

Sitzung vom 7. Juli 2021

778. Anfrage (Wirtschaftlichkeit des Immobilienmanagements)

Die Kantonsräte Domenik Ledergerber, Herrliberg, Stephan Weber, Wetzikon, und Josef Widler, Zürich, haben am 12. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Ausgehend von einer parlamentarischen Initiative wurde die Baudirektion mit der Reorganisation des Immobilienmanagements beauftragt. Daraus lancierte der Regierungsrat unter Federführung des Immobilienamts mit Beschluss KR-Nr. 705/2016 das Projekt Weiterentwicklung Immobilienmanagement (WIM). Auftrag des Projekts war, die übergeordneten Grundlagen für die Einführung des Mietermodells zu schaffen. Das Mietermodell wurde ab dem 1. Januar 2019 eingeführt und das Projekt WIM ist gemäss RRB 1039/2020 vom 28. Oktober 2020 abgeschlossen. Ein Projekt unter Einbezug aller Direktionen und ein Vorhaben dieser Komplexität braucht Zeit. Die langfristige strategische Immobilienplanung (LSI) 2020 berichtet trotzdem bereits über erste Erfolge, speziell im finanziellen Bereich. Durch die Reorganisation ist das Immobilienamt für die Strategie über alle Direktionen und den ganzen Kanton Zürich verantwortlich und erhält somit eine sehr wichtige finanzielle und strategische Bedeutung. Das Immobilienamt bestimmt die langfristige Portfolioentwicklung und Investitionsplanung. Zwei Jahre nach dem Neustart im Immobilienmanagement ist es angezeigt, Abläufe, Folgen und erste Ergebnisse des Mietermodells zu hinterfragen.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Das Immobilienamt hat die Aufgaben im Immobilienbereich wie z. B. die Facility Services von allen Direktionen übernommen. Deshalb wurde der Beschäftigungsumfang auch auf das Jahr 2021 nochmals auf 155.4 Vollzeitstellen erhöht. Wie viele Stellen wurden demgegenüber in den anderen Direktionen seit 2019 abgebaut? Wir bitten um eine Auflistung pro Leistungsgruppe je Direktion.
2. Die Nutzungskosten werden im Mietermodell gemäss § 34 ImV ab 2019 an die Nutzenden verrechnet. Wie hoch sind diese Kosten je Direktion? Wie hoch waren die Kosten vor 2019 je Direktion? Wie viel konnte dank der Zentralisierung eingespart werden? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung.
3. Wie stellt das Immobilienamt sicher, dass die Nutzungskosten tief gehalten werden? Welche Parameter werden dazu verwendet?

4. Werden die Nutzungskosten bei Neubauprojekten mit den zukünftig Nutzenden vor Projektfestsetzung vereinbart?
5. Nach welchen Kriterien werden Bestellungen der Nutzenden im Immobilienamt beurteilt, bewilligt oder nicht bewilligt?
6. Werden Kennzahlen aus dem Immobilienportfolio des Kantons Zürich mit Kennzahlen des Immobilienportfolios aus der Privatwirtschaft verglichen? Welche Kennzahlen werden verglichen? Wir bitten um Auflistung und Gegenüberstellung der Kennzahlen.
7. Das Immobilienamt wird insbesondere an finanzpolitischen Zielen gemessen und hat sehr viele Steuerungs- und Controllingaufgaben. Ist das Immobilienamt in der Baudirektion am richtigen Ort angesiedelt? Welche Interessenskonflikte wurden in den letzten zwei Jahren erkannt?
8. Bei der Steuerung und strategischen Planung beruft sich das Immobilienamt auf die Immobilienstrategie des Kantons Zürich. Wird die Immobilienstrategie unter Einbezug aller Nutzenden des Mietermodells erarbeitet?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Domenik Ledegerber, Herrliberg, Stephan Weber, Wetzikon, und Josef Widler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage I:

Mit der Einführung des Mietermodells wurde keine Übernahme der Facility Services bzw. des Gebäudebetriebs vorgesehen. Entsprechend wurden dafür auch keine Stellen bei den Direktionen kompensiert. Das Immobilienamt verwaltet die kantonalen Immobilien im Verwaltungs- und Finanzvermögen und nimmt auch Aufgaben in den anderen Trägerschaftsmodellen (Delegations- und Baurechtsmodell) wahr, nicht nur im Mietermodell. Die auf das Jahr 2021 hin vorgenommene Erhöhung der Vollzeitäquivalente begründete sich insbesondere mit der Übernahme zusätzlicher Gebäude als Betreiber und Vermieter ausserhalb des Mietermodells, die hauptsächlich an Externe vermietet sind. Der für die externe Vermietung notwendige Personalaufwand wird den Mietern weiter verrechnet und belastet somit nicht das Budget der Baudirektion. Die personellen Mittel für den Betrieb sind knapp und genau auf den Gebäudepark kalkuliert. Für jede Neuübernahme müssen daher auch die entsprechenden personellen Mittel vorgesehen werden. Eine vollständige Übernahme des Betriebs von Hunderten Gebäuden im Mietermodell hätte einen massiv grösseren Personalausbau beim Immobilienamt zur Folge gehabt.

Ausserhalb des infrage stehenden Zeitraums wurden per 1. März 2018 und unabhängig vom Gebäudebetrieb für die Aufgaben im Mietermodell mit RRB Nr. 207/2018 Stellen im Immobilienamt geschaffen und von den betroffenen Stellenplänen der Direktionen im nachstehend aufgeführten Umfang übertragen:

| Direktion | Umfang der aufgehobenen Stellen |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| Direktion der Justiz und des Innern | 2,6 Stellen |
| Sicherheitsdirektion | 3,5 Stellen |
| Finanzdirektion | 0,4 Stellen |
| Volkswirtschaftsdirektion | 0,2 Stellen |
| Gesundheitsdirektion | 0,16 Stellen |
| Bildungsdirektion | 3,3 Stellen |

Bei den Direktionen, die bereits vor der Einführung des Mietermodells nur sehr geringe Stellenprozente für die Erledigung immobilien spezifischer Aufgaben hatten (Finanzdirektion, Volkswirtschaftsdirektion) oder vom Mietermodell nur wenig betroffen sind (Gesundheitsdirektion, da hauptsächlich Baurechtsmodell), fand aufgrund der marginalen Höhe kein Abbau der aufgeführten Stellenprozente statt. In der Bildungsdirektion betrug das Migrationspotenzial hingegen gesamthaft 7,3 Stellen. Davon wurden 3,3 Stellen an die Baudirektion übertragen. Die weiteren vier Stellen lagen in der Kompetenz der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, d. h. bei der Zürcher Fachhochschule. Diese Stellen wurden nur finanziell übertragen und mussten von der Baudirektion neu geschaffen werden.

Zu Frage 2:

Mit dem Mietermodell werden die Kosten intern neu verrechnet. Dies allein führt noch zu keiner Kosteneinsparung. Der Vorteil des Mietermodells besteht in der zentralen Steuerung und der Transparenz, was mittelfristig zu Kosteneinsparungen führt.

Für die Immobilien der engeren Zentralverwaltung und Bezirksverwaltung (bzw. alle bisher vom Immobilienamt verwalteten Immobilien) wurden ab 2019 die Nutzungskosten nach neuer Ordnung an die nutzenden Direktionen verrechnet (gemäss Budget und Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan [KEF] 2019–2022). Für die weiteren Mietermodell-Immobilien wurden 2019 und 2020 insbesondere die Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) sowie Anmieten volumnfänglich verrechnet. Diese Übergangsregelung war notwendig, da die Datenbasis noch keine genügend belastbare Budgetierung der gesamten Nutzungskosten gemäss neuer Ordnung erlaubte. Aus diesem Grund wurde mit § 42 Abs. 1 der Immobilienverordnung (LS 721.1) die Umsetzungs-

frist insbesondere der verrechnungsspezifischen Bestimmungen um ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung verlängert. Da die Kapitalfolgekosten den massgeblichen Teil der Nutzungskosten ausmachen, erfass- te die Verrechnung dennoch den Grossteil der Kosten.

2021 werden die Nutzungskosten ein erstes Mal nach neuer Systematik im gesamten Mietermodell verrechnet (Raumkosten, Nebenkosten und nutzerseitige Betriebskosten). Entsprechend wurde in den Richtlinien zum KEF 2021–2024 und Budget 2021 (RRB Nr. 228/2020) die neue Systematik abgebildet. Durch die Festlegung von Richtpreisen pro Gebäudeverrechnungsgruppe (geglättet nach Nutzungsart) und Hochfahren der neuen Systematik wurde nach damaligem Kenntnisstand von folgenden Saldoverschiebungen in Bezug auf die Raumkosten ausgegangen (die Nebenkosten und nutzerseitigen Betriebskosten wurden gemäss den Vorjahren budgetiert, da diese erst mit der Anwendung der Verrechnungssystematik bekannt werden).

| (in Tausend Franken) | Raumkosten Mietermodell gemäss KEF 2021– 2024 (P21) | Planjahr 2021 gemäss KEF 2020– 2023 | Saldo- verän- derung | Abwei- chung | Abweichung Gesamt- budget KEF 2021 (gerundet) |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|
| Staatskanzlei | -418 | -483 | 65 | -13% | -0,3% |
| Direktion der Justiz und des Innern | -29 630 | -25 853 | -3 776 | 15% | 0,9% |
| Sicherheitsdirektion | -36 736 | -39 392 | 2 656 | -7% | -0,2% |
| Finanzdirektion | -8 697 | -8 317 | -379 | 5% | 0,2% |
| Volkswirtschaftsdirektion | -3 071 | -2 797 | -274 | 10% | 0,2% |
| Gesundheitsdirektion | -2 035 | -2 488 | 453 | -18% | -1,0% |
| Bildungsdirektion (ohne LG 7406) | -94 074 | -98 524 | 4 450 | -5% | -0,4% |
| Fachhochschulen (LG 7406) | -91 886 | -91 560 | -326 | 0% | 1,8% |
| Baudirektion | -12 389 | -14 016 | 1 627 | -12% | -0,4% |
| Total | -278 934 | -283 430 | 4 496 | -2% | -0,1% |

Saldoverschiebung bezüglich Raumkosten Mietermodell (in Anlehnung an RRB Nr. 228/2020)

Summarisch betrachtet hat die Einführung nahezu saldoneutral stattgefunden (Verbesserung von 2%). Es gilt jedoch zu beachten, dass die Vergleichbarkeit nur bedingt gegeben ist: Die zentrale Datenbasis befand und befindet sich weiterhin im Aufbau. Die immobilienspezifischen Kosten wurden vor der Einführung des Mietermodells in den Direktionen nicht einheitlich verbucht. Dies erschwert einen Vergleich.

Erste Einsparungen konnten dennoch bereits erzielt werden: Beispielsweise werden dauerhaft Mietkosten von rund 1,3 Mio. Franken durch Verhandlungserfolge eingespart und es konnten Kostenbeteiligungen bei baulichen Massnahmen von rund Fr. 500 000 durch die Eigentümer erzielt werden. Durch Korrekturen falscher Nebenkostenabrechnun-

gen konnten die Ausgaben um fast Fr. 500 000 verringert werden. Auch die zentrale Beschaffung hat bei der Submission Strom Einsparpotenziale von rund Fr. 670 000 ausgeschöpft. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Hebel, durch welche die Kosten optimiert werden können:

- eine konsequente Ausschöpfung betrieblicher Möglichkeiten vor der Ergreifung baulicher Massnahmen bzw. der Bereitstellung zusätzlicher Flächen,
- die Reduktion auf den betrieblich zwingenden Raumbedarf,
- die Steuerung der bereitzustellenden Flächen in Abstimmung von Erneuerungsmassnahmen (Instandsetzung des Bestandes) mit baulichen Massnahmen zur Deckung eines räumlichen Nutzerbedarfs,
- die Umsetzung und Einhaltung von Standards,
- die Realisierung zweckmässiger Bauten mit hoher Flächeneffizienz (Verhältnis von Nutz- zu Geschossflächen),
- die Festlegung der Zielkosten und deren Steuerung über alle Phasen eines Bauprojekts,
- eine konsequente Rollenteilung und lösungsorientierte Zusammenarbeit der Beteiligten.

Diese Professionalisierung im Immobilienmanagement benötigt Zeit und – vor allem anfänglich – personelle Mittel. Der erfolgreiche Kanton Zürich wächst stetig weiter und es ist von einem grösser werdenden Mengengerüst auszugehen. Weitere grosse Immobilienbedürfnisse bzw. Bestellungen sind bereits absehbar und es stehen dringend notwendige Instandsetzungsprojekte an.

Zu Frage 3:

Einer der wichtigsten Hebel ist die konsequente Ausschöpfung betrieblicher Möglichkeiten (z. B. Verdichtung, bessere Auslastung von Flächen, Nutzung Synergiepotenziale) vor der Ergreifung baulicher Massnahmen bzw. der Bereitstellung zusätzlicher Flächen. Die Besteller der Direktions sind bereits in der Bedarfsplanung dazu angehalten, zu prüfen, ob die Bedürfnisse durch organisatorische oder prozessuale Optimierungen gelöst werden können.

Kommt es dennoch zu einer Bestellung und der anschliessenden Konkretisierung des Vorhabens im Rahmen eines Projektauftrags, werden verschiedene Fragen thematisiert, die einen Zusammenhang zu den Nutzungskosten aufweisen:

Wurden betriebliche Optimierungspotenziale ausgeschöpft, die eine bauliche Massnahme bzw. die Bereitstellung zusätzlicher Flächen vermeiden würden? Ist die voraussichtliche räumliche Massnahme mit der Immobilienstrategie des Kantons Zürich konform? Werden die kantonalen Standards Immobilien eingehalten? Ist die Wirtschaftlichkeit gegeben? Wie sind die finanziellen Auswirkungen nach der Bereitstellung (vgl. Beantwortung der Frage 4)?

Nach der Initialisierung eines Projekts folgt der Bereitstellungsprozess. Die Steuerung der Zielkosten über alle Phasen hinweg und die Betrachtung der Lebenszykluskosten (einschliesslich Nutzungskosten) sind dabei zentral.

Der Betrieb der Immobilien wird dezentral durch verschiedene Betreiber sichergestellt. In Ausübung der eigentümerseitigen Aufsichtspflicht hat der Regierungsrat einheitliche Vorgaben zu den Betreiberaufträgen festgelegt und das Immobilienamt prüft jährlich die Budget- und KEF-Planung der Betreiber für die beauftragten Leistungen. Der Betreiber ist seinerseits für einen vorgabenkonformen und den Standards entsprechenden sowie wirtschaftlichen Betrieb verantwortlich.

Zu Frage 4:

Die Wirtschaftlichkeit und finanziellen Auswirkungen von Neubauprojekten werden im Projektauftrag thematisiert. Eine konkrete Vereinbarung der künftigen Nutzungskosten ist nicht möglich, da die einzukalkulierenden Faktoren (z. B. Anzahl Quadratmeter Hauptnutzfläche oder Raumtypen) zum Zeitpunkt der Projektbeauftragung noch nicht alle bekannt sind. Darüber hinaus hängt die Kalkulation der Richtpreise pro Gebäudeverrechnungsgruppe von vielen weiteren Komponenten ab und die jährliche Festlegung der Richtpreise im Rahmen der Richtlinien zu KEF und Budget obliegt dem Regierungsrat. Mit zunehmender Kostenkenntnis und -transparenz werden immer verlässlichere Prognosen möglich sein.

Zu Frage 5:

Bestellungen werden durch das Immobilienamt bestätigt oder zur Überarbeitung zurückgewiesen. Das Immobilienamt prüft als Eigentümervertreter des Kantons die Bestellungen bezüglich Vollständigkeit und Vereinbarkeit mit der Immobilienstrategie des Kantons, den Standards und – falls vorliegend – immobilienspezifischen Strategien. Die Nutzerrichter melden dem Immobilienamt mittels Bestellung ihren Bedarf bezüglich einer räumlichen Massnahme. Die Besteller sind verantwortlich dafür, dass der Bedarf plausibel sowie direktionsintern abgestimmt und vorgabenkonform ist. In der Bestellung weisen sie zudem aus, dass der Bedarf nicht durch organisatorische Massnahmen oder Nutzungsoptimierungen gedeckt werden kann. Das Immobilienamt bestätigt die Bestellungen und erstellt im Falle eines baulichen Projekts in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt sowie in Rücksprache mit den Bestellern den Projektauftrag (Projektdefinition).

Das mit RRB Nr. 614/2017 beschlossene Leitbild Immobilien definiert als einen von fünf Leitsätzen des kantonalen Immobilienmanagements den Leitsatz «Erfolg durch Zusammenarbeit». Kooperativ erarbeitete Lösungen unter Beteiligung der relevanten Anspruchsgruppen führen zu

tragfähigen Lösungen. Nutzerdirektionen und Baudirektion tragen für die Definition baulicher Projekte gemeinsam die Verantwortung. Alle Akteure sind in der Ausführung ihrer Aufgaben dem Kanton als Eigentümer verpflichtet und haben dessen Interessen zu wahren sowie gesetzliche und rechtliche Bestimmungen oder Beschlüsse einzuhalten. Die Bewilligung der notwendigen Ausgabenbeschlüsse richtet sich nach den geltenden Finanzkompetenzen.

Zu Frage 6:

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass eine Vergleichbarkeit mit der Privatwirtschaft nur bedingt gegeben ist. Das kantonale Immobilienportfolio ist auf die kantonalen Institutionen und deren Bedarf ausgerichtet, wohingegen private Immobilien in der Regel renditeorientiert gesteuert werden. Sinnvoller erscheint in vielen Sektoren der Vergleich mit anderen Gemeinwesen (z. B. Bund, Kantone oder Städte), die ähnliche Aufgaben zu erfüllen haben (z. B. Bildung, Gesundheit, Justiz und Rechtspflege).

Kennzahlenvergleiche werden bisher punktuell und in der Regel projektspezifisch durchgeführt. Berücksichtigt werden die klassischen Referenzgrössen wie Kosten pro Quadratmeter Hauptnutzfläche oder Geschossfläche, Kosten pro Kubikmeter Gebäudevolumen sowie die Kosten je Funktionseinheit (beispielsweise Kosten pro Schulklasse, Kosten pro Arbeitsplatz, Kosten pro Gefängnisinsasse). Bezugsgrössen für Kostenvergleiche werden nicht nur zwecks Benchmarking bzw. in der Analyse eingesetzt, sondern dienen insbesondere in frühen Projektphasen auch der Kostensteuerung. Neben Zielkosten für Projekte können anhand entsprechender Werte und Qualitäten auch konkrete Vorgaben gemacht werden. Für die Realisierung zweckmässiger Bauten mit hoher Flächeneffizienz ist beispielsweise das Verhältnis von Nutz- zu Geschossflächen eine wichtige Kennzahl. Die Baudirektion hat in den letzten Jahren Kostenkennzahlen von Projekten verschiedenster Gebäudetypen zusammengetragen. Diese stehen für die relevanten Bauwerksarten Bildungsbauten, Gesundheitsbauten, Justizbauten und Rechtspflege, Land- und Forstwirtschaftsgebäude, Werkhöfe sowie Bürobauten zur Verfügung.

Für eine flächendeckendere Analyse des Immobilienportfolios ist der weitere Ausbau der Datenbasis Voraussetzung. Aufgrund der Grösse des Portfolios sowie der uneinheitlichen Ausgangslage bleibt die Schaffung der zentralen Datenbasis weiterhin eine sehr grosse und aufwendige Aufgabe, die über das Projekt Weiterentwicklung Immobilienmanagement hinaus weiterverfolgt werden muss (wie bereits in RRB Nrn. 705/2016, 1125/2017 und 207/2018 festgehalten). Zusätzlich muss das Immobiliencontrolling sukzessive aufgebaut werden.

Zu Frage 7:

Es bestehen viele Schnittstellen und Synergien mit den anderen Ämtern der Baudirektion. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die gemäss § 58 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) und § 40a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.1) vorgesehene Zuständigkeit der Baudirektion für die Immobilien im Eigentum des Kantons richtig ist.

Zu Frage 8:

Die erste Immobilienstrategie des Kantons Zürich wurde unter Einbezug aller Direktionen erarbeitet. Auch bei einer Aktualisierung werden die nutzenden Direktionen, vertreten durch die jeweiligen Besteller, stufengerecht einbezogen werden. Die Besteller sind diejenigen, die die immobilienspezifische Gesamtsicht ihrer Direktion wahren müssen. Das Immobilienamt entscheidet in der Rolle als Eigentümervertreter über die Aktualisierungsnotwendigkeit und führt den Prozess. Die Inhalte sind Ergebnis einer direktionsübergreifenden Herangehensweise und werden letztlich vom Regierungsrat entschieden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli