

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 29. November 2023

### **1382. Steuerung der Hochbauinvestitionen im Mietermodell, Massnahmen zur Umsetzung (Festsetzung)**

#### **A. Ausgangslage**

In den vergangenen zehn Jahren ist die Bevölkerung des Kantons Zürich im Schnitt um 1,3% pro Jahr gewachsen. Aktuelle Szenarien zeigen auf, dass die Bevölkerung bis 2050 auf knapp 2 Mio. anwachsen wird. Dieses Wachstum zieht einen erhöhten Infrastrukturbedarf für die öffentlichen Aufgaben nach sich – insbesondere im Bildungsbereich. Für diese und weitere Flächenentwicklungen muss gebaut und vorab Land gesichert und für die künftige Nutzung entwickelt und beplant werden. Neben der Bereitstellung neuer Flächen gilt es, den Immobilienbestand zu pflegen, sodass Gebrauchstauglichkeit, Gebäudesicherheit und Werterhalt gewährleistet sind.

In den kommenden zwölf Jahren besteht ein Investitionsbedarf Hochbau von rund 7 Mrd. Franken. Investiert wird hauptsächlich in Bildungsbauten (Mittel- und Berufsfachschulen, Hochschulen), aber auch in den Strafvollzug, in Sicherheitsaufgaben sowie in die Instandsetzung von Verwaltungsflächen. In diesem Zeitraum entfallen rund 60% des Investitionsbedarfs auf Grossprojekte ab 100 Mio. Franken. Über 60% aller Projekte sind kleine Projekte unter 3 Mio. Franken. Sie dienen vorwiegend der Instandsetzung und dem Werterhalt.

Der Regierungsrat hat mit der Festsetzung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) 2024–2027 die Investitionen Hochbau auf Vorjahresniveau beschränkt und um zusätzliche 5% gekürzt. Er reagierte damit auf die prognostizierte Gesamtentwicklung der kantonalen Finanzen. Im Mietermodell (bzw. in der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen) steht somit ein Investitionsbudget von 259 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung. Demgegenüber steht ein geplanter Investitionsbedarf von durchschnittlich 508 Mio. Franken pro Jahr. Wie in der langfristigen, strategischen Immobilienplanung 2023 angekündigt (LSI 2023, Vorlage 5927), sind Massnahmen zur Verringerung der geplanten Hochbauinvestitionen zu ergreifen. Zum einen sind kurzfristige Massnahmen mit Wirkung auf die KEF-Periode 2024–2027 umzusetzen und zum anderen ist die langfristige Steuerung der Hochbauinvestitionen zu intensivieren.

## **B. Massnahmen zur Reduktion der Hochbauinvestitionen in der KEF-Periode 2024–2027**

Es ist üblich, dass der Bedarf die Planung und diese die Umsetzung bzw. die tatsächlichen Ausgaben übersteigt. Eine Minderung tritt stets aufgrund des Umstands ein, dass geplante Projekte nicht allesamt innerhalb des prognostizierten Terminplans oder im beabsichtigten Umfang realisiert werden (z. B. aufgrund von Rekursen, fehlenden personellen Mitteln, Beststellungsänderungen). Solche allgemeinen Risiken werden jeweils vom Immobilienamt (IMA) in der Investitionsplanung mit einer pauschalen Planungsreduktion berücksichtigt. Sie liegt üblicherweise bei rund 30%.

Im KEF 2024–2027 stehen 259 Mio. Franken pro Jahr zur Verfügung. Nach der Planungsreduktion um die durch das IMA veranschlagten 35% des gesamthaften Bedarfs wären pro Jahr rund 340 Mio. Franken zur Umsetzung der grösstenteils bereits laufenden Projekte notwendig. Die bis Mitte 2023 mit Beschluss des Regierungsrates oder des Kantonsrates genehmigten Ausgabenbewilligungen für Projektierungen und Realisierungen betragen 2024 rund 370 Mio. Franken und 2025 rund 310 Mio. Franken.

Tabelle: Investitionsausgaben Hochbau Leistungsgruppe Nr. 8750 im KEF 2024–2027, gerundet

| Projektkategorie                              | Anzahl<br>Projekte | Prognostizierte Investitionsausgaben in Mio. Franken |             |             |             |                      |
|---|--------------------|--|-------------|-------------|-------------|----------------------|
|   |                    | KEF<br>2024  | KEF<br>2025 | KEF<br>2026 | KEF<br>2027 | KEF<br>2024<br>–2027 |
| Grossprojekte ab 100 Mio. Franken             | 17                 | 141  | 201         | 205         | 206         | 753                  |
| Projekte 20–100 Mio. Franken                  | 42                 | 230  | 179         | 230         | 226         | 865                  |
| Projekte 3–20 Mio. Franken                    | 67                 | 100  | 111         | 82          | 61          | 354                  |
| Projekte bis 3 Mio. Franken                   | 75                 | 37   | 18          | 4           | 4           | 63                   |
| <b>Investitionsausgaben (geplant)</b>         | <b>201</b>         | <b>508</b>   | <b>509</b>  | <b>521</b>  | <b>497</b>  | <b>2035</b>          |
| <b>Bauteuerung 4%</b>                         |                    | <b>20</b>  | <b>20</b>   | <b>21</b>   | <b>20</b>   | <b>81</b>            |
| <b>Planungsreduktion –35%</b>                 |                    | <b>–185</b>  | <b>–185</b> | <b>–190</b> | <b>–181</b> | <b>–741</b>          |
| <b>Reduktion</b>                              |                    | <b>–84</b>   | <b>–85</b>  | <b>–93</b>  | <b>–77</b>  | <b>–339</b>          |
| <b>Investitionsausgaben<br/>KEF 2024–2027</b> |                    | <b>259</b>   | <b>259</b>  | <b>259</b>  | <b>259</b>  | <b>1036</b>          |

Projekte, für die im KEF Investitionsausgaben geplant sind, befinden sich zum Zeitpunkt der Festlegung des KEF oft in der Phase Vorstudie oder weiter. Kürzungen oder Verschiebungen zu diesem Zeitpunkt verursachen in der Regel Mehrkosten in der Planung oder gar in der Realisierung (bei Bauabbruch sofort, bei Kürzungen meist später durch Nachrüstung). Verschiebungen von Instandsetzungsprojekten im Bestand führen gar zu insgesamt höheren Investitions- wie auch Lebenszykluskosten.

Die nachfolgenden Massnahmen nehmen auf diese Umstände Rücksicht. Sie ermöglichen zwar nicht, die Vorgaben des KEF 2024–2027 vollständig einzuhalten, aber immerhin eine Annäherung an die darin eingeplanten Investitionsmittel, ohne Mehr- oder Folgekosten zu verursachen.

***Massnahme I: Sparauftrag laufende Projekte***

Alle laufenden Projekte, die sich zum Zeitpunkt des vorliegenden Beschlusses vor der Phase Projektierung (SIA-Phase 31) befinden, haben einen Sparauftrag von mindestens 5% an den nach Abschluss der Phase Vorstudie veranschlagten Gesamtkosten umzusetzen. Dies bedeutet, dass eine Verzichtsplanning innerhalb der einzelnen Projekte vorgenommen werden muss. Investitionen Hochbau werden hauptsächlich dann eingespart, wenn weniger gebaut wird. Projekte mit veranschlagten Gesamtkosten bis 3 Mio. Franken sind von den Massnahmen ausgenommen, da der Aufwand die Einsparungen übersteigen würde.

***Massnahme II: Verschiebung von Projekten***

Einzelne Projekte mit Gesamtkosten ab 3 Mio. Franken, die 2024–2027 investive Ausgaben verursachen, werden gegenüber der Planung im KEF 2024–2027 bewusst verschoben. Es sind dies Projekte, deren Verschiebung um ein bis zwei Jahre keine negativen Auswirkungen auf die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags oder den Werterhalt haben. Zum grossen Teil sind es Projekte, deren Termine sich gegenüber der Planung im KEF 2024–2027 ohnehin bereits verschoben haben (durch externe Faktoren, Kapazitätsgründe usw.).

**C. Massnahmen zur langfristigen Steuerung der Hochbauinvestitionen**

Dank der mit der Einführung des Mietermodells 2019 ermöglichten und seither geschaffenen Transparenz und Gesamtsicht über dieses Immobilienportfolio werden Handlungsbereiche sichtbar und portfolioweite Steuerungsmöglichkeiten erkenn- und umsetzbar. Diese Gesamtsicht über das Portfolio, einschliesslich der Finanzierbarkeit und Langzeitperspektive, soll künftig besser vermittelt und in die Entscheidungsfindung zu den einzelnen Projektkrediten sowie den gesamthaften Budgetkrediten Investitionen Hochbau einfließen.

***Massnahme III: LSI als Steuerungsinstrument nutzen***

Die langfristige, strategische Immobilienplanung (LSI) ermöglicht dem Regierungsrat die gesamtheitliche Steuerung der Entwicklung des Immobilienportfolios gemäss den strategischen Zielen und Vorgaben. Ab 2024 wird dem Regierungsrat anlässlich der Frühjahrsklausur der ak-

tuelle Stand der LSI vorgestellt. Der Regierungsrat soll transparent über die Entwicklung des kantonalen Portfolios, insbesondere über laufende sowie anstehende Grossprojekte informiert werden und damit die Möglichkeit erhalten, frühzeitig auf die langfristige Investitionsplanung Hochbau Einfluss zu nehmen. Die Festlegung der LSI durch den Regierungsrat erfolgt wie bisher zeitgleich mit dem KEF und die Genehmigung der LSI durch den Kantonsrat zeitgleich mit dem Budget.

***Massnahme IV: Einbezug der Finanzdirektion in die Investitionsplanung Hochbau***

Gestützt auf §§ 40 und 41 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) beurteilt die Finanzverwaltung im Rahmen der Antragsbereinigung alle finanztechnischen Geschäfte und überprüft diese insbesondere auf die Übereinstimmung mit den finanzrechtlichen Vorgaben. Sie richtet zudem ein besonderes Augenmerk auf den Punkt Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Finanzverwaltung ist als federführende Stelle für die Festlegung der Richtlinien zum KEF und damit auch des jeweiligen Höchstbetrags Investitionen Hochbau zuständig. Sie ist künftig stärker in die Investitionsplanung Hochbau einzubeziehen.

Das Immobilienamt erstellt gemäss § 19 der Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) jährlich die Planungsübersicht mit den geplanten räumlichen Massnahmen und Projekte für die kommenden zwölf Jahre auf der Grundlage der vorab mit jeder Direktion abgestimmten Planungsliste (§ 18 ImV). An der jährlichen Koordinationssitzung bzw. bei deren Vorbereitung wird diese Planungsübersicht über zwölf Jahre für die LSI abgestimmt und die Vorhaben für die anstehende KEF-Periode gemäss dem in den Richtlinien zum KEF festgelegten Gesamtbetrag Investitionen Hochbau priorisiert. Die Finanzverwaltung soll ab dem Budgetprozess 2025 an dieser Priorisierung nach festgelegten Kriterien mitwirken. Dies umfasst die Teilnahme an den genannten zwei Sitzungen pro Jahr, jeweils zwischen der Festlegung der Richtlinien zum KEF und der Ersteingabe des KEF. Die Vorbereitungssitzung dient der Priorisierung der Vorhaben anhand eines festgelegten Kriterienrasters und der Richtlinien zum KEF sowie der Feinverteilung der Investitionen Hochbau zwischen Mietermodell (Teil Bildung) und Delegationsmodell. Neben der Finanzverwaltung nehmen die Verantwortlichen der betroffenen Leistungsgruppen Nr. 7050, Hochbauinvestitionen Bildungsdirektion, (Delegationsmodell UZH) und Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen, sowie das Hochbauamt teil. An der darauf folgenden Koordinationssitzung wird die Priorisierung und resultierende Planungsübersicht für die finanziellen KEF-Eingaben

mit den betroffenen Direktionen abgestimmt. Teilnehmende sind, neben den bereits genannten, die Bestellerinnen und Besteller der Direktionen und der Staatskanzlei. Die Leitung, einschliesslich Vorsitz, Organisation, Grundlagenerarbeitung und Dokumentation, liegt beim Immobilienamt.

***Massnahme V: Frühe Steuerung Grossvorhaben durch Regierungsrat***

Der Regierungsrat soll künftig so früh wie möglich in den Entscheid zu baulichen Massnahmen ab veranschlagten Gesamtkosten von rund 20 Mio. Franken involviert werden. Die Baudirektion legt dem Regierungsrat daher ab diesem Beschluss Objekt-, Projektierungs- und auch Vorstudienkredite mit finanziellen Auswirkungen ab 20 Mio. Franken Investitionen Hochbau quartalsweise gesammelt und entsprechend der geltenden Finanzkompetenzen zur Bewilligung vor. Bauliche Vorhaben mit veranschlagten Gesamtkosten ab rund 20 Mio. Franken, für welche die Finanzkompetenz zur Bewilligung des Projektierungs- oder Vorstudienkredits bei der Direktion liegt, werden dem Regierungsrat auf denselben Zeitpunkt zur Kenntnis gebracht. Die Baudirektion informiert den Regierungsrat über die geplanten Vorhaben. Zudem zeigt die Baudirektion auf, welche Bestellungen für bauliche Vorhaben von den Direktionen zurückgestellt oder zurückgewiesen wurden. Auch wird der Regierungsrat anlässlich dieser quartalsweisen Termine über wesentliche Entwicklungsvorhaben, Standortevaluationen oder immobilienpezifische Strategien informiert, die potenziell finanzielle Auswirkungen in der genannten Grössenordnung haben werden oder aus anderen Gründen für die Portfolioentwicklung relevant sind. Dieses Vorgehen wird ab diesem Beschluss umgesetzt und spätestens bis Mitte 2025 auf Wirkung und Notwendigkeit angesichts der kantonalen Finanzlage überprüft und anschliessend bestätigt oder eingestellt.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, die Massnahmen I und II zur Reduktion der Hochbauinvestitionen in der KEF-Periode 2024–2027 umzusetzen.

II. Die Baudirektion und die Finanzdirektion werden beauftragt, die Massnahmen III–V zur langfristigen Steuerung der Hochbauinvestitionen umzusetzen.

III. Die Baudirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat spätestens bis Mitte 2025 die Weiterführung oder Einstellung einzelner Massnahmen zur langfristigen Steuerung der Hochbauinvestitionen zu beantragen.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**