

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

01.06.2007

**634.**

### **Schriftliche Anfrage von Corine Mauch betreffend Bauvorhaben, Investitionsplanung**

Am 28. Februar 2007 reichte Gemeinderätin Corine Mauch (SP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2007/91 ein:

Die Verwaltung und die Betriebe der Stadt Zürich investieren jährlich mehrere 100 Mio. Franken in die Erneuerung und die Erstellung von Hochbauten des Verwaltungs- und des Finanzvermögens. Zudem unterstützt die Stadt Zürich private Wohnbauträger, die Hochbauinvestitionen tätigen.

Angesichts der begrenzten Investitionsmittel, die der Stadt und ihren Betrieben für ihre eigenen Gebäude sowie für die Unterstützung von privaten Institutionen mit Investitionsvorhaben im Hochbau jährlich zur Verfügung stehen, ist es von erheblicher Bedeutung, welche Kriterien und Grundsätze bei der Investitionsplanung und den Investitionsentscheiden zur Anwendung kommen. Dies gilt namentlich im Hinblick auf eine langfristige, auf nachhaltiges Bauen ausgerichtete Betrachtung, welche erstens die betriebswirtschaftlichen Kosten, die während der gesamten Nutzungsdauer eines Investitionsobjektes anfallen, und zweitens die durch das Investitionsobjekt und seine Nutzung ausgelösten externen Kosten während seiner Nutzungsdauer mitberücksichtigt.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie ist die Investitionsplanung im Hochbau der Stadt Zürich und ihrer Betriebe organisiert? Wer ist für welche Aufgaben zuständig? Bitte um transparente Darstellung der Situation in Bezug auf die einzelnen Departemente/Dienstabteilungen mit Investitionsvorhaben im Hochbau.
2. Welche Kriterien und Grundsätze kommen bei der Investitionsplanung in den einzelnen Dienststellen zur Anwendung? Gibt es einheitliche Vorgaben für die gesamte Stadtverwaltung und ihre Betriebe? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?
3. Werden für alle grösseren Bauvorhaben der Stadt und ihrer Betriebe und für allfällige Varianten Wirtschaftlichkeitsrechnungen gemäss der Norm SIA 480 Wirtschaftlichkeitsrechnung im Hochbau gemacht? Wenn nein, wo nicht und warum nicht?
4. Werden dabei die externen Kosten gemäss Anhang C.4 dieser Norm berücksichtigt? Wenn nein, wo nicht und warum nicht?
5. Welche Annahmen werden für den Kalkulationszinssatz, die Inflation und die Energiepreisteuerung verwendet? Bitte um transparente Darstellung der Situation in Bezug auf die einzelnen Departemente/Dienstabteilungen mit Investitionsvorhaben im Hochbau.
6. Welche Vorgaben macht die Stadt den von ihr unterstützten privaten Institutionen mit Investitionsvorhaben im Hochbau auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen? Wird die Anwendung der SIA-Norm 480 vorgeschrieben? Wird der Einbezug der externen Kosten gemäss dieser Norm vorgeschrieben? Bitte um Erläuterung der Situation in Bezug auf verschiedene unterstützte Institutionen, sofern es unterschiedliche Handhabungen gibt.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es das übergeordnete Ziel der städtischen Investitionspolitik ist, das bauliche Wachstum steuern bzw. die Investitionskosten im Hochbaubereich eindämmen zu können und gleichzeitig wichtige städtebauliche Entwicklungsvorhaben nicht zu gefährden. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen des vom Stadtrat in Auftrag gegebenen Projektes „Zürich baut – gut und günstig!“ das Handbuch „Investitionspolitik Hochbauten“ als Führungsinstrument des Stadtrates für Investitionen im Verwaltungsvermögen erarbeitet.

Darin enthalten sind pragmatisch erarbeitete Leitplanken für das Handeln aller Baubeteiligten.

Dabei sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Sicherstellung einer hochstehenden städtebaulichen und architektonischen Qualität
- Verankerung von betrieblichen Optimierungen in der Unternehmenskultur
- Festlegung eines Nettoplafonds für die Investitionsplanung der nächsten Jahre
- Investition von etwa 60 Prozent der verfügbaren Mittel in den Substanzerhalt und etwa 40 Prozent in wertvermehrende Massnahmen oder Nutzerausbauten als Richtwert für die nächsten 15 Jahre
- Schaffung einer strategischen Reserve von 10 Prozent des Nettoplafonds zwecks Erhöhung des Handlungsspielraums für dringende bzw. Projekte im Rahmen von Legislaturzielen
- Bestimmung von Massnahmen und Instrumenten für die finanzpolitische Steuerung der Investitionstätigkeit der Stadt
- Verbesserung der Qualität für Investitionsanträge

Ebenfalls im Rahmen dieses Projektes wurde ein gesamtstädtisch für Investitionsvorhaben im Verwaltungsvermögen verbindliches Verfahrenshandbuch entwickelt.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass beim Finanz- und beim Verwaltungsvermögen gänzlich andere Voraussetzungen bei der Finanzierung bestehen. So werden die Liegenschaften im Finanzvermögen als Anlagen nach den einschlägigen kantonalen haushaltrechtlichen Vorschriften bilanziert. Im Gegensatz zu Investitionen im Verwaltungsvermögen, bei denen zwingend jährliche Abschreibungen vorzunehmen sind, belasten die Investitionen im Finanzvermögen den städtischen Haushalt nicht. Für die Werterhaltung der Anlagen im Finanzvermögen werden aus den Mietzinseinnahmen laufend die nötigen Erneuerungsreserven gebildet.

Gleiches gilt für das durch Gebühren finanzierte Verwaltungsvermögen der Gemeindebetriebe. Das ewz erstellt neue Hochbauten mit Einbezug des Amtes für Hochbauten. Autonom ist das ewz beim Erneuerungsunterhalt und Substanzerhalt der ewz-Liegenschaften. Die Wasserversorgung budgetiert betriebliche Investitionen für einen Zeitraum von 13 Jahren. Ihre Investitionen beziehen sich auf Betriebsanlagen mit den entsprechenden Gebäudehüllen.

Die folgenden Antworten beziehen sich grundsätzlich auf die Investitionen im Verwaltungsvermögen, die aus allgemeinen Mitteln zu finanzieren sind. Besondere Verhältnisse bestehen bei den Verkehrsbetrieben. Deren Antworten werden separat aufgeführt.

**Zu den Fragen 1 und 2:** Die Investitionsplanung der Hochbauten im Verwaltungsvermögen der Stadt Zürich wird von den Departementen vorgenommen und durch die Immobilien-Bewirtschaftung, eine Dienstabteilung des Hochbaudepartements, koordiniert. Eine Ausnahme bilden die landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen sowie Werk- und Wohngebäude, Gärtnereien und Kleinbauten für die Tierhaltung, welche von Grün Stadt Zürich bewirtschaftet werden.

Grundsätzlich basieren Investitionsvorhaben der Departemente auf strategischen Vorgaben. Die Strategien nehmen Bezug auf betriebliche Strukturanalysen, die auf verschiedene Veränderungen im Bedarf hinweisen und beziehen selbstverständlich auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen mit ein. Ebenso wird der Marktauglichkeit eines Gebäudes grosse Bedeutung beigemessen. Im Weiteren bilden die technisch mögliche Nutzungsdauer, die Betriebssicherheit, die Energiefreundlichkeit, die Umnutzungsmöglichkeiten, mangelnde Wirtschaftlichkeit usw. wichtige Kriterien, welche Investitionsvorhaben auslösen können. Die einzelnen Investitionsvorhaben werden nach erfolgter und eingehender Prüfung entweder in einer Gesamtplanung (z. B. Stadtspitäler Waid und Triemli) oder in so genannten Master- oder Bauentwicklungs-Plänen (z. B. für Altersheime, Pflegezentren, ZüriWC, Sozialzentren, Soziale Einrichtungen) aufgenommen. 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.

Die von den Departementen entwickelten Strategien enthalten Aussagen zu den aktuellen Rahmenbedingungen, die zur Erfüllung ihrer 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 seinen Ressourcenbedarf ab (Personal, Finanzen, Raum).

Es soll kein Investitionsentscheid gefällt werden, welcher sich nicht auf Strategien abstützt.

Die durch die Immobilien-Bewirtschaftung zusammengefassten Strategien werden künftig 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 durch den Stadtrat
- 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 [IAFP], strategisch relevante Projekte, Legislatorschwerpunkte usw.)
- Steuerung der Gebietsentwicklungsvorhaben

Mit dieser Investitionsplanung wird die Investitionstätigkeit der Stadt über einen längeren Zeithorizont gesteuert und die Planungssicherheit gewährleistet. Derzeit kann allerdings lediglich ein Monitoring stattfinden, da der Handlungsspielraum aufgrund der angespannten Finanzlage stark eingeschränkt bis nicht vorhanden ist.

Die rollende Investitionsplanung mit einem Zeithorizont von 15 Jahren ist verbindlich und bildet die Grundlage für die detaillierte Jahresplanung und den IAFP mit einem Planungshorizont von vier Jahren.

Somit erfolgt die Investitionsplanung für Hochbauten im Verwaltungsvermögen der Stadt Zürich nach einheitlichen Kriterien gemäss den Vorgaben für den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).

## **Verkehrsbetriebe**

**Zu Frage 1:** Die Investitionsplanung im Hochbau erfolgt bei den VBZ im Rahmen der rollenden, mehrjährigen Finanzplanung zuhanden des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) mit jeweiliger Genehmigung durch den Verkehrsrat des Kantons Zürich. Selbstverständlich befinden sich die gleichen Zahlen im IAFP der Stadt Zürich. Die Ausgabenbewilligungen unterliegen der Kompetenzordnung des Stadtrates, teilweise ist – je nach Höhe der beanspruchten Finanzmittel – eine anschliessende Genehmigung durch den Verkehrsrat des Kantons Zürich nötig (Antragstelle ist der ZVV).

**Zu Frage 2:** Als Dienstabteilung des Departements der Industriellen Betriebe bzw. der Stadtverwaltung gelten für die VBZ in formaler und materieller Hinsicht die gleichen Kriterien und Grundsätze wie für die übrigen Dienstabteilungen. Der Autorisierungsprozess innerhalb der Stadtverwaltung richtet sich indessen für betriebsnotwendige Investitionen nach dem Personen-Verkehrsgesetz des Kantons Zürich (PVG) vom 6. März 1988. In der Regel ist der Stadtrat – ungeachtet der Höhe der Investition – abschliessend zuständig. Mit Ausnahme von kleineren Projekten (z. B. Unterhalt, Anpassungen usw.) werden Hochbauvorhaben der VBZ im Bereich des Verwaltungsvermögens immer unter der Federführung des Amtes für Hochbauten (AHB) geplant und realisiert. Für VBZ-Anlagen sind teilweise auch entsprechende Plangenehmigungen der eidgenössischen Aufsichtsbehörde (Bundesamt für Verkehr/BAV) einzuholen; dieser Prozess läuft in der Zuständigkeit der VBZ in Koordination mit dem AHB.

**Zu den Fragen 3 und 4:** Die Immobilien-Bewirtschaftung erstellt keine Wirtschaftlichkeitsrechnungen nach der SIA-Norm 480. Im Rahmen des Projektes „Zürich baut – gut und günstig!“ hat man sich für das Instrument der Kosten-Nutzen-Rechnung, einer Weiterentwicklung der traditionellen Wirtschaftlichkeitsrechnung, entschieden. Ihrer Grundidee zufolge soll die Kosten-Nutzen-Rechnung gesamtgesellschaftliche Aufwendungen und Erträge von Projekten bzw. Massnahmen vergleichbar machen. Dies geschieht durch die Quantifizierung der Kosten und Nutzen über einen bestimmten Zeitraum in Geldeinheiten, die mit Blick auf die Vergleichbarkeit auf einen festgelegten Stichtag abgezinst (diskontiert) werden. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Methoden (Wirtschaftlichkeitsrechnung und Kosten-Nutzen-Rechnung) besteht darin, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung auch qualitative Folgen erfasst.

Für Bauvorhaben mit einem wertvermehrenden Investitionsanteil von über Fr. 300 000.-- erstellt die Immobilien-Bewirtschaftung eine Kosten-Nutzen-Rechnung gemäss den Vorgaben aus dem Projekt „Zürich baut – gut und günstig!“. Berücksichtigt werden dabei einerseits die gesamten jährlich wiederkehrenden Kosten (Kapital-, Bewirtschaftungs- und Betriebskosten) einer Immobilie über den Zeitraum der „Nutzungsdauer“ einer Investition. Dasselbe gilt für Mehreinnahmen, welche durch das Projekt ermöglicht werden. Die qualitativen Nutzen werden in die Betrachtung einbezogen, jedoch nicht monetär beziffert.

Kosten-Nutzen-Rechnungen für Investitionsprojekte sind in den Phasen Projektierung, Ausführung, Bauabrechnung und Betrieb (zwei Jahre nach Betriebsaufnahme) zu erstellen. Kosten-Nutzen-Rechnungen zeigen die Varianten Status quo, Status quo betrieblich optimiert, Antragsprojekt und Alternativen auf. Es werden keine Investitionsentscheide gefällt, welche nicht auf eine Kosten-Nutzen-Rechnung abgestützt sind.

Diese Kosten-Nutzen-Betrachtung bzw. Kosten-Nutzen-Rechnung befindet sich noch in der Erprobungsphase.

Es werden keine externen Kosten gemäss Anhang C.4 der SIA-Norm 480 berücksichtigt. Sie sind im derzeit verwendeten Modell nicht vorgesehen.

### **Verkehrsbetriebe**

**Zu Frage 3:** Im Rahmen der geltenden Vereinbarungen mit dem ZVV – gestützt auf den Verkehrsratsbeschluss aus dem Jahr 1995 für das operative Investitionsverfahren – sind die VBZ gehalten, jeweils entsprechende Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorzunehmen bzw. vorzulegen (statische bzw. dynamische Berechnungsmethode). Der ZVV ist kraft des PVG verpflichtet, die Folgekosten (Betrieb, Unterhalt, Zinsen, Abschreibungen) zu finanzieren. Deshalb sind entsprechende Aussagen zwingend vorzulegen.

**Zu Frage 5:** Für die Kosten-Nutzen-Rechnungen wird der von der Finanzverwaltung jährlich festgelegte Kalkulationszinssatz (derzeit 3 Prozent) verwendet. Die für die Budgetplanung (IAFP) vorgesehene Teuerung beträgt derzeit (2007) 1 Prozent. Die Energiepreisteuerung und die Inflation werden bei den Kosten-Nutzen-Rechnungen nicht berücksichtigt, weil lediglich die Kosten im Zeitpunkt der Kreditbeantragung verwendet werden.

Zur Berechnung der Teuerung bei den Hochbauinvestitionen (Bauvorhaben) wird der Zürcher Index der Wohnbaukosten verwendet. Er wird berechnet als gewogenes Mittel der Preisveränderungen der Kosten (ohne Grundstückspreis), die für den Bau eines im Zeitverlauf gleich bleibenden Bauobjektes, des so genannten Indexhauses, entstehen würden. Der Zürcher Wohnbaukostenindex gibt als reine Preisindexziffer grundsätzlich nur die preislichen Veränderungen der beim Bau verwendeten Materialien und erbrachten Leistungen wieder. Er wird einmal jährlich berechnet. Der Stichtag ist jeweils der 1. April.

### **Verkehrsbetriebe**

**Zu Frage 5:** In der Regel werden die bekannten Kostenfaktoren, wie Zins- und Abschreibungssätze, Material- und Energiepreise, zum Zeitpunkt des Bewilligungsverfahrens eingerechnet, nicht aber spekulative Teuerungsannahmen. Dem eigentlichen Kredittitel liegen

teilweise schon Offerten aufgrund von Submissionsverfahren zugrunde. Für die Wirtschaftlichkeitsrechnungen werden zusätzliche Folgekosten eingerechnet.

**Zu Frage 6:** Die gemeinnützigen Wohnbauträger, welche von der Stadt für ihre Bauvorhaben unterstützt werden, sind selbständige und eigenverantwortliche privatrechtliche Institutionen. Es ist Sache derer Organe (Vorstand, Generalversammlung, Geschäftsführung), die Wirtschaftlichkeit ihrer Bauvorhaben auf professionelle Art und Weise zu prüfen und die notwendigen Entscheide zu treffen.

Im Zusammenhang mit der Prüfung von Subventionsgesuchen für den gemeinnützigen Wohnungsbau werden die in Frage stehenden Projekte auch vom Amt für Hochbauten auf ihre Subventionswürdigkeit überprüft. Dabei kommt nicht die SIA-Norm 480 zur Anwendung, sondern es sind die baulichen Vorgaben gemäss kantonaler Wohnbauförderungsverordnung und die Richtlinien der jeweiligen (städtischen) Wohnbauaktionen, gekoppelt mit Kostenlimiten, einzuhalten. Diese haben entsprechende Mietzinse zu garantieren, welche für die Bewohnerinnen und Bewohner subventionierter Wohnungen wirtschaftlich auch tragbar sind.

Von der Stadt unterstützte kulturelle Einrichtungen befinden sich in der Regel in Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, z. B. Schauspielhaus, Theater an der Sihl usw. Somit liegt die Investitionsplanung bei der Immobilien-Bewirtschaftung. Auch in diesen Fällen wird bei Investitionen mit einem wertvermehrenden Anteil von mehr als Fr. 300 000.-- eine Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**