

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Februar 2022

310. Entwicklung Immobilienamt (Stellenplan)

A. Ausgangslage

Der Kanton Zürich nimmt zur Erhaltung und Entwicklung der Lebensqualität seiner Einwohnerinnen und Einwohner vielfältigste Aufgaben in allen öffentlichen Bereichen wahr. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hält er eines der grössten Immobilienportfolios der öffentlichen Hand in der Schweiz. Es umfasst heute rund 1700 Hochbauten mit einem Gebäudeversicherungswert von knapp 11,2 Mrd. Franken und über 12 000 unbebaute Grundstücke. Zusätzlich werden über 400 Objekte von Dritten angemietet.

Das Immobilienamt ist gemäss Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) mit der Steuerung und Verwaltung des kantonalen Immobilienportfolios betraut. Es vertritt die Interessen des Kantons als Eigentümer der Immobilien im Verwaltungs- und im Finanzvermögen. Es entwickelt und bewirtschaftet das Portfolio, führt die Anlagenbuchhaltung und plant die Investitionsmittel Hochbau. Es kauft und verkauft Liegenschaften, mietet und betreibt Flächen und vermietet intern sowie an Dritte (§ 3 Abs. 1 und 4 ImV).

Als Querschnittsamt trägt das Immobilienamt wesentlich zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben bei: Es sorgt dafür, dass Schulhäuser bereitstehen, damit Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden können. Es kümmert sich darum, dass verhaftete Straftäterinnen und Straftäter in Gefängnissen inhaftiert werden können. Es sorgt dafür, dass alle kantonalen Angestellten in allen Direktionen einen Arbeitsplatz haben, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Es sichert und erwirbt Grundstücke zur Realisierung von kantonalen Vorhaben wie Strassenbau- oder Naturschutzprojekten.

Das starke Wachstum im Kanton Zürich (Bevölkerung, Schülerinnen und Schüler, Studierende) und die damit verbundenen zusätzlichen Bedürfnisse nach Immobilien führen dazu, dass das Immobilienamt seine Aufgaben mit dem bestehenden Personal nicht mehr bewältigen kann. Dazu kommen der seit Jahren markante Instandsetzungstau der kantonalen Immobilien, die zunehmende Komplexität von Verfahren und Projekten, neue Aufgaben (beispielsweise Installieren von Ladestationen) und eine bereits angespannte personelle Situation im Immobilienamt. Zudem wurde der Aufwand für das Delegationsmodell (Universität

Zürich) und das Baurechtsmodell (Gesundheitsinstitutionen) bei deren Einführung deutlich unterschätzt. Damit das Immobilienamt seine Aufgaben weiterhin erfüllen kann, die Interessen und Pflichten des Kantons als Immobilieneigentümer gewahrt bleiben, ist der Stellenplan des Immobilienamtes anzupassen.

Ein professionelles Immobilienmanagement ist wesentlich für eine kostengünstige Bereitstellung von Immobilien und deren Werterhalt. So werden durch rechtzeitiges Instandsetzen von Immobilien teure Unterhaltsmassnahmen verhindert. Durch professionelle Verhandlung konnten in den letzten Jahren bei Mietverträgen mit Dritten die Flächenkosten von Anmieten um fast 10% gesenkt werden, was dem Kanton jährlich Kosten spart. Der Kanton nimmt durch gute Verhandlungen des Immobilienamtes bei Verkäufen von nicht mehr benötigten Grundstücken Millionen ein. Der Buchgewinn der Verkäufe belief sich 2021 auf über 40 Mio. Franken. Kann das Immobilienamt seine Rolle als Eigentümervertreter bei grossen Bauprojekten besser wahrnehmen, kann die Portfolioentwicklung besser nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesteuert werden.

Die zusätzlichen Personalkosten stehen in einem guten Verhältnis zum Nutzen eines professionellen Immobilienmanagements.

B. Herausforderungen

Wachstum

Der Kanton Zürich wächst stetig und schnell. Seine Bevölkerung ist in den vergangenen Jahren im Schnitt um 1,3% pro Jahr gewachsen und soll gemäss Prognose bis 2050 knapp die 2-Millionen-Grenze erreichen. Daraus resultiert ein erhöhter Bedarf an Infrastruktur, die errichtet und bewirtschaftet werden muss. Besonders hoch ist der Bedarf im Bildungsbereich. In den nächsten 25 Jahren wird von der Bildungsdirektion an den Mittelschulen ein Wachstum um rund 6000 Schülerinnen und Schüler erwartet. Diesem muss mit bis zu vier zusätzlichen Schulstandorten begegnet werden. Die Fachhochschulen rechnen mit einem Wachstum der Anzahl Studierender von jährlich gegen 3%, das mit bis zu 200 000 m² neuen Flächen (rund die vierfache Nutzfläche des Polizei- und Justizentrums oder rund zweieinhalb Mal die Mietfläche im Campus Toni-Areal) bedient werden müsste. Für diese und weitere Flächenentwicklungen in anderen Bereichen muss das Immobilienamt dringend bereits heute geeignete Standorte ermitteln, Land per Kauf, Tausch oder auf andere Weise sichern und für die künftige Nutzung entwickeln (Planungsrecht schaffen, Projektentwicklung).

Instandsetzungsstau

Neben der Entwicklung neuer Flächen gilt es, den Bestand angemessen zu pflegen, damit Gebrauchstauglichkeit, Gebäudesicherheit und Werterhalt gewährleistet sind. Das kantonale Portfolio weist seit Jahren einen markanten Instandsetzungsstau auf. Dieser muss entschieden abgebaut werden. Nur so können unnötige Betriebskosten, noch höhere Instandsetzungs- und Provisoriumskosten sowie Sicherheitsrisiken um und in Gebäuden verringert werden.

Komplexität

Die Bestandspflege und die Entwicklung neuer Flächen muss stets zwischen den unterschiedlichen Portfolien bzw. deren Trägerschaften (alle Direktionen im Mietermodell, Universität Zürich im Delegationsmodell, Spitäler im Baurechtsmodell, Gerichte, Fonds und weitere) koordiniert werden. Die einzelnen Trägerschaften haben jeweils spezifische Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen, was eine einheitliche Bearbeitung verunmöglicht. Die Koordination und Diversität ist anspruchsvoll und zeitintensiv. Gerade in den eigentlich autonomeren Modellen für die Universität Zürich und die Gesundheitsinstitutionen ist der Aufwand für das Immobilienamt, aufgrund deren starker und volatiler Entwicklung, unerwartet hoch. Zudem steigt die Komplexität im Immobilienmanagement. Als Beispiele sind die stetig wachsende Anzahl an zu führenden Gerichtsverfahren (z. B. bei Enteignungen), Beteiligungsverfahren und Interessenabwägungen (z. B. Standortevaluationen für Mittelschulen) sowie bauliche und organisatorische Entwicklungen im Bestand zu nennen (z. B. Rathaus, BiZE Kasernenareal, JVA Pöschwies). Solche Entwicklungsvorhaben mit unterschiedlichen Anspruchsgruppen sind anspruchsvoll und ressourcenintensiv.

Neue Anforderungen

Portfolioübergreifende, interdisziplinäre Aufgabenstellungen sollen vom Immobilienamt koordiniert und umgesetzt werden. Dazu zählen die Entwicklungen neuer Arbeitswelten mit Auswirkung auf den Büroraumbedarf oder die Umstellung der Betriebsfahrzeuge auf Elektromobilität mit entsprechendem Nachrüstbedarf der Infrastruktur. Damit die Infrastruktur in sinnvoller Frist und Art angepasst werden kann, müssen solche Themen frühzeitiger, fundiert und über das Gesamtportfolio koordiniert angegangen werden. Heute stehen für solche Aufgaben keine Mittel zur Verfügung, was ein Schritthalten mit laufenden Entwicklungen verunmöglicht.

Ressourcen

Das Immobilienamt bzw. dessen Leistungen sind für die Sicherstellung des notwendigen infrastrukturellen Wachstums und eine zeitgemässe Entwicklung des Kantons Zürich zentral. Mit den heutigen personellen Mitteln kann dem umfassenden Auftrag nicht mehr angemessen entsprochen werden. Projektentwicklungen und -aufträge können nicht frühzeitig genug angegangen werden, sodass die zeitgerechte Bereitstellung von benötigtem Raum, z. B. Arbeitsplätze für neue Mitarbeitende, Schulraum für neue Studiengänge oder Land für eine Strassenerweiterung, nicht gewährleistet ist. Der Unterhaltsstau im Bestand nimmt weiter zu, Gebrauchstauglichkeit und Werterhalt sind nicht sichergestellt. Fristgerechte Bewertungen und Aktivierungen, eine zeitgerechte Verrechnung sowie die vorausschauende Investitionsplanung und Budgetierung sind gefährdet. Fehler in der Rechnungslegung mehren sich, da keine angemessene Qualitätssicherung geleistet werden kann. Selbst die Finanzkontrolle identifizierte in ihren Untersuchungen im Immobilienamt 2019 und 2020 mangelnde personelle Mittel als eine der wesentlichen Ursachen für die festgestellten Mängel. Neben der Qualität leidet die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden und der Mitarbeitenden. In vielen Bereichen wird regelmässig und seit Jahren viel Überzeit geleistet. Gesundheitliche Folgen, Ausfälle und Abgänge von Mitarbeitenden treten immer häufiger auf und können nicht mehr kompensiert werden.

C. Personalbedarf

Im Hinblick auf die Einführung des Mietermodells per 2019 wurden im Immobilienamt auf der Grundlage eines externen Gutachtens Stellen geschaffen (RRB Nr. 207/2018). Das Gutachten ermittelte 2017 den Personalbedarf anhand des damaligen Mengengerüsts der treibenden Faktoren (Anzahl Immobilien, Verträge usw.) und einer Prognose desselben nach Einführung des Mietermodells. Wendet man diese Berechnungsmethode auf das heute nach drei Jahren Mietermodell vorhandene Mengengerüst an, fehlen dem Immobilienamt 21 Stellen. Ein Vergleich mit anderen institutionellen Immobilienträgern, beispielsweise den Schweizerischen Bundesbahnen oder den Kantonen Aargau und Luzern, zeigt, dass diese, gemessen an der Portfoliogrösse, mit rund doppelt so viel Personal arbeiten. Die Erreichung einer ähnlichen Situation der personellen Mittel im Immobilienamt würde gar einen deutlich höheren zusätzlichen Bedarf als 21 Stellen bedeuten.

Um dem offensichtlichen Mangel so weit wie möglich anders zu begegnen als mit Stellenschaffungen, passte das Immobilienamt im Oktober 2020 zwecks Effizienzsteigerung seine Organisationsstruktur an. Kommunikationswege, einzelne Prozesse und Durchlaufzeiten wurden verbessert, Kompetenzen und Synergien werden effektiver genutzt. Auch

werden vermehrt Aufgaben ausgelagert, beispielsweise in der Bewirtschaftung oder in der Datenbearbeitung. Weitere langfristige Auslagerungen werden ebenso wie organisatorische Optimierungen regelmässig geprüft und wo sinnvoll umgesetzt. Allerdings ist die Auslagerung oft kostenintensiv und entlastet die internen Mitarbeitenden nur bedingt. Zudem sind die Möglichkeiten begrenzt. Viele Aufgaben in Vertretung des Kantons als Immobilieneigentümer können nicht durch Externe wahrgenommen werden, so zum Beispiel die Portfoliosteuerung, die Projektbeauftragung, Interessenabwägungen, Enteignungen und vieles mehr.

Zur Sicherstellung des Kernauftrags für das kantonale Immobilienportfolio ist der Stellenplan des Immobilienamtes um 15,2 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zu erweitern. Ansonsten können die Wahrung der Interessen sowie die Erfüllung der Pflichten des Kantons als Immobilieneigentümer in den nächsten Jahren nicht mehr gewährleistet werden. Die Rekrutierung soll trotz Dringlichkeit gestaffelt erfolgen, damit Aufwand und Integration in einem machbaren Mass bleiben.

Bei der beantragten Stellenanzahl ist eine relevante und in Teilen noch zu erreichende Effizienzsteigerung berücksichtigt. Beispielhaft sind nachfolgend einige Leistungszahlen pro VZÄ im Vergleich aufgeführt:

- Bei der Anlagebuchhaltung rechnete man 2017 mit rund 320 Anlagen pro VZÄ, heute sind es über 630. In diesem Bereich wird eine zusätzliche Stelle beantragt, sodass rund 480 Anlagen pro VZÄ resultieren.
- Bei der Verrechnung der Nutzungskosten ging man von 980 Verträgen pro VZÄ aus, heute sind es 1230 Verträge pro VZÄ. Mit den beantragten 1,5 VZÄ sind es rund 1140 Verträgen pro VZÄ.
- Beim Portfoliomanagement ging man von 100 Liegenschaften pro VZÄ aus, heute sind es 180 Liegenschaften pro VZÄ. Das Portfoliomanagement soll mit 5,2 VZÄ gestärkt werden, sodass rund 120 Liegenschaften pro VZÄ betreut werden.
- Die zentrale Immobiliendatenbank wird heute mit 4 VZÄ gepflegt und ausgebaut. Künftig sollen es 5 sein, sodass pro VZÄ rund 380 Immobilien anfallen statt der heutigen 480. Vorgesehen waren ursprünglich rund 360 Immobilien pro VZÄ.

Stellen	Richtposition	Klasse VVO	per 1. Mai 2022	per 1. September 2022
4,0	Adjunkt/in mbA	22	3,0	1,0
1,5	Controller/in mbA	21	1,0	0,5
1,7	Adjunkt/in	20		1,7
1,5	Adjunkt/in	18		1,5
1,0	Rechnungssekretär/in	18	1,0	
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18		1,0
1,0	Adjunkt/in	17	1,0	
1,0	Verwaltungsassistent/in	16	1,0	
2,5	Rechnungssekretär/in	15	2,0	0,5
Total			9,0	6,2

Bei den zu schaffenden Stellen handelt es sich bei 12,7 VZÄ um eine Aufstockung bestehender Stellen und bei 2,5 VZÄ um neue Stellen. Die Einreihung der Stellen wurde vom Personalamt geprüft und genehmigt. Für die Stellen ist nach Abschluss der Personalrekrutierung mit jährlich wiederkehrenden Kosten von rund Fr. 1 197 250 im Jahr 2022 bis Fr. 2 394 500 im Jahr 2023 (Grundlohn einschliesslich 13. Monatslohn, Sozialversicherungsbeiträgen und Infrastrukturkosten) zu rechnen.

Die Mittel für zwei der beantragten Stellen sind im Budget 2022 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2022–2025 eingestellt. Die Mittel für die Jahre 2023 bis 2026 sind im KEF 2023–2026 einzustellen.

D. Nutzen

Die zusätzlichen personellen Mittel sollen gezielt dort eingesetzt werden, wo heute die wesentlichsten erfolgskritischen Defizite bestehen: im Bereich «Kundenpflege / Immobilienprojekte / Portfolioentwicklung» und im Bereich «Daten / Finanzen / Controlling». Die Baudirektion wird die Situation im Immobilienamt in Bezug auf Aufgabenwahrnehmung und Ressourcen 2023 wiederum gesamthaft überprüfen.

Kundenpflege / Immobilienprojekte / Portfolioentwicklung

Kunden- und Objektkenntnis sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für das kantonale Immobilienmanagement. Sie dienen einer zielgerichteten Projektbegleitung, was gegenwärtig mit durchschnittlich 90 laufenden Bauprojekten pro Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht gegeben ist. Grundlegende Fragen und Vorgaben müssen in der Projektbeauftragung geklärt werden, damit die Projekte effektiver, effizienter und kostengünstiger bearbeitet werden können. Zusätzlich sind die Erarbeitung immobilienpezifischer Strategien und zeitgemässer Standards, eine kontinuierliche Instandsetzungsplanung sowie gezielte Arealentwicklungen entscheidende Aufgaben für eine vorausschauende Immobilienplanung, die das Agieren statt Reagieren ermöglicht. Diese Handlungsfähigkeit ist zur Sicherstellung eines zweckmässigen und nachhaltig wirtschaftlichen Immobilienportfolios zentral – gerade im Hinblick auf das kommende Wachstum im Bildungsbereich und in anderen Bereichen. Auch die Wirtschaftlichkeit im Sinne konkreter Einsparungen ist Auftrag des Immobilienamtes. Dank der professionellen Verhandlung und Bewirtschaftung der Mietverträge und Grundstücksgeschäfte sowie durch zentrale Beschaffungen entlastet das Immobilienamt den Kanton jährlich um Kosten in Millionenhöhe. Zur Weiterführung der wirtschaftlichen und speditiven Abwicklung der Immobiliengeschäfte des Kantons sowie zur Ermöglichung der nutzbringenden, aktiven Portfolioentwicklung und effizienteren Durchführung der Projekte sind 9,2 VZÄ notwendig.

VZÄ	Richtposition	Aufgabenbereich
4,0	Adjunkt/in mbA	Portfoliosteuerung und -strategien, Areal- und Projektentwicklung, Investitionsplanung
1,2	Adjunkt/in	Projektbeauftragung, -finanzierung und -begleitung, Instandsetzungsplanung
0,5	Adjunkt/in	Landerwerb, Grundstücksgeschäfte
1,5	Adjunkt/in	Bewirtschaftung, Projektbegleitung, Gebäudesicherheit, zentrale Beschaffung,
1,0	Adjunkt/in	Instandhaltung und -setzung, Kleinprojekte
1,0	Verwaltungsassistent/in	Mietgeschäfte, Vertragsmanagement

9,2 VZÄ für Portfoliomanagement, Flächensicherung und Bestandspflege

Daten / Finanzen / Controlling

Verlässliche, laufend gepflegte Immobiliendaten sind zentrale und zwingende Grundlage für ein funktionierendes Immobilienmanagement. Mit dem Aufbau der zentralen Datenbasis beim Immobilienamt seit 2018 konnte die Auskunftsfähigkeit und Transparenz über das Gesamtportfolio stark verbessert werden. Damit die notwendige Datenqualität erreicht und gehalten, die Informationen nutzbringend analysiert, Kennzahlen ausgewertet und Handlungsbedarfe rechtzeitig identifiziert werden können, ist ein Qualitätsmanagement und Immobiliencontrolling einzurichten. Transparenz und Qualitätssicherung sind insbesondere auch im Bereich der Kosten unverzichtbar. So sollen die Preisberechnung, Budgetvorgaben und die Verrechnung der Flächen nachvollziehbar und die Rechnungslegung einheitlich und korrekt sein. Den Beanstandungen der Finanzkontrolle ist Rechnung zu tragen. Dafür sind 6,0 VZÄ notwendig.

VZÄ	Richtposition	Aufgabenbereich
1,5	Controller/in mbA	Immobiliencontrolling
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	Qualitätssicherung, Datenanalyse
1,0	Rechnungssekretär/in	Datenerfassung und -pflege
2,5	Rechnungssekretär/in	Liegenschaftsbuchhaltung

6,0 VZÄ für Datenqualität, Immobiliencontrolling und Rechnungslegung

Das Immobilienamt hat den Auftrag, die Interessen des Kantons als Immobilieneigentümer kompetent zu vertreten sowie ein Portfolio bereitzustellen und zu erhalten, das die Erfüllung der heutigen wie künftigen öffentlichen Aufgaben gewährleistet. Damit das Immobilienamt diesen Auftrag wahrnehmen kann, sind die beantragten Stellen notwendig. Diese personelle Investition in die Baudirektion kommt den kantonalen Aufgaben, allen Direktionen und kantonalen Organen zugute.

E. Auftrag

Zwecks Verfahrensbeschleunigung für Kleinprojekte soll die Baudirektion dem Regierungsrat bis spätestens Ende 2022 eine Anpassung von § 15 ImV vorlegen. Der Schwellenwert für Projekte, die von den Betreiberorganisationen ausgelöst werden können, soll auf Fr. 300 000 erhöht werden. Die weiteren Regelungen gemäss § 15 ImV sollen unverändert bleiben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Immobilienamtes werden folgende unbefristeten Stellen geschaffen:

mit Wirkung ab 1. Mai 2022

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
3,0	Adjunkt/in mbA	22
1,0	Controller/in mbA	21
1,0	Rechnungssekretär/in	18
1,0	Adjunkt/in	17
1,0	Verwaltungsassistent/in	16
2,0	Rechnungssekretär/in	15

mit Wirkung ab 1. September 2022

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Adjunkt/in mbA	22
0,5	Controller/in mbA	21
1,7	Adjunkt/in	20
1,5	Adjunkt/in	18
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18
0,5	Rechnungssekretär/in	15

II. Die Baudirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat bis spätestens Ende 2022 eine Anpassung von § 15 der Immobilienverordnung gemäss Erwägung E vorzulegen.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli