



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 24. Oktober 2017 / aje

1300.210

Darlehen an Neubau des Ostschweizer Kinderspitals; Verpflichtungskredit; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 18. Mai 1909 wurde das Säuglingsspital St. Gallen eröffnet, aus welchem später das Ostschweizer Kinderspital (OKS) hervorging. 1963 wurde mit dem Bau der heutigen Klinik an der Claudiusstrasse 6 in St. Gallen begonnen.

Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Thurgau und das Fürstentum Liechtenstein sind seit 1966 Träger und Finanzierer der privatrechtlichen Stiftung Ostschweizer Kinderspital (SOKS) in St. Gallen. Das OKS übernimmt für die Trägerkantone und das Fürstentum Liechtenstein Leistungen in der Grund- und Zentrumsversorgung in der Kinderheilkunde (Pädiatrie), insbesondere in der Kinder- und Jugendchirurgie und Jugendmedizin.

Obwohl in der Zwischenzeit verschiedene Um- und Anbauten realisiert worden sind, genügt das Gebäude an der Claudiusstrasse 6 in St. Gallen den heutigen Anforderungen nicht mehr. Dies betrifft neben dem Betten-trakt auch andere Bereiche, wie die Notfallaufnahme, die Intensivpflegestation oder den Operationsbereich. Seit Jahren hatte die SOKS bereits mit der Planung von Um- und Neubauten am bestehenden Standort begonnen. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Masterplans für das Kantonsspital St. Gallen (KSSG) zeigte es sich, dass eine Verlegung des OKS auf das KSSG-Areal bereits früher als ursprünglich geplant realisiert werden könnte, weshalb diese Variante neben anderen Planungsvarianten in den Vordergrund rückte und die Projektarbeiten für einen Erweiterungsbau am bestehenden Standort des OKS sistiert wurden. Dies insbesondere, weil ein Zusammengehen zwischen OKS und KSSG ein hohes Mass an Synergien ermöglicht. Zu-



dem zeigte es sich, dass sich mit einer Sanierung des heutigen Spitalgebäudes an der Claudiusstrasse 6 in St. Gallen nicht alle heute an einen Spitalbau gestellten Anforderungen erfüllen lassen. Die Trägerschaft des OKS ist zur Erkenntnis gelangt, dass ein Neubau auf dem KSSG-Areal langfristig eine nachhaltige und ökonomische Variante ist, um für die Ostschweizer Bevölkerung eine qualitativ hochstehende medizinische Versorgung in der Pädiatrie sicherzustellen. Das Hochbauamt des Kantons St. Gallen führte aufgrund der Verzahnung der Neubauten für das OKS und das KSSG (Häuser 07A und 07B) gemeinsam einen Projektwettbewerb durch.

In Abstimmung mit den anderen Trägerkantonen hat der Regierungsrat die Verlegung des OKS auf das Areal des KSSG unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich befürwortet und dem Planungskredit von insgesamt 6 Mio. Franken, d.h. dem Anteil für Appenzell Ausserrhoden von Fr. 361'200, an seiner Sitzung vom 14. August 2012 zugestimmt.

Beim Neubauprojekt des OKS auf dem KSSG-Areal handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt, welches die Regierungen aller Trägerkantone unterstützen. Damit zusammen hängt auch die Darlehensgewährung der Stiftungsträger zur Realisierung des Projektes. Abgesehen von der Abgeltung des Standortvorteils durch den Kanton St. Gallen beteiligen sich die Stiftungsträger entsprechend ihrem Anteil von stationären und ambulanten Patienten und Patientinnen in den Jahren 2010 bis 2012 wie folgt:

	Anteil	Betrag in Franken	Betrag in Franken (gerundet)
Darlehen Total		172'487'000	172'487'000
Standortvorteilabgeltung Kt. SG	9.6 Prozent	16'558'752	16'559'000
Rest-Darlehen		155'928'248	155'928'000
Anteil Kt. SG	69.9 Prozent	108'993'845	108'994'000
Anteil Kt. TG	16.3 Prozent	25'416'304	25'416'000
Anteil Kt. AR	8.9 Prozent	13'877'614	13'878'000
Anteil Kt. AI	2.3 Prozent	3'586'350	3'586'000
Anteil FL	2.6 Prozent	4'054'134	4'054'000

Zur Begleitung des Projekts setzten die Stiftungsträger die beiden Arbeitsgruppen "Raumprogramm" und "Finanzierung" ein. Die Arbeitsgruppe "Finanzierung" arbeitete verschiedene Varianten aus und legte sie den Finanzdirektoren zum Entscheid und zur Empfehlung an die Trägerkantone und das Fürstentum Liechtenstein vor. Mit Entscheid vom 9. Juli 2013 hat sich der Regierungsrat mit den von den Finanzdirektoren ausgearbeiteten Finanzierungsgrundsätzen für das OKS einverstanden erklärt. Bezüglich des Darlehens, welches Appenzell Ausserrhoden anteilmässig mitfinanzieren soll, ist vorgesehen, dass es sich um ein zu Marktkonditionen verzinsliches Darlehen handelt, welches über 29 Jahre amortisiert wird. Das Darlehen soll für die ersten 5 Jahre zu einem Vorzugszinssatz von 1.5 Prozent verzinst werden. Für die nächsten 5 Jahre soll der Zinssatz 2 Prozent betragen. Danach soll der Zinssatz neu festgelegt werden.

Appenzell Innerrhoden hat an der Landsgemeinde vom 24. April 2015, der Landtag des Fürstentums Liechtensteins an der Sitzung vom 2. Dezember 2015, St. Gallen in der Volksabstimmung vom 30. November 2014 und Thurgau mit Beschluss des Regierungsrats vom 29. April 2014 der Darlehensgewährung in der dargelegten Form zugestimmt. Die Genehmigung des Darlehens durch den Kantonsrat in Appenzell Ausserrhoden ist Gegenstand des vorliegenden Antrags.



In der Volksabstimmung vom 30. November 2014 haben die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen des Kantons St. Gallen auch dem Neubau der Häuser 07A und 07B des KSSG zugestimmt, was ein Vorbehalt des Kantons Thurgau zur Darlehensgewährung gewesen war. Thurgau und St. Gallen definieren das Jahr 2018 als Beginn der Verzinsungsregelung und 2022 als Beginn der Amortisation des Darlehens. St. Gallen konkretisiert zudem die Regel der Finanzdirektoren, wonach nach zehn Jahren der Darlehenszins neu festgelegt werden soll, dahingehend, dass "für die Jahre 2028 bis Ende der Rückzahlung [...] die Regierung für jeweils fünf Jahre einen der Refinanzierung angepassten Zinssatz fest[legt]". Appenzell Innerrhoden konkretisiert die Regelungen der Finanzdirektoren nicht näher, während das Fürstentum Liechtenstein die Regierung ausdrücklich ermächtigt, "mit der Stiftung Ostschweizer Kinderspital nach für alle Stiftungsträger gültigen Regeln die Staffelung der Auszahlung des Darlehens, den Beginn der Verzinsung und der Amortisation sowie den zu entrichtenden Darlehenszins nach den ersten zehn Jahren zu vereinbaren".

Bei der Konkretisierung des Projekts zeichneten sich deutlich höhere Kosten ab, weshalb Vertreter und Vertreterinnen der Stiftungsträger in einer Arbeitsgruppe "Finanzierung OKS" zu Beginn des Jahres 2017 Massnahmen und Szenarien zur Finanzierung von Bau und Betrieb des OKS evaluierten. Aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe erklärte sich die Regierung des Kantons St. Gallen mit Schreiben vom 30. Mai 2017 zuhanden der übrigen Stiftungsträger bereit, im Sinne eines zusätzlichen Standortbeitrags beim Kantonsrat ein weiteres Darlehen von 12.5 Mio. Franken für das OKS zu beantragen. Dieses zusätzliche Darlehen solle der SOKS zu Selbstfinanzierungskosten des Kantons St. Gallen gewährt werden. Wenn die SOKS das Fundraising und die Betriebsoptimierungen noch wesentlich verstärke und weiter konkretisiere, könnten dadurch die Finanzierung des Neubausvorhabens sowie der Mobilien und medizinisch-technischen Geräte sichergestellt werden, ohne dass auch die anderen Träger eine Darlehensaufstockung vornehmen müssten oder die Zinskonditionen der bereits gewährten Darlehen anzupassen wären. Neben dem zusätzlichen Darlehen erklärt sich die St. Galler Regierung auch grundsätzlich bereit, für das OKS-Grundstück auf dem KSSG-Areal ein Baurecht mit günstigen Konditionen zu errichten, die den heutigen Bedingungen am Standort an der Claudiusstrasse entsprechen (rund 5 Franken je Quadratmeter und Jahr, Gesamtkosten von rund 23'100 Franken je Jahr). Im Gegenzug erwartet die St. Galler Regierung eine Zusage der Träger, auch nach dem Jahr 2020 ergänzende Beiträge zu leisten, sofern die Tarifsituation dies erfordern sollte. Die geltende Trägerstrategie sieht nur bis 2020 eine Regelung für die ergänzenden Beiträge vor.

Im Kanton Thurgau wird das vom Regierungsrat genehmigte Darlehen nachträglich – vor dem Hintergrund der zusätzlichen Informationen – dem Kantonsrat und anschliessend dem Volk unterbreitet.

Damit das Projekt eines Neubaus des OKS realisiert werden kann, müssen sämtliche Träger der Darlehensgewährung zustimmen. Aus diesem Grund beantragt die Regierung dem Kantonsrat die Gewährung eines Darlehens an die SOKS.



B. Erwägungen

1. Gesundheitspolitische Bedeutung des OKS für die Kinder und Jugendlichen von Appenzell Ausserrhoden

Das OKS erbringt in der Akutversorgung von Kindern und Jugendlichen Leistungen als Grund- und Zentrumsvorsorger. Es deckt dabei als Zentrumsspital ein breites Behandlungsspektrum ab und arbeitet bereits heute bei komplexen chirurgischen Eingriffen mit dem KSSG zusammen. Die geltende Spitalliste des Kantons Appenzell Ausserrhoden 2017 Akutsomatik führt neben dem OKS auch das Kinderspital Zürich (Universitätsspital). So soll eine Überweisung der Kinder und Jugendlichen an ein Kinderspital aufgrund medizinischer Gesichtspunkte sichergestellt werden. Einfache chirurgische Leistungen bei sonst gesunden Kindern müssen nicht zwingend an einem Kinderspital erfolgen, sondern können unter bestimmten Voraussetzungen auch an Spitälern der Erwachsenenmedizin stattfinden. Auf der geltenden Spitalliste Appenzell Ausserrhoden 2017 Akutsomatik haben neben dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) am Standort Herisau (für Kinder ab sechs Jahren), die Berit Klinik AG in Speicher und die Hirslanden Klinik Am Rosenberg AG in Heiden (je für Kinder ab sechs Jahren, beschränkt auf den Leistungsbereich Bewegungsapparat), die Klinik Stephanshorn AG in St. Gallen und das Stadtspital Triemli in Zürich einen entsprechenden Leistungsauftrag in der Basis-Kinderchirurgie.

Spital	2014		2015	
	6-18 Jahre	≤ 18 Jahre	6-18 Jahre	≤ 18 Jahre
SVAR, Standort Herisau	32 %		25 %	
OKS		49 %		57 %
KSSG		7 %		4 %
Berit Klinik AG und Hirslanden Klinik Am Rosenberg AG (Leistungsbereich Bewegungsapparat)	4 %		5 %	
Klinik Stephanshorn AG	2 %		2 %	
Stadtspital Triemli		0 %		0 %
Kinderspital Zürich		0.4 %		0.4 %

Medizinische Statistik der Krankenhäuser 2014 und 2015, Bevölkerung Appenzell Ausserrhoden (Kinder und Jugendliche), Akutsomatik (ohne Geburten), gerundete Werte

Die Zahlen in der Tabelle zeigen die Bedeutung des OKS für Appenzell Ausserrhoden deutlich auf. Wenn das OKS nicht mehr wie bisher zur Verfügung stehen würde, müsste insbesondere für die Zentrumsleistungen die Kooperation mit dem Kinderspital Zürich deutlich ausgebaut werden. Bei der Versorgung von Kindern und Jugendlichen spielt die Wohnortsnähe eine zentrale Rolle, auch weil im Vergleich mit der Erwachsenenmedizin deutlich mehr Patienten und Patientinnen als Notfälle eintreten.

2. Tarifsituation und Sicherstellung von ergänzenden Beiträgen nach 2020

Bereits mit der Einführung der SwissDRG (Swiss Diagnosis Related Groups), dem neuen Tarifsystem für stationäre akutsomatische Spitalleistungen, das gemäss der letzten Revision des KVG die Vergütung der stationä-



ren Spitalleistungen nach Fallpauschalen schweizweit einheitlich regelt, zeichnete sich für die Kinderspitäler und die Kinderkliniken von Erwachsenen Spitälern ein Ertragsproblem ab, weil die Kindermedizin in den SwissDRG ungenügend abgebildet wird. Daran hat sich bisher nichts Grundlegendes geändert. Eine gewisse Korrektur konnte dadurch erreicht werden, dass sich die selbständigen Kinderspitäler mit der Invalidenversicherung auf kostendeckende Baserates einigen konnten. Für die Tarife nach KVG besteht aufgrund von Bundesverwaltungsgerichtsentscheiden in Zürich und St. Gallen eine Tarifunsicherheit in der stationären Versorgung, indem in beiden Kantonen seit 2012 für das Kinderspital Zürich vom Kanton Zürich und für das OKS vom Kanton St. Gallen festgesetzte Tarife vom Bundesverwaltungsgericht zur Neufestsetzung an die Vorinstanz zurückgewiesen wurden. Die Baserate beträgt z.B. 2017 für bereits genehmigte Tarife des Kinderspitals Zürich für die Einkaufsgemeinschaft Helsana, Sanitas und KPT (HSK) Fr. 11'200 resp. für die Versicherungen Assura / Supra Fr. 12'800. Für das OKS beträgt die bereits genehmigte Baserate 2017 der Einkaufsgemeinschaft HSK Fr. 11'150.

Nicht kostendeckend ist auch der TARMED-Taxpunktwert des OKS, welcher für die ambulanten Leistungen abgerechnet wird. Das OKS rechnet damit, sofern nicht zugunsten der Kinderspitäler und Kinderkliniken noch Korrekturen erfolgen, dass sich mit dem vorgesehenen Eingriff des Bundesrates in die TARMED-Tarifstruktur die Problematik noch verschärft. Vor dem Hintergrund der im OKS stark ansteigenden Nachfrage nach ambulanten Leistungen belastet dies die Rechnung des OKS zunehmend.

Neben den Leistungen der Stiftungsträger je Fall und den gemeinwirtschaftlichen Leistungen an die Aus- und Weiterbildung von Ärzten und Ärztinnen sowie an die Spitalschule zahlen die Stiftungsträger des OKS seit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung ergänzende Beiträge an ambulante und stationäre Leistungen, da es sich um versorgungspolitisch notwendige Leistungen handelt. Die Stiftungsträger gingen ursprünglich davon aus, dass die Tarifproblematik bis 2020 gelöst sei. Aus heutiger Sicht wird dies nicht der Fall sein, weshalb die ursprüngliche Vereinbarung, bis 2020 ergänzende Beiträge zu leisten, verlängert werden muss (vgl. Abschnitt B.3.). Es ist ein erklärtes Ziel des OKS und der Stiftungsträger, diese ergänzenden Beiträge möglichst tief zu halten.

Die zusätzlichen Beiträge von Appenzell Ausserrhoden, welche sich aufgrund der von Ausserrhoder Kindern und Jugendlichen beim OKS effektiv bezogenen Leistungen berechnen, stiegen seit 2013 laufend an.

3. Rechtliche Aspekte

Das vorgesehene Darlehen ist eine Ausgabe im Sinne von Art. 6 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; bGS 612.0). Es erscheint im Verwaltungsvermögen des Kantons (Art. 31 Abs. 2 FHG).

Nach Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Beteiligung des Kantons Appenzell A.Rh. am Ostschweizerischen Säuglings- und Kinderspital in St. Gallen (bGS 812.12) kann der Kantonsrat "Beiträge an allfällige spätere Spitalausbauten" beschliessen. Somit kann der Kantonsrat in alleiniger Kompetenz über das vorliegende Darlehen zum Neubau des OKS entscheiden.

Art. 52j Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes (GG; bGS 811.1) sieht vor, dass der Kanton gemeinwirtschaftliche Leistungen (hier im Sinne einer Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen nach Art. 49 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; SR 832.10) erbringen kann. Art. 52l Abs. 1 GG legt fest, dass der Kanton in der Pädiatrie bei versorgungspolitisch sinnvollen ambulanten Pflicht-



leistungen der obligatorischen Krankenversicherung (lit. a) und bei Leistungen innovativer Versorgungsmodelle (lit. c) Beiträge an ungedeckte Kosten gewähren kann, sofern die Tarife die Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung nicht decken und die ungedeckten Kosten nicht durch Gewinne aus Zusatzleistungen gedeckt werden können. Für das OKS ist in den Grundlagendokumenten der SOKS definiert, dass jeder Träger je eigenen Patient resp. eigene Patientin einen ergänzenden Beitrag leistet, falls keine kostendeckenden Tarife erreicht werden. Ziel ist es, dadurch eine Vollkostendeckung der abrechenbaren Baserate resp. des abrechenbaren TARMED-Taxpunktwertes zu erreichen.

4. Koordination und weiteres Vorgehen

Die Beschlüsse der Kantone Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen und Thurgau zu den Darlehen liegen erst im Verlauf des Jahres 2018 vor (vgl. Abschnitt A.). Bis diese Entscheide vorliegen, muss mit den Bauarbeiten zugewartet werden. Wegen Verzögerungen bei den Baubewilligungen erfolgt der Baustart nicht wie ursprünglich geplant Ende Oktober 2018, sondern frühestens im 2. Quartal 2019. Es ist somit möglich, dass bis zum Baubeginn sämtliche Darlehensbeschlüsse vorliegen.

C. Auswirkungen

Für den Neubau des OKS auf dem Areal des KSSG gewährt Appenzell Ausserrhoden der SOKS ein verzinsliches Darlehen von Fr. 13'878'000 (vgl. zur Aufteilung des Darlehens auf sämtliche Träger Abschnitt A.). Dieses Darlehen ist in den ersten fünf Jahren zu 1.5 Prozent und in den nachfolgenden fünf Jahren zu 2 Prozent zu verzinsen. Nach zehn Jahren wird der Darlehenszins neu festgelegt. Das Darlehen soll insgesamt über 29 Jahre amortisiert werden.

Bezüglich der grundlegenden Darlehenskonditionen besteht bei allen Stiftungsträgern Konsens. Aufgrund der im Projektverlauf noch zu klärenden Einzelheiten macht es Sinn, wenn die Regierung ermächtigt wird, mit der SOKS nach für alle Stiftungsträger gültigen Regeln die Staffelung der Auszahlung des Darlehens, den Beginn der Verzinsung und der Amortisation sowie den zu entrichtenden Darlehenszins nach den ersten zehn Jahren zu vereinbaren.

D. Finanzierung

Im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 (Investitionsliste) sind die Darlehensbeiträge an die SOKS für 2020 und 2021 in der Höhe von je Fr. 3'470'000 berücksichtigt.



E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, für den Neubau des Ostschweizer Kinderspitals auf dem Areal des Kantonsspitals St. Gallen der Stiftung Ostschweizer Kinderspital einen Verpflichtungskredit in der Höhe von Fr. 13'878'000 zu gewähren.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber