

Antrag des Regierungsrates vom 10. September 2014

5123

Universitätsgesetz

(Änderung vom; Immobilienmanagement)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. September 2014,

beschliesst:

I. Das Universitätsgesetz vom 15. März 1998 wird wie folgt geändert:

§ 39. Abs. 1 unverändert.

Staatsmittel

Abs. 2 wird aufgehoben.

Abs. 3 wird zu Abs. 2.

§ 39 a. ¹ Der Kanton stellt der Universität die Bauten gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung.

Bauten

a. Grundsatz

² Er schliesst mit der Universität eine Vereinbarung über die Anforderungen an die universitären Bauten ab.

§ 39 b. ¹ Die Universität erstellt eine langfristige Investitionsplanung.

b. Planung und Erstellung

² Sie beauftragt in der Regel den Kanton mit der Erstellung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Sie schliesst mit dem Kanton eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit ab.

§ 39 c. Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung über die Grundzüge der Investitionsplanung und der Vereinbarungen sowie über das Verfahren.

c. Verordnung

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage und Ziele der Neuregelung

Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages in den Bereichen Forschung, Lehre und Dienstleistungen benötigt die Universität Zürich eine gut ausgebaute Infrastruktur mit zahlreichen Spezialbauten. Zurzeit nutzt die Universität eine Hauptnutzfläche (HNF) von insgesamt rund 328 450 m². Der Kanton und die Universität stehen im Immobilienbereich vor grossen Herausforderungen. Zum einen hat die Studierendenzahl der Universität in den letzten Jahren erheblich zugenommen; sie stieg von 11 000 (1979) auf 25 715 (2013) an. Mit diesem Wachstum hat die Infrastruktur nicht Schritt gehalten. Deshalb musste die Universität in den letzten Jahren zahlreiche Räumlichkeiten mieten. Dadurch erwachsen der Universität nicht nur erhebliche Mietkosten, sondern auch die Betriebskosten steigen dadurch überdurchschnittlich an. Zudem steht in den nächsten Jahren ein grosser Sanierungsbedarf an. Allein für notwendige Sanierung der universitären Bauten auf dem Irchel (1. und 2. Etappe) werden Mittel von rund 600 Mio. Franken benötigt.

Um die anstehenden Herausforderungen bewältigen zu können, ist es notwendig, das Immobilienmanagement der Universität vermehrt längerfristig auszurichten, der Universität mehr Verantwortung zu übertragen und die Verfahren zu beschleunigen. Mit der Neuregelung werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- Die Universität kann vermehrt Drittmittel für Investitionsvorhaben einwerben und so einen Teil der Investitionen selber finanzieren.
- Lehre und Forschung können vor allem im Zusammenhang mit Berufungen besser mit den Investitionsvorhaben verknüpft werden.
- Die Zusammenarbeit der Universität mit der ETH Zürich wird vereinfacht und beschleunigt.
- Die Zahl der kantonsinternen Schnittstellen wird verringert.
- Die Mittelausschöpfung wird durch die kürzeren Entscheidungswege verbessert.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat am 13. März 2013 das Grobkonzept (RRB Nr. 283/2013) und am 26. Februar 2014 das Detailkonzept für die Neuorganisation des Immobilienmanagements der Universität Zürich festgelegt (RRB Nr. 239/2014). Dieses beruht auf folgenden Eckwerten:

- Der Kanton bleibt Eigentümer von Boden und Bauten und stellt der Universität die Liegenschaften gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung. Er entscheidet über die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.
- Die Bereitstellung der finanziellen Mittel für die universitären Bauten durch den Kanton erfolgt neu auf der Grundlage einer jährlichen Immobilienvorlage des Regierungsrates im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses. Die Budgethoheit des Kantons bleibt damit gewahrt.
- Die Universität übernimmt in Anlehnung an die SIA Norm 118 «Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten» die Bauherrenfunktion. Die Baudirektion übernimmt grundsätzlich die Ausführung der Bauvorhaben. Die Zusammenarbeit zwischen der Universität und dem Hochbauamt für die Abwicklung der Bauprojekte wird in einer Leistungsvereinbarung geregelt.
- Zur Sicherstellung der Anforderungen des Kantons an das Immobilienwesen der Universität schliessen Kanton (Bildungsdirektion und Baudirektion) und Universität auf eine Dauer von jeweils vier Jahre eine Leistungsvereinbarung Immobilien ab.

Die Neuorganisation des Immobilienmanagements im Bereich der Universität gibt dem Kanton vorab eine umfassende Übersicht über die universitären Immobilien und deren langfristige Planung. Sie ermöglicht es dem Kanton, die strategischen, finanziellen und baufachlichen Überlegungen und Vorgaben besser umzusetzen.

2. Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente

2.1 Immobilienvorlage

Die Immobilienvorlage dient in erster Linie der Steuerung der Finanzmittel für die Investitionen der Universität. Sie bietet zudem Regierungsrat und Kantonsrat eine umfassende Übersicht über die Investitionen der Universität. Erarbeitung und Beschlussfassung über die Immobilienvorlage erfolgen im Rahmen des KEF-Prozesses, d. h., die Immobilienvorlage wird dem Kantonsrat analog zum KEF gleichzeitig mit dem Budget zugestellt.

Die Immobilienvorlage umfasst im Wesentlichen folgende Teile:

- den jährlichen Investitionsbedarf, der Teil des Budgets bildet,
- die Übersicht über die Investitionen für die vierjährige KEF-Periode, aufgeteilt in gebundene und neue Ausgaben,

- der Investitionsbedarf über einen Zeitraum von zwölf Jahren, ebenfalls aufgeteilt in gebundene und neue Ausgaben,
- die Zusammenstellung aller geplanten Objektkredite, die vom Kantonsrat zu beschliessen sind (neue Ausgaben über 3 Mio. Franken), über einen Zeitraum von zwölf Jahren,
- die Auflistung aller grösseren Bauvorhaben aus dem Bereich der gebundenen Ausgaben über einen Zeitraum von zwölf Jahren,
- die für die Berufungen von Professorinnen und Professoren notwendigen Investitionsmittel, ebenfalls über einen Zeitraum von zwölf Jahren.

Der Regierungsrat beschliesst gleichzeitig mit der Immobilienvorlage den Rahmenkredit für die gebundenen Ausgaben und neue Ausgaben bis 3 Mio. Franken. Dieser bildet Teil des Budgets. Innerhalb des beschlossenen Rahmenkredites ist die Universität frei, Verschiebungen von Projekten vorzunehmen. Ferner beschliesst er die neuen Ausgaben über 3 Mio. Franken zuhanden des Kantonsrates (Objektkredite). Über jeden dieser Kredite beschliesst der Kantonsrat wie bisher in einem separaten Beschluss.

Da der Kanton Eigentümer des Bodens und der Bauten bleibt, werden die Liegenschaftsinvestitionen weiterhin in der Leistungsgruppe Nr. 7050, Hochbauinvestitionen Bildungsdirektion, budgetiert. Das Rechnungswesen wird jedoch so ausgestaltet, dass die Universität die Investitionen für die Abwicklung der Bauprojekte selbstständig zu lasten der Konten der Leistungsgruppe Nr. 7050 abwickeln kann.

2.2 Leistungsvereinbarung Immobilien

Die Leistungsvereinbarung Immobilien hält die Anforderungen fest, die der Kanton an das Immobilienwesen der Universität stellt. Sie wird von der Bildungsdirektion und der Baudirektion mit der Universität jeweils auf eine Dauer von vier Jahren abgeschlossen und jährlich mit einem Nachtrag aktualisiert. Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere folgende Bereiche:

- Anforderungen an die Organisation des Immobilienmanagement innerhalb der Universität,
- Pflicht zur Erarbeitung einer Immobilienstrategie, beruhend auf einer langfristigen Gesamtplanung,
- Anforderungen bezüglich Einhaltung von kantonalen Standards (z. B. im Bereich der Energie),
- Berücksichtigung von Richtlinien der Regierungspolitik,

- Vorgaben zur Sicherung des Funktions- und Werterhalts der Infrastruktur,
- Grundsätze der Finanzierung und Refinanzierung,
- Form und Inhalt der Berichterstattung.

2.3 Leistungsvereinbarung zwischen Universität und Hochbauamt

Die Leistungsvereinbarung zwischen der Universität und dem Hochbauamt regelt die Abwicklung der Bauprojekte. Die Universität, welche die Bauherrenfunktion übernimmt, überträgt dabei dem Hochbauamt mit der Leistungsvereinbarung die Projekte im Rahmen der SIA Norm 102 Phasen 2.2–5. Für diese Projekte übernimmt das Hochbauamt die Verantwortung für das Projektmanagement, was auch die Steuerung der externen Planerinnen und Planer sowie der Unternehmungen umfasst. Im Falle eines Wettbewerbs wird der Wettbewerbsauftrag, einschliesslich der Festlegung des Verfahrens, der Jury und der Rahmenbedingungen, von Hochbauamt und Universität gemeinsam erarbeitet und festgelegt.

Universität und Hochbauamt arbeiten zusammen und treffen die Entscheidungen gemeinsam. Können sie sich nicht einigen, entscheiden die Bildungsdirektion und Baudirektion. Die Zusammenarbeit zwischen Universität und Hochbauamt wird auf der Grundlage von objektiven branchenüblichen Modellen und Kennzahlen regelmässig überprüft. Über die Zielerreichung wird der Bildungsdirektion, der Baudirektion sowie der Universitätsleitung und dem Universitätsrat jährlich Bericht erstattet.

Falls die von der Universität benötigten Kapazitäten vom Hochbauamt nicht zeitgerecht bereitgestellt werden können, kann die Universität die benötigten Leistungen extern beschaffen.

3. Änderung des Universitätsgesetzes

Die in Ziff. 1 und 2 umschriebene Neuordnung des Immobilienmanagements der Universität soll in den neuen §§ 39a–c des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniG; LS 415.11) gesetzlich verankert werden. Die Änderungen im Einzelnen:

- § 39a Abs. 1: Der geltende § 39 UniG regelt neben der Finanzierung auch das Bauwesen. Letzteres wird in drei neuen Paragraphen geregelt. Der Grundsatz, dass der Kanton der Universität die Bauten gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung stellt, wird deshalb – inhaltlich unverändert – neu in § 39a Abs. 1 festgehalten.

- § 39a Abs. 2: Mit der Neuorganisation des Immobilienmanagements übernimmt die Universität mehr Verantwortung. Da der Kanton Eigentümer der Liegenschaften bleibt, liegt es in seiner Verantwortung, dafür zu sorgen, dass die Infrastruktur langfristig erhalten bleibt. Deshalb kann er Vorgaben in Bezug auf den Baustandard oder den Energieverbrauch machen. Dies erfolgt im Rahmen einer vierjährigen Leistungsvereinbarung Immobilien, die zwischen dem Kanton (Bildungsdirektion und Baudirektion) und der Universität abgeschlossen wird (vgl. Ziff. 2.2).
- § 39b Abs. 1: Darin wird die Universität verpflichtet, eine langfristige Investitionsplanung zu führen. Diese erstreckt sich über einen Zeitraum von zwölf Jahren und zeigt den Investitionsbedarf der Universität, aufgeteilt in gebundene (werterhaltende, d. h. Sanierung und Unterhalt) und neue wertvermehrende Ausgaben auf. Diese Investitionsplanung bildet ein wesentliches Element der Immobilienvorlage, die der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich mit dem Budget und KEF unterbreitet (vgl. Ziff. 2.1).
- § 39b Abs. 2: Auf der Grundlage der Investitionsplanung gemäss Abs. 1 beauftragt die Universität die Baudirektion (Hochbauamt) mit der Abwicklung der konkreten Bauvorhaben (vgl. Ziff. 2.3). Die Universität übernimmt dabei die Funktion der Bauherrin, das Hochbauamt diejenige des Bauprojektmanagements. Die Zusammenarbeit zwischen der Universität und dem Hochbauamt wird in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Ausnahmsweise, insbesondere falls das Hochbauamt die benötigten Leistungen nicht zeitgerecht erbringen kann, ist die Universität befugt, diese extern zu beschaffen.
- § 39c: Die Einzelheiten, insbesondere die einzelnen Verfahrensabläufe bzw. die Termine und die wesentlichen Inhalte der Vereinbarungen, werden auf Verordnungsstufe geregelt. Zu diesen Zweck sind Änderungen in der Immobilienverordnung vom 24. Januar 2007 (ImV; LS 721.1) und der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juni 2007 (VOG RR; LS 172.11) notwendig.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage für eine Änderung des Universitätsgesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi