

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 25. September 2013

### **1078. Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung (Neubau Lengg, Projektierung, Darlehen)**

A. Das Kinderspital in Zürich wurde vor rund 140 Jahren an seinem heutigen Standort in Zürich-Hottingen in Betrieb genommen. Trägerin des Spitals ist die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung. Im ersten Betriebsjahr wurden 134 Kinder und Jugendliche stationär behandelt; die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Patientinnen und Patienten betrug damals rund 45 Tage. Bis 2012 ist diese Zahl auf rund 7000 Kinder und Jugendliche gestiegen, während die durchschnittliche Aufenthaltsdauer auf rund sechs Tage sank.

Das Kinderspital Zürich wurde seit seiner Inbetriebnahme mehrfach saniert und um Neubauten erweitert, zuletzt in den 1960er- und 1970er-Jahren mit dem neuen Bettenhaus und Behandlungstrakt. Mitte der 1980er-Jahre musste eine Gesamtplanung in Angriff genommen werden, um die bauliche Infrastruktur zu erneuern und sie der Entwicklung der Medizin und den Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten anzupassen. Das Vorhaben, das Kinderspital Zürich am Standort Zürich-Hottingen durch einen Neubau zu ersetzen, scheiterte indessen letztendlich an den knappen Platzverhältnissen. Inzwischen ist das Kinderspital Zürich trotz verschiedener punktueller Sanierungen baulich weiter gealtert und kann in seiner verwinkelten Struktur nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden. Aus diesem Grund wird eine Verlegung in einen Neubau an einem anderen Standort unumgänglich. Der Regierungsrat stimmte mit Beschluss Nr. 100/2009 der Verlegung des Kinderspitals nach Zürich-Lengg zu. Er genehmigte zudem den Abtausch der Grundstücke des Kinderspitals Zürich in Zürich-Hottingen gegen ein kantonales Grundstück auf der Lengg. Weiter wurde vereinbart (Vereinbarung vom 3. Februar 2009), dass der Neubau von der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung erstellt und betrieben und im Rahmen der Gesetzgebung vom Kanton finanziert werden soll. Noch im selben Jahr sicherte der Regierungsrat einen Staatsbeitrag an die beitragsberechtigten Kosten der Vorstudienphase, insbesondere an den Architekturwettbewerb zur Erlangung eines Neubauprojektes und zur Selektion des Gesamtplanerteams zu (RRB Nr. 847/2009). Der mehrstufige Architekturwettbewerb konnte im Frühjahr 2012 abgeschlossen werden. Am 3. Mai 2012 entschied sich die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung für den Entwurf des Basler Architekturbüros Herzog & de Meuron.

Mit Schreiben vom 7. März 2013 stellt das Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung ein Gesuch um einen Projektierungskredit für den Neubau von 51 Mio. Franken zur Weiterentwicklung des Entwurfes von Herzog & de Meuron zur Baureife.

B. Gemäss der eingangs erwähnten Vereinbarung (vgl. RRB Nr. 100/2009) finanziert der Kanton den Neubau des Kinderspitals Zürich in Zürich-Lengg. Teil des Neubauprojekts und damit auch Teil der Finanzierung ist die Projektierungsphase, die nun anlaufen soll. Für die Finanzierung von Investitionsvorhaben der Zürcher Spitäler massgeblich sind die rechtlichen Rahmenbedingungen des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011 (SPFG; LS 813.20). Danach können den Spitäler unter der Voraussetzung wirtschaftlicher Betriebsführung Darlehen für die Erstellung und Beschaffung von versorgungsnotwendigen Anlagen gewährt werden (§ 12 SPFG).

Auf der Zürcher Spitalliste 2012 ist das Kinderspital Zürich der einzige Anbieter hochspezialisierter pädiatrischer und kinderchirurgischer Behandlungen und Untersuchungen im Kanton Zürich. Es verfügt zudem als einziges Kinderspital in der Deutschschweiz über bestimmte hochspezialisierte Versorgungsaufträge der interkantonalen Spitalliste (z. B. Verbrennungen, Polytrauma, onkologische und weitere Spezialgebiete). Auch steht das Kinderspital als Leistungserbringer auf verschiedenen Spitalisten anderer Kantone. Mit seinem universitären Lehr- und Forschungsauftrag engagiert es sich zudem mit internationaler Reputation in der Ausbildung von Kinderärztinnen und -ärzten und bei der Erforschung von Kinderkrankheiten und ihren Therapien. Das Kinderspital Zürich ist daher für die medizinische Versorgung von Kindern und Jugendlichen unverzichtbar und im Sinne des SPFG versorgungsnotwendig.

C. Heute wird das Kinderspital Zürich bei hoher Auslastung mit fünf Operationssälen (vier Standard-OPS, ein Herz-OPS), einem Eingriffsraum und rund 160 Akutbetten, davon 23 Intensiv- und Intermediatecare- sowie 16 Neonatalogiebetten, betrieben. Es betreut jährlich rund 7000 stationäre und 30 000 ambulante Patientinnen und Patienten und weist schweizweit eine der höchsten durchschnittlichen Fallenschweren aller Akutspitäler aus. Die stationären und spitalgebundenen ambulanten Einrichtungen sowie die angegliederten Lehr- und Forschungsnutzungen beanspruchen am heutigen Standort eine Gesamtnutzfläche von rund 30 000 m<sup>2</sup>.

Das Siegerprojekt des Wettbewerbs beruht auf folgenden kapazitätsbezogenen Vorgaben: sieben Operationssäle (vier Standard-OPS, zwei Hybrid-OPS, ein OPS Tageschirurgie), drei Eingriffsräume und 200 Betten, davon 26 Intensiv- und Intermediatecare- sowie 20 Neonatalogiebetten, bei einer Gesamtnutzfläche von rund 45 000 m<sup>2</sup>. Den geplanten

neuen Kapazitäten liegen einerseits ein allgemein anerkannter erheblicher Nachholbedarf des Kinderspitals an Versorgungseinrichtungen und -flächen sowie anderseits von der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung prognostizierte Leistungsentwicklungen zugrunde. Um die Versorgungseinrichtungen einschliesslich Lehr- und Forschungsstätten im Siegerprojekt zu verwirklichen, schätzt die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung im Businessplan vom Februar 2013 die Kosten des gesamten Bauprojekts auf rund 550–600 Mio. Franken. Diese Grobkostenabschätzung für den Neubau beruht auf dem Raumprogramm, das dem Architekturwettbewerb für den Neubau in Zürich-Lengg zugrunde gelegt worden ist, und heutigen Erfahrungswerten für Kosten pro Quadratmeter für Spitalbauten. Die im RRB Nr. 847/2009 erwähnten 400 Mio. Franken waren der Betrag aus der Kostenschätzung 2004 für das ursprünglich geplante Projekt am bisherigen Standort in Zürich-Hottingen mit kleinerem Neubauvolumen und verschiedenen dezentralen Betriebsstellen, die im damaligen Gesamterneuerungsprojekt nicht enthalten waren.

Innerhalb der Baukostensumme von rund 550–600 Mio. Franken veranschlagt die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung die Projektierungskosten einschliesslich Reserven auf rund 51 Mio. Franken. Dieser Betrag ergibt sich aus den einschlägigen SIA-Honorarordnungen.

D. Der Businessplan vom Februar 2013 befasst sich mit zukünftigen Kosten-, Leistungs- und Ertragsentwicklungen. Die von der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung dem Businessplan zugrunde gelegten Prognosen bestimmen wiederum die weiteren Annahmen für zu planende Kapazitäten und ihre wirtschaftliche Tragbarkeit. Die fraglichen Prognosen sind alle von verschiedenen, heute zwar bekannten, aber in Zukunft veränderlichen Faktoren abhängig.

Aufgrund der 2012 erfolgten Umstellungen in der Spitalplanung und -finanzierung sind Prognosen zum jetzigen Zeitpunkt besonders anspruchsvoll. Es fehlen gesicherte Erfahrungswerte mit den neuen Instrumenten, was Vorhersagen insbesondere über die Entwicklung der zukünftigen Patientenströme und die Abgeltung von ambulanten und stationären Behandlungen erschwert. Besonders schwierig abzuschätzen ist die Situation im stationären Tarifbereich. Derzeit sind die für das Kinderspital Zürich geltenden, vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2012 festgesetzten stationären Taxen der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) vor Bundesverwaltungsgericht angefochten. Dieses Urteil wird auch wegweisend sein für die Frage, wie weit die für das Kinderspital umfangmässig bedeutsame Invalidenversicherung bereit sein wird, die bisherigen Tarife auch in den zukünftigen Jahren zu bezahlen. Die Höhe der zur Anwendung gelangenden Behandlungstaxen hat

unter anderem entscheidenden Einfluss auf die Zuweisungspraxis anderer Kantone. Hinzu kommt, dass die Tarife im ambulanten Bereich derzeit zwar auf rechtskräftigen Verträgen beruhen, diese aber in ihrer Bewertung der Leistungen nicht zwischen der Behandlung von Kindern und Erwachsenen unterscheiden und im Ergebnis die Kostendeckung für die Kinderspitäler sehr schwer erreichbar ist. Die entsprechende Überarbeitung der schweizweit einheitlichen Tarifstruktur verzögert sich seit Jahren. Bei dieser Sachlage ist es unerlässlich, dass die dem Businessplan zugrunde liegenden Prognosen während der Projektierungsphase beobachtet werden und dass der Businessplan bei Änderungen von zentralen Daten und Erwartungen entsprechend angepasst und über die Gesundheitsdirektion dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht wird.

Je nach dem weiteren Verlauf dieser Entwicklungen werden in der Projektierungsphase rollend Anpassungen in den kommenden Schritten der Bau- und Betriebsplanung vorzunehmen sein. Ein Aufschub des Projekts – und insbesondere der Projektierung – wäre indessen nicht zweckmässig, da eine rasche Verwirklichung des Neubaus zur Aufrechterhaltung der hohen Standards des Kinderspitals Zürich in der Gesundheitsversorgung der Kinder und Jugendlichen von zentraler Bedeutung ist und viele Klärungen während der Projektierung erfolgen können. Bei dieser Sachlage soll die Projektierungsphase nun beginnen.

E. Gestützt auf die vorstehend erwähnte Vereinbarung und die gesetzlichen Grundlagen (§ 12 SPFG), ist die dafür notwendige Finanzierung über einen Projektierungskredit in Form eines Darlehens zugunsten der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung sicherzustellen. Entsprechend ist der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung ein Betrag von 51 Mio. Franken zuzusichern, wobei dieser Betrag als Höchstbetrag, den der Kanton zur Verfügung stellt, zu bewilligen ist. Der Projektierungskredit ist in drei Tranchen aufzuteilen: die erste Tranche für ein Vorprojekt (einschliesslich Kostenschätzungen) von 17 Mio. Franken, eine zweite Tranche von 21 Mio. Franken für die Erarbeitung des Bauprojekts mit Kostenvoranschlag, die gewährt wird, wenn das Bau- und Betriebsprogramm auf die auf das Datum der Fertigstellung erwarteten Patientenzahlen und entsprechenden Leistungsaufträge ausgerichtet ist, und eine dritte Tranche von 13 Mio. Franken für die Ausführungsplanung mit Ausschreibung.

Im Rahmen der Projektierung ist insbesondere darauf zu achten, dass aufgrund von zusätzlichen Entwicklungen gegebenenfalls später notwendige Erweiterungen bei Bedarf zweckmässig an den fertiggestellten Bau angegliedert werden oder Baukörper, die auf einem potenziellen Mehrbedarf in weiterer Zukunft beruhen, aus dem Betriebsprogramm ausgegliedert und bis auf Weiteres für andere Nutzungen zur Verfügung gestellt werden können.

F. Die Gesundheitsdirektion ist zu beauftragen, einen entsprechenden Darlehensvertrag mit der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung abzuschliessen. Das Darlehen ist – wie es die gesetzlichen Vorschriften verlangen – zu verzinsen und zu amortisieren. Bis zum Entscheid über den späteren Kredit für die Finanzierung des Neubaus sind die Darlehenstranchen je zum im Zeitpunkt ihrer Auslösung geltenden Zinssatz für verwaltungsinterne Verrechnungen des Regierungsrats zu verzinsen. Die Zinssätze des Darlehens für die Projektierung sind ab dem Zeitpunkt des Entscheids über den Kredit für die Finanzierung des Neubaus den Konditionen dieses Kredits gleichzusetzen. Die Pflicht zur Amortisierung sodann soll bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Neubaus oder wesentlicher Teile davon aufgeschoben werden. Das Darlehen für die Projektierung soll mit dem Grundstück der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung am heutigen Standort in Zürich-Hottingen hypothekarisch gesichert werden. Die Gesundheitsdirektion hat im Vertrag die für die einzelnen Planungsschritte und Darlehenstranchen geltenden Bedingungen zu vereinbaren. Sie ist zu ermächtigen, die entsprechenden Zahlungen auszulösen.

Es wird vorgemerkt, dass die Gesundheitsdirektion bereits einen entsprechenden Vertragsentwurf ausgearbeitet und mit dem Kinderspital vorbesprochen hat. Die Gesundheitsdirektion wird die Erfüllung der vertraglichen Auflagen und Bedingungen in den einzelnen Projektierungsphasen prüfen und die Auslösung der zweiten und dritten Teilzahlung von deren Erfüllung abhängig machen.

Für die Finanzierung des Neubaus gelten bezüglich des Anteils zugunsten der Patientenversorgung und desjenigen zugunsten der Lehre und Forschung unterschiedliche Finanzierungsmechanismen. Nach Art. 49 Abs. 3 Bst. b des Krankenversicherungsgesetzes vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) dürfen die Fallabgeltungen keine Kostenanteile für Forschung und universitäre Lehre enthalten. Forschung und universitäre Lehre sind auch kantonal grundsätzlich Aufgabe der Bildungsdirektion bzw. der Universität. Dementsprechend sind die auf Lehre und Forschung entfallenden Kostenanteile des Neubaus grundsätzlich über die Bildungsdirektion zu finanzieren. Dadurch wird auch die Möglichkeit eröffnet, entsprechende Investitionsbeiträge des Bundes zu beantragen. Diesem Gesichtspunkt wird bereits im Vertrag der Gesundheitsdirektion mit der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung Rechnung zu tragen sein.

G. Gemäss §§ 12 und 13 SPFG kann der Regierungsrat den Listen-spitälern Darlehen bis zu 100% der Mittel gewähren, die für die Erstellung von für die Spitalversorgung notwendigen Anlagen erforderlich sind. § 12 SPFG delegiert die Kompetenz zur Gewährung der Darlehen

an den Regierungsrat. Das Darlehen geht zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatiche Akutversorgung und Rehabilitation. Im KEF 2013–2016 sind in der Leistungsgruppe Nr. 6300 für die Gewährung des Darlehens an das Kinderspital 2013 12 Mio. Franken, 2014 22 Mio. Franken und 2015 5 Mio. Franken eingestellt. Der Restbetrag fällt 2016 an. Es handelt sich hierbei um gebundene Ausgaben gemäss § 12 SPFG in Verbindung mit § 37 Abs. 2 lit. d des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611). Der im Budget 2013 nicht eingestellte Restbetrag von 5 Mio. Franken kann durch Verschiebungen und Kürzungen anderer Projekte der Gesundheitsdirektion bereitgestellt werden.

H. Mit der Gewährung des Darlehens für die Projektierung ist noch kein endgültiger Entscheid betreffend die spätere Finanzierung des Neubaus verbunden. Nach Abschluss der Projektierungsphase wird der Neubau aufgrund der in der Projektierungsphase noch zu erfolgenden Klärungen abschliessend auf seine Nutzwerte und seine Refinanzierbarkeit zu prüfen sein. Dazu muss die weitere Bauplanung auf die verschiedenen Finanzierungssysteme ausgerichtet werden. Während die Investitionsanteile für die Patientenversorgung grundsätzlich über zins- und amortisationspflichtige Darlehen nach SPFG zu finanzieren sind, werden die auf die Forschung und universitäre Lehre entfallenden Anteile über zinsfreie und nicht amortisierungspflichtige Mittel getragen werden. Das zur Umsetzung gelangende Bauprojekt von rund 550–600 Mio. Franken muss deshalb die Anteile für die Patientenversorgung und für Lehre und Forschung nutzungs- und kostenmässig getrennt ausweisen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung wird für die Projektierung des Neubaus des Kinderspitals in Zürich-Lengg ein verzinsliches und zu amortisierendes Darlehen von höchstens Fr. 51 000 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatiche Akutversorgung und Rehabilitation, zugesichert.

II. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, mit der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung das Darlehen und die für die einzelnen Planungsschritte und Darlehenstrichen geltenden Modalitäten vertraglich zu vereinbaren und die entsprechenden Zahlungen auszulösen. Dabei sind folgende Rahmenbedingungen zu erfüllen:

1. Projektierung des Neubaus durch die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung in den drei Etappen

*Etappe 1: Vorprojekt mit Kostenschätzung*

*Etappe 2: Bauprojekt mit Kostenvoranschlag und Baueingabe*

*Etappe 3: Ausführungsplanung mit Ausschreibung*

und Auszahlung des Darlehens in darauf abzustimmenden Teilzahlungen bei Erfüllung der vertraglich festzulegenden Bedingungen.

2. Verzinsung der Darlehenstrichen bis zum späteren Entscheid über die Finanzierung des Neubaus je zu dem bei ihrer Auslösung geltenden Zinssatz für verwaltungsinterne Verrechnungen.

Angleichung der Zinssätze auf den Zeitpunkt des Entscheids über die Finanzierung des Neubaus an die für jenes Darlehen geltende Verzinsung.

3. Aufschub der Amortisierungspflicht auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Neubaus oder wesentlicher Teile davon.

III. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben 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.

IV. Mitteilung an die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, Steinwiesstrasse 75, 8032 Zürich (E), das Rektorat der Universität Zürich sowie an die Finanzdirektion, die Bildungsdirektion und die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:



**Husi**