

**Bericht und Antrag der Gesundheitskommission
betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative
«Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen
Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)»**

25-27

vom 7. Mai 2025

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Gesundheitskommission (Gesko) hat die Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen vom 25. Februar 2025 betreffend «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» (Amtdruckschrift 25-07) am 5. Mai und 7. Mai 2025 in zwei Sitzungen beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Marcel Montanari (DI) und von Reto Mittler, Leiter Gesundheitsamt, vertreten. Seitens Spitalrat wurde die Vorlage von Spitalratspräsident Raymond Cron und von Andreas Gattiker, CEO der Spitäler Schaffhausen, vertreten. Für die Administration und Protokollierung war Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, verantwortlich.

1. Ausgangslage

Nach intensiven Beratungen bzgl. der Gültigkeit der Spitalinitiative in der Gesko legte diese, in Einigkeit mit dem Regierungsrat - nach Einholung eines Obergutachtens bei Prof. Dr. jur. Paul Richli - dem Kantonsrat am 11. Mai 2023 einen Bericht und Antrag vor (ADS 23-62), in welchem sie dem Kantonsrat beantragte, die Spitalinitiative sei als gültig zu erklären und zudem der Regierungsrat zu beauftragen, einen Gegenvorschlag zur Spitalinitiative auszuarbeiten.

An der Sitzung des Kantonsrates vom 19. Juni 2023 wurde mit 39:9 Stimmen beschlossen, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Er beauftragte die Regierung mit der Ausarbeitung.

Mit der Vorlage vom 25. Februar 2025 betreffend «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» (Amtdruckschrift 25-07) unterbreitete der Regierungsrat nun einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative.

Diesen Gegenvorschlag hat die Gesko nun beraten und geringfügig angepasst.

2. Detailberatung

Da es sich um einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative handelt, entfiel die Eintretensdebatte und die Kommission begann direkt mit der Detailberatung. Der Diskussion zugrunde liegt die Frage nach dem Handlungsbedarf und der Notwendigkeit eines Spitalneubaus. Diesbezüglich war in der Kommission unbestritten, dass die Gebäude der Spitäler Schaffhausen, erstellt in den 1950er und 1970er Jahren, Erneuerungsbedarf haben. Folgende Punkte wurden in der Gesko intensiv diskutiert:

Notwendigkeit des Projekts

Die Gesko diskutierte die Notwendigkeit des Projekts «neues Kantonsspital». Es herrschte Einigkeit, dass Handlungsbedarf besteht. Die heutige Infrastruktur ist nicht mehr zeitgemäss und lässt auch keinen effizienten Betrieb zu. Die Spitäler Schaffhausen sind der Gesundheitsversorger für rund 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und der Region Schaffhausen. Aktuell beschäftigen sie rund 1'700 Mitarbeitende. Im Jahr 2024 wurden 11'514 stationäre Fälle behandelt und über 90'000 Patientinnen und Patienten ambulant versorgt. Diese Zahlen demonstrieren die Systemrelevanz der Spitäler Schaffhausen. Von allen Fällen der Spitäler Schaffhausen sind rund 80% aus dem Wohnkanton Schaffhausen. Die Spitäler Schaffhausen verfügen damit über eine entsprechende Akzeptanz und einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung, welche eine lokale Gesundheitsversorgung wünscht.

Dimensionierung des Projekts

Die Gesko diskutierte die geplante Dimensionierung des Projekts Neubau Kantonsspital Schaffhausen. Ein Teil der Kommission wollte wissen, ob das Projekt zu gross angesetzt ist. Auch wurde diskutiert, ob das neue Spital bald zu klein sein könnte. Dabei spielten die Leistungsaufträge des Kantons an die Spitäler eine wichtige Rolle. Diese gelten als Basis für die Dimensionierung des Projekts.

Der Regierungsrat, der Spitalrat und die Spitalleitung erläuterten, dass im Hinblick auf den Bedarf und die zukünftigen Entwicklungen im Gesundheitsbereich sowie der demografischen Entwicklung die richtigen Dimensionen gewählt wurden. Zur Einschätzung beauftragte der Regierungsrat im Frühsommer 2024 die auf Krankenhausplanung und Beratung im Gesundheitswesen spezialisierte H. Limacher Partner AG in Kloten mit einem unabhängigen Gutachten zur Plausibilisierung des Bauprojekts Neubau Kantonsspital (Teilprojekt 1) im aktuellen Planungsstand (Phase PO-1).

Mitglieder der Kommission kritisierten, dass für die Plausibilisierung des Teilprojekt 2 (Sanierung Altbau) noch kein externes Gutachten vorliege. Grundsätzlich wurden die intensiven Abklärungen positiv kommentiert. Der Regierungsrat behält sich vor, zu gegebener Zeit eine ex-

terne Validierung des TP 2 als Voraussetzung für die Gewährung der vollen Darlehensauszahlung zu veranlassen. So kann er beispielsweise vorsehen, dass das Resultat einer allfälligen Validierung vorliegen muss, bevor mehr als 50% der Darlehenssumme ausbezahlt werden. Zudem sind die Kosten des Neubaus (TP1) mit 234'321'000.- Franken im Vergleich zu den Kosten für die Sanierung Altbau (TP2) mit 47'877'000.- Franken deutlich bedeutender.

Aufspaltung der Teilprojekte TP1-TP6

Weiter wurde vonseiten Gesko die Frage in den Raum gestellt, ob die Möglichkeit bestünde, über die verschiedenen Teilprojekte separat abstimmen zu können. Dies um etwaigen Befürchtungen vorzubeugen, dass lediglich über ein riesiges Gesamtpaket befunden werden könnte und so eine Ablehnung riskiert würde. Die Vertreter seitens der Spitäler konnten der Gesko indes plausibel aufzeigen, dass die Zusammengehörigkeit von TP1 - TP6 unabdingbar für die Realisation des Neubaus und die Funktion des Spitals als Ganzes ist. Weitere Projekte wie die Akutpsychiatrie sowie das Verwaltungsgebäude sind indes sinnvollerweise von TP1-TP6 abgekoppelt.

Finanzierung

Die umfassendsten Diskussionen führte die Gesko über die Finanzierung und die zu wählenden Mittel dazu.

Die Finanzierung des Projekts NKSSH basiert auf dem Businessplan 2025-2034 und dem Finanzplan der Spitäler. Diese wurden von PWC validiert und in der Gesko ausführlich besprochen.

Für die Finanzierungsberechnung, insbesondere bezüglich Eigenleistungskapazität der Spitäler Schaffhausen, sind neben den Anlagekosten von rund 330 Millionen Franken auch die in den nächsten zehn Jahren im Gesamtbetrieb anfallenden ordentlichen Ersatzinvestitionen in Mobilien und medizinische Geräte relevant. Diese müssen ebenfalls, wie üblich, aus den EBITDAs finanziert werden. Mehrere Nachfragen wurden zur Teuerung, den indexierten Ersatzinvestitionen (Z.B. Medizinische Geräte) und den Betrieblichen Mittelbedarf gestellt. Die Fragen wurden zur Zufriedenheit der Gesko beantwortet.

Inklusive der oben erwähnten Kosten beträgt das zu finanzierende Investitionsvolumen 400 Millionen Franken. Davon können von den Spitäler 208 Millionen Franken aus dem eigenen Cashflow und der Liquidität finanziert werden. (158 Mio. aus EBITDA 2024-2034 und 50 Mio Liquiditätsreserve)

Es bleibt ein gerundeter Finanzierungsbedarf von 230 Millionen Franken. Die meisten Fragen betrafen die Umsetzung des Finanzierungsbedarf.

Der Regierungsrat sieht in seinem Gegenvorschlag die Schliessung der Finanzierungslücke über zwei Instrumente vor. Einerseits über eine Eigenkapitaleinlage von 70 Millionen und andererseits über rückzahlbare nachrangige Darlehen in der Höhe von 60 Millionen. Weitere 100 Millionen sollen von den Spitälern über den Kapitalmarkt beschafft werden. Nachfolgend die Finanzierungsinstrumente im einzelnen:

70 Millionen Eigenkapital

Ein Kommissionsmitglied stellte die Frage, ob eine Erhöhung des Dotationskapital nicht einer Einlage in die Eigenkapitalreserven vorzuziehen sei. Als Dotationskapital wird das Grundkapital bezeichnet, welches einer Organisation zugeführt wird. Bei einer Einlage in die Eigenkapitalreserven handelt es sich um finanzielle Zuwendungen, die ohne Rückzahlungsverpflichtung gewährt werden.

Einlagen in die Kapitalreserven stellen – anders als die Erhöhung des Dotationskapitals – Investitionsbeiträge dar. Investitionsbeiträge sind seitens des Kantons während derjenigen Nutzungsdauer abzuschreiben, die für die Anlage gilt, für die sie ausgerichtet werden. Dementsprechend würde der Beitrag in die Bilanz des Kantons aufgenommen und während 25 Jahren abgeschrieben (2.8 Mio. Franken pro Jahr).

Weiter wurde über die Höhe der Einlagen ins Eigenkapital diskutiert. Begründet wurden die 70 Millionen Franken mit dem Risiko eines Impairment. (Wertberichtigungsbedarf auf dem Eigenkapital). Dieses wurde im Business Plan Review der PWC auf 55-99 Millionen Franken berechnet. 70 Millionen liegen ungefähr in der Mitte der beiden von PWC hergeleiteten Werte. Es wurde von einigen Kommissionsmitgliedern auch festgestellt, dass der Gegenvorschlag weiter gehe als die Initiative. Dem wurde entgegnet, dass der Gegenvorschlag auf plausiblen Berechnungen zur Finanzierung des Spitalneubaus basiert und ein Vergleich mit der Initiative nur begrenzt möglich sei, da deren Berechnung sowieso überholt ist.

Daraufhin wurde der Antrag gestellt, die Einlagen in das Eigenkapital um 10 Millionen Franken auf 60 Millionen Franken zu reduzieren (und anschliessend den Betrag des Darlehen um 10 Millionen Franken zu erhöhen). (*Art. 19 Abs. 1 (neu)*)

Befürworter argumentierten mit einer Gleichstellung zu Initiative und einer Reduktion der jährlichen Belastung der Staatsrechnung. Die Gegner des Antrages fanden die Höhe der Einlage richtig und gut begründet, die Berechnung der Eigenkapitaleinlage auf den Mittelwert des Impairment-Risikos abzustützen sei der sinnvollste Weg.

Antrag: Art. 19 Abs. 1 (neu):

Der Kanton leistet zur baulichen Erneuerung des Kantonsspitals und zur nachhaltigen Sicherung der medizinischen Grundversorgung im Kanton zu Baubeginn eine Einlage von CHF ~~70~~ 60 Mio. in das Eigenkapital der Spitäler Schaffhausen.

Der Antrag wurde mit 6 : 3 Stimmen abgelehnt.

60 Millionen Franken Darlehen des Kantons

Auch das Darlehen, das vom Kanton den Spitälern gewährt werden soll, gab zu Fragen Anlass. Insbesondere das Instrument der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen wurde als Alternative zu einem Darlehen diskutiert. Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) dienen der Finanzierung von Leistungen der Spitäler und Kliniken, die nicht über die Tarife abgedeckt sind. Bei den GWL handelt es sich um jährliche Beiträge, welche erfolgswirksam verbucht werden müssten.

Die Befürworter von GWL argumentierten mit einer besseren Kostenkontrolle seitens des Kantonsrats. Gegner befürchteten eine Vermischung von operativem Betrieb und Finanzierungsbeitrag für den Neubau. Zudem bestünde zu Beginn des Bauprojekt über keine Gewissheit, dass die Finanzierung sichergestellt ist, da die GWL typischerweise jährlich neu verhandelt werden. Abschliessend wurde ein Antrag gestellt, die zusätzliche Finanzierung über GWL im Spitalgesetz zu verankern.

Antrag: Art. 19 Abs. 2 (neu):

~~Den Spitälern Schaffhausen können auf einen entsprechenden Antrag des Spitalrats hin vom Kanton für die bauliche Erneuerung nachrangige Darlehen im Umfang von maximal CHF 60 Mio. zu marktüblichen Zinsen gewährt werden. Über deren Umfang, Konditionen, Voraussetzungen und Laufzeit entscheidet der Regierungsrat, wobei er die marktüblichen Zinsen auch geringfügig unterschreiten kann.~~

Allfällige Finanzierungslücken sollen über die Auszahlungen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) gesichert werden.

Der Antrag wurde mit 8 : 1 Stimmen abgelehnt.

Verzinsung des Kantonalen Darlehen

Die Höhe der Verzinsung des vom Kanton gewährten Darlehen gab zu reden. Der Regierungsrat beantragt in Art. 19 eine marktübliche Verzinsung. Verschiedene Kommissionsmitglieder hatten wenig Verständnis dafür, dass die sich im vollständigen Besitze des Kantons befindlichen Spitäler mit marktüblichen Zinsen belastet werden sollen. Eine hohe Verzinsung einer kantonseigenen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt sei schwer erklärbar. Zudem wurde erwähnt, dass der Kanton ein hohes Vermögen aufweist. Andere Mitglieder machten geltend, dass damit der Regierungsrat ein gewolltes Instrument zur Steuerung der Darlehen bekommt und der Anreiz für eine Rückzahlung gesteigert würde. Zudem wäre ein zinsloses, oder unter dem Marktzins liegendes Darlehen eine Verfälschung des Marktes und würde Mitbewerber benachteiligen. Dem wurde entgegengehalten, dass die Spitäler eine systemrelevante Funktion ausüben und auf dem Markt Schaffhausen keine direkte Konkurrenz haben. Die Diskussion betreffend die Verzinsung mündete in folgende Anträge zu Art. 19^{bis} Abs. 2, welche in der Folge gegeneinander ausgemehrt wurden:

Antrag A: Art. 19 Abs. 2 (neu):

Den Spitälern Schaffhausen können auf einen entsprechenden Antrag des Spitalrats hin vom Kanton für die bauliche Erneuerung nachrangige Darlehen im Umfang von maximal CHF 60 Mio. ~~zu marktüblichen Zinsen~~ zinslos gewährt werden. Über deren Umfang, Konditionen, Voraussetzungen und Laufzeit entscheidet der Regierungsrat, wobei er die marktüblichen Zinsen auch geringfügig unterschreiten kann.

Antrag B: Art. 19 Abs. 2 (neu):

Den Spitälern Schaffhausen können auf einen entsprechenden Antrag des Spitalrats hin vom Kanton für die bauliche Erneuerung nachrangige ~~zinsgünstigen~~ Darlehen im Umfang von maximal CHF 60 Mio. zu ~~marktüblichen~~ Zinsen gewährt werden. Über deren Umfang, Konditionen, Voraussetzungen und Laufzeit entscheidet der Regierungsrat, ~~wobei er die marktüblichen Zinsen auch geringfügig unterschreiten kann.~~

Antrag C: Art. 19 Abs. 2 (neu):

Den Spitälern Schaffhausen können auf einen entsprechenden Antrag des Spitalrats hin vom Kanton für die bauliche Erneuerung nachrangige Darlehen im Umfang von maximal CHF 60 Mio. zu marktüblichen Zinsen gewährt werden. Über deren Umfang, Konditionen, Voraussetzungen und Laufzeit entscheidet der Regierungsrat, wobei er die marktüblichen Zinsen auch ~~geringfügig~~ unterschreiten kann.

Antrag A unterliegt Antrag B mit 7 : 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag B obsiegt gegenüber Antrag C mit 5 : 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Antrag B obsiegt gegenüber dem regierungsrätlichen Gegenvorschlag mit 6 : 2 Stimmen bei 1 Enthaltung

3. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung zeigte sich ein Mitglied noch skeptisch. Insbesondere auf Grund der hohen Kosten und dem gewählten Finanzierungsmodell. Eine Mehrheit der Kommission befürwortet den von der Gesko abgeänderten Gegenvorschlag.

Die Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» gemäss Anhang 1 empfiehlt die Gesko abzulehnen und den Stimmberechtigten in ablehnendem Sinne zu unterbreiten. Das Kostendach von 240 Millionen Franken würde das Projekt, so wie es vorliegt, verunmöglichen. Bei einer allfälligen Stichfrage empfiehlt die Gesko den Gegenvorschlag.

Die Gesundheitskommission stellt dem Kantonsrat somit folgende Anträge:

- Mit 8 : 0 Stimmen bei 1 Enthaltung sei dem Gegenvorschlag inklusive den obigen Änderungen der GesKo zur Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» gemäss Anhang 2 zuzustimmen.
- Mit 6 : 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen sei die Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» gemäss Anhang 1 abzulehnen und den Stimmberechtigten in ablehnendem Sinne zu unterbreiten.
- Mit 8 : 1 Stimmen sei bei der Stichfrage dem Gegenvorschlag der Vorzug zu geben.

Für die Gesundheitskommission:

Severin Brüngger (Kommissionspräsident)

Gianluca Looser (Vizepräsident)

Pentti Aellig

Leonie Altorfer

Markus Müller

Patrick Portmann

Christian Di Ronco

Regula Salathé

Peter Scheck

Kanton Schaffhausen

[Fundst. od. Gesch.-Nr.]

**Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der
baulichen Erneuerung des Kantonsspitals
(Spitalinitiative)»**

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: –
Geändert: **813.100**
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat Schaffhausen,

beschliesst:

I.

Der Erlass SHR [813.100](#) (Spitalgesetz vom 22. November 2004) (Stand 1. März 2021) wird wie folgt geändert:

Art. 25^{bis} (neu)

Kantonsbeitrag an die Finanzierung der Erneuerung des Kantonsspitals

¹ Der Kanton leistet an die mit einem Kostendach bis rund 240 Millionen Franken vorgesehene bauliche Erneuerung des Kantonsspitals einen Beitrag von 60 Millionen Franken.

² Der Kantonsbeitrag bezweckt eine nachhaltige finanzielle Entlastung der Spitäler Schaffhausen zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit sowie einer hohen Leistungsqualität und dient zur Reduktion der Neubaufinanzierung und der Abschreibungslast. Er wird innerhalb eines Jahres seit Beginn des Neubaus des Spitalgebäudes fällig und entfällt, wenn der Baubeginn nicht bis Ende 2026 erfolgt ist.

³ Der jährliche Finanz- und Leistungsbericht der Spitäler Schaffhausen gibt transparent Auskunft über die Verwendung des Kantonsbeitrags.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Inkrafttreten

Die Gesetzesänderung tritt mit Annahme durch das Volk in Kraft.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg

Arbeitsversion
Spitalgesetz

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: –
Geändert: **813.100**
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat Schaffhausen,

beschliesst:

I.

Der Erlass SHR [813.100](#) (Spitalgesetz vom 22. November 2004) (Stand 1. März 2021) wird wie folgt geändert:

Art. 19^{bis} (neu)

Finanzielle Unterstützung für die bauliche Erneuerung

¹ Der Kanton leistet zur baulichen Erneuerung des Kantonsspitals und zur nachhaltigen Sicherung der medizinischen Grundversorgung im Kanton zu Baubeginn eine Einlage von CHF 70 Mio. in das Eigenkapital der Spitäler Schaffhausen.

² Den Spitälern Schaffhausen können auf einen entsprechenden Antrag des Spitalrats hin vom Kanton für die bauliche Erneuerung nachrangige **zinsgünstige** Darlehen im Umfang von maximal CHF 60 Mio. ~~zu marktüblichen Zinsen~~ gewährt werden. Über deren Umfang, Konditionen, Voraussetzungen und Laufzeit entscheidet der Regierungsrat. ~~-, wobei er die marktüblichen Zinsen auch geringfügig unterschreiten kann.~~

³ Über die Verwendung der finanziellen Unterstützung durch den Kanton ist im Geschäftsbericht der Spitäler Schaffhausen jährlich Bericht zu erstatten.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Publikation

Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

Der Sekretär:
Luzian Kohlberg