

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Klausursitzung vom 4. September 2013

981. Überprüfung kantonales Immobilienmanagement, Neuausrichtung

Teilprojekt 2: Optimierung der finanziellen Steuerung

1. Auftrag

Der Regierungsrat beschloss am 24. Oktober 2012, im Grundsatz am bisherigen Ist-Zustand (Mischmodell) der Immobilienbewirtschaftung festzuhalten (RRB Nr. 1088/2012). Gleichzeitig wurden die folgenden drei Teilprojekte beschlossen:

- *Teilprojekt 1:* Entlassung der beiden selbstständigen Anstalten Universität (UZH) und Universitätsspital (USZ) aus dem kantonalen Immobilienmanagement.
Nach Genehmigung der Grobkonzepte durch den Regierungsrat (mit RRB Nrn. 282/2013 und 283/2013 erfolgt), sind diese in den
 - Teilprojekten 1a: Steuerung der Immobilien des Universitätsspitals Zürich
 - Teilprojekt 1b: Steuerung Immobilien der Universität Zürich im Detail auszuarbeiten.
- *Teilprojekt 2:* Optimierung der finanziellen Steuerung (Teilprojekt der Finanzdirektion, vorliegender RRB).
- *Teilprojekt 3:* Verbesserung Prozesse/Zusammenarbeit (Teilprojekt der Baudirektion).

Der Finanzdirektion wurde für das Teilprojekt 2 folgender Auftrag erteilt (RRB Nr. 1088/2012, Dispositiv IV):

«Die Finanzdirektion wird beauftragt, die Ergebnisse aus dem Teilprojekt 2 Optimierung der finanziellen Steuerung dem Regierungsrat bis Mitte 2013 vorzulegen.»

Dazu wird in den Erwägungen des Beschlusses festgehalten (Abschnitt D):

«Das Teilprojekt 2 hat zum Ziel, den Zugang zu freien Budgetmitteln zur besseren Ausschöpfung der Investitionsbudgets für Hochbauten sowohl innerhalb der Direktionen als auch zwischen den Direktionen zu erleichtern. Zudem sollen zur Erhöhung der Transparenz und zu einer einheitlichen Buchführung die Anlagenbuchhaltungen (und Objekt-kostenrechnungen) in den verschiedenen Buchungskreisen auf wenige Buchungskreise pro Direktion zusammengeführt werden.

Die Finanzdirektion erarbeitet einen Vorschlag mit Varianten und lädt die Direktionen und die Staatskanzlei zur Stellungnahme ein. Ein Antrag an den Regierungsrat erfolgt bis Mitte 2013.»

Demnach sollen Budgetkredite, die wegen Planungsverzögerungen oder aus anderen Gründen nicht ausgeschöpft werden, für andere Hochbauprojekte – auch über Leistungsgruppen oder Direktionsgrenzen hinweg – genutzt werden können. Die stärkere Ausschöpfung der Budgetkredite hätte zur Folge, dass die Möglichkeiten zur Kreditübertragung auf das folgende Jahr vermindert würden.

Der Auftrag betrifft den Konsolidierungskreis 1 (die Direktionen und die Staatskanzlei) und beschränkt sich auf die Hochbauinvestitionen. Nicht betroffen sind die Konsolidierungskreise 2 und 3 sowie die übrigen Investitionen wie z. B. der Tiefbau, der Wasserbau, immaterielle Anlagen und Mobilien. Die Investitionsausgaben für Hochbauten der Anstalten (Konsolidierungskreis 3) sind heute bei den zuständigen Direktionen im Konsolidierungskreis 1 ausgewiesen.

Das Immobilienamt wurde vorweg zur Stellungnahme zum Antragsentwurf eingeladen. Die Direktionen und die Staatskanzlei konnten anschliessend zum Antragsentwurf mit vier Varianten der Zentralisierung der kantonalen Hochbauinvestitionen und zur Einführung einer Objektkostenrechnung Stellung nehmen. Folgende Varianten für die Zuordnung aller dem kantonalen Immobilienmanagement unterstellten Liegenschaften wurden zur Diskussion gestellt:

1. Die Bildung einer zentralen kantonalen Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» in der Baudirektion.
2. Die Zentralisierung in drei zentralen Leistungsgruppen «Hochbauinvestitionen» in der Gesundheitsdirektion, in der Bildungsdirektion sowie für die übrigen Direktionen und die Staatskanzlei in der Baudirektion.
3. Die Bildung einer Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» in jeder Direktion.
4. Die Zusammenführung der Hochbauinvestitionen in wenigen Leistungsgruppen «Hochbauinvestitionen» pro Direktion.

Mit RRB Nrn. 282/2013 und 283/2013 wurden die grundsätzliche Entlassung des USZ und der UZH und mit RRB Nr. 346/2013 die Entlassung des Kantonsspitals Winterthur (KSW) aus dem kantonalen Immobilienmanagement festgelegt. Die Zuordnung dieser Liegenschaften stand darum nicht zur Diskussion.

2. Ausgangslage

2.1 Hochbauinvestitionen 2012 der Direktionen und der Staatskanzlei

Tabelle 1: Hochbauinvestitionen 2012 der Direktionen und der Staatskanzlei in Mio. Franken (Ist-Werte der Rechnung 2012, Konten 5040 und 5041)

Direktionen	Hochbau-investitionen 2012 aktuell	Hochbau-investitionen 2012 zukünftig*
Staatskanzlei	0	0
Direktion der Justiz und des Innern	15	15
Sicherheitsdirektion	13	13
Finanzdirektion	0	0
Volkswirtschaftsdirektion	0	0
Gesundheitsdirektion	107	22
Bildungsdirektion	115	80
Baudirektion	24	24
Total	274	154

* Der Regierungsrat hat mit den Beschlüssen Nrn. 282/2013 und 283/2013 grundsätzlich die Entlassung des USZ und der UZH und mit Beschluss Nr. 346/2013 die Entlassung des KSW aus dem kantonalen Immobilienmanagement beschlossen.

2012 betragen die Hochbau-Investitionsausgaben der Direktionen und der Staatskanzlei 274 Mio. Franken. Darin sind auch Hochbau-Investitionsausgaben für die Anstalten enthalten, die heute in den zuständigen Direktionen im Konsolidierungskreis 1 ausgewiesen werden. Dies entspricht einem Anteil von knapp 30% an den gesamten Investitionsausgaben von 959 Mio. Franken. Rund 250 Mio. Franken oder rund 90% der Ausgaben für Hochbauten fallen heute in der Gesundheitsdirektion, der Bildungsdirektion und der Baudirektion an.

Nach dem Grundsatzentscheid, das USZ, die UZH und das KSW aus dem kantonalen Immobilienmanagement zu entlassen, wird sich die Summe der Investitionsausgaben für Hochbauten, die unter das kantale Immobilienmanagement des Regierungsrates fallen, zukünftig um rund 120 Mio. Franken auf noch rund 150 Mio. Franken oder rund 15% der gesamten Investitionsausgaben des Kantons vermindern, da die entsprechenden Investitionsbudgets der Anstalten zukünftig voraussichtlich im Konsolidierungskreis 3 ausgewiesen werden.

2.2 Ausschöpfung der Investitionsbudgets im Hochbau 2009–2012

Tabelle 2: Abweichungen zwischen Budget (B) und Rechnung (R) bei den Hochbauinvestitionen 2009–2012

	Investitionsausgaben in Mio. Franken										Kreditreste in % Ø 09–12 pro Jahr	
	2009		2010		2011		2012		B	R		
	B	R	B	R	B	R	B	R				
1 Staatskanzlei	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
2 Direktion der Justiz und des Innern	11	11	10	8	12	9	16	15			14%	
3 Sicherheitsdirektion	10	7	12	7	8	5	18	13			35%	
4 Finanzdirektion	–	–	–	2	–	–	–	0			–	
5 Volkswirtschaftsdirektion	1	–	–	–	–	–	–	–			–	
6 Gesundheitsdirektion	84	34	76	36	106	65	106	107			35%	
7 Bildungsdirektion	117	111	119	99	135	91	163	115			22%	
8 Baudirektion	31	35	45	38	26	25	54	24			22%	
Total	255	197	263	191	288	194	356	274			26%	

Die in der Tabelle aufgeführten Beträge sind auf Millionen Franken gerundet. Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.

Aus den Rechnungsabschlüssen der letzten vier Jahre geht hervor, dass die Direktionen im Durchschnitt 26% der bewilligten Budgetkredite für Hochbauinvestitionen nicht ausschöpfen. Die Ausschöpfung ist allerdings von Direktion zu Direktion und von Leistungsgruppe zu Leistungsgruppe sehr unterschiedlich und schwankt auch im Zeitverlauf.

Die Grössenordnung von rund einem Viertel nicht ausgeschöpfter Budgetkredite im Hochbau entspricht verhältnismässig genau der Grössenordnung der Kreditreste bei den Gesamtinvestitionen des Kantons.

2.3 Grundlagen des Rechnungswesens

a) Buchungskreis

Zur Führung der Finanzbuchhaltung (Buchführung) werden gemäss § 37 Abs. 1 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) Buchungskreise gebildet. In der Regel werden dabei die Verwaltungseinheiten als Buchungskreise abgebildet. Es können sowohl mehrere Verwaltungseinheiten derselben Direktion in einem Buchungskreis zusammengefasst, als auch mehrere Buchungskreise für eine Verwaltungseinheit gebildet werden. Bei der Bildung von Buchungskreisen müssen die Informationsbedürfnisse des Controllings des Regierungsrates sowie der kantonalen Rechnungslegung gewährleistet bleiben. Das Handbuch für Rechnungslegung 2013 (HBR) regelt in Ziff. 2.5, Struktur der Finanzbuchhaltung, die Einzelheiten. Im Anhang des HBR werden die Buchungskreise aufgelistet (Ziff. 8.5, S. 520ff.).

b) Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden Vermögenswerte erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden (Anlagegüter). Sie enthält detaillierte Angaben über die Entwicklung der Bestandewerte der Anlagen. In der Anlagenbuchhaltung werden die Abschreibungen und allfällige weitere Wertberichtigungen vorgenommen. Die planmässigen Abschreibungen werden durch die Nutzungsdauer je Anlagekategorie bestimmt. Die Bestandewerte erscheinen in der Bilanz.

Die Rechtsgrundlagen finden sich in § 55 CRG, Bilanzierungsgrundsätze, § 56 CRG, Bewertungsgrundsätze, § 57 CRG, Abschreibungen und Wertminderungen, sowie § 38 RLV, Inventare. Das HBR regelt die Einzelheiten für die jeweiligen Anlagekategorien. In Ziff. 3.2.11 des HBR werden die Immobilien geregelt.

c) Objektkostenrechnung

In der Objektkostenrechnung werden die Aufwendungen (z. B. für Gebäudereinigung, Heizung, kleiner baulicher und betrieblicher Unterhalt oder Hauswartung) und Erträge (Mieterräge) eines Objekts einander gegenübergestellt. Dies liefert dem Immobilienmanagement wesentliche Informationen für Durchschnittskostenberechnungen, Betriebsvergleiche und Benchmarks sowie Mietkalkulationen (Kostenmiete). Solche Kennzahlen und Steuerungsgrössen sind nur aussagekräftig, wenn die Objektkostenrechnungen nach einheitlichen Vorgaben geführt und die Auswertungen über den gesamten Liegenschaftenbestand vorgenommen werden. Gegenwärtig führen nur einzelne Verwaltungseinheiten aus eigenem Interesse und freiwillig eine Objektkostenrechnung für Immobilien. Weder das kantonale Finanzrecht noch das kantonale Immobilienrecht verlangen eine Objektkostenrechnung.

2.4 Rahmenbedingungen für eine Optimierung der finanziellen Steuerung

Rahmenbedingungen (R) des Rechnungswesens und des Controllings, denen eine Optimierung der finanziellen Steuerung des kantonalen Immobilienmanagements genügen muss:

a) Rahmenbedingungen des Rechnungswesens

R1. Buchungskreis und Anlagenbuchhaltung stimmen überein

Eine transparente und wirtschaftliche Lösung bedingt, dass sich Bilanzkonten, Konten der Investitionsrechnung und Anlagenbuchhaltung im selben Buchungskreis befinden. Die für den Buchungskreis zuständige Verwaltungseinheit führt die Anlagenbuchhaltung (Stichwort: «Alles aus einer Hand»).

b) Rahmenbedingungen des Controllings

R2. Budgetkredite an Aufgaben der Leistungsgruppe gebunden

Seit der Verwaltungsreform beruht die Steuerung der staatlichen Leistungserbringung im Kanton Zürich auf der Verknüpfung von Leistungen und Finanzen in Leistungsgruppen und deren Steuerung mit Globalbudgets (vgl. §§ 2, 10, 12, 14, 29 CRG).

Das Budget des Kantons Zürich enthält die Leistungsgruppenbudgets mit je einem Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sowie Indikatoren (§ 15 CRG). Die Budgetkredite sind an die Aufgaben der Leistungsgruppe gebunden und dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden (§ 15 Abs. 4 CRG). Das heisst, ein direkter Zugriff auf nicht benötigte Budgetmittel für Hochbauinvestitionen einer anderen Leistungsgruppe ist nicht möglich.

R3. Finanzen und Leistungen vollständig in Leistungsgruppe dargestellt

Finanzen und Leistungen müssen in den Leistungsgruppen vollständig dargestellt sein. Das heisst, dass die Kapitalfolgekosten von Hochbauinvestitionen (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) als Aufwand in den Leistungsgruppen der Nutzerinnen und Nutzer der Liegenschaften auszuweisen sind.

3. Möglichkeit, eine Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» pro Direktion zu bilden

Festlegungen (F) für die Bildung einer Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» pro Direktion:

F1. Die Direktionen und die Staatskanzlei können für ihre Hochbauinvestitionen eine zentrale Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» bilden. In dieser Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen der Direktion X» werden alle dem kantonalen Immobilienmanagement unterstellten Immobilien der Direktion zusammengefasst.

Erläuterungen: Gemäss § 11 Abs. 1 CRG teilt der Regierungsrat die vom Kanton erbrachten Leistungen in Leistungsgruppen ein. Änderungen der bestehenden Struktur werden vom Regierungsrat im März mit den Richtlinien zum KEF beschlossen. Direktionen, die eine solche Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen Direktion X» eröffnen möchten, beantragen dies bis Ende Januar 2014 mit Direktionsschreiben an die Finanzdirektion. Die Umsetzung erfolgt im KEF 2015–2018.

Der Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen Direktion X» werden sämtliche Budgetmittel für Hochbauinvestitionen der Direktion zugeteilt. Dieser Leistungsgruppe sind damit für die KEF-Planung und Budgetierung sowie für den Haushaltsvollzug und die Rechnung sämtliche

dem kantonalen Immobilienmanagement unterstellten Immobilien der Direktion zugeordnet. Mit der Schaffung einer solchen Leistungsgruppe ist eine Verschiebung von Budgetmitteln unter den Projekten der Direktion finanziell möglich, nicht aber eine Verschiebung zwischen den Direktionen.

F2. Der Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen Direktion X» wird ein Buchungskreis «Hochbauinvestitionen Direktion X» zugeordnet, in dem sämtliche Immobilien-Anlagenbuchhaltungen der Direktion zusammengeführt werden.

Erläuterungen: Vgl. Rahmenbedingung R1 in Ziff. 2.4. Die Immobilien-Anlagenbuchhaltung wird von der Direktion auf dem zentralen SAP der Finanzverwaltung geführt. Mit dieser Zentralisierung wird auch die Einheitlichkeit der Buchungspraxis vergrössert, was zu einer besseren Datengrundlage bei den Hochbauinvestitionen führen sollte.

F3. Den Nutzern der Liegenschaften werden die Kapitalfolgekosten der Hochbauinvestitionen verrechnet.

Erläuterungen: Finanzen und Leistungen müssen in der Leistungsgruppe vollständig dargestellt sein (vgl. Rahmenbedingung R3 in Ziff. 2.4). Aufwand und Ertrag sind in der Periode ihrer Verursachung in den Leistungsgruppen auszuweisen.

Dies hat zur Folge, dass bei einer Zentralisierung der Hochbauinvestitionen den Leistungsgruppen, welche die entsprechenden Immobilien nutzen, die Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) dieser Immobilien zu belasten sind.

Die Leistungsbeziehungen zwischen den Leistungsgruppen werden mit internen Verrechnungen buchhalterisch erfasst.

Diese Variante der Umsetzung des Auftrags gemäss RRB Nr. 1088/2012, Teilprojekt 2, erleichtert den Zugang zu freien Budgetmitteln für Hochbauinvestitionen. Gleichzeitig führt sie jedoch zu einer verminderteren Flexibilität in den verbleibenden Investitionsbudgets der übrigen Leistungsgruppen. Bei Verzögerungen von Hochbauprojekten bestand bisher die Möglichkeit, die dafür vorgesehenen Budgetmittel für andere Investitionen wie z. B. in Mobilien zu verwenden.

4. Information

Der Regierungsrat informiert über das Teilprojekt 2 im Rahmen des Gesamtprojekts «Überprüfung kantonales Immobilienmanagement».

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktionen und die Staatskanzlei können für ihre Hochbauinvestitionen eine zentrale Leistungsgruppe «Hochbauinvestitionen» gemäss den Festlegungen F1 bis F3 bilden. Die Umsetzung erfolgt im KEF 2015–2018.

II. Über das Ergebnis des Teilprojektes 2 gemäss Ziff. 4 der Erwägungen wird im Rahmen des Gesamtprojekts «Überprüfung kantonales Immobilienmanagement» informiert.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Information gemäss Dispositiv II nicht öffentlich.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi

