

Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2025

6005

Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Verpflichtungskredits zur Finanzierung des Neubaus Mitte 1 und 2 des Universitäts- spitals Zürich; Erhöhung des Dotationskapitals

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2025,

beschliesst:

I. Für die Finanzierung des Neubaus Mitte 1 und 2 des Universitäts-
spitals Zürich wird ein Verpflichtungskredit von Fr. 690 000 000 zulasten
der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akut-
versorgung und Rehabilitation, bewilligt.

II. Der Regierungsrat wird ermächtigt, das Fremdkapital bis zu einer
Eigenkapitalquote des Universitätsspitals Zürich von 60% in Dotations-
kapital umzuwandeln.

III. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Bericht

Gemäss § 24 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG, LS 813.15) darf das Universitätsspital Zürich (USZ) in dem in der Eigentümerstrategie festgelegten Rahmen Fremdmittel aufnehmen. Das USZ erfüllt seine Kapitalbedürfnisse deshalb grundsätzlich mittels Aufnahme von langfristigen Finanzverbindlichkeiten (auch «Bonds» bzw. «Anleihen» genannt) selbstständig am Kapitalmarkt und ist vom kantonalen Tresorerieverbund ausgenommen.

Das letzte Mal war das USZ Ende August 2024 am Kapitalmarkt tätig. Die Indikationen für eine gleich lange Anleihe des Kantons zum gleichen Zeitpunkt haben ergeben, dass der Kanton eine entsprechende Anleihe zum gleichen Zeitpunkt 0,77% günstiger hätte aufnehmen kön-

nen. Bezogen auf eine Anleihensumme von 100 Mio. Franken beträgt die Differenz in jährlichen Zinskosten somit 0,77 Mio. Franken. Dabei ist für den Fremdkapitalgeber kein grundsätzlich höheres Risiko ersichtlich: Beim USZ handelt es sich gemäss § 1 USZG um eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts, die während der Geltungsdauer des USZG Bestand hat und bei einer Aufhebung dieses Gesetzes mit Aktiven und Passiven an den Kanton zurückfiele. Sie kann nicht wie eine Aktiengesellschaft gemäss Obligationenrecht Konkurs gehen (Art. 2 Abs. 2 Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947 [SR 282.11]). Zudem ist sie in der Rechnung des Kantons konsolidiert, womit die vom USZ direkt aufgenommenen Anleihen wie die vom Kanton aufgenommenen Anleihen in der gleichen Bilanzposition «langfristige Finanzverbindlichkeiten» der konsolidierten Rechnung erscheinen.

Für die Finanzierung des sich im Bau befindenden Neubaus Mitte 1 und 2 rechnet das USZ insgesamt mit einem Bedarf an zusätzlichen langfristigen Finanzverbindlichkeiten von 820 Mio. Franken. Davon sollen 690 Mio. Franken direkt durch den Kanton finanziert werden. Dabei wird derzeit von folgender jährlichen Stückelung und Dauer ausgegangen, wobei Zeitpunkt, Laufzeit und Stückelung gemäss konkreten Bedürfnissen noch ändern können:

- 2026: 150 Mio. Franken bis etwa 2034
- 2027: 150 Mio. Franken bis etwa 2037
- 2028: 120 Mio. Franken bis etwa 2038
(Refinanzierung Anleihe 120 Mio. Franken 2018–2028)
- 2029: 150 Mio. Franken bis etwa 2039
- 2030: 120 Mio. Franken bis etwa 2040

Die am Kapitalmarkt ausstehenden Anleihen (150 Mio. Franken, 2024–2032, 1,5%; 150 Mio. Franken, 2024–2036, 1,65%) sind am Kapitalmarkt zu refinanzieren.

Ausgehend von der obgenannten Zinsdifferenz zwischen einer Aufnahme der entsprechenden Anleihen durch das USZ im Vergleich zum Kanton ist bei einer Aufnahme durch den Kanton von einer Verbilligung der Fremdkapitalaufnahme während der gesamten Laufzeit von insgesamt rund 51 Mio. Franken auszugehen. Die konsolidierte Rechnung des Kantons ist deshalb von dieser Zinsdifferenz zu entlasten, d. h., die notwendigen langfristigen Finanzverbindlichkeiten sind durch den Kanton aufzunehmen und dem USZ als Darlehen zur Verfügung zu stellen. Die Finanzdirektion begibt dazu nach eigenem Ermessen eine entsprechende Anleihe oder holt eine schriftliche Indikation für eine Anleihe bei der Zürcher Kantonalbank ein («synthetische Anleihe»). Die Kon-

ditionen der neuen Anleihe oder der Indikation zuzüglich einer Marge von 0,25% kommen für das Darlehen an das USZ zur Anwendung. So mit schlägt sich rund $\frac{2}{3}$ der erwähnten Entlastung im Einzelabschluss des USZ nieder. Des Weiteren wird dadurch auch die Finanzierung des sich im Bau befindenden Neubaus Mitte 1 und 2 insgesamt gesichert, da der Kanton die entsprechende zusätzliche Verschuldung am Kapitalmarkt erhalten wird, während die für das USZ am Kapitalmarkt zur Verfügung stehenden Limiten (und entsprechenden Preise) nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden können. In der konkreten Umsetzung wird das Kontokorrent des USZ gegenüber dem Kanton negativ werden können (Verzinsung gemäss Zinsverfügung, § 28 Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]), bis sich das USZ zur Umwandlung in ein Darlehen durch den Kanton zu den obengenannten Konditionen entscheidet. Dabei kann es über die Höhe und die Laufzeit des Darlehens grundsätzlich selbst entscheiden, wobei es sich frühzeitig mit der Finanzdirektion abzustimmen hat. Der Vollzug erfolgt direkt durch die Gesundheitsdirektion zusammen mit der Finanzdirektion. Der negative Saldo des Kontokorrents gegenüber dem Kanton (ohne übliche Schwankungen), die umgewandelten Darlehen bzw. das zusätzliche Dotationskapital (vgl. später) entsprechen insgesamt maximal der Höhe des Verpflichtungskredits.

Im Rahmen der Verselbstständigung des USZ wurde im USZG festgelegt, dass die Eigenkapitalquote des USZ höchstens 60% betragen soll (vgl. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 12. Juni 2017, Ziff. II Abs. 1). Mit RRB Nr. 386/2018 wurde eine entsprechende Eigenkapitalquote von 60% vollzogen. Der Regierungsrat soll im Sinn dieser ursprünglichen Zielsetzung ermächtigt werden, die vorliegende Finanzierung des USZ insoweit anstelle von Darlehen auch als direkte Dotationskapitalerhöhungen umzusetzen bzw. die Darlehen spätestens nach Abschluss des Geschäftsjahres der Inbetriebnahme des Neubaus Mitte 1 und 2 insoweit in Dotationskapital umzuwandeln, dass die Eigenkapitalquote des USZ wieder höchstens 60% beträgt. Grundlage dafür sind die jeweiligen vorangehenden Jahresabschlüsse des USZ.

Gemäss § 16 USZG stellt der Kanton dem USZ ein Dotationskapital zur Verfügung. Zudem kann er «dem Universitätsspital für bestimmte Zwecke weitere Mittel zur Verfügung stellen», die «als neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung» (CRG, LS 611) gelten, womit sie ab einer Höhe von 4 Mio. Franken dem Beschluss des Kantonsrates sowie gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) dem fakultativen Referendum unterliegt. Aufgrund des unbestimmten Begriffs «weitere Mittel» in § 16 USZG ist davon auszugehen, dass die Finanzierungstransaktion der Fremdkapitalaufnahme durch den Kanton

und Weiterreichung an das USZ den entsprechenden Zuständigkeiten unterliegt bzw. dem Kantonsrat zu beantragen ist. Auch bei einer ordentlichen Dotationskapitalerhöhung handelt es sich um eine neue Ausgabe gemäss § 37 Abs. 1 CRG. Der Beschluss bedarf der Zustimmung der Mehrheit aller Kantonsratsmitglieder (Art. 56 Abs. 2 KV).

Die konsolidierte Erfolgsrechnung des Kantons wird voraussichtlich wie beschrieben um rund 51 Mio. Franken entlastet. Da der Budgetkredit der Investitionsrechnung nicht den Saldo, sondern nur die Investitionsausgaben umfasst (§ 15 Abs. 3 CRG), erscheint die Investitionsausgabe zweimal im konsolidierten Budget des Kantons, einerseits als Darlehensvergabe bzw. Dotationskapitalerhöhung durch die Gesundheitsdirektion an das USZ und anderseits als Bauausgaben des USZ. Der konsolidierte Saldo der Investitionsrechnung verändert sich durch die Finanzierungstransaktion nicht und enthält nur die Bauausgaben des USZ.

In der konsolidierten Rechnung des Kantons ist es zudem unerheblich, ob das USZ oder der Kanton die langfristigen Finanzverbindlichkeiten am Kapitalmarkt aufnimmt, da die gleiche Position «langfristige Finanzverbindlichkeiten» in der konsolidierten Bilanz des Kantons entsprechend wächst. Zudem ist es unerheblich, ob der Kanton dem USZ ein Darlehen oder Dotationskapital zur Verfügung stellt, da sich diese Positionen in der konsolidierten Bilanz aufheben bzw. nur Aussenbeziehungen abgebildet werden.

Die Ausgabe ist im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 in der Investitionsrechnung der Leistungsguppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, nicht eingestellt. Es fallen keine Folgekosten an.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli