

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. März 2023

243. Immobilienamt, strategische Flächensicherung für Kernaufgaben (Auftrag und 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 Ausführung dieser Aufgaben hält er eines der grössten Immobilienportfolios der öffentlichen Hand in der Schweiz. Für dessen Entwicklung hat der Regierungsrat 2017 die Immobilienstrategie des Kantons Zürich über 20 bis 30 Jahre beschlossen (IMS, RRB Nr. 901/2017). Die Nutzung für kantonale Aufgaben ist der massgebliche Treiber der Entwicklung des kantonalen Immobilienportfolios. Die Liegenschaften sollen nutzungsgerecht, zweckmässig und zeitgerecht zur Verfügung stehen. Gemäss § 40a Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.1) ist es Aufgabe der Baudirektion, dafür zu sorgen, dass die kantonale Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten angemessen mit Immobilien versorgt werden. Gemäss Immobilienstrategie soll der Kanton die zur Erfüllung der Kernaufgaben notwendigen Immobilien zwecks langfristiger Wirtschaftlichkeit und Handlungsfähigkeit grundsätzlich im Eigentum halten – namentlich für langfristige, spezifische und somit wenig marktübliche Nutzungen (vgl. IMS, Handlungsfeld Bereitstellung «Eigentum vor Miete»).

Die Prognosen gehen davon aus, dass im Kanton Zürich bis 2050 2 Mio. Menschen leben werden. Dieses Wachstum führt zu steigendem Raumbedarf für kantonale Aufgaben. Besonders im Bildungsbereich werden in den nächsten 30 Jahren rund 6000 zusätzliche Schülerinnen und Schüler an den Mittelschulen und 2% mehr Studierende an Fachhochschulen und Universität erwartet. Ebenso wachsen kantonale Aufgabenbereiche wie Bezirksverwaltungen, die Sicherheit, die Gesundheit oder die Justiz. Die Mobilität wird gemäss allen Prognosen ebenfalls weiter zunehmen, wofür trotz beabsichtigter kurzer Wege die erforderliche Verkehrsinfrastruktur auszubauen sein wird.

Damit der Kanton seine öffentlichen Aufgaben auch für die kommende Generation wahrnehmen und die dazu notwendige Infrastruktur dannzumal zur Verfügung stellen kann, muss er heute handeln.

B. Herausforderungen und Rahmenbedingungen

Das Bereitstellen der benötigten Infrastruktur ist herausfordernd, ressourcenintensiv und zunehmend dringlich. Der Kanton verfügt für zusätzlich zu errichtende Kantonsschulen oder die Entwicklung der Hochschulstandorte oft nicht über geeignete Standorte. Bestehende Grundstücke zur Bedarfsdeckung kantonaler Aufgaben sind bereits weitgehend genutzt. Zum Erwerb zusätzlicher Liegenschaften ohne konkrete Nutzungsabsicht besteht weder ein Auftrag, noch sind die dazu benötigten (personellen) Mittel vorhanden. Der Kanton kann in diesem Bereich nicht hoheitlich handeln. Er muss Erwerbungen im Wettbewerb mit Privaten auf dem Immobilienmarkt tätigen. Gerade bei Projekten im Bildungsbereich kommen aufgrund der erforderlichen Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr nur gut erschlossene, meist bahnhofsnahe Grundstücke in Frage. Aus diesen Gründen sieht sich der Kanton heute entgegen seiner Strategie immer öfter gezwungen, teure, aufwendige oder nur kurzfristige Raumlösungen für den bestehenden und wachsenden Bedarf der Kernaufgaben einzugehen. Dies führt dazu, dass mittlerweile ein Drittel des kantonalen Raumbedarfs von Dritten angemietet ist, was weder strategisch noch wirtschaftlich sinnvoll ist.

Kantonale Raumentwicklungsstrategie und Richtplan

Gemäss der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons und dem am 18. März 2014 vom Kantonsrat festgesetzten Richtplan soll sich das Bevölkerungswachstum zu 80% auf die urbanen Handlungsräume konzentrieren. Die vier Stadtlandschaften Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal sind von einer überdurchschnittlichen Nutzungsdichte und einer hohen Entwicklungsdynamik geprägt. Auch in urbanen Wohnlandschaften, beispielsweise an den Ufern des Zürichsees, in Teilen des Zürcher Oberlandes sowie im direkten Umfeld von Gemeinden mit regionalen Zentrumsfunktionen wie Uster, Wetzikon, Regensdorf, Bülach und Affoltern am Albis trifft dies vermehrt zu. In diesen Fokusgebieten verfügt der Kanton zurzeit nicht über ausreichend Liegenschaften, die sich für künftige kantonale Kernaufgaben eignen. Der Kanton muss in diesen Gebieten Flächen sichern – auch ohne den konkreten Bedarf näher zu kennen. Wenn der konkrete Raumbedarf von den Nutzertypen derinst angemeldet wird, ist ein Erwerb von Liegenschaften innert nützlicher Frist nahezu unmöglich oder sehr schwierig und risikobehaftet. In der Regel ist zum entsprechenden Zeitpunkt kein geeignetes Objekt auf dem Markt verfügbar oder es müsste aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit ein überhöhter Preis bezahlt werden, was mit dem Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der finanziellen Mittel nicht vereinbar ist. Mittels frühzeitig gesicherter Grundstücke hätte der Kanton Handlungsoptionen und könnte wirtschaftlicher handeln.

Portfoliostrategie für Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens

Mit Beschluss Nr. 175/2022 beauftragte der Regierungsrat das Immobilienamt, die Portfoliostrategie für Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens umzusetzen. In den Fokusgebieten befinden sich zurzeit nicht ausreichend für künftige kantonale Kernaufgaben geeignete Liegenschaften – viele liegen in dezentralen Gebieten und ausserhalb der Bauzone. Bis anhin wurde ein Erwerb im Regelfall erst in Betracht gezogen, wenn sich ein konkreter Bedarf abschätzen liess. Die festgelegte Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens sieht vor, dass strategische vorsorgliche Landkäufe in den Fokusgebieten getätigt werden können, um die kantonale Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

Zur Bildung von strategischen Reserven und Gewährleistung künftiger Handlungsmöglichkeiten sollen vorsorgliche Landkäufe neu auch ohne konkrete Nutzungsabsicht – wohl aber entlang bestimmter Kriterien – geprüft und getätigt werden. Dazu gehört auch das Halten von Tauschobjekten.

C. Strategische Flächensicherung

Für die strategische Flächenentwicklung verfolgt das Immobilienamt drei Stossrichtungen. In erster Linie soll das Potenzial von Immobilien im Bestand durch Verdichtung, Umnutzung, Aufstockung, Erweiterung eines Gebäudes oder eines Ersatzneubaus systematisch besser genutzt werden. Ergänzend dazu wird versucht, Liegenschaften, die an kantonale Flächen angrenzen, zu sichern. Als dritte Option soll die strategische Flächensicherung verstärkt werden.

Die Auslotung und Nutzung des vorhandenen Potenzials, die Ermittlung geeigneter, angrenzender oder neuer Standorte sowie die anschliessende Sicherung der Flächen durch Kauf, Tausch oder auf andere Weise sowie die Entwicklung der Flächen (Planungsrecht schaffen, Projektentwicklung) für die künftige Nutzung sind aufwendig. Die Arbeiten können sich je nach Standort über mehrere Jahre erstrecken, da verschiedene Faktoren zu berücksichtigen sind. So spielt beispielsweise die Nähe zum öffentlichen Verkehr (Makrolage) oder die umgebende Infrastruktur, welche Synergien mit bestehenden öffentlichen Nutzungen ermöglichen (Mikrolage), eine zentrale Rolle. Allein dieser Aspekt schränkt das Angebot potenzieller Flächen bereits ein. Wie die Erfahrung aus verschiedenen Gebietsplanungen der vergangenen Jahre zeigt, sind mehrjährige Vorarbeiten zu leisten und Verhandlungen zu führen, bis Liegenschaften durch den Kanton ins Finanzvermögen erworben werden können. Dazu gehört die sorgfältige Prüfung (Altlasten, Gebäudesubstanzen, Zonie-

rung, aktuelle und potenzielle Nutzung, bestehende Mietverträge) möglicher Liegenschaften, damit der Wert und der Kaufpreis ermittelt werden kann. Im Anschluss stehen die Vertragsverhandlungen, die Beurkundung eines Landkauf- oder Baurechtsvertrages sowie der Beschluss durch die kompetenzberechtigte Stelle an. Dabei besteht keine Erfolgsgarantie, dass ein angestrebter Immobilienkauf auch zustande kommt.

Nach dem vorsorglichen Erwerb einer Immobilie ins allgemeine Finanzvermögen ist diese im Hinblick auf den Bedarf für künftige kantonale Aufgaben zu entwickeln. Eine neue Nutzung muss zudem stets unter dem Aspekt des haushälterischen Umgangs mit der knappen Ressource Boden erfolgen. Die festgesetzte maximale Ausnutzungsfläche soll möglichst ausgeschöpft werden. Kann eine Immobilie nach dem Erwerb nicht sofort einer kantonalen Nutzung zugeführt werden, soll sie sinnvoll und möglichst wirtschaftlich zwischengenutzt oder im bestehenden Zustand weiterbetrieben werden.

D. Finanzielles, Stellenplan

Für die Ermittlung neuer Standorte wird das Immobilienamt beauftragt, vermehrt aktiv auf Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zuzugehen, aktuelle Vermarktungsangebote zu prüfen und strategische Flächen zu sichern. Bereits heute nehmen die Bereiche Portfoliomanagement und Grundstücksgeschäfte des Immobilienamts Aufgaben wie beispielsweise die Standortevalutionen, die Initiierung und Begleitung von Arealentwicklungen, die Planung von Instandsetzungsprojekten sowie Erwerbungen, Verkäufe und Abgaben im Baurecht für Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens wahr. Dies erfolgt jedoch ressourcenbedingt immer nur reaktiv und spezifisch statt aktiv, systematisch und regelmässig.

Damit der Kanton im umkämpften Immobilienmarkt wirkliche Erfolgsaussichten hinsichtlich strategischer Grundstückskäufe hat und bezüglich der zeitgerechten Bedienung künftiger Flächenbedarfe zur öffentlichen Aufgabenerfüllung handlungsfähig bleibt, sind mehr personelle Mittel für Flächensuche, Kaufverhandlungen und Arealentwicklungen erforderlich als bisher. Eine Priorisierung vorhandener Mittel im Immobilienamt ist aufgrund des anhaltenden Aufgabenwachstums nicht möglich. Würde eine solche vorgenommen, müssten vorhandene Mittel zulasten anderer Aufgaben eingesetzt werden. Die Folge wäre, dass drängende Infrastrukturaufgaben aller Direktionen weniger schnell und somit ungenügend bearbeitet werden könnten.

Mit einer zusätzlichen Stelle sollen vorerst insbesondere die Analysen intensiviert werden, damit notwendige strategische Flächen vermehrt vorsorglich ins allgemeine Finanzvermögen erworben, dort als strategische

Reserven gehalten und im Hinblick auf den Bedarf für künftige kantonale Aufgaben entwickelt werden können. Diese Aufgabe ist auf lange Frist ausgelegt und wäre bei entsprechendem Erfolg mit verstärktem Mitteleinsatz weiterzuverfolgen. Mit einer befristeten Stelle kann das Ziel nicht erreicht werden. Der Stellenplan des Immobilienamtes ist daher ab 1. Januar 2024 gemäss Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.111) wie folgt zu erweitern:

Stellen	Funktion	Richtposition	LK VVO
1,0	Portfoliomanager/in	Adjunkt/in mbA	22

Im Stellenplan des Immobilienamtes sind bereits gleichartige Stellen in der Richtposition Adjunkt/in mbA Lohnklasse 22 vorhanden. Mithin handelt es sich um eine Stellenaufstockung bestehender Stellen und eine erneute Überprüfung der Einreichung durch das Personalamt erübrigtsich. Für die Stellen ist mit jährlich wiederkehrenden Kosten von rund Fr. 186 000 (Grundlohn einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen) zu rechnen. Die Mittel sind im Budgetentwurf 2024 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027 in der Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, einzustellen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion (Immobilienamt) wird zur Deckung des wachsenden Raumbedarfs für die Erfüllung kantonaler Aufgaben beauftragt, die frühzeitige Sicherung von Flächen auch ohne konkreten öffentlichen Bedarf zu verstärken (strategische Flächensicherung).

II. Der Stellenplan des Immobilienamtes wird mit Wirkung ab 1. Januar 2024 wie folgt ergänzt:

Stellen	Richtposition	LK VVO
1,0	Adjunkt/in mbA	22

III. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli