

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2018

78. Kantonsspital Winterthur, Eigentümerstrategie, Festlegung

1. Ausgangslage und gesetzlicher Auftrag

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 den bedeutenden Beteiligungen zählt auch die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt Kantonsspital Winterthur (KSW).

Im April 2017 legte der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie für das KSW fest und unterbreitete sie dem Kantonsrat zur Genehmigung (Vorlage 5351). Diese Eigentümerstrategie war allerdings in einzelnen Punkten auf die angestrebte Rechtsform der Aktiengesellschaft ausgelegt. Nachdem die Umwandlung der Anstalt KSW in eine Aktiengesellschaft von den Stimmberechtigten am 21. Mai 2017 abgelehnt worden war, musste die Vorlage 5351 vom Kantonsrat als gegenstandslos abgeschrieben werden.

Die Umwandlung der Anstalt in eine Aktiengesellschaft hätte unter anderem eine Erweiterung des unternehmerischen Handlungsspielraumes für das KSW zum Ziel gehabt. Dieses Ziel soll neu über eine Änderung des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur (KSWG, LS 813.16) erreicht werden. Eine entsprechende Vorlage hat der Regierungsrat am 20. September 2017 dem Kantonsrat unterbreitet (Vorlage 5391). Sie enthält als wesentliche neue Elemente die Übertragung der Immobilien im Baurecht auf die Anstalt und die Entlassung der Anstalt aus dem Wirkungsbereich des kantonalen Finanzhaushaltrechts (Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611] sowie dazugehörige Verordnungen). In diesem Zusammenhang kommt der Eigentümerstrategie eine besondere Bedeutung als neuem Hauptinstrument zur Steuerung der Anstalt aus Eigentümersicht zu. Vorgesehen ist eine Inkraftsetzung der Änderung des KSWG auf den 1. Januar 2019. Auf diesen Zeitpunkt ist deshalb auch die Eigentümerstrategie für das KSW festzulegen.

Gemäss § 7 Ziff. 5 rev KSWG (Vorlage 5391) genehmigt der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates die Eigentümerstrategie für das KSW. Um dem Kantonsrat und seinen Kommissionen ausreichend Zeit für die

Beurteilung der Eigentümerstrategie zu geben, ist ihre Festsetzung durch den Regierungsrat noch vor der Beschlussfassung des Kantonsrates zur Änderung des KSWG nötig. Bei einer Ablehnung dieser Gesetzesvorlage durch den Kantonsrat oder, im Falle eines Referendums, die Stimmberechtigten wird der vorliegende Beschluss zur Eigentümerstrategie für das KSW 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 das KSW vor. Der entsprechende Bericht wird – wie die Strategie selbst – vom Regierungsrat verabschiedet und vom Kantonsrat genehmigt.

2. Steuerung des KSW nach der Gesetzesrevision

Mit der Übertragung der Immobilien auf die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt KSW und der damit verbundenen Entlassung des Spitals aus dem Geltungsbereich des CRG ändert sich das Verhältnis zwischen Kanton und Spital und insbesondere die Steuerung des Spitals durch den Kanton in seiner Rolle als Eigentümer. An die Stelle der bisherigen Steuerung über das Budget und den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (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. Sie setzt finanzielle Ziele und regelt das Beteiligungscontrolling.

In der Eigentümerstrategie ist der Auftrag des Eigentümers an das oberste Führungsorgan des Spitals formuliert. Im Falle des KSW ist dies der Spitalrat. Die Eigentümerstrategie ist abzugrenzen von den übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen einerseits und den Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und dem Spital andererseits. Die Eigentümerstrategie ist aber auch zu unterscheiden von der Unternehmensstrategie des KSW. 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 das KSW im Einzelnen

3.1 Gliederung

Die Eigentümerstrategie für das KSW ist in folgende Kapitel gegliedert:

1. Ausgangslage und Umfeld
2. Strategische Ziele des Kantons
3. Vorgaben an das KSW
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 das KSW und seine Rolle in der Versorgung vorgestellt. Abschliessend werden die Verankerung der Eigentümerstrategie im KSWG 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 des KSW verfolgt, unterschieden nach der Rolle des Kantons als Versorgungsgewährleister und jener als Spitaleigentümer.

Die Festlegungen zu den Gewährleisterzielen gehen aus von den Zweckbestimmungen gemäss § 2 KSWG (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 das KSW bezüglich seiner Positionierung im regionalen Umfeld formuliert. Der breite Leistungsumfang wird ebenso betont wie die aktive Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Leistungserbringern.

Zudem wird das Spital verpflichtet, seine Konkurrenzfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie die nachhaltige Finanzierung der baulichen und betrieblichen Infrastruktur sicherzustellen.

3.4 Vorgaben an das KSW

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 des Spitals

und die starke regionale Verankerung im Grossraum Winterthur. Vom KSW wird zudem erwartet, dass es ein attraktiver Arbeitgeber mit konkurrenzfähigen Arbeits- und Ausbildungsbedingungen ist. Schliesslich wird das Spital 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 des KSW entfällt die Steuerung des Spitals über das Budget und den KEF. Dementsprechend ist das KSW 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 das KSW nicht erfasst.

Die finanzielle Steuerung des KSW erfolgt inskünftig über die Eigentümerstrategie. Die Jahresrechnung des KSW ist allerdings weiterhin zu konsolidieren (vgl. § 54 Abs. 1 lit. c CRG). Das KSW wird in der Rechnung bzw. im KEF als Leistungsgruppe ohne Beschlussgrösse geführt. In der KEF-Leistungsgruppe «KSW» 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 das KSW, dafür besorgt zu sein, dass seine 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 das KSW 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 Anlage- und Nutzungskosten decken. Zudem hat das KSW 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 quantitativen finanziellen Vorgaben an das KSW 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 eine Marge von mindestens 10% festgelegt. Dieser Wert wird von Branchenexperten für einen nachhaltig gesunden Akutspitalbetrieb als nötig erachtet. Das Erreichen dieser Marge stellt sicher, dass die Investitionstätigkeit langfristig aus den Erträgen refinanziert werden kann.
- Als Kennzahl für die Stabilität und Bonität des Spitals 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 des KSW 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 des Spitals höchstens einen Drittel seines 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 des Spitals 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 dem Spital. 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 das KSW 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 das KSW auf den Kapital- und Kreditmärkten keine Nachteile gegenüber anderen Kapital- bzw. Kreditnehmern hat. Das KSW 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 ab dem dritten Rechnungsjahr nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt das HBR.

In Abschnitt 3.8 schliesslich wird das KSW 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 dem KSW und der Gesundheitsdirektion vereinbart.

3.6 Ausübung der Eigentümerrolle

Seit der Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt vor rund elf Jahren führt der Spitalrat das Unternehmen treuhänderisch für den Kanton. Schon bis anhin wurde das KSW 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

Eigentümergebote 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 Ziff. 10 rev KSWG 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 das Spital 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 das KSW steht unter dem Vorbehalt ihrer Genehmigung durch den Kantonsrat.

Dieser Regierungsratsbeschluss steht unter dem Vorbehalt der Änderung des KSWG gemäss Vorlage 5391 durch den Kantonsrat und der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Gesetzesrevision bei einem allfälligen Referendum.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Eigentümerstrategie für das Kantonsspital Winterthur wird festgelegt (siehe Vorlage 5433, ABI 2018-02-09).

II. Dieser Beschluss fällt dahin, falls die Änderung des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur gemäss Vorlage 5391 nicht in Kraft tritt.

III. Mitteilung an den Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi