

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 13. März 2013

### **283. Immobilienmanagement Universität Zürich (Neuorganisation)**

#### **1. Ausgangslage**

Mit Beschluss Nr. 1088/2012 beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, ein Konzept zu erarbeiten, wie die Universität Zürich (UZH) aus dem kantonalen Immobilienmanagement entlassen werden kann. Das Grobkonzept ist unter Einbezug der Baudirektion und der UZH zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis spätestens Ende Januar 2013 vorzulegen. Stimmt der Regierungsrat dem Grobkonzept zu, wird das Teilprojekt 1b gemäss RRB Nr. 1088/2012 ausgelöst. Darin ist detailliert auszuarbeiten, wie der Immobilienbereich der UZH aus dem bisherigen Managementmodell herausgelöst, aufgebaut und gesteuert werden soll.

Für die Erarbeitung des Grobkonzeptes wurde eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der Bildungsdirektion, der UZH und PricewaterhouseCoopers als externen Berater, gebildet. Die Arbeitsgruppe war für die Erarbeitung des Grobkonzeptes zuständig. Vertreter der Baudirektion, der Gesundheitsdirektion, des Universitätsrates sowie der Universitätsleitung wurden im Rahmen einer Begleitgruppe einbezogen. Diese bezog Stellung zu den erarbeiteten Modellen und gab Rückmeldungen zu Schnittstellenthemen innerhalb der kantonalen Verwaltung.

#### **2. Ist-Situation und Gründe für eine Neuorganisation**

Für die von der UZH genutzten Immobilien besteht gegenwärtig ein komplexes Nutzer- und Eigentümermodell. Auf der Grundlage des Universitätsgesetzes (UniG) und der Immobilienverordnung (ImV) werden die Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in Bezug auf das Management der universitären Immobilien von verschiedenen kantonalen Stellen gesteuert. Als Eigentümer finanziert der Kanton Zürich Investitionen in die universitären Liegenschaften, bewilligt in dieser Funktion die Bauprojekte und übt die Bauherrenfunktion aus. Die UZH ist ihrerseits für das Gebäudemanagement und die Refinanzierung ihrer gesamten Liegenschaftskosten zuständig. Bei der Entwicklung von Bauprojekten ist die UZH als Nutzerin bei der Definition von Raumbedürfnissen beteiligt.

Die UZH als rechtlich selbstständige Anstalt des Kantons Zürich steht mit einer grossen Zahl von Spezialimmobilien (Anschaffungswert der Gebäude ohne Landanteil: 2,2 Mrd. Franken) und einer entsprechend grossen Zahl von anspruchsvollen Bedürfnissen einer komplexen Immobilien-Governance mit Fach- und Entscheidungsinstanzen in der Bildungs-, der Bau- und der Finanzdirektion gegenüber. Die Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse umfassen deshalb zahlreiche Schnittstellen zwischen verschiedenen Einheiten der kantonalen Verwaltung und erfordern eine komplizierte und zeitaufwendige Abstimmungstätigkeit. In Anbetracht der Vielzahl von einzubeziehenden Stellen und der zahlreichen spezifischen Infrastrukturbedürfnisse der UZH wirkt sich diese Komplexität negativ auf die Umsetzungsdauer und die Kosten der universitären Vorhaben aus. Beispiele wie die Entwicklung und Umsetzung der Kleintierklinik über einen Zeitraum von 20 Jahren oder die verzögerte Verwirklichung der fünften Bauetappe Irchel (ursprünglicher Endtermin 2011 – heutiger geplanter Endtermin 2019) können in diesem Zusammenhang angeführt werden. Während die UZH im Rahmen von Berufungsverhandlungen oder bei der Zusammenarbeit mit anderen Hochschulinstitutionen (z. B. ETH) über personelle und finanzielle Belange abschliessend verhandeln kann, muss sie bei infrastrukturellen Fragen aufwendige Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse mit kantonalen Verwaltungsinstanzen durchlaufen.

Diese Ausgangslage erzeugt einen grossen Handlungsdruck im Bereich der universitären Immobilienentwicklung. Die strategische bauliche Flächenentwicklung der UZH hat mit der vierten Bauetappe Irchel 2000 faktisch ihr Ende gefunden. Der Fokus lag seitdem auf den notwendigsten Sanierungen und punktuellen Weiterentwicklungen der Bausubstanz. Dessen ungeachtet haben sich die Raumsituation und der Zustand der baulichen Substanz in den letzten 10–15 Jahren deutlich verschlechtert. Der Regierungsrat wurde im Mai 2011 darüber informiert, dass für eine Stabilisierung und Verbesserung dieser Situation in den nächsten zwei Jahrzehnten rund 3 Mrd. Franken im Immobilienbereich investiert werden müssen. Alleine zwei Drittel dieses Betrages betreffen dringliche Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen. Vor diesem Hintergrund müssen neben der Bereitstellung der nötigen Mittel die Steuerungs-, Planungs-, und Umsetzungsprozesse für die universitären Immobilien wesentlich verbessert werden. Dies gilt sowohl für grosse als auch für kleinere Bauvorhaben.

Für die UZH ist es von zentraler Bedeutung, dass sie auch im Bereich des Immobilienmanagements mehr Selbstständigkeit bekommt. Dies aus folgenden Gründen:

- *Umfassende strategische Verantwortung:*  
Finanzmittel, Personal und Immobilien sind die strategischen Mittel einer wettbewerbsfähigen Universität. Für eine umfassende strategische Steuerung bedarf es über den Einsatz der Finanzmittel und des Personals hinaus einer verstärkten Verantwortung im Bereich des Immobilienmanagements.
- *Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit:*  
Damit die UZH über gleich lange Spiesse wie ihre Konkurrenten verfügt, ist der Abbau des Investitionsstaus zur Sicherstellung des kurz- und langfristigen Flächenbedarfs dringlich und muss mit effizienten Entscheidungsprozessen angegangen werden. Dies ist insbesondere bei Berufungsgeschäften von grosser Bedeutung: Die UZH kann in Verhandlungen über die Ausstattung einer Professur in Bezug auf Finanzen und Personal eigenständig entscheiden, ist im Bereich von infrastrukturellen Massnahmen jedoch gezwungen, den langwierigen Prozess über die kantonalen Instanzen zu beschreiten. Aus institutioneller Sicht setzt zudem die enge Verzahnung mit ETH und Universitätsspitalern bei infrastrukturellen Entwicklungsfragen in etwa gleiche Kompetenzen für Verhandlungen voraus.
- *Integraler Ansatz im Immobilienmanagement:*  
Der Blickpunkt des modernen Liegenschaftsmanagements (unter anderem Lebenszyklusmanagement) zielt darauf, dass die Bau- und Betreiberverantwortung möglichst in einer Hand liegen, um unnötige Schnittstellen zu vermeiden. Dies ist gerade für die spezifischen Erfordernisse von Hochschulimmobilien von grosser Bedeutung.
- *Universitäre Bauten sind Spezialbauten:*  
Bei den Hochschulbauten liegt die eigentliche «Bestellerkompetenz» bei der Hochschule und kann nicht an nutzerferne Stellen ausgelagert werden. Die direkte Zusammenarbeit zwischen der UZH als Bestellerin und den ausführenden Fachleuten wie Architektinnen und Architekten oder Generalunternehmungen ist deshalb unabdingbar. Dazwischengeschaltete Instanzen verzögern die Prozesse erheblich und unnötigerweise.
- *UZH hat die kritische Grösse für ein eigenständiges Immobilienportfolio:*  
Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, dass die UZH die kritische Grösse erreicht, um die Aufgaben im Zusammenhang mit ihrer baulichen Entwicklung selbstständig in der erforderlichen Qualität zu erfüllen. Auch die Refinanzierung ist gewährleistet.

Ohne eine beschleunigte Umsetzung der universitären Investitionsvorhaben läuft die UZH Gefahr, ihre gute Position im internationalen Hochschulwettbewerb zu verlieren: Spitzenforschende können sich ihre Universität oft aussuchen. Dabei ist die infrastrukturelle Ausstattung meistens ein entscheidender Faktor.

### 3. Mögliche Modelle für ein Immobilienmanagement der UZH

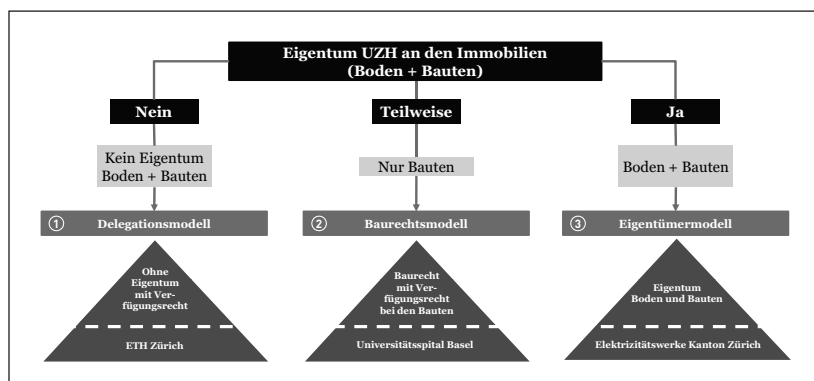
Für die Entlassung der UZH aus dem kantonalen Immobilienmanagement wurden im Grobkonzept folgende drei Modelle untersucht:

- *Delegationsmodell:* Boden und Bauten im Eigentum des Kantons
- *Baurechtsmodell:* Bauten im Eigentum der UZH (Baurecht); Boden im Eigentum des Kantons
- *Eigentümermodell:* Boden und Bauten im Eigentum der UZH

Allen drei Modellen wurden folgende Rahmenbedingungen zugrunde gelegt:

- Die Trägerschaft der UZH bleibt weiterhin beim Kanton Zürich.
- Das massgebliche Immobilienportfolio bzw. die massgeblichen Parameter für das Delegations-, für das Baurechts- oder für das Eigentümermodell der UZH sind zwischen Kanton und UZH festzulegen.
- Das Modell findet Anwendung auf den Liegenschaftenbestand und die Neuzugänge der UZH.
- Detaillierte Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bezüglich der Transaktionskompetenzen (Kauf, Verkauf, Mieten, Vermieten, PPP) sind je Modell noch detaillierter zu regeln.
- Die UZH kann Schenkungen von Liegenschaften zu Eigentum erwerben und darüber frei verfügen.

*Modellübersicht: Delegations-, Baurechts- und Eigentümermodell*



Beim Vergleich des Immobilienmanagements zwischen (inter-)nationalen Hochschulinstitutionen fällt auf, dass bei der ETH, wie auch bei deutschen und niederländischen Hochschulen, die Eigenverantwortung in diesem Bereich deutlich stärker ausgeprägt ist.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Eckwerte des Delegationsmodells dargestellt. Die Bildungsdirektion und die UZH sind zum Schluss gelangt, dass das Delegationsmodell die Bedürfnisse der UZH an mehr Eigenständigkeit im Bereich des Immobilienmanagements ausreichend erfüllt, ohne dass die Mitsprache des Trägers völlig ausgeschaltet wird. Das Delegationsmodell wird deshalb auch als politisch machbar bewertet.

<b>Ist-Situation</b>		<b>Delegationsmodell</b>	
Eigentum Immobilien	Kanton	Eigentum Immobilien	Kanton
Finanzierung	Kanton	Finanzierung	Kanton
Bauherrenfunktionen	Kanton	Bauherrenfunktionen	UZH
Gebäude-management/ Betreiber	UZH	Gebäude-management/ Betreiber	UZH
Kauf/Verkauf	Kanton	Kauf/Verkauf	Kanton
Miete	UZH	Miete	UZH
Leistungsvereinbarung Immobilien	Nicht vorhanden	Leistungsvereinbarung Immobilien	UZH/BI
Immobilienbotschaft	Nicht vorhanden	Immobilienbotschaft	Kanton

Wesentliche Gründe für die Wahl dieses Modells waren:

- Die UZH kann ihre Verantwortung als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umfassend wahrnehmen. Ein integrales Immobilienmanagement bündelt die Bau- und Betreiberkompetenzen in einer Hand. Zuständigkeiten, Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten sind kongruent (Nutzer, Bauherr, Investor, Betreiber und Portfolio-manager).
- Die Voraussetzungen zur effizienten und effektiven Entwicklung der (Spezial-)Immobilien der UZH sind erfüllt.
- Die Universität kann Drittmittel für Investitionsvorhaben einwerben und so einen Teil der Investitionen selber finanzieren.

- Das Modell hat sich im schweizerischen und internationalen Hochschul-Umfeld bewährt. Die ETH-Lausanne und die ETH-Zürich arbeiten erfolgreich mit einem vergleichbaren Modell.
- Das Modell führt zu einer organisatorischen Verbesserung. Es schafft einen vergleichsweise geringen Anpassungsbedarf bei Gesetzen und Ausführungsbestimmungen.
- Das Eigentum an Bauten und Boden verbleibt beim Kanton als Träger der Universität.
- Lehre und Forschung können insbesondere im Zusammenhang mit Berufungen besser mit Investitionsvorhaben gekoppelt werden.
- Die Zusammenarbeit mit USZ und ETHZ wird vereinfacht und beschleunigt.
- Die Zahl der kantonsinternen Schnittstellen wird verkleinert.
- Es erfolgt eine bessere Potenzialausschöpfung durch kürzere Entscheidungswege und Investitionsentscheidungen dank guter Kenntnis des Portfolios und der Nutzerbedürfnisse.

#### **4. Das Delegationsmodell für die UZH**

##### **4.1. Grundzüge**

Der Kanton ist Eigentümer von Boden und Bauten und stellt der UZH die Liegenschaft gegen Verrechnung zur Verfügung. Als Eigentümer entscheidet der Kanton über die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Der Instanzenweg und die Kompetenzen richten sich nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel durch den Kanton Zürich erfolgt neu auf der Grundlage einer jährlichen Immobilienbotschaft des Regierungsrates zuhanden des Kantonsrates. Die Refinanzierung der getätigten Immobilieninvestitionen erfolgt aus der Erfolgsrechnung der UZH.

Kauf- und Verkaufsprozesse werden gemäss den heutigen Regelungen abgewickelt. Die UZH kann weiterhin Liegenschaften, die sich in ihrem Eigentum befinden (bilanziert bei der UZH), veräussern (z. B.: Liegenschaften aus Schenkungen). Auch bei Mietgeschäften bleiben die heutigen Vorgaben unverändert.

Die Bauherrenfunktion wird auf die UZH übertragen. Die UZH kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig identifizieren, initialisieren, die dazu notwendigen Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibungs- und Realisierungsprozesse durchführen, koordinieren und steuern. Mit Blick auf die Umsetzbarkeit und die Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Bau- und Projektmanagements ist zu prüfen, ob während einer Übergangszeit bis zum Aufbau des Baufachorgans bei der UZH das Hochbauamt mit Projektaufträgen zu betrauen ist. Gemäss § 2 Abs. 2 ImV ist die UZH schon heute verantwortlich für das Gebäudemanagement.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verschiebungen der Bauherrenfunktion im Delegationsmodell.

Hauptaufgaben	Verantwortlichkeiten					
	Kanton	IST	UZH	Kanton	SOLL	UZH
<b>Strategisches Management</b>						
Investment Ebene	Strategische Allokation des Portfolios			➔		Immobilienstrategie
	Projekt- und Immobilienfinanzierung			➔	Immobilienbotschaft	
	Regelmässige Bewertung des Portfolios			➔		
	Steuerung des Portfolios mit Kennzahlen			➔		
	Controlling / Reporting des Portfolios			➔		
	Prüfung von Ko- / Drittfinanzierungen					
	Bedürfnisplanung Universität Zürich					
<b>Taktisches Management</b>						
Portfolio Ebene	Objekt / Asset Management (Steuerung)			➔		
	Planung des Portfolios (Budget/Forecast)			➔		Immobilienbotschaft
<b>Operatives Management</b>						
Objekt Ebene	Projektentwicklung / Projektmanagement			➔		
	Kaufmännisches Gebäudemanagement					
	Technisches Gebäudemanagement					
	Infrastrukturelles Gebäudemanagement					
Transaktionen (Des-) Investitionen				➔	Lead	Initialisierung

#### 4.2. Gestaltungs- und Steuerungsmechanismen

Bei der Delegation der Bauherrenfunktion an die UZH muss gewährleistet sein, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen für öffentliche Bauten sowie die Bau- und Energiestandards des Kantons eingehalten werden. Gleichzeitig muss festgehalten werden, welcher Anteil der Investitionsmittel für den Unterhalt und die Sanierung bestehender Gebäude einzusetzen ist.

In der Leistungsvereinbarung zwischen der Bildungsdirektion und der UZH werden die Vorgaben des Kantons mit den strategischen Zielen der UZH verknüpft und jährlich auf das Budget des Kantons abgestimmt.

#### 4.3. Immobilienbotschaft UZH

Im Budgetprozess des Kantons wird ein neues Instrument eingeführt; die Immobilienbotschaft. Sie enthält folgende Angaben:

- Überblick über alle Immobilienvorhaben der UZH; dieser umfasst insbesondere auch die langfristige Planung (zwölfjährige strategische Grobplanung);
- Investitionskredite Immobilien und Mobilien;
- Verpflichtungskreditanträge im Sinne von § 36 lit. a CRG (ehemals Objektkredite) für alle Investitionen, die eine einmalige neue Ausgabe von mehr als 3 Mio. Franken erfordern. Dazu gehören auch Anträge für Käufe von neuen Arealen oder einzelnen Liegenschaften in das Verwaltungsvermögen des Kantons, die 3 Mio. Franken überschreiten, sowie Finanzierungsleasinggeschäfte.

Die UZH verabschiedet die Immobilienbotschaft zuhanden der Bildungsdirektion jeweils bis Ende Februar des Kalenderjahres. Sie wird bis Ende Mai mit der Bildungsdirektion bereinigt und anschliessend dem Regierungsrat zu Entscheid und Antragstellung an den Kantonsrat unterbreitet. Der Kantonsrat behandelt die Immobilienbotschaft im Rahmen des Budgetprozesses.

### 5. Weiteres Vorgehen

Die Bildungsdirektion wird beauftragt, das Detailkonzept zur Entlassung der UZH aus dem kantonalen Immobilienmanagement im Sinne der vorstehenden Erwägungen zu erarbeiten (Teilprojekt 1b: Steuerung Immobilien der Universität Zürich). Dabei sind insbesondere die Organisationsstrukturen innerhalb der UZH und die Schnittstellen zur kantonalen Verwaltung aufzuzeigen. Die Erkenntnisse aus diesem Teilprojekt und die konkreten Umsetzungsvorschläge sollen bis Mitte 2013 vorliegen.

Auf Antrag der Bildungsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Grobkonzept betreffend die Entlassung der Immobilien der Universität Zürich aus dem kantonalen Immobilienmanagement wird genehmigt.

II. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, unter Einbezug der Universität, der Baudirektion und der Finanzdirektion, detailliert auszuarbeiten, wie der Immobilienbereich der Universität aus dem bisherigen Modell herausgelöst, aufgebaut und gesteuert werden soll (Teilprojekt 1b «Steuerung Immobilien Universität Zürich»).

III. Die Ergebnisse aus dem Teilprojekt 1b «Steuerung Immobilien Universität Zürich» sind dem Regierungsrat bis Mitte 2013 vorzulegen.

IV. Mitteilung an die Universität Zürich, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

Husi