

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. März 2012

258. Festlegung Nettoinvestitionen Hochbau zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2013–2016 und zum Budget 2013

1. Einleitung

Gestützt auf § 32 Abs. 1 lit. a der Immobilienverordnung (ImV) legt der Regierungsrat für die KEF-Periode und die folgenden vier Jahre den Höchstbetrag der Nettoinvestitionen Hochbau fest. Gemäss RRB Nr. 68/2012 sind die finanziellen Beschränkungen der Nettoinvestitionen Hochbau für die KEF-Periode 2013–2016 und das Budget 2013 mit gesondertem Beschluss des Regierungsrates gleichzeitig mit den Richtlinien zum KEF im März 2012 festzulegen. Zugleich wird die Realisierungsreihenfolge für den KEF 2013–2016 nicht mehr mittels der Nutzwertanalyse, sondern individuell pro Direktion anhand von Prioritäten erstellt, die zwischen den Immobilienverantwortlichen der Direktionen und dem Immobilienamt der Baudirektion vereinbart wurden.

Die Beträge sind für die Nettoinvestitionen Hochbau aufgrund der Entwicklung des Projektfortschritts im Sinne einer rollenden Planung jährlich zu bestimmen. Grundlage für die Ermittlung der Nettoinvestitionen Hochbau der Jahre 2013 bis 2015 des KEF 2013–2016 und des Budgets 2013 ist der KEF 2012–2015 vom 14. September 2011. Die für das Jahr 2016 vorgesehenen Mittel dürfen jene des Jahres 2015 nicht übersteigen und stehen unter dem Vorbehalt der endgültigen Festlegung durch den Regierungsrat. Zusätzliche oder darüber hinausgehende Mittel sind nicht vorgesehen.

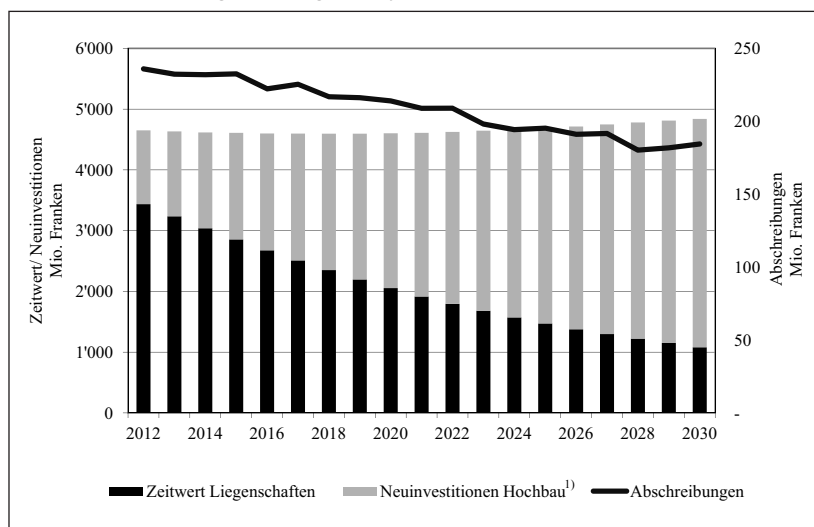
Im Rahmen des vom Regierungsrat beschlossenen Sanierungsprogramms 2010 («San10», RRB Nr. 376/2010) wurde für die Nettoinvestitionen Hochbau ein Selbstfinanzierungsgrad von 80% festgelegt. Für den KEF 2013–2016 und das Budget 2013 wird wiederum von einem Selbstfinanzierungsgrad von 80% ausgegangen. Die Investitionen für zukunftsweisende Bauvorhaben wie beispielsweise den Neubau des Polizei- und Justizzentrums sind im Selbstfinanzierungsgrad nicht berücksichtigt.

2. Ermittlung und Festlegung der Nettoinvestitionen Hochbau KEF 2013–2016 und Budget 2013 (*Top-Down-Ansatz*)

Die Instandsetzungsmassnahmen und somit der Werterhalt der bestehenden Vermögenswerte im Hochbau gelten als vorrangige Zielvorgabe des Regierungsrates für einen nachhaltigen und langfristig ausgerichteten Immobilienbestand (RRB Nr. 336/2011). Jede Immobilie wird über eine dem Gebäudetyp und der Nutzung entsprechende Zeitdauer abgeschrieben.

Die Abschreibungen stellen den jährlichen buchhalterischen Wertverlust einer Immobilie dar. Werden ausschliesslich Beträge in der Höhe der Abschreibungen in den Gebäudebestand reinvestiert, entspricht dies einer vollständigen Selbstfinanzierung im Sinne einer reinen Werterhaltung und es werden keine Schulden gemacht. Verursachen die baulichen Investitionen höhere Kosten als die jährlichen Abschreibungen, dann führt dies dazu, dass der Selbstfinanzierungsgrad sinkt.

Abbildung 1: Entwicklung Wert und Abschreibungen der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, zyklisches Modell von 2012 bis 2030.



¹⁾ Die Neuinvestitionen Hochbau sind kumuliert dargestellt. Unter Berücksichtigung des Zeitwertes entsprechen die Neuinvestitionen Hochbau den neu hinzugekommenen Buchwerten der Liegenschaften.

Erläuterungen zu Abbildung 1:

Diese Darstellung enthält die Investitionen innerhalb der Nettoinvestitionen Hochbau zum KEF 2013–2016 sowie die Investitionen bis 2030. Zukunftsweisende Bauvorhaben sind hier nicht berücksichtigt. Der Zeitwert der Liegenschaften sinkt infolge der Abschreibungen stetig ab, wenn keine Investitionen getätigt werden. Um diesen Wertverlust aufzuhalten, sind werterhaltende Massnahmen zu treffen und

entsprechende Investitionen vorzunehmen. Zeitwert und Neuinvestitionen entsprechen dem Gesamtwert der Liegenschaften. Dieser steigt infolge der Neuinvestitionen langfristig an, während sich die Abschreibungsbeträge verringern.

Das Modell beruht auf der Bewertung der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens vom 31. Dezember 2007, wobei nur Hochbauten ohne Grundstücke berücksichtigt sind. Sowohl Abschreibungen (mit einem durchschnittlichen Satz von 2,3% auf Neuinvestitionen) als auch Investitionsbeträge aus den Rechnungen von 2007 bis 2011 und dem Budget 2012 flossen in das Modell ein. Für die Zukunft wurde eine Prognose angenommen und bis 2030 fortgeführt.

Tabelle 1: Ermittlung der Nettoinvestitionen Hochbau (NIV) für den KEF 2013–2016 und das Budget 2013 (Selbstfinanzierungsgrad von 80%), ohne zukunftsweisende Bauvorhaben

(in Mio. Franken)	KEF Periode 2013–2016				Periode 2017–2020			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Gebäudewerte aus Einzelbewertung Immobilien, Stand 31. Dezember 2007</i>	3289,2	3095,0	2905,0	2730,2	2557,3	2397,4	2243,1	2095,9
<i>Abschreibungen unter Einhaltung eines Selbstfinanzierungsgrades von 100%</i>	–222,9	–223,2	–224,8	–215,3	–219,1	–211,9	–212,1	–210,8
<i>Summe der Abschreibungen bei 100% Selbstfinanzierungsgrad entspricht einer Investitionssumme Nettoinvestitionen Hochbau KEF 2013–2016</i>	–886,1				–853,8			
<i>Umrechnungsfaktor</i>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Nettoinvestitionen Hochbau (NIV) unter Einhaltung eines Selbstfinanzierungsgrades von 80%	–278,6	–279,0	–281,0	–269,1	–273,8	–264,9	–265,1	–263,5
<i>Summe der Abschreibungen bei 80% Selbstfinanzierungsgrad entspricht einer Investitionssumme Nettoinvestitionen Hochbau KEF 2013–2016</i>	–1107,7				–1067,3			

Erläuterungen zur Tabelle 1:

Als Grundlage für die Berechnung der Nettoinvestitionen Hochbau KEF 2013–2016 und Budget 2013 gelten die jährlichen Abschreibungen auf den Gebäudebestand der Direktionen aus der Einzelbewertung der Liegenschaften, die zusammen mit Wüest & Partner AG erarbeitet wurde (Stand 31. Dezember 2007). Die in den darauffolgenden Jahren aus den Rechnungen von 2008 bis 2011 getätigten Investitionen Hochbau werden unter den geltenden Bestimmungen gemäss IPSAS jährlich mit dem durchschnittlichen Abschreibungssatz auf Neuinvestitionen von 2,3% abgeschrieben. Dasselbe gilt für den Planwert Budget 2012 und die Projektion der Jahre 2013 bis 2020.

Unter Berücksichtigung eines Selbstfinanzierungsgrades von 100% stehen in der KEF-Periode 2013–2016 für die Nettoinvestitionen Hochbau rund 886 Mio. Franken zur Verfügung. Verringert sich der Selbstfinanzierungsgrad von 100% auf 80%, dann stehen für Nettoinvestitionen Hochbau 25% mehr Mittel zur Verfügung. Die Abschreibungen von 886 Mio. Franken werden mit dem entsprechenden Faktor von 1,25 (100%/80%) multipliziert. Dadurch steigt der Höchstbetrag der Nettoinvestitionen Hochbau (NIV) zum KEF 2013–2016 und Budget 2013 auf 1108 Mio. Franken. Dies entspricht jährlich einem Betrag von durchschnittlich rund 277 Mio. Franken. Die Budgetausschöpfung in den letzten Jahren lag jedoch stets darunter.

Gemäss § 33 ImV haben die Direktionen ihre Hochbauprojekte so zu planen, dass die sich daraus ergebenden Hochbauinvestitionen je zur Hälfte für werterhaltende und wertvermehrende Investitionen eingesetzt werden. Für die KEF-Periode 2013–2016 sind demzufolge mindestens rund 550 Mio. Franken, also ungefähr 50% von 1 108 Mio. Franken, für werterhaltende Massnahmen aufzuwenden und zu budgetieren. Damit kann für den heutigen Immobilienbestand mittelfristig ein durchschnittlicher bis guter Zustandswert erreicht werden. Aus nachstehender Tabelle 2 geht hervor, dass der werterhaltende Anteil der von den Direktionen gemeldeten Projekte über alle Phasen mit 55% sogar etwas höher ist als der wertvermehrende mit 45%.

3. Festlegung der Nettoinvestitionen Hochbau nach Projektphasen und Prioritäten (*Bottom-Up-Ansatz*), ohne zukunftsweisende Bauvorhaben

Tabelle 2: Von den Direktionen angemeldete Vorhaben für die Nettoinvestitionen Hochbau zum KEF 2013–2016 und Budget 2013 nach Phasen und Prioritäten mit Werterhaltungsquoten.

(in Mio. Franken)	Prioritäten			Summe pro Phase	Wert- erhaltend	Wert- vermehrend
	1	2	3			
Phase V (Ausschreibung/ Realisierung)	239,7	0	0	239,7	69%	31%
Phase IV (Projektierung)	282,0	42,4	6,7	331,1	54%	46%
Phase III (Vorstudie)	205,8	97,1	10,1	313,0	52%	48%
Summe Phasen III bis V	727,5	139,5	16,8	883,8		
Phase II (Projektinitialisierung)	160,5	45,0	12,5	218,0	60%	40%
Phase I (Projektidentifikation)	51,7	69,4	101,8	222,9	41%	59%
Summe Phasen I und II	212,2	114,4	114,3	440,9		
Summe Phasen/Prioritäten	939,7	253,9	131,1	1324,7	55%	45%
Kumulierte Summen Phasen/Prioritäten	939,7	1193,6	1324,7			

Erläuterungen zu Tabelle 2:

Die Zuordnung der Nettoinvestitionen Hochbau KEF 2013–2016 und Budget 2013 (ohne zukunftsweisende Bauvorhaben) in eine der fünf Phasen I bis V gemäss §§ 8 ff. ImV sowie eine directionsübergreifende und priorisierte Reihenfolge aller Hochbauprojekte wurden von den Immobilienverantwortlichen der Direktionen mit Unterstützung des Immobilienamtes erarbeitet. Sie tritt für den KEF 2013–2016 anstelle der bisherigen Realisierungsreihenfolge nach Nutzwerten (RRB Nr. 68/2012).

Die für den KEF 2013–2016 zur Verfügung stehenden Mittel von 1108 Mio. Franken erlauben, alle Projekte der Prioritäten 1 und 2 über die Phasen III bis V sowie alle Projekte in den Phasen I und II der Priorität 1 auszulösen. Zusätzlich kann ein Teil der Projekte der Priorität 2 der Phasen I und II umgesetzt werden.

Die dargelegten Ansätze (*Top-Down* und *Bottom-Up*) berücksichtigen einerseits die finanzielle Vorgabe der gesamten Nettoinvestitionen Hochbau und ermöglichen andererseits die Verteilung der Mittel aus den Nettoinvestitionen Hochbau auf einzelne Projekte unter Beachtung der jeweiligen Phasen und Prioritäten. Diese Vorgehensweise zielt darauf ab, zunächst Projekte der Phasen III, IV und V mit den Prioritäten 1 und 2 zu verwirklichen, da bei diesen der Planungsstand eine baldige Umsetzung erlaubt und bereits massgebliche finanzielle Mittel eingesetzt wurden. Dagegen stehen die Phasen I und II am Anfang eines Projektes. Die betreffenden Projekte werden, da ihr Planungsstand in verschiedener Hinsicht noch wenig konkret ist (Umfang, Zeitplan, Kosten), erst später umgesetzt. Bei Projekten der Prioritäten 2 und 3 in den Phasen I und II handelt es sich überwiegend um Hochbauvorhaben, die zum heutigen Zeitpunkt hinsichtlich Umsetzungswahrscheinlichkeit und Kostengenauigkeit nicht bestimmt sind und die eine geringere Dringlichkeit aufweisen.

Aus Tabelle 2 geht hervor, dass von den Direktionen Hochbauprojekte im Umfang von 867 Mio. Franken (727,5 + 139,5 Mio. Franken) mit den Prioritäten 1 und 2 der Phasen III, IV und V gemeldet sind. Diese haben hohe Priorität und sind umsetzungsreif. Darüber hinaus sollen Hochbauvorhaben mit der Priorität 1 der Phasen I und II mit einem Betrag von insgesamt 212,2 Mio. Franken ebenfalls in die Nettoinvestitionen Hochbau zum KEF 2013–2016 und das Budget 2013 aufgenommen werden. Der darüber hinaus noch verbleibende Betrag kann für Projekte der Priorität 2 in den Phasen I und II eingesetzt werden.

Ergeben sich bei der Umsetzung der Projekte mit einer höheren Priorität Verzögerungen, können stattdessen die Projekte einer tieferen Priorität vorgezogen werden. Damit wird der Austausch von Projekten

innerhalb der Realisierungsreihenfolge des Nettoinvestitionsvolumens Hochbau ermöglicht, falls sich die Rahmenbedingungen und damit die Prioritäten im Laufe der Zeit verändern.

In der Vergangenheit musste regelmässig festgestellt werden, dass die Direktionen die ihnen zugewiesenen Mittel für Hochbauinvestitionen nicht ausschöpfen. Die durchschnittliche Ausschöpfung des für Hochbauten vorgesehenen Budgetanteils betrug 2008–2011 lediglich 74%. Eine bessere Ausschöpfung der Budgets kann unter anderem dadurch erreicht werden, dass Projekte, die sich aus planerischen oder politischen Gründen absehbar verzögern, zeitlich nach hinten verschoben und andere Projekte stattdessen vorgezogen werden.

4. Festlegung des Anteils der Direktionen an den Nettoinvestitionen Hochbau

Tabelle 3: Anteil der Direktionen an den umsetzbaren Nettoinvestitionen Hochbau und an den Nettoinvestitionen Hochbau im Verhältnis zum Buchwert des gesamten Verwaltungsvermögens.

(in Franken)	Projekte in den Nettoinvestitionen zum KEF 2013–2016	Anteil an den Projekten	Buchwert der Liegenschaften nach Direktion
Direktion der Justiz und des Innern	51 789 000	4,7%	3,0%
Sicherheitsdirektion	31 122 000	2,8%	3,9%
Finanzdirektion ²⁾	100 000	–	–
Volkswirtschaftsdirektion ²⁾	100 000	–	–
Gesundheitsdirektion	307 930 000	27,8%	36,4%
Bildungsdirektion	572 112 000	51,6%	45,6%
Baudirektion	144 845 000	13,1%	11,1%
Summe	1 107 998 000	100%	100%

²⁾ Die Zahlen der Finanzdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion von je Fr. 100 000 umfassen die Freibeträge nach § 32 Abs. 1 ImV. Auf die Freibeträge wird in Abschnitt 6 ausführlicher eingegangen.

Erläuterungen zu Tabelle 3:

Die Projekte der Nettoinvestitionen zum KEF 2013–2016 zeigen die Summen aller innerhalb der Nettoinvestitionen Hochbau zum KEF 2013–2016 umsetzbaren Bauvorhaben. Darin sind jeweils auch die Reserve des Regierungsrates und die Freibeträge der Direktionen enthalten. Es können nur Projekte der ersten Priorität über alle Phasen, Projekte der zweiten Priorität in den Phasen III bis V sowie ein Teil von Projekten der zweiten Priorität der Phasen I und II berücksichtigt werden. Der Buchwert der Liegenschaften pro Direktion gibt an, welchen Anteil die Direktionen an den Buchwerten aller Liegenschaften des Verwaltungsvermögens (Stichtag 31. Dezember 2011) haben. Bei der Erstellung der Realisierungsreihenfolge der Nettoinvestitionen Hoch-

bau wurde unter Berücksichtigung von Prioritäten und Phasen darauf geachtet, dass jede Direktion Projekte ungefähr entsprechend ihrem Anteil am Liegenschaftenbestand zur Umsetzung bringen kann.

5. Zukunftsweisende Bauvorhaben

Tabelle 4: Zukunftsweisende Bauvorhaben für KEF 2013–2016 (Stand Februar 2012)

(in Mio. Franken)	Projekt- kosten Total	KEF-Periode 2013–2016				Summe 2013–2016
		2013	2014	2015	2016	
Zürich, Polizei- und Justizzentrum (BD/DS/JI)	569	20	81	128	139	368
Uster, Kantonsschule, Sanierung und Erweiterung (BI)	123	16	28	27	25	96
Zürich, Universität Irchel, Ausbaustufe V (BI)	195	6	8	15	35	64
Winterthur, Kantonsspital, Hochhaus Ersatz (GD)	201	10	35	35	35	115
Zürich, Universitätsspital, Nuklearmedizin Ersatzneubau (GD)	120	1	10	10	20	41
Zürich, Universitätsspital, Modulbau (GD)	91	20	30	30	10	90
Zürich, Universitätsspital, Initialisierung strategische Entwicklungsplanung (GD/ BI)	2840	0	0	45	55	100
Summe	4139	73	192	290	319	874

Erläuterungen zu Tabelle 4:

Zukunftsweisende Bauvorhaben werden in der KEF-Planung ausserhalb der Nettoinvestitionen Hochbau ausgewiesen (RRB Nr. 376/2010). In der KEF-Periode 2013–2016 sind insgesamt sieben solche zukunftsweisenden Bauvorhaben enthalten. Diese sind mit insgesamt 874 Mio. Franken eingestellt. Diese Projekte kennzeichnen sich durch einen im Vergleich zu den Buchwerten der entsprechenden Direktion hohen Investitionsanteil und zeitlich nahe beieinanderliegende und hohe Kosten innerhalb einer KEF-Periode. Ebenso weisen zukunftsweisende Bauvorhaben einen überwiegenden Anteil wertvermehrender Investitionen (Neubauten, Erweiterungen) auf und verfügen über rechtliche, wirtschaftliche oder planerische Risiken, die sich nicht genau abschätzen lassen. Zukunftsweisende Bauvorhaben sind aufgrund der damit verbundenen Planungsunsicherheiten ausserhalb der Nettoinvestitionen Hochbau zum KEF 2013–2016 und dem Budget 2013 zu berücksichtigen und unabhängig davon einzuleiten. Aus heutiger Sicht werden alle sieben oben genannten Bauvorhaben in die KEF-Planung

aufgenommen. Für das Polizei- und Justizzentrum gilt RRB Nr. 376/2010, in welchem dieses als «zukunftsweisendes Grossprojekt» benannt ist, dessen Planungs- und Umsetzungskosten ausserhalb der Festlegung zu den Nettoinvestitionen Hochbau abgewickelt werden.

Die mit RRB Nr. 934/2011 eingesetzte Arbeitsgruppe «Finanzbedarf Hochbau Kanton Zürich bis 2030 und Finanzierungsmöglichkeiten» ist derzeit daran, unter anderem die Gesamtkosten für zukunftsweisende Bauvorhaben zu berechnen. Sie wird die Ergebnisse bis Ende 2012 vorlegen.

6. Freibeträge

Tabelle 5: Freibeträge der Direktionen für das Jahr 2013

(in Mio. Franken)	Projekte Klasse 3	Projekte für Berufungen	Summe Budget 2013
Direktion der Justiz und des Innern	3,0	–	3,0
Sicherheitsdirektion	4,0	–	4,0
Finanzdirektion	0,1	–	0,1
Volkswirtschaftsdirektion	0,1	–	0,1
Gesundheitsdirektion	12,0	6,0	18,0
Bildungsdirektion	9,0	11,0	20,0
Baudirektion	5,0	–	5,0
Summe	33,2	17,0	50,2

Erläuterungen zu Tabelle 5:

Der Regierungsrat legt gemäss §32 Abs. 1 lit. b ImV die Höhe der jährlichen Freibeträge für die KEF-Periode fest. Damit ist der Betrag gemeint, der einer Direktion pro Jahr für Hochbauinvestitionen zur Verfügung steht, die ausserhalb des Standardprozesses nach Immobilienverordnung abgewickelt werden können. Die Höhe des festgelegten Freibetrages bezieht sich lediglich auf das Budget 2013 der geplanten Nettoinvestitionen Hochbau der einzelnen Direktionen. Die festgelegten Freibeträge der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion umfassen zudem Berufungen der selbstständigen Anstalten nach §8 Abs. 2 lit. a ImV. Diese beiden Direktionen entscheiden selbstständig über die Aufteilung der Freibeträge (Projekte der Klasse 3 gemäss Standardprozess und Berufungen).

Die Höhe des Freibetrages für Hochbauprojekte beträgt für 2013 50,2 Mio. Franken. Davon sind 17 Mio. Franken für Projekte im Zusammenhang mit Berufungen von Bildungsdirektion und Gesundheitsdirektion und deren Anstalten vorgesehen (vgl. RRB Nr. 83/2007 S. 4; §8 Abs. 2 lit. a). Der Restbetrag von 33,2 Mio. Franken wird für Klein-

projekte der Klasse 3 bereitgestellt (§ 8 Abs. 2 lit. b ImV; vgl. RRB Nr. 83/2007 S. 4f.). Die Freibeträge teilen sich gemäss Tabelle 5 auf die Direktionen auf.

Die Reserve des Regierungsrates gemäss § 38 ImV beträgt 32,9 Mio. Franken.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Selbstfinanzierungsgrad für die Nettoinvestitionen Hochbau des KEF 2013–2016 und das Budget 2013 wird auf 80% festgelegt.

II. Der für die Nettoinvestitionen Hochbau des KEF 2013–2016 und das Budget 2013 zur Verfügung stehende Betrag wird auf 1108 Mio. Franken festgelegt. Darin enthalten sind die Freibeträge der Direktionen von 50,2 Mio. Franken und die Reserve des Regierungsrates von 32,9 Mio. Franken.

III. Die sieben zukunftsweisenden Bauvorhaben nach Tabelle 4, mit einer Gesamtinvestition von 874 Mio. Franken, sind innerhalb des KEF 2013–2016, aber ausserhalb des NIV zum KEF 2013–2016 zu führen und werden unabhängig davon eingeleitet.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi