

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. April 2022

567. Rahmenvertrag Innovationspark Zürich zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Zürich (Genehmigung und Ermächtigung)

I. Ausgangslage

Im Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1) ist die Errichtung eines schweizerischen Innovationsparks vorgesehen. Gemäss Art. 33 Abs. 2 Bst. b FIFG ist für die Errichtung des Innovationsparks eine privatrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Institution mit einer national breit abgestützten Trägerschaft unter Beteiligung mehrerer Kantone sowie der Privatwirtschaft verantwortlich. Die Errichtung des Innovationsparks erfolgt verteilt auf mehrere Standorte (Art. 33 Abs. 3 FIFG). Die Bundesversammlung bewilligt mit einfachem Bundesbeschluss die Unterstützung des Bundes für einen schweizerischen Innovationspark (Art. 32 Abs. 2 FIFG).

In der Botschaft zur Ausgestaltung und Unterstützung des Schweizerischen Innovationsparks vom 6. März 2015 (BBl 2015 2943) erklärte sich der Bundesrat grundsätzlich bereit, Grundstücke im Bundesbesitz an Standortkantone von akkreditierten Standortträgern des Innovationsparks abzugeben. Voraussetzung ist allerdings, dass der Bund bereits über entsprechende Flächen verfügt und sie für einen Innovationspark zur Verfügung stellen kann. Sollen Grundstücke des Bundes nicht verkauft, sondern beispielsweise zugunsten des Innovationsparks im Baurecht zur Verfügung gestellt werden, erfolgt die Abgabe zweckgebunden, das heisst zwecks Errichtung des Innovationsparks. Der Bundesrat sieht in diesem Fall den jeweiligen Standortkanton als Baurechtsnehmer vor. Dadurch werde die Wahrscheinlichkeit für eine Einigung beider Verhandlungspartner deutlich erhöht, da beide im gemeinsamen öffentlichen Interesse handeln.

Die Abgabe geeigneter Grundstücke des Bundes im Baurecht erfolgt ohne Verzicht auf Baurechtszinsen (Art. 33 Abs. 1 Bst. b FIFG). Da sowohl mit der gesetzlichen Zweckbestimmung «Unterstützung des Innovationsparks» als auch mit der Auszonung durch den Kanton eine eigentliche Nutzungseinschränkung verbunden ist, können gemäss Botschaft nicht beliebig hohe Baurechtszinsen realisiert werden.

Der Bundesrat erachtet das Areal des Militärflugplatzes Dübendorf als strategische Landreserve des Bundes, die er für kommende Generationen erhalten möchte. Ein Verkauf des Areals ist aus diesem Grund aus-

geschlossen. Der Bundesrat hat am 3. September 2014 beschlossen, am Flugplatzkopf eine bis zu 70 Hektaren grosse Fläche für den Innovationspark zu reservieren, das heisst, dieser Teil des Areals wird vorerst keiner anderen Verwendung zugeführt. Die Regelungen über die konkrete Berechnung der Baurechtszinsen, unter Berücksichtigung der Zweckbindung und der Anpassung im Hinblick auf den Bau- und Entwicklungsfortschritt, sind in Baurechtsverträgen festzulegen.

2. Erkenntnisse aus dem Synthesebericht

Die bestehenden Verträge zwischen Bund und Kanton wurden gestützt auf den Kenntnisstand 2018 abgeschlossen. Seither haben sich die Rahmenbedingungen durch den von allen Stakeholdern genehmigten Synthesebericht «Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf» vom 8. Juli 2021 (vgl. RRB Nr. 915/2021) grundlegend verändert, denn mit dem Synthesebericht liegt erstmals eine gesamtheitliche Grundlage vor. Diese Änderungen müssen auch Eingang in die Verträge finden. Nur so sind eine möglichst zügige Entwicklung und die optimale Funktionsfähigkeit des Innovationsparks sichergestellt, was anerkanntmassen im Interesse aller Stakeholder liegt.

Der Erfolg des Innovationsparks entscheidet sich in der Aufstartphase. Diese Phase ist jedoch bei hohen Initialisierungskosten ertragsschwach. Entlastung und Flexibilität in dieser Phase sind erfolgsrelevant. Der erfolgreiche Aufbau des Innovationsparks gelingt nur, wenn diese Aufbauphase erfolgreich verläuft. Aus Investorenseicht sind Entwicklung und Bau des Innovationsparks keine Selbstläufer, da es sich um ein völlig anderes Geschäftsmodell als bei einem reinen Immobilienentwicklungsprojekt handelt. Zudem begrenzen die Rahmenbedingungen die unternehmerischen Freiheiten. Eine Renditemaximierung gefährdet das Projektziel, nämlich die Erstellung eines Innovationsparks. Dass diese Phase erfolgreich gemeistert werden kann, liegt sowohl im Interesse des Bundes als auch in jenem des Kantons.

Um der Komplexität und der Dynamik der Entwicklung gerecht zu werden, ist es für das Gelingen des Innovationsparks zwingend notwendig, die bisher sehr statisch ausgerichteten Vereinbarungen (Rahmenvereinbarung und Rahmenvertrag vom 10. Dezember 2018) durch neue, partnerschaftlich ausgestaltete Verträge zu ersetzen. Nur so kann der Dynamik der zu erwartenden Entwicklung angemessen Rechnung getragen und können die Investoren in der schwierigen Aufstartphase entlastet werden. Es werden auch keine falschen Anreize etwa bei Mieterträgen oder Ausnutzung gesetzt, was wiederum eine innovationsorientierte Investitionstätigkeit fördert. Die dafür notwendige Flexibilität kann auf der Grundlage eines partnerschaftlichen Baurechtsmodells erreicht

werden. Die Idee dieses Modells ist es, dass der Baurechtsnehmer und -geber gleichberechtigte Partner sind. Risiken und Rendite werden anteilig nach dem eingebrachten Wert geteilt. Die Aufstartphase des Innovationsparks kann entlastet werden. Umgekehrt partizipiert der Bund als gleichberechtigter Partner aber langfristig an einer erfolgreichen Entwicklung des Innovationsparks.

3. Einbettung in das Governance-Konzept

Damit der Innovationspark seine Wirkung entfalten kann, braucht es:

- die politische Unterstützung in der Aufstartphase durch den Kanton,
- den Rückhalt in den Standortgemeinden,
- eine Vorfinanzierung der Feinerschliessung durch den Kanton (Innovation-Mall und Stichstrassen) und die Bereitstellung der Groberschliessung durch den Kanton (Parkway und Parkanlagen),
- eine finanziell stabile Trägerschaft, die unabhängig agieren kann,
- ein innovationsförderndes Umfeld im Innovationspark sowie einen starken Partner für dessen Errichtung und Betrieb,
- genügend und solvente Investorinnen und Investoren sowie
- investorentaugliche Rahmenbedingungen seitens des Bundes.

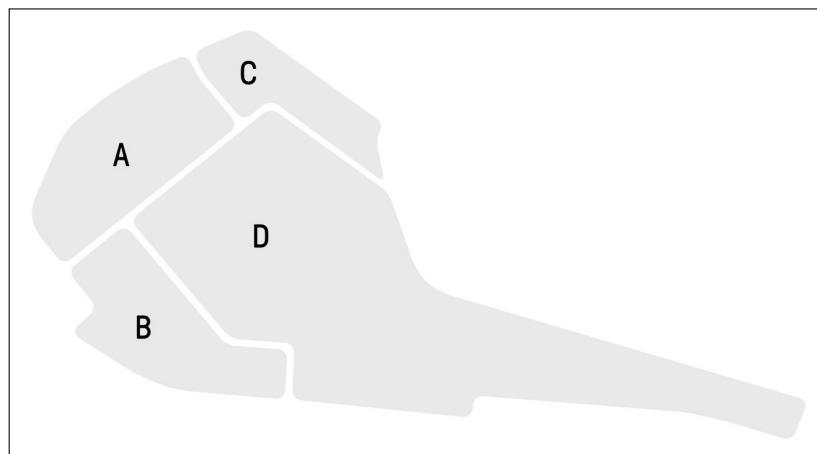
Die Baurechte sind ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Governance. Letztere wurde nach der Verabschiedung des Syntheseberichts grundlegend überarbeitet. Der Kanton nimmt im Innovationspark eine besondere Rolle ein. Er ist Empfänger der Baurechte des Bundes und vergibt die Unterbaurechte zur Erstellung des Innovationsparks. Dementsprechend nimmt der Innovationspark eine sehr prominente Stellung ein und genießt eine hohe politische Aufmerksamkeit. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Rollen der Beteiligten – Kanton, Stiftung Innovationspark Zürich und IPZ Property AG, Dübendorf (vormals Arealentwicklungsgesellschaft AEG) – geklärt sind. Denn die Governance des Innovationsparks ist von entscheidender Bedeutung für die nachhaltige Funktionsfähigkeit des Parks. Das Zusammenspiel der Beteiligten wird im Governance-Konzept für den Innovationspark Zürich vom 22. März 2022 (Governance-Konzept IPZ) und in der Governance-Vereinbarung zwischen dem Kanton und der Stiftung Innovationspark Zürich (Governance-Vereinbarung IPZ, in der Fassung vom 22. März 2022) (beide genehmigt mit RRB Nr. 568/2022 vom 6. April 2022) sowie in einer noch abzuschliessenden Vereinbarung zwischen dem Kanton und der IPZ Property AG geregelt.

Ein zentraler Hebel für die Qualitätssicherung im Rahmen der Governance ist die Vergabe von Unterbaurechten: Die IPZ Property AG muss für jede neue Bauetappe beim Kanton das entsprechende Unterbaurecht abrufen. Der Kanton knüpft die Vergabe an die bisherige Ein-

haltung der Vorgaben. Er lässt dies vorab durch die Stiftung Innovationspark Zürich prüfen, die eine entsprechende Empfehlung ausspricht. Bei einer groben Verletzung der Vorgaben zur Ausübung des Baurechts (oder: Verletzung der Nutzungsvorgaben des Baurechtsvertrags) besteht gar die Option eines vorzeitigen Heimfalls der Baurechte. Dies kommt aber nur zum Zug, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft sind.

4. Rahmenvertrag

Anders als 2018 werden die Rechtsverhältnisse zwischen dem Kanton und dem Bund neu nur noch in zwei Verträgen geregelt: im Rahmenvertrag und im Musterbaurechtsvertrag. Die Inhalte der Rahmenvereinbarung wurden – soweit relevant – in den Rahmenvertrag übergeführt. Dafür wurde der Anwendungsbereich über den Perimeter des kantonalen Gestaltungsplans Innovationspark Zürich ausgedehnt. Die Verträge gelten neu für das Teilgebiet A und Teile von Teilgebiet B (nicht aviatische Nutzung) gemäss Synthesebericht. In einem späteren Zeitpunkt wird noch ein Rahmenvertrag Aviatik betreffend zukünftige aviatische Nutzung hinzukommen.



Der Rahmenvertrag Innovationspark Zürich (Rahmenvertrag IPZ) bildet die Grundlage für die Abwicklung der Baurechte für die Erstellung des Innovationsparks. Er regelt die sachenrechtliche Ausgestaltung des Areals, den Aufstart des Innovationsparks, die Nutzung der Flächen, die Eckwerte für die Begründung von Baurechten und die Abgabe von Eigentumsparzellen, die wesentlichen Elemente der Baurechtsverträge (Landwert, Baurechtsmodell usw.), die Nebenpflichten, die Vertragsdauer und das «Exit-Verfahren» sowie die Schlussbestimmungen.

Im Rahmenvertrag IPZ (in der Fassung vom 1. April 2022) werden die nachfolgend zusammengefassten Festlegungen getroffen:

- Anders als im bisherigen Modell ist vorgesehen, dass die Verträge für die verschiedenen Nutzungen nur mit einer einzigen Immobiliengesellschaft (gemäss heutigem Planungsstand: IPZ Property AG) abgeschlossen werden.
- Anstelle der bisherigen Reservationsgebühr zahlt der Kanton dem Bund neu eine pauschale Abgeltung von Fr. 1 250 000 für das Vorhalten des Landes, das Recht zur niederschwelligen Nutzung der Teilgebiete A und B, die Landabtretung sämtlicher Erschliessungsparzellen und Gewässerräume sowie für die Wertsteigerung der übrigen Flächen, insbesondere Parks.
- Der Bund verpflichtet sich, gemäss dem Musterbaurechtsvertrag selbstständige und dauernde Baurechte gemäss Art. 675 und 779 ff. ZGB zugunsten des Kantons Zürich zu begründen. Die für die abgerufenen Baurechte notwendigen Erschliessungs-, Frei- und Grünflächen müssen übernommen werden. Der Kanton Zürich hat das Recht, die Erschliessungsparzellen und die Gewässerparzellen zu Eigentum zu übernehmen.
- Der Rahmenvertrag IPZ sieht als Grundlage für das Baurecht ein partnerschaftliches Baurechtsmodell vor. Dieses positioniert Baurechtsgeber und Baurechtsnehmer als gleichberechtigte Partner, die an Rendite und Risiko partizipieren. Bei der Herleitung des partnerschaftlichen Baurechtszinses stellt sich erstens die Frage, welches die Kapitaleinsätze der beiden Parteien – Baurechtsgeber und Baurechtsnehmer – sind. Dabei geht es einerseits um den absoluten Bodenwert (Einsatz des Baurechtsgebers) und anderseits um den Substanzwert der Baute (Einsatz des Baurechtsnehmers). Zweitens wird die Frage nach der Höhe des Ertrags aus der Liegenschaft gestellt. Und drittens gilt es, zu klären, welches der Anteil des Baurechtsgebers bzw. der Anteil des absoluten Bodenwertes an den Gesamtanlagekosten ist. Entsprechend hat der Baurechtsgeber vom Ertrag der Liegenschaft Anspruch auf einen gleichen Anteil als Baurechtszins. Anders ausgedrückt: Der Baurechtsgeber erhält vom Ertrag der Liegenschaft einen Anteil entsprechend seinem Anteil (Bodenwert) am Wert der gesamten Immobilie (Bodenwert und Gebäudewert). Die Details zur Berechnung des Baurechtszinses sind im Rahmenvertrag IPZ geregelt.
- Entlang der Wangenstrasse werden bereits bestehende Hangars und andere Bauten genutzt. Um die Entwicklung nicht zu verzögern, soll für diesen Bereich im Sinne einer Übergangslösung ein Baurecht zwischen dem Bund und der IPZ Property AG abgeschlossen werden. Sobald der vom Kantonsrat zu bewilligende Verpflichtungskredit (Vor-

lage 5819) rechtskräftig ist, wird der vorerwähnte Baurechtsvertrag zwischen dem Bund und der künftigen Unterbaurechtsnehmerin unter gleichzeitiger Begründung eines Unterbaurechtsvertrags zwischen dem Kanton Zürich und der IPZ Property AG auf den Kanton Zürich als Baurechtsnehmer übertragen.

- Aufgrund der langen Laufzeit der Baurechtsverträge und der komplexen Aufgabenstellung kann nicht ausgeschlossen werden, dass es zu Leistungsstörungen kommt. Dabei können (a) wirtschaftliche oder andere endogene Faktoren dazu führen, dass der Innovationspark mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr wie heute vorgesehen genutzt werden kann, oder (b) die Unterbaurechtsnehmerin kann in Konkurs fallen und das Unterbaurecht wird mit allen Rechten und Lasten auf den Bauberechtigten übertragen. Der Rahmenvertrag ist so ausgestaltet, dass das Risiko für den Kanton aus solchen Leistungsstörungen begrenzt wird. In beiden Fällen wirken die Parteien partnerschaftlich «Best Effort» darauf hin, das Areal zur langfristigen Sicherung der Investitionen sowie des Landwertes innert fünf Jahren einer anderen Nutzung zuzuführen. Gelingt dies nicht, kommt es zum Heimfall an den Bund. Damit wird vermieden, dass die Baurechtszinsen bis zum Ablauf der Laufzeit zu entrichten sind.

5. Musterbaurechts- und -unterbaurechtsvertrag

Der Rahmenvertrag IPZ bildet die Grundlage für den Abschluss der einzelnen Baurechtsverträge für die einzelnen Baufelder. Im Rahmenvertrag ist vorgesehen, dass ein Musterbaurechtsvertrag erarbeitet wird. Er baut auf den Eckwerten des Rahmenvertrags auf und enthält konkrete Festlegungen für die einzelnen Baufelder und regelt alle Bereiche, die für einen Baurechtsvertrag üblich und notwendig sind. Der Musterbaurechtsvertrag entfaltet seine Wirkung erst mit der Anwendung auf die einzelnen Baufelder.

Gestützt auf den Musterbaurechtsvertrag wird ein Musterunterbaurechtsvertrag formuliert, in dem die Verpflichtungen des Kantons gegenüber dem Bund 1:1 auf die Unterbaurechtsnehmerin IPZ Property AG übertragen werden. Dieser Vertrag wird Bestandteil des Rahmenvertrags.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, zusammen mit dem Bund gestützt auf den Rahmenvertrag einen Musterbaurechtsvertrag und gestützt darauf einen Musterunterbaurechtsvertrag auszuarbeiten.

6. Kompetenzdelegation

Die Immobilienverordnung (ImV; LS 721.1) regelt die Planung und Steuerung des Bestands und der Nutzung der Betriebsliegenschaften des Kantons, die Abwicklung von Projekten, die solche Liegenschaften betreffen sowie die Bewirtschaftung solcher Liegenschaften (§ 1 ImV). Gemäss § 4 ImV vertritt das Immobilienamt die Interessen des Kantons als Eigentümer und das Hochbauamt ist zuständig für baufachliche Fragen. Vorliegend sollen die Baurechtsverträge durch die Volkswirtschaftsdirektion abgeschlossen werden. Zum einen handelt es sich bei den Baurechtsgrundstücken in Dübendorf nicht um Betriebsliegenschaften des Kantons, und zum anderen ist es sachgerechter, wenn die Baurechtsverträge durch jene Direktion abgeschlossen werden, die auch für das Vertragscontrolling und die Governance zuständig ist.

Dasselbe gilt für die Unterzeichnung der Unterbaurechtsverträge, mit denen die Rechte und Pflichten des Kantons gegenüber dem Bund 1:1 auf die Unterbaurechtsnehmerin IPZ Property AG übertragen werden. Damit wird der Kanton von seinen Verpflichtungen gegenüber dem Bund entlastet.

Der Abschluss von Verträgen ist eine Ausgabe. Dies gilt auch dann, wenn die Verpflichtungen des Kantons auf die Unterbaurechtsnehmerin IPZ Property AG übertragen werden und die Saldobelastung des Kantons null ist. Inhaltlich entsprechen die abzuschliessenden Baurechts- und Unterbaurechtsverträge vollumfänglich dem Musterbaurechtsvertrag, d. h., es besteht beim Vertragsabschluss kein Gestaltungsspielraum. Die Volkswirtschaftsdirektion ist deshalb zu ermächtigen, im Namen des Kantons:

- die Baurechte beim Bund auf Antrag der IPZ Property AG abzurufen,
- die Baurechtsverträge mit dem Bund und die Unterbaurechtsverträge mit der Unterbaurechtsnehmerin IPZ Property AG selbstständig und im Namen des Kantons abzuschliessen und zu unterzeichnen.

Dabei ist sicherzustellen, dass die Baurechte mit dem Bund und die Unterbaurechte mit der IPZ Property AG zeitgleich abgeschlossen werden, sodass keine Vertragslücke entsteht.

7. Vollzug und Berichterstattung

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, die notwendigen Prozesse für die Abwicklung der Vertragsverhältnisse mit dem Bund und mit der IPZ Property AG zu etablieren, ein Vertragscontrolling aufzubauen und dem Regierungsrat regelmässig Bericht über die abgeschlossenen Verträge zu erstatten.

8. Würdigung

Für die Entwicklung des Innovationsparks ist es erfolgskritisch, dass die Bedingungen für die Investorinnen und Investoren sowie die Nutzenden marktfähig sind, wobei nicht der allgemeine Immobilienmarkt massgebend ist, sondern der Markt für vergleichbare Flächen in Innovationsparks. Gleichzeitig sollen die Flächen im Innovationspark aber auch die bestehenden und geplanten Gewerbeflächen im Grossraum Zürich nicht konkurrenzieren.

Insgesamt konnten mit dem Bund Lösungen gefunden werden, die eine gute Grundlage für Aufbau und Betrieb des Innovationsparks bilden. Die Rahmenbedingungen sind nach wie vor anspruchsvoll, der Rahmenvertrag schafft jedoch Bedingungen, die aus heutiger Sicht die angestrebte Entwicklung des Innovationsparks ermöglichen. Wichtig ist dabei auch, dass die Stiftung Innovationspark Zürich und die IPZ Property AG in die Verhandlungen eingebunden waren und dem Verhandlungsergebnis zustimmten. Diese beiden Organisationen spielen eine zentrale Rolle beim Aufbau und Betrieb des Innovationsparks. Der Rahmenvertrag IPZ trägt den kantonalen Interessen Rechnung.

Der Rahmenvertrag IPZ (in der Fassung vom 1. April 2022) kann genehmigt werden, und die Volkswirtschaftsdirektion ist zu ermächtigen, den Rahmenvertrag IPZ für den Kanton Zürich zu unterzeichnen. Die Volkswirtschaftsdirektion ist sodann zu beauftragen, bis Ende April 2022 mit dem Bund einen Musterbaurechtsvertrag und gestützt darauf mit der IPZ Property AG einen Musterunterbaurechtsvertrag auszuarbeiten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Rahmenvertrag Innovationspark Zürich (Rahmenvertrag IPZ) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Zürich (in der Fassung vom 1. April 2022) wird genehmigt. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, den Rahmenvertrag für den Kanton Zürich zu unterzeichnen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, bis Ende April 2022 mit dem Bund gestützt auf den Rahmenvertrag IPZ einen Musterbaurechtsvertrag und gestützt darauf mit der IPZ Property AG, Dübendorf, einen Musterunterbaurechtsvertrag auszuarbeiten.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die folgenden Handlungen im Namen des Kantons selbstständig und im Namen des Kantons vorzunehmen:

- die Baurechte für die Baufelder beim Bund abzurufen,
- die Baurechtsverträge mit dem Bund und die Unterbaurechtsverträge mit der Unterbaurechtsnehmerin IPZ Property AG zu unterzeichnen.

IV. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, die notwendigen Prozesse für die Abwicklung der Vertragsverhältnisse mit dem Bund und mit der IPZ Property AG zu etablieren, ein Vertragscontrolling aufzubauen und dem Regierungsrat regelmässig Bericht über die abgeschlossenen Verträge zu erstatten.

V. Mitteilung an die Spezialkommission Innovationspark des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli