

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2018

76. Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, Eigentümerstrategie, Festlegung

1. Ausgangslage und gesetzlicher Auftrag

Mit der Vorlage 5199 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat ein Gesetz zur Umwandlung der unselbstständigen kantonalen Klinik Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland in eine Aktiengesellschaft. Der Kantonsrat stimmte der Gesetzesvorlage grossmehrheitlich zu. Da gegen das Gesetz das Referendum ergriffen worden war, wurde es am 21. Mai 2017 den Stimmberechtigten vorgelegt und von diesen in der Folge mit knappem Mehr abgelehnt.

Für die Ablehnung des Gesetzes durch die Stimmberechtigten waren verschiedene Gründe ausschlaggebend. Unbestritten war jedoch stets, dass der heutige Status der ipw nicht mehr zeitgemäss ist und dass die Klinik jene unternehmerischen Handlungsspielräume haben muss, über welche die anderen kantonalen Spitäler – das Universitätsspital (USZ), die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK) und das Kantonsspital Winterthur (KSW) – heute bereits verfügen.

In der Folge wurde für die ipw eine neue Gesetzesvorlage ausgearbeitet, die sich an den Modellen USZ und PUK orientierte. Diese Vorlage wurde vom Regierungsrat am 20. September 2017 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 5392 betreffend Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland [ipwG]). Die federführende Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat ihre Beratungen zur Vorlage bereits aufgenommen. Die Beratung im Kantonsrat dürfte noch in der ersten Jahreshälfte 2018 erfolgen. Unter der Voraussetzung, dass gegen das Gesetz kein Referendum ergriffen wird, könnte das ipwG auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt werden.

Damit dies möglich ist, sind flankierend zum Gesetz weitere Beschlüsse zu fällen. Ein wichtiges Element des neuen Führungs- und Steuerungssystems, wie es bei USZ und PUK umgesetzt wurde und nun auch bei der ipw zur Anwendung kommen soll, ist die Eigentümerstrategie. Gemäss den Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (RRB Nr. 122/2014) und gestützt auf § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11) legt der Regierungsrat für bedeutende Beteiligungen des Kantons eine Eigentümerstrategie fest. Zu diesen bedeutenden Beteiligungen würde nach Umsetzung der Vorlage 5392 auch die ipw zählen.

Gemäss § 6 lit. d der Vorlage zum ipwG genehmigt der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates die Eigentümerstrategie für die ipw. Um dem Kantonsrat ausreichend Zeit für die Beurteilung der Eigentümerstrategie zu geben, ist ihre Festsetzung durch den Regierungsrat noch vor der Beschlussfassung des Kantonsrates zur Vorlage 5392 notwendig. Bei einer Ablehnung der Vorlage durch den Kantonsrat oder, im Falle des Referendums, die Stimmberechtigten wird der vorliegende Beschluss zur Eigentümerstrategie für die ipw hinfällig.

Die vorliegende Eigentümerstrategie ist die Grundlage für das Beteiligungscontrolling des Kantons. Die Gesundheitsdirektion als zuständige Fachdirektion legt dem Regierungsrat jährlich einen Rechenschaftsbericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie durch die ipw vor. Der entsprechende Bericht wird – wie die Strategie selbst – vom Regierungsrat verabschiedet und vom Kantonsrat genehmigt.

2. Steuerung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ipw

Mit der Umwandlung der ipw in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und der damit verbundenen Übertragung der Immobilien im Baurecht ändert sich das Verhältnis zwischen Kanton und ipw und insbesondere deren Steuerung durch den Kanton in seiner Rolle als Eigentümer. An die Stelle der bisherigen Steuerung über das Budget und den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons (KEF) tritt die Beteiligungssteuerung mittels des Anstaltserlasses und vor allem mittels der Eigentümerstrategie. Die Eigentümerstrategie ist das zentrale Instrument zur Durchsetzung der Interessen des Kantons als Eigner der Anstalt. Sie identifiziert die strategischen Ziele des Kantons und macht Vorgaben zu Personal, Leistungserbringung, Kooperationen, Infrastruktur und Risikomanagement. Ausserdem setzt sie finanzielle Ziele und regelt das Beteiligungscontrolling.

In der Eigentümerstrategie ist der Auftrag des Eigentümers an das oberste Führungsorgan des Spitals formuliert. Im Falle der ipw ist dies der Spitalrat. Die Eigentümerstrategie ist abzugrenzen von den übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen einerseits und den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und der Klinik andererseits. Die Eigentümerstrategie ist aber auch zu unterscheiden von der Unternehmensstrategie der ipw. Letztere ist ein Instrument der Unternehmensführung: In der Unternehmensstrategie legt der Spitalrat zuhanden der Spitaldirektion fest, wie sich das Unternehmen im Rahmen der übergeordneten regulatorischen (Gesetz, Leistungsaufträge) und strategischen (Eigentümerstrategie) Vorgaben in seinem Marktumfeld verhalten soll.

3. Die Eigentümerstrategie für die ipw im Einzelnen

3.1 Gliederung

Die Eigentümerstrategie für die ipw ist in folgende Kapitel gegliedert:

1. Ausgangslage und Umfeld
2. Strategische Ziele des Kantons
3. Vorgaben an die ipw
4. Beteiligungscontrolling und Risikobeurteilung
5. Ausübung der Eigentümerrolle
6. Geltungsdauer und Überarbeitung.

3.2 Ausgangslage und Umfeld

Einleitend zur Eigentümerstrategie werden die Aufgaben des Kantons als Garant einer ausreichenden und wirtschaftlich tragbaren Gesundheitsversorgung dargelegt. Sodann werden die ipw und ihre Rolle in der Versorgung vorgestellt. Abschliessend werden die Verankerung der Eigentümerstrategie im ipwG erläutert und weitere wesentliche gesetzliche Grundlagen aufgeführt.

3.3 Strategische Ziele des Kantons

In diesem Kapitel werden die strategischen Ziele dargelegt, die der Kanton als Eigner der ipw verfolgt, unterschieden nach der Rolle des Kantons als Versorgungsgewährleister und als Eigentümer der Klinik.

Die Festlegungen zu den Gewährleisterzielen gehen aus von den Zweckbestimmungen gemäss § 2 ipwG (überregionale medizinische Versorgung; Unterstützung der Forschung und Lehre der Hochschulen; Unterstützung der Aus-, Weiter- und Fortbildung in Gesundheitsberufen) und präzisieren diese. Es werden die Erwartungen an die ipw bezüglich ihrer Positionierung im regionalen Umfeld formuliert. Der breite Leistungsumfang wird ebenso betont wie die aktive Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Leistungserbringern.

Zudem wird die ipw verpflichtet, ihre Konkurrenzfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie die nachhaltige Refinanzierung der baulichen und betrieblichen Infrastruktur sicherzustellen.

3.4 Vorgaben an die ipw

Dieses Kapitel beschreibt die direkten strategischen Vorgaben des Eigentümers zu wesentlichen Gesichtspunkten der Unternehmensführung.

Die Abschnitte 3.1 bis 3.5 behandeln die Gesichtspunkte «Unternehmensstrategie», «Personal», «Kommunikation», «Kooperationen» und «Infrastruktur». Hervorzuheben sind vor allem die Ausrichtung an einer qualitativ und wirtschaftlich überdurchschnittlichen Leistungserbringung, die

Sicherstellung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Klinik und die starke regionale Verankerung im Grossraum Winterthur. Von der ipw wird zudem erwartet, dass sie eine attraktive Arbeitgeberin mit konkurrenzfähigen Arbeits- und Ausbildungsbedingungen ist. Schliesslich wird die Klinik verpflichtet, eine flexible, an effizienten, patientenorientierten Betriebsabläufen orientierte Infrastruktur vorzuhalten.

Von besonderer Bedeutung sind die im Abschnitt 3.6 «Finanzen» formulierten Vorgaben. Mit der Verselbstständigung der ipw entfällt die Steuerung des Spitals über das Budget und den KEF. Dementsprechend ist die ipw von der Befolgung der Richtlinien des Regierungsrates zu Budget und KEF (Ersteingabe) befreit. Auch die materiellen Festlegungen des Regierungsrates zur KEF-Überarbeitung (Zweiteingabe) entfalten für das Spital keine Wirkung. Gleiches gilt für die Vorgaben des Personalamtes zum Personalcontrolling und des Immobilienamtes zu den Hochbauinvestitionen. Auch von den Sanierungsprogrammen des Regierungsrates wird die ipw nicht erfasst.

Die finanzielle Steuerung der ipw erfolgt inskünftig über die Eigentümerstrategie. Die Jahresrechnung der ipw ist allerdings weiterhin zu konsolidieren (vgl. § 54 Abs. 1 lit. c CRG). Die ipw wird in der Rechnung bzw. im KEF als Leistungsgruppe ohne Beschlussgrösse geführt. In der KEF-Leistungsgruppe «ipw» sind die Aufgaben, die Erfolgsrechnung (Aufwand, Ertrag, Saldo) und die Investitionsrechnung (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) auszuweisen.

Die erforderlichen Angaben sind auf konsolidierbarer Zahlenbasis und gemäss den zeitlichen Vorgaben des Kantons bereitzustellen. Die Eigentümerstrategie verpflichtet die ipw, dafür besorgt zu sein, dass ihre Geschäftstätigkeit den mittelfristigen Ausgleich nicht in wesentlichem Ausmass negativ beeinflusst. Dabei sind Veränderungen beim Gewinn je nach Geschäftsgang normal; Verluste hingegen sind durch Überschüsse auszugleichen. Dieser Ausgleich ist nötigenfalls durch strategische Vorgaben im Rahmen des Eignercontrollings sicherzustellen.

Zu den finanziellen Vorgaben des Kantons für die ipw gehört, dass im Bereich der Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) eine zumindest ausgeglichene Rechnung erwartet wird, dass also im Schnitt die Einnahmen die Ausgaben einschliesslich der Anlagenutzungskosten decken. Zudem hat die ipw eine Rendite zu erwirtschaften, die eine nachhaltige Erfüllung der Eigentümerziele gemäss Abschnitt 2 sicherstellt. Die Vermögenswerte sind ausreichend zu schützen, und das Spital sollte stets über ein angemessenes Eigenkapital verfügen, um so seine Kreditwürdigkeit zu erhalten.

Die Eigentümerstrategie enthält weitere finanzielle Vorgaben quantitativer Art. Die Vorgabe solcher Finanzziele ist nicht trivial: Quantitative Ziele sind zwar einfach messbar und bilden grundsätzlich eine objektive

Grundlage für die Beurteilung der Unternehmensentwicklung und der eingegangenen Risiken. Sie können aber unter Umständen auch ein zu enges Korsett bilden und sich negativ auf die Entwicklung des Unternehmens auswirken. Zudem besteht die Gefahr, dass die Unternehmensleitung zur Einhaltung quantitativer Ziele vor allem auf kurzfristig wirksame Massnahmen setzt, die nicht nachhaltig sind. Aus diesem Grund sind die festgelegten Kennzahlen nicht als «harte» Jahresziele zu verstehen, sondern als Richtwerte, die im zwei- bis vierjährigen Mittel zu erreichen sind.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen werden folgende quantitative finanzielle Vorgaben an die ipw gemacht:

- Als Kennzahl für die Profitabilität, Liquidität und finanzielle Stabilität des Spitals wird die EBITDA-Marge (Marge des nach Abzug der Personal- und Sachkosten, aber vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen verbleibenden Ertrages) herangezogen. Als im mehrjährigen Mittel zu erreichender Zielwert wird – anstelle einer festen Zahl – eine «über dem Branchendurchschnitt liegende» Marge festgelegt. Der Branchendurchschnitt für die EBITDA-Marge liegt bei den psychiatrischen Kliniken in der Schweiz derzeit bei 5–6%. Mit dem Verzicht auf einen festen Wert wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die psychiatrischen Kliniken heute noch tendenziell tiefere Renditen erzielen als die akutsomatischen. Zudem steht in der Psychiatrie die Einführung eines neuen stationären Tarifs bevor (TARPSY); diese bringt verschiedene Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Ertragslage der psychiatrischen Kliniken mit sich, die ebenfalls eine weniger strenge Renditevorgabe sinnvoll machen.
- Als Kennzahl für die Stabilität und Bonität der ipw wird die Eigenkapitalquote (Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital in Prozenten) verwendet. Einerseits hat eine tiefe Eigenkapitalquote eine verminderte Kreditwürdigkeit zur Folge und erhöht damit die Kapitalkosten und die Abhängigkeit der ipw von den Kreditgebern. Als im jährlichen Mittel nicht zu unterschreitender Zielwert wird eine Eigenkapitalquote von 30% festgelegt. Andererseits sollte das Unternehmen auch nicht über eine zu hohe Eigenkapitalquote verfügen. Eine hohe Eigenkapitalquote deutet darauf hin, dass zu viele Mittel des Eigentümers im Unternehmen gebunden sind. Als sinnvolle Obergrenze wird eine Eigenkapitalquote von 80% erachtet.
- Als Kennzahl für die Verschuldung wird der Zinsdeckungsgrad – das Verhältnis zwischen dem Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) und Nettozinsaufwand – eingesetzt. Als im zwei- bis vierjährigen Mittel zu erreichender Zielwert wird der Faktor 3 festgelegt. Dies bedeutet, dass im Mittel die Zinskosten der ipw höchstens einen Drittel ihres Gewinnes vor Zinsen und Steuern betragen dürfen.

Diese Vorgaben gelten auf Konzernebene, sofern ein Konzernabschluss vorliegt. Andernfalls gelten sie für den Einzelabschluss.

Bei den Kennzahlen ist Folgendes zu beachten: Selbst bei gesunden Unternehmen sind sowohl die EBIT- bzw. EBITDA-Marge als auch die Eigenkapitalquote beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Ein Unterschreiten der in der Eigentümerstrategie festgelegten Werte ist nicht in jedem Fall mit einer ungenügenden Wirtschaftlichkeit oder einer übermässigen Verschuldung der Gesellschaft gleichzusetzen. Die genannten Werte haben vielmehr Orientierungs- und Leitfunktion und sollten längerfristig, d. h. im mehrjährigen Mittel, erreicht (EBITDA) bzw. nicht unterschritten (Eigenkapitalquote) werden. Die Nichteinhaltung einer oder mehrerer Indikatoren in einem Berichtsjahr bildet keinen zwingenden Anlass für Sanktionen gegenüber der ipw. Die Abweichung sollte vielmehr gemeinsam von Eigentümer und Unternehmen sorgfältig analysiert und auf die Notwendigkeit von Massnahmen hin beurteilt werden. Gerade in der Anfangsphase des neuen Steuerungsparadigmas – d. h. in den ersten drei bis fünf Jahren – wird zudem eine allmähliche Annäherung an den Zielwert für notwendig und realistisch erachtet.

Abschnitt 3.7 enthält die Vorgabe des Kantons zum Rechnungslegungsstandard. In Übereinstimmung mit dem grösseren unternehmerischen Handlungsspielraum, den die ipw unter den neuen Steuerungsprämissen haben soll, wird als Standard die Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER festgelegt. Swiss GAAP FER ist der im Spitalbereich mit Abstand am weitesten verbreitete Rechnungslegungsstandard. Mit der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER ist sichergestellt, dass die ipw auf den Kapital- und Kreditmärkten keine Nachteile gegenüber anderen Kapital- bzw. Kreditnehmern hat. Die ipw stellt mittels Überleitung die Integration ihres Rechnungsabschlusses nach Swiss GAAP FER in die konsolidierte Rechnung des Kantons nach den Vorgaben des Handbuchs für Rechnungslegung (HBR) sicher. Die Umstellung auf Swiss GAAP FER erfolgt spätestens auf das fünfte Jahr nach Inkrafttreten des ipwG. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt das HBR.

In Abschnitt 3.8 schliesslich wird die ipw zum Führen eines angemessenen Internen Kontrollsystems als Teil des Risikomanagements verpflichtet.

3.5 Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling des Kantons umfasst neben der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie weitere Massnahmen. Dazu gehören zweimal jährlich stattfindende Eigentümergespräche. Weitere Vorgaben für ein angemessenes Reporting (wie beispielsweise eine unterjährige Berichterstattung zur Geschäftsentwicklung) werden bilateral zwischen der ipw und der Gesundheitsdirektion vereinbart.

3.6 Ausübung der Eigentümerrolle

Ab dem Zeitpunkt der Umwandlung der ipw in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt führt der Spitalrat das Unternehmen treuhänderisch für den Kanton. Schon bis anhin wurde die ipw durch die Gesundheitsdirektion beaufsichtigt und aus Eigentümersicht geführt, allerdings ohne verschriftlichte Strategie. Die bisher nur impliziten Vorgaben des Eigentümers werden in der Eigentümerstrategie ausdrücklich und damit für beide Seiten verbindlich gemacht. Die Feststellungen in der Eigentümerstrategie zur Ausübung der Eigentümerrolle haben im Wesentlichen deklaratorischen bzw. (aus kantonaler Sicht) selbstbindenden Charakter, ebenso wie die Feststellungen zu den unternehmerischen Handlungsspielräumen und zur Vermeidung einer Bevor- oder Benachteiligung des Spitals.

3.7 Geltungsdauer und Überarbeitung

Strategien haben naturgemäss einen mittelfristigen Wirkungshorizont. Dementsprechend ist in § 8 Abs. 3 der Vorlage zum ipwG festgelegt, dass die Eigentümerstrategie spätestens alle vier Jahre durch den Regierungsrat überprüft und nachgeführt wird. Da zudem jährlich zur Umsetzung der Strategie Bericht zu erstatten ist (durch die ipw an den Regierungsrat bzw. durch den Regierungsrat an den Kantonsrat), ist sichergestellt, dass auch ein allfälliger kurzfristiger Anpassungsbedarf erfasst wird. Anpassungen der Eigentümerstrategie durch den Regierungsrat bedürfen der Genehmigung durch den Kantonsrat.

4. Genehmigung durch den Kantonsrat und weiteres Vorgehen

Die Festlegung der Eigentümerstrategie für die ipw steht unter dem Vorbehalt ihrer Genehmigung durch den Kantonsrat.

Dieser Regierungsratsbeschluss steht unter dem Vorbehalt des Erlasses des ipwG durch den Kantonsrat und der Zustimmung der Stimmberechtigten zum iwpg bei einem allfälligen Referendum.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Eigentümerstrategie für die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland wird festgelegt (siehe Vorlage 5432, ABI 2018-02-09).

II. Dieser Beschluss fällt dahin, falls das Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland gemäss Vorlage 5392 nicht in Kraft tritt.

III. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi