

Bericht und Antrag der Gesundheitskommission 15-45 zur Neuregelung der Zuständigkeiten für die Liegenschaften der Spitäler Schaffhausen (Revision des Spitalgesetzes)

vom 4. Mai 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Gesundheitskommission hat die Vorlage zur Neuregelung der Zuständigkeiten für die Liegenschaften der Spitäler an drei Sitzungen besprochen. Regelmässig anwesend waren die zuständige Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf, der Spitaldirektor Dr. Hanspeter Meister, der Leiter des Gesundheitsamtes Dr. Markus Schärner und als Vertreter der GPK Marcel Montanari. An der letzten Sitzung war auch das Hochbauamt durch Mario Läubli vertreten. Die Protokollierung der Sitzungen erfolgte durch Rolf Marti vom Gesundheitsamt.

1. Eintreten

Die Spitäler Schaffhausen sind seit 2006 eine selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts. Eine Eigentumsübertragung der Gebäude ist ein wichtiger strategischer Schritt, der die Selbständigkeit des Spitals stärken wird.

Die Vorlage sieht vor, die Gebäude des Kantonsspitals ins Eigentum der Spitäler zu übergeben sowie das Land im Baurecht zu übertragen. Für das Psychiatricentrum auf der Breite bleibt die Mietlösung bestehen.

Die Spitäler Schaffhausen stehen durch die auf nationaler Ebene geschaffenen Gesetze in zunehmender Konkurrenz zu anderen Leistungsanbietern. Wichtige Teile des Kantonsspitals sind überaltert und bedürfen einer umfassenden Erneuerung, Prozessabläufe sind aus baulichen Gründen nicht genügend effizient und somit kostenintensiv. Durch die Eigentumsübertragung und der damit verbunden baulichen Erneuerung soll die Konkurrenzfähigkeit der Spitäler im umkämpften Gesundheitsmarkt gestärkt werden. Die Eigentumsübertragung hat gegenüber der heutigen Mietlösung eine ganze Reihe von Vorteilen, sowohl für den Kanton wie auch für die Spitäler. Genannt wurden unter anderem:

- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Spitäler SH;
- Höhere Flexibilität, schnellere Entscheide;
- Zusammenführung der Verantwortlichkeiten für Betriebsführung und Investitionen;
- Raschere Realisierung der Investitionen ohne Umweg über politische Prozesse;
- Keine Steuerzuschläge zur Finanzierung des Spitalneubaus;
- Besser kalkulierbare Finanzbelastungen für den Kanton;
- Reduktion des Investitionsrisikos, da die Businesspläne zusätzlich durch die Kreditgeber überprüft werden.

Bedingt durch die Eigentumsübertragung müssen die Aufgaben von Regierungsrat, Kantonsrat und Spitalrat angepasst werden.

Auf die Anstellungsbedingungen des Personals hat die Gebäudeübertragung keine Auswirkungen. Der diesbezügliche Art. 19 des Spitalgesetzes bleibt unverändert in Kraft.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten.

2. Detailberatung

2.1 Optionen zur Neuregelung der Zuständigkeiten

Die Kommission war sich mit einer Ausnahme einig, dass für die Übertragung der Spitalliegenschaften die Eigentumsübertragung einer Mietlösung vorzuziehen sei.

2.2 Verzinsung des Dotationskapitals

Im Falle einer Eigentumsübertragung stellt sich die Frage, ob das Dotationskapital, das vom Kanton an die Spitäler eingebracht wird, angemessen zu verzinsen sei. Nach eingehender Diskussion war sich die Kommission einig, dass anstelle einer Verzinsung eine vom Geschäftsergebnis abhängige Gewinnausschüttung an den Kanton zu leisten sei. Dies ist bereits heute aufgrund des Spitalgesetzes Art. 11, lit. e) möglich. Im Rahmenkontrakt werden die Details dazu geregelt. Eine Gewinnausschüttung hätte gegenüber einer Verzinsung den Vorteil, dass bei schlechtem Betriebsergebnis keine Mittel an den Kanton abfliessen würden. Die Kommission entschied sich für eine Gewinnbeteiligung und stellte darauf keinen Antrag auf Verzinsung des Dotationskapitals. Bei einer Eigentumsübertragung wird der jetzt gültige Rahmenkontrakt angepasst. Vor dessen Abschluss wird die Gesundheitskommission über dessen Inhalt und die Art der Gewinnbeteiligung informiert.

2.3 Festlegung des Spitalgebäudewerts

Die Frage des bei der Eigentumsübergabe anzurechnenden Gebäudewerts wurde intensiv diskutiert. Aufgrund der hohen Komplexität der Spitalgebäude ist eine Schätzung des Werts der Gebäude naturgemäss sehr schwierig und mit Unsicherheiten behaftet.

Gemäss Vorlage des Regierungsrates ist ein Übertragungswert von 20 Mio. Franken vorgesehen. Der Betrag liegt im Mittelfeld zwischen dem für den Übertragungszeitpunkt erwarteten Restbuchwert der Gebäude in der Bilanz des Kantons (ca. 12 Mio. Franken) und dem Wert, der von Experten der Firma PwC mit einer im schweizerischen Spitalwesen üblichen Methodik ermittelt wurde (ca. 26 Mio. Franken). Die Differenz der beiden Werte liegt im Wesentlichen darin begründet, dass der Kanton die seit den 1970er-Jahren getätigten Investitionen schneller abgeschrieben hat, als dies nach den im Spitalwesen üblichen Normen nötig gewesen wäre.

Die Übertragung soll gemäss Vorlage des Regierungsrates auf Bilanzenebene über eine Erhöhung des Dotationskapitals der Spitäler vorgenommen werden. Dieser Grundsatz blieb in der Kommission unbestritten. Die Festlegung eines höheren Übertragspreises würde beim Kanton somit lediglich eine nominale Erhöhung des Dotationskapitals in der Bilanz bewirken. Ein realer Geldfluss mit konkreten Auswirkungen auf die Laufende Rechnung des Kantons würde nicht ausgelöst.

Auf Seiten der Spitäler hätte ein höherer Übertragungspreis dagegen folgende Konsequenzen: Zunächst könnte mit dem erhöhten Dotationskapital ein höheres Eigenkapital ausgewiesen werden, was die Stellung der Spitäler gegenüber Kreditgebern verbessert; andererseits würde aber der Abschreibungsbedarf erhöht, was das operative Ergebnis in den kommenden Jahren schmälern und die Bildung zusätzlicher Reserven für die Finanzierung der anstehenden Ersatzinvestitionen entsprechend beeinträchtigen würde.

Nachdem sich die Gesundheitskommission in einer ersten Umfrage mehrheitlich für einen Übertragungspreis von 26 Mio. Franken aussprach, änderte sie ihre Haltung unter Berücksichtigung aller eingebrachten Argumente in der Schlussabstimmung. Unter der Voraussetzung, dass auf die Verzinsung des Dotationskapitals verzichtet wird, wurde mit 4 : 2 Stimmen bei zwei Enthaltungen und einer Abwesenheit entschieden, den Gebäudewert und die entsprechende Erhöhung des Dotationskapitals entsprechend der regierungsrätlichen Vorlage bei 20 Mio. Franken zu belassen (siehe Anhang 2, Antrag I,2).

Im Nachgang zu den Beratungen hat die kantonale Finanzkontrolle auf Anfrage der Kommission bestätigt, dass der Übertragungswert von 20 Mio. Franken im Rahmen eines vertretbaren Ermessens festgelegt wurde und nach den für die Spitäler massgeblichen Buchungsgrundsätzen von Swiss GAAP FER unverändert in die Bilanz der Spitäler übernommen werden kann (Schreiben vom 18. Mai 2015).

2.4 Baurechtsvertrag und Baurechtszins

Der Leiter des Hochbauamts, Mario Läubli informierte die Kommission über den Baurechtsvertrag, der zurzeit im Entwurf vorliegt. Die Grundstückfläche soll für einen grösstmöglichen Handlungsspielraum für die Spitäler angepasst werden. Dabei sind auch Waldrodungen geplant, wobei eine möglichst vollständige Kompensation durch Neuaufforstungen angestrebt wird. Die Grundstückfläche beträgt in der ersten Projektphase ca. 60'000 m², in der Endphase rund 55'000 m². Der Landwert wird mit Fr. 250/m² angenommen (Referenzwert für Gewerbeobjekte). Daraus ergäbe sich ein Landwert im Bereich von 13,75 bis 15 Mio. Franken. Bei einem Zinssatz von 2 Prozent (aktueller mietrechtlicher Referenzzinssatz) würde das einem jährlichen Mietzins von rund 300'000 Franken entsprechen.

Der Regierungsrat beabsichtigt, in den ersten zehn Jahren auf diesen Baurechtszins zu verzichten. Die Gründe dazu hat er in seiner Vorlage dargelegt. Da im revidierten Spitalgesetz geplant ist, Baurechtsverträge in die Zuständigkeit des Regierungsrats zu legen, würde dies auch die Festlegung des Zinses umfassen. Die Kommission hat eingehend über dieses Vorgehen diskutiert. Ein Baurechtszins ab Zeitpunkt der Gebäudeübertragung würde die Rechnung der Spitäler zusätzlich belasten. Das Spital wird aber erst nach Abschluss der mehrjährigen Planungs- und Bauarbeiten, das heisst nach dem Bezug des Spitalneubaus in der Lage sein, durch entsprechende Effizienzgewinne diese Mehrkosten zu kompensieren. Aufgrund dieses Arguments wurde schliesslich kein Antrag gestellt, die Erhebung des Baurechtszinses auf einen früheren Beginn festzulegen.

2.5 Anpassung des Spitalgesetzes (Anhang 1, ohne Art. 20)

Die bisherigen Aufgaben und Kompetenzen von Kantonsrat, Regierungsrat und Spitalrat bleiben im bisherigen Rahmen erhalten.

Die Übertragung der Liegenschaften des Kantonsspitals bedingt eine teilweise Ausweitung der gesetzlichen Aufgaben dieser Gremien. So wird der Kantonsrat zuständig für: a) die Festlegung

des Dotationskapitals, b) die Genehmigung der Übertragung von Liegenschaften im Baurecht sowie c) die Genehmigung von Kreditaufnahmen, die die Kompetenz des Spitalrats übersteigen.

Der Regierungsrat soll, wie bereits erwähnt, insbesondere die Kompetenz für den Abschluss von Baurechtsverträgen erhalten.

Der Spitalrat soll neu für Kreditaufnahmen zuständig sein, sofern diese das Doppelte des Eigenkapitals nicht übersteigen. Wie dem Geschäftsbericht 2014 entnommen werden kann, betrug das Eigenkapital der Spitäler Schaffhausen Ende 2014 rund 84 Mio. Franken. Bei einer Eigentumsübertragung würde das Dotationskapital um 20 Mio. Franken erhöht, womit das Eigenkapital auf über 100 Mio. Franken steigen würde. Ob der Kantonsrat oder der Spitalrat den Kredit für einen Neubau bewilligen müsste, ist je nach weiterer Entwicklung des Eigenkapitals und der Höhe des zu beanspruchenden Baukredits offen.

Der Revision des Spitalgesetzes gemäss Anhang 1, ohne Art. 20, hat die Gesundheitskommission einstimmig zugestimmt. Art. 20 wurde separat behandelt.

2.6 Zweckbindung der Mieterträge (Art. 20 Spitalgesetz)

Nach Aufgabe des Pflegezentrums per Ende 2016 wird nur noch das Psychatriezentrum Breitenau als Mietobjekt der Spitäler übrigbleiben. Die Gesundheitskommission schlägt mit Art. 20 Abs. 5 eine materielle Neuregelung vor, mit der die hier anfallenden Mieteinnahmen nicht wie bisher ohne Zweckbindung vereinnahmt, sondern als zweckgebundene Mittel einer Spezialfinanzierung gemäss Art. 24 des Finanzhaushaltgesetzes zugewiesen werden sollen.

Gemäss Art. 20 des Spitalgesetzes gilt schon bisher der Grundsatz, dass der Mietzins so festzulegen ist, «dass die Finanzierung der Unterhaltskosten sowie die Verzinsung und Amortisation der nach den Bedürfnissen der Spitäler getätigten Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gewährleistet sind.» Auf eine gesonderte Verwaltung der Mittel sowie eine verbindliche Nachkalkulation der Aufwendungen und Erträge wurde bislang allerdings verzichtet.

Mit der Eigentumsübertragung der Kantonsspital-Gebäude an die Spitäler wird erreicht, dass die dortigen Investitionen künftig auf die betrieblichen Refinanzierungsmöglichkeiten auszurichten sind. Aus Sicht der Gesundheitskommission ist es angezeigt, auch bei den verbleibenden Mietliegenschaften einen ähnlich klar kalkulierbaren Bezug zwischen den Zahlungspflichten der Spitäler und den beim Kanton real anfallenden Kosten für Unterhalt, Abschreibungen und Zinsen zu schaffen. Dieses Ziel kann mit der gesonderten Verwaltung aller mit den Breitenau-Liegenschaften zusammenhängenden Einnahmen und Aufwendungen in einer sachgerechten und transparenten Weise erreicht werden.

Aus den Kalkulationen, die von den zuständigen Fachstellen des Kantons zuhanden der Kommission ausgearbeitet wurden, ist ersichtlich, dass ein künftiger Mietzins in der Höhe von 900'000 Franken pro Jahr genügen wird, um den beim Kanton kurz- und mittelfristig anfallenden Aufwand für die Breitenau-Gebäude kostendeckend zu finanzieren. Der Betrag würde derzeit nur zu rund einem Drittel für den ordentlichen Unterhalt einschliesslich Versicherungskosten etc. beansprucht. Rund 0,6 Mio. Franken, entsprechend rund 1 Prozent des aktuellen Gebäudeversicherungsneuwerts, könnten somit im Sinne eines Erneuerungsfonds für die Finanzierung von künftigen Sanierungsmassnahmen zurückgestellt werden.

Der bisherige Mietpreis, der nach einer im Jahre 2005 festgelegten Methodik ermittelt wurde, liegt bei rund 2,2 Mio. Franken und damit deutlich über dem neu vorgesehenen Wert. Gleichzeitig zahlte der Kanton den Spitälern bisher aber einen Beitrag in der Höhe von rund 1,3 Mio. Franken für die auf die Langzeitpflege und die ambulanten Dienste entfallenden Anlagenutzungskosten. Im Rahmen der Neuregelung soll die Senkung des Mietpreises durch die gleichzeitige Streichung des Beitrages für die Anlagenutzung vollständig kompensiert werden. Damit wird die Rechnung der Spitäler aufwand- und ertragsseitig um je rund 1,3 Mio. Franken entlastet. Unter dem Strich bleibt die Umstellung für die Spitäler somit kostenneutral.

In der Laufenden Rechnung des Kantons resultiert aus der Neuregelung eine kurzfristige Ertragsminderung um rund 0,6 Mio. Franken. Der Betrag entspricht dem Überschuss, der dem Kanton bisher aus dem Mietertrag für die Breitenau-Gebäude nach Verrechnung mit allen dafür anfallenden Kosten (inkl. Beitrag Anlagenutzung) verblieben ist. Dieser Netto-Ertrag wird aufgrund der neu vorgeschlagenen Zweckbindung nicht mehr frei verfügbar sein, sondern dem Erneuerungsfonds für die Breitenau-Gebäude zufließen. Dieser kurzfristigen Verschlechterung steht der Umstand gegenüber, dass alle künftigen Ersatzinvestitionen auf dem Areal Breitenau über die Mieterträge finanziert werden können und somit keine Zusatzbelastung der Laufenden Rechnung des Kantons mehr auslösen werden. Mittelfristig wird damit auch für den Kanton eine kostenneutrale Gesamtwirkung erreicht.

In der Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob die separate Verwaltung der Mieterträge im Rahmen einer Spezialfinanzierung zu Einschränkungen bei den demokratischen Mitspracherechten führen kann. Die diesbezüglichen Zweifel konnten ausgeräumt werden unter Bezugnahme auf die Abklärungen, die vor vier Jahren im Zusammenhang mit dem Lotteriegewinnfonds vorgenommen wurden (Antwort des Regierungsrates auf die Kleine Anfrage 06/2011 von Kantonsrat Stefan Rawyler). Demgemäss gelten die ordentlichen Finanzkompetenzen grundsätzlich auch für Mittel, die in einem Fonds mit spezieller Zweckbestimmung verwaltet werden. Abweichende Kompetenzen könnten nur zum Tragen kommen, wenn dafür eine spezialgesetzliche Sonderregelung ausdrücklich geschaffen würde. Eine solche Sonderregelung ist vorliegend nicht vorgesehen.

Die Gesundheitskommission schlägt aufgrund des neuen Abs. 5 vor, Art. 20 thematisch neu zu ordnen. Sie stimmte der Anpassung von Art. 20, Abs. 1 bis 5 mit 7 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung und einer Abwesenheit zu.

3. Schlussabstimmung

Der Änderung des Spitalgesetzes gemäss Anhang 1 sowie den Beschlüssen des Kantonsrats betreffend die Übertragung des Areals Kantonsspital an die Spitäler Schaffhausen im Baurecht gemäss Anhang 2 ergab folgendes Resultat: 7 Ja, 0 Nein, 1 Enthaltung, 1 Abwesenheit.

Für die Gesundheitskommission:

Erwin Sutter (Präsident)

René Sauzet (Vizepräsident)

Theresia Derksen

Linda De Ventura

Iren Eichenberger

Andreas Gnädinger

Martina Munz

Werner Schöni

Walter Vogelsanger

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Spitalgesetz vom 22. November 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 11 Abs. 1 lit. g bis i

¹ Dem Kantonsrat obliegen folgende Aufgaben:

- g) Festlegung des Dotationskapitals;
- h) Genehmigung der Übertragung von Liegenschaften im Baurecht an die Spitäler;
- i) Genehmigung von Kreditaufnahmen durch die Spitäler, welche die Kompetenz des Spitalrates gemäss Art. ~~13~~14 Abs. 2 lit. m übersteigen.

Art. 12 Abs. 1 lit. a und k

¹ Dem Regierungsrat obliegen folgende Aufgaben:

- a) Berichterstattung und Antragstellung an den Kantonsrat in den in dessen Zuständigkeit fallenden Belangen gemäss Art. 11 Abs. 1;
- k) Abschluss von Baurechtsverträgen für Liegenschaften, die den Spitälern übertragen werden.

Art. 14 Abs. 2 lit. m

² Im Weiteren ist er [der Spitalrat] zuständig für:

- m) die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Betrieb und Investitionen, soweit die Summe der langfristigen Verbindlichkeiten das Doppelte des Eigenkapitals nicht übersteigt.

Art. 19 Dotationskapital

¹ Der Kanton stellt den Spitälern Schaffhausen das erforderliche Dotationskapital zur Verfügung.

² Investitionsentscheide haben der langfristigen Sicherung des Dotationskapitals Rechnung zu tragen.

Art. 20 Immobilien

¹ Der Kanton stellt den Spitälern Schaffhausen die betriebsnotwendigen Liegenschaften im Mietverhältnis oder im Baurecht zur Verfügung.

~~⁴⁻²~~ Der Baurechtszins für das den Spitälern zur Nutzung übertragene Land wird im Baurechtsvertrag festgelegt. Die Höhe des Zinses wird unter Berücksichtigung des Landwertes, des Zinsniveaus auf dem Kapitalmarkt sowie der finanziellen Möglichkeiten der Spitäler periodisch überprüft und den veränderten Verhältnissen angepasst.

~~²⁻³~~ Bei den im Mietverhältnis genutzten Bauten sind die Erneuerung und Veränderung der Gebäude sowie die Instandsetzung des Rohbaus Sache des Kantons. Der übrige Unterhalt sowie betriebliche Anpassungen sind Sache der Spitäler Schaffhausen.

~~³⁻⁴~~ Der gegenüber den Spitälern verrechnete Mietzins ist so festzulegen, dass die Finanzierung der Unterhaltskosten sowie die Verzinsung und Amortisation der nach den Bedürfnissen der Spitäler getätigten Investitionen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gewährleistet sind.

⁵ Die Mieterträge sowie die Aufwendungen des Kantons im Zusammenhang mit den Mietliegenschaften der Spitäler werden im Rahmen einer Spezialfinanzierung gemäss Art. 24 des Finanzhaushaltsgesetzes ausgewiesen und verwaltet.

II.

¹ Dieser Beschluss untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

**Beschluss
des Kantonsrates betreffend die Übertragung des Areals
Kantonsspital an die Spitäler Schaffhausen im Baurecht**

Anhang 2

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

1. Die Übertragung des Areals Kantonsspital an die Spitäler Schaffhausen im Baurecht wird genehmigt.
2. Der Übertragung der dem Baurechtsareal zugehörigen Gebäude und Anlagen an die Spitäler Schaffhausen im Rahmen einer Erhöhung des Dotationskapitals um 20 Mio. Franken auf einen neuen Gesamtwert von 45 Mio. Franken wird zugestimmt.

II.

- ¹ Dieser Beschluss tritt zusammen mit der Änderung des Spitalgesetzes vom ... in Kraft.
- ² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: