



Kantonsratsbeschluss

betreffend Baurechtsvertrag für das Grundstück Nr. 1412, Artherstrasse, Zug

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 5. Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 3441.2 - 16999 am 5. Oktober 2022 beraten. Finanzdirektor Heinz Tännler vertrat die Meinung des Regierungsrats. Thomas Kleger, Stv. Generalsekretär und Leiter Fachstelle Landerwerb / Immobiliengeschäfte, stand für fachliche Fragen zur Verfügung. Wir erstatten Ihnen den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Ausgangslage
2. Fragen der Stawiko
3. Beratung in der Stawiko
4. Eintretensdebatte
5. Detailberatung
6. Schlussabstimmung
7. Anträge

1. Ausgangslage

Das Grundstück Nr. 1412, Zug, welches sich im Eigentum des Kantons Zug befindet, soll auf der Basis des Bebauungsplans «Areal ehemaliges Kantonsspital, Artherstrasse» durch einen Investor bebaut werden. Von der Baudirektion wurde dazu ein Ideen- und Investorenwettbewerb durchgeführt. Auf Empfehlung des Wettbewerb-Beurteilungsgremiums erklärte der Regierungsrat den Konzeptvorschlag «Süd-See Zug» zum Siegerkonzept.

Das Grundstück wird im Baurecht abgeben, weshalb mit der Credit Suisse Anlagestiftung unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat ein Baurechtsvertrag unterzeichnet wurde. Durch den Kantonsrat ist nur dieser Baurechtsvertrag zu genehmigen.

Nebst dem Baurechtsvertrag wurde mit der Credit Suisse Anlagestiftung auch eine Entwicklungsvereinbarung unterschrieben. Darin wurde unter anderem festgelegt, innert welcher Frist der Wettbewerb mit Architekten, die Baueingabe sowie der Baustart zu erfolgen haben. Im Weiteren wurde vereinbart, in welcher Reihenfolge die einzelnen Baubereiche zu bebauen sind. Sollten die vereinbarten Fristen und Verpflichtungen nicht eingehalten werden, hat die Investorin nach unbenütztem Ablauf der anzusetzenden Nachfrist eine Konventionalstrafe zu bezahlen.

2. Themen

Folgende Themen wurden durch die Baudirektion vorgängig zur Stawiko-Sitzung ausgeführt:

2.1. Baubereich A des Bebauungsplans

Das Baurecht wird nur zu Lasten des Grundstücks Nr. 1412 eingeräumt (siehe Planbeilage zum Baurechtsvertrag). Auf diesem Grundstück befinden sich die Baubereiche B, C1, C2, D1, D2 und E.

Der Baubereich A dagegen befindet sich auf dem Grundstück Nr. 1418. Dieses Grundstück verbleibt vollumfänglich im Eigentum des Kantons Zug und es besteht für den Kanton Zug keine Verpflichtung, auch diesen Baubereich zu räumen. Das Hochhaus (Baubereich A) wird heute durch den Kanton Zug genutzt und eine Änderung ist derzeit nicht geplant.

2.2. Verpflichtungen zu Lasten der Baurechtsnehmerin zu Gunsten des Baubereichs A

Bei Ziffer 22.1. des Baurechtsvertrags verpflichteten sich die Parteien, die gemäss Bebauungsplan erforderlichen Dienstbarkeiten (z. B. Fuss- und Velofahrtwegrechte, Benützungrechte für Container etc.) zu begründen. Im Weiteren verpflichtet sich die Baurechtsnehmerin (Credit Suisse Anlagestiftung) bei Ziffer 22.2., zu Gunsten des Grundstücks Nr. 1418 (Baubereich A, Kanton Zug) bei Bedarf entschädigungslos ein Durchleitungsrecht für die Energieversorgung einzuräumen.

2.3. Baurechtszins

2.3.1. Generell

Im Rahmen des Wettbewerbs wurden die Investoren eingeladen, für den Baurechtszins und dessen Anpassung eine Offerte einzureichen. Dazu wurden seitens des Kantons Zug keine Vorgaben definiert.

2.3.2. Offerten

Im Rahmen des Investorenwettbewerbs sind folgende vier Angebote für den Anfangsbau-rechtszins eingegangen:

Unternehmen A	Fr. 925'000.–/Jahr
Credit Suisse Anlagestiftung	Fr. 650'000.–/Jahr
Unternehmen B	Fr. 600'000.–/Jahr
Unternehmen C	Fr. 215'000.–/Jahr

Unternehmen A hat die höchste Offerte für den Baurechtszins eingereicht. Dennoch wurde dieses Konzept nicht weiterverfolgt, weil die Jury dieses aus folgenden Gründen kritisch beurteilt hat:

- Die Qualität des Gesamtkonzepts konnte nicht überzeugen. So war das Zentrum des Areals zu grossflächig angelegt, als es zu einem lebendigen Stadtteil bzw. einer eigenständigen Destination hätte werden können.
- Die Konzeptidee für den Bereich, von dem der Bebauungsplan eine publikumsattraktive, öffentliche Nutzung mit Ausstrahlung fordert, hatte zu wenig Kraft, damit die vorgenannte Zielsetzung hätte erreicht werden können.
- Die Ausschöpfung des architektonischen und städtebaulichen Potentials wurde in Frage gestellt.

- Der vorgeschlagene, fast vollständig verglaste Sockelbau unter dem Südflügel wurde aus denkmalpflegerischer Sicht als kritisch betrachtet.

In der Folge wurden die Credit Suisse Anlagestiftung und Unternehmen B eingeladen, ihre Offerte zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Letztlich haben sie folgende Offerten für den Anfangsbaurechtszins eingereicht:

Credit Suisse Anlagestiftung	Fr. 830'000.–/Jahr
Unternehmen B	Fr. 700'000.–/Jahr

2.3.3. Basislandwert

Der für die Berechnung des Anfangsbaurechtszinses massgebende Basislandwert von 29,7 Millionen Franken wurde von der Credit Suisse Anlagestiftung genannt und ist Bestandteil der Offerte für den Baurechtszins. Die Credit Suisse Anlagestiftung hat diesen Basislandwert aufgrund der Vorgaben des Bebauungsplans und ihres Bebauungs- und Nutzungskonzepts berechnet.

Eine feste Vorgabe des Kantons Zug über den zu verzinsenden Boden-Verkehrswert wäre in diesem Fall nicht zielführend gewesen. Dieser Verkehrswert hängt bekanntlich vom wirtschaftlichen Nutzen eines Grundstücks ab und dieser wiederum ist im vorliegenden Fall in einem besonderen Mass abhängig von den durch die Investoren erarbeiteten Bebauungs- und Nutzungskonzepten.

2.3.4. Anpassung Baurechtszins aufgrund des Landesindex der Konsumentenpreise

Bei der klassischen Formel zur Berechnung des Baurechtszinses wird der Bodenwert zum Satz für die variablen Hypotheken der Kantonalbank verzinst. Bei der Anpassung des Baurechtszinses wird dann der Bodenwert periodisch geschätzt, um damit eine neue Verzinsungsgrundlage zu schaffen. Dieses Berechnungsmodell findet man bei «alten» Baurechtsverträgen sehr oft.

Heute zeigt es sich, dass dieses Modell problematisch ist und dazu führen kann, dass der Baurechtsnehmer irgendwann gar nicht mehr in der Lage ist, den angepassten Baurechtszins zu bezahlen. Der Grund dafür ist, dass die Landwerte in den vergangenen Jahren sehr stark gestiegen sind, die Mieterträge, die sich aus den Liegenschaften erwirtschaften lassen, aber nicht im gleichen Ausmass gesteigert werden können. Der Baurechtsnehmer muss bei dieser Konstellation also auf einer für ihn nicht realisierbaren Wertsteigerung den Baurechtszins zahlen.

Um zu erreichen, dass Gebäude im Baurecht auf Dauer wirtschaftlich funktionieren und nicht zu einem Sanierungsfall werden, ist man von der oben erwähnten klassischen Formel zur Berechnung des Baurechtszinses abgekommen. Vielmehr stellt man heute bei der Anpassung des Baurechtszinses vermehrt auf den Landesindex der Konsumentenpreise ab.

Auch die Offerte der Credit Suisse Anlagestiftung wurde aufgrund der heutigen Praxis eingereicht. Da es auf dem Areal des ehemaligen Kantonsspitals verschiedene Nutzungen geben wird (öffentlicher Bereich, preisgünstige Wohnungen), mit denen sich nicht «endlos» Geld verdienen lässt und zudem Baurechte bekannt sind, die aufgrund der klassischen Formel zu Sanierungsfällen wurden, ist das von der Credit Suisse Anlagestiftung offerierte Berechnungsmodell nach Auffassung der Baudirektion nachvollziehbar und fair.

2.3.5. Anpassung Baurechtszins, Rundung Zinssatz

Bei der Anpassung des Baurechtszinses kommt der durchschnittliche hypothekarische Referenzzinssatz der vergangenen fünf Kalenderjahre zur Anwendung, und zwar gerundet auf 0,25 Prozent. Da hinsichtlich der Rundung nichts Spezielles vereinbart wurde, kommen die allgemein anerkannten Rundungsregeln zur Anwendung. X.625 % würde somit auf X.75 % aufgerundet; X.624 % auf X.5 % abgerundet. Dies entspricht dem generellen Vorgehen beim Auslegen von Verträgen.

2.4. Erhöhung Bebaubarkeit und Nutzung aufgrund Veränderung der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen

Die bauliche Verdichtung im Siedlungsraum ist ein zentrales Anliegen der Raumplanung. In diesem Zusammenhang werden in Zukunft vermehrt auch Aufzonungen vorgenommen. Vor diesem Hintergrund hat die Baudirektion Ziffer 7.2.c. im Baurechtsvertrag aufgenommen.

Sollte nämlich die baurechtliche Bebaubarkeit und/oder die Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks Nr. 1412 mit welchem Erlassen, Instrumenten etc. auch immer gegenüber heute erhöht werden, so steht dieses Mehrmass (= Mehrwert) dem Baurechtsgeber, also dem Eigentümer des Grundstücks Nr. 1412 (Kanton Zug) und nicht der Baurechtsnehmerin zu (Ziffer 7.2.c. Absatz 2 des Baurechtsvertrags).

Deshalb führt die Schaffung dieses Mehrwerts nicht automatisch zu einer Anpassung des Baurechtszinses, weil dieser Mehrwert der Baurechtsnehmerin (Credit Suisse Anlagestiftung) gar nicht zusteht (Ziffer 7.2.c. Absatz 1 des Baurechtsvertrags).

Der Baurechtsgeber kann diesen Mehrwert nun der Baurechtsnehmerin oder einem Dritten zur Verfügung stellen. Sollte die Baurechtsnehmerin diesen Mehrwert nutzen wollen, so wird der Baurechtszins angepasst (Ziffer 7.2.c. Absatz 2 des Baurechtsvertrags). Mit dieser Klausel behält der Kanton Zug den Nutzen aus der obgenannten Mehrwertschaffung bei sich, sonst würde er bei der Baurechtsnehmerin liegen.

2.5. Verkleinerung Baurechtsfläche aufgrund einer teilweisen Enteignung

Aus heutiger Sicht kommen in diesem Gebiet als mögliche Enteigner der Kanton Zug, die Stadt Zug oder die SBB in Frage. Sie könnten aufgrund eines berechtigten öffentlichen Interesses über eine Enteignung die Verkleinerung der Baurechtsfläche bewirken.

Die diesbezügliche Vertragsbestimmung (Ziffer 7.2.d.) hat die Baudirektion im Vertrag aufgenommen, um den Unterschied zwischen dem Kanton Zug als Grundeigentümer und dem Kanton Zug als öffentlich-rechtliche Körperschaft zu verdeutlichen und klarzulegen, dass sich die Baurechtsnehmerin bei einer Verkleinerung der Baurechtsfläche beim Enteigner und nicht beim Kanton Zug als Grundeigentümer (Baurechtsgeber) schadlos halten muss. Sollte der Kanton Zug Enteigner sein, wäre das gesamte Verfahren inklusive die Abgeltung über das entsprechende Projekt abzuwickeln. So ist sichergestellt, dass der Kanton Zug als Grundeigentümer bei einer Enteignung nicht neue Vertragsverhandlungen führen muss, dessen Ergebnis allenfalls wiederum durch den Kantonsrat zu genehmigen wäre. Eine allfällig zu leistende Entschädigung an die Baurechtsnehmerin würde im Rahmen des Enteignungsverfahrens durch die Schätzungskommission festgelegt.

2.6. Kantonsratssaal

Diesbezüglich erlauben wir uns den Hinweis auf die Ausführungen bei Ziffer 4 der Kantonsratsvorlage.

2.7. Vererblichkeit des Baurechts

Ein selbständiges und dauerndes Baurecht, wie es im vorliegenden Fall begründet werden soll, muss von Gesetzes wegen frei übertragbar sein. Dazu gehört auch, dass es vererblich ist. Im vorliegenden Fall, bei dem das Baurecht zu Gunsten der Credit Suisse Anlagestiftung begründet wird, mag dies auf den ersten Blick vielleicht Fragen aufwerfen. Wenn aber die Credit Suisse Anlagestiftung zu einem späteren Zeitpunkt das Baurecht an eine natürliche Person veräussert, bekommt die Vererblichkeit Bedeutung. Dadurch ist nämlich sichergestellt, dass das Baurecht auch nach dem Ableben dieser Person weiterhin besteht.

2.8. Vorkaufsrechte

Das Gesetz (ZGB) lässt die Begründung eines Baurechts zwar zu, sieht die Trennung zwischen Boden und Gebäuden aber nicht als Idealfall an. Darum drängt es grundsätzlich auf den «natürlichen Zustand», die Wiedervereinigung von Boden und Gebäuden. Dies macht das Gesetz, indem es grundsätzlich vorsieht, dass wenn der Bodeneigentümer (Baurechtsgeber) den Boden verkauft, der Gebäudeeigentümer (Baurechtsnehmer) zuerst das Recht hat, den Boden zu erwerben und damit die Wiedervereinigung von Gebäuden und Boden herbeizuführen. Dies nennt man Vorkaufsrecht des Baurechtsnehmers. Für den umgekehrten Fall gibt es das gesetzliche Vorkaufsrecht des Baurechtsgebers.

Die Parteien haben das Recht, die gesetzlichen Vorkaufsrechte aufzuheben oder abzuändern. Davon hat die Baudirektion Gebrauch gemacht.

So hat die Baurechtsnehmerin (Credit Suisse Anlagestiftung) kein Vorkaufsrecht am Boden (Ziffer 9.2. des Baurechtsvertrags). Dadurch bewahrt sich der Kanton Zug die Möglichkeit, das baurechtsbelastete Grundstück Nr. 1412 beispielsweise bei einem Tausch für die Optimierung des kantonalen Liegenschaftenportfolios oder zur Erreichung eines öffentlichen Zwecks (Stichwort Kantonsschule Ennetsee) einsetzen zu können. Mit der Aufhebung des Vorkaufsrechts der Baurechtsnehmerin kann ihm dabei die Baurechtsnehmerin nicht in die Quere kommen.

Um die Handlungsfähigkeit für den Kanton Zug zu erhalten, bleibt das Vorkaufsrecht des Baurechtsgebers dagegen bestehen. Sollte die Credit Suisse Anlagestiftung die Gebäude (Baurecht) veräussern wollen, so hat primär der Kanton Zug das Recht, darüber zu befinden, ob er diese Gebäude kaufen möchte. Gemäss Art. 681a Abs. 2 ZGB müsste der Kanton Zug innert 3 Monaten der Baurechtsnehmerin mitteilen, ob er die Gebäude (Baurecht) erwerben möchte. Unter Beachtung der kantonalen Finanzkompetenzen reichen diese 3 Monate nicht aus, weil der entsprechende Kredit wohl über 5 Millionen Franken liegen würde und darum vom Kantonsrat beschlossen werden müsste. Deshalb wurde die Frist zur Abgabe der Ausübungserklärung auf 12 Monate ausgedehnt. In dieser Frist müsste der Kantonsrat einen entsprechenden Beschluss fassen, was realistisch erscheint. Sollte es aber für den Regierungsrat im vornhinein klar sein, dass er dem Kantonsrat keinen Erwerbsantrag stellt, so soll die Baurechtsnehmerin nicht unnötig 12 Monate blockiert werden. Deshalb sieht der Baurechtsvertrag vor, dass der Regierungsrat innert 4 Monaten darüber befinden muss, ob er dem Kantonsrat einen diesbezüglichen Kreditantrag stellt. Auch diese Frist scheint realistisch.

2.9. Vertragsunterzeichnung seitens des Kantons

Die Vertragsabschlüsse erfolgen immer unter Beachtung der Finanzkompetenzen.

Verträge von besonders grosser finanzieller Tragweite müssen bekanntlich vom Kantonsrat oder dem Regierungsrat genehmigt werden, wobei teilweise zuvor die Staatswirtschaftskommission anzuhören ist. In diesen Fällen wird der Vertrag jeweils durch den Leiter der Fachstelle Landerwerb/Immobilien-geschäfte unterzeichnet und zwar unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der erforderlichen Zustimmung des Kantonsrats bzw. des Regierungsrats (im vorliegenden Fall Ziffer 31 des Baurechtsvertrags). Damit entfaltet ein solcher Vertrag keinerlei Rechtswirkung, solange er nicht vom Kantonsrat bzw. dem Regierungsrat genehmigt wurde.

Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass das endgültige Verhandlungsergebnis in einem Vertrag festgehalten ist und der Kantonsrat, der Regierungsrat und auch die Staatswirtschaftskommission bis ins Detail Kenntnis vom zu genehmigenden Rechtsgeschäft nehmen können. Eine Vertragsunterzeichnung durch zwei Kantonsvertreter ist deshalb nicht erforderlich, weil – wie bereits vorstehend erwähnt – ein solcher Vertrag ohne die entsprechende Genehmigung durch den Kantonsrat oder den Regierungsrat keinerlei Rechtswirkung entfaltet.

3. Beratung in der Stawiko

Für die Stawiko stellt sich die Frage nach der Absicherung des Kantons bei Zahlungsunfähigkeit der Baurechtsnehmerin. Sollte die Baurechtsnehmerin zahlungsunfähig werden, hat der Kanton gemäss Auskunft der Baudirektion über bereits vereinbarte Konventionalstrafen sowie durch die Begründung eines Grundpfandrechts zu seinen Gunsten im Umfang von drei Jahres-Baurechtszinsen die Möglichkeit, sich schadlos zu halten. Der Gesamtbetrag der Konventionalstrafen hat die Baurechtsnehmerin zur Sicherstellung bereits an den Kanton Zug überwiesen.

Für die Stawiko stellt sich die Frage, wie die Credit Suisse Anlagenstiftung rechtlich und wirtschaftlich mit der Credit Suisse verknüpft ist.

Gemäss nachträglichen Abklärungen der Baudirektion ist die Credit Suisse Anlagestiftung eine Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) in Verbindung mit Art. 53g ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). Sie sei ursprünglich durch die Schweizerische Kreditanstalt (heute Credit Suisse (Schweiz) AG) errichtet worden. Die Credit Suisse Anlagestiftung sei damit eine Einrichtung, welche der beruflichen Vorsorge dient und welche die gemeinsame Anlage und Verwaltung von Vorsorgegeldern bezweckt. Als Anlagestiftung gemäss ZGB und BVG sei die Credit Suisse Anlagestiftung keine Kapitalgesellschaft. Sie könne folglich auch nicht Tochtergesellschaft einer Muttergesellschaft sein. Sie sei dementsprechend kein Teil der Credit Suisse Gruppe, d.h. keine konsolidierte Gruppengesellschaft der Credit Suisse Group AG, sondern rechtlich unabhängig von der Credit Suisse Gruppe.

Die Stawiko stellt fest, dass diese Vorlage wegen Ziffer 6 des Baurechtsvertrags beraten werden muss. Mit Ablauf des Baurechts werden die bestehenden Bauten und Anlagen Bestandteile des baurechtsbelasteten Grundstücks. Der Grundeigentümer richtet dafür eine Heimfallentschädigung in der Höhe von 80 Prozent des dannzumaligen Zustandswertes der heimfallenden Bauten und Anlagen aus. Gemäss § 35 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, BGS 611.1) entscheidet der Kantonsrat bei Erwerb, Tausch und Veräusserung von Grundstücken über 5 Millionen Franken. Es ist aber politisch opportun, dieses Projekt im Kantonsrat zu diskutieren.

Für die Berechnung des Baurechtszinseszinses wird der Basislandwert von 29,7 Millionen Franken zu Grunde gelegt. Für die Stawiko stellte sich die Frage, ob dieser Wert realistisch ist. Finanzdirektor Heinz Tännler bestätigte die wirtschaftlich gerechtfertigte Höhe des Basislandwerts.

Die Stawiko liess sich von Finanzdirektor Heinz Tännler über die aktuellen Pläne des Regierungsrats betreffend Kantonsratssaal informieren. Das hängige Postulat wird fristgerecht beantwortet werden.

Für die Stawiko stellt sich die Frage, ob die Baurechtsnehmerin die Verwaltung im Bereich günstiges Wohnen selber übernimmt. Das ist gemäss Rückmeldung der Baudirektion der Fall.

4. Eintretensdebatte

Die Stawiko ist einstimmig, mit 4 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage eingetreten.

5. Detailberatung

Das Wort wurde in der Detailberatung nicht verlangt.

- Dem Antrag des Regierungsrats wurde mit 4 Ja-Stimmen zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt.

6. Schlussabstimmung

Die Stawiko beschliesst mit 4 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, der Vorlage gemäss Antrag des Regierungsrats Nr. 3441.2 - 16999 zuzustimmen.

Die Stawiko verzichtet darauf, diesem Bericht eine zweispaltige Synopse beizulegen, da sie allen Anträgen des Regierungsrats zustimmt.

7. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen die Stawiko, auf die Vorlage Nr. 3441.2 - 16999 einzutreten und ihr gemäss Antrag des Regierungsrats zuzustimmen.

Steinhausen, 5. Oktober 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Andreas Hausheer