

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. April 2022

568. Konzept für die Governance des Innovationsparks Zürich und Governance-Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung Innovationspark Zürich (Genehmigung und Ermächtigung)

I. Ausgangslage

Mit RRB Nr. 900/2020 wurden die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion beauftragt, dem Regierungsrat bis Ende des ersten Quartals 2021 einen Vorschlag für das weitere Vorgehen für die Transformation des Flugplatzareals in Dübendorf vorzulegen. Erwartet wurde ein von allen Stakeholdern (Bund, Kanton, Region, Gemeinden, Innovationspark, Militär- und Zivilaviatik usw.) gemeinsam erarbeitetes und abgestimmtes Zielbild einer künftigen Nutzung des Areals und ein Meilensteinplan für die Umsetzung der Transformation über alle Ebenen hinweg. Grundlage bildeten die Unterlagen aus den verschiedenen Planungsprozessen der vergangenen Jahre. Diese sollten gesichtet, aufgearbeitet, aktualisiert und schliesslich in einem Synthesebericht zusammengefasst werden.

Mit Beschluss Nr. 915/2021 nahm der Regierungsrat vom Synthesebericht Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf vom 8. Juli 2021 Kenntnis und erteilte die Ermächtigung zur Unterzeichnung. Die Volkswirtschaftsdirektion wurde sodann beauftragt, dem Regierungsrat je eine Vorlage zur Finanzierung des Innovationsparks sowie für einen Planungskredit hinsichtlich Erarbeitung eines Umsetzungsprojekts für die zivile Aviatik zur Antragstellung zu unterbreiten. Die Baudirektion wurde beauftragt, die öffentliche Auflage der Teilrevision «Gebietsentwicklung Flugplatzareal Dübendorf» des kantonalen Richtplans durchzuführen und dem Regierungsrat eine Richtplanvorlage zur Antragstellung an den Kantonsrat zu unterbreiten. Als Ziel wurde eine parallele Überweisung der Vorlagen an den Kantonsrat im ersten Quartal 2022 gesetzt. Die drei Vorlagen haben insofern einen inneren Zusammenhang, als sie alle die Transformation des Militärflugplatzes Dübendorf und die Umsetzung des Syntheseberichts betreffen. Die Richtplanvorlage schafft die planungsrechtliche Grundlage und wird durch den Kantonsrat abschliessend beschlossen. Zwischen dem Innovationspark und der angestrebten zivilaviatischen Nutzung bestehen Synergien. Der direkte Zugang zu einem Flugplatz stellt für den Innovationspark ein Alleinstellungsmerkmal dar. Der Innovationspark kann jedoch auch ohne aviatische Nutzung verwirklicht werden.

2. Vorgehen

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 150/2020 vom 12. Februar 2020 das Controllingkonzept für den Innovationspark Zürich (Controllingkonzept IPZ in der Fassung vom 7. Februar 2020) und die Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung Innovationspark Zürich (Leistungsvereinbarung IPZ in der Fassung vom 7. Februar 2020) genehmigt. Unterzeichnet wurde die Leistungsvereinbarung nie.

Im Rahmen der Erstellung des Syntheseberichts wurde das ganze Areal des Militärflugplatzes in Dübendorf einer Gesamtschau unterzogen. Das Ergebnis ist ein räumliches Zielbild 2050, das die angestrebten Nutzungen auf dem Areal verortet. Der Prozess hat aber nicht nur in räumlicher Hinsicht, sondern auch in Bezug auf das Zusammenspiel der verschiedenen Nutzungen neue Erkenntnisse gebracht. Namentlich im Innovationspark wurden die Rollen der Beteiligten – Kanton, Stiftung Innovationspark Zürich und IPZ Property AG, Dübendorf (vormals Arealentwicklungsgesellschaft AEG) – geklärt und geschärft. Damit wurde auch eine Überarbeitung der Governance notwendig.

Die Grundlagen wurden in einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Ruth Metzler-Arnold erarbeitet. Beteiligt waren Vertreter der Taskforce, die im Rahmen der Projektorganisation eingesetzt wurde (vgl. RRB Nr. 900/2020), der Stiftung IPZ, des Kantons und der IPZ Property AG. Die Arbeitsgruppe wurde von Prof. Dr. Kuno Schedler und Cornelia Birchler vom Institute for Systemic Management and Public Governance an der Universität St. Gallen unterstützt.

Gegenstand des vorliegenden Beschlusses bilden ein Konzept für die Governance des Innovationsparks Zürich (Governance-Konzept IPZ, in der Fassung vom 22. März 2022) und eine Governance-Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung Innovationspark Zürich betreffend die Zusammenarbeit im Innovationspark Zürich (Governance-Vereinbarung IPZ, in der Fassung vom 22. März 2022). Diese beiden Dokumente ersetzen die mit RRB Nr. 150/2020 genehmigten Dokumente (Controllingkonzept für den Innovationspark Zürich und Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung Innovationspark Zürich).

3. Governance-Konzept IPZ

Der Innovationspark Zürich wird zum einen von privaten Investorinnen und Investoren finanziert und betrieben, zum anderen ist er ein wichtiger Teil der Innovationspolitik des Bundes und des Kantons Zürich. Er genießt damit grosse Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Die Governance des Innovationsparks Zürich muss den legitimen Erwartungen beider Anspruchsgruppen gerecht werden.

Die Aktivitäten des IPZ sind bereits heute durch eine Vielzahl an Regulierungen, Verträgen und durch planungsrechtliche Bestimmungen vorgegeben. Der Spielraum für die Akteure des IPZ ist entsprechend eng, die wichtigsten Eckwerte sind festgelegt. Das vorliegende Governance-Konzept legt im Wesentlichen fest, wie die Einhaltung der Rahmenbedingungen und Qualitätsvorgaben überwacht und durchgesetzt werden kann und wie der Kanton Zürich seine Interessen im IPZ umsetzen kann.

Die Stiftung IPZ übernimmt zukünftig vor allem die Aufgabe, im Interesse des Kantons Zürich die Umsetzung der Ziele des IPZ (Ansiedlung privater Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen sowie wertschöpfungsintensiver Arbeitsplätze) und die damit verbundenen Qualitätsvorgaben für den IPZ sicherzustellen. Sie ist Aufsichts-, Beratungs- und Strategieorgan und direkte Ansprechpartnerin für den Kanton sowie für die IPZ Property AG. Der Stiftungsrat besteht einschliesslich Präsidium aus höchstens sieben Personen, wovon je ein Mitglied aus dem Umfeld der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich sowie der Universität Zürich stammen. Die Wahl neuer Mitglieder erfolgt durch den Stiftungsrat selbst, muss jedoch vom Regierungsrat genehmigt werden. Das Präsidium bestellt der Stiftungsrat selbstständig aus den Mitgliedern des Stiftungsrates. Der Kanton kann ausserdem einen ständigen Gast an die Sitzungen des Stiftungsrates der Stiftung IPZ entsenden.

Die IPZ Property AG investiert im Rahmen der bestehenden Vorgaben in die Entwicklung der Infrastruktur des IPZ. Sie ist in erster Linie Unterbaurechtsnehmerin und damit als einzige Gesellschaft bauberechtigt. Sie entwickelt, baut und betreibt den Innovationspark – entweder selber oder zusammen mit weiteren, durch sie gegründete und überwachte Gesellschaften. Sie ist für die Einhaltung der Vorgaben für den IPZ sowie den Betrieb und Unterhalt des IPZ verantwortlich, kann aber Dritte (in diesem Konzept die IPZ Operation AG) damit beauftragen. Die Stiftung IPZ hält seit Gründung 100 Aktien an der IPZ Property AG, um auf zentrale Entscheidungen der IPZ Property AG Einfluss nehmen zu können, die von der Generalversammlung einstimmig gefällt werden müssen. Um den Informationsfluss zum Kanton zu vereinfachen, hat der Regierungsrat zudem ein Vorschlagsrecht für einen Sitz im Verwaltungsrat der IPZ Property AG.

Ein zentraler Hebel für die Qualitätssicherung ist die Vergabe von Unterbaurechten: Die IPZ Property AG muss für jede neue Bauetappe beim Kanton das entsprechende Unterbaurecht abrufen. Dieses wird nur erteilt, wenn die Vorgaben eingehalten werden. Er lässt dies vorab durch die Stiftung IPZ prüfen, die eine entsprechende Empfehlung ausspricht.

Bei einer groben Verletzung der Vorgaben zur Ausübung des Baurechts (oder: Verletzung der Nutzungsvorgaben des Baurechtsvertrags) besteht die Option eines vorzeitigen Heimfalls der Baurechte. Das kann aber nur die letzte Lösung sein, wenn die Einhaltung der Verträge nicht auf andere Weise durchgesetzt werden kann.

Mit dem hier vorliegenden Governance-Konzept soll ein langfristiger und eigenwirtschaftlicher Betrieb des IPZ ermöglicht werden. Die privaten Investorinnen und Investoren sowie die Organisationen im Forschungs- und Innovationsbereich sollen transparente und berechenbare Rahmenbedingungen vorfinden, damit sich ein Engagement lohnt. Bund und Kanton wiederum sollen sich darauf verlassen können, dass die formulierten Qualitätsvorgaben sowie die weiteren Auflagen eingehalten und durchgesetzt werden. Das vorliegende Governance-Konzept stellt sicher, dass der Kanton die relevanten Informationen jeweils zeitgerecht erhält.

4. Governance-Vereinbarung IPZ

Gestützt auf das Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz (FIFG; SR 420.1) errichtet und unterstützt der Bund einen schweizerischen Innovationspark. Der Innovationspark dient einem übergeordneten nationalen Interesse, der Wettbewerbsfähigkeit, der Ressourceneffizienz und der nachhaltigen Entwicklung. Er wird zur Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Regionen auf mehrere regionale Standorte verteilt, die untereinander vernetzt sind und mit den Hochschulen zusammenarbeiten.

Auf nationaler Ebene ist die Stiftung Switzerland Innovation für die Errichtung des Innovationsparks verantwortlich (Art. 33 Abs. 2 Bst. b FIFG). Für die einzelnen Standorte sind unterschiedliche Trägerschaften verantwortlich. Der Kanton Zürich hat für die Errichtung und den Betrieb des IPZ am 17. September 2015 zusammen mit der Zürcher Kantonalbank (ZKB) und der ETH Zürich die privatrechtliche Stiftung IPZ gegründet.

Die Stiftung IPZ ist über einen Anschlussvertrag mit dem nationalen Netzwerk verbunden. Gemäss Anschlussvertrag vom 8. Februar 2017 zwischen Switzerland Innovation und der Stiftung IPZ trägt Letztere die integrale Verantwortung für die Entwicklung, die Organisation und den Betrieb des IPZ.

Der Bund stellt Teile des Flugplatzareals in Dübendorf für die Errichtung des IPZ zur Verfügung. Die Grundstücke tritt er dem Kanton Zürich im Baurecht ab. Dieser hat das Recht, Unterbaurechte zu vergeben.

Der IPZ vernetzt Organisationen und Unternehmen und schafft räumliche Nähe als Ort für interdisziplinäre Zusammenarbeit und Innovation. Er ist damit von grosser Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Zürich. Der Kanton ist deshalb bereit, die Stiftung IPZ bei der Errichtung und dem Betrieb des IPZ zu unterstützen und zu begleiten. Diese Ge-

nerationenaufgabe soll durch partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen Kanton und Stiftung erfüllt werden. Der Innovationspark wird schrittweise und abgestimmt auf die jeweiligen Bedürfnisse von Wirtschaft und Forschung entwickelt. Die ausführende Verantwortung dafür liegt bei der IPZ Property AG, die als Gefäss für private Investorinnen und Investoren dient und die Entwicklung der Infrastruktur sowie den Betrieb des IPZ-Areals gestützt auf die strategischen Vorgaben der Stiftung leitet.

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der Stiftung IPZ in fünf Abschnitten. In Ziff. I werden der Gegenstand der Vereinbarung, die gemeinsamen Zielsetzungen, die Governance sowie die Grundsätze der Zusammenarbeit geregelt. Ziff. II regelt die Aufgaben des Kantons (Unterstützung der Stiftung und Abruf von Baurechten bzw. Eigentumsparzellen). Ziff. III beschreibt die Aufgaben der Stiftung (Hauptaufgaben, Aufgaben bei der Vergabe von Unterbaurechten, Gesamtstrategie, Clusterstrategie, Masterplan, Vermarktung und Zusammenarbeit mit Dritten). In Ziff. IV werden die Eckwerte für die Organisation der Stiftung und die Berichterstattung gegenüber dem Kanton geregelt (Organisation, Qualitätssicherung, Finanzierung, Zusammenarbeit mit der IPZ Property AG, Beteiligung an der IPZ Property AG, Risk-Management, Rechtskonformität und Corporate Social Responsibility, Berichterstattung). Die Schlussbestimmungen in Ziff. V regeln die allgemeinen Formalitäten.

5. Würdigung und Auftrag

Der Innovationspark wird über eine lange Zeitdauer hinweg aufgebaut und weiterentwickelt. Mit dem Verpflichtungskredit für den Innovationspark Zürich (Vorlage 5819) wird die finanzielle Grundlage für die darin vorgesehene Unterstützung des Innovationsparks geschaffen.

Die Erstellung des Innovationsparks ist keine staatliche Aufgabe, ein funktionierender Innovationspark ist jedoch von grossem öffentlichem Interesse. Er schafft Arbeitsplätze und ist wichtiger Impulsgeber für die Wirtschaftsentwicklung. Der Innovationspark soll sich agil am Markt bewegen und rasch auf Entwicklungen eingehen können. Zudem sollen sich Private am Innovationspark beteiligen können. Aufbau und Betrieb des Innovationsparks sollen nicht durch den Kanton, sondern durch die Stiftung IPZ und die von dieser beauftragten Dritten erfolgen. Damit die sich bietenden Chancen für den Standort Zürich genutzt werden können und der Innovationspark seine Wirkung entfalten kann, braucht es:

- die politische Unterstützung in der Aufstartphase durch den Kanton,
- den Rückhalt in den Standortgemeinden,
- eine Vorfinanzierung der Feinerschliessung durch den Kanton (Innovation-Mall und Stichstrassen) und die Bereitstellung der Groberschliessung durch den Kanton (Parkway und Parkanlagen),

- eine finanziell stabile Trägerschaft, die unabhängig agieren kann,
- ein innovationsförderndes Umfeld im Innovationspark sowie einen starken Partner für dessen Errichtung und Betrieb,
- genügend und solvente Investorinnen und Investoren sowie
- investorentaugliche Rahmenbedingungen seitens des Bundes.

Aufgrund der Vorarbeiten wird davon ausgegangen, dass der Innovationspark erfolgreich sein wird und mittel- bis langfristig eigenwirtschaftlich betrieben werden kann. Dennoch können aufgrund der Natur des Projekts und der langen Dauer der Umsetzung gewisse Risiken nicht ausgeschlossen werden. Diese werden jedoch durch verschiedene Massnahmen begrenzt. Der wichtigste Hebel besteht darin, dass der Innovationspark nicht auf Vorrat, sondern entsprechend dem konkreten Bedarf entwickelt wird. So kann rechtzeitig und im Voraus auf Veränderungen im Umfeld reagiert werden. Besteht kein Bedarf, wird nicht gebaut. Auch die Governance spielt eine wichtige Rolle, weil sie für eine klare Aufgabenteilung, geregelte Einsichtsrechte und strukturierte Rechenschaftspflichten sorgt. Sämtliche Bauten und Anlagen sind sodann werthaltig und können auch für andere Zwecke verwendet werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Entwicklung ins Stocken gerät, ist in der Aufstartphase am grössten. In dieser Phase sind die Investitionen aber auch überschaubar. Mit zunehmender Dauer nimmt das Risiko, dass der Innovationspark scheitert, stark ab. Dannzumal werden die bereits getätigten Investitionen hoch sein, bilden aber auch einen bleibenden Gegenwert. Zusammengefasst ist das Ausfallrisiko zu Beginn höher, die Schadenssumme aber vergleichbar klein, später ist das Risiko kleiner, die Schadenssumme aber höher.

Mit der im Governance-Konzept IPZ vorgesehenen Struktur und der im Verpflichtungskredit für den Innovationspark Zürich vorgesehenen finanziellen Unterstützung des Kantons (Vorlage 5819) werden die Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Aufbau und Betrieb des IPZ geschaffen. Das Governance-Konzept sowie die Governance-Vereinbarung (je in der Fassung vom 22. März 2022) stellen in Kombination sicher, dass der Kanton seine Rolle und seine Interessen im Innovationspark auf Dauer wahrnehmen kann. Das Konzept und die Vereinbarung sind aufeinander abgestimmt und bilden eine gute Grundlage für die langjährige Aufsicht über die Entwicklung des Innovationsparks. Mit der im Konzept vorgesehenen Aufgabenteilung, den verschiedenen Einsichtsrechten und der umfassenden Berichterstattung trägt es auch zur Risikominimierung bei. Das Konzept und die Vereinbarung können daher genehmigt werden. Die Volkswirtschaftsdirektion ist zur Unterzeichnung der Vereinbarung zu ermächtigen und mit der Umsetzung der Governance zu beauftragen.

Im Governance-Konzept IPZ nicht erfasst ist die Kreditkontrolle bezüglich der im Verpflichtungskredit vorgesehen finanziellen Leistungen des Kantons. Diese Kontrolle erfolgt nach Massgabe der allgemeinen finanzrechtlichen Vorgaben durch die jeweils zuständige Direktion.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Konzept für die Governance des Innovationsparks Zürich (Governance-Konzept IPZ, in der Fassung vom 22. März 2022) und die Governance-Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung Innovationspark Zürich betreffend Zusammenarbeit im Innovationspark Zürich (Governance-Vereinbarung IPZ, in der Fassung vom 22. März 2022) werden genehmigt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektorin wird ermächtigt, das Konzept und die Vereinbarung für den Kanton Zürich zu unterzeichnen.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, das Governance-Konzept zusammen mit der Stiftung IPZ umzusetzen.

IV. Es wird davon Vormerk genommen, dass das Governance-Konzept IPZ gemäss Dispositiv I und die Governance-Vereinbarung IPZ gemäss Dispositiv II das Controllingkonzept für den Innovationspark Zürich und die Leistungsvereinbarung mit der Stiftung Innovationspark, die mit Beschluss Nr. 150/2020 vom 12. Februar 2020 genehmigt wurden, ersetzen.

V. Mitteilung an die Stiftung Innovationspark Zürich, Wangenstrasse 68, 8600 Dübendorf, die IPZ Property AG, Wangenstrasse 68, 8600 Dübendorf, die Spezialkommission Innovationspark des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli