

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

491. Baurechtsmodell, Konditionen für künftige Baurechtsverträge mit den kantonalen Spitälern

Ausgangslage und Fragestellung

2017 und 2018 beschloss der Kantonsrat das sogenannte Baurechtsmodell für das Universitätsspital Zürich, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Vorlagen 5198, 5259, 5391 und 5392). Gemäss diesem Modell räumt der Kanton den erwähnten Anstalten Baurechte für die von ihnen für die Erfüllung des gesetzlichen Zweckes benötigten Grundstücke ein (§ 22 Gesetz über das Universitätsspital Zürich [USZG, LS 813.15], § 22 Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich [PUKG, LS 813.17], § 21 Gesetz über das Kantonsspital Winterthur [KSWG, LS 813.16] und § 21 Gesetz über die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland [ipwG, LS 813.18]).

Gemäss den Übergangsbestimmungen zu den Gesetzesänderungen werden die zum Zeitpunkt der Einräumung der Baurechte auf den betroffenen Grundstücken stehenden Bauten und Anlagen zu Buchwerten übertragen (Ziff. I USZG, § 28 PUKG, Ziff. I KSWG, § 27 ipwG). In der Weisung zum KSWG wird weiter ergänzt, dass für die Baurechtszinsbemessung auf den Buchwert des Landes und den internen Zinssatz des Kantons abgestellt wird. In der Folge wurden diejenigen Immobilien, welche die erwähnten Anstalten zum Zeitpunkt der Einführung des Baurechtsmodells bereits nutzten, zu diesen Konditionen im Baurecht übertragen.

Diese zum Zeitpunkt der Verselbstständigung gemäss den Übergangsbestimmungen gewährten Baurechte auf der Grundlage des Buchwertes und des internen Zinssatzes entsprechen nicht den Konditionen, die auf dem freien Markt gegolten hätten. Es stellt sich daher die Frage, ob die erwähnten Konditionen auch für künftigen Raumbedarf zur Anwendung kommen. Aufgrund der systematischen und der historischen Auslegung der genannten Gesetze ist diese Frage zu verneinen: Hätte man die Vorzugskonditionen für immer gewähren wollen, so hätte man sie nicht in den Übergangsbestimmungen, sondern im ordentlichen Gesetzestext festgehalten. Die Frage ist zudem im Kontext der Entstehungsgeschichte des Baurechtsmodells zu beantworten. Dessen Anlass war die ab 2012 geltende Spitalfinanzierung, welche die Verstärkung des Effizienz- und Qualitätswettbewerbs unter den Listenspitälern bezweckte. Die kantonalen Spitalanstalten sollten damit zu selbstständig handelnden Unter-

nehmen werden, die über sämtliche Produktionsmittel eigenständig entscheiden können. Daher wurde ihnen mit dem Baurechtsmodell das Eigentum an den Bauten übertragen (Vorlage 5198, Weisung, Ziff. 1). Vor diesem Hintergrund leiten sich zwei massgebende Grundsätze für die Gestaltung künftiger Baurechte im Baurechtsmodell ab:

- Grundsatz der gleich langen Spiesse: Die kantonalen Spitäler sollen gegenüber den übrigen Listenspitälern in finanzieller Hinsicht nicht bevorzugt werden.
- Grundsatz der Autonomie: Die kantonalen Spitäler sollen im Rahmen des Gesetzes eine möglichst grosse Autonomie gegenüber dem Kanton haben.

Die kantonalen Spitäler werden durch die bisherigen Konditionen begünstigt. Dies ist mit dem Grundsatz der «gleich langen Spiesse» bzw. mit dem beabsichtigten Wettbewerb unter den Spitälern nicht zu vereinbaren. Die anlässlich der Einführung des Baurechtsmodells angewendeten Konditionen sind somit sowohl aufgrund der Rechtsgrundlagen als auch der Wettbewerbssicht für künftige Baurechte nicht mehr anwendbar.

Varianten und Grundsatzentscheid

Für die konkrete Ausgestaltung künftiger Baurechte an kantonale Spitäler haben Vertretende der Finanzdirektion, der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion mehrere Varianten geprüft:

- Variante 1: Veräusserung mittels Bieterwettbewerb mit sämtlichen Interessentinnen und Interessenten (Variante 1a) oder nur mit Spitalnutzenden (Variante 1b).
- Variante 2: Die kantonalen Spitäler haben Vorrang gegenüber externen Interessentinnen und Interessenten. Das Baurecht wird zu Marktkonditionen abgegeben.
- Variante 3: Neben dem Vorrang gemäss Variante 2 werden den kantonalen Spitälern finanzielle Erleichterungen gewährt. Sie müssen z. B. eine allfällige Landabwertung, die sich aus der Spitalnutzung ergibt, nicht selbst tragen.

Es entspricht der gesetzgeberischen Absicht des Baurechtsmodells, dass den kantonalen Spitälern eine Priorität bei der Zuteilung von Baurechten eingeräumt wird. Dies ist insbesondere bei Grundstücken der Fall, die der Kanton noch vor der Verselbstständigung im Sinne eines vorsorglichen Landerwerbs mit der Bestimmung eines späteren Spitalbaus in das kantonale Finanzvermögen erworben hatte. Daher fällt die Variante 1 ausser Betracht. Eine finanzielle Begünstigung wie z. B. die Übernahme der Grundstücksabwertung ist aufgrund des Grundsatzes der «gleich langen Spiesse» abzulehnen und wäre zudem als Einnahmeverzicht ausgabenrechtlich von der zuständigen Instanz zu bewilligen. Es ist daher auch die Variante 3 grundsätzlich abzulehnen. Dieses Ergebnis drängt

sich zudem durch den Vergleich mit den Nutzenden im Mietermodell auf. Gemäss Handbuch für Rechnungslegung (HBR) ist ein Minderwert von derjenigen Verwaltungsstelle zu tragen, für die das Grundstück erworben wurde (HBR Ziff. 3.2.13.4).

Dementsprechend sollten die Baurechte künftig nach der Variante 2 ausgestaltet werden. Der Vorrang bei der Zuteilung entspricht der gesetzgeberischen Absicht des Baurechtsmodells. Die Anwendung von Marktkonditionen ist aufgrund des Wettbewerbs mit den anderen Listenspitälern angezeigt. Ein Baurecht entspricht den Marktkonditionen, wenn der Verkehrswert des Baulandgrundstückes zu einem marktüblichen Baurechtszinssatz verzinst wird und der Baurechtsnehmer für die bestehenden Bauten und Anlagen dem Baurechtsgeber den Verkehrswert bezahlt. Vermindert sich der Verkehrswert des Grundstückes durch die Spitalnutzung (z. B., weil es von einer Industrie- und Gewerbezone in eine Zone für öffentliche Bauten umgezont wird), wird diese Abwertung zudem durch die Anstalt als Baurechtsnehmerin getragen.

Dennoch können bei vereinzelt Arealen Ausnahmen vom Grundsatz gemäss Variante 2 (Abgabe des Baurechts zu Marktkonditionen) angezeigt sein. Entsprechende Ausnahmen sind durch die zuständige Instanz mittels Einnahmeverzicht oder Dotationskapitalerhöhung zu bewilligen (§§ 29 und 48 Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]).

Anwendbarkeit der geltenden spitalgesetzlichen Regelungen zu Baurechten

In den Spitalgesetzen (z. B. § 22 USZG) gibt es bereits Regelungen zu Baurechten. Diese gesetzlichen Regelungen gelten zur Sicherstellung des Stammareals nach wie vor. Das heisst, dass das Baurecht an denjenigen Grundstücken vorzeitig endet, die für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und des Leistungsauftrags des Spitals nicht mehr benötigt werden (siehe z. B. § 22 Abs. 3 USZG), und dass die Übertragung eines Baurechts auf Dritte nur in Ausnahmefällen zulässig ist und der Genehmigung durch den Regierungsrat und den Kantonsrat unterliegt (siehe z. B. § 22 Abs. 4 USZG).

Sonderfrage: Erwerb von Grundstücken

Erwerb von Grundstücken von Dritten durch die kantonalen Spitäler

Ein massgebender Faktor bei der Variantenwahl ist die Frage, ob die kantonalen Spitäler neben den Baurechten des Kantons von Dritten Grundeigentum erwerben können. Die Spitalgesetze regeln unter dem jeweiligen Titel «Mittel» nur die Baurechte. In Bezug auf die Möglichkeit, von Dritten Grundeigentum erwerben zu können, enthalten die Spitalgesetze keine Regelung.

Mit der neuen Spitalfinanzierung sollten die kantonalen Spitäler zu selbstständigen Unternehmen werden. Sie sollten über sämtliche Produktionsmittel eigenständig entscheiden. Daher ist es angezeigt, dass sie ausserhalb der Baurechte des Kantons Grundeigentum erwerben können.

Veräusserung von Grundstücken durch den Kanton

Daneben stellt sich die Frage, ob der Kanton anstelle der Einräumung eines Baurechts auch Grundstücke an die kantonalen Spitalanstalten veräussern kann.

Da das Baurechtsmodell nach Ansicht des Regierungsrates in erster Linie ein Instrument zur Sicherung der bisherigen Standorte darstellt, sollen Grundstücke zur Arrondierung eines Stammareals weiterhin im Baurecht abgegeben werden. In § 22 USZG kommt dies klar zum Ausdruck, wonach sich die Baurechte auf die benötigten Grundstücke im «Hochschulquartier Zürich Zentrum» beziehen. Handelt es sich hingegen um ein peripher gelegenes Grundstück, kann der Kanton den Spitalanstalten ein solches auch direkt zum Verkehrswert verkaufen. Voraussetzung ist, dass die Nutzung für Spitalzwecke ausgewiesen ist. Analog zu den Verkäufen an die Gemeinden (vgl. RRB Nr. 704/2016) sind in der Regel Vorkehrungen für den Fall des Wiederverkaufes zu treffen, wie namentlich ein Gewinnanteilsrecht.

Auf Antrag der Baudirektion, der Finanzdirektion und der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Künftige Baurechte im Baurechtsmodell für kantonale Spitäler werden zu Marktkonditionen nach Variante 2 im Sinne der Erwägungen abgeschlossen.

II. Das Immobilienamt wird beauftragt, die Baurechtsverträge gemäss Dispositiv I abzuschliessen und der zuständigen Instanz zur Genehmigung vorzulegen.

III. Mitteilung an das Universitätsspital Zürich, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, das Kantonsspital Winterthur, die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland sowie an die Finanzdirektion, die Gesundheitsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli