

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend "ZIM (Zentrales Immobilienmanagement) wie weiter?", eingereicht von den Gemeinderät/innen M. Zeugin (GLP), Y. Beutler (SP), M. Wenger (FDP), J. Altwegg (Grüne), R. Harlacher (CVP) und N. Gugger (EVP)

Am 13. Dezember 2010 reichten die Gemeinderäte Michael Zeugin (namens der Grünliberalen Fraktion), Markus Wenger (namens der FDP-Liberalen Fraktion), Jürg Altwegg (namens der Grünen Fraktion), René Harlacher (namens der CVP Fraktion) und Nik Gugger (namens der EVP) sowie Gemeinderätin Yvonne Beutler (namens der SP Fraktion) mit 37 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Der Stadtrat hat im Rahmen der Haushaltssanierung 07 verschiedene Projekte zur Verbesserung der Stadtrechnung lanciert. Insgesamt wollten Stadt- und Gemeinderat damit die Kosten nachhaltig senken. Ein Projekt zur Verbesserung der Stadtrechnung war das Zentrale Immobilienmanagement. Bei seinem Zwischenbericht (GGR-Nr. 2009/004) an den Grossen Gemeinderat schätzte der Stadtrat die jährliche Ergebnisverbesserung auf rund 3.8 Mio. Fr. (GGR-Nr. 2009/004, Seite 3). Mit dem Budget 2011 wurde ZIM definitiv eingeführt. Dabei zeigen sich weder auf der Aufwand- noch auf der Ertragsseite substanzielle Verbesserungen für die Stadtrechnung. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Wie beurteilt der Stadtrat die Ergebnisverbesserung dank ZIM für die Stadtrechnung 2011, 2012, 2013 und 2014?*
- 2. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass die Ergebnisverbesserungen im Budgetprozess berücksichtigt werden?*
- 3. Dank ZIM können die Kosten für jede Immobilie separat ausgewiesen werden. Dies erhöht nicht nur die Transparenz, sondern schafft auch die Grundlage dafür, dass die Kosten den Mietern (z.B. Produktgruppen) zugeordnet werden könnten. In welchem Umfang ist dies heute möglich?*
- 4. Gibt es Liegenschaften, die noch nicht vom ZIM erfasst sind? Wenn ja: Welche und warum? Ab wann werden sie in das ZIM integriert?*
- 5. Für die Umsetzung der 2000-Watt-1-Tonne-CO2-Gesellschaft sind nicht nur bauliche Massnahmen entscheidend (Gebäudestandard der Stadt Winterthur) sondern auch das Verhalten der Benutzerinnen und Benutzer. Dank ZIM können Heiz- und Unterhaltskosten den Verursachern zugeordnet werden. Verantwortungsvolles Handeln (z.B. der Produktgruppen) hat damit einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch, und somit auch die Kosten. Wie stark wird dieses Einsparungspotential durch ZIM genutzt?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat startete im April 2005 das Projekt "Haushaltsanierung 2007 (HS 07)" mit dem Ziel, mittelfristig einen Ausgleich des Finanzhaushaltes zu erreichen. Das Projekt bestand aus insgesamt 19 Einzelprojekten. Eines davon betraf die Zentralisierung der städtischen Immobilien. Im Jahre 2006 beauftragte der Stadtrat daher die damalige Liegenschaftenverwaltung (heute Bereich Immobilien), zusammen mit einer externen Beratungsunternehmung (Wüest & Partner) das Projekt „Zentrales Immobilien Management ZIM“ zu starten.

Die ursprünglichen Ziele von ZIM im Überblick

Mit der Schaffung eines zentralen Immobilienmanagements sollten folgende Ziele erreicht werden:

- zentrale Bewirtschaftung möglichst aller städtischen Liegenschaften
- Effizienzsteigerung des städtischen Immobilienmanagements
- Sicherstellung einer langfristig ausgerichteten strategischen Steuerung des Immobilienportfolios
- Sicherung des Bestandes und der Werthaltigkeit der städtischen Immobilien
- Sicherstellung der optimalen Nutzung der Liegenschaften entsprechend den städtischen Bedürfnissen mit adäquatem Aufwand
- Erzielung einer marktgerechten Rendite für die Anlageimmobilien im Finanzvermögen
- Berücksichtigung von ökologischen Aspekten im Hinblick auf die Nachhaltigkeit
- Einführung von einheitlichen Bewirtschaftungsgrundsätzen.

Diese Ziele will der Stadtrat mit der Einführung einer koordinierten städtischen Immobilien- und Bewirtschaftungspolitik erreichen, die über die gesamte Stadtverwaltung nach einheitlichen Grundsätzen und Prinzipien erfolgen soll. Schon im Rahmen des Projektes HS 07 zeigte sich, dass die Umsetzung von ZIM mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Die hohe Komplexität der als "Handlungsfelder" bezeichneten Teilprojekte lässt eine rasche Umsetzung nicht zu. Dazu kommt, dass immer wieder Richtungsentscheide des Stadtrates erforderlich sind.

Die Umsetzung des ZIM-Projektes wurde in drei Phasen gestaffelt:

Phase 1: Ist-Analyse und Grobkonzept

Phase 2: Erstellung Strategie und Konzept

Phase 3: Realisierungsplan

Phase 1: Ist-Analyse und Grobkonzept (2006-2007)

Nach Abschluss der ersten Phase verabschiedete der Stadtrat am 16. Mai 2007 ein erstes Massnahmenpaket, das 14 konkrete Zielsetzungen enthielt, mit denen das städtische Immobilienwesen zentralisiert werden sollte (SRB 2007-0844):

- integrierte Immobiliensteuerung auf städtischer Ebene
- Erarbeitung einer differenzierten Immobilienstrategie
- klare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
- Schaffung einer kundenorientierten Immobilienorganisation
- zentrale Verantwortung und Eigentümervertretung für Immobilien
- zweckorientiertes Raumangebot und langfristige Raumbedarfsplanung
- Gleichbehandlung aller Nutzerinnen und Nutzer
- hohe Wirtschaftlichkeit und Kostentransparenz
- positive Wertentwicklung des Immobilienportfolios
- transparente Raum- und Nutzerkosten
- Sicherung von Bauzustand und langfristige Unterhaltsplanung
- langfristige und transparente Entwicklungs- und Investitionsplanung
- Vorbildfunktion in der baulichen Nachhaltigkeit
- fachliche Aus- und Weiterbildung der mit der Immobilien-Bewirtschaftung betrauten Personen.

Eine erste fundierte Analyse zeigte, dass mit einer konsequenten Zentralisierung des Immobilienmanagements erhebliche finanzielle Verbesserungen der Laufenden Rechnung erzielt werden könnten. Das Potenzial wurde auf jährlich 4.5 Millionen Franken geschätzt. Eine zu-

sätzliche positive Wirkung versprach man sich von der Schaffung von mehr Transparenz und grösserer Steuerbarkeit des Immobilienmanagements.

Phase 2: Erstellung Strategie und Konzept (2007 – 2009)

Im Verlaufe der zweiten Phase hiess der Stadtrat mit Beschluss vom 4. Juni 2008 (SR.08.776-2) ein dreiteiliges Bewirtschaftungsmodell gut. Dabei werden die Eigentümer- und Betreiberrollen klar unterschieden. In der Regel liegt ein Mieter-Vermieter-Modell vor, bei welchem die Eigentümerverantwortung vom Bereich Immobilien wahrgenommen wird (Liegenschaften A). Bestehen spezifische Bedürfnisse der oder enge Verbindungen zu den Nutzer/innen, verbleibt die Eigentümerverantwortung bei den Departementen (Liegenschaften B). Als Beispiele sind die Schul-, Sport- und Kulturbauten sowie die Alters- und Pflegezentren zu nennen. Als Dritte Kategorie sind technische Anlagen – wie beispielsweise Werkhöfe, Garagen, Zivilschutzanlagen etc. - zu erwähnen, deren Verantwortung bei den Nutzer/innen verbleibt (Liegenschaften C). Unter Berücksichtigung dieser spezifischen Bedürfnisse wurde vorderhand auf eine umfassende Zentralisierung verzichtet.

Im Rahmen dieser zweiten Phase wurden zudem einzelne, ausgewählte Immobilien-Aufgaben zwischen den Departementen und den zentralen Fachstellen (Bereich Immobilien, Hauptabteilung Hochbauten) neu verteilt und so weit wie möglich optimiert. Neu ist der Bereich Immobilien für Alterswohnungen, den Campingplatz und die Gatterhütte zuständig.

Phase 3: Realisierungsplan (2010 – 2012)

Zurzeit geht es um die Genehmigung und Umsetzung folgender Projekte:

- Die "Immobilienstrategie" wird für alle Departemente einheitliche Grundsätze für die Steuerung und Bewirtschaftung der Liegenschaften schaffen.
- Durch die Einführung einer systematischen "Bauzustandserfassung" (für die 500 Liegenschaften mit den höchsten Bilanzwerten) und einer damit verbundenen Unterhalts- und Investitionsplanung soll sichergestellt werden, dass die bestehenden Finanzmittel dort eingesetzt werden, wo sie den grössten Nutzen erbringen.
- Durch die zentrale Bewirtschaftung der Serviceverträge sollen wiederkehrende Kosten eingespart werden.
- Im Rahmen der "Kostenrechnung Immobilien" sollen die bereits seit 1998 verrechneten Raumkosten bei den Verwaltungsbauten auf ihre tatsächlichen Vollkosten angepasst und damit Flächenoptimierungen bei den verschiedenen Nutzerinnen und Nutzern erzielt werden.

Mehr Transparenz dank ZIM

Dank der Umsetzung verschiedener Massnahmen konnte die Transparenz und die Steuerbarkeit im städtischen Immobilienmanagement deutlich erhöht werden. Die wichtigsten bisherigen Errungenschaften im Überblick:

- Die "Immobilienstrategie"¹ legt die (neuen) Verantwortlichkeiten, Geltungsbereiche und Grundsätze des städtischen Immobilienwesens sowie die strategischen Grundsätze fest.
- Mit der Schaffung von "Rollenmodellen" und der Gliederung des gesamten städtischen Portfolios (Liegenschaften A-C) wird klar festgelegt, welche Organisationseinheit für welche Liegenschaften welche Leistung zu erbringen hat.

¹ Die Strategie muss vom Stadtrat noch definitiv verabschiedet werden.

- Die Stadtverwaltung verfügt neu über eine "Zentrale Immobiliendatenbank (ZID)", auf welche alle für das Immobilienmanagement zuständigen Stellen und Personen Zugriff haben. Damit können sie sich innert kürzester Zeit ein umfassendes Bild über einzelne Liegenschaften oder Liegenschaftengruppen machen. Über die ZID kann zudem auf alle relevanten und mit dem städtischen Liegenschaftswesen in Verbindung stehenden Datenbanken zugegriffen werden (CS2, GSW, GGX, GIS etc.). Erst durch die Schaffung dieses Instrumentes wurde ein professionelles Facility-, Portfolio- sowie technisches Gebäudemanagement überhaupt möglich.
- Die Stadtverwaltung verfügt neu über eine einheitlich geführte Liegenschaftsrechnung, die sämtliche Departemente erfasst und periodisch Klarheit sowie Transparenz über die Kosten und Erträge der städtischen Liegenschaften schafft.

Zusätzlich konnten folgende Teilbereiche des städtischen Immobilienwesens klar festgelegt werden:

- alle Pflichten und Leistungen sämtlicher Ämter und Abteilungen, die mit dem städtischen Immobilienwesen zu tun haben;
- die Form der Zusammenarbeit, die Projektorganisation sowie die Verantwortlichkeiten bei allen städtischen Bauprojekten;
- eine „Energiebuchhaltung“, welche zur Energieoptimierung bei allen öffentlichen Bauten (Steigerung der Energieeffizienz, Reduktion der CO₂-Emissionen) sowie zur Förderung der erneuerbaren Energien beitragen wird.

Geplant sind ferner:

- im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten: der Aufbau einer "Bauzustandserfassung" mit einer gesamtstädtischen Unterhalts- und Investitionsplanung für Liegenschaften mit mittlerem und hohem Bauvolumen;
- eine "Raumkostenrechnung" mit Vorgaben zu den Benutzungsvereinbarungen.

Dank der neuen Instrumente können bereits heute über das gesamte städtische Immobilienwesen eine grosse Transparenz geschaffen und damit die Grundlagen für bessere Entscheidungen, Kostenoptimierungen sowie effiziente Abläufe erarbeitet werden.

Umfassendes Immobilienhandbuch

Die wichtigsten Errungenschaften sowie Neuerungen der bisherigen Zentralisierung und Professionalisierung des städtischen Immobilienmanagements sind in einem für die Stadt erarbeiteten, umfassenden Immobilienhandbuch festgehalten. Es ist modular aufgebaut und wird laufend weiterentwickelt. Der Stadtrat hat das Handbuch am 16. Dezember 2009 genehmigt und per 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt (SR.08.776-6).

Erwartete Ergebnisverbesserungen

Von den ursprünglich angenommenen Einsparungen von 4,5 Millionen Franken werden zurzeit verschiedene Massnahmen, welche die Immobilienstrategie des Verwaltungs- und Finanzvermögens betreffen, dem Stadtrat beantragt. Die damit erwarteten Ergebnisverbesserungen belaufen sich auf 1,1 Millionen Franken. Über einen weiteren Teil der Massnahmen im Umfang von rund 1 Million Franken wird in den nächsten ein bis zwei Jahren zu entscheiden sein.

Der dem Stadtrat präsentierte Zwischenbericht "Kosteneinsparungen" vom 29. März 2011 hält mit Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisverbesserungen unter anderem fest, dass mit dem Projekt ZIM nicht in erster Linie eine Verbesserung der Rechnung, sondern "ein qualitativer Gewinn und letztlich ein besserer Einsatz der bewilligten Mittel" zu erwarten sei.

Verzicht auf gewisse Einsparungen

Dagegen hat sich der Stadtrat entschieden, auf einen substanziellen Anteil möglicher Einsparungen insbesondere aus sozialen Überlegungen zu verzichten. So wird weiterhin eigenes Personal die Hauswartung für die städtischen Liegenschaften und deren Reinigung übernehmen. Damit kann verhindert werden, dass zahlreiche Kündigungen ausgesprochen werden müssen. Mit der Auslagerung der Reinigung der städtischen Liegenschaften hätten bei den Mitarbeitenden in den tieferen Lohnklassen jährliche Einsparungen von mehr als zwei Millionen Franken erzielt werden können. Beim Projekt Fokus ist noch nicht entschieden, wer die Reinigung übernehmen wird.

Ausblick

Die wesentlichen Inhalte des Projekts ZIM sind zum heutigen Zeitpunkt erarbeitet und vom Stadtrat genehmigt. Entscheidend für den weiteren Erfolg von ZIM wird deren konsequente Umsetzung sein. Dabei spielen die Instruktion und Befähigung der Mitarbeitenden eine zentrale Rolle. Erst die Anwendung der durch ZIM geschaffenen Instrumente und Werkzeuge legt den Grundstein für künftige Kosteneinsparungen und einen verbesserten Mitteleinsatz.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Wie beurteilt der Stadtrat die Ergebnisverbesserung dank ZIM für die Stadtrechnung 2011, 2012, 2013 und 2014?"

Im Rahmen der Immobilienstrategie werden bei den Liegenschaften im Finanzvermögen in der Regel marktkonforme Erträge und eine nachhaltige Wertentwicklung angestrebt. Die Finanzliegenschaften sollen in Zukunft einen Gewinn erzielen, der in der Laufenden Rechnung berücksichtigt wird. Allerdings steht die Rendite nicht immer im Vordergrund; mit der Immobilienpolitik werden teilweise auch andere strategische Ziele verfolgt. Bei den Liegenschaften des Verwaltungsvermögens gilt als vorrangige Zielsetzung die optimale Erfüllung der Nutzerbedürfnisse zu angemessenen Kosten. Um die finanziellen Ziele von ZIM zu erreichen, müssen verschiedene Massnahmen umgesetzt werden.

Bei den Finanzliegenschaften müssen die Mieten angehoben werden. Dies ist jedoch nur dann in grösserem Umfang möglich, wenn Mehrfamilienhäuser saniert werden und sich infolge der Sanierungsarbeiten eine Mietzinserhöhung rechtfertigt. Für die Laufende Rechnung kann dank der in jüngster Zeit realisierten Renovationen von städtischen Mietliegenschaften bereits heute mit zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Mieteinnahmen in der Höhe von 200'000 Franken gerechnet werden. Bei allen Finanzliegenschaften geht der Bereich Immobilien bis ins Jahr 2016 von weiteren, jährlich wiederkehrenden Ertragsoptimierungen in der Höhe von insgesamt 500'000 Franken aus.

Eine weitere Ergebnisverbesserung ist vom Verkauf von Einfamilienhäusern zu erwarten. Dabei handelt es sich um Liegenschaften, die nicht mehr ins städtische Liegenschaftenportfolio passen.

Ferner können Einsparungen bei der Umsetzung von anstehenden Unterhaltsarbeiten erzielt werden, indem deren Umfang genau geprüft wird und diese zu vorteilhaften Bedingungen ausgeführt werden. Die Stadt Winterthur wendet jährlich rund 15 Millionen Franken für Unterhaltsarbeiten an Hochbauten auf. Bei der Auftragsvergabe sind Preisreduktionen von jährlich 250'000 Franken möglich. Die zuständigen Stellen sind daher gehalten, bei freihändigen Vergaben - wo zulässig - Abgebotsrunden durchzuführen, aktive Qualitäts- und Preisvergleiche anzustellen und Rahmen-Verträge mit entsprechenden Rabatten auszuhandeln.

Sodann konnte dank der Einführung von allgemeinen Standards bei der Beschaffung von Produkten und Bestandteilen im Bereich der Sanitärinstallationen bei Sanierungen von Mehrfamilienhäusern in den vergangenen drei Jahren Einsparungen in der Höhe von 80'000 Franken erzielt werden.

Die verschiedenen Service- und Wartungsverträge für den Unterhalt von Lüftungen und teilweise auch von Heizungen wurden bis anhin weitgehend dezentral in den einzelnen Departementen abgeschlossen. Dasselbe gilt für die Serviceverträge für die Aufzüge. Neu sollen diese Verträge unter der Leitung der Abteilung Hochbauten mit Hilfe der neuen Zentralen Immobiliendatenbank bewirtschaftet werden. Durch eine Bereinigung der bestehenden Vereinbarungen sowie bei der Verhandlung von neuen Rahmenverträgen sollen schon demnächst weitere 100'000 Franken eingespart werden. Im Jahr 2010 konnten durch die Zusammenfassung von fünf Wartungsverträgen bereits 15 % Mengenrabatt ausgehandelt werden.

Zur Frage 2:

"Wie stellt der Stadtrat sicher, dass die Ergebnisverbesserungen im Budgetprozess berücksichtigt werden?"

Für die Budgetierung sind in den einzelnen Departementen die Verantwortlichen der Produktgruppen zuständig. Sie sind dafür verantwortlich, alle möglichen Aufwandsenkungen bzw. Ertragssteigerungen zu realisieren. Dazu gehört insbesondere die Umsetzung der unter Frage 1 aufgeführten Massnahmen.

Zur Frage 3:

"Dank ZIM können die Kosten für jede Immobilie separat ausgewiesen werden. Dies erhöht nicht nur die Transparenz, sondern schafft auch die Grundlage dafür, dass die Kosten den Mietern (z.B. Produktgruppen) zugeordnet werden könnten. In welchem Umfang ist dies heute möglich?"

Die Einführung der neuen Kostenstellenstruktur, die bereits für die Laufende Rechnung 2011 gilt, sowie die Anwendung der entsprechenden Verbuchungsrichtlinien machen es möglich, die Aufwand- und Ertragsseite jeder einzelnen Liegenschaft einheitlich zu betrachten. Dies erlaubt es allen für die Liegenschaften Verantwortlichen, entsprechende Informationen zu erhalten und dadurch detaillierte Rückschlüsse zu ziehen.

Zur Frage 4:

"Gibt es Liegenschaften, die noch nicht vom ZIM erfasst sind? Wenn ja: Welche und warum? Ab wann werden sie in das ZIM integriert?"

Sämtliche Liegenschaften der Stadt Winterthur sind im Rahmen der Phase 2 (Erstellung Strategie und Konzept) erfasst und den drei eingangs beschriebenen Bewirtschaftungsmodellen (Kategorien A, B und C) zugeteilt worden. Es gibt somit keine Liegenschaft, die nicht in der Datenaufarbeitung erfasst worden ist.

Zur Frage 5:

"Für die Umsetzung der 2000-Watt-1-Tonne-CO2-Gesellschaft sind nicht nur bauliche Massnahmen entscheidend (Gebäudestandard der Stadt Winterthur) sondern auch das Verhalten der Benutzerinnen und Benutzer. Dank ZIM können Heiz- und Unterhaltskosten den Verursachern zugeordnet werden. Verantwortungsvolles Handeln (z.B. der Produktgruppen) hat damit einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch, und somit auch die Kosten. Wie stark wird dieses Einsparungspotential durch ZIM genutzt?"

Die Energiekosten sind seit der Einführung der internen Weiterverrechnung im Jahr 1992 immer den Nutzerinnen und Nutzern weiterbelastet worden. Im Jahr 2009 hat der Stadtrat mittels Beschluss die Raumtemperatur für die Büroräumlichkeiten festgelegt. Mit der Überwachung sind die Objektverantwortlichen vor Ort betraut. Es gilt jedoch zu beachten, dass zahlreiche städtische Büroräumlichkeiten in Altliegenschaften untergebracht sind, für die, was den Energieverbrauch angeht, nicht immer eine bestmögliche Lösung gefunden werden kann. Ein bewusster Umgang mit dem Energie- und Ressourcenverbrauch ist daher nicht erst seit ZIM möglich, kann jedoch durch dieses Instrument noch besser gefördert werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder