Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 5. Dezember 2018

1058.
Immobilien Stadt Zürich, Überarbeitung der Dokumentation «IMMO-Dienstleistungen» (STRB Nr. 777/2011) und Definition der Berechnungsgrundlagen für die verwaltungsinternen Mieten, Genehmigung

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 777/2011 zu den «IMMO-Dienstleistungen» legte der Stadtrat die Grundlage für die Dienstleistungsvereinbarungen der Immobilien Stadt Zürich (IMMO) mit den Departementen, Dienstabteilungen und Behörden. Anstelle der zuvor verrechneten teilportfoliospezifischen Durchschnittspreise sollten die Raumkosten der Departemente und Dienstabteilungen künftig objektspezifisch erhoben werden.

Eine massgebliche Grösse für die Berechnung der verwaltungsinternen Kostenmiete bildet der Ausgangswert bzw. der anzuwendende Liegenschaftenwert. Die Stadt Zürich hat im Zusammenhang mit der Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens verzichtet. Stattdessen soll künftig der Gebäudeversicherungswert (GVZ-Wert) als Basis für die Kostenmiete aller Liegenschaften dienen.

Weil der GVZ-Wert historische Bauteile relativ stark gewichtet und so Verwaltungseinheiten, die in Altbauten untergebracht sind, finanziell zusätzlich belastet, sollen die GVZ-Werte für historische Bauteile und Bauten im Verrechnungsmodell nicht berücksichtigt werden. Auch werden die Ansätze für Abschreibungen und Unterhalt der tatsächlichen Kostenstruktur der verwalteten Gebäude angepasst bzw. leicht reduziert. Die neue, redaktionell überarbeitete Dokumentation «IMMO-Produkte und -Dienstleistungen» nimmt diese Änderungen auf.

2. STRB Nr. 777/2011

Die bis 2011 angewandte Berechnung der Raumkosten mit Durchschnittspreisen nach dem sogenannten Portfoliomodell war nicht kostendeckend, hatte keinen Bezug zu den realen Kosten pro Gebäude, berücksichtigte einige Leistungen wie baulicher und technischer Unterhalt sowie Verwaltungskosten nicht und führte dazu, dass die Kostenmiete bei Neubauten und Mietobjekten eher zu tief und bei Altbauten eher zu hoch verrechnet wurde.

Mit STRB Nr. 777/2011 «IMMO-Dienstleistungen» beschloss der Stadtrat am 6. Juli 2011 den Wechsel von einer teilportfolio- zu einer objektspezifischen Betrachtungsweise. Dass mit der flächendeckenden Umstellung auf das neue Verrechnungsmodell all jene Departemente und Dienstabteilungen besonders betroffen sein würden, welche die Kosten in Form von Betriebsbeiträgen, Mieterlassen, Pachten usw. an Dritte weiterverrechnen (bzw. diese Werte als Subventionen ausweisen müssen), wurde im Vorfeld des Beschlusses intensiv diskutiert und mit dem STRB zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Erkenntnis war, dass eine Verrechnungsumstellung der Kostenklarheit im stadtinternen Vergleich dient. Damit wurde in Kauf genommen, dass das Modell nie optimal auf besondere Bedürfnisse eingehen kann – und es dies im Sinne der Transparenz auch nicht tun soll.

Als erster Schritt hin zur neuen Verrechnung wurde mit STRB Nr. 777/2011 – weil sich bereits Umstellungen aufgrund von HRM2 abzeichneten – zunächst ein Übergangsmodell eingeführt:

– Für die per 2011 bestehenden Liegenschaften wurde die teilportfoliospezifische Berechnung angewandt (gleiche Nutzung – gleicher Preis). Die Preisgestaltung erfolgte auf der Basis der Erträge aus dem früheren Modell und war auf Ebene Stadt budgetneutral.
– Für neue Liegenschaften wurde ab 2011 das neue Verrechnungsmodell angewandt (gleiche Nutzung – unterschiedlicher Preis pro Objekt).

3. Definition des Ausgangswerts

Der Stadtrat beschloss mit STRB Nr. 777/2011, die Basis für die Berechnung der Kostenmiete vom weiteren Vorgehen in Bezug auf HRM2 abhängig zu machen und zu einem späteren Zeitpunkt definitiv festzulegen: «Die Raumkosten werden definitiv angepasst, wenn die Bewertung der Liegenschaften nach den Regeln von HRM2 erfolgt ist. Dann dient der Ausgangswert als Basis für die Berechnung der Kostenmiete. […] Die Bestimmung des Ausgangswerts als Basis der Berechnung der Anlagekosten für das neue Verrechnungsmodell wird nach Einführung von HRM2 in einem separaten Stadtratsbeschluss geregelt.»

Der Gemeinderat hat dem Antrag des Stadtrats, bei der Einführung der neuen Rechnungslegung auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten, am 31. Januar 2018 zugestimmt (GR Nr. 2017/284).

Damit stellte sich die Frage, welcher Ausgangswert als Basis für die Kostenmiete der Liegenschaften dienen soll. Da insbesondere für Liegenschaften älter als 2011 weder der Anschaffungspreis noch der Buchwert (der lediglich die seit 1986 getätigten Investitionen berücksichtigt) den reellen Liegenschaftenwert widerspiegeln, drängt sich als über das gesamte Portfolio konsistente und verlässliche Grösse der GVZ-Wert auf: Dieser ist in der Branche anerkannt und berücksichtigt auch Teuerung und Investitionen.

4. Korrekturen

Die Mietpreise wurden auf Basis des GVZ-Werts und gemäss den Ansätzen von STRB Nr. 777/2011 neu berechnet:

– Über das gesamte IMMO-Portfolio betrachtet führte das Verrechnungsmodell auf der Basis des GVZ-Werts und der bisherigen Abschreibungs- und Unterhaltssätze zu einer leichten Erhöhung der internen Leistungsverrechnung.
– Auf Stufe Dienstabteilung und insbesondere Einzelobjekt ergaben sich deutlichere Ausschläge, insbesondere für historische Liegenschaften.
– Wie erwartet stiegen die Mieten in einigen Objekten an und sanken dafür in anderen.

Die neuen Mieten wurden von der IMMO mit sämtlichen städtischen Verwaltungseinheiten bilateral besprochen. Während Transparenz, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Berechnungsmethodik positiv gewürdigt wurden, thematisierten die Dienstabteilungen und Departemente insbesondere steigende Mietpreise in einzelnen Objekten oder Teilportfolios als Folge der GVZ-Zuschläge für historische Bauteile und der Ansätze für Abschreibungen, Unterhalt sowie Verwaltungskosten.

Auf portfolio- oder gar objektspezifische Sonderregelungen zur Korrektur der Mietzinse soll verzichtet werden. Eines der Projektziele des neuen Verrechnungsansatzes war, solche Ausnahmen zugunsten einer einheitlichen und transparenten Methode zu eliminieren. Stattdessen sollen für das gesamte Gebäudeportfolio einheitlich folgende Korrekturfaktoren zum Tragen kommen:

– Entsprechend der tatsächlichen durchschnittlichen Kostenstruktur der verwalteten Gebäude werden die Ansätze für Abschreibungen und Unterhalt von insgesamt 4,5 Prozent auf 4 Prozent reduziert.
– Der Wert der historischen Bauteile wird vom GVZ-Wert abgezogen. Die Unterhaltskosten dieser Bauteile und Objekte werden von der IMMO getragen. Verwaltungseinheiten, die in historischen Gebäuden untergebracht sind, werden so nicht zusätzlich finanziell belastet.

5. Umsetzung

Die IMMO erarbeitet bis Ende 2018 einen Fahrplan für die Berechnung und Kommunikation der internen Verrechnungen für das Budget 2020. In Bezug auf Mietverträge mit Dritten (Mietzinserlasse und Betriebsbeiträge, die der Bewilligung durch den Gemeinderat unterliegen) wird ein eigener Fahrplan definiert.

Die IMMO kommuniziert den Departementen bis Ende Januar 2019 die neuen internen Mietzinse. Anpassungen erfolgen in Absprache mit der Finanzverwaltung budgetneutral (bezogen auf die Gesamtrechnung der Stadt), d. h. die Budgetvorgaben der Departemente und Dienstabteilungen werden entsprechend der Änderung der IMMO-Querschnittsverrechnung angepasst.

Alle vier Jahre werden die internen Verrechnungen – gestützt auf den jeweils aktuellen Zinssatz und GVZ-Wert – neu festgelegt (erstmals 2024).

Anpassungen der internen Verrechnungen für subventionierte Institutionen und des damit verbundenen (Teil-)Erlasses von Mieten werden immer auf den Zeitpunkt der Erneuerung deren Betriebsbeiträge abgestimmt.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die überarbeitete Dokumentation «IMMO-Produkte und -Dienstleistungen» (Beilage, Version 8 vom 19. November 2018) wird genehmigt.
2. Die Umstellung auf das neue Verrechnungsmodell gemäss STRB Nr. 777/2011 erfolgt erstmals für das Budget 2020 auf der Basis des Gebäudeversicherungswerts, wobei der GVZ-Wert von historischen Bauteilen und Bauten nicht berücksichtigt wird und die Ansätze für Abschreibungen und Unterhalt insgesamt 4 Prozent betragen.
3. Die internen Verrechnungen werden – gestützt auf den jeweils aktuellen Zinssatz und GVZ-Wert – jeweils alle vier Jahre neu festgelegt (erstmals 2024).
4. Anpassungen der internen Verrechnungen für subventionierte Institutionen werden immer auf den Zeitpunkt der Erneuerung deren Betriebsbeiträge abgestimmt.
5. Mitteilung je unter Beilage an die Departementsvorstehenden und Dienstabteilungen, die Stadtschreiberin und den Rechtskonsulenten.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti