



Postulat Nr. 393 2000/2004

Eingang Stadtkanzlei: 12. Juli 2004

Mehr bauliche Instandhaltungen – weniger betriebsbedingte Umbauten Mehr Ersatzneubauten – weniger Erneuerungen

Anlässlich der Diskussionen über die extrem kostenintensiven baulichen Konzeptanpassungen in den städtischen Betagtenzentren regen wir für das weitere Vorgehen verschiedene Konzept- und Vorgehensalternativen an.

Angesichts des durchwegs guten Bauzustandes der Heime empfehlen wir als Kosteneinsparungsmassnahme u. a., es seien **weniger und einfachere Umbauten und vermehrt Ergänzungs- und Neubauten** vorzusehen.

Der beiliegende Artikel aus der SIA-Zeitschrift „tec 21“ Nr. 20/2004 befasst sich fundiert und ausführlich mit der gleichen Thematik und zeigt am Beispiel Zürich einen interessanten Weg zu einer neuen Kostenkultur auf. Der Artikel erscheint uns lesenswert und der Paradigmenwechsel des Stadtrates von Zürich für die Investitionen in die stadteigenen Bauten auch für Luzern bedenkens- und nachahmenswert.

In Ergänzung zu unserem Postulat 335 2000/2004 und zum StB 519 vom 5. Mai 2004, welche sich ausschliesslich auf das Pflegeheim Eichhof beziehen, regen wir deshalb den StR an, die Grundsätze

- Mehr bauliche Instandhaltungen – weniger betriebsbedingte Umbauten
- Mehr Ersatzneubauten – weniger Erneuerungen

im generellen und umfassenden Sinne zu prüfen, bei künftigen Planungen und baulichen Investitionen konsequent zu verfolgen und sowohl bei den andern Betagtenzentren (wir denken insbesondere ans BZ Dreilinden) als auch bei allen übrigen stadteigenen Liegenschaften umzusetzen.

Markus Boyer
namens der CVP/CSP-Fraktion

Michael Hauser

Eine neue Kostenkultur

Die öffentliche Hand steht bei Bauinvestitionen immer wieder vor generations-wirksamen ökonomischen Entscheiden. Ziel sollte sein, mit begrenzten Mitteln langfristig eine maximale Wirkung zu erreichen. In der Stadt Zürich wird versucht, durch eine **Segmentierung der Projekte nach ihrer Eingriffstiefe (in Umbauten, Instandhaltungen, Instandsetzungen, Neu- und Ersatzneubauten)** die Transparenz zu erhöhen. Eine neue Kostenkultur macht die verschiedenen Investitionsarten wirkungsbezogen miteinander vergleichbar.

Rund 400 Mio. Fr. investiert die Stadt Zürich jährlich in stadteigene Bauten. Mehr als je zuvor. Gegenwärtig sind diese Investitionen auf 700 Projekte in den Bereichen Schule, Sport, Gesundheit, Wohnen u.a. verteilt. Dabei handelt es sich um Umbauten, Instandhaltungen, Instandsetzungen, Erneuerungen, Neu- und Ersatzneubauten unterschiedlichster Grössenordnung und Komplexität.

Begründet sind diese Vorhaben durch die Alterung bestehender Bauten. Parallel dazu hat eine Spirale steigender technischer und betrieblicher Ansprüche eingesetzt, die die daraus resultierenden Massnahmen auf ein stets höheres Niveau bringen. Diese Investitionen stehen in Konkurrenz zu Bauvorhaben, deren Ursprung strategischer Natur ist: Stadtentwicklungsgebiete wie Zürich Nord und Zürich West oder Aufwertungsgebiete wie die Grünau (Ersatzneubau Siedlung «Werdwies») oder das Langstrassen-Quartier (Neubau Quartierzentrum), der intensivierte Gebrauch des Seeufers als Badeort sowie die Konzentration von Verwaltungsstandorten (Kauf und Umbau eines Hochhauses in Wiedikon).

Paradigmenwechsel

Der Stadtrat von Zürich hat vorgegeben, beim Budget für Bauvorhaben das bisherige Verhältnis von 60% für Nutzerbedürfnisse gegenüber 40% für Werterhaltung umzudrehen. Das bedeutet, dass künftig 60% der Investitionen in Massnahmen zur Werterhaltung fließen sollen. So erhofft man sich, den stadteigenen Gebäudebestand mit begrenzten Mitteln langfristig sichern zu können.

Dieser Paradigmenwechsel fordert bereits bei der Definition von Nutzerbedarf bzw. Wertehaltung heraus: Während Eingriffe in die bestehende Substanz in erster Linie als werterhaltend identifiziert werden, steht bei Neubauten, auch Ersatzneubauten, auf den ersten Blick der Nutzerbedarf im Vordergrund. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz.

In der Praxis lösen Erneuerungen mit Umbauten nicht selten gleich hohe oder gar höhere Investitionen aus als ein Ersatzneubau. Um nachhaltige ökonomische Entscheide treffen zu können, ist es daher sinnvoll, bei Erneuerungen rein werterhaltende Massnahmen von technischen und räumlich-strukturellen Eingriffen sowie von durch Auflagen bedingten Folge-

kosten klar zu trennen. Darüber hinaus stellt sich in der Praxis ein Trittbrettfahrer-Problem. Oft werden Instandsetzungen und Instandhaltungen im Laufe der Projektierung rollend mit Umbau- und Erneuerungsmassnahmen aufgeladen, um bei den Nutzern eine höhere Akzeptanz zu erreichen.

Der Umgang mit Erneuerungen birgt ein grosses Optimierungspotenzial: Ihr Anteil am gesamten Baubudget ist sehr gross, die Eingriffstiefen bei den einzelnen Projekten unterscheiden sich stark, und schliesslich werden Kosten und Nutzen der Massnahmen nur selten gegeneinander abgewogen.

Weniger Umbau, mehr Instandhaltung

Aus der Beziehung von Dauerhaftigkeit der Eingriffe zu relativer Eingriffstiefe (Bild 3) lassen sich zwei generelle Verhaltensweisen ableiten:

Erstens die Förderung von Instandhaltungen zu Lasten betriebsbedingter Umbauten. Betriebskonzepte sind im Vergleich zur physischen Entwertung von Bauten kurzlebiger. Aus diesem Grund sind die Kosten von Umbauten im Wesentlichen Reibungsverluste mit wenig nachhaltigem Nutzen. Da die Eingriffe in der Regel kleinräumig sind, resultieren hohe Einheitspreise. Zusätzlich werden spätere Rückbaukosten betriebsbedingter Umbauten vernachlässigt.

Auf der anderen Seite lässt sich mit Instandhaltungsmassnahmen der Instandsetzungszyklus markant dehnen. Aus der Sicht nachhaltiger ökonomischer Investitionen erscheint es daher sinnvoll, mehr Gewicht auf Instandhaltungen zu legen. Aus Kosten-, Effizienz- und Qualitätsgründen lohnt es sich zudem, diese zu thematischen Paketen - etwa Küchen- oder Maleraktionen - zusammenzufassen.

Eine zweite Strategie ist die Förderung von Ersatzneubauten und Instandsetzungen zu Lasten von Erneuerungen. Dabei gilt es, mit einem Tabu zu brechen: dass Bauten endlich sind. Nicht jedes Gebäude ist strukturell und technisch gleichermaßen zukunftsfähig, und **Ersatzneubauten weisen gegenüber Erneuerungen bei vergleichbaren Kosten bezogen auf Standort, Gebäudegrösse, -struktur und -technik meist ein entschieden grösseres Potenzial auf.** Instandsetzungen auf der anderen Seite haben bei nicht selten nur halb so hohen Kosten einen gegenüber Erneuerungen kaum messbaren Mindernutzen.

Psychologische Hürde

Die Herausforderung, diesen Wertewandel im Projektportfolio der Stadt Zürich umzusetzen, ist gross: Prozesse, Standards und Betriebskonzepte wurzeln auf Neubauvorstellungen und Bedarfsfragen - der Regelfall Werterhaltung und damit die Sicherung der Gebrauchsfähigkeit muss erneut erlernt werden und Gewicht erhalten. Ausser in der Denkmalpflege haben Instandsetzungen kaum Anwälte. Und wir haben uns während mindestens eines halben Jahrhunderts an die Erneuerungsspirale gewöhnt. Auch Planende ziehen die Erneuerung der reinen Instandsetzung aufgrund der höheren Auftragsvolumen und des grösseren gestalterischen Spielraumes oft vor.

Auf der anderen Seite scheinen die **psychologischen Hürden für Ersatzneubauten nach wie vor hoch** zu sein. Sie werden in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen, und das Risiko, trotz

professioneller Kommunikation auf Widerstand zu stossen, ist vergleichsweise gross. Doch kann durch die **Substituierung von Erneuerungen durch einerseits Ersatzneubauten und andererseits Instandsetzungen** (indirekt, in Form damit frei werdender Finanzmittel) viel gewonnen werden. Planende und das Bauhauptgewerbe erhalten baukulturell relevante Aufträge. **Für Steuerzahlende wird mit begrenzten Mitteln die grösste Wirkung erzeugt.** Bewohnerinnen und Bewohner leben in einer sich im Spannungsfeld von Geschichte und Zukunft sichtbar entwickelnden Stadt. Politische Entscheidungsträger erhalten Gestaltungsspielraum zur Schwerpunktsetzung.

Externen Nutzen generieren

Ökonomisch lässt sich bei Bauten zwischen internem und externem Nutzen unterscheiden. Der interne Nutzen kommt den Nutzern unmittelbar zugute und löst ihre Zahlungsbereitschaft aus. Vom externen Nutzen profitiert eine breitere Öffentlichkeit. Eine Vielzahl der Bauaufgaben der Stadt Zürich besteht darin, externen Nutzen zu generieren. Deshalb ist es von Vorteil, bei Bauvorhaben Synergien zwischen internem und externem Nutzen zu suchen. Das Wohnumfeld der Gartenstadtsiedlung «Heiligfeld III» in Zürich zum Beispiel dient gleichzeitig als Quartierpark, die Anlage ist dem ganzen Quartier zugänglich. Dies erhöht wohl zunächst die Investitionskosten der Wohnsiedlung. Andererseits kann aber der Landkauf, die Erstellung und der Unterhalt eines separaten Quartierparks vermieden werden, woraus insgesamt eine signifikante Entlastung hervorgeht.

Hohe Halbwertszeit

Ökonomisch stehen bei Bauten der öffentlichen Hand tendenziell höhere Erstellungskosten längeren Pay-Back-Zeiten gegenüber (vgl. auch Bild 5). Im Vergleich etwa zu einem Einkaufszentrum hat ein Schulhaus eine sehr hohe Halbwertszeit. Nicht selten tut es während 80 Jahren und mehr unverändert seinen Dienst. Ebenso ist ein Stadthaus als Ort mit Geschichte nicht einem schnell wechselnden Kundenauftritt ausgesetzt. Ähnlich verhalten sich auch Wohnsiedlungen der öffentlichen Hand. Sie sind im Markt auf der sicheren Seite positioniert. Niedrige Bodenrenten, das gute Finanzierungs-Rating der Stadt Zürich und die Kostenmiete ermöglichen langfristig ein überdurchschnittliches Preis-Leistungs-Verhältnis. Dies erlaubt, kurzlebigen Ausstattungs- und Ausbautrends eher gelassen gegenüberzustehen. Die Fokussierung auf primäre Qualitäten wie Struktur, Raum, Belichtung und Haptik begünstigen eine langfristige Wertschätzung weiter.

Michael Hauser, dipl. Arch. ETH/SIA

Bereichsleiter Projektentwicklung und Mitglied der Geschäftsleitung im Amt für Hochbauten der Stadt Zürich