

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat  
betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative  
«Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des  
Kantonsspitals (Spitalinitiative)»**

25-07

vom 25. Februar 2025

---

**Sperrfrist  
bis Freitag, 28. Februar, 16.00 Uhr**

**Bericht und Antrag**25-07  
**des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen**  
**an den Kantonsrat**  
**betreffend Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kantonsbeitrag an**  
**die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals**  
**(Spitalinitiative)»**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)».

## **1. Einleitung**

### **1.1 Volksinitiative**

Die Initiative wurde am 8. September 2022 mit 1'050 gültigen Unterschriften eingereicht, womit sie die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist. Gestützt auf Art. 28 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV; SHR 101.00) i.V.m. Art. 69 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100) hat der Regierungsrat die Initiative daher am 20. September 2022 als zustande gekommen erklärt (ADS 22-91; Amtsblatt Nr. 38 vom 23. September 2022, S. 1724 f.).

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*«Die unterzeichneten Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen reichen gestützt auf Art. 67 ff. Wahlgesetz folgende Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes ein:*

*I.*

*Das Spitalgesetz (SHR 813.100) wird wie folgt ergänzt:*

**Art. 25<sup>bis</sup> (neu)                      Kantonsbeitrag an die Finanzierung der Erneuerung  
des Kantonsspitals**

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

<sup>2</sup> 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.

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

II.

Die Gesetzesänderung tritt mit Annahme durch das Volk in Kraft.

[Rückzugsklausel]»

## 1.2 Auftrag zur Ausarbeitung Gegenvorschlag

Nach erfolgter Prüfung beantragte der Regierungsrat mit seiner Vorlage vom 13. Dezember 2022 (ADS 22-136) dem Kantonsrat, die Initiative für ungültig zu erklären. Der Regierungsrat hatte zur Beurteilung, ob die eingereichte Spitalinitiative gültig sei, zwei Gutachten in Auftrag gegeben: Zur Frage, ob die Spitalinitiative die verfassungsmässigen Vorgaben des Initiativrechts einhält, bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, und zur Frage, ob die Spitalinitiative KVG-konform ist, bei Rechtsanwalt Dr. iur. Tomas Poledna, Poledna RC AG Zürich, Titularprofessor an der Universität Zürich für öffentliches Recht mit Spezialgebiet Gesundheitsrecht. Beide Gutachter kamen zum Schluss, dass die Spitalinitiative in der vorliegenden Form gegen die Kantonsverfassung bzw. das Krankenversicherungsgesetz des Bundes verstösst und deshalb wegen Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht vom Kantonsrat für ungültig erklärt werden sollte.

Nach intensiven Beratungen in der Gesundheitskommission legte diese - nach Einholung eines Obergutachtens bei Prof. Dr. iur. 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. Der Regierungsrat teilte zu diesem Zeitpunkt, nach Einsicht in das Obergutachten Richli, diese Auffassung und beantragte ebenfalls, die Volksinitiative für gültig zu erklären und einen Gegenvorschlag auszuarbeiten zu lassen.

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

Mit dieser Vorlage unterbreitet Ihnen der Regierungsrat nun einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» und beantragt Ihnen, den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen die Volksinitiative mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

## 2. Ausgangslage der Spitäler Schaffhausen

Die Spitäler Schaffhausen sind Gesundheitsversorger für rund 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und der Region Schaffhausen. Sie umfassen das Kantonsspital, das Psychiatriezentrum Breitenau und den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst. Rund 1'400 Angestellte arbeiten im Kantonsspital, insgesamt beschäftigen die Spitäler Schaffhausen über 1'600 Mitarbeitende. Die Gebäude des Kantonsspitals auf dem Campus der Spitäler Schaffhausen auf dem Geissberg in Schaffhausen und des Psychiatriezentrums Breitenau sind in die Jahre gekommen und müssen dringend erneuert werden.

Der Kanton Schaffhausen sieht im Spitalgesetz und in der Eignerstrategie<sup>1</sup> die Erbringung der erweiterten Grundversorgung durch die Spitäler Schaffhausen für die Wohnbevölkerung vor. Die Spitäler Schaffhausen haben mit rund 11'000 stationären und 90'000 ambulanten Fällen klar ihre Daseinsberechtigung. Sie liegen sodann auch über der kritischen Grösse von 5'000 bis 10'000 stationären Fällen, unter der ein effizienter Betrieb schwer sicherzustellen wäre<sup>2</sup>. Rund zwei Drittel der Schaffhauser Bevölkerung nimmt die erweiterte Grundversorgung der Spitäler Schaffhausen in Anspruch.

### 2.1 Rahmenbedingungen der Spitäler Schaffhausen

Die Spitäler Schaffhausen sind eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Besitz des Kantons. Ihre Grundlage findet sich im Spitalgesetz. 2016 wurden - nach einer Volksabstimmung<sup>3</sup> - die Gebäude vom Kanton an die Spitäler Schaffhausen übertragen. Damit wurde die Voraussetzung geschaffen, dass die Spitäler Schaffhausen nicht nur als eigenständiges Unternehmen agieren, sondern auch die bauliche Erneuerung des Kantonsspitals selbst an die Hand nehmen können und müssen.

Am 30. April 2019 wurde die Eignerstrategie durch den Regierungsrat beschlossen. Im Zentrum der Eignerstrategie stehen Aussagen zu den Versorgungszielen, den wirtschaftlichen Zielen (inkl. finanziellen Zielsetzungen), den sozialen Zielen, zur Qualitätssicherung, zum Risikomanagement und zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des Regierungsrats gegenüber dem Spitalrat.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Eignerstrategie vom 30. April 2019, vgl. <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Behorde/Parlament/Der-Kantonsrat/Ratsbetrieb/Vorlagen-Regierung-2048129-DE.html>

<sup>2</sup> Bericht PwC, Validierung Finanzplan vom 26. Februar 2024 (Bericht PwC); S. 6..

<sup>3</sup> Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 betreffend die Neuregelung der Zuständigkeiten für die Liegenschaften der Spitäler Schaffhausen (Revision des Spitalgesetzes).

<sup>4</sup> Bericht und Antrag (Orientierungsvorlage) des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 30. April 2019 betreffend Eignerstrategie für die Spitäler Schaffhausen, ADS 19-31.

Bei den wirtschaftlichen Zielen verlangt die Eignerstrategie von den Spitälern Schaffhausen namentlich im Hinblick auf die bauliche Erneuerung des Kantonsspitals "einen soliden Finanzplan und ein wirksames Controlling, um die Kreditfähigkeit der Spitäler zu erhalten und das finanzielle Risiko für den Kanton zu minimieren" (Seite 7, Ziff. 3.2.1 der Eignerstrategie<sup>5</sup>).

Für die finanziellen Ziele werden vier Kennzahlen genannt, die im Minimum erfüllt sein müssen (Seite 7, Ziff. 3.2.3 der Eignerstrategie):

1. Die "EBITDA-Marge" gibt Auskunft über das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit und zeigt den Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und auf immateriellen Vermögenswerten. Es ist eine wichtige Branchen Kennzahl zur Beurteilung der Profitabilität von Spitälern. Der in der Eignerstrategie verlangte Wert von mindestens 8 % ist grundsätzlich realistisch, aber auch ambitioniert für einen Mischbetrieb, wie ihn die Spitäler Schaffhausen darstellen.
2. Die "Cash Ratio" zeigt die Liquidität an. Sie soll für die Spitäler mindestens 10 % betragen.
3. Der Eigenfinanzierungsgrad soll mindestens 30 % betragen, dies in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 1 lit. m Spitalgesetz, wonach der Spitalrat Kredite maximal in der Höhe des doppelten Eigenkapitals aufnehmen kann.
4. Die Reserven bilden schliesslich ein weiteres "Sicherheitspolster" für die Finanzierbarkeit der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals.

In den vergangenen Jahren ist es den Spitälern Schaffhausen gelungen, im Branchenvergleich hohe EBITDA-Margen (2018 9.1%, 2019 9.6%, 2020 8.0%, 2021 6.5%, 2022 7.8%, 2023 4.9% und 2024 4.8% [vor Revision]) zu erreichen (Durchschnitt-EBITDA Schweizer Spitäler über diese Jahre bei 4.7%)<sup>6</sup>. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen im Markt kam die EBITDA-Marge auch bei den Spitälern Schaffhausen zunehmend unter Druck. Dieser Druck droht aus heutiger Sicht länger bestehen zu bleiben, trotz der durch das Bevölkerungswachstum und der demografischen Entwicklung gegebenen Wachstumsaussichten mit steigenden Fallzahlen. Mit ein Grund ist auch der Umstand, dass Tarifanpassungen während der vergangenen Jahre der Teuerung hinterherhinkten. Die aktuell schwierigen Marktbedingungen erschweren die Finanzierung der baulichen Erneuerung. Die Spitäler Schaffhausen haben anfangs 2025 kostenseitig Massnahmen eingeleitet, die zu einer mittelfristigen Verbesserung der Profitabilität führen. Im Weiteren sind die Spitäler Schaffhausen sehr solide finanziert, was sich durch eine hohe Eigenkapitalquote von 83.5% per 31.12.24 (vor Revision) und eine gute Liquiditätssituation ausdrückt.

Weiter massgebend sind für die Spitäler Schaffhausen die Leistungsaufträge, welche sie gemäss der kantonalen Spitalplanung erhalten. Für den Neubau des Kantonsspitals von Rele-

---

<sup>5</sup> Bericht und Antrag (Orientierungsvorlage) des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 30. April 2019 betreffend Eignerstrategie für die Spitäler Schaffhausen, ADS 19-31.

<sup>6</sup> Gemäss Bericht PwC, siehe Fussnote 2.

vanz sind die Leistungsgruppen für die Akutsomatik, welche gemäss der Schaffhauser Spitalliste Version 2025.1.0<sup>7</sup> gelten. Mit der Festsetzung der Spitalisten hat der Kanton definiert, welche Leistungen durch die Spitäler Schaffhausen erbracht werden müssen.

## **2.2 Bauliche Infrastruktur der Spitäler Schaffhausen**

Die Gebäude des Kantonsspitals Schaffhausen sind in den 1950er- und den 1970er-Jahren erstellt worden. Nun zeichnet sich nach all den Nutzungsjahren Erneuerungsbedarf ab. Die räumlichen Gegebenheiten entsprechen nicht mehr den heutigen Anforderungen eines Spitals und verunmöglichen hinreichend effiziente Abläufe.

Auch das Psychiatriezentrum Breitenau weist Sanierungsbedarf auf. Der bauliche Zustand der stationären Akutpsychiatrie in den historischen Gebäuden entspricht kaum mehr den Anforderungen an einen zeitgemässen Betrieb und an angemessene Räumlichkeiten. Entsprechend der angestrebten und vom Spitalrat beschlossenen Ein-Standort-Strategie ist deshalb geplant, die stationäre Akutpsychiatrie (ohne Langzeitpflege) auf den Geissberg in ein neues Gebäude zu verlegen. Hierzu wird zu gegebener Zeit eine separate Vorlage folgen, dieses Vorhaben ist nicht Bestandteil des vorliegenden Gegenvorschlags.

## **2.3 Bauliche Erneuerung - Projektgeschichte**

Der Erneuerungsbedarf ist bereits schon seit längerer Zeit ersichtlich und bekannt. Der Start für das Projekt der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals erfolgte bereits 2016. Im Dezember 2017 wurde der Projektwettbewerb abgeschlossen und das Projekt Canotila der Arbeitsgemeinschaft Bollhalder Eberle Architektur und Itten + Brechbühl AG zum Sieger des Wettbewerbs gekürt. In den Folgejahren erfolgte die Vorprojekt- und Bauprojektplanung. Über die Sommermonate 2022 erfolgten dann der Abschluss der Planungsphase und die Abgabe des Bauprojekts für das neue Gebäude des Kantonsspitals Schaffhausen durch die Bauplanerinnen und -planer. Danach starteten die Spitäler Schaffhausen in eine Konsolidierungsphase, welche die notwendige umfassende Prüfung des Projekts zum Inhalt hatte. Diese erfolgte im Hinblick auf die strategische und inhaltliche Ausrichtung des Spitalbetriebs sowie auf Optimierungspotenzial des Bauprojekts und im Bereich Nachhaltigkeit. Der Spitalrat stellte fest, dass das vorliegende Projekt inhaltlich einen soliden und gut abgestimmten Planungsstand aufweist. Wie jedoch für ein so komplexes Bauvorhaben zu erwarten, zeigten sich Themen und Teilaspekte, welche in den nächsten Planungsschritten noch zu ergänzen, weiterzubearbeiten oder zu optimieren waren.

Das Gesamtprojekt wurde 2023 entflechtet und die sechs Teilprojekte (TP) – Spitalneubau inklusive Neuanschaffung medizinischer Geräte (TP 1), die Sanierung eines Teils des heutigen

---

<sup>7</sup> Öffentlich einsehbar unter: <https://sh.ch/CMS/get/file/b6df40ca-fe4d-4dd0-abbf-7357926ac331>

Kantonsspitals (TP 2), den Rückbau von nicht mehr benötigten Gebäudeteilen (TP 4), Umgebungsarbeiten im Hinblick auf die Erstellung eines Naherholungsgebiets (TP3) sowie ein Parkhaus mit Platz für eine Energiezentrale (TP 5/6) – organisatorisch separat weiterbearbeitet.

Um das selbst gesetzte Kostenziel von 240 Millionen Franken für das Gesamtprojekt 'bauliche Erneuerung des Kantonsspitals Schaffhausen' einzuhalten, überarbeiteten die Spitäler Schaffhausen 2024 die Teilprojekte. Eine wichtige Aufgabe war die Optimierung und effizientere Strukturierung der Geschossfläche. Um das gesetzte Kostenziel zu erreichen, mussten die Kosten für den Spital-Neubau um rund 40 Millionen Franken reduziert werden. Für den Spital-Neubau wurde ein neues Raumprogramm und Layout erstellt und die Gebäudestruktur überarbeitet. Damit einhergehend erfolgt eine Flächenreduktion von 36'000 auf rund 27'000 m<sup>2</sup>. Der zukünftige Spital-Neubau besteht aus einem hochinstallierten und einem mittelgradig installierten Gebäudekörper, die in der Mitte verbunden sind. Im hochinstallierten Teil befinden sich Bereiche wie etwa Operationssäle, Intensivstation, Notfallzentrum; im mittelgradig installierten Teil zum Beispiel Bettenstationen und Ambulatorien. Alle Patientenzimmer können sowohl als Ein- als auch als Zweibettzimmer genutzt werden. Für das ebenfalls überarbeitete Parkhaus (inkl. Energiezentrale) liegt per Ende 2024 ein funktionales Richtprojekt vor und ein Grossteil der Ausschreibungsunterlagen konnte erstellt werden.

Im Dezember 2024 wurden wichtige Meilensteine erreicht: Für den Spital-Neubau und das Parkhaus mit Energiezentrale liegen die Bauprojekte vor. Die nächsten Schritte für beide Teilprojekte sind die Einreichung der Baugesuche sowie die Ausschreibungen.

## 2.4 Antrag des Spitalrats der Spitäler Schaffhausen an den Regierungsrat

Am 9. Dezember 2024 unterbreitete der Spitalrat der Spitäler Schaffhausen dem Regierungsrat einen begründeten und belegten Antrag zur Deckung der Finanzierungslücke des Gesamtbauprojekts Neubau Kantonsspital Schaffhausen mit den Teilprojekten 1 bis 6 (NKSSH). Konkret wurden eine **Einlage** des Kantons Schaffhausen von 70 Millionen Franken in die Eigenkapitalreserven sowie die Gewährung von zinsgünstigen, nachrangigen und rückzahlbaren **Darlehen** in Höhe von maximal 60 Millionen Franken beantragt, wobei die einzelnen Tranchen beantragt werden müssen. Dem Antrag bei lagen der Situationsplan Campus der Spitäler Schaffhausen (Geissberg), eine Übersicht der Anlagekosten (09.12.2024, Preisbasis April 2024), der Businessplan 2025 – 2034 mit Basis-Szenario: Factsheet, Plan-Erfolgsrechnung, Plan-Bilanz, Plan-Mittelflussrechnung, Impairment sowie der Businessplan Review Spitäler Schaffhausen der PricewaterhouseCoopers AG (PwC).

Der vom Spitalrat vorgelegte Finanzierungsantrag behandelt das Projekt NKSSH, welches die Modernisierung und Erweiterung der Spitalinfrastruktur auf dem Campus der Spitäler Schaffhausen vorsieht. Das Bauprojekt erfüllt höchste Umweltstandards und nutzt erneuerbare Energien wie Photovoltaik und Erdwärme. Der Spitalrat ist verantwortlich für die strategische Führung der Projekte und trägt die Verantwortung für die Einhaltung der Kostenvorgaben. Die bis dato kommunizierten Kosten von 240 Millionen Franken beinhalten die eigentlichen Kosten für

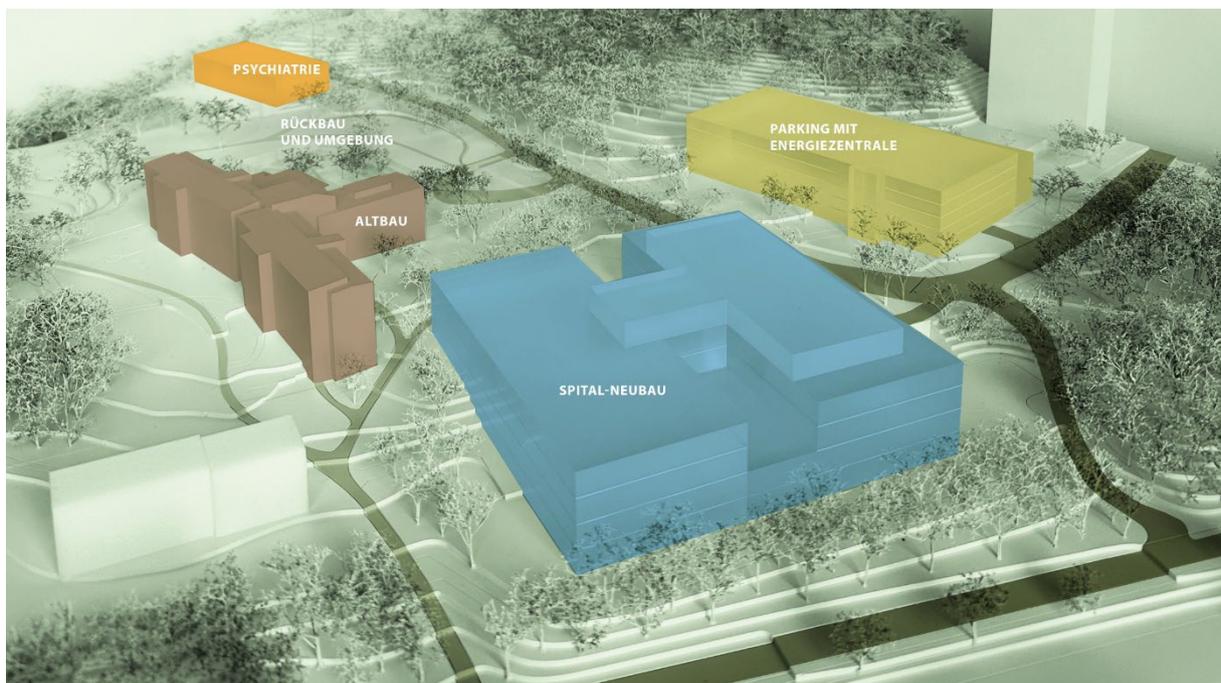
den Bau. Der Neubau (TP1) und das Parkhaus mit Energiezentrale (TP5/6) liegen nach wie vor im Rahmen dieser Vorgaben. Für diese beiden Projekte liegen die Bauprojekte vor. Für den Businessplan 2025 bis 2034 und den Finanzierungsantrag wurden jedoch erstmals alle im Zusammenhang mit der baulichen Erneuerung anfallenden Anlagekosten ermittelt und neue Erkenntnisse miteinbezogen. Die Differenz zwischen den bisher kommunizierten Kosten und den Anlagekosten, die sich auf 330.1 Millionen Franken belaufen, entsteht aus der Baulieferung, der vollständigen Integration der Medizintechnik und Ausstattung, der Erhöhung der Kosten für den Umbau des Altbaus, der Erhöhung von Reserven und Projektreserven für die phasengerechte Kostengenaugigkeit sowie aus den Bauherrenkosten.

Die Unterstützung durch den Kanton ist für den Spitalrat essenziell, um die langfristige Gesundheitsversorgung in der Region zu sichern und die finanzielle Tragbarkeit der baulichen Erneuerung der SSH zu gewährleisten. Die Finanzierung weiterer Projekte, namentlich des Neubaus der Akut-Psychiatrie und der Verlegung des Rettungsdienstes, soll in separaten Anträgen und folglich politischen Geschäften behandelt werden, sie werden der Transparenz halber jedoch im Antrag erwähnt und ausgewiesen.

### **3. Projekt bauliche Erneuerung Campus Geissberg der Spitäler Schaffhausen**

#### **3.1 Baulicher Projektbeschrieb Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH)**

Der aktuelle und weit fortgeschrittene Planungsstand sieht für das Bauprojekt Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH) 6 verschiedene Teilprojekte (TP) vor.



### **Teilprojekt 1 – Neubau**

Der Neubau ersetzt im Wesentlichen alle Nutzungsbereiche aus den Gebäuden der 70er Jahre, den Trakten A (Operationstrakt) und B (Trakt Haupteingang). Das Gebäude zeichnet sich seit dem Wettbewerb 2017 durch einen quadratischen Grundriss aus. Es ist ein Gebäude mit fünf Geschossen und einem Attikageschoss auf dem Nordtrakt. Das erste Untergeschoss ist aufgrund der Topografie ebenfalls zu grossen Teilen natürlich belichtet. Das zweite Untergeschoss (halbe Fläche der oberen Geschosse) ist vollständig unterirdisch und dient nur für die technischen Installationen. Die drei Obergeschosse sind von zwei Seiten eingeschnitten, dadurch werden zwei symmetrische Gebäudetrakte gebildet, die mit einer Erschliessungsschicht verbunden sind. Mit der Überarbeitung des Bauprojekts wurden die Nutzungen in den beiden Gebäudetrakten nach Installationsgraden getrennt, was eine klare Nutzungszuordnung und eine effiziente Gebäudetechnikerschliessung erlaubt. Auf dem Dach des hochinstallierten Gebäudetraktes liegt ein Attikageschoss. Der Neubau hat eine Geschossfläche von 26'600 m<sup>2</sup>. Der Spitalneubau wird nach dem Minergie-P Standard und dem DGNB-Label «Gold» (Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen für Gesundheitsbauten) gebaut.

### **Teilprojekt 2 – Altbau**

Das erste Spitalgebäude auf dem Areal des Geissbergs - das sogenannte «Y-Gebäude» - (heutige Trakte C, D und E) wurde als erstes Spitalgebäude und Hauptbau um 1950 bis 1954 gebaut. Das Gebäude ist im Verzeichnis schützenswerter Kulturdenkmäler der Stadt Schaffhausen (VKD) als schützenswert eingestuft und kann somit nicht rückgebaut werden. Es ist geplant, die Bestandesbauten zu sanieren und instand zu setzen. Im ursprünglichen Projekt, das die Basis für das Kostenziel von 240 Millionen Franken bildete, war vorgesehen, das bestehende Gebäude nur leicht zu sanieren und die absolut notwendigen Instandsetzungen durchzuführen. Nach einer nochmaligen Überprüfung der Ausgangslage musste festgestellt werden, dass in Anbetracht des Gebäudezustands und des Gesamtterminplans davon ausgegangen werden muss, dass der Aufwand für die Instandsetzungen, insbesondere für die Gebäudetechnik, höher ausfallen wird. Die Nutzungen im Teilprojekt 2, Altbau, komplementieren den akutsomatischen Betrieb im Teilprojekt 1 Neubau. Der Altbau weist eine Geschossfläche von ca. 15'000 m<sup>2</sup> aus. Für das Teilprojekt 2 Altbau liegt ein Vorprojekt vor.

### **Teilprojekt 3 – Umgebung**

Mit der Gesamterneuerung des Spitalcampus wird die Umgebung auf der Basis eines neuen Gesamtkonzepts umgestaltet. Alle diese Leistungen sind im Teilprojekt 3 zusammengefasst. Durch die Realisierung eines Parkhauses können die zahlreichen bestehenden Parkplätze aufgelöst werden. Zusammen mit dem Abbruch der Trakte A (Operationstrakt) und Trakt B (oberirdischer Trakt Haupteingang) entstehen somit grosse zusammenhängende Grünflächen, die parkartig und naturbelassen neue Aufenthaltsbereiche und -qualitäten bieten. In diesem Teilprojekt sind auch alle Rodungen und Aufforstungen enthalten.

---

<sup>8</sup> Abrufbar unter: <https://www.spitaeler-sh.ch/Ueber-uns/Medien-Publikationen/Medienbilder/Modell-Osten-oben-Legende.jpg?m=1734465652&>

### Teilprojekt 4 – Rückbau

Das Teilprojekt 4 umfasst sämtliche Leistungen für den Rückbau sowie Leistungen für die erforderlichen Abbrüche. Es sind dies bestehende Tankanlagen auf dem Areal des neuen Parkhauses Teilprojekt 5/6, Wohnhäuser (ehemalige Personalwohnungen) am Standort des neuen Spitals Teilprojekt 1, die Spitaltrakte A und B aus den 70er Jahren, welche nach Abschluss der Bautätigkeiten abgebrochen werden, sowie die Werkstätten und die heutige Energiezentrale. In den Kosten nicht erfasst ist ein allfälliger Abbruch des bestehenden Verwaltungsgebäudes, dessen Nachnutzung zu einem späteren Zeitpunkt geprüft wird.

### Teilprojekt 5/6 – Parkhaus/Energiezentrale

Das Parkhaus fasst alle heute auf dem Spitalcampus verteilten Parkplätze für Mitarbeitende, Besucherinnen und Besucher sowie Patientinnen und Patienten zusammen. Im neuen Parkhaus entstehen 444 Stellplätze für Autos (davon 89 E-Mobilität), 40 Stellplätze für Motorräder sowie 262 Veloabstellplätze (davon 131 E-Mobilität). Das Gebäude ist 5-geschossig. Es wird kein Untergeschoss gebaut. Dank einer Fassade mit einem grossen offenen Anteil kann im Gebäude auf teure Technik (Lüftung etc.) verzichtet werden. An den Fassaden werden geschossweise schräg gestellte Photovoltaik-Bänder angebracht. Auch das Dach ist mit Photovoltaik-Elementen belegt. Nordseitig wird an das Parkhaus ein kleiner geschlossener Gebäudeteil mit einer Geschossfläche von 750 m<sup>2</sup> angebaut, in dem die neue Energiezentrale eingerichtet wird. Die Energiezentrale wird durch den Contractor, die Etawatt Schaffhausen, ausgebaut und eingerichtet. Diese erstellt auch die zahlreichen Erdwärmesonden auf dem Areal sowie die Photovoltaik-Anlagen an der Fassade und auf dem Dach des Parkhauses.

Für das Teilprojekt 5/6, Parkhaus mit Energiezentrale, liegt per Ende 2024 das überarbeitete Bauprojekt vor.

Der Terminplan für die bauliche Erneuerung der Spitäler Schaffhausen sieht einen Realisierungszeitraum von 2026 bis 2034 vor:

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
<b>TP 1 Spitalneubau</b>										
Realisierung (Bau)										
<b>TP 2 Altbau</b>										
Realisierung (Bau)										
<b>TP 3 Umgebung</b>										
Realisierung (Bau)										
<b>TP 4 Abbrüche</b>										
Realisierung (Bau)										
<b>TP 5/6 Parkhaus/Energiezentrale</b>										
Realisierung (Bau)										

Abbildung 2: Aktueller Terminplan für die Realisierung der Teilprojekte 1 bis 6

### 3.2 Kostenübersicht Projekt Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH)

Um eine wirtschaftlich tragbare Finanzierung des Gesamtprojekts sicherzustellen, haben die Spitäler Schaffhausen im zweiten Halbjahr 2024 auch im Auftrag des Regierungsrats sämtliche Kosten, die im Zusammenhang mit der baulichen Erneuerung anfallen, ermittelt und detailliert überprüft. Zudem wurde ein Businessplan für die nächsten zehn Jahre erarbeitet. In der Übersicht ergibt sich per Ende 2024 das folgende Bild:

Kostenindex (Okt. 2022 - 113.0 / Apr. 2024 - 115.7 Basispunkte)

Direkte Projektkosten (DPK)		Total DPK	Bauherrenkosten	Anlagekosten	
<i>Grundlagen für Kostenberechnungen TP 1 und TP 5/6 sind unverändert.</i>					
SKP 0-5	0 Grundstück, 1 Vorbereitungsarbeiten, 2 Gebäude, 3 Betriebseinrichtungen, 4 Umgebung, 5 Nebenkosten	206'975'846		206'975'846	
SKP 7-9	Medizintechnik/Ausstattung/IT/Telefonie	39'767'847		39'767'847	
SKP 6	Reserve	23'406'624		23'406'624	
	Zwischentotal	270'150'317	6'290'472	276'440'789	
	Zuschlag für phasengerechte Kostengenauigkeit	28'964'408		28'964'408	
8.1%	MwSt.	24'228'293	509'528	24'737'821	
	Total	323'343'018	6'800'000	330'143'018	
	Rundung	-18		-18	
<b>Total inkl. MwSt. gerundet</b>		<b>323'343'000</b>	<b>6'800'000</b>	<b>330'143'000</b>	
	<b>TP1</b>	<b>TP2</b>	<b>TP3</b>	<b>TP4</b>	<b>TP5-6</b>
	<b>234'321'000</b>	<b>47'877'000</b>	<b>10'080'000</b>	<b>12'411'000</b>	<b>18'654'000</b>
	71%	15%	3%	4%	6%

Insgesamt belaufen sich die Anlagekosten für das Projekt Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH), Teilprojekte 1 bis 6, auf rund 330 Millionen Franken (inkl. MwSt., Kostenbasis 04/2024). Die direkten Projektkosten (**DPK**) belaufen sich auf 323.3 Millionen Franken inkl. MwSt. Sie umfassen die eigentlichen Bau-, Ausstattungs- und Einrichtungskosten gemäss Spitalbau-Kostenplan (**SKP**) 0-9 in der Höhe von 246.7 Millionen Franken exkl. MwSt. Die Reserven wurden teilprojektspezifisch auf eine Höhe von 5 bis 15 % festgelegt und betragen insgesamt 23.4 Millionen Franken exkl. MwSt. Da sich die einzelnen Teilprojekte in unterschiedlichen Planungsphasen befinden und somit unterschiedliche Kostengenauigkeiten aufweisen, wurden teilprojektspezifische Zuschläge für die phasengerechte Kostengenauigkeit in der Höhe von knapp 30 Millionen Franken exkl. MwSt. eingerechnet.

Die **Bauherrenkosten** belaufen sich auf 6.3 Millionen Franken exkl. MwSt. Sie umfassen die Kosten für Bewilligungen und Gebühren, Modelle, Muster mit den erforderlichen Dokumentationen, die nötigen Versicherungen, Umzüge sowie die übrigen anfallenden Baunebenkosten. Die Finanzierungskosten sind direkt im Businessplan als Finanzaufwand berücksichtigt.

Die aufgeführten Anlagekosten basieren auf folgenden Projektständen:

TP 1 Stand Bauprojekt 2024 (überarbeitet), Vorabzug Kostenvoranschlag 01.09.2024 (+/-10 %)

TP 2 Stand Vorprojekt, Juli 2022, verifiziert September 2024, Kostenschätzung +/-20 %

TP 3 Stand Vorprojekt, Juli 2022 / Bauprojekte September 2024, Kostenschätzung +/-10 %

TP 4 Stand Vorprojekt, Juli 2022 / Bauprojekte September 2024, Kostenschätzung +/-20 %

TP 5/6 Stand Bauprojekt 2024 (überarbeitet), Kostenvoranschlag 23.09.2024 (+/-10 %)

Die vor Dezember 2024 kommunizierten Kosten von 240 Millionen Franken beinhalteten die eigentlichen Baukosten. Der Neubau (TP 1) und das Parkhaus mit Energiezentrale (TP 5/6) liegen nach wie vor im Rahmen dieser Vorgaben, die beiden Projekte haben sich seit der Überarbeitung 2023/24 nicht verändert. Die Differenz zu den früher kommunizierten Kosten ergibt sich aus der Bauteuerung, der vollständigen Integration der Medizintechnik und Ausstattung, den Mehrkosten für den Umbau des Altbaus (TP 2), der Erhöhung von Reserven für die phasengerechte Kostengenaugigkeit sowie den Bauherrenkosten.

### 3.3 Finanzierung Projekt Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH)

Die Finanzierung des Projekts NKSSH basiert auf dem Businessplan 2025-2034 der Spitäler Schaffhausen. 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. Zudem ist die Teuerung bezogen auf den Anfall der einzelnen Investitionen zu berücksichtigen. Insgesamt resultiert daraus ein zu finanzierendes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 400 Millionen Franken bis 2034 (teuerungs-indexiert auf den Zeitpunkt des Anfalls der Investitionen).

Investitionen	CHF	Teuerung
<b>Gesamtanlagekosten</b>	<b>330.1 Mio.</b>	Stand 04/24
Teuerung	15.5 Mio.	indexiert bis 2034
Indexierte Ersatzinvestitionen	54.4 Mio.	indexiert bis 2034
<b>Zu finanzierendes Investitionsvolumen</b>	<b>400.0 Mio.</b>	indexiert bis 2034

Im Businessplan 2025-2034 der Spitäler Schaffhausen bildet der Forecast per Oktober 2024 die Ausgangsbasis. Auf der Basis dieser Zahlen hat der Spitalrat eine finanzielle Projektion der 10 Jahre von 2025 bis 2034 erstellt. Diese basiert auf dem Planungsbericht des Kantons Schaffhausen 2021, auf der Spitalliste 2024 (inkl. Modifikationen 2025) sowie der Spitalstrategie 2025-2028. Der Businessplan wurde von den Spitälern Schaffhausen erarbeitet und von der Prüfgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG (PwC) umfassend validiert. Er stellt die finanzielle Entwicklung und die Investitionen der Jahre 2024 bis 2034 sowie die daraus resultierende Finanzierungslücke und den wahrscheinlichen Wertberichtigungsbedarf des Anlagevermögens (Impairment) dar. Darin enthalten sind ein umfassend begründetes Basis-Szenario, ein Upside-Szenario sowie ein Downside-Szenario. Im Upside-Szenario wird das Fallzahlenwachstum an der Einwohnerentwicklung und der Veränderung der Alterskohorten des Kantons Schaffhausen ausgerichtet, was zu einem jährlichen Fallwachstum von 1.2% anstatt der 0.6% im Basis-Szenario führt. Im Downside-Szenario werden diejenigen stationären Fälle, die nur eine Nacht im Spital verbringen, in den ambulanten Bereich verlagert (exkl. Geburtenteilung) und die Effekte der geplanten Reorganisation auf den Personalaufwand weniger ambitiös moduliert, was zu einer Erhöhung der Finanzlücke um 26.3 Millionen Franken führt. Die

sich entsprechend ergebenden Betriebsergebnisse (EBITDA) präsentieren sich folgendermassen:

in CHF	Basis-Szenario	Upside-Szenario	Downside-Szenario
EBITDA SSH total bis 2034	158 Mio.	176 Mio.	121 Mio.
EBITDA % SSH 2024 - 2034	3.4% - 7.7%	3.6% bis 8.7%	3.4% bis 5.7%
Höchste Verschuldung SSH (2032)	256 Mio.	247 Mio.	283 Mio.

Die Spitäler Schaffhausen sind in der Lage, aus dem laufenden Geschäft von 2024 bis 2034 rund 158 Millionen Franken aus dem zu erwirtschaftenden EBITDA aufzubringen. Zudem kann eine Liquiditätsreserve von rund 50 Millionen Franken zur Finanzierung beigezogen werden. Insgesamt können die Spitäler Schaffhausen somit 208 Millionen Franken aus eigener Kraft finanzieren.

Neben dem zu finanzierenden Gesamtinvestitionsvolumen im Betrag von rund 400 Millionen Franken ist zusätzlich der betriebliche Mittelbedarf von 34.3 Millionen Franken bis 2034 zur Finanzierung der Betriebsmittel zu berücksichtigen. Abzüglich der Eigen-Finanzierung durch die Spitäler Schaffhausen ergibt sich ein Finanzierungsbedarf gerundet (exklusive Neubau Akut-Psychiatrie und Verlegung des Rettungsdienstes) von 230 Millionen Franken:

Zu finanzieren	CHF
<b>Zu finanzierendes Investitionsvolumen</b>	<b>400 Mio.</b>
Betrieblicher Mittelbedarf bis 2034	+ 34.3 Mio.
Finanzierung durch SSH (Liquidität & Cash Flow)	- 208 Mio.
<b>Finanzierungsbedarf</b>	<b>226.3 Mio.</b>
<b>Finanzierungsbedarf gerundet</b>	<b>230 Mio.</b>

Der gerundete Finanzierungsbedarf (Finanzierungslücke) über **230 Millionen Franken** soll gemäss Antrag der Spitäler Schaffhausen an den Regierungsrat wie folgt gedeckt werden:

<i>Einlage des Kantons in die Eigenkapitalreserven der SSH</i>	<i>CHF 70 Mio.</i>
<i>Nachrangiges, zinsgünstiges und rückzahlbares Darlehen des Kantons</i>	<i>CHF 60 Mio.</i>
<i>Syndizierter Bankkredit</i>	<i>CHF 100 Mio.</i>
<b>Total</b>	<b>CHF 230 Mio.</b>

Die vom Spitalrat zur Prüfung und Validierung des Businessplans beauftragte Firma PwC hält fest, dass die Finanzplanung der Spitäler Schaffhausen insgesamt auf plausiblen und nachvollziehbaren Annahmen beruht, die teilweise auch ambitioniert sind.

#### 4. Beurteilung des Projekts durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat verfolgt und begleitet das Projekt der baulichen Erneuerung der Spitäler Schaffhausen bereits seit über 10 Jahren. Mit dem aktuell vorliegenden Projekt und der Frage

nach der Finanzierung, insbesondere der Beteiligung seitens des Kantons, hat sich der Regierungsrat noch einmal mit grundsätzlichen Fragen auseinandergesetzt: Braucht es das Kantonsspital weiterhin? Braucht es einen Neubau des Kantonsspitals? Ist das Projekt NKSSH zeitgemäss geplant, entspricht es den notwendigen Dimensionen? Wurden Entwicklungen und Trends im schweizerischen Gesundheitswesen berücksichtigt? Wie und wie hoch soll sich der Kanton daran beteiligen?

#### **4.1 Notwendigkeit Projekt Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH)**

##### **4.1.1 Kantonsspital ist für die regionale Gesundheitsversorgung notwendig**

Die Spitäler Schaffhausen sind der Gesundheitsversorger für rund 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons und der Region Schaffhausen. Seit 2006 sind die Spitäler Schaffhausen eine selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts. Zu den Spitälern Schaffhausen zählen neben dem Kantonsspital mit der Rehabilitation und Übergangspflege, das Psychiatriezentrum Breitenau, die Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste, die Praxen Radiologie und Kardiologie Posthof in Neuhausen am Rheinfluss sowie die Praxis für Neurologie Schaffhausen Zentrum. Aktuell beschäftigen sie rund 1'670 Mitarbeitende. Die Spitäler Schaffhausen behandeln akutmedizinische Fälle der erweiterten Grundversorgung. Sie verfügen insgesamt über rund 346 Betten, laut Geschäftsbericht 2023 davon 167 in der Akutsomatik, 62 in der Psychiatrie, 71 in der Langzeitpflege Psychiatrie und 46 Somatik / Rehabilitation<sup>9</sup>. Im Jahr 2023 wurden 11'208 stationäre Fälle behandelt und rund 90'000 Patientinnen und Patienten ambulant versorgt. Von allen Fällen der Spitäler Schaffhausen sind rund 80% aus dem Wohnkanton Schaffhausen (dazu 10% aus dem Kanton Zürich, 4% aus dem Kanton Thurgau und 6% aus den restlichen Kantonen). Dies zeigt, dass die Schaffhauser Bevölkerung auf die lokale medizinische Versorgung zurückgreift<sup>10</sup>. Die Spitäler Schaffhausen verfügen damit über eine entsprechende Akzeptanz und einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung, welche eine lokale Gesundheitsversorgung wünscht. Die hohen Behandlungszahlen (ca. 11'000 im stationären und 90'000 im ambulanten Bereich) zeigen aber auch, dass die Patientinnen und Patienten nicht ohne weiteres auf umliegende - meist bereits gut ausgelastete - Spitäler verwiesen werden können.

Der Regierungsrat bekannte sich stets zu eigenen Spitälern im Kanton Schaffhausen. So ist auch in der am 30. April 2019 vom Regierungsrat verabschiedeten Eigentümerstrategie festgehalten: "Der Kanton Schaffhausen bekennt sich zum Spitalstandort Schaffhausen mit den Spitälern als Garant für die langfristige Verfügbarkeit qualitativ hochstehender Gesundheits-

---

<sup>9</sup> Geschäftsbericht der Spitäler Schaffhausen, <https://www.spitaeler-sh.ch/Medien-Downloads/dateien/geschaeftsberichte/2023-Geschaeftsbericht-Finanz-und-Leistungsbericht-Spitaeler-Schaffhausen.pdf?m=1712733251&>

<sup>10</sup> «Planungsbericht und Prognose 2030», <https://sh.ch/CMS/get/file/809263a0-00a8-418f-9b8d-14626246f915>, Schaffhauser Spitalplanung 2023, 2021

leistungen für die ganze Bevölkerung. Wie der Kanton die Rahmenbedingungen für die Spitäler Schaffhausen gestaltet, ist entscheidend für deren zukünftige Marktposition und Planungssicherheit" (Seite 5, Ziff. 1.1).

Für den Regierungsrat steht es damit ausser Frage, dass es die Spitäler Schaffhausen und insbesondere ein bestens funktionierendes Kantonsspital für die medizinische Versorgungssicherheit der Schaffhauser Bevölkerung braucht. Hinzu kommt der Umstand, dass die Spitäler Schaffhausen eine grosse Arbeitgeberin in der Region und ein sehr wichtiger Ausbildungsbetrieb in zahlreichen Berufen sind. Damit haben sie eine hohe volkswirtschaftliche Relevanz für den Kanton und sie tragen zur Standortattraktivität des Kantons bei.

#### **4.1.2 Erneuerungs- und Sanierungsbedarf der Liegenschaften Kantonsspital**

Die Gebäude des Kantonsspitals wurden mehrheitlich in zwei Hauptetappen in den 1950er- und den 1970er-Jahren erstellt. Speziell in den Gebäudetrakten aus den 1970er-Jahren zeichnet sich nach all den Nutzungsjahren strukturell-technischer und prozessualer Erneuerungsbedarf ab, der auch mit umfassenden Renovationsarbeiten nicht mehr sinnvoll abgedeckt werden kann. Eine Sanierung der bestehenden Gebäude würde mindestens so teuer werden wie eine bauliche Erneuerung, wie sie nun vorgesehen ist. Dies wurde bereits in den Vorarbeiten zum Projekt im Masterplan der Regierung vom Januar 2011 entsprechend berechnet und festgestellt. Die bauliche Erneuerung mit einem Spital-Neubau ist deshalb auch aus Sicht des Regierungsrates notwendig und dringend angezeigt. Es braucht einen Neubau des Kantonsspitals.

#### **4.2 Dimensionierung des Projekts Neues Kantonsspital Schaffhausen (NKSSH)**

Nach dem klaren Bekenntnis, dass es in Schaffhausen ein Kantonsspital braucht, überprüfte der Regierungsrat die Dimensionierung des Projektes im Hinblick auf den Bedarf und die zukünftigen Entwicklungen im Gesundheitsbereich sowie der demografischen Entwicklung. Zur Einschätzung beauftragte der Regierungsrat im Frühsommer 2024 die auf Krankenhausplanung und Beratung im Gesundheitswesen spezialisierte H. Limacher Partner AG in Kloten mit der Plausibilisierung des Bauprojekts Neubau Kantonsspital (Teilprojekt 1) im aktuellen Planungsstand (Phase PO-1). Der Spitalrat der Spitäler Schaffhausen wurde seinerseits beauftragt, der Gutachterin die notwendigen Unterlagen und Auskünfte zur Verfügung zu stellen. Die H. Limacher Partner AG legte ihren abschliessenden Bericht am 29. November 2024 dem Regierungsrat vor, nachdem vorgängig den Spitälern Schaffhausen Gelegenheit gegeben wurde, sich zum Bericht zu äussern.

Für die Plausibilisierung der Kosten des Teilprojektes 2 (Sanierung Altbau) wurde durch den Regierungsrat selbst bis jetzt kein externes Gutachten in Auftrag gegeben, da dieses Projekt erst auf Stufe Vorprojekt steht und somit eine aussagekräftige Überprüfung aufgrund des noch nicht ausreichend konkretisierten Projektstandes nicht möglich ist. Der Regierungsrat behält

sich vor, zu gegebener Zeit eine externe 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 gemäss Kap. 6 ausbezahlt werden. Die Überprüfung sollte die Realisierung der baulichen Erneuerung der SSH nicht verzögern.

#### 4.2.1 Auftrag an Gutachterin

Eine finanzielle Unterstützung des Neubauprojekts durch den Kanton setzt voraus, dass die massgebenden Grundlagen vorliegen. Dazu zählt einerseits, dass die Eigenmittel, die Versicherungsleistungen und die Beiträge Privater nachweislich nicht ausreichen und dass feststeht, wie hoch die Unterstützung tatsächlich auszufallen hat.

Entsprechend sollten die vom Spitalrat zur Verfügung gestellten Unterlagen dahingehend überprüft und plausibilisiert werden, ob das Bauprojekt Neubau Kantonsspital (TP 1) angemessen ist, um die zentrale, systemrelevante Versorgung der Schaffhauser Bevölkerung gemäss der kantonalen Spitalplanung sicherzustellen. Basierend auf der Schaffhauser Spitalliste 2024 sollte plausibilisiert werden, ob das von den Spitälern Schaffhausen geplante Bauprojekt den Anforderungen bezüglich Dimension, Struktur und Organisation bei einem kalkulierten durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1.2% für die kommenden 25 Jahre gerecht wird. Konkret wurden der Gutachterin seitens Regierungsrats die folgenden Prüfaufträge erteilt:

##### - Leistungszahlen / Grundlagen

1. Übereinstimmung der dem Projekt unterlegten Spitalfunktionen mit den **Leistungsaufträgen** 2024 – 2033 sowie mit dem **Planungsbericht** "Schaffhauser Spitalplanung 2023" des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 8. Juni 2021.
2. Adäquate Berücksichtigung der **absehbaren Entwicklungen im Gesundheitswesen** (z.B. weitere Ambulantisierung, Einführung von Mindestfallzahlen sowie Entwicklungen im Bereich der hochspezialisierten Medizin (IVHSM), «Hospital at Home», etc.) in den Leistungszahlen.
3. Angemessene Berücksichtigung der **demografischen Entwicklungen** in den nächsten 25 Jahren im Einzugsgebiet der Spitäler Schaffhausen.

##### - Kapazität

Plausibilisierung des **Raumprogramms** in Bezug auf die Erfüllung der Leistungszahlen gem. Ziff.1 oben.

##### - Projekt

Einhaltung des **Kostenziels von CHF 186 Mio.** (Kostenbasis Baukostenindex Oktober 2023) für den Neubau (TP-1). Es geht dabei nicht um eine Überprüfung eines Kostenvoranschlages, da dieser erst im Q1/2025 vorliegen wird. Vielmehr geht es um eine grobe Plausibilisierung des Kostenziels auf der Grundlage von Flächen- bzw. Volumenkenntnissen.

## 4.2.2 Ergebnis des Gutachtens

Das Gutachten erteilt dem Bauprojekt Erneuerung Kantonsspital (Teilprojekt 1) insgesamt gute Noten.

Die Überprüfung der **Leistungsaufträge** hat gezeigt, dass die im Projekt dargestellten Spitalfunktionen mit der Liste der Leistungsaufträge übereinstimmen. Die **Entwicklungsfaktoren** wurden ebenfalls im Hinblick auf die absehbaren Entwicklungen im Gesundheitswesen überprüft und erwiesen sich als vernünftig und fundiert. Die Bedarfsprognose der stationären Betten basiert auf den Leistungszahlen der Spitalplanungs-Leistungsgruppen (SPLG). Die geplante Anzahl von 154 stationären Betten zuzüglich 28 Betten für die Aufnahmebettenstation/Tagesklinik, insgesamt also 182 Betten, stellt gemäss der Gutachterin einen realistischen Wert dar, um den Bettenbedarf für die nächsten 15 bis 20 Jahre abzudecken. Der **Kernraumbedarf** zeigt sich daher konsistent mit der Entwicklungsprognose.

Das aktuelle **Raumprogramm** ist zweckmässig. Die Bedarfsprognose der Gutachterin zeigt anhand ihres Berechnungsmodells, dass im Zeitraum von 2040 bis 2050 eine räumliche Erweiterung des Spitals erforderlich sein könnte, um einen möglichen zusätzlichen Bedarf an stationären Betten zu decken. Die anderen Fachbereiche legen in den Augen der Gutachterin für die nächsten 25 Jahre eine realistische Bedarfsprognose vor. Eine eventuelle Erhöhung des Raumbedarfs kann durch entsprechende Anpassungen im Betriebskonzept gemindert werden.

Die **Kostenschätzung** beurteilt die Gutachterin als umfassend erarbeitet und dem Standard entsprechend. Sie weist darauf hin, dass die Einhaltung des bezifferten Gesamtkostenrahmens stark vom gewählten weiteren Vorgehen sowie der Disziplin des Planungsteams, der Nutzerschaft des Gebäudes, aber auch der beteiligten Unternehmer im weiteren Projektverlauf abhängt. Das Dreieck "Gebäude-Betrieb-Financen" bilde zusammen mit der Vision einer Gesundheitslandschaft Schaffhausen die Basis für eine zukunftsorientierte Gesundheitsversorgung der ihr angeschlossenen Gesamtbevölkerung.

Auf Grundlage des vorliegenden Gutachtens zum Hauptprojekt Neubau Kantonsspital (Teilprojekt 1) erachtet der Regierungsrat die Dimensionierung des Gesamtprojekts als angemessen und vernünftig.

## 4.3 Beurteilung Antrag der Spitäler, Prüfung Finanzierungsbedarf

### 4.3.1 Einschätzung des Antrags des Spitalrats vom 9. Dezember 2024

Die Spitäler Schaffhausen weisen in ihrem Antrag vom 9. Dezember 2024 den Projektbeschreibung, die strategische Führung des Projektes, die detaillierten Anlagekosten sowie den validierten Businessplan 2025 bis 2034 transparent aus. Das bereits im Masterplan von 2011

ermittelte und seit dem Wettbewerbsverfahren 2017 kommunizierte Kostenziel von 240 Millionen Franken bildet die eigentlichen Leistungen Bau (SKP 1-5: 1 Vorbereitungsarbeiten, 2 Gebäude, 3 Betriebseinrichtungen, 4 Umgebung, 5 Nebenkosten) ab. Am 31. Juli 2022 hat der Generalplaner ein Projekt für die bauliche Erneuerung abgegeben, welches für TP 1 bis TP 6 Kosten inkl. MwSt. (SKP 1-5) von 292 Millionen Franken (+/-10%) auswies. Die Kosten für das TP 1 Neubau machten einen Anteil von CHF 226 Mio. inkl. MwSt. aus. Der Spitalrat hat diese Kosten als zu hoch beurteilt und eine Überarbeitung der Bauprojekte in Auftrag gegeben mit dem Ziel, den Betrag von 240 Millionen Franken einzuhalten. Mit der Überarbeitung der Teilprojekte TP 1 Neubau (Flächenreduktion von 36'000m<sup>2</sup> auf 27'000m<sup>2</sup>) und TP 5/6 (Parkhaus mit Energiezentrale) konnte dieses Ziel erreicht werden. Die Kosten des TP 1 Neubau wurden um 40 Millionen Franken reduziert. Gemäss Antrag des Spitalrates betragen die gesamten Anlagekosten TP 1 Neubau 234 Millionen Franken inkl. MwSt. Dieser Betrag ergibt sich dadurch, dass darin neu die teilweise nicht berücksichtigten Kosten für SKP 7-9 (Medizintechnik, Ausstattung, IT/Telefonie), die aufgelaufene Teuerung und der Zuschlag für phasengerechte Kostengenaugkeit vollständig enthalten sind.

Die Überleitung der Kostenentwicklung für sämtliche Teilprojekte (TP 1 – TP 5/6) vom Kostenniveau 240 Millionen Franken auf das Niveau der im Antrag vom 9. Dezember 2024 ausgewiesenen Anlagekosten von 330.1 Millionen Franken inkl. MwSt. wurde vom Spitalrat detailliert und nachvollziehbar dargestellt. Die einzelnen Elemente der Überleitung sind die Zuschläge für phasengerechte Kostengenaugkeit, die Erhöhung der Kosten für SKP 7-9, die Erhöhung der Kosten im TP 2, die Baukostenteuerung zwischen Oktober 2022 und April 2024 sowie die Bauherrenkosten.

Der Regierungsrat beauftragte im Herbst 2023 die PwC, den Finanzplan der Spitäler Schaffhausen zu validieren und die Unterstützungsinstrumente des Kantons darzulegen. PwC legte am 26. Februar 2024 dem Regierungsrat einen entsprechenden Bericht vor. Er kam aufgrund der damals vorliegenden Zahlen (insbesondere Abschluss 2022) zum Schluss, dass die Spitäler Schaffhausen finanzieller Unterstützung bedürfen, um das Projekt zu stemmen.

#### **4.3.2 Finanzielles Umfeld im Spitalwesen allgemein**

Das Gesundheitswesen ist seit einigen Jahren einem tiefgreifenden Wandel ausgesetzt. Fachkräftemangel, Ambulantisierung, medizinische Entwicklung und Innovation, Erneuerungsbedarf bei der Infrastruktur und die notwendige digitale Transformation sind wesentliche Treiber. Die dadurch bereits herausfordernde finanzielle Situation wird durch eine schwierige Tarifkonstellation bei jüngst angestiegenen Inflationsraten weiter verschärft. Als Folge sind die Leistungserbringer derzeit besonders stark von sich kontinuierlich verschlechternden operativen Margen betroffen. Diese resultieren in sinkenden Eigenkapitalquoten und führen dazu, dass erhebliche und essenzielle Investitionen in Infrastruktur und Digitalisierung vermehrt nicht mehr aus eigener Kraft finanziert werden können. So zeigt sich bei einigen Spitälern, dass für

die Erstellung oder Tragbarkeit wesentlicher Investitionen, insbesondere Infrastrukturbauten, finanzielle Unterstützung durch deren Eigner notwendig wird.<sup>11</sup>

#### **4.4 Zwischenfazit**

Insgesamt würde der Kanton Schaffhausen im Rahmen der vom Spitalrat dargestellten Finanzierung 70 Millionen Franken als Einlage in die Eigenkapitalreserven an die bauliche Erneuerung der Spitäler Schaffhausen beisteuern sowie bei Bedarf verzinsliche Darlehen von maximal 60 Millionen Franken zur Verfügung stellen. Die Einlage in die Eigenkapitalreserven der Spitäler Schaffhausen und die Darlehen stellen unterschiedliche Finanzierungsinstrumente dar. Die Darlehenstranchen wären gegenüber dem Kanton einzeln zu beantragen und zu begründen. Die Darlehen an die Spitäler Schaffhausen müssen gegenüber den Bankdarlehen nachrangig sein und sind zurückzubezahlen. Zudem besteht für die Spitäler Schaffhausen eine Dividendenverpflichtung gemäss der gültigen Eignerstrategie, die nach Abschluss der Investitionsphase und der Amortisation der Bankkredite zum Tragen kommt. Die Bankfinanzierung wird im Rahmen eines syndizierten Bankkredits erfolgen müssen. Entsprechende konkrete Gespräche mit den Banken sind nach Angaben des Spitalrates noch nicht geführt worden, da vor den Gesprächen mit den Banken die finanzielle Unterstützung durch den Kanton geklärt werden muss. Mit Blick auf das aktuelle Spitalfinanzierungsumfeld dürften sich die Verhandlungen mit den Banken nicht einfach gestalten.

Für die Finanzierung des Neubaus Akut-Psychiatrie und die Verlegung des Rettungsdienstes veranschlagt der Spitalrat die Notwendigkeit von weiteren kantonalen Mitteln in der Höhe von rund 42.2 Millionen Franken, welche im Rahmen separater Geschäfte beantragt werden müssen, der Transparenz halber jedoch an dieser Stelle nochmals ausgewiesen werden.

Die ausgewiesenen und validierten Zahlen sowie der Blick auf das Gesamtprojekt erscheinen aus Sicht des Regierungsrates transparent, nachvollziehbar und damit überzeugend. In den vorliegenden Berechnungen sind auch phasengerechte Reserven berücksichtigt, weshalb nicht von Kostenüberschreitungen auszugehen ist.

Es ist für den Regierungsrat augenscheinlich, dass ein substanzieller Beitrag des Kantons Schaffhausen als Eigner der Spitäler Schaffhausen an deren bauliche Erneuerung unabdingbar ist. Gerade mit Blick auf das aktuelle Finanzierungsumfeld für Spitalbauten ist es umso wichtiger, ein klares Bekenntnis zum Spitalstandort Schaffhausen abzugeben und damit nachhaltig eine sehr gute und ortsnahe medizinische Versorgung der Bevölkerung im Kanton sicherzustellen. Damit wird auch den Vorgaben der Spitalplanung Rechnung getragen und den Spitälern Schaffhausen die Erfüllung ihrer für den Kanton unabdingbaren Leistungsaufträge ermöglicht. Zu beachten ist dabei auch, dass die Liegenschaften erst 2016 an die Spitäler

---

<sup>11</sup> Bericht PwC, Validierung Finanzplan vom 26. Februar 2024 (Bericht PwC); S. 6 f.

Schaffhausen übergegangen sind. Der Kanton hatte bis zu diesem Zeitpunkt nur die notwendigen Investitionen sowie Erneuerungen vorgenommen und damit den Erneuerungs- und Investitionsbedarf entsprechend an die Spitäler Schaffhausen weitergereicht.

Nach erfolgter, gutachterlich unterstützter Prüfung soll dem Antrag der Spitäler Schaffhausen dergestalt entsprochen werden, dass den Spitälern Schaffhausen für das Projekt NKSSH eine Einlage des Kantons in die Eigenkapitalreserven der Spitäler Schaffhausen in der Höhe von 70 Millionen Franken gewährt und die Möglichkeit zur Beantragung im Bedarfsfall verzinslicher und nachrangiger Darlehen des Kantons im Umfang von maximal 60 Millionen Franken geschaffen werden.

## **5. Umsetzung des Finanzierungsbedarfs**

### **5.1 Finanzierungsinstrumente**

Nachfolgend sollen kurz die grundsätzlich möglichen Finanzierungsinstrumente skizziert werden, welche der Regierungsrat geprüft hat.

Im Überblick gibt es für den Regierungsrat vier mögliche Varianten:

- Erhöhung des Dotationskapital (Eigenkapital)
- Einlage in die Reserven (Eigenkapital)
- Darlehen (Fremdkapital)
- Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL)

#### **5.1.1 Erhöhung Dotationskapital**

Das Eigenkapital setzt sich im Wesentlichen aus dem Dotationskapital, den Reserven und dem Jahresergebnis zusammen. Als Dotationskapital wird das Grundkapital bezeichnet, welches einer Organisation zugeführt wird. Dieses Kapital wird dem Unternehmen langfristig (in der Regel auf unbestimmte Zeit) zur Verfügung gestellt und soll die finanzielle Basis der Organisation sichern (vergleichbar mit dem Aktienkapital bei einer Aktiengesellschaft). Es handelt sich also um Eigenkapital. Das Dotationskapital kann je nach Bedarf erhöht oder auch wieder gesenkt werden. Nach Art. 11 Abs. 1 lit. g Spitalgesetz legt der Kantonsrat die Höhe des Dotationskapitals fest. Diese Regelung ist bewusst starr ausgelegt und nicht dafür gedacht, regelmässige Anpassungen vorzunehmen.

#### **5.1.2 Einlage in Eigenkapitalreserven**

Eine Erhöhung des Eigenkapitals kann neben der Erhöhung des Dotationskapitals (Kapitel 5.1.1) auch über finanzielle Einlagen in die Eigenkapitalreserven erfolgen. Dabei handelt es sich um finanzielle Zuwendungen, die ohne Rückzahlungsverpflichtung gewährt werden. Im

Wesentlichen handelt es sich um Fördermittel, die für Projekte vergeben werden, um bestimmte Aktivitäten oder Ziele, wie beispielsweise eine qualitativ hochstehende, wohnortnahe medizinische Grundversorgung, zu unterstützen.

Aus Sicht des Kantons stellen Einlagen in die Kapitalreserven – anders als die Erhöhung des Dotationskapitals – Investitionsbeiträge dar. Investitionsbeiträge sind während derjenigen Nutzungsdauer abzuschreiben, die für die Anlage gilt, für die sie ausgerichtet werden (vgl. § 11 Finanzhaushaltsverordnung vom 12. Dezember 2017, SHR 611.103). Dementsprechend würde der Beitrag in die Bilanz des Kantons aufgenommen und während 25 Jahren abgeschrieben. Anderenfalls wäre der gesamte Betrag einmalig als Aufwand in der Erfolgsrechnung des Kantons Schaffhausen zu verbuchen, was aber dem Periodizitätsprinzip, welches verlangt, dass Aufwand und Ertrag periodengerecht zugewiesen werden, wohl widersprechen würde.

### **5.1.3 Gewährung von Darlehen vom Kanton**

Neben der Erhöhung des Eigenkapitals über Einlagen in die Eigenkapitalreserven (Erhöhung der Reserven) respektive Erhöhung des Dotationskapitals gibt es auch die Möglichkeit zur Vergabe von Kantonsdarlehen. Dieses Finanzierungsinstrument wird auch in anderen Kantonen häufig angewendet. Bei einem Darlehen wird ein bestimmter Geldbetrag für einen von Beginn weg festgelegten Zeitraum oder auf unbestimmte Dauer (resp. bis zur Kündigung) zur Verfügung gestellt. Aus Sicht der Spitäler Schaffhausen handelt es sich bei Darlehen des Kantons wie auch bei Darlehen von Dritten um Fremdkapital. Im Gegenzug verpflichten sich die Spitäler Schaffhausen, den geliehenen Betrag zuzüglich allfälliger vereinbarter Zinsen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückzuzahlen. Der Zinssatz und die Laufzeit können fest oder variabel sein. In einigen Kantonen ist festgehalten, dass das Darlehen des Kantons marktüblich verzinst werden muss und die jährliche Amortisation des Darlehens mindestens dem Wertverlust der Bauten und Anlagen bei Anwendung branchenüblicher Abschreibungssätze zu entsprechen hat.

Bei der Vergabe von Darlehen sind grundsätzlich zwei Varianten zu unterscheiden. Wenn ein Darlehen mit dem Ziel vergeben wird, dass der Kanton seine finanziellen Mittel sinnvoll anlegt, so handelt es sich um eine Anlage des Finanzvermögens. Die Kompetenz, das Finanzvermögen anzulegen, liegt nach Massgabe von Art. 42 Abs. 1 lit. h des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (SHR 611.100) grundsätzlich beim Finanzdepartement. Verfolgt die Vergabe eines Darlehens - wie im vorliegenden Fall - einen bestimmten politischen Zweck wie die Sicherung der Gesundheitsversorgung oder erfolgt die Vergabe zu Zinsen unterhalb des Marktzinses oder anderen Vorzugskonditionen, so handelt es sich beim Darlehen um Verwaltungsvermögen. Dementsprechend ist die Darlehensgewährung wie eine neue Ausgabe zu behandeln, bei der die entsprechenden Ausgabekompetenzen zu beachten sind.

Da - wie nachfolgend ausgeführt wird - der Gegenvorschlag in Form eines Gesetzes erfolgen muss, wird die Darlehensgewährung formell als Gesetz und nicht als Kreditbeschluss gefällt. Daher sind im vorliegenden Fall die Modalitäten des Gesetzgebungsprozesses massgebend.

#### **5.1.4 Auszahlung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL)**

Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) dienen der Finanzierung von Leistungen der Spitäler und Kliniken, die nicht von der Grundversicherung abgedeckt sind. Bei den GWL handelt es sich um jährliche Beiträge, welche erfolgswirksam verbucht werden müssten, womit eine Vermischung von operativem Betrieb und Finanzierungsbeitrag für den Neubau stattfinden würde. Die Erhöhung von bestehenden GWL, aber auch von neuen GWL aus regionalpolitischen Gründen wurde durch den Regierungsrat nicht weiterverfolgt, da diese die Finanzierung erst über die Zeit sichert. Die GWL werden jährlich im Jahreskontrakt neu verhandelt und werden anschliessend ins Kantonsbudget übernommen. Sie sind also abhängig vom jährlichen kantonalen Budgetprozess und konkurrieren demzufolge mit anderen Staatsausgaben, weshalb die Finanzierung über GWL nicht nachhaltig gesichert wäre.

#### **5.1.5 Würdigung Finanzierungsinstrumente**

Bei der Beurteilung der verschiedenen Finanzierungsinstrumente hat der Regierungsrat neben dem prioritären Ziel der Sicherung der Finanzierung des Neubaus weitere Kriterien, wie die Sicherung eines nachhaltigen wirtschaftlichen Betriebes, die Anreizwirkung für die Spitäler Schaffhausen, die Transparenz und Kommunizierbarkeit sowie die Flexibilität zur Reaktion auf sich verändernde Marktentwicklungen in Betracht gezogen. Der Regierungsrat kam dabei zum Schluss, dass eine Finanzierung mittels zweier verschiedener Finanzierungsinstrumente und damit die Bereitstellung von Eigenkapital und Fremdkapital opportun ist, um die Nachteile der einzelnen Finanzierungsinstrumente zu beseitigen und deren Vorteile optimal zu nutzen.

Für die Finanzierung der baulichen Erneuerungen der Spitäler Schaffhausen und die Aufnahme des syndizierten Bankkredits ist eine Erhöhung des Eigenkapitals vorteilhaft, da so eine ausreichende Eigenkapitalquote gewährleistet werden kann. Ausserdem ist ein einmaliger Eigenkapitalzuschuss verständlich und transparent zu erklären und entspricht am ehesten den Forderungen der Spitalinitiative, an welcher sich der Gegenvorschlag ausrichten soll. Durch die Erhöhung des Eigenkapitals kann auch ein nicht auszuschliessendes Impairment-Risiko (Wertberichtigungsbedarf auf dem Eigenkapital) in der Bilanz der Spitäler Schaffhausen abgedeckt werden. Dieses Risiko hätte hauptsächlich buchhalterische Effekte in der Bilanz der Spitäler Schaffhausen gemäss Swiss GAAP FER-Standard, sofern der Wertberichtigungsbedarf nicht die gesamten Eigenkapitalreserven übersteigt. Wie oben erwähnt kann eine Erhöhung des Eigenkapitals entweder über die Erhöhung des Dotationskapitals oder über die Erhöhung der Eigenkapitalreserven erfolgen. Der Regierungsrat hat sich für die Variante einer

Einlage in die Eigenkapitalreserven entschieden, da bei dieser Variante das Risiko einer Beteiligungswertabschreibung beim Kanton, welche beim Kanton erfolgswirksam verbucht werden müsste, deutlich geringer ausfällt als bei der Erhöhung des Dotationskapitals. Dies kommt daher, dass das Dotationskapital nicht für alle Zeiten gesichert ist, sondern in der Buchhaltung der Spitäler Schaffhausen und des Kantons Schaffhausen der tatsächliche wirtschaftliche Wert widerspiegelt werden muss und daher auch Wertberichtigungen zu tätigen sind. Anders als bei Investitionsbeiträgen für den Neubau der Spitäler Schaffhausen, wie beispielsweise bei Einlagen in die Eigenkapitalreserven, richtet sich eine Wertberichtigung des Dotationskapitals nicht nach der Abschreibungsdauer des Verwaltungsvermögens, sondern nach dem Marktwert und ist deshalb regelmässig neu zu beurteilen.

Bei einer reinen Finanzierung über Fremdkapital mittels Kantonsdarlehen könnte die Finanzierung des Neubaus nicht gewährleistet werden, da die Gefahr bestünde, dass die vorgegebene Eigenkapitalquote unterschritten würde. Dies würde die Möglichkeit zur Aufnahme von zusätzlichem Fremdkapital am Markt deutlich erschweren und die geplanten Cash Flows würden für die Rückzahlung der Darlehen mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht ausreichen.

Die Gewährung von nachrangigen Kantonsdarlehen soll deshalb nur subsidiär auf Antrag des Spitalrats und grundsätzlich zu marktüblichen Zinsen vom Kanton gewährt werden. Damit kann sichergestellt werden, dass die Darlehen nur bei Bedarf beantragt werden und der Regierungsrat eine gewisse Flexibilität bei Veränderungen im Marktumfeld in Betracht ziehen kann. Aufgrund der vorgesehenen marktgerechten Verzinsung der Darlehen besteht für die Spitäler Schaffhausen zudem ein Anreiz, nur zwingend benötigte Darlehen zu beantragen und eine kosteneffiziente Betriebsführung umzusetzen. Aufgrund der im Finanzierungsantrag ausgewiesenen Reserven (Projektreserven sowie Zuschläge für die phasengerechte Kostengenauigkeit von insgesamt rund 57 Millionen Franken inkl. MwSt.) besteht aus Sicht des Regierungsrates die reelle Möglichkeit, dass die Spitäler Schaffhausen das Kantonsdarlehen nicht oder nur teilweise beantragen werden. Für den Kanton Schaffhausen entstehen aufgrund der marktgerechten Verzinsung keine weiteren direkten Kosten. Für die Sicherstellung der Finanzierung des Neubaus sowie für die Aufnahme des syndizierten Bankkredits in der Höhe von 100 Millionen Franken bei weiteren Fremdkapitalgebern ist die Möglichkeit der Darlehensaufnahme ein essentieller Beitrag.

Es ist generell anzumerken, dass der Kanton Schaffhausen bei sich verbessernden Marktentwicklungen und erfreulichen Ergebnissen der Spitäler über eine Kapitalherabsetzung oder die flexible Auszahlung von Dividenden bzw. einer Rückvergütung eines Teils der Gewinne die investierten Mittel zurückgewinnen könnte. Als Eigner der Spitäler Schaffhausen investiert der Kanton auch nicht in einen "fremden" Betrieb, sondern in eine selbständige Anstalt, die zu 100 Prozent dem Kanton Schaffhausen gehört.

## 5.2 Rechtliches

### 5.2.1 Rahmen für die Ausgestaltung des Gegenvorschlages

Die Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» ist in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst und umfasst eine Bestimmung (Art. 25bis), welche neu im Spitalgesetz vorgesehen werden soll. Dabei verfolgt die Initiative einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck, die Leistung eines Kantonsbeitrages von 60 Millionen Franken an die Finanzierung der Erneuerung des Kantonsspitals.

Der Gegenvorschlag soll nach Art. 30 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 (SHR 101) als ausgearbeiteter Entwurf erfolgen, was umso mehr angezeigt ist, als bereits die Initiative einen solchen vorsieht. Der Gegenvorschlag hat sich im Übrigen an den Grundsatz der Einheit der Materie zu halten. Er muss vom Gegenstand der Initiative ausgehen und diesen ganz oder teilweise einschliessen. Er darf ihn aber auch ergänzen, wenn Anknüpfungspunkte im Initiativtext bestehen und wenn eine Gesamtordnung angestrebt wird. Dabei darf der sachliche Zusammenhang der Initiative allerdings nicht verloren gehen.<sup>12</sup> Im bisherigen Verlauf war auch näher zu prüfen, ob die für die Umsetzung des Anliegens gewählte Form, nämlich eine Finanz- respektive Kreditinitiative, zulässig ist, obwohl diese Form des Initiativrechts in der Schaffhauser Kantonsverfassung nicht vorgesehen ist.

Prof. Paul Richli kam in seinem Obergutachten vom 16. März 2023 zum Schluss, dass die Spitalinitiative mit Art. 27 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 50 Bst. e KV vereinbar ist und die Einheit der Materie gewahrt ist. Es gehe zwar nicht um den Erlass eines Rechtssatzes, sondern um ein Einzelfallgesetz. Dieses rechtfertige sich aber im Zusammenspiel zwischen Legalitätsprinzip und Erfordernis der Änderung des Spitalgesetzes auf dem Weg der Gesetzgebung. Systemische Gründe und Transparenzgründe sprächen dafür, dass nicht nur eine finanzrechtliche Lösung getroffen werde. Vor allem auch das KVG spreche für Transparenz in der Finanzierung von Spitälern. Es sollen laufende Beiträge vermieden werden, weil sie nach Meinung des Bundesgesetzgebers wettbewerbsverzerrend wirken (können). Die Spitalinitiative wolle der Sache nach eine einmalige Leistung auslösen, und zwar ausdrücklich für den Spitalneubau, weil die Spitäler Schaffhausen dafür nicht allein aufkommen könnten. Damit sei neben der Zusprache eines Betrages eine materiell-rechtliche Änderung des Spitalgesetzes über die Spitalfinanzierung verbunden. Die «Neunerprobe» belege die Vertretbarkeit dieser Interpretation von Art. 27 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 50 Bst. e und f KV. Wollte der Kanton Schaffhausen von sich aus einen Betrag von 60 Millionen Franken oder einen anderen hohen Betrag an den Spitalneubau sprechen, so wäre auch er mindestens berechtigt, das

---

<sup>12</sup> DUBACH RETO in DUBACH RETO / MARTI ARNOLD / SPAHN PATRICK, Verfassung des Kantons Schaffhausen-Kommentar, zu Art. 30, S. 98.

Spitalgesetz mit einer Einzelfall-Gesetzesänderung entsprechend anzupassen, dies aus denselben Gründen, die für die Zulässigkeit der Spitalinitiative nach kantonalem Verfassungsrecht sprechen.

Somit ist der Gegenvorschlag des Regierungsrats ebenfalls in der Form einer Gesetzesänderung vorzunehmen, welcher die konkreten finanziellen Beiträge direkt im Gesetzestext vorsieht. Konkret ist eine Anpassung des Spitalgesetzes vorzunehmen.

### **5.2.2 Anpassung des Spitalgesetzes**

Das geltende Spitalgesetz vom 22. November 2004 sieht in Art. 19 Abs. 1 vor, dass der Kanton den Spitälern Schaffhausen das erforderliche Dotationskapital zur Verfügung stellt. Investitionsentscheide haben der langfristigen Sicherung des Dotationskapitals Rechnung zu tragen. Die Immobilien sind den Spitälern Schaffhausen dabei vom Kanton entweder im Mietverhältnis oder im Baurecht zur Verfügung zu stellen, während die Mobilien Sache der Spitäler Schaffhausen sind (vgl. Art. 20 f. Spitalgesetz). An die Leistungen, die von den Spitälern Schaffhausen im Auftrag des Kantons sicherzustellen sind, werden kantonale Betriebsbeiträge entrichtet (Art. 25 i.V.m. Art. 9 Spitalgesetz). Dabei geht es um Beiträge an stationäre und ambulante Behandlungen sowie spezielle Leistungen für Lehre und Forschung, Vorhaltekosten für Katastrophen, weitere gemeinwirtschaftliche Leistungen oder Subventionen zur Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen (vgl. Bericht und Antrag betreffend Schaffung eines Spitalgesetzes vom 20. Mai 2003, ADS 03-51, S. 32 ff. sowie Jahreskontrakt 2024 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und den Spitäler Schaffhausen), nicht aber um den Immobilienbestand. Die einzelnen Beitragsarten sind demnach klar zu trennen.

Dem Aspekt, dass die Eigenmittel für die Bereitstellung von Liegenschaften unzureichend sein könnten, trägt das geltende Spitalgesetz grundsätzlich Rechnung. Es können theoretisch Liegenschaften gemietet werden, welche im Eigentum des Kantons stehen. Zudem ist den Spitälern Schaffhausen das erforderliche Dotationskapital zur Verfügung zu stellen. So sicherte im Rahmen der Verselbständigung zunächst ein Dotationskapital von 25 Mio. Franken den Spitälern Schaffhausen einen gewissen Handlungsspielraum, solange noch keine anderweitigen Reserven gebildet werden konnten. Mit der Übertragung des Areals Kantonsspital an die Spitäler Schaffhausen wurde das Dotationskapital dann um 20 Mio. Franken auf 45 Mio. Franken erhöht (vgl. Beschluss des Kantonsrates vom 14. September 2015; SHR 813.120). Nach geltendem Recht käme somit eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton Schaffhausen einzig in Form einer Erhöhung des Dotationskapitals in Frage. Auch aus diesem Grund ist der hier beantragte Gesetzgebungsprozess - mit entsprechender demokratischer Mitwirkung - angezeigt, um so die sachgerechte finanzielle Unterstützung öffentlich zu diskutieren und zu beschliessen.

Der Gegenvorschlag orientiert sich eng am Vorschlag der Initiative selbst. In systematischer Hinsicht soll im Spitalgesetz aber nicht ein neuer Artikel 25<sup>bis</sup>, sondern ein neuer Artikel 19<sup>bis</sup>

geschaffen werden. In Art. 25 sind Kantonale *Betriebsbeiträge* geregelt, das erscheint im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Unterstützung für die Erneuerung sachfremd. Der Regierungsrat erachtet eine Verortung beim Art. 19, welcher das Dotationskapital (und somit das Eigenkapital) regelt, als dem Anliegen näherliegend.

Zudem soll neben der Möglichkeit einer einmaligen Einlage in das Eigenkapital (Abs. 1) auch die Möglichkeit für die Darlehensaufnahme durch die Spitäler Schaffhausen verbindlich geregelt werden (Abs. 2). Dazu wird ein Kostendach von 60 Millionen Franken vorgesehen. Im Gegensatz zum Antrag der Spitäler Schaffhausen sollen diese nicht zinsgünstig erfolgen, sondern grundsätzlich zu marktüblichen Konditionen. Damit können auch sämtliche kreditrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Hingegen muss es möglich sein, diese nachrangig zu gewähren. Über den Umfang, die Konditionen und die Laufzeit solcher Darlehen, welche auf Antrag des Spitalrats zu prüfen sind, soll der Regierungsrat abschliessend entscheiden können. Im Einklang mit dem Initiativvorschlag soll im Geschäftsbericht der Spitäler Schaffhausen eine jährliche Berichterstattung über die Verwendung der finanziellen Unterstützung durch den Kanton, sprich Einlage wie allfällige Darlehen, erfolgen.

Der Gegenvorschlag berücksichtigt - im Gegensatz zur Volksinitiative - den gesamten für die bauliche Erneuerung ausgewiesenen Finanzierungsbedarf der Spitäler Schaffhausen. In diesem Sinne kann nur der Gegenvorschlag die notwendige bauliche Erneuerung des Kantonsspitals sicherstellen. Die Initiative geht in die richtige Richtung, ist aber auch hinsichtlich des Instrumentariums zu ungenau, da sie von "Kantonsbeitrag" spricht. Der Gegenvorschlag schafft damit nicht nur bezüglich der notwendigen Höhe der Unterstützungsleistung, sondern auch bezüglich der Unterstützungsinstrumente - Einlage ins Eigenkapital und bei Bedarf Gewährung nachrangiger Darlehen - Klarheit. Er nimmt den Regierungsrat aber auch in die Pflicht, im Rahmen seiner Möglichkeiten die Kontrolle über das Grossbauvorhaben weiterhin auszuüben und allfällige Darlehensvergaben genau zu überprüfen und diese nur schrittweise zu gewähren.

### **5.3 Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen**

Mit Abschluss der Staatsrechnung 2023 hat sich die Bilanzsumme auf nunmehr 1'317.1 Millionen Franken erhöht. Das Finanzvermögen überstieg zum ersten Mal die Grenze von 1 Milliarde Franken. Der Nettoverschuldungsquotient liegt bei -123.5%, der Selbstfinanzierungsgrad erreicht 114.8%, was gute Werte sind. Neben finanzpolitischen Reserven in Höhe von 272.2 Millionen Franken war per 31. Dezember 2023 frei verfügbares Eigenkapital von 304.5 Millionen Franken vorhanden. Diese sehr gesunden Werte der Kantonsfinanzen lassen eine so hohe Investition von 70 Millionen Franken als Einlage in das Eigenkapital der Spitäler Schaffhausen erst zu.

Investitionsbeiträge sind nach § 11 der Finanzhaushaltsverordnung während derjenigen Nutzungsdauer abzuschreiben, die für die Anlage gilt, für die sie ausgerichtet werden. Geht man

von einer Investition in Immobilien aus, so ist der Betrag über 25 Jahre abzuschreiben. Entsprechend wird der Investitionsbeitrag von 70 Millionen Franken ab Auszahlung für 25 Jahre die Staatsrechnung jährlich mit entsprechenden Abschreibungen belasten.

An dieser Stelle sei aber auch darauf hingewiesen, dass der Kanton in Zukunft sehr hohe Beitragszahlungen in den Nationalen Finanzausgleich (NFA) (bis 2034 circa 580 Mio. Franken) und andere wichtige Vorhaben und Projekte zu finanzieren hat, die ebenfalls das Eigenkapital des Kantons beanspruchen. Zudem ist die künftige Entwicklung im Bereich der Unternehmenssteuern (OECD-Mindeststeuer) ungewiss und bringt grosse Unsicherheiten betreffend die finanzielle Situation des Kantons mit sich. Auch ist zu beachten, dass sowohl eine Einlage ins Eigenkapital der Spitäler als auch die Gewährung von Darlehen für den Kanton ein Abfluss von liquiden Mittel in Millionenhöhe bedeutet und ein solcher immer auch Opportunitätskosten mit sich bringen kann.

## 6. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Bezugnehmend auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, es sei die Initiative abzulehnen und folgendem Gegenvorschlag zuzustimmen:

Neue Fassung (Formulierung Gegenvorschlag):

I. Das Spitalgesetz des Kantons Schaffhausen vom 22. November 2004 (SHR 813.100) wird wie folgt geändert bzw. ergänzt:

Art. 19<sup>bis</sup> Finanzielle Unterstützung für die bauliche Erneuerung (**neu**)

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

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

## 7. Weiteres Vorgehen

Der Initiative wird hiermit ein Gegenvorschlag gegenübergestellt. Damit kommt das Verfahren gemäss Art 30 Abs. 2 und 3 KV zur Anwendung. Den Stimmberechtigten werden demnach sowohl die Initiative (Anhang 1) als auch der Gegenvorschlag (Anhang 2) zur Abstimmung

unterbreitet. Zudem wird die Stichfrage gestellt, ob der Initiative oder dem Gegenvorschlag der Vorrang gegeben werden soll, sofern beide eine Mehrheit erhalten.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich beim Gegenvorschlag um einen selbständigen gesetzgeberischen Akt des Parlaments handelt. Er untersteht nur deshalb obligatorisch der Volksabstimmung, da gemäss Art. 32 lit. d KV Volksinitiativen der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen. Wird eine Volksinitiative rechtzeitig zurückgezogen, entfällt auch der Grund für eine besondere Behandlung des Gegenvorschlags. Handelt es sich dabei um den Erlass, wie vorliegend eine Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes und stimmen diesem gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a KV mindestens 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zu, so untersteht der Gegenvorschlag - sofern die Initiative rechtzeitig zurückgezogen wurde - nicht mehr dem obligatorischen, sondern bloss dem fakultativen Referendum.<sup>13</sup> In diesem Fall könnte der Kantonsrat den Gegenvorschlag nach Massgabe von Art. 32 lit. i KV dem obligatorischen Referendum unterstellen.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass nach aktuell geltender Rechtslage bei Ausgabenbeschlüssen, welche in Gesetzesform erfolgen (wie im hier vorliegenden Fall), die Bestimmungen über das Gesetzesreferendum nach Art. 32 lit. c (obligatorisches Referendum) bzw. Art. 33 Abs. 1 lit. a (fakultatives Referendum) zur Anwendung kommen, und nicht jene über das Ausgabenreferendum nach Art. 32 lit. e KV.

---

<sup>13</sup> DUBACH RETO in DUBACH RETO / MARTI ARNOLD / SPAHN PATRICK, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, zu Art. 30, S. 99.

*Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Regierungsrat:*

- 1. Es sei dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» gemäss Anhang 2 zuzustimmen (und im Verfahren nach 30 Abs. 2 KV der Volksabstimmung zu unterbreiten).*
- 2. Es sei die Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)» gemäss Anhang 1 abzulehnen.*
- 3. Es sei bei der Stichfrage dem Gegenvorschlag der Vorzug zu geben.*

Schaffhausen, 25. Februar 2025

Im Namen des Regierungsrates

*Der Präsident:*

*Martin Kessler*

*Der Staatsschreiber:*

*Dr. Stefan Bilger*

### **Anhänge**

1. Text der Volksinitiative «Kantonsbeitrag an die Kosten der baulichen Erneuerung des Kantonsspitals (Spitalinitiative)»
2. Gegenvorschlag, Teilrevision des Spitalgesetzes vom 22. November 2004 (SHR 813.100)

### **Beilagen:**

1. Antrag der Spitäler Schaffhausen vom 9. Dezember 2024 an den Regierungsrat inklusive Beilagen
2. Gutachten H. Limacher Partner AG vom 29. November 2024
3. Bericht Validierung Finanzplan der Spitäler Schaffhausen und Unterstützungsinstrumente des Kantons der PricewaterhouseCoopers AG vom 26. Februar 2024

*Die Beilagen sind auf [www.sh.ch](http://www.sh.ch) unter "Vorlagen des Regierungsrates / 2025 / 25-07" aufgeschaltet.*

## **Volksinitiative**

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

#### **I.**

Das Spitalgesetz (SHR 813.100) wird wie folgt ergänzt:

#### **Art. 25<sup>bis</sup> (neu) Kantonsbeitrag an die Finanzierung der Erneuerung des Kantonsspitals**

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

<sup>2</sup> 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.

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

#### **II.**

Die Gesetzesänderung tritt mit Annahme durch das Volk in Kraft.

[Rückzugsklausel]

---

**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<sup>bis</sup>** (neu)

Finanzielle Unterstützung für die bauliche Erneuerung

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Den Spitalern 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.

<sup>3</sup> 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