

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Juli 2009

1160. Psychiatrie-Zentrum Hard (Abtretung von Liegenschaften im Baurecht an den Krankenheimverband Zürcher Unterland)

A. Ausgangslage

Die vor rund 30 Jahren erstellte Anlage des Psychiatrie-Zentrums Hard (PZH) in Embrach umfasst im Wesentlichen die Zentrumsbauten (Spitaltrakt, Geselligkeitstrakt, Therapietrakt, Arbeitstrakt und Wirtschaftstrakt), sieben Patientenpavillons sowie ein Personalhaus.

Das PZH ist noch bis zum 31. Dezember 2009 die psychiatrische Stammklinik für die Versorgungsregion Zürcher Unterland und erbringt in diesem Zusammenhang sowohl stationäre als auch teilstationäre und ambulante Leistungen für die Bevölkerung der Region. In den letzten Jahren wies das PZH – wie andere psychiatrische Kliniken im Kanton Zürich – eine rückläufige Inanspruchnahme der stationären Behandlungskapazitäten auf. Der Bettenbestand, der bei Eröffnung der Klinik Mitte der Siebzigerjahre rund 400 Betten betrug, liegt heute bei rund 150 Betten. Dementsprechend werden heute von der Klinik nur noch Teile der Anlage genutzt. Auf der östlichen Arealhälfte wurden vor einigen Jahren zwei Asyldurchgangszentren erstellt, die von der Sicherheitsdirektion betrieben werden. Auch verschiedene Klinikbauten wurden bereits psychiatriefremden Nutzungen zugeführt: Das frühere Arbeitszentrum der Klinik dient heute der geschützten Werkstatt Hardundgut, während im Patientenpavillon 7 das Wohnheim Hardoskop untergebracht ist; beide Einrichtungen werden auf den 1. Januar 2010 in die Verantwortung der Sicherheitsdirektion übergeführt (RRB Nr. 632/2009). Schliesslich betreibt der Krankenheimverband Zürcher Unterland seit Kurzem in den Pavillons 1 und 2 des PZH ein Pflegezentrum mit 70 Betreuungsplätzen in vier Stationen.

Mit der vom Regierungsrat bewilligten Einrichtung einer psychiatrischen Tagesklinik in Bülach (RRB Nr. 427/2007) kommt es im Zürcher Unterland zu einer weiteren Verlagerung von der stationären zur ambulanten psychiatrischen Versorgung und damit zu einer weiteren Verminderung des stationären Bedarfs. Diese Entwicklung ist beabsichtigt, und sie deckt sich mit den Zielsetzungen des kantonalen Psychiatriekonzepts. Nichtstationäre Therapieformen sind in vielen Patientensituationen ebenso wirksam wie stationäre, sie entsprechen einem Bedürfnis der Bevölkerung, und sie sind in aller Regel wesentlich kostengünstiger als stationäre Behandlungen. Die abnehmende stationäre

Auslastung des PZH verschlechtert allerdings auch dessen Kostenstrukturen und führt zu einem zunehmend unwirtschaftlichen Betrieb. Um diesem Problem zu begegnen und um auch im medizinisch-therapeutischen sowie pflegerischen Bereich Synergien bestmöglich nutzen zu können, beantragte der Psychiatrieverband Winterthur/Zürcher Unterland, zu dem neben dem PZH auch die Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw) und das Psychiatriezentrum Rheinau (PZR) gehören, mit Schreiben vom 3. Oktober 2007 die Fusion der beiden regionalen Stammkliniken PZH und ipw und die Zusammenlegung der Versorgungsgebiete Winterthur und Zürcher Unterland zu einer einzigen Versorgungsregion.

Mit RRB Nr. 1960/2008 genehmigte der Regierungsrat das Konzept für die neue Versorgungsregion und gab grünes Licht für die operative Zusammenlegung der beiden Kliniken auf den 1. Januar 2010 hin. Gemäss diesem Versorgungskonzept ist beabsichtigt, die stationäre Versorgung für die Psychiatrieregion Winterthur/Zürcher Unterland (WZU) mittel- bis längerfristig in Winterthur zusammenzufassen. Die Voraussetzungen dafür sind derzeit allerdings noch nicht gegeben: Die bestehenden Kapazitäten in Winterthur reichen nicht zur Deckung des derzeitigen stationären Bedarfs. Dies wird erst dann der Fall sein, wenn über verschiedene Massnahmen im ambulanten Bereich ausreichende Alternativen zu stationären Therapien und damit eine weitere Verminderung des stationären Bedarfs geschaffen werden. Bis die fusionierte Klinik soweit ist, müssen in Embrach weiterhin auch stationäre Betten betrieben werden; die Verantwortlichen der beiden Kliniken PZH und ipw gehen von einem in Embrach abzudeckenden Bedarf von rund 70 Betten in vier Pflegestationen aus. Dieser Bedarf lässt sich zusammen mit den nötigen Büros und Nebenräumen im Wesentlichen mit zwei Patientenpavillons decken. Alle übrigen Versorgungsleistungen können mit Ausnahme des in Bülach verbleibenden nichtstationären Angebots in Winterthur konsolidiert werden. Am Standort Winterthur werden hierfür lediglich kleinere, ohnehin notwendige Sanierungsmassnahmen durchgeführt werden müssen. Am Standort Embrach wiederum werden die vom PZH bisher für die psychiatrische Versorgung genutzten Zentrumsbauten (Spital-, Geselligkeits- und Therapietrakt), die Patientenpavillons 1 bis 4 sowie der Wirtschaftstrakt kurz- bis mittelfristig nicht mehr benötigt. Diese Bauten müssen daher gemäss § 49 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen übergeführt und anschliessend einer neuen Nutzung zugeführt werden.

B. Bedarf in der Langzeitversorgung

Anders als in der psychiatrischen Versorgung besteht in der Langzeitversorgung im Zürcher Unterland ein in den nächsten Jahren weiter zunehmender Bedarf an Pflegekapazitäten. Der wichtigste Leistungs-

erbringer in der Region ist der eingangs erwähnte Krankenheimverband Zürcher Unterland (KZU). Der KZU betreibt heute folgende Pflegeeinrichtungen:

- das Pflegezentrum Bächli in Bassersdorf mit rund 100 Pflegeplätzen,
- das provisorische Pflegezentrum Kloten mit rund 50 Pflegeplätzen,
- das ebenfalls provisorische Pflegezentrum Embrach mit 70 Pflegeplätzen, untergebracht in den Pavillons 1 und 2 des PZH.

Derzeit verfügt der KZU somit über rund 220 Pflegeplätze. Nach eigener Bedarfsplanung werden jedoch bereits mittelfristig – in den nächsten fünf bis zehn Jahren – mindestens rund 280 Pflegeplätze benötigt, rund 60 mehr als heute. Zudem muss ab 2012 Ersatz für das Provisorium in Kloten bereitgestellt werden, da dieses nur über eine zeitlich befristete Baubewilligung verfügt. Die ursprünglich nur provisorisch bis zur Bereitstellung eines endgültigen Angebots an den KZU abgetretenen 70 Plätze in den Pavillons 1 und 2 des PZH reichen zur Bedarfsdeckung nicht aus. Zusätzlich zu den rund 100 Plätzen des Pflegezentrums Bächli wird ein weiteres Pflegezentrum mit mindestens rund 180 Betten benötigt. Um die notwendigen Versorgungskapazitäten bereitzustellen zu können, begann der KZU bereits vor Jahren mit der Planung für ein neues Pflegezentrum in Bülach. Die Delegierten der Trägergemeinden des KZU stimmten dem Gestaltungsplan und dem ihm zugrunde liegenden Vorprojekt für Bülach 2006 zu. Die Kosten für den Neubau wurden auf 45 bis 50 Mio. Franken geschätzt, wovon der Kanton rund 4 bis 5 Mio. Franken hätte übernehmen müssen.

Um den Kapazitätsengpass bis zur Inbetriebnahme des neuen Pflegezentrums in Bülach zu überbrücken, hatten die Verantwortlichen des KZU Kontakt mit der Leitung des PZH und der Gesundheitsdirektion aufgenommen, um Möglichkeiten für eine über den damaligen Stand hinausgehende Zusammenarbeit und für eine Nutzung leerstehender Räumlichkeiten abzuklären. In der Folge willigte die Gesundheitsdirektion in die zeitlich begrenzte Vermietung der Pavillons 1 und 2 des PZH an den KZU ein.

C. Zukünftige Entwicklung des Standorts Embrach

1. Entwicklungsplanung PZH-Areal

Angesichts der rückläufigen Nutzung des PZH-Areals für die psychiatrische Versorgung suchten die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion zusammen mit den Verantwortlichen des PZH und der ipw einerseits und des KZU andererseits nach Möglichkeiten einer längerfristigen Nutzung der in absehbarer Zukunft vom PZH nicht mehr benötigten

baulichen Infrastruktur. In der Folge sprachen sich auch die Delegierten des KZU dafür aus, die Möglichkeit zu prüfen, das neue Pflegezentrum des KZU nicht in Bülach, sondern in Embrach einzurichten.

Vor diesem Hintergrund entschieden die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion, unter Leitung des Immobilienamtes und unter Beteiligung der betroffenen Institutionen eine Entwicklungsplanung für das Areal durchzuführen. In diese Planung wurde auch das kantonale Sozialamt als neue Trägerin der Behinderteneinrichtungen «Hardundgut» sowie «Hardskop» einbezogen.

Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 31. März 2009 werden die beiden wesentlichen Belegungsvarianten für das Areal – «Teilbelegung» und «Vollbelegung mit externem Baurechtsnehmer» – dargestellt, wobei in der Variante «Teilbelegung» ein Leerstand der freiwerdenden Gebäude für eine vorerst unbestimmte Zeit in Kauf genommen wird. In der Variante «Vollbelegung» wird demgegenüber von einer sofortigen Übertragung aller freiwerdenden Gebäude und ihrer Teilareale im Baurecht auf den KZU ausgegangen. In beiden Varianten bleibt die bestehende Mietnutzung des Arbeitstrakts und des Therapietrakts durch die Sicherheitsdirektion unverändert, wobei in der Variante «Vollbelegung» die Rolle der Vermieterin neu dem Baurechtsnehmer KZU zukommt.

Aus der Gegenüberstellung der beiden Varianten ergibt sich, dass die Variante «Teilbelegung» eine wesentlich schlechtere Wirtschaftlichkeit aufweist und dass ab 2012 mit jährlichen Kosten von rund 2,3 Mio. Franken aus dem Leerstand der Gebäude zu rechnen ist. Die Erfahrungen mit der Inselanlage des Psychiatriezentrums Rheinau zeigen, dass die Suche nach einer Nachfolgenutzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Demgegenüber wird aus der Abtretung des Baurechts an den KZU ein jährlicher Zinsertrag von rund 1,1 Mio. Franken erzielt. Die Differenz zwischen den beiden Varianten beträgt somit rund 3,4 Mio. Franken pro Jahr.

2. Eckwerte der vorgesehenen Regelung

Eine Abtretung der fraglichen Liegenschaften des PZH (Teile der Parzelle Kat-Nr. 3079 mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 1641, 1642, 1645, 1646, 1653 und 1654 sowie die Parzellen Kat.-Nrn. 2252 und 2253, alle in Embrach) an den KZU drängt sich somit allein schon aus wirtschaftlichen Gründen auf. Im Vordergrund steht wie erwähnt eine Baurechtslösung. Im Rahmen der bisherigen Gespräche zwischen der kantonalen Verwaltung und dem KZU hat Letzterer sich bereit erklärt, sämtliche leer stehenden bzw. leer werdenden Bauten des PZH (mit Ausnahme des Personalhauses sowie des Pavillons 7) samt den dazugehörigen

Arealteilen im Baurecht zu übernehmen. Mit dem KZU wurde in Verhandlungen vorbehältlich der Zustimmung des Regierungsrates folgende Lösung vereinbart und in einem Vertragsentwurf festgehalten:

- Vereinbarung eines Baurechts auf 50 Jahre für die vom PZH nicht mehr benötigten Bauten mit den entsprechenden Arealteilen mit einer Grundstücksfläche von 50 000 m²,
- Übernahme auch jener Bauten, die durch die Behinderteneinrichtung Hardundgut genutzt werden, wobei sich der KZU verpflichtet, die Bauten den Behinderteneinrichtungen weiterzuvermieten,
- Festlegung eines auf Benchmarking-Vergleichen mit anderen Krankenheimbetreibern (u. a. Stadt Zürich) beruhenden Baurechtszinses,
- Festlegung der gegenseitig zu erbringenden Dienstleistungen (Energie- und Medienversorgung, Arealnutzung und -unterhalt usw.).

3. Ablauf- und Terminplan für die Variante «Vollbelegung mit externem Baurechtsnehmer»

Der KZU muss bis 2012 einen Ersatz für das Provisorium Kloten bereitstellen. Von diesem zeitlichen Fixpunkt aus wurde der Ablauf- und Terminplan für die Übertragung der freiwerdenden Arealteile vom PZH auf den KZU entwickelt. Planerisch-baulich bestehen zwischen den Aktivitäten von PZH bzw. WZU und jenen des KZU folgende Zusammenhänge:

- Voraussetzung für die Übertragung der genannten Gebäude vom PZH auf den KZU ist die räumliche Konzentration der stationär-psychiatrischen Leistungserbringung auf die Pavillons 5 und 6.
- Für die Ausführung der nötigen baulichen Massnahmen zur Einrichtung von Krankenheimstationen in den freiwerdenden Räumlichkeiten des PZH sind diese dem KZU spätestens im Sommer 2011 zur Verfügung zu stellen. Die Planung der baulichen Massnahmen kann vom KZU aber bereits nach dem Grundsatzbeschluss zur Gebäudeübertragung begonnen werden.
- Die Verminderung des stationären psychiatrischen Betriebes in Embrach erfolgt über die Massnahmen und im Rahmen der Terminplanung gemäss RRB Nr. 1960/2008. Es sind dies im Wesentlichen:
 - Übertragung der Versorgungsverantwortung für die Stadtkreise 11 und 12 auf die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK) auf den 1. Januar 2010; auf den gleichen Zeitpunkt hin werden im PZH zwei Stationen geschlossen,
 - Überführung einer Station von Embrach nach Winterthur bis 2010,

- Schliessung einer Akutstation nach Erreichen des Vollbetriebes der Tagesklinik in Bülach auf Ende 2010 (Umsetzung von RRB Nr. 427/2007),
- Überführung der Assessment-, Triage- und Rehabilitationsstation der ipw auf das KSW auf den 1. Januar 2011; dies schafft in Winterthur die räumlichen Kapazitäten für die Verlagerung einer weiteren Station von Embrach nach Winterthur.
- Für die Konzentration der stationären Psychiatrie am Standort Embrach auf die Pavillons 5 und 6 müssen diese vorab baulich saniert werden; die entsprechenden Planungsarbeiten sind in Gang, mit der Vorlage des Kreditantrages zur Beschlussfassung durch den Regierungsrat ist im Herbst 2009 zu rechnen.

Zusammengefasst ergeben sich aus diesen Umsetzungsschritten folgende Meilensteine und Termine:

Meilenstein	Termin
1 Grundsatzentscheid des Regierungsrates	Juni 2009
2 Kreditbeschluss Sanierung Pavillons 5 und 6 in Embrach	Okt. 2009
3 Bezug der Pavillons 5 und 6 durch die in Embrach verbleibenden stationären Einheiten WZU	Sommer 2011
4 Übertragung der freigewordenen Liegenschaften vom Verwaltungsinstitut Finanzvermögen	Sommer 2011
5 Abschluss des Baurechtsvertrags mit dem KZU	Sommer 2011
6 Beginn Sanierung/Umbau der Pavillons 3 und 4 sowie der Zentrumsbauten durch den KZU	Sommer 2011
7 Bezug des neuen Pflegezentrums des KZU in Embrach	Sommer 2012

4. Kosten der baulichen Massnahmen

Für die Umsetzung des Szenarios «Vollbelegung mit externem Bau-rechtsnehmer» ist seitens Kanton ungefähr mit folgenden Kosten zu rechnen:

- Sanierung Energiezentrale PZH 2,5 Mio. Franken
(bewilligt mit RRB Nr. 599/2009)
- Überbrückungsmassnahmen Küche PZH 3,0 Mio. Franken
- Sanierung der Pavillons 5 und 6 PZH 9,0 Mio. Franken

Die Kosten zulasten des KZU für die Herrichtung der freiwerdenden Bauten zur Nutzung für die Langzeitpflege werden auf insgesamt rund 34 Mio. Franken geschätzt. Gestützt auf das Gesundheitsgesetz vom 4. November 1963 sowie auf die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege leistet der Kanton einen Kostenanteil an die beitragsberechtigten Kosten. Dieser Beitrag bemisst sich nach der Finanzkraft der im KZU zusammengefassten Gemeinden; der Kostenanteil wird sich gemäss heutigem Finanzkraftindex und dem darauf beruhenden

Staatsbeitragssatz von 10% auf rund 3,4 Mio. Franken belaufen. Vorbehalten bleiben Änderungen der kantonalen Bestimmungen zur Pflegefinanzierung aufgrund der notwendigen Anpassungen an die Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 13. Juni 2008 bzw. aufgrund der Reform des Zürcher Finanzausgleichs (REFA; Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009).

D. Vorteile und Bedingungen der vorgeschlagenen Baurechtslösung

Eine längerfristige Verbindung des KZU mit dem Standort Embrach in Form des erwähnten Baurechts und der begleitenden Regelungen ist sowohl für den Kanton als auch für den KZU von Vorteil:

- Die leer werdenden baulichen Kapazitäten im PZH können sofort einer neuen, sinnvollen Nutzung zugeführt werden – es entstehen keine kostspieligen Leerstände dezentral gelegener und nicht für beliebige Nutzungen geeigneter Liegenschaften.
- Eine Umzonung, wie sie beispielsweise bei einer Abtretung des Areals an private Dritte (Industrie oder Gewerbe) nötig würde, kann vermieden werden.
- Der KZU erhält eine für den Betrieb als Krankenheim hervorragend geeignete bauliche Anlage zur Nutzung.
- Zwischen der zukünftigen Stammklinik der Region WZU und dem KZU ergeben sich grosse betriebliche Synergiepotenziale sowohl im patientenbezogenen (ärztliche, therapeutische, pflegerische und pharmazeutische Versorgung) als auch im rückwärtigen Bereich (Verpflegung, Logistik, Wäsche, Arealunterhalt).
- Das Areal bleibt dem Kanton als langfristige Baulandreserve erhalten.

Der KZU setzt für die Übernahme der leer werdenden Liegenschaften voraus, dass sich aus dem Baurechtszins keine übermässige Belastung der Betriebsrechnung ergibt. Für die Kalkulation des Baurechtszinses wurde deshalb ein Kosten-Benchmarking in Form eines Vergleiches der Immobilienkosten für den Standort Embrach mit jenen anderer Pflegezentren zugrunde gelegt. Aufgrund dieses Kosten-Benchmarkings und unter Einbezug der zu erwartenden Eigeninvestitionen des KZU für den Umbau zum Pflegezentrum wurde ein Baurechtszins von rund 1,1 Mio. Franken als Zielwert ermittelt. In der Folge musste allerdings festgestellt werden, dass eine ungekürzte Einrechnung der heutigen Buchwerte der abzutretenden Gebäude von rund 46,5 Mio. Franken und der Marktwert ihrer Teilgrundstücke von 6,5 Mio. Franken zu einem wesentlich höheren Baurechtszins und damit zu einer für den KZU nicht finanzierbaren Betriebsbelastung aus den Immobilien in Embrach führen würde.

Der als Zielwert festgelegte Baurechtszins von rund 1,1 Mio. Franken beruht demgegenüber auf einem Verkehrswert der Gebäude von 21,5 Mio. Franken sowie auf einem (seitens KZU unbestrittenen) Landwert von 6,5 Mio. Franken.

Die Abtretung der Liegenschaften an den KZU bedingt deshalb eine Wertberichtigung auf den Gebäuden. Für dieses sogenannte «Impairment» wurde ein finanzrechtliches Gutachten der kantonalen Finanzverwaltung eingeholt. In diesem Gutachten vom 6. Mai 2009 hält die Finanzverwaltung im Wesentlichen fest, dass

- die fraglichen Liegenschaften gemäss § 44 Abs. 2 der Finanzcontrollingverordnung vor Abschluss des Baurechtsvertrages zu ihren Restbuchwerten vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen und damit von der Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion in jene der Baudirektion zu übertragen sind,
- für diese Umwandlung gemäss § 58 Abs. 1 lit. c CRG der Regierungsrat zuständig ist,
- die Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen zu Marktwerten erfolgt, wobei als Marktwert der von einem Dritten bezahlte Preis herangezogen wird,
- der sich aus der Neubewertung der Liegenschaften ergebende Abschreibungsbedarf von rund 25 Mio. Franken eine Folge der Bewertungsvorschriften von § 56 Abs. 1 CRG ist, und gemäss § 37 Abs. 2 CRG als gebundene Ausgabe vom Regierungsrat zu genehmigen ist.

Aus Sicht des Staates wiederum besteht ein Interesse am Erhalt der mit dem Betrieb der PZH-Gebäude zusammenhängenden Arbeitsplätze. Im Rahmen der Verhandlungen über die Gebäudeübertragung vom PZH auf den KZU ist daher auch die Frage zu klären, wie das für den Betrieb der Gebäude notwendige Personal so weit wie möglich vom KZU übernommen werden kann.

Der Abtretung der Liegenschaften an den KZU ist gemäss dem oben dargelegten Meilenstein- und Terminplan und im Rahmen der genannten Bedingungen zuzustimmen. Die Gesundheitsdirektion ist zu beauftragen, dem Regierungsrat bis im Herbst 2009 einen Kreditbeschluss für die Sanierung der Pavillons 5 und 6 des PZH zur Genehmigung vorzulegen. Die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion sind zu beauftragen, die Übertragung der Liegenschaften vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen im Sommer 2011 dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen. Die Baudirektion ist zu beauftragen, den Vertrag mit dem KZU auszuhandeln und dem Regierungsrat spätestens bis zum Sommer 2011 zur Genehmigung zu unterbreiten. Dem KZU ist das Recht einzuräumen, die für die Planung der Sanierungs- und Umbaumaßnahmen notwendigen Arbeiten auf dem Areal des PZH durchzuführen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Abtretung von Teilen der Parzelle Kat-Nr. 3079, Embrach, mit den Gebäuden Vers.-Nrn. 1641, 1642, 1645, 1646, 1653 und 1654, sowie der Parzellen Kat-Nr. 2252 und 2253, Embrach, im Baurecht an den Krankenheimverband Zürcher Unterland wird im Grundsatz bewilligt.

II. Die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion werden beauftragt, den Baurechtsvertrag mit dem Krankenheimverband Zürcher Unterland auszuhandeln und dem Regierungsrat zusammen mit der Übertragung der Liegenschaften vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen zur Genehmigung vorzulegen.

III. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi