

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Februar 2022

175. Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens (Festsetzung)

Ausgangslage und Vision

Die Bevölkerung des Kantons Zürich wird nach Schätzungen des Statistischen Amtes in den nächsten Jahrzehnten markant anwachsen. Mit dem Bevölkerungswachstum verbunden ist ein steigender Bedarf an Nutzflächen für die Erfüllung kantonaler Aufgaben. Einerseits entsteht ein grösserer Bedarf an Ausbildungsplätzen an den Mittel- und Berufsbildungsschulen, andererseits wird auch in Bereichen wie beispielsweise dem Gesundheitswesen oder bei Justiz- und Sicherheitsthemen die Bereitstellung von zusätzlicher Infrastruktur an unterschiedlichen Standorten im Kanton notwendig sein. Der am 18. März 2014 vom Kantonsrat festgesetzte Richtplan sieht das Bevölkerungswachstum zu 80% in den urbanen Handlungsräumen. Dort sind die freien Nutzungsflächen bereits heute knapp und werden in den folgenden Jahren noch knapper werden.

Auch mit einer höheren Bevölkerungsdichte bleibt der Kanton Zürich ein attraktiver Lebensraum. Er verfügt über eine exzellente Infrastruktur, eine konzentrierte, urbane Siedlungsstruktur und zusammenhängende naturnahe Erholungsräume.

Mission

Das Portfolio der Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens mit einem Wert von rund 1 Mrd. Franken soll Handlungsspielraum schaffen für künftigen Raumbedarf kantonaler Aufgaben und überwiegender öffentlicher Interessen.

Nicht alle Liegenschaften im allgemeinen Finanzvermögen sind attraktiv für künftige kantonale Aufgaben. Der Kanton ist daher zur Bewältigung des anstehenden Infrastrukturwachstums darauf angewiesen, Immobilien vorsorglich ins allgemeine Finanzvermögen zu erwerben, diese als strategische Reserven zu halten und im Hinblick auf den Bedarf für künftige kantonale Aufgaben entwickeln zu können. Handlungsspielraum kann auch durch das Halten von Tauschobjekten geschaffen werden.

Um die Projekte für den Bedarf entwickeln zu können, sind oft vorgängig die planungsrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Wird eine Immobilie dann zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe verwendet, erfolgt mit der Ausgabenbewilligung – in der Regel zusammen mit dem Objektkredit für Bauinvestitionen – der Übertrag vom Finanz- ins Verwaltungs-

vermögen (gemäss § 34 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]). Durch diese Praxis übernimmt das Immobilienportfolio des allgemeinen Finanzvermögens die Funktion eines Entwicklungsgefässes. Weiter kann dieses auch der Gewährleistung von überwiegenden öffentlichen Interessen dienen.

Auftrag und Gegenstand

Mit Beschluss Nr. 901/2017 setzte der Regierungsrat die Immobilienstrategie des Kantons Zürich fest. Die Baudirektion wurde beauftragt, bis 2025 für die Immobilien des Finanzvermögens Portfolio- bzw. Teilportfoliostategien zu erarbeiten (vgl. Immobilienstrategie, Kapitel 3.3).

In der Portfoliostrategie werden die Liegenschaften des Finanzvermögens betrachtet, ausgenommen sind jene des Strassenfonds. Das Finanzvermögen dient den öffentlichen Aufgaben nur mittelbar mit «seinem Vermögenswert und seinen Erträgnissen». Die Vermögenswerte des Finanzvermögens können daher ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden (vgl. § 49 Abs. 2 CRG).

Vorgehen

Die Zusammensetzung des historisch gewachsenen Immobilienportfolios ist sehr heterogen, was beispielsweise die Nutzungsart der Liegenschaften anbelangt. Auch befinden sich die Immobilien oft nicht dort, wo sie voraussichtlich für künftige kantonale Aufgaben benötigt werden. Die Portfoliostategie schafft mittels eines methodischen Vorgehens einen Leitfaden für die Umsetzung der Strategie auf Areal- und Objektebene:

1. Analyse des Portfolios

In einem ersten Schritt wird die Attraktivität des Portfolios überprüft. Dazu sind die Eignung und Verfügbarkeit für kantonale Aufgaben, die Wertschöpfung, die Marktfähigkeit und die Lage zu untersuchen (kritische Erfolgsfaktoren).

2. Bildung von Teilportfolios

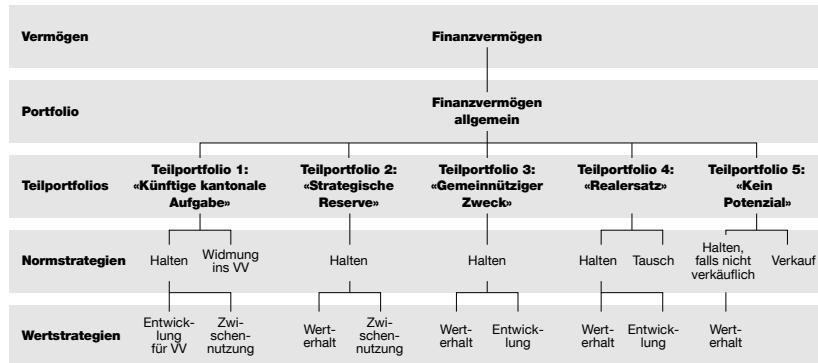
Anschliessend werden Liegenschaften mit ähnlichen Eigenschaften in fünf verschiedene Teilportfolios gruppiert. Als Kriterien für die Gruppierung dienen die kritischen Erfolgsfaktoren. Es wird dargelegt, wozu die einzelnen Portfolios dienen.

3. Normstrategien

Normstrategien geben übergeordnete Handlungsempfehlungen über den Ressourceneinsatz pro Teilportfolio auf der Grundlage der Erwerbs- und Veräußerungspolitik des Kantons vor. Konkret geht es um die Frage, ob eine Immobilie weiterhin im Portfolio gehalten werden soll oder ob eine Investition oder Desinvestition angezeigt ist.

4. Wertstrategien

In einem vierten Schritt wird die Entwicklungs- und Anlagepolitik bestimmt, und es werden generelle Wertstrategien für die Teilportfolios vorgeschlagen. Die Wertstrategie widmet sich der Frage des Substanz- und Ertragswerts einer Liegenschaft. Konkret geht es um die Entscheidung, ob Investitionen der Werterhaltung oder Wertvermehrung einer Immobilie dienen sollen.



Beschreibung der Teilportfolios

Teilportfolio 1: «Künftige kantonale Aufgabe»

Die Liegenschaften in diesem Teilportfolio werden für die künftige Wahrnehmung kantonaler Aufgaben benötigt. Deshalb ist der direkte Nutzwert, also der tatsächliche, sachliche oder subjektive Nutzen, den die kantonale Verwaltung oder die Allgemeinheit im Hinblick auf die öffentliche Aufgabe verfolgt, für diese Liegenschaften massgebend. Wert und Ertrag hingegen haben eine untergeordnete Bedeutung, da der Transfer ins Verwaltungsvermögen (Widmung) – bei entsprechender Beschlussfassung durch das zuständige Organ (Regierungsrat, Kantonsrat) – zeitnah erfolgen soll. Die planungsrechtlichen Grundlagen sind meist erfüllt, eine Objektstrategie vorhanden und die Projektierung für einen Bau oder Umbau ist gegebenenfalls schon initiiert worden. Die Lage der Liegenschaften ist nutzungsspezifisch.

Teilportfolio 2: «Strategische Reserve»

Die Liegenschaften dieses Teilportfolios dienen wie diejenigen des Teilportfolios «Künftige kantonale Aufgabe» der Erfüllung späterer öffentlicher Aufgaben. Der Unterschied liegt in der weniger ausgeprägten Konkretisierung des späteren Verwendungszwecks. Das Teilportfolio gewährleistet, dass der Anteil an Eigentum für strategisch relevante Aufgaben langfristig erhöht wird und dass langfristige Handlungsspiel-

räume ermöglicht werden können (vgl. Immobilienstrategie, Kapitel 3.4). Auch wenn die Liegenschaften in diesem Teilportfolio unter Umständen am Markt gehandelt werden könnten, sollen sie zur Gewährleistung dieser Handlungsspielräume im Portfolio belassen werden. Die materiellen Voraussetzungen zur dauerhaften Nutzung treten erst mittel- bis langfristig ein. Beispielsweise befindet sich ein Grundstück noch nicht in der Bauzone oder es benötigt eine Zonenänderung. Oder die planungsrechtlichen Voraussetzungen bestehen, aber eine Objektstrategie, wie die Immobilie künftig genutzt werden soll, wurde noch nicht festgelegt. Da es sich um Liegenschaften handelt, für die kein unmittelbarer oder mittelfristiger Bedarf für die Kernaufgaben des Kantons besteht, sollen sie vermietet oder im Baurecht abgegeben werden. Die Liegenschaften befinden sich dort, wo eine künftige Nutzung als potenziell geeignet erachtet wird. Oft befinden sich die Grundstücke in der Nähe von bestehenden kantonalen Nutzungen.

Teilportfolio 3: «Gemeinnütziger Zweck»

Es gibt gemeinnützige Zwecke, die zwar nicht zu den Aufgaben des Kantons gehören, an deren Erfüllung aber ein öffentliches Interesse besteht. Der Kanton kann diese Zwecke fördern, indem er eigene Liegenschaften zur Verfügung stellt. Liegenschaften in diesem Teilportfolio werden nicht als strategische Reserve gehalten, da sie z. B. zu klein sind und nicht arrondiert werden können, sich in der Wohnzone befinden und eine künftige Umzonung unwahrscheinlich ist oder weil sie für die künftige Aufgabenerfüllung nicht gut gelegen sind. Aufgrund einer gemeinnützigen Absicht bzw. zum Wohle der Allgemeinheit werden diese Liegenschaften im Portfolio gehalten und an Dritte vermietet oder im Baurecht abgegeben. Gemeinnützige Interessen können die Bildung, die Kultur, den Umweltschutz, die Gesundheit oder auch soziale Angelegenheiten betreffen. Die Wirtschaftlichkeit der Liegenschaften hat eine untergeordnete Bedeutung.

Teilportfolio 4: «Realersatz»

Bestimmte Liegenschaften sind für eine künftige kantonale Aufgabenerfüllung nicht geeignet oder aus strategischer Sicht nicht wertvoll. Aufgrund ihrer Lage, Objekteigenschaften, Rendite oder ihres Wertschöpfungspotenzials sind sie jedoch für Dritte (Private oder Gemeinden) attraktiv. Als Tauschmasse eröffnen sie einen langfristigen Handlungsspielraum. Durch die fehlende Bindung an den kantonalen Zweck sowie durch ihre Objekteigenschaften zeichnen sich die Tauschobjekte in der Regel dadurch aus, dass sie am Markt gut gehandelt werden können. In diesem Teilportfolio befinden sich viele Wohnliegenschaften, Gewerbegebäute, Restaurationsbetriebe usw., die massgebend zum Wert und Ertrag des Portfolios beitragen. Diesem Portfolio sind auch Landwirtschaftsflächen zugeordnet, die als Tauschmasse für den Naturschutz oder den

Wasserbau benötigt werden, auch wenn Entschädigungen mittels Realersatz im Kanton Zürich für den Strassen- oder Wasserbau die Ausnahme bilden. Um im Bedarfsfall als Tauschobjekte herangezogen werden zu können, ist eine kurz- bis mittelfristig änderbare Nutzung der Objekte anzustreben (kündbare Miet- und Pachtverträge, keine langjährig befristeten Mietverträge und keine Baurechtsabgaben).

Teilportfolio 5: «Kein Potenzial»

In diesem Teilportfolio befinden sich Liegenschaften, die für künftige kantonale Aufgaben nicht geeignet oder unwirtschaftlich sind. Darunter befinden sich kleine Grundstücke (Restparzellen), Einfamilien- sowie kleinere Mehrfamilienhäuser. Weiter befinden sich Wald oder Landwirtschaftsflächen, die für den Kanton weder direkt noch mittelbar von Interesse sind, in diesem Teilportfolio. Idealerweise besteht am Markt eine gute Nachfrage nach den Objekten (z. B. Einfamilien- oder kleine Mehrfamilienhäuser). Im schlechtesten Fall verbleiben Liegenschaften, die nicht am Markt veräußert werden können, auf unbestimmte Zeit in diesem Teilportfolio.

Veräußerungspraxis

Liegenschaften, die veräußert werden sollen, werden vorgängig durch den Regierungsrat bezeichnet (sogenannte Veräußerungsliste). Der Kanton hält unzählige kleinere Liegenschaften (Einfamilienhäuser, Restgrundstücke usw.) sowie Flächen ausserhalb der Bauzone. Aufgrund ihrer fehlenden strategischen Relevanz für die Aufgaben des Kantons und im Sinne der Verfahrensökonomie sollen Liegenschaften in der Bauzone mit einer Fläche von höchstens rund 1000 m² – nach Festsetzung der vorliegenden Portfoliostrategie – ohne vorgängige Bezeichnung durch den Regierungsrat (jährliche Veräußerungsliste) veräußert werden. Daselbe gilt für Parzellen ausserhalb der Bauzone unabhängig ihrer Grösse. Abhängig von den konkreten Umständen sind die möglicherweise betroffenen Ämter der Baudirektion sowie bei Liegenschaften des Strassenfonds die Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Mobilität) vor einer Veräußerung weiterhin zur Stellungnahme einzuladen. Die finanziellen Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen hinsichtlich des einzelnen Verkaufes (§ 58 Abs. 1 lit. a CRG und § 46 Abs. 3 Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]) gelten unverändert.

Mit Beschluss Nr. 1037/2006 legte der Regierungsrat die Anlage- und Veräußerungspolitik des Finanzvermögens fest. Die bisherigen Vorgaben der Anlage- und Veräußerungspolitik des Finanzvermögens sind in die vorliegende Portfoliostrategie eingeflossen, weshalb die bisherige Anlage- und Veräußerungspolitik des Finanzvermögens mit der Festsetzung der vorliegenden Portfoliostrategie abgelöst wird. Demzufolge ist RRB Nr. 1037/2006 aufzuheben.

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens wird festgesetzt.
- II. Das Immobilienamt wird beauftragt, die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens auf Areal- und Objektebene umzusetzen.
- III. Liegenschaften mit einer Fläche bis zu 1000 m² und Liegenschaften ausserhalb der Bauzone können vom Immobilienamt ohne vorgängige Bezeichnung im Sinne von § 46 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung veräussert werden.
- IV. RRB Nr. 1037/2006 wird aufgehoben.
- V. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli