



Investitionspolitik Hochbauten

„Zürich baut - gut und günstig!“

24. August 2005



Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage	3
3. Auftrag	4
4. Ziele	5
5. Voraussetzungen	6
5.1 Städtebauliche und architektonische Qualität	6
5.2 Betriebliche Optimierungen	7
6. Investitionsplanung und Nettoplafond	8
6.1 Investitionsplanung als wesentliches Steuerungselement	8
6.2 Nettoplafond: Substanzerhalt und Ersatzneubauten	9
7. Massnahmen	10
7.1 Strategien	10
7.2 Rollen und Prozesse	11
7.3 Mitteleinsatz und Finanzierungsformen	12
7.4 Portfoliomanagement	13
8. Instrumente	14
8.1 Finanzierungsinstrumente	14
8.1.1 Sonderfinanzierung	14
8.1.2 Kostenbeiträge Dritter	15
8.1.3 Zentrale Finanzbeschaffung	16
8.2 Standards	17
8.3 Wirtschaftlichkeit	18
8.3.1 Kosten-Nutzen-Rechnung	18
8.3.2 Kennzahlen	19
8.3.3 Controlling und Reporting	20
9. Glossar	21



1. Zusammenfassung

Ständig wachsende Ansprüche und Aufgaben sowie gesellschaftliche Entwicklungen und Reformen führten in den vergangenen Jahrzehnten zu einem beträchtlichen baulichen Wachstum im städtischen Infrastrukturbereich. Die Aufwendungen für die Folgekosten dieser Investitionen engen den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Stadt bereits heute in hohem Mass ein.

Der Stadtrat hat diese Problematik erkannt und deshalb ein departementsübergreifendes Projekt initiiert, um Strategien zu entwickeln, die aus diesem Dilemma herausführen. Als Teilprojekt hat sich ein Team mit der „Investitionspolitik Hochbauten/Strategien“ auseinandergesetzt. Es zeigt mit dem vorliegenden Arbeitspapier Wege auf, die es ermöglichen, trotz plafonierter Ausgaben auch in Zukunft die städtischen Verwaltungsliegenschaften zu unterhalten und zu erneuern und gleichzeitig den Stadtraum mittels hochstehender Architektur zu gestalten.

Mit der nun vorgeschlagenen Investitionspolitik wird die bisher kurzfristig ausgerichtete Betrachtungsweise in eine langfristige Bau- und Finanzplanung übergeleitet. Basis dafür sollen klar strukturierte Strategien bilden, welche stadtweit in einer Gesamtschau zu konsolidieren sind. Ziel der Investitionspolitik ist eine gezielte Steuerung der Investitionsausgaben, abgestimmt auf die Politikziele und den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt. Eine effiziente Umsetzung soll das Resultat garantieren: Mit dem vorhandenen Geld und bei gleicher Qualität 20 Prozent mehr bauen und sanieren.

Der vorgeschlagene Massnahmenkatalog reicht von strategischen über organisatorische Vorkehren bis hin zu finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten, die auf eine längerfristige Investitionsplanung und -politik abzielen. Schwerpunkte sind ein prioritätengerechter nachhaltiger Mitteleinsatz bei möglichst tiefen Folgekosten (Betriebs- und Finanzierungskosten).

Die im vorliegenden Arbeitspapier behandelte Investitionspolitik Hochbauten bezieht sich auf den Liegenschaftenbestand im Verwaltungsvermögen (Eigentümerversorger Immobilien-Bewirtschaftung). Die Investitionsentscheide für Gemeindebetriebe und für das Finanzvermögen folgen teilweise anderen Kriterien. Eine Adaption der gewonnenen Erkenntnisse auf die Immobilien im Finanzvermögen ist in einem nächsten Schritt zu prüfen.

2. Ausgangslage

In den letzten 50 Jahren hat sich die Fläche der durch die Stadtverwaltung von Zürich genutzten Gebäude (Gebäude im Verwaltungsvermögen) mehr als verdoppelt. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich leicht verringert. Auslöser des baulichen Wachstums waren tief greifende Veränderungen besonders im Schul- und im Gesundheitsbereich, aber auch die Tatsache, dass es generell einfacher ist, Engpässen im Infrastrukturbereich mit baulichen statt organisatorischen Massnahmen zu begegnen. Die Entwicklung im Infrastrukturbereich der öffentlichen Hand zeigt, dass die stetig steigenden Investitionsfolgekosten den Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Stadt Zürich laufend verringern, ohne dass ein weiterer Zusatznutzen für die Öffentlichkeit entsteht. Bis heute investiert die öffentliche Hand mehr in Neu- und Erweiterungsbauten als in die dringend notwendigen Erneuerungen der vorhandenen Gebäudesubstanz.

Der Stadtrat hat aufgrund dieser Entwicklung eine Kurskorrektur vorgenommen, die in etwa zehn Jahren Früchte tragen wird. Die neue Ära bedingt einen Paradigmenwechsel weg vom Bauen und Verwalten hin zum Bewirtschaften und Gestalten. Das heisst, die vorhandenen Infrastrukturen durch innovative Bewirtschaftungs- und Betriebskonzepte so zu nutzen, dass keine oder nur geringe bauliche Massnahmen nötig sind. Dieser Wandel unterstützt unmittelbar das den Legislaturzielen übergeordnete Ziel „Nachhaltigkeit“.



3. Auftrag

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 1497 vom 1. Oktober 2003 wurde die Vorsteherin des Hochbaudepartments beauftragt, zusammen mit den Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Schul- und Sportdepartements das Projekt „Zürich baut - gut und günstig!“ zu initiieren.

Ziel des Projektes war es, die Aufwendungen sowohl in finanzieller Hinsicht wie auch bezüglich der Personalressourcen so zu optimieren, dass in Zukunft mit dem gleichen Finanz- und dem gleichen Personalaufwand wie heute 20 Prozent mehr Sanierungen und Bauten realisiert werden können, ohne die hohen Anforderungen an die Gestaltung bzw. an die Nachhaltigkeit zu verringern.

Um das Projektziel zu erreichen, hat der Stadtrat neben anderen Teilprojekten das Teilprojekt „Investitionspolitik Hochbauten/Strategien“ lanciert.

Das Teilprojektteam „Investitionspolitik Hochbauten/Strategien“ erarbeitete zuhanden des Stadtrats das vorliegende Arbeitspapier, das sich „Investitionspolitik Hochbauten“ nennt. In diesem Papier sind Leitsätze und Themen formuliert, welche die Investitionspolitik der Stadt Zürich künftig prägen sollen.

Die im Papier „Investitionspolitik Hochbauten“ formulierten Leitsätze und Themen sind als Empfehlungen seitens des Projektteams zuhanden des Stadtrats zu verstehen. Sie sollen aufzeigen, innerhalb welcher Leitplanken und mit welchen Instrumenten die Investitionspolitik künftig umgesetzt werden kann.

4. Ziele

Übergeordnetes Ziel ist es, das bauliche Wachstum bzw. die Investitionskosten im Hochbaubereich in den Griff zu bekommen und gleichzeitig wichtige städtebauliche Entwicklungsvorhaben nicht zu gefährden.

Die Investitionspolitik Hochbauten soll als Führungsinstrument in den nächsten Jahren diesen Weg weisen. Darin enthalten sind pragmatisch erarbeitete Leitplanken für das Handeln aller Baubeteiligten, mal konkreter mal visionärer.

Mit der Investitionspolitik Hochbauten werden Rahmenbedingungen für die Realisierung von Hochbauten festgelegt. Dabei sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Sicherstellung einer hoch stehenden städtebaulichen und architektonischen Qualität
- Verankerung von betrieblichen Optimierungen in der Unternehmenskultur
- Festlegung eines Nettoplafonds für die Investitionsplanung der nächsten Jahre
- Als Richtwert für die nächsten 15 Jahre sind von den verfügbaren Mitteln ca. 60 Prozent in den Substanzunterhalt und ca. 40 Prozent in wertvermehrende Massnahmen und Nutzerausbauten zu investieren
- Schaffung einer strategischen Reserve von 10 Prozent des Nettoplafonds zwecks Erhöhung des Handlungsspielraums für dringende Projekte bzw. Projekte im Rahmen von Legislaturzielen
- Bestimmung von Massnahmen und Instrumenten für die finanzpolitische Steuerung der Investitionstätigkeit der Stadt
- Verbesserung der Qualität für Kreditanträge

Die Investitionspolitik Hochbauten soll dazu beitragen, alle Baubeteiligten in eine gemeinsame Identität einzubinden und so eine vernetzte optimale Leistungserbringung zu fördern.



5. Voraussetzungen

Erfolgsversprechend ist, wenn alle Beteiligten gemeinsam Verantwortung übernehmen, um mit hohem Kostenbewusstsein hohe städtebauliche und architektonische Qualität zu erreichen, und mit Ehrgeiz kreative Synergien schaffen.

5.1 Städtebauliche und architektonische Qualität Ethik beim Bauen

Stadtrat

Die Stadt ist sich der kulturellen Verantwortung bewusst, welche mit jeder baulichen Intervention resp. Investition einhergeht. Planen und Bauen auch als kultureller Akt ist als stetige Führungsaufgabe zu betrachten und muss in der Unternehmenskultur aller mit Planen und Bauen befassten Dienstabteilungen verankert werden.

Der kulturelle und ethische Aspekt resp. dessen „Wert“ im Zusammenhang mit planerischem und baulichem Schaffen lässt sich nicht allein in festen Grössen (m³, Franken) beziffern, sondern ist auch ideeller Natur.

Die Stadt Zürich hat verschiedene Stadtteile mit unterschiedlichen Gesichtern und Identitäten. Städtebauliche Grundregeln, Baustrukturen, Bautypologien oder die bauliche Dichte sind wichtige Merkmale der unterschiedlichen Identitäten. Öffentliche Bauten und öffentliche Räume sind dabei wichtige Merkzeichen im Stadtgefüge. Jeder Bau ist Bestandteil des Stadtgefüges und beeinflusst somit die Gesamtqualität und die Wertschöpfung.

Als Basis und wichtigste Kriterien für die Optimierung von Kosten, Nutzen und städtebaulich-architektonischer Qualität gelten nach wie vor die Regeln der Baukunst nach Vitruv. Die Resultate von Planungen und die Bauten sollen demnach zugleich dauerhaft solide (firmitas), zweckmässig (utilitas) und dabei schön und von angenehmer Erscheinung (venustas) sein.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Festlegung und Gewichtung der Kriterien ist ein Prozess, der in der Phase der Auftragsdefinition vorgenommen werden muss. Das Sparpotenzial liegt in der richtigen und sorgfältigen Anwendung der Kriterien.

Die Gewichtung der Kriterien und die Resultate der Abwägungen sowie allfällige Differenzen zwischen den Beteiligten müssen dem Stadtrat bei der Auftragserteilung bekannt sein, damit er die richtigen Entscheidungen treffen kann.

Auch bei Eingriffen in bestehende Substanz steht die ganzheitliche Entwicklung im Vordergrund. Herkunft und Zeitgeist sowie die Zukunftsperspektive der Baute müssen geklärt sein. Entscheide über Eingriffe erfolgen in Abwägung der Nutzungsanforderungen, der städtebaulich-architektonischen, denkmalpflegerischen und ökologischen Anliegen sowie der Angemessenheit der Kosten. Die Stadt evaluiert ihre eigene aber auch die private Hochbautätigkeit in regelmässigen Abständen bezüglich architektonischer und städtebaulicher Qualität.

Betriebliche Optimierung kommt vor der Initiierung eines Investitionsvorhabens.

5.2 Betriebliche Optimierungen

Stadtrat

In den Investitionsanträgen bzw. formellen Bestellungen ist nachzuweisen, dass betriebliche Optimierungen vor der Initiierung eines Investitionsprojekts umfassend geprüft worden sind. In der Kosten-Nutzen-Rechnung ist die betriebliche Optimierung immer eine der darzustellenden Varianten.

Departemente und Dienstabteilungen

Es gelten folgende Grundsätze der betrieblichen Optimierung:

- Mittels betrieblicher Optimierungen hinsichtlich Arbeitsprozessen, Standorten, Flächenbedarf und Organisationsvarianten sind neue Investitionen möglichst zu vermeiden. Bevor neue Investitionsprojekte in Angriff genommen werden und die Planung/Projektierung ausgelöst wird, ist der Nachweis zu erbringen, dass eine betriebliche Optimierung eingehend geprüft worden ist, das gestellte Ziel damit jedoch nicht erreicht werden kann
- Die Departemente und Dienstabteilungen sind in der Konzeption der baulichen Umsetzung von Optimierungsmassnahmen weitgehend frei. Kreative und unkonventionelle Lösungsansätze sind im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften erwünscht. Abweichungen von städtischen Standards erfolgen einvernehmlich mit der Standardsetzenden Dienstabteilung oder Fachstelle
- Betriebliche Optimierung ist eine dauernde Führungsaufgabe mit dem Ziel, neue oder andere Bedürfnisse mit den gleichen Ressourcen zu erfüllen. In diesem Sinne sind bei neuen Raum- bzw. Flächenansprüchen vorgängig betriebliche Optimierungsmassnahmen zu prüfen bzw. prioritär mit diesen zu lösen. Dabei besteht kein Anspruch auf die maximale Erfüllung der städtischen Raum-Standards
- Der Nachweis über die Überprüfung der betrieblichen Optimierung wird in der Kosten-Nutzen-Rechnung als Variante „Status quo betrieblich optimiert“ festgehalten



6. Investitionsplanung und Nettoplafond

Mit der Investitionsplanung wird die Investitionstätigkeit der Stadt über einen längeren Zeithorizont gesteuert und die Planungssicherheit gewährleistet.

6.1 Investitionsplanung als wesentliches Steuerungselement

Die rollende Investitionsplanung mit einem Horizont von 15 Jahren ist verbindlich und bildet die Grundlage für die detaillierte Jahresplanung. Der Voranschlag bzw. die Jahresplanung ist lediglich die erste Jahrestranche der Investitionsplanung. Die Investitionsplanung dient folglich als Bindeglied zwischen dem mehrjährigen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und dem Voranschlag der Laufenden Rechnung.

Für Investitionen in die Immobilien im Verwaltungsvermögen wird ein verbindlicher Nettoplatfond festgelegt. Die Mittelzuteilung auf die Departemente stützt sich auf deren Strategien.

6.2 Nettoplatfond: Substanzerhalt und Ersatzneubauten haben Priorität vor Nutzerausbauten, Neu- und Erweiterungsbauten

Nettoplatfond

Der Nettoplatfond für die Investitionsplanung der nächsten fünf Jahre wird jährlich neu festgelegt. Zudem wird die Verteilung der Mittel zwischen Projekten, welche in erster Linie der Substanzerhaltung dienen und Projekten, welche grundsätzlich wertvermehrenden Charakter haben (Standarderhöhungen, Neu- und Erweiterungsbauten) bestätigt. Eine Kategorie für sich bilden Nutzerausbauten, welche nicht dem Substanzerhalt dienen und in der Regel auch nicht wertvermehrend sind, da sie bei einem Nutzerwechsel rückgebaut werden müssen. Im Interesse einer nachhaltigen Investitionspolitik werden mindestens 60 Prozent der verfügbaren Mittel in den Substanzerhalt investiert.

Strategische Reserve und Verteilung der Mittel auf die Departemente

Im Rahmen des Nettoplatfonds wird jährlich eine strategische Reserve festgelegt, welche den notwendigen Handlungsspielraum für dringende neue Projekte im Rahmen der Legislaturziele und für die Kompensation von Planabweichungen gibt, ohne dass bereits laufende Projekte gestoppt oder verschoben werden müssen. Der Stadtrat teilt den Departementen, gestützt auf deren Strategien, die Mittel zu und sichert damit das Erreichen der Legislaturziele.



7. Massnahmen

Die Strategien bilden die Basis, nach der alle Hochbauinvestitionen auszurichten sind.

7.1 Strategien

Stadtrat

Die von den Departementen entwickelten Strategien weisen den Charakter einer Unternehmensstrategie auf.

Mit Hilfe der Strategien können wichtige Steuerungsfunktionen wahrgenommen werden. Es wird keine Investitionsentscheidung gefällt, welche sich nicht darauf abstützt. Die Bestellungen haben konkret Bezug auf eine Strategie zu nehmen.

Die durch die Immobilien-Bewirtschaftung zusammengefassten Strategien werden einmal jährlich aufeinander abgestimmt.

Der Strategieabgleich ist eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung folgender finanzpolitischer Aufgaben:

- Festlegung des Nettoplafonds und einer strategischen Reserve innerhalb des Verwaltungsvermögens für die Investitionsplanung der nächsten Jahre
- Aufteilung der finanziellen Mittel auf Projekte mit werterhaltendem und auf solche mit wertvermehrendem Charakter
- Zuteilung der finanziellen Mittel auf die Departemente (Entwicklung der Hauptaufgaben gemäss Integriertem Aufgaben- und Finanzplan, strategisch relevante Projekte, Legislatorschwerpunkte usw.)
- Steuerung der Gebietsentwicklungsvorhaben

Departemente und Dienstabteilungen

Die von den Departementen entwickelten Strategien enthalten Aussagen zu den aktuellen Rahmenbedingungen, die zur Erfüllung der Kernaufgaben relevant sind. Im Weiteren nehmen die Strategien Bezug auf künftige Einflussfaktoren sowie auf die strategischen Ziele, an denen sich das Departement orientiert. Davon leitet das Departement den Ressourcenbedarf ab (Personal, Finanzen, Raum).

Als Minimalvariante muss mindestens der Raumbedarf aus den strategischen Zielen des Departements abgeleitet werden. Dies ist Voraussetzung für sämtliche Raumanträge resp. Bestellungen.

Es liegt in der Verantwortung der Departemente zu entscheiden, ob eine eigentliche Departementsstrategie zu erstellen ist oder ob die Strategien in Geschäftsfeld-, Bereichs-, Regions- oder einzelne Dienstabteilungsstrategien zu unterteilen sind. Wichtig ist, dass die wesentlichen raumrelevanten Aspekte zusammengefasst werden.

Der Lebenszyklus einer Hochbaute wird in einem zu durchlaufenden Prozess abgebildet. Während dieses Prozesses sind in jeder Phase die Verantwortlichen und Beteiligten sowie ihre Aufgaben und Rollen klar definiert.

7.2 Rollen und Prozesse

Stadtrat

Hochbauprojekte werden mit einem schlanken Prozess „aus einem Guss“ realisiert. Alle Verantwortlichen und Beteiligten handeln funktionsübergreifend und ergebnisorientiert, ohne die funktionalen Organisationen auszuschliessen. Die Projektentwicklung, Projektierung und Projektrealisierung muss als ganzheitlicher Investitionsprozess verstanden werden, in dem die Interessen der Beteiligten in jeder Phase berücksichtigt werden. Im Verfahrenshandbuch sind die Phasen innerhalb des Prozesses detailliert beschrieben (inkl. Verantwortliche und Beteiligte, Aufgaben und Rollen).

Departemente und Dienstabteilungen

Um die vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben innerhalb der einzelnen Phasen des Prozesses zu erfüllen und potenzielle Synergien zu nutzen, werden sämtliche Steuerungsfunktionen von der formellen Bestellung an dem Projektmanagement übertragen. Die Verantwortung für das Projektmanagement (gemäss SIA) ist zweigeteilt. Bis zur Phase Projektierung werden die Projektentwicklung und das Projektmanagement von der Immobilien-Bewirtschaftung wahrgenommen, ab der Phase Projektierung vom Amt für Hochbauten und ab der Phase Bewirtschaftung wiederum von der Immobilien-Bewirtschaftung.

Das Projektmanagement

- steuert und koordiniert sämtliche Aufgaben phasenübergreifend
- sorgt dafür, dass die Phasenübergänge innerhalb des Prozesses funktionieren
- setzt Teams ein, leitet diese, koordiniert übergreifende Aufgaben mit anderen Teams
- wendet sich bei Eskalationen direkt an die beteiligten Departementsvorstehenden


Die Aufgaben und Kompetenzen des Projektmanagements sind im Projektauftrag und im Projekthandbuch definiert.

Die Projektleitung

- ist für die Aufgaben innerhalb der einzelnen Phasen des Prozesses verantwortlich
- deckt das nötige Fachwissen ab

Die Aufgaben und Kompetenzen der Projektleitung sind im Projektauftrag definiert. Die Departemente und Dienstabteilungen stellen sicher, dass sowohl das Wissen des Projektmanagements als auch das Wissen der Projektleitungen dauerhaft in ihren internen Prozessen verankert sind.





Die Finanzierung der Investitionen wird mit längerfristig ausgerichteten Finanzierungsinstrumenten sichergestellt. Der Mitteleinsatz erfolgt prioritätengerecht, nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten.

7.3 Mitteleinsatz und Finanzierungsformen

Grundsätze

- Die Investitionspolitik und ihre Zielsetzungen sind primär auf die Bewirtschaftung des Verwaltungsvermögens ausgerichtet. Investitionsentscheide für die Bauten der Gemeindebetriebe und jene im Finanzvermögen folgen anderen Kriterien (eigenwirtschaftliche Finanzierung)
- Basis der Immobilienfinanzierung bildet die auf einen Zeithorizont von 15 Jahren ausgerichtete Investitionsplanung. Sie zeigt sämtliche für die langfristige Versorgung mit Raum und Flächen notwendigen Investitionen pro Portfolio und Objekt auf
- Die einsetzbaren Mittel richten sich nach der finanziellen Tragbarkeit für den städtischen Haushalt. Messgrößen dafür sind: Saldo Laufende Rechnung, Selbstfinanzierung (Selbstfinanzierungsgrad von 60 – 70 Prozent), Eigenkapital und Steuerfuss
- Der Mittelbedarf wird im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan und in der Investitionsplanung festgelegt
- Die Mittelzuteilung erfolgt nach den vom Stadtrat im Investitionsplan festgelegten Prioritäten
- Die Mittel sind sparsam, wirtschaftlich und nachhaltig einzusetzen. Sie müssen während der Lebensdauer, die dem Investitionszweck entspricht, und gemäss den haushaltrechtlichen Vorschriften abgeschrieben werden können
- Immobilien sind so zu planen, zu realisieren und zu betreiben, dass ihre Betriebs- und Unterhaltskosten möglichst tief gehalten werden können
- Mit einem konsequenten, finanzmarktorientierten Finanzierungsmanagement und geeigneten Finanzierungsinstrumenten werden die Marktposition und das gute Rating der Stadt Zürich genutzt. Die Finanzierungskosten sind so tief wie möglich zu halten

Das Immobilienportfolio ist laufend zu optimieren und der Bestand im Verwaltungsvermögen ist jährlich dem Stadtrat offen zu legen (Monitoring). Im Einzelfall ist objektspezifisch aufgrund der Bedürfnisse zu klären, ob Miete, Kauf/Verkauf, Baurecht oder eine andere Finanzierungsform zweckmässig sind. Die bisherige jährliche Betrachtungsweise wird mit einer langfristigen Finanzierungsperspektive (Mehrjahresplanung) ergänzt. Die finanzrechtlichen Spielräume sind soweit möglich auszureizen. Wirtschaftliche Ansätze und Modelle sind miteinzubeziehen.

7.4 Portfoliomanagement

Stadtrat

Im Sinne einer rollenden Planung sind die Portfolios in einem iterativen Prozess mit den vorhandenen Strategien (Geschäftsfeld- und/oder Departementsstrategien) abzugleichen bzw. zu harmonisieren und periodisch zu überprüfen sowie den politischen Vorgaben und allfällig veränderten Verhältnissen anzupassen. Diese „Auslegeordnung« wird mit dem Monitoring dem Stadtrat einmal jährlich zur Beurteilung vorgelegt.

Departemente und Dienstabteilungen

- Aussagen zum aktuellen und künftigen Raumbedarf sowie zu entsprechenden Standortbeurteilungen sind in Strategien nachzuweisen (jeweils im vierten Quartal des Jahres)
- Die Immobilien-Bewirtschaftung harmonisiert Ende Jahr die Strategien bezüglich Raum und Standortanforderungen und legt diese gesamtstädtische Übersicht mit dem Monitoring des Verwaltungsvermögens dem Stadtrat im ersten Quartal des Folgejahres vor
- Für jedes Objekt ist im Rahmen der Investitionsplanung zu prüfen, auf welche Art es langfristig gehalten und bewirtschaftet werden soll (Objekt-Rating). Objekte mit über 10-jährigem Bedarfshorizont und hoher Wichtigkeit für die Stadtverwaltung bleiben im Eigentum der Stadt. Bei unter 10-jährigem Bedarfshorizont und gleichzeitig geringerer Wichtigkeit ist ein Verkauf oder die Abgabe im Baurecht zu prüfen. Kurzfristige Bedürfnisse sind über Mieten in geeigneten Fremdräumen oder über Provisorien abzudecken. Bei Gesamtsanierungen von Altbauten ist immer auch deren Wirtschaftlichkeit und alternativ die Variante Rückbau (Abbruch) und Ersatzneubau zu prüfen
- Alternative Finanzierungsformen können als Variante zu Miete oder Kauf im Einzelfall geprüft werden. Dies steht jedoch für städtische Bedürfnisse weniger im Vordergrund
- Der Stadtrat beurteilt einmal im Jahr (2. Quartal) die vom Portfoliomanagement erstellte Immobilienübersicht (Monitoring) und die Mehrjahresplanung und entscheidet, mit welchen Jahrestanchen künftig zu rechnen ist



8. Instrumente

Als Finanzierungsinstrument für grosse Investitionsvorhaben von eigenwirtschaftlich arbeitenden Dienstabteilungen (Gemeindebetriebe, Betriebsrechnungsstellen) wird die „Sonderfinanzierung“ geprüft und eingesetzt.

8.1 Finanzierungsinstrumente

8.1.1 Sonderfinanzierung

Grundsätze

- Die „Sonderfinanzierung“ kann als neues Finanzierungsinstrument für grosse, klar abgegrenzte Investitionsvorhaben eingesetzt werden. Sie unterliegt klar definierten Modalitäten
- Sonderfinanzierungen sind primär für eigenwirtschaftlich operierende Dienstabteilungen (Gemeindebetriebe, Betriebsrechnungsstellen) vorgesehen
- Für das betreffende Vorhaben wird durch die Finanzverwaltung – unter Ausnützung der guten Marktposition der Stadt, vor allem in Tiefzinsphasen – gezielt Kapital aufgenommen und der betreffenden Abteilung auf Basis der All-in-Kosten für die Finanzierung (Fremdfinanzierung) zur Verfügung gestellt. Durch den während der Laufzeit fixen Kostensatz werden die Jahreskosten langfristig besser planbar

Stadtrat

Der Stadtrat entscheidet über die Modalitäten und den Einsatz von Sonderfinanzierungen.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Departemente und Dienstabteilungen prüfen, für welche Vorhaben die Sonderfinanzierung geeignet ist, und klären die Finanzierbarkeit mit der Finanzverwaltung ab. Der Finanzverwaltung obliegt die Kapitalaufnahme, abgestimmt auf die allgemeine Mittelbeschaffung.

Kostenbeiträge Dritter sind frühzeitig abzuklären und einzufordern.

8.1.2 Kostenbeiträge Dritter

Grundsätze

- Bereits bei der Planung und Projektierung von Vorhaben ist abzuklären, ob Kostenbeiträge Dritter (Bund, Kanton, andere, Private), d.h. Investitionsbeiträge oder Subventionen erhältlich sind
- Solche Drittmittel sind frühzeitig zu beantragen und einzufordern. Damit kann allenfalls eine Verzögerung bei der Beanspruchung von Eigenmitteln erreicht werden

Stadtrat

Der Stadtrat wird bei Ausgabenbeschlüssen über Kostenbeiträge Dritter informiert. Er setzt sich falls notwendig auf politischer Ebene für die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Kostenbeiträge Dritter sowie deren Ausrichtung ein.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Departemente und Dienstabteilungen stellen bei den zuständigen Stellen rechtzeitig Antrag auf die Ausrichtung von Kostenbeiträgen und fordern diese ein. Sie informieren den Stadtrat im Rahmen von Anträgen für Ausgabenbeschlüsse über die zu erwartenden Kostenbeiträge Dritter.



Finanzgeschäfte und Mittelbeschaffung werden durch die Finanzverwaltung für die gesamte Stadtverwaltung abgewickelt.

8.1.3 Zentrale Finanzbeschaffung

Grundsatz

Alle Finanzgeschäfte und die dafür notwendige zentrale Mittelbeschaffung (Cash-Management) sind durch die Finanzverwaltung abzuwickeln, bei speziellen Geschäften im Einvernehmen mit den betroffenen Dienstabteilungen. Sie nutzt das gute Schuldner-Rating, die Marktposition und die bestehenden Kundenbeziehungen am Kapitalmarkt optimal, mit dem Ziel, die bestmöglichen Konditionen zu erzielen. Sie orientiert den Stadtrat periodisch mit einem Zahlenmonitoring über die Finanzmarktentwicklung und die Kapitalmarktschulden der Stadt.

Stadtrat

Der Stadtrat wird durch den Finanzvorstand bzw. die Finanzverwaltung anhand des Zahlenmonitorings periodisch über die Kapitalmarktentwicklung und die Mittelaufnahme für den städtischen Haushalt informiert.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Departemente und Dienstabteilungen klären frühzeitig ihren Mittelbedarf und stellen im Rahmen von Budget und Finanzplanung die notwendige Abdeckung durch die Finanzverwaltung sicher.

Immobilien-Standards zeigen den externen Planenden kostenoptimierte, repetitive, bewährte und nachhaltige Lösungen auf und entlasten die internen Fachstellen.

8.2 Standards

Stadtrat

Die Erarbeitung von Standards dient der Vereinfachung von wiederkehrenden Aufgaben und Abläufen. Die Standards werden zwischen den beteiligten Dienstabteilungen vereinbart, wobei das Amt für Hochbauten bei Baustandards und die Immobilien-Bewirtschaftung bei Raumstandards, Betriebsstandards für Infrastruktur sowie Ausstattungsstandards federführend ist.

Bei der Anwendung der Standards gelten die folgenden Grundsätze:

- Wo bei den Standards oder im Vollzug von gesetzlichen Vorschriften ein Ermessensspielraum besteht, ist dieser zugunsten kostensparender Lösungen zu nutzen
- Bei Instandstellungen besteht kein Anspruch auf Neubaustandards
- Die Standards werden regelmässig überprüft und aktualisiert
- Den Stellenwert eines Standards erhält nur ein vom Stadtrat genehmigtes und veröffentlichtes Dokument. Ausgenommen sind übergeordnete Standards (internationale, nationale, kantonale)

Departemente und Dienstabteilungen

Über die in den verschiedenen Departementen und Dienstabteilungen vorhandenen Standards, welche die Abwicklung von Bauprojekten beeinflussen, ist eine kommentierte Datensammlung anzulegen und zu pflegen. Ziel der Sammlung ist es, sämtliche Standards für interne und externe MitarbeiterInnen leicht greifbar zu machen.

Die Datensammlung gibt im Wesentlichen Auskunft darüber

- um welche Standards es sich im Einzelnen handelt
- welche Dienst- und Fachstellen für die Standards verantwortlich sind
- auf welche gesetzlichen Grundlagen sich die Standards beziehen
- in welchen Phasen innerhalb des Prozesses die Standards anzuwenden sind
- ob es sich um kostentreibende oder um kostenreduzierende Standards handelt
- wie gross bei kostentreibenden Standards der Ermessensspielraum zugunsten der Stadt ist, um Kosten zu reduzieren

Kostentreibende Standards, für die keine gesetzlichen Grundlagen und/oder behördliche Auflagen bestehen, sondern die von einer Norm oder von Erfahrungswerten abgeleitet wurden, sind in der Datensammlung ebenfalls zu berücksichtigen und als solche zu kennzeichnen. Es ist Aufgabe der Departemente bzw. der Dienstabteilungen, solche Normen zu hinterfragen bzw. den Grad des Ermessensspielraums offen zu legen oder die betroffenen Standards entsprechend abzuändern.



Es werden keine Investitionsentscheide gefällt, welche nicht auf eine Kosten-Nutzen-Rechnung abgestützt sind.

8.3 Wirtschaftlichkeit

8.3.1 Kosten-Nutzen-Rechnung

Stadtrat

Für alle Investitionsprojekte ist in den Phasen

- Projektierung (Planungskredit)
- Ausführung (Ausführungskredit)
- Bauabrechnung (Nachweis)
- Betrieb (zwei Jahre nach Betriebsaufnahme)

eine Kosten-Nutzen-Rechnung zu erstellen.

Die Kosten-Nutzen-Rechnungen zeigen folgende Varianten auf:

- Status quo (Nullvariante)
- Status quo betrieblich optimiert
- Antragsprojekt
- Alternativen

Es werden keine Investitionsentscheide gefällt, welche nicht auf eine Kosten-Nutzen-Rechnung abgestützt sind. Sie sind fester Bestandteil von Kreditanträgen.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Immobilien-Bewirtschaftung erstellt für alle Investitionsprojekte eine Kosten-Nutzen-Rechnung. Darin sind nicht nur die jährlich wiederkehrenden Kosten der Bewirtschaftung, sondern auch die des Betriebs auszuweisen. Dasselbe gilt für Mehreinnahmen, welche durch das Projekt ermöglicht werden. Die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Rechnung sowie die Gewichtung weiterer relevanter Entscheidungskriterien sind mit einer separaten Beilage zum Kreditantrag (Weisung Planungs-, Ausführungs- bzw. Objektkredit) zu dokumentieren.

Bei Studien, Konzepten, Strategien und Bestellungen werden Grobkostenschätzungen mit Hilfe verlässlicher Kennzahlen erstellt.

8.3.2 Kennzahlen


Stadtrat

Für Projekte in der Planungsphase sind die wichtigsten Kennzahlen je Portfolio zu definieren. Die Kennzahlen werden für die finanzpolitische Steuerung im Rahmen der Erstellung des mittelfristigen Investitionsplans herangezogen.

Departemente und Dienstabteilungen

Die Immobilien-Bewirtschaftung erarbeitet für jedes Portfolio die wichtigsten Kennzahlen. Für die Phasen Studien, Konzepte, Strategien und Bestellungen müssen Grobkostenschätzungen erstellt werden.





Das Controlling hat zum Ziel, möglichst schnell Problembereiche zu erkennen und mit einem regelmässigen Reporting die operative und strategische Steuerung der Hochbauinvestitionen zu unterstützen.

8.3.3 Controlling und Reporting

Stadtrat

Die Immobilien-Bewirtschaftung erstattet periodisch Bericht über die einzelnen Projekte, über den Grad der Zielerreichung, über die jährlich wiederkehrenden Kosten der Bewirtschaftung sowie über die Mehreinnahmen.

Departemente und Dienstabteilungen

Das strategische Controlling steuert die Investitions- und Unterhaltsprogramme, ausgelegt auf einen Horizont von 5-15 Jahren. Das operative Controlling erstellt die Finanzpläne und die dazugehörigen Soll-Ist-Vergleiche und leitet Korrekturmassnahmen ein.

Das von der Immobilien-Bewirtschaftung erstellte Reporting bildet die Grundlage für das Überprüfen der individuellen und generellen Prozesse. Das Reporting hat den Charakter eines periodischen Prozessreviews. Es dient der Sicherung der bestmöglichen Zielerreichung der laufenden und künftigen Projekte sowie der Optimierung der Prozesse.

In den Kreditanträgen werden von der Immobilien-Bewirtschaftung Angaben zu den Investitions-, Unterhalts- und Betriebskosten gemacht. Diese sind auch für die Kosten-Nutzen-Rechnung des aktuell anstehenden Projektes zu verwenden.

Das Amt für Hochbauten erstellt die Bauabrechnung. Es ist auch für den Soll-Ist-Kostenvergleich und die Baukennzahlen verantwortlich.

Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit (Vergleich mit Kreditantrag) wird von der Immobilien-Bewirtschaftung 2 Jahre nach der Inbetriebnahme erbracht. Ziel ist es, die Nutzungskosten (Laufende Rechnung) zu minimieren und gleichzeitig das Verbesserungspotenzial (z.B. bei Standards, Betriebskonzepten usw.) in geeigneter Form festzuhalten. Die zu ermittelnden Kennzahlen werden pro Objekt aktualisiert und in die Objektbuchhaltung integriert.

9. Glossar

All-in-Kosten

All-in-Kosten sind die Kosten einer Geldaufnahme. Diese bestehen aus Schuldzinsen, welche mit der Geldaufnahme und der Weitergabe des entsprechenden Kredites verbunden sind.

Betriebskosten

Die Betriebskosten umfassen alle Kosten, die der Eigentümerschaft durch den bestimmungsgemässen Gebrauch eines Gebäudes oder einer technischen Anlage entstehen. Sie gliedern sich in Kosten für Ver- und Entsorgung, Reinigung und Pflege, Bedienung der technischen Anlagen, Inspektion und Wartung, Kontroll- und Sicherheitsdienste, Abgaben und Beiträge (inkl. Steuern), Hauswartung und Pflege von Verkehrs- und Grünflächen.

Bewirtschaftungskosten

Kosten für übergeordnete Leistungen, technisches, infrastrukturelles sowie kaufmännisches Gebäudemanagement.

Investitions-Folgekosten

Die Folgekosten umfassen im engeren Sinne sämtliche Kosten, welche in Folge einer Investition (Baumassnahme) in Zukunft anfallen werden. Sie gliedern sich in Kapital-, Verwaltungs- (Personal-, Sach-), Betriebs- und Unterhaltskosten. Weiter gefasst gehören auch die im Lebenszyklus einer Baute anfallenden Kosten dazu, z.B. für Erweiterung, Umnutzung, Rückbau usw.

Nachhaltiges Bauen

Nachhaltiges Bauen erfordert die Minimierung des Energie- und Ressourcenverbrauchs sowie möglichst geringe Belastungen des Naturhaushaltes im Lebenszyklus von Gebäuden – von der Planung, der Erstellung über die Nutzung und Erneuerung bis zum Rückbau. Durch das Beachten nachhaltiger Planungsansätze wird die Gesamtwirtschaftlichkeit von Gebäuden (Bau-, Betriebs-, Nutzungs-, Umwelt-, Gesundheitskosten sowie nicht monetäre Werte) erheblich verbessert. Nachhaltiges Planen erfordert die ausgewogene Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Auswirkung des Bauvorhabens. Neben der städtebaulichen bzw. landschaftsräumlichen Integration haben funktionale, gestalterische, denkmalpflegerische und andere, den Menschen berührende Aspekte massgebliches Gewicht.

Nettoplafond

Oberer Grenzbetrag der finanziellen Mittel, die für Investitionen zur Verfügung stehen, ohne Subventionen und Reserven.

Nutzerausbauten

Aus-, Um- und Einbauten, welche ausschliesslich den Zwecken der Nutzenden dienen. In der Regel müssen diese bei Nutzerwechsel rückgebaut werden.

Nutzungskosten

Sämtliche laufenden Aufwendungen innerhalb der Nutzungsphase eines Gebäudes.

Portfolio

Das Portfolio umfasst eine Anzahl Gebäude, die aufgrund ihres gleichartigen Nutzungszweckes zusammengefasst sind.



PortfoliomanagerInnen

Die Immobilien-PortfoliomanagerInnen erarbeiten für die Eigentümerschaft die Zielsetzung für die Bewirtschaftung und die Massnahmenvorschläge zur Zielerreichung für ganze Immobilienbestände oder Einzelliegenschaften. Sie planen und beauftragen für die Eigentümerschaft Investitionen, Käufe und Verkäufe.

Portfolio-Strategie

Entwicklungskonzept für ein Portfolio im Hinblick auf die Sicherstellung längerfristiger, kostengünstiger infrastruktureller Rahmenbedingungen für das Kerngeschäft der Nutzenden. Aufbauend auf einer Portfoliostrategie werden An- und Verkaufs-, Vermietungs- und Vermarktungs- sowie Neubau- und Erhaltungsstrategien entwickelt.

Strategie

Der Entwurf und die Durchführung eines Gesamtkonzepts, nach dem die Handelnden (in der Auseinandersetzung mit anderen) ein bestimmtes langfristiges Ziel bzw. bestimmte Ziele zu erreichen suchen. Der Prozess der Strategieentwicklung stützt sich auf eine Umfeld- und Innenanalyse ab, setzt sich mit den zukünftigen Einflussfaktoren auseinander, bezieht sich auf eine Vision, ein Leitbild oder auf Führungsgrundsätze und beinhaltet die eigentliche Strategieentwicklung.

Substanzerhaltung

Eine langfristige Substanzerhaltung wird durch regelmässige kontrollierte Wartungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten gewährleistet (siehe Unterhalt).

Substanzerneuerung

Instandsetzung eines Gebäudes zur Sicherung der Gebrauchstauglichkeit.

Substanzverlust

Schäden, die aufgrund vernachlässigter Unterhaltsmassnahmen an der Gebäudesubstanz entstanden sind.

Unterhalt

Die Gesamtheit der Massnahmen zur Bewahrung und Wiederherstellung des Sollzustandes von Gebäuden und den dazugehörigen Anlagen. Die Unterhaltskosten sind somit die Summe aus Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten.

Voranschlag

Jährliches Budget

Werterhaltende Massnahmen

Sämtliche baulichen Massnahmen zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit eines Gebäudes. Sie umfassen sowohl Instandhaltungs- als auch Instandsetzungsmassnahmen (siehe Unterhalt).

Wertvermehrende Massnahmen

Bauliche Massnahmen, welche den Wert einer Immobilie steigern, z.B. Standarderhöhungen, welche nicht aus behördlichen Auflagen resultieren, Um- und Erweiterungsbauten usw.

Impressum

„Zürich baut - gut und günstig!“
Investitionspolitik Hochbauten

Herausgeberin: Stadt Zürich, Projekt „Zürich baut - gut und günstig!“

Projektleitung: Thomas Häberli, Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich

Autorinnen/Autoren: Karin Brugger, PD
Franz Eberhard, HBD
Thomas Häberli, HBD
Reto Huber, GUD
Martin Koller, FD
René Manz, HBD
Kurt Portmann, SSD
Adrian Scheidegger, SSD
Margit Wachter, HBD

Gestaltung: Beat Rebmann, alpindesign.com

Fotografie: Georg Aerni, Hannes Henz, Tom Kawara, Heinrich Helfenstein,
Georg Gisel, Giorgio von Arb





„Zürich baut - gut und günstig!“
Investitionspolitik Hochbauten

24. August 2005