

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Januar 2009

100. Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung (Verlegung und Neubau in Zürich Lengg)

A. Ausgangslage

a) Seit 1874 besteht in Zürich Hottingen das von der Eleonorenstiftung errichtete und betriebene Kinderspital zur stationären und poliklinischen Behandlung von Kindern und Jugendlichen. Seit der Gründerzeit bestehen enge persönliche und organisatorische Beziehungen zwischen der Stiftung, der Stadt und dem Kanton Zürich, insbesondere auch zur Gesundheitsdirektion und zur Universität Zürich. Bereits 1919 sicherte der Regierungsrat der Eleonorenstiftung zu, das Betriebsdefizit des Kinderspitals vollumfänglich zu decken. Diese und weitere, ursprünglich vertragliche Abmachungen zwischen Stiftung und Kanton gingen im Verlaufe der Zeit inhaltlich in der kantonalen Gesundheitsgesetzgebung auf: Heute halten (die nach wie vor geltenden) §§ 39 und 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 fest, dass der Staat einerseits zentrale Kantonsspitäler, Heil- und Pflegeanstalten für psychisch Kranke und Spezialkrankenhäuser errichtet und betreibt, und andererseits auch Kostenanteile an Investitionen und den Betrieb von überregionalen öffentlichen Krankenhäusern und gemeinnützigen privaten Krankenhäusern leisten kann, soweit dies zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung notwendig ist. Zu den überregionalen privat-gemeinnützigen Spitälern, deren ungedeckte Kosten zu 100% vom Staat getragen werden, zählt auch das Kinderspital. Mit dieser Regelung trägt das Gesundheitsgesetz gleichzeitig dem in Art. 39 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) festgehaltenen Grundsatz Rechnung, wonach die Kantone bei der Spitalversorgung private Trägerschaften angemessen einzubeziehen haben.

b) In allen vergangenen und in den heutigen Konzepten der Gesundheitsdirektion zur Sicherstellung der somatischen Akutversorgung von erkrankten oder verunfallten Kindern und Jugendlichen spielte und spielt das Kinderspital eine zentrale Rolle. Sein Status als Einrichtung der hochspezialisierten universitären Versorgung mit privater Trägerschaft wurde zuletzt in der Spitalliste 1998 und ihren späteren Anpassungen sowie in den Leistungsaufträgen des Kantons bestätigt. Als Universitätsspital ist das Kinderspital mit der gesamten stationären medizinischen Versorgung von erkrankten oder verunfallten Patientinnen und Patienten im Neugeborenen-, Säuglings-, Kindes- und Adoleszentenalter

in allen klinischen Fachgebieten und mit Schwergewicht auf der spezialisierten und hochspezialisierten Versorgung beauftragt. Es ist zudem auf der Spitalliste von zahlreichen weiteren Kantonen aufgeführt und stellt – gegen vollkostendeckende Beitragsleistungen – auch deren Versorgung im Bereich der Kinderheilkunde sicher. Das System der von der Gesundheitsdirektion entwickelten Leistungsaufträge legt heute Leistungsumfang, Qualität und Preise detailliert und ohne Unterscheidung zwischen staatsbeitragsberechtigten Krankenhäusern und staatlichen Spitälern fest.

c) Die Frage, ob die universitäre kindermedizinische Versorgung auch weiterhin von der privaten Eleonorenstiftung wahrgenommen werden soll oder ob der Staat ein Kinderspital in eigener Regie errichten und betreiben will, ist periodisch geprüft und immer wieder verworfen worden (vgl. RRB Nr. 2024/1975). Auch die neue Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 hat an der Berechtigung privater Institutionen zur Wahrnehmung von Versorgungsaufgaben nichts geändert. Nach Art. 113 KV haben der Kanton (und die Gemeinden) für eine ausreichende und wirtschaftliche tragbare Gesundheitsversorgung zu sorgen. Diese Verpflichtung bedeutet jedoch nicht, dass die Gesundheitsversorgung als eigentliche Staatsaufgabe in eigener Verantwortung wahrzunehmen ist. Vielmehr steht es Kanton und Gemeinden frei, die Sicherstellung der Versorgung entweder mit eigenen Spitälern selbst zu übernehmen oder dann an eine öffentlich-rechtliche, eine gemischtwirtschaftliche oder eine privatrechtliche Körperschaft zu delegieren (vgl. Gächter Thomas, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 113 N. 13). Ist der Kanton nicht verpflichtet, die zur Versorgung notwendigen Spitäler selbst zu betreiben, handelt es sich bei der Beauftragung Privater auch nicht um eine gemäss Art. 98 KV durch Gesetz zu regelnde Übertragung einer öffentlichen Aufgabe. Der Kanton nimmt seine Versorgungsverpflichtung gemäss Art. 113 KV u. a. durch die mit einer Subventionierung verbundene Erteilung von Leistungsaufträgen an Dritte wahr. Diesem Gedanken entsprechen im Wesentlichen auch die Regelungen zur Spitalversorgung in den §§ 39 und 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 (gemäss § 64 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007 weiterhin in Kraft; LS 810.1). § 39 GesG verpflichtet den Staat zwar zur Errichtung und zum Betrieb von Spitälern mit Einzugsgebiet über den ganzen Kanton; gleichzeitig wird er in § 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 aber auch beauftragt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung dienenden gemeinnützigen privaten Krankenhäuser mit Staatsbeiträgen in Form von Kostenanteilen zu unterstützen. Als staatsbeitragsberechtigte überregionale Krankenhäuser werden in § 33 der vom Kantonsrat genehmigten Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (LS 813.21) unter anderem die für die Versorgung notwendigen «Spezialspitäler für Kinderkrankheiten» ausdrücklich aufgeführt.

d) Die Rechtsstellung der Patienten wird durch den Einbezug privater Leistungserbringer in die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung nicht geschmälert, gelten doch die Bestimmungen des Patientinnen- und Patientengesetzes vom 5. April 2004 (LS 813.13) für alle Spitäler im Kanton Zürich unabhängig von ihrer Organisationsform und Trägerschaft. Schliesslich ist auch haftungsrechtlich – spätestens seit der Novelle von §4a des Gesetzes über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten vom 14. September 1969 (LS 170.1) – bei Patientinnen und Patienten in staatsbeitragsberechtigten Spitälern eine materielle Gleichstellung gewährleistet.

e) Bei der Finanzierung von Spitalneubauten und anderen grösseren Investitionsvorhaben unterscheidet die staatliche Kompetenzordnung indessen zwischen staatlichen und staatsbeitragsberechtigten Spitälern: Während bei staatlichen Krankenhäusern der Kantonsrat über Investitionen ab 3 Mio. Franken Beschluss fasst, spricht bei staatsbeitragsberechtigten Spitälern der Regierungsrat gestützt auf §40 GesG die Staatsbeitragsleistungen in Form von Kostenanteilen in eigener Kompetenz zu. Der Regierungsrat hat sich dabei materiell und formell an die Vorgaben der Immobilienverordnung sowie der erwähnten, vom Kantonsrat genehmigten Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege zu halten. Dadurch wird eine in der Sache rechtsgleiche Behandlung der grossen Investitionsvorhaben staatsbeitragsberechtigter Krankenhäuser (wie beispielsweise am Stadtspital Triemli) mit staatlichen Spitälern gewährleistet. Zu beachten ist sodann ganz allgemein, dass der Regierungsrat in jedem Fall zur Sicherstellung der Spitalversorgung der Bevölkerung verpflichtet ist. Würde der Kantonsrat die notwendigen Mittel für Erstellung und Erneuerung der Spitäler verweigern, müsste der Regierungsrat gestützt auf Bundesrecht (vgl. Art. 39, 41 und 53 KVG) die Versorgung mit entsprechenden kostenpflichtigen Leistungsaufträgen und ohne Beteiligung des Parlaments an innerkantonale private oder notfalls auch ausserkantonale private oder staatliche Institutionen sicherstellen. Die Möglichkeit zu einem Referendum würde auch in diesem Falle nicht zur Verfügung stehen.

B. Neuere Entwicklungen

Ende der 80er-Jahre zeigte sich, dass in absehbarer Zeit eine bauliche Gesamtrenovation des Kinderspitals notwendig werden würde. Versuche, am bisherigen Standort in Zürich Hottingen eine umfassende Sanierung umzusetzen, scheiterten jedoch aus verschiedenen Gründen (enge Platzverhältnisse, Störung des Betriebs durch lang dauernde Umbauten und Renovationen, organisatorische Mängel bei der Betreiberin usw.). Es stellt sich vielmehr heraus, dass zur Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit in der Pädiatrie für das Kinderspital ein alternativer

Standort zu suchen sei. Der Regierungsrat wurde im Oktober 2007 von der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion über den Projektstand der Gesamtanierung bzw. über die Notwendigkeit eines Standortwechsels und die verschiedenen Handlungsoptionen orientiert. Als neuer Standort wurde ein Areal des Kantons in Zürich Lengg vorgeschlagen. Die vom Regierungsrat aufgeworfenen Anschlussfragen, vorweg zur Grundstückevaluation, wurden von einer Arbeitsgruppe weiter bearbeitet, die aus Vertretern der Stadt Zürich, der Baudirektion und der Gesundheitsdirektion zusammengesetzt war. Deren Ergebnisse wurden anlässlich der bereits erwähnten Klausur des Regierungsrates vom 9. April 2008 vorgestellt: Auf der Grundlage dieser Informationen fiel alsdann ein Vorentscheid zugunsten des Standortes Zürich Lengg und zugunsten eines Abtausches mit dem Areal der Eleonorenstiftung in Zürich Hottingen. In derselben Sitzung sind als weitere Schritte der Abschluss der entsprechenden Landverträge durch die Baudirektion sowie die Regelung der Erstellung, des künftigen Betriebes und der Finanzierung des Neubauvorhabens in einer Vereinbarung zwischen der Stiftung und der Gesundheitsdirektion in Aussicht genommen worden.

Die zur Sicherstellung der laufenden Versorgung am alten Standort in Hottingen unerlässlichen baulichen und betrieblichen Überbrückungsmassnahmen hat der Regierungsrat mit den Beschlüssen Nrn. 624/2007, 1185/2007 und 1083/2008 bereits genehmigt. Diese Massnahmen beschränken sich auf das Notwendigste und sind von ihrer Ausführungsqualität ausdrücklich auf eine Nutzungsdauer von rund acht bis zehn Jahren ausgelegt; an der Dringlichkeit des Neubaus des Kinderspitals ändert sich nichts.

C. Landabtausch

Gemäss dem vom Regierungsrat festgelegten weiteren Vorgehen hat die Baudirektion einen Tauschvertrag ausgearbeitet, der die abzutauschenden Grundstücke genau bezeichnet und beschreibt (Kat.-Nrn. HO4387 und FL1463 in Zürich Hottingen bzw. Zürich Fluntern gegen Kat.-Nrn. RI1259, RI2632 [Teil], RI5242, RI 5385, RI5387 und RI5388 [Teil] in Zürich Lengg). Da die Parteien die Tauschobjekte mit je Fr. 41 000 000 als gleichwertig bewerten, entfallen Ausgleichszahlungen. Der Tauschvertrag regelt auch die Fragen der Eigentumsübertragung und des Besitzesertrags: Es leuchtet ein, dass der Eleonorenstiftung der Betrieb des Spitals am bisherigen Standort bis zum Bezug des Neubaus zu gewähren ist. Der Vertrag umfasst weiter die notwendigen Regelungen der Nebenfolgen (wie Versicherungen, Grundsteuern, Gebühren, Gewährleistung, Tragung von Altlasten- oder Abfallsanierungskosten) und Vorbehalte (insbesondere Baubewilligung für das Neubauvorhaben). Besonders zu erwähnen ist die Regelung, dass – sollte die Eleo-

norenstiftung ihre Auflösung beschliessen oder den Betrieb des Kinderspitals aufgeben müssen – die Tauschobjekte in Zürich Lengg einschliesslich der darauf errichteten Bauten entschädigungslos an den Kanton zurückfallen (mit der Zwecksetzung, die Grundstücke oder deren Gegenwert weiterhin für den Betrieb eines Kinderspitals zu verwenden). Diese Bestimmung trägt den Interessen des Kantons Rechnung, die wenigen dem Kanton verbliebenen grossen Grundstücksflächen in der Stadt Zürich langfristig für öffentliche Zwecke zu erhalten bzw. in Zürich Hottingen eine neue zentral gelegene Reserve zu schaffen. Zwei der abzutauschenden Grundstücke (Kat.-Nrn. RI1259 und RI2632 in Zürich Lengg) befinden sich derzeit noch im Verwaltungsvermögen der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und sind für die Abtretung per 31. Dezember 2008 ins Finanzvermögen zu übertragen. Der Gesamtrestbuchwert von Fr. 2 ist dem Konto 8710.1023.0000, Liegenschaften des Finanzvermögens, zu belasten und dem Konto 6420.1143.0800, Hochbauten, Gesundheitsdirektion, gutzuschreiben.

D. Vereinbarung über Erstellung, Betrieb und Finanzierung des neuen Kinderspitals

Der Bau des neuen Kinderspitals ist ein komplexes Vorhaben. Neben dem privaten Träger sind verschiedene kantonale und städtische Direktionen und Amtsstellen in unterschiedlichem Intensitätsgrad einbezogen. Als federführende Stelle plant die Gesundheitsdirektion, das künftige Vorgehen für die Erstellung, den Betrieb und die Finanzierung des neuen Kinderspitals in Zürich Lengg auf die Grundlage einer mit der Eleonorenstiftung abzuschliessenden Vereinbarung zu stellen. Sie regelt wichtige Eckpunkte des Neubauvorhabens sowie die wesentlichen gegenseitigen Rechte und Pflichten. Die Vereinbarung gründet hauptsächlich auf dem Willen des Kantons, in Zürich Lengg durch die Eleonorenstiftung einen Spitalneubau planen, erstellen und betreiben zu lassen. Im Gegenzug verpflichtet sich die Eleonorenstiftung, sämtliche finanziellen und operativen Kräfte in die Planung, Erstellung und den Betrieb eines qualitativ hochstehendes Kinderspitals einzubringen.

Zunächst führt die Vereinbarung kurz Aufgabe, Status und die Grundlagen der Stiftung sowie die anwendbare Gesetzgebung auf (Ingress, Ziffern 1, 2 und 3). Für die Bauphase wird deklaratorisch die Notwendigkeit eines Neubaus am neuen Standort klargestellt und auf den zeitgleich abzuschliessenden Landtausch verwiesen (Ziffern 5–7). Für die Bauphase von Bedeutung ist die Regel, wonach die Bauherrschaft für das neu zu erstellende Kinderspital bei der Stiftung liegen soll (Ziffer 8). Der Kanton überwacht die Durchführung des von der Immobilienverordnung vom 24. Januar 2007 (ImV) vorgegebenen Standardprozesses.

Er kann also in den nach Projekt- und Baufortschritt erforderlichen Kreditgenehmigungsverfahren Beurteilungen und Prüfungen vornehmen und in den Bewilligungen entsprechende Auflagen und Bedingungen setzen. Für Projektierung und Bau des Spitals kommt damit im Wesentlichen das gleiche Projektcontrolling zum Einsatz wie bei einer Realisierung des Neubaus durch den Kanton selbst (Ziffer 10.4 f.). Die Verpflichtung des Kantons zur Sanierung von Altlasten und die Übernahme der Rückbaukosten für die in Hottingen erstellten Provisorien (Ziffer 10.5) entspricht seiner Aufgabe und seiner dominanten Stellung gegenüber der Stiftung.

§ 9 lit. c des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) macht Kantonsbeiträge u. a. davon abhängig, dass durch den Empfänger zumutbare Eigenleistungen erbracht werden: Dazu hält die Vereinbarung (Ziffer 10) fest, dass die Stiftung – nach dem Abtausch der Grundstücke – das für den Neubau notwendige Areal (im Wert von rund 41 Mio. Franken) zur Verfügung stellt. Ferner besteht eine Verpflichtung zur Leistung von weiteren 13,5 Mio. Franken, wobei 10 Mio. Franken ein Jahr nach Baubeginn, die restlichen 3,5 Mio. Franken spätestens innerhalb von drei Jahren nach Baubeginn fällig werden. Die Stiftung erarbeitet darüber hinaus jährliche Beiträge an den Betrieb im Umfang von mindestens 2,5 Mio. Franken, die im Rahmen des Fundraising gesammelt wurden und noch gesammelt werden sollen. Damit sind alle sinnvollerweise für das Neubauvorhaben und den Betrieb verfügbaren Mittel der Stiftung aktiviert.

E. Würdigung

Der Kanton Zürich braucht zur Gewährleistung der Gesundheitsversorgung ein neues Kinderspital. Seine Erstellung auf Zürcher Stadtgebiet und in unmittelbarer Umgebung weiterer spezialisierter universitärer und nichtuniversitärer medizinischer Leistungsträger ist sinnvoll. Das neue Kinderspital in Zürich Lengg fügt sich in die Gesamtstrategie der medizinischen Versorgung ein, d. h. in die Konzentration der universitären medizinischen Dienstleistungen am Standort Zürich. Es stellt sowohl in der kantonalen als auch in der nationalen pädiatrischen Versorgung einen Meilenstein dar. Die Eleonorenstiftung ist auch künftig die richtige Partnerin für alle Belange der universitären pädiatrischen Leistungserbringung.

Die Eleonorenstiftung hat den mit diesem Beschluss zu regelnden weiteren Schritten und dem Abschluss der beiden vorliegenden Vereinbarungen zugestimmt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Regierungsrat stimmt der Verlegung des Kinderspitals von Zürich Hottingen nach Zürich Lengg zu.

II. Der Regierungsrat stimmt dem Vorhaben der Eleonorenstiftung, in Zürich Lengg einen Neubau für das Kinderspital zu erstellen zu.

III. Die Grundstücke Kat.-Nrn. RI1259 und RI2632, Zürich Lengg, werden per 31. Dezember 2008 zum Gesamtrestbuchwert von Fr. 2 vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen übertragen.

IV. Die Baudirektion wird ermächtigt, den Tauschvertrag mit der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung über den Erwerb der Grundstücke Kat.-Nrn. HO4387 und FL1463 in Zürich Hottingen bzw. Zürich Fluntern und die Abtretung der Grundstücke Kat.-Nrn. RI1259, RI2632 (Teil), RI5242, RI5385, RI5387 und RI5388 (Teil) in Zürich Lengg ohne Leistung einer Tauschaufgabe zu unterzeichnen und grundbuchamtlich zu vollziehen.

V. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, die Vereinbarung mit der Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung betreffend die Erstellung, den Betrieb und die Finanzierung eines neuen Kinderspitals zu unterzeichnen.

VI. Mitteilung an die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, Steinwiesstrasse 75, 8032 Zürich (im Dispositiv), sowie an die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi