

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 6. Juli 2016

Gesundheits- und Umweltdepartement, Diverse Darlehen an private gemeinnützige Institutionen des Gesundheits- und Alterswesens, Rückwirkende Ergänzung der Darlehensverträge mit einer Forderungsverzichtsklausel, Delegation der Zuständigkeit an den Stadtrat

A) Ausgangslage und Zweck der Vorlage

Die Stadt Zürich hat in der Vergangenheit verschiedenen privaten gemeinnützigen Institutionen im Bereich Gesundheit und Alter unverzinsliche, grundpfandrechlich sichergestellte und nur bedingt rückzahlungspflichtige Darlehen ausgerichtet. Die bedingte Rückzahlungsverpflichtung (namentlich bei Zweckentfremdung) ist in der Regel vertraglich vereinbart. Die Darlehen wurden als Investitionsbeihilfen zum Erwerb von Grundstücken oder für die Erstellung, Erweiterung sowie Sanierung von Spitälern, Kliniken, Rehabilitationseinrichtungen, Pflege- und Altersheimen gewährt. Das zur Sicherung des Darlehens eingetragene Grundpfandrecht bleibt unbefristet bestehen. Muss die Liegenschaft nach Jahrzehnten erneuert, renoviert oder umgebaut werden, kann das eingetragene Grundpfandrecht für die Eigentümerin bei der Aufnahme der notwendigen Mittel auf dem Kapitalmarkt hinderlich sein, da die Stadt als Gläubigerin für die weitere Mittelaufnahme bei Dritten, deren Forderungen vorrangig sichergestellt werden sollen, jeweils ihr Einverständnis erteilen muss. Zudem sind die städtischen Darlehen in der Bilanz der Schuldnerin als Verbindlichkeiten auszuweisen, was die Passivseite der Bilanz entsprechend belastet. Die Institutionen gelangen daher in solchen Fällen regelmässig mit der Bitte an die Stadt Zürich, das Grundpfandrecht zu löschen und auf die Forderung ganz oder teilweise zu verzichten.

Mit dieser Vorlage soll der Stadtrat ermächtigt werden, unter gewissen Voraussetzungen vom Gemeinderat bewilligte Darlehen im Bereich Gesundheit und Alter mit einer rückwirkenden Forderungsverzichtsklausel zu ergänzen, sodass die namentlich für den Zweckentfremdungsfall vorbehaltene Rückzahlungspflicht nach vollständiger Abschreibung als erloschen erklärt und die Grundpfandsicherheit gelöscht werden kann. Mit diesem Schritt soll den privaten Institutionen die Aufnahme von neuen Investitionsmitteln erleichtert werden, um ihre gemeinnützige Arbeit weiterhin erfüllen zu können. Zudem liegt es auch im Interesse der Stadt Zürich, dass die Institutionen die für ihre Investitionsvorhaben notwendigen Finanzmittel auf dem privaten Kapitalmarkt beschaffen und nicht mit Finanzierungsgesuchen an die Stadt herantreten müssen.

B) Darlehenspraxis der Stadt Zürich im Gesundheits- und Altersbereich bis 2010

Entsprechend der seinerzeitigen, konstanten Praxis der Stadt Zürich wurden Unterstützungsleistungen an private Institutionen, die den Charakter von Investitionsbeiträgen haben, über Jahrzehnte hinweg als Darlehen ausgerichtet. Den Darlehensempfängerinnen wurde je nach individueller Situation ein reduzierter Zinssatz auferlegt oder die Amortisation aufgeschoben oder es wurde ganz auf eine Verpflichtung zur Zins- und Amortisationszahlung verzichtet. In all diesen Fällen handelt es sich um Subventionen, d. h. um geldwerte Vorteile, die an Private gewährt werden, um die Erbringung freiwilliger Leistungen, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten. Die Darlehen wurden jeweils grundpfandrechlich gesichert. Obwohl bei einem Darlehen die Rückzahlungspflicht eigentlich inhärent ist, wird auch für die Subventionen in der Form zinsloser, u. a. nur bei Zweckänderung rückzahlbarer Subventionen die Darlehensform gewählt, um dessen Zweckentfremdung wirksam zu verhindern (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Rz. 752). Da

es der Stadt Zürich – im Gegensatz zum Kanton – an einer spezifischen gesetzlichen Grundlage fehlt, die Rückforderung im Falle der missbräuchlichen oder zweckfremden Verwendung der Mittel durch die Subventionsempfängerin durchzusetzen, muss dies über den Umweg der Grundpfandrechtlichen Sicherstellung gewährleistet werden. Sie bietet eine einfache Möglichkeit zur Sicherung und Durchsetzung der städtischen Ansprüche. Nicht zuletzt wird damit auch verhindert, dass eine aus Steuergeldern mitfinanzierte Liegenschaft in einem späteren Zeitpunkt unter Aufgabe der Zweckbindung mit Gewinn verkauft wird und dieser allein der privaten Verkäuferschaft verbleibt.

Im Gegensatz zu regulären Darlehen besteht bei nicht zu amortisierenden und nur bedingt rückzahlungspflichtigen Darlehen kein Enddatum, auf das hin die Gegenleistung der Darlehensnehmerin als erbracht gilt. Es besteht im Gegenteil eine längerdauernde Verpflichtung, die Liegenschaft im Interesse der Allgemeinheit zu betreiben. Diese kann als Gegenleistung auf den Verzicht von Zins- und Amortisationszahlungen betrachtet werden. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid vom 24. Oktober 2001 (VB.2001.00036) betreffend Rückforderung von kantonalen Investitionsbeiträgen nach der Schliessung des Regionalspitals Richterswil festgehalten, dass eine Pfandhaft von 38 Jahren noch keine unstatthafte Dauerbelastung sei (Erw. 2b/ff). Kommt allerdings der Lebenszyklus der Liegenschaft an sein Ende und ist eine Renovation oder gar Erneuerung notwendig, hindert das Grundpfand oft die Eigentümerschaft, die dafür notwendigen finanziellen Mittel aufzunehmen (s. Ausführungen in Abschnitt A). In solchen Fällen gelangt die Darlehensnehmerin oftmals mit dem Gesuch an die Stadt, es sei die bedingte Rückzahlungsverpflichtung aufzuheben und das Grundpfand zu löschen. Bei Liegenschaften wird gewöhnlich von einem Erneuerungsbedarf nach rund 30 Jahren ausgegangen, insbesondere bei intensiv genutzten Objekten wie beispielsweise Spitälern, Kliniken und Alters- oder Pflegeheimen. Dementsprechend werden in der Anlagebuchhaltung solcher Institutionen die Investitionen auf 30 Jahre oder mit 3 ⅓ Prozent pro Jahr abgeschrieben. Gestützt darauf hat die Stadt Zürich in den 80er-Jahren für ausgewiesene Einzelfälle eine Praxis entwickelt, wonach sich die Darlehensforderung jährlich automatisch um 3 ⅓ Prozent und somit nach 30 Jahren auf null Franken reduziert. Damit erlischt nach 30 Jahren die bedingte Rückzahlungsverpflichtung und das Grundpfand kann in der Folge im Grundbuch ebenfalls gelöscht werden. In vereinzelt Fällen wurde diese Möglichkeit auch nachträglich beschlossen, so etwa bei: Stiftung St. Peter und Paul, Darlehen Neubau Altersheim Werdgässchen und Darlehen Haus zur Stauffacherin (GR Nr. 2003/57), Verein Altersgerechtes Wohnen Wollishofen, Darlehen Altersheim Tannenrauch und Verein Diakoniewerk Bethanien, Darlehen Krankenhaus Bethanien (GR Nr. 2004/544), Stiftung Reformiertes Alterswohnheim Enge, Darlehen Altersheim Bürglistrasse (GR Nr. 2006/78), Verein Altersheim Im Ris (GR Nr. 2008/473, zwischenzeitlich ganz getilgt) und Verein Wohnpflegeheime Schwamendingen (GR Nr. 2010/49, zwischenzeitlich ganz getilgt).

Aufgrund des Grundsatzes der Parallelität der Formen muss bei allen vom Gemeinderat gewährten Darlehen, die keine solche Forderungsverzichts-klausel enthalten, eine nachträgliche Ergänzung der Darlehensbestimmungen mit einer rückwirkenden Forderungsverzichts-klausel wiederum vom Gemeinderat beschlossen werden (Saile/Burgherr/Loretan, Fn. 1224). Bei den seinerzeit vom Gemeinderat bewilligten Darlehen müssen die Darlehensbedingungen demzufolge wiederum vom Gemeinderat abgeändert respektive mit der Forderungsverzichts-klausel ergänzt werden. Dabei ist allerdings die im Jahr 2002 beschlossene Teilrevision der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) und die damit einhergehende Änderung der finanzrechtlichen Kompetenzen zu beachten. Seither ist der Stadtrat gemäss Art. 41 lit. q GO für Darlehen bis Fr. 2 000 000.– (zuvor bis Fr. 1 000 000.–) zuständig. Bei diesen liegt die Zuständigkeit für eine allfällige Einführung einer Forderungsverzichts-klausel somit bereits heute beim Stadtrat (Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 90, Fn. 139).

C) Geänderte innerkantonale Zuständigkeitsordnung im Gesundheitswesen und neue Finanzierungsmechanismen; Auswirkungen auf die Darlehenspraxis

Bundesweit hat ab 2011/12 in der Pflege- wie der Spitalfinanzierung der Wechsel von der Objekt zur Subjektfinanzierung stattgefunden (Art. 25a und 49 des Krankenversicherungsgesetzes [KVG; SR 832.10]; Neuordnung der Pflegefinanzierung und Einführung der Fallpauschalen in den Spitälern). Der Kanton Zürich nahm dies zum Anlass, die Zuständigkeiten und Finanzierungsmechanismen im Kanton neu zu ordnen. Neu wurde der Kanton alleine für die Spitalplanung und -finanzierung zuständig (Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz [SPFG; LS 813.20]). Die Gemeinden wurden von der Pflicht befreit, sich an der Spitalfinanzierung zu beteiligen. Dafür wurden sie ausschliesslich zuständig für die Langzeitpflege (Pflegegesetz; LS 855.1). Zudem führte der Kanton auch für diesen Bereich die Subjektfinanzierung ein (ähnlich wie im Akutbereich). Neu zahlen die Gemeinden für jeden Pfl egetag entsprechend der jeweiligen Pflegestufe einen Kostenbeitrag für ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Diese deckt auch einen Anteil der Kosten der baulichen Infrastrukturkosten ab. Die Abkehr von der defizitorientierten Subventionierung hin zur Deckung der jeweiligen Pflegekosten inklusive des Infrastrukturanteils erforderte auch eine Neuausrichtung der Darlehenspraxis. Darlehen sollen in der Regel nur noch verzinslich und nach Möglichkeit rückzahlbar vereinbart werden. Im Normalfall soll eine Laufzeit bis maximal 30 Jahre (jährliche Amortisation von 3 ⅓ Prozent) angestrebt werden. Dies insbesondere im Bereich der Langzeitpflege, da andernfalls Infrastrukturkosten einzelner Institutionen doppelt «abgegolten» werden und der Wettbewerb der privaten Heime verzerrt würde. Damit stellt sich auch die vorstehend geschilderte Problematik nicht mehr, da diese zurückbezahlt werden und damit einen Endtermin haben.

D) Delegation und Einzelfallprüfung

Die in der Vergangenheit zinslos gewährten Darlehen mit bedingter Rückzahlungspflicht im Bereich des Gesundheits- und Alterswesens sind praktisch alle vom Gemeinderat ausgerichtet worden. Zu deren nachträglichen Ergänzung ist formell wiederum der Gemeinderat zuständig (abgesehen von den erwähnten Fällen, in denen die finanzrechtliche Kompetenz geändert hat), auch wenn der Buchwert lediglich noch einen Franken beträgt. Die dafür notwendigen Verfahrensschritte für jeden Einzelfall nehmen erfahrungsgemäss längere Zeit in Anspruch. Die Darlehensempfängerinnen gehen jedoch davon aus, dass sie die Verpflichtungen der Darlehenshingabe erfüllt haben. Zum Erhalt und Unterhalt ihrer Bauten sind sie oft auf zusätzliche Mittel angewiesen. Dies, weil der Wechsel zur vollständigen Abgeltung der Pflegekosten inklusive Infrastrukturkosten erst wenige Jahre zurückliegt. Meist fehlt genügend Eigenkapital, um die notwendigen Mittel zu beschaffen. Zudem benötigen die privaten Institutionen die neuen Mittel in der Regel relativ bald, da ihre Investitionsplanung bezüglich der Entlassung der Pfandhaft von einer blossen Formalität ausgeht. Dass diese Darlehen auch in der städtischen Buchhaltung in der Regel mit einem durch die haushaltrechtlich vorgegebenen Abschreibungen von jährlich zehn Prozent des jeweiligen Restbuchwerts reduzierten Buchwert bzw. einem Promemoria-Franken geführt werden, bestärkt die Privaten ebenfalls in der falschen Ansicht, die Aufhebung des Pfandes bzw. der Forderungsverzicht sei lediglich eine einfache Formalität. Faktisch steht aus Sicht der Darlehensnehmenden lediglich ein Entscheid über den Weiterbestand des Buchwerts von einem Franken zur Diskussion. Korrekterweise ist jedoch die Höhe des ursprünglichen Kapitalsaldos (Forderung der Stadt gegenüber den Darlehensnehmenden) für die finanzrechtliche Zuständigkeit seitens Stadt Zürich massgebend. Zudem hat der Gemeinderat, wie zuvor aufgezeigt, in der Sache ein Darlehen mit dem Charakter eines Investitionsbeitrags gewährt, das namentlich im Zweckentfremdungsfall zurückzuzahlen ist. In der Regel wollen die Gesuchsteller die ursprüngliche Zweckbestimmung weiterführen. Und es ist gerade Ziel ihrer Bemühungen, diese Zweckerfüllung längerfristig aufrechtzuerhalten. Ziel und Zweck des ursprünglichen

Beschlusses sollen daher gar nicht tangiert, sondern im Gegenteil perpetuiert werden. Trotzdem muss der ursprüngliche Gemeinderatsbeschluss aus den vorstehend dargelegten formellen Gründen angepasst, d.h. mit der Möglichkeit der rückwirkenden Einführung der Forderungsverzichts-Regelung von $3\frac{1}{3}$ Prozent pro Jahr ergänzt werden. Um dem Bedürfnis nach kürzeren Entscheidungsfristen entgegenzukommen, soll der Gemeinderat seine Zuständigkeit zur Prüfung und zum Entscheid über den Verzicht auf die bedingte Rückzahlungsverpflichtung von Darlehensnehmern unter gewissen Rahmenbedingungen an den Stadtrat delegieren.

Im Rahmen einer Einzelfallprüfung werden bei jedem Gesuch die nachfolgenden Bedingungen geprüft:

- *Gesuchstellerin*: Nur private gemeinnützige Institutionen des Gesundheits- und Altersbereichs, auf die die in Abschnitt C erwähnte Gesetzesänderung zutrifft, können die rückwirkende Einführung einer Forderungsverzichtsklausel beantragen.
- *30 Jahre plus*: Gestützt auf die anerkannte Praxis in der Immobilienanlagebuchhaltung und der gerichtlichen Feststellung, dass auch längerdauernde Zweck- und Rückzahlungsbestimmungen zulässig sind, ist von einem Investitionszyklus von rund 30 Jahren auszugehen. Entsprechend können Gesuche im Regelfall erst nach Ablauf von 30 Jahren nach Auszahlung gestellt werden. In speziell begründeten Fällen kann ein Gesuch bereits früher gestellt werden, wobei dann die Forderung nur anteilig erlassen wird.
- *Nachgewiesene, konkrete Nachteile*: Es liegt ein konkretes Investitionsprojekt vor, das die Aufnahme zusätzlicher Fremdmittel erfordert und das städtische Grundpfand erschwert dabei die Kapitalaufnahme bei Dritten nachweislich.
- *Zweckbestimmung*: Die (grundpfandrechtl. gesicherte) Zweckbindung ist bisher eingehalten worden und die Liegenschaft wird (aufgrund des konkreten Investitionsprojekts) für einen weiteren Nutzenzyklus im öffentlichen Interesse verwendet.
- *Koordination mit anderen Gemeinwesen*: Haben weitere Gemeinwesen analoge Darlehen gewährt, so müssen diese ebenfalls einem Forderungsverzicht in gleichem Verhältnis zustimmen.

Bei den Darlehen gemäss Beilage soll der Stadtrat vom Gemeinderat ermächtigt werden, nach einer einzelfallweisen Prüfung begründeter Gesuche der Darlehensempfängerinnen, die Forderungsverzichtsklausel von jährlich $3\frac{1}{3}$ Prozent rückwirkend anzuwenden. Es handelt sich um 13, in der Beilage detailliert aufgeführte Darlehen mit einem Kapitalsaldo (Höhe der bedingten Forderung der Stadt gegenüber den Darlehensnehmenden) von insgesamt Fr. 72 585 651.– mit einem Restbuchwert von total Fr. 996 870.– (Stand: 31. Dezember 2015).

Bei Gesuchen, die Darlehen betreffen, deren Laufzeit noch nicht 30 Jahre beträgt, soll die Forderungsverzichtsklausel ausnahmsweise bei Vorliegen besonderer Gründe anteilig (pro rata) angewendet werden können. Bei einem Darlehen, bei dem beispielsweise vor 20 Jahren die erste Auszahlung vorgenommen wurde, könnte der Stadtrat einen Forderungsverzicht von 20 Raten zu $3\frac{1}{3}$ Prozent bzw. total $66\frac{2}{3}$ Prozent beschliessen. Das Darlehen bliebe so noch weitere 10 Jahre bestehen und würde in der Folge während weiterer 10 Jahre jeweils um $3\frac{1}{3}$ Prozent pro Jahr reduziert. Das Grundpfandrecht könnte zudem auf Verlangen sofort um zwei Drittel reduziert werden, der restliche Drittel wiederum nach Ablauf der verbleibenden 10 Jahre.

E) Forderungsverzicht und Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt

Würde bei allen 13 Darlehensgeschäften im Bereich Gesundheit und Alter Gesuche um rückwirkende Anwendung der 3 1/3-Prozent-Klausel eingehen und diesen durch den Stadtrat entsprochen, so ergäbe sich ein bedingter Forderungsverzicht in der Summe von höchstens Fr. 72 585 651.–. Bedingt deshalb, weil eine Rückforderung durch die Stadt ohnehin nur möglich wäre, wenn die von der Stadt mitfinanzierten Objekte beispielsweise zweckentfremdet würden, wovon jedoch nicht ausgegangen werden kann.

Effektiv belastet würde der städtische Finanzhaushalt aber aufgrund der bereits in der Vergangenheit vorgenommenen Abschreibungen lediglich durch die sofortige Abschreibung des Restbuchwerts der jeweiligen ganz oder teilweise erlassenen Einzelforderung. Weil nur noch vier Positionen einen über den Promemoria-Wert hinausgehenden Buchwert aufweisen, würde sich insgesamt ein Abschreibungsbedarf von höchstens Fr. 996 870.– (Stand: 31. Dezember 2015) zulasten der Laufenden Rechnung ergeben. Da jedoch die Prüfung auf Gesuch einzelfallweise erfolgt und die erwähnten Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, erstreckt sich dieser auf einen zurzeit nicht abschätzbaren längeren Zeitraum. Zurzeit sind beim Gesundheits- und Umweltdepartement drei Gesuche von Institutionen mit je einem noch abzuschreibenden Promemoria-Wert hängig.

F) Zuständigkeit

Nachdem der Gemeinderat die betreffenden 13 Darlehen in der derzeitigen finanzrechtlichen Kompetenz von Fr. 2 000 000.– bis Fr. 20 000 000.– bewilligt hat, ist er entsprechend dem Grundsatz der Parallelität der Formen auch für die Abänderung der damals festgelegten Bedingungen zuständig. Der Gemeinderat kann diese Befugnis an den Stadtrat delegieren, da die Darlehensgeschäfte auf einer der Weisung angefügten Liste detailliert aufgeführt, die Entscheidungskriterien bestimmt und die (grösstmöglichen) finanziellen Auswirkungen beziffert sind (Saile/Burgherr/Loretan, Rz. 650 ff.).

G) Abschreibung allfälliger Restbuchwerte und Budgetnachweis

Bei den erwähnten 13 Darlehen mit einem Restbuchwert von insgesamt Fr. 996 870.– sind vier Darlehen noch nicht auf einen Promemoria-Franken abgeschrieben und weisen (Stand: 31. Dezember 2015) jeweils Restbuchwerte zwischen rund Fr. 12 000.– und Fr. 444 000.– aus. Da nicht vorhersehbar ist, ob oder wann ein Gesuch um Forderungsverzicht gestellt oder eingehen und allenfalls bewilligt wird, ist die Abschreibung der Restbuchwerte nicht ordentlich budgetierbar. Um nach einer Zustimmung des Stadtrats zu einem Gesuch um Forderungsverzicht auch den buchhalterischen Vollzug zeitnah abwickeln zu können, soll ein allfälliges Überschreiten des Budgetkredits direkt mit dem Rechnungsabschluss begründet werden können.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Der Stadtrat wird ermächtigt, Gesuche um Einführung einer rückwirkenden Forderungsverzichtsklausel bei den vom Gemeinderat beschlossenen 13 Darlehen gemäss Beilage unter den in den Erwägungen angeführten Voraussetzungen (Erwägung D) einzelfallweise zu prüfen und zu beschliessen, die Forderungen entsprechend zu reduzieren und die als Sicherheit dienenden Grundpfandrechte im reduzierten Umfang löschen zu lassen oder abzutreten.**
- 2. Ein allfälliges Überschreiten des Budgetkredits in Zusammenhang mit der Abschreibung von Restbuchwerten kann direkt mit dem Rechnungsabschluss begründet werden.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

