

Antrag der Kommission für Planung und Bau\*  
vom 17. März 2015

KR-Nr. 29b/2013

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013  
von Esther Guyer betreffend  
Reorganisation Immobilienmanagement**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Planung und  
Bau vom 17. März 2015,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 von Esther  
Guyer wird geändert, und es werden nachfolgende Gesetzesänderun-  
gen beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 17. März 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Pierre Dalcher

Die Sekretärin:  
Franziska Gasser

---

\* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Pierre Dalcher, Schlieren (Präsident); Theres Agosti Monn, Turbenthal; Erich  
Bollinger, Rafz; Astrid Gut, Wallisellen; Edith Häusler-Michel, Kilchberg; Hans-  
Heinrich Heusser, Seegräben; Martin Neukom, Winterthur; Barbara Schaffner,  
Otelfingen; Roland Scheck, Zürich; Werner Scherrer, Bülach; Jakob Schnee-  
beli, Affoltern a. A.; Monika Spring, Zürich; Carmen Walker Späh, Zürich; Josef Wie-  
derkehr, Dietikon; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Franziska Gasser.

## **Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung**

(Änderung vom . . . . .; Immobilienplanung)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für  
Planung und Bau vom 17. März 2015,

*beschliesst:*

**I. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:**

Marginalie zu § 34:

Führung und Steuerung

a. Im Allgemeinen

b. Immobilien-  
planung

§ 34 a. Der Regierungsrat erstellt jährlich eine langfristige, strategische Planung für die Immobilien des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten und leitet sie dem Kantonsrat zur Genehmigung weiter. Ausgenommen sind die Immobilien:

- a. der Zürcher Kantonalbank,
- b. der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich,
- c. der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich,
- d. der Gebäudeversicherung.

***Minderheitsantrag Martin Neukom, Theres Agosti, Esther Guyer  
(in Vertretung von Edith Häusler), Andrew Katumba:***

§ 34 a. *Der Regierungsrat erstellt jährlich im Rahmen des KEF-Prozesses eine Immobilienvorlage für die Hochbauten des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten und legt sie dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. Die Immobilienvorlage enthält den jährlichen Investitionsbedarf, der Teil des Budgets ist, eine Übersicht über die geplanten Investitionen für die vierjährige KEF-Periode und die langfristige strategische Planung für den Zeitraum von 12 Jahren. Ausgenommen ...*

- a. ...
- b. ...

- c. ...
- d. ...

Marginalie zu § 40:

Organisation der Verwaltungseinheiten und Selbsteintritt  
a. im Allgemeinen

§ 40 a. <sup>1</sup> Die Baudirektion bezeichnet die Verwaltungseinheit, die für die Immobilien im Eigentum des Kantons zuständig ist. Diese setzt die Immobilienplanung gemäss § 34 a um und verfügt über die für Hochbauten geplanten Investitionsmittel. Sie erfüllt folgende Aufgaben:

b. für Immobilien des Kantons zuständige Verwaltungseinheit

- a. angemessene Versorgung der kantonalen Verwaltung und der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Immobilien,
- b. Projektentwicklung, Projektplanung und Projektausführung,
- c. optimale Ausschöpfung der Investitionsmittel für Immobilien,
- d. Vertretung der Eigentümerinteressen des Kantons,
- e. Sicherung der Werterhaltung der Immobilien.

<sup>2</sup> Die Verwaltungseinheit kann das kaufmännische, technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement oder Teile davon an die Nutzer delegieren.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt für die kantonalen Immobilien Standards fest, welche die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit berücksichtigen.

<sup>4</sup> Die Direktionen und die öffentlich-rechtlichen Anstalten legen ihre Raumbedürfnisse fest und melden diese im Rahmen der langfristigen, strategischen Planung der Verwaltungseinheit. Diese überlässt ihnen Immobilien zur entgeltlichen Nutzung. Die Kosten für die Nutzung sind auszuweisen.

***Minderheitsantrag Martin Neukom, Theres Agosti, Esther Guyer  
(in Vertretung von Edith Häusler):***

*<sup>4</sup> Die Direktionen und die öffentlich-rechtlichen Anstalten legen ihre Raumbedürfnisse fest. Die Regierung entscheidet im Rahmen der langfristigen strategischen Planung über deren Priorisierung. Sie überlässt die Immobilien den Direktionen und den öffentlich-rechtlichen Anstalten zur entgeltlichen Nutzung. Die Kosten für die Nutzung sind auszuweisen.*

<sup>5</sup> Abs. 1–4 sind nicht anwendbar auf:

- a. die Zürcher Kantonalbank,
- b. die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich,
- c. die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich,
- d. die Gebäudeversicherung,
- e. die Universität Zürich.

***Minderheitsantrag Werner Scherrer, Antoine Berger (in Vertretung von Carmen Walker Späh):***

<sup>5</sup> Abs. 1–4 sind nicht anwendbar auf:

- a. ...
- b. ...
- c. ...
- d. ...
- e. ...
- f. *das Universitätsspital Zürich,*
- g. *das Kantonsspital Winterthur.*

*Dispositive IV und V entfallen.*

*Dispositive VI–VIII werden zu IV–VI.*

<sup>5</sup> Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung zum Vollzug dieser Bestimmungen. Die Verordnung bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

**Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...**

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Verordnung gemäss § 40 a Abs. 5 bis zum 1. Juli 2016 zur Genehmigung vor.

II. Das **Gesetz über das Zentrum für Gehör und Sprache** vom 11. Februar 2008 wird wie folgt geändert:

§ 12. Der Kanton stellt dem Zentrum die betriebsnotwendigen Liegenschaften gemäss § 40 a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 zur Verfügung.

III. Das **Fachhochschulgesetz (FaHG)** vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 28. Abs. 1 unverändert.

Staatsmittel

<sup>2</sup> Der Kanton stellt den Hochschulen die Bauten gemäss § 40 a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 zur Verfügung.

Abs. 3 unverändert.

|

IV. Das **Gesetz über das Universitätsspital Zürich (USZG)** vom 19. September 2005 wird wie folgt geändert:

§ 22. Der Kanton stellt dem Universitätsspital die Bauten gemäss § 40 a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 zur Verfügung.

Liegenschaften

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

V. Das **Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (KSWG)** vom 19. September 2005 wird wie folgt geändert:

§ 21. Der Kanton stellt dem Kantonsspital Winterthur die Bauten gemäss § 40 a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 zur Verfügung.

Liegenschaften

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

VI. Diese Gesetzesänderungen treten wie folgt in Kraft,

- a. am 1. Januar 2016 die Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005,
- b. am 1. Januar 2018 die übrigen Bestimmungen.

Wird ein Referendum ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut beschlossen.

VII. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

VIII. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 25. März 2013 unterstützte der Kantonsrat die von Esther Guyer, Zürich, Benno Scherrer Moser, Uster, und Jürg Trachsel, Richterswil, am 28. Januar 2013 eingereichte parlamentarische Initiative «betreffend Reorganisation Immobilienmanagement» mit 161 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Der Kantonsrat beschliesst, das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR vom 6. Juni 2005) wie folgt zu ergänzen:

§ 39 a (neu)

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bezeichnet eine zentrale Verwaltungseinheit für Betriebsliegenschaften, die sich um die zentrale Steuerung des Immobilienportfolios des Kantons kümmert. Diese gliedert sich in die Abteilungen

- für die Projektentwicklung, -planung und -realisierung,
- zur Vertretung der Eigentümerinteressen und
- für die Immobilienbewirtschaftung.

<sup>2</sup> Die Nutzerdirektionen legen ihre Raumbedürfnisse fest, bestellen die entsprechenden Räumlichkeiten bei der für die Hochbauprojekte zuständigen Verwaltungseinheit. Die Nutzerdirektionen mieten die Räume. Das Immobilienmanagement stellt eine angemessene Versorgung der kantonalen Verwaltung und Anstalten mit Immobilien unter Berücksichtigung einer langfristigen Kosten-Nutzen-Optimierung und der Anliegen der Benutzer sicher. Der Kanton Zürich strebt dabei Kostentransparenz und wirtschaftliches Verhalten während der gesamten Nutzungsdauer bzw. des gesamten Lebenszyklus einer Immobilie an. Durch die Umsetzung des Mietermodells werden Synergien wirkungsvoll genutzt.

<sup>3</sup> Das Immobilienmanagement schafft und befolgt bezüglich Planung, Bau und Betrieb nachhaltige Standards.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat verabschiedet periodisch eine langfristige strategische Immobilienplanung und bringt diese dem Kantonsrat zur Kenntnis.»

## **2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 30. September 2013)**

Die Kommission für Planung und Bau beschloss am 24. September 2013 mit 11:0 Stimmen (zwei Enthaltungen), die genannte parlamentarische Initiative weiterhin zu unterstützen und zur Annahme zu empfehlen.

Die Kommission liess sich über die neuesten Entwicklungen in der Regierung bezüglich Immobilienmanagement aufdatieren und hörte folgende Direktionen an: Baudirektion, Finanzdirektion, Bildungs- und Gesundheitsdirektion.

Die Kommission sieht nach diesen Hearings die Forderungen der parlamentarischen Initiative

- zentrale Steuerung des Immobilienportfolios,
- Mietermodell,
- Schaffen nachhaltiger Standards,
- langfristige strategische Immobilienplanung, Kenntnisnahme durch den Kantonsrat, nach wie vor als gerechtfertigt, ja zwingend nötig.

Die Vorstellung, dass im Kanton je nach Direktion, bzw. gar je nach Institution (Universität nach dem «Delegationsmodell», Universitätsspital nach dem «Eigentümermodell/Baurechtsmodell»), verschiedene Ansätze geltend gemacht werden, vermochte nicht zu überzeugen.

Das gerade nicht angesichts der unbestrittenen Tatsache, dass das heute weitgehend praktizierte Mischmodell nicht immer optimale Resultate geliefert hat. Nach Ansicht der Kommission für Planung und Bau kann das weitgehende Beibehalten des in den Resultaten oft unbefriedigenden Mischmodells – einfach unter Ausgliederung von Universität und Universitätsspital – deshalb «per se» keine Lösung für die künftigen Herausforderungen des kantonalen Immobilienparks sein. Als Stichworte für die Herausforderungen seien einerseits der «Sanierungsstau» und «Grossprojekte (Universitätsspital)» andererseits genannt.

Die heute weitgehend dezentralen und breit verteilten Verantwortlichkeiten sind für ein Immobilienportfolio von der Grösse des Kantons Zürich ungeeignet. Das bestehende Mischmodell führt zu Doppelspurigkeit und zur Verwischung von Verantwortung. Die einheitliche Umsetzung von Standards (Flächenbelegung, Energieverbrauch u. a.) wird erheblich erschwert. Es fehlt ebenso an Datentransparenz und damit an der Übersicht über die kantonalen Immobilien wie an einer nachvollziehbaren Objektkostenrechnung und damit einer transparenten Ausweisung der Kosten.

Im Vordergrund scheinen bei diesem Modell die Interessen und die Sicht des Nutzers zu stehen, während die langfristig ausgerichtete Eigentümersicht, die sich unter anderen mit Themen wie Sicherstellung des Immobilienwertes oder einer umfassend verstandenen Nachhaltigkeit beschäftigt, gering gewichtet ist. Mit der in der parlamentarischen Initiative geforderten zentralen Steuerung und Führung der Immobilien könnten hingegen die Ausgewogenheit, aber auch der Ausgleich der Interessen wesentlich vereinfacht und verbessert werden.

Nicht zuletzt dürfte eine zentrale Steuerung, die unbestritten die Bedürfnisse der Nutzer sorgsam abzuwägen und zu berücksichtigen hat, die Kostentransparenz erhöhen und so letztlich die Kosten für den Kanton senken. Das Mietermodell bringt Kostenbewusstsein, indem die Mietenden sich von Beginn weg Rechenschaft über ihre Bestellung ablegen müssen.

Es ist ein grosses Anliegen des Kantonsrates, dass das gesamte Immobilienportfolio optimal nach ökonomischen Kriterien bewirtschaftet wird, Sanierungen und Investitionen sollen dort getätigt werden, wo sie am meisten nützen. Bei Beibehalten des Mischmodells scheint das weiterhin kaum möglich, ja bei der angedachten weiteren Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (Universität und Universitätsspital), eigentlich gar nicht mehr zu realisieren.

Die Kommission für Planung und Bau sieht die Bestrebungen eines Aufbaus weiterer, eigenständiger Baufachorgane und Immobilienabteilungen nicht nur aus Gründen der Steuerbarkeit und fehlenden Transparenz, sondern auch bezüglich der damit verbundenen Kosten mit grosser Skepsis. Selbst wenn beteuert wird, dass die entsprechenden Stellen beim Hochbau- und/oder Immobilienamt abgezogen werden könnten, sind höhere Kosten bei drei eigenständigen Ämtern kaum von der Hand zu weisen: Büros werden nicht im gleichen Masse freigegeben wie neu belegt, eigene Abteilungen brauchen zudem in der Regel eigene verwaltende Dienstleistungen und werden sich diese wenn nicht von Beginn weg gegeben, später erstreiten (Stichwort: Vergrösserung Verwaltungsaufwand, vulgo «Bürokratisierung»).

Nicht aus der Hand geben darf der Kantonsrat im Interesse der Bürgerinnen und Bürger dieses Kantons auf jeden Fall die finanzielle Verantwortlichkeit, so wie das im Falle einer Ausgliederung des Universitätsspitals angedacht zu sein scheint. Es darf also keinesfalls sein, dass der Entscheid über die Aufnahme von Fremdkapital und die damit verbundene Zunahme der Staatsverschuldung an ein Gremium wie einen Spitalrat ausgelagert wird. Die Budgethoheit des Kantonsrates ist auch bei den Investitionen zwingend zu gewährleisten.

### **3. Erste Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau (vom 26. Februar 2014)**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 30. September 2013 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat ist sich der Bedeutung des Immobilienmanagements angesichts der Grösse des Immobilienportfolios des Kantons bewusst. Zu diesem Zweck hat er in der Baudirektion ein entsprechendes Amt geschaffen, das ihn insbesondere bei der strategischen Steuerung der Immobilien unterstützt, und ein Immobilienleitbild festgelegt (RRB Nr. 1688/2005). In der Folge hat er die heute geltende Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) erlassen, die neben der Abwicklung von Bauprojekten mittels Standardprozess unter anderem auch Bestimmungen über die strategische Steuerung und die Bewirtschaftung der Immobilien enthält (RRB Nr. 83/2007). Die mit der ImV angestrebten Ziele wurden jedoch nur teilweise erreicht. Der Regierungsrat veranlasste unter Hinweis auf die im Immobilienbereich erkannten Schwierigkeiten mit Beschluss Nr. 1482/2010 eine erneute und umfassende Überprüfung des Immobilienmanagements. Die Problematik hat zu verschiedenen politischen Vorstössen geführt (KR-Nrn. 38/2012, 40/2012 und Vorlage 4973) und die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates hat das kantonale Immobilienmanagement als Schwerpunktthema behandelt. Der Regierungsrat hat deren Fragen beantwortet (RRB Nr. 310/2012). Auf dieser Grundlage hat er mit Beschluss Nr. 1088/2012 richtungsweisende Entscheide gefällt. Insbesondere wird am bisherigen Mischmodell festgehalten. Dieses ist auf die Bedürfnisse des Kantons zugeschnitten, allen am Immobilienprozess Beteiligten bekannt und hat sich grundsätzlich bewährt. Die erkannten Schwierigkeiten können mit den vom Regierungsrat ausgelösten, weiteren Teilprojekten behoben werden. Dazu zählt unter anderem die Schaffung eines durchgängigen und von allen Beteiligten getragenen Prozessmodells. Dieses soll sich durch einfache und schlanke Prozesse, die Zuweisung von klaren Verantwortlichkeiten sowie eindeutige Rollen und Zuständigkeiten auszeichnen (Teilprojekt 3). Zur besseren Ausschöpfung der Investitionsbudgets für Hochbauten soll der Zugang zu freien Budgetmitteln sowohl innerhalb der Direktionen als auch zwischen den Direktionen erleichtert werden. Zur Erhöhung der Transparenz und zu einer einheitlichen Buchführung sollen die Anlagebuchhaltungen (und Objektkostenrechnungen) auf wenige Buchungskreise pro Direktion zusammengeführt werden (Teilprojekt 2). Die grundsätzlichen Entscheide zu diesen beiden Teilprojekten sind getroffen (RBB Nrn. 981/2013 und 244/2014).

Für die beiden selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Universitätsspital (USZ) und Universität Zürich (UZH) gilt heute, dass ihnen die Bauten gegen Verrechnung der Kapitalkosten bzw. der Anlage-nutzungskosten zur Verfügung gestellt werden. Der Kanton erstellt die Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und führt für das USZ die Unterhaltsarbeiten aus (§ 39 Abs. 2 Universitätsgesetz [UniG, LS 415.11], § 22 Gesetz über das Universitätsspital [USZG, LS 813.15]). Das USZ darf für Immobilien kein Fremdkapital aufnehmen (vgl. § 24 USZG). Mit der neuen Spitalfinanzierung haben sich für das USZ die Rahmenbedingungen verändert. Es befindet sich mit anderen Anbietern von Spital- und Gesundheitsdienstleistungen teilweise im Wettbewerb. Auch die Universität als tertiäre Bildungseinrichtung von nationaler und internationaler Bedeutung sieht sich verstärkt dem Wettbewerb ausgesetzt. Zudem verfügen die genannten Anstalten über Immobilienportfolios, die aufgrund ihrer Grösse eine weitergehende Verselbstständigung im Immobilienbereich erfordern. Daher hat der Regierungsrat für diese Anstalten in weiteren Teilprojekten Grobkonzepte beschlossen, die eine weitgehende Verselbstständigung dieser Anstalten im Immobilienbereich und damit eine Entlassung aus der Unterstellung unter das kantonale Immobilienmanagement ermöglichen. Um den unterschiedlichen Anforderungen an die Anstalten und deren teilweise abweichenden Bedürfnissen gerecht zu werden und zugleich die Interessen des Kantons als Eigentümer bestmöglich zu wahren, sind je Anstalt unterschiedliche Modelle vorgesehen: Für die Universität wird ein Delegationsmodell eingeführt. Dieses wurde in Anlehnung an das seit mehreren Jahren für die Eidgenössische Technische Hochschulen (ETH) erfolgreich angewandte Modell entwickelt (RRB Nr. 283/2013). Dem USZ sollen die von ihm heute genutzten Liegenschaften im Baurecht abgegeben werden (sogenanntes Baurechtsmodell, vgl. RRB Nr. 282/2013). Das Spital ist weitgehend frei, auf dem Areal Um-, Neu- und Erweiterungsbauten vorzunehmen. Das Grundeigentum verbleibt jedoch beim Kanton. Der Regierungsrat genehmigte die jeweiligen Detailkonzepte an der gleichen Sitzung, an der er diese Stellungnahme verabschiedete (RRB Nrn. 235/2014 und 239/2014). Soweit die Einführung und Umsetzung der für die Anstalten vorgesehenen Modelle Gesetzesanpassungen erfordern, werden diese vom Kantonsrat zu beschliessen sein.

Die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, unter Einschluss derjenigen der genannten Anstalten, dienen vorab zur Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheiten. Ziel für das kantonale Immobilienmanagement muss sein, Immobilien bereitzustellen, die den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer – zeitgerecht und wirtschaftlich – bestmöglich gerecht werden. Entsprechend der grossen Bandbreite dieser Aufgaben handelt es sich häufig um Spezialimmobi-

lien, deren Erstellung und Betrieb eine besondere Berücksichtigung der Nutzerbedürfnisse erforderlich macht. Mit einer zentralen Stelle, die nicht über die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlichen Fachkenntnisse verfügt und damit auch den übergeordneten fachlichen Zusammenhang nicht oder nur beschränkt herzustellen vermag, können die Ziele des kantonalen Immobilienmanagements nicht erreicht werden. Es muss vermieden werden, dass Bauten erstellt werden, die nur beschränkt für die Erfüllung der entsprechenden öffentlichen Aufgaben geeignet wären. Dies könnte zur Folge haben, dass der Aufwand für Betrieb und Nutzung stiege und die Effizienz der Aufgabenerfüllung leiden würde. Für die sich mindestens in Teilen im wettbewerblichen Umfeld bewegenden und damit als Unternehmen geforderten Anstalten (USZ und UZH) gilt dies in verstärktem Masse. Eine umfassende Zentralisierung der Zuständigkeit für das Immobilienmanagement bei einer Direktion ist aus Sicht des Regierungsrates daher nicht zielführend.

In Ihrem Bericht bezeichnen Sie insbesondere die Erfüllung folgende Forderungen der PI als zwingend nötig: Zentrale Steuerung des Immobilienportfolios, Mietermodell, Schaffen nachhaltiger Standards sowie langfristige strategische Immobilienplanung/Kennntnisnahme durch den Kantonsrat. Diese Feststellungen geben ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen zu folgenden Bemerkungen Anlass:

Mit der Schaffung des Immobilienamtes innerhalb der Baudirektion und dem Erlass der ImV schuf der Regierungsrat die Mittel und Instrumente für eine zentrale Steuerung der Immobilien. Die Baudirektion ist beauftragt, diese Steuerung weiter zu verbessern und die erforderlichen Anpassungen vorzuschlagen (vgl. RRB Nr. 1088/2012). Dem Kantonsrat stehen mit den Instrumenten des KEF und den weiteren parlamentarischen Einsichts- und Kontrollrechten umfassende Informationen auch in die Immobilienplanung zur Verfügung. Die entsprechende Forderung kann daher als bereits erfüllt betrachtet werden. Der Begriff des «Mietermodells» erscheint für sich allein wenig aussagekräftig und beschreibt kaum mit der aus gesetzgeberischer Sicht erforderlichen Klarheit das von der PI angestrebte Modell. Unter Hinweis auf die vorstehenden Ausführungen ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die zentrale Steuerung bzw. die Einführung eines «Mietermodells» die Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein verbessern sollte. Der Regierungsrat ist grundsätzlich bestrebt, bei baulichen Massnahmen einheitliche Standards festzulegen. Zu beachten ist, dass in vielen Bereichen entsprechende Standards aufgrund gesetzlicher oder fachlicher Vorgaben ohnehin einzuhalten sind (z. B. Normen der SIA). Verwaltungsgebäude müssen zudem unterschiedlichsten Ansprüchen dienende Nutzungen aufnehmen, was die Vergleichbarkeit und damit die Schaffung von Standards erschwert. Die Erstellung eines

Labors für die Zwecke einer Hochschule, eines Operationssaales oder eines Gefängnisses weisen andere Voraussetzungen und technische Anforderungen auf als ein Bürobau. Aus gesetzgeberischen Überlegungen ist fraglich, ob für die Schaffung solcher Standards eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich ist.

Insgesamt sind wir überzeugt, mit den bisherigen Entscheiden eine für das Immobilienmanagement im Kanton Zürich massgeschneiderte, umsetzbare und effiziente Lösung gefunden zu haben. Aus all diesen Gründen empfehlen wir, dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative zu beantragen.

#### **4. Erster Antrag der Kommission (vom 30. September 2014)**

Die Kommission für Planung und Bau hält in Kenntnis der Stellungnahme des Regierungsrates und nach der Anhörung eines Gesundheitsökonomen für den Fall der Spitalbauten und einer Vertretung der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission an der parlamentarischen Initiative fest. Die Argumente bleiben unverändert dieselben wie im Bericht der Kommission vom 30. September 2013 (vgl. Ziff. 2): Das Konzept der Regierung mit drei verschiedenen Immobilienstrategien vermag nicht zu überzeugen.

Formales: Die ursprüngliche parlamentarische Initiative wurde gesetzgeberisch angepasst – insbesondere waren die vorhandenen Spezialgesetze einzubeziehen.

Die Minderheiten stehen grundsätzlich ebenfalls hinter dem Mietmodell.

Eine Minderheit stellt den Antrag, die Diskussion um die Universität, das Universitätsspital und das Kantonsspital Winterthur in separaten Gesetzesvorlagen zu führen. Das erfolgreiche Zusammenwirken von Universität, ETH und Universitätsspital in Lehre, Forschung und Praxis im neu zu erstellenden Hochschulquartier Stadt Zürich erfordere eine ganzheitliche Betrachtung und die richtigen Strukturen, damit dieses Jahrhundertprojekt gelingt. Diese Diskussion könne nicht allein im Rahmen einer Immobilienstrategie geführt werden.

Eine zweite Minderheit beantragt, dass nur die Universität ihr Immobilienmanagement selbstständig betreibt. Sie bevorzugt das sogenannte Delegationsmodell nach dem Vorbild der ETH. Damit soll die Universität ihre Liegenschaften in eigener Kompetenz planen, betreiben und unterhalten können, unter Einhaltung der kantonalen Standards. Die Liegenschaften verbleiben dabei im Eigentum des Kantons.

## 5. Zweite Stellungnahme des Regierungsrates (vom 28. Januar 2015)

Wir beziehen uns auf die Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement. Mit Schreiben vom 1. Dezember 2014 haben Sie uns diesbezüglich Gelegenheit zur erneuten Stellungnahme eingeräumt. Innert der gemäss Schreiben des Präsidenten der Kommission für Planung und Bau (KPB) vom 19. Dezember 2014 freundlicherweise erstreckten Frist nehmen wir wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat ist sich der Bedeutung des Immobilienmanagements angesichts der Grösse des Immobilienportfolios des Kantons Zürich bewusst. Die in unserer Stellungnahme zur genannten PI vom 26. Februar 2014 an die KPB angeführten Beschlüsse und Entscheidungen haben wir weiter vorangetrieben: Die erforderlichen Gesetzesanpassungen für die Auslagerung des Immobilienmanagements der Universität Zürich (UZH) und der Einführung des zugehörigen «Delegationsmodells» liegen dem Kantonsrat vor (Vorlage 5123). Die Vorlage zur Übertragung der vom Universitätsspital Zürich (USZ) heute genutzten Liegenschaften im Baurecht an das Spital wurde für die Vernehmlassung freigegeben (RRB Nr. 1247/2014). Weiter haben wir das Detailkonzept für die Neugestaltung und Verbesserung des kantonalen Immobilienmanagements genehmigt und die Baudirektion mit der Überarbeitung der Immobilienverordnung (ImV) bis spätestens Ende April 2015 beauftragt (RRB Nr. 1343/2014).

Die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, unter Einschluss derjenigen der genannten Anstalten, dienen vorab zur Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheiten. Ziel des kantonalen Immobilienmanagements muss sein, Immobilien bereitzustellen, die den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer bestmöglich gerecht werden – zeitgerecht und wirtschaftlich. Entsprechend der grossen Bandbreite dieser Aufgaben handelt es sich häufig um Spezialimmobilien, deren Erstellung und Betrieb eine besondere Berücksichtigung der Nutzerbedürfnisse erforderlich macht. Mit einer zentralen Stelle, die nicht über die zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlichen Fachkenntnisse verfügt und damit auch den übergeordneten fachlichen Zusammenhang nicht oder nur beschränkt herzustellen vermag, können die Ziele des kantonalen Immobilienmanagements nicht erreicht werden. Es muss vermieden werden, dass Bauten erstellt werden, die nur beschränkt für die Erfüllung der entsprechenden öffentlichen Aufgaben geeignet sind. Dies könnte zur Folge haben, dass der Aufwand für Betrieb und Nutzung steigt und die Effizienz der Aufgabenerfüllung leidet. Für die sich mindestens in Teilen im wettbewerblichen Umfeld bewegenden und damit als Unternehmen geforderten Anstalten (USZ und UZH) gilt dies in verstärktem Masse. Eine umfassende

Zentralisierung der Zuständigkeit für das Immobilienmanagement bei einer Direktion ist daher nicht zielführend.

Die KPB erachtet nach Anhörung verschiedener Direktionen die Forderungen der PI – zentrale Steuerung des Immobilienportfolios, Mietermodell, Schaffen nachhaltiger Standards sowie langfristige strategische Immobilienplanung/Kennntnisnahme durch den Kantonsrat – nach wie vor als gerechtfertigt, ja zwingend nötig (KR-Nr. 29a/2013). Aufgrund dieser Feststellung sowie der weiteren Ausführungen in der genannten Vorlage ist Folgendes zu ergänzen:

Mit der Schaffung des Immobilienamtes innerhalb der Baudirektion und dem Erlass der ImV schuf der Regierungsrat die Mittel und Instrumente für eine zentrale Steuerung der Immobilien. Der Regierungsrat hat das entsprechende Detailkonzept genehmigt und die überarbeitete ImV ist dem Regierungsrat vor Ende der laufenden Legislatur vorzulegen (RRB Nr. 1343/2014). Dem Kantonsrat stehen mit den Instrumenten des KEF und den weiteren parlamentarischen Einsichts- und Kontrollrechten umfassende Informationen auch in Bezug auf die Immobilienplanung zur Verfügung. Die entsprechende Forderung kann daher als bereits erfüllt betrachtet werden. Die Wahl von unterschiedlichen Modellen des Immobilienmanagements für die UZH (sogenanntes «Delegationsmodell») und USZ (sogenanntes «Baurechtsmodell») entsprechen den für diese Institutionen geltenden Rahmenbedingungen und Vorgaben. Zudem führt diese Verlagerung der Zuständigkeiten zu einer Vereinheitlichung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeit im Immobilienbereich der Anstalten und bietet damit Gewähr, dass die genannten Institutionen ihre Aufgaben bestmöglich und ohne betriebsfremde Einflüsse erfüllen können. Bei der Ausarbeitung der Vorlagen wurden die Interessen des Kantons sowohl als Eigentümer der Anstalten als auch als Grundeigentümer umfassend berücksichtigt.

Der Begriff des «Mietermodells» erscheint für sich allein wenig aussagekräftig und beschreibt kaum mit der aus gesetzgeberischer Sicht erforderlichen Klarheit das von der PI angestrebte Modell. Wie das heutige Mischmodell zeigt, ist eine zentrale Steuerung der Immobilien auch ohne die Einführung eines im Kanton Zürich unbekanntes, theoretischen Modells möglich. Zudem ist unter Hinweis auf die vorstehenden Ausführungen nicht nachvollziehbar, inwiefern die zentrale Steuerung bzw. die Einführung eines «Mietermodells» die Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein verbessern sollte. Wir sind grundsätzlich bestrebt, bei baulichen Massnahmen einheitliche Standards festzulegen. Zu beachten ist, dass in vielen Bereichen entsprechende Standards aufgrund gesetzlicher oder fachlicher Vorgaben ohnehin bzw. modellunabhängig einzuhalten sind (z. B. Normen der SIA). Verwal-

tungsgebäude müssen zudem unterschiedlichsten Ansprüchen dienende Nutzungen aufnehmen, was die Vergleichbarkeit und damit die Schaffung von Standards erschwert. Die Erstellung eines Labors für die Zwecke einer Hochschule, eines Operationssaales oder eines Gefängnisses weist andere Voraussetzungen und technische Anforderungen auf als ein Bürobau. Aus gesetzgeberischen Überlegungen ist fraglich, ob für die Schaffung solcher Standards eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich ist.

Insgesamt sind wir überzeugt, mit den bisherigen Entscheiden eine für das Immobilienmanagement im Kanton Zürich massgeschneiderte, umsetzbare und effiziente Lösung gefunden zu haben. Wir lehnen daher sowohl die parlamentarische Initiative als auch deren von der KPB beschlossene Umsetzung ab.

An der Sitzung der KPB vom 16. Dezember 2014 wurden verschiedene Fragen zu den Begrifflichkeiten im Immobilienwesen und zu verschiedenen Ausprägungen des Immobilienmanagements gestellt. Wie gewünscht und um ein gemeinsames Verständnis der Begriffe zu erreichen, erhalten Sie anbei in tabellarischer Form eine Übersicht über die Rollen und Zuständigkeiten in unterschiedlichen Immobilienmanagement-Modellen. Dabei haben wir zwischen generisch-idealtypischen Modellen und den im Kanton Zürich geltenden bzw. in Beratung befindlichen Modellen unterschieden. Die Kürze der Darstellung ist mit Vereinfachungen verbunden. Das heute im Kanton Zürich angewandte Mischmodell enthält in einer auf die Bedürfnisse zugeschnittenen Weise Elemente sowohl des Mieter- als auch des Eigentümermodells: So werden rund 10% des Immobilienportfolios in einer Art Mietermodell geführt. Dazu gehören namentlich die Gebäude der Bezirks- und Zentralverwaltung. Das übrige Portfolio steht in Anlehnung an das Eigentümermodell in der jeweiligen Verantwortung der Direktionen, Ämter und Betriebe. Davon sind insbesondere die Gebäude der beiden Anstalten USZ und UZH, die Schulhäuser und Gefängnisse erfasst. Wir hoffen, mit den Ihnen als Beilagen überlassenen Dokumenten zum besseren Verständnis beizutragen.

## **6. Antrag der Kommission (vom 17. März 2015)**

Am 3. November 2014 hat der Rat mit 95 zu 69 Stimmen bei zwei Enthaltungen die Beratung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29a/2013 von der Traktandenliste gestrichen. Er hat damit beschlossen, zu diesem Zeitpunkt keinen Grundsatzentscheid zur Immobilienpolitik des Kantons zu fällen, sondern das Geschäft mit der Vorlage 5123, Universitätsgesetz, zu koordinieren.

Die Kommission für Planung und Bau hat darauf in aufwendiger Detailarbeit die beiden Vorlagen koordiniert und einen tragfähigen Kompromiss gesucht. Die Regierung wurde zu einer zweiten Stellungnahme eingeladen und mit der Kommission für Bildung und Kultur wurde ein reger Austausch gepflegt. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit wurde aufgefordert, aus ihrer Sicht zu den Spitälern Stellung zu nehmen.

Die Kommission für Planung und Bau spricht sich in der Folge nach wie vor für das in der PI Guyer vorgeschlagene Mietermodell aus und erachtet insbesondere das bisher praktizierte «Mischmodell» als untauglich für eine koordinierte Immobilienpolitik des Kantons. Zentral bleiben weiterhin folgende Forderungen:

- zentrale Steuerung des Immobilienportfolios,
- Mietermodell,
- Schaffen nachhaltiger Standards,
- langfristige strategische Immobilienplanung, mögliche Einflussnahme des Kantonsrates.

An der Vorlage vom Herbst (KR-Nr. 29a/2013) wurden im Sinne einer Verstärkung der Bemühungen um eine kohärente Immobilienpolitik und durch die Koordination mit Vorlage 5123, folgende inhaltlichen Änderungen und Klärungen vorgenommen:

- a) Die Universität soll nach Meinung der Kommission für Planung und Bau im Sinne der mitberichtenden Kommission für Bildung und Kultur als öffentlich-rechtliche Anstalt gemäss Vorlage 5123 behandelt werden und einem Delegationsmodell folgen: Die Universität erhält so bezüglich Immobilien eine gewisse Selbstständigkeit und damit die von ihr als nötig erachtete Flexibilität. Andererseits bleibt die Universität weiterhin in den KEF- und Budgetprozess des Gesamtkantons eingebunden und ihre langfristige-strategische Immobilienplanung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Es wurden in der Vorlage an den Kantonsrat (Vorlage 5123a) allerdings Auflagen gemacht: Die festgelegten Anforderungen an die universitären Bauten sind neu ebenso wie die Verordnung über die Investitionsplanung vom Kantonsrat zu genehmigen. Damit wird die Hoheit des Kantonsrates über die Investitionsplanung insgesamt wie auch die Einhaltung von Baustandards gewährleistet.

- b) Der Kantonsrat soll die langfristige, strategische Immobilienplanung des Regierungsrates nunmehr nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern genehmigen. Da die Immobilienplanung von der Regierung im Rahmen des KEF-Prozesses sowieso jährlich aufzudatieren ist, soll dies im gleichen Rhythmus geschehen.

- c) Die Verwaltungseinheit, die für die kantonalen Immobilien zuständig ist, ist nunmehr von der Baudirektion zu bestimmen. Die für Hochbauten geplanten Investitionsmittel sind in dieser Einheit zusammenzuführen. Nur so ist die finanzielle Übersicht gewährleistet. Die sachgerechte Verteilung der Gelder wird durch die langfristige, strategische Planung gewährleistet.
- d) Die Verwaltungseinheit wird ausdrücklich darauf verpflichtet, die Investitionsmittel für Immobilien optimal auszuschöpfen.
- e) Die Baustandards hingegen sollen nicht einfach durch eine Verwaltungseinheit festgelegt werden, sondern durch die Regierung.

Zu diesen Punkten haben Minderheiten Anträge eingereicht, welche die Forderungen verdeutlichen oder die Zuständigkeiten klarer festlegen sollen.

Bezüglich der Spitäler vertritt die Kommissionsmehrheit nach wie vor die Meinung, dass sie einstweilen ins Mietermodell der PI Guyer einzuschliessen sind. Sollte eine Verselbstständigung dieser Anstalten stattfinden, sind die gesetzlichen Bestimmungen zu jenem Zeitpunkt anzupassen. Das dürfte jedenfalls bedeutend einfacher sein, als das heutige Mischmodell auf Zusehen hin beizubehalten und dann – falls es doch nicht zu einer Verselbstständigung kommen sollte – das Mietermodell nachträglich einzuführen. Die Übergangsfrist der Vorlage bietet zudem eine gewisse Gewähr, dass die Spitäler in der Praxis nicht von einem zu grossen Hin- und Her bezüglich Immobilienmanagement betroffen werden.

Eine Minderheit der Kommission erachtet diesen Weg als wenig zweckmässig. Sie möchte die Spitäler ausnehmen und verhindern, dass so grosse Institutionen wie das Universitätsspital und das Kantonsspital Winterthur mit grossen Umstrukturierungen bezüglich ihres Immobilienmanagements belastet werden. Diese Minderheit lehnt die parlamentarische Initiative deshalb ab.