

5237

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 226/2009
betreffend Rahmenkredit Erneuerung
der kantonalen Gebäude**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. November 2015,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 226/2009 betreffend Rahmenkredit Erneuerung der kantonalen Gebäude wird durch die Umsetzungsvorlage zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation des Immobilienmanagements als miterfasst erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Oktober 2012 folgende von den Kantonsräten Martin Geilinger, Winterthur, und Max Clerici, Horgen, am 6. Juli 2009 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage mit folgendem Inhalt zu unterbreiten: Der Kantonsrat genehmigt auf Antrag des Regierungsrates einen Rahmenkredit für die Erneuerung der Liegenschaften des Staates. Ein auf jeweils 4 Jahre ausgelegtes Bauprogramm umfasst eine jahres- und direktionsübergreifende Priorisierung der Erneuerungen des kantonalen Liegenschaftenbestandes. Die Priorisierung soll alle relevanten Kriterien und insbesondere die Erhöhung der Energieeffizienz Richtung Minergie P/2000-Watt-Gesellschaft berücksichtigen.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage und Inhalt der Motion**

Die Motion KR-Nr. 226/2009 fordert im Wesentlichen die Ausarbeitung einer Vorlage, wonach der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates auf der Grundlage eines Bauprogrammes für die Liegenschaften des Kantons einen Rahmenkredit für die Erneuerung der kantonalen Liegenschaften bewilligt. Grundlage des geforderten Rahmenkredites soll ein jeweils auf vier Jahre ausgelegtes Bauprogramm bilden, mit dem unter Berücksichtigung sämtlicher massgebender Kriterien und der Prioritäten der Direktionen eine jahres- und direktionübergreifende Priorisierung der Erneuerungen des kantonalen Liegenschaftenbestandes ermöglicht werden soll. Im Bauprogramm soll innert eines Erneuerungszyklus von 30 Jahren aufgezeigt und festgelegt werden, wie, in welchen Schritten und mit welchen Etappenzielen die Liegenschaften des Kantons insbesondere mit Blick auf energetische Ziele erneuert und renoviert werden können. Aus Sicht der Motionäre würde der Rahmenkredit einen effektiveren, schnelleren und flexibleren Einsatz der budgetierten Mittel ermöglichen und verhindern, dass die Mittel infolge Verzögerungen im Planungs- und Bauprozess verfallen.

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates überwies der Kantonsrat die Motion am 29. Oktober 2012 dem Regierungsrat zu Bericht und Antragsstellung. Anzumerken ist, dass der Kantonsrat am 29. Oktober 2012 eine parlamentarische Initiative betreffend Bauprogramm Erneuerung der kantonalen Gebäude und damit mit einem ähnlichen Inhalt wie demjenigen der vorliegenden Motion abgelehnt hat (KR-Nr. 191/2009).

B. Heutiger Stand im Umgang mit Hochbauten sowie Erneuerungen und Sanierungen

Mit der Umsetzung der Immobilienverordnung vom 24. Januar 2007 (ImV, LS 721.1) erfolgt bereits heute eine Priorisierung sämtlicher Hochbauprojekte in Zusammenarbeit mit den einzelnen Direktionen, die entscheidende Faktoren wie Wirtschaftlichkeit, Dringlichkeit, politische Risiken usw. berücksichtigt (Realisierungsreihenfolge). Die Direktionen sind dabei gehalten, die Mittel so zu planen, dass diese je zu gleichen Teilen für werterhaltende und wertvermehrende Investitionen verwendet werden. Daraufhin beantragen die Direktionen die dazu notwendigen Investitionsmittel (Nettoinvestitionen Hochbau). Darin werden alle baulichen Massnahmen (unter Einschluss von Erneuerungen und Sanierungen) abgebildet. Der Regierungsrat hat jedoch

erkannt, dass die bisherigen Instrumente für die Planung und Priorisierung von vier, acht und zwölf Jahren gemäss ImV um eine Langfristbetrachtung zu ergänzen sind. Er hat diesbezüglich und zur Verankerung der entsprechenden Festlegungen den Auftrag zur Überarbeitung der ImV erteilt (RRB Nr. 1343/2014). Die Anliegen der Motion sind damit bereits heute weitgehend erfüllt bzw. werden umgesetzt.

Bei Erneuerungen und Instandsetzungen der kantonalen Liegenschaften wird die Energieeffizienz stets mitberücksichtigt und insbesondere bei Neubauten werden in einem umfassenden Sinn Nachhaltigkeitsstandards (z. B. Bauten in einem bestimmten Minergie-Standard) angewandt. Deren Umsetzung bei Umbauten und Erneuerungsvorhaben kann sehr kostspielig sein, weshalb die diesbezüglichen Investitionen nur getätigt werden, wenn dies wirtschaftlich vertretbar ist. Die Baudirektion hat zur weiteren Vertiefung und einheitlichen Anwendung einen Standard für Nachhaltigkeit bei Hochbauten erarbeitet. Zu beachten ist, dass bei Mietvorhaben der Eigentümer (Vermieter) festlegt, welchen Standard er in seinem Gebäude umsetzen will.

Der Regierungsrat hat die Direktionen und die Staatskanzlei ermächtigt, für ihre Hochbauinvestitionen eine zentrale Leistungsgruppe zu bilden. Damit wird eine Verschiebung von Budgetmitteln unter den Projekten und Leistungsgruppen innerhalb einer Direktion möglich (RRB Nr. 981/2013). Zudem können, sofern ein Vorhaben nicht innerhalb der Rechnungsperiode abgeschlossen werden kann, die im Budgetkredit dafür eingestellten, aber noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden. Der Regierungsrat hat darüber hinaus weitere Massnahmen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Prozesse im Immobilienmanagement beschlossen (RRB Nr. 1343/2014).

C. Parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement

Anfang 2013 wurde die obgenannte parlamentarische Initiative (PI) eingereicht. Diese fordert im Wesentlichen eine zentrale Steuerung des Immobilienportfolios, ein Mietermodell, das Schaffen von nachhaltigen Standards und einer langfristigen strategischen Immobilienplanung sowie deren Kenntnisnahme durch den Kantonsrat. Der Kantonsrat zog dabei folgende Punkte in Betracht: Das Festhalten am heutigen Mischmodell könne keine Lösung sein und werde für eine koordinierte Immobilienpolitik des Kantons als untauglich erachtet. Das gesamte Immobilienportfolio soll nach ökonomischen Kriterien bewirtschaftet werden. Dabei seien die finanzielle Verantwortlichkeit und die Budgethoheit des Kantonsrates auch bei den Investitionen

zwingend zu gewährleisten. Entsprechend sollen die die betreffenden Immobilienbestimmungen konkretisierenden Verordnungen und die langfristige strategische Immobilienplanung des Regierungsrates vom Kantonsrat genehmigt werden (vgl. die mit den Bestimmungen der PI koordinierte Regelung für die Universität Zürich, Vorlage 5123). Um die finanzielle Übersicht zu gewährleisten, sind die für die Hochbauten geplanten Investitionsmittel in einer von der Baudirektion zu bestimmenden Verwaltungseinheit zusammenzuführen.

In Umsetzung dieser Überlegungen schlug die Kommission für Planung und Bau (KPB) dem Kantonsrat in Ermangelung eines Gesetzes über die Immobilien des Kantons die Verankerung der entsprechenden Festlegungen und Grundsätze im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vor (KR-Nr. 29a/2013). Der Kantonsrat folgte dem Vorschlag der KPB in erster Lesung mit einigen Änderungen (KR-Nr. 29b/2013). Dem von der Redaktionskommission bereinigten Entwurf und den im Plenum vorgebrachten Änderungsanträgen stimmt der Kantonsrat unter Vorbehalt der Schlussabstimmung deutlich zu. (KR-Nr. 29c/2013). Schliesslich stimmt der Kantonsrat der Gesetzesänderung am 2. November 2015 zu. Derzeit läuft die Referendumsfrist und der Regierungsrat wird den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen festlegen. Die nachfolgenden Ausführungen stehen daher unter dem Vorbehalt, dass die mit der PI betreffend Reorganisation des Immobilienmanagements vom Kantonsrat beschlossene Änderung des OG RR in Kraft treten wird.

D. Gleiche Stossrichtung von Motion und parlamentarischer Initiative

Die Stossrichtung beider parlamentarischen Instrumente ist gleichgerichtet: Sie streben eine Verstärkung der Mitsprache- und Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates im kantonalen Immobilienmanagement und bei den kantonalen Immobilien an. Sie verlangen vom Regierungsrat die Erarbeitung einer Übersicht über die kantonalen Immobilienvorhaben und deren Kenntnisnahme bzw. Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die Motion KR-Nr. 226/2009 beschränkt sich dabei nach ihrem Wortlaut auf den Teilbereich der Erneuerung der kantonalen Liegenschaften. Die PI verankert ohne entsprechende Einschränkung die Pflicht zur Erstellung einer jährlichen langfristigen, strategischen Planung für die Immobilien des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten und deren Genehmigung durch den Kantonsrat (§ 34a Abs. 1 nOG RR). Diese (genehmigte und vom Kantonsrat allenfalls angepasste) Planung bildet die Grundlage und den Rahmen für die weitere Umsetzung der Immobilienvorhaben durch die bei der Baudirektion angesiedelte zen-

trale Verwaltungseinheit (vgl. § 40a Abs. 1 nOG RR). Mit dem Genehmigungsvorbehalt der gestützt auf die neuen Bestimmungen gemäss PI zu erarbeitenden Verordnung werden die Einflussmöglichkeiten des Kantonsrates zusätzlich gestärkt.

Die PI verfolgt damit hinsichtlich der Forderung nach einer Gesamtübersicht und der Stärkung der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates bezogen auf die kantonalen Immobilien einen ganzheitlichen Ansatz, während sich die Motion auf deren Erneuerung beschränkt. Die Forderung der Motion nach einem Bauprogramm, verstanden als Gesamtübersicht über die Erneuerung der Liegenschaften des Kantons, wird damit vom Umsetzungsvorschlag der PI miterfasst und damit erfüllt.

Der von der Motion unter Bezugnahme auf einen finanzrechtlichen Begriff (vgl. § 39 Abs. 1 lit. b Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]) geforderte Rahmenkredit beschränkt sich ebenfalls auf den Teilbereich der Erneuerung kantonaler Immobilien. Die ausdrückliche Bezugnahme auf den finanzrechtlichen Begriff Rahmenkredit, die Beschränkung auf einen Teilbereich der bei Immobilien massgebenden Bauvorhaben (Erneuerung) und die detaillierte Vorgabe der für den Rahmenkredit zu berücksichtigenden Gesichtspunkte (unter besonderer Betonung ökologischer bzw. energetischer Überlegungen) werfen dabei in verschiedener Hinsicht – und im Besonderen hinsichtlich der verfassungs- und gesetzmässigen Kompetenzverteilung zwischen Kantons- und Regierungsrat – Fragen auf (vgl. Abschnitt F unten).

E. Begründung des Antrages auf Abschreibung infolge Erledigung

§ 14 Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 172.1) verpflichtet den Regierungsrat, bei einer Motion eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage vorzulegen. Demgegenüber hat der Regierungsrat bei einer parlamentarischen Initiative lediglich die Möglichkeit, zum Antrag der entsprechenden Kommission Stellung zu nehmen (vgl. §§ 25 ff. und insbesondere § 28 Abs. 1 und 3 KRG).

Vorliegend fallen die Schlussabstimmung über die PI und der Fristablauf für Bericht und Antrag zur Motion KR-Nr. 226/2009 in zeitlicher Hinsicht zusammen. Wie aufgezeigt, weisen die beiden parlamentarischen Vorstösse in den wesentlichen Punkten eine identische Stossrichtung auf (vgl. vorne Abschnitt D oben). Dem Kantonsratsgesetz lassen sich keine Bestimmungen entnehmen, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist.

Aufgrund des umfassenderen Ansatzes der PI und der sich infolge der Beschränkung der Forderung der Motion auf Verankerung eines Rahmenkredites für die Erneuerung der kantonalen Liegenschaften ergebenden Fragen (Abschnitt F), erachtet der Regierungsrat mit der Umsetzung der PI die Forderungen der Motion insgesamt als erfüllt. Wie ausgeführt, hat sich der Kantonsrat gemäss Umsetzungsvorlage zur PI die Genehmigung der gestützt auf die neuen Bestimmungen zu erlassenden Verordnung vorbehalten. Damit kann er bei der Umsetzung des neuen Immobilienmanagementmodelles die Berücksichtigung sämtlicher, aus seiner Sicht massgebender Kriterien, deren Gewichtung und allenfalls Priorisierung beeinflussen und sicherstellen. Dazu gehören namentlich auch die von der Motion besonders betonten energetischen bzw. ökologischen Überlegungen. Mit der Umsetzung sind die vom Kantonsrat gewünschten Mitsprache- und Steuerungsmöglichkeiten aus Sicht des Regierungsrates unter Wahrung der verfassungs- und gesetzmässigen Kompetenzverteilung sichergestellt.

F. Verfassungs- und gesetzmässige Fragen im Falle einer Verankerung eines «Rahmenkredites Erneuerung der kantonalen Gebäude»

Die Verankerung eines Rahmenkredites Erneuerung der kantonalen Gebäude würde vom Regierungsrat aus folgenden Gründen abgelehnt:

1. Begriff der «Erneuerung» und Grundsatz der Einheit der Materie

Der von der Motion verwendete Begriff Erneuerung (der kantonalen Gebäude) weist aus juristischer Sicht keine klaren Umrisse auf. Aufgrund des von der Motion ebenfalls verwendeten Begriffes Renovation kann zumindest darauf geschlossen werden, dass der Neubau – die erstmalige Erstellung eines Gebäudes – sowie der dafür allenfalls erforderliche Landerwerb (bzw. die Übertragung des jeweiligen Grundstückes vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen [vgl. zu diesen Begriffen Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N. 2330 ff.]) vom geforderten Rahmenkredit nicht erfasst sein soll. Bauliche Massnahmen zur Erneuerung bzw. zur Renovation von Gebäuden können aus ganz unterschiedlichen Gründen erfolgen: Darunter können Massnahmen zum Erhalt der Gebrauchstauglichkeit, die Anpassung an veränderte Bedürfnisse oder veränderte oder neue Vorschriften und Erkenntnisse genauso wie die Neunutzung infolge eines bisher von einer anderen Organisationseinheit beanspruchten Gebäudes oder der – beispielsweise aus energetischen Überlegungen als sinnvoll erachtete – Ersatzneubau fallen.

Die Zusammenfassung aller sich aus den baulichen Massnahmen zur Erneuerung ergebenden Kosten in einem Rahmenkredit als Verpflichtungskredit im Sinne von § 39 Abs. 1 lit. b CRG würde damit ganz unterschiedliche bauliche Massnahmen umfassen. Über den Umstand hinaus, dass es sich um bauliche Massnahmen handelt, weisen diese Ausgaben jedoch keinen inneren Zusammenhang auf. Die Vereinbarkeit eines entsprechenden Rahmenkredites mit dem in § 40 CRG verankerten, finanzrechtlichen Grundsatz der Einheit der Materie ist damit fraglich.

2. Kompetenzverschiebung hinsichtlich gebundener Ausgaben vom Regierungsrat zum Kantonsrat

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat erfolgt namentlich durch die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben: Die entsprechende Zuweisung ist durch Verfassung und Gesetz vorgegeben. Demnach ist beispielsweise der Regierungsrat für die Bewilligung einmaliger neuer Ausgaben bis 3 Mio. Franken und umfassend für gebundene Ausgaben zuständig (vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. c Kantonsverfassung [KV, LS 101]).

Wie ausgeführt, weist der von der Motion verwendete Begriff Erneuerung keine klaren Umrisse auf. Die in Abschnitt F Ziff. 1 beispielhaft umrissenen baulichen Massnahmen zur Erneuerung bzw. zur Renovation sind regelmässig (aber nicht ausschliesslich) in finanzrechtlicher Hinsicht als gebundene Ausgaben zu qualifizieren (vgl. § 37 Abs. 2 lit. a und b CRG). Eine abschliessende finanzrechtliche Qualifikation der baulichen Massnahmen kann dabei nur unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles erfolgen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Aufwendungen für bauliche Massnahmen für das gleiche Bauvorhaben finanzrechtlich als teilweise neu und teilweise gebunden zu bewilligen sind. Die Zusammenführung sämtlicher baulicher Massnahmen betreffend die Erneuerung kantonaler Gebäude in einem vom Kantonsrat zu beschliessenden Rahmenkredit würde zu massgeblichen Teilen auch finanzrechtlich als gebunden zu beurteilende Ausgaben umfassen. Vor dem Hintergrund, dass namentlich die Zuständigkeit für die Bewilligung gebundener Ausgaben von der Verfassung dem Regierungsrat zugewiesen wurde, führte in diesem Fall zu einer entsprechenden Kompetenzverlagerung hin zum Kantonsrat. Eine solche Vorgabe ist mit der Verfassung nicht vereinbar.

3. Rahmenkredit betreffend Erneuerung der kantonalen Gebäude und Finanzreferendum sowie Recht auf unverfälschte Stimmabgabe

Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 KV werden dem Volk auf Verlangen Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von 6 Mio. Franken zur Abstimmung unterbreitet. Der von der Motion geforderte Rahmenkredit soll sämtliche Aufwendungen für bauliche Massnahmen zur Erneuerung der kantonalen Gebäude enthalten. Darin können finanzrechtlich sowohl neue als auch gebundene (einmalige) Ausgaben enthalten sein. Entsprechend der bisherigen Erfahrung ist davon auszugehen, dass der geforderte Rahmenkredit regelmässig Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken umfasst. Der Rahmenkredit soll vom Kantonsrat genehmigt und damit beschlossen werden. Wird in der Folge zu diesem Beschluss das Finanzreferendum ergriffen, könnte dies zur Folge haben, dass das Volk (auch) über gebundene Ausgaben betreffend die Erneuerung der kantonalen Gebäude entscheiden könnte. Ein solches Ergebnis steht in klarem Widerspruch zur Vorgabe der Verfassung, wonach das fakultative Finanzreferendum lediglich gegen neue Ausgaben ergriffen werden kann. Auch insoweit ist die Vereinbarkeit der diesbezüglichen Forderung der Motion mit der Verfassung fraglich und wird vom Regierungsrat als nicht gegeben erachtet.

Wie gezeigt, umfasst der Rahmenkredit zudem die unterschiedlichsten Massnahmen an zahlreichen Gebäuden, die über den Umstand hinaus, dass es sich um bauliche Massnahmen handelt, keinen sachlichen Zusammenhang aufweisen. Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe und umfasst in kantonalen Angelegenheiten den Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2005, 6. Auflage, N. 1387 ff.). Der von der Motion geforderte Rahmenkredit erscheint vor diesem Hintergrund als mit der Bundesverfassung nicht vereinbar.

G. Antrag auf Abschreibung der Motion

Der Regierungsrat beantragt, die Motion KR-Nr. 226/2009 betreffend Rahmenkredit Erneuerung der kantonalen Gebäude durch die Umsetzungsvorlage zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation des Immobilienmanagements als miterfasst erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Stocker

Der Staatsschreiber:
Husi