

Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit*
vom 29. August 2019

5550 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Jahresberichts
des Universitätsspitals Zürich und des Berichts
über die Umsetzung der Eigentümerstrategie
für das Jahr 2018**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 22. Mai 2019 und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 29. August 2019,

beschliesst:

I. Der Jahresbericht des Universitätsspitals Zürich für das Jahr 2018 wird genehmigt.

II. Der Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie für das Universitätsspital Zürich für das Jahr 2018 wird genehmigt.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. August 2019

Im Namen der Aufsichtskommission
Bildung und Gesundheit

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Katrin Cometta Jacqueline Wegmann

* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Katrin Cometta, Winterthur (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich; Raffaella Fehr, Volketswil; Claudia Hollenstein, Stäfa; Christian Mettler, Zürich; Arianne Moser, Bonstetten; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Brigitte Röösl, Illnau-Effretikon; Qëndresa Sadriu, Opfikon; Meret Schneider, Uster; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

1. Einleitung zum Geschäftsjahr 2018

Für das Universitätsspital Zürich (USZ) war 2018 ein erfolgreiches, aber wiederum ein intensives Jahr. Bedeutend waren die Herausforderungen durch die Übernahme der Liegenschaften im Baurecht vom Kanton, das Vorantreiben der Infrastrukturprojekte zur Gesamtenerneuerung des USZ sowie die TARMED-Revision, mit der Erlöse einbussen verbunden sind. In Umsetzung der politischen Vorgabe «ambulant vor stationär» ist die Zahl der ambulanten Besuche um 4,8% gestiegen, der Gesamtwert der ambulanten Taxpunkte aber um 0,4% gesunken. Der Grund liegt in geringeren Vergütungen für gewisse Leistungen. Trotzdem ist der Ertrag aus ambulanten Behandlungen um 5,2% gestiegen. Die Zahl der stationär behandelten Patientinnen und Patienten stieg um 0,8%. Der Case Mix Index als Kennzahl für die Komplexität der Fälle nahm von 1563 im Vorjahr auf 1588 im Jahr 2018 zu. Dies ist ein Ausdruck der Tatsache, dass das USZ 80% der Leistungen in der spezialisierten und hochspezialisierten Medizin erbringt. Trotz der höheren Komplexität der Fälle ist es gelungen, die durchschnittliche Aufenthaltsdauer leicht, von 6,7 auf 6,6 Tage, zu verkürzen.

Bei einem Gesamtumsatz von 1445 Mio. Franken (+5,8%) wird ein Gewinn von 63,1 Mio. Franken ausgewiesen (Vorjahr 79 Mio. Franken). Die EBITDA¹-Marge konnte zwar von 7,8% auf 8,6% gesteigert werden, verfehlt aber die in der Eigentümerstrategie vorgegebene Zielmarke von 10%. Durch die Aktivierung der Immobilien im Baurecht in der Bilanz im Wert von rund 0,5 Mrd. Franken ist die Eigenkapitalquote markant von 38,9% im Vorjahr auf 61,9% gestiegen. Ein knapper Viertel des Gesamtbetriebsertrags des USZ wird durch den ambulanten Bereich erwirtschaftet, knapp 60% stammen aus der stationären Behandlung der Patientinnen und Patienten. Der Kostendeckungsgrad von 94% im ambulanten Bereich ist zwar im Vergleich zu anderen universitären Spitalern immer noch leicht höher, zeigt aber seit einigen Jahren sinkende Tendenz.

Auf die mit den Zahlen dargestellten Herausforderungen reagiert das USZ mit betrieblichen Investitionen wie zum Beispiel dem Patient Data Monitoring System, das die Papierakten in der Intensivmedizin und der Anästhesiologie ersetzt und die klinische Forschung und Implementierung zusätzlicher Sicherheitsmassnahmen erleichtert. Im ambulanten Bereich erhofft sich das USZ eine Verbesserung der finanziellen Situation durch die Verschiebung der Hälfte des Angebots in den Circle am Flughafen. Dank der neuen Räume können dort die

¹ Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immateriellen Vermögensgegenständen

Abläufe für die ambulanten Angebote optimal gestaltet und damit der Kostendeckungsgrad gesteigert werden. Zuständig für die Entwicklung im Circle ist die neue medizinische Organisationseinheit USZ Flughafen.

Getreu seiner herausragenden Stellung arbeitet das USZ an der Vertiefung seiner fachlichen Kompetenzen in der spezialisierten und hochspezialisierten Medizin. Dies geschieht zum einen mit Kooperationen im Bereich der Forschung und Lehre, aktuell zum Beispiel bezüglich einer vom Bund unterstützten Initiative zur Förderung der Entwicklung der personalisierten Medizin, dies in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich und der ETH Zürich in Allianz mit dem Universitätsspital Basel und der Universität Basel. Das USZ pflegt zudem rund 250 Kooperationen mit unterschiedlichen Spitälern. Ein Fokus dabei ist das Zuweisungssystem. Das USZ ist hinsichtlich seines Aus- und Weiterbildungsauftrags darauf angewiesen, dass die Regionalspitäler Patientinnen und Patienten, die spezialisierte und hochspezialisierte medizinische Behandlungen brauchen, dem USZ, und nicht etwa einer ausserkantonalen Institution, rechtzeitig zuweisen. Im Weiteren setzt das USZ auf innovative Technologien in der Tumorbekämpfung und der Nuklearmedizin und auf die Weiterentwicklung der medizinischen Schwerpunkte in den Bereichen kardiovaskuläre Erkrankungen, der Neurologie und der Onkologie.

Das USZ ist für den Kanton Zürich eine Leuchtturm-Institution. Viele äusserst fähige Personen setzen sich täglich mit grossem Elan und mit Erfolg dafür ein. Gleichzeitig sind die Verantwortlichen aber auch mit Herausforderungen konfrontiert, die Chancen, aber auch etliche Risiken bergen, denen mit einem institutionalisierten Risikomanagementsystem begegnet wird. Das aktuell im Vordergrund stehende Risiko ist das neue Ambulatorium am Flughafen. Ein anders gelagertes und mehrschichtiges Risiko betrifft das Personal. Die Wettbewerbssituation des USZ als Arbeitgeber wird durch die vom Regierungsrat beschlossene fünfte Ferienwoche gestärkt, was in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels hilft, bei einem Personalbestand von über 8400 Personen (für 6430 Vollzeitstellen plus 694 Lehrstellen), aber auch relevante Mehrkosten verursacht. Bedeutende finanzielle Auswirkungen in den nächsten Jahren könnte die Auseinandersetzung bezüglich der Anrechnung der Umkleidezeiten zur Arbeitszeit haben.

2. Tätigkeit der Gesundheitsdirektion als Aufsicht

Die Gesundheitsdirektion stellt im Geschäftsjahr 2018 eine erfolgreiche Geschäftsentwicklung des USZ fest, mit einem Wachstum der Patienten sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich. Das Jahresergebnis konnte gegenüber dem Vorjahr gesteigert werden. Mit der Expansion beim Flughafen und den Projekten im Hochschulquartier ist das USZ für die Entwicklung im ambulanten Bereich gut gerüstet. Die Stellung des USZ in der Diagnostik und der Behandlung komplexer Fälle ist sehr stark und von überregionaler Bedeutung. Vor Beginn der umfangreichen, herausfordernden Investitionen, die in den nächsten Jahrzehnten umgesetzt werden sollen, ist eine weitere Steigerung des Gewinns erforderlich.

Der Austausch mit dem USZ hat im Berichtsjahr erstmals vor dem Hintergrund der neuen Eigentümerstrategie stattgefunden. Alle relevanten Themen hinsichtlich der Rahmenbedingungen, die für das USZ gelten, und insbesondere die grossen baulichen Herausforderungen der nächsten Jahre, werden in regelmässigen Gesprächen erörtert. Naturgemäss bestehen in einzelnen Fragen unterschiedliche Einschätzungen, für die jedoch eine für beide Seiten annehmbare Zielformulierung gesucht wird.

3. Tätigkeit der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) hat gemäss § 49d des Kantonsratsgesetzes und § 8 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich den Auftrag, die Oberaufsicht über das USZ auszuüben, den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und den Antrag auf Gewinnverwendung zu prüfen und dem Kantonsrat Antrag zu stellen. Neu hinzu kommt der Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie, der vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

Basierend auf der Rechnung und dem Jahresbericht des USZ stellten sich für die ABG einige Fragen, die von der Gesundheitsdirektion sowie den Verantwortlichen des USZ schriftlich und ergänzend mündlich beantwortet wurden. Sowohl die Gesundheitsdirektion als auch die USZ-Vertreter hatten Gelegenheit, sich an zwei Kommissionssitzungen ausführlich zu weiteren Themen und Fragestellungen bezüglich Geschäftsberichterstattung und Eigentümerstrategie zu äussern. Im Lauf des Geschäftsjahres hat sich die ABG vor Ort einen Eindruck von den Dimensionen des am Circle

entstehenden Ambulatoriums verschaffen können und sich bei dieser Gelegenheit über die Chancen und Risiken des ambitionierten Vorhabens informieren lassen.

In regelmässigen Sitzungen hat die ABG mit den Verantwortlichen der Finanzkontrolle deren Berichte und Feststellungen zum USZ diskutiert. Die ABG schätzt die Arbeit und die Informationen der Finanzkontrolle und erachtet diese als sehr wertvoll für das Wahrnehmen der parlamentarischen Oberaufsicht.

In einer vertieften Untersuchung setzte sich die ABG ab Mitte 2017 bis im Februar 2019 mit dem Beschaffungswesen der sechs von ihr beaufsichtigten Anstalten, damit auch dem USZ, auseinander. Gegenstand der Untersuchung war die Fragestellung, ob jede Anstalt so aufgestellt ist, dass sie ihre Beschaffungen rechtmässig, effizient und wirtschaftlich abwickeln kann. Die eingesetzte Subkommission hat entsprechende Fragen an die Anstalten gerichtet, wozu sie sowohl mündlich als auch schriftlich Auskunft erhielt. Auch führte sie mit der Bildungs-, der Gesundheits-, der Baudirektion und der Finanzkontrolle Anhörungen durch. In ihrem Schlussbericht hielt die ABG fest, dass die Anstalten grundsätzlich gut aufgestellt sind, um ihre Beschaffungen rechtmässig, wirtschaftlich und effizient zu tätigen. Allen Anstalten wird empfohlen, in periodischen Abständen ihre Beschaffungsorganisation kritisch zu überprüfen und entsprechend zu optimieren. Dem USZ wird überdies empfohlen, die flächendeckende Erfassung der Interessenbindungen seiner Mitarbeitenden konsequent gemäss **den Bestimmungen über die Nebenbeschäftigungen im Personalreglement des Universitätsspitals Zürich** umzusetzen.

Mit der Vorlage 5481 beantragt der Regierungsrat, die Kantonsapothek (KAZ) in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln und die Aktien danach dem USZ zu übertragen, womit das USZ zur einzig verantwortlichen Stelle für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der KAZ würde. Die ABG hat zu den sich stellenden Fragen bezüglich der gesetzlichen Regelung zur Wahrnehmung der Oberaufsicht eine Stellungnahme zuhanden der zuständigen Sachkommission, der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, erarbeitet, die mit den Gesetzesberatungen betraut ist.

Über die verschiedenen Probleme und ungelösten Fragestellungen der Entschädigung von Forschung und Lehre durch die Universität Zürich an das USZ wurde in der ABG mit Verantwortlichen beider Institutionen in den letzten Jahren wiederholt diskutiert. Die Beteiligten konnten sich darauf einigen, dass ein neues Finanzierungsmodell entwickelt werden muss. Dabei ist der Finanzbedarf aller universitären Spitäler im Kanton Zürich zu ermitteln. Bis zur Inkraftsetzung eines neuen Finanzierungsmodells per 1. Januar 2021 soll eine Übergangs-

lösung gelten. Sie sieht vor, dass die Universität Zürich dem USZ bis 2020 jährlich zusätzlich 15 Mio. Franken ausrichtet. Die ABG ist erfreut über diese Bemühungen. Sie hat sich deshalb im Berichtsjahr für den für 2018 nötigen Nachtragskredit ausgesprochen.

4. Critical Incident Reporting System (CIRS)

Zur Qualitätssicherung und -verbesserung arbeitet das USZ seit über zehn Jahren mit dem Critical Incident Reporting System (CIRS), einem Meldesystem für patientenrelevante Ereignisse. Zwei Bundesgerichtsurteile aus dem Jahr 2016 erlauben es nun der Justiz, Informationen aus dem CIRS für Ermittlungen zu nutzen und Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen. Damit wird die bisher garantierte Vertraulichkeit untergraben, was erhebliche Befürchtungen bei den Spitälern, den Ärztinnen und Ärzten und dem Pflegepersonal weckt. Das lässt einen Rückgang der Meldungen im CIRS erwarten, was wiederum die Patientensicherheit gefährdet.

CIRS ist ein Qualitätssicherungskriterium, das bei der Vergabe der Leistungsaufträge relevant ist. Die Gesundheitsdirektion hat sich als Mitglied der Gesundheitsdirektorenkonferenz auf nationaler Ebene für eine Lösung eingesetzt, die allen Bedürfnissen gerecht werden kann. Das Bundesamt für Gesundheit hat in der Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss im Mai 2019 bekannt gegeben, dass es diesbezüglich ein Gutachten in Auftrag gegeben hat, das im Herbst 2019 erwartet wird. Die ABG wird sich zu gegebener Zeit in Zusammenarbeit mit der Gesundheitsdirektion damit befassen.

5. University Hospital Zurich Foundation (USZ Foundation)

Im Jahr 2017 hat das USZ eine selbstständige, privatrechtliche Stiftung zur Förderung von Lehre, Forschung und Versorgung am USZ gegründet. Dafür unterstützt die Stiftung die Weiterentwicklung von Technologien und Innovationen, um Patientinnen und Patienten neue und verbesserte Diagnose- und Therapiemethoden anbieten zu können. Die Bündelung der Aktivitäten zur Gewinnung von Drittmitteln soll helfen, die bestehende Kostenunterdeckung in Forschung und Lehre zu lindern.

Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit zur Rechnung 2017 hat die Finanzkontrolle auf die Nähe und damit auf den erforderlichen Ausweis der Stiftung in der Rechenschaft des USZ hingewiesen. Als Begründung führte sie an, dass eine sachgerechte Transparenz und eine

umfassende Rechenschaft der in der Stiftung verwalteten Mittel zur Wahrung einer angemessenen Good Governance zwingend erforderlich seien. Insbesondere interessierten die Mittelzugänge und die Höhe der verwalteten Fremdkapital- bzw. Eigenkapitalmittel sowie der betriebliche Erfolg und die Verwaltungskosten. Es müsse der Finanzkontrolle möglich sein, die Richtigkeit und Vollständigkeit der Buchführung und der Rechnungslegung des USZ im Kontext der vereinbarten und vereinnahmten Zuwendungen an die Stiftung zu prüfen. Die Erkenntnisse aus der Prüfungstätigkeit würden in die allgemeine Risikobeurteilung und Revisionsplanung der Finanzkontrolle einfließen, ebenso allfällige Prüfbedürfnisse der Aufsichtskommissionen, was bedeutet, dass keine jährlichen Prüfungen vorgenommen würden, sondern ein Rhythmus von etwa alle drei Jahre als sinnvoll zu betrachten wäre.

Diese Sicht der Dinge wurde von der Stiftung, vom USZ und vom Regierungsrat, dem die allgemeine Aufsicht über das USZ obliegt, nicht geteilt. Der Regierungsrat wolle und werde im Rahmen der allgemeinen Aufsicht über das USZ auch auf Rechts- und Governance-Fragen in Bezug auf die Stiftung eingehen. Die privatrechtliche Stiftung selber unterstehe aber nicht unmittelbar der allgemeinen Aufsicht durch den Regierungsrat. Sie nehme zwar Aufgaben wahr, die im öffentlichen Interesse liegen, jedoch liege keine Übertragung öffentlicher Aufgaben im Sinne von Art. 98 f. der Kantonsverfassung vor.

Die ABG hat ausführliche Gespräche mit allen Beteiligten geführt und die unterschiedlichen Argumentationslinien zur Kenntnis genommen. Sie hat schliesslich zum einen festgestellt, dass sich die politische Grundsatzfrage stellt, ob der Kantonsrat die Oberaufsicht über die USZ Foundation ausüben will, wie er das bei der ähnlich gelagerten Stiftung der Universität Zürich (UZH Foundation) auch tut. Daraus ergäbe sich die Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle. Diese Grundsatzfrage wurde eindeutig mit Ja beantwortet. Die ABG hat zum anderen festgestellt, dass es im Lauf der Gespräche zu einer Annäherung der Positionen gekommen ist, denn im Grundsatz ist allen daran gelegen, Reputationsschäden für das USZ aufgrund der Stiftungsbezeichnung zu vermeiden. Die ABG wird sich zu gegebener Zeit und in Absprache mit der Finanzkontrolle wieder mit der USZ Foundation befassen.

6. Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie

Da es sich beim Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie um ein für die Oberaufsicht neues Instrument handelt, wird sich die ABG erst in der zweiten Jahreshälfte vertieft mit formellen und inhaltlichen Fragen dieser Berichterstattung auseinandersetzen. Sie wird sich dabei mit der Gesundheitsdirektion austauschen, um einen möglichst effektiven und effizienten Behandlungs- und Beratungsablauf etablieren zu können.

So stellte die ABG beispielsweise fest, dass aus dem Bericht des Regierungsrates nicht hervorgeht, in welchen Strategiebereichen unterschiedliche Auffassungen über die Zielsetzung aus Eigentümer-sicht zwischen der Gesundheitsdirektion als direkter Aufsichtsbehörde und dem USZ bestehen. Auch das USZ bemängelt diesen Umstand.

Der vorliegende Bericht wurde mit der Gesundheitsdirektion und den Verantwortlichen des USZ besprochen. Im Folgenden werden Bemerkungen zu ausgewählten Themen der Eigentümerstrategie festgehalten.

Arbeitsmarkt und Personal

Es ist festzustellen, dass im Bericht nicht zu allen Vorgaben Ausführungen gemacht werden. In diesem Themenbereich beispielsweise finden sich keine Angaben zur Aus- und Weiterbildungsleistung des USZ. Auf Nachfrage erfolgen einige mündliche Angaben.

Ergänzend wird seitens des USZ auf das nicht unbeträchtliche finanzielle Risiko eines personalrechtlichen Konflikts bezüglich der Umkleidezeiten hingewiesen. Das USZ steht im Dialog mit den Personalverbänden und strebt eine einvernehmliche Lösung an. Die Gewerkschaft VPOD hat zwischenzeitlich Lohnklagen für mehrere Hundert Spitalangestellte im Kanton Zürich eingereicht. Gefordert wird, dass dem Personal die Umkleidezeit der vergangenen fünf Jahre als Arbeitszeit angerechnet wird.

Finanzielle Ziele

Das USZ präsentiert mit der Jahresrechnung 2018 EBITDA-Margen für die kommenden Jahre, die deutlich unter der Vorgabe von 10% liegen. Die im Berichtsjahr erreichte Marge von 8,6% wird in den kommenden Jahren tiefer ausfallen; in den Jahren 2024–2027 werden aufgrund der grossen Infrastrukturinvestitionen Defizite erwartet. Nach heutigem Kenntnisstand ist etwa im Jahr 2030 mit einer Zielerreichung bei 10% zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich für die ABG Fragen zu den Überlegungen des Regierungsrates für die Zielsetzung im Rahmen der Eigentümerstrategie. Die Gesundheitsdirektion signalisiert, dass sie diese Thematik mit dem USZ in den regelmässigen Eigentümergesprächen nochmals aufnehmen will.

Gemeinwirtschaftliche Leistungen / Subventionen

Im Bericht ist unter Kapitel 2, Überblick, ausgewiesen, dass das USZ gestützt auf § 11 des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG) Subventionen vom Kanton erhält, im Berichtsjahr im Umfang von 19,8 Mio. Franken. Diese Beiträge zeigten über die letzten Jahre stark sinkende Tendenz. Aus Sicht des USZ sind es Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Das USZ weist darauf hin, dass andere Kantone diese Bestimmung ganz anders interpretieren, nämlich, indem sie unter diesem Titel Beträge im dreistelligen Millionenbereich an ihre universitären Spitäler ausrichten.

7. Abschliessende Bemerkungen

Das USZ erfüllt seinen Leistungsauftrag mit grossem Engagement. Die Herausforderungen wurden angegangen und die gewählten Lösungen waren zweckmässig. Das USZ kann auf ein erfolgreiches Geschäftsjahr 2018 zurückblicken. Die ABG dankt der Gesundheitsdirektion, dem Spitalrat und der Spitaldirektion für die gute Zusammenarbeit und allen Mitarbeitenden des USZ für ihr grosses Engagement zum Wohl der Patientinnen und Patienten.

8. Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Jahresbericht 2018 des Universitätsspitals Zürich zu genehmigen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat, den Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie des Universitätsspitals Zürich für das Berichtsjahr 2018 zu genehmigen.