Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Juni 2011

801. KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit, Pflegezentrum Embrach (Umbau und Sanierung Pavillons 5 und 6 sowie Zentrumstrakt, Kostenanteil)

Die Langzeitversorgung im Zürcher Unterland wurde bis Ende 2010 zu einem wesentlichen Teil durch den Krankenheimverband Zürcher Unterland (KZU) sichergestellt. Auf den 1. Januar 2011 wurde der Zweckverband mit seinen gesamten Versorgungsangeboten in eine Interkommunale Anstalt mit dem Namen «KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit» (IKA KZU) übergeführt. Die IKA KZU bietet wie bisher der Verband an den Standorten Bachenbülach, Kloten (provisorisch bis voraussichtlich 2012) und Embrach derzeit insgesamt rund 220 stationäre Pflegeplätze an.

Da einerseits ein grosser Bedarf an zusätzlichen Pflegeplätzen besteht und anderseits der Standort Kloten nur noch kurze Zeit betrieben werden kann, beabsichtigte der KZU schon seit geraumer Zeit die Errichtung eines Neubaus für ein weiteres Pflegezentrum. Als Standort war ein Grundstück südwestlich des Bahnhofs Bülach bestimmt worden. Im Rahmen eines Architekturwettbewerbes wurde 2004 ein Bauprojekt zur weiteren Bearbeitung ermittelt, das in der Folge als Grundlage für einen Gestaltungsplan für das Areal diente. Die Kosten für das Vorhaben in Bülach wurden seinerzeit auf rund 45 bis 50 Mio. Franken geschätzt; unter den damaligen Subventionsbedingungen hätte der Verband Anrecht auf einen Staatsbeitrag von rund 5 Mio. Franken gehabt.

Der Krankenheimverband hatte bereits zum damaligen Zeitpunkt Versorgungskapazitäten im Psychiatrie-Zentrum Hard (PZH) in Embrach zugemietet. Dies war deshalb möglich, weil das PZH nicht vollständig ausgelastet war. Im Rahmen der kantonalen Versorgungsplanung für die Psychiatrie zeigte es sich, dass der Bedarf für stationäre Angebote im Kanton und in der Region weiter abnehmen würde. Aus medizinischen und ökonomischen Gründen wurde deshalb entschieden, die Versorgungsregionen Winterthur und Zürcher Unterland zusammenzufassen und die bisher getrennt operierenden Stammkliniken Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw) und PZH zu fusionieren.

Mit Beschluss Nr. 1960/2008 genehmigte der Regierungsrat das entsprechende Konzept und die Neuorganisation der Versorgung mit dem Zusammenschluss der beiden Kliniken ipw und PZH, wobei die stationäre Versorgung soweit möglich in der Klinik Schlosstal der ipw konzentriert werden sollte. Für den Standort Embrach wurde ein weiter

verringerter Bettenbedarf erkannt. Es musste deshalb mit einem bedeutenden Leerstand für die kommenden Jahre gerechnet werden. Längerfristig ist aufgrund der medizinisch-therapeutischen Entwicklungen zu erwarten, dass der Standort Embrach für die psychiatrische Versorgung gar nicht mehr benötigt wird.

Vor diesem Hintergrund hat die Gesundheitsdirektion vor rund fünf Jahren dem KZU vorgeschlagen, anstelle des Neubaus in Bülach die Übernahme wesentlicher Teile des damaligen PZH im Baurecht in Erwägung zu ziehen. In der Folge zeigte es sich, dass diese Lösung sowohl für den Kanton als auch für den KZU wesentliche betriebliche und versorgungsbezogene Vorteile gegenüber dem ursprünglich geplanten Pflegeheimneubau in Bülach bei gleichzeitigem Leerstand wesentlicher Teile des PZH-Areals bietet.

Die Abklärungen zum Baurecht und seinen Rahmenbedingungen gestalteten sich auf beiden Seiten deutlich aufwendiger als angenommen. Vor allem gegenüber dem ursprünglichen Projektplan für den Neubau des Pflegezentrums in Bülach – aber auch gegenüber den ersten Annahmen für die Variante Embrach – ergab sich eine wesentliche Verzögerung. In der Zwischenzeit wurde das neue kantonale Pflegegesetz erlassen und auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt. Anders als das für die Subventionierung bis zum 31. Dezember 2010 massgebliche Gesundheitsgesetz sieht das Pflegegesetz keine Beiträge des Kantons an Investitionen der Gemeinden in der Langzeitversorgung mehr vor. Im Rahmen der Vernehmlassung des Pflegegesetzes hatte der Regierungsrat den Gemeinden jedoch in Aussicht gestellt, dass baureife Projekte, die vor dem 31. Dezember 2010 eingereicht würden, noch nach altem Recht beurteilt würden.

Der Entscheid des KZU für die Variante Embrach und die Genehmigung des Dienstbarkeitsvertrags durch die Delegiertenversammlung des KZU beruhten unter anderem auf den damals geltenden Subventionsbestimmungen. Gemäss diesen Bestimmungen konnte sowohl im Fall des Neubaus Variante Bülach als auch für die notwendigen Sanierungs- und Umbaumassnahmen der Variante Embrach ein Staatsbeitrag erwartet werden.

Der Regierungsrat wiederum genehmigte mit Beschluss Nr. 1160/2009 im Grundsatz die Abtretung von Liegenschaften im Baurecht an den KZU. Er ging dabei unter anderem davon aus, dass die ipw inskünftig die Pavillons 5 und 6 des ehemaligen PZH nutzen würde und dass die Übertragung der übrigen Liegenschaften des Klinikbereiches im Baurecht auf den KZU für den Kanton mit folgenden Investitionskosten verbunden wäre: 2,5 Mio. Franken für die Sanierung der Energiezentrale, 3 Mio. Franken für Überbrückungsmassnahmen in der Küche, 9 Mio. Franken für die Sanierung der Pavillons 5 und 6 und 3,4 Mio.

Franken Staatsbeitrag an die Einrichtung des KZU-Pflegezentrums Embrach. Insgesamt rechnete der Kanton nach damaligem Projektstand mit Kosten von rund 18 Mio. Franken.

In der Zwischenzeit wurde entschieden, dass die ipw die Pavillons 3 und 4 behält und dass stattdessen die Pavillons 5 und 6 auf den KZU übertragen werden sollen (RRB Nr. 800/2011). Der KZU hat die Planung der Umbaumassnahmen für die Einrichtung des Pflegezentrums Embrach unter den neuen Voraussetzungen in Angriff genommen. Ein baulicher Masterplan über sämtliche vom KZU zu übernehmenden Bauten weist Kosten von rund 91 Mio. Franken aus. Davon entfallen allerdings rund 26 Mio. Franken auf den Umbau der Pavillons 3 und 4, die bis auf Weiteres durch den Kanton genutzt werden und im aktuellen Dienstbarkeitsvertrag deshalb gar nicht berücksichtigt sind. Weitere rund 22 Mio. Franken entfallen auf Sanierungsmassnahmen im Zeitraum 2014 bis 2019, die derzeit noch nicht baureif sind. Die verbleibenden Kosten von rund 43 Mio. Franken entfallen auf verschiedene Einzelmassnahmen für den Umbau der Pavillons 5 und 6 und des Zentrumstrakts sowie für die Sanierung der Pavillons 1 und 2 und des Verwaltungstrakts.

Die Anlage des ehemaligen PZH stammt aus den 70er-Jahren. Die Pavillons 5 und 6 sowie der Zentrumstrakt wurden seither noch nicht umfassend erneuert. Fassaden und Dächer sowie die Haustechnik sind altersbedingt in einem schlechten Zustand. Die Gestaltung der Pflegestationen und der Komfort in den Patientenzimmern entsprechen nicht den heutigen Bedürfnissen. Für den Umbau und die Sanierung der Bauten hat der KZU durch das Architekturbüro Hodel, Wetzikon, ein Projekt ausarbeiten lassen. Dieses sieht für alle vier Trakte eine Sanierung der Gebäudehülle und wo nötig der Lifte, der haustechnischen Anlagen und der Boden- und Deckenbeläge vor. Zudem werden die baupolizeilich geforderten Anpassungen zur Verbesserung der Feuer- und Erdbebensicherheit vorgenommen.

Die gebäudespezifischen Massnahmen umfassen:

– Pavillons 5 und 6:
  In den beiden Pavillons werden im Erdgeschoss und in den beiden Obergeschossen je eine Pflegewohngruppe eingerichtet. Die erdgeschossigen Wohngruppen verfügen jeweils über 14 Betten in Zweier- und drei Betten in Einerzimmern. Die Wohngruppen in den Obergeschossen weisen je ein zusätzliches Einerzimmer auf. Alle Zimmer verfügen über eigene Nasszellen. Die beiden Pavillons werden auf allen drei Geschossen über einen Zwischenbau verbunden, in dem Therapiezimmer, Pflegebäder und Besprechungsräume untergebracht sind.

– Zentrumstrakt:
  In den beiden Obergeschossen des Zentrumstraktes wird, wie in den Pavillons 5 und 6, je eine Pflegewohngruppe mit 18 Pflegeplätzen eingerichtet.

Nach dem Umbau und der Sanierung werden im Pflegezentrum Embrach in den Pavillons 1 und 2 68, in den Pavillons 5 und 6 106 und im Zentrumstrakt 38, insgesamt 212, Pflegeplätze zur Verfügung stehen.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2010 reichte der KZU sein Gesuch um Zusicherung eines Staatsbeitrages an die dargelegten Massnahmen ein. Die Kosten für den Umbau und die Sanierung der vier Trakte betragen gemäss detaillierter Kostenschätzung der Architekten vom 17. Dezember 2010 Fr. 43 021 000 (Kostenstand 1. April 2010, Genauigkeitsgrad ±15%). Sie teilen sich wie folgt auf die einzelnen Massnahmen auf:

	in Franken
– Pavillons 5 und 6	25 900 000
– Zentrumstrakt	10 000 000
– Verwaltungstrakt	2 660 000
– Pavillons 1 und 2	4 461 000

Die Kosten setzen sich gemäss BKP wie folgt zusammen:

	in Franken
BKP 0	289 000
BKP 1	1 612 000
BKP 2	34 402 000
BKP 3	0
BKP 4	422 000
BKP 5	2 411 000
BKP 9	2 464 000
BKP 6	1 421 000
Total	43 021 000

Gemäss § 40 des in diesem Fall massgeblichen Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 (vgl. dazu § 64 des Gesundheitsgesetzes vom 4. April 2007, in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung) leistet der Staat Kostenanteile an die Investitionen und den Betrieb der den Bedürfnissen der Bevölkerung dienenden Krankenhäuser. Die Kostenanteile bemessen sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der letzten Jahre in den zur Trägerschaft der Interkantonalen Anstalt KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit gehörenden Gemeinden. Der massgebliche Finanzkraftindex für die IKA KZU beträgt 120. Daraus ergibt sich ein Beitragssatz von 15% für Investitionen (§ 29 Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege, in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung).

Bei beitragsberechtigten Gesamtkosten von Fr. 43 000 000 (Kostenstand 1. April 2010) ergibt sich somit ein Kostenanteil von Fr. 6 450 000. Gemäss IPSAS errechnen sich die jährlichen Kapitalfolgekosten des Staatsbeitrags wie folgt:

Staatsbeitrag		**Kapitalfolgekosten**	
		Zinsen (3,0%)	Abschreibung (3,5%)
	Fr.	Fr.	Fr.
	6 450 000	96 750	225 750
Total	**6 450 000**	**Total**	**322 500**

Der Kostenanteil gemäss § 2 des Staatsbeitragsgesetzes ist eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung. Er geht zulasten des Kontos 6500.5640, Investitionsbeiträge an öffentliche Unternehmungen. Im Budget 2011 sind für das Vorhaben Fr. 500 000 eingestellt. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2011–2014 sind im Planjahr 2012 Fr. 2 000 000 eingestellt. Der restliche Betrag ist im KEF in den Planjahren 2013 und 2014 eingestellt.

Bei der Umsetzung des Vorhabens sind die einschlägigen Gesetze und Vorschriften zu berücksichtigen. Bei Nichteinhaltung kann der Staatsbeitrag gekürzt oder verweigert werden. Nachdem Investitionen in Bauten der Gesundheitsversorgung auf eine langfristige Nutzungsdauer angelegt sind, ist die gemäss § 12 Abs. 2 der Staatsbeitragsverordnung geltende grundsätzliche Beschränkung der Zweckbindung des Staatsbeitrages auf 20 Jahre aufzuheben und die Zweckbindung auf unbestimmte Zeit zu veranschlagen.

Gemäss dem neuen Pflegegesetz ist es den Gemeinden grundsätzlich gestattet, die Anlagenutzungskosten – darunter fallen auch die annuisierten Investitionskosten – den Patientinnen und Patienten in Rechnung zu stellen. Wenn dies gegeben ist, dienen Investitionsbeiträge der öffentlichen Hand nur der Vorfinanzierung des Vorhabens; diese Beiträge werden sukzessive über die Pensionstaxen zurückerstattet. Demgegenüber ist der Staatsbeitrag an die Kosten des Umbaus und der Sanierung der Pavillons 5 und 6 sowie des Zentrumstrakts des Pflegezentrums Embrach des KZU als A-fonds-perdu-Beitrag zu betrachten, der nicht über die Taxen refinanziert werden darf. Er ist deshalb unter der Bedingung zu gewähren, dass die damit gedeckten Investitionskosten nicht auf die Patientinnen und Patienten überwälzt werden.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Projekt der Interkommunalen Anstalt KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit für den Umbau und die Sanierung der Pavillons 5 und 6 sowie des Zentrumstrakts des Pflegezentrums Embrach wird genehmigt.

II. Der Interkommunalen Anstalt KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit wird an die beitragsberechtigten Kosten von Fr. 43 000 000 (Kostenstand 1. April 2010) ein Kostenanteil von 15% bzw. Fr. 6 450 000 zugesichert.

III. Dieser Betrag wird nach Massgabe des Schweizerischen Baukostenindexes gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:
Bewilligte Ausgabe × Zielindex ÷ Startindex (Stand 1. April 2010)

IV. Die Ausgabe geht zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6500, Langzeitversorgung. Der Kostenanteil wird unter der Bedingung gewährt, dass die damit gedeckten Investitionskosten nicht auf die Patientinnen und Patienten überwälzt werden.

V. Die Beschränkung der Zweckbindung des Staatsbeitrages auf 20 Jahre gemäss § 12 Abs. 2 der Staatsbeitragsverordnung wird aufgehoben.

VI. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

VII. Mitteilung an das KZU Kompetenzzentrum Pflege und Gesundheit, 8303 Bassersdorf (E), sowie an die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi