

## **7. Langfristige, strategische Immobilienplanung LSI 2020**

Antrag des Regierungsrates vom 26. August 2020 und gleichlautender Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 29. Oktober 2020

Vorlage 5645

*Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission für Planung und Bau (KPB):* Mit der PI Guyer (KR-Nr. 29/2013) aus dem Jahr 2013 forderte dieser Kantonsrat eine direkte Mitsprache im kantonalen Immobilienmanagement und die Möglichkeit zur Steuerung seiner langfristigen Bauvorhaben. Heute ist es nun soweit.

Jedes Jahr erstellt das Immobilienamt eine langfristige, strategische Immobilienplanung der kantonalen Immobilien, einschliesslich der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie der Universität Zürich. Auf Antrag der Regierung beschliesst der Kantonsrat die sogenannte LSI zeitgleich mit dem Budget und dem KEF. Das Geschäft steht somit stellvertretend als jährliche Eintretensdebatte für sämtliche Leistungsgruppen im Hochbauamt und Immobilienamt. Und ich bitte meine Kolleginnen und Kollegen aus der KPB, es mir gleichzutun und auf das Eintretensvotum bei den Leistungsgruppen im Budget dann zu verzichten.

Bevor ich Sie nun mit einigen Zahlen und Fakten behellige, möchte ich anmerken, dass sich die zentrale Datenbank für die Immobilienplanung noch immer im Aufbau befindet. Aus der Zusammenführung der rund 35 Anlagebuchhaltungen konnten noch nicht alle einzelnen Objekte unter die Lupe genommen werden. Da noch nicht alle Kennzahlen verfügbar sind, ist in den kommenden Jahren allenfalls noch mit der einen oder anderen Überraschung zu rechnen. Ziel der langfristigen strategischen Immobilienplanung, oder ab jetzt kurz LSI genannt, ist es, Transparenz und Übersicht über Bestand und Entwicklung des gesamten kantonalen Immobilienportfolios zu schaffen, einschliesslich aller Objekte im Mietermodell und auch im Delegationsmodell. Die Anregungen und Kritiken aus der heutigen Debatte fliessen dann direkt in den Bericht des Folgejahres.

Das gesamte kantonale Immobilienportfolio kann sich durchaus sehen lassen. Die Gesamtfläche aller kantonalen Grundstücke beträgt 140 Millionen Quadratmeter. Dies entspricht knapp 20'000 Fussballfeldern oder anderthalb Mal der Fläche des Zürichsees. Von den 14'000 Grundstücken sind jedoch über 12'000 nicht bebaut und dienen dem Gemeingebrauch. Es handelt sich hierbei um Wald und Wiesen und teilweise um sehr kleine Parzellen an Strassen, die sich nicht für eine Standortentwicklung eignen. Um noch gleich bei der Metapher «Fussball» zu bleiben: Von den 20'000 Fussballfeldern sind lediglich 172 bebaut, und dies entspricht einer Hauptgeschossnutzfläche von über 2 Millionen Quadratmetern. Davon sind alleine 55 Prozent dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen.

Der Kanton besitzt etwas mehr als 900 Gebäude und mietet rund 360 Gebäude hinzu, was einem Verhältnis von 70 zu 30 Prozent entspricht. Der 14-seitige Bericht gibt einen detaillierten Einblick, teilweise auch tabellarischen Eindruck in das Immobilienportfolio des gesamten Kantons.

Die KPB hat sich an zwei Sitzungen mit der LSI befasst und konnte aufgrund des knappen Zeitrahmens nur vereinzelte Sondierungsbohrungen vornehmen. Die KPB zeigte sich bereits letztes Jahr besorgt über den Zustand der kantonalen Immobilien. Nun hat sich die damalige Vermutung leider bestätigt: Ein Drittel aller Gebäude ist in einem bedenklichen Zustand und weist einen zum Teil dringenden Instandsetzungsbedarf auf. Insbesondere die Gebäude der engeren Zentralverwaltung, wie das Kaspar-Escher-Haus, die Walche oder die Gebäude an der Stampfenbachstrasse, müssen dringend saniert werden. Ende 2019 wurden insgesamt 1078 Hochbauten neu bewertet. Die durchschnittliche Zustandsbewertung über das gesamte Portfolio hinweg beträgt lediglich 0,76 Punkte und liegt somit 0,04 Punkte unter dem angestrebten Zielwert von 0,8, wobei der Faktor 1 dem Neuwert der Gebäude entspricht. Die KPB hat bereits letztes Jahr moniert, dass die Ausgaben für Unterhalt und Investitionen in die kantonalen Liegenschaften in den letzten Jahren zu tief veranschlagt wurden, um den Werterhalt der Liegenschaften langfristig zu sichern.

Neben den geplanten Neubau- und Sanierungsprojekten zeichnet sich ein stetig wachsender Überhang an Unterhaltsarbeiten ab. Mittlerweile hat die Regierung die beantragten Stellen in der Baudirektion aufgestockt. Dennoch ist zu befürchten, dass aufgrund der veränderten Finanzlage die notwendigen Sanierungs- und Unterhaltsarbeiten nicht wie zeitlich geplant realisiert, sondern auf die lange Bank geschoben werden.

Mit Blick auf die langfristige Investitionsplanung stehen allein in den kommenden vier Jahren im Hochschul- und Bildungssektor Neuinvestitionen im Umfang von circa 5 Milliarden Franken an. Ein Grossteil der Investitionen entfällt auf Bildungsbauten, wie zum Beispiel das «Forum» von Herzog und de Meuron (*Jacques Herzog und Pierre de Meuron, Schweizer Architekten*) im Hochschulgebiet in Zürich, der Neubau des ZHAW-Campus (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*) in Winterthur, die Gesamtinstandsetzungen der Kantonsschulen Rämibühl und Oerlikon, der Neubau der Kantonsschule Uetikon am See oder, wie bereits erwähnt, die dringende Gesamtinstandsetzung der kantonalen Verwaltungsgebäude. Rund ein Viertel des prognostizierten Gesamtprojektvolumens entfällt auf Grossprojekte über 100 Millionen Franken. Dabei sind allein in den kommenden zwölf Jahren 21 Grossprojekte ab einem Investitionsvolumen von über 100 Millionen Franken geplant. Angesichts der schieren Investitionssumme fragt man sich zurecht, ob der Kanton dieser Herkulesaufgabe gewachsen ist, ohne den Eigeninvestitionsgrad und somit das AAA-Rating zu gefährden.

Es braucht dringend eine klare Priorisierung der Investitionsvorhaben. Eben dies vermisst man im vorliegenden Bericht. Er gleicht eher einer breiten Auslegeordnung, als einer strategischen Immobilienplanung mit klaren Prioritäten. Denn es fehlen darin sowohl richtungweisende Empfehlungen wie auch strategische Leitplanken. Die Ausschöpfung der betrieblichen Möglichkeiten oder eine lineare Planungsreduktion, wie sie für die kommende KEF-Periode (*Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*) geplant sind, sind hier ebenso wenig zweckdienlich wie vernünftig. Vielleicht spielt der Regierungsrat den Ball auch einfach dem Kantonsrat zu, der in seiner Weisheit letztlich über die Prioritäten befinden soll.

Vielleicht lässt sich aus der heutigen Debatte etwas herauslesen, ich bezweifle dies jedoch. Dennoch spricht der diesjährige Bericht zumindest in einem Punkt Klartext: Sollten die kantonalen Einnahmen trotz der trüben Aussichten stabil bleiben, so ist spätestens ab 2025 die Finanzierung der geplanten Investitionsvorhaben nicht mehr gesichert.

Im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Immobilienstrategie braucht es eine klare Priorisierung. Dabei dürfen Investitionen nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind stets im Verhältnis zu den gesamten Lebenszykluskosten zu betrachten, also über den gesamten Betrachtungszeitraum – vom Spatenstich bis zum Rückbau oder der Veräusserung der Immobilie. Investitionen sollten daher nur dann getätigt werden, wenn auch die Betriebs-, die Unterhalts- sowie die Instandsetzungskosten ab dem Zeitpunkt der Neuinvestition gesichert sind. Eine lineare Drosselung der Realisierungskosten würde längerfristig betrachtet zu insgesamt höheren Investitions- wie auch höheren Lebenszykluskosten führen. Oder anders ausgedrückt führt die Verschiebung von anstehenden Instandstellungen letztlich zu höheren und auch unerwünschten Gesamtkosten.

Ich komme zum Fazit: Der Regierungsrat rät in seinem Bericht zu einer linearen Verzichtsplannung seiner Bauvorhaben. Er überlässt es aber dem Kantonsrat, wo und wie die Prioritäten zu setzen sind. In diesem Sinne hätten wir uns etwas mehr Farbe bekennen gewünscht.

Im Namen der einstimmigen KPB-Kommission bitten wir Sie, den Bericht zu genehmigen. Besten Dank.

*Hans Egli (EDU, Steinmaur):* Als Erstes dürfen wir von der SVP/EDU-Fraktion befriedigt feststellen, dass das neugeschaffene Immobilienamt einen echten Mehrwert bringt. Endlich kennt der Kanton seine Liegenschaften, kennt deren Zustand, kennt seine jährlichen Mietkosten und kennt die Anzahl Gebäude, die gemietet sind und die er besitzt. Endlich erfolgt die Bewirtschaftung nach einheitlichen Normen und Standards. Endlich wird ein gesamtheitlicher Blick auf die Immobilienplanung gelegt. Als erste Erfolge konnten die Mietkosten durch das Immobilienamt um 1,3 Millionen Franken gesenkt werden. Hier muss jedoch angemerkt werden, dass der Kanton jährlich 180 Millionen Franken für Mieten ausgibt. Diese Mietkosten müssen noch weiter gesenkt werden, sei es durch Abgabe von Mietobjekten oder durch die Reduktion von Flächenbedarf infolge Home-Office oder reduzierter Flächenbedarf pro Arbeitsplatz infolge Reduktion der Flächenstandards. Das Immobilienamt hat weiter folgendes Kostensenkungspotenzial eruiert und benannt: Die konsequente Ausschöpfung betrieblicher Möglichkeiten der Verdichtung, bessere Auslastung von bestehenden Flächen, Nutzung von Synergiepotenzial, bevor bauliche Massnahmen beziehungsweise Bereitstellung von zusätzlichen Flächen beschlossen wird, Reduktion auf den betrieblich zwingenden Raumbedarf, Umsetzung der festgelegten Büroflächenstandards, der namentlich in der Justizdirektion bei weitem noch nicht erfüllt ist, und so weiter. Hier möchte ich auch noch anmerken, dass die Aussagen des KPB-Präsidenten, dass gewisse Gebäude, die er aufgezählt hat, in bedenklichen Zustand seien, sicher nicht die Meinung der Gesamtkommission respektive sicher nicht der

SVP/EDU-Fraktion ist. Der Gebäudezustand ist nicht ganz genau auf dem Zielwert, aber er ist sehr nahe beim Zielwert. Wenn wir diese Tabelle anschauen, dann war der Wert noch nie so gut wie im Jahr 2019. Ich möchte Sie daran erinnern, dass in den Jahren 2017 und 2018 der durchschnittliche Zustandswert mit 0,73 respektive 0,72 festgelegt wurde. Im Jahr 2019 haben wir einen durchschnittlichen Zustandswert von 0,76; das ist nahe beim Zielwert von 0,8. Ich möchte hier also festhalten: Der Kanton Zürich hat, ausgenommen das Zeughausareal, keine Gebäude, die in einem bedenklichen Zustand sind. Und insofern haben wir einen guten Gebäudepark, der selbstverständlich unterhalten werden muss, der aber auch in einem guten Gesamtzustand ist.

Wir wissen alle, dass die Projekt- und Investitionsplanung Hochbau für die Jahre 2021 bis 2024 Ausgaben von 1,8 Milliarden Franken vorsieht. Dass aus Corona-bedingter (*Covid-19-Pandemie*) finanzpolitischer Sicht dieser grosse Beitrag wahrscheinlich nicht finanzierbar ist, versteht sich von selbst. Die logische Konsequenz ist klar: Es muss priorisiert werden, denn der Staat soll, wie wir von der SVP/EDU-Fraktion es als selbstverständlich erachten, wie jede Person, wie wir es als Privatpersonen tun, ebenfalls finanzpolitisch verantwortbare Investitionen tätigen. Der Schuldenaufbau darf nicht ins Unermessliche gehen, sondern es soll so viel investiert werden, wie wir als Staatshaushalt auch wieder refinanzieren können. Weiter fordern wir weitere Massnahmen wie Senkung von Erstellungskosten, Senkung von Bewirtschaftungskosten und Raumkonzepte mit hoher Flächeneffizienz.

Ein weiterer Knackpunkt besteht nun darin, dass wir als Kantonsrat seinerzeit das Universitätsspital, das Kantonsspital Winterthur und die PUK (*Psychiatrische Universitätsklinik*) verselbstständigt haben und diese nun auf dem freien Markt Geld aufnehmen können, dieses Geld jedoch die Investitionsrechnung des Kantons belastet und als Konsequenz die Investitionsmöglichkeiten des Kantons wesentlich reduziert. Hier appellieren wir an die verselbstständigten Institutionen, in Vernunft und Verantwortung gegenüber dem Kanton ihre Investitionen zu planen. Die Immobilienplanung muss in Absprache und mit Rücksicht auf den Kanton umgesetzt werden, denn sonst sind wir als Kantonsrat gezwungen, die Finanzautonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten wieder zu beschneiden. Die langfristige Portfolio-Entwicklung des Kantons darf die vielfältigen Staatsaufgaben, die zu erfüllen sind, nicht dadurch gefährden oder einschränken, dass der Kanton als Restgeldempfänger der verselbstständigten Institutionen seine Entscheidungshoheit einbüsst. Die LSI muss der Regierung die gesamtheitliche Steuerung des Immobilienportfolios gemäss den strategischen Zielen und Vorgaben und dem Kantonsrat die Überwachung der langfristigen Portfolioentwicklung und Investitionsplanungen ermöglichen.

Die SVP/EDU-Fraktion hat das Wohl aller im Auge und wird sich in der langfristigen Immobilienplanung gewohnt konstruktiv, aber auch verantwortungsvoll einbringen. Wir genehmigen die langfristige strategische Immobilienplanung.

*Jonas Erni (SP, Wädenswil):* Erlauben Sie mir einen kurzen volkswirtschaftlichen Exkurs zur besseren Einordnung des vorliegenden Traktandums: Werfen wir dazu

zuerst einen Blick auf die wirtschaftlichen Krisen, welche die Schweiz im 20. Jahrhundert zu bewältigen hatte: In den beiden Krisenjahren 1931/32 sank das Bruttoinlandprodukt (*BIP*) im Jahresdurchschnitt um 2,6 Prozent und in den Kriegsjahren 1940/43 um 3,4 Prozent. Doch die schwerste Rezession erlebte die Schweiz während des ersten Rohstoffschocks 1975 – mit einem Rückgang des *BIP* um ganze 6,7 Prozent. Wie stark und wie lange die gegenwärtige Krise andauern wird, ist ungewiss. Klar ist: Die Schweiz befindet sich mitten in der schlimmsten Rezession der letzten 45 Jahre, wenn man die Konjunkturzahlen betrachtet, die aktuell von einem *BIP*-Rückgang von 4 bis 6 Prozentpunkten ausgehen. Davon betroffen sind alle Kantone, auch der Finanzmotor der Schweiz, unser Kanton Zürich.

Was sind die Lehren, die wir aus den vergangenen Krisen ziehen können? Der wichtigste Befund ist eindeutig: Staatliche Konjunkturpakete sind der wichtigste Baustein jeder wirksamen staatlichen Intervention. Deshalb muss der Staat in der Krise Massnahmen ergreifen, die sich auch langfristig rechtfertigen. Und genau deshalb muss sich auch der Kanton Zürich für Massnahmen entscheiden, die einerseits rasch, andererseits auch langfristig wirken, sprich vorgezogene und verstärkte Investitionen. Die wirksamste Art, die Konjunktur zu stabilisieren, sind folglich öffentliche Infrastruktur- und Bauinvestitionen. Gemäss einer Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH löst ein in öffentliche Bauten investierter Franken eine Wertschöpfung von 1.60 Franken aus. Ein öffentliches Investitionsprogramm unseres Kantons für einen ökologischen Umbau, sprich energetische Sanierungen und Investitionen, ein Ausbau des öffentlichen Verkehrs und ein allgemeiner Ausbau der staatlichen Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Forschung und Entwicklung, ist wichtig und richtig. Damit können Engpässe im öffentlichen Verkehr beseitigt, unsere energetische Unabhängigkeit verbessert und der Bildungs- und Forschungssektor gestärkt werden; womit wir wieder bei der strategischen Immobilienplanung sind.

Die SP unterstützt den eingeschlagenen Weg und die vorliegende Strategie und würde auch eine noch offensivere Investitionspolitik unterstützen, da sie nicht nur einen langfristigen Wert für unsere Bevölkerung darstellt, sondern gleichzeitig den benötigten konjunkturell positiven Effekt auslöst. Aus unserer Sicht sollten die Investitionen, wie eingehend erwähnt, soweit möglich auch vorgezogen werden, da dies in der aktuellen Situation notwendig ist und der grosse Nutzen für die volkswirtschaftliche Stabilität und somit für die ganze Bevölkerung unbestritten sein sollte.

*Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich):* Ich möchte lediglich auf wenige Punkte eingehen, denn die zentrale Datenbasis befindet sich erst im Aufbau. Es sind daher noch nicht alle notwendigen und vorgesehenen Daten und Kennzahlen erkennbar, deshalb ist die LSI auch noch nicht so aussagekräftig. Erst nach einigen Jahren und Vergleichsmöglichkeiten lassen sich daraus eine Tendenz oder wichtige Erkenntnisse ableiten. Dennoch möchte ich zu zwei Punkten kurz etwas sagen:

Das eine ist der Gebäudezustand; darauf wurde bereits eingegangen. Die Baudirektion erfasst periodisch den baulichen Zustand und den erforderlichen laufenden Instandhaltungsbedarf. Der Zustandswert wird in «hoch», «mittel» und «tief» unterteilt. Über die Hälfte der über 1000 Hochbauten hat einen mittleren bis hohen Zustandswert. Das heisst, diese Erkenntnisse erlauben nun eine Planung, wie die Mittel für die Werterhaltung eingesetzt werden können, sodass Folgeschäden und damit verbundene Mehrkosten vermieden werden. Im Rahmen dieser Erhebung könnte man auch die Gebäude des Finanzvermögens, die Hochbauten, erfassen und bewerten. Deshalb erlaube ich mir jetzt schon die Bemerkung zur KEF-Erklärung Nummer 48 unseres Kommissionspräsidenten Andrew Katumba betreffend einen neuen Wirkungsindikator für den baulichen Zustandswert von Liegenschaften im Finanzvermögen: Wir werden diese KEF-Erklärung ablehnen, weil wir finden, dass man sie auch gut im Rahmen dieser LSI erheben und beurteilen kann.

Ein weiterer Punkt – er wurde von meinem Vorredner auch bereits kurz angesprochen – sind die Standards. Auch darauf geht die LSI ein. Es wird beim Büroflächenstandard ausgeführt – ich zitiere –, dass aufgrund der aktuellen Entwicklungen der Arbeits- und Büroraumplanung sowie aufgrund der Erkenntnisse aus den laufenden Projekten zur digitalen Verwaltung der Büroflächenstandard überarbeitet wird. Zudem wird die Erstellung weiterer Flächenstandards geprüft. Irgendwie habe ich da ein Déjà-vu. Und zwar ist es zwei Jahre her, im Jahr 2018 habe ich namens der FDP vier verschiedene KEF-Erklärungen eingereicht, die alle vier mit grosser Mehrheit überwiesen worden sind. Bereits damals, vor zwei Jahren, habe ich in meinem Votum kritisiert, dass der RRB (*Regierungsratsbeschluss*), auf den sich die Verwaltung beruft, aus dem Jahr 2005 stammt. Das sind 15 Jahre her, er ist nicht mehr aktuell, aber auf diesen wird verwiesen. Ich habe damals schon gesagt, es müsse auf neue Arbeitsformen und die Digitalisierung Rücksicht genommen werden. Home-Office ist mittlerweile ein noch grösseres Thema. Alle KEF-Erklärungen wurden überwiesen, sowohl diejenigen betreffend die Indikatoren W5 und W6 als auch die Anträge auf neue Indikatoren. Wir haben verlangt, dass die reine Nutzfläche des Arbeitsplatzes sowie die Flächenkosten eines Arbeitsplatzes oder Quadratmeters erhoben werden. Bei den neuen Indikatoren hat der Regierungsrat die Umsetzung vor allem abgelehnt, weil eben die Datengrundlage noch nicht vorhanden war. Aber mit dieser LSI wird die Datengrundlage nun erstellt und laufend verfeinert. Daher hoffen wir, dass die KEF-Erklärungen aus dem Jahr 2018 nun aufgenommen werden und in die Neubeurteilung der Flächenstandards einfliessen. Wie gesagt, diese KEF-Erklärungen wurden auch von den Grünen überwiesen, und dafür votiert hat damals auch Kantonsrat Martin Neukom (*der heutige Regierungsrat und Vorsteher der Baudirektion*). In diesem Sinne freue ich mich auf die nächste LSI und bin gespannt auf die neuen Erkenntnisse. Besten Dank.

*Ratspräsident Roman Schmid:* Gemäss mitteleuropäischer Normalzeit haben wir jetzt 12.00 Uhr. Gemäss Kantonsratspräsident haben wir fünf vor zwölf, was die Beratung des Budgets angeht. Wir beginnen heute Nachmittag, nachdem wir

Traktandum 7 fertigberaten haben. Ich gehe im Moment davon aus, dass wir am Dienstag, 15. Dezember 2020, drei Budgetsitzungen abhalten werden. Ich gehe aber auch davon aus, dass wir am Dienstag, 15. Dezember, abends irgendwann ein Budget haben werden. Und jetzt «en Guete» und bis nach dem Mittag.

*Die Beratung der Vorlage 5645 wird unterbrochen. Fortsetzung in der Nachmittagsitzung.*