



Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 487.01

512.20

Städtische Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen; Einführung Globalbudget für den baulichen Unterhalt

Antrag

1. Für das Konto 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ wird ab dem Rechnungsjahr 2012 ein Globalbudget mit Leistungsauftrag eingeführt.
2. Der Leistungsauftrag für die Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“ vom 15. Dezember 2011 wird genehmigt.
3. Der Gemeinderat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass der Betrag für das Konto 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ mittelfristig auf einen Wert von 1.5 % des Gebäudeversicherungswerts anzuheben ist.
4. Der Budgetbetrag für das Konto 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ wird für das Jahr 2012 und für die Folgejahre bis 2014 auf den Betrag von mindestens 2.5 Mio. Franken erhöht.

Zusammenfassung

Die Stadt ist Eigentümerin eines Immobilien-Portfolios mit einem Gebäudeversicherungswert (Neuwert) von rund 529 Mio. Franken, davon von der Finanz- und Liegenschaftsverwaltung bewirtschaftet 420 Mio. Franken, Stand 1. Januar 2011. Aufgrund der knappen finanziellen Mittel und der damit einhergehenden Budgetkürzungen konnte in den vergangenen fünf Jahren durchschnittlich nur 0.52 % des Gebäudeversicherungswerts für den Gebäudeunterhalt aufgewendet werden; zur Substanzerhaltung wären aber mindestens 1.5 % erforderlich. Das Beratungsunternehmen Wüest & Partner hat drei repräsentative städtische Beispielliegenschaften untersucht und einen jährlich notwendigen Unterhaltsanteil zwischen 1.4 % und 1.8 % des Gebäudeversicherungswerts errechnet. Bei einem Neuwert von gegen 420 Mio. Franken bedeutet das einen jährlichen Aufwand von ca. 5.9 bis 7.6 Mio. Franken. In den vergangenen fünf Jahren konnten demgegenüber lediglich rund 2.0 Mio. Franken pro Jahr aufgewendet werden. Aufgrund der momentanen finanziellen Situation der Stadt kann der Mittelwert von 1.5 % nur schrittweise erreicht werden. Deshalb beantragt der Stadtrat, dass der Gemeinderat ab dem Jahr 2012 bis und mit dem Jahr 2014 jährlich mindestens 2.5 Mio. Franken für den baulichen Unterhalt bewilligt; dies entspricht rund 0.6 % des Gebäudeversicherungswerts. Zudem soll für den Gebäudeunterhalt ein Globalbudget eingeführt werden, welches, analog dem Amt für Telematik, mit einem Leistungsauftrag verknüpft ist. Der Gemeinderat befindet sich nach wie vor im Rahmen des Voranschlags über die finanzielle Ausstattung des Kontos „Baulicher Unterhalt“.



Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Übersicht Immobilien-Portfolio

Die Stadt ist Eigentümerin eines Immobilien-Portfolios mit einem Gebäudeversicherungswert von rund 529 Mio. Franken (Stand Januar 2011). Die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung bewirtschaftet davon knapp 80 %, nämlich Wohn-, Geschäfts- und Pachtliegenschaften (Finanzvermögen) im Wert von rund 40 Mio. Franken und Verwaltungsliegenschaften im Wert von rund 380 Mio. Franken:

Gebäudeversicherungswerte per 1. Januar 2011

Wohn-, Geschäfts- und Pachtliegenschaften	Fr.	39'631'200.--
Verwaltungsgebäude	Fr.	55'622'600.--
Tennisanlage, Schiessanlage Rossboden	Fr.	6'713'000.--
Kindergartenliegenschaften Stadtschule	Fr.	17'436'600.--
Schulliegenschaften Stadtschule	Fr.	194'349'200.--
Parkhaus Arcas	Fr.	8'397'800.--
Wirtschaftsschule KV Chur	Fr.	9'676'900.--
Feuerwehrgebäude	Fr.	427'900.--
Örtliche Schutzorganisation (Zivilschutzanlagen)	Fr.	7'916'100.--
Werkbetrieb Industriestrasse 14	Fr.	8'849'300.--
Tierkörpersammelstelle	Fr.	2'259'700.--
Schulliegenschaft Gewerbliche Berufsschule Chur	Fr.	41'404'200.--
Turn- und Sportanlage Gewerbliche Berufsschule Chur	Fr.	15'845'800.--
Theater Chur	Fr.	11'066'700.--
Gebäudeversicherungswert total	Fr.	419'597'000.--

Die Bewirtschaftung der übrigen Gebäude wie zum Beispiel die Truppenunterkunft, die städtischen Sportanlagen, die Gebäude der Alpwirtschaft, die Abwasserreinigungsanlage ARA, die Aufbahrungsräume und die Kapellen erfolgt über andere städtische Dienststellen bzw. Abteilungen.

1.2 Gebäudeunterhalt 2006 - 2010

Die diversen Sparrunden im Rahmen des Budgetprozesses führten in den vergangenen Jahren dazu, dass das bereits tief budgetierte Konto 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ noch weiter gekürzt werden musste.



In den vergangenen fünf Jahren wurden für den laufenden Gebäudeunterhalt des Immobilien-Portfolios im Vergleich zum Gebäudeversicherungswert folgende Beträge aufgewendet:

	2006	2007	2008	2009	2010
Voranschlag	1'930'600	1'916'200	2'000'000	1'802'100	1'856'600
Nachtragskredite	142'336	20'000	340'811	196'891	94'500
Rechnung	2'058'274	1'828'478	2'340'834	1'960'823	1'900'674
Gebäudeversicherungswert *	380 Mio.	380 Mio.	380 Mio.	404 Mio.	404 Mio.
in % vom Gebäudeversicherungswert *	0.542 %	0.482 %	0.617 %	0.485 %	0.470 %

* Die Versicherungswerte werden der Entwicklung der Baukosten angepasst (seit 1. Januar 2011 jährlich, vorher bei Veränderungen von 5 % und mehr).

Der Baupreisindex für Renovationskosten in der Ostschweiz ist in der Zeitspanne von Oktober 2005 von 112.3 Punkten auf 123.3 Punkte im Oktober 2010 gestiegen, was einer Teuerung von 9.8 % entspricht. Die Teuerung der Baukosten wurde bei der Festsetzung der Budgetbeträge jedoch nie berücksichtigt.

1.3 Bauliche Massnahmen für betriebliche Anpassungen

Auf Antrag der Schuldirektion, der Gewerblichen Berufsschule Chur, der Wirtschaftsschule KV Chur oder aufgrund geänderter Bedürfnisse werden zu Lasten des baulichen Unterhalts betriebliche Anpassungen oder Raumveränderungen zur Verbesserung von Abläufen vorgenommen. Dafür wurden folgende Beträge aufgewendet:

	2006	2007	2008	2009	2010
ca.	172'000	133'000	184'000	173'500	72'000
in % des Budgets	8.9 %	6.9 %	9.2 %	9.6 %	3.9 %

Obschon die Bedürfnisse für betriebliche Anpassungen in den letzten Jahren zugenommen haben, wurde das Unterhaltsbudget nicht erhöht.



2. Die Bedeutung der Erneuerungszyklen und der Lebenszykluskosten

2.1 Lebenszyklus

Alle Gebäude, einzelne Gebäudeteile und generell Baumaterialien unterliegen während ihrem Lebenszyklus unterschiedlichen Formen der physischen Abnutzung. Durch Abnutzung wird der Nutzwert bzw. die Nutzbarkeit einer Immobilie auf Dauer eingeschränkt, wodurch diese zum Teil erhebliche Wertminderungen erfährt. Der Hauseigentümerverband Schweiz (HEV) und der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband haben zusammen eine Lebensdauertabelle erarbeitet. Die Richtlinien für die voraussichtliche Lebensdauer beruhen auf Durchschnittswerten für mittlere Material- und Arbeitsqualitäten. Die Lebensdauertabelle wird von verschiedenen Verbänden und Organisationen der Immobilienwirtschaft und von Versicherungen anerkannt.

Die Erneuerungszyklen werden wie folgt aufgeteilt:

- Bauteile mit kurzem Erneuerungszyklus - 10 bis 15 Jahre:
Dichtungsfugen, äussere Sonnenschutzvorrichtungen, Innenmalarbeiten, textile Bodenbeläge, Wandverkleidungen, elektrische Geräte
- Bauteile mit mittlerem Erneuerungszyklus - 15 bis 30 Jahre:
Aussenputze, Aussenanstriche, Holzverkleidungen, Dichtungsbeläge Bedachungen, verzinkte Bleche, Aussenfenster, -türen und Fensterläden aus Holz, Innenausbau, Installationen Sanitär, Elektrisch und Heizung
- Bauteile mit langem Erneuerungszyklus - 30 bis 50 Jahre:
Rohbaustruktur, Ziegelbedachungen, Abwasseranlagen

Dem Prozess der Gebäudealterung und der Wertminderung ist durch geeignete bauliche Unterhaltmassnahmen entgegenzuwirken. Dabei ist zwischen Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen zu unterscheiden.

2.2 Instandhaltungsmassnahmen

Grundsätzlich werden Instandhaltungsmassnahmen als Unterhalt betrachtet, wenn sie durch die gewöhnliche Nutzung der Liegenschaft veranlasst sind, das Wesen des Gebäudes nicht verändern, den ordnungsgemässen Zustand des Objekts erhalten und regelmässig in gleicher Höhe wiederkehren. Aufgabe der Instandhaltung ist die Sicherstellung der erforderlichen Flächenverfügbarkeit und -nutzbarkeit, die Vermeidung und/oder Verminderung von Ausfallkosten aufgrund von Gebäudemängeln sowie die Substanz- und Werterhaltung.



2.3 Instandsetzungsmassnahmen

Erfolgt die Erneuerung eines Gebäudeteils erst bei dessen Ausfall, so könnte von einer optimalen Ausnutzung der Lebensdauer dieses Elements gesprochen werden. Das generelle Kriterium der Kostenminimierung scheint zunächst erfüllt zu sein. Tatsache ist jedoch, dass sich der Ausfall eines Gebäudeelements häufig nicht sofort bemerkbar macht. Dies kann noch während der Nutzungszeit zu erheblichen Folgeschäden führen, die wiederum zusätzliche Kosten verursachen oder gar Ursache für weitere, unter Umständen erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung auftretende Schäden sein können. Die Lebensdauer der betroffenen Gebäudeelemente und sogar die Nutzungsdauer des Gebäudes können sich dadurch verkürzen. Die Instandsetzung wird auch deshalb teurer, weil die einzelnen Bauteile durch eine ungenügende Pflege nicht ihr vorgesehene Alter erreichen. Die vorzeitig zu ersetzenden Bauteile müssen wiederum den neuen Anforderungen entsprechen, was ebenfalls zur Verteuerung von Eingriffen führt. Zudem muss bei einem Ausfall in der Regel ein sofortiger Ersatz erfolgen, was eine Ausschreibung bzw. eine für die Zukunft optimalere und wirtschaftlichere Planung bezüglich Zusammenhängen mit anderen Gebäudeelementen unter Umständen verhindert bzw. massiv erschwert.

Energetische Erneuerungen erfolgen in der Regel im Rahmen grösserer Bauvorhaben. Dabei wird eine Gegenüberstellung verschiedener Ansätze vorgenommen (Abbruch und Ersatz durch energetisch optimierten Neubau, Sanierung im Minergie-Standard, „herkömmliche“ Sanierung aufgrund anderweitiger Randbedingungen). Unumgängliche und zeitlich dringende Ersatzarbeiten erschweren die sorgfältige Prüfung von Alternativen.

2.4 Schadenfolgekosten

Die Gesamtkosten der Gebäudeinstandhaltung setzen sich aus den Instandhaltungskosten, den direkten Schadenskosten (Beseitigungsmassnahmen) sowie den Schadenfolgekosten zusammen. In besonderen Fällen können durch Gebäudeschäden entstandene Folgekosten die Schadenskosten übersteigen. Aufgrund verschlechterter Instandsetzungsbedingungen steigen die Kosten der Massnahmen. Das klassische Beispiel dafür ist die Durchfeuchtung einer Dachkonstruktion aufgrund unterlassener oder unzureichender Instandsetzung der Dachhaut.

Mittelbare Schadenfolgekosten können sich ergeben aus:

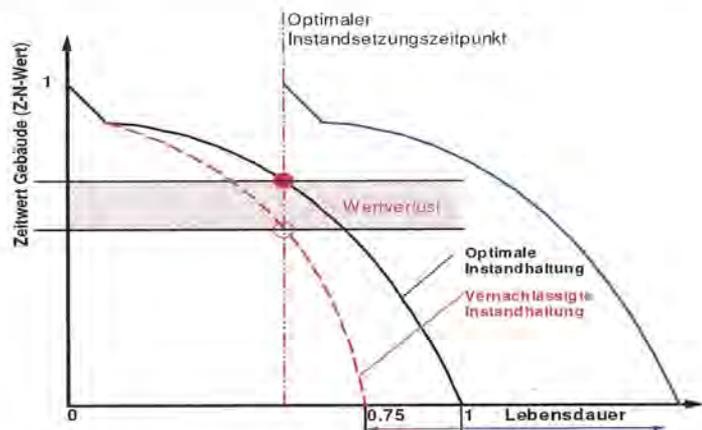
- dem Ausfall oder der Funktionsbeeinträchtigung verschiedener Gebäudeelemente;
- der Verkürzung der Lebensdauer anderer betroffener Gebäudeelemente;



- dem Anstieg der Betriebskosten aufgrund des erhöhten Energieverbrauchs, verstärkter Gebäudereinigung oder intensiverer Wartungsmassnahmen;
- der Beschädigung von Sach- oder Betriebsanlagen oder auch Personenschäden durch Einsturz, herabstürzende Elemente oder Wassereinbruch.

2.5 Entwicklung des Gebäudewerts in Abhängigkeit der Lebensdauer (Bauteile)

Alle Gebäudeteile haben eine voraussichtliche Lebensdauer. So haben z.B. IV-Fenster aus Holz eine Lebensdauer von 25 Jahren. Durch Einsparungen beim laufenden Unterhalt wird die Lebensdauer verkürzt. Der Gebäudeteil altert rascher als erwartet, da ihm die not-



wendige Pflege fehlt. Dies wird in der Abbildung mit der gestrichelten gebogenen Linie dargestellt. Die ausgezogene gebogene Linie entspricht der zu erwartenden Lebensdauer der Holzfenster.

Die vertikale Punkt-Strich-Linie zeigt die Instandsetzungszeit im Verlauf der Lebensdauer. Im Falle der Holzfenster ist der optimale Zeitpunkt bei 25 Jahren oder später. Bei Kosten von Fr. 100'000.-- und einer linearen Abschreibung in 25 Jahren ergibt dies pro Jahr die Abschreibung von Fr. 4'000.--. Erfolgt der Ersatz bereits nach 15 Jahren, konnte die Lebensdauer der Holzfenster nicht vollständig ausgenutzt werden und es erfolgt ein Wertverlust. Im Falle der Holzfenster Fr. 40'000.--. In der Grafik ist dieser Wertverlust mit dem schraffierten Balken dargestellt.

2.6 Die Bedeutung eines Instandhaltungskonzepts

Die Anlagekosten eines Gebäudes stellen über die zu erwartende Nutzungsdauer lediglich die Spitze des Eisbergs dar. Die Lebenszykluskosten betragen je nach Gebäudeunterhalt drei- bis viermal mehr. Eine Analyse typischer Referenzobjekte aus dem Immobilien-Portfolio der Stadt Zürich hat gezeigt, dass sich die Lebenszykluskosten im Idealfall aus gut 50 % Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten sowie übrigen Kosten für Verwaltung, Versicherung, Versorgung, Reinigung, Kapital etc. zusammensetzen.



Ein nachhaltiges Instandhaltungskonzept bildet die Grundvoraussetzung für den wirtschaftlichen Betrieb, die wirtschaftliche Nutzung und den Werterhalt eines Gebäudes. Somit stellen die Liegenschaftenbewirtschaftungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten einen im doppelten Sinne (Summe + Werterhalt) gewichtigen Budgetposten dar.

Die Qualität der Instandhaltung und die Art ihrer Ausführung wird nebst der Planung auch durch die Finanzierung bestimmt. Aufgrund des in der Stadt seit Jahren angewendeten Budgetprozesses und der fehlenden Mittel kann der Gebäudeunterhalt oft nur symptomatisch und unkoordiniert, in einer „Heftpflaster“-Manier vorgenommen werden. Folge davon ist, dass bei den städtischen Liegenschaften - sie stellen den grössten Anlagewert der Stadt dar - eine Vervielfachung von unaufschiebbaren Unterhaltsaufwendungen entstanden ist. Mittelfristig führt diese Kostenminimierung zu einem Wertverlust der städtischen Liegenschaften. Zudem ist feststellbar, dass die Nutzenden schlecht unterhaltener Liegenschaften mit diesen weniger sorgfältig umgehen als jene von gepflegten Gebäuden.

3. Bericht Wüest & Partner Unterhalt und Wertentwicklung

Das renommierte Beratungsunternehmen Wüest & Partner untersuchte im Auftrag der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung anhand von drei repräsentativen Immobilientypen die Wertentwicklung bei zu tief angesetzten Unterhaltskosten. Als Immobilienbeispiele wurden das Mehrfamilienhaus Austrasse 18/20, das Polizeigebäude Kornplatz 10 und das Schulhaus Giacometti ausgewählt. In einem ersten Schritt wurden für die Instandhaltungskosten in Abhängigkeit des Gebäudealters die Benchmarks definiert. Die Datengrundlagen beruhen auf Portfolios, welche Wüest & Partner bewertet (insgesamt 964 Liegenschaften schweizweit). Im zweiten Schritt wurden für die Beispielliegenschaften anhand des Gebäudealters, des Zustands, der Nutzung etc. eine Unterhaltsplanung durchgeführt und die effektiv benötigten Unterhaltskosten berechnet. Die errechneten Unterhaltskosten für diese Liegenschaften liegen zwischen 1.4 % und 1.8 % des Neuwerts. Der Vergleich dieser effektiven Kosten mit den bisherigen Unterhaltsbeiträgen von 0.53 % (für die Berechnung Wüest & Partner wurden die Gebäudewerte der Zivilschutzanlagen mit rund 8 Mio. Franken ausgeklammert) zeigt nach 20 Jahren einen Unterhaltsrückstau von rund 85 % für das Wohnhaus, rund 40 % für das Polizeigebäude und rund 60 % für das Schulhaus Giacometti. Wird der Unterhaltsbeitrag auf 1.5 % des Neuwerts angehoben, so senkt sich der Unterhaltsrückstau nach 20 Jahren bei allen Liegenschaften um 20 %. Die anhand dieser Modelle gerechnete Wertentwicklung in Abhängigkeit der Höhe der Unterhaltskosten ist entsprechend gravierend. Bei zu tief angesetzten Unterhaltsbeiträgen ist der Wertverlust höher als die eingesparten Unterhaltskosten. Allfällige Mehrkosten aufgrund von Totalausfällen einzelner



Gebäudeteile werden bei diesen Modellrechnungen nicht berücksichtigt. Diese können die Wertentwicklung bzw. „Einsparungen“ bei Unterhaltskosten empfindlich beeinflussen.

4. Lösungen der Privatwirtschaft - Methode der Rückstellungen

In der Privatwirtschaft wird die Methode der Rückstellungen für Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten praktiziert. Diese kann beispielsweise darin bestehen, dass während 25 Jahren jährlich bis 2 % der Gebäudekosten (BKP 2) zurückgestellt werden, um die laufenden Instandhaltungskosten und anfallende Instandsetzungsmassnahmen zu finanzieren.

In Deutschland wird die sogenannte „Peter'sche Formel“ zur Abschätzung der Höhe der notwendigen jährlichen Gebäudeinstandhaltungskosten von Wohngebäuden genutzt. Sie wurde empirisch ermittelt und beruht auf der Auswertung von statistischen Daten über die Instandhaltungskosten von Gebäuden. Damit ist sie ein relativ zuverlässiges Instrument, um die laufenden Kosten für den Werterhalt eines Wohngebäudes zu ermitteln. Nach dieser Methode müssen die reinen Baukosten mit dem Faktor 1.5 multipliziert und dann durch 80 Jahre dividiert werden. Grundlage dieser Kalkulation ist die Annahme, dass innerhalb von 80 Jahren der 1.5-fache Wert der Herstellungskosten für die Instandhaltung eines Gebäudes anfällt.

Beispiel: $\frac{5 \text{ Mio. Franken Baukosten} \times 1.5}{80 \text{ Jahre}} = \text{Fr. } 94'000.-- = 1.88 \% \text{ vom Gebäudewert}$

Bei der Gestaltung des Mietzinses aufgrund der kostendeckenden Bruttorendite gelten gemäss Mietrecht Rückstellungen bis 1.5 % des Gebäudewerts (BKP 1 bis 5) als angemessen.

5. Lösungen der öffentlichen Hand - Methode des Global- oder Pauschalbudgets

Die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung konnte in den vergangenen fünf Jahren lediglich zwischen 0.470 % und 0.617 % des Gebäudeversicherungswerts in die Instandhaltung der Gebäude investieren. Der Zustand einzelner Gebäude und Gebäudeteile zeigt, dass die mit diesen Mitteln ermöglichte Gebäudeinstandhaltung nicht ausreicht.

Gebäude unterscheiden sich in der Regel in ihrer Bauart (Konstruktion und Material), ihrer Nutzung (Art und Intensität) und ihrem Standort. Somit unterliegt ihr Instandhaltungsbedarf unterschiedlichen Einflussfaktoren. So weisen beispielsweise Schulhäuser, Kindergärten und Bürogebäude durch ihre hohe Belegungszahlen und die intensive Nutzung naturgemäss eine grössere Abnutzung auf als beispielsweise Wohnbauten. Aufgrund der fehlenden Homogenität von Immobilien ist es schwierig, allgemein gültige bzw. vergleichbare und aus-



sagekräftige Werte der Gebäudeinstandhaltung zu erarbeiten. Normen und Literatur geben keinen allgemein gültigen Wert der Gebäudeinstandhaltung vor. Umfragen bei Immobilienverantwortlichen in anderen Städten und Kantonen zeigen aber, dass die vertretbare Spannbreite bei 1.3 % bis 2 % des Gebäudeversicherungswerts liegt.

So kennt z.B. auch das Hochbauamt des Kantons seit der Umsetzung von GRiforma (New Public Management) das Globalbudget für die Bewirtschaftung seines Immobilien-Portfolios mit rund 720 Mio. Franken Finanz- und Verwaltungsvermögen (Gebäudeversicherungswert). Vor fünf Jahren standen dem Kanton für den Gebäudeunterhalt rund 6 Mio. Franken (0.92 % des indexierten Gebäudeversicherungswerts) zur Verfügung - die Gebäude verloren zunehmend an Wert. Das Budget für Instandhaltung und Instandsetzung wurde schrittweise erhöht und heute sind es 13 - 14 Mio. Franken im Jahr. Insgesamt stehen dem kantonalen Hochbauamt knapp 2 % des Gebäudeversicherungswerts für Instandhaltungs- und kleinere Instandsetzungsarbeiten wie z.B. der Ersatz eines Aufzugs sowie für betriebliche Anpassungen (beispielsweise Umbauten von einzelnen Büroräumen) zur Verfügung. Davon sind mindestens 1.3 % in die Instandhaltungsmassnahmen bzw. höchstens 0.5 % in die betrieblichen Anpassungen zu investieren. Grössere Instandsetzungsmassnahmen werden zusätzlich über Investitionsprojekte abgewickelt. Insgesamt stehen dem Kanton Graubünden jährlich rund 2.3 % des Gebäudeversicherungswerts zur Verfügung.

6. Globalbudget, rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 49 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (BR 175.050; GG) sind die Gemeinden verpflichtet, über ihren gesamten Finanzhaushalt Buch zu führen und jährlich Rechnung abzulegen. Das Rechnungswesen wird nach den anerkannten Normen für die öffentlichen Haushalte geführt (Art. 49 Abs. 2 GG). Das Globalbudget ist die Festlegung des gesamten Aufwands und des gesamten Ertrags oder des Saldos dieser Grössen für einen bestimmten Verwaltungsbereich sowie zusätzlich der Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage 2000, Ziffer 3 zu § 132).

Gemäss Art. 1 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden (FFG; BR 710.100) in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 FFG ist die Stadt befugt, für ganze Amtsstellen und Betriebe (vgl. Amt für Telematik) oder nur für bestimmte Aufgabenbereiche ein Globalbudget festzulegen. Auch aus den in Art. 4 FFG enthaltenen Grundsätzen wie Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Finanzierung des kommunalen Haushalts lässt sich die rechtliche Grundlage für die Einführung von Globalbudgets mit Leistungsaufträgen auf Stufe Stadt ableiten.



Die Kompetenz zur Einführung von Globalbudgets ergibt sich aus der Stadtverfassung (RB 111). Gemäss Art. 27 lit. a wird der Voranschlag durch den Gemeinderat genehmigt, wobei dieser Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt ist (Art. 12 Abs. 1 lit. a Stadtverfassung). Das für die Festsetzung des Voranschlags zuständige Organ - mithin der Gemeinderat - beschliesst ebenfalls, für welche Bereiche ein Globalbudget mit Leistungsauftrag bewilligt werden soll.

Für neue einmalige oder jährlich wiederkehrende Ausgaben, die im Voranschlag enthalten sind, gelten im Übrigen die entsprechenden Bestimmungen zum Finanzreferendum, wonach je nach Höhe der Ausgabe die Kompetenzen beim Volk, Gemeinderat oder beim Stadtrat liegen. Gebundene Ausgaben (im Gegensatz zu neuen Ausgaben) unterstehen nicht dem Finanzreferendum. Gebunden sind beispielsweise Ausgaben für den laufenden Unterhalt der städtischen Liegenschaften, soweit diese der bestimmungsgemässen Benützung und der Werterhaltung dienen.

7. Zusammenspiel von Globalbudget und Leistungsauftrag

Globalbudget und Leistungsauftrag gehören zu den zentralen Instrumenten einer modernen Verwaltungsführung.

Über die Gesetzesbestimmungen werden die Wirkungsziele oder übergeordnete politische Ziele definiert. Die Leistungsziele werden von den übergeordneten politischen Zielen abgeleitet und in operative Ziele zur Umsetzung für die Exekutive - den Stadtrat - ausformuliert.

Als Leistungsaufträge werden Aufträge oder Vereinbarungen bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen dem Gemeinderat und dem Stadtrat festlegen. Je klarer die Leistungen definiert und kontrolliert werden können, desto besser gelingt es, die Wirkungsziele und die umschriebenen Leistungsziele zu steuern.

Ein Leistungsauftrag entbindet den Stadtrat nicht von einer vollständigen Erfassung sämtlicher Geschäftsfälle. Die Geschäftsfälle müssen nach wie vor in einer den kaufmännischen Grundsätzen genügenden Buchhaltung erfasst werden. Daran wird sich durch das Globalbudget für die Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“ nichts ändern. Die Finanzkontrolle wird weiterhin Einsicht in jeden einzelnen Geschäftsfall und in die detaillierten Buchungen nehmen können, um ihrer Kontrollaufgabe nachzukommen. Ebenso wird die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung in Zusammenarbeit mit der Abteilung Hochbau die Vorbereitung für eine detaillierte Budgetierung und Planung vornehmen und sie dem Stadtrat vorlegen.

Gestützt auf die Vorgaben des Gemeinderates verfügt der Stadtrat mit dem Leistungsauftrag über klare Zielvorgaben, die durch die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung in Zu-



sammenarbeit mit dem Hochbauamt umzusetzen sind. An die Budgetierung und Leistungsplanung wird zusätzlich die Anforderung gestellt, dass die Vorgaben aus dem Leistungsauftrag und dem Globalbudget eingehalten werden. Die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung dienen dem Stadtrat wie auch dem Gemeinderat als Führungsinstrument.

Globalbudget und Leistungsauftrag sind im Rahmen der Planung und Steuerung nicht nur ein vollwertiger Ersatz für die Genehmigung des detaillierten Voranschlags durch die zuständigen Instanzen, sie bringen auch eine neue Qualität, welche über die Wirkungs- und Leistungsziele definiert ist. Diese gilt es zu nutzen, um so die Vermögenswerte der Stadt möglichst optimal zu erhalten.

Im Leistungsauftrag werden einerseits die für die Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“ geltenden Leistungen und Ziele umschrieben und andererseits die Führungsindikatoren zur Messung der Zielerreichung definiert. Mit den Indikatoren wird die Aufteilung der Unterhaltskosten gesichert. Die Indikatoren werden anhand von Erfahrungswerten der vergangenen fünf Jahre definiert.

Der Geschäftsprüfungskommission wird jährlich zusammen mit der Jahresrechnung eine Übersicht über die Führungsindikatoren und ein schriftlicher Bericht über die Ausgaben, welche Fr. 25'000.-- pro Einzelkredit übersteigen, vorgelegt. Die Kennzahlen und deren Ermittlung sind im Leistungsauftrag beschrieben.

8. Organisatorische und personelle Umsetzung

Zwischen der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung und dem Hochbauamt bestehen sehr enge Beziehungen, da das Hochbauamt einen grossen Teil seiner Aufträge für Unterhalt, Instandstellung oder Neubau der städtischen Bauten über die Liegenschaftenverwaltung erhält. Die Liegenschaftenverwaltung budgetiert die Position 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ zusammen mit der Abteilung Hochbau. Die baulich notwendigen Massnahmen werden in enger Zusammenarbeit aufgelistet und gewichtet nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit priorisiert.

Seit mehreren Jahren steht die Beschaffung eines IT-gestützten Tools für das Facility Management (CAFM) zur Diskussion. Mit einem CAFM kann der Allgemeinzustand des städtische Liegenschaftenbestands in seinem Allgemeinzustand erfasst und daraus langfristig der Instandhaltungs- und Instandsetzungsbedarf festgestellt und geplant werden. Damit ist ein nachhaltiges Instandhaltungskonzept gewährleistet. Das Evaluationsverfahren wurde im Sommer 2011 abgeschlossen; das Vorhaben ist im Voranschlag 2012 enthalten (Investitionsrechnung).



Die Einführung des Globalbudgets hat keine personellen Konsequenzen. Die Gebäudeinstandhaltung mit zusätzlichen Mitteln kann vorläufig mit dem heutigen Personalbestand sicher gestellt werden. Die Anhebung der Mittel auf 1.5 % des Gebäudeversicherungswerts hat zur Folge, dass für die Umsetzung der baulichen Massnahmen zusätzliche personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen. Diese können intern oder extern erbracht werden.

9. Bemerkungen zum Leistungsauftrag Produktegruppe „Baulicher Unterhalt“

Der Leistungsauftrag besteht aus vier Teilen. Als gesetzliche Grundlagen des Leistungsauftrags dienen das Gemeindegesetz des Kantons und die Stadtverfassung. Im Rahmen der Grundlagen werden die Dienstleistungen des „Baulichen Unterhalts“ und die übergeordneten Ziele definiert. Die zu erbringenden Leistungen mit den entsprechenden Leistungszielen und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung werden im zweiten Teil geregelt. Aus Ziffer 3 Finanzen geht hervor, wie mit den finanziellen Ressourcen umzugehen ist bzw. wie der jährliche Gebäudeunterhalt zu planen und zu budgetieren ist. Die Schlussbestimmungen regeln die Berichterstattung an den Gemeinderat und die Kompetenzen bezüglich der vorgesehenen Kredite.

10. Folgerungen des Stadtrates

Wird von einem mittleren Wert von 1.5 % des Gebäudeversicherungswerts von 380 bzw. 404 Mio. Franken für die Gebäudeinstandhaltung ausgegangen, so fehlten der Stadt über die Periode 2006 bis 2010 jährlich 3.4 bis 4.1 Mio. Franken, d.h. insgesamt rund 19 Mio. Franken:

	2006	2007	2008	2009	2010
benötigt *	5'693'000	5'693'000	5'693'000	6'062'000	6'062'000
eingesetzt	2'058'274	1'828'478	2'340'834	1'960'823	1'900'674
Fehlbetrag	3'634'700	3'864'500	3'352'200	4'101'200	4'161'300

* 1.5 % vom Gebäudeversicherungswert, wobei dieser von der Gebäudeversicherung Graubünden aufgrund der Entwicklung der Baukosten per 1. Januar 2009 von 108 auf 115 Pkte. und per 1. Januar 2011 auf 119.4 Pkte. erhöht wurde.

Für den Gebäudeunterhalt soll ein Globalbudget mit einem Mittelwert von mindestens 1.5 % des Gebäudeversicherungswerts eingeführt werden. Nur damit wird mittelfristig die Substanz- und Werterhaltung der Gebäude dauerhaft gewährleistet. Damit ist auch sichergestellt, dass Veränderungen innerhalb des Portfolios (Neubauten, Erweiterungen, Kauf, Verkauf) sowie die Teuerung der Baukosten berücksichtigt werden. Unvorhergesehene und nicht budgetierte Massnahmen zur Sicherstellung von Substanzerhalt und/oder Vermeidung



von Kostenfolgen bis zu einem Betrag von Fr. 25'000.-- im Einzelfall werden innerhalb des Pauschalbetrags kompensiert. Aufgrund der aktuellen finanziellen Situation der Stadt kann der Mittelwert von 1.5 % jedoch nur schrittweise erreicht werden.

Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 21. November 2011

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Anhang

Leistungsauftrag Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“

Aktenauflage

- Auszug Gesetz über die Gebäudeversicherung im Kanton Graubünden, Art. 18, Versicherungswert
- Voranschläge 2006, 2007, 2008, 2009 und 2010
- Schweizerischer Baupreisindex - Entwicklung der Baupreise
- Lebensdauertabelle HEV Schweiz
- Broschüre „LUKRETIA“ Stadt Zürich
- Auszug „Property Management und Facility Management“ - Definition Peter'sche Formel
- Notizen telefonischer Umfragen bei verschiedenen Gemeinden
- Bericht Wüest & Partner vom 26.08.2011, Unterhaltsbedarf und Wertentwicklung
- Auszug „H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz“, Ziffer 3 zu § 132
- Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050)
- Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden (FFG; BR 710.100)
- Stadtverfassung (RB 111)
- Dokumentation „Bauliche Mängel Verwaltungsgebäude“, Fotoaufnahmen vom September 2011



Leistungsauftrag Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“

1 Grundlagen

1.1 Zweck

Der Gemeinderat beauftragt den Stadtrat mit der Ausführung des „Baulichen Unterhalts“ der städtischen Immobilien. Der Auftrag umfasst das Immobilien-Portfolio, welches von der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung bewirtschaftet wird. Der Leistungsauftrag definiert die Leistungen, welche der Gemeinderat für die zur Verfügung gestellten Mittel vom Stadtrat erwartet. Der Stadtrat beauftragt die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung in Absprache mit dem Hochbauamt mit der operativen Erfüllung des Leistungsauftrags.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

Als gesetzliche Grundlagen dienen:

Gemeindegesezt des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050): Art. 49 Abs. 2 GG.

Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden (FFG, BR 710.100): Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 4 und Art. 21 Abs. 2 FFG.

Verfassung der Stadt Chur (RB 111):

Gemäss Art. 27 lit. a, Art. 12 Abs. 1 lit. a Stadtverfassung.

1.3 Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“

Die Dienstleistung „Baulicher Unterhalt“ stellt die wichtigste Aufgabe der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung zum Zweck der Wert- und Substanzerhaltung der städtischen Immobilien dar. Die Dienstleistung dieser Produktgruppe umfasst folgende Leistungen der Instandhaltung über die gesamte Dauer des Lebenszyklus der Gebäude:

- Führen einer Gebäudedokumentation (CAFM);
- Gebäudekontrollen;
- Überwachung der technischen Einrichtungen und deren Instandhaltung;
- Voraussehen und Vorbereiten des Gebäudeunterhalts;
- Budgetierung von Instandhaltungsarbeiten - systematischer Budgetprozess nach Prioritäten (Dringlichkeit der Projekte);
- Anordnung der Instandhaltungsarbeiten innerhalb der Kompetenzsumme;
- Überwachung der Arbeiten auf deren richtige Ausführung;



- Termin- und Kostenkontrolle;
- Garantiewesen: Garantieabnahmen, Anordnung und Überwachung von Garantiearbeiten.

Leistungen der Instandsetzung (Investitionen) sind nicht Bestandteil dieser Vereinbarung.

1.4 Übergeordnete politische Ziele, Wirkungsziele

Sicherstellung einer zeit-, kosten- und qualitätsgerechten Bereitstellung der baulichen Infrastruktur, welche für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig ist. Sicherstellung der Erträge aus dem Finanzvermögen.

1.5 Geltungsdauer

Der Leistungsauftrag berücksichtigt anfänglich den festen Zeitraum der Jahre 2012 bis 2014. Er wird erstmals im Rahmen des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) 2016 - 2019 überprüft.

2 Leistungen

2.1 Leistungsumschreibung der Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“

Massnahmen zur konstanten Werterhaltung und Wertentwicklung aller städtischen Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen, damit mit minimalem Mitteleinsatz ein maximaler Nutzwert generiert werden kann und die Erwirtschaftung eines angemessenen, nachhaltigen Ertrags gewährleistet ist. Mit den geforderten Instandhaltungsmassnahmen wird die erforderliche Flächenverfügbarkeit und -nutzbarkeit gewährleistet, Ausfallkosten aufgrund von Gebäudemängeln werden vermieden oder reduziert und die Substanz- und Werterhaltung sichergestellt.

2.2 Leistungsziele

Das Budget für den baulichen Unterhalt der städtischen Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen wird nach wirtschaftlicher Planung und unternehmerischen Grundsätzen umgesetzt. Damit wird ein Beitrag an die bestmögliche Auslastung der Immobilien und die Wert- und Substanzerhaltung geleistet. Auf die Nachhaltigkeit der Instandhaltungsmassnahmen wird in baulicher Hinsicht (Baumaterialwahl und Energieverbrauch) grossen Wert gelegt.



2.2.1 Strategische Ziele

Der Budgetbetrag für den baulichen Unterhalt wird mittelfristig auf den mittleren Wert von 1.5 % des Gebäudeversicherungswerts angehoben. Unter dieser Voraussetzung erfüllt die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung folgende Ziele:

- Dem Prozess der Gebäudealterung und der Wertminderung wird mit geeigneten baulichen Massnahmen entgegengewirkt;
- Einrichtungen und Gebäudeteile werden optimal ausgenutzt und erreichen durch angemessene Pflege ihre vorgesehene Lebensdauer;
- die Flächenverfügbarkeit und -nutzbarkeit wird sichergestellt;
- Ausfallkosten werden reduziert;
- die Substanz- und Werterhaltung wird gewährleistet;
- Leerstände werden vermieden;
- die Erträge aus dem Finanzvermögen werden gesichert.

2.2.2 Operative Ziele

Gleichzeitig mit dem Budget erstellt die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung in Absprache mit dem Hochbauamt jährlich anhand definierter Kriterien einen Massnahmenkatalog für den baulichen Unterhalt der städtischen Liegenschaften. Der Massnahmenkatalog wird dem Stadtrat jeweils bis spätestens 31. August zur Genehmigung vorgelegt.

2.3 Indikatoren zur Messung der Zielerreichung

Die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung werden auf der Basis der ökonomischen Ziele festgelegt. Diese informieren über den Sachverhalt bezüglich Planung, Steuerung und Ausführung der Leistungen innerhalb der Produktgruppe „Baulicher Unterhalt“. Ein Kennzahlensystem bezeichnet eine geordnete Menge von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen, die miteinander in Beziehung stehen. Die Kennzahlen ermöglichen dem Gemeinderat die Leistungsziele im Rahmen eines SOLL-IST-Vergleichs zu überprüfen.

Die Zusammensetzung des von der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung bewirtschafteten Immobilien-Portfolios besteht aus rund 8 % Finanz- und 92 % Verwaltungsvermögen (Stand Januar 2011). Das Globalbudget für den baulichen Unterhalt wird unter Berücksichtigung einer Abweichung von 5 % (mietzinswirksame Massnahmen, Renovationen nach langjährigen Mietverhältnissen) im selben Verhältnis eingesetzt:

Verwaltungsvermögen	mind. 87 %
Finanzvermögen	max. 13 %



Der für die Instandhaltung des Verwaltungsvermögens vorgesehene Budgetanteil wird aufgeteilt in die Gebäudeinstandhaltung, die betrieblichen Anpassungen und bauliche Massnahmen für energetische Optimierungen. Letztere stellen sowohl aus betriebswirtschaftlicher als auch aus ökologischer Sicht einen wichtigen Beitrag dar.

Gebäudeinstandhaltung	mind.	89.5 %
Betriebliche Anpassungen	max.	9 %
Bauliche Massnahmen für energetische Optimierungen	max.	1.5 %

Weitere Leistungsziele sowie Indikatoren und Leistungsziele wie z.B. Unterhaltskosten pro Liegenschaft, pro m², im Verhältnis zum übrigen Sachaufwand etc. können erst nach abgeschlossener Implementierung des CAFM definiert bzw. erarbeitet und ausgewiesen werden.

3 Finanzen

3.1 Umgang mit den finanziellen Ressourcen und den städtischen Vermögenswerten

Als Grundsatz gilt, dass für jedes Vorhaben eine möglichst wirksame und wirtschaftliche Lösung zu wählen ist.

3.2 Planung des jährlichen Unterhalts

3.2.1 Verantwortlichkeiten

Budgetiert und abgerechnet wird über Konti, die in der Budgetverantwortung der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung liegen. Die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung budgetiert die Position 1340.3140.000 „Baulicher Unterhalt“ zusammen mit der Abteilung Hochbau als Baufachorgan.

3.2.2 Gewichtung der Prioritäten

Die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung und die Abteilung Hochbau haben den Auftrag, die Dienststellen fachlich zu beraten. Dabei ist im Besonderen die Werterhaltung der Bausubstanz zu gewährleisten. Im Rahmen der Budgetierung gibt die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung daher einen Massnahmenkatalog vor, welcher zu diesem Zweck im Budgetjahr realisiert werden muss.



Im Rahmen des Budgetprozesses schlagen die Dienststellenleitenden über diese von der Finanz- und Liegenschaftenverwaltung und von der Abteilung Hochbau gemachten Festlegungen hinaus betriebliche Anpassungen vor, welche sich aus der Nutzung als notwendig erweisen und/oder die Optimierung von Räumlichkeiten und Anlagen zum Ziel haben.

Nach einer Bewertung und der wirtschaftlichen Prüfung der Vorschläge empfiehlt die Finanz- und Liegenschaftenverwaltung dem Stadtrat, welche baulichen Instandhaltungsmassnahmen und betrieblichen Anpassungen im Budgetjahr realisiert werden sollen.

3.2.3 Kompensationen innerhalb des Globalbudgets

Ausserordentlich und nicht vorhersehbare Ereignisse, welche bauliche Massnahmen bis zum Betrag von Fr. 25'000.-- im Einzelfall zur Sicherstellung von Substanzerhalt und Vermeidung von Kostenfolgen zur Folge haben, müssen innerhalb des Globalbudgets kompensiert werden.

3.2.4 Ausserordentliche Ereignisse

Muss eine Aufgabe aufgrund eines nicht vorhersehbaren Ereignisses noch im laufenden Jahr erfüllt werden, fehlt aber ein Budgetkredit oder er reicht nicht aus, kann ab Fr. 25'000.-- im Einzelfall ein Nachtragskredit beantragt werden.

4 Schlussbestimmungen

4.1 Berichterstattung an den Gemeinderat

Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat jährlich eine Übersicht über die unter Ziffer 2.3 genannten Führungsindikatoren sowie einen schriftlichen Bericht über die Ausgaben, welche Fr. 25'000.-- pro Einzelkredit übersteigen. Der Bericht wird zusammen mit der Jahresrechnung vorgelegt. Es wird ein Nachweis über die Kostenwahrheit (einheitlicher Kontoauszug mit SR-Beschlusnummer) geliefert.

4.2 Kompetenzenregelung

Mit der Genehmigung des Globalbudgets durch den Gemeinderat gelten die in der laufenden Rechnung vorgesehenen Kredite als freigegeben. Planung und Budgetierung richten sich nach Ziffer 3.2.



4.3 Inkrafttreten

Diese Leistungsvereinbarung tritt auf den 1. Januar 2012 in Kraft.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Der Präsident

Der Stadtschreiber

Fred Bieler

Markus Frauenfelder