

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. März 2014

209.

Immobilien-Bewirtschaftung und Alterszentren Stadt Zürich, Alterszentren, ASZ Masterplan 2013–2028, Kenntnisnahme

IDG-Status: öffentlich

Zweck der Vorlage

Die 25 Alterszentren der Stadt Zürich (ASZ) mit heute rund 2150 Plätzen wurden mehrheitlich im Zeitraum zwischen 1959 und 1991 in verschiedenen Stadtquartieren und einige wenige in Aussengemeinden erbaut. Bei der Nutzung der Alterszentren wird von einem Lebenszyklus der Bausubstanz von 30 bis 35 Jahren ausgegangen. Danach müssen die Häuser instand gesetzt und modernisiert werden. Ab 1987 wurde mit den notwendigen Erneuerungen der Gebäude begonnen, 2001 wurde erstmals ein 10-Jahres-Plan für die bauliche Entwicklung der Alterszentren und eine systematische Abfolge der Bauvorhaben im Zeitraum von 2002 bis 2012 erarbeitet. Vorgesehen war, jährlich ein Alterszentrum instand zu setzen oder durch einen Neubau zu ersetzen. Zwischen 2003 und 2011 wurden aber lediglich drei Alterszentren instand gesetzt und erweitert sowie das ehemalige Personalhaus des Alterszentrums Mittleimbach zum Gästehaus Mittleimbach umgebaut. Im Wissen, dass der Zustand der Bausubstanz und betriebliche Mängel die beschleunigte Realisierung der geplanten Bauvorhaben erfordern, beschlossen die Vorstehenden des Gesundheits- und Umweldpartements und des Hochbaudepartements 2012 eine grundsätzliche Überarbeitung des Bauenwicklungsplans und dessen Anpassung an die aktuellen Anforderungen, insbesondere auch jene der 2000-Watt-Gesellschaft.

Der vorliegende «ASZ Masterplan 2013–2028» zeigt den Erneuerungsbedarf und das Ausbau- und Entwicklungspotenzial der Alterszentren bzw. deren Areale auf. Die Analysen weisen nach, welche Alterszentren zu welchem Zeitpunkt bauliche Massnahmen erfordern. Die aufeinander abgestimmten Etappen berücksichtigen dabei auch die vorhandene und die noch zu schaffenden Rochadeflächen. In Anbetracht der hohen Zahl an erneuerungsbedürftigen Häusern ist mittelfristig die parallele Umsetzung von zwei Bauprojekten erforderlich. Dies bedingt wiederum, dass zusätzlich zu dem bis ins Jahr 2020 zur Verfügung stehenden temporären Alterszentrum Triemli weitere Rochadeflächen benötigt werden. Der Masterplan ist im Weiteren Grundlage für eine fundierte Finanzplanung der zu koordinierenden Bauvorhaben. Für den Zeitraum von 2013 bis 2028 wird der Finanzbedarf für die baulichen Massnahmen auf rund 600 Millionen Franken geschätzt.

Altersstrategie der Stadt Zürich

Die im Juni 2012 veröffentlichte Altersstrategie der Stadt Zürich ist Grundlage für die Ausrichtung der Alterspolitik und der altersspezifischen städtischen Aktivitäten. Grundsatz 5 der Alterspolitik führt dazu aus: *«Mit bedarfsorientierten ambulanten und stationären Leistungen, wie Beratung, Betreuung, Wohnen und Pflege, unterstützt die Stadt Zürich ihre älteren Einwohnerinnen und Einwohner und deren Angehörige. Der Zugang zu den Angeboten richtet sich nach transparenten Bedarfskriterien. Wir fördern die Sicherheit, tragen bei zum Gefühl der Geborgenheit, respektieren den Wunsch nach Autonomie und gestalten Orte der Begegnung und des Austauschs zwischen den Generationen.»*

In der Altersstrategie ist festgehalten, dass das Gesundheits- und Umweltdepartement differenzierte Wohnangebote für ältere Menschen sowie zahlreiche Unterstützungsleistungen in Betreuung, Pflege und Hauswirtschaft anbietet. Weiter wird in der Altersstrategie präzisiert, dass die bestehenden städtischen Angebote erhalten und weiterentwickelt werden sollen, damit auch in 10–20 Jahren ein attraktives, zeitgemässes und bedarfsgerechtes Angebot vorhanden ist.

Die Bedürfnisse und Wünsche der älteren Menschen sind sehr unterschiedlich. Deshalb wird für die ältere Bevölkerung in Zürich eine Vielzahl von privaten und städtischen Wohn- und Unterstützungsangeboten bereitgestellt. Die private Wohnung als die weitaus wichtigste Wohnform wird am meisten gewählt, bei Bedarf mit Unterstützung durch Spitex-Dienste. Wer eine Alternative sucht, sei es wegen zunehmender Behinderung oder mangelnder sozialer Kontakte, findet diese in der Wohnform Alterszentrum.

Die städtischen Alterszentren nehmen betagte Personen aus allen Bevölkerungsschichten auf, die sich im so genannten «fragilen» vierten Lebensalter befinden und ihre Wohnform verändern wollen. Sie sind beim Eintritt grösstenteils selbständig, wollen sich aber aufgrund zunehmender Beschwerden von der Haushaltführung entlasten. Sie sind mit gewissen gesundheitlichen Einschränkungen konfrontiert und suchen Sicherheit rund um die Uhr. Sie schätzen soziale Kontakte und brauchen dazu entsprechende Möglichkeiten, wo sie Menschen treffen und Kontakte pflegen können, auch bei eingeschränkter Mobilität. Einige dieser Personen müssen eine ungünstige Wohnsituation (z. B. Gebäude ohne Lift, Wohnung zu gross, Wohnung wird instandgesetzt) verändern oder gar auf eine Wohnungskündigung reagieren. «Wohnen im Alterszentrum» verbindet die Vorzüge von individuellem und gemeinschaftlichem Wohnen. Diese Wohnform soll die grösstmögliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit der alten Menschen fördern und erhalten. Es wird eine Vielzahl von Dienstleistungen angeboten, ohne dass ein Bezugszwang besteht. Im Alterszentrum werden Kontakte und Begegnungen mit anderen Menschen ermöglicht, womit Einsamkeit und sozialer Isolation entgegengewirkt wird. Gleichzeitig soll das Alterszentrum die nötige Sicherheit im Alltag bei gesundheitlichen Schwierigkeiten geben. Bei Bedarf sind fachgerechte Betreuung und Pflege sichergestellt. Das Spektrum der Wohnform Alterszentrum umfasst eine breite Dienstleistungspalette von Begleitung und Betreuung bis hin zu professioneller Pflege in anspruchsvollen Situationen. Um zu verhindern, dass alte Menschen bei erhöhtem Betreuungs- und Pflegebedarf ihre vertraute Umgebung wieder verlassen müssen, wurde bereits Anfang der 1990er-Jahre auch Pflege bis ans Lebensende in den Auftrag der Alterszentren integriert. Dies gewährleistet ein altersgerechtes Zuhause, stabile Beziehungen sowie ein vertrautes Umfeld und damit hohe Lebensqualität bis zum Tod.

Verschiedene Dienstleistungen der Alterszentren werden für die ältere Quartierbevölkerung angeboten (z. B. Wäscheservice, Mittagstisch, soziokulturelle Aktivitäten, Aktivierungstherapie, Fitnessangebote) und sind eine wirkungsvolle Unterstützung in deren Alltag. Die Alterszentren als offene Häuser für Jung und Alt sind Treffpunkte im Quartier und fördern mit generationenübergreifenden Angeboten die Vernetzung und den Austausch der Bewohnerinnen und Bewohner mit allen Bevölkerungs- und Altersgruppen.

Entwicklung der Nachfrage

In die Alterszentren ziehen Menschen in hohem Alter ein. Das durchschnittliche Eintrittsalter liegt seit vielen Jahren bei etwa 85 Jahren. Demografisch betrachtet ist deshalb die Bevölkerung 80+ die Zielgruppe für die Alterszentren. Die Bevölkerung in der Altersklasse 80+ umfasste im Jahr 2012 in der Stadt Zürich 21 550 Personen (Stand Juni 2013). Bis 2020 wird dieser Bevölkerungsanteil gemäss Prognosen von Statistik Stadt Zürich weitgehend stabil

sein und anschliessend wieder leicht zunehmen. In Bezug auf die Demografie generell sind die Herausforderungen der Gegenwart und der Zukunft insbesondere:

- Zunehmende Anzahl an Seniorinnen und Senioren (in Zürich erst mittelfristig erwartet)
- Zunehmende Hochaltrigkeit und damit verbundene Pflegebedürftigkeit, soziale Isolation und Vereinsamung
- Zunehmende Anforderungen / Erwartungen (Flächenangebot, Komfort, Sicherheit)
- Zunehmende Heterogenität (kulturelle und sprachliche Vielfalt)

Derzeit besteht eine Liste von rund 1600 Interessentinnen und Interessenten für ein Appartement in einem Alterszentrum der Stadt Zürich. Die Wartezeiten sind je nach Quartier unterschiedlich.

Angebot an Alterszentrumsplätzen

Da die betagten Menschen bevorzugt im vertrauten Quartier alt werden und die bisherigen sozialen Kontakte pflegen wollen, konzentriert sich die Nachfrage nach Alterszentrumsplätzen auf die Häuser innerhalb der Stadtgrenzen. Alterszentren ausserhalb der Stadt Zürich werden oft als letzte Option gewählt, wenn in der Stadt kein Platz verfügbar ist. Im Zusammenhang mit dem Bedarf an Rochadeflächen für Alterszentren während der Instandsetzungs- und Umbauzeit sollen deshalb in erster Linie ein bis zwei Aussenzentren als Rochadeflächen genutzt werden. Zur Erhaltung des Status quo müssen die wegfallenden Plätze der Alterszentren, welche als Rochadeflächen genutzt werden, durch Neubauten auf Stadtgebiet kompensiert werden.

Ausgehend von dieser Situation lassen sich für das Teil-Portfolio Alterszentren für die Baumassnahmen die folgenden strategischen Ziele ableiten:

- Das bestehende Angebot von 2150 Plätzen wird beibehalten.
- Die Alterszentrumsplätze werden weitgehend innerhalb der Stadtgrenzen angeboten (Ausnahme Alterszentrum Rebwies in Zollikon). Sobald die Ersatzneubauten zur Verfügung stehen, kann eine anderweitige Nutzung der Zentren in den Aussengemeinden geprüft werden.
- Infrastruktur, Ausstattung und Betriebskonzepte in den Alterszentren und damit die Wohn- und Lebensqualität entsprechen einem zeitgemässen Standard (s. «Richtlinien für den Bau von Altersheimen der Stadt Zürich»). Die Richtlinien dienen als Grundlage und Arbeitshilfe für die Planung und Realisierung von Alterszentren.
- Alterszentren sind offene Häuser mit Ausstrahlung ins Quartier, deren Infrastruktur optimal genutzt wird. Die Zentren leisten einen Beitrag zur Versorgung alter Menschen, die zu Hause leben, indem sie die Dienstleistungen zugänglich machen (Wäscheservice, Aktivierung, Therapie, Mittagstisch usw.). Die Zentren fördern soziale Kontakte und Begegnungen zwischen den Generationen. Die allgemeinen Räume sind auch für Gruppen im Quartier nutzbar (z. B. Mehrzwecksaal, Restaurant, Fitness).
- Alterszentren mit Ausrichtung auf spezifische Bedarfsgruppen (wie psychisch oder sozial Auffällige oder Menschen mit Demenz) werden weitergeführt und genügen den Anforderungen.

- Die Bauvorhaben orientieren sich an den Bedürfnissen der heutigen und künftigen Bewohnerinnen und Bewohner (altersgerechte Bauten) unter Berücksichtigung der Anforderungen an eine wirtschaftliche Betriebsführung (optimierte Abläufe und Prozesse, geeignete Materialien und Betriebsmittel).
- Die Baukosten, die Nutzerbedarf und Projektdefinition spiegeln, werden so gesteuert, dass die Finanzierung des Aufenthalts über die Taxen für alle Bevölkerungsschichten, d. h. auch für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV/IV möglich ist.
- Bei Instandsetzungen und Neubauten von Gebäuden und Anlagen gelten die Vorgaben für behindertengerechtes Bauen, die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft und des Masterplans Energie sowie die 7-Meilen Schritte der Stadt Zürich.
- Das Alterszentrum Sonnenhof (Erlenbach) und das Alterszentrum Buttenau (Adliswil) sollen als Rochadeflächen für die Umbauphase der Alterszentren vorgesehen werden. Zur Erhaltung des Status quo müssen diese Alterszentrumsplätze durch Neubauten ersetzt werden.
- Aufgrund der städtischen Finanzlage und dem Auftrag 17/0 wurden das Konzept und das Raumprogramm für das Alterszentrum Zürich-Nord im Januar 2014 überarbeitet und angepasst. Bis auf Weiteres gilt dieses Konzept und Raumprogramm für Ersatzneubauten und umfassende Instandsetzungen als Richtwert, der auf die entsprechenden räumlichen Möglichkeiten vor Ort angepasst werden muss.

Anforderungen der 2000-Watt-Gesellschaft

Gemäss den städtischen Vorgaben haben alle kommunalen Bauten bis ins Jahr 2050 die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft, wie sie in der Gemeindeordnung verankert sind, zu erfüllen. Im Rahmen des «ASZ Masterplan 2013–2028» wurde deshalb für das ganze Portfolio überprüft, ob und mit welchen Massnahmen diese Anforderungen erfüllt werden können. Beurteilt wurden die Projektwerte aus Erstellung (Erstellung und Entsorgung von Baumaterialien, entspricht der grauen Energie), Betrieb (Raumheizung, Warmwasser, elektrische Energie) und der durch das Gebäude induzierten Mobilität.

Gegenwärtig liegen die Treibhausgas-Emissionen mit etwa 41 kg/m² um mehr als das Zweieinhalbfache über dem Zielwert für 2050 von 15,5 kg/m². Besonders markant ist der Überschuss im Betrieb, wo der Richtwert für Bestandsbauten um das Sechsfache überschritten wird.

Die Analyse der objektspezifisch geplanten Erneuerungsmassnahmen und deren energetische Wirkung innerhalb der Zeitperiode 2013–2040 (fortgeschrieben bis 2050) hat ergeben, dass per 2050 von den 25 städtischen Alterszentren fünf den Zielwert der 2000-Watt-Gesellschaft für die Treibhausgas-Emissionen erfüllen, die restlichen 22 nur mit weitergehenden Massnahmen. Insgesamt ermöglichen die geplanten Massnahmen zwar eine deutliche Annäherung an die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft. Weitere Massnahmen sind aber erforderlich. Als Handlungsoptionen stehen im Vordergrund: Reduzierte fossile Spitzenabdeckung bei Wärmepumpenheizungen im Instandsetzungsfall, Optimierung der grauen Energie und Treibhausgas-Emissionen bei der Erstellung (Konzept mit kompakter Gebäudeform und möglichst geringen unterirdischen Gebäudeteilen sowie optimierter Materialwahl), Einsatz von thermischen und elektrischen Solaranlagen, Flächenoptimierungen (geschicktes Verhältnis von Verkehrs- zu Hauptnutzungsflächen), Anpassung der baulichen Standards (einfacherer Ausbau, optimierte technische Ausrüstung) sowie effizientere Gebäudetechnik.

Für die Massnahmen, welche zur Erreichung der 2000-Watt-Ziele erforderlich sind, werden der entsprechende Anteil der Erstellungskosten sowie die Reduktion der Betriebskosten im Rahmen einer Zusatzuntersuchung bis Ende 2014 aufgezeigt.

Betriebliche und räumliche Anforderungen

Die 25 städtischen Alterszentren weisen je nach Baujahr und ursprünglichem Verwendungszweck sowie erfolgter Veränderungen und Umbauten grosse Unterschiede in Bezug auf das Raumangebot, den Raumkomfort und die betrieblichen Möglichkeiten auf. Diese gewachsene Differenzierung wird bei Umbauvorhaben berücksichtigt. Entsprechend ihrer Lage und Infrastruktur (öffentliches Restaurant, Park, Therapieangebote usw.), der Grösse und Ausstattung der Apartments und den gebotenen Aktivitäten im Haus sind die Alterszentren drei verschiedenen Komfortkategorien zugeordnet.

Damit bei Umbauten, Instandsetzungen oder Neubauten ein einheitlicher Standard (Flächen, Raumprogramm, Ausstattung und Nutzung) gewährleistet werden kann, erstellen die städtischen Dienstabteilungen Alterszentren, Immobilien-Bewirtschaftung und Amt für Hochbauten Richtlinien für den Bau von Alterszentren. Diese beschreiben im Wesentlichen die betrieblichen und baulichen Voraussetzungen und Grundlagen für ein modernes Alterszentrum und dienen als Arbeitshilfe für die Planung und Realisierung. Ziel ist es, dass die Alterszentren über die gesamte Nutzungsdauer wirtschaftlich betrieben, unterhalten und instandgesetzt sowie bei veränderten Bedürfnissen angepasst werden können. Die Richtlinien gelten als Eckwerte, die an die jeweiligen Grundstücke und Gebäudestrukturen sowie an die Kosten-Nutzen-Relationen angepasst werden müssen.

Etap pierung der Bauvorhaben

Die Reihenfolge der Instandsetzungsarbeiten basiert unter anderem auf dem Gebäudezustand und einer qualitativen Nutzwertanalyse, welche die Kriterien Gebäudezustand, Standort / Infrastruktur, Nutzwert, Wohlbefinden / Gesundheit und Gemeinschaft integriert. Für die Bauzeit wurde der vom Amt für Hochbauten und der Immobilien-Bewirtschaftung entwickelte Bauphasenplan angewendet. Die einzelnen Bauphasen sind abhängig von den Baumassnahmen (Teil-, Gesamtinstandsetzung oder Ersatzneubau) und den Baukosten. Eine wichtige Überlegung stellte in diesem Zusammenhang die Verfügbarkeit von genügend grossen Rochadeflächen dar. So sollen das Alterszentrum Sonnenhof und, nach Rückgabe des temporären Altersheims Triemli, das Alterszentrum Buttenau als Rochadeflächen genutzt werden. Die Reihenfolge der Bauvorhaben orientiert sich daher auch an der Kapazität dieser Rochadeflächen.

Kosten und Finanzbedarf

Der Investitionsbedarf für die Alterszentren im Betrachtungszeitraum 2013–2028 wird auf rund 600 Millionen Franken geschätzt. Zu beachten ist, dass in diesem Zeitraum aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht in allen 25 Alterszentren die notwendigen baulichen Eingriffe vorgenommen und Ersatzneubauten realisiert werden können. Bis 2028 werden gemäss Masterplan die Instandsetzung von 18 Alterszentren abgeschlossen oder in Angriff genommen und zwei städtische Alterszentren (Mathysweg und Trotte) sowie eines der nicht-städtischen Alterszentren (Sonnenhof) ersetzt.

In den Kostenschätzungen sind Standard- und Infrastrukturanpassungen eingerechnet, so z. B. die finanziellen Aufwendungen für behördliche Auflagen wie Brandschutz, energetische Verbesserungen, hindernisfreies Bauen und Hygiene. Ebenso enthalten sind die Kosten für die vorgesehenen Massnahmen zur 2000-Watt-Kompatibilität und für die bestmögliche Um-

setzung der «Richtlinien für den Bau von Altersheimen der Stadt Zürich». Berechnet wurden die Erstellungskosten (Kostenstand 1. April 2012), ohne Reserven. Eine allfällige Bauteuerung bis ins Jahr 2040 wurde nicht berücksichtigt, auch nicht die für den laufenden Unterhalt anfallenden Kosten. Wird der empfohlene Instandsetzungszeitpunkt hinausgeschoben, führt dies zu einer Verschlechterung des Gebäudezustands mit Folgen für die Wohn- und Arbeitsplatzqualität und zu höheren Unterhaltskosten.

17/0

Aufgrund der städtischen Finanzlage und dem Auftrag 17/0 wurden das Konzept und das Raumprogramm für das geplante Alterszentrum Zürich-Nord im Januar 2014 überarbeitet und angepasst. Daraus resultiert eine Reduktion der Flächen um 12,8 Prozent gegenüber dem Raumprogramm vom November 2013. Eine Kostensenkung um 10 Prozent (6 Millionen Franken) ist mit den Konzeptanpassungen erreichbar. Bis auf Weiteres gilt dieses Konzept und Raumprogramm, Stand Januar 2014, für Ersatzneubauten und umfassende Instandsetzungen als Richtwert. Die prognostizierten Kosten der Umsetzung der Masterplanung können voraussichtlich entsprechend in jedem Projekt unterschritten werden. Die Kostenprognose der Gesamtplanung wird heute nicht angepasst, da es sich um eine rollende Planung handelt und viele (unbekannte) Faktoren erst eine grobe Kostenschätzung ermöglichen.

Auf den im Einvernehmen mit der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltschutzdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Vom «ASZ Masterplan 2013–2028» (Beilage, Entwurf August 2013) für die Alterszentren der Stadt Zürich wird Kenntnis genommen.
2. Die Gesamtbettenzahl in den Alterszentren von derzeit rund 2150 ist aufrechtzuerhalten.
3. Alterszentren mit spezieller Ausrichtung sind weiterhin zu betreiben.
4. Die Alterszentren sind langfristig auf die Stadt Zürich zu konzentrieren (ausgenommen Alterszentrum Rebwies, Zollikon).
5. Die Alterszentren Sonnenhof und Buttenau sind mittelfristig in Rochadeflächen für die Bauetappen der erneuerungsbedürftigen Häuser umzuwandeln.
6. Neubauten, Erneuerungen und Instandsetzungen von Alterszentren Stadt Zürich stützen sich auf die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft und der Nutzwert- und Zustandsanalysen sowie die «Richtlinien für den Bau von Altersheimen der Stadt Zürich». Bis auf Weiteres gilt das aufgrund der städtischen Finanzlage angepasste Betriebskonzept und Raumprogramm für das AZ Zürich-Nord, Stand Januar 2014, als Richtwert.
7. Die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Bauvorhaben sind in der Finanzplanung der Immobilien-Bewirtschaftung zu berücksichtigen.
8. Mitteilung je unter Beilage an die Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Hochbaudepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Alterszentren Stadt Zürich, das Amt für Hochbauten und die Immobilien-Bewirtschaftung.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin