

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

Sitzung vom 26. Februar 2014

### **235. Universitätsspital, Immobilienmanagement, Neuorganisation (Detailkonzept)**

#### **A. Auftrag und Projektorganisation**

Mit Beschluss Nr. 1088/2012 legte der Regierungsrat die Grundzüge der Neuausrichtung des Projekts «Überprüfung kantonales Immobilienmanagement» fest. Am bisherigen Mischmodell des Immobilienmanagements wurde im Grundsatz festgehalten, wobei die finanzielle Steuerung bereinigt und die bisherigen Abläufe verbessert werden sollten. Für die Entlassung der beiden selbstständigen Anstalten Universität und Universitätsspital (USZ) aus dem kantonalen Immobilienmanagement gab der Regierungsrat in einem ersten Schritt die Ausarbeitung je eines Grobkonzepts in Auftrag.

Das Grobkonzept für das zukünftige Immobilienmanagement des USZ wurde vom Regierungsrat am 13. März 2013 genehmigt (RRB Nr. 282/2013). Gemäss diesem Konzept sollen die Spitalimmobilien dem USZ im Baurecht überlassen werden. Die Gesundheitsdirektion wurde beauftragt, unter Einbezug des Universitätsspitals, der Finanzdirektion und der Baudirektion das Detailkonzept für den Wechsel zum Baurechtsmodell zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Mitte 2013 zum Umsetzungsentscheid vorzulegen.

Die Erarbeitung des Detailkonzepts wurde auf vier Themenbereiche aufgeteilt: I) Corporate Governance und Eigentümerstrategie; II) Finanzen; III) Organisation; IV) Baurechtsvertrag. Für die Themenbereiche I bis III wurde je eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in denen alle wesentlichen Bereiche der Verwaltung und das USZ vertreten waren. Das Thema Baurechtsvertrag wurde durch eine auf baurechtliche Fragen spezialisierte Anwaltskanzlei unter Einbezug des USZ und des Immobilienamts bearbeitet. Auf der Ebene des Gesamtprojektes wurde eine Begleitgruppe mit Vertretungen der Direktionen und des USZ eingesetzt. Sie diente der Gesamtprojektleitung der Gesundheitsdirektion als «Sounding Board» für die kritische Beurteilung der in den Teilprojekten erarbeiteten Inhalte. Auf der Grundlage dieser Diskussionen und dadurch ausgelöster einzelner Vertiefungen in den Teilprojekten wurde durch die Gesundheitsdirektion der vorliegende Antrag für das Detailkonzept des zukünftigen Immobilienmanagements des USZ ausgearbeitet.

## **B. Detailkonzept**

Das Detailkonzept für das zukünftige Immobilienmanagement des USZ beruht auf den Eckwerten, die im Beschluss des Regierungsrates zum Grobkonzept wie folgt charakterisiert wurden (vgl. RRB Nr. 282/2013):

<b>Eigentum der Immobilien</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Der Boden bleibt im Eigentum des Kantons, das USZ wird Eigentümer der Bauten.</li><li>– Die Einzelheiten des vertraglichen Verhältnisses zwischen Kanton und USZ werden in einem Baurechtsvertrag geregelt.</li></ul>
<b>Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Als Eigentümer der Bauten kann das USZ selbstständig über die Verwirklichung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten entscheiden. Die dafür nötige Kapitalbeschaffung kann über den Kapitalmarkt oder über den Kanton erfolgen.</li><li>– Die Refinanzierung der getätigten Immobilieninvestitionen (Verzinsung und Amortisation der Kredite) erfolgt aus der laufenden Geschäftstätigkeit des USZ.</li></ul>
<b>Bauherrenschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Die Bauherrenfunktion liegt beim USZ. Es kann Arealentwicklungen sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten selbstständig initialisieren und die dazu notwendigen Vorstudien-, Projektierungs-, Ausschreibung- und Realisierungsprozesse steuern, koordinieren und durchführen.</li><li>– Das USZ kann die entsprechenden Leistungen selbstständig ausführen oder Dritte damit beauftragen.</li></ul>
<b>Bewirtschaftung</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Das USZ ist verantwortlich für die Bewirtschaftung der von ihm genutzten Immobilien.</li><li>– Das USZ kann die Leistungen selbst ausführen oder Dritte damit beauftragen.</li></ul>
<b>Transaktionskompetenz</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Der Baurechtsvertrag regelt Transaktionen (Verkauf, Vermietung), soweit sie das Baurecht betreffen.</li><li>– Für Immobilien ausserhalb des Baurechtsperimeters hat das USZ grundsätzlich vollständige Transaktionskompetenz.</li></ul>

Auf der Grundlage dieser Eckwerte werden im Rahmen des Detailkonzepts folgende Festlegungen getroffen:

### ***I. Corporate Governance und Eigentümerstrategie:***

Das USZ ist eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts. Die Grundzüge der Organisation, die Mittel der Anstalt und insbesondere die Aufsichts- und Mitwirkungsinstrumente des Kantons sind im Gesetz über das Universitätsspital (USZG) geregelt. Als Spital untersteht das USZ wie alle anderen Spitäler der einschlägigen Gesundheits-

gesetzgebung auf nationaler (vor allem Bundesgesetz über die Krankenversicherung und dazugehörige Verordnungen sowie weitere Gesetze der Sozialversicherungsgesetzgebung) und kantonaler Ebene (vor allem Gesundheitsgesetz, Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz).

Aus der Übertragung der Liegenschaften im Baurecht auf das USZ ergibt sich für sich keine Notwendigkeit einer Änderung der Grundzüge der Organisation der Anstalt und der Aufsichts- und Mitwirkungsinstrumente des Kantons. Mit den bestehenden Strukturen können neben den bisherigen betrieblichen auch die mit der Übertragung der Immobilienverantwortung auf das USZ verbundenen zusätzlichen unternehmerischen Risiken kontrolliert werden; die Grundzüge der Anstaltsorganisation und der Regelung der Aufsicht werden daher nicht verändert. Insbesondere bleiben die allgemeine Aufsicht und die Oberaufsicht sowie der grösste Teil der damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen bei den bestehenden Aufsichtsorganen.

Auch nach der Übertragung der Immobilien im Baurecht auf das USZ und den damit verbundenen gesetzlichen Änderungen sind mit dem USZG folgende Aufsichts- und Mitwirkungsinstrumente des Kantons gegeben (§§ 8 und 9 USZG):

- Oberaufsicht durch den Kantonsrat;
- Allgemeine Aufsicht durch den Regierungsrat (federführende Direktion: Gesundheitsdirektion);
- Wahl des Spitalrates durch den Regierungsrat, Genehmigung der Wahl durch den Kantonsrat;
- Revision durch die kantonale Finanzkontrolle;
- Verabschiedung des Geschäftsberichts, der Jahresrechnung und des Antrags zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates;
- Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung durch den Kantonsrat (einschliesslich Genehmigung der Gewinnverwendung bzw. der Verlustdeckung);
- Genehmigung der Ausgliederung von Betriebsbereichen, der Gründung privatrechtlicher Tochtergesellschaften und der Beteiligung an anderen Unternehmen durch den Regierungsrat bzw. den Kantonsrat;
- Genehmigung des Spitalstatus, des Personalreglements und des Finanzreglements durch den Regierungsrat;
- Festlegung von Leistungsaufträgen durch den Regierungsrat;
- Bezeichnung von Hochschulen, mit denen das USZ Leistungsverträge abschliessen muss, durch den Regierungsrat (einschliesslich abschliessenden Entscheids bei Uneinigkeit der Vertragspartner);
- Genehmigung von Leistungsverträgen mit ausserkantonalen Hoheitsträgern durch den Regierungsrat.

Auf der Grundlage des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes kommen beim USZ gleich wie bei allen anderen Listenspitälern folgende Steuerungsinstrumente hinzu:

- Festsetzung der Spitalliste durch den Regierungsrat auf der Grundlage der Leistungsplanung (Spitalplanung) der Gesundheitsdirektion;
- Überprüfung der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsanforderungen und der Aus- und Weiterbildungsleistungen;
- Subventionierung besonderer Leistungen;
- Gewährung von Darlehen für die Erstellung oder Beschaffung versorgungsnotwendiger Anlagen durch den Regierungsrat;
- Ergreifen von hoheitlichen Massnahmen bei einer Gefährdung der Versorgungssicherheit.

Als wesentliches Element der Public Corporate Governance der Anstalt wird der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie für das USZ verabschieden, mit der die strategischen Leitplanken festgelegt werden, innerhalb derer sich das Unternehmen USZ bewegen soll. In der Eigentümerstrategie formuliert der Regierungsrat die Erwartungen des Eigentümers an die Führung und Entwicklung des Unternehmens und legt gegenüber der Bevölkerung, dem Kantonsrat, der Unternehmensleitung, den Mitarbeitenden der Anstalt und weiteren Anspruchsgruppen offen, welche aufgaben- und unternehmensbezogenen Ziele er mit dem USZ als selbstständiger kantonaler Anstalt verfolgt.

Die Eigentümerstrategie ist ein Führungsinstrument des Regierungsrates. Sie ist einerseits abzugrenzen von den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben und andererseits von Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton als Gewährleister der Gesundheitsversorgung und der universitären Lehre und Forschung und dem USZ als klinisch-universitärem Leistungserbringer. Die Eigentümerstrategie ist im Weiteren zu unterscheiden von der Unternehmensstrategie des USZ als Instrument der Unternehmensführung, mit der festgelegt wird, wie sich das Unternehmen im Rahmen der übergeordneten strategischen und regulatorischen Vorgaben am Markt verhält.

Die in der Eigentümerstrategie formulierten Vorgaben an die Führung der Anstalt sind nicht direkt rechtswirksam, aber dennoch verbindlich. Sie werden über die vorhandenen Aufsichtsinstrumente durchgesetzt. Mit der Eigentümerstrategie legt der Regierungsrat im Rahmen des USZG und der Gesundheitsgesetzgebung sowie anderer in diesem Zusammenhang massgeblicher Gesetze und Verordnungen die Ziele des Kantons als Eigentümer des Unternehmens USZ, aber auch als Gewährleister der Gesundheitsversorgung und der universitären Lehre und Forschung fest. Die übergeordneten Rahmenbedingungen, die auch für die Formulierung der Eigentümerstrategien bei den anderen Beteiligungen des

Kantons massgeblich sein werden, werden in Richtlinien des Regierungsrates zur Public Corporate Governance festgehalten. Sie enthalten unter anderem Grundsätze zur Auslagerung der Ausgabenerfüllung aus der Verwaltung sowie Vorgaben zur Steuerung und zum Controlling von Beteiligungen. Wesentliche Elemente des Beteiligungscontrollings für das USZ, die über die allgemeinen Festlegungen der PCG-Richtlinien und allgemeine gesetzliche Vorgaben hinausgehen, sind im USZG zu verankern.

Die Eigentümerstrategie für das USZ wird nach der Genehmigung des Detailkonzeptes durch die Gesundheitsdirektion in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion, der Bildungsdirektion (für die universitären Gesichtspunkte der Strategie) und der Baudirektion (für die immobilienbezogenen Gesichtspunkte) sowie in Absprache mit dem USZ ausgearbeitet und gestützt auf § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom Regierungsrat festgesetzt. In der Eigentümerstrategie sollen neben qualitativen Aussagen zu operativen und finanziellen Zielen auch quantitative Ziele anhand finanzieller Kennzahlen definiert werden, die über eine regelmässige Berichterstattung die Überwachung des Unternehmens aus Eigentümersicht ermöglichen.

Qualitative finanzielle Ziele können umfassen, dass die Vermögenswerte in der Bilanz zu schützen und übermässige Risiken bei der Finanzierung zu vermeiden sind. Weiter kann die Erwartung des Kantons formuliert werden, dass das USZ einen Ertrag zu erwirtschaften hat, der die Eigenkapitalquote stärkt sowie die Finanzierung der laufenden Ausgaben und der Investitionen sicherstellt und eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals nachhaltig ermöglicht.

Für die finanzielle Steuerung und Überwachung des USZ können Zielwerte und Bandbreiten für die Eigenkapitalquote (Verhältnis Eigenkapital zu Gesamtkapital), die Nettoverschuldung (nicht durch kurzfristig verfügbare Mittel gedecktes Fremdkapital), den Verschuldungsfaktor (Verhältnis Nettoverschuldung zu Operating Cash Flow) oder den Verschuldungsgrad (Verhältnis Nettoverschuldung zu Eigenkapital) festgelegt werden. Die Kompetenz des Regierungsrates für die Festlegung derartiger Zielwerte und Bandbreiten ist soweit nötig gesetzlich zu verankern.

Im Weiteren wird das USZ über die Eigentümerstrategie zur Mitwirkung in übergeordneten Gremien für die Koordination von raumwirksamen Aktivitäten zwischen verschiedenen Akteuren wie Universität, ETH und Stadt Zürich verpflichtet (zum Beispiel im Rahmen des beabsichtigten «Raum-Flächen-Immobilien-Prozesses» [RFI]). Die mit der Überführung der Bauten im Baurecht auf das USZ verbundenen Entscheidungskompetenzen der Anstalt werden dadurch nicht beeinträchtigt.

Besondere Beachtung ist in der Eigentümerstrategie auch dem Verhältnis zwischen den zwei Schwesterinstitutionen USZ und UZH zu schenken, da deren Tätigkeiten eng miteinander verknüpft sind. Bauten mit gemischter Nutzung sollen aus Gründen der Transparenz und der Eindeutigkeit stets nur einen verantwortlichen Bauträger haben, wobei in aller Regel der Standort massgebend ist. Bauten auf dem USZ-Areal mit gemischter Nutzung werden dementsprechend durch das USZ errichtet und betrieben. Die Vergütung für die Mitnutzung für Lehre und Forschung durch die UZH wird im Rahmen des Allokationsmodells oder mit gesonderter Vereinbarung geregelt. Für den Fall, dass auf dem USZ-Areal auch Lehr- und Forschungsbauten erstellt werden sollen, kann es zur Geltendmachung von Beiträgen des Bundes oder Dritter an die Universitäten zweckmässig sein, eine entsprechende vertragliche Lösung zu suchen oder die Bauträgerrechte durch die Vergabe eines Unterbaurechts auf die UZH zu übertragen.

## ***II. Finanzen***

Gemäss § 25 USZG gelten für die Haushaltsführung des USZ die Vorschriften über den kantonalen Finanzhaushalt, wie sie im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) festgelegt sind. Dieses Gesetz regelt unter anderem die Entwicklungs- und Finanzplanung, die Budgetierung und die Ausgabenkompetenzen. Mit der Übertragung der Immobilien im Baurecht soll das USZ die umfassende Verantwortung und damit auch die notwendige Entscheidungskompetenz für seine bauliche Infrastruktur erhalten. Dies setzt auch die Zuständigkeit für die Investitionsfinanzierung voraus. Um die Kompetenz für die baulichen Investitionsvorhaben umfassend vom Kanton auf die Anstalt zu übertragen, ist das USZ daher aus dem Wirkungsbereich des CRG zu entlassen.

Mit der Aufhebung der Unterstellung des USZ unter das CRG (Aufhebung von § 25 USZG) wird die Anstalt von der kantonalen Budgetierung und Finanzplanung nicht mehr erfasst. Zur Verbesserung der Transparenz soll das USZ weiterhin in der Gesamtrechnung des Kantons konsolidiert werden (vgl. § 54 CRG sowie § 2 Abs. 2 und § 30 Abs. 2 Rechnungslegungsverordnung, RLV).

Ein angemessenes Controlling des USZ ist – wie in Abschnitt I «Corporate Governance und Eigentümerstrategie» dargelegt – auch nach der Aufhebung der Unterstellung unter das CRG gewährleistet.

Aus Sicht der konsolidierten Erfolgsrechnung und Bilanz des Kantons ändert sich mit der Übertragung der Liegenschaften im Baurecht auf das USZ über alle Konsolidierungskreise betrachtet nichts. Auf der Ebene der betroffenen Konsolidierungskreise hingegen hat die Übertragung der Liegenschaften auf das USZ unter anderem folgende Auswirkungen:

	<b>Erfolgsrechnung</b>	<b>Bilanz/Investitionsrechnung</b>
<b>Konsolidierungskreis 1</b> (Direktionen und Staatskanzlei)	Wegfallender Aufwand: – Abschreibungen auf Bauten  Wegfallender Ertrag: – Mieteinnahmen (dem USZ verrechnete Kapitalkosten)  Zusätzlicher Ertrag: – Baurechtszins – Zins auf dem Darlehen des Kantons an das USZ – Dividende auf Eigenkapital	Einmalig: – Aktivtausch in der Bilanz: – Ausbuchung der Bauten unter «Sachanlagen» – Einbuchung des Liegenschaftswertes anteilig unter «Beteiligungen» und unter «Darlehen» (entsprechend dem vorgesehenen Teiler)  Wiederkehrend: – Verkleinerung des Darlehens entsprechend den Amortisationszahlungen
<b>Konsolidierungskreis 3</b> (USZ)	Zusätzlicher Aufwand: – Baurechtszins – Zins auf dem kantonalen Darlehen – Dividende an Eigentümer – Abschreibungen auf Bauten  Wegfallender Aufwand: – Miete (verrechnete Kapitalkosten)	Einmalig: – Aktivierung der Bauten bei den Sachanlagen – Passivierung anteilig bei Eigenkapital und Fremdkapital (entsprechend dem vorgesehenen Teiler)  Wiederkehrend: – Verkleinerung des Fremdkapitals entsprechend den Amortisationszahlungen

Die Übertragung der Bauten auf das USZ soll teils als Eigenkapital, teils als Fremdkapital erfolgen. Der entsprechende Teiler soll so festgelegt werden, dass die Anstalt nach der Übertragung eine angemessene Eigenkapitalquote aufweist. Eine ausreichende Eigenkapitalquote bringt bessere Voraussetzungen für künftige Finanzierungsvorhaben mit sich, sorgt für angemessene finanzielle Reserven für die nächsten Jahre und gleich lange Spiesse im interkantonalen Spitalwettbewerb. Bei einer zu knappen Bemessung des Eigenkapitalanteils könnte sich die Fremdkreditaufnahme für künftige Investitionsvorhaben verteuern. Bei einer übermässigen Eigenkapitalausstattung wiederum wären kantonale Mittel über das nötige Mass hinaus im Unternehmen gebunden und stünden damit nicht mehr für andere Zwecke zur Verfügung. Eine Übertragung der Bauten

vollständig als Eigenkapital ist auch aus politischen Gründen abzulehnen, da dies zu einer Bevorteilung des USZ gegenüber den übrigen Listenspitälern im Kanton Zürich – bei denen die Staatsbeiträge an Investitionen per Ende 2011 gestützt auf §28 SPFG in Darlehen umgewandelt wurden – führen würde.

Das USZ erachtet eine Eigenkapitalquote zum Zeitpunkt der Übertragung der Bauten von mindestens 50% als notwendig. Diese Eigenkapitalquote ist auch im Quervergleich zu ähnlichen Institutionen – Zentrums- und Universitätsspitalern mit Immobilien im Eigentum oder im Baurecht – gerechtfertigt. Zur Bemessung der für diese Eigenkapitalquote nötigen Aufteilung des Übertragungswertes der Immobilien auf Fremd- und Eigenkapital hat das USZ eine «Planbilanz 2015» auf der Grundlage der Bilanzen 2011 und 2012 und des zu übertragenden Liegenschaftswertes von rund 600 Mio. Franken erstellt. Gemäss dieser Planbilanz wäre zur Erreichung der angestrebten Eigenkapitalquote von mindestens 50% eine Bilanzierung von 80% des Übertragungswertes als Eigenkapital und 20% als Fremdkapital nötig. Das Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital ist im Rahmen der Umsetzung des Detailkonzepts und der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage für die Übertragung der Immobilien im Baurecht auf das USZ festzulegen.

Für das Eigenkapital ist eine angemessene Renditeerwartung (Dividende) festzulegen. Ergänzend entscheidet der Eigentümer über die Verwendung eines allfälligen Gewinnes (Ausschüttung bzw. Bildung von Reserven).

Der Fremdkapitalanteil ist zu verzinsen und zu amortisieren. Die Amortisationsraten haben mindestens dem Wertverlust gemäss Buchhaltungsvorschriften der mit Fremdkapital finanzierten Bauten und Anlagen zu entsprechen.

Die Übertragung der Liegenschaften im Baurecht auf das USZ stellt, soweit sie als Eigenkapital erfolgt, Dotationskapital in Form einer Sacheinlage dar. Die Übertragung hat insgesamt keine Auswirkungen auf die Kreditwürdigkeit des Kantons. In der für das Bonitätsrating des Kantons massgeblichen Sicht der konsolidierten Rechnung ergeben sich keine Umstrukturierungen; die bilanzierten Aktiva und Passiva bleiben gleich. Auswirkungen auf das Rating des Kantons könnten sich allenfalls aus der Vorfinanzierung sehr grosser Investitionsvorhaben ergeben. Dies ist allerdings auch dann der Fall, wenn der Kanton die Investitionsvorhaben selbst durchführt. Zudem kann die Verschuldung der Anstalt über die Instrumente der Corporate Governance und des Beteiligungscontrollings (siehe vorne) überwacht und falls notwendig gesteuert werden.

Bezüglich der Liegenschaftswerte (Land und Bauten) ist auf eine grundsätzliche Neubewertung zu verzichten und stattdessen auf die zum Übertragungszeitpunkt geltenden Buchwerte abzustellen. Diese Buchwerte beruhen auf dem 2009 durchgeführten Restatement nach

IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Sie wurden für alle Liegenschaften des Kantons nach den Buchhaltungsvorschriften für den öffentlichen Bereich und einheitlichen Bemessungskriterien bestimmt («True and Fair View») und seither den IPSAS-Regeln entsprechend beschrieben. Der derzeitige Buchwert der Bauten des USZ beläuft sich auf rund 600 Mio. Franken.

Gestützt auf das kantonale Handbuch für Rechnungslegung, Kapitel 3.7.6, und die einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften, die eine jährliche Überprüfung der Anlagen auf dauernde Wertminderungen verlangen, hat das USZ im Herbst 2013 einen Impairment-Test durchgeführt und entsprechende Verdachtsmeldungen beim Kanton eingereicht. Die Prüfung dieser Impairment-Anträge unter Beizug externer Experten ist derzeit noch im Gang; sie findet unabhängig vom Projekt für die zukünftige Gestaltung des USZ-Immobilienmanagements statt. Sich daraus ergebende Korrekturen an den Anlagewerten sind vom Regierungsrat mit gesondertem Entscheid zu bewilligen.

Während der Dauer des Baurechts ist für die Nutzung des Bodens ein Baurechtszins zu entrichten. Der Baurechtszins bemisst sich auf der Grundlage des Basislandwertes und des Basiszinssatzes. Der Basislandwert entspricht dem jeweils aktuellen Buchwert des Landes; als Basiszinssatz gilt der interne Zinssatz gemäss § 27 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung (FCV).

Aus der kantonsinternen Handänderung (Übertragung von Liegenschaftswerten von Konsolidierungskreis 1 zu Konsolidierungskreis 3) ergeben sich keine steuerlichen Konsequenzen. Die grundbuchamtliche Beurkundung des Baurechts hingegen ist gebührenpflichtig. Die Gebühren sind hälftig durch den Baurechtsgeber und den Baurechtsnehmer zu tragen.

### **III. Organisation**

Eine wesentliche Vorgabe für die Festlegungen im Rahmen des Detailkonzepts ist, dass die Organisation des Immobilienmanagements des USZ für die ersten drei bis fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der Übernahme der Verantwortung für die Bauten (Phase I des zukünftigen Immobilienmanagements) nicht zwingend dem längerfristig angestrebten Managementmodell des USZ (Phase II) entsprechen muss.

Gemäss der gängigen Definition ist das Immobilienmanagement in drei Aufgabenbereiche gegliedert:

- Die *Strategische Immobilienplanung* umfasst die Festsetzung der Immobilienstrategie inklusive Bestandesplanung und Objektstrategie, die Festlegung von Standards, die Ermittlung des Flächenbedarfs und die Zuteilung von Flächen, die Investitionsplanung und das Immobiliencontrolling; sie erfordert Portfoliomanagement- und Projektentwicklungs kompetenz.

- Die *Flächenbereitstellung / Flächenabgabe* umfasst die Entwicklung und Verwirklichung von Neu- und Umbauten sowie Instandsetzungsmaßnahmen, die Zumiete von Flächen und den Kauf und Verkauf von Immobilien; sie erfordert Bauherrenvertretungs- und Bauprojektführungs-kompetenz.
- Das Facility Management umfasst die Verwaltung und Bewirtschaftung des Liegenschaftsbestandes; diese Leistungen setzen Verwaltungs- und Bewirtschaftungskompetenz voraus.

Das Facility Management wird bereits heute vollumfänglich durch das USZ wahrgenommen, und die entsprechenden Mittel sind im USZ vollumfänglich vorhanden. Aus unternehmensstrategischen Gründen sind auch die Leistungen der Strategischen Immobilienplanung und der Bauherrenvertretung von Beginn weg durch das USZ selbst sicherzustellen.

Im Rahmen der Ausarbeitung des Detailkonzepts hat das USZ mit Unterstützung der Baudirektion den Personalbedarf für die zusätzlich zu übernehmenden Aufgaben ermittelt. Dieser Bedarf ist aber von verschiedenen Variablen abhängig; dazu zählt vor allem das jährliche Investitionsvolumen, das vom USZ beplant und umgesetzt wird. Unter Annahme eines jährlichen Investitionsvolumens von 80 Mio. Franken wurde ein Personalbedarf über alle Aufgabenbereiche von etwa acht bis zehn Personen ermittelt. Die entsprechenden Leistungen werden heute durch Mitarbeitende der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion (IMA und HBA) erbracht. Schwergewichtig geht es dabei um Leistungen des Aufgabenbereiches «Flächenbereitstellung / Flächenabgabe». Für diese Leistungen ist das USZ jedoch nicht zwingend auf das Vorhalten eigener personeller Mittel angewiesen; die Leistungen können vielmehr auch durch Dritte bzw. wie heute durch das HBA erbracht werden.

Das USZ ist bereit, diese Leistungen in der Phase I des zukünftigen Immobilienmanagements beim HBA zu beziehen. Die entsprechende Leistungsvereinbarung wird nach Genehmigung des Detailkonzepts ausgearbeitet werden; Grundlage dafür bilden die von den beiden Parteien gemeinsam erarbeiteten «Grundsätze der Zusammenarbeit USZ und Hochbauamt im neuen Immobilienmanagement (1.1.2015–31.12.2018)» (Entwurf vom 16. Dezember 2013).

#### ***IV. Baurechtsvertrag***

Zur Klärung der offenen Fragen wurde in diesem Teilprojekt unter Beizug einer externen Expertin für Baurecht ein Entwurf für den Baurechtsvertrag ausgearbeitet. In Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen des zukünftigen Immobilienmanagements für das USZ gemäss Beschluss des Regierungsrates zum Grobkonzept hat der Vertrag dem USZ die nötigen Freiheiten für eine umfassende Wahrnehmung seines unternehmerischen Auftrages zu geben; auf unnötige Einschränkungen in der Ausgestaltung des Baurechts ist zu verzichten.

Im Weiteren ist sicherzustellen, dass das Areal und die Bauten auch unter unvorhergesehenen Umständen in der Hand des Kantons bleiben müssen, dass also insbesondere eine aus kantonaler Sicht ungewollte Weitergabe des Baurechts an Dritte oder eine unerwünschte Pfändung verhindert werden muss. Andererseits soll das Baurecht so gestaltet werden, dass eine sinnvolle Untervergabe – zum Beispiel zur Verwirklichung von Forschungs- und Lehrbauten auf dem Areal des Universitätsspitals durch die Universität – jederzeit möglich ist.

Aufgrund der Abklärungen ergeben sich folgende Festlegungen:

- I. Es ist ein selbstständiges Baurecht zu gewähren.
- II. Eine Weitergabe des Baurechts als Ganzes oder in Teilen ist mit der Zustimmung des Regierungsrates statthaft.
- III. Das Baurecht wird erteilt zur Erfüllung des gesetzlichen Zweckes des USZ gemäss USZG.
- IV. Das Baurecht umfasst alle Areale und Liegenschaften, die heute im Verwaltungsvermögen der Gesundheitsdirektion als USZ-Liegenschaften geführt werden.
- V. Das Baurecht legitimiert das USZ, alle auf der Baurechtsfläche bestehenden Bauten und Anlagen für die Dauer des Baurechts im Rahmen der Zweckbestimmung zu nutzen, die erforderlichen Instandsetzungsmassnahmen durchzuführen, Um- und Neubauten zu erstellen und soweit notwendig auch Rückbauten vorzunehmen.
- VI. Eine Untervermietung von Räumen oder ganzen Bauten an Dritte ist statthaft, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Regierungsrat bei Mietverträgen von mehr als zehn Jahren Dauer.
- VII. Eine Belehnung des Baurechts ist statthaft, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Regierungsrat.
- VIII. Mit Erlöschen des Baurechts fallen die Bauten dem Baurechtsgeber heim. Die Heimfallentschädigung ist dannzumal einvernehmlich festzulegen, gegebenenfalls unter Einholung einer Schätzung durch einen gemeinsam bestimmten Fachpersonen. Kommt keine einvernehmliche Regelung zustande, legt der Regierungsrat die Heimfallentschädigung fest.
- IX. Eine Gewährleistungspflicht seitens des Grundeigentümers besteht nicht.

Das selbstständige Baurecht in der vorgeschlagenen Form, mit einem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat für die Weitergabe und die Belehnung des Baurechts, hat gegenüber dem unselbstständigen Baurecht den Vorteil, dass es einfacher in der Festlegung und der Umsetzung ist und dass es flexibler an die Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Es räumt Möglichkeiten ein, die das unselbstständige Baurecht nicht bietet, wie die Untervergabe eines Baurechts an die UZH für Lehr- und Forschungsbauten. Der abschliessende Entscheid verbleibt stets beim Regierungsrat.

### **C. Notwendige gesetzliche Anpassungen zur Umsetzung des Detailkonzeptes**

Wie eingangs erwähnt, hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 282/2013 das Grobkonzept für das zukünftige Immobilienmanagement für das USZ genehmigt. Grundlegendes Ziel der Neuregelung ist, die unternehmerische Eigenverantwortung des USZ zu erhöhen und es für den zunehmenden Wettbewerb im Gesundheitswesen mit allen erforderlichen operativen Kompetenzen auszustatten. Zu diesem Zweck sind dem USZ die Verfügungsgewalt über die Bauten und die Ausgabenkompetenzen für Investitionen in Bauten zu gewähren.

Die zur Zielerreichung und zur Umsetzung der vorne dargelegten Festlegungen nötigen gesetzlichen Anpassungen konzentrieren sich in erster Linie auf den Anstaltserlass (USZG). Daneben sind auch Anpassungen an der Immobilienverordnung (ImV) vorzunehmen.

#### ***I. Anpassung des USZG***

Zur Übertragung der vollständigen Verantwortung für die Immobilien und die baubezogenen Investitionen ist das USZ aus dem kantonalen Finanzhaushalt zu entlassen. Dies bedingt neben der Umformulierung von § 22 USZG auch die Aufhebung von §§ 24 und 25 USZG. Im Weiteren sind die damit zusammenhängenden Bestimmungen in §§ 8 (Kantonsrat), 9 (Regierungsrat) und 11 (Spitalrat: 2. Funktion und Aufgaben), 16 (Dotationskapital), 26 (Entwicklungs- und Finanzplan) und 28 (Jahresrechnung) anzupassen.

#### ***II. Anpassungen der ImV***

Die ImV des Kantons Zürich regelt die Planung und Steuerung des Bestands und der Nutzung der Betriebsliegenschaften des Kantons, die Abwicklung von Projekten zu diesen Liegenschaften und ihre Bewirtschaftung. Sie gilt für die Direktionen sowie für das USZ, das Kantons- spital Winterthur, die Universität Zürich und die Zürcher Fachhochschule.

Mit der Aufhebung der Unterstellung unter das CRG ist das USZ auch aus dem Geltungsbereich der ImV zu entlassen. Dies geschieht durch Aufhebung aller Nennungen des USZ. Weitere Anpassungen sind nicht notwendig.

### **D. Zusammenhang mit anderen Projekten**

Für das zukünftige Immobilienmanagement des USZ sind vor allem drei parallel laufende Projekte von Bedeutung:

Das bereits oben in Abschnitt B erwähnte Projekt «Public Corporate Governance» (PCG) hat unter anderem zum Ziel, die Transparenz über die Beteiligungen des Kantons und die Wirksamkeit der Kontroll- und

Steuerungsprozesse dieser Beteiligungen zu verbessern. Zu diesen Beteiligungen gehört auch das USZ. Im Rahmen des PCG-Projektes werden unter anderem die Anforderungen an die Steuerung ausgelagerter Einheiten formuliert und die Rollenteilung zwischen der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates aufgezeigt. Die in diesem Zusammenhang gefassten Beschlüsse des Regierungsrates sind auch in der Umsetzung des Detailkonzepts zu berücksichtigen.

Im Projekt «Universitäre Medizin Zürich» (UMZH) soll ein Modell für die inhaltliche Ausrichtung und die koordinierte Steuerung der Universitären Medizin im Kanton Zürich entwickelt werden. Nach aussen soll die Universitäre Medizin Zürich als einheitlicher Leistungsverbund auftreten und handeln, das Standortpotenzial Zürichs bestmöglich zur Wirkung bringen und Zürich als eines der führenden Zentren für Universitäre Medizin in Europa bestätigen. Das Projekt befindet sich derzeit in der Konkretisierungsphase. Dabei werden verschiedene Varianten für die Koordination und Steuerung der Universitären Medizin auf ihre Vor- und Nachteile geprüft und bewertet. Das zukünftige Steuerungsmodell für die Immobilien des USZ steht zu keinem der erwogenen Modelle im Widerspruch.

Die bauliche Infrastruktur des Universitätsspitals Zürich genügt den heutigen Ansprüchen der medizinischen Versorgung und der Lehre und Forschung nicht mehr. Mit dem Projekt «Strategische Entwicklungsplanung für das Universitätsspital und die universitäre Medizin Zürich» (SEP) wird die bauliche Gesamterneuerung des USZ und der medizinischen Lehr- und Forschungsbauten der UZH vorangetrieben. Parallel zur Vorbereitung der dafür nötigen Bautappen werden im USZ in den nächsten Jahren zudem weitere substanzielle Investitionen in den Bestand nötig sein. In der ersten Phase der SEP-Projektorganisation standen der Standortentscheid und in der Folge die Vorbereitung der planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Gesamterneuerung im Vordergrund; das Projekt war in dieser Phase matrixartig organisiert. In der nun anlaufenden zweiten Phase geht es um die Verankerung dieser Rahmenbedingungen in Richtplan und Gestaltungsplänen und darauf gestützt die Projektierung einer ersten grossen Bautappe. Dazu wurde die Projektorganisation derart umgestaltet, dass sowohl die Projektierung der ersten Etappe der Gesamterneuerung als auch die laufenden Massnahmen im Bestand aus einer Hand betreut werden können. Mit der beabsichtigten Zusammenarbeitsvereinbarung USZ-HBA ist auch nach dem Wechsel der Gesamtverantwortung für die Bauten zum USZ die enge Koordination in der Führung der Erneuerungs- und der Bestandesmassnahmen sichergestellt.

### E. Zusammenfassung und weiteres Vorgehen

Die wesentlichen Festlegungen des Detailkonzepts sind zusammenfassend wie folgt:

Regelungsbereich	Festlegungen
I. Corporate Governance / Eigentümerstrategie	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Beibehaltung der Grundzüge der Organisation der Anstalt und der Aufsichts- und Mitwirkungsinstrumente des Kantons, insbesondere der Aufsicht und Oberaufsicht und der damit verbundenen Aufgaben und Kompetenzen</li><li>2. Zusätzlich Festsetzung einer Eigentümerstrategie mit verbindlichen qualitativen und quantitativen Zielen für die Unternehmensführung</li><li>3. Festlegungen zum Beteiligungscontrolling gemäss Public-Corporate-Governance-Richtlinien des Regierungsrates</li><li>4. Soweit nötig: Gesetzliche Ermächtigung des Regierungsrates im USZG zur Festlegung von Vorgaben und Richtwerten, beispielsweise zu betrieblichen Kennzahlen, im Rahmen der Eigentümerstrategie</li></ol>
II. Finanzen	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Aufhebung der Unterstellung unter das CRG, unter Beibehaltung der Vollkonsolidierung</li><li>2. Übertragung der Bauten in die Bilanz des USZ teils als Eigenkapital, teils als Fremdkapital (das konkrete Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital ist im Rahmen der Umsetzung des Detailkonzepts und der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage für die Übertragung der Immobilien im Baurecht auf das USZ festzulegen); das Eigenkapital ist Teil des Dotationskapitals (Sacheinlage)</li><li>3. Eigenkapital: Erwartung einer angemessenen Rendite (Dividende); Fremdkapital: zins- und amortisationspflichtig; bei der Festlegung des Zinssatzes ist die implizite Staatsgarantie für das USZ angemessen zu berücksichtigen</li><li>4. Übertragung der Bauten zu den im Übertragungszeitpunkt aktuellen Buchwerten</li><li>5. Baurechtszins beruhend auf Basislandwert und Basiszins (interner Zins gemäss § 27 FCV)</li></ol>
III. Organisation	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zweckmässiges Immobilienmanagement zum Zeitpunkt der Übertragung der Immobilien im Baurecht sichergestellt</li><li>2. Über alles gesehen (GD, BD, USZ) kein Mehrbedarf an Personal</li><li>3. Übernahme der strategischen Immobilienmanagement-Funktionen durch das USZ bedingt Stellentransfer von etwa 2,9 Stellen von den Direktionen (GD und BD) auf das USZ</li><li>4. Bauprojektleitung in den ersten drei bis fünf Jahren nach Übertragung teils durch USZ, teils durch HBA sichergestellt (entsprechende Zusammenarbeitsvereinbarung/Absichtserklärung im Entwurf ausgearbeitet)</li></ol>

<b>Regelungsbereich</b>	<b>Festlegungen</b>
IV. Baurechtsvertrag	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Selbstständiges Baurecht mit Genehmigungsvorbehalt des Regierungsrates bezüglich Weitergabe (ganz oder in Teilen), Belehnung und Vermietung (für länger als zehn Jahre)</li><li>2. Baurecht dient der Erfüllung des gesetzlichen Zweckes des USZ gemäss USZG und der kantonalen Leistungsaufträge, berechtigt zur Nutzung aller auf der Baurechtsfläche bestehenden Bauten und Anlagen für die Dauer des Baurechts im Rahmen der Zweckbestimmung</li><li>3. Durchführung aller erforderlicher Instandsetzungsmassnahmen, Erstellung von Um- und Neubauten sowie Durchführung von Rückbauten durch das USZ als Baurechtsnehme</li><li>4. Keine Gewährleistungspflicht seitens Kanton</li></ol>

Mit der Übertragung der Bauten geht die Verantwortung für die Immobilien mit Ausnahme des Bodens vollständig auf das USZ über. In der Folge entscheidet das USZ selbstständig über alle Gesichtspunkte des Immobilienmanagements. Es entscheidet auch abschliessend über alle Investitionsgeschäfte, die die Bauten betreffen. Die Genehmigung baulicher Vorhaben – seien es Instandsetzungs-, Umbau-, Neubau- oder Rückbaumassnahmen – sowohl bezüglich ihrer Planung als auch Verwirklichung liegt somit in der alleinigen Kompetenz von Spitalrat und Spitaldirektion; die Spitalorgane sind aber auch verantwortlich für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Massnahmen unter Einhaltung der Vorgaben des Eigentümers gemäss Eigentümerstrategie.

Das Detailkonzept für die Entlassung des USZ aus dem kantonalen Immobilienmanagement unter Zugrundelegung des Baurechtsmodells ist zu genehmigen. Die Gesundheitsdirektion ist zu beauftragen, bis Mitte 2014 unter Einbezug des USZ, der Finanzdirektion und der Baudirektion die gesetzlichen Grundlagen für den Wechsel zum Baurechtsmodell auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Entscheid und Antrag an den Kantonsrat vorzulegen.

Die Gesundheitsdirektion ist zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion, der Bildungsdirektion und der Baudirektion und in Absprache mit dem USZ und parallel zur Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur Detailkonzept-Umsetzung die kantonale Eigentümerstrategie für das USZ zu erarbeiten.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Detailkonzept betreffend die Entlassung der Immobilien des Universitätsspitals Zürich aus dem kantonalen Immobilienmanagement wird genehmigt.

II. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, unter Einbezug des Universitätsspitals, der Finanzdirektion und der Baudirektion die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung des Detailkonzepts zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Mitte 2014 zum Entscheid und Antrag an den Kantonsrat vorzulegen.

III. Die Gesundheitsdirektion wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion, der Bildungsdirektion und der Baudirektion und in Absprache mit dem USZ eine Eigentümerstrategie für das USZ auszuarbeiten und dem Regierungsrat mit den Umsetzungsmassnahmen gemäss Dispositiv II zum Entscheid vorzulegen.

IV. Mitteilung an das Universitätsspital, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**