



Kanton Zürich

Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens des Kantons Zürich

2. Februar 2022



Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	V
1. Einleitung	1
1.1. Auftrag und Zweck	1
1.2. Gegenstand und Vorgehen	2
1.3. Zuständigkeit und Inkrafttreten	2
2. Kontext und Grundlagen	3
2.1. Umfeld	3
2.2. Portfoliostruktur	4
3. Analyse des Portfolios	5
3.1. Umzuwidmende Liegenschaften	5
3.2. Gliederung nach Klasse und Objektarten	7
3.3. Analyse anhand kritischer Erfolgsfaktoren	8
4. Bildung von Teilportfolios	13
4.1. Kriterien für die Bildung der Teilportfolios	13
4.2. Beschreibung der Teilportfolios	14
5. Normstrategien	16
5.1. Erwerbspolitik	16
5.2. Veräußerungspolitik	17
5.3. Beschreibung der Normstrategien	19
6. Wertstrategien	20
6.1. Entwicklungspolitik	21
6.2. Anlagepolitik	22
6.3. Beschreibung der Wertstrategien	22
7. Umsetzung auf Areal- und Objektebene	24
8. Anhang	28
8.1. Rechtliche Grundlagen	28
8.2. Glossar	32



Baubereich II, Areal Polizei- und Justizzentrum (PJZ), Zürich

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage

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.

Vision

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 Verwaltungsvermögen (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 überwiegender 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. Teilportfoliostrategien zu erarbeiten (vgl. Kapitel 3.3., Immobilienstrategie).

In der Portfoliostrategie werden die Liegenschaften des Finanzvermögens betrachtet, ausgenommen davon sind jene des Strassenfonds. Das Finanzvermögen dient den öffentlichen Aufgaben nur mittelbar mit «seinem Vermögenswert und seinen Erträgen». ¹ 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, beispielsweise was die Nutzungsart der Liegenschaften anbelangt. Auch befinden sich die Immobilien oft nicht dort, wo sie voraussichtlich für künftige kantonale Aufgaben benötigt werden. Die vorliegende Portfoliostrategie schafft mittels eines methodischen Vorgehens einen Leitfaden für die Umsetzung der Strategie auf Areal- und Objektebene.



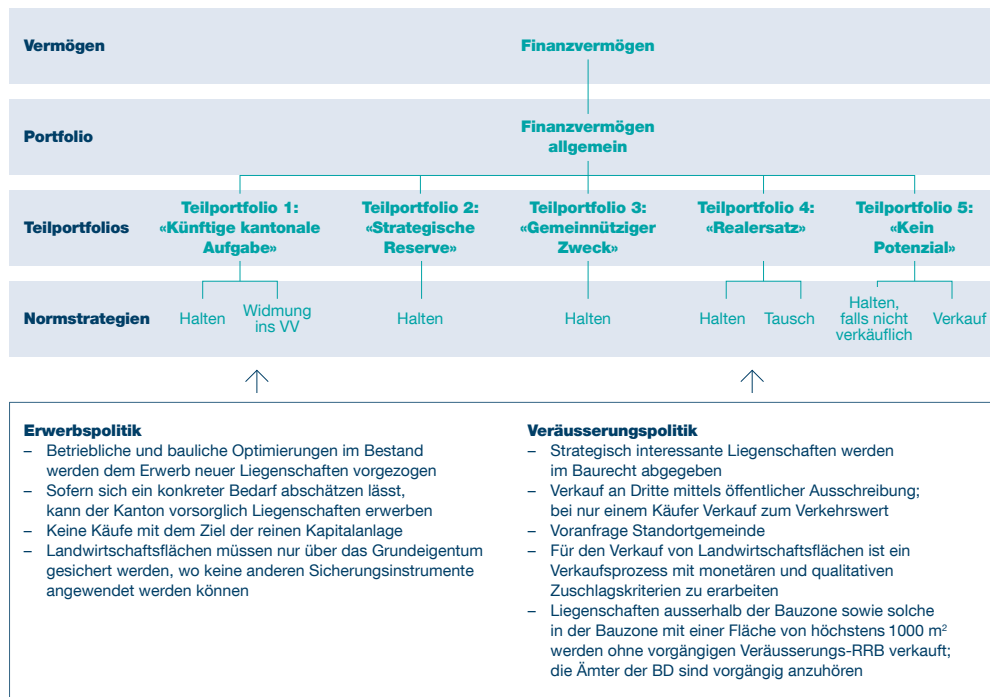
Vorgehen in vier Schritten

I 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).

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

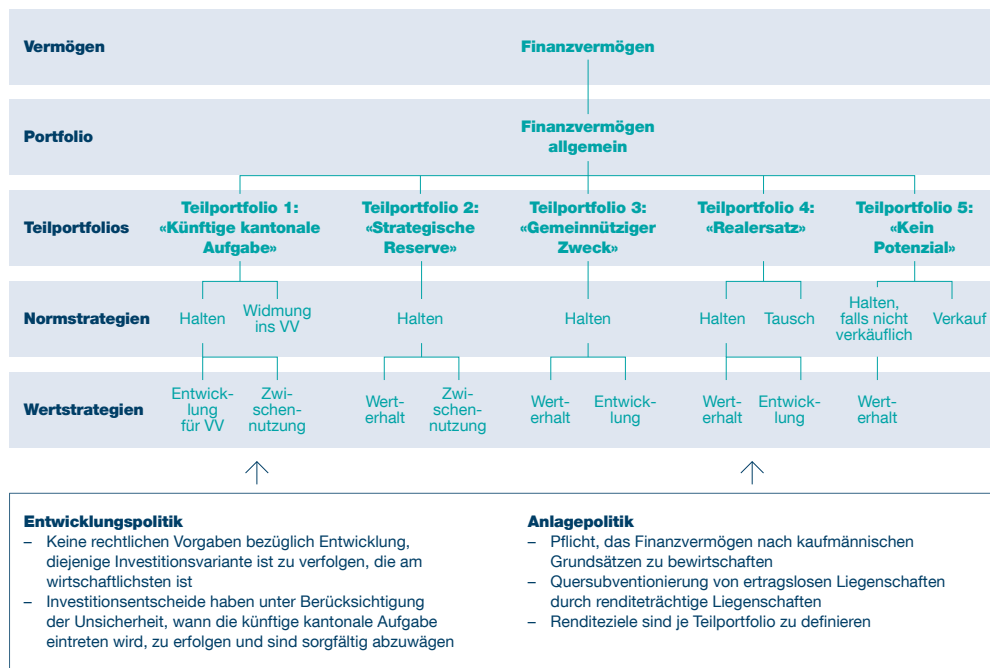
1 Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Rz. 2203 ff.

Die Portfoliostrategie bezeichnet Grundsätze der Erwerbs- und Veräusserungspolitik und Handlungsempfehlungen zur Investition oder Desinvestition für die Teilportfolios. **III Normstrategien**



Normstrategien; Erwerbs- und Veräusserungspolitik

In einem vierten Schritt wird die Entwicklungs- und Anlagepolitik bestimmt, und es werden **IV Wertstrategien** generelle Wertstrategien für die Teilportfolios vorgeschlagen.



Wertstrategien; Entwicklungs- und Anlagepolitik



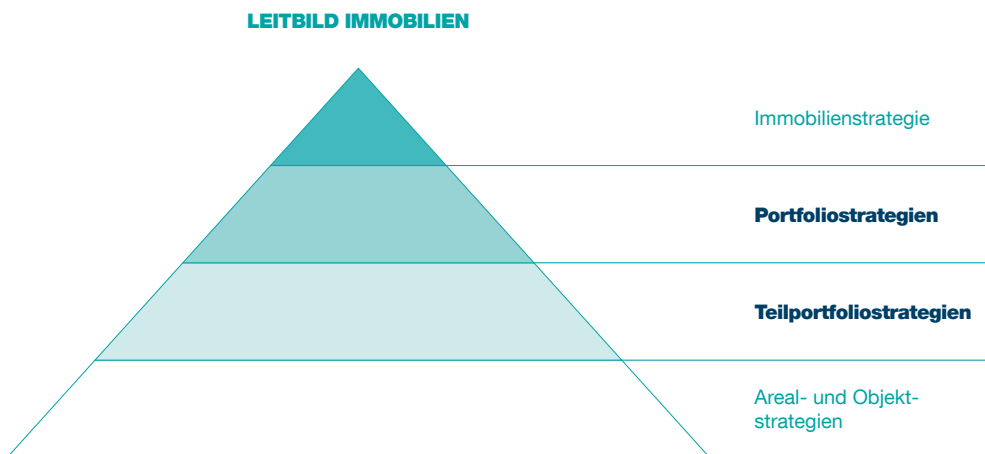
Schwanden, Affoltern am Albis

1. Einleitung

Der Kanton Zürich hält zur Erfüllung vielfältiger Aufgaben in öffentlichen Bereichen eines der grössten Immobilienportfolios der öffentlichen Hand in der Schweiz. Der Regierungsrat hat im November 2015 die Reorganisation des Immobilienmanagements beschlossen. Er strebt einen optimierten Einsatz der finanziellen Mittel und eine strategische Immobilien- und Investitionsplanung über das gesamte Portfolio an. Grundlage dafür bilden das Leitbild Immobilien (RRB Nr. 614/2017) sowie die Immobilienstrategie des Kantons Zürich (RRB Nr. 901/2017), welche die grundsätzliche strategische Steuerung für das Gesamtportfolio über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren festlegt. Sie ist seit 1. Januar 2018 in Kraft.

1.1. Auftrag und Zweck

Der Kanton hält Immobilien im Verwaltungsvermögen (VV) und Finanzvermögen (FV). Der **Auftrag** zur Erstellung der Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens leitet sich aus der Immobilienverordnung (vgl. § 11 ImV [LS 721.1]) und der Immobilienstrategie des Kantons Zürich (vgl. Kapitel 2.3. und 3.3.) ab. Auf der Grundlage der Immobilienstrategie und gemäss den gesetzlichen Bestimmungen sollen nach Bedarf Strategien pro Portfolio erarbeitet werden. Sie definieren spezifisch für ihren Geltungsbereich die strategischen Ziele, welche Massnahmen zu deren Erreichung umgesetzt und welche Mittel dafür benötigt werden.



**Die Strategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens:
Eine Strategie auf Portfolio- und Teilportfolioebene**

Die Strategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens ist eine Strategie auf Portfolioebene und legt zugleich die Strategien für ihre Teilportfolios fest. Sie dient als Leitfaden für die Erarbeitung von Areal- und Objektstrategien.

Zweck Die Portfoliostrategie schafft Transparenz und sorgt für ein einheitliches Verständnis. Sie legt dar, welche Liegenschaften dem Finanzvermögen zugeordnet werden können, wofür das Finanzvermögen im Rahmen der kantonalen Aufgabenerfüllung benötigt wird, und zeigt seine strategische Bedeutung auf. Sie analysiert das Portfolio, gliedert es in Teilportfolios, legt die Erwerbs- und Veräusserungspolitik fest und gibt Richtlinien für die Entwicklungs- und Anlagepolitik vor (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). Sie bezeichnet Norm- und Wertstrategien für die Teilportfolios. Die Portfoliostrategie dient als Grundlage für Entscheidungen des Portfoliomanagements und sorgt für Kontinuität bei der Umsetzung auf Areal- und Objektebene. Sie dient einem effektiven Umgang mit den Immobilien des Portfolios.

Betrachtungshorizont und Aktualisierung Die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens hat einen Betrachtungshorizont von 12 bis 30 Jahren. Zielsetzungen und Grundsätze haben ohne zwingenden Änderungsbedarf darüber hinaus Gültigkeit. Die Portfoliostrategie wird in Übereinstimmung mit § 7 ImV alle vier Jahre überprüft und auf die Überarbeitung übergeordneter Richtlinien abgestimmt. Sie kann an geänderte Rahmenbedingungen, die Legislaturziele sowie wirtschaftliche, ökologische, technologische und gesellschaftliche Entwicklungen angepasst werden.

1.2. Gegenstand und Vorgehen

Gegenstand Gegenstand der vorliegenden Portfoliostrategie bilden die Immobilien des allgemeinen Finanzvermögens im Eigentum des Kantons (Finanzvermögen ohne Strassenfonds). Sie haben zurzeit einen Buchwert von rund 1 Mrd. Franken.

Vorgehen Zuerst wird das Portfolio analysiert. Dabei wird betrachtet, welche Liegenschaften voraussichtlich ins Verwaltungsvermögen umgewidmet werden sollen. Das Portfolio wird nach Klasse und Objektarten gegliedert und die Attraktivität des Portfolios wird anhand seiner kritischen Erfolgsfaktoren untersucht. Anschliessend wird das heterogene Portfolio in Teilportfolios segmentiert. Dabei werden Liegenschaften, die über ähnliche Eigenschaften verfügen, gruppiert. Als Kriterien für die Gruppierung dienen die kritischen Erfolgsfaktoren. Die Erwerbs-, Veräusserungs-, Entwicklungs- und Anlagepolitik werden beschrieben, und für die Teilportfolios werden generelle Norm- und Wertstrategien festgelegt. Zum Schluss werden Massnahmen zur kontinuierlichen Steuerung des Portfolios bestimmt (Umsetzung der strategischen Ziele auf Areal- und Objektebene).

1.3. Zuständigkeit und Inkrafttreten

Erstellung und Umsetzung Das Immobilienamt erarbeitet die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens (vgl. § 11 ImV). Sie wird vom Regierungsrat festgesetzt. Die Erarbeitung, Umsetzung und Überwachung der Portfoliostrategie erfolgt unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.

Gültigkeit Die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens wurde vom Regierungsrat festgesetzt (RRB Nr. 175/2022).

2. Kontext und Grundlagen

2.1. Umfeld

Das Portfolio für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens ist durch verschiedene Einflussfaktoren geprägt. Die folgenden Aspekte bestimmen die Portfoliostrategie massgeblich (Aufzählung nicht abschliessend):

Nach Jahrzehnten der Stadtfucht wachsen die Städte und ihre Agglomeration seit der Jahrtausendwende, und das Wachstum hat sich in den letzten Jahren deutlich beschleunigt. Die Lage ist zum entscheidenden Faktor für Investitionen in Immobilien geworden. Für viele kantonale Immobilien sind die zentrale Lage (insbesondere in den Bezirken bzw. Regionen) und die Nähe zum öffentlichen Verkehr bedeutend (Makrolage). Zudem sind die umgebende Infrastruktur sowie Synergien mit bestehenden öffentlichen Nutzungen entscheidende Kriterien für die Attraktivität einer kantonalen Immobilie (Mikrolage).

Der Standort als entscheidender Faktor

Der Immobilienmarkt ist zurzeit durch tiefe Finanzierungskosten und mangelnde Anlagealternativen geprägt. Durch die grosse Nachfrage nach Immobilien ist die Fähigkeit einer schnellen Abwicklung des Kaufgeschäfts zu einer Grundvoraussetzung für den Zuschlag geworden. Was die Käufe betrifft, sprechen für den Zuschlag an den Kanton seine Bonität und Reputation, die langen politischen Prozesse schränken jedoch seine Möglichkeiten sehr stark ein. Eine Verkäuferin oder ein Verkäufer ist allenfalls bereit, auf einen Regierungsratsbeschluss zu warten. Liegenschaften, in die der Kanton bereits zu mehr als der Hälfte eingemietet ist, können aus finanzrechtlichen Gründen nur ins Verwaltungsvermögen erworben werden, und der Kantonsrat hat in diesem Fall über den Erwerb zu entscheiden. Da ein Kantonsratsentscheid bis zu einem Jahr bedarf und dessen Ausgang offen ist (sowie die Möglichkeit eines fakultativen Referendums besteht), sind die Chancen, auf dem freien Markt den Zuschlag zu erhalten, nicht gegeben.

Reaktionsfähigkeit am Markt

Das Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich soll gemäss Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes weiter zunehmen, wenn auch in schwächerem Masse. Bis 2040 wird mit einer Bevölkerungszahl von 1,8 Mio. gerechnet (derzeit mehr als 1,5 Mio.). Entsprechend steigt der Flächenbedarf für viele kantonale Aufgaben. Einerseits wird der Bedarf nach Schulraum massgeblich anwachsen, andererseits wächst der Bedarf aufgrund der alternden Bevölkerung im Gesundheitswesen. Das Bevölkerungs- und damit verbundene Mobilitätswachstum ist mittels Bereitstellung, Unterhalt und Entwicklung einer adäquaten Infrastruktur zu bewältigen. Dafür werden in den Jahren 2020–2023 rund 5 Mrd. Franken investiert.² Homeoffice, Desk Sharing und neue Arbeitswelten werden den Flächenbedarf der kantonalen Verwaltung beeinflussen. Auch in der Erwachsenenbildung dürfte der Einsatz digitaler Unterrichtsmethoden den Flächenbedarf drosseln.

Steigender Flächenbedarf für kantonale Zwecke

Die Ausdehnung von Gebäuden, Strassen und Freizeitanlagen hat in den letzten Jahrzehnten im Mittelland zulasten der landwirtschaftlichen Nutzflächen zugenommen. Mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 hat sich der Regierungsrat das Ziel gesetzt, raumwirksame Tätigkeiten aufeinander abzustimmen, Lebensräume attraktiv und vielfältig zu gestalten sowie den Boden haushälterisch zu nutzen. Grundlage dafür bildet einerseits die langfristige Raumentwicklungsstrategie (LaRES) des Kantons Zürich mit Zeithorizont bis ins Jahr 2050. Andererseits sollen gemäss Kapitel 1 des kantonalen Richtplans (festgesetzt mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014) 80% des Bevölkerungswachstums in den urbanen Handlungsräumen stattfinden. Im kantonalen Richtplan, Leitlinien für die Raumentwicklung im Kanton Zürich, werden die Schwerpunkte für die Raumplanung festgelegt. Er bestimmt eine Siedlungsentwicklung nach innen, eine Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf den öffentlichen Verkehr, die Schonung von zusammenhängenden naturnahen Räumen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit raumwirksamer Tätigkeiten und eine nachhaltige Entwicklung.

Konzentration der Entwicklung auf die urbanen Räume

² Vgl. Regierungsrat Stocker, Medienkonferenz zu den Legislaturzielen des Regierungsrates, 10. Juli 2019: <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2019/07/der-regierungsrat-legt-die-legislativziele-2019-2023-vor.html#:~:text=Die%20Digitalisierung%20nutzen%2C%20das%20Bev%C3%B6lkerungswachstum,ziele%20n%C3%A4chsten%20vier%20Jahre%20vor.,05.03.2021.>

2.2. Portfoliostruktur

Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsvermögen (VV) und Finanzvermögen (FV) ist in der Schweiz allgemein gebräuchlich. Ausschlaggebend für die Zuordnung zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen ist der Bezug zur öffentlichen Aufgabe. Zur Definition des Finanzvermögens bzw. zu seiner Abgrenzung zum Verwaltungsvermögen wird auf die detaillierten Ausführungen im Anhang (siehe Kapitel 8.1., Rechtliche Grundlagen) verwiesen. Das Immobilienportfolio des Kantons Zürich lässt sich wie folgt gliedern (vgl. §§ 1 und 3 ImV sowie Kapitel 2.3. Immobilienstrategie):

Portfolio

	1. Verwaltungsvermögen allgemein
	2. Verwaltungsvermögen Universität Zürich
VV	3. Natur- und Heimatschutzfonds (NHF)
	4. Sportfonds
	5. Sachen in Gemeingebrauch
	6. Finanzvermögen allgemein
FV	7. Strassenfonds

Portfoliostruktur

Verwaltungsvermögen Gemäss § 49 Abs. 2 CRG umfasst das Verwaltungsvermögen jene Vermögenswerte, die *unmittelbar* der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Finanzvermögen Das Finanzvermögen dient den öffentlichen Aufgaben nur *mittelbar* mit «seinem Vermögenswert und seinen Erträgen». ³ Die Vermögenswerte des Finanzvermögens können daher ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden (vgl. § 49 Abs. 2 CRG).

Das Finanzvermögen besteht aus dem allgemeinen Finanzvermögen sowie dem Strassenfonds. Letzterer umfasst die noch nicht oder nicht mehr für den Strassenbau benötigten Grundstücke.

3 Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Rz. 2203 ff.

3. Analyse des Portfolios

3.1. Umzuwidmende Liegenschaften

Die Definition nach § 49 Abs. 2 CRG und die hierzu spärliche Gerichtspraxis vermögen die Trennlinie zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen nicht immer klar festzulegen. In der Praxis ist es manchmal schwierig, zu beurteilen, ob eine Tätigkeit eine öffentliche Aufgabe ist oder bloss einem öffentlichen Interesse entspricht, das aber durch Private zu befriedigen ist. Für die Beurteilung ist entscheidend, ob die öffentliche Aufgabe im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden muss. Selbst wenn eine öffentliche Aufgabe zu bejahen ist, kann es wiederum fraglich sein, ob die konkrete Immobilie der Aufgabe unmittelbar (→ Verwaltungsvermögen) oder nur mittelbar (→ Finanzvermögen) dient. Alle Liegenschaften, die keine unmittelbare kantonale Aufgabe erfüllen und somit nicht Verwaltungsvermögen darstellen, fallen dem Finanzvermögen zu.

Die Analyse identifiziert als Erstes jene Liegenschaften des Portfolios, die voraussichtlich dem Verwaltungsvermögen zugeordnet und damit umzuwidmen sind. Bei unklarer Zweckbestimmung ist im Einzelfall (auf Areal- und Objektebene) eine Abwägung vorzunehmen.

Aus Portfoliosicht bedeutsam ist die Regelung der Zuordnung einerseits bei gemischt genutzten Liegenschaften, andererseits bei Schutzzobjekten, Kulturland und Wald.

3.1.1. Gemischt genutzte Liegenschaften

Einem Vermögen zugeordnet ist stets die ganze Immobilie (vgl. Kapitel 2.1.4. Immobilienhandbuch [IHB]). Bei gemischt genutzten Liegenschaften dienen aber nur einzelne Teile der öffentlichen Aufgabe. Werden einzelne Teile einer kantonalen Liegenschaft Dritten zur Verfügung gestellt, steht dies der Zuordnung zum Verwaltungsvermögen nicht entgegen (RRB Nr. 595/2018, Anhang 1, S. 21). Bei gleichzeitiger Nutzung für öffentliche wie auch für andere Zwecke erfolgt in der Regel die Zuordnung anhand des Anteils des Schwerpunktes des jeweiligen Zweckes (vgl. RRB Nr. 1855/2001). Bisher wurde, wenn dauerhaft mehr als die Hälfte der Nettogeschossfläche einer Liegenschaft für kantonale Aufgaben verwendet wurde, die Liegenschaft dem Verwaltungsvermögen zugewiesen (vgl. Kapitel 4.2.1. Controllinghandbuch [CHB]). Der Kanton hat aber auch Immobilien, bei denen abgrenzbare Flächen verschiedenen Vermögen zugeordnet werden (RRB Nr. 1125/2012).

In der Praxis erweist sich das Kriterium der Nettogeschossfläche als nicht konsistent: In den Mietverträgen, die über die Liegenschaften des Finanzvermögens geschlossen werden, ist jeweils die vermietete Fläche und nicht die Nettogeschossfläche ersichtlich. Deshalb ist bei der Ermittlung des Schwerpunktes grundsätzlich das Kriterium der vermieteten Fläche zu verwenden.

Im allgemeinen Finanzvermögen befinden sich wenige Immobilien, die ganz oder mehrheitlich kantonal genutzt werden.⁴ Unter diesen Objekten befinden sich auch solche, die von kantonalen Körperschaften genutzt werden, die nicht der ImV unterstehen. Die Zuständigkeit gemäss ImV ist kein Kriterium für die Zuordnung.

Die vermietete Fläche ist als Hinweis für die Zuordnung zu verstehen und befreit nicht von der Beurteilung des konkreten Einzelfalles. Eine kurzfristige Nutzung des Finanzvermögens für Verwaltungszwecke wie zwischenzeitliche Nutzungen oder Provisorien sind grundsätzlich möglich (vgl. BGE 123 I 78 E. 3c und 4b). Aufgrund kurzfristiger Änderungen von Nutzungsverhältnissen sollen keine Vermögensänderungen erfolgen. Eine Zuteilung zu einem anderen Vermögen erweist sich nur als sinnvoll, wenn diese dem langfristigen strategischen Zweck entspricht. Wird eine Liegenschaft zu einem betrachteten Zeitpunkt mehrheitlich kantonal genutzt, kann aus strategischer Sicht anstelle einer Umwidmung auch eine Nutzungsänderung umgesetzt werden. Der Entscheid ist im Einzelfall, auf Areal- und Objektebene, zu fällen.

3.1.2. Schutzobjekte, Kulturland und Wald

Schutzobjekte Welche Liegenschaften als Schutzobjekte gelten, ist einerseits in § 203 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) definiert, andererseits regelt die Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV, LS 702.11) die Massnahmen zur Schonung und zum Erhalt von Objekten des Natur-, Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes, von archäologischen Stätten sowie von Erholungsflächen.

Im Gegensatz zu vielen kantonalen Nutzungen (wie beispielsweise Bildungsreinrichtungen) wird die öffentliche Aufgabe bei Schutzobjekten nicht durch einen staatlichen Leistungsauftrag erfüllt. Für den Schutz der Objekte werden Bauvorschriften, planungsrechtliche Massnahmen sowie Verordnungen, Verfügungen und Verträge angeordnet (vgl. § 205 PBG und § 9 KNHV). Das öffentliche Interesse des Erhalts und der fachgerechten Pflege der Schutzobjekte kann somit im Regelfall auch durch Private erfüllt werden.

Gemäss § 49 Abs. 2 CRG ist eine Liegenschaft dem Finanzvermögen zuzuordnen, wenn sie ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden kann. In der Praxis ist deshalb die Frage relevant, ob eine Liegenschaft – im Einzelfall – im kantonalen Eigentum gehalten werden muss, um die Schutzaufgabe zu gewährleisten. Dies kann der Fall sein, wenn das Halten im Privateigentum nicht wirtschaftlich ist und die Liegenschaft demzufolge durch die Eigentümerin oder den Eigentümer nicht ordentlich gepflegt werden würde. Dies ist oft bei Kulturgütern (vgl. Definition im Anhang) wie Burgen, Schlössern, Kirchen usw. der Fall: Neben den hohen Kosten können bei diesen Bauten auch ideelle Gründe wie das bedeutende historische oder kulturelle Erbe für das Halten im kantonalen Eigentum sprechen, obwohl kein Zusammenhang zur öffentlichen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne besteht (vgl. Kriterien für die Qualifikation als Kulturgut gemäss IPSAS bzw. Kapitel 3.2.13.1.5. Handbuch für Rechnungslegung [HBR]). Übersteigen Anordnungen in unzumutbarer Weise die allgemeine Pflicht eines Eigentümers, sein Grundstück zu unterhalten, so ist die Betreuung sogar durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen (vgl. § 207 Abs. 2 PBG). Kulturgüter werden dem Verwaltungsvermögen zugeordnet (§ 12 Rechnungslegungsverordnung [RLV, LS 611.1]).

Der Kanton hat unter anderem für den Erwerb von Grundstücken bzw. zur Schaffung, Erhaltung, Erschliessung, Gestaltung oder Pflege von schützenswerten Landschafts- und Ortsbildern, von Natur- und Kulturobjekten sowie von Erholungsgebieten den Natur- und Heimatschutzfonds geschaffen (vgl. §§ 1 und 2 lit. a Natur- und Heimatschutzgesetz [LS 702.21]).

Laut Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (vgl. Urteil VB.2017.00266 E. 6.2) ist entscheidend, ob die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder das Anlageziel überwiegt (Kriterium für die Zuordnungspraxis bildet der Schwerpunkt des jeweiligen Zweckes).

Aufgrund dieser Erkenntnisse konnten im allgemeinen Finanzvermögen Flächen ausserhalb der Bauzone (darunter Naturschutzflächen, einzelne Naherholungsgebiete) und Kulturgüter eruiert werden, deren Zweckbestimmung genauer untersucht werden muss.⁵ Welche Liegenschaften ins Verwaltungsvermögen umgewidmet werden sollen (da ihr Schwerpunkt tatsächlich eine öffentliche Aufgabe ist), welche denkmalgeschützten Bauten als Tauschobjekte im Finanzvermögen verbleiben und welche Objekte verkauft werden können, ist in Rücksprache mit dem Amt für Raumentwicklung (ARE) und dem Amt für Landschaft und Natur (ALN) zu klären.

Kulturland Gemäss § 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LG, LS 910.1) fördert der Kanton die landwirtschaftliche Berufsbildung. Dafür hält er eine den Bedürfnissen entsprechende Zahl von landwirtschaftlichen Schulen, denen ein Gutsbetrieb angegliedert ist (§§ 2 und 3 LG). Diese sind dem Verwaltungsvermögen zugeordnet.

Im allgemeinen Finanzvermögen befindet sich viel Kulturland (knapp 300 Hektaren), dem keine kantonale Landwirtschaftsschule angegliedert ist.⁶ Es ist zu bestimmen, welche Landwirtschaftsflächen als Realersatz im allgemeinen Finanzvermögen (oder evtl. im Strassenfonds) verbleiben sollen und welche Liegenschaften veräussert werden können, sofern Letztere am Markt handelbar sind.

5 Stand: 3. Quartal 2021.
6 Stand: 3. Quartal 2021.

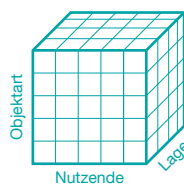
Der Staatswald, der Wald also, der vom Kanton gehalten und gepflegt wird, ist gemäss § 25 **Wald** Abs. 2 lit. g des Kantonalen Waldgesetzes (LS 921.1) vom Forstdienst zu unterhalten. Unter welchen Voraussetzungen Wald Staatswald ist und wann nicht, ist gesetzlich nicht genauer umschrieben. Im allgemeinen Finanzvermögen befinden sich wenige Waldflächen. Jene Waldflächen, die nicht dem Staatswald und damit dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden können, können an Dritte verkauft werden.

3.2. Gliederung nach Klasse und Objektarten

Die Immobilienstrategie des Kantons Zürich sieht eine Einteilung der Portfolios nach Klasse und Objekt vor (vgl. Kapitel 2.3. Immobilienstrategie). Die Klasse bezeichnet, ob ein Grundstück bebaut ist oder nicht und ob es sich in der Bauzone befindet oder nicht. Anschliessend werden die Liegenschaften nach Lage, Objektarten (OAG) und Nutzende gegliedert.

	Portfolio	Klasse	Objekt
VV	1. VV allgemein	Klassen 1.1–1.6	
	2. VV UZH	Klassen 2.1–2.6	
	3. Natur- und Heimatschutzfonds (NHF)	Klassen 3.1–3.6	
	4. Sportfonds	Klassen 4.1–4.6	
	5. Sachen in Gemeingebrauch	Klassen 5.1–5.6	
FV	6. FV allgemein	6.1	Bebaute Liegenschaften in Bauzone
		6.2	Unbebaute Liegenschaften in Bauzone
		6.3	Bebaute Liegenschaften ausserhalb Bauzone
		6.4	Unbebaute Liegenschaften ausserhalb Bauzone
		6.5	Baurechte
	7. Strassenfonds	Klassen 7.1–7.5	

Pro Portfolio und Klasse erfasst nach:



Gliederung der Portfolios nach Klasse und Objekt

Im Vergleich zum Verwaltungsvermögen besteht im Finanzvermögen keine Klasse «6.6 Anmiete». Die Klasse «6.5 Baurechte» wird geführt, da das Eigentum über das Grundstück beim Baurechtsgeber, also dem Kanton, verbleibt und das Gebäude nach Ablauf der Baurechtszeit dem Kanton anheimfällt. In die Klassen «6.1–6.4» werden sämtliche Liegenschaften eingeteilt, an denen der Kanton Eigentum an Grundstück und Gebäude besitzt (auch Stockwerkeigentum, Miteigentum oder Beteiligungen), wobei Alleineigentum die vorherrschende Eigentumsform darstellt. Dies entspricht der Immobilienstrategie des Kantons Zürich (vgl. RRB Nr. 901/2017), die für künftige Entwicklungen Alleineigentum an den Liegenschaften anstrebt.

Rund vier Fünftel der Grundstücksflächen im allgemeinen Finanzvermögen liegen ausserhalb der Bauzone, tragen heute aber nur zu rund 5% zum Wert des Portfolios bei. Im Gegensatz dazu sind die Liegenschaften in der Bauzone (einschliesslich Baurechten) für 95% des Wertes verantwortlich, umfassen aber nur rund ein Fünftel der Grundstücksfläche.⁷

7 Stand: 3. Quartal 2021.

Eine Flächenreserve für potenzielle Nutzungen besteht bei den unbebauten Liegenschaften in der Bauzone, die weniger als 10% der Grundstücksfläche des allgemeinen Finanzvermögens ausmachen. Den grössten Anteil Grundstücksfläche besitzt der Kanton in der Klasse der unbebauten Liegenschaften ausserhalb der Bauzone. Werden diese genauer betrachtet, fällt auf, dass davon rund 300 Hektaren Landwirtschaftsflächen sind.⁸

Analyse nach Objektarten Die bebauten Liegenschaften (ohne Baurechte) sind verschiedensten Objektarten (OAG) zugewiesen: «Wohnen», «Unterricht, Bildung und Forschung», «Industrie, Handel und Verwaltung», «Land- und Forstwirtschaft», «Fürsorge und Gesundheit», «Kultur», «Restauration und Hotellerie» und «Verkehr (Garagen)». Gemischt genutzte Liegenschaften wurden anhand ihres Schwerpunktes einer Objektart zugeteilt. Die Objektarten «Wohnen» sowie «Industrie, Handel und Verwaltung» nehmen mit je rund 45% den höchsten Anteil am Verkehrswert ein.⁹

3.3. Analyse anhand kritischer Erfolgsfaktoren

Kritische Erfolgsfaktoren sind Eigenschaften, die das Erreichen der strategischen Ziele des Portfolios ermöglichen. Für das allgemeine Finanzvermögen können vier kritische Erfolgsfaktoren identifiziert werden, welche die Attraktivität des Portfolios massgebend bestimmen:

1. **Eignung/Verfügbarkeit für kantonale Aufgaben**
2. **Wertschöpfung**
3. **Marktfähigkeit**
4. **Lage**

Da das Portfolio sehr heterogen ist, haben die kritischen Erfolgsfaktoren für die Teilportfolios eine unterschiedliche Bedeutung.

3.3.1. Eignung/Verfügbarkeit für kantonale Aufgaben

Im Portfolio befinden sich idealerweise nur Immobilien, die sich für eine kantonale Aufgabenerfüllung eignen oder sich zu bestehenden kantonalen Nutzungen arrondieren lassen (Nutzung von Synergien). Für viele öffentliche Aufgaben (wie beispielsweise Bildungsbauten, Bauten für den Strafvollzug usw.) eignen sich vor allem Grundstücke, die sich bereits in der Bauzone befinden.

Liegenschaften in der Bauzone Ob eine Liegenschaft für die künftige kantonale Aufgabenerfüllung geeignet ist, wird massgeblich durch die Grösse des Areals bzw. des Grundstücks und die darauf realisierbare Baumasse bestimmt. Die realisierbare Baumasse ist von der Bau- und Zonenordnung abhängig und kann nur im Einzelfall, auf Areal- und Objektebene, ermittelt werden. Zudem haben die verschiedenen kantonalen Nutzungen unterschiedliche optimale Grössen. Die Grenzlinie, wann eine Liegenschaft die kritische Grösse für kantonale Zwecke erreicht, ist demnach schwierig zu ziehen. Aus Erfahrung kann jedoch gesagt werden, dass Parzellen mit einer kleineren Fläche als rund 1000 m² für kantonale Aufgaben ausser Betracht fallen, wenn sie nicht mit anderen Parzellen zu einem Areal zusammengefasst werden können. Im allgemeinen Finanzvermögen befinden sich nur wenige kleine Grundstücke, die sich nicht arrondieren lassen.

Rund ein Fünftel der für kantonale Aufgaben voraussichtlich geeigneten Grundstücke in der Bauzone befindet sich in der Zone für öffentliche Bauten und ist ohne Umzonung sofort verfügbar. Rund ein Viertel der Liegenschaften befindet sich in der Wohnzone.¹⁰ Ohne Umzonung oder die Erarbeitung von Planungsinstrumenten (beispielsweise von Gestaltungsplänen) können darauf kaum kantonalen Aufgaben realisiert werden. In restlichen Zonen (wie beispielsweise Kernzonen) können gewisse kantonale Aufgaben sofort realisiert werden, andere nicht.

Baurechte Baurechte, die an den Kanton zurückfallen, können kantonalen Aufgaben gewidmet werden, falls dies aufgrund der baurechtlichen Zone möglich ist. Es wurden die Restlaufzeiten der abgeschlossenen Baurechte untersucht. Jene Baurechtsliegenschaften, die innert zehn Jahren an den Kanton heimfallen, befinden sich alle in der Wohn- oder Industriezone und werden für kantonale Aufgaben ohne Umzonung kaum verwendet werden können. Nur wenige Baurechtsgrundstücke sind in der Zone für öffentliche Bauten und werden sicherlich künftig für den Kanton sofort nutzbar sein. Sie fallen innert 10 bis 50 Jahren an den Kanton zurück.¹¹

8 Stand: 3. Quartal 2021.

9 Stand: 3. Quartal 2021.

10 Stand: 3. Quartal 2021.

11 Stand: 3. Quartal 2021.

3.3.2. Wertschöpfung

Die Wirtschaftlichkeit ist nicht für alle noch zu bildenden Teilportfolios von gleicher Bedeutung. Bei Liegenschaften, die für eine künftige Nutzung durch den Kanton bereits bestimmt sind, ist die Rendite nicht von Bedeutung, sondern der künftige Nutzwert. Im Vordergrund steht bei diesen Liegenschaften die Verminderung der mit dem Halten verbundenen Kosten. Denn diese Liegenschaften verursachen hohe Kosten in Form von Projektierungskrediten, Kosten für Zwischennutzungen und Instandstellungen, die vor der Widmung ins Verwaltungsvermögen im Finanzvermögen anfallen.

Bebaute Liegenschaften, die längerfristig nicht für die kantonale Aufgabe benötigt oder als Realersatz gehalten werden, sollten jedoch wirtschaftlich sein. Bestehende Wertschöpfungspotenziale sind grundsätzlich zu realisieren.

Es wurde nur die Wirtschaftlichkeit der Wohnliegenschaften (OAG 1.1.) sowie der Industrie-, Handels- und Verwaltungsbauten (OAG 1.3.) betrachtet, die erst mittelfristig für kantonale Aufgaben benötigt oder als Tauschobjekte im Portfolio gehalten werden (ausser Objekten, die schon für eine Widmung ins Verwaltungsvermögen bestimmt sind).

Die durchschnittliche Bruttorendite (Marktsicht¹²) der Wohnliegenschaften liegt leicht unter der Bruttoanfangsrendite¹³ des Schweizerischen Immobilienschätzerverbandes (SIV)¹⁴. Die durchschnittliche Bruttorendite jener Büro- und Verwaltungsbauten, die nicht kurzfristig für kantonale Aufgaben benötigt werden, liegt in Relation zum Median des SIV leicht über dem Marktniveau.

Bei der Berechnung aus Marktsicht bleiben die fälligen Investitionen unberücksichtigt. Der Kanton verfügt im allgemeinen Finanzvermögen tatsächlich über zahlreiche Liegenschaften älteren Baujahres, die nicht mehr den heutigen Ansprüchen genügen und hohe Instandsetzungsrückstände aufweisen. Die Investitionen, die getätigt werden müssen, werden die Rendite negativ beeinflussen.

3.3.3. Marktfähigkeit

In denjenigen Teilportfolios, die nicht dem künftigen kantonalen Zweck dienen, sollten sich nur Objekte befinden, die am Markt veräussert oder getauscht werden können.

Parzellen, die über weniger als rund 300 m² Grundstücksfläche verfügen, sind meist Restparzellen. Sie können unter Umständen zu Arrondierungszwecken an die Eigentümerinnen oder Eigentümer von Nachbarparzellen veräussert werden. Je nach Interessenlage wird dabei kein üblicher Baulandpreis zu erzielen sein. Für Einfamilienhäuser hingegen besteht je nach Lage eine grosse Nachfrage. Im allgemeinen Finanzvermögen befinden sich derzeit nur wenige kleine Parzellen.

Vor allem Liegenschaften ausserhalb der Bauzone können eine geringe Marktfähigkeit aufweisen. Während Kulturland in der Regel gut verkauft werden kann, sind Waldflächen sowie Flächen in der Freihalte-, Erholungs- und Reservezone aufgrund ihrer geringen oder fehlenden Wirtschaftlichkeit schwierig oder überhaupt nicht verkäuflich. Sie entsprechen rund einem Fünftel der Grundstücksflächen des allgemeinen Finanzvermögens.¹⁵

12 Mieteinnahmen geteilt durch den Verkehrswert gemäss Neubewertung 2020.

13 Mieteinnahmen geteilt durch den Kaufpreis.

14 SIV, Marktreport 2. Semester 2020.

15 Stand: 3. Quartal 2021.

3.3.4. Lage

Die Lage bestimmt massgeblich die Attraktivität einer Immobilie. Aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Aufgaben gelten nicht für alle Nutzungen die gleichen Lagekriterien. Nutzungen wie Werkhöfe, Bauten des Justizvollzugs, Landwirtschaftsbetriebe, Naturschutzobjekte oder Reserve- und Tauschobjekte für Strassen- und Wasserbauprojekte sowie Naturschutzprojekte sind in dezentralen Lagen bereitzustellen. Für die meisten anderen Nutzungen wie Kantonsschulen oder Spitäler bedarf es in der Regel einer gut erschlossenen Lage, damit diese im Einzugsgebiet der Nutzenden liegen.

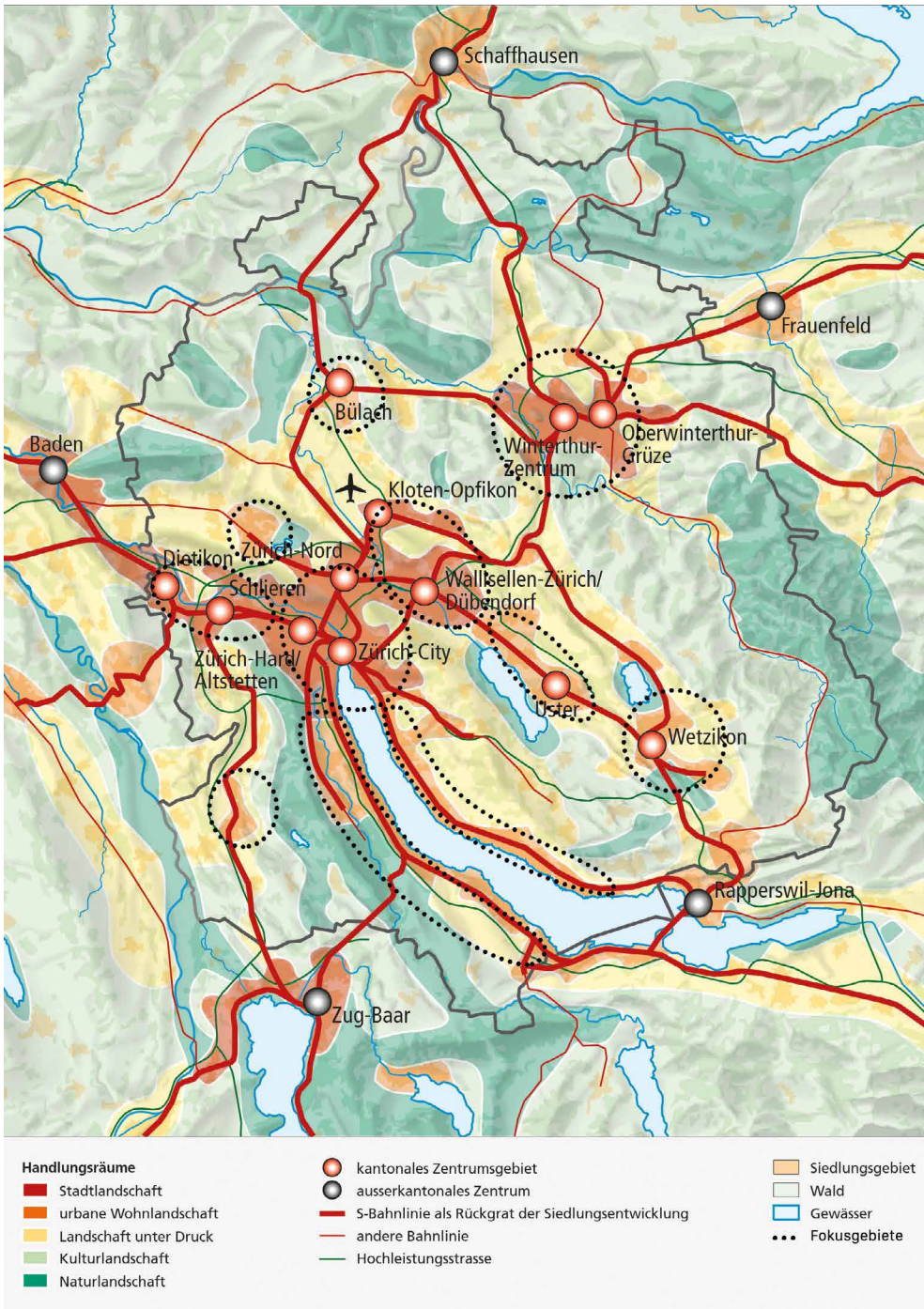
Flächenbedarf Die meisten kantonalen Nutzungen sind traditionellerweise nach Bezirk organisiert. Bevölkerungsreichster Bezirk ist heute Zürich, gefolgt von Winterthur und Bülach. Der Bezirk Andelfingen zählt am wenigsten Einwohnerinnen und Einwohner. Laut Prognose des Statistischen Amtes soll der Bezirk Dietikon bis 2040 am stärksten wachsen (+ 30%), die Bezirke Affoltern, Andelfingen, Bülach und Zürich am geringsten (+ 19%).

Für die verschiedenen kantonalen Nutzungen ist nicht alleine das Bevölkerungswachstum relevant, sondern weitere Faktoren (wie Wachstum der Schülerzahlen, der Wirtschaftstätigkeit usw.). Die Analyse kann nur eine tendenzielle Aussage zum künftigen kantonalen Bedarf machen. Zur Eruiierung des konkreten Bedarfs ist eine individuelle Betrachtung der kantonalen Nutzenden und von deren Leistungsentwicklung gemäss nutzungsspezifischer Bedarfsplanungen (vgl. § 9 ImV) sowie immobilienpezifischer Strategien (vgl. § 11 ImV) erforderlich.

In einigen Gebieten, insbesondere im Glattal, sind die boomenden Gemeinden heute zu einem Ballungsraum angewachsen, der sich über mehrere Bezirke erstreckt. Aus dieser Entwicklung entstehen Bestrebungen, die seit 200 Jahren bestehenden Bezirksgrenzen durch Regionen abzulösen.¹⁶ Gewisse kantonale Nutzungen streben heute bereits eine Regionalisierung ihrer Aufgaben an.

Der kantonale Richtplan trägt mit der Bezeichnung von Handlungsräumen den bestehenden Realitäten Rechnung und zeigt die angestrebte Raumordnung im Kanton Zürich auf. Er unterscheidet zwischen fünf Handlungsräumen: der Stadtlandschaft, der urbanen Wohnlandschaft, der Landschaft unter Druck, der Kultur- und der Naturlandschaft. Eine Schlüsselrolle übernehmen dabei die Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften, auf die künftig mindestens 80% des Bevölkerungswachstums entfallen sollen. Über eine überdurchschnittliche Nutzungsdichte und eine hohe Entwicklungsdynamik zeichnen sich die vier Stadtlandschaften Zürich, Winterthur, Glattal und Limmattal aus. Urbane Wohnlandschaften, die einen hohen Grad an Urbanität besitzen, sind an den Ufern des Zürichsees, in Teilen des Zürcher Oberlandes sowie im direkten Umfeld von Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion wie Uster, Wetzikon, Regensdorf, Bülach und Affoltern am Albis zu finden. Die vier Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften bilden die sogenannten Fokusgebiete der vorliegenden Portfoliostrategie, in denen Landreserven des allgemeinen Finanzvermögens zu erhalten und zu sichern sind.

16 Vgl. Neue Zürcher Zeitung, Grössere Regionen statt Bezirke: Von den Zürcher Gemeindepräsidenten kommt ein wichtiger Anstoss zur rechten Zeit: <https://www.nzz.ch/meinung/die-bildung-von-regionen-gibt-einen-wichtigen-anstoss-zur-rechten-zeit-ld.1544047?reduced=true>; 05.03.2021.

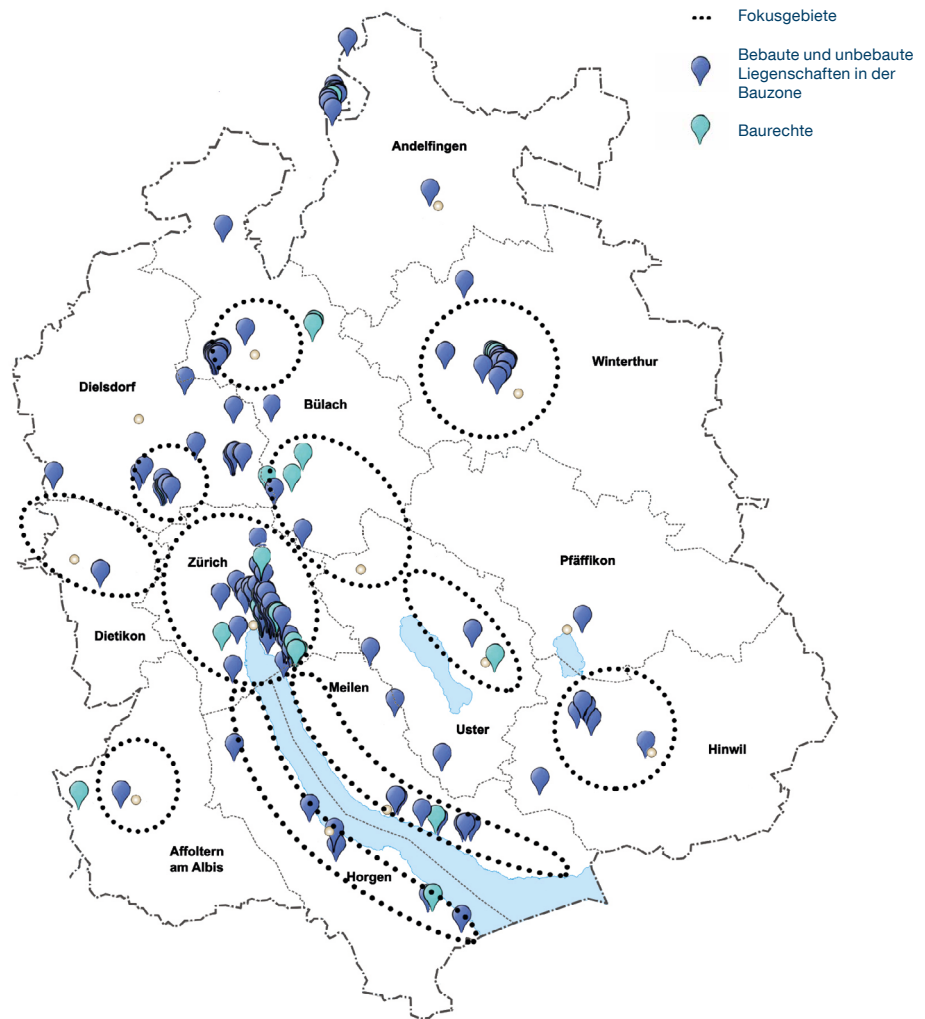


Handlungsräume gemäss kantonalem Richtplan und Fokusgebiete der Portfoliostrategie

Aus diesem Grund wurde der Flächenbestand der Liegenschaften in der Bauzone (einschliesslich Baurechten) räumlich verortet. Es wurden nur Grundstücke in der Bauzone betrachtet, die voraussichtlich für kantonale Aufgaben geeignet sind. Grundstücke, die über weniger als 1000 m² Fläche verfügen und sich nicht zu bestehenden Grundstücken arrondieren lassen, blieben in der Analyse unberücksichtigt.

Flächenbestand

Nur wenige Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens befinden sich in den Fokusgebieten Limmattal und Glattal, dafür einige in dezentralen Gebieten der Bezirke Andelfingen, Dielsdorf und anderen.¹⁷



Fokusgebiete der Portfoliostrategie und Liegenschaften in der Bauzone (Stand: 3. Quartal 2021)

Ausgleich der Diskrepanzen

Die Gegenüberstellung des Liegenschaftsbestands in der Bauzone mit den Fokusgebieten der Portfoliostrategie zeigt Diskrepanzen auf. Um die kantonale Aufgabenerfüllung in den Fokusgebieten bzw. den urbanen Handlungsräumen zu gewährleisten, können dort strategische vorsorgliche Landkäufe geprüft werden. Ausserhalb der Fokusgebiete sind Veräusserungen anzustreben.

Einen weiteren Hinweis darauf, wo Liegenschaften erworben werden könnten, gibt die Anzahl der gegenwärtig angemieteten Flächen. Dabei ist aber zu beachten, dass diese den heutigen und nicht den künftigen Bedarf widerspiegeln. Rund 45% der angemieteten Nutzflächen befinden sich in der Stadt Zürich, rund 25% im Bezirk Winterthur. Auf dem dritten Platz folgt der Bezirk Horgen mit 10%.¹⁸ Die Nutzflächen in diesen Bezirken sind zu einem grossen Teil durch den Bedarf der Bildungsdirektion begründet. Im Rahmen der Überprüfung von Anmieten (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie) können Käufe zur Reduktion von Drittmieten untersucht werden. Damit können kantonale Nutzungen effizient arrondiert werden.

Mit dieser Analyse wird der Auftrag aus der Immobilienstrategie des Kantons Zürich (vgl. Kapitel 3.4.), die Flächen- und Baulandstrategie des Kantons von 2012 zu aktualisieren, erfüllt. Die zu erhaltenden und zu sichernden Landreserven sind individuell mit den kantonalen Nutzenden mittels nutzungsspezifischer Bedarfsplanungen (vgl. § 9 ImV) sowie immobilien-spezifischer Strategien (vgl. § 11 ImV) zu konkretisieren.

4. Bildung von Teilportfolios

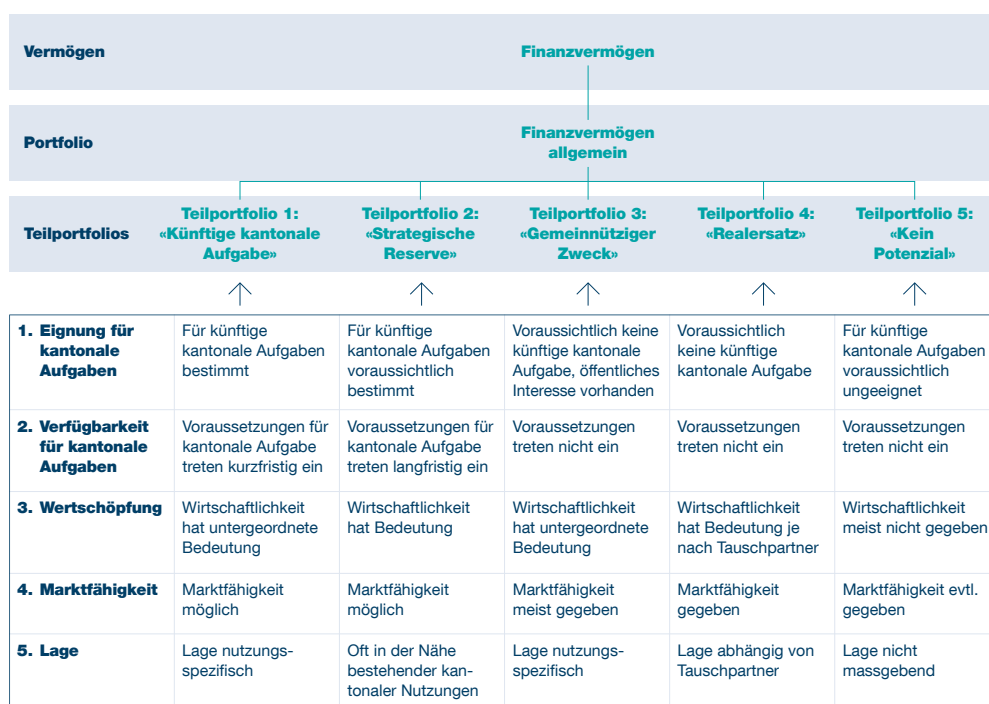
Da die Zusammensetzung des Portfolios des allgemeinen Finanzvermögens äusserst heterogen ist, werden schrittweise Unterkategorien gebildet. Dabei werden Liegenschaften gruppiert, die über möglichst ähnliche Eigenschaften verfügen (Bildung von Teilportfolios). Bevor dies geschehen kann, müssen in einem ersten Schritt jene Liegenschaften aussortiert werden, die gemäss Kapitel 3.1. zum Verwaltungsvermögen gehören.

Gemäss RRB Nr. 1037/2006 werden Liegenschaften des Finanzvermögens für den vorsorglichen Landerwerb, eine künftige Aufgabenerfüllung, den Landtausch (Realersatz) oder als Kapitalanlage benötigt. Das Handbuch für Rechnungslegung (vgl. Kapitel 3.2.13.6.1. und 7.1.) bezeichnet folgende Liegenschaften als dem Finanzvermögen zugehörig:

- Grundstücke im Zusammenhang mit vorsorglichem Erwerb, die später möglicherweise zur Erbringung von öffentlichen Aufgaben genutzt werden oder als möglichen Realersatz dienen, da sie gegenwärtig keine bestimmte künftige Nutzung aufweisen
- Wirtschaftlich nicht nutzbare Grundstücke (zum Beispiel Restparzellen)
- Zum Verkauf bestimmte Grundstücke
- Sonstige Grundstücke zur Kapitalanlage, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen

4.1. Kriterien für die Bildung der Teilportfolios

Nach Massgabe dieser Grundlagen sowie anhand der kritischen Erfolgsfaktoren (siehe Kapitel 3.3.) werden fünf Teilportfolios gebildet.



Die kritischen Erfolgsfaktoren als Kriterien für die Bildung der Teilportfolios

4.2. Beschreibung der Teilportfolios

Teilportfolio 1: 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 finanzkompetente Organ (Regierungsrat, Kantonsrat) – zeitnah erfolgen soll. Die planungsrechtlichen Grundlagen sind meist erfüllt, eine Objektstrategie ist vorhanden. Die Projektierung für einen Bau oder Umbau ist vielleicht schon initiiert worden. Die Absicht, eine Liegenschaft für kantonale Aufgaben zu nutzen, wird oft mittels eines sogenannten Konzept-RRB festgelegt. Die Lage der Liegenschaften ist nutzungsspezifisch.

Teilportfolio 2: Dieses Teilportfolio dient wie das Teilportfolio «Künftige kantonale Aufgabe» späteren öffentlichen Aufgaben. Der Unterschied liegt in der weniger ausgeprägten Konkretisierung des mutmasslichen späteren Verwendungszweckes. Das Teilportfolio gewährleistet, dass der Anteil an Eigentum für strategisch relevante Aufgaben langfristig erhöht sowie langfristige Handlungsspielräume ermöglicht werden können (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). 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 diese vermietet oder im Baurecht abgegeben werden (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). Baurechtsvergaben erfolgen in der Praxis oft an Institutionen, die einen Dienst zum Wohle der Allgemeinheit erbringen und im kantonalen Interesse liegen. Mit dem Baurechtszins bzw. dem Mietertrag tragen die Liegenschaften in diesem Teilportfolio massgeblich zum Wert und Ertrag des Portfolios bei. 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: Es gibt gemeinnützige Zwecke, die zwar nicht unter die Aufgaben des Kantons fallen, an deren Erfüllung aber ein öffentliches Interesse besteht. Der Kanton kann diese Zwecke fördern, indem er eigene Immobilien zur Verfügung stellt. Immobilien in diesem Teilportfolio werden nicht als strategische Reserve gehalten, da sie vielleicht 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.

Gewisse Immobilien 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 (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). 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. Sie verbleiben bis zum Vollzug eines Tauschgeschäfts beim Kanton. In diesem Teilportfolio befinden sich viele Wohnliegenschaften, Gewerbebauten, Restaurationsbetriebe usw., die massgeblich zum Wert und Ertrag des Portfolios beitragen. Auch sind in diesem Portfolio 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). Die Lage der Tauschobjekte bestimmt sich nach der Präferenz der Tauschpartner.

**Teilportfolio 4:
«Realersatz»**

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 (zum Beispiel Einfamilien- oder kleine Mehrfamilienhäuser). Im schlechtesten Fall verbleiben in diesem Teilportfolio auf unbestimmte Zeit Liegenschaften, die nicht am Markt veräussert werden können (Sammelbecken).

**Teilportfolio 5:
«Kein Potenzial»**

5. Normstrategien

Normstrategien geben eine übergeordnete Handlungsempfehlung vor, sie liefern Aussagen über den Ressourceneinsatz. Grundsätzlich werden drei Normstrategien unterschieden:

Investition: Kauf, Tausch oder Entwidmung

Halten: bis zum Verkauf, Tausch oder zur Umwidmung

Desinvestition: Verkauf, Tausch oder Widmung

Den Rahmen für die Normstrategien je Teilportfolio bilden die Erwerbs- und Veräusserungspolitik des Kantons.

5.1. Erwerbspolitik

Erwerbsobjekte Betriebliche und bauliche Optimierungen im Bestand werden dem Kauf neuer Liegenschaften vorgezogen, um eine Zentralisierung in eigenen Objekten zu ermöglichen (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). Sofern sich ein konkreter Bedarf für den Kanton abschätzen lässt, kann der Kanton Liegenschaften ins allgemeine Finanzvermögen erwerben, um künftige öffentliche Aufgaben zu erfüllen (Teilportfolio 1 «Künftige kantonale Aufgabe» und Teilportfolio 2 «Strategische Reserve»). Umgekehrt werden rein vorsorgliche Landkäufe ohne konkretisierte Nutzungsabsicht wie bis anhin nicht getätigt (vgl. RRB Nr. 1037/2006). Wenn der konkrete Bedarf angemeldet wird, ist der Erwerb in kurzer Frist oft schwierig, da unter Umständen gerade kein geeignetes Objekt auf dem Markt ist, oder es müsste aufgrund der Dringlichkeit allenfalls ein überhöhter Preis bezahlt werden. Die Ausübung des Enteignungsrechts steht dem Kanton zudem nur bei Vorliegen der restriktiven rechtlichen Voraussetzungen zur Verfügung. Ist eine Nutzungsabsicht abschätzbar, kann ein vorsorglicher Landerwerb dem Kanton Handlungsspielraum ermöglichen.

Die Lage des Objekts sowie die Eignung der Immobilie für öffentliche Aufgaben sind die wichtigsten Kriterien für den Erwerb ins allgemeine Finanzvermögen. Gemäss RRB Nr. 1037/2006 besteht kein Bedarf an Liegenschaften als reine Kapitalanlage, wenn der Kanton keine Überschussliquidität anzulegen hat. Deshalb wird im Kapitel 4.2.1. des CHB angewiesen, der Kanton solle keine Grundstücke zur Kapitalanlage erwerben.

Der Erwerb von Landwirtschaftsland durch den Kanton Zürich ist aufgrund des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) nur eingeschränkt möglich und grundsätzlich bewilligungspflichtig. Die Bewilligung erfolgt, wenn das Land nach Plänen des Raumplanungsrechts für die öffentliche Aufgabe benötigt wird oder als Realersatz für ein solches Vorhaben dient. Landwirtschaftsflächen müssen nur über das Grundeigentum gesichert werden, wo keine anderen Sicherungsinstrumente wie Gesetze und Verordnungen oder Verfügungen angewendet werden können (vgl. Flächenstrategie ausserhalb des Siedlungsgebietes).

Erwerbsprozess Werden Immobilien erworben und lässt sich eine kantonale Aufgabe abschätzen, sind sie dem Finanzvermögen zuzuordnen (vorsorglicher Landerwerb). Sie stellen eine Anlage dar und solche Käufe werden vom Regierungsrat bewilligt (vgl. § 58 CRG). Wird das Grundstück später für öffentliche Zwecke verwendet, muss der Übertrag vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen als Ausgabe bewilligt werden (vgl. § 34 CRG).

In der Praxis ergeben sich Probleme beim Erwerb von Immobilien, in die der Kanton bereits zu mehr als der Hälfte eingemietet ist (gemischt genutzte Liegenschaften, vgl. Kapitel 3.1.1.). Greift die Regelung der Zuordnung anhand des Schwerpunktes, so kann die Liegenschaft aus finanzrechtlichen Gründen nur ins Verwaltungsvermögen erworben werden und der Kantonsrat hat über den Erwerb zu entscheiden (vgl. § 34 CRG). Namentlich mit Blick auf den erheblichen Zeitbedarf sind die Chancen des Kantons, den Zuschlag zu erhalten, gering. Kaum eine Käuferin oder ein Käufer ist bereit, sich den politischen Unwägbarkeiten auszusetzen oder längere Zeit darauf zu warten, bis ein Kaufvertrag rechtsverbindlich wird. Somit wurden in der Vergangenheit und werden auch in Zukunft strategisch sinnvolle und für die öffentliche Aufgabe benötigte Käufe verunmöglicht. Die finanzrechtliche Kompetenzordnung erschwert somit die Umsetzung des in der Immobilienstrategie festgeschriebenen Grundsatzes, strategisch relevante, spezifische und dauerhafte kantonale Nutzungen vorrangig in eigenen Liegenschaften zu erfüllen (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie).

Der Regierungsrat hat mit seinem Beschluss (vgl. RRB Nr. 903/2019) Kenntnis davon genommen, dass beim Erwerb von Liegenschaften, in die der Kanton bereits mehr als zur Hälfte eingemietet ist, die kantonale Immobilienstrategie stark erschwert wird. Der Kanton benötigt aus übergeordneten Interessen entsprechende Flexibilität. Um den Anteil Eigentum für strategisch relevante Aufgaben langfristig erhöhen zu können, hat das Immobilienamt zu prüfen, wie die eingeschränkte Handlungs- und Marktfähigkeit verbessert werden kann.

5.2. Veräusserungspolitik

Seit den Neunzigerjahren verfolgt der Regierungsrat die Politik, Liegenschaften des Finanzvermögens zu verkaufen, wenn für sie künftig keine Verwendung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für Tauschgeschäfte besteht (vgl. RRB Nr. 1037/2006). Weiter ist der Kanton bestrebt, unwirtschaftliche Restparzellen zu veräussern. In letzterem Falle bemisst sich der Verkaufspreis aufgrund dieser Beschränkungen. Dabei kann durch die Vermeidung künftiger Unterhaltskosten für unattraktive Restflächen auch ein Verkauf zu moderaten Preisen durchaus vorteilhaft sein. Auch sind jene landwirtschaftlichen Grundstücke, die in der Vergangenheit ausserhalb des Siedlungsgebietes erworben wurden und künftig keinem konkreten Zweck (öffentliche Aufgabe oder Realersatz für solche Zwecke) mehr dienen, zu verkaufen. Ausgenommen sind jene Flächen, die aus gemeinnützigen Zwecken (Teilportfolio 3) gehalten werden.

Verkaufsobjekte

Liegenschaften des Finanzvermögens sind zum Verkehrswert an Dritte zu veräussern (vgl. § 56 Abs. 3 CRG). Neben dieser finanzrechtlichen Vorgabe ist der Kanton zudem an die in der Bundes- und Kantonsverfassung verankerten Grundwerte gebunden, namentlich an die Wirtschaftsfreiheit, die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot und die Verfahrensgarantien. Aufgrund dieser Vorgaben haben Veräusserungen von Liegenschaften grundsätzlich mittels öffentlicher Ausschreibung zu erfolgen. Dadurch wird allen Interessentinnen und Interessenten ermöglicht, ein Angebot abzugeben. Darüber hinaus bietet eine Ausschreibung die grösstmögliche Gewähr der Veräusserung zum Verkehrs- bzw. Marktwert, der gemäss § 56 Abs. 3 CRG grundsätzlich zu erzielen ist (vgl. RRB Nrn. 704/2016 und 846/2018).

Verkaufsprozess

Bei landwirtschaftlichen Parzellen verhält es sich so, dass diese bisher in der Regel nicht veräussert, sondern seit Jahrzehnten gehalten wurden. Auch zu Realersatzzwecken wurden die Landwirtschaftsgrundstücke nur selten verwendet. Am ehesten werden Tauschgeschäfte mit Landwirtschaftsland im Interesse des Naturschutzes benötigt, da hierfür (anders als für Strassen- und Wasserbauprojekte) keine Enteignungsverfahren durchgeführt werden. Damit künftig auch nicht mehr benötigte Landwirtschaftsparzellen veräussert werden können, ist ein geeigneter Verkaufsprozess mit monetären und qualitativen Zuschlagskriterien zu erarbeiten. Dies deshalb, da ein Verkauf nur über den Preis aufgrund der staatlichen Deckelung im Bäuerlichen Bodenrecht (BGBB) nicht durchgeführt werden kann.

Einerseits besteht ein öffentliches Interesse an einem haushälterischen Umgang mit den anvertrauten Mitteln, weshalb ein marktgerechter Ertrag anzustreben ist. Andererseits kann der Kanton, sofern ein öffentliches Interesse überwiegt, im Rahmen seines Ermessens zugunsten der Käuferin oder des Käufers einen niedrigeren Wert ansetzen (vgl. § 56 Abs. 3 CRG). Welches öffentliche Interesse bei einem Geschäft überwiegt, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände zu beurteilen (vgl. RRB Nr. 928/2011). Diesfalls kann es sich jedoch um einen Einnahmenverzicht handeln, der finanzrechtlich als Ausgabe zu qualifizieren ist, was wiederum einer gesetzlichen Grundlage bedarf (§ 35 CRG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 lit. e Finanzcontrollingverordnung [FCV, LS 611.2]).

Den Standortgemeinden wird bei Verkäufen unter qualifizierten Voraussetzungen die Möglichkeit zum Erwerb angeboten. Indem bei Verkäufen an Gemeinden auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet wird, stehen diese Geschäfte grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zu den verfassungsmässigen Grundsätzen. Aufgrund der Kantonsverfassung besteht aber das Gebot, dass der Kanton bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit den Gemeinden zusammenarbeitet, mögliche Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden berücksichtigt und die Gemeinden rechtzeitig anhört. Aufgrund dieser gesetzlichen Grundlagen kann auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden, der Verkauf hat aber zum Verkehrswert zu erfolgen. Zudem wird dem Kanton im Kaufvertrag ein Gewinnanteilsrecht für den Fall eines Weiterverkaufs eingeräumt (vgl. RRB Nr. 704/2016). Ein mit dem Kauf verfolgtes öffentliches Interesse der Gemeinde muss ersichtlich sein, das heisst, die kommunale Behörde wird um schriftliche Bekanntgabe ihrer mit einem Erwerb verfolgten Absichten ersucht.

Folgende Voraussetzungen müssen laut RRB Nr. 704/2016 kumulativ erfüllt sein:

1. Erfüllung öffentlicher Aufgaben: Rein strategisch motivierte Käufe, ohne konkrete und aktuelle Verwendungsabsichten, erfüllen diese Voraussetzung grundsätzlich nicht.
2. Aufgabenerfüllung durch Gemeinde oder durch Dritte: Die Gemeinde hat bei Weiterveräußerung ein Verfahren durchzuführen, das den Interessentinnen und Interessenten rechtsgleiche und transparente Möglichkeit zur Abgabe von Angeboten bietet.

Ausgenommen von der Veräußerungspraxis sind Verkäufe von Klein- und Restlandflächen oder Liegenschaften, bei denen eine öffentliche Ausschreibung aufgrund der konkreten Umstände nicht sinnvoll wäre, da nur einzelne Interessentinnen und Interessenten als Käuferin und Käufer infrage kommen (vgl. RRB Nr. 704/2016).

Liegenschaften, die veräußert werden sollen, gelangen auf die sogenannte Veräußerungsliste, die vom Regierungsrat zu bewilligen ist. 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 grundsätzliche Freigabe durch den Regierungsrat (Veräußerungs-RRB) veräußert werden. Dasselbe 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 finanzrechtlichen Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen gelten unverändert.

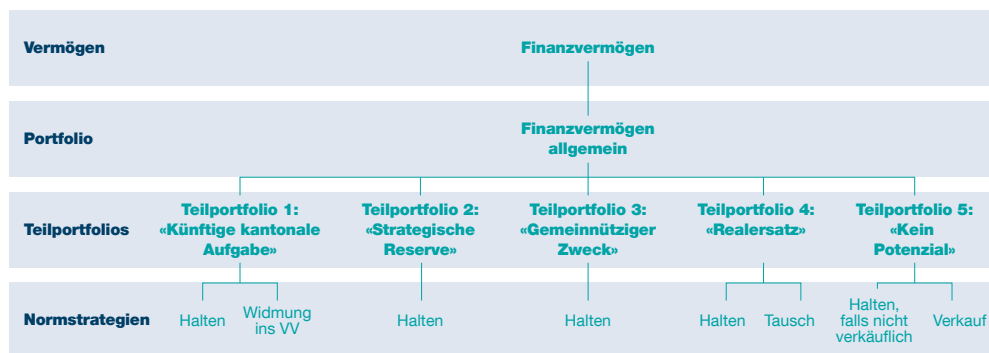
Mit der Abgabe von Baurechten werden Opportunitätskosten (entgangener Nutzen) brachliegender Grundstücke verhindert. Jedoch ist die Abgabe eines Baurechts sorgfältig abzuwägen. Der Entscheid erfolgt stets unter Unsicherheit, wann eine kantonale Nutzung für die Liegenschaft angemeldet werden wird. Unter Umständen kann es besser sein, auf den Baurechtszins zu verzichten und dafür Flexibilität zu bewahren. Oder es soll zumindest eine kurze Laufzeit für das Baurecht vereinbart werden. Insbesondere bei Liegenschaften in der Zone für öffentliche Bauten ist von langen Laufzeiten abzusehen. Im Regelfall sind auch Zwischennutzungen in Form einer Landmiete zu prüfen (für Fahrnisbauten, Leichtbauhallen, Parkplätze usw.).

Abgabe von Baurechten

Für die Abgabe von Baurechten gelten analoge Veräusserungsgrundsätze wie für den Verkauf von Liegenschaften.

5.3. Beschreibung der Normstrategien

Die Liegenschaften gelangen entweder mittels Kauf von Dritten oder durch Entwidmung aus dem Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen (Investition). In den Teilportfolios werden verschiedene Normstrategien verfolgt.



Die Normstrategien pro Teilportfolio

Die Liegenschaften werden gehalten, bis die Voraussetzungen zum Eintritt einer dauerhaften öffentlichen Aufgabe erfüllt sind (Widmung).

Teilportfolio 1: «Künftige kantonale Aufgabe»

Strategische Reserven verbleiben in diesem Teilportfolio, bis der künftige kantonale Zweck bestimmt ist. Dann gelangen sie ins Teilportfolio 1 «Künftige kantonale Aufgabe».

Teilportfolio 2: «Strategische Reserve»

Die Liegenschaften werden gehalten, solange eine Dienstleistung zum Wohle der Allgemeinheit erbracht wird.

Teilportfolio 3: «Gemeinnütziger Zweck»

Diese Liegenschaften werden gehalten, bis ein Tauschgeschäft zustande kommt.

Teilportfolio 4: «Realersatz»

Liegenschaften, die dauerhaft nicht mehr für kantonale Aufgaben benötigt werden, können veräussert werden (vgl. Kapitel 3.4. Immobilienstrategie). Jene Liegenschaften, die am Markt nicht veräusserlich sind (Restparzellen), werden auf unbestimmte Zeit im Teilportfolio gehalten.

Teilportfolio 5: «Kein Potenzial»

6. Wertstrategien

Die Wertstrategien berücksichtigen den Substanz- und Ertragswert einer Liegenschaft. Grundsätzlich lassen sich zwei Wertstrategien unterscheiden:

Werterhalt (Fortführung) Zur Fortführung einer Immobilie werden instand haltende und setzende Massnahmen durchgeführt, die nicht zur Wertsteigerung durch Standarderhöhung oder Flächenvermehrung führen. Unter Instandhaltung versteht man Massnahmen, die keine baulichen Fachkenntnisse erfordern sowie Wartung und Pflege zur Bewahrung der Gebrauchstauglichkeit der Immobilie. Die Instandsetzung umfasst räumliche und bauliche Massnahmen zur Wiederherstellung der Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit der Immobilie (vgl. § 2 ImV). In Abhängigkeit der zur Verfügung gestellten Mittel wird für die Betriebsliegenschaften bis 2035 ein durchschnittlicher Zustandswert von 80% des Neuwerts angestrebt (vgl. Kapitel 3.1. Immobilienstrategie). Nachdem zuerst für die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens eine umfassende Zustandserhebung durchgeführt wurde, erfolgte in einem zweiten Schritt auch eine Erhebung für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens. Der durchschnittliche Zustandswert der Gebäude beträgt rund 72% (Stand: 1. Quartal 2021). Spätestens ab einem Zustandswert von 68% sollen für ein Objekt Massnahmen umgehend geplant und ausgeführt werden.

Wertvermehrung (Entwicklung) Die Entwicklung einer Immobilie umfasst Investitionen mit dem Ziel der Standarderhöhung oder Flächenvermehrung. Es wird ein zusätzlicher Nutzen geschaffen oder die Nutzung gesteigert (vgl. § 2 ImV). Die Wertvermehrung kann durch folgende Entwicklungsmassnahmen erreicht werden:

Optimierung: Anpassung an neue Nutzerbedürfnisse innerhalb der bestehenden Gebäudekubatur (Umbau)

Ergänzung: Erweiterung der Gebäudekubatur mittels eines Anbaus oder eines selbstständigen Gebäudes auf der Parzelle

Ersatz: Abbruch des bestehenden Gebäudes und Erstellung eines Ersatzneubaus

Generell werden Liegenschaften im Finanzvermögen nach marktwirtschaftlichen Kriterien im Rahmen des Mietrechts vermietet. Das Mietrecht lässt keine beliebige Gestaltung des Mietzinses zu, so bleibt das Instrument der Gesamtsanierung, um das Ertragspotenzial auszuschöpfen. Durch die Steigerung des Ausbau- und Komfortstandards kann der Mietzins erhöht werden. Grössere wertvermehrende Massnahmen sind nur bei einer genügend langen Haltedauer (in der Regel ab 30 Jahren) in Betracht zu ziehen (strategische Reserven und Tauschobjekte).

6.1. Entwicklungspolitik

Zur Entwicklungspolitik bestehen bisher keine konkreten schriftlichen Richtlinien. Laut Kapitel 3.1. der Immobilienstrategie ist die Werterhaltung der bestehenden Immobilien zu garantieren. Bestehende Gebäude sind adäquat zu unterhalten, um deren Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit zu gewährleisten. Defizite sind zu identifizieren und gezielt abzubauen. Der Regierungsrat bestimmt in seinem Beschluss (RRB Nr. 1855/2001), dass Liegenschaften, die längerfristig im Finanzvermögen verbleiben, ordentlich unterhalten und das in sie investierte Kapital verzinst werden soll.

**Zulässigkeit
der Entwicklung**

Unter dem Titel «Zukunftsgerichtete Immobilienentwicklung» gibt die Immobilienstrategie in Kapitel 3.1. vor, dass die kantonalen Immobilien zur Erhaltung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit einen Beitrag zu leisten hätten. Daher orientiere sich der Kanton an den zukunftsbezogenen Erkenntnissen und nicht am Status quo. Das «ordentliche Unterhalten» ist somit nicht das einzig mögliche Handlungsfeld. Vielmehr sind wertvermehrende Strategien zur Stärkung der Attraktivität des Portfolios zu prüfen. Diejenige Investitionsvariante ist zu verfolgen, die den Zweck effizient und am wirtschaftlichsten erfüllt. Immobilienmassnahmen sind anhand deren Kosten über den gesamten Lebenszyklus zu beurteilen und zu optimieren (vgl. Kapitel 3.1. Immobilienstrategie). Als Hilfsmittel zur Entscheidungsfindung können dynamische, zukunftsgerichtete Bewertungsmethoden, wie das Discounted-Cash-Flow-Verfahren (DCF), herangezogen werden.

In der Praxis können – je nach Lebenszyklus, in der sich die Immobilie befindet – unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten verfolgt werden:

**Möglichkeiten
der Entwicklung**

1. Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen

Der Kanton kann auf planungsrechtliche Änderungen (z. B. eine Umzonung oder einen Gestaltungsplan) hinwirken, damit die Liegenschaft eine höhere Ausnützung und Wertsteigerung erfährt. Die höhere Ausnützung kann für eine künftige kantonale Aufgabe verwendet werden oder die Liegenschaft kann allenfalls gewinnbringend an einen Dritten verkauft werden.

2. Optimierung und Ergänzung

Liegenschaften älteren Baujahres entsprechen meist nicht mehr den heutigen Anforderungen (Grundrisse, Komfort, Energieverbrauch usw.). Zeitgemässe Raumkonzepte sollen umgesetzt werden (vgl. Kapitel 3.2. Immobilienstrategie). Dies erfordert Umbauten oder An- bzw. Aufbauten des Bestandes.

3. Ersatzneubau

Die massgebenden Kriterien für den Entscheid «Arbeiten mit dem Bestand» versus «Ersatzneubau» sind in der Regel die angemessene Erfüllung des Nutzungsauftrags und die Wirtschaftlichkeit der baulichen Lösung (vgl. Kapitel 3.1. Immobilienstrategie). Der Zeithorizont, wann eine Immobilie für die künftige öffentliche Aufgabe benötigt wird, ist für den Investitionsentscheid von grosser Bedeutung. Die Investition in einen Ersatzneubau wird sich nur auf sehr lange Frist rechnen (Amortisation). Da der Investitionsentscheid unter Unsicherheit gefällt werden muss, werden werterhaltende Massnahmen im Bestand meist vorgezogen.

6.2. Anlagepolitik

Es besteht die Pflicht, das Finanzvermögen nach kaufmännischen Grundsätzen und nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit anzulegen (siehe Anhang, Kapitel 8.1.). Jene Liegenschaften, die längerfristig im Finanzvermögen verbleiben, sollen ordentlich unterhalten und das in sie investierte Kapital soll verzinst werden können. Die Verzinsung ertragloser Grundstücke soll mit Überschüssen ertragbringender Liegenschaften oder durch entsprechende Wertzunahmen sichergestellt werden (vgl. RRB Nr. 1855/2001). Die ertragreichen Objekte, vor allem in den Teilportfolios «Strategische Reserve» und «Realersatz», dienen also der Quersubventionierung von Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens, die keinen Gewinn oder sogar einen Verlust erwirtschaften. Die Durchschnittsrendite des allgemeinen Finanzvermögens sollte mindestens den internen Zinssatz, den der Regierungsrat gemäss § 27 Abs. 3 FCV für jedes Jahr festsetzt, erreichen. Da die fünf Teilportfolios verschiedenen Zwecken dienen, entstehen für die Teilportfolios unterschiedliche Renditeerwartungen. Im Rahmen der Umsetzung sollen für die Teilportfolios differenzierte Renditeziele festgelegt werden.

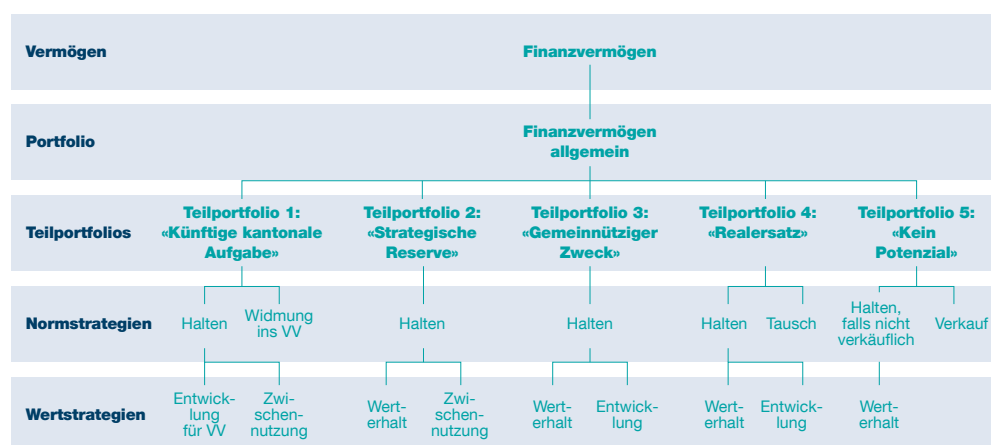
Der Ertrag- bzw. Gewinnerzielung sind allerdings auch rechtsstaatliche Grenzen gesetzt (siehe Anhang, Kapitel 8.1.). Um diese angemessen zu berücksichtigen, ist die Gewinnerzielung im allgemeinen Finanzvermögen auf die Teilportfolios «Strategische Reserve», «Gemeinnütziger Zweck» und «Realersatz» beschränkt. Somit kann von einem geringen Umfang der Erfüllung dieser Zielsetzung ausgegangen werden.

Um Wettbewerbsverzerrungen durch die staatliche Vermögensanlage zu verhindern, ist auf eine möglichst breite Streuung der Investitionen zu achten. Kein Wirtschaftsteilnehmer soll durch die Tätigkeit des Kantons einen besonderen Vorteil oder einen beachtlichen Nachteil erhalten.

6.3. Beschreibung der Wertstrategien

Für jede Liegenschaft, die gehalten werden soll, wird eine Wertstrategie festgelegt. Bei angrenzenden Liegenschaften muss eine übergreifende Arealstrategie bestimmt werden. Die Wertstrategien erfolgen im Hinblick auf die künftige kantonale Aufgabe. Je nachdem, ob und wie schnell die Voraussetzungen für die dauerhafte öffentliche Nutzung eintreten werden, ist diese entsprechend zu gestalten.

Grundlage für die Formulierung der Wertstrategien ist die im 1. Quartal 2021 erfolgte systematische Zustandserfassung der Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens, um die Instandsetzungen zeitgerecht planen zu können. Objekte sind zu identifizieren, die prioritär einer Gesamtanierung unterzogen werden sollen. Die möglichen Mietpreise nach Sanierung werden definiert und der Instandsetzungsumfang nach qualitativen wie auch wirtschaftlichen Kriterien bestimmt.



Wertstrategien für die in den Teilportfolios gehaltenen Liegenschaften

Ist die künftige Aufgabenerfüllung absehbar, das heisst, sind die planerischen Voraussetzungen und eine Objektstrategie vorhanden, so lohnt sich eine Optimierung bzw. Ergänzung der Liegenschaft für Drittnutzer kaum. Die Entwicklung der Liegenschaft erfolgt im Hinblick auf die kantonale Aufgabe. Flächen können jedoch zwischenzeitlich, bis zur Widmung, zwischen genutzt oder fremdvermietet werden. Dabei steht nicht das Erzielen der grösstmöglichen Rendite im Vordergrund, sondern die Verminderung der mit dem Halten der Liegenschaft verbundenen Kosten (vgl. RRB Nr. 1292/2012).

Teilportfolio 1:
«Künftige kantonale Aufgabe»

Da die Liegenschaften des Teilportfolios «Strategische Reserve» mittelfristig nicht für die öffentliche Aufgabe benötigt werden, können sich wertvermehrende Massnahmen an der bestehenden Bausubstanz (Optimierung der Grundrisse, Ergänzung durch An- und Aufbauten) im Einzelfall lohnen. Aufgrund der Flexibilität, die sich der Kanton wahren will, lohnen sich planungsrechtliche Entwicklungen meist nicht.

Teilportfolio 2:
«Strategische Reserve»

Da die Erfüllung der gemeinnützigen Zwecke in diesem Portfolio nicht mit einer kantonalen Aufgabe verbunden sind, werden die Liegenschaften in diesem Teilportfolio oft Dritten zur Verfügung gestellt. Meistens werden sie im Baurecht abgegeben. In diesen Fällen kümmert sich der Baurechtsnehmer um den Werterhalt bzw. die Entwicklung der Liegenschaft. In der Regel werden die Baurechte zu Marktkonditionen abgeschlossen. Bei überwiegenden öffentlichen Interessen kann jedoch ein niedrigerer Wert festgesetzt werden (vgl. § 56 Abs. 3 CRG). Analog verhält es sich im Falle einer Vermietung oder Verpachtung.

Teilportfolio 3:
«Gemeinnütziger Zweck»

Zu berücksichtigen ist, dass der Tauschwert in erster Linie durch die Lage und das Potenzial des Objekts bestimmt wird und nicht durch den aktuellen Gebäudezustand. Wertvermehrende Investitionen können in diesem Teilportfolio dennoch sinnvoll sein. Weil der künftige Tauschpartner mit seinen Bedürfnissen aber noch nicht feststeht, sind wertvermehrende Investitionen sorgfältig abzuwägen, um das Risiko von Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Teilportfolio 4:
«Realersatz»

Bei bebauten Grundstücken wird die Gebrauchstauglichkeit der Liegenschaften erhalten. Es erfolgt eine sogenannte Leerstandbewirtschaftung oder die Liegenschaften werden in Gebrauchsleihe abgegeben. In gewissen Fällen sind Massnahmen zur Wahrung der Sicherheit ausreichend.

Teilportfolio 5:
«Kein Potenzial»

7. Umsetzung auf Areal- und Objektebene

Bevor die Umsetzung der Strategie auf Areal- und Objektebene umgesetzt werden kann, sind jene Liegenschaften, die heute eine kantonale Aufgabe erfüllen, in das entsprechende Portfolio des Verwaltungsvermögens zu übertragen. Die Umwidmung ins Verwaltungsvermögen ist eine Ausgabe nach § 34 CRG. Die Objekte sind gesammelt der zuständigen Instanz zu unterbreiten.

Die Steuerung der Liegenschaften, die dem allgemeinen Finanzvermögen zugeordnet werden können, erfolgt in vier Schritten:



Prozess der kontinuierlichen Steuerung

Ändern die Rahmenbedingungen für eine Liegenschaft (beispielsweise neue Nutzerbedürfnisse, Änderung des Planungsrechts), so beginnt der Prozess von Neuem (Daueraufgabe).

Stammdatenbereinigung Es gibt Bauten, die zwar dem Finanzvermögen zugeteilt sind, aber sich nach wie vor auf einem Grundstück des Verwaltungsvermögens befinden. Die Liegenschaften des Finanzvermögens sind mittels Mutationsprojekten (ohne Anmeldung im Grundbuch) vom Verwaltungsvermögen zu trennen, sodass eine Bereinigung der Stammdaten erfolgen kann. Anschliessend sind die Stammdaten kontinuierlich zu pflegen.

Für die Umsetzung benötigte Mittel Für die Umsetzung der Portfoliostrategie werden mehr Ressourcen benötigt als in der Vergangenheit. Dies betrifft vor allem die Stammdaten- und Portfoliobereinigung, die daraus folgenden Akquisitionen, Verkäufe und Abgaben im Baurecht, die Festlegung von Areal- und Objektstrategien sowie von Instandsetzungsprojekten und Entwicklungen von Liegenschaften, die im Portfolio gehalten werden sollen.



Baurecht Kunsthäuserweiterung, Zürich



Hermann-Götz-Strasse 2, Winterthur



8. Anhang

8.1. Rechtliche Grundlagen

8.1.1. Definition FV / Abgrenzung zum VV

Gemäss § 49 Abs. 2 CRG sind diejenigen Vermögenswerte dem Finanzvermögen zuzuordnen, «die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können». Das Finanzvermögen dient dem Staat nur *mittelbar* mit «seinem Vermögenwert und seinen Erträgen». Zum Verwaltungsvermögen gehören jene Werte, die *unmittelbar* durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung der öffentlichen Aufgaben dienen.¹⁹

Abgrenzungskriterium ist damit der Bezug zur öffentlichen Aufgabe. Eine öffentliche Aufgabe ist, was «sich der Staat gesetzlich als öffentliche Aufgabe gibt» (BGE 2C_198/2012 E. 5.2.3). Sie ist eine Tätigkeit, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden muss. Die gesetzliche Verankerung der Aufgabe kann aber sehr unterschiedlich konkret ausfallen. In besonderen Fällen ergibt sich die öffentliche Aufgabe gar aus der Rechtsprechung.²⁰ Daher ist es in der Praxis manchmal schwierig, zu beurteilen, ob eine Tätigkeit eine öffentliche Aufgabe ist oder bloss einem öffentlichen Interesse entspricht, das aber durch Private zu befriedigen ist. Selbst wenn eine öffentliche Aufgabe zu bejahen ist, kann es wiederum fraglich sein, ob die konkrete Immobilie der Aufgabe unmittelbar (→ Verwaltungsvermögen) oder nur mittelbar (→ Finanzvermögen) dient. Daher hatte die Rechtsprechung einige Male Gelegenheit, sich zur Vermögenszuordnung zu äussern:

- «Damit eine Sache zum Bestandteil des Verwaltungsvermögens wird, bedarf es eines besonderen Verwaltungsaktes der zuständigen Behörde, die als Widmung bezeichnet wird» (BGE 95 I 97 E. 4b). Widmung und Entwidmung können grundsätzlich auch formlos erfolgen (vgl. VB.2003.00384 zum Gemeingebrauch).
- Im Kanton Zürich ist für Entwidmungen und Zweckänderungen gemäss CRG immerhin ein Regierungsratsbeschluss erforderlich (§ 58 CRG). Der Regierungsrat kann diese Kompetenz an die Verwaltung delegieren.
- In dem im Entscheid BGE 123 I 78 zu beurteilenden Sachverhalt bewilligte der Regierungsrat des Kantons Zürich einen Objektkredit in der Höhe von 11 Mio. Franken für den Aus- und Umbau einer Geschäftsliegenschaft des Finanzvermögens in ein Gerichtsgebäude. Gemäss Bundesgericht «hätte die Liegenschaft Wengistrasse 28 grundsätzlich vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen überführt werden müssen, weil der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid beschloss, sie dauerhaft für die Bedürfnisse des Bezirksgerichts Zürich umzunutzen» (E. 4b). Der Kreditbeschluss ist daher als Widmung zu betrachten. Der Kreditantrag hätte somit auch den Vermögensübertrag umfassen müssen.
- Keine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen muss aber gemäss dem erwähnten Entscheid erfolgen, wenn die öffentliche Aufgabenerfüllung nur kurzfristiger Dauer ist (BGE 123 I 78 E. 3c und 4b).
- Nicht massgebend für die Zugehörigkeit einer Sache zum Verwaltungsvermögen ist, «ob die öffentliche Aufgabe einen hoheitlichen oder nichthoheitlichen Charakter hat und ob diese Aufgabe allenfalls auch von der Privatwirtschaft statt vom Staat wahrgenommen werden könnte. Wesentlich ist vielmehr einzig, ob sich eine Aufgabe als eine solche öffentlicher Art erweist und ob eine bestimmte Sache dieser Aufgabe durch ihren Gebrauchswert unmittelbar dient» (BGE 103 II 227 E. 3).

¹⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Rz. 2203 ff.
²⁰ Bernhard Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben, in: Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, recht 2013, S. 153 ff., S. 158 f.

- Gemäss Verwaltungsgericht Zürich ist in «Zweifelsfällen» hinsichtlich der Vermögenszuordnung entscheidend, «ob der Vermögenswert in seinem Schwerpunkt der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient oder tatsächlich eine Kapitalanlage darstellt [...]. Ob ein Grundstück dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen ist, bestimmt sich in diesem Sinn danach, ob für die Gemeinde das Anlageziel oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Vordergrund steht» (VB.2017.00266 E. 6.2).
- Dieser Entscheid soll aber nicht dazu verleiten, eine Immobilie, die «auch» einen Ertrag abwirft, vorschnell als Finanzvermögen zu betrachten. «Öffentliche Sachen, mit deren Hilfe unmittelbar staatliche Aufgaben wahrgenommen werden, die aber gleichzeitig auch einen Ertrag abwerfen (z. B. [...]) stellen kein Finanz-, sondern Verwaltungsvermögen dar.»²¹

Für Kulturgüter, Bio- und Geotope legte der Regierungsrat mit § 12 RLV fest, dass diese dem Verwaltungsvermögen zugehören. Das Handbuch für Rechnungslegung enthält weitere Vollzugsvorschriften zur Zuordnung von Immobilien wie zum Beispiel für Waldungen (Kapitel 3.2.13.9.1.).

8.1.2. Anwendungsfall: Vorsorglicher Landerwerb

Erwirbt der Kanton Immobilien, die er möglicherweise in Zukunft für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nutzen will, wird von «vorsorglichem Landerwerb» gesprochen.²² So erworbene Grundstücke werden gemäss Praxis dem Finanzvermögen zugeordnet, obwohl eine künftige öffentliche Nutzung beabsichtigt wird. Grund für die Zuordnung ist, dass die konkrete öffentliche Nutzung noch nicht feststeht und das Grundstück damit ohne Weiteres wieder veräussert werden könnte. Diese Praxis ist in den Gemeinwesen der Schweiz weitgehend verbreitet und wird von den Gerichten stillschweigend toleriert.²³

Sobald so erworbene Immobilien einer konkreten öffentlichen Aufgabe gewidmet werden, werden sie ins Verwaltungsvermögen übertragen.

8.1.3. Regeln über die Bewirtschaftung von FV

Gegenüber Dritten handelt der Staat bei der Verwaltung des Finanzvermögens privatrechtlich. Für den Erwerb, die Veräusserung und die Regelung der Nutzung des Finanzvermögens bedient sich der Staat zivilrechtlicher Mittel (Kauf, Miete, Pacht, Dienstbarkeiten usw.).²⁴

**Grundsatz:
Privatrecht**

Dennoch geniesst der Staat nicht dieselbe Privatautonomie wie eine private Eigentümerin oder ein privater Eigentümer. Er ist bei seinen Entscheiden an die Verfassung, insbesondere an die Grundrechte, gebunden. So sind bei der Veräusserung von Liegenschaften und weiteren Immobiliengeschäften folgende Gebote und Prinzipien zu beachten:

**Einschränkungen
Grundrechte**

- Gebot der rechtsgleichen Behandlung der Interessentinnen und Interessenten
- Gebot des wettbewerbsneutralen Verhaltens und der Gleichbehandlung der Gewerbetenossen
- Gebot der Gewährleistung eines transparenten und fairen Veräusserungsverfahrens
- Willkürverbot: Pflicht zur sachlichen Begründung des Zuschlagsentscheids

Aufgrund dieser Gebote haben Veräusserungen von Liegenschaften und ähnliche Immobiliengeschäfte grundsätzlich mittels öffentlicher Ausschreibung zu erfolgen. Dadurch wird allen Interessentinnen und Interessenten ermöglicht, ein Angebot abzugeben.²⁵

21 Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7.A., Rz. 2204.

22 Vgl. Controllinghandbuch Kapitel 4.2.1.

23 Z. B. BGE 123 I 78 E. 3c.

Kritisch hingegen: Stefan Vogel, Der Staat als Marktteilnehmer, Zürich 2000, S. 268 f.

24 Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2240.

25 RRB Nr. 704/2016.

Einschränkungen durch finanzrechtliche Grundsätze

Bei der Verwaltung des Finanzvermögens ist der Kanton selbstredend an die Schranken der Finanzhaushaltsgesetzgebung gebunden. Massgebend sind insbesondere die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit (Art. 122 Abs. 2 KV, § 2 CRG).

Aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit ist für jedes Vorhaben jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.²⁶ In der Literatur wird betont, dass das Finanzvermögen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften ist, was ein gewisses Mass an Gewinnerzielung einschliesst.²⁷

In diesem Zusammenhang präzisiert das Verwaltungsgericht Zürich:

«Finanzvermögen ist mithin sicher und gewinnorientiert zu bewirtschaften bzw. anzulegen (vgl. Vogel, S. 65 und 266; VGr, 10. Februar 2011, VK.2010.00002, E. 2.3.1). Handelt es sich nicht um Barmittel, ist erforderlich, dass eine gewinnbringende, wertsteigernde oder jedenfalls werterhaltende Anlage vorliegt. Da das Finanzvermögen definitionsgemäss nicht zur (direkten) Verwirklichung öffentlicher Interessen beiträgt, sondern diesen lediglich mittelbar durch seinen Vermögenswert oder die anfallenden Erträge dient, darf das Gemeinwesen somit nicht aus sozialpolitischen Gründen auf einen Teil eines sich abzeichnenden Gewinns verzichten [...]»²⁸

Dementsprechend legt § 56 Abs. 3 CRG fest, dass die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte zum Verkehrswert erfolgt, sofern damit keine öffentlichen Interessen verbunden sind.

Grenzen der Gewinnerzielung

Der vorstehend erwähnten Pflicht zur Gewinnerzielung sind aber auch rechtsstaatliche Grenzen gesetzt. Sie steht mit der durch die Bundesverfassung garantierten Wirtschaftsfreiheit in Konflikt. Diese garantiert nicht nur dem Einzelnen die Freiheit auf wirtschaftliche Betätigung (Individualrecht, Art. 27 BV), sondern schützt auch den freien Markt als Ganzes (Art. 94 BV). Letzterer wird als gefährdet oder zumindest als tangiert betrachtet, wenn der Staat als Marktteilnehmer auftritt und damit in Konkurrenz mit privaten Anbietern tritt.²⁹

Zur allgemeinen Frage der gewinnorientierten Tätigkeit äusserte sich das Bundesgericht mit Entscheid BGE 138 I 378: Es erachtet die gewinnorientierte unternehmerische Tätigkeit des Staates als mit der Bundesverfassung vereinbar, sofern eine formell-gesetzliche Grundlage besteht, die Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität gewahrt bleibt (E. 6.3). Eine Quersubventionierung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich ist unzulässig, «soweit sie in systematischer Weise erfolgt» und geeignet ist, den freien Wettbewerb zu verfälschen (E. 9.1).

Die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage ist allerdings gering, wenn es um den Bereich der Leistungsverwaltung oder um Tätigkeiten geht, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geregelt werden. Die gesetzliche Grundlage muss aber zumindest den Sachbereich umschreiben, in dem die Tätigkeit erfolgen soll.

26 Vgl. VB.2015.00490 E. 4.3.1 zur analogen Rechtslage der Gemeinden.

27 Felix Uhlmann, Gewinnorientiertes Staatshandeln, Basel und Frankfurt 1997, S. 80. Stefan Vogel, a.a.O., S. 264.

28 Vgl. VB.2015.00490 E. 4.3.1 zur analogen Rechtslage in den Gemeinden.

29 Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2014, 3. Aufl., Art. 27 N. 46.

Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2016, 9. Aufl., Rz. 660a. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1592.

Auch auf kantonaler Ebene bestehen Einschränkungen, was das Gewinnstreben des Staates angeht. Gemäss § 30 CRG darf der Kanton gewerbliche Dienstleistungen nur gestützt auf eine gesetzliche Grundlage erbringen. Eine Bewilligung des Regierungsrates reicht gemäss Abs. 2 aus, wenn solche Dienstleistungen mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in einem sachlichen Zusammenhang stehen, keine zusätzliche Infrastruktur benötigen und im Vergleich zu den Hauptaufgaben von geringem Umfang sind.

Während der Bund das Erwerben von Grundstücken zu Anlagezwecken ausdrücklich verbietet (Art. 62 Abs. 2 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt [SR 611.0]), bestehen für den Kanton Zürich zumindest gesetzlich grössere Spielräume. Welche Tätigkeiten im Immobilienbereich im Lichte der erwähnten Grundlagen zulässig sind, ist aber noch weitgehend ungeklärt.

Bei der Verwendung von Finanzvermögen sind die finanzrechtlichen Zuständigkeiten zu beachten. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um eine «Ausgabe» oder um eine «Anlage» handelt.

**«Ausgabe» oder «Anlage» /
Einschränkungen
durch finanzrechtliche
Zuständigkeiten**

Gemäss § 34 CRG gilt als «Ausgabe» die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Darunter fällt gemäss § 29 Abs. 1 lit. a FCV insbesondere die Umwandlung von Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen.

Nicht als Ausgabe gelten gemäss § 29 Abs. 2 FCV die Tilgung von Schulden und die Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens. Diese Umschichtungen werden als «Anlagen» bezeichnet und liegen dann vor, «wenn einer Aufwendung der genannten Art ein realisierbarer Gegenwert gegenübersteht».³⁰ Wird das Vermögen hingegen «zwecks Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ‹verbraucht› oder dauerhaft angelegt» liegt keine Anlage, sondern eine Ausgabe vor.³¹

Ausgaben benötigen eine Ausgabenbewilligung, die je nach Höhe und Art der Ausgabe (gebunden oder neu) durch die Verwaltung, den Regierungsrat, den Kantonsrat oder bei einem Referendum gar durch die Stimmberechtigten erteilt wird.

Anlagen hingegen kann der Regierungsrat in eigener Kompetenz beschliessen. Er hat in den §§ 45–46 FCV gewisse Kompetenzen an die Verwaltung delegiert.

30 BGE 93 I 313 E. 5b.

31 Kommentar zur Kantonsverfassung, Art. 33 N. 20.

8.2. Glossar

Begriffe

Bruttoanfangsrendite	Verhältnis zwischen dem Mietertrag der vermieteten Fläche und dem Kaufpreis der Liegenschaft in %
Bruttorendite (Marktsicht)	Verhältnis zwischen dem Mietertrag und dem Marktwert in %
Discounted-Cash-Flow-Methode (DCF)	Barwertmethode. Die während der Anlagedauer anfallenden Zahlungsströme sowie der erwartete Immobilienrestwert werden mit einem dem Risiko der Liegenschaft entsprechenden Zinssatz (d. h. dem Diskontierungssatz) auf den Beginn der Anlagedauer diskontiert. Vom Barwert abgezogen wird sodann die Anfangsinvestition und es resultiert der Nettobarwert.
Immobilie	Mit dem Boden fest und dauernd verbundene Baute oder Anlage gemäss Art. 667 Abs. 2 ZGB, einzelne Gebäudebestandteile (z. B. Räume) sowie Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB (siehe auch Begriff «Liegenschaft»)
Interner Zinssatz	Der interne Zinssatz des Kantons beruht auf den Kosten für Neuaufnahmen und den durchschnittlichen Fremdkapitalkosten des Kantons (vgl. Kapitel 3.2.20.2.1. HBR). Er wird jährlich durch den Regierungsrat festgesetzt.
IPSAS	Rechnungslegungsstandards für öffentliche Einheiten, mit Ausnahme von öffentlichen wirtschaftlich tätigen Unternehmen
Kulturgut (Definition Haager Abkommen)	Kulturgut ist [...] bewegliches oder unbewegliches Gut, das für das kulturelle Erbe der Völker von grosser Bedeutung ist, wie z. B. Bau-, Kunst- oder geschichtliche Denkmäler kirchlicher oder anderer Art, archäologische Stätten, Gruppen von Bauten, die als Ganzes von historischem oder künstlerischem Interesse sind, [...].
Kulturgut (Definition HBR)	Kriterien nach IPSAS 8 (vgl. Kapitel 3.2.13.1.5. HBR): <ol style="list-style-type: none">1. Es ist unwahrscheinlich, dass ihr Wert ausschliesslich in Marktwerten wiedergegeben werden kann.2. Vertragliche bzw. rechtliche Verpflichtungen verhindern oder erschweren einen Verkauf massgeblich.3. Sie sind häufig nicht ersetzbar und ihr Wert kann trotz Verschlechterungen des physischen Zustandes zunehmen.4. Die Ermittlung ihrer Nutzungsdauer kann schwierig sein; diese kann in einigen Fällen mehrere hundert Jahre betragen.5. Oft sind es Güter, die nicht verkauft werden sollen, insbesondere aus ideellen Gründen, jedoch in keinem direkten Zusammenhang zur staatlichen Aufgabenerfüllung in engerem Sinne stehen.
Liegenschaft	Mit dem Boden fest und dauernd verbundene Baute oder Anlage gemäss Art. 667 Abs. 2 ZGB, einzelne Gebäudebestandteile (z. B. Räume) sowie Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB (siehe auch Begriff «Immobilie»)
Nettogeschossfläche (NGF)	Geschossfläche (GF) abzüglich Konstruktionsfläche (KF) (vgl. SIA-Norm 416 bzw. 421)

**Schutzobjekt
(Definition § 203
PBG)**

Schutzobjekte sind:

- a. im Wesentlichen unverdorbene Natur- und Kulturlandschaften sowie entsprechende Gewässer, samt Ufer und Bewachung;
- b. Aussichtslagen und Aussichtspunkte;
- c. Ortskerne Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung;
- d. vorgeschichtliche und geschichtliche Stätten und ortsgebundene Gegenstände sowie Gebiete von archäologischer Bedeutung;
- e. Naturdenkmäler und Heilquellen;
- f. wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken;
- g. seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume.

**Vermietete Fläche
(VTF)**

Nettogeschossfläche (NGF) zuzüglich nichttragender Konstruktionsflächen, die bei Geschäftsflächen vermietet werden, abzüglich Leerständen

Abkürzungen

ALN	Amt für Landschaft und Natur
ARE	Amt für Raumentwicklung
BGBB	Bäuerliches Bodenrecht
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CHB	Controllinghandbuch
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung
DCF	Discounted Cash Flow
FCV	Finanzcontrollingverordnung
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
FV	Finanzvermögen
HBR	Handbuch für Rechnungslegung
IHB	Immobilienhandbuch
ImV	Immobilienverordnung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KNHV	Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung
KR	Kantonsrat
KV	Verfassung des Kantons Zürich
LaRES	Langfristige Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich
LG	Landwirtschaftsgesetz
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
NGF	Nettogeschossfläche
NHF	Natur- und Heimatschutzfonds
OAG	Objektarten-Gliederung
PBG	Planungs- und Baugesetz
RLV	Rechnungslegungsverordnung
RRB	Regierungsratsbeschluss
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SIV	Schweizer Immobilienschätzerverband
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VTF	Vermietete Fläche
VGr	Verwaltungsgerichtsentscheid
VV	Verwaltungsvermögen
UZH	Universität Zürich
ZGB	Zivilgesetzbuch



Trollstrasse 33, Winterthur



**Kanton Zürich
Baudirektion
Immobilienamt
Walcheplatz 1
Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 259 22 11**