bisherigen Anstalt in die Aktiengesellschaft eingebracht bzw. der Aktiengesellschaft überbunden. Zu den Passiven gehören insbesondere auch Darlehen, die der Kanton der bisherigen Anstalt gewährt hat.

Ausserdem werden der KSW AG im Rahmen von Baurechten die auf den baurechtsbelasteten Grundstücken stehenden Bauten und Anlagen zu Eigentum übertragen (siehe Ziff. 3.3). 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 Gesellschaftsgründung sind die Sacheinlagen 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 im KSW 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-Gründung dannaunmal überprüft werden. Insbesondere der Bereich der Immobilien und Mobilien wird vertieft zu prüfen sein. Gründungs- und Prüfungsbericht, die im Rahmen einer Gesellschaftsgründung vorliegen müssen, werden sicherstellen, dass die im Sacheinlagevertrag vorgenommenen Bewertungen angemessen sind.

### **3.4.4 Ersatzneubau Hochhaus**

Am 18. Juni 2014 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat für den Ersatzbau des Hochhauses des KSW einen Objektkredit von rund 350 Mio. Franken zu bewilligen (Vorlage 5103). Wird diesem Antrag entsprochen, werden sich die Baumassnahmen voraussichtlich über die Jahre 2015 bis 2021 erstrecken. Die Gründung der Aktiengesellschaft und die damit verbundene Übertragung der Bauten und Anlagen werden demnach während des laufenden Bauprojekts für den Hochhausneubau erfolgen.

Da die Verantwortung für das Bauprojekt zusammen mit dem Eigentum an der Baute bei der AG-Gründung vom Kanton auf das KSW übergeht, ist die KSW AG ab ihrer Gründung für die weitere Vorfinanzierung des Bauvorhabens verantwortlich. Der entsprechende Anteil des Objektkredits kann nicht mehr in Anspruch genommen werden. Vielmehr muss die KSW AG die erforderlichen Mittel für die Fertigstellung des Neubaus 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 der bisherigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW (vor allem Forderungen und Verpflichtungen sowie Mobilien) sind in der KEF-Leistungsgruppe Nr. 9520 bilanziert, die Liegenschaften sind im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion aktiviert. An den Realwerten ändert sich durch die Übertragung auf die KSW AG nichts. Sie werden jedoch aufseiten des Kantons neu als Beteiligung des Kantons an der KSW 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 SPFG 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 Teil-Eigentümer zu wahren sucht. Ebenso wenig leitet sich eine öffentliche Aufgabe aus der faktischen Beherrschung der KSW AG durch den Kanton zum Zeitpunkt der Gründung 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 KSW AG gemäss § 49 Abs. 2 CRG im Finanzvermögen.

Demgegenüber ist in Betracht zu ziehen, dass der Kanton bei der Gründung der KSW 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 Gesellschaftsgründung ein bedeutendes Ausmass. Mit Rücksicht auf die langjährige kantonale Trägerschaft des KSW soll die Verfügung über die kantonalen Beteiligungsanteile zudem einer erhöhten demokratischen Legitimation unterliegen, 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 (§ 56 Abs. 1 CRG). Bei dem im Finanzvermögen geführten Anteil der Beteiligung des Kantons an der KSW AG ist demnach der Verkehrswert der KSW AG als Spitalunternehmen zu bewerten und in den Büchern des Kantons zu bilanzieren. Mangels eines liquiden Markts für Regionalspitäler und aufgrund der anfänglich noch nicht bekannten Jahresergebnisse der KSW AG sowie der entsprechenden Sperrfrist für eine Veräusserung wird sich der Verkehrswert der Beteiligung des Kantons an der KSW AG im Sinne eines Marktwerts zum



Zeitpunkt der Gründung 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 KSW AG zum Zeitpunkt der Gründung auf der Grundlage einer Substanzbewertung festzulegen. Der tatsächliche Verkaufspreis von Anteilen bei einer späteren Veräusserung wird dadurch nicht präjudiziert.

### **3.5 Personal**

Das Personal des KSW untersteht heute dem kantonalen Personalrecht, das auf die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung und nicht auf diejenigen eines Spitalbetriebs ausgerichtet ist. Gemäss KSWG kann in engen Grenzen im Personalreglement der Anstalt davon abgewichen werden. Das Personalreglement bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die Flexibilität des KSW im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern im Gesundheitswesen ist damit stark eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der Personalknappheit im Gesundheitsbereich muss das KSW die Anstellungsbedingungen so ausgestalten können, dass es für alle Personalkategorien marktgerechte Konditionen anbieten und das knapper werdende Fach- und Hilfspersonal rekrutieren und halten kann. Zudem muss es die Möglichkeit haben, im Verlaufe der Zeit flexibel auf den Markt zu 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 öffentlich-rechtlichen Anstalt auf die KSW AG über. Dabei wird der gesetzlich vorgesehene Einbezug der Sozialpartner rechtzeitig sicherzustellen sein.

Der bestehende Vertrag des KSW mit der Vorsorgeeinrichtung der Angestellten des Kantons Zürich «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» wird von der Rechtsformänderung nicht unmittelbar berührt.

Bei der Überführung der öffentlich-rechtlichen Anstalt nach Fusionsgesetz in eine Aktiengesellschaft gehen sämtliche Rechte und Pflichten der Anstalt auf die Aktiengesellschaft über.

### **3.5.1 Übergangsbestimmung**

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

## **4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen**

Im Gesetz werden die Gründungsbedingungen für die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sowie die mit der Umwandlung verbundenen Grundsätze, Rechte und Pflichten festgelegt. Nach der Gründung untersteht die Aktiengesellschaft dem OR. In den Statuten der KSW AG wird die konkrete Ausgestaltung der Aktiengesellschaft festgelegt.

### **§ 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 werden der Name und der Sitz der AG ausdrücklich genannt. Die Aktiengesellschaft wird unter dem Namen «Kantonsspital Winterthur AG» (KSW AG) mit Sitz in Winterthur gegründet.

### **§ 2. Beteiligung des Kantons**

Grundsätzlich kann der Rollenkonflikt des Kantons als Regulator, Gewährleister und Spitalbetreiber (vgl. Ziff. 2.4.2) nur durch eine Trennung des Kantons vom KSW vollständig gelöst werden. Dennoch wird der Kanton Zürich zum Zeitpunkt der Gründung der Aktiengesellschaft – und noch während mindestens zwei Jahren danach – allei-

niger Aktionär sein. Danach soll er seine Anteile bei Bedarf ganz oder teilweise veräussern können, sofern dabei die Ausrichtung der KSW AG auf einen langfristig erfolgreichen Spitalbetrieb gewahrt bleibt. Mit den gesetzlichen Vorgaben für die Veräusserung der kantonalen Beteiligungsanteile wird sichergestellt, 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 KSW AG und insbesondere deren Veräusserung ist vorstehend unter Ziff. 3.2.5 ausführlich erläutert.

### **§ 3. Aktionärsrechte des Kantons**

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

### **§ 4. Eigentümerstrategie**

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

### **§ 5. Haftung**

Bisher besteht beim KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des kantonalen Rechts eine Haftung des Kantons. Damit wird das KSW gegenüber anderen Listenspitälern bevorteilt. Als Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR wird die KSW AG nach Privatrecht haften.

Für die im Rahmen der Umwandlung an die KSW AG übergebenen Verbindlichkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW wird der Kanton gemäss Bundesrecht (Art. 101 FusG) noch haften müssen. Dies muss im kantonalen Gesetz nicht eigens festgehalten werden.

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

## **§ 6. Finanzaufsicht**

Die Finanzaufsicht über die kantonale Verwaltung einschliesslich öffentlich-rechtlicher Anstalten 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 Risikocontrollings. 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 KSW AG als bedeutende Beteiligung des Kantons im Sinne der PCG-Richtlinien greifen müssen. Dies soll durch die Bestimmung in § 6 bereits bei der Gründung der KSW AG klargestellt werden.

## **§ 7. Gründung der Aktiengesellschaft**

### **a. Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt**

Die bestehende selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt wird mit Aktiven und Passiven in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Dieser Vorgang stützt sich auf Art. 100 FusG. Das FusG enthält ausdrückliche Regelungen für Fusionen, Umwandlungen und Vermögensübertragungen unter Beteiligung von Instituten des öffentlichen Rechts. Die Zuständigkeit für die Gründung der Aktiengesellschaft liegt beim Regierungsrat.

Ausser den Aktiven und Passiven der bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalt wird das heute beim Kanton liegende Eigentum an den Immobilien auf den baurechtsbelasteten Grundstücken (Kernareal, Areal Albanistrasse sowie Haldengutareal, vgl. § 9) auf die KSW AG übertragen (Sacheinlage gemäss Art. 628 OR). Die entsprechenden Werte werden in der Eröffnungsbilanz der KSW AG nach anerkannten Bewertungsgrundsätzen als Beteiligung im Eigenkapital bzw. als Darlehensforderung im Fremdkapital bilanziert. Für die als Eigen-

kapital eingebrachten Werte erhält der Kanton den Gegenwert in Form von Aktien der KSW AG. Das als Darlehen eingebrachte Fremdkapital hat die KSW AG marktgerecht zu verzinsen.

Dem Kanton als Gründer und Eigentümer der KSW AG steht bei der Übertragung des Liegenschaftseigentums auf die Aktiengesellschaft ein Spielraum offen, wie weit er die Liegenschaftswerte als Beteiligung im Eigenkapital oder als Darlehensforderung im Fremdkapital bilanziert. Er steuert damit die Eigenkapitalquote der Aktiengesellschaft zum Zeitpunkt der Gründung. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Eröffnungsbilanz liegt beim Regierungsrat (siehe ausführlich vorstehend Ziff. 3.4.2).

Im Rahmen der Gründung wählt der Regierungsrat die Präsidentin oder den Präsidenten sowie die übrigen Mitglieder des ersten Verwaltungsrates der KSW AG, der aus fünf bis neun Mitgliedern bestehen soll. Es dürfte sinnvoll sein, für den ersten Verwaltungsrat schwergewichtig die Mitglieder des bisherigen Spitalrats einzusetzen, um die Kontinuität des Betriebs zu wahren. Die Einsetzung dieses Gremiums ist Voraussetzung für die Gründung einer Aktiengesellschaft (Art. 629 OR). Weiter muss bei der Gründung die erste aktienrechtliche Revisionsstelle bestimmt werden. Auch diese Wahl wird durch den Regierungsrat getroffen.

## **§ 8. Gründung der Aktiengesellschaft**

### **b. Gründungsstatuten**

#### **a) Zweckbestimmung**

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

Der Zweck der heutigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (vgl. § 2 KSWG) wird von der KSW AG grundsätzlich weiterverfolgt: Die KSW AG betreibt ein Spital, das akutsomatische Behandlungsleistungen wie Diagnose, Therapie, Pflege usw. für die Bevölkerung insbesondere der Stadt und der Region Winterthur erbringt. Sie kann allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen des Gesundheitswesens weitere medizinische 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 KSW AG trägt.

Weiter wird in den Statuten die Möglichkeit aufgeführt, dass die KSW 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 Spitälern, die Kooperation mit Partnerspitälern, die Bildung von wirtschaftlich integrierten Behandlungsketten und -netzen, die Zusammenlegung oder Auslagerung von Betriebsbereichen oder die Kooperation mit privaten Unternehmen mögliche Entwicklungen, auf die das KSW 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 KSW AG im Rahmen des Gesellschaftszwecks Mittel am Kredit- und Kapitalmarkt aufnehmen sowie Grundstücke erwerben, belasten und veräussern kann. Damit wird sichergestellt, dass die KSW AG beispielsweise bei einer Zusammenarbeit mit Dritten oder bei zusätzlichem Landbedarf ausserhalb der bestehenden Landreserven betrieblich sinnvoll handeln kann.

### **b) Übergangsregelung Personal**

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

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

## **§ 9. Immobilien**

### **a) Baurechte auf Kernareal und Areal Albanistrasse**

Das KSW erwirtschaftet die Finanzmittel für seine Investitionen eigenständig. Damit es Investitionsentscheide in eigener Kompetenz und Verantwortung fällen kann, werden der KSW AG auf den von ihr genutzten Grundstücken Baurechte eingeräumt. Diese umfassen die Grundstücke des Kernareals (Parzellen Kat.-Nrn. 9589 und 8624 des Notariatskreises Winterthur-Altstadt) und des Areals Albanistrasse (Parzellen Kat.-Nrn. 8627, 2385 und 2384 des Notariatskreises Winterthur-Altstadt). Je Parzelle ist ein eigener, inhaltlich aber identischer Baurechtsvertrag vorgesehen.

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

Die Baurechte werden an den in § 8 Abs. 1 gesetzlich vorgegebenen Zweck der Aktiengesellschaft gebunden. So stellt der Kanton als Baurechtsgeber sicher, dass die Baurechtsnehmerin unabhängig der späteren Beteiligungsverhältnisse an der KSW AG auf dem Gelände weiterhin eine Nutzung im Rahmen des vom Gesetzgeber vorgegebenen Gesellschaftszwecks betreibt.

Die Baurechte werden als selbstständige, übertragbare Baurechte ausgestaltet und bei der Errichtung im Grundbuch eingetragen. Dies ermöglicht der KSW AG, bei Bedarf die Baurechte zur Sicherung von Darlehen nutzen zu können. Die konkreten Baurechtskonditionen werden auf den Gründungszeitpunkt der KSW AG zwischen Baurechtsgeber und Baurechtsnehmerin ausgehandelt.

Die KSW AG soll für die gesamte Dauer der Baurechte (vorgehen sind 60 Jahre mit der Möglichkeit einer Verlängerung im gegenseitigen Einvernehmen auf längstens 100 Jahre) einen marktgerechten Baurechtszins an den Baurechtsgeber entrichten. Die konkreten Werte werden auf den Zeitpunkt der Gründung der KSW AG vertraglich festgelegt.

Mit der Übertragung der Baurechte gehen das Eigentum an den Bauten und Anlagen und damit auch die Verantwortung für die Immobilien vollständig auf die KSW AG über. In der Folge entscheidet die KSW AG selbstständig über alle Gesichtspunkte des Immobilienmanagements. Sie bestimmt auch über alle Investitionsgeschäfte. Die Genehmigung baulicher Vorhaben – seien es Unterhalts-, Instandsetzungs-, Umbau-, Neubau- oder Rückbaumassnahmen – sowohl bezüglich Planung als auch Ausführung liegt somit in der Kompetenz von Verwaltungsrat und Geschäftsführung der KSW AG. Die Spitalorgane 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 werden. Dies kann bei der langfristigen Vermietung von Baurechtsobjekten an Dritte, bei der Vergabe von Unterbaurechten, bei der ganzen oder teilweisen Übertragung 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 in den Baurechtsverträgen enthaltenen Mechanismen einvernehmlich festgelegt.

### **b) Baurecht Haldengutareal**

Das Areal der ehemaligen Brauerei Haldengut in Winterthur (Parzellen Kat.-Nrn. 9204 und 9205, Notariatskreis Winterthur-Altstadt) hat der Kanton als Landreserve für das KSW gekauft. Es bildet für das KSW die einzige Möglichkeit, einen künftigen zusätzlichen Flächenbedarf in unmittelbarer Nähe des Spitals abdecken zu können. Damit das Spital mittel- und langfristig über genügend Flexibilität im Bereich des Raumangebots verfügt, wird die vom Kanton 2009 ausdrücklich als Landreserve für das KSW gekaufte Fläche der KSW AG zugewiesen.



Der Kanton räumt der KSW AG entsprechend Baurechte an den betreffenden Grundstücken ein. Dabei werden die zum Zeitpunkt der Gründung der KSW AG bereits bestehenden Rechte Dritter (bestehende Baurechtsverträge, Mietverträge usw.) zu berücksichtigen sein. Die Eckwerte der Baurechtslösung für das Haldengutareal müssen weiter eine Zwischennutzung des Areals durch die KSW AG ermöglichen, bis konkrete Projekte entsprechend dem Zweck der KSW AG vorliegen. Falls die KSW AG das Areal dauerhaft nicht für die direkte Erreichung ihres Gesellschaftszweckes nutzt, soll durch eine entsprechende Regelung im Baurechtsvertrag die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Baurechtsvertrag dannzumal angepasst oder vorzeitig aufgelöst wird. Je Parzelle ist ein eigener, inhaltlich aber identischer Baurechtsvertrag vorgesehen.

### **c) Vorkaufsrecht der KSW AG**

Für den Fall, dass sich der Kanton während der Laufzeit der Baurechtsverträge von den davon betroffenen Grundstücken (Kernareal, Areal Albanistrasse, Haldengutareal) trennen will, räumt er der KSW AG ein unlimitiertes Vorkaufsrecht ein, das im Grundbuch eingetragen wird. Dies gibt der KSW AG die notwendige Sicherheit, um am jetzigen Standort langfristig planen und investieren zu können.

## **§ 10. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts**

Das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (KSWG) vom 19. September 2005 wird aufgehoben. Es regelt die Grundzüge des KSW als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und wird durch die Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft gegenstandslos.

Gemäss § 3 Abs. 1 KSWG richtet sich die Festlegung des medizinischen Leistungsauftrags des KSW nach den Bestimmungen des SPFG. Der Regierungsrat kann indessen weitere Leistungsaufträge festlegen, wobei die Leistungsmengen, Preise und Modalitäten in Leistungsvereinbarungen zwischen dem KSW und den zuständigen Direktionen des Regierungsrates vereinbart werden (§ 3 Abs. 2 KSWG). Können sich das KSW und eine Direktion nicht einigen, entscheidet der Regierungsrat über die Leistungsvereinbarung; der Entscheid ist endgültig (§ 8 Ziff. 3 KSWG). In Übereinstimmung mit dieser Regelung schliesst § 44 Abs. 1 lit. f Ziff. 2 VRG die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen einen solchen Entscheid des Regierungsrates aus. Für die KSW AG ist nicht mehr vorgesehen, dass der Regierungsrat weiter gehende Leistungsaufträge im Sinne von § 3 Abs. 2 KSWG einseitig verfügen können soll. Demzufolge sind die Regelungen von § 44 Abs. 1 lit. f Ziff. 1 und 2 VRG auf das Universitätsspital Zürich einzuschränken.

## **5. Auswirkungen des Neuerlasses**

### **5.1 Wirkung und Nutzen**

#### **5.1.1 Auswirkungen auf das KSW**

Mit der Umwandlung der heutigen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft mit den erläuterten Eckwerten wird eine flexible Ausgangslage geschaffen, damit das Spital seine heute gute Position im verstärkten Wettbewerb langfristig behaupten kann. Das Spital verfügt so über den nötigen Handlungsspielraum, um auf künftige Herausforderungen unter Berücksichtigung der betrieblichen Bedürfnisse rasch, flexibel und verlässlich reagieren zu können.

Die KSW AG wird die bisher vom KSW erbrachten Leistungen weiterhin erbringen. Dabei gelten dieselben Qualitätsmassstäbe wie vor der Gründung und wie bei anderen Leistungsanbietern. Auch die KSW AG wird Leistungsaufträge des Kantons erhalten können, solange sie wie die anderen Leistungserbringer der Spitalliste die kantonalen Anforderungen erfüllt. Darüber hinaus wird die KSW AG Tätigkeiten ausüben können, die geeignet erscheinen, den Zweck der Gesellschaft direkt oder indirekt zu fördern, oder die mit diesem zusammenhängen.

Für die Mitarbeitenden des KSW bringt die Änderung der Rechtsform einen Wechsel zu privatrechtlichen Anstellungen. Dieser Wechsel ermöglicht es der KSW AG als Arbeitgeberin, die Anstellungsbedingungen marktgerecht auszugestalten. Für die Mitarbeitenden, die vor der Gründung der KSW AG bereits beim KSW angestellt waren, ist eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen, während der die wichtigsten Anstellungsbedingungen entsprechend dem kantonalen Personalrecht unverändert beibehalten werden.

Die Umwandlung der heutigen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft führt zum Wegfall der heutigen Steuerbefreiung. Auch in weiteren Bereichen – wie z. B. beim Versicherungsschutz und den entsprechenden Kosten – wird die KSW AG keine Sonderkonditionen erhalten.

#### **5.1.2 Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in der Region Winterthur**

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 system-

widriger 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, d. h. der Gesamtleistung der rund 25 Leistungserbringer der Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik, sichergestellt. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit in der klinischen, nicht-universitären Versorgung ist es nicht notwendig, dass der Kanton selber als Leistungserbringer auftritt. Abgesehen vom Universitätsspital Zürich ist der Kanton denn auch an keinem anderen regionalen Spital im Kanton Zürich ganz oder teilweise beteiligt. Es ist keine Sonderbehandlung des KSW gegenüber anderen Listenspitälern angezeigt (vgl. ausführlich vorstehend Ziff. 2.1).

Das KSW behandelt jährlich rund 195 000 Patientinnen und Patienten (stationär und ambulant). Mit 2800 Mitarbeitenden und knapp 500 Betten erbringt es für die Einwohnerinnen und Einwohner des Grossraums Winterthur und der angrenzenden Regionen umfassende Leistungen der medizinischen Basisversorgung in sämtlichen Leistungsbereichen sowie spezialisierte Leistungen. Die heute gute Position des KSW wird durch den Wechsel der Rechtsform weiter gestärkt werden können, sodass das Spital flexibel und zeitgerecht auf künftige Entwicklungen reagieren kann. Die qualitativ gute Spitalversorgung in der Region Winterthur ist durch die Rechtsformänderung des KSW deshalb nicht gefährdet.

## **5.2 Finanzielle Folgen für den Kanton**

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

Im Hinblick auf die Rechnungslegungsvorschriften und insbesondere den Grundsatz des «true and fair view» muss die Werthaltigkeit der bei der Gründung eingebrachten Werte auf den Zeitpunkt der konkreten Gründung 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 von der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt KSW zur KSW AG hat keine administrativen oder finanziellen Auswirkungen auf KMU-Betriebe im Kanton Zürich.

### **6. Referendum**

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

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi

---

## Inhaltsverzeichnis zur Weisung:

<b>1. Zusammenfassung</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>7</b>
2.1 Spitalversorgung im Kanton Zürich .....	7
2.2 Das Kantonsspital Winterthur .....	8
2.3 KVG-Revision vom 21. Dezember 2007 .....	10
2.4 Handlungsbedarf und Lösungsansatz .....	11
2.4.1 Sicherung der Leistungsfähigkeit des KSW .....	11
2.4.2 Klärung der Aufgaben und Rollen des Kantons. . . . .	12
2.4.3 Lösungsansatz .....	14
2.5 Spitallandschaft Schweiz .....	15
2.6 Ergebnis der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf .....	16
<b>3. Grundzüge der neuen Regelung</b> .....	<b>19</b>
3.1 Rechtsform .....	19
3.2 Steuerung und Aufsicht .....	20
3.2.1 Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen .....	21
3.2.2 Eigentümerstrategie .....	22
3.2.3 Berichterstattung .....	23
3.2.4 Risikomanagement und Beteiligungscontrolling . . .	24
3.2.5 Übertragung von Aktien / Verkauf .....	24
3.3 Liegenschaften .....	26
3.3.1 Baurechte Kernareal «Campus» und Areal Albanistrasse .....	27
3.3.2 Baurecht Haldengutareal .....	27
3.3.3 Immobilienprozesse .....	27
3.4 Finanzen. . . . .	28
3.4.1 Controlling. . . . .	28
3.4.2 Kapitalisierung der KSW AG .....	29
3.4.3 Vorgehen bei der Umwandlung .....	30
3.4.4 Ersatzneubau Hochhaus .....	31
3.4.5 Bilanzierung der Beteiligung beim Kanton. . . . .	31
3.5 Personal .....	33
3.5.1 Übergangsbestimmung .....	34

<b>4.</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen. ....</b>	<b>34</b>
	§ 1. Firma und Sitz .....	34
	§ 2. Beteiligung des Kantons .....	34
	§ 3. Aktionärsrechte des Kantons .....	35
	§ 4. Eigentümerstrategie .....	35
	§ 5. Haftung .....	35
	§ 6. Finanzaufsicht .....	36
	§ 7. Gründung der Aktiengesellschaft	
	a. Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt.	36
	§ 8. Gründung der Aktiengesellschaft	
	b. Gründungsstatuten .....	37
	a) Zweckbestimmung .....	37
	b) Übergangsregelung Personal .....	38
	§ 9. Immobilien .....	39
	a) Baurechte auf Kernareal und Areal Albanistrasse .....	39
	b) Baurecht Haldengutareal .....	40
	c) Vorkaufsrecht der KSW AG .....	41
	§ 10. Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts. ....	41
<b>5.</b>	<b>Auswirkungen des Neuerlasses .....</b>	<b>42</b>
5.1	Wirkung und Nutzen .....	42
5.1.1	Auswirkungen auf das KSW .....	42
5.1.2	Auswirkungen auf die Gesundheits- versorgung in der Region Winterthur .....	42
5.2	Finanzielle Folgen für den Kanton .....	43
5.3	Auswirkungen auf KMU-Betriebe .....	44
<b>6.</b>	<b>Referendum .....</b>	<b>44</b>