



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich

ein Beitrag zur «Good Governance» im
Public Real Estate Management (PREM)

Verfasser: Metzger
Jan

Eingereicht bei: Prof. Dr. Pascal Gantenbein, MRICS

Abgabedatum: 28.08.2017

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Executive Summary	VIII
1. Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung, These und Aufbau der Arbeit	4
1.3 Abgrenzung des Themas	6
1.3.1 Prozessuale Abgrenzung – Vorbereitung vs. Entscheidung	6
1.3.2 Geographische Abgrenzung – „Kanton Zürich“	8
1.3.3 Finanzielle Abgrenzung – Hochbau- vs. sonstige Investitionen	9
1.4 Vorgehen und Methodik	10
2. Theoretische Grundlagen.....	12
2.1 Theorie der politischen Planung	12
2.1.1 Planung und Projektion.....	12
2.1.2 Die zeitliche Dimension der Planung	12
2.1.3 Public Real Estate Management (PREM) und Public Governance.....	14
2.1.4 Best Practice: von Governance zu „Good Governance“	21
2.2 Theorie des Immobilienlebenszyklus	24
2.2.1 Lebenszykluskosten.....	26
2.2.2 Investitionswirksamkeit	29
2.3 Grundlagen und Begriffe des kantonalen Finanz- und Haushaltsrechts.....	33
3. Anwendung – der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen....	38
3.1 Langfristige strategische Planung.....	41
3.2 Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)	43
3.3 Budgetierung	45
3.4 Investitionsbeiträge gemäss Standardprozess Immobilienverordnung (ImV) .	46

4. Erkenntnisse	49
4.1 Inhaltliche Erkenntnisse – identifizierte Verbesserungspotentiale.....	49
4.2 Methodische Erkenntnisse – Gang der Untersuchung.....	56
5. Schlussbetrachtung und Ausblick	58
Literaturverzeichnis	61
Anhang	67

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BD	Baudirektion
BKP	Baukostenplan
BI	Bildungsdirektion
BJ	Bundesamt für Justiz
CREM	Corporate Real Estate Management
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung
d.h.	das heisst
DIN	Deutsches Institut für Normung
DS	Sicherheitsdirektion
EGID	Eidgenössischer Gebäudeidentifikator
etc.	etcetera
FD	Finanzdirektion
FM	Facility Management
GD	Gesundheitsdirektion
HBA	Hochbauamt
HBR	Handbuch für Rechnungslegung
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
HSG	Universität St. Gallen
H+	Dachverband öffentlicher und privater Spitäler
IAFP	Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung
IAS	International Accounting Standard
IFRS	International Financial Reporting Standard
IMA	Immobilienamt
ImV	Immobilienverordnung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
ipw	Integrierte Psychiatrie Winterthur – Züricher Unterland
JI	Direktion der Justiz und des Innern
JuV	Amt für Justizvollzug
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan
KR	Kantonsrat
KSW	Kantonsspital Winterthur

LeuNet	Datennetzwerk des Kantons Zürich
LS	Loseblattsammlung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NIV	Nettoinvestitionsvolumen
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
PBG	Planungs- und Baugesetz
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Financial Management
PJZ	Polizei- und Justizzentrum Zürich
PPBS	Planning, Programming, and Budgeting System
PREM	Public Real Estate Management
PUK	Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
REIM	Real Estate Investment Management
RFI	Raum, Flächen, Immobilien
RLV	Rechnungslegungsverordnung
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
RRF	Realisierungsreihenfolge
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
S.	Seite
usw.	und so weiter
USZ	Universitätsspital Zürich
UZH	Universität Zürich
VD	Volkswirtschaftsdirektion
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
wif!	Weiterentwicklung der Verwaltung
WIM	Weiterentwicklung Immobilienmanagement
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit.....	5
Abbildung 2: Kostenbeeinflussbarkeit im Lebenszyklus einer Immobilie	28
Abbildung 3: Planungsprozess für Hochbauinvestitionen auf vier Ebenen.....	40
Abbildung 4: Kreditsprechung in den einzelnen Phasen des Standardprozesses.....	47
Abbildung 5: Projektfinanzierung in den einzelnen Bauphasen	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterschiede private Unternehmung und öffentliche Hand	16
Tabelle 2: Dimensionen von Good Governance.....	23
Tabelle 3: Planungshierarchie	40

Executive Summary

Die vorliegende transdisziplinäre Untersuchung überprüft die These, dass der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich in Bezug auf die Abbildung der langfristigen Lebenszykluskosten und der Investitionswirksamkeit substanzial verbessert werden kann. Mit Hilfe des Klassifikationsmodells von „Good Governance“ werden fünf Qualitätsdimensionen (Verantwortlichkeit, Transparenz, Vorhersehbarkeit, Partizipation sowie Effektivität/Effizienz) zur Identifikation von Optimierungspotentialen herangezogen und die These im Rahmen von zehn Interviews mit Immobilienfachexperten überprüft. Als Evaluationsergebnis zeigt sich, dass in Bezug auf die methodisch-zeitliche Abbildung (Qualitätsdimension Vorhersehbarkeit) lediglich marginale Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, weshalb die These in ihrer bewusst scharf formulierten Form als falsifiziert qualifiziert werden muss: Es ist keine grundlegend neue Planungssystematik notwendig.

Die Probleme liegen anderswo: in der fehlenden Transparenz und der unklaren Verantwortlichkeit. Das Prozesswissen und die Überlegungen dahinter sind einzelnen Akteuren frühzeitig, wenigen Akteuren zu spät und vielen Akteuren überhaupt nicht bekannt. Es fehlt ein organisatorischer Lernprozess im Sinne einer kooperativen Kontakt-Planungskultur. Die Verantwortlichkeit im Sinne der Prozessführung wird von den Fachexperten im Allgemeinen als zu wenig verbindlich wahrgenommen. Der Planungsprozess ist eher bottom-up wie top-down geführt und erscheint als spezialisiert-komplexer, inkrementell-verbesserter, fragmentierter, flexibel-pragmatischer und kommunikationsdefizitärer Vorgang. Der stärkere persönliche Einbezug der Direktionsvorsteher über einzelne Grossprojekte hinaus war in den vergangenen Jahren überhaupt nicht notwendig, weil genügend Mittel zur Verfügung standen. Damit bestand ein „Luxusproblem“, indem die personellen Planungskapazitäten und nicht die Finanzen den limitierenden Faktor im Prozess darstellten. Entsprechend zu diesem Befund werden acht Gestaltungsvorschläge formuliert:

1. Einheitliches Planungsverständnis schaffen durch Begriffsklärung,
2. Wissenstand der Akteure verbessern durch Planungsleitfaden und Schulung,
3. Datenqualität verbessern durch Beseitigen der Datenredundanz,
4. Pseudogenauigkeit richtigstellen durch Konzentration auf das Wesentliche,
5. Investitionsfolgekosten und -nutzen projizieren in Regierungsratsbeschlüssen,
6. Modelle der Kreditsprechung innerhalb des IPSAS-Spielraums überprüfen,
7. Investitionsplanung und künftige Immobilienstrategie aufeinander abstimmen,
8. Verantwortlichkeiten im Hinblick auf künftige Governance klären.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Public Real Estate Governance des Kantons Zürich befindet sich gegenwärtig stark im Umbruch – und zwar aus drei Gründen: Erstens beschloss der Kantonsrat am 4. November 2015, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement anzunehmen. Damit beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat, für die kantonale Verwaltung und die öffentlich-rechtlichen Anstalten ein neues Immobilienmanagement-Modell, das sogenannte „Mietermodell“, einzuführen. Zweitens genehmigte der Kantonsrat am gleichen 4. November 2015 die weitgehende Verselbständigung des Immobilienmanagements der Universität Zürich (UZH) im Rahmen des „Delegationsmodells“. Drittens befindet sich gegenwärtig die Ausgestaltung des „Baurechtsmodells“ in Verbindung mit den Verselbständigungsbestrebungen der vier kantonalen Spitäler in der politischen Diskussion: die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK), die Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw), das Universitätsspital Zürich (USZ) und das Kantonsspital Winterthur (KSW). In der Abstimmung vom 21. Mai 2017 lehnte das Zürcher Stimmvolk die Gesetzesänderungsvorlagen für das Kantonsspital Winterthur (KSW) und für die Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw) ab, welche die Umwandlung dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten per 1. Januar 2018 in eine Aktiengesellschaft vorgesehen hatten.

Wie positioniert sich in diesem politisch umstrittenen Kontext die vorliegende Arbeit? Es geht um die Analyse, Synthese und Verbesserung eines finanzpolitischen Prozesses: der Planung für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich. Damit steht die Untersuchung in einer Reihe von Evaluationsbestrebungen, welche in jüngerer Vergangenheit mit dem Bericht *Evaluation Budgetprozess im Kanton Zürich* durch eine Arbeitsgruppe des Kantonsrates einen wichtigen Meilenstein setzten. Der vorgenannte Evaluationsbericht durch ein Institut der Universität St. Gallen (HSG) diente einem klaren politischen Ziel: der Wiedererstarkung der Stellung des Kantonsrates als teilweise Korrektur der Auswirkungen der Einführung des New Public Managements (NPM) Anfang der 2000er Jahre (Schedler & Gündüz, 2013, S. 1).

In wissenschaftlicher Hinsicht folgt die vorliegende Arbeit im Gegensatz zur oben genannten Evaluation weniger einem politischen als mehr einem sachlogisch-methodischen Impuls. Als promovierter Staatswissenschaftler möchte der Autor einen Beitrag an der akademisch wenig beleuchteten Schnittstelle zwischen Politikwissenschaft, Pub-

lic Finance und Immobilienökonomie leisten und gleichzeitig intellektuelle Inspiration für die zukünftige Konzeption des finanzpolitischen Planungsprozesses gewinnen. Damit besteht der Anspruch der Arbeit auch darin, einen transdisziplinär-konzeptionellen Beitrag zur Theoriebildung im Public Real Estate Management (PREM) zu liefern.

Beruflich ist der Autor Abteilungsleiter und Stabschef des Immobilienamts in der Baudirektion, welches mit Einführung der oben erwähnten drei Modelle eine neue Rolle in der Public Real Estate Governance des Kantons Zürich finden muss, ja darf. Ist es in dieser Position überhaupt möglich, nach akademischer Redlichkeit eine objektive Haltung gegenüber einem Planungsprozess einzunehmen, welcher sowohl in Bezug auf die einjährige Budgetierung als auch in Bezug auf die mittelfristige Finanzplanung von Hochbauinvestitionen und die Erstellung der sogenannten „Realisierungsreihenfolge“ im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Autors liegt?

Hierzu gilt zu sagen, dass sich die Frage der Objektivität letztlich nicht abschliessend beantworten, sondern lediglich akademisch hartnäckig, selbstkritisch, aufrichtig und konsequent stellen, reflektieren und deklarieren lässt. Evaluationen sind per Definition „Bewertungen“ und erfolgen deshalb notwendigerweise immer aus einer subjektiven Optik heraus. Am Ende wird der Leser selber ein Urteil darüber zu fällen haben, ob er die Motivation des Autors in Bezug auf die vorliegende Arbeit eher als intellektuell-inspirierend oder als politisch-berechnend wahrnimmt. Entsprechend gilt es, die eigene Rationalität, die eigenen Interessen, die eigene Rolle sowie die eigenen Erwartungen als Planer im Planungsprozess kritisch zu reflektieren. In den Worten von Henry Mintzberg (1994, S. 113): „It is not planning that planners should be urging on their organizations so much as any form of behavior that can lead to effective performance in a given situation. Sometimes that may even mean criticizing formal planning itself.“

Mintzberg als prominenter Vertreter einer planungskritischen Strategielehre würde vermutlich die Problemstellung der vorliegenden Arbeit, die Evaluation eines Prozesses, als zu wenig ambitiös ansehen; als Beispiel eines logischen „Inkrementalismus“, den er als typisch ansieht für konservative Organisationen im allgemeinen und öffentliche Verwaltungen im Besonderen. Diese „Friedens“-Organisationen hätten nach Mintzberg die Zeit und die Ressourcen, eine kontrollbesessene, eher kurzfristig orientierte formalisierte Planung zu betreiben, welche durch die Untergrabung des Engagements und der Kreativität im günstigeren Fall den strategischen Erfolg lediglich beeinträchtigt und im schlechteren Fall den strategischen Misserfolg massgeblich mitverschuldet: „Die Kapi-

tal-Budgetierung ist also nicht nur keine Strategiebildung, sondern sie verhindert diese auch geradezu.“ (Mintzberg, 1995, S. 164).

Hat der Kanton Zürich keine anderen Probleme? Die Frage ist berechtigt: Im Gegensatz zu den intensiv geführten Budgetdebatten über einzelne Immobilienobjekte, wie beispielsweise das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) oder die ehemalige Militärkaserne in Zürich, vermag die aktuelle Neukonzeption der kantonalen Public Real Estate Governance ausserhalb des Kantonsrates sowie der Regierung in der öffentlichen politischen Meinungsbildung kaum nennenswerte Emotionen zu wecken.

Im Gegensatz zu dieser augenscheinlich reduzierten Politikfeld- respektive *Policy*-Dimension der Immobilienpolitik des Kantons steht die praktische Relevanz des Themas: Allein im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Hochbauinvestitionen werden jährlich Projektlisten der verschiedenen Direktionen im Volumen von knapp drei Milliarden Franken erhoben und zu einem finanzierbaren Nettoinvestitionsvolumen im Hochbau von rund zwei Milliarden Franken verarbeitet (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017a, S. 9).

In Anbetracht dieser Dimensionen können auch kleine Optimierungen substantielle finanzielle Folgen bedeuten. Darüber hinaus soll der Anspruch der Arbeit dahin gehen, grundlegende und neue, möglicherweise sogar überraschende Einsichten zur finanzpolitischen Planung zu gewinnen, welche als konstruktive Initiative im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen wirken könnten – insbesondere die Revision der kantonalen Immobilienverordnung ab Herbst 2017. Die verbesserte Planung soll dabei nicht Ausdruck der Kontrollbesessenheit sein und die Suche nach der optimalen Lösung, *der* logischen Antwort, der „besten“ Möglichkeit nicht den Pluralismus in der organisatorischen Struktur schwächen, sondern ihn stärken. Es muss Hoffnung geben, dass sich Mintzberg irrt, wenn er schreibt: „Laut Definition ordnet die Kreativität bereits festgelegte Kategorien an. Die Planung erhält sie. Das ist ein Grund dafür, warum bei der Planung keine wirklich kreativen Ideen entstehen können.“ (Mintzberg, 1995, S. 219). Aber welche Alternativen zur Planung gibt es? Hierzu schreibt Tretner (1963, S. 23), dass ein Staatsgebilde keine andere Wahl habe als die langfristige Planung, sofern es nicht nur die Improvisation zur Grundlage seiner Politik machen wolle, sondern die ihm innewohnenden strukturellen Herausforderungen mit einem Minimum an ökonomischer Einsicht zu meistern trachte.

1.2 Zielsetzung, These und Aufbau der Arbeit

Das Ziel der Arbeit besteht in der Identifikation von Verbesserungspotentialen in der kantonalen Finanzplanungssystematik in Bezug auf die Berücksichtigung und Abbildung der Hochbauinvestitionen. Die zu Grunde liegende inhaltliche These lautet:

Es besteht ein Mangel in der finanzpolitischen Willensbildung, weil die heutigen kantonalen Planungsinstrumente und -prozesse die langfristigen Kostenfolgen und den langfristigen Hochbauinvestitionsnutzen nicht sachlich und zeitlich immobiliengerecht abbilden. Eine substantielle Verbesserung in planungssystematisch-methodischer Hinsicht durch Abbildung der zeitlichen Dimension (Vorhersehbarkeit) ist möglich.

Die Überprüfung der These stützt sich implizit auf zwei Grundannahmen: Erstens wird angenommen, dass der Untersuchungsgegenstand hinreichend klar fassbar respektive strukturell-konzeptionell klassifiziert werden kann, damit eine Beurteilung der Verbesserungspotentiale überhaupt möglich wird. Zweitens wird angenommen, dass das Diagnosemodell von „Good Governance“ geeignet ist, der Diskussion über die Verbesserungspotentiale einen strukturell-konzeptionellen Rahmen zu geben.

Die Arbeit ist in fünf Hauptteile mit 13 Kapiteln gegliedert. In der Einleitung (Kapitel 1) wird das Thema abgegrenzt und der methodische Ansatz vorgestellt. Im Kapitel 2 werden die theoretischen und begrifflichen Grundlagen für die Untersuchung gelegt: Politikwissenschaft (Kapitel 2.1), Immobilienökonomie (Kapitel 2.2) sowie öffentliches Finanz- und Haushaltsrecht (Kapitel 2.3) bilden die disziplinären Pfeiler der transdisziplinären praktischen Anwendung. Diese Anwendung bezogen auf den Untersuchungs- respektive Gestaltungsgegenstand erfolgt in Kapitel 3, indem der Aspekt der Hochbauinvestitionsplanung auf den verschiedenen Planungsebenen des Kantons analysiert wird: die langfristige strategische Planung (Kapitel 3.1), die mittelfristig angelegte integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) im Rahmen des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) in Kapitel 3.2 sowie die einjährig-kurzfristige Budgetierung (Kapitel 3.3). Bezogen auf die konkrete Ausgabenbewilligung für Investitionsbeiträge für Betriebsliegenschaften wird auf den „Standardprozess“ für Bauprojekte eingegangen, welcher in Anlehnung an die Norm SIA 112 zwischen verschiedenen Ämtern und Direktionen auf der Grundlage der Immobilienverordnung zur Anwendung gelangt (Kapitel 3.4).

Die zu Beginn der Arbeit formulierten theoretischen und praktischen Thesen werden im vierten Kapitel auf ihre Erreichung hin überprüft: Sowohl inhaltliche Erkenntnisse in Bezug auf identifizierte Verbesserungspotentiale (Kapitel 4.1) als auch methodische Erkenntnisse in Bezug auf den Gang der Untersuchung (Kapitel 4.2) werden reflektiert und diskutiert. Die Schlussbetrachtung und der Ausblick in Kapitel 5 bilden den Schlusspunkt der Arbeit. Die Abbildung 1 verdeutlicht den Aufbau der Arbeit grafisch.

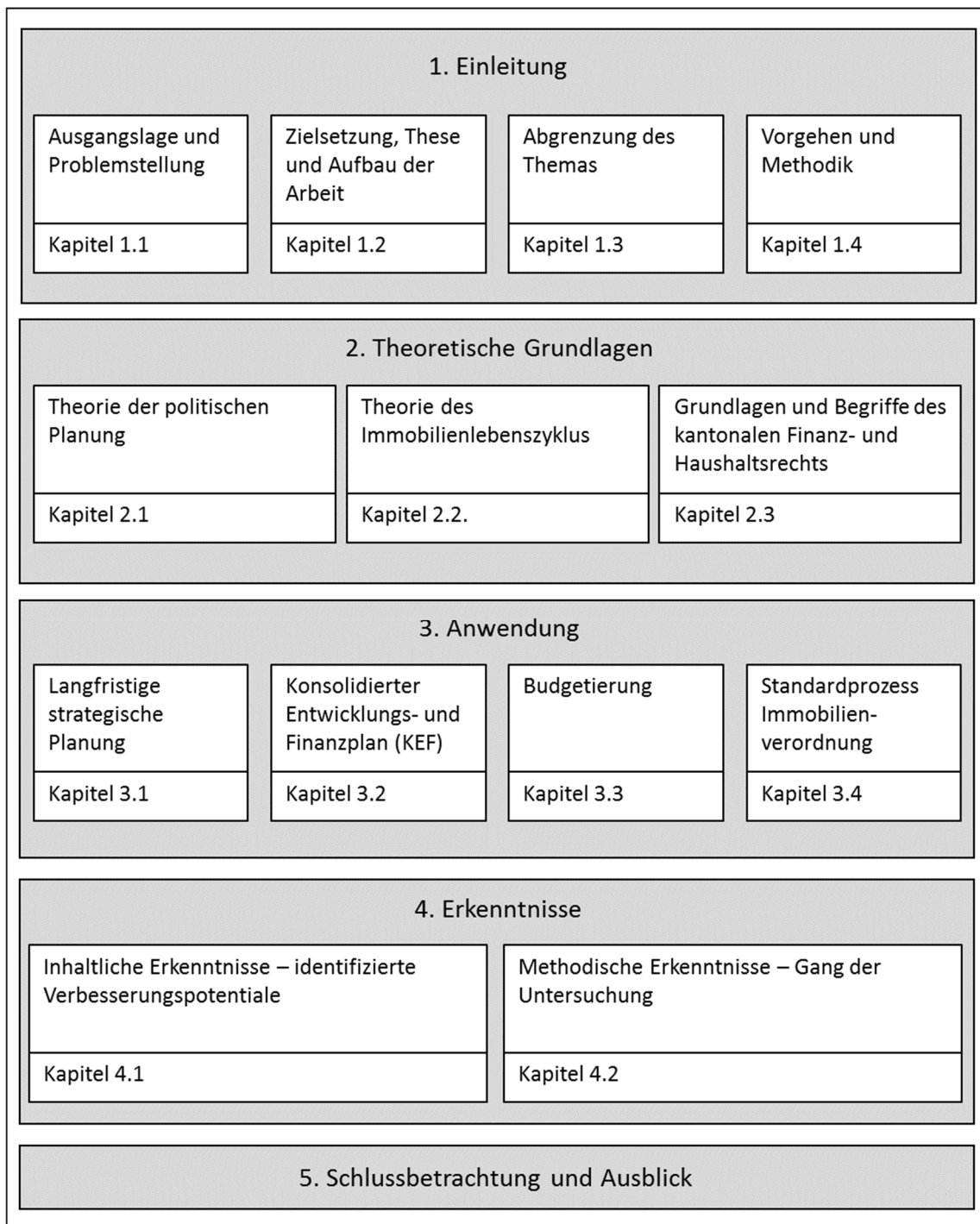


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit (eigene Darstellung)

1.3 Abgrenzung des Themas

1.3.1 Prozessuale Abgrenzung – Vorbereitung vs. Entscheidung

Auch die kompliziertesten Entscheidungsprozesse folgen innerhalb eines Führungskreislaufs einer einfachen modularen Struktur, welche wie folgt beschrieben werden kann: Vorbereiten, Entscheiden und Ausführen (Brauchlin, 1984, S.39). Etwas spezifischer kann der öffentliche Haushaltskreislauf grob in die Phasen „Aufstellung des Haushaltsplans“, „Parlamentarische Beratung und Verabschiedung“ sowie „Durchführung Kontrolle und Entlastung“ aufgeteilt werden (Zimmermann, Henke & Broer, 2012, S. 91-92). Die Verbindung von Planung und Entscheidung ist untrennbar. Die Planung strukturiert spätere Entscheidungsprämissen mehr oder weniger stark, nimmt hingegen die konkreten Entscheidungen über die Handlungen nicht vorweg: „Planen ist Festlegung von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen, oder kürzer formuliert: Planen heisst über Entscheidungen entscheiden“ (Luhmann, 2007, S. 67).

Der kantonalen Verwaltung kommt neben dem Vollzug eine wichtige Rolle bei der Politikvorbereitung zu: Sie „nimmt [...] praktisch eine politische Funktion wahr, denn die Selektion der Information in sich ist Politik. Dies ist umso bedeutender, als die Verwaltung gegenüber der Politik von einem erheblichen Informationsvorsprung profitiert.“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 25).

Die vorliegende Arbeit fokussiert vor diesem Hintergrund bewusst auf den input-bezogenen Prozess der sach- respektive immobilienrechtlichen Informationsvorbereitung durch die Immobilienfachexperten in der Verwaltung zuhanden der Regierung sowie den Kantonsrat. Nicht Gegenstand dieses strukturellen Ansatzes ist die unmittelbare parlamentarische Traktandierung und Entscheidvorbereitung, welche im Kanton Zürich für Regierungsratssitzungen durch die Staatskanzlei sowie für Kantonsrats- und Kommissionssitzungen durch die verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste vorgenommen wird. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird die output-bezogene Frage des Informationsverhaltens der Politiker; d.h. die Frage, ob die „besseren“ Informationen auch zu „besseren“ Entscheidungen führen. Schliesslich wird am Ende des Haushaltskreislaufes die Implementierung der Investitionsentscheide nicht beleuchtet: das Immobiliencontrolling, die Kreditabrechnung und die Entlastung der Entscheidungsträger.

Den Umstand, dass eine „bessere“ Informationslage durch die Verwaltung nicht unbedingt zwingend zu einer „besseren“ politischen Entscheidung führen muss, leitet die neuere Forschung vom entscheidungsrelevanten politischen Kontext her ab: Neben In-

formationen spielen Ideologie und Eigeninteresse für die Politiker eine ganz wesentliche Rolle (Demaj, Summermatter & Schedler, 2012, S. 5). Für Demaj (2015, S. 68) verbinden sich Ideologie und Eigeninteresse zur politischen Intuition, entsprechend der die Beurteilung der „Performance Information“ zwingend *parteiisch* und nicht isoliert ausfällt:

„Therefore it is in the nature of the budgeting and as a consequence, in the nature of the performance information embedded within budget proposals to champion political ideas and positions. Performance information is therefore *partisan*, not per se but in effect.“

Gemäss der „ökonomischen Theorie der Politik“ (Public-Choice-Theorie) möchte der Politiker seinen Nutzen maximieren und die Gesetzgebung, insbesondere die Budgetentscheidung, zur Verwirklichung dieses Ziels verwenden. Beurteilt werden die Entscheidungen aus dem Blickwinkel des Berufsinteresses des Politikers: dem Streben nach Macht und Einkommen. Der adäquate Massstab des Erfolgs stellt die Stimmenmaximierung dar (Zimmermann et al., 2012, S. 73).

Wie lässt sich vor diesem Forschungshintergrund das bewusste Ausblenden des Informationsverhaltens der Politiker und die Fokussierung auf die Informationsvorbereitung durch die Verwaltung begründen? Um diese Frage beantworten zu können, muss zwischen *Policy* Information und *Political* Information unterschieden werden. *Policy* Information beinhaltet Informationen über Politikinhalt. *Political* Information bezeichnet Informationen über Positionen anderer Akteure, zu konkreten Sachthemen wie die Hochbauinvestitionen und/oder über den potentiellen Einfluss auf die Wiederwahl eines Politikers (Demaj et al., 2012, S. 1).

Vor diesem theoretischen Hintergrund, lässt sich die These vertreten, dass die öffentliche „Immobilienpolitik“, keine *Policy* im Sinne eines eigenständigen Politikbereichs ist, welcher einer klaren Ideologie folgt, einem „coherent set of opinions, attitudes, and values, which justify, explain, and help to judge historical events, identify political right or wrong, and set forth the causal and moral interconnections between politics and other spheres of activity“ (Demaj, 2015, S. 68). Im Gegensatz dazu lässt sich beispielsweise die Asylpolitik in einem traditionellen ideologischen Rechts-Links-Referenzrahmen klar positionieren. Dies zeigt sich unter anderem auch dadurch, dass in der funktionalen Gliederung des staatlichen Aufwands gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM2) die Immobilienausgaben als Querschnittsbereich aufgeteilt sind in „Bildung“,

„öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung“, „Gesundheit“, „Verkehr“ etc. (Pfäffli, 2011, S. 157-159). Derselben strukturellen Querschnittslogik in Bezug auf Immobilien folgt auch die mittelfristige vierjährige Legislaturplanung des Kantons Zürich.

Dies bedeutet, dass Immobilien in politischer Hinsicht stärker einer konkreten Sachverhaltslogik (*Political Information*) als einer ideologischen Logik (*Policy Information*) unterworfen sind: Es interessiert weniger der Querschnittsbereich „Immobilienpolitik“ als der primäre Politikbereich (z.B. Bildungspolitik, Gesundheitspolitik, Sicherheitspolitik), welchem das Investitionsobjekt dient, die *Nutzung*. So gesehen ist „Immobilienpolitik“ Teil der objektbezogenen „Investitionspolitik“ der öffentlichen Hand und aufgrund ihrer reduzierten *Policy*-Dimension das bewusste Ausblenden des stark ideologie- und eigeninteressegeleiteten Informationsverhaltens der Politiker im Rahmen der Abschlussarbeit vertretbar.

1.3.2 Geographische Abgrenzung – „Kanton Zürich“

Wenn im Folgenden vom „Kanton Zürich“ gesprochen wird, bezieht sich dies auf das sogenannte „Stammhaus“ (Konsolidierungskreis 1) gemäss Art. 47 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9.1.2009, LS 611. Kurzform: Art. 47 CRG: die sieben Direktionen der kantonalen Zentralverwaltung und die Staatskanzlei (Jaag & Rüssli, 2012, S. 115-117). Die sieben Direktionen sind gemäss Art. 57 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom 18.7.2007, LS 172.11. Kurzform: Art. 57 VOG RR: die Direktion der Justiz und des Innern (JI), die Sicherheitsdirektion (DS), die Finanzdirektion (FD), die Volkswirtschaftsdirektion (VD), die Gesundheitsdirektion (GD), die Bildungsdirektion (BI) und die Baudirektion (BD).

Nicht Gegenstand der Untersuchung sind die Behörden und Organisationen in den Konsolidierungskreisen 2 und 3 sowie die Beteiligungen und selbständigen Anstalten ausserhalb der konsolidierten Rechnung gemäss Art. 54 CRG. Ausgenommen sind damit insbesondere die Universität Zürich (UZH), die Fachhochschulen und höheren Fachschulen, die Zentralbibliothek, das Universitätsspital Zürich (USZ) und das Kantonsspital Winterthur (KSW).

1.3.3 Finanzielle Abgrenzung – Hochbau- vs. sonstige Investitionen

Das Handbuch für Rechnungslegung (HBR) enthält Ausführungsbestimmungen zum CRG im Bereich Rechnungswesen und zur Rechnungslegungsverordnung (RLV). Das knapp 500 Seiten starke HBR regelt die Rechnungslegung im Kanton Zürich nach CRG gemäss dem „International Public Accounting Standard“ (IPSAS) – detailliert und mit Weisungscharakter. Im Handbuch wird der Begriff „Investitionsbeitrag“ wie folgt definiert:

„Investitionsbeiträge sind monetäre Leistungen, mit denen beim Empfänger der Beiträge dauerhafte Vermögenswerte mit Investitionscharakter begründet werden. Vermögenswerte mit Investitionscharakter werden als Investitionsgüter bezeichnet und beinhalten oder ermöglichen eine mehrjährige, neue, erweiterte oder verlängerte Nutzung und zwar in quantitativer und/oder qualitativer Art“ (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 74).

Art. 49 CRG unterscheidet grundlegend zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Art. 7 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) vom 29.8.2007, LS 611.1. Kurzform: Art. 7 RLV stipuliert die Aktivierungsgrenze von 50'000 Franken für Mobilien und Immobilien. Bei Grossprojekten mit langjähriger Bauphase werden die aufgelaufenen Investitionsbeiträge auf dem Konto „Anlagen im Bau“ aktiviert (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 76).

Wichtig ist die Unterscheidung von Brutto- und Nettoinvestitionen auf der ersten Stufe der dreistufig abgeschlossenen Investitionsrechnung: Bruttoinvestitionen enthalten neben den eigenen Investitionen des Kantons die Beiträge Dritter – beispielsweise des Bundes. Bei bestimmten Gebäudegruppen, wie insbesondere den Justizvollzugsanstalten, können diese externen Beiträge bis zu rund einem Drittel des Investitionsvolumens ausmachen. Zudem wird in der Investitionsrechnung unterschieden zwischen Grundstücken, Strassen, Wasserbau, übrige Tiefbauten, Hochbauten, Waldanlagen und Anlagen im Bau. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird der Fokus ausschliesslich auf die Hochbauinvestitionen für Betriebsliegenschaften (Kontengruppe Immobilien Investitionsrechnung Nr. 504) gelegt (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 109).

1.4 Vorgehen und Methodik

Die im Kapitel 1.2 formulierte Theorie als System von Aussagen wird mit dem Instrument der Befragung überprüft, dem „Standardinstrument empirischer Sozialforschung bei der Ermittlung von Fakten, Wissen, Meinungen, Einstellungen oder Bewertungen im sozialwissenschaftlichen Anwendungsbereich“ (Schnell, Hill & Esser, 2013, S. 314).

Die qualitative Natur der Fragestellung und die Komplexität der Thematik sprechen gegen einen schriftlichen Fragebogen, welcher an die verschiedenen Empfänger verschickt und anschliessend ausgewertet werden kann. Gegen eine reine Dokumentenanalyse spricht der Umstand, dass es bei der Forschungsfrage um ein weitgehend implizites Betriebs- und Kontextwissen geht, welches nur in einem beschränkten Umfang in verschriftlichter Form vorliegt. Für den analytischen Quellenzugang durch die Befragungsart des mündlichen Interviews sprechen zudem die Heterogenität des theoretisch-konzeptionellen Vorwissens sowie die unterschiedlichen praktischen Planungserfahrungen der beteiligten Ämter und Direktionen. Aus diesem Grund werden problemzentrierte und entsprechend dem „Good Governance“-Referenzmodell teilstrukturierte mündliche Tiefeninterviews mit Experten durchgeführt – vor dem Hintergrund ihrer „institutionalisierten Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit“ (Bogner, Littig & Menz, 2014, S. 13). Es wird ein theoriegeleitetes Vorgehen gewählt, indem in der Analyse auf bereits vorhandenes theoretisches Wissen über den Untersuchungsgegenstand angeknüpft wird und am Ende der Untersuchung die gewonnenen Erkenntnisse wiederum mit dem theoretischen Kontext konfrontiert werden (Kaiser, 2014, S. 145).

Die Auswahl der Interviewpartner wird durch das vorhandene Prozess- und Betriebswissen begründet: Die Immobilien- und Finanzfachexperten in der kantonalen Zentralverwaltung verfügen in der Regel als Direktions- oder Amtsvertreter über persönliche Erfahrung mit der Hochbauinvestitionsplanung. Die Finanzdirektion und die Baudirektion sind besonderer Weise für den Prozess verantwortlich. Aus diesem Grunde wird in Bezug auf die Anzahl der Interviewpartner bei diesen Direktionen ein Schwergewicht gelegt. Typischerweise sind die Fachexperten als Direktions- und Amtsvertreter auch mit der laufenden Reformdiskussion im Rahmen des Projektes WIM (Weiterentwicklung Immobilienmanagement) und damit der Einführung des „Mietermodells“ vertraut, ja bestimmen diese Reforminhalte bisweilen auch persönlich massgeblich mit. Damit erhält ihr Expertenwissen seine Bedeutung auch aufgrund ihrer „sozialen Wirkungsmächtigkeit“: ihre Handlungsorientierungen, ihr Wissen und ihre Einschätzungen struk-

turieren die Handlungsbedingungen anderer Akteure in entscheidender Weise mit (Bogner et al., 2014, S. 13).

Im Rahmen der Gespräche steht nicht die statistische Repräsentativität als Direktionsvertreter im Vordergrund, sondern die perspektivische Typizität, die persönlichen Erfahrungen und/oder die besonderen Relevanzen der Befragten. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Inhalte oft erst im Gesprächsverlauf und auf Nachfrage hin offenbaren (Honer, 1994, S. 626-629). Das entsprechende Profil ist nur bei einer sehr geringen Zahl von Akteuren im politisch-administrativen System zu vermuten, weshalb die Anzahl von zehn Interviews in Bezug auf die Forschungsfrage als ausreichend beurteilt wird. Die überwiegende Mehrheit der Interviewpartner sind Hochschulabsolventen auf mittlerer Hierarchieebene – in der Regel haben sie eine immobilienbezogene, betriebswirtschaftliche Weiterbildung oder ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert.

Die Themenfokussierung wird durch die Formulierung von offenen Fragen anhand eines Gesprächsleitfadens sichergestellt – ohne Vorgabe von festen Antwortkategorien. Der Gesprächsleitfaden dient dazu, den Forschungskontext in die Erfahrungswelt der Experten zu übersetzen: Ziele, Methoden und Umfang des Forschungsvorhabens sollen vorgestellt werden (Kaiser, 2014, S. 135). Die „Operationalisierung“ der Forschungsfrage zu einer Interviewfrage ist theoriegeleitet: Die „Good Governance“-Kategorien werden als Analysedimensionen verwendet, welche das Forschungsproblem theoretisch erfassen. Die zehn Interviewfragen sind entsprechend strukturiert. Mit der Einführungsfrage wird überprüft, ob die „Good Governance“-Kategorisierung als konzeptioneller Rahmen geeignet ist, die Qualität des Prozesses abzubilden.

Der Leitfaden wird zusammen mit den Fragen den Experten vorgängig zum Interview zugestellt. Die Antworten werden in freier Rede in selbst gewählter Fachterminologie aufgenommen. Da der Fokus der Arbeit auf der Informationsvorbereitung zuhanden der politischen Entscheidungsträger liegt und nicht auf der Bewertung der Entscheide, ist davon auszugehen, dass die Fachexperten bereit sind, offen über ihre Erfahrungen mit dem Planungsprozess Auskunft zu geben.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Theorie der politischen Planung

2.1.1 Planung und Projektion

Was bedeutet Planung? Plant ein Eichhörnchen bereits, wenn es im Herbst Nüsse sammelt, um damit über den Winter zu kommen? Nein, denn nicht jegliches Zukunftsdenken bedeutet bereits Planung. Der Schlüssel hierzu ist die Formalisierung: „Planung ist ein formalisiertes Verfahren zur Erzielung artikulierter Ergebnisse in Form eines integrierten Systems von Entscheidungen (Mintzberg, 1995, S. 16).

Tretner (1963, S. 19) sieht die Planung als „vorausschauendes, zweckbestimmtes, gedankliches Handeln“ und unterscheidet zwischen Planung, Programmierung und Projektion. Die Projektion beruhe primär auf der Extrapolation und sei ebenso wie die Prognose eine Vorausschau. Beide Begriffe seien eng miteinander verbunden aber dennoch „derart zu trennen, dass Projektion als langfristige Voraussage verstanden wird, während der Begriff Prognose für kurzfristige Aussagen Verwendung findet“ (Tretner, 1963, S. 22).

Kurzfristige Prognosen und langfristige Projektionen sind lediglich Vorausschätzungen der künftigen Staatsausgaben. Die Planung von Staatsausgaben ist viel mehr: der Entwurf alternativer Ziel- und Mittelkombinationen (Tretner, 1963, S. 22). Prognosen und Projektionen können in unterschiedlichem Ausmass formalisiert werden; ebenso wie die Planung. Was beide von der Planung unterscheidet, ist der bindende Charakter: die Integration *in* die und Verbindung *mit* der Entscheidung. Pläne sind „symbolische Modelle für zukünftige reale Systeme, hinter denen ein Commitment steht, dass das abgebildete reale System in der Zukunft dem Modell entsprechen soll“ (Kirsch, Esser & Gabele, 1979, S. 95).

Die Frage der Bindung einer planerischen Entscheidung führt unmittelbar zur Frage, wie lange diese anhält und damit zur zeitlichen Dimension der Planung.

2.1.2 Die zeitliche Dimension der Planung

In den Politikwissenschaften wird traditionell zwischen kurz-, mittel- und langfristiger Planung unterschieden. Auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird in Kapitel 3 diese Dreigliederung verwendet, um den Untersuchungs- respektive Gestaltungsgegenstand, den finanzpolitischen Investitionsplanungsprozess im Kanton Zürich, strukturiert darzustellen.

In Ergänzung zu dieser klassischen Dreiteilung entwerfen Kirsch, Seidl und van Aaken (2009, S. 70) auf der Basis von Kirsch et al. (1979, S. 330) einen begrifflich-theoretischen Bezugsrahmen als Beitrag zur Entwicklung der Planungswissenschaften. Mit dem Hinweis, dass unter „kurzfristig“, „mittelfristig“ und „langfristig“ sehr Unterschiedliches gemeint sein kann, wird auf die zeitliche Dimension und den unterschiedlichen Bindungscharakter der Planung verwiesen. Gerade für die Analyse der Hochbauinvestitionsplanung erscheint diese Präzisierung des Merkmals der Fristigkeit wertvoll: Die zeitliche Dimension der Planung spielt vor dem Hintergrund der langfristig angelegten Lebenszyklus-Betrachtung von Immobilien eine besondere Rolle.

Kirsch et al. (2009, S. 70) unterscheiden zwischen:

- a) der zeitlichen *Geltungsdauer* (die Periode, für die ein Commitment, d.h. eine Bindung besteht),
- b) der *Bezugszeit* (der Zeitraum, für welche ein Plan Merkmale der Zukunft erfasst),
- c) dem (subjektiven) *Betrachtungshorizont* (zeitliche Reichweite der Erwartungsbildung),
- d) der *objektiven* zeitlichen *Reichweite* (tatsächliche Konsequenzen des Plans).

Ein gemäss Geltungsdauer kurzfristiger Plan (bis zu einem Jahr) kann durchaus auf einer relativ langfristigen Erwartungsbildung beruhen; beispielsweise die einjährige Budgetplanung für eine Investition in eine neue Mittelschule unter Berücksichtigung langfristig *prognostizierter* – oder unter Berücksichtigung von Tretners (1963, S. 22) Unterscheidung *projizierter* – Schülerzahlen. Dies wirft die Frage auf, welchen Mehrwert die langfristige Finanz- und Investitionsprojektion bringt, wenn diese nicht mit einer planerischen Verbindlichkeit respektive einer Geltungsdauer ausgestattet ist. Mit anderen Worten: Was bringt das teure Weitwinkelobjektiv, wenn auch der Druck auf die „Budget“-Kamera (im doppelten Sinne!) ein hinreichend scharfes Hintergrundbild des Horizontes festhalten kann? Empirisch scheint die Antwort klar: In einer aktuellen, bisher unveröffentlichten Studie untersucht Demaj (2016, S. 23-26) die Budgets und Rechnungsabschlüsse von 18 Kantonen und kommt zum Schluss, dass für die Jahre 1990 bis 2010 in Kantonen mit Integrierter Aufgaben und Finanzplanung (IAFP) und Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten die finanziellen Erwartungen viel mehr mit der Realität übereinstimmen; d.h. eine geringere Streuung der Budgetabweichung in Prozent resultiert – gemessen an der Standardabweichung zwischen Erwartung und eingetretener Realität. Nach Demaj wurden die Erträge mit IAFP einerseits vorsichtiger

geplant, d.h. als geringer angenommen, als dass sie schliesslich ausfielen. Andererseits wurden mit IAFP geplante Aufwände weniger stark überschritten.

Bezüglich der Geltungsdauer der Planung gilt es, einen wichtigen Aspekt hervorzuheben: Das grundlegende Dilemma zwischen Prämissenkontrolle und Umsetzung. Nach Kirsch et al. (2009, S. 73) wird die Kreativität nicht erhöht, wenn die Prämissen der Planung ständig in Frage gestellt werden. Laufende Kritik der Planungsprämissen führe sehr leicht dazu, dass sich das Commitment hinter dem Plan verflüchtige. Insofern müsse ein Plan stets auch in einem gewissen Umfange der Kritik entzogen werden. Andererseits könne nur eine laufende kritische Überprüfung der Planungsprämissen dazu beitragen, dass ein schlechter Plan rechtzeitig aufgegeben werde. Bezüglich dem (subjektiven) *Betrachtungshorizont* (zeitliche Reichweite der Erwartungsbildung) wird im Folgenden bewusst der Unterscheidung von Tretner (1963, S. 22) zwischen Projektion und Planung gefolgt und anders als bei Kirsch et al. (2009, S. 70) nicht von *Planungshorizont* gesprochen. Die kantonale kurz-, mittel- und langfristige Finanzplanungshierarchie wird in Kapitel 3 mit Hilfe des hier vorgestellten Bezugsrahmens strukturiert.

2.1.3 Public Real Estate Management (PREM) und Public Governance

Dem aufmerksamen Leser wird bereits aufgefallen sein, dass in der Arbeit von Public Real Estate *Governance* und nicht von Public Real Estate *Management* gesprochen wird. Denkbare Alternativen wären „Public Sector Real Estate“ oder „Government Real Estate“ gewesen. Dabei geht es grundsätzlich um dieselbe Fragestellung, „eine strategische Gesamtkonzeption für den öffentlichen Sektor“ (Brockhoff & Zimmermann, 2008, S. 902) zu erarbeiten.

Blab (2014, S. 40) zieht einen klaren Trennungsstrich zwischen den zwei Bereichen, der Aussen- (Public Governance) und der Innensicht (Public Management). Schedler (2007, S. 253) definiert weniger kategorisch Public Management als „Gestaltung, Lenkung und Entwicklung öffentlicher Institutionen“ und Public Governance als „Organisation der Willensbildung zu, Entscheidungsfindung über und Erfüllung von öffentlichen Aufgaben“, ohne einen klaren Gegensatz festmachen zu wollen.

Gerade bezogen auf Public Real Estate zeigt sich der Unterschied, wenn der Blick auf die disziplinäre Herangehensweise geworfen wird. Das Modell des Public Real Estate Management (PREM) positioniert sich bewusst in Anlehnung an das Konzept des Corporate Real Estate Managements (CREM) in der Privatwirtschaft, indem der immobilienökonomische „Non-Property“-Charakter hervorgehoben wird: „das aktive, ergebnis-

orientierte strategische und operative Management betriebsnotwendiger und nicht betriebsnotwendiger Immobilien“ (Schäfers & Gier, 2008, S. 856). „Non-Property-Companies“ (Nicht-Immobilienunternehmen) sind dadurch gekennzeichnet, dass die immobilienpezifischen Leistungen intern gerichtete Sekundärleistungen sind: Sie unterstützen den eigentlichen Unternehmenszweck lediglich, sind aber keine extern gerichtete Primär- bzw. Marktleistung (Bone-Winkel, Schulte & Focke, 2008, S. 13). Sowohl CREM als auch PREM grenzen sich gemeinsam vom „Real Estate Investment Management“ (REIM) ab, indem die Priorität bei beiden auf dem Betriebszweck und nicht auf der Performance von direkten oder indirekten Immobilieninvestitionen liegt. Entsprechend besteht das Hauptziel des Portfolio-Managements auch in der Kostenoptimierung und nicht im Erreichen einer optimalen Kapitalanlage-Rendite (Bone-Winkel, Thomas, Allendorf, Walbröhl & Kurzrock, 2008, S. 781-782). Ökonomisches Handeln verbindet CREM und PREM in vielerlei und zunehmender Hinsicht: Erstens wird die Zielsetzung eines effizienten Immobilienmanagements zur zeit- und kostenoptimalen Erfüllung der Aufgaben als solche anerkannt (Barmettler, 2017, S. 195). Zweitens wird zunehmend dieselbe strukturelle Unterteilung in Portfolio Management, Asset Management und Facility Management verwendet (Schedler, Fischbacher & Lau, 2006, S. 9). Drittens wird die Notwendigkeit einer langfristig ausgerichteten Portfoliostrategie postuliert, welche Nutzer- und Gebäudebedürfnisse auf die Lebenszyklen der Gebäude abstimmt. Viertens werden im Rahmen des Asset Managements die Nutzungen der eigenen Immobilien möglichst optimal organisiert und entsprechende Objektstrategien formuliert (Schedler et al., 2006, S. 9). Fünftens wird das Hauptaugenmerk im Facility Management auf die Bewirtschaftungskosten gelegt, welche mit Dienstleistungsvereinbarungen transparent gemacht und anreizstiftend für Einsparungen verrechnet werden (Barmettler, 2017, S. 195).

Vor dem Hintergrund dieser vielen Gemeinsamkeiten besteht bei einer einseitig disziplinär betriebswirtschaftlichen Sichtweise die latente Gefahr darin, die elementaren Unterschiede zwischen dem Immobilienmanagement einer privaten „Non-Property-Company“ und der Steuerung des Immobilienbestandes durch die öffentliche Hand im entsprechenden regulatorisch-politischen Umfeld systematisch zu unterschätzen. Seilheimer (2007, S. 41) geht sogar so weit, PREM als reine Teilmenge des CREM anzusehen. Zwar erkennt er Unterschiede in Bezug auf den Bestand, die mit den Immobilien verbundenen Dienstleistungen sowie den Immobilienzweck (Gemeinwohlaufgaben), führt diese jedoch nicht weiter aus.

Dabei sind die Unterschiede aufgrund der spezifischen Konstitutionsbedingungen des öffentlichen Sektors in Weiterführung der Überlegungen von Maurer (2008, S. 1-4) Mastronardi (2004, S. 52-53) und Zimmermann et al. (2012, S. 21) so mannigfaltig wie fundamental. Die anschließende Tabelle hält verschiedene zentrale Struktur- und Funktionsunterschiede fest, welche im Folgenden detailliert ausgeführt werden.

	private Unternehmung (CREM)	öffentliche Hand (PREM)
Organisationszweck	Gewinnmaximierung	Gemeinwohl
Primäre Zieldimensionen	Effektivität & Effizienz (Effizienzfragen)	Legitimation & Rechtsstaatlichkeit (Gerechtigkeitsfragen)
Entscheidmechanismus	unternehmerisch-marktbezogen	politische Willensbildung
Kultur	unternehmensspezifisch	verwaltungsspezifisch
Ethischer Massstab	Utilitaristische Ethik und privatwirtschaftlich-unter- nehmerische Tugendethik (corporate citizenship)	Pflichtenethik und öffentliche Tugendethik (public sector ethics)
Konzept der „Betriebsnotwendigkeit“ der Immobilien	eng	breit
Güter-Konzept	Marktgüter	Kollektivgüter
Kosten-Nutzen-Analyse	oft tangible, mit einem Marktpreis behaftete Kosten und Nutzen	oft intangible, nicht über einen Marktpreis be- stimmbare Kosten und Nutzen
Budget-/Finanzplanung	flexibel	vollzugsverbindlich

Tabelle 1: Unterschiede private Unternehmung und öffentliche Hand (in Anlehnung an Maurer, 2008, S. 1-4, Mastronardi, 2004, S. 52-53 & Zimmermann et al., 2012, S. 21)

In der Privatwirtschaft stellen Effektivität und Effizienz die primären Zieldimensionen dar. Im öffentlichen Sektor kann das dem staatlichen Handeln zu Grunde liegende Legalitätsprinzip zwar effizienzhemmend wirken, ein Handeln gegen die öffentlich-rechtlich legitimierten Vorschriften ist jedoch selbst dann nicht möglich, wenn ein Abweichen davon zu einer Effizienzsteigerung führen würde (Rossmann, 1997, S. 178).

Maurer (2008, S. 2) anerkennt zwar, dass die Unterschiede zwischen Corporate Real Estate Management (CREM) und Public Real Estate (PREM) aufgrund eines qualitativen Wandels von Staatlichkeit abnehmen. Dennoch sieht er immer noch wesentliche Unterschiede in der Steuerung, im Legalitätsprinzip, in den Beschaffungsbedingungen sowie in der Finanzierung der öffentlichen Hand. Auch in der Kultur macht er grosse Unterschiede aus: „Die Motivation ist intrinsischer geprägt als im Privatsektor. Man hat Zeit für durchaus nützliche Überlegungen, die über das eigentlich Notwendige hinausgehen. Charakteristisch ist auch, dass immer der Fokus Öffentlichkeit bestimmend ist“ (Maurer, 2008, S. 25). Auch Schiavo-Campo (1999, S. 25) beschreibt einen speziellen verwaltungskulturellen Aspekt, den „ethos of public service – a key asset which, no less than physical assets, requires proper “maintenance” on its own terms.“ Grundlegend andere Anreize für die Motivierung sieht auch Germann (1998, S. 182): „das Prestige, welches die Teilnahme an der Politikgestaltung vermittelt, oder die Genugtuung, an der Lösung bedeutender Probleme des Gemeinwesens mitzuwirken.“ Es sei wahrscheinlich, dass der öffentliche Sektor wegen seines spezifischen Anreizsystems gewisse Persönlichkeitstypen eher anziehe als andere.

Dieser kulturellen Unterscheidung zu Grunde liegen unterschiedliche ethische Massstäbe: Die utilitaristische Ethik zieht als Beurteilungskriterium den individuellen Nutzen des Einzelnen oder den grössten Nutzen für die grösstmögliche Zahl Betroffener herbei. Sie dominiert das Privatrecht. Die Pflichtenethik geht von einem Staatsverständnis aus, welches auf Rechten und Pflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern (et vice versa) aufbaut. Sie dominiert das öffentliche Recht und damit auch das Verwaltungshandeln (Schedler, 2011, S. 26). Als dritte Tradition der Ethik erwähnt Schüz (2013, S. 43) die Tugendethik: Diese ideengeschichtlich auf Aristoteles zurückzuführende klassisch-republikanische Ethik betont im Gegensatz zur legalozentrischen Pflichtenethik die moralisch-legitime gegenüber der legalen Reflexion: Korruption wird primär als „Problem der Tugend und nicht des Rechts“ wahrgenommen (Pocock, 1993, S. 153). Sowohl die privatwirtschaftlich-unternehmerische Ethik als auch die öffentliche Verwaltungsethik (public sector ethics) sind wichtig und nähern sich zunehmend an: Über freiwillige private „accountability standards“ stellen Unternehmen mit Hilfe des Konzepts von „corporate citizenship“ sicher, dass sie ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung moralisch und praktisch wahrnehmen: „prosperity for all in the future may paradoxically lie in business broadening its citizenship role and becoming a more conscious and informed social participant“ (McIntosh, Leipziger, Jones & Coleman, 1998, S. 20). Die privatwirtschaftlich-korporative Tugend im Sinne von „corporate citizenship“ bleibt je-

doch immer ein Mittel zum unternehmerischen Zweck „of doing business“: „This is not [...] about altruism [...] it is a demonstration of how profits and ethics can go together“ (McIntosh et al., 1998, S. 25). Aus ökonomischer Perspektive geht es in erster Linie um *Interessen*, nicht um *Ideen* respektive Ideologien. Im Gegensatz dazu ist die Tugend des öffentlich-rechtlichen Angestellten, des „Beamten“ in Max Webers klassischer Modell-Prägung, in Verbindung mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nicht nur mittelbar, sondern ganz *direkt* dem Staat als kollektivem Problemlösungsmechanismus und Verkörperung der Interessen der Allgemeinheit verpflichtet. Dies ist insbesondere darum auch notwendig, weil der Staat den „Beamten“ mit einer ungleichgewichtigen Höherstellung sowie mit Macht- und Vollzuginstrumenten des öffentlichen Interesses ausstattet, welche die privatautonom organisierte Unternehmenswelt nicht kennt – wie beispielsweise den Landerwerb durch Enteignung. Bereits vor hundert Jahren schrieb Max Weber hierzu: „In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft [...] notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums“ (Weber, 1988, S. 320).

Auch wenn sich mittlerweile sowohl der Begriff als auch der besondere Status des „klassischen Beamten“ verflüchtigt haben, ist die grundsätzliche Verantwortung unverändert geblieben: Die Gefahr des Tugendverlustes durch „Korruption“ stellt moralisch und praktisch nach wie vor besonders hohe Anforderungen an die Mitarbeitenden des öffentlichen Sektors; insbesondere wenn es um reelle, eben „real“-Estate-Fragen der öffentlichen Hand geht. So gesehen ist der Schweizer „Bürgerbeamte“ von Germann (1998, S. 115) eine Reminiszenz einer langen tugendethischen Diskursgeschichte.

Die besondere Mission und Vorbildfunktion der öffentlichen Hand zeigt sich auch im Anforderungsprofil sowie im Konzept der „Betriebsnotwendigkeit“: „Bauen für die Öffentlichkeit beinhaltet einen kulturellen und einen sozialen Auftrag [...] energieeffizient, funktional und architektonisch-städtebaulich vorbildlich“ (Barmettler, 2017, S. 195). Das Konzept der „Betriebsnotwendigkeit“ der Immobilie ist im öffentlichen Sektor in der Regel breiter angelegt wie in der Privatwirtschaft (Maurer, 2008, S.1): Zwar ist auch im Rahmen des CREM ein historisch, den gewachsenen betrieblichen Bedürfnissen entsprechendes Portfolio zu steuern. Im PREM ist das Spektrum jedoch insbesondere deshalb noch breiter, weil staatliche Institutionen in der Regel mehr und viel ältere Kulturgüter („heritage assets“) besitzen als der private Sektor: „Ein grosser Teil der öffentlichen Gebäude sind von hoher architektonischer Qualität oder wichtige historische Zeugen und entsprechend mit Schutzauflagen versehen. Sie besitzen vielfach Repräsentationselemente oder Kunstwerke, welche sich an die Bürgerinnen und Bürger

richten“ (Barmettler, 2017, S. 196). Blab (2014, S. 361) sieht in den „heritage assets“ überhaupt eine Besonderheit des öffentlichen Sektors, für die es keine Referenz im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich gebe. Arnold (2004, S. 18) zieht vor diesem Hintergrund in zeitlicher Hinsicht einen klaren Trennstrich zwischen dem mittelfristigen CREM und dem langfristig orientierten PREM. Auch das Immobilienportfolio des Kantons Zürich reflektiert den Umstand, dass die Nutzungsansprüche an die Immobilien der öffentlichen Hand typischerweise viel heterogener sind: Vom Aussichtsturm Pfannenstiel bis zum historischen Rathaus Zürich, von der Jagdhütte Eglisau bis zur Bunkeranlage in Bülach/Urdsdorf, vom römischen Gutshof Buchs bis zur Lockremise Uster reicht das Spektrum – um nur einige wenige „exotische“ Beispiele zu nennen. Im Rahmen der sogenannten „Selbstbindung“ stipuliert Art. 204 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975, LS 700.1. Kurzform: Art. 204 PBG für das öffentliche Gemeinwesen die Verpflichtung, Schutzobjekte zu schonen und wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, diese ungeschmälert zu erhalten.

Immobilien im privatwirtschaftlichen Umfeld weisen in der Regel eine hohe Drittverwendbarkeit auf, welche in einem Marktwert respektive einen Verkehrswert eingepreist wird – „at fair value“ in der IPSAS-Nomenklatur. Die Aufnahme ins Portfolio ist ein bewusster Akquisitionsentscheid nach unternehmerischen Gesichtspunkten. Im Gegensatz dazu ist die öffentliche Hand als „owner of last resort“ oft Eigentümer von Immobilien mit geringer Drittverwendbarkeit; von Kollektivgütern, bei denen einzelne Personen nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können und bei denen im Konsum dieses Gutes keine Rivalität und damit keine finanzielle Abgeltung besteht. Typischerweise besteht der Anspruch, dass öffentliche Bauten zumindest in Teilbereichen den Einwohnern zur Benutzung offen stehen müssen. Zur Illustration ist das Rathaus Zürich zu nennen, dessen Schönheit nicht nur durch jede Bürgerin und jeden Bürger, sondern sogar durch jede Touristin und jeden Touristen kostenlos „konsumiert“ werden kann. In diesem Sinne sind intangible, nicht über einen Marktpreis bestimmbare Kosten und Nutzen im Gegensatz zur Privatwirtschaft typisch für das Public Real Estate. Sehr häufig ist die Marktteilnahme öffentlicher Immobilien beschränkt, der Kauf oder Verkauf von Liegenschaften schwierig realisierbar und ein Markt für Spezialbauten wie Schlösser und Denkmalpflegeobjekte gänzlich inexistent. Sonderimmobilien wie die Einsatzzentrale der Polizei sind in der Regel wenig vergleichbar mit anderen Objekten und ein Benchmarking mit anderen Gemeinwesen überaus schwierig (Barmettler, 2017, S. 196).

Zimmermann et al. (2012, S. 92) sehen in der Budget- und Finanzplanung ein weiteres wesentliches Unterscheidungsmerkmal: „Das Budget unterscheidet sich von den Wirtschaftsplänen der privaten Haushalte und privaten Unternehmen durch seinen Gesetzescharakter und die damit verbundene Vollzugsverbindlichkeit. Regierung und Verwaltung sind an das vom Parlament beschlossene Haushaltsgesetz gebunden.“

Ist es vor diesem Hintergrund gerechtfertigt, vom „Management“ der öffentlichen Immobilien zu sprechen? Hierzu gilt es zu sagen, dass die Diskussion darüber, inwieweit eine auf utilitaristischer Werthaltung basierende betriebswirtschaftliche „Management“-Logik der Anreize und des Eigeninteresses in den öffentlichen Raum des Gemeinwohls übertragen werden kann, in einer langen ideengeschichtlichen Tradition steht: „In der gesamten westlichen Tradition gab es nicht eine Phase, in der man die Tugend – sei sie aristotelisch, thomistisch, neo-machiavellistisch oder marxistisch definiert – nicht durch die Ausbreitung von Tauschverhältnissen bedroht sah“ (Pocock, 1993, S. 61).

In der jüngeren Geschichte führte das New Public Management (NPM) ab Mitte der 1990er Jahre sowohl den Begriff als auch die betriebswirtschaftliche Denkweise des Managements in die Verwaltung ein – in der Schweiz in unterschiedlichen Intensitäten und Formen. Das Thema Immobilien wurde im Rahmen der NPM-Literatur lediglich indirekt methodisch reflektiert – insbesondere über die Frage der Zentralisierung oder Dezentralisierung von Querschnittsämtern (Schedler, 2011, S. 97). Im Kanton Zürich wurde unter diesen Vorzeichen Ende der 1990er Jahre der politische Entscheid gefällt, das kantonale Immobilienmanagement zu dezentralisieren. Als seltener Beitrag, welcher New Public Management und Public Real Estate Management miteinander verbindet, finden Schedler et al. (2006, S. 3) in der Schweiz eine sehr „heterogene Gemeinlandschaft“ in Bezug auf die systematische Modernisierung des Immobilienmanagements vor.

In der staats-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung wird in den letzten Jahren als konkurrierender Begriff zu *Public Management* zunehmend der Begriff *Public Governance* verwendet. Gleichzeitig beginnt auch die Betriebswirtschaftslehre in neuerer Zeit die Politikwissenschaften als methodisch-analytischen Bezugspunkt zu entdecken (Kirsch et al., 2009, S. 28). Schedler (2011, S. 39) sieht zwischen *Public Management* und *Public Governance* keinen Gegensatz, sondern eine gegenseitige konzeptionelle und verwaltungspraktische Befruchtung und Ergänzung: „Nur wer im NPM eine naive (rein betriebswirtschaftliche) Übernahme privatwirtschaftlicher Führungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung sieht, erkennt in der *Public Governance* etwas

völlig Neues für die Reformdebatte“ (Schedler, 2007, S. 267). Wer die Verwaltungsreform kontextbezogen analysiert habe, habe sich schon früh auch mit Governance-Fragen auseinandersetzen müssen. Dies gelte insbesondere für die Frage des Aufbaus mittelfristig wirkender Steuerungsprozesse und -instrumente wie den integrierten Aufgaben- und Finanzplan (Schedler, 2007, S. 268).

2.1.4 Best Practice: von Governance zu „Good Governance“

Was bedeutet „Governance“? Wird dieser Begriff den Eigenheiten des Public Real Estate, insbesondere dem Primat des Politischen sowie dessen eigener Rationalität, eher gerecht wie der Begriff „Management“? Jessop (2016, S. 164) beschreibt den Wechsel von hierarchisch-staatlicher Autorität (Government) hin zu einer vernetzten, „heterarchischen“ Steuerung (Governance) als Antwort auf die zunehmende Komplexität des sozialen Zusammenlebens. Nicht bilaterale Hierarchien, sondern vernetzte Wechselbeziehungen, Informations-, Steuerungs-, Koordinations- und Interaktionsprozesse seien bestimmend für das Regieren und Verwalten im Sinne von Governance (Stücheli-Herlach, Brüesch, Fuhrmann & Schmitt, 2017, S. 9).

Auch wenn man „Governance“ nicht nur als polyvalentes Konzept, sondern als eigentliches „Modewort“ (Stücheli-Herlach et al., S. 9) bezeichnen kann, erlaubt es, dem relativ starren traditionell-völkerrechtlichen Referenzpunkt von Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsterritorium und der imperativen Lenkung eine attraktive, weil flexiblere Steuerungslogik gegenüber zu stellen: „Governance refers to mechanisms and strategies of coordination in the face of complex reciprocal interdependence among operationally autonomous actors, organisations and functional systems“ (Jessop, 2016, S. 166).

Jessop (2016, S. 174) unterscheidet vier „modes of governance“ (*exchange, command, network* und *solidarity*), wobei gerade ein weitgehend verwaltungsinterner finanzpolitischer Planungsprozess zwischen Direktionen und Ämtern der Kernverwaltung eher die Charakteristika einer traditionell-hierarchischen als einer beziehungsnetz-basierten Lenkungsform aufweist. Insbesondere der hohe Formalisierungsgrad in finanzhaushalt-rechtlicher Hinsicht steht in einem gewissen Widerspruch zur Vorstellung des „shift from a *hierarchical state* to a *networked polity*“ (Jessop, 2016, S. 174).

Mit der durch kantonale Gesetze regulierten und auf den ersten Blick top-down koordinierten Hochbauinvestitionsplanung bewegen wir uns im traditionellen „Eigenerstellungsmodell“, die „unkomplizierteste (da bewährte) Form der Steuerung“ (Schedler, 2007, S. 258) und damit eher in der Nähe zum klassisch-imperativen Lenkungsmodus

der Regierung (Government) statt einer informalisierten Vorstellung von Governance. Dennoch wird im Folgenden an der Governance-Begrifflichkeit und dem -Referenzrahmen festgehalten, weil dies im Gegensatz zur Management-Logik dem wesentlichen Spezifikum des Public Real Estate stärker gerecht wird, dem Primat der Politik: „governance is always conducted under the primacy of the political, that is the primacy of the state’s concern with managing the tension between economic and political advantages and its ultimate responsibility for social cohesion“ (Jessop, 2016, S. 177). Auch Brühlmeier, Haldemann, Mastronardi und Schedler (2001, S. 35) betonen den Umstand, dass politische Rationalität nicht im betrieblichen Sinne zweckrational sei, sondern auf eine Pluralität von Zwecken bezogen, abwägend und kompromisshaft.

Good Governance stellt die normative Zielvorgabe, die „Best practice“ in Bezug auf die anzustrebende Lenkungsform der Governance dar. Durch eine zweckmässige Gesamtsteuerung sämtlicher staatlicher Aktivitäten sollen sich diese möglichst förderlich auf die gesellschaftliche Entwicklung auswirken. In Bezug auf die normative Konzeption zeigt sich ein wesentlicher Vorteil der Methodologie von Good Governance: die Anerkennung des Primats der politischen vor der betrieblichen Sichtweise. Pfäffli (2011, S. 45) hebt die normative Dimension von Good Governance hervor und verweist auf das weltweit angewandte „PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) PFM (Public Financial Management) performance measurement framework“. Das im Weiteren „PEFA framework“ genannte Modell formuliert ursprünglich fünf Anforderungen an eine gute Budgetierungspraxis (Pfäffli, 2011, S. 46-47).

Die nachfolgende Tabelle beschreibt die fünf Dimensionen von Good Governance.

Dimension	Beschreibung
Verantwortlichkeit	Der Begriff umfasst vier Aspekte: <ul style="list-style-type: none"> a) die verwaltungsinterne Rechenschaftsablage (Auskunft über Mittelverwendung und Zielerreichung), b) die Rechenschaftsablage nach aussen (Auskunft über Mittelverwendung und Zielerreichung), c) das verwaltungsinterne Einstehen im Sinne von Konsequenzen tragen, d) das Einstehen im Sinne von Konsequenzen tragen nach aussen.

Transparenz	Für die Exekutive, insbesondere auch für andere Verwaltungseinheiten, die Legislative und die Öffentlichkeit wird ein einfacher und kostengünstiger Zugang zu den relevanten Informationen gewährleistet.
Vorhersehbarkeit	Die Vorgaben sind für alle Beteiligten klar und im Voraus bekannt. Sie werden einheitlich angewendet und wirkungsvoll umgesetzt.
Partizipation	Der Planungsprozess geht von relevanten Informationen aus und vermag einem Realitätstest Stand zu halten. Die zuständigen Verwaltungseinheiten und die Nutzniesser von Leistungen sind miteinbezogen.
Effektivität und Effizienz	Es wird das richtige Vorgehen in Bezug auf die beabsichtigte Wirkung gewählt und richtig, bei möglichst sparsamem Mitteleinsatz vorgegangen.

Tabelle 2: Dimensionen von Good Governance (Pfäffli, 2011, S. 46-47)

Der Ursprung des „PEFA frameworks“ im Jahre 2001 liegt im Entwicklungshilfegedanken begründet: Die Idee bestand und besteht weiterhin darin, Entwicklungs- und Schwellenländer mit einem Referenzmodell auszustatten, welches es ihnen ermöglicht, eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements in Angriff zu nehmen sowie finanzielle Steuerungsfähigkeit und Stabilität zu gewinnen. Für Bergmann (2009, S. 17) ist das Modell jedoch darüber hinaus anwendbar: „From a technical perspective the framework is applicable to any jurisdiction and, in fact, there are plans to use it in highly developed countries.“

Ebenso ist die ursprüngliche Ausrichtung auf die kurzfristige Budgetierung im Laufe der Jahre durch weitere Aspekte wie Accounting und Reporting erweitert worden (Bergmann, 2009, S. 17). Dies führte dazu, dass das Modell mittlerweile sieben Dimensionen umfasst (PEFA Secretariat, 2016, S. 2). Da die neu hinzugekommenen Dimensionen in Bezug auf die hier zu untersuchende Planungsfrage nicht relevant sind, wird die Analyse auf die bereits von Pfäffli (2011, S. 45) identifizierten Anforderungen beschränkt. Als Qualitätsmassstab erscheinen fünf Dimensionen ausreichend: Die betriebswirtschaftliche Logik wird über die Dimensionen der Effektivität und Effizienz und die politische Logik über die Dimensionen der Partizipation, der Transparenz sowie der Verantwortlichkeit abgebildet. Schliesslich wird der zeitlich-methodische Aspekt der Planung, wie er in Kapitel 2.1.2 dargelegt ist, in der Dimension der Vorhersehbarkeit erfasst. Damit liegt ein zieladäquates Referenzmodell als Voraussetzung für eine breite,

gesamtgesellschaftliche Zielfunktion öffentlicher Tätigkeit vor (Rossmann, 1997, S. 175).

Das „PEFA framework“ könnte auch für den heutigen Kanton Zürich praktische Anwendung haben: In einer neueren Studie zum Informationsverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Kantone Zürich und Aargau äusserten sich die ausgewählten Volksvertreter durchaus kritisch bezüglich Partizipation und Transparenz der finanzpolitischen Mittelfristplanung. Aus Sicht der Parlamentarier wurde der mit Einführung von Globalbudgets einhergehende Verlust an Steuerung auf der Input-Seite offensichtlich nicht vollständig durch eine zielgruppengerechte Transparenz auf der Wirkungsseite kompensiert (Demaj et al., 2012, S. 16).

Konzeptionell umfasst das „PEFA framework“ als konkrete Ausgestaltung von Good Governance auch die „gute Verwaltungsführung“, welche insbesondere für die politische Planung zuständig ist. Aus diesem Grunde werden im Rahmen der Abschlussarbeit die PEFA-Kriterien von „Good Governance“ als Diagnoseinstrument herbeigezogen, mit welchem die Qualität des administrativ-finanzpolitischen Planungsprozesses analysiert und Verbesserungspotentiale aufgezeigt werden sollen. Im Einklang mit dem generellen Ansatz des „PEFA frameworks“ soll hierbei nicht die Politikfeld- oder *Policy*-Analyse im Vordergrund stehen; d.h. die Frage der inhaltlichen Ausgestaltung der Hochbauinvestitionspolitik in Verbindung mit einer Beurteilung der entsprechenden politischen Bedeutung der Planung. Im Forschungsinteresse steht vielmehr die *Politics*-prozessgeleitete Analyse der Investitionsplanung auf Verfahrensebene (Pfäffli, 2011, S. 47-49).

2.2 Theorie des Immobilienlebenszyklus

Die Theorie des Immobilienlebenszyklus ist ebenso einfach wie überzeugend: In Analogie zum biologischen Kreislauf von Geburt, Leben und Tod wird die zeitliche Abfolge der Prozesse von der Entstehung eines Gebäudes über verschiedene Nutzungen hinweg bis zum Abriss bezeichnet. Die Zeiten der Nutzung können dabei durch Leerstände unterbrochen werden. Es wird unterschieden zwischen der *tatsächlichen* Lebensdauer eines Gebäudes, „dem realisierten Zeitraum von der Entstehung bis zu einer Kernsanierung oder dem Abriss“, der *technischen* Lebensdauer, welche erreicht ist, wenn die Immobilie ihre Funktion nicht mehr erfüllen kann und der kürzeren *wirtschaftlichen* Lebensdauer, welche endet, wenn das Grundstück durch die alternative Nutzung unter Berücksichtigung aller Kosten eine höhere Rentabilität erwirtschaften kann. Bei rein öko-

nomischer Handlungsweise entspricht die tatsächliche Lebensdauer der wirtschaftlichen Lebensdauer (Rottke & Wernecke, 2008, S. 212-213).

Die wirtschaftliche Nutzungsdauer ist diejenige Zeitspanne, während der es auf der Basis der Eigentümerstrategie ökonomisch sinnvoll ist, das Gebäude zu nutzen. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer ist im Allgemeinen kürzer als die technische Lebensdauer und wird nach oben hin durch die technische Lebensdauer begrenzt (Wadenpohl, 2017, S. 70).

Aus Sicht der öffentlichen Hand stellt, zumindest bezogen auf das Verwaltungsvermögen, im Allgemeinen nicht die Optimierung der Gesamtrentabilität über die verschiedenen Phasen des Lebenszyklus hinweg das relevante Ziel dar. Vielmehr gilt es, den optimalen Beitrag zum Gemeinwohl im Rahmen eines dynamischen Zusammenspiels von Lebenszykluskosten und -wirksamkeit zu identifizieren. Damit verändern sich die drei „Dimensionen des Lebenszyklus“, welche Rottke und Wernecke (2008, S. 216) aus der Optik des unternehmerisch-privatwirtschaftlichen Immobilienmanagements wie folgt bezeichnen: Technische Dimension, Markt-Dimension und finanzwirtschaftliche Dimension. Im Public Real Estate ist die technische Dimension bezogen auf ein Gebäude grundsätzlich dieselbe wie im privaten Sektor – mit leicht höheren Anforderung aufgrund der „Vorbildfunktion“ der öffentlichen Hand: Die technische Lebensdauer ist abhängig von Faktoren wie Bauteilqualität, Standort, Nutzungsintensität, Instandhaltungsintensität und höherer Gewalt, wobei die einzelnen Bauteile stark unterschiedliche technische Lebensdauern aufweisen (Wadenpohl, 2017, S. 70). In Bezug auf die wirtschaftliche Nutzungsdauer führt im öffentlichen Sektor das breitere Konzept der „Betriebsnotwendigkeit“ in Verbindung mit der Zielformulierung des „öffentlichen Zwecks“ sowie der politischen Definition der Eigentümerstrategie dazu, dass faktisch die Politikdimension weitgehend an die Stelle der Marktdimension tritt. Und die finanzwirtschaftliche Dimension positioniert sich in einem eigenen, öffentlich-rechtlich geregelten Kontext der Haushalts- und Budgetpolitik.

In Ergänzung zu dieser lebenszyklus-orientierten Optimierung auf der Ebene des einzelnen Objekts oder eines Areals, muss die öffentliche Hand ihr typischerweise nicht aufgrund eines strategischen Entscheides, sondern historisch und überaus heterogen gewachsenes Immobilien-Portfolio als Ganzes lebenszyklus-orientiert steuern. Dies bedeutet, dass sowohl das übergreifende Immobilienmanagement als auch die Teilportfolio-Strategien, wie beispielsweise für Mittelschulen, sowohl mit den Bedürfnissen und Geschäftsfeldstrategien der Nutzer als auch mit der kurz-, mittel- und langfristigen In-

vestitionsplanung abgestimmt werden müssen. Damit ein guter Investitionsentscheid im Sinne der Good Governance gefällt werden kann, müssen sowohl auf der Ebene der Immobilienobjekte als auch auf derjenigen des Gesamtportfolios die entsprechenden Lebenszykluskosten und der Nutzen respektive die Investitionswirksamkeit wenn nicht exakt kalkuliert, so doch ungefähr abgeschätzt werden können – im Sinne eines „Guess-timate“ (Wildavsky, 1988, S. 9)

Um eine ungefähre Vorstellung des sogenannten „Unterhaltsstaus“ zu bekommen, setzt der öffentliche Sektor gleich wie die Privatwirtschaft moderne Software-Lösungen wie „Stratus“ ein, welche die je nach Gebäudeteil unterschiedliche technische Lebensdauer abbilden und sowohl auf Objektebene als auch auf konsolidierter Portfolioebene den langfristigen Investitionsbedarf ausweisen.

2.2.1 Lebenszykluskosten

Bereits im Jahre 1963 fragte Tretner (1963, S. 13):

„Was nützt es dem Politiker aber, die Gesamtkosten einer öffentlichen Investition zu kennen, wenn er weder einen Anhaltspunkt über die Höhe der Betriebs- oder Verwaltungskosten der einmal getätigten Investition hat, noch weiss, wie sich die Teilausgaben wahrscheinlich über die Jahre verteilen werden, und auch keine Zusammenfassung der Folgekosten sämtlicher geplanter Investitionen zur Verfügung hat.“

Heute ist unbestritten, dass die Kosten, welche während der Nutzungsdauer eines Gebäudes anfallen (Folgekosten), diejenigen aus der Erstellung (Erstkosten) bei Weitem übersteigen. Der Umstand, dass die Weichen für diese Nutzungskosten bereits in den frühen Planungsphasen gestellt werden, bedeutet, dass die Planer gegenüber den Eigentümern und den Nutzern eine besondere Verantwortung tragen: Mögliche Kostentreiber in der Bewirtschaftungsphase müssen in der Planungsphase frühzeitig identifiziert und adressiert werden (Wadenpohl, 2017, S. 72).

In der Schweiz hat sich die Definition in Anlehnung an SIA 112 durchgesetzt: „Lebenszykluskosten nennt man die Summe aller Kosten, die ein Gebäude (ohne Grundstück) von der Projektentwicklung (strategische Planung) bis zu seiner Verwertung (Rückbau oder Verkauf) verursacht“ (Wadenpohl, 2017, S. 72). In Bezug auf den Lebenszyklus zielt diese Definition somit eindeutiger wie in Deutschland auf die Veränderung der ursprünglich geplanten Nutzung ab und nicht auf das Ende der physischen Existenz eines Gebäudes, den Abriss (Pelzeter, 2006, S. 33).

Pelzeter (2006, S. 37) vermutet, die Kraft des Bildes des Kreises, der zyklischen Wiederkehr des Lebens, sei wohl dafür verantwortlich, dass am Begriff der Lebenszykluskosten festgehalten werde, obwohl jeweils nur das einmalige Durchlaufen des Zyklus – bis zur Umnutzung – untersucht werde und man besser von Lebensdauer oder Lebensspanne sprechen sollte. Charakteristisch für die Erstkosten sei, dass sie während eines relativ überschaubaren Zeitraumes entstünden, während sich die Folgekosten erst über die zahlreichen Jahre der Nutzung hinweg aufsummierten.

Die Lebenszykluskosten können prinzipiell in allen Phasen im Leben einer Immobilie ermittelt werden – auf unterschiedliche Art und in unterschiedlicher Tiefe. In der strategischen Planungsphase stellen sie eine wesentliche Grundlage der Investitionsentscheidung dar, indem verschiedene Investitionsszenarien evaluiert werden können. Je nach Datlage und gewünschter Aussagekraft werden die Lebenszykluskosten konkret mit den einschlägigen statischen und dynamischen Methoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung ermittelt. Die Berechnung ist nur vermeintlich präzise, weil in der Praxis lediglich die Erstellungskosten nach Massgabe der Materialisierung, der Konstruktion und der erwarteten Lebensdauer der einzelnen Elemente mit hinreichender Genauigkeit bekannt sind, jedoch „Kalkulationen über einen längeren Betrachtungszeitraum hinweg nur mit sehr viel Vorsicht zu interpretieren sind“ (Wadenpohl, 2017, S. 75).

Im Kanton Zürich sollte ein Investitionskredit zumindest über die Erstkosten Auskunft geben: „Ein Investitionskredit muss somit alle Aufwendungen erfassen, die zur unmittelbaren Betriebsfähigkeit der Einrichtung erforderlich sind. Es sind dies neben den eigentlichen Baukosten auch die Einrichtungskosten, die Umzugskosten und die Ausgaben für die Einrichtung und Aufhebung allfälliger Provisorien während der Bauzeit“ (Regierungsrat Kanton Zürich, 1979, S. 1255).

Die Rückbau- oder Abrisskosten sind nach Einschätzung von Pelzeter (2006, S. 51) überhaupt nicht prognostizierbar, wobei ihr Anteil an den dynamisch berechneten Lebenszykluskosten verschwindend gering sei und sie perspektivisch eher am Anfang einer Revitalisierungsmassnahme stünden als am Ende eines Lebenszyklus. Über bestimmte Bewirtschaftungskosten, z.B. in Bezug auf Reinigung und Entsorgung, seien entsprechende Erfahrungswerte verfügbar, welche über „Kennzahlenpools“ zur Verfügung gestellt werden. Die Instandsetzungskosten jedoch, welche über die Lebensdauer eines Gebäudes häufig den grössten Teil der Kosten ausmachen, seien weitgehend *objektspezifisch* durch Faktoren wie Nutzungsintensität und Eigentümerstrategie (Instandsetzungszyklen) sowie die damit verbundene Instandhaltungsintensität bestimmt.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass die Kostenbeeinflussbarkeit im Lebenszyklus einer Immobilie abnimmt, währenddem die aufgelaufenen Ausgaben immer mehr zunehmen. Dies zeigt die Bedeutung des richtigen Timings der Investitionsentscheidungen.

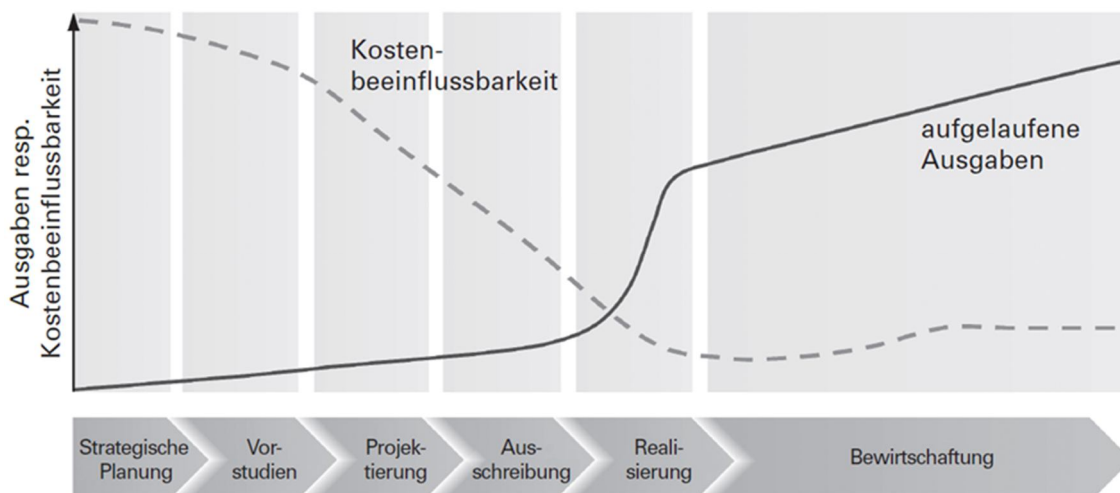


Abbildung 2: Kostenbeeinflussbarkeit im Lebenszyklus einer Immobilie (Schweizer Ingenieur- und Architektenverein, 2010, S. 5)

Sind keine allgemeinen Benchmarks verfügbar, bleibt dem öffentlichen Sektor als Eigentümer eines äusserst heterogenen Immobilien-Portfolios oft nichts anderes übrig, als die eigenen Gebäude systematisch zu untersuchen und in einer Datenbank die „hauseigene“ Nutzungskostenstruktur zu hinterlegen.

Ein wesentlicher Baustein einer instandsetzungszyklisch orientierten Eigentümerstrategie ist die Festlegung und Überprüfung eines Trade-Off-Verhältnisses zwischen Erstkosten und Folgekosten: zwischen Substanzerhalt und Ersatzneubauten auf der einen Seite und wertvermehrenden Neu- und Erweiterungsbauten auf der anderen Seite. Die Stadt Zürich orientiert sich am Modell einer „Lebenszyklus-Uhr“ eines Gebäudes (Wadenpohl, 2017, S. 69) und prüft im Rahmen ihrer seit 2005 verfolgten „Investitionspolitik Hochbauten“ sowohl auf der Projekt- als auch auf der Portfolio-Ebene systematisch die finanziellen Konsequenzen auf die Investitions- und Folgekosten. Im Interesse einer nachhaltigen Investitionspolitik sollen mindestens 60 Prozent der verfügbaren Mittel des Nettoplafonds für die Investitionsplanung der jeweils fünf nächsten Jahre in den Substanzerhalt investiert werden (Stadt Zürich, 2005, S. 9). Art. 33 der Immobilienverordnung (ImV) vom 24.1.2007, LS 721.1. Kurzform: ImV des Kantons Zürich sieht „in der Regel“ die Aufteilung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen je zur Hälfte vor. Allerdings werden nicht einzelne Projekte, sondern die Gesamtheit aller Projekte an diesem Ziel gemessen. Der Abteilungsleiter Immobilienmanagement im Immobilienamt mit Berufserfahrung in der Stadt Zürich wies im Interview da-

rauf hin, dass eine solche Regel zwar sinnvoll sei, die Werterhaltung aufgrund des alternden Gebäudebestandes allerdings viel stärker gewichtet werden müsse – beispielsweise 70% Werterhaltung zu 30% Wertvermehrung. In diese Richtung habe auch die Stadt Zürich eine Überarbeitung vorgenommen.

2.2.2 Investitionswirksamkeit

Die öffentliche Hand respektive deren Planer und Entscheidungsträger haben bereits in Bezug auf die Kostenseite aufgrund der besonderen Umstände des Public Real Estate Managements (PREM) spezifische Herausforderungen zu meistern. Noch grösser wird der Unterschied zur Privatwirtschaft, wenn als Ziel nicht die Gewinnmaximierung, sondern die Wirkungen eines Projekts oder einer Investition für die gesamte Gesellschaft respektive für das Gemeinwohl zu beurteilen und abzubilden sind: „Wirkungsorientierung bedeutet Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit an den staatlichen Zielen und Vorgaben sowie an den Bedürfnissen und Erwartungen der Kundinnen, Kunden der Bürgerinnen und Bürger. Zur Wirkungsorientierung gehört auch die Wirkungsprüfung. Mit Wirkungsprüfung wird die Gesamtwirkung des staatlichen Handelns überprüft“ (Kanton Zürich, 2006, S. 69).

Da Immobilien im Allgemeinen keine exakt identische Leistung erbringen, genügt es für die entsprechenden Investitionsentscheide nicht, lediglich die Kostenseite zu kennen. Der Folgenutzen respektive die Investitionswirksamkeit ist ebenfalls zu evaluieren, um den „Lebenszyklus-Erfolg“ als Ganzes beurteilen und unter den immer vorhandenen und konkurrierenden Handlungsalternativen die jeweils beste wählen zu können. Auch in Bezug auf den Nutzen kann grundsätzlich auf die statischen oder dynamischen betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnungsmethoden zurückgegriffen werden, wobei die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendbarkeit vor allem durch drei Fragen bestimmt werden:

- Welche Kosten und Nutzen werden der Analyse zu Grunde gelegt?
- Wie werden diese Kosten und Nutzen bewertet?
- Welcher Zinssatz wird zu ihrer Abzinsung auf die Gegenwart angewendet?

Die Beantwortung der ersten Frage hängt davon ab, welches Zielsystem der Entscheidung zu Grunde gelegt wird. Aus disziplinar-volkswirtschaftlicher Optik könnte als relevante Zielfunktion der gesellschaftliche Nettonutzen herangezogen werden, „ausgedrückt in der Konsumentenrente der Nachfragefunktion für das mit Hilfe des staatlichen Projekts produzierte Gut. Die Kosten werden [...] als Opportunitätskosten bestimmt, als

der entgangene Nutzen einer anderen Verwendung der Mittel“ (Nowotny & Zagler, 2009, S. 478-479). In der Praxis wäre eine solche strikt ökonomische Sicht schwierig umzusetzen, weil intangible Kosten und Nutzen im Spiel sind, die sich nur noch verbal umschreiben lassen und dann politisch bewertet werden müssen (Zimmermann et al., 2012, S. 102).

In Bezug auf die zweite Frage der in erster Linie monetären Bewertung ist die Herausforderung beim Nutzen noch grösser: „Während auf der Kostenseite zumindest die Bau- und Unterhaltskosten zu Marktpreisen ermittelt werden können, sind auf der Nutzen- seite die Bewertungsprobleme meist grösser“ (Zimmermann et al., 2012, S. 103).

Schliesslich ist auch die Beantwortung der dritten Frage, die Festlegung des Zinssatzes schwierig – sowohl theoretisch als „Rate der sozialen Zeitpräferenzen“ („social rate of time preference“) als auch als Kompromiss der volkswirtschaftlichen Opportunitätskostenrate. Zimmermann et al. (2012, S. 103) kommen zum Schluss, dass der Konsumverzicht durch öffentliche Investitionen zum Zeitpunkt der Investitionen wohl starke Züge eines meritorischen Gutes trage – d.h. die Nachfrage der privaten Haushalte hinter dem gesellschaftlich gewünschten Ausmass zurück bleibt. Deshalb müsse der Zinssatz in der Regel politisch festgesetzt werden. Obwohl eine Quantifizierung der indirekten Kosten und des Nutzens in der Regel kaum möglich sei, zumal sie nur subjektive Vorstellungen wiedergebe, seien sie bei der Entscheidung mit zu berücksichtigen. Sie seien möglichst genau, wenn auch vielleicht nur verbal, zu beschreiben, damit auch sie in den politischen Entscheidungsprozess eingehen könnten.

Die *Kosten-Wirksamkeits-Analyse* („cost-effectiveness“) wird in der Literatur verschiedentlich als Alternative zur *Kosten-Nutzen-Analyse* genannt (Zimmermann et al., 2012, S. 104-108). Bei ihr wird auf eine in Geldeinheiten ausgedrückte Bewertung des Nutzens bewusst verzichtet, sondern unter Heranziehung nicht-monetärer Indikatoren untersucht, in welchem Mass verschiedene Alternativen zum Erreichen einer vorgegebenen Zielsetzung beitragen können. Die effizienteste Alternative wird nach dem Verhältnis von Zielerfüllungsgrad und Kosten ermittelt (Nowotny & Zagler, 2009, S. 480-481). Dies bedeutet, dass die *Kosten-Wirksamkeits-Analyse* auf Anwendungsfälle beschränkt ist, in denen das angestrebte Ziel feststeht und im Sinne einer Differenz-Betrachtung alternativer Massnahmen und Handlungen nur der beste Weg zu seiner Erreichung zu finden ist. Nowotny und Zagler (2009, S. 481) sehen in der Nutzwertanalyse eine Weiterentwicklung der *Kosten-Wirksamkeits-Analyse*, indem das Verhältnis zwischen mehreren Zielsetzungen und mehreren Alternativen der Zielerreichung erfasst wird.

Sofern der Verzicht auf die Quantifizierung des Nutzens im Rahmen der Kosten-Wirksamkeitsanalyse bewusst erfolgt, stellt dies nicht zwingend ein Defizit in der Entscheidungsfindung dar. Schiavo-Campo (1999, S. 24) betont den *subjektiv-relativen* Charakter von „performance“:

„It is important, too, to underline the difference between “precise” and “quantitative.” Vague indicators of performance are, of course, problematic. But indicators do not have to be quantitative to be precise. [...] one can achieve a great degree of precision by the use of clear language. *The objective is not quantification. The objective is accountability* – and that can be achieved by indicators that have unambiguous meanings for the assessor and the person or group assessed.“

Subjektiv-relativ bedeutet, dass die Frage der Wirksamkeit von Good Governance und deren Messung im Rahmen der politischen Verantwortlichkeit stark kontextabhängig ist: „performance should be assessed according to that combination of output, outcome, and process indicators that is realistic and suitable for the specific activity, sector, and country“ (Schiavo-Campo, 1999, S. 28). Als negatives Beispiel für ein Planungssystem, welches als Management-Instrument den politischen Kontext der Entscheidungsfindung sträflich vernachlässigte, ist das *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)* zu nennen, welches 1965 in den Vereinigten Staaten lanciert und in den 70er Jahren wieder abgeschafft wurde. (Schedler & Oesze, 2001, S. 260). Nach Ansicht von Wildavsky (1979, S. 198) ist das PPBS überall und jederzeit gescheitert.

Differenziert man Leistungsindikatoren nach den Kategorien „Input“, „Output“, „Outcome“ und „Process“ (Schiavo-Campo, 1999, S. 30), erscheint für die öffentliche Hand oftmals gerade der „Outcome“, in Verbindung mit dem „Impact“, am relevantesten und gleichzeitig am wenigsten exakt messbar. Im Rahmen von NPM wurde in den 90er Jahren zur Ergebnismessung ein 3-Ebenen-Konzept (3-E-Konzept) als konzeptioneller Bezugsrahmen und allgemeines Strukturschema mit ursprünglich drei Dimensionen entwickelt: *Economy* = Kostenwirtschaftlichkeit, Kosteneffizienz, Sparsamkeit; *Efficiency* = Wirtschaftlichkeit; und *Effectiveness* = Wirksamkeit, Zweckmässigkeit. Durch die Ergänzung um *Efficacy*, die Ebene der Ordnungsmässigkeit in Bezug auf Gesetzes- und Vorschriftenkonformität; sowie *Equity*, die Ebene der Finanzierungsziele, wurde ein umfangreiches 5-E-Konzept geschaffen (Blab, 2014, S. 34-40). Dieses 5-Ebenen-Strukturmodell wurde im Rahmen der Verwaltungsreform im Kanton Zürich als Grundlage für den Aufbau des Controllings verwendet (Brühlmeier et al., 2001, S. 26).

Nach Schedler und Proeller (2011, S. 81) hat sich die Unterteilung des 3-E-Modells auch international etabliert. Das Kernproblem der Messbarkeit von „Outcome“ und „Impact“ vermag jedoch auch dieses Modell nicht zu lösen, weil nicht berücksichtigte Ziele neutralisiert respektive übersehen werden:

„Je komplexer und zahlreicher daher die einzubeziehenden Ziele sind, umso mehr büsst dieses Modell an Leistungsfähigkeit ein, weil dadurch nicht zweckbezogene, aber möglicherweise gesellschaftspolitisch relevante Aspekte aus der Leistungsmessung und -bewertung systematisch ausgeklammert werden. So werden externe Effekte – positive und negative – aufgrund der für die Bewertung herangezogenen Ziele in der traditionellen Wirtschaftsbetrachtung nicht berücksichtigt“ (Rossmann, 1997, S. 177).

Wenn „Outcome“ als persönliche Bewertung eines qualitativen Outputs definiert wird, wirft dies unmittelbar die Frage auf, *wer* die Bewertung *wann* vornimmt. In der Regel ist dies die Verwaltung im Rahmen ihres Ermessens und nach Massgabe der allgemeinen öffentlich-rechtlichen Prinzipien. Nimmt die Verwaltung eine konkrete Lebenszyklus-Wirtschaftlichkeits-Einschätzung eines Gebäudes oder eines Gebäudebestandes (Portfolio) vor, gilt es sich stets vor Augen zu halten, dass es letztlich die politischen Entscheidungsträger sind, welche den rechtlichen Rahmen des Ermessens sowohl in generell-abstrakter als auch individuell-konkreter Hinsicht festlegen: Am Ende entscheidet die Politik und damit ein plurales Ziel- und Anreizsystem, ob eine Massnahme im Allgemeinen und eine Hochbauinvestition im Speziellen langfristig wirksam ist oder nicht. Der bewusste Verzicht auf eine präzise Quantifizierung des Nutzens im Rahmen der Kosten-Wirksamkeitsanalyse ist zielführender, weil realitätsnäher wie eine ganz genaue, aber falsche Richtung. In Analogie zu einem türkischen Sprichwort könnte man sagen, dass man das verlorene Portemonnaie halt wohl oder übel dort im Dunkeln suchen muss, wo man es tatsächlich verloren hat und nicht dort, wo gerade praktischerweise die Strassenlaterne brennt (nach Schiavo-Campo, 1999, S. 23).

Vor dem Hintergrund, dass in Regierungsentscheidungen nicht in erster Linie eine Managementrationalität der Effizienz und der Effektivität ausschlaggebend ist, sondern die politische Rationalität der Konsens- und Mehrheitsfindung, muss das Konzept des vermeintlich präzisen Performance Measurement hin zu einem breiten Verständnis einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse erweitert werden. Mit anderen Worten: Es geht in der politischen Willensbildung weniger darum, die per Definition unbekannte Zukunft im vorneherein *genau berechnen* zu können, als darum, die nach bestem Wissen und Ge-

wissen ungefähr richtige Projektion als „subjektive Bewertung“ („soft judgement“) zuhanden der Entscheidungsträger situationsbezogen und im Sinne der umfassenden Kriterien von Good Governance überzeugend darzustellen: „Denn wäre alles so klar und jeder Nutzen so leicht zuordnenbar, dann würden viele staatliche Aktivitäten längst vom privaten Sektor wahrgenommen werden“ (Rossmann, 1997, S. 181). Gegenüber einer Null-Lösung ist diese imperfekte „Guesstimate“-Lösung in jedem Fall vorzuziehen und bestmöglich weiter zu entwickeln (Schedler & Oesze, 2001, S. 265).

2.3 Grundlagen und Begriffe des kantonalen Finanz- und Haushaltsrechts

Das kantonale Haushaltrecht ist in erster Linie eine Sache der Kantone, wobei sich einzelne Vorgaben aus dem Bundesrecht ergeben. Die Grundsätze sind im Kanton Zürich im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) von 2006, der Rechnungslegungsverordnung (RLV) von 2007 und der Finanzcontrollingverordnung von 2008 geregelt (Jaag & Rüssli, 2012, S. 278). Entscheidend aus Sicht der Public Real Estate Governance ist die Unterscheidung zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen.

Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die *unmittelbar* der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen (Art. 49 Abs. 2 CRG). Sie werden somit in der Regel vom Kanton als Betriebsliegenschaften selber genutzt, beispielsweise als Verwaltungsgebäude, als Spitäler oder als Schulhäuser. Die Definition des Verwaltungsvermögens schliesst zwar nicht aus, dass damit auch Finanzerträge erzielt werden können (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 201), das entscheidende Unterscheidungskriterium gegenüber Finanzvermögen liegt jedoch in der Frage der *Realisierbarkeit*: Liegenschaften im Verwaltungsvermögen können nicht ohne weiteres verkauft werden. Ein politischer Entscheid ist notwendig, weil diese Objekte an einen rechtlichen Zweck zur Erfüllung der Verwaltungstätigkeit gebunden sind (Schedler et al., 2006, S. 16). Liegenschaften im Verwaltungsvermögen werden nicht nach Marktwerten bewertet, sondern zu ihrem Anschaffungswert verbucht und anschliessend linear abgeschrieben (Schätti, 2007, S. 8). Bei Transfers vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen wird die Liegenschaft zum Buchwert übertragen und anschliessend als Finanzvermögen zum Verkehrswert bewertet (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 111). Grundsätzlich fallen die Liegenschaften im Finanzvermögen in den Aufgabenbereich der Baudirektion, vertreten durch das Immobilienamt.

Finanzvermögen sind jene Vermögenswerte, die nur *mittelbar*, durch ihren Ertrag, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen – beispielsweise eine Liegenschaft, welche ver-

mietet wird. Das Finanzvermögen kann ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden (Art. 49 Abs. 2 CRG). Der Regierungsrat legt entsprechend im Rahmen der Anlage- und Veräusserungspolitik fest, wie mit diesen Liegenschaften umgegangen werden muss. Seit den Neunzigerjahren verfolgt die Regierung hierbei die Politik, im Rahmen einer „Veräusserungsliste“ Liegenschaften abzustossen, für die der Staat keine Verwendung mehr hat. Aufgrund des Umstandes, dass die Liegenschaften bei Bedarf jederzeit veräusserbar sein sollten, werden die Objekte zum Marktwert in der Bilanz aufgeführt (Schätti, 2007, S. 9). Die Verantwortung für die Liegenschaften im Finanzvermögen wurde im Jahre 2007 mit der entsprechenden Liegenschaftenverwaltung von der Finanzdirektion in die Baudirektion übertragen und im Immobilienamt angesiedelt.

Investitionen für Kulturgüter werden, sofern überhaupt aktivierbar, nach der Auszahlung vollständig abgeschrieben (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S.76). Alle Investitionen (werterhaltend oder wertvermehrend) *über* 50'000 Franken werden aktiviert und sind somit für die Investitionsrechnung relevant. Durch die Aktivierung wird der IPSAS-Vorschrift einer „True and Fair View“-Rechnung entsprochen. Investitionen (werterhaltend oder wertvermehrend) mit einem Wert von *weniger als* 50'000 Franken sind nicht aktivierbar und werden im Anschaffungsjahr vollständig abgeschrieben respektive als Aufwand vollumfänglich in die Erfolgsrechnung gebucht. Unter IPSAS werden die Nettoinvestitionen Hochbauten, die über der Aktivierungsgrenze liegen nach Baukostenplan (BKP) in vier Bauteilgruppen mit zugeordneter Nutzungsdauer gegliedert: Rohbau 1, Rohbau 2, Ausbau und Installationen. Jede Bauteilgruppe wird wiederum einem Konto zugeordnet. Basierend auf der Gewichtung der einzelnen Bauteilgruppen definiert sich eine gewichtete Nutzungsdauer der Investition (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 106).

Vor Einführung des geltenden Finanzhaushaltsgesetzes im Jahre 1979 lag die Aktivierungsgrenze noch weit höher, was eine problematische Vermengung von Konsum- und Investitionsausgaben zur Folge hatte: Nur Ausgaben für Eigenbauten von mehr als zehn Millionen Franken waren vorher in die „Ausserordentliche Rechnung“ aufgenommen worden (Regierungsrat Kanton Zürich, 1979, S. 1255).

Die Einführung des Finanzhaushaltsgesetzes im Jahr 1979 verfolgte unter anderem das Ziel einer verbesserten Übersicht über die auf dem Gebiet der Bauten eingegangenen Verpflichtungen und die Integration der diesbezüglichen Objektbuchhaltungen in das Gesamtkonzept der Haushaltführung. Dies brachte für den Kanton Zürich den Wechsel

von einem kameralistischen Haushaltskonzept zu einem modernen Rechnungswesen: die Unterteilung der Verwaltungsrechnung in eine laufende Rechnung respektive Erfolgsrechnung und eine Investitionsrechnung. Als Gliederungskriterium für diese Unterscheidung, welche heutzutage für öffentliche Gemeinwesen typisch ist, wurde der Investitionsbegriff festgelegt: „Investitionen sind Ausgaben für den Erwerb von Vermögenswerten, die eine neue bzw. erhöhte Nutzung in quantitativer oder qualitativer Hinsicht über mehrere Jahre ermöglichen“ (Regierungsrat Kanton Zürich, 1979, S. 1258).

Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen nach dem alleinigen Kriterium der *Realisierbarkeit*, der Veräußerungsfähigkeit der Vermögenswerte, und nicht nach demjenigen des *Ertrags* ist vor allem auch wichtig im Zusammenhang mit den Ausgabenkompetenzen: Eine Ausgabe ist die dauerhafte Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 34 CRG). Sie kann einen Verzehr der Mittel (Ausgabe der Erfolgsrechnung) oder eine Vermehrung des Verwaltungsvermögens (Investitionsrechnung) zur Folge haben. Im Gegensatz dazu ist eine Anlage eine Umlagerung frei realisierbarer Vermögenswerte. Sowohl zur Werterhaltung als auch zur Sicherung eines angemessenen Ertrags wird das vorhandene Vermögen in eine bestimmte wirtschaftliche Form gebracht. Die neu erworbenen Werte gehören zum Finanzvermögen, nicht zum Verwaltungsvermögen. Nur Ausgaben (nicht Anlagen) unterliegen dem fakultativen Finanzreferendum: Wird ein Grundstück aus dem Finanzvermögen für die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes verwendet, unterliegt dieser Übertrag vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen dem Finanzreferendum.

Damit eine Ausgabe getätigt werden kann, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein: erstens muss eine Rechtsgrundlage vorliegen; zweitens muss die Ausgabe bewilligt werden, indem durch das zuständige Organ ein Verpflichtungskredit gesprochen wird. Drittens ist ein Budgetkredit erforderlich: Die entsprechende Ausgabe muss im Budget für ein bestimmtes Jahr vorgesehen sein (Art. 35 Abs. 1 CRG). Reicht ein Budgetkredit nicht aus, muss ein Nachtragskredit beantragt werden (Art. 21 CRG).

Der Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben bis zu einer bestimmten Summe finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Art. 38 CRG). Wenn ein Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist ein Entscheid zur Herabsetzung der Leistung oder vor dem Eingehen neuer finanzieller Verpflichtungen ein Zusatzkredit einzuholen. Über diesen entscheidet grundsätzlich der Kantonsrat. Es werden verschiedene Arten von Verpflichtungskrediten unterschieden: Der Objektkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Einzelvorhaben, z.B. für die Instandsetzung eines Gebäudes. Der

Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Programm und war ursprünglich vor allem für Bauvorhaben gedacht. Die Aufteilung der einzelnen Objektkredite, d.h. die Freigabe der einzelnen Kredittranchen, erfolgt durch den Regierungsrat. Der Kantonsrat kann sich bei der Bewilligung eines Rahmenkredits die Aufteilung in einzelne Objektkredite vorbehalten (Jaag & Rüssli, 2012, S. 282).

Der Kantonsrat entscheidet über neue einmalige Ausgaben von mehr als 3 Mio. Franken und über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 300'000 Franken (Art. 36 Abs. 1 lit. a CRG). Der Bewilligung durch den Kantonsrat und allenfalls der Stimmberechtigten unterliegen nur neue, nicht gebundene Ausgaben, d.h. wenn hinsichtlich Höhe, Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse *Handlungsfreiheit* besteht (Art. 37 Abs. 1 CRG). Die Bewilligung gebundener Ausgaben erfolgt durch den Regierungsrat. Eine Ausgabe wird dann als gebunden angesehen, wenn sie a) zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist; b) der notwendigen Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz dient; c) für Mietverträge erforderlich ist, welche zur Erfüllung staatlicher Aufgaben abgeschlossen werden (unter Vorbehalt von Finanzleasingvorhaben); oder wenn sie d) Planungs- oder Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Bauprojektes betrifft (Art. 37 Abs. 2 CRG).

Bezüglich Immobilienfinanzierung ist die Unterscheidung in zwei wichtige Formen der gebundenen Ausgaben relevant: die direkt (Kreditbeschluss für den Bau einer Einrichtung) und indirekt oder faktisch (Folgekosten des Betriebs) gebundenen Ausgaben. Ausgaben sind faktisch dann gebunden, „wenn eine sachgerechte Aufgabenerfüllung ohne die Aufwendungen offenkundig nicht möglich ist oder die Unterlassung einer Ausgabe gegen das Gebot der wirtschaftlichen Verwaltungsführung verstossen würde“ (Regierungsrat Kanton Zürich, S. 1266). Gebunden sind somit jene Ausgaben, die beim Entscheid über den Grunderlass grundsätzlich voraussehbar waren und daher ausdrücklich oder stillschweigend vom Volk an die Behörden delegiert wurden. Bei dieser Kompetenzdelegation besteht jedoch eine bedeutende Einschränkung bezüglich der Realisierung von Neubauten: Neu-, Erweiterungs- oder Ergänzungsbauten, welche das Gebäude „einem neuen Zweck dienstbar machen“ müssen aufgrund ihrer hohen raumplanerischen und städtebaulichen Bedeutung dem Finanzreferendum unterstellt werden. Für Umbauten ohne Änderung der Zweckbestimmung, welche „im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen und damit unzulängliche oder unwirt-

schaftliche Verhältnisse der Aufgabenerfüllung beseitigen“ gilt dies nicht (Regierungsrat Kanton Zürich, 1979, S. 1267).

Währenddem in der Privatwirtschaft Instandhaltung und Instandsetzung oft über einen Renovationsfonds finanziert werden, äusserte sich der Regierungsrat bereits im Rahmen der Einführung des modernen Finanzhaushaltsgesetzes kritisch gegenüber diesem Finanzierungsinstrument: „Die Finanzwissenschaft lehnt die Fondsbildung in der Regel ab, weil durch sie die Transparenz und die Flexibilität des Gesamthaushalts sowie die Festlegung gesamtheitlich ausgerichteter Prioritäten erschwert wird“ (Regierungsrat Kanton Zürich, 1979, S. 1271).

Der Kantonsrat legt mit dem Budget (Voranschlag) die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Jahr fest (Art. 14 Abs. 1 CRG). Das Budget enthält die Budgets für die einzelnen Leistungsgruppen, je getrennt für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung sowie Indikatoren. Der Budgetkredit der Erfolgsrechnung wird als Saldo von Aufwand und Ertrag angegeben. In der Investitionsrechnung bezieht sich der Budgetkredit lediglich auf die Investitions*ausgaben*. Die Investition*einnahmen* haben auf konsolidierter Ebene lediglich Prognosecharakter, da sie als Zahlungseingänge oft nicht präzise genug geplant werden können (Art. 15 CRG). Der Budgetentwurf wird durch den Regierungsrat erstellt und vom Kantonsrat bis zum 31. Dezember festgesetzt (Art. 19 CRG).

Die Rechnungslegung des Kantons und damit die Darstellung der Selbstfinanzierungskraft erfolgt nach dem IPSAS-Standard, welcher wiederum auf dem für den privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich entwickelten International Financial Reporting Standard (IFRS; früher IAS Normen) basiert (Blab, 2014, S. 358). Das Ziel von IPSAS besteht darin, verdeckte Vermögenswerte („stille Reserven“) zu vermeiden und ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild („True and Fair View“) der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln (Art. 44 CRG). Anders als das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 lässt IPSAS die Bildung von stillen Reserven nicht zu: Abschreibungen über das betrieblich Notwendige hinaus im Sinne des Vorsichtsprinzips sind nicht möglich (Pfäffli, 2011, S. 54). Die Abschreibungsregeln sind im Handbuch für Rechnungslegung nach Anlageklassen sehr detailliert aufgeführt. Im Wesentlichen werden die Liegenschaften des Finanz- und Verwaltungsvermögens in der Anlagenbuchhaltung nach Baukostenplan (BKP) in vier Gruppen mit zugeordneter Nutzungsdauer gegliedert: Rohbau 1 (80 Jahre für neue Gebäude; 120 Jahre für alte Gebäude), Rohbau 2 (40 Jahre für alte und neue Gebäude), Installationen (30 Jahre) und Ausbau

(30 Jahre). Einen Spezialfall stellen die Spitalgebäude dar, für welche aufgrund der Anwendung der Grundsätze des Dachverbandes der öffentlichen und privaten Spitäler (H+) sowohl beim Rohbau 1, beim Rohbau 2 als auch beim Ausbau eine Nutzungsdauer von 33 Jahren und 4 Monaten gilt – bei Installationen 20 Jahre (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 302). Die linearen Abschreibungen beginnen mit der Nutzung. Die Nutzungsdauer kann kürzer sein als die technische oder wirtschaftliche Nutzungsdauer und ist periodisch zu überprüfen. Da IPSAS nicht zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen unterscheidet, behält der Kanton Zürich seine diesbezüglich abweichende Praxis bei und wickelt Veräusserungen grundsätzlich im Finanzvermögen ab. (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 107).

Die Jahresrechnung umfasst die Bilanz, die Erfolgsrechnung, den Eigenkapitalnachweis, die Geldflussrechnung (unter Einschluss der Investitionsrechnung) sowie einen Anhang (Art. 47 ff. CRG). Die Jahresrechnung sowie die konsolidierte Rechnung sind Bestandteil des Geschäftsberichts, mit welchem der Regierungsrat über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres Rechenschaft ablegt. Dieser wird durch den Kantonsrat genehmigt (Art. 27 CRG). Währenddem Jahresrechnung und Geschäftsbericht rückwärtsgerichtet sind, richten die Instrumente der Aufgaben, Finanz- und Budgetplanung ihren Blick auf die nahe oder weitere Zukunft: Legislaturziele, konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und die Festlegung von Budget und Steuersatz sind eng miteinander gekoppelt (Jaag & Rüssli, 2012, S. 278). Die konkrete Ausgestaltung dieser Koppelung in Bezug auf die Finanzplanung der Hochbauinvestitionen wird im folgenden Kapitel 3 aufgezeigt.

3. Anwendung – der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen

Der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich. Dieser Prozess ist historisch insbesondere im Laufe der Verwaltungsreformbestrebungen der 90er und frühen 2000er Jahre entstanden und in der Folge kontinuierlich weiterentwickelt worden. Heute präsentiert er sich dem wissenschaftlichen Beobachter als ein in erster Linie praktisches vs. theoretisches, in verschiedenste Teilaspekte aufgeteiltes vs. gesamtheitliches und von den Betroffenen als sehr unterschiedlich wahrgenommenes vs. einheitlich perzipiertes Phänomen in einem pluralistischen Planungskontext, welches in der Forschung bislang nicht beschrieben und reflektiert wurde. Dabei ist die Frage, welche der Prozess beantworten muss, an sich einfach: Wie werden Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich geplant?

Als intellektuelles Konzept, um den Prozess analytisch-systematisch darzustellen bietet sich die Planungshierarchie respektive -architektur an, welche als Modell des New Public Management (NPM) im Kanton Zürich von 1995 bis 2003 im Rahmen der „wif“-Reform (Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung) entwickelt, erprobt und implementiert wurde. Strukturierendes Merkmal dieser Planungshierarchie ist die zeitliche Dimension der Planung: Innerhalb der Planungsschiene wird zwischen der langfristig ausgerichteten strategischen Planung, dem mittelfristigen „Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan“ (KEF) und der kurzfristigen Budgetierung unterschieden. Im Folgenden werden die konzeptionellen Unterscheidungen zur zeitlichen Dimension der Planung verwendet, welche in Kapitel 2 vorgestellt wurden. Bei der Geltungsdauer ist zu berücksichtigen, dass das Budget mit dem ersten Jahr des KEF übereinstimmt respektive der verbindliche Teil desselben darstellt. Die Bezugszeit der Planung, der Zeitraum, für welchen der Plan Merkmale der Zukunft erfasst, widerspiegelt die langfristige, mittelfristige oder kurzfristige Bezugssetzung. Eine verbindliche Geltungsdauer hat nur die Budgetierung; unmittelbar oder mittelbar als verbindlicher Teil des KEF. Auf jeder Ebene ist der (subjektive) Betrachtungshorizont grundsätzlich nicht unterschiedlich: Auch in der kurzfristigen Budgetierung fliesst eine langfristige zeitliche Reichweite der Erwartungsbildung ein – mutmasslich bis 30 Jahre einigermaßen vorhersehbar. Gerade bei Hochbauinvestitionen für Gebäude mit einer objektiven zeitlichen Reichweite, den tatsächlichen Konsequenzen des Plans, von 80 bis 100 Jahren ist dies auch notwendig. So schreiben Brühlmeier et al. (2001, S. 139) hierzu: „Wohl sind Budgetziele rechtlich nur für die kurze Geltungsdauer des Jahresbudgets verbindlich, ihr rollender Charakter verleiht ihnen aber eine Langzeitwirkung. Das Budget wird im Wirkungsbereich zum politischen Plan.“

Die folgende Tabelle zeigt die Planungshierarchie in Bezug auf die zeitliche Dimension.

Instrument	Zeitliche Dimension	Geltungsdauer	Bezugszeit	Horizont
Strategische Planung	langfristig	keine, lediglich Projektion	12 Jahre gemäss Art. 29 ImV	minimal 12 Jahre
KEF	mittelfristig	1 Jahr verbindlich (budgetärer Teil) 3 Jahre provisorisch (Prognoseteil)	4 Jahre	minimal 4 Jahre

Budget	kurzfristig	1 Jahr verbindlich (als Teil des KEF)	1 Jahr	minimal 1 Jahr
--------	-------------	--	--------	-------------------

Tabelle 3: Planungshierarchie (in Anlehnung an Kirsch et al., 2009, S. 70)

In einer sechsten Spalte könnte unter der Überschrift „objektive Reichweite“ bei jedem Instrument die Lebenserwartung eines Gebäudes bis zum Abriss von ca. 80 bis 100 Jahren eingetragen werden.

Für die Planung der Hochbauinvestitionen ist noch eine operative Ergänzung vorzunehmen: Im Rahmen des „Standardprozesses“ für die Bewilligung von Investitionsbeiträgen für Bauprojekte sind die entsprechenden Objektkredite vorzubereiten und die zu investierenden Mittel planerisch abzubilden. Die folgende Abbildung zeigt den Untersuchungsgegenstand, den Planungsprozess für Hochbauinvestitionen auf vier Ebenen (Kapitel 3.1 bis 3.4) im Überblick.

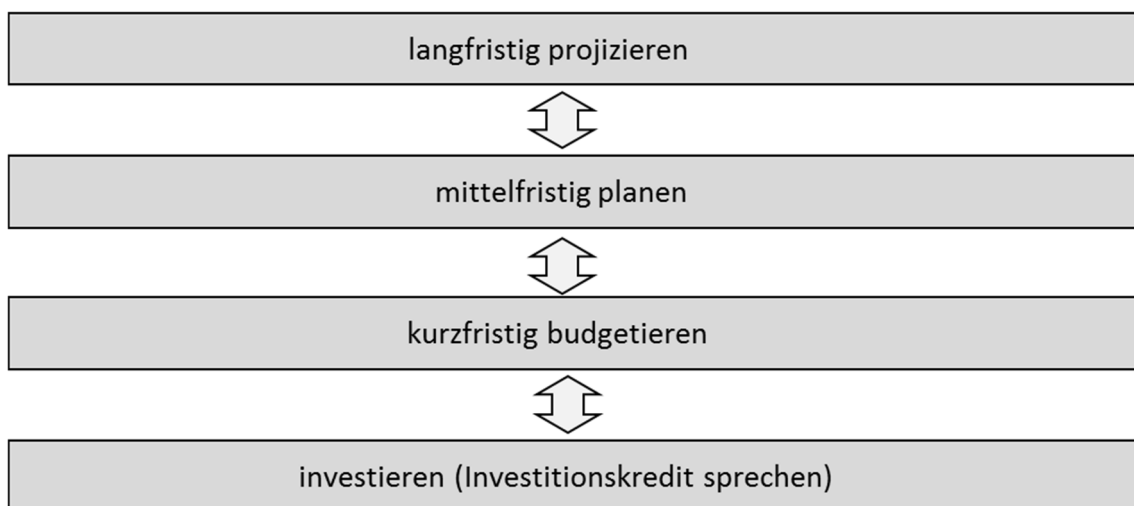


Abbildung 3: Planungsprozess für Hochbauinvestitionen auf vier Ebenen (eigene Darstellung)

Im Zusammenspiel zwischen den einzelnen Ebenen zeigt sich ein grundlegendes Dilemma zwischen Flexibilität und Disziplin. Flexibilität bedeutet die Fähigkeit, zu realisieren ohne zu budgetieren, zu budgetieren ohne zu planen und zu planen ohne zu projizieren. Disziplin bedeutet, mittelfristig zu planen, was langfristig projiziert wird, kurzfristig zu budgetieren, was geplant ist und mit einem Investitionsbeitrag zu realisieren, was budgetiert ist. Was ist wichtiger – Flexibilität oder Disziplin? Ebenso wie bei dem in Kapitel 2.1.2 beschriebenen Dilemma zwischen Prämissenkontrolle und Umsetzung kann es hierauf keine allgemein gültige Antwort geben, sondern muss in der konkreten Planungspraxis abgewogen werden, wo und in welchem Ausmass die Priorität zu setzen ist.

3.1 Langfristige strategische Planung

Die Fähigkeit der politischen Planung liegt in erster Linie bei der Regierung. In diesem Rahmen beschreiben die bezüglich Bezugszeit vierjährigen „Richtlinien der Regierungspolitik“ langfristige Ziele sowie Legislaturziele. Die langfristigen Ziele des Kantons sind nicht begrenzt: Sie müssen nicht mit jeder Richtlinie der Regierungspolitik neu erarbeitet werden. Sie werden lediglich überprüft und falls notwendig angepasst. In diese Kategorie der langfristig ausgerichteten Planungsinstrumente fallen auch aufgaben- und problemlösungsspezifische Leitbilder oder Politikbereichsleitbilder; wie beispielsweise die Erstellung einer Raumentwicklungs- oder einer Immobilienstrategie. Die Instrumente dieser Planungsebene haben im Sinne der Differenzierung von Tretnér (1963, S. 19) den projizierenden Charakter einer langfristigen Vorausschau, da keine verbindliche Geltungsdauer vorliegt. Sie stellen somit lediglich Planungsgrundlagen dar (Brühlmeier et al., 2001, S. 112).

Auf dieser Ebene der langfristigen Pläne, Ziele, Strategien oder Leitbilder fällt auf, dass das Leitbild Immobilien etwas in die Jahre gekommen ist: Mit Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2005 wurde im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 ein Immobilienamt geschaffen. Gleichzeitig wurden im Anhang ein Leitbild und die strategischen Ziele für die Betriebsliegenschaften des Kantons verabschiedet (Regierungsrat Kanton Zürich, 2005, S. 3). Eine explizite Hochbauinvestitionsstrategie auf dieser Grundlage wurde vom Regierungsrat lange Zeit nicht beschlossen. Im Jahre 1979 war das Thema im Rahmen der Finanzhaushaltsgesetzreform als so gewichtig wahrgenommen worden, dass eine eigene „regierungsrätliche Kommission für Investitionsplanung“ vorgesehen wurde. Heute findet sich in den aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2019 keine Aussage zur langfristigen Hochbauinvestitionsplanung – dies im Gegensatz zur Stadt Zürich, welche im Jahre 2005 mit der Einführung einer „Investitionspolitik Hochbauten“ den Übergang von einer kurzfristig ausgerichteten Betrachtungsweise zu einer langfristigen Bau- und Finanzplanung beschloss (Stadt Zürich, 2005, S. 2.).

Der Regierungsrat war und ist sich der Problematik jedoch durchaus gewusst, wollte jedoch offensichtlich vor der inhaltlichen Festlegung einer Immobilienstrategie die strukturell-organisatorische Zuständigkeitsfrage geklärt wissen. Deshalb widmete er im Rahmen der Überprüfung des Immobilienmanagements ab 2012 dem Aspekt der Finanzierung unter Leitung der Finanzdirektion ein eigenes Teilprojekt 2 mit dem Ziel der Optimierung der finanziellen Steuerung. Im Jahre 2006 hatte der Regierungsrat noch mit der Einführung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) beschlossen,

den bisherigen Finanzplan entfallen zu lassen, weil schon die Planungen für die kommenden vier Jahre mit hohen Unsicherheiten behaftet und Planungen für weitere Jahre in der Regel bloss Fortschreibungen seien, auf die verzichtet werden könne (Kanton Zürich, 2006, S. 74). Unlängst, im März 2017, beschloss der Regierungsrat wiederum, die Finanzdirektion mit der Erstellung einer langfristigen Finanz- und Investitionsplanung zu beauftragen. Dabei sollen insbesondere die voraussichtlichen Investitionsvorhaben mit einem Zeithorizont bis 2030 analysiert und Vorgehensvarianten mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Investitionen aufgezeigt werden; unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Kreditsteuerung, den gesamten Finanzhaushalt und die Bonität des Kantons (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017a, S. 10).

Ab Gründung des Immobilienamtes wurden immer wieder strategische Grundlagenpapiere erstellt: unter anderem ein Leitbild Immobilien im Jahre 2010 und in Erfüllung des Regierungsratsbeschlusses RRB-Nr. 934/2011 im Jahre 2013 eine umfangreiche Gesamtsicht zum Investitions- und Finanzbedarf im Hochbau bis 2030. Im Kontext der politischen Auseinandersetzung um die Dezentralisierung der kantonalen Real Estate Governance und der damit verbundenen Überprüfung des Immobilienmanagements ab 2012 wurden diese Grundlagenpapiere jedoch nie vom Regierungsrat beschlossen. Dies bedeutet, dass es gegenwärtig keinen politisch-strategischen Genehmigungsbeschluss zu einem durchschnittlichen Ist-Zustandswert für die kantonalen Immobilien und zur Soll-Vorstellung in Bezug auf einen allfälligen „Unterhaltsstau“ gibt. Zwar gibt es den Wirkungsindikator W2 „Baulicher Zustandswert“ (das Verhältnis zwischen Zustandswert zu Neuwert) in Beurteilung des baulichen Zustands des Immobilienportfolios (Verwaltungsbauten), welcher in KEF und Geschäftsbericht geführt wird. Für das Jahr 2016 wurde ein Wert von 0.77 budgetiert und 0.75 erreicht (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016, S. 241). Nach Aussage des Immobiliencontrollers im Immobilienamt handelt es sich hierbei allerdings um eine „Scheingenauigkeit“, weil die Zustandsdaten in der zu Grunde liegenden „Stratus“-Datenbank nicht uneingeschränkt auf einem aktuellen Stand seien. Insbesondere die Sanierungsaufwertungen seien teilweise nicht nachgeführt.

Erst in allerjüngster Zeit wurde mit RRB-Nr. 614/2017 vom 28. Juni 2017 im Rahmen der Einführung des „Mietermodells“ ein Leitbild Immobilien mit fünf Leitsätzen beschlossen: Diese legen die grundsätzliche Zielrichtung fest und dienen allen Beteiligten zur Orientierung in Ausrichtung, Planung, Bau und Bewirtschaftung der kantonalen Liegenschaften und des Liegenschaften-Portfolios (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017b, S. 9-11). Vor dem Hintergrund, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine

praktischen Erfahrungen mit diesen neuen Leitsätzen auf strategischer Ebene vorliegen, wird im Folgenden das Hauptaugenmerk zur Beantwortung der Frage „Wie werden Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich geplant?“ auf die mittelfristige Ebene des KEF und auf die kurzfristige Ebene der Budgetierung gelegt.

3.2 Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)

Ende der 1990er Jahre beschlossen die politischen Entscheidungsträger im Kanton Zürich, den bisherigen Finanzplan unter dem Namen „Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan“ (KEF) zu einem umfassenden Führungsinstrument auszubauen, welches die bisher fehlende Gesamtschau von Leistungen und Ressourcen transparent darstellen und eine wirksame Steuerung im Rahmen der politisch-strategischen Zielfestlegung ermöglichen sollte. Im Jahre 1999 wurde er erstmals für die Periode 2000-2003 inklusive Finanzplan 2004-2005 formuliert (Brühlmeier et al., 2001, S. 106).

Heute präsentiert sich der KEF, welcher vom Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat lediglich (allenfalls mit „Erklärungen“) zur Kenntnis genommen wird, als planerische Gesamtsicht und damit als *das* zentrale Instrument der Regierung für die Umsetzung ihrer Strategie auf Verwaltungsebene. Dabei wurde der KEF immer wieder überarbeitet und weiterentwickelt. Die letzte umfassende Weiterentwicklung im Jahr 2015 brachte insbesondere eine bessere Übersichtlichkeit und Darstellung sowie eine substantielle Verschlankung (von fast 700 auf 350 Seiten) mit sich. Die gesamtpolitische Planung im Rahmen des Regierungscontrollings unter Federführung der Staatskanzlei und die finanzpolitische Planung unter Federführung der Finanzdirektion erfolgen in der Verwaltungspraxis inhaltlich und zeitlich sehr detailliert – in Abstimmung mit den entsprechenden Controlling- und Reporting-Berichten, wie insbesondere dem Geschäftsbericht des Regierungsrates. In Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren wird die Entwicklung der Leistungsmenge und der Aufwendungen abgebildet und die erforderliche Angabe zur Beurteilung der Leistungen und der Entwicklung von Globalbudget und Finanzplanung in den Leistungsgruppen geboten (Finanzverwaltung Kanton Zürich, 2017, S. 13).

Die „Immobilien“ stellen einen von sieben direktionsübergreifenden Aufgabenbereichen („Funktionsbereiche“) im KEF dar. Aus dem KEF wird das Budget hergeleitet, welches dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem KEF zur Festsetzung vorgelegt wird. In diesem Budgetentwurf wird im Kapitel „04 Ressourcen“ auf zwei Seiten über die Immobilien berichtet: über strategische Ziele und Massnahmen sowie über die erwarteten finanziellen Entwicklungen. Die Bemerkungen zur Investitionsrechnung enthalten

eine Liste von Investitionsprojekten, wobei Projekte über 20 Mio. Franken Totalkosten zwingend aufgeführt werden.

Um innerhalb der KEF-Planung den Budgetentwurf zu erarbeiten, besteht für die Festlegung der Hochbauinvestitionen für Betriebsliegenschaften auf Antrag der Baudirektion und unter Federführung des Immobilienamtes ein spezieller, sich jährlich wiederholender Planungsprozess – im Sinne eines „Funktionsbereichscontrolling“, der directionsübergreifenden Abstimmung für einzelne Querschnittsaufgaben (Kanton Zürich, 2006, S. 35). In diesem, in der Immobilienverordnung (ImV) geregelten, jährlich wiederkehrenden Prozess liegt der Kern der vorliegenden Untersuchung und das Hauptaugenmerk der durchgeführten Interviews mit Fachexperten aus den Direktionen begründet. Im Folgenden wird der Prozess anhand der jüngsten Praxis in vier Schritten beschrieben: der Festlegung der Richtlinien zum KEF 2018-2021 und des Budgets 2018. Im Detail wird auf den Prozessbeschrieb im Anhang 1 der Arbeit verwiesen, welcher im Prozessleitsystem des Immobilienamtes abgelegt ist.

Erstens werden unter Federführung der Finanzdirektion im Rahmen des vorgängig vom Regierungsrat festgelegten Verschuldungspfads die „finanzierbaren“ Nettoinvestitionen für Betriebsliegenschaften festgelegt. Dies gibt die maximal tragfähige Obergrenze („Plafond“) vor. Für den KEF 2018-2021 liegt dieser Plafond für die Hochbauinvestitionen über die Planjahre 2018 bis 2021 kumuliert bei rund 2 Mrd. Franken, was 58% des insgesamt finanzierbaren Investitionsvolumens entspricht (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017a, S. 7).

Zweitens werden die aktuellen Projektplanungen der Direktionen gesammelt und die Projektlisten im Wissen plausibilisiert respektive gekürzt, dass in der jüngeren Vergangenheit und Regel aufgrund beschränkter personeller Planungskapazitäten (insbesondere im Hochbauamt) nur rund 60% der geplanten Mittel auch wirklich „ausgeschöpft“ wurden.

Drittens wird der Plafond auf die Direktionen aufgeteilt. Dabei wird insbesondere von den Überlegungen ausgegangen, dass die Direktionen aufgrund ihrer Annahmen die Ausgaben für die Projekte allgemein zu hoch und zeitlich zu früh einplanen. Bauprojekte in frühen Phasen brauchen jedoch eine gewisse Zeit, bis sie realisiert und zu höheren Ausgaben führen können: Projekte in frühen Phasen werden über die Erfolgsrechnung der jeweiligen Direktion finanziert, ab Phase Projektierung über die Investitionsrechnung. Aus diesen Überlegungen heraus wurde 2017 erstmalig eine Gewichtung anhand

der Projektphasen vorgenommen, welche die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung in früheren Phasen (Projektidentifikation, Projektinitialisierung, Vorstudie) geringer einstuft und Projekte in fortgeschrittenen Phasen (Projektierung, Ausschreibung/Realisierung) stärker gewichtet. Die Idee der Abschätzung des mittelfristigen Investitionsvolumens durch Gewichtung nach Realisierungsreife eines Projekts war dabei an sich nicht neu und wird von Pfäffli (2001, S. 94-95) auch am Beispiel der Stadt Aarau beschrieben.

Viertens überarbeiten die Direktionen ihre Projektplanung, indem Projekte zeitlich verschoben oder die geplanten Nettoinvestitionen vermindert werden. Projekte, die eher nicht umgesetzt werden, sind aus der Projektliste zu entfernen. Anschliessend besprechen die Direktionen ihre Projekte mit dem Immobilienamt und dem Hochbauamt in sogenannten „Durchsprachen“. Am Ende führt dies zu einer konsolidierten Liste, eine bereinigte „Realisierungsreihenfolge“. Diese ist auf der einen Seite zwar projektscharf, stellt jedoch auf der anderen Seite als Momentaufnahme lediglich eine Indikation für zu realisierende Projekte dar. Sie kann in der nächsten Planungsperiode wieder angepasst werden und enthält austauschbare Projekte als „Planungsvorrat“ welche einzeln freigegeben werden können (Regierungsrat Kanton Zürich, 2017, S. 8).

3.3 Budgetierung

Das Budget ist nach Mintzberg (1995, S. 89) die einzig wichtige politische Aussage einer Regierung, das Herzstück der staatlichen Politik. Lang- und mittelfristige Planungspapiere haben im Gegensatz dazu für die Exekutive keine zwingende Verbindlichkeit (Pfäffli, 2011, S. 56). Es sei denn, die Budgetentscheidung ist fest in die mittelfristige Planung eingebettet, wie dies im Kanton Zürich der Fall ist: Das erste Planjahr des KEF entspricht dem Budgetentwurf. Mit dem Budget werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung mit der Geltungszeit von einem Jahr verbindlich festgelegt. Es enthält die Leistungsgruppenbudgets mit je einem Budgetkredit der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sowie Indikatoren. In der Investitionsrechnung bezieht sich der Budgetkredit lediglich auf die Investitionsausgaben. Das Budget wird nach dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit („Accrual Budgeting“) durch den Regierungsrat erstellt und vom Kantonsrat bis zum 31. Dezember festgesetzt (Jaag & Rüssli, 2012, S. 284).

Budgetkredite dürfen grundsätzlich nicht überschritten werden: Es dürfen nur diejenigen Ausgaben getätigt werden, welche auch im Budget eingestellt worden sind. Da es sich bei den Budgetkrediten jedoch um Globalbudgets handelt, können Mehraufwände in aller Regel innerhalb der Leistungsgruppe kompensiert werden – Mehraufwände in

der Erfolgsrechnung und höhere Investitionsausgaben innerhalb eines Budgetkredits. Die Kompensationspflicht betrifft in der Investitionsrechnung anders als in der Erfolgsrechnung nur die Investitionsausgaben: Drohen höhere Investitionsausgaben, so müssen diese mit Minderausgaben bei anderen Investitionsprojekten kompensiert werden. Die Kompensation kann darin bestehen, eine für das betreffende Jahr vorgesehene Investition zeitlich zu verschieben (Art. 15 Abs. 3 CRG). In der Praxis geschieht dies nach Aussage des Immobiliencontrollers im Immobilienamt durch einzelne Direktionen relativ häufig, was die Frage der Budgetdisziplin aufwirft und damit die Gefahr des Unterlaufens der Budgethoheit des Kantonsrates. Um dieser Tendenz entgegen zu wirken, werden auch Kreditüberschreitungen vom Regierungsrat nur bewilligt, wenn eine Kompensation unverhältnismässige Folgen hätte (Art. 22 Abs. 2 CRG).

3.4 Investitionsbeiträge gemäss Standardprozess Immobilienverordnung (ImV)

Die Immobilienverordnung beschreibt den konkreten Prozess der Bewilligung von Investitionsbeiträgen für Betriebsliegenschaften. Zweck des sogenannten „Standardprozesses“ ist der zielgerichtete Mitteleinsatz sowie die Optimierung von Kosten und Nutzen: Er hat zum Ziel, zu einem frühen Zeitpunkt einen Grundsatzentscheid des Regierungsrates zum Projekt herbeizuführen. *Formell* im Sinne des Finanzhaushaltsrechts handelt es sich hierbei entweder um einen Objektkredit für ein Einzelvorhaben oder um einen Rahmenkredit für die gesamten Ausgaben. Hierfür werden im Standardprozess für Immobilieninvestitionen die einzelnen Projektphasen und die erforderlichen Phasenergebnisse in Anlehnung an den Standard SIA 112 festgelegt. Entsprechend wird *materiell* im Sinne der Bauphasen unterschieden zwischen einem Vorstudienkredit, einem darauffolgenden Projektierungskredit und einem Objektkredit bis zum Ende der Realisierung (im baulichen Sinne). Der Vorstudienkredit muss nach Abschluss der Phase abgerechnet werden. Der Projektkredit mündet in einen Objektkredit. Dies bedeutet, dass der Objektkredit die gesamte aktivierbare Phase umfasst. Am Ende des Prozesses steht die Schlussabrechnung (Bauabrechnung) durch das Hochbauamt und darauffolgend allenfalls eine Kreditabrechnung durch das Immobilienamt.

Die folgende Abbildung zeigt die Meilensteine der Kreditvergabe in der jeweiligen Bauprojektphase gemäss Immobilienverordnung auf.

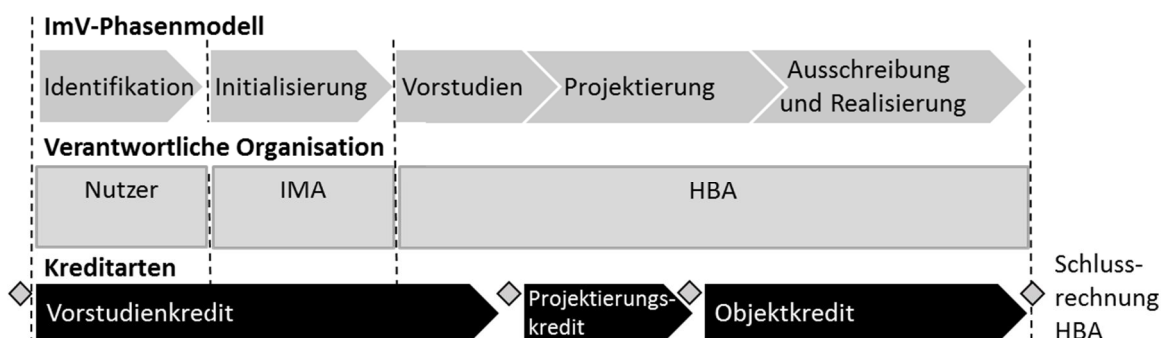


Abbildung 4: Kreditsprechung in den einzelnen Phasen des Standardprozesses (in Anlehnung an Vorlage Immobilienamt)

Die Planungsaufwendungen in den frühen Phasen (Initialisierung und Vorstudien) eines Bauprojektes sowie die laufenden Raum-Bewirtschaftungskosten werden unter IPSAS über die Erfolgsrechnung der jeweiligen Direktion budgetiert und verbucht. Erst ab der Projektierungsphase können die Kosten der Investitionsrechnung belastet werden. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Projektfinanzierung bezogen auf die jeweiligen Bauphasen des Standardprozesses.

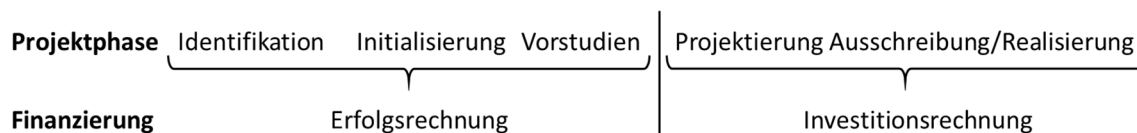


Abbildung 5: Projektfinanzierung in den einzelnen Bauphasen (in Anlehnung an Vorlage Immobilienamt)

Gemäss Art. 33 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung (FCV) vom 5. März 2008, LS 611.2. Kurzform: Art. 33 Abs. 1 FCV sollen in den Erläuterungen zur Ausgabenbewilligung neben den Kapitalfolgeaufwendungen und -erträgen auch die betrieblichen, personellen und indirekten Folgeaufwendungen und -erträge dargestellt werden. Allerdings müssen diese Folgekosten, insbesondere die Bewirtschaftungskosten im Sinne der Norm DIN 18960, in der Regel *separat bewilligt* werden: Ver- und Entsorgungskosten, Reinigungskosten, Überwachungs- und Instandhaltungskosten, Kosten für Kontroll- und Sicherheitsdienste, Abgaben und Beiträge (Pom+Consulting AG, 2010, S. 172). Diese Zweiteilung führt zur latenten Gefahr, dass zwar die Hochbauinvestitionsausgaben getätigt werden, aber langfristig die Finanzierung des Unterhaltes unter Umständen nicht sichergestellt ist. Im Übrigen werden in Art. 33 Abs. 1 lit. e FCV die Folgerträge im Wortlaut sehr eng und nicht im Sinne einer breiten Investitionswirksamkeit beschrieben. Die Richtlinien der Staatskanzlei für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat

sind noch weniger aussagekräftig wie Art. 33 Abs. 1 FCV: Sie erwähnen lediglich die Erläuterungen zu den Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen), sehen keine gleichzeitige Genehmigung der sachlichen (z.B. Unterhalt, Erneuerungsunterhalt, Energie) und personellen (z.B. Hauswartung, Reinigung) Folgekosten vor und schweigen sich bezüglich Investitionswirksamkeit ganz aus.

Der „Standardprozess“ für Ausgabenbewilligungen wurde sehr umfassend und detailliert im Rahmen der Überprüfung des Immobilienmanagements ab 2012 (Teilprojekt 3) analysiert und die Verbesserungsvorschläge als Zwischenergebnisse in zwei Regierungsratsbeschlüssen (RRB-Nr. 244/2014 und RRB-Nr. 1343/2014) festgehalten. Bezüglich Investitionsplanung werden im Folgenden die wichtigsten Zwischenergebnisse hervorgehoben (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014, S. 5-8). Im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews zeigte es sich, dass diese absehbaren Änderungen als inkrementelle Verbesserungen respektive Flexibilisierung *im* System grundsätzlich begrüsst werden.

1. Den Nutzerdirektionen ist es freigestellt, in der Phase der Projektidentifikation und der Projektinitialisierung die betriebliche Machbarkeit durch Dienstleistungen Dritter abzuklären. Für bauliche Fragen muss die Baudirektion beigezogen werden.
2. Unabhängig von der Investitionssumme werden die bisherigen Projektskizzen durch einen standardisierten, elektronischen Projektantrag ersetzt. Der Projektantrag wird durch die Nutzerdirektionen ausgefüllt und vom Immobilienamt inhaltlich und formal geprüft. Auf die bisherigen Projektsammelträge wird verzichtet.
3. Die Projektanträge ab einer Gesamtinvestitionssumme von mindestens 3 Mio. Franken werden im Rahmen des RFI-Prozesses (Raum, Flächen, Immobilien) beurteilt und vom Immobilienamt zur weiteren Bearbeitung freigegeben.
4. Für die Berichterstattung und Steuerung der Investitionen im Hochbau erstellt die Baudirektion mindestens jährlich gemeinsam mit den übrigen Direktionen eine Projektübersicht. Diese umfasst drei KEF-Perioden und führt alle laufenden Projekte ab Phase Projektinitialisierung auf. Sie enthält die wesentlichen Merkmale der Projekte (Direktion, Inhalt, Grösse, Projektphase usw.), gibt Auskunft über den langfristigen, jährlichen Investitionsbedarf und stellt diesem die geplanten Hochbau-Investitionen gemäss KEF gegenüber.

4. Erkenntnisse

4.1 Inhaltliche Erkenntnisse – identifizierte Verbesserungspotentiale

Die These der vorliegenden Arbeit besteht darin, dass insofern ein Mangel in der finanzpolitischen Willensbildung vorliegt, als dass die heutigen kantonalen Planungsinstrumente und -prozesse die langfristigen Kostenfolgen und den langfristigen Hochbauinvestitionsnutzen nicht sachlich und zeitlich immobiliengerecht abbilden. Eine substantielle Verbesserung in planungssystematisch-methodischer Hinsicht durch Abbildung der zeitlichen Dimension (Vorhersehbarkeit) ist möglich. Die Überprüfung der These stützt sich implizit auf zwei Grundannahmen: erstens die klare Fassbarkeit des Untersuchungsgegenstandes durch eine strukturell-konzeptionelle Klassifikation, und zweitens die Eignung des Diagnosemodells von „Good Governance“, der Diskussion um Verbesserungspotentiale einen theoretischen Rahmen geben zu können.

Die beiden Grundannahmen wurden im Rahmen des Fragebogens (Frage 1) überprüft. Dabei wurde von sämtlichen interviewten Fachexperten die grundsätzliche Tauglichkeit der „Good Governance“-Klassifizierung im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand, die Beurteilung der Qualität des Planungsprozesses, bestätigt.

Die Frage 2 nach der relativen Bedeutung der jeweiligen Qualitätsdimensionen zeigte Überraschendes: Nicht die Planungssystematik und -methodik (Qualitätsdimension Vorhersehbarkeit) standen im Vordergrund, sondern primär die fehlende Transparenz, gefolgt von der fehlenden Verantwortlichkeit. Beide Aspekte stehen in einer unmittelbaren Verbindung mit der Komplexität des Prozesses.

Es wurden zwar auch im Bereich der methodisch-zeitlichen Qualitätsdimension Vorhersehbarkeit (Frage 5) Vorschläge gemacht: Künftig sollten nach Einschätzung des Abteilungsleiters Immobilienmanagement im Immobilienamt die Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) pro betroffene Fläche in m² dargestellt werden. Dadurch sei zumindest für Büroflächen ein Vergleich zwischen Markt- und internen Mieten (Benchmarking) möglich. Darüber hinaus seien auch die absehbaren Bewirtschaftungskosten im Sinne der Norm DIN 18960 abzubilden und im Idealfall die entsprechenden personellen und sachlichen Folgeaufwendungen gleichzeitig mit der Investitionsausgabe zu bewilligen. In Ergänzung zu diesen Überlegungen müsste zudem konsequenterweise neben den Lebenszykluskosten auch die Lebenszykluswirksamkeit zumindest in den Erläuterungen beschrieben werden – möglichst genau, wenn auch vielleicht nur verbal. Hierbei wird es sich jedoch immer nur um unsichere Projektionen handeln können, weil

heute niemand mit Bestimmtheit weiss, durch welche technisch-materiellen, betrieblich-organisatorischen oder gesellschaftlichen Faktoren das künftige Kosten-Wirksamkeit-Verhältnis bestimmt wird. Dies wirft im Hinblick auf die Überprüfung der These die Frage auf, ob diese Verbesserung als „substanziell“ zu beurteilen ist. Die Antwort lautet nein. Für das Vorliegen eines eher marginalen Gestaltungsvorschlages spricht der Umstand, dass das Argument der fehlenden Lebenszyklus-Darstellung von Kosten und Nutzen erstens einzig bei den Interview-Partnern aus dem Immobilienamt überhaupt ein Thema war und zweitens auch in diesen Interviews die Themen der fehlenden Transparenz und der fehlenden Partizipation einen deutlich grösseren Platz einnahmen. Entsprechend muss die bewusst scharf formulierte These als falsifiziert qualifiziert werden: Es ist keine grundlegend neue Planungssystematik notwendig. Zwar gibt es substantielle Verbesserungspotentiale im Planungsprozess, aber diese liegen im Wesentlichen nicht da, wo sie der Autor zu Beginn der Untersuchung vermutet hatte. Die selbstkritische Frage drängt sich auf, ob hier nicht der Hammer in der Hand dafür verantwortlich war, jedes Problem als Nagel zu sehen. Mit anderen Worten: Im Rückblick ist zu vermuten, dass das Selbstverständnis des Immobilienamts als „Hüter“ einer langfristigen Bewirtschaftungsoptik in Verbindung mit den entsprechenden „klassischen“ Anliegen des planungs- und baubegleitenden Facility Managements für die Formulierung der These im Bereich der Lebenszyklusperspektive ein bestimmender Faktor war. Der rekonstruierte Blick auf die bedingende Struktur offenbart: Der „embedded researcher“ wählte – im Nachhinein nicht verwunderlich – diejenige These, welche attraktiv, weil mit dem institutionellen aber auch persönlichen Selbstbild kompatibel war.

Die Meinung von Mintzberg (1995, S. 202), dass es keine beste Planungstechnik, keinen „one best way“ gibt, wurde durch die Interviews bestätigt. Auch die Frage 9 nach positiven Fallbeispielen oder Methoden aus der Privatwirtschaft, von anderen Institutionen der öffentlichen Hand (z.B. Stadt Zürich) oder aus der Wissenschaft, ergab keine eindeutigen Hinweise auf ein diesbezügliches Vorbild. Der Leiter der Finanzverwaltung relativierte bereits in einem E-Mail im Zusammenhang mit der Vereinbarung des Interviewtermins die Hoffnung, einen methodischen Durchbruch in der Planungssystematik zu erzielen:

„Allerdings dürfte das zeitliche Dilemma zwischen politischem Planungshorizont (1 Jahr) und Langlebigkeit des Investitionsgutes und insbesondere zwischen dem abdiskontierten tieferen Zukunftswert von Nutzen und Kosten im Beschlusszeitpunkt vs. der subjektiven Belastung in den späteren Budgetjah-

ren sowie zusätzlich die Gegenwartspräferenz des Menschen aufgrund der menschlichen Natur kaum je lösbar sein!“ (Korrespondenz im Anhang 4)

Der Qualitätsdimension Vorhersehbarkeit (Frage 3) zugerechnet werden kann der Aspekt der Kreditsprechung. Dieser wurde insbesondere im Interview mit dem Leiter der Finanzverwaltung aufgeworfen, welcher darauf hinwies, dass es im Kanton Aargau alternative Modelle gebe, welche der administrativen Finanzplanung mehr Flexibilität ermöglichen. Die Möglichkeit der Anwendung solcher Modelle innerhalb des IPSAS-Rechnungslegungsrahmens wird in naher Zukunft *finanzrechtlich* zu prüfen und allenfalls *finanzpolitisch* zu diskutieren sein.

Die Qualitätsdimension Partizipation (Frage 6) wurde recht einheitlich nicht als vorrangiges Problem angesehen: Die betroffenen Direktionen wurden nach Ansicht der Fachexperten grundsätzlich genügend in den Prozess miteinbezogen. Die Frage des Innenverhältnisses stellte sich insbesondere bei der Bildungsdirektion, weshalb das Generalsekretariat nach Aussage des Leiters Finanzen & Bauten mit den betroffenen Bildungsinstitutionen konstruktive interne Vorbereitungsworkshops zur Konsolidierung einer gemeinsamen Direktionsposition durchführte.

Die Beurteilung der Qualitätsdimension Effektivität (Frage 7) & Effizienz (Frage 8) erwies sich im Verlaufe der Interviews eher als ein nachgelagerter Aspekt zu den Dimensionen Transparenz und Verantwortlichkeit: Diejenigen Interviewpartner, welche Effektivität und Effizienz kritisch beurteilten, wie insbesondere der Amtschef des Hochbauamtes, sahen dies als unmittelbare Folge von unklarer Kompetenzordnung und mangelhafter Kommunikationsführung zwischen Immobilienamt und Finanzverwaltung. Im Allgemeinen wurde das Planungssystem als sich stetig weiter entwickelnde Ordnung auf einem hohen Stand dargestellt. Als Meilensteine dieser inkrementellen Verbesserungen respektive Flexibilisierung im System wurden genannt: die konsequente Ausrichtung auf den IPSAS-Standard, um die international gängigen Standards zur transparenten Darstellung der finanziellen Verhältnisse zu erfüllen; die inhaltliche Verwesentlichung und verbesserte Darstellung (Lesbarkeit) im Rahmen der letzten KEF-Revision (per 1. Januar 2017); die Reform des Standardprozesses gemäss Immobilienverordnung im Rahmen des Teilprojektes 3 der Überprüfung des Immobilienmanagements ab 2012; die Einführung eines funktionierenden (Bau-)Projektreportings als Basis für die langfristige Ressourcenplanung im Hochbauamt und für die Finanz- und Investitionsplanung auf Ebene Kanton; die Bildung einer neuen Leistungsgruppe „8750 Immobilien Verwaltungsvermögen“; die Einführung einer neuen Priorisierungslogik mit Gewichtung

anhand der Projektphasen (siehe Kapitel 3.2); und die Schaffung eines tabellenkalkulation-basierten Arbeitsinstruments zur Verstärkung der finanziellen Transparenz und Prioritätensetzung auf Baudirektionsstufe im Jahre 2014.

Handelt es sich um eine „Ordnung ohne Führung“? Wie steht es um die Dimension der Verantwortlichkeit (Frage 3)? In Bezug auf die politische Verantwortung fällt auf, dass es keine „regierungsrätliche Kommission für Investitionsplanung“ mehr gibt, sondern die Bottom-up-Steuerung durch die Verwaltung dominiert. Verschiedene Interviewpartner offenbarten dahingehend ein Dilemma, als dass sie sich zwar auf der einen Seite ein stärkeres Commitment des Regierungsrates über einzelne Grossprojekte hinaus für die Priorisierung der Hochbauinvestitionen wünschen würden, es aber andererseits auch nicht als zu grosses Manko empfinden, wenn die Planung weitgehend von Spezialisten geführt und ohne grosse politische Auseinandersetzung vonstatten geht. Wer in den „Durchsprachen“ zwischen Immobilienamt, Hochbauamt und den einzelnen Direktionen ein wildes Hauen und Stechen erwartet hatte, an dessen Ende eine verbindliche „Realisierungsreihenfolge“ steht, sah sich getäuscht: Die Gespräche verliefen im Allgemeinen überaus emotionslos und pragmatisch ab. Hierfür gibt es zwei Gründe: Erstens waren und sind sich alle Akteure bewusst, dass das System zwar komplex ist, aber dennoch genügend Flexibilität erlaubt: Es muss nicht absolut zwingend investiert werden, was budgetiert ist, nicht absolut zwingend budgetiert werden, was geplant ist und nicht absolut zwingend geplant werden, was projiziert wird. Diese Flexibilität geht bisweilen zu Lasten der Planungs- oder Budgetdisziplin oder in der Einschätzung des Projektkoordinators Bauten in der Justizdirektion: „Es wird wenig Top-Down-Steuerung wahrgenommen. Jeder schaut auf „seine“ Liste und denkt sich: Wir werden dann ohnehin das budgetieren, was uns sinnvoll erscheint.“

Insbesondere mit dem im Jahre 2017 erstmals eingeführten Instrument des „Planungsvorrats“ erscheint klar, dass die pragmatische Flexibilität zum gegenwärtigen Zeitpunkt einer technisch-deterministischen Planungs- und Budgetdisziplin vorangeht. Ist dies zwingend ein Nachteil? Nein, denn der zweite Grund für die relative Gelassenheit ist noch gewichtiger wie der erste: In den vergangenen Jahren war es überhaupt nicht notwendig, eine finanzielle Priorisierung vorzunehmen, weil nicht die Mittel den limitierenden Faktor darstellten, sondern die fehlenden personellen Planungskapazitäten, insbesondere im Hochbauamt. Mit anderen Worten: In den letzten Jahren war eine stärkere Führung über einzelne Grossprojekte hinaus gar nicht erforderlich, weil der Topf „Hochbauinvestitionen“ im Durchschnitt nicht einmal zu 60% ausgeschöpft wurde; es

wurde ohnehin das gebaut, was gebaut werden konnte. Wenn die Zahlen in der Mittelfristplanung nicht genau stimmten, hatte das eigentlich keine Konsequenzen, weil genug Geld vorhanden und keine rigide „Realisierungsreihenfolge“ vorgegeben war und durchgesetzt werden musste. Mehrere Experten äusserten sich dahingehend, dass man es hier eigentlich mit einem „Luxusproblem“ der fehlenden personellen Planungskapazitäten und nicht der fehlenden Mittel zu tun habe.

Das gegenwärtige, durch Pragmatismus charakterisierte System der Bottom-up-Ordnung „ohne Führung“ erscheint als spezialisiert-komplexer, inkrementell-verbesserter, fragmentierter, flexibel-pragmatischer und kommunikationsdefizitärer Vorgang. Die Prozessführung durch das Immobilienamt in der Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt und der Finanzdirektion wird als eher schwach ausgeprägt wahrgenommen – wobei verschiedentlich von den Experten bemerkt wurde, dass sich dies künftig möglicherweise mit Einführung des „Mietermodells“ ändern werde. Dies gilt vermutlich auch für die politische Führung, wenn der Verteilschlüssel zwischen Hochbauinvestitionen und übrigen Investitionen geändert werden sollte: Sobald weniger Mittel zur Verfügung stehen, wird sich die Politik zusätzlich zur ohnehin intensiv geführten Budgetdebatte um einzelne Grossprojekte, wie das Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ), möglicherweise dem Thema der „Realisierungsreihenfolge“ wieder stärker widmen – hoffentlich nicht im Sinne einer „Führung ohne Ordnung“.

Die Maxime, dass das Top-Management bei den entscheidenden Punkten zu beteiligen ist, und zwar *nur* bei den entscheidenden Punkten (Mintzberg, 1995, S. 39), wirft die Frage auf, ob die gegenwärtige „Realisierungsreihenfolge“ mit mehr als 600 Projekten überhaupt geeignet ist, dannzumal eine aktivere Beteiligung des Regierungsrates zu bewerkstelligen. Damit ist die Qualitätsdimension der Transparenz (Frage 4) angesprochen. Hier liegt in Einschätzung der Experten in vielerlei Hinsicht das grösste Verbesserungspotential: Nach Einschätzung des Immobiliencontrollers im Immobilienamt versteht eigentlich niemand den Prozess so richtig – mit Ausnahme der unmittelbaren Anwender. Es besteht zwar ein Prozessbeschrieb, welcher im Leitsystem des Immobilienamts abgelegt ist (siehe Anhang 1). Dieser Beschrieb ist jedoch über das Amt hinaus nicht bekannt und eine Auswertung der Zugriffsstatistik am 15. Juni 2017 offenbarte, dass der Prozess seit dem Freigabedatum vom 25. Mai 2016 lediglich siebzehnmals aufgerufen wurde. Im Übrigen muss man sich die Frage stellen, ob die verwendete technische Zeichnungsform geeignet ist, im Sinne einer „lernenden Organisation“ den Wissenstand aller Beteiligten zu verbessern und die Sinnhaftigkeit und das Vorgehen der

Planung adressatengerecht zu kommunizieren. Der im Jahr 2017 wieder eingeführte Planungsleitfaden muss den Informationsbedürfnissen der beteiligten Akteure angepasst, bekannter gemacht und im Rahmen einer Schulung frühzeitig vermittelt werden. Darüber hinaus muss überlegt werden, ob die Dokumentation auch in anderer, visuell ansprechenderer Form erfolgen kann – z.B. in Form eines kurzen Schulungsvideos. Damit die Transparenz verbessert werden kann, ist eine gewisse Stabilität notwendig. Dies war in den letzten Jahren trotz – oder vielleicht gerade wegen – den vielen Änderungen in den Prozessen und Verantwortlichkeiten nicht der Fall. Selbst die Mitglieder der Geschäftsleitungen des Immobilienamtes und des Hochbauamtes konnten im Rahmen ihres halbjährlich stattfindenden Koordinationstreffens im März 2017 nur vermuten, wo denn in diesem Jahr wieder eine Änderung im Ablauf vorgenommen werden würde.

Wesentlicher Reformbedarf wird im Zusammenhang mit der Transparenz auch bei der Verwendung der Planungsbegriffe deutlich: Es besteht kein einheitliches Glossar und zentrale Begriffe wie „Ausschöpfung“, „finanzierbar“, „planbar“ oder „Projektliste“ werden von den beteiligten Akteuren durchaus unterschiedlich verstanden und verwendet. Diesbezüglich erscheint die Einführung und Pflege eines „Glossars für die Hochbauinvestitionsplanung“ sinnvoll.

Neben der Kommunikation zeigt sich im Bereich der Transparenz vor allem auch ein Problem mit der Datenqualität: Die „Stratus“-Datenbank ist seit mehreren Jahren nicht mehr uneingeschränkt verlässlich. Heute gibt es nach Auffassung des Leiters Immobilienmanagement im Immobilienamt Investitionen in Objekte, deren Gebäudezustandsdaten nicht auf dem aktuellen Stand sind. Ohne in dieser Frage zu sehr ins Detail gehen zu können, muss festgehalten werden, dass auch in Bezug auf den historisch gewachsenen, dezentral in verschiedenen unsynchronisierten, mitunter redundanten Ablagesystemen nach unterschiedlichen Logiken abgespeicherten Datenbestand eine Konzentration auf das Wesentliche angesagt ist. In den Planerschubladen findet man vermeintlich exakte Berechnungen eines Hochbauinvestitionsbedarfes über Jahrzehnte hinaus. Bei genauerem Hinsehen erweist sich: Die zu Grunde liegenden „Stratus“-Zustandsdaten, aufgeteilt nach Baukostenplan (BKP) in Rohbau 1, Rohbau 2, Ausbau und Installationen sind teilweise nicht nachgeführt. Selbst wenn dies der Fall wäre, erscheint der Anspruch, die Zukunft bereits heute genau zu kennen als unrealistisch: Man irrt sich dann einfach viel genauer!

Hier wäre eine konsequente konzeptionelle und sprachliche Differenzierung zwischen Projizierung, Planung und Budgetierung sinnvoll. Mintzberg (1995, S. 271) bringt den

Gedanken auf den Punkt: „Bei der Prognose funktioniert Einfachheit besser als Kompliziertheit“. Detailliertere Planung ist nicht gleichbedeutend mit besserer Planung: „Arbeitsprozesse, die nicht richtig verstanden werden, lassen sich auch nicht effektiv programmieren“ (Mintzberg, 1995, S. 267). Wenn sogar die interviewten Fachexperten vom Detaillierungsgrad und der Komplexität der Hochbauinvestitionsplanung streckenweise überfordert sind, wie sieht es dann beim Milizparlamentarier aus? Bereits 1963 meinte Tretner (1963, S. 104), dass eine Konzentration auf das Wesentliche erforderlich sei: „Das, was dem Parlamentarier als langfristiger Ausgabenplan vorgelegt wird, muss sich daher aus Gründen der Übersichtlichkeit auf wenige Seiten tabellarischer Zusammenfassung beschränken.“ Verbunden mit einem kritischen Blick auf die Grenzen der Formalisierung gilt es in Zukunft durch ein proaktives Eingehen auf die Bedürfnisse der politischen Entscheidungsträger zu verhindern, dass die Politik als Bedrohung der Planung wahrgenommen wird, weil sie subjektiv sei und nach Massgabe der Langlebigkeit der Immobilien einen zu engen Horizont verfolge. In diese Richtung der „kooperativen Kontaktkultur“ (Brühlmeier et al., 2001, S. 46) hat die kantonale Hochbauinvestitionsplanung noch eine beachtliche Strecke in Angriff zu nehmen nach dem Leitsatz: weniger rechnen und mehr überzeugen!

Schliesslich muss der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen in Zukunft mit der gegenwärtig sich positionierenden Strategieebene (Leitsätze und Immobilienstrategie) abgestimmt werden. Im Rahmen der künftigen Public Real Estate Governance im Kanton gilt es Planungsauftrag, -verantwortung und -kompetenzen proaktiv verbindlich festzulegen; jeweils für das „Mietermodell“, das „Delegationsmodell“ und das „Baurechtsmodell“.

Zusammenfassend werden basierend auf der Inhaltsanalyse sowie der durchgeführten Experten-Interviews acht Gestaltungsvorschläge präsentiert:

1. Einheitliches Planungsverständnis schaffen durch Begriffsklärung,
2. Wissenstand der Akteure verbessern durch Planungsleitfaden und Schulung,
3. Datenqualität verbessern durch Beseitigen der Datenredundanz,
4. Pseudogenauigkeit richtigstellen durch Konzentration auf das Wesentliche,
5. Investitionsfolgekosten und -nutzen projizieren in Regierungsratsbeschlüssen,
6. Modelle der Kreditsprechung innerhalb des IPSAS-Spielraums überprüfen,
7. Investitionsplanung und künftige Immobilienstrategie aufeinander abstimmen,
8. Verantwortlichkeiten im Hinblick auf künftige Governance klären.

Im Anhang 5 werden im Rahmen einer Übersicht die acht Gestaltungsvorschläge mit konkreten, zeitnah umzusetzenden Massnahmen und zuständigen Adressaten verbunden.

4.2 Methodische Erkenntnisse – Gang der Untersuchung

In seinem 1964 erschienenen Buch *The Politics of the Budgetary Process* beschreibt der Politikwissenschaftler Aaron Wildavsky die Finanzplanungs- und Budgetierungspraxis auf der Bundesebene der Vereinigten Staaten als „Ordnung ohne Führung“, als spezialisierter, inkrementeller, fragmentierter, sequenzieller, repetitiver, nicht-programmatischer und überaus komplexer Prozess (1979, S. 152):

„we know very little about the budgetary process [...] Until we develop a more adequate description of budgeting, until we know something about the „existential situation“ in which the participants find themselves under our political system, proposals for major reform must be based on woefully inadequate understanding“ (Wildavsky, 1979, S. 143-144).

Vergleicht man die inhaltlichen Erkenntnisse in Kapitel 4.1 mit Wildavskys Bestandaufnahme, erscheinen die Ähnlichkeiten frappierend. Die Befragungsart des mündlichen Interviews erwies sich vor diesem Hintergrund auch im Nachhinein als die richtige Wahl: „Die systematische Erfassung von Daten bei schlecht beschriebenen Prozessen erlaubt nicht viel Einsicht in das, was draussen in der Welt vor sich geht“ (Mintzberg, 1995, S. 121).

Der Eindruck eines komplexen, durch die Akteure sehr unterschiedlich verstandenen Prozesses zeigte sich bereits in den ersten „Sondierungsgesprächen“ ab Ende 2016, als der Autor unter anderem mit dem ehemaligen Amtschef des Immobilienamtes sowie mit dem ehemaligen stellvertretenden Amtschef der Finanzverwaltung erste explorative Interviews zur Definition der Forschungsfrage führen konnte. In der Folge galt es, schrittweise den „richtigen“ theoretischen Bezugsrahmen zu finden respektive zu entwickeln: eine qualitative Klassifizierung als Grundlage einer strukturellen Ordnung und eines einheitlichen Verständnisses des Untersuchungsgegenstandes. Diesem vortastenden Ansatz lag die Einsicht zu Grunde, dass jegliche Analyse, sei sie quantitativer oder qualitativer Natur, eine Klassifizierung, eine „concept formation“ voraussetzt: „long before having data which can speak for themselves the fundamental articulation of language and of thinking is obtained logically – by cumulative conceptual refinement and chains of coordinated definitions – not by measurement“ (Sartori, 1970, S. 1038).

In dieser Phase des zwangsläufig theoretischen Interesses des Fokussierens und des Strukturierens erwies sich die stärkere Berücksichtigung der extern-wissenschaftlichen Sichtweise durch ein zusätzliches Interview mit dem Programmleiter für strategische Steuerung im öffentlichen Bereich am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen als überaus wertvoll – in diesem Fall mit einem stärker „theoriegenerierenden“ wie „systematisierenden“ Charakter des Interviews (Bogner et al, 2014, S. 25). Die Gespräche mündeten in die in Kapitel 3 dargestellte Klassifizierung in zeitlicher Hinsicht auf vier Ebenen: projizieren, planen, budgetieren und investieren. Damit war der Untersuchungsgegenstand klarer und vor allem einheitlich gefasst: Die Ergänzung des Fragebogens um die Darstellung des Untersuchungsgegenstandes grob (im Sinne einer Übersicht) als auch im Detail (bezogen auf die angewandte kantonale Planungshierarchie) ab Mitte Juni 2017 erleichterte in der Folge den strukturierten Ablauf der Interviews (siehe Anhang 2 Leitfaden und Anhang 3 Interview-Fragebogen). Auch in den anschliessenden Interviews galt es jedoch, den „konzeptionellen Container“ kritisch zu hinterfragen sowie neutral und offen zu sein „für Explorationen neuer, unerwarteter Ereignisse, Handlungsabläufe und Interaktionskonstellationen“ (Honer, 1994, S.627).

Dass die Grundlage für ein einheitliches Verständnis des Untersuchungsgegenstandes erst geschaffen werden musste, stellte nicht die einzige besondere methodische Herausforderung dar. Hinzu kam die Aufgabe der Einführung weitgehend unbekannter wissenschaftlich-theoretischer Erklärungsansätze wie „Good Governance“ (aus der Politikwissenschaft) oder die zeitliche Dimension der Planung (aus der Betriebswirtschaftslehre) in den praktischen kantonalen Verwaltungskontext des Public Real Estate. Diese für die relevanten Akteure gänzlich neuen Konzepte mussten im Rahmen der Interviews erst vorgestellt und deren Anwendbarkeit durch Bezug zum eigenen Relevanzsystem in der Lebenswelt der Investitionsplanung überprüft werden. Dabei musste vermieden werden, dass sich die Interview-Partner in ein für sie fremdes Relevanzsystem gedrängt fühlten. Vielmehr sollten die Befragten durch eine „diskursiv-argumentative Interviewführung“ (Kaiser, 2014, S. 80) zur Darstellung und Erörterung ihrer subjektiven Sicht der Thematik Hochbauinvestitionsplanung angeregt werden. In den Interviews zeigte sich die zweifache Problematik, dass sich erstens die Interviewten teilweise mit Fragen konfrontiert sahen, welche sie sich selber überhaupt nicht stellten. Zweitens hatten sie bisweilen Mühe, die theoretische Typologie der zeitlichen Dimension der Planung (Geltungszeit, Bezugszeit, Betrachtungshorizont, zeitliche Reichweite) in Bezug auf die Investitionsplanung des Kantons anzuwenden. Vor diesem Hintergrund machte es Sinn, den Frage-

bogen *situationsflexibel* zu handhaben: weiterführende Gedanken, zusätzliche Ausführungen, anekdotische Exkurse, spontane Gegenreden sollten bewahrt werden (Honer, 1994, S. 635). Die theoriegeleitete Fortentwicklung der bisherigen Analysekategorien führte beispielsweise dazu, dass in der vorliegenden Arbeit in Bezug auf die zeitliche Dimension der Planung bewusst von Kirsch et al. (2009, S. 70) abgewichen und der Begriff *Betrachtungshorizont* anstatt *Planungshorizont* verwendet wurde.

Der inhaltliche Austausch intensivierte sich, sobald die ersten konzeptionell-theoretischen Kapitelentwürfe der vorliegenden Untersuchung als Grundlage für den weiteren Erkenntnisfortschritt zur Verfügung standen: Nicht nur in den formellen Interviews, sondern auch in informellen Gesprächen wurde über die Forschungsfrage diskutiert. Hierbei war es für den Autor hilfreich, sozusagen als „embedded researcher“ den praktischen Verwaltungsalltag und damit die Erfahrungswelt der Gesprächspartner zu kennen. Die inhaltliche Diskussion konnte persönlich auf einer etablierten Vertrautheits- und Vertrauensbeziehungsebene geführt werden. Mitunter konnten relevante Wissensträger als „Komplementärquellen“ (Bogner et al, 2014, S. 23) direkt, über den Gang hinweg angesprochen werden. Am Ende eines intensiven Lernprozesses mussten die in der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse wieder zurück, auf den theoretischen Kontext der Analyse bezogen werden (Kaiser, 2014, S. 92).

5. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die vorliegende transdisziplinäre Untersuchung überprüft die These, dass der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich in Bezug auf die Abbildung der langfristigen Lebenszykluskosten und der Investitionswirksamkeit substantiell verbessert werden kann. Mit Hilfe des Klassifikationsmodells von „Good Governance“ werden fünf Qualitätsdimensionen (Verantwortlichkeit, Transparenz, Vorhersehbarkeit, Partizipation sowie Effektivität/Effizienz) zur Identifikation von Optimierungspotentialen herangezogen und die These im Rahmen von zehn Interviews mit Immobilienfachexperten überprüft. Als Evaluationsergebnis zeigt sich, dass in Bezug auf die methodisch-zeitliche Abbildung (Qualitätsdimension Vorhersehbarkeit) lediglich marginale Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, weshalb die These in ihrer bewusst scharf formulierten Form als falsifiziert qualifiziert werden muss: Es ist keine grundlegend neue Planungssystematik notwendig.

Die Probleme liegen anderswo: Als wichtigstes und zugleich als am schlechtesten erfülltes Qualitätskriterium wurde die Transparenz gesehen, gefolgt von der Verantwort-

lichkeit. Beide Aspekte stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Komplexität des Prozesses. Dieser präsentiert sich dem wissenschaftlichen Beobachter als ein in erster Linie praktisches vs. theoretisches, in verschiedenste Teilaspekte aufgeteiltes vs. gesamtheitliches und von den Betroffenen als sehr unterschiedlich wahrgenommenes vs. einheitlich perzipiertes Phänomen in einem pluralistischen Planungskontext. Die Ähnlichkeiten zu der von Wildavsky (1979, S. 152) beschriebenen Finanzplanungs- und Budgetierungspraxis auf Bundesebene der Vereinigten Staaten sind frappant: Es dominiert ein spezialisiertes, inkrementelles, fragmentiertes, sequenzielles, repetitives, nicht-programmatisches Vorgehen, welches als „Ordnung ohne Führung“ zusammengefasst werden kann. Vor diesem Hintergrund erwies sich die Befragungsart des mündlichen Interviews als angemessenes methodisches Vorgehen, wobei der Eindruck entstand, dass sich die interviewten Fachexperten vielmehr als Opfer der Komplexität denn als Verursacher sehen. Entsprechend dominant waren in den Interviews die Qualitätsdimensionen Transparenz, Partizipation und die Forderung nach dem proaktiven, frühzeitigen Einbezug in die Planung. Gegenwärtig sind Prozesswissen und die Überlegungen dahinter einzelnen Akteuren frühzeitig, wenigen Akteuren zu spät und vielen Akteuren überhaupt nicht bekannt. Es kommt kein organisatorischer Lernprozess im Sinne einer kooperativen Kontakt-Planungskultur in Gang, weil kein systematisches Feedback proaktiv abgerufen und dieses Feedback nicht wieder frühzeitig in die Neugestaltung der Planung einfließt. Dementsprechend wird die Verantwortlichkeit im Sinne der Prozessführung von den Fachexperten im Allgemeinen als zu wenig verbindlich wahrgenommen. Die politische Verantwortlichkeit durch die Regierung respektive die Direktionsvorsteher wird durchaus ambivalent gesehen: Zum einen wird bisweilen ein stärkeres Commitment der politischen Führung gefordert; zum anderen ist man froh, den Planungsprozess ohne politische Kontroversen auf verwaltungsintern-planungstechnischer Ebene durchführen zu können: „Realisierungsreihenfolge“ bedeutet auf dieser Ebene eine überaus flexible Warteliste, welche viel Spielraum lässt, wenn z.B. einzelne Projekte aufgrund von Einsparungen verzögert werden. Der stärkere persönliche Einbezug der Direktionsvorsteher über einzelne Grossprojekte hinaus war in den vergangenen Jahren überhaupt nicht notwendig, weil genügend Mittel zur Verfügung standen. Damit bestand ein „Luxusproblem“, indem die personellen Planungskapazitäten und nicht die Finanzen den limitierenden Faktor im Prozess darstellten. Sollte sich dies einmal ändern, ist fraglich, ob die Form der Informationsaufbereitung mit einer 600 Objekte umfassenden, sehr detaillierten Projektliste überhaupt geeignet ist, die politischen Entscheidungsträger richtig zu informieren. Ganz allgemein wäre innerhalb des Planungsprozesses ei-

ne Konzentration auf das Wesentliche wertvoll: weniger rechnen und mehr überzeugen! Entsprechend zu diesem Befund werden acht Gestaltungsvorschläge formuliert und im Anhang 5 mit dem zeitnahen Handlungsbedarf konkretisiert:

1. Einheitliches Planungsverständnis schaffen durch Begriffsklärung,
2. Wissenstand der Akteure verbessern durch Planungsleitfaden und Schulung,
3. Datenqualität verbessern durch Beseitigen der Datenredundanz,
4. Pseudogenauigkeit richtigstellen durch Konzentration auf das Wesentliche,
5. Investitionsfolgekosten und -nutzen projizieren in Regierungsratsbeschlüssen,
6. Modelle der Kreditsprechung innerhalb des IPSAS-Spielraums überprüfen,
7. Investitionsplanung und künftige Immobilienstrategie aufeinander abstimmen,
8. Verantwortlichkeiten im Hinblick auf künftige Governance klären.

Lassen sich die Ergebnisse über den Kanton Zürich hinaus generalisieren? Eine qualifizierte Aussage in diese Richtung kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt und ohne weitere Forschung nicht gemacht werden. Jedenfalls wäre es spannend, wenn diese Evaluation eines Planungsprozesses für Hochbauinvestitionen durch ähnliche Untersuchungen in anderen Kantonen oder grösseren Städten und Gemeinden ergänzt, bestätigt oder auch in Frage gestellt würde. Aus disziplinärer Sicht fallen dem Staatswissenschaftler zwei Dinge auf: Erstens scheinen – mit ganz wenigen Ausnahmen – die modernen Politikwissenschaften das Thema „Public Real Estate“ noch kaum entdeckt zu haben. Dies ist insbesondere darum erstaunlich, weil bereits Aristoteles (1994, S. 276) in der *Politik* einen Zusammenhang zwischen dem „besten Staat“ und „Real Estate“ herstellte: „Die beste demokratische Bevölkerung ist die ackerbauende.“ Zweitens könnten vermutlich gerade die Politikwissenschaften eine wertvolle Rolle spielen bei der Übersetzung immobilienökonomischer Inhalte in eine politische Rationalität. Ohne diese Übersetzung besteht die Gefahr, dass die spezifischen öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen des „Public Real Estate“, insbesondere das Primat der Politik, aus disziplinär einseitig betriebswirtschaftlicher Sicht als Bedrohung der Planung verstanden und frustriert als „unvernünftig“ oder „kurzfristig“ qualifiziert werden. Soll es gelingen, eine kooperative Kontakt-Planungskultur in der Verwaltung zu schaffen, gilt es ein besseres transdisziplinäres Verständnis über Immobilienökonomie, Politikwissenschaft, Public Real Estate Finance und öffentliches Finanzhaushaltsrecht zu gewinnen. Die vorliegende Arbeit versteht sich als kleiner wissenschaftlicher Beitrag zu diesem nicht einfachen Unterfangen in der faszinierenden „twilight zone between politics and efficiency“ (Wildavsky, 1979, S. 143).

Literaturverzeichnis

- Aristoteles (1994). *Politik*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Arnold, W. (2004). *Public Real Estate Management – Neue Entwicklungen im Liegenschaftsmanagement der öffentlichen Hand*. Diplomarbeit. Winterthur: Zürcher Hochschule.
- Barmettler, M. (2017). Sonderimmobilien. In Kammer Unabhängiger Bauherrenberater (Hrsg.). *Immobilienmanagement. Handbuch für Immobilienentwicklung, Bauherrenberatung, Immobilienbewirtschaftung* (S. 194-232). Zürich: Schulthess.
- Bergmann, A. (2009). *Public Sector Financial Management*. Harlow: FT Press.
- Blab, D. M. (2014). *Die Anwendung des International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) als funktionales Element einer Neuordnung der öffentlichen Verwaltung*. Köln: Josef Eul Verlag.
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2014). *Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Bone-Winkel, S., Schulte K.-W. & Focke C. (2008). Begriff und Besonderheiten der Immobilie als Wirtschaftsgut. In K.-W., Schulte, (Hrsg.). *Immobilienökonomie, Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 3-25). 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Bone-Winkel, S., Thomas, M., Allendorf, G. J., Walbröhl, V. & Kurzrock, B.-M. (2008). Immobilien-Portfoliomanagement. In K.-W., Schulte, (Hrsg.). *Immobilienökonomie, Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 781-843). 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Brauchlin, E. (1984). *Problemlösungs- und Entscheidungsmethodik*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Brockhoff, P. & Zimmermann, M. (2008). Public Real Estate Management. In K.-W., Schulte, (Hrsg.). *Immobilienökonomie, Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 899-920). 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P. & Schedler, K. (2001). *Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Demaj, L. (2015). *Information for Politics: The Polarizing Effect of Performance Budgets on Legislators' Allocation Judgements*. Dissertation. Universität St. Gallen. Schaan: Gutenberg.

- Demaj, L. (2016). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung*. Präsentation gehalten am 15. September 2016 im Rahmen des Controller-Forums des Kanton Zürich, Zürich.
- Demaj, L., Summermatter, L. & Schedler, K. (2012). *Sage mir, was Du liest... Ergebnisbericht zum Informationsverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Kantone Aargau und Zürich*. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG). Gefunden unter <https://www.alexandria.unisg.ch/223054/1/2012%20-%20Sage%20mir%2C%20was%20Du%20liest.pdf>
- Finanzverwaltung Kanton Zürich (2017). *Handbuch für Rechnungslegung (HBR) vom 05.08.2016*. Zürich: Autor. Zu bestellen unter http://www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/ueberuns/rechtliche_grundlagen/hbr_form_2016.html
- Germann, R. E. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1. Der Staatsapparat und die Regierung*. Bern: Haupt.
- Honer, A. (1994). Das explorative Interview: zur Rekonstruktion der Relevanzen von Expertinnen und anderen Leuten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*. 1994 (20/3), 623-640.
- Jaag, T. & Rüssli, M. (2012). *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*. 4. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Kaiser, R. (2014). *Qualitative Experteninterviews: Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden: Springer.
- Kanton Zürich (2006). *Weisung zum Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Db694d53b-dd73-4ba8-aa8a-3640dc361bde/4148.pdf>
- Kirsch, W., Esser, W.-M. & Gabele, E. (1979). *Das Management des geplanten Wandels von Organisationen*. Stuttgart: Poeschel.
- Kirsch, W., Seidl, D. & van Aaken, D. (2009). *Unternehmensführung – eine evolutionäre Perspektive*. Schaeffer-Poeschel: Stuttgart.
- Luhmann, N. (2007). *Politische Planung – Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Mastronardi, P. (2004). New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. In K., Schedler, (Hrsg.). *New Public Management in Staat und Recht* (S. 47-119). 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Maurer, T. (2008). *Best Owner-Qualitäten der öffentlichen Hand*. Vortrag gehalten am 9. Januar 2008 in „CUREM Horizonte“, Zürich. Gefunden unter http://www.immobilienamts.zh.ch/internet/audirektion/ima/de/ueber_uns/veroeffentlichungen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/best_owner_qualite.spooler.download.1399964168965.pdf/2.2.2_Vortraege+und+Referate_Vortrag_09012008.pdf
- McIntosh, M., Leipziger, D., Jones, K. & Coleman, G. (1998). *Corporate Citizenship: Successful Strategies for Responsible Companies*. London: Financial Times.
- Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*. 1994 (72), 107-114.
- Mintzberg, H. (1995). *Die strategische Planung – Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. München: Carl Hanser.
- Nowotny, E. & Zagler M. (2009). *Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*. 5. Auflage. Berlin: Springer.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Secretariat (2016). *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington DC: Autor. Gefunden unter https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf
- Pelzeter, A. (2006). *Lebenszykluskosten von Immobilien*. Schriften zur Immobilienökonomie. K.-W., Schulte, (Hrsg.). Band 36. European Business School. International University. Schloß Reichartshausen: Immobilien Manager Verlag IMV. Gefunden unter <https://epub.uni-regensburg.de/6081/6/36.pdf>
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor – Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt.
- Pocock, J. G. A. (1993). *Die andere Bürgergesellschaft: Zur Dialektik von Tugend und Korruption*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Pom+Consulting AG (2010). *FM Monitor*. Zürich: Autor.
- Quinn, J. B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, IL: Irwin.
- Regierungsrat Kanton Zürich (1979). Beleuchtender Bericht in der Abstimmungsvorlage über den Finanzhaushalt des Kantons Zürich. *Amtsblatt des Kantons Zürich*. 1979, 1253-1288.

- Regierungsrat Kanton Zürich (2005). *Regierungsratsbeschluss (RRB-Nr. 1688/2005) vom 30. November 2005*. Zürich: Autor.
- Regierungsrat Kanton Zürich (2014). *Regierungsratsbeschluss (RRB-Nr. 1343/2017) vom 10. Dezember 2014*. Zürich: Autor. Gefunden unter http://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=1343&name=1343&year=2014&_charset_=UTF-8
- Regierungsrat Kanton Zürich (2016). *Geschäftsbericht des Regierungsrates. Teil II: Direktionen und Staatskanzlei*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://gb.zh.ch/2016>
- Regierungsrat Kanton Zürich (2017a). *Regierungsratsbeschluss (RRB-Nr. 221/2017) vom 8. März 2017*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/rrb/suche.detail.221.2017.html?keywords=&rrb-number=&year=&lead=&sorting-order=>
- Regierungsrat Kanton Zürich (2017b). *Regierungsratsbeschluss (RRB-Nr. 614/2017) vom 28. Juni 2017*. Zürich: Autor. Gefunden unter http://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=614&name=RRB-2017-614&year=2017&_charset_=UTF-8
- Rossmann, B. (1997). Leistungsmessung und Erfolgsmassstäbe im öffentlichen Sektor. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 1997 (23/2), 171-191.
- Rottke, N. & Wernecke M. (2008). Lebenszyklus von Gebäuden. In K.-W., Schulte, (Hrsg.). *Immobilienökonomie, Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 211-229). 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Sartori, G. (1970). Concept Misinformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*. 1970 (64/4), 1033-1053.
- Schäfers, W. & Gier, S. (2008). Corporate Real Estate Management. In K.-W., Schulte, (Hrsg.). *Immobilienökonomie, Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 845-898). 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Schätti, M. (2007). *Neubewertung von Immobilien im Verwaltungsvermögen der öffentlichen Hand – Am Beispiel der engeren Zentralverwaltung des Kantons Zürich*. Masterthesis. Zürich: Center for Urban & Real Estate Management (CUREM). Gefunden unter http://www.curem.uzh.ch/static/abschlussarbeiten/2007/Schaetti_Manfred_Mastert_hesis_2007.pdf

- Schedler, K., Fischbacher, J. & Lau, A. (2006). *Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden*. St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT-HSG). Gefunden unter http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/060613_immobilienmanagement_schedler.pdf
- Schedler, K. & Gündüz, A. (2013). *Evaluation Budgetprozess im Kanton Zürich – Schlussbericht zuhanden der Arbeitsgruppe „Evaluation Budgetprozess“ des Kantonsrates Zürich*. St. Gallen: Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG). Gefunden unter https://www.alexandria.unisg.ch/249361/1/_SV-MONK_UNISG-Rfolder%24_MSteiger_Desktop_Schedler%26Guenduez_Evaluation%20Budgetprozess%20im%20Kanton%20Z%C3%BCrich.pdf
- Schedler, K. & Oesze, D. (2001), Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen. In N., Klingebiel (Hrsg.). *Performance Measurement & Balanced Scorecard* (S. 259-276). München: Vahlen.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. 5. Auflage. Bern: Haupt.
- Schiavo-Campo, S. (1999). Strengthening “Performance” in Public Expenditure Management. *Asian Review of Public Administration*. 1999 (11/2), 23-44.
- Seilheimer, S. (2007). *Immobilien-Portfoliomanagement für die öffentliche Hand – Ziele, Nutzen und Vorgehen in der Praxis von Benchmarks*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Schnell, R., Hill P. & Esser, E. (2013). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 10. Auflage. München: Oldenbourg.
- Schüz, M. (2013). *Grundlagen ethischer Unternehmensverantwortung*. ZHAW School of Management and Law. Winterthur: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Schweizer Ingenieur- und Architektenverein (2010). *SIA 113 – FM-gerechte Bauplanung und Realisierung*. Zürich: Autor.
- Stadt Zürich (2005). *Investitionspolitik Hochbauten – «Zürich baut – gut und günstig»*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/immobilienbewirtschaftung/_zuerich_baut_gutundguenstig.html

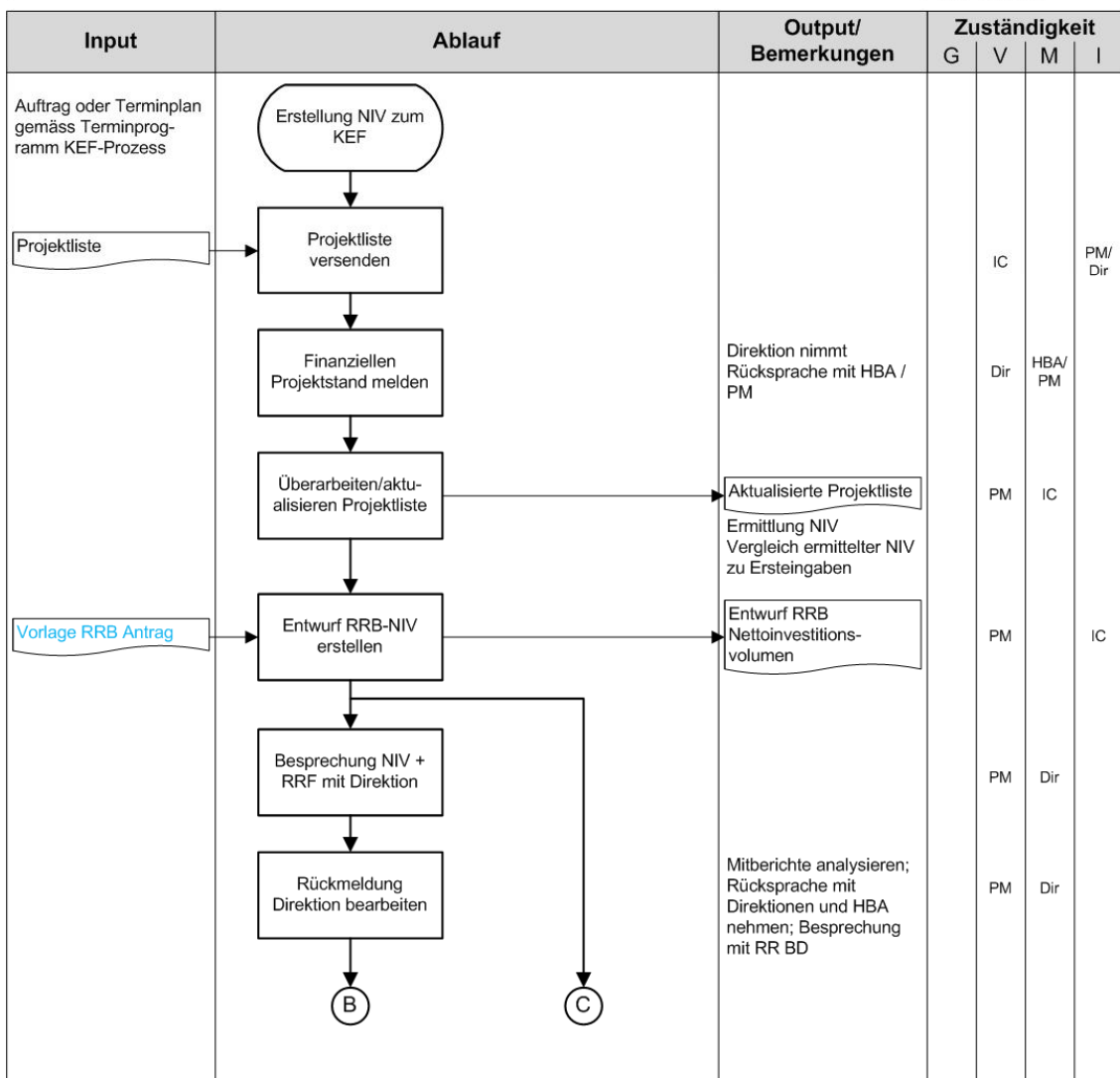
- Stücheli-Herlach, P., Brüesch, C., Fuhrmann, S. & Schmitt, A. (2017), *Stakeholder-Management im Netzwerk politischer Kommunikation: Forschung für ein integriertes Führungsmodell im öffentlichen Sektor*. Winterthur: ZHAW School of Management and Law. Gefunden unter https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/1235/1/Stuecheli_Energy%20Governance%20WP%2010.pdf
- Tretner, C.-H. (1963). *Langfristige Planung von Staatsausgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wadenpohl, F. (2017). Lebenszyklusbetrachtung bei Immobilien. In Kammer Unabhängiger Bauherrenberater (Hrsg.). *Immobilienmanagement. Handbuch für Immobilienentwicklung, Bauherrenberatung, Immobilienbewirtschaftung* (S. 68-76). Zürich: Schulthess.
- Weber, M. (1988). *Gesammelte Politische Schriften*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Wildavsky, A. (1979). *The Politics of the Budgetary Process*. 3. Auflage. Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. & Broer, M. (2012), *Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. 11. Auflage. München: Vahlen.

Anhang

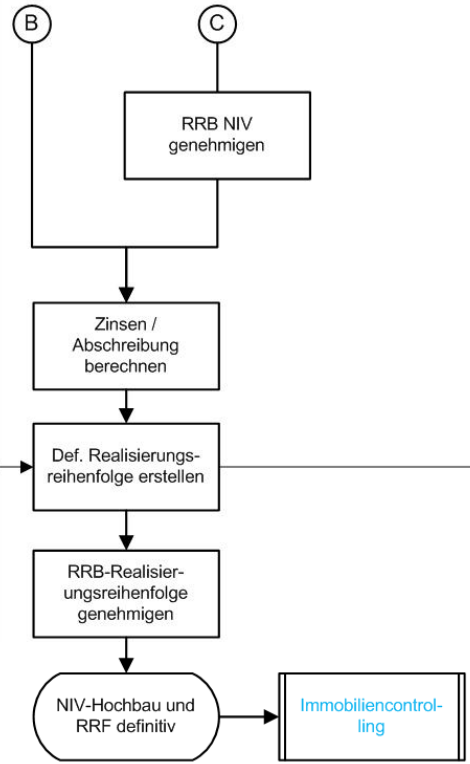
Anhang 1 Detailprozess Nettoinvestitionsvolumen Hochbau (Leitsystem Immobilienamt, 6. Juni 2017)

Prozess-Nr.	Leitsystem IMA	Eigner	
11.01	Nettoinvestitionsvolumen Hochbau (NIV) und Realisierungsreihenfolge (RRF)	RL Finanzen und Controlling	
Erläuterung/Kurzbeschreibung Der Regierungsrat legt den Investitionsplafond für Hochbauinvestitionen fest. Anschliessend wird eine Realisierungsreihenfolge der Projekte erarbeitet, welche ebenfalls durch den Regierungsrat genehmigt wird.			

Prozessziele	<ul style="list-style-type: none"> Grundlagen für die Finanzplanung des Kantons bzw. Immobilieninvestition ist vorhanden 	Abkürzungen AL Abteilungsleiter/in BD Baudirektion Dir Direktion HBA Hochbauamt IC Immobiliencontrolling IM Immobilienmanagement PM Portfoliomanagement RR Regierungsrat STR Stab RFI
Erfolgsfaktoren/ Messgrössen	E: Vollständige Angaben / Unterlagen der Direktion M: keine	



Prozess-Nr. 11.01	Leitsystem IMA Nettoinvestitionsvolumen Hochbau (NIV) und Realisierungsreihenfolge (RRF)	Eigner RL Finanzen und Controlling	
-----------------------------	--	--	---

Input	Ablauf	Output/ Bemerkungen	Zuständigkeit			
			G	V	M	I
						
Vorlage RRB Antrag	Def. Realisierungsreihenfolge erstellen	Entwurf RRB Realisierungsreihenfolge	AL IM	PM	IC	
	Zinsen / Abschreibung berechnen	Zinsen / Abschreibungen berechnen für Erfolgsverrechnung		Dir		PM
	RRB-Realisierungsreihenfolge genehmigen	Versand durch GS BD; Genehmigung durch RR; Allenfalls Anpassungen vornehmen	RR			
	RRB NIV genehmigen			RR		

Anhang 2 Leitfaden zum Interview-Fragebogen

Worum geht es?

Das Ziel der Arbeit besteht in der Identifikation von Verbesserungspotenzialen in Bezug auf den geltenden finanzpolitischen Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich. Die zu Grunde liegende Hypothese lautet, dass ein Mangel in der finanzpolitischen Willensbildung besteht, weil die heutigen kantonalen Planungsinstrumente und -prozesse die langfristigen Kostenfolgen und den langfristigen Investitionsnutzen nicht sachlich und zeitlich immobilengerecht abbilden. Eine substanzielle Verbesserung in planungssystematisch-methodischer Hinsicht durch Abbildung der zeitlichen Dimension (Vorhersehbarkeit) ist gemäss dieser Hypothese möglich.

Untersuchungsgegenstand Übersicht

Untersuchungsleitend ist die Frage, wie die Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich langfristig strategisch projiziert, mittelfristig im KEF geplant, kurzfristig budgetiert und konkret in der entsprechenden Bauphase investiert werden (Kreditsprechung). Entsprechend wird der Planungsprozess für Hochbauinvestitionen auf vier Ebenen betrachtet.

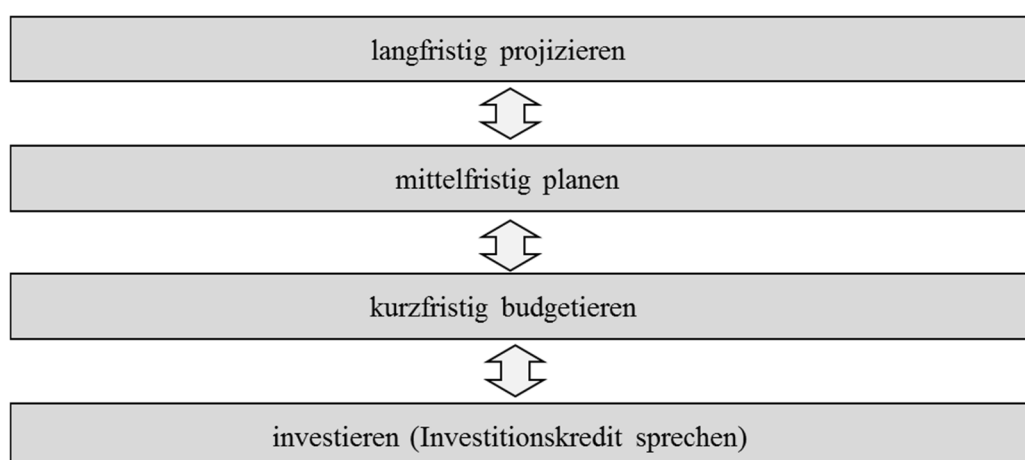
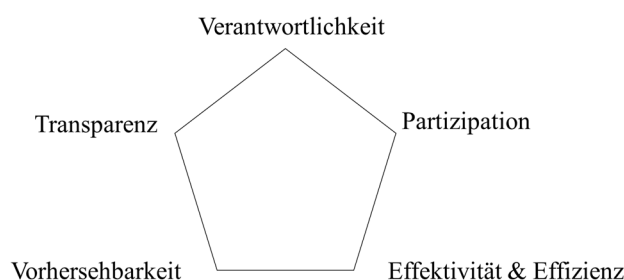


Abbildung 1: Planungsprozess für Hochbauinvestitionen auf vier Ebenen (eigene Darstellung)

Wie wird vorgegangen?

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf das Konzept von Good Governance des weltweit angewandten Programms PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). PEFA stellt ein Diagnoseinstrument zur Verfügung, mit welchem die Qualität von Finanzplanung und Budgetierung messbar und länderübergreifend vergleichbar ge-

macht werden können. In Anlehnung an Stefan Pfäffli werden fünf Qualitätsdimensionen unterschieden.¹



Im Rahmen von vorstrukturierten Experteninterviews wird gefragt,

- a) ob mit diesen fünf Dimensionen die Qualität der finanzpolitischen Planung hinreichend abgebildet werden kann,
- b) falls nein, welche allfälligen zusätzlichen Dimensionen/Aspekte mitberücksichtigt werden müssten,
- c) welche Bedeutung/Gewichtung die Dimensionen in der Beurteilung der Fachexperten haben, und
- d) wie die aktuelle Handhabung des finanzpolitischen Planungsprozesses für Hochbauinvestitionen bewertet wird (Note von 1 bis 6).

Zur Vorhersehbarkeit im Besonderen

Die zeitliche Dimension der Planung spielt vor dem Hintergrund der langfristig angelegten Lebenszyklus-Betrachtung von Immobilien eine besondere Rolle. In Anlehnung an Kirsch et al.² wird unterschieden zwischen

- e) Zeitlicher *Geltungsdauer* (Periode, für die ein Commitment, d.h. eine Bindung besteht),
- f) *Bezugszeit* (Zeitraum, für welche ein Plan Merkmale der Zukunft erfasst),
- g) (subjektivem) *Betrachtungshorizont* (zeitliche Reichweite der Erwartungsbildung),
- h) Objektiver zeitlicher *Reichweite* (tatsächliche Konsequenzen des Plans).

¹ Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor – Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt.

² Kirsch, W., Seidl, D. & van Aaken, D. (2009). *Unternehmensführung – eine evolutionäre Perspektive*. Stuttgart: Schäfer-Poeschel.

Untersuchungsgegenstand detailliert

Unter Berücksichtigung der zeitlichen Dimension der Planung zeigt die folgende Tabelle die Planungshierarchie im Kanton Zürich auf der lang-, mittel- und kurzfristigen Ebene im Detail.

Instrument	Zeitliche Dimension	Geltungsdauer	Bezugszeit	Horizont
Strategische Planung	langfristig	keine, lediglich Projektion	12 Jahre gemäss Art. 29 ImV	minimal 12 Jahre
KEF	mittelfristig	1 Jahr verbindlich (budgetärer Teil) 3 Jahre provisorisch (Prognoseteil)	4 Jahre	minimal 4 Jahre
Budget	kurzfristig	1 Jahr verbindlich (als Teil des KEF)	1 Jahr	minimal 1 Jahr

Tabelle 1: Planungshierarchie (in Anlehnung an Kirsch et al., 2009, S. 70)

In einer sechsten Spalte könnte unter der Überschrift „objektive Reichweite“ bei jedem der vier Instrumente die Lebenserwartung eines Gebäudes bis zum Abriss von ca. 80 bis 100 Jahren eingetragen werden.

Für die Planung der Hochbauinvestitionen ist noch eine vierte, operative Ebene zu ergänzen: Im Rahmen des „Standardprozesses“ für die Bewilligung von Investitionsbeiträgen für Bauprojekte sind die entsprechenden Objektkredite vorzubereiten und die zu investierenden Mittel planerisch abzubilden.

Anhang 3 Interview-Fragebogen

Frage 1: Kann in Ihrer Einschätzung der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich mit den fünf Qualitätsdimensionen (Verantwortlichkeit, Transparenz, Vorhersehbarkeit, Partizipation, Effektivität & Effizienz) hinreichend beurteilt werden? Falls nein, was fehlt?

Frage 2: Welche Bedeutung/Gewichtung haben die verschiedenen Dimensionen aus Ihrer Sicht?

Frage 3: Wie beurteilen Sie den Aspekt der Verantwortlichkeit (Note 1 bis 6)? Im Einzelnen

- a) Verwaltungsinterne Rechenschaftsablage (Auskunft über Mittelverwendung und Zielerreichung),
- b) Rechenschaftsablage nach aussen, gegenüber dem Kantonsrat (Auskunft über Mittelverwendung und Zielerreichung),
- c) Verwaltungsinternes Einstehen im Sinne von Konsequenzen tragen,
- d) Einstehen im Sinne von Konsequenzen tragen nach aussen, gegenüber dem Kantonsrat.

Frage 4: Wie beurteilen Sie den Aspekt der Transparenz (Note 1 bis 6)? Wird der Exekutive, insbesondere auch anderen Verwaltungseinheiten, der Legislative und der Öffentlichkeit ein einfacher und kostengünstiger Zugang zu relevanten Informationen gewährleistet?

Frage 5: Wie beurteilen Sie den Aspekt der Vorhersehbarkeit (Note 1 bis 6)? Sind die Vorgaben für alle Beteiligten klar und im Voraus bekannt? Werden sie einheitlich angewendet und wirkungsvoll umgesetzt? Zur zeitlichen Dimension der Planung aus immobilienökonomischer Sicht im Besonderen:

- a) Wie beurteilen Sie die zeitliche *Geltungsdauer* der Planung? Stimmt die Zeitperiode, für welche ein Commitment besteht (verbindliche Budgetierung für ein Jahr in Verbindung mit einer rollenden provisorischen 3-Jahres-KEF-Planung mit der langfristigen immobilienökonomischen Lebenszyklus-Perspektive überein? Falls nein, wieso nicht?
- b) Wie beurteilen Sie die *Bezugszeit* der Planung? Stimmt der Zeitraum, für den ein Plan Merkmale der Zukunft erfasst (12 Jahre für die strategische Planung ge-

mäss Art. 29 ImV) mit der langfristigen immobilienökonomischen Lebenszyklus-Perspektive überein? Falls nein, wieso nicht?

- c) Wie beurteilen Sie den (subjektiven) *Betrachtungshorizont*? Stimmt die zeitliche Reichweite der Erwartungsbildung (minimal 12 Jahre für die strategische Planung; minimal 4 Jahre für die mittelfristige Planung und minimal 1 Jahr Budgetierung mit der langfristigen immobilienökonomischen Lebenszyklus-Perspektive überein? Falls nein, wieso nicht?
- d) Wie beurteilen Sie die objektive zeitliche *Reichweite* der Planung? Werden die tatsächlichen langfristigen Konsequenzen (Kosten und Nutzen eines Gebäudes, welches 80-100 Jahre alt wird) des Plans in der Planung abgebildet? Falls nein, wieso nicht?

Frage 6: Wie beurteilen Sie den Aspekt der Partizipation (Note 1 bis 6)? Geht der Planungsprozess von relevanten Informationen aus und vermag er einem Realitätstest Stand zu halten? Sind in den Planungsprozess die zuständigen Verwaltungseinheiten und die Nutzniesser von Leistungen miteinbezogen? Falls nein, welche nicht?

Frage 7: Wie beurteilen Sie die Effektivität der Planung (Note 1 bis 6)? Plant der Kanton Zürich aus immobilienökonomischer Sicht das Richtige?

Frage 8: Wie beurteilen Sie die Effizienz der Planung (Note 1 bis 6)? Plant der Kanton Zürich aus immobilienökonomischer Sicht richtig?

Frage 9: Welche positiven Fallbeispiele oder Methoden aus der Privatwirtschaft, von anderen Institutionen der öffentlichen Hand (z.B. Stadt Zürich) oder aus der Wissenschaft könnten wertvolle Hinweise für die Untersuchung liefern? Welche kantonalen oder akademischen Fachexperten müssten unbedingt auch zum Thema befragt werden?

Frage 10: Welche abschliessenden Hinweise/Verbesserungsvorschläge möchten Sie gerne anbringen? Wie beurteilen Sie die Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Massnahmen?

Anhang 4 Zusammenfassungen Fachexperten-Interviews Nr. 1-10

Die Fachexperten-Interviews 1-10 werden nachfolgend zusammengefasst.

1. Interview mit Amtsleiter Finanzverwaltung, Finanzdirektion (24. April 2017)
2. Interview mit Projektkoordinator Bauten, Direktion der Justiz und des Innern (3. Mai 2017)
3. Interview mit Immobiliencontroller, Immobilienamt, Baudirektion (3. Mai 2017)
4. Interview mit Programmleiter für strategische Steuerung im öffentlichen Bereich, IMP-HSG, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen (11. Mai 2017)
5. Interview mit Leiter Finanzen & Bauten, Bildungsdirektion (16. Mai 2017)
6. Interview mit wissenschaftlichem Mitarbeiter, Controllerdienst, Finanzdirektion (17. Mai 2017)
7. Interview mit Abteilungsleiter Immobilienmanagement, Immobilienamt, Baudirektion (31. Mai 2017)
8. Interview mit Leiter Informatik / Immobilienkoordinator Generalsekretariat, Volkswirtschaftsdirektion (6. Juni 2017)
9. Interview mit Kantonsbaumeister, Amtschef Hochbauamt, Baudirektion (15. Juni 2017)
10. Interview mit Abteilungsleiter Finanzen + Controlling, Generalsekretariat, Baudirektion (30. Juni 2017)

1. Interview mit Amtsleiter Finanzverwaltung, Finanzdirektion (24. April 2017)

- E-Mail vom 18. April.2017: „Gerne stehe ich Ihnen für ein Interview zur Verfügung. Selbstverständlich bin ich auch schon gespannt auf Ihre Forschungserkenntnisse, einerseits aus Steuerungsgründen, andererseits auch aus Transparenzgründen, da wir ja mittels IPSAS / HBR eigentlich davon ausgehen, die international gängigen Standards zur transparenten Darstellung der finanziellen Verhältnisse zu erfüllen. [...] Allerdings dürfte das zeitliche Dilemma zwischen politischem Planungshorizont (1 Jahr) und Langlebigkeit des Investitionsgutes und insbesondere zwischen dem abdiskontierten tieferen Zukunftswert von Nutzen und Kosten im Beschlusszeitpunkt vs. der subjektiven Belastung in den späteren Budgetjahren sowie zusätzlich die Gegenwartspräferenz des Menschen aufgrund der menschlichen Natur kaum je lösbar sein!“
- Es gibt grosse Unschärfen zwischen der Planung und der Realisierung.
- Die Abschreibung gemäss Rechnungslegung IPSAS erfolgt als wirtschaftlicher Wertverzehr über beispielsweise 40 Jahre (je nach Anlagekategorie). Hier gibt es wegen IPSAS wenig Spielraum.
- Entsprechend wären möglicherweise rund drei globale und zentrale Investitionskredite ohne zeitliche Begrenzung prüfenswert: Hochbau, Tiefbau und Übriges: Je grösser ein Kredit ist, desto flexibler könnten verzögerte Projekte durch reife Projekte ersetzt werden, was die Ausschöpfung erhöhen könnte (Voraussetzung: Kenntnis des Projektstands und entsprechende Prozesse sind definiert). Dadurch würde aber gleichzeitig auch die Spezifikation, in welches Aufgabengebiet die Investitionen fliessen, vom Kantonsrat zum Regierungsrat oder den Direktionen verschoben (je nach Spezifikationsebene des Kredits).
- Entscheidend ist die Verschuldungskapazität, der Erhalt des Triple A.
- Im Rahmen der KEF-Planung haben die Hochbauinvestitionen einen eigenen Prozess; dadurch sind sie ein Stück weit der Gesamthaushalts-Diskussion entzogen, die Ausgabe für ein Politikfeld mit der Ausgabe eines anderen Politikfeldes direkt vergleichen zu müssen.
- Entsprechend haben wir im Kanton Zürich gegenwärtig ein sehr liberales Finanzhaushaltsrecht in Bezug auf die Planung der Investitionen (zeitlich unbeschränkt mögliche Kreditübertragungen, keine scharfe Schuldenbremse auf Investitionen).

2. Interview mit Projektkoordinator Bauten, Direktion der Justiz und des Innern (3. Mai 2017)

- Die fünf PEFA-Qualitätskriterien sind zur Erfassung des Planungsprozesses geeignet (Frage 1).
- Transparenz und Partizipation sind am wichtigsten und gleichzeitig im Moment noch zu wenig erfüllt (Frage 2). Jeder Stakeholder hat seine eigene Sicht auf die Bauprojekte und führt eigene Listen zur Projektübersicht. Es wäre sinnvoll, wenn alle mit dem gleichen Papier arbeiten würden.
- Bezüglich Verantwortlichkeit gilt zu sagen, dass Leute fehlen, die Verantwortung übernehmen respektive es ist auch gar nicht notwendig, weil im Moment nicht die fehlenden Mittel ein Problem sind, sondern die fehlenden Planungs-kapazitäten respektive die Möglichkeit, das Geld auszugeben (Frage 3).
- Entsprechend wird im Rahmen der KEF-Hochbauinvestitionsplanung wenig Top-Down-Steuerung wahrgenommen. Jeder schaut auf „seine“ Liste und denkt sich: Wir werden dann ohnehin das budgetieren, was uns sinnvoll erscheint.
- Die Bestellfähigkeit ist auf Seite der Nutzerorganisationen sehr unterschiedlich entwickelt.
- Die Transparenz des Prozesses ist mangelhaft (Frage 4). Der Prozess ist nicht klar und es stellt sich bisweilen auch die Frage, wie relevant er im Moment überhaupt ist. Möglicherweise wird er in der Zukunft wieder an Relevanz gewinnen, wenn die Mittel wieder mehr zum Problem werden. In den publizierten KEF-Zahlen werden nur die ganz grossen Projekte lesbar und transparent dargestellt, nicht aber die vielen kleinen und mittelgrossen Bauaufgaben.
- In Analogie zum Impfpass könnte ein Gebäude einen „Gebäudepass/Gebäudekardex“ haben, welcher die Sanierungsgeschichte erzählt. Ein Gebäudekardex hält wie bei einem Patienten die Krankengeschichte fest. Mit Hilfe dieses Instrumentes lernt man eine Liegenschaft besser kennen und erfährt gleichzeitig, wo die Schwachstellen bei diesem Bauwerk liegen. Auf dieser Basis könnten die Bestellungen von neuen Bauten verbessert werden. Vielleicht möchte die Politik aber gar nicht wissen, was ein Bau im Betrieb schlussendlich kostet.
- In einem "Pflgewerk" sollte der Zustand des Gebäudes und die Anforderung seitens Betrieb festgehalten werden. Dies führt zu einem gemeinsamen Projektverständnis und die einzelnen baulichen Interventionen können frühzeitig identifiziert, zusammengefasst und der Projektrahmen (Spielfeld der Massnahmen) definiert werden.

- Zu Beginn eines Bauvorhabens sollte der "point of no return" festgehalten werden. Bei welchen Veränderungen von Parametern wird ein Bauvorhaben gestoppt?
- Die Partizipation war zumindest im Jahr 2017 genügend. (Jeder Stakeholder hatte seine eigene Liste HBA, IMA, JuV, JI)
- (Frage 5) Auf der strategischen Ebene ist der RFI-Prozess sinnvoll, aber man sieht die Konsequenzen zu wenig.
- Auf operativer Ebene wäre eine Projektkategorisierung anstelle der projektscharfen Darstellung sinnvoll: grosse, mittlere und kleine Projekte. Die Prozesse und die Projektorganisation könnten den Projektgrössen angepasst werden. Dies würde in vielen Fällen vermutlich zu einer Beschleunigung der Projektabwicklung führen.
- (Frage 7) Konzepte für den Gefängnisbau fehlen weitgehend. Für die Planung von Gefängnissen gibt es Vorgaben (Fläche/Raumprogramm) vom Bund (BJ). Trotzdem müsste man folgende weitere Aspekte beachten:
 - o ein Gefängnis sollte für Sanierungen traktweise geschlossen werden können.
 - o Gefängniszellen sollten keinen Sichtbezug zum näheren, öffentlichen Raum ermöglichen.
 - o Minergiestandard im Betrieb fraglich. Insassen bei U-Haft 23 Stunden eingeschlossen in den Zellen.
 - o Kompaktfassaden, fassadenbündige Fenster, fehlende Vordächer eher ungeeignet/aufwendig für den Unterhalt der Liegenschaft.
- (Frage 8) Projekte als erstes analysieren und klassifizieren nach
 - o Routineprojekt
 - o komplexes Standardprojekt
 - o Innovationsprojekt
 - o Pionierprojekt.
 - o Dementsprechend den geeigneten Projektleiter Bau für das Vorhaben wählen.
 - o Kostenfaktor für die klassifizierten Projekte:

▪ Routineprojekt	Faktor 1
▪ komplexes Standardprojekt	Faktor 1.25
▪ Innovationsprojekt	Faktor 1.5
▪ Pionierprojekt.	Faktor 2

- (Frage 9) Als eine mögliche Anpassung des Bauplanungsverfahrens wird auf den Kanton St. Gallen verwiesen: Dort soll das Volk künftig bei Wettbewerben nicht mehr über das Siegerprojekt, sondern über die Bestellung (Kostendach) entscheiden. Ob diese Schule dann rot oder blau ist, steht nach der Abstimmung nicht mehr zur Debatte. Dies würde die Planungssicherheit erhöhen und das Image der öffentlichen Hand als „unsicherer Bauherrin“ entgegenwirken. Entsprechend müsste im Rahmen des Objektkredites früher entschieden werden.
- Fazit: Der Prozess (Effektivität und Effizienz) ist komplex und intransparent, funktioniert aber an sich; ein grundlegend neuer Ansatz ist nicht notwendig; er ist aber zu wenig transparent. Mit zunehmend beschränkten Finanzmitteln wird er möglicherweise wieder an Bedeutung gewinnen.

3. Interview mit Immobiliencontroller, Immobilienamt, Baudirektion (3. Mai 2017)

- Die fünf Qualitätsdimensionen erfassen das Problem (Frage 1)
- Wichtig sind vor allem die Verantwortlichkeit und die Transparenz (Frage 2)
- Auskunft über die Mittelverwendung und Zielerreichung wird im Geschäftsbericht erteilt (Frage 3a und 3b).
- Der Prozess ist ein Stück weit eine „Ordnung ohne Führung“, weil nicht das Geld das Problem ist, sondern die Planungskapazitäten, insbesondere im HBA. Insofern handelt es sich um ein „Luxusproblem“.
- Wenn die Zahlen nicht genau stimmen, hat das eigentlich keine Konsequenzen, weil genug Geld da ist und keine strikte „Realisierungsreihenfolge“ vorgegeben ist. Das System hat sehr viel Flexibilität. Das ändert sich möglicherweise in Zukunft, wenn der Verteilschlüssel zwischen Hochbauinvestitionen und übrigen Investitionen geändert werden sollte. Dann wird sicherlich das Thema wieder stärker von der Führung wahrgenommen werden und die Diskussion um die „Realisierungsreihenfolge“ stärkeres Konfliktpotential aufweisen.
- Bei der Transparenz (Frage 4) haben wir vor allem auch ein Problem: Es versteht eigentlich niemand den Prozess so richtig – mit Ausnahme der unmittelbaren Anwender. Ein weiteres Problem ist die Datenqualität in der „Stratus“-Datenbank, welche seit mehreren Jahren nicht mehr uneingeschränkt auf dem aktuellen Stand ist. Insbesondere die Sanierungsaufwertungen des Zustandswertes sind teilweise nicht nachgeführt.

- Methodisch haben wir bezüglich dem Abbilden der Folgekosten nicht wirklich ein Problem (Frage 5). Gegenwärtig scheinen die Folgekosten aber nicht wirklich zu interessieren.
- Bezüglich Partizipation sind grundsätzlich diejenigen Stellen involviert, welche involviert sein müssen.
- Sowohl Effektivität und Effizienz der Planung leiden unter der schlechten Transparenz.
- Bezüglich Planungsdisziplin ist zu sagen, dass die Kompensation von nicht budgetierten Investitionskrediten in den verschiedenen Direktionen sehr unterschiedlich gehandhabt wird.
- Fazit: Der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen funktioniert an sich nicht so schlecht, ist aber zu wenig transparent und stabil, weil er jedes Jahr wieder etwas anders abläuft.

4. Interview mit Programmleiter für strategische Steuerung im öffentlichen Bereich, IMP-HSG, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen (11. Mai 2017)

- Ob eine Planung qualitativ gut ist, kann inhaltlich erst ex post beurteilt werden. Ex ante kann man darauf hinwirken, dass relevante Dimensionen bei der Planung gebührend berücksichtigt werden. Nur weil man aber die strukturellen Voraussetzungen für eine gute Planung schafft, bedeutet das noch nicht, dass auch gute Ergebnisse quasi-automatisch produziert werden können.
- Gute Planung beruht auf Annahmen, die auf zuvor gesammelter und nach Erfolg/Misserfolg kategorisierter Erfahrung basieren. Die im Pentagon abgebildeten Dimensionen lassen eine systematische Berücksichtigung der relevanten Empirie unberücksichtigt (Frage 1).
- Diejenige Dimension, die sich aufgrund von systematisch gesammelten Erfahrungswerten als bedeutender herausstellt, verdient eine stärkere Gewichtung bei zukünftigen Planungsprozessen. Per se bzw. deduktiv kann keine Dimension eine besondere Stellung beanspruchen (Frage 2).
- Verantwortlichkeit sichert nachhaltiges Agieren. Es führt aber auch dazu, dass reaktiv gehandelt wird. In Bereichen, in welchen Geschwindigkeit nicht von überragendem Interesse für das System ist, spielt dieser Nachteil keine gewichtige Rolle (Frage 3).

- Frage 4 kann ich nicht beurteilen, weil ich mich mit dieser Informationslage bisher nicht auseinandersetzen musste. So gestellt, wandelt sich diese Dimension für mich eher als Nebenbedingung der ersten Dimension, der Verantwortlichkeit: Um Verantwortlichkeit zu gewährleisten, muss eine ausreichende Informationslage vorliegen.
- Zeitliche Dimension: Wie lange bzw. wie kurz ein Betrachtungshorizont sein sollte ergibt sich aus der Natur der Sache, in diesem Fall evtl. aus dem Lebens- und Verhaltenszyklus eines Gebäudes. Zudem: Jegliche Planung sollte eine rollende Planung sein und sich den sich wandelnden Bedingungen innerhalb und ausserhalb der Organisation anpassen (Frage 5).
- Frage 6: Diese Dimension beruht auf der Annahme, dass gute Planung die Bedürfnisse der Nutzniesser mitberücksichtigt. Plant man über den ganzen Lebenszyklus, bedeutet diese Annahme auch, dass sich die Nutzung im zeitlichen Verlauf nicht ändert. Bei denjenigen Immobilien, bei welchen dies zutrifft, verspricht Partizipation eine bessere Planung. Bei den anderen kann diese Dimension vergleichsweise als weniger wichtig eingestuft werden. Zudem: Partizipation im Planungsprozess führt automatisch zu einer Inflation von Ansprüchen: Keine Anspruchsgruppe formuliert durchschnittliche Erwartungshaltungen. Alle versuchen den idealen/maximalen Zustand der Zukunft ins Pflichtenheft nehmen zu lassen (Frage 6).
- Was wären gute Indikatoren für diese Beurteilung? Nutzung von Gebäuden (wie intendiert?), Beschwerden, aktives Leben in und um die Immobilien herum, Nutzungsdauer etc. (Frage 7).

5. Interview mit Leiter Finanzen & Bauten, Bildungsdirektion (16. Mai 2017)

- Man sollte den Fokus auf die grossen Projekte legen (20 Mio. Franken aufwärts).
- Bezüglich Abschreibungspolitik ist der Anschluss an IPSAS ein „Bärendienst“ respektive komparativer Nachteil.
- Ein jährlicher Plafond für alle Hochbauinvestitionen ist zu wenig flexibel; man sollte den Planungsrhythmus verkürzen.
- Die im Rahmen der Direktion durchgeführten Workshops, vorgängig zur interdirektionalen Koordination durch das Immobilienamt, waren sehr wertvoll und konstruktiv für uns.

- Die Partizipation ist nicht das eigentliche Problem, sondern der Umstand, dass es wenig Anreize zur Führung gibt respektive, dass es diese auch gar nicht braucht: Die Mittel sind im Moment (noch) vorhanden; die Planungskapazitäten fehlen (insbesondere im Hochbauamt).

6. Interview mit wissenschaftlichem Mitarbeiter, Controllerdienst, Finanzdirektion (17. Mai 2017)

- Die Verstetigung des Prozesses angesichts der grossen Volatilität ist wichtig. Relevant ist primär die Verschuldungssicht respektive die Tragbarkeit. Hierbei spielt die Zinssituation eine entscheidende Rolle, ist aber nicht wirklich voraus-zusehen.
- Der Prozess sollte sich auf die grossen Projekte konzentrieren.
- Gegenwärtig ist der Prozess sehr Bottom-up getrieben und es stellt sich die Fra-ge, ob der Regierungsrat mit so viel Information überhaupt umgehen kann.
- Die Übersetzung der Bau- und Immobilienrationalität in die politische Argu-mentation ist wichtig.
- Eine Priorisierung respektive Realisierungsreihenfolge über den gesamten Be-reich ist nicht möglich.
- Es gibt grosse politische Widersprüche: Der Kantonsrat kritisiert einerseits die mangelhafte Ausschöpfung der Investitionsmittel und verwehrt andererseits dem Hochbauamt die personellen Mittel, die Bauprojekte verstärkt voranzutreiben.
- Im Allgemeinen fehlt auf der strategischen Ebene der Immobilieninvestitions-po-litik ein Überblick über das Portfolio. Hierfür ist ein stufengerechtes Controlling notwendig.
- Gegenwärtig ist der Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Rahmen der KEF-Planung ein „grosszügiger Bypass“, welcher wenig interessiert. Es gibt auch wenige politische Vorstösse in diesem Bereich.
- Bisher musste sich der Prozess auch wenig nach aussen „verkaufen“. Diese Frage des Marketings und der Kommunikation wird in Zukunft sicher an Bedeutung gewinnen.
- Bezüglich inhaltlicher Verwesentlichung und Darstellung (Lesbarkeit) hat die letzte KEF-Revision (per 1. Januar 2017) deutliche Fortschritte gebracht.

7. Interview mit Abteilungsleiter Immobilienmanagement, Immobilienamt, Bau- direktion (31. Mai 2017)

- Das „Good Governance“-Modell ist anwendbar (Frage 1).
- Die fehlende Transparenz ist wohl das grösste Problem (Frage 2 und 3).
Effektivität und Effizienz sind nachgelagert (Frage 7 und Frage 8).
- Verantwortlichkeiten sind auf dem Papier klar, aber in der Praxis je tiefer, desto unschärfer (Frage 3).
- Politische Verantwortlichkeiten würden eine Hochbauinvestitionspolitik in Analogie zur Stadt Zürich voraussetzen.
- Der KEF ist ein reines Instrument der Exekutive.
- Es gibt Investitionen in Objekte, welche in der Stratus-Datenbank nicht auf dem aktuellen Stand sind.
- Ein einjähriges Budget für die langfristige Investitionsrechnung macht wenig Sinn.
- Der Beitrag einer Investition zur Beseitigung des Unterhaltsstaus müsste auf der Objektebene abgebildet werden können. Die Werterhaltung müsste gegenüber der Wertvermehrung aufgrund des alternden Gebäudebestandes viel stärker gewichtet werden – beispielsweise 70% Werterhaltung zu 30% Wertvermehrung. In diese Richtung hat auch die Stadt Zürich eine Überarbeitung vorgenommen.
- Künftig sollten in den Regierungsratsbeschlüssen die Folgekosten über die Abschreibungen und Zinsen hinaus auch die Bewirtschaftungskosten im Sinne der Norm DIN 18960 dargestellt werden: Ver- und Entsorgungskosten, Reinigungskosten, Überwachungs- und Instandhaltungskosten, Kosten für Kontroll- und Sicherheitsdienste, Abgaben und Beiträge (siehe pom+-Monitor). Zudem sollten die Kapitalfolgekosten pro betroffene Fläche in m² dargestellt werden. Dadurch würde ein Vergleich zwischen Markt- und internen Mieten (Benchmarking) möglich (Frage 5).
- Die Nutzungskosten des Bestands (Gesamtportfolio) und nach Objektart werden im Gegensatz zu den Investitionskosten nicht abgebildet respektive projiziert. Zusammen mit dem Investitionsentscheid müssten frühzeitig und zwingend auch Rückstellungen für die Instandhaltung und Instandsetzung gesprochen werden. Dies könnte in Form eines Erneuerungsfonds erfolgen (Frage 5).
- Aussagen zum Unterhaltsstau finden sich im Kennzahlenreport, abgeleitet aus der Stratus-Datenbank. Diese Daten stimmen aber teilweise nicht. Das haben wir im Moment noch nicht im Griff. Theoretisch wüssten wir schon, wie das geht.

- Wir haben ein Problem mit der Datenqualität nicht mit der Methodik (Frage 5)
- Die Aktivierungsgrenze ist im IPSAS-Kanton Zürich mit 50'000 Franken im Vergleich zur Nicht-IPSAS-Stadt Zürich (100'000 Franken) zu tief. Dadurch bucht man die Instandhaltung fälschlicherweise als Instandsetzung. Im Übrigen wäre es sachgerechter, ein qualitatives Kriterium zu verwenden anstatt eine finanzielle Aktivierungsgrenze. Die Folge ist, dass zu viel zu früh in die Investitionsrechnung läuft (Frage 5).
- Der Priorisierungsalgorithmus für die Realisierungsreihenfolge ist teilweise unrealistisch: Ein Projekt, welches sich in der Phase „Ausschreibung/Realisierung“ befindet, wird zu 100% umgesetzt. Dieser Bagger steht nicht mehr still. So gesehen sind die Zahlen viel zu tief. Und Projekte, die noch in der Initialisierungsphase sind, können relativ leicht abgebrochen werden.
- Die Frage, wer künftig im Mietermodell das Geld für den Vorstudienkredit einstellen wird, ist eine zentrale Frage. Das Andenken einer Neuinvestition gehört eigentlich zur Überwachungsaufgabe.
- Solange der Topf voll ist, ist die Partizipation nicht wirklich ein Thema (Frage 6). Aber wehe, wenn das einmal anders sein sollte. Die Unterhaltsstauproblematik ist auch nicht geeignet, die politische Führung zu aktivieren.
- Die Realisierungsreihenfolge betrifft Projekte, welche in ganz unterschiedlichen Bauphasen stehen. Im Moment ist die Priorisierungsreihenfolge ein Stück weit ein „Jekami“ und es bleibt abzuwarten, ob dies in Zukunft mit weniger finanziellen Mitteln einmal anders sein wird.
- Weder Effektivität (Frage 7) noch Effizienz (Frage 8) sind im Rahmen der Rahmenbedingungen gegeben. Aus immobilienökonomischer Sicht planen wir eigentlich gar nichts: Dann müssten wir insbesondere die Zentralverwaltung an einem neuen Ort zentralisieren; z.B. beim Güterbahnhof. Aber jeder Entscheidungsträger schaut für seinen Laden.
- An sich sind unsere Gebäude wie im CREM in der Privatwirtschaft (Bsp. Migros) ein Wetterschutz mit einem gewissen städtebaulichen Anspruch.
- Das Mietermodell müsste eigentlich in der Finanzdirektion und nicht in der Baudirektion angesiedelt sein; Aufgabe des CFO.

8. Interview mit Leiter Informatik / Immobilienkoordinator Generalsekretariat, Volkswirtschaftsdirektion (6. Juni 2017)

- Die fünf Qualitätsdimensionen von „Good Governance“ erfassen den Prozess grundsätzlich hinreichend. Allerdings wird die Komplexität, insbesondere von Grossprojekten, nicht ganz erfasst; entsprechend werden die Risiken dieser Grossprojekte nicht adäquat abgebildet. Die Finanzströme über das Jahresende hinweg erscheinen bisweilen etwas zufällig (Frage 1).
- Bezüglich Bedeutung/Gewichtung der fünf Dimensionen sind theoretisch alle in der Balance. Praktisch besteht die politische Verantwortung nur in Bezug auf die Finanzierung und im Allgemeinen nicht in Bezug auf Effektivität. Die Wirksamkeit wird kaum betrachtet; aber vor allem, ob das Budget als Inputvariable eingehalten wurde. Bezüglich Budget besteht eine Asymmetrie: eine Überschreitung wird sehr negativ und eine Unterschreitung sehr positiv wahrgenommen. Eine Budget-Einhaltungsoptik im Durchschnitt über mehrere Jahre hinweg würde diese Situation entschärfen.
- Eine verwaltungsinterne Rechenschaftsablage findet nur begrenzt statt. Das Entstehen für Konsequenzen ist nicht stark ausgeprägt. Mit der Einführung des Mietermodells kann der Aspekt der verwaltungsinternen Rechenschaftsablage an Bedeutung gewinnen (Frage 3).
- Auch wenn der untersuchte Konsolidierungsprozess bottom-up getrieben ist, werden Einzelprojekte wie Berthold, PJZ, Kasernenareal, Bezirksgebäude Dietikon, Massnahmenzentrum Uetikon sehr intensiv politisch diskutiert, auch von der Regierung.
- Die reine Aggregation von Detaildaten (z.B. in Stratus) bringt keinen wirklichen Mehrwert für eine Gesamt-Übersicht. Hier bestehen viele Scheingenauigkeiten (Frage 4).
- Die finanzielle Transparenz ist recht gut abgedeckt (Frage 4). Immobilienfachlich ist sie sehr gering: Was wird gebaut, für welchen Zweck, wo liegen Entscheidungsspielräume? Der Optionenraum ist schwierig nachvollziehbar.
- Bezüglich Abbilden der Reichweite der Planung: Die lange Nutzungsdauer der Infrastrukturbauten (z.B. Tunnels) wird im Prozess nicht abgebildet. Diese lange Abschreibungsfrist wirft die Fragen der Gerechtigkeit zwischen den Generationen und der Nachhaltigkeit auf (Frage 5).
- Der 3%-Faustregel-Vorschlag des Kantonsbaumeisters für die Berechnung der Folgekosten aus den Erstinvestitionskosten erscheint mir sinnvoll.

- Die Ebene der Objektkredite ist in der Praxis bisweilen fast wichtiger als die KEF-Planung. Und die diesbezügliche Rapportierung ist sehr ausgeprägt. Die Regierung wollte in der Vergangenheit eher über die grossen Projekte sprechen als über den verwaltungsinternen Planungsprozess.
- Dennoch wird der KEF-Planungsprozess durchaus ernst genommen. Eine achtjährig geltende Realisierungsreihenfolge ist jedoch wohl eher schein genau.
- Wird der Unterhaltsstau nicht abgebildet, nimmt der Wert des Portfolios ab.
- Bezüglich dem Aspekt der Partizipation (Frage 6): grundsätzlich o.k., diejenigen Verwaltungsstellen, die notwendig sind, sind einbezogen. Bei der neuen IMA-Leitung spüre ich diesbezüglich einen starken Wunsch, die Direktionen mit ein zu beziehen.
- Die Effektivität ist wohl aus abstrakter Sicht nicht gegeben, sonst würden nicht so viele Grossprojekte (Berthold, PJZ, Kinderspital) gleichzeitig auftreten (Frage 7).
- Bezüglich Effizienz (Frage 8) ist zu sagen, dass der Prozess wirklich langsam ist und ein klar geregeltes Change Management fehlt. Es besteht eine grosse Korrelation zwischen Komplexität und Planungsfehler.
- Der „Unterhaltsstau“ wurde mehrmals in Regierungsratsbeschlüssen anerkannt. Diesbezüglich würde die Aggregation der Daten aus „Stratus“ etwas bringen.

9. Interview mit Kantonsbaumeister, Amtschef Hochbauamt, Baudirektion (15. Juni 2017)

- Die fünf Qualitätsdimensionen sind hinreichend, um den Planungsprozess zu beurteilen (Frage 1).
- Die Dimensionen sind grundsätzlich in der Praxis gleichgewichtig (Frage 2).
- Der Prozess ist jedes Jahr wieder etwas anderes. Die Vorhersehbarkeit auf einer Metaebene ist entsprechend schlecht; es fehlt die Stabilität.
- Wir im HBA gehen von einer rollenden, endlosen Planung aus.
- Wieso läuft der Prozess nicht? Die Verantwortlichkeit war in der Vergangenheit nicht klar zwischen Finanzdirektion und Baudirektion; und auch innerhalb der Baudirektion. Die Zusammenarbeit war nicht transparent und nicht kooperativ (Frage 3). Auch heute noch erfahre ich erst zu spät, was von der BD, insbesondere dem IMA, in die FD geht. Ich kann es nur noch zur Kenntnis nehmen. Dies reflektiert das unterschiedliche gedankliche Gerüst im Hintergrund und die unterschiedlichen Verständnisse des Prozesses.

- Die Kommunikationsführung von Immobilienamt und Finanzdirektion war in der Vergangenheit ungenügend und nicht kooperativ (Frage 4). In der Folge waren dann auch die Effektivität (Frage 7) und die Effizienz (Frage 8) des Prozesses mangelhaft.
- Die Vorhersehbarkeit (Frage 5) war sehr schlecht, nicht unbedingt methodisch, sondern kommunikativ: Die Tools (Provis, Immopac) und das Instrumentarium haben wir.
- Positiv war zumindest, dass wir keinen Leidensdruck und zumindest finanziell eine Luxussituation hatten (Topf von zwei Milliarden). Insofern haben wir im Gegensatz zu beispielsweise der Stadt Bern ein Luxusproblem. Zudem ist der Einbezug in den letzten ca. drei Jahren etwas besser geworden.
- Jahrelang ging es im KEF-Prozess um eine *Investitionsreservation* und nicht um eine *Investitionsplanung*. Wie realistisch diese Wunschlisten waren, wurde nicht überprüft – vor allem auch durch das HBA nicht. Zudem wurde der Prozess politisch getrieben. Allerdings ist das in den letzten zwei Jahren um Welten besser geworden; das HBA ist besser einbezogen.
- Trotz dieser Fortschritte muss der Einbezug des HBA in den Prozess dennoch noch weiter verbessert werden (Frage 6). Er sollte auch früher erfolgen (Gespräche im ersten Quartal). Dieses Jahr war es viel besser wie früher. Aber immer noch haben wir Akteure, die Reservehaltung betreiben und keine Planung.
- Die Projektschärfe in der Realisierungsreihenfolge ist zumindest für die grossen Projekte notwendig. Wir arbeiten nämlich auf Projekten und nicht für Direktionen.
- Die Flexibilität in Bezug auf die Verbindlichkeit der Realisierungsreihenfolge ist positiv und notwendig. Früher gab es im IMA die Maxime, dass überhaupt nur gebaut werden kann, was im KEF eingestellt ist. Der jetzige „Planungsvorrat“ (Begriff ist nicht so treffend) ist demgegenüber wichtig und positiv im Sinne der Flexibilität zu werten.
- Allerdings sollte für politisch sensitive respektive ohnehin irrelevante Projekte (Beispiel Sanierung Kaspar-Escher-Haus) auch ein Streichen (vom Tisch nehmen) möglich sein.
- Wie sieht die Regierung den Prozess? Die Stadt Winterthur verwendete früher einmal einen Priorisierungsansatz; aber niemand glaubte daran. Eine mechanische Planung ist nicht mit dem Primat der Politik vereinbar und muss notwendigerweise scheitern.

- Welchen Mehrwert bringt eine langfristige strategische Planung? Irgendeine Form von Prognose respektive Projektion ist notwendig. Aber gebaut hat man damit noch nicht.
- Langfristig spielt der Ausschöpfungsgrad als Inputgrösse für den Kanton an sich keine Rolle. Wichtig ist, wieviel investiert wird und ob an den richtigen Orten investiert wird.
- Die Stadt Bern musste im Gegensatz zum Kanton Zürich aus finanziellen Gründen tatsächlich eine Ausscheidung vornehmen, zumindest für grosse Projekte. Dadurch hatte man auch eine hohe Management-Attention.
- Eine Privatwirtschaft könnte sich einen solchen Luxusprozess nicht leisten. Das Geld ist einfach da.
- Zur Frage eines Erneuerungsfonds: Dieser spielt in weiten Teilen auch in der Privatwirtschaft keine Rolle mehr; am ehesten noch im Stockwerkeigentum. Das Problem mit diesen Fonds ist, dass ohne wirklichen Entscheidungsbildungsprozess gehandelt wird; das Geld ist ja da. Es braucht aber diesen politischen Prozess, wenn über solch lange Zeitperioden wie 20 Jahre geplant wird.
- Die Regierung nimmt die Realisierungsreihenfolge jeweils zur Kenntnis – ohne sich gross zu vertiefen. Jeder interessiert sich in erster Linie für seine Direktionsprojekte.
- „Ordnung ohne Steuerung“ beschreibt den Prozess recht gut.
- Auf Kreditebene sollte es eine „Kompensation“ eigentlich gar nicht geben, sondern nur eine flexible Handhabung respektive eine neue Priorisierung.
- Bezüglich Rückstellung von Investitionen über mehrere Jahre hinweg, sollte das Immobilienamt einmal eine Orientierung vornehmen. Die diesbezüglichen Überlegungen sind für uns schwierig nach zu vollziehen.
- Bezüglich Ausschöpfung: Das Bremsen ist immer viel einfacher wie das Hochfahren. Das letztere ist ein mehrjähriger Prozess. Bremsen kann man innerhalb von fünf Minuten. Den Spielraum hat man immer. Es ist zuweilen verwunderlich, welche Angst man vor dem Überschliessen hat – insbesondere auch im Immobilienamt.
- Bezüglich Darstellung der Vollkosten im Sinne eines Life-Cycle sind die Regierungsratsbeschlüsse unvollständig (Frage 5). Im Sinne der Transparenz könnte man das ausweisen. Aber so entscheidend ist es nicht. Mit Einführung des Mietermodells und mit der entsprechenden Verrechnung ist der damit einhergehende Aufwand möglicherweise gar nicht so gross.

- Ein zentraleres Problem ist, dass in der laufenden Rechnung unter Umständen zu wenig Mittel für die Projektierung eingestellt werden. Dies gilt im Moment noch dezentral für die Direktionen. In Zukunft ist es im Rahmen des Mietermodells wichtig, dass das Immobilienamt künftig zentral genügend Vorstudiengelder einstellt.
- Bezüglich Abschreibungsfristen sehe ich keinen Handlungsbedarf. Bei den Spitätern ist das durch H+ halt so vorgegeben.
- Fazit: Bezüglich Methodik ist man „state of the art“. In Bezug auf die Zusammenarbeit sind wir das noch nicht.

10. Interview mit Abteilungsleiter Finanzen + Controlling, Generalsekretariat, Baudirektion (30. Juni 2017)

- Die Hinterlegung einer Wahrscheinlichkeit hinter der „Realisierungsreihenfolge“ zur Bestimmung des realistischen Realisierungsvolumens macht Sinn.
- Die jetzigen „Durchsprachen“ sind keine wirklich harten Debatten.
- Wir haben grosse Probleme, politische Ziele im Vergleich miteinander zu bewerten – in Bezug auf Immobilien und überhaupt. Wo soll man kürzen? Meistens kommt man notgedrungen zum Schluss, dass man die heutigen Verhältnisse mit den politischen Gewichtungen gleichsetzt und pauschal z.B. 2% kürzt. Die Nutzwertanalyse versuchte diesbezüglich das Unmögliche und scheiterte kläglich. Es war ein hochakademischer aber erfolgloser Versuch, eine objektive bzw. nichtangreifbare Lösung zu produzieren. Man hätte sich aber auch auf dem Basar treffen können.
- Die Flexibilität zeigt: Im Extremfall wird sogar etwas umgesetzt, was streng genommen gar nicht budgetiert wurde. Dies ist als Massnahme zur Budgetauschöpfung sogar einigermassen akzeptiert.
- Die „Unterausschöpfung“ ist politisch negativ gewichtet.
- Der langfristige Finanzbedarf ist auch aus Sicht der Direktionen schwierig zu bestimmen. Dies würde langfristige Nutzerstrategien voraussetzen.
- Aussagen kann man immer machen, die Frage ist, wie verlässlich und verbindlich diese sind.
- Planungszyklen und Lebenszyklen im Immobilienbereich sind sehr langfristig, aber die Politik denkt sehr viel kurzfristiger in Wahlzyklen. Die gilt sowohl für die Regierung als auch für das Parlament. Hier in Mitteleuropa haben wir eine bestimmte Vorstellung, wie gebaut wird. Anderswo ist der Standard ein anderer;

- nur schon in den USA. Bei uns ist der Standard hoch (lange Nutzungsdauern), aber der Erstellungsprozess ist schwerfälliger.
- Nutzungsdauern in IPSAS reflektieren mitteleuropäische Vorstellungen. Ein Nachteil ist IPSAS aber grundsätzlich nicht.
 - Vor ca. zwei Jahren wollte die FD wissen, wie gross unser Spielraum für Investitionen ist (AAA-Ranking). Sie leiteten ein theoretisches Verschuldungsvolumen und dann ein theoretisches Investitionsvolumen ab – in pragmatischer Zusammenarbeit mit der BD erfolgte die Aufteilung in Hochbau und Nichthochbau nach Massgabe des Status Quo (je zu 50%).
 - Die Frage der Abschreibung, ob jetzt 80 oder 100 Jahre, war für die Investitionsplanung letztlich nicht wirklich ein so wichtiger Punkt.
 - Zur Frage der Aktivierungsgrenze ist zu sagen, dass in der langen Sicht sowieso alles über die Erfolgsrechnung läuft, einfach zeitlich verzögert.
 - Das Instrument der Investitionsrechnung in der öffentlichen Hand (in der Privatwirtschaft bedeutet Investitionsrechnung etwas völlig anderes) kommt von der politischen Kontrolle durch das Parlament.
 - Kosten können am besten in der frühen Bauphase gesteuert werden. In der Initialisierungsphase sollte man möglichst früh merken, dass wir etwas anders oder gar nicht machen. Wenn diese Mittel zu dezentral verortet sind, besteht die Gefahr, dass ungünstige Vorentscheidungen getroffen werden. Grund: Jede Direktion hat ihren eigenen Blickwinkel und kämpft für die eigenen Interessen. Aus dieser Sicht wäre eine zentrale, relativ unabhängige Stelle mit einer guten Methodik von Vorteil.
 - Die Expertise und der Einbezug der Nutzer sind in jedem Fall erforderlich.
 - Die Transparenz (Frage 2) ist das wichtigste Qualitätsmerkmal.
 - Die Angabe der Kapitalfolgekosten pro m² in Regierungsratsbeschlüssen ist denkbar für bestimmte Nutzungen, z.B. Büroraum. Ein Vergleich der Kosten zwischen verschiedenen Nutzungen bspw. Büronutzung und Gefängnisnutzung, macht keinen Sinn. Wichtig ist die Verbesserung des Planungsprozesses in Bezug auf die Kommunikation und die Akzeptanz.
 - Bereits jetzt ist man in einem konstruktiveren Diskurs wie noch vor einigen Jahren.
 - Die Involvierung der Akteure innerhalb einer Arbeitsgruppe ist gut und recht; aber es ist auch wichtig, dass die Direktionsvorsteher informiert und involviert werden.

- Die Liste mit 600 Projekten in der Realisierungsreihenfolge ist mörderisch.
- Ab einem gewissen Punkt braucht es schon die Projektschärfe, aber nicht zu früh und nicht für alle Kleinprojekte.
- Es war ein genialer Schachzug, dass man von einer scharfen Aufstiegs- und Abstiegslogik bezüglich Realisierungsreihenfolge wie in einer Fussballtabelle abgekommen ist und stattdessen mit Realisierungswahrscheinlichkeiten gewichtet hat. Diese Tatsache hatte in der Vergangenheit Widerstände und Ängste geschürt. Dies führte zu einer deutlichen Entspannung.
- Man geht davon aus, dass alles auf der Liste an sich seine Existenzberechtigung hat. Die Liste muss leben können.
- Wir haben zwar die Sicht auf das gesamte Realisierungsvolumen, aber der Kantonsrat spricht bis anhin Budgetkredite für jede einzelne Leistungsgruppe mit zum Teil nur sehr wenigen Projekten. Gleichzeitig sind diese Leistungsgruppen verpflichtet, ihre Budgetkredite einzuhalten. Die Zentralisierung wird eine Entlastung bringen: Über die Leistungsgruppe 8750 wird das grössere Volumen einen grösseren Spielraum bezüglich Überbuchung ermöglichen (statistischer Ausgleich).
- Transparenz würde bedeuten, dass IMA, HBA und die Direktionen mit derselben Liste arbeiten würden und diese offen liegt.
- Jeder wünscht sich Transparenz aber meist nur gegen unten und nicht gegen oben.

Anhang 5 Übersicht Gestaltungsvorschläge mit Massnahmen und Adressaten

Nr.	Gestaltungsvorschlag	Beschreibung der Massnahme	Adressat
①	Einheitliches Begriffsverständnis schaffen durch Begriffsklärung	Glossar Hochbauinvestitionsplanung proaktiv zusammen mit dem Hochbauamt und den involvierten Direktionen erarbeiten und kontinuierlich pflegen – eventuell als Teil des Glossars WIM.	Stabschef Immobilienamt
②	Wissensstand der Akteure verbessern durch Planungsleitfaden und Schulung	Erfahrungsgruppe aller am Prozess beteiligten Direktionen bilden und systematisch Feedback abholen zu den Erfahrungen mit dem Prozess und Verbesserungsmöglichkeiten; Rückmeldung an die Mitglieder der Erfahrungsgruppe vor Beginn der KEF-Planung des nächsten Jahres	Stab Immobilienamt, Ressort F + C
③	Datenqualität verbessern durch Beseitigen der Datenredundanz	Bestehende redundante Datenspeicherung bereinigen und in Bezug auf die Datenhaltung klare Prozesse und Verantwortlichkeiten definieren; insbesondere unterschiedliche Listen zwischen Immobilienamt (Immopac) und Hochbauamt (Provis) bereinigen und als Baudirektion mit einer Liste nach aussen auftreten; Arbeitsgruppe bilden, welche den Datenabgleich plant und umsetzt zwischen eidgenössischem Gebäudeidentifikator (EGID), Immoreg-Datenbank, Gebäudeversicherungspolice und Anlagebuchhaltung	Stabschef Immobilienamt; Hochbauamt
④	Pseudogenauigkeit richtigstellen durch Konzentration auf das Wesentliche	Informations- und politische Steuerungsbedürfnisse der Regierung in Bezug auf den Hochbauinvestitionsplanungsprozess abholen; beispielsweise durch den Projektdelegierten WIM im Rahmen einer Regierungsratsklausur; Umfang der Liste «Realisierungsreihenfolge» reduzieren: projektscharfe Liste nur für grosse Projekte, kleine Projekte bündeln	Projektdelegierter WIM
⑤	Investitionskosten und -nutzen projizieren in Regierungsratsbeschlüssen	Richtlinien der Staatskanzlei für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat in zweifacher Hinsicht ergänzen: erstens Abbilden der Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) umgelegt auf m ² Raumfläche, um ein Benchmarking zu ermöglichen; zweitens Beschreibung im Sinne einer Projektion von absehbaren künftigen Bewirtschaftungskosten und -nutzen in den kommenden Jahren	Stabschef Immobilienamt; Staatskanzlei
⑥	Modelle der Kreditsprechung innerhalb des IPSAS-Spielraums überprüfen	Mit der Finanzdirektion klären, ob alternative Kreditsprechungsmodelle in Analogie zum Kanton Aargau innerhalb des IPSAS-Spielraums zur Anwendung gelangen könnten.	Immobiliencontroller Immobilienamt; FD
⑦	Investitionsplanung und künftige Immobilienstrategie aufeinander abstimmen	Hochbauinvestitionsplanung in der neuen Immobilienverordnung abstimmen auf die Immobilienstrategie; beides abstimmen mit der langfristigen Finanzplanung der Finanzdirektion	Immobiliencontroller Immobilienamt; Projektdelegierter WIM

Nr.	Gestaltungsvorschlag	Beschreibung der Massnahme	Adressat
④	Verantwortlichkeiten im Hinblick auf künftige Governance klären	Prozessverantwortung zwischen Immobilienamt, Hochbauamt und Finanzdirektion jeweils für das «Mietermodell», das «Delegationsmodell» und das «Baurechtsmodell» klären und zur Wahrnehmung der politischen Verantwortlichkeit einen akzeptierten Eskalationsmechanismus vereinbaren.	Projektdelegierter WIM; Amtsleiter Hochbauamt; Finanzdirektion

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Der finanzpolitische Planungsprozess für Hochbauinvestitionen im Kanton Zürich – ein Beitrag zur «Good Governance» im Public Real Estate Management (PREM)“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Uzwil, den 25. August 2017

Dr. Jan Metzger