

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Dezember 2014

1343. Überprüfung des Immobilienmanagements, Detailkonzept Teilprojekt 3

A. Ausgangslage

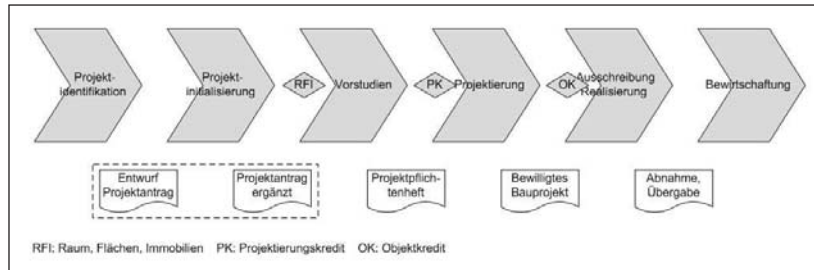
Mit Beschluss Nr. 244/2014 genehmigte der Regierungsrat ein Grobkonzept zum Teilprojekt 3, das u. a. zum Ziel hatte, ein über alle Direktionen durchgängiges und von allen Beteiligten getragenes Prozessmodell zu erarbeiten und umzusetzen. Das Grobkonzept zeigte auf, welche Massnahmen zu einfachen und schlanken Prozessen führen und wie den Prozessbeteiligten eindeutige Rollen und Zuständigkeiten zugewiesen werden können. Der Regierungsrat beauftragte die Baudirektion, unter Beizug der übrigen Direktionen und der Staatskanzlei das Detailkonzept sowie die Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu erarbeiten und ihm gemäss dem in den Erwägungen aufgeführten Terminplan vorzulegen. Unter der Führung der Baudirektion wurden Arbeitsgruppen gebildet, welche die verschiedenen Themen bearbeiteten.

B. Zielsetzungen für das Detailkonzept

Das vorliegende Detailkonzept enthält konkrete Einzelmassnahmen, die es allen am Immobilienprozess Beteiligten ermöglichen, Immobilienprojekte schneller und einfacher zu entwickeln, zu planen und umzusetzen. Zudem erlauben diese und die weiteren Massnahmen dem Regierungsrat eine einheitliche und langfristig ausgerichtete Steuerung der Immobilieninvestitionen und des Immobilienprozesses.

C. Detailkonzept

Das Immobilienmanagement des Kantons Zürich ist nach Phasen gegliedert. Nachfolgend werden die geplanten Massnahmen des Detailkonzeptes den Phasen zugeordnet und erläutert. Danach werden übergeordnete, von den Phasen unabhängige Massnahmen vorgeschlagen.



C.1. Phasen Projektidentifikation und Projektinitialisierung

Abklärung der Machbarkeit (Aufhebung von §§9 Abs. 3 und 12 Abs. 3 ImV)

Die starre Vorgabe in der Immobilienverordnung (ImV), dass in diesen beiden Phasen keine planerischen Dienstleistungen Dritter in Anspruch genommen werden dürfen, wird angepasst. Viele Immobilienprojekte benötigen gerade in den Anfangsphasen vermehrte Abklärungen betreffend betriebliche Lösungsansätze und Bedürfnisse. Deshalb soll es in Zukunft den Nutzerdirektionen freigestellt sein, in diesen Phasen die betriebliche Machbarkeit abzuklären. Dabei können Dritte beigezogen werden. Sofern auch bauliche Fragen zu klären sind, ist die Baudirektion zu beauftragen.

Klassierung von Projekten, Projektskizze (Aufhebung von §§10 und 11 ImV)

Die finanzielle Klassierung von Projekten diene der Kompetenz-zuteilung bei Projektanträgen. Da alle Projektanträge neu gleich behandelt werden, braucht es keine Klassierung mehr. Die Projektskizzen waren bezüglich Aufbau und Gehalt sehr unterschiedlich und erlaubten oft keine seriöse Beurteilung der Projekte. Sie werden durch den standardisierten Projektantrag ersetzt.

Projektantrag (Neuformulierung von §§13 und 14 ImV)

Für alle Flächenbegehren der Direktionen wird unabhängig von der Investitionssumme für alle Projekte neu ein einheitlicher Projektantrag eingeführt, der phasenweise ergänzt und ab Projektierung durch das Projektpflichtenheft ersetzt wird. Wie bisher lösen in den meisten Fällen die Nutzerdirektionen ein Projekt aus. Namentlich wenn dies aus Gründen der Personensicherheit oder des Investitionsschutzes angezeigt ist, kann neu ein Projekt auch durch die Baudirektion im Einvernehmen mit den Nutzerdirektionen ausgelöst werden. Der Projektantrag wird unter der Leitung und der Verantwortung der auslösenden Stelle geführt.

Verzicht auf Projektsammelanträge (Aufhebung von § 15 Abs. 3 ImV)

Der Projektsammelantrag wurde 2007 eingeführt, um dank der geringeren Anzahl von Anträgen den Regierungsrat zu entlasten. Unter anderem mit diesen Massnahmen sollte unnötiger Projektierungsaufwand verhindert werden. Diese Zielsetzung konnte in der Praxis nur beschränkt erreicht werden. Diese Zusammenfassung der Projekte und damit verbunden die lediglich dreimal jährlich erfolgende Freigabe führte jeweils zu mehrmonatigen Verzögerungen.

*Projektübersicht als Steuerungsinstrument
(Anpassung von §§ 31 und 32 ImV)*

Für die Berichterstattung und Steuerung der Investitionen im Hochbau erstellt die Baudirektion mindestens jährlich gemeinsam mit den übrigen Direktionen eine Projektübersicht. Sie umfasst drei KEF-Perioden und führt alle laufenden Projekte ab Phase Projektinitialisierung auf. Sie enthält die wesentlichen Merkmale der Projekte (Direktion, Inhalt, Grösse, Status usw.). Sie gibt Auskunft über den langfristigen, jährlichen Investitionsbedarf und stellt diesem die geplanten Hochbau-Investitionsbudgets gemäss KEF gegenüber. Die Projektübersicht tritt neben die bisher und weiterhin anwendbaren Steuerungsinstrumente der §§ 31 ff. ImV – namentlich Nettoinvestitionsvolumen sowie Realisierungsreihenfolge. Dem Regierungsrat ist so bald als möglich Antrag zu stellen, wie der neue Immobilienprozess mit dem KEF-Prozess abgestimmt werden soll.

Nutzwertanalysen (Aufhebung von § 12 ImV)

Die bisherigen Nutzwertanalysen werden abgeschafft. Die Kriterien und deren Gewichtung wurden kaum in die Investitionsentscheide und in die KEF-Planung einbezogen. Schon bisher entschieden die Direktionen weitgehend selber, welche Einzelinvestitionen im Rahmen des verfügbaren Investitionsvolumens realisiert werden. Anstelle der Nutzwertanalyse erfolgt zur Unterstützung der Nutzerdirektionen fallweise eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens im Rahmen der Projektanträge durch das Immobilienamt (vgl. C5 Wirtschaftlichkeit).

Raum, Flächen, Immobilien RFI (Neuer Abschnitt in der ImV)

Die Projekte des Kantons werden oft unter komplexen Rahmenbedingungen entwickelt. Mangelnde Koordination führte in der Vergangenheit verschiedentlich zu Fehlplanungen und Verzögerungen. Damit diese Rahmenbedingungen in frühen Projektphasen sorgfältig ermittelt und in der weiteren Projektarbeit angemessen berücksichtigt werden können, wird der RFI-Prozess eingeführt. Dieser wird von der in der Baudirektion angesiedelten Stabsstelle RFI (nachfolgend Stab RFI) geführt.

Im Rahmen des RFI-Prozesses werden Projektanträge ab einer Investitionssumme von mindestens 3 Mio. Franken beurteilt.

Die Prüfung der Projektanträge erfolgt innerhalb von wenigen Arbeitstagen durch das Portfoliomanagement der Baudirektion, das den Stab RFI einbezieht. Dabei ist für das zu beurteilende Projekt namentlich zu entscheiden, ob im Rahmen der zuständigen Gremien weiterführende Abklärungen erforderlich sind oder ob der Projektantrag für die weitere Bearbeitung freigegeben wird. Die Freigabe setzt die Unterschrift der Mitarbeitenden des Immobilienamts auf dem Projektantrag voraus.

Die Abteilung Immobilienmanagement des Immobilienamts der Baudirektion (Ressort Portfoliomanagement) prüft namentlich Folgendes:

- Vollständigkeit und Konsistenz des Antrages (Qualitätssicherung)
- Konformität mit Grundlagen (Grundstrategie, Teilportfoliostrategie)
- Rahmenbedingungen (Schutzaufgaben wie Denkmalpflege, Archäologie, Naturschutz)
- Bau- und Zonenordnung
- Immobilienseitige Wirtschaftlichkeit der Projekte (z. B. Einhaltung Flächenstandards)

Der Stab RFI stellt insbesondere Folgendes sicher:

- Koordination mit Raumplanung und Planungen oder Vorhaben anderer Nutzer
- Vereinbarkeit mit der strategischen Planung der Nutzerdirektion
- Übereinstimmung mit weiteren Planungen (Richtplan, Flächen- und Baulandstrategie, langfristiger Finanzbedarf)

Die Baudirektion kann namentlich bei wesentlichen Veränderungen der für das Projekt massgebenden Annahmen und in Absprache mit den Nutzerdirektionen jederzeit ergänzende Abklärungen vornehmen. Dies gilt insbesondere im Rahmen der Erstellung des Projektpflichtenheftes.

Bei Uneinigkeit betreffend Beurteilung von Projekten entscheidet zunächst das Projektteam. Dieses besteht je aus Vertretungen der beteiligten Nutzerdirektion(en) sowie der Baudirektion. Bei Uneinigkeit legt das Projektteam die offenen Fragen den betroffenen Mitgliedern des «Koordinationsgremiums RFI» und in der Folge allenfalls den Vorsteherinnen und Vorstehern der beteiligten Nutzerdirektionen vor. Der abschliessende Entscheid bleibt in jedem Fall dem Regierungsrat vorbehalten.

Das Koordinationsgremium RFI besteht aus jeweils einer Schlüsselperson der Nutzerdirektionen für strategisch-immobilienrelevante Fragen sowie der Amtschefin oder dem Amtschef des ARE, des HBA und des IMA. Es tagt voraussichtlich zwei- bis viermal jährlich. Eine Teilnahme weiterer Amtschefinnen oder Amtschefs von Ämtern mit raumrelevanten Aktivitäten ist möglich. Der Vorsitz liegt bei der Amtschefin oder beim Amtschef des Immobilienamts.

Das Gremium legt die strategischen und operativen Voraussetzungen für die Prüfung der einzelnen Vorhaben fest. Dies umfasst die Konkretisierung von strategischen Zielsetzungen des Regierungsrates, die klärende Interpretation von gesetzlichen Vorgaben oder die Genehmigung der zwingend vorhandenen betrieblichen Strategien der Direktionen (aus denen sich wiederum ein zukünftiger Flächenbedarf sowie Anforderungen an die bauliche Ausstattung der Gebäude ableiten). Wo nötig, stellt das Gremium die Koordination und einen Abgleich zwischen den strategischen Absichten der Direktionen sicher. Die Festlegung und Anpassung der Direktionsstrategie verbleiben im Verantwortungsbereich der Direktionen. Das Koordinationsgremium wird durch die Stabsstelle RFI unterstützt.

C.2. Phasen Vorstudien, Projektierung, Ausschreibung, Realisierung

In den Phasen Vorstudien bis Realisierung gibt es nur geringfügige Änderungen in der Immobilienverordnung, die schon mit RRB Nr. 244/2014 beschlossen worden sind. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

Projektverantwortung

Im Grobkonzept (RRB Nr. 244/2014) wurde festgehalten, dass die Projektverantwortung pro Phase eindeutig zu klären ist. Wie bisher sind die Nutzerdirektionen für die Phase der Projektidentifikation und das Immobilienamt als Eigentümerversprecher für die Phase der Projektinitialisierung federführend. Für die Phasen Vorstudien, Projektierung, Ausschreibung und Realisierung ist das Hochbauamt als Fachorgan federführend. Davon ausgenommen sind für die Phase Vorstudie die Mietgeschäfte, die im Verantwortungsbereich des Immobilienamts verbleiben.

Einheitliche Projektnumerierung

Die Baudirektion strebt zur besseren Übersicht und Nachvollziehbarkeit eine Vereinheitlichung der Projektdaten an. Künftig soll es für Bauprojekte nur noch eine einheitliche Projektnumerierung geben, die für alle Projekte der Direktionen angewandt wird. Damit können Unterschiede der jeweiligen Datenbanken sowie die Mittelverwendung projektscharf erkannt, abgeglichen und Unstimmigkeiten ausgeräumt werden. Innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit steht es den Direktionen weiterhin frei, eigene Nummerierungen zu verwenden.

C.3. Phase Bewirtschaftung (Präzisierung von § 50 ImV)

Gemäss § 50 Abs. 1 ImV sind die Nutzerinnen und Nutzer verpflichtet, Dienstleistungen und Lieferungen von den Bewirtschaftern zu beziehen. Gemäss § 50 Abs. 3 ImV sind dazu nach Vorgaben des Immobilienamtes Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Die Richtschnur für diese Leistungsvereinbarungen bildet die mit RRB Nr. 690/2009 festgelegte Richtlinie «Flächennutzung und Dienstleistungen». Gemäss § 50 Abs. 4 ImV überprüft die Baudirektion die Dienstleistungen und Lieferungen mit Bezugspflicht. Da die Nutzerdirektionen die Bewirtschafter der nicht vom Immobilienamt bewirtschafteten Betriebsliegenschaften bestimmen, sind sie zu beauftragen, die Leistungsvereinbarungen zwischen Bewirtschaftern und den Nutzerinnen und Nutzern umzusetzen sowie die zur Führung der Bewirtschaftung benötigten Kennzahlen bereitzustellen. Die Leistungsvereinbarungen sollen mindestens Organisation und Rollen, Produkte, Leistungen, Preisbildung und Abrechnung, Leistungs- und Produktanpassung sowie Kennzahlen umfassen. Die zur Führung der Bewirtschaftung benötigten Kennzahlen umfassen mindestens Geschoss- und Hauptnutzflächen nach SIA 416, Energiebezugsfläche, Energieverbrauch pro m² Energiebezugsfläche und Betriebskosten pro m² Geschossfläche mit detaillierter Betriebskostenaufschlüsselung nach SIA d0165. Diese dienen als Grundlage für die Beurteilung der Lebenszykluskosten.

Neben Leistungsvereinbarungen und Kennzahlen wurde die Schnittstelle zwischen dem Hochbauamt als Baufachorgan und der Bewirtschaftung überprüft. An der Zuständigkeit für die Instandhaltung wird nichts geändert. Hingegen soll die Schnittstelle zwischen der Realisierung und der Bewirtschaftung verbessert werden. Zur Abstimmung der laufenden und geplanten Bauvorhaben mit der Bewirtschaftung finden quartalsweise Koordinationssitzungen statt. Dabei wird auch die spezifische Projektabwicklung bei Umbauten unter Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs festgelegt. Im Weiteren wurden Leitfäden zum planungs- und baubegleitenden Facility Management in Bauprojekten sowie zur Inbetriebnahme und Objektübergabe erarbeitet. Beide Leitfäden werden nun im Hochbauamt als Baufachorgan eingeführt und angewendet. Die Dokumente werden den weiteren Beteiligten zur Verfügung gestellt.

C.4. Geltungsbereich des Standardprozesses

Verzicht auf Freibeträge (Aufhebung von §§ 3 lit. d und 8 Abs. 2 lit. b ImV)

Das Instrument der jährlichen Freibeträge wurde 2007 mit der ImV eingeführt, um den Direktionen die rasche Ausführung von kleineren Vorhaben mit Ausgaben von höchstens 1 Mio. Franken zu ermöglichen. Nachdem künftig auf die zeitintensiven Sammelanträge verzichtet werden soll

und Projekte unter 3 Mio. Franken vom RFI-Prozess ausgenommen werden, kann auf das Instrument der Freibeträge verzichtet werden. Für kleinere Vorhaben ist ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen.

C.5. Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Investitionen

Bauliche Investitionen ziehen Folgekosten über mehrere Jahrzehnte nach sich. Dabei ist zwischen der betrieblichen und der immobilienseitigen Wirtschaftlichkeit zu unterscheiden: Erstere ist von der jeweiligen Nutzerdirektion nachzuweisen. Die Beurteilung der immobilienseitigen Wirtschaftlichkeit und die Berücksichtigung der sich daraus ergebenden Lebenszykluskosten können unabhängig von der Federführung je Phase durch das Portfoliomanagement der Baudirektion erfolgen. Dabei arbeitet es eng mit den jeweiligen Vertretungen der Nutzerdirektionen und dem Hochbauamt zusammen. Damit ist im Projektentscheid eine angemessene und transparente Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit sichergestellt.

In frühen Projektphasen (Projektinitialisierung, Vorstudienphase) können für die Projekte immobilienseitig anhand von Kennzahlenmodellen erste Annahmen getroffen und beurteilt werden. Die jeweiligen Feststellungen werden im Projektantrag deklariert. Ab Phase Projektierung können mittels Mietzinsbedarfsmodell Aussagen zu den jährlichen Kosten gemacht werden. Sofern ab diesem Zeitpunkt Hinweise bestehen, dass der Standort, die Konstruktion oder der bauliche Standard höhere Kosten als üblich erwarten lassen, kann die Prüfung auf Teilbereiche beschränkt werden. Zudem können Kennzahlen- und Mietzinsbedarfsmodell fallweise durch andere geeignete Methoden ergänzt oder ersetzt werden.

Das Immobilienamt der Baudirektion kann hinsichtlich der immobilienseitigen Wirtschaftlichkeit unabhängig von der Phase in einem separaten Dokument bis spätestens vor Abschluss der Phase Projektierung eine ablehnende Empfehlung verfassen. Sie stellt diese den Beteiligten zu.

C.6. Verbesserung Zusammenarbeit und Kompetenzen

Projekte werden oft durch unterschiedliche Interessen und Rollenkonflikte verzögert. In Zukunft soll bei den Projektmitarbeitenden aller Direktionen ein noch stärkeres Augenmerk auf das Vorhandensein der entsprechenden Führungs- und Sozialkompetenzen im Sinne des kantonalen Kompetenzmodells gelegt werden – insbesondere in Bezug auf die Kommunikations-, Kooperations- und Konfliktfähigkeit. Mit dem Ziel einer Vereinfachung der Organisation und der Effizienzsteigerung wird zudem die «Wegleitung Bauprojektorganisation der Baudirektion» vom 1. Juli 2003 gemeinsam mit den übrigen Direktionen überarbeitet. Eine

revidierte Wegleitung wird im folgenden Jahr eingeführt werden. Durch ein angemessenes Ausbildungskonzept wird die einheitliche Handhabung bei allen Beteiligten in Bauprojekten sichergestellt werden.

D. Umsetzung und Berichterstattung

Mit diesem Antrag zum Teilprojekt 3 liegt nun eine Reihe von konkreten Massnahmen vor, die zu deutlichen Vereinfachungen und Beschleunigungen, zu spürbaren Verbesserungen in der Zusammenarbeit und zu mehr Transparenz und Kostensicherheit in den Projekten führen werden. Es liegen damit die notwendigen Grundlagen für die Überarbeitung der Immobilienverordnung vor. Dem Regierungsrat ist bis spätestens Ende April 2015 ein entsprechender Antrag vorzulegen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, die Immobilienverordnung entsprechend den Massnahmen gemäss RRB Nr. 244/2014 (Grobkonzept) sowie den Massnahmen aus dem Detailkonzept mit Unterstützung der Nutzerdirektionen zu überarbeiten und dem Regierungsrat bis spätestens Ende April 2015 Antrag zu stellen.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi