

Baden, 27. April 2020

Der Stadtrat an den Einwohnerrat

**26/20
Boden-und Immobilienstrategie (BIS)**

Anträge

1. Die strategischen Grundsätzen der Boden- und Immobilienstrategie (BIS), wie in Kapitel 3.1.1 dieser Vorlage aufgeführt, seien vom Einwohnerrat zu genehmigen und die restlichen Inhalte des Strategiedokuments "Boden- und Immobilienstrategie (BIS)" zur Kenntnis zu nehmen.
2. Der Plan zur Umsetzung, dargestellt im Masterplan "Immobilien- und Portfoliomanagement", sei zur Kenntnis zu nehmen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

- Mit der vorliegenden Boden- und Immobilienstrategie (BIS) wird eine langfristige Strategie für den Umgang mit den städtischen Immobilien festgelegt.
- Die BIS legt mittels strategischer Grundsätze übergeordnet die Leitplanken im Umgang mit dem stadt-eigenen Immobilienbestand und Fläche fest.
- Die BIS dient dem Immobilien- und Portfoliomanagement in ihrer Rolle als zentrale Immobilienstelle und Eigentümervertretung. Sie dient zur Steuerung, sorgt für Transparenz und Kontinuität bei Entscheidungen und sichert einen effizienten sowie nachhaltigen Umgang mit sämtlichen stadt-eigenen Immobilien.
- Die Rolle der Einwohnergemeinde Baden als Akteurin in der lokalen Bodenpolitik wird für eine aktive Stadtentwicklung definiert.
- Die einzelnen Handlungsfelder mit ihren strategischen Grundsätzen sind entsprechend priorisiert und werden koordiniert und aufeinander abgestimmt umgesetzt.

1 Ausgangslage

Die Einwohnergemeinde (EWG) nimmt vielfältigste Aufgaben in allen öffentlichen Bereichen wahr. Diese Aufgaben dienen unter anderem der Erhaltung und der Entwicklung der Lebensqualität der Bevölkerung der Stadt Baden. Sie benötigt dazu Flächen und Raum, entweder in Form von Boden (Land) und/oder von Gebäuden.

Daher geht es um Immobilien (Synonym für Liegenschaften) und um Grundstücke (im allgemeinen Sprachgebrauch unbebautes Land).

In der Folge wird der Begriff "Immobilien" verwendet und meint damit sämtliche bebauten und unbebauten Grundstücke, Gebäude, Baurechte, Mietobjekte sowie Grundstücke im rechtlichen Sinn, d.h. gemäss sachenrechtlicher Definition des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB).

Die Einwohnergemeinde ist Eigentümerin eines historisch gewachsenen und heterogenen Immobilienportfolios mit einem Gebäudeversicherungswert von aktuell rund 680 Mio. Franken. Für dessen Erhalt und Entwicklung wurde, abgeleitet vom Planungsleitbild der Stadt Baden, dem Raumentwicklungskonzept (REK) und unter Berücksichtigung der Legislaturziele, die vorliegende, langfristig ausgerichtete BIS erarbeitet. Sie basiert ebenfalls auf rechtlichen und politischen Vorgaben, den Anforderungen des Immobilienbestands und branchenüblichen Standards.

1.1 Situation bisher

Die gestiegenen Anforderungen mit einem zunehmenden Bedarf an Transparenz und Information verlangen ein zielgerichtetes Bewirtschaften des kommunalen Immobilienbestands. Die bisherige Ausrichtung im Umgang mit den Immobilien orientierte sich anhand der Praxis der Vergangenheit (Usanzen). Es fehlt eine breit abgestützte und langfristig ausgerichtete Strategie, auch was die Rolle der Einwohnergemeinde im städtischen Immobilienmarkt betrifft.

1.2 Auftrag und Zweck

Die BIS hat einen Betrachtungszeitraum von rund 15 - 20 Jahren und definiert die langfristig gültige politische Stossrichtung für den Umgang mit den städtischen Immobilien. Sie legt die Leitplanken fest, innerhalb derer sich die Akteure rund um Raum und Fläche bewegen sollen und klärt dadurch gleichzeitig die einzelnen Leistungsaufträge der Beteiligten. Die BIS dient der Steuerung des Portfolios, sorgt für Transparenz und Kontinuität bei Entscheidungen und sichert einen effizienten sowie nachhaltigen Umgang mit den Immobilien.

Ebenfalls wird die Rolle der Stadt als Akteurin in der lokalen Bodenpolitik geschärft.

1.3 Gegenstand

Gegenstand der BIS ist das Immobilienportfolio im Eigentum der Einwohnergemeinde, d.h. die Immobilien im Verwaltungs- und Finanzvermögen, inklusive der Baurechte (Einwohnergemeinde als Baurechtsgeberin). Dies sind sämtliche Hochbauten, unbebaute Grundstücke und Baurechte im Eigentum. Die strategischen Grundsätze gelten sinngemäss auch für angemietete Objekte.

2 Projektverlauf BIS

Die Abteilung Immobilien initiierte 2018 die Erarbeitung der fehlenden strategischen Grundlage zur Konkretisierung ihres Leistungsauftrags. Der Stadtrat hat der Abteilung Immobilien am 3. Dezember 2018 den Auftrag zur Ausarbeitung erteilt. Das Vorgehen erfolgte phasenweise (Analyse – Strategiebildung – Umsetzungsmodell – Abschluss). Durch Einbindung der Fachabteilung Entwicklungsplanung in die Projektorganisation konnten die Inhalte des REK optimal mitberücksichtigt werden.

Die Politik wurde eng in den Prozess integriert. Einerseits durch Partizipation der Begleitkommission, gebildet aus je drei Vertreter/innen aus der Strategie- und Finanzkommission, aber auch durch mehrere Präsentationen der Zwischenstände in den Gesamtgremien Strategie- und Finanzkommission. So konnten wertvolle Rückmeldungen und Hinweise berücksichtigt und aufgenommen werden. Innerhalb der einzelnen Phasen wurde auch der Stadtrat informiert.

Aufgrund der Wichtigkeit der Thematik wird die BIS dem Einwohnerrat unterbreitet, damit die übergeordneten strategischen Grundsätze politisch getragen und verabschiedet werden können.

3 Umfang und Inhalte

Eine Strategie definiert die grundsätzliche, langfristige Verhaltensweise (Massnahmenkombination) einer Unternehmung oder Institution zur Zielerreichung. Eine Strategie umschreibt Handlungsmassnahmen zur Verwirklichung der Ziele. Für das Immobilienmanagement der Einwohnergemeinde dient dazu die BIS.

Dieser Vorlage liegen zwei Dokumente bei:

- **Boden- und Immobilienstrategie BIS** (Strategiedokument)

Die strategischen Grundsätze sind vom Einwohnerrat zu genehmigen und die restlichen Inhalte zur Kenntnis zu nehmen.

- **Masterplan "Immobilien- und Portfoliomanagement"** (Umsetzungsplan)

Ist vom Einwohnerrat zur Kenntnis zu nehmen.

3.1 Boden- und Immobilienstrategie BIS (Strategiedokument)

Dieses Strategiedokument beinhaltet die eigentliche Boden- und Immobilienstrategie mit ihren strategischen Grundsätzen.

Es definiert übergeordnet den langfristigen Umgang für das gesamte städtische Immobilienportfolio, bestehend aus den beiden Teilportfolios Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen.

Im Weiteren legt das Strategiedokument die Rolle und das Agieren der Einwohnergemeinde im lokalen Immobilienmarkt fest.

So definiert die Strategie durch die Kombination einzelner Massnahmen die grundsätzliche, langfristige Verhaltensweise für das Immobilienmanagement, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

3.1.1 Strategische Grundsätze

Die einzelnen Handlungsfelder (HF) sind vier thematischen Bereichen zugeordnet:

"Positionierung", "Prozesse und Strukturen", "Portfoliogliederung" sowie "Wirtschaftlichkeit".

Für jeden Bereich und jedes darin enthaltene Handlungsfeld ist ein strategischer Grundsatz definiert:

| |
|---|
| Positionierung |
| <i>Die EWG verfügt über ein nachhaltig geführtes Immobilienportfolio. Mit einem zeitgemässen Immobilien- und Portfoliomanagement werden die politischen und rechtlichen Vorgaben auf Portfolio- und Objektstufe umgesetzt.</i> |
| Aktive Boden- und Immobilienpolitik |
| Für eine qualitativ hochstehende Stadtentwicklung verfolgt die EWG in strategisch wichtigen Gebieten eine aktive Boden- und Immobilienpolitik. |
| Investitions- und Werterhaltungsplanung |
| Die EWG verfügt über eine langfristig ausgerichtete Planung der Ausgaben für Werterhalt, für wertvermehrende Investitionen und für Neubauten. Diese Planung erfolgt in Abstimmung mit den Finanzen und den vorhandenen Bedürfnissen. Im Interesse einer nachhaltigen Investitionspolitik wird ein festgelegter Mindestanteil der verfügbaren Mittel in den Substanzerhalt investiert. |
| Nachhaltigkeit |
| Das Gesamtportfolio wird basierend auf den übergeordneten Leitbildern und Konzepten der EWG nach den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung geführt. |
| Baurechte |
| Grundsätzlich wird kein Land verkauft, sondern befristet im Baurecht und unter Berücksichtigung der städtischen Zielsetzung Dritten zur Verfügung gestellt. Ein Verkauf ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. |

| |
|--|
| Prozesse und Strukturen |
| <i>Die EWG verfolgt eine effiziente Liegenschaftsnutzung mit einer klaren Aufgabenzuordnung in der Organisation.</i> |
| Rollen und Schnittstellen |
| Die Zuständigkeiten und die Aufgaben aller Akteure des Immobilienmanagements sind klar geregelt und sämtlichen Nutzenden bekannt. |
| Immobilien- und Portfoliomanagement |
| Es gibt eine zentrale Immobilienstelle für sämtliche Fragestellungen rund um Raum und Fläche. Die Aufgaben umfassen das Immobilien- und Portfoliomanagement, die Eigentümervertretung im Auftrag des Stadtrats sowie das Facility Management der städtischen und der angemieteten Immobilien. |
| Controlling |
| Zur Prüfung der Strategieumsetzung und für das Portfoliomanagement verfügt die EWG über ein geeignetes, immobilienwirtschaftliches Steuerungsinstrument. Dieses liefert für die Bewirtschaftung und die Optimierung laufend die erforderlichen, aktuellen Informationen sowie Kennzahlen auf Portfolio- wie auch Objektebene. |
| Standards |
| Standards definieren das Qualitätsniveau von Räumen, Flächen sowie Dienstleistungen des Immobilien- und Portfoliomanagements. |
| Nutzervereinbarungen |
| Für die kurz- und langfristige Bedarfs- und Angebotsplanung werden zwischen der Eigentümerin, dem Gebäudemanagement und den Nutzenden Nutzervereinbarungen abgeschlossen. |
| Raumbedarfsplanung |
| Zur Erbringung der öffentlichen Aufgaben der EWG sind die Raumbedürfnisse der städtischen Nutzenden langfristig zu sichern. Grundsätzlich wird dafür, unter Berücksichtigung von übergeordneten Projekten, der langfristige Bedarf für die öffentlichen Aufgaben (z.B. Verwaltung, Schule) durch Eigentum und der kurzfristige Bedarf durch Miete gedeckt. |

Handbuch Immobilienmanagement

Ein Handbuch regelt sämtliche Themen des Immobilien- und Portfoliomanagements. Es klärt Rollen, Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortungen sowie Prozesse für die beteiligten Akteure.

Portfoliogliederung

Die Liegenschaften im Verwaltungs- und Finanzvermögen sind für ein effizientes Immobilien- und Portfoliomanagement systematisch erfasst und strukturiert.

Boden- und Immobilienregister und Objektrating

Zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Planung, Bereitstellung und Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften verfügt die EWG über die nötigen qualitativen und quantitativen Informationen zu den einzelnen Teilportfolios, Clustern und Objekten, insbesondere zu deren Grösse, Zustand, Nutzung und Belegung. Eine durchgängige Datenhaltung unterstützt die stufengerechte, politische, strategische sowie operative Führung.

Objektdaten und Flächenmanagement

Die EWG besitzt einheitliche Informationen von allen relevanten Objekten (Eigentum und Miete) zur laufenden Beobachtung sowie Planung der Flächennutzung. Die Immobiliendaten werden systematisch erfasst sowie zentral geführt. Ein verbindlicher Prozess regelt die Pflege der immobilienrelevanten Daten. Die wesentlichen Kennwerte und Kenngrössen sind einfach auswertbar, aktuell und können umgehend bereitgestellt werden.

Wirtschaftlichkeit

Die EWG kennt die Immobilienwerte, die Kosten sowie die Erträge des Gesamtportfolios. Sie setzt diese Informationen zur Steigerung einer effizienten Flächennutzung ein.

Liegenschaftsrechnung

Für jedes relevante Objekt im Verwaltungs- und Finanzvermögen liegt eine eigenständige transparente Liegenschaftsrechnung nach immobilienwirtschaftlichen Kriterien vor (u.a. Kosten, Erträge, Abschreibungen etc.).

Anlagebuchhaltung und Bewertung/Rechnungslegung

Zwischen der Abteilung Immobilien und der Fachabteilung Finanzen werden die erforderlichen Daten für die Anlagebuchhaltung mittels einer einfachen Schnittstelle ausgetauscht. Die quantitativen Informationen zu allen relevanten Objekten (Wert, Kosten, Ertrag) sind jederzeit verfügbar. Die Rechnungslegung und die Bewertung erfolgen nach den gesetzlichen Vorgaben des Kantons.

Raumkostenrechnung

Die anfallenden Raumkosten werden transparent erhoben und den einzelnen Nutzenden nach dem Verursacherprinzip nettoaufwandwirksam intern verrechnet. Die Raumkosten sind in den Budgets einzustellen.

3.2 Masterplan "Immobilien- und Portfoliomanagement" (Umsetzungsplan)

Der Masterplan "Immobilien- und Portfoliomanagement" dient als Instrument für eine priorisierte und koordinierte Umsetzung der einzelnen Handlungsfelder (HF). Er ist eine Handlungsanweisung und dient in erster Linie der Verwaltung als Fahrplan, um die notwendigen Anpassungen schrittweise vorzunehmen. Mit dem Bearbeiten der einzelnen HF werden die im Strategiepapier festgelegten strategischen Grundsätze in den kommenden Jahren fortlaufend umgesetzt.

Der Grossteil der Massnahmen ist operativ und bezieht sich auf die Verwaltung. Massnahmen von hoher politischer Bedeutung hingegen oder solche, bei denen ein begründetes Mitwirkungsinteresse von Kommissionen oder des Einwohnerrats gegeben ist, sollen in der Folge unter Einbezug der relevanten politischen Gremien verabschiedet werden. So zum Beispiel bei der Festlegung von Kriterien/Zielgrössen für einzelne Cluster zu deren Steuerung und Berichterstattung oder bei der Definition von Kriterien und Kompetenzen für eine aktive Boden- und Immobilienpolitik.

4 Umsetzung der BIS

Ziel ist, alle in den einzelnen Handlungsfeldern erkannten nötigen Massnahmen priorisiert und zeitnah umzusetzen. Dadurch werden die nötigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle Strategie geschaffen, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Dazu braucht es entsprechende Strukturen, Ressourcen, Werkzeuge, Prozesse und Methoden.

4.1 Anforderungen

4.1.1 Organisation

Die Umsetzung der BIS ist dann erfolgreich, wenn das Immobilienmanagement auf klaren Rollen, Pflichten und Kompetenzen basiert (HF Rollen und Schnittstellen). Die richtigen Prozesse und abgeleitet davon die richtige Organisationsform trägt wesentlich zu einer erfolgreichen Umsetzung der Boden- und Immobilienstrategie bei. Bewährte Modelle sind solche, wo eine zentrale Stelle in der Rolle als Eigentümerin die stadt eigenen Immobilien plant, steuert und kontrolliert. Die BIS darf daher nicht auf der bestehenden Organisationsstruktur beruhen, sondern soll vielmehr die Grundlage für aufbauorganisatorische Optimierungen sein. Die Organisation hat der

Strategie und den Prozessen zu folgen. Rollen, Pflichten und Kompetenzen der verwaltungsin-
ternen Akteure sind wo nötig neu zu regeln.

Die Koordination mit der aktuellen Verwaltungsreorganisation ist elementar und ist mit der um-
gesetzten BIS sichergestellt. Zentral ist der Ansatz der durchgehenden Prozesssicht. Das
heisst, dass sich die Organisationsstruktur an den immobilien-spezifischen Prozessen orientiert
und anpasst.

Falls durch die Verwaltungsreorganisation eine in der BIS erwähnte Abteilung, Fachabteilung,
Fachbereiche, Stelle etc. anders organisiert oder die Zuständigkeiten angepasst werden sollten,
bleibt die BIS im Grundsatz weiterhin in Kraft.

4.1.2 Immobilien- und Portfoliomanagement

Um die BIS umzusetzen und dazu die einzelnen Handlungsfelder rasch angehen zu können
sowie die Rolle der zentralen Immobilienstelle und der Eigentümervertretung auch tatsächlich
wahrnehmen zu können, gilt es neue Stellenprofile zu definieren und zu besetzen. Auch hier
werden Synergien aus anderen Abteilungen/Fachabteilungen genutzt und erst in letzter Instanz
neue Personen eingestellt.

Ein strategisches Portfoliomanagement Immobilien ist einzuführen. Das Portfoliomanagement
ist u.a. das zentrale Eingangsfenster zur Anmeldung sämtlicher Raumbedürfnisse aus der Ver-
waltung. Der/die Portfoliomanager/in ist gleichzeitig Sparringpartner/in der Nutzenden und bietet
fachliche Unterstützung an, z.B. bei der Raumbedarfserhebung und Raumbereitstellung.

In direktem Zusammenhang mit dem Raumentwicklungskonzept (REK) steht die Thematik der
aktiven Stadtentwicklung. Mit der BIS soll durch eine ganz bewusste, aktive Boden- und Immo-
bilienpolitik ein entscheidender Beitrag dazu geleistet werden. Die Einwohnergemeinde Baden
ist Eigentümerin verschiedener Grundstücke an strategisch wichtigen Lagen und auch innerhalb
der im REK definierten Transformationsgebiete. Die zentrale Immobilienstelle kann und soll An-
stossgeberin für Projektentwicklung auf stadteigenem Boden oder zusammen mit Privaten sein
und nicht einzig den Bestand verwalten. Ein wesentlicher Beitrag zu einer aktiven Stadtentwick-
lung wird dadurch sichergestellt und ergänzt den Leistungsauftrag der Abteilung Immobilien.

4.2 Auswirkungen und Nutzen

Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen erfordert einen Initialaufwand. Mittel- bis langfristig
lassen sich mit einer gelebten BIS die richtigen Entscheide treffen, Fehlinvestitionen vermeiden
und somit Kosten sparen.

- Effizienzsteigerung durch die Eliminierung von Schnittstellen anhand durchgehender Pro-
zesse
- Schaffen klarer und nachvollziehbarer Entscheidungsgrundlagen für Bevölkerung, Einwoh-
nerrat, Stadtrat und Verwaltung
- Sicherung eines nachhaltigen Umgangs mit den vorhandenen Raum-Ressourcen
- Transparenz: Immobilien werden besser messbar (Kosten/Nutzen/Ertrag)
- Erstellen eines gesamtheitlichen Überblicks über die vorhandene Ressource "Raum" durch
Führung der aktuellen Immobiliendaten

- Ermöglichen einer vorausschauenden Mittelallokation für die Instandhaltung, Instandsetzung, Neu- und Erweiterungsbauten
- Unabhängige Prüfung von Raumbestellungen und Aufzeigen von Lösungsoptionen
- Mitteleinsatz am richtigen Ort zum richtigen Zweck
- Kostenersparnisse durch Prüfung des anzumeldenden Flächen- und Raumbedarfs, Prüfung der Raumbereitstellung im Bestand und falls nicht möglich, Definition der Bestellung unter Abwägung der verschiedenen Interessen und Beauftragung des Baufachorgans zur baulichen Umsetzung

5 Motion Bosshardt/Wiederkehr

Einwohnerrat Fritz Bosshardt und Einwohnerrätin Sarah Wiederkehr fordern den Stadtrat mit ihrer Motion vom 13. März 2017 zu einer Überarbeitung des Produkts "Wohn-, Geschäfts- und Parkhäuser" auf, mehr Transparenz in die Verwaltung des Immobilienportfolios der Stadt Baden zu bringen:

"Der Stadtrat wird beauftragt, das Produkt Wohn-, Geschäfts- und Parkhäuser dahingehend zu überarbeiten (oder aufzuteilen), dass für einzelne Objekt-Cluster individuelle Ziele definiert werden können."

Der Einwohnerrat hat die Motion am 25. Oktober 2017 überwiesen. Die Motion ist eng verknüpft mit Inhalten und Zielen der BIS. Mit der laufenden Bearbeitung und Umsetzung der in der BIS definierten Handlungsfelder lässt sich für das Gesamtportfolio (nicht einzig das Finanz- sondern auch das Verwaltungsvermögen) pro Cluster (mehrere aufgrund ihrer Nutzungsart oder Ausrichtung zusammenhängende Objekte) die jeweilige Zielsetzung (Clusterstrategie) festlegen. Die Zielerreichung kann mittels immobilienpezifischer, aussagekräftiger Messgrössen überprüft und regelmässig gegenüber den Anspruchsgruppen aus Exekutive und Legislative transparent aufgezeigt werden. Durch den Einsatz geeigneter Instrumente, die Erfassung und Führung von Flächendaten und eine bessere Zuweisung der Kosten, wurden unabhängig von der Motion bereits neue Messgrössen eingeführt.

Die BIS enthält unter anderem genau die Anliegen der Motion und ermöglicht nach erfolgreicher Umsetzung die gewünschte Steuerung und Transparenz für das erwähnte Produkt aber auch für die weiteren Immobilien. Die Motion wird nach der Umsetzung des entsprechenden Handlungsfelds der BIS zur Abschreibung beantragt.

Eine Bildung eines Erneuerungsfonds für das Finanzvermögen ist gemäss Kanton, Departement für Volkswirtschaft und Inneres (DVI), nicht möglich. Bei Instandsetzungen handle es sich um einen klassischen künftigen Aufwand, für welchen keine Rückstellungen angesetzt werden können. Die Prüfung dieser Fragestellung wurde von den Motionären gewünscht.

6 Kostenübersicht

| Kosten (einmalig) | CHF (brutto) | CHF (netto) |
|---|-------------------------|------------------------|
| Bisherige Kosten externe Begleitung (laufende Rechnung) | 85'000 | |
| Kosten extern für Begleitung Umsetzung HF 1 - 4 (2021/2022) (laufende Rechnung) | 65'000 | |
| | | |
| Total externe Kosten | 150'000 | |
| Interne Kosten (interner Aufwand in erster Linie durch erbrachte Eigenleitungen Abteilung Immobilien) | --- | |
| Gesamtkosten | 150'000 | |

7 Schlusswort

"Das Wichtigste bei der Immobilie ist der Mensch"¹

Der Bedarf nach den beschränkten Ressourcen Boden, Fläche und Raum erfordert ein zukunftsbezogenes und ganzheitliches Denken. Mit der Verabschiedung der BIS und ihrer Handlungsfelder sowie der strategischen Grundsätze werden die übergeordneten Zielsetzungen betreffend der Immobilien der Einwohnergemeinde Baden und des Agierens im lokalen Markt definiert und politisch getragen. Das definiert den Leistungsauftrag der Verwaltung, wodurch sämtliche Aktivitäten rund um das Immobilienmanagement effizienter, transparenter und in geforderter Qualität erfolgen.

* * * * *

Beilagen:

- Strategiedokument "Boden- und Immobilienstrategie (BIS)"
- Masterplan "Boden- und Immobilienstrategie (BIS)"

¹ Ehrlich, 27.09.2003