Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. September 2011

1181. Strategische Entwicklungsplanung für das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität (Genehmigung Schlussbericht «Entwicklungs- und Standortstrategie», Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen)

A. Ausgangslage

Das Hochschulgebiet im Zentrum der Stadt Zürich beherbergt mit dem Universitätsspital, der Universität und der ETH Zürich drei für die Universitäre Medizin zentrale Institutionen mit internationalem Ansehen. Deren enge Zusammenarbeit, verbunden mit der räumlichen Nähe, ist ein grosser Vorteil Zürichs im Vergleich zu anderen Standorten im In- und Ausland. Sie erleichtert eine abgestimmte Schwerpunktsetzung und einen effizienten, gegenseitigen Wissensaustausch zwischen medizinischer Forschung und Versorgung.

Die national und international führende Stellung der Universitären Medizin und insbesondere der drei genannten Institutionen ist heute durch eine Reihe von inhaltlichen und vor allem infrastrukturellen Gegebenheiten ernsthaft gefährdet. Die gleichzeitige Sicherstellung des Versorgungsauftrages und des Wissensaustausches ist bereits heute eine grosse Herausforderung für alle Beteiligten. Entwicklungen im Gesundheitswesen, die einerseits immer schnellere Anpassungen erfordern und anderseits durch neue Gesetzgebungen den Effizienz- und Kostendruck in der medizinischen Versorgung erhöhen, werden diese Situation weiter verschärfen.

Hinzu kommt die nationale und internationale Konkurrenz in der Forschung und in der hochspezialisierten medizinischen Versorgung. Für ein erfolgreiches Bestehen in diesem Wettbewerb sind zeitgemässe betriebliche und bauliche Infrastrukturen unabdingbar, die eine enge Zusammenarbeit zwischen fachlich verbundenen Bereichen sowie zwischen medizinischer Forschung und Versorgung unterstützen und eine wirtschaftliche Betriebsführung gewährleisten.

Die gegenwärtige Infrastruktursituation erfordert ein rasches, entschlossenes Handeln: Die betrieblichen und baulichen Voraussetzungen des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität müssen dringend und umfassend verbessert werden.

B. Zielsetzung

Aufgrund dieser Ausgangslage und des zu erwartenden hohen Investitionsbedarfs muss die bauliche Weiterentwicklung des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität neu konzipiert werden. Sie soll den Wissensaustausch zwischen medizinischer Forschung und Versorgung unterstützen und dem Universitätsspital eine wirtschaftliche Betriebsführung mit zeitgemässen und im Hinblick auf künftige Entwicklungen flexiblen Strukturen ermöglichen.

Über die gesamte Umsetzungsdauer muss die Erfüllung des Leistungsauftrages des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität sichergestellt sein. Mit der Neukonzeption sind die Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Universitätsspitals, der Universität und der ETH Zürich nach Umsetzung des Projektes gewährleisten.

C. Projektauftrag

Der Regierungsrat beauftragte im Dezember 2009 (RRB Nr. 2131/2009) eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretungen der Verwaltung, der Universität, des Universitätsspitals, der ETH Zürich und der Stadt Zürich, mit der Ausarbeitung einer gesamtheitlichen strategischen Entwicklungsplanung für die betriebliche und bauliche Infrastruktur des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität. Dabei sollten anhand der Bedürfnisse der betroffenen Institutionen mögliche Standortvarianten erörtert, betriebliche und bauliche Optionen erfasst und der zugehörige Investitionsbedarf ermittelt werden.

D. Flächenbedürfnisse

Die Flächenbedürfnisse des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität wurden anhand deren Leistungsaufträge und unter Anwendung zeitgemässer Standards für die medizinische Versorgung, Forschung und Lehre ermittelt. Die Flächenentwicklung zwischen Ist-Bestand und Ist-Bedarf ist in erster Linie Ausdruck davon, dass das heute vorhandene Flächenangebot der beiden Institutionen nicht mehr zeitgemässen Anforderungen und Standards entspricht. Auf der Grundlage des Ist-Bedarfs ist der Flächen-Soll-Bedarf für den Betrachtungshorizont von 20 Jahren geschätzt worden.

Tabelle 1: Entwicklung der Hauptnutzflächen

Institution		Ist-Bestand 2010	Ist-Bedarf 2010	Soll-Bedarf 2030
USZ	Medizinische Versorgung	123 000 m ²	163 000 m ²	178 000 m ²
USZ/ZKF1	Medizinische Lehre + Forschung	18 000 m ²	21 000 m ²	23 000 m ²
UZH	Medizinische Lehre + Forschung	19 000 m ²	22 000 m ²	32 000 m ²
Summen		160 000 m ²	206 000 m ²	233 000 m ²
Differenz zu Ist-Bestand			+46 000 m ²	+73 000 m ²
Differenz zu Ist-Bedarf				+27 000 m ²

¹ ZKF = Zentrum für Klinische Forschung

E. Prüfung von Lösungsszenarien

Auf der Grundlage des Flächen-Soll-Bedarfs wurde anhand von Testplanungen geprüft, ob sich der heutige Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum unter den geltenden – oder eventuell angepassten – Rahmenbedingungen weiterhin für eine zeitgemässe medizinische Versorgung, Forschung und Lehre eignet. Dabei sind folgende zwei Szenarien eingehend geprüft worden:

- Szenario 1: Hochschulgebiet Zürich Zentrum «ohne Rücksicht auf bestehende Gebäude und Spitalpark»
- Szenario 2: Hochschulgebiet Zürich Zentrum «unter Einbezug bestehender Gebäude und weitgehender Schonung des Spitalparks»

Bedingt durch die geschilderte Ausgangslage am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum ist auch eine Verlagerung des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität an einen Alternativstandort geprüft worden:

Szenario 3: Alternativstandort ausserhalb Zürich Zentrum.

E.1 Szenarien 1 und 2: Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum

Die anhand der beiden Szenarien geprüften Lösungsmöglichkeiten am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum zeigen, dass sich hier die Flächenbedürfnisse des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität grundsätzlich abdecken lassen. Zwingende Voraussetzungen dazu sind folgende:

- Die planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen müssen entsprechend den Bedürfnissen des Universitätsspitals und der Universität angepasst werden können (kantonaler Richtplan, Bau- und Zonenordnung, Schutzobjekte).
- Die bestehende betriebliche und bauliche Infrastruktur wird weitgehend ersetzt.

- Die Umsetzung erfolgt in sinnvollen Etappen mit einem hohen Nutzen für das Universitätsspital und die Universität.
- Universitätsspital und Universität können ihre Flächenbedürfnisse parallel zueinander weiterentwickeln.

Können diese Voraussetzungen nicht geschaffen werden, ist eine Weiterentwicklung der Universitären Medizin am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum nicht möglich.

Im Idealfall ist mit einem Zeitbedarf für die Umsetzung am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum von rund 18 bis 22 Jahren zu rechnen.

E.2 Szenario 3: Alternativstandort

Bei der Auslagerung des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität an einen Alternativstandort sind in erster Linie die Auswirkungen auf die beiden Institutionen und die Universitäre Medizin am Standort Zürich bedeutsam. An einem geeigneten Alternativstandort besteht – im Gegensatz zum Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum – keine Begrenzung bei der quantitativen Umsetzung der Flächenbedürfnisse. Die Auslagerung an einen Alternativstandort bedingt folgendes:

- Zusammenführung der medizinischen Versorgung, Forschung und Lehre mit den drei Partnern Universitätsspital, Universität und ETH Zürich zu einem optimalen Campus an einem Standort.
- Anpassung der planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen (kantonaler Richtplan, Bau- und Zonenordnung).
- Umsetzbarkeit der erforderlichen Infrastruktur (Verkehrserschliessung, Energieversorgung usw.).
- Landkauf für das erforderliche Areal innert nützlicher Frist.

Die Umsetzung des Projekts am Alternativstandort erfordert entsprechende Verfahren und dauert im Idealfall rund 14 bis 17 Jahre.

E.3 Fazit aus den drei Lösungsszenarien

Der Hauptvorteil des Standortes Hochschulgebiet Zürich Zentrum liegt in der bereits vorhandenen, etablierten engen Zusammenarbeit von Universität, ETH Zürich und Universitätsspital mit den entsprechenden Synergiepotenzialen. Der gewichtigste Nachteil liegt in den rechtlichen Unsicherheiten bei der Umsetzung der Bedürfnisse des Universitätsspitals und der Universität.

Der Alternativstandort wiederum hat den Vorteil, dass unabhängig von der bestehenden Situation die notwendigen Neubauten erstellt werden können. Dem stehen gewichtige Nachteile gegenüber. So besteht ein deutlich höherer Investitionsbedarf aufgrund des grösseren Bauvolumens und der zusätzlich erforderlichen Infrastruktur (Verkehrserschliessung, Energie usw.). Zudem bestehen auch am Alternativstandort rechtliche Unsicherheiten bei der Umsetzung.

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile bevorzugen alle am Projekt beteiligten Institutionen die Weiterentwicklung am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum.

E.4 Verfahren

Der Standortentscheid für das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität Zürich im Perimeter des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum ist in Anbetracht der raumplanerischen, gesundheits- und bildungspolitischen sowie finanziellen Bedeutung des Vorhabens auf der kantonalen Richtplanstufe zu fällen, was eine umfassende Abwägung der Vor- und Nachteile gegenüber Alternativstandorten bedingt. Die Grundlagen für einen solchen Entscheid sind mit der strategischen Entwicklungsplanung «Universitätsspital und Universität Zürich: Entwicklung und Standortstrategie» erarbeitet worden. Die Argumente der Standortevaluation sind im Rahmen des Richtplanverfahrens aufzuzeigen.

Die Anpassung des kantonalen Richtplans bedingt eine vorgängige Überarbeitung des dem Richtplaneintrag zugrunde liegenden Masterplans «Zukunft des Hochschulstandorts Zürich-Zentrum» vom 18. Mai 2005 / 5. April 2006 (Revision). Auf Stufe der regionalen Richtplanung besteht kein Handlungsbedarf.

Die richtplanerischen Vorgaben müssen sodann nutzungsplanerisch umgesetzt werden. Da die Verwirklichung des gesamten Überbauungskonzepts gesichert werden soll, sind mit einem kantonalen Gestaltungsplan gemäss §84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) die Grundzüge der Neuüberbauung so zu sichern, dass für alle vorgesehenen Etappen die Interessenabwägung im Sinne von §204 PBG getroffen werden kann. Ein solcher Gestaltungsplan macht eine Änderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung entbehrlich.

Mit der Festsetzung eines entsprechenden kantonalen Gestaltungsplans wird zunächst der endgültige Entscheid über den Standort der Erneuerung des Universitätsspitals im Hochschulquartier getroffen. Grundlage dazu bilden die im Richtplantext enthaltenen Festlegungen. Die Bereinigung der denkmalpflegerischen Situation für alle Etappen bedingt, dass die mit der Verwirklichung des Überbauungskonzepts verbundenen denkmalpflegerischen Eingriffe und Schutzmassnahmen thematisiert und grundsätzlich entschieden werden. Als Grundlage dient hier ein Gutachten, das bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) eingeholt wird. Es muss gestützt darauf gezeigt werden, welche Gebäude erhalten werden und denkmalpflegerisch bedeutsame Anpassungen erfahren sollen, welche Gebäude abzubrechen

sind und wie weit der Park mit Bauten in Anspruch genommen werden soll. Das bedingt mindestens die Definition der Erhaltungs- und der Neubaubereiche im kantonalen Gestaltungsplan.

Damit jedoch die für Eingriffe in Schutzobjekte erforderliche pflichtgemässe Interessenabwägung gemäss § 204 PBG möglich ist, sind zusätzliche Festlegungen im kantonalen Gestaltungsplan erforderlich.

Es ist sodann davon auszugehen, dass der Gestaltungsplan so nahe am Projekt sein wird, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Zum Gestaltungsplan gehört ferner auch ein Planungsbericht im Sinne von Art. 47 der Raumplanungsverordnung. In diesem sind die Grundlagen für die Standortwahl und für die Wahl des Überbauungskonzepts ausführlich darzulegen.

Ausgehend von der Richtplanteilrevision Hochschulgebiet Zürich-Zentrum vom 17. Dezember 2007 ist für die Überarbeitung des entsprechenden Masterplans mit einem Zeitbedarf von etwa einem Jahr zu rechnen. Das Richtplanverfahren wird sodann von der Anhörung bis zur Festsetzung durch den Kantonsrat rund eineinhalb Jahre beanspruchen.

Für die Erarbeitung der Gestaltungsplanunterlagen ist einschliesslich der Vorarbeiten (Gutachten der EKD, Umweltverträglichkeitsbericht) ein Zeitrahmen von zweieinhalb Jahren zu veranschlagen. Zur zeitlichen Optimierung können Teile des Richtplanungs- und des Gestaltungsplanungsverfahrens parallel durchgeführt werden. Wenn Anfang 2012 begonnen wird, kann davon ausgegangen werden, dass Anfang 2015 die richt- und gestaltungsplanerischen Festsetzungen vorliegen.

F. Folgen eines Verzichts auf das Projekt

Bei einem Verzicht auf die Neukonzeption des Universitätsspitals und der medizinbezogenen Bereiche der Universität ist die Wettbewerbsfähigkeit und die Attraktivität für Patientinnen, Patienten, Besucherinnen, Besucher, Professorinnen, Professoren, Studierende, Mitarbeitende und Probanden nicht mehr gegeben. Um die auch bei einem Verzicht notwendigen Instandsetzungsmassnahmen durchführen zu können, müssen das Leistungsangebot verringert und Teilbereiche der medizinischen Versorgung und der medizinbezogenen Forschung aufgegeben werden. Damit droht eine Abwanderung von Forschenden mit entsprechendem Verlust des Ansehens der Universitären Medizin am Standort Zürich. Für das Universitätsspital hat der Verzicht auf die Neukonzeption zur Folge, dass die Ertragskraft sinkt und damit die Investitionsfinanzierung, auf der Grundlage des leistungsbezogenen Spitalfinanzierungsregimes, erschwert wird. Dies wird letztlich zu einer nachhaltigen zusätzlichen Belastung der öffentlichen Hand führen.

G. Investitionsbedarf

Der Investitionsbedarf für die Szenarien 1 und 2 (Neukonzeption am heutigen Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum) und 3 (Neubau an einem Alternativstandort) ist sehr hoch. Die vergleichsweise hohen Kosten von Szenario 3 sind dadurch begründet, dass am Alternativstandort zusätzliche Infrastrukturen für die Universität erstellt werden müssen, da bei einer Verlagerung das Synergiepotenzial zu den bestehenden Standorten der Universität entfällt. Die Kosten der ETH Zürich sind dabei nicht berücksichtigt.

Während der Umsetzung sind bei allen drei Szenarien neben den Investitionen in die Neubauten auch Investitionen in die Aufrechterhaltung der Betriebstauglichkeit der vorhandenen Infrastruktur nötig.

Tabelle 2: Investitionsbedarf (in Mio. Franken)

	Neukonzeption / Neubau	Aufrechterhaltung einer minimalen Betriebsfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur
Szenarien 1 und 2: Hochschulgebiet Zürich Zentrum	2840	615 bis 750
Szenario 3: Alternativstandort	3890	820 bis 1000

Wird auf das Projekt verzichtet, sind trotzdem umfangreiche Instandsetzungsmassnahmen – und damit hohe Investitionen von 1400 bis 1900 Mio. Franken – zur Werterhaltung der baulichen Infrastruktur, aber auch zur Sicherstellung der Betriebstauglichkeit unabdingbar. Diese Investitionen enthalten jedoch keinen Flächenzuwachs und beziffern nur die Instandsetzungsmassnahmen des heutigen Flächenangebotes (Ist-Bestand 2010). Sie können deshalb nicht direkt mit den drei geprüften Szenarien verglichen werden.

H. Finanzielle Auswirkungen

Nach vollständiger Inbetriebnahme führen die geschätzten Investitionen zu Kapitalkosten gemäss Tabelle 3. Für die Berechnung wurde angenommen, dass

- die Investitionen für die Aufrechterhaltung des Betriebes dem Mittelwert der Bandbreite entsprechen,
- die Nutzungsdauer aller Investitionen durchschnittlich 30 Jahre beträgt (Anmerkung: Investitionen in Grundstücke werden nicht abgeschrieben),
- der heutige interne Zinssatz von 3% verrechnet wird (berechnet auf der Hälfte der Investitionen),
- die bestehende Infrastruktur ausser Betrieb genommen wird und ihr Buchwert von rund 500 Mio. Franken abgeschrieben werden muss.

Tabelle 3: Kapitalkosten der geschätzten Investitionen USZ und UZH (in Mio. Franken)

	Geschätzte Investitionen	Jährliche Kapitalkosten		Einmalige Wertberichtigung	
		Abschreibungen	Zinskosten	Total	
Hochschulgebiet Zürich Zentrum	3523	117	53	170	500
Alternativstandort	4800	160	72	232	500

Zinskosten fallen schon während der Bauzeit an, während die Abschreibungen die Erfolgsrechnung erst nach der Inbetriebnahme der neuen Infrastruktur belasten. Weil die neue Infrastruktur in Etappen in Betrieb genommen wird, steigen die Kapitalkosten abhängig vom Baufortschritt und von der Inbetriebnahme einzelner Etappen laufend an. Ebenso bestimmt der Baufortschritt, wann die bisherige Infrastruktur ausser Betrieb genommen und abgeschrieben wird. Die einmalige Wertberichtigung ausser Betrieb genommener Liegenschaften wird nur zum Teil durch wegfallende Abschreibungen kompensiert werden, weil fast bis zum Abbruch Investitionen getätigt werden müssen, die nicht mehr abgeschrieben werden können. Zudem muss angenommen werden, dass auch die baulichen Betriebskosten zunehmen, obwohl neue Spitalbauten im Vergleich zu heute effizientere Betriebsabläufe erlauben. Genauere Angaben zu den Betriebs- und Kapitalkosten werden erst aufgrund eines konkreten Geschäftsplanes möglich sein.

Kosten der neuen Infrastruktur, die auf Anforderungen von Forschung und Lehre zurückgehen, wird die Universität Zürich finanzieren müssen, was sich direkt im kantonalen Finanzhaushalt niederschlägt. Rund die Hälfte der übrig bleibenden ungedeckten Kosten wird über Taxen im Gesundheitswesen finanziert. Voraussetzung ist, dass der Betrieb des USZ wirtschaftlich ist und seine Kosten durch die vereinbarten Tarife gedeckt werden. Zu klären bleibt die Frage, wer die Abschreibung der bisherigen Infrastruktur finanziert.

Zur Finanzierung der Infrastruktur werden die Schulden des Kantons deutlich ansteigen. Nach der Inbetriebnahme wird die Verschuldung jährlich im Umfang der nicht wieder in das USZ investierten Abschreibungen abnehmen.

I. Entwicklungs- und Standortstrategie

Auf der Grundlage der strategischen Planungen des Regierungsrates und der beteiligten Institutionen Universitätsspital, Universität und ETH Zürich sowie unter Abwägung der Vor- und Nachteile der geprüften Lösungsmöglichkeiten und der einstimmigen Empfehlung des

Steuerungsausschusses sind das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum weiterzuentwickeln.

Die Weiterentwicklung des Projekts am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum setzt voraus, dass die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und insbesondere der Schutzumfang angepasst werden. Ist dies nicht möglich, so ist aus heutiger Sicht eine Weiterentwicklung des Projekts am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum nicht gegeben. Dies hätte zur Folge, dass das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität aus dem Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum ausgelagert werden müssten.

J. Abschlussphase strategische Planung (weiteres Vorgehen)

Als nächster Schritt müssen die heutige Projektorganisation gemäss den in der Weiterentwicklung zu bearbeitenden Themen angepasst und die dazu erforderlichen personellen und finanziellen Mittel festgestellt werden. Neben der Bestimmung einer gut vernetzten Persönlichkeit als Botschafterin und Zugpferd für das Projekt sind unter Federführung der Baudirektion folgende Themen vorrangig zu bearbeiten:

- Erarbeiten der Projektorganisation mit Aufbau- und Ablauforganisation, Pflichtenheft, Rollenbeschrieben und Bemessung der Stellen.
- Stellenausschreibung und Rekrutierung.
- Suche einer geeigneten Infrastruktur für die Projektorganisation mit Arbeits- und Sitzungsräumen.
- Erarbeiten und Definieren der erforderlichen Ziele, Inhalte und Ergebnisse der nächsten Projektphase.
- Aufzeigen der Auswirkungen auf den Staatshaushalt und Darlegen der Refinanzierungsmöglichkeiten.
- Festlegen des Vorgehens und Einleiten des Verfahrens zur Anpassung des Schutzumfanges.
- Abstimmen der erforderlichen Massnahmen für die Schaffung der planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung des Projektes (Masterplan, kantonaler Richtplan, kantonaler Gestaltungsplan).
- Bestimmen der erforderlichen verwaltungsrechtlichen Verfahren.
- Erarbeitung einer systematischen Risikoanalyse und Einrichten eines Risikomanagements.
- Weiterentwicklung des Kommunikationskonzepts und der Öffentlichkeitsarbeit.

K. Projektkosten

Die voraussichtlich notwendigen Projektkosten für den Abschluss der Phase Strategische Planung sind bereits mit RRB Nr. 974/2011, Strategische Entwicklungsplanung für die Universität und das Universitätsspital, zusätzliche neue Ausgabe, bewilligt worden.

Auf Antrag der Baudirektion, der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität werden am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum weiterentwickelt.
- II. Der Schlussbericht «Entwicklungs- und Standortstrategie» vom 8. Juli 2011 wird genehmigt.
- III. Der Abschluss der Phase strategische Planung erfolgt unter Federführung der Baudirektion im Sinne von Abschnitt J der Erwägungen.
- IV. Dieser Beschluss ist bis zur Durchführung der entsprechenden Medienkonferenz nicht öffentlich.
- V. Mitteilung an das Universitätsspital, die Universität, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat Der sty. Staatsschreiber:

Hösli