

Antrag des Regierungsrates vom 16. November 2005

**4291**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung der Verordnung über die  
Staatsbeiträge an die Krankenpflege**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. November 2005,

*beschliesst:*

I. Die Änderung vom 16. November 2005 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.



**B. Beschluss des Kantonsrates  
über die Erledigung eines parlamentarischen  
Vorstosses**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. November 2005,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 75/2004 betreffend Aufhebung der pfandrechtlichen Sicherstellung von Darlehen an Institutionen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

## **Weisung**

### **I. Ausgangslage – bisherige Praxis**

1. Der Kanton gewährt seit Jahren Baubeiträge an private Institutionen, um bestimmte Einrichtungen (insbesondere Jugend- und Invalidenheime) zu fördern. Bei diesen Baubeiträgen handelt es sich um Staatsbeiträge gemäss § 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (LS 132.2). Sie wurden «in der Regel» in Form von (unverzinslichen) Darlehen gewährt, soweit sie sich auf § 8 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 3. Dezember 1986 (LS 855.11), § 11 Abs. 1 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (LS 852; mit Verweisung auf das Schulleistungsgesetz), § 34 Abs. 1 der Schulleistungsverordnung vom 10. September 1986 (LS 412.321), § 46 Abs. 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (LS 851.1; mit Verweisung auf das Heimbeitragsgesetz) sowie auf § 56 der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (LS 813.21) stützten. Diese Darlehen waren regelmässig nur bedingt rückzahlbar, d. h., dass sich der Beitragsempfänger im Darlehensvertrag nicht verpflichten musste, die Darlehenssumme auf einen zum Vornherein bestimmten Verfalltag oder auf Kündigung hin zurückzuzahlen. Eine Rückerstattung wurde nur für den Fall vereinbart, dass die Liegenschaft ihrem Zweck entfremdet wurde, die Trägerschaft der Institution änderte oder die gesetzlichen Beitragsvoraussetzungen nachträglich wegfielen. Im Finanzhaushalt stellten diese Staatsbeiträge Investitionsbeiträge dar (vgl. § 31 Abs. 2 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982, VFV; LS 612). Sie wurden jährlich um 15% auf dem Restbuchwert abgeschrieben (§ 24 Abs. 1 lit. c VFV).

2. Gemäss dieser Praxis wird zur Sicherung des Rückforderungsanspruchs im Falle der Zweckentfremdung usw. die Finanzdirektion im Zusicherungsentscheid beauftragt, mit dem Beitragsempfänger einen Grundpfandvertrag zur Errichtung einer Grundpfandverschreibung abzuschliessen. Für die Ausarbeitung des Pfandvertrages ist ein aktueller Grundbuchauszug einzuholen, die Pfandstelle zu regeln und eventuellen Teuerungsklauseln Rechnung zu tragen. Der Vertrag ist öffentlich zu beurkunden und die Eintragung ins Grundbuch sowie die Ausstellung des Pfandtitels zu veranlassen. Erst nach Erhalt der Grundpfandverschreibung kann die zuständige Fachdirektion informiert werden, dass diese Voraussetzung für die Darlehensauszahlung erfüllt ist.

3. Die Darlehens- und Pfandverträge werden während der 20-jährigen Laufzeit (vgl. nachstehend Ziff. 4) von der Finanzdirektion und/

oder den zuständigen Direktionen aufbewahrt und verwaltet. Während dieser langen Zeit kommt es regelmässig vor, dass das belastete Grundstück verändert wird, sei es durch grössere oder kleinere Grenzänderungen oder zusätzliche Belastungen. Das Grundbuchamt muss bei jeder noch so kleinen Grenzmutation und bei jeder Erhöhung des Kapitalvorganges die Zustimmung des Pfandgläubigers einholen. Je nach Tragweite der Änderung setzt die Zustimmungserklärung mehr oder weniger umfangreiche Abklärungen, auf jeden Fall aber die Zustimmung der Fachdirektion, voraus. Der Finanzdirektion obliegt es – gemäss Praxis –, diese Gesuche zu behandeln.

4. Gemäss dieser Praxis wird dem Beitragsempfänger bereits im Darlehensvertrag zugesichert, dass das Darlehen nach 20 Jahren zweckgemässer Verwendung erlassen werden kann. Nach Ablauf dieser Frist wird das Darlehen auf Gesuch hin erlassen, wenn eine Bestätigung der Fachdirektion darüber vorliegt, dass die Mittel zweckkonform eingesetzt worden sind. Der Darlehenserlass wird über die Finanzdirektion abgewickelt. Sie prüft, ob die Voraussetzungen für den Darlehenserlass und die Löschung der Grundpfandverschreibung gegeben sind. Nach Erlass des Darlehens weist die Finanzdirektion das Grundbuchamt an, die eingetragene Grundpfandverschreibung zu löschen.

## **II. Änderungsbedarf**

1. Die bisherige Praxis erweist sich in Bezug auf die Form der Beitragsgewährung als überholt. Die Baubeiträge werden regelmässig in Form von Darlehen ausgerichtet, obwohl es sich nicht um eigentliche Darlehen mit einer Rückerstattungspflicht handelt. Diese Beitragsgewährung hat sich zwar einst als zweckmässig erwiesen, als der Darlehensvertrag Ausgangspunkt (Grundverhältnis) für die Errichtung einer Grundpfandverschreibung und damit zur Sicherung des Beitragszweckes war. Seit 1991 hat der Staat gemäss § 197 lit. e EG zum ZGB (LS 230) jedoch einen gesetzlichen Anspruch auf Errichtung einer Grundpfandverschreibung «für Staatsbeiträge an Investitionen, soweit nicht von Gesetzes wegen Pfandrechte gemäss § 194 lit. c und f bestehen und die Staatsbeiträge nicht Gemeinden oder Gemeindeverbindungen ausgerichtet werden». Allein zur Sicherstellung des Beitragszweckes mittels Grundpfandverschreibung ist der Darlehensvertrag nicht mehr notwendig. Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, diese Praxis zu ändern. Baubeiträge (Investitionsbeiträge) an private Institutionen sollen künftig in Form von À-fonds-perdu-Zuwendungen gewährt und die Form des Darlehens soll nur noch dann

gewählt werden, wenn bei Vertragsabschluss eine feste Rückforderungsabsicht besteht oder bestimmte Gründe diese Beitragsform als besonders zweckmässig erscheinen lassen. Die bisher dem Beitragsempfänger im Darlehensvertrag auferlegten Auflagen und Bedingungen sollen künftig in den Zusicherungs- bzw. Beitragsentscheid aufgenommen werden (§ 10 Abs. 2 lit. c des Staatsbeitragsgesetzes), wo auch auf die Dauer der Zweckbindung sowie auf die Rückerstattungspflicht bei zweckwidriger Verwendung der Beiträge hinzuweisen ist.

2. Der Regierungsrat hat auch in Bezug auf die Zwecksicherung der Baubeiträge eine Praxisänderung beschlossen. Aus heutiger Sicht erscheint es nicht mehr sinnvoll, die zweckgemässe Verwendung der Baubeiträge allgemein durch Grundpfandverschreibungen zu sichern. Dieses Sicherungsmittel wird in den massgebenden Verordnungen (vgl. vorn I. Ziff. 1) auch nicht ausdrücklich verlangt. Die Sicherstellung der Darlehenssumme durch Grundpfandverschreibungen ist für den Staat sowie die Beitragsempfänger sehr aufwendig. Ein erheblicher Arbeitsaufwand fällt auch bei den Notariaten und Grundbuchämtern an, der ebenfalls zu Lasten des Kantons geht. Dem erheblichen Aufwand bei der Errichtung und Verwaltung der Verträge sowie der Löschung nach Ablauf von 20 Jahren steht kein wesentlicher Nutzen gegenüber. Es ist kein einziger Fall bekannt, bei dem es zu einer Pfandverwertung gekommen wäre.

Die Fachdirektionen werden die zweckgemässe Verwendung der Baubeiträge künftig mittels der ihnen gestützt auf die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen (vgl. vorn I. Ziff. 1) zur Verfügung stehenden Sicherungs- und Kontrollmassnahmen sicherstellen. Sie können beispielsweise Behörden bezeichnen, welche die jeweiligen Einrichtungen beaufsichtigen und Inspektionen durchführen, Vertreter des Staates in die Aufsichtsorgane aufnehmen lassen, jährliche Besuche abstatten, Auskünfte und Berichte einverlangen, die regelmässige Abgabe von statistischen und rechnungsmässigen Angaben einfordern, von ihren Einsichtsrechten in Bücher, Belege und andere Unterlagen Gebrauch machen oder im Zusicherungsentscheid weitere Bedingungen und Auflagen statuieren (§ 10 Abs. 2 lit. c des Staatsbeitragsgesetzes). Schliesslich ist auf § 11 a des Staatsbeitragsgesetzes hinzuweisen, wonach Staatsbeitragsempfänger der Finanzkontrolle die für die Prüfung der Beitragsleistungen notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen haben. Nur wenn ein geeigneteres Sicherungsmittel fehlt, sollen die Fachdirektionen künftig die zweckgemässe Verwendung der Baubeiträge mittels Grundpfandverschreibung sicherstellen oder vom Anspruch auf Errichtung eines Grundpfandrechts gestützt auf § 197 lit. e EG zum ZGB Gebrauch machen.

### **III. Verordnungsänderung**

Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit der erwähnten Praxisänderung auch die notwendigen Verordnungsänderungen vorgenommen und jene Bestimmungen, die festlegten, dass Baubeiträge an private Institutionen «in der Regel» in Form von Darlehen zu gewähren sind, aufgehoben (§ 8 Abs. 2 der Verordnung zum Heimbeitragsgesetz und § 34 Abs. 1 der Schulleistungsverordnung). Die Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege, die in § 56 ebenfalls festlegt, dass Baubeiträge an private Rechtsträger in der Regel in Form von Darlehen zu gewähren sind, bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat (vgl. nachstehend Ziffer V.). Mit den erwähnten Praxisänderungen hat der Regierungsrat auch die Ergänzung der Staatsbeitragsverordnung beschlossen. Nach der bisherigen Staatsbeitragsverordnung richtete sich die Rückforderung von Staatsbeiträgen nach der Dauer der Zweckerfüllung und dem Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Nutzen. Eine Bestimmung über die Dauer der Zweckbindung fehlte. In der vom Regierungsrat beschlossenen Ergänzung wird die Dauer der Zweckbindung auf 20 Jahre festgesetzt, sofern im Zusicherungsentscheid nichts anderes festgelegt wird.

### **IV. Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. April 2005 folgendes von den Kantonsräten Markus Brandenberger, Uetikon am See, Hans Fahrni, Winterthur, und Dr. Oskar Denzler, Winterthur, am 24. Februar 2004 eingereichte Postulat (KR-Nr. 75/2004) zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird ersucht, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend zu überprüfen, ob Investitionsbeiträge an Institutionen nicht mehr pfandrechtlich sichergestellt werden müssen. Die Überprüfung soll auch hinsichtlich möglicher Auswirkungen der NFA erfolgen.»

Mit der beschlossenen Praxisänderung, ergänzt durch die Verordnungsänderungen, werden die Anliegen des Postulates erfüllt. Insbesondere ist festzuhalten, dass die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) dem Verzicht auf die allgemeine Sicherstellung der Baubeiträge durch Grundpfandverschreibungen nicht im Wege steht. Die neue Praxis des Regierungsrats bei der Sicherstellung der Baubeiträge lässt alle notwendigen Sicherungsmittel zu, sodass auch einem erhöhten Bedürfnis

nach Zwecksicherung der kantonalen Baubeiträge nach der Umsetzung der NFA Rechnung getragen werden kann.

#### **V. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege zu genehmigen und das Postulat KR-Nr. 75/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Fierz

Der Staatsschreiber:  
Husi

## **Anhang**

### **Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (Änderung)**

(vom 16. November 2005)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

I. Die Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 wird wie folgt geändert:

§ 56 wird aufgehoben.

II. Die Änderung tritt nach der Genehmigung durch den Kantonsrat auf den vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fierz	Husi