

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL): Grundlagenbericht zur Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung erarbeiten

In der Stadtratssitzung vom 24. Januar 2008 wurde das folgende Postulat Fraktion GFL/EVP erheblich erklärt:

In dem am Stadtrat am 15. Februar 2007 vorgestellten Bericht „Auslagerungen öffentlicher Aufgaben – Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsträgern (BERNMOBIL, ewb, Stadtbauten Bern [StaBe])“ macht das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern diverse Empfehlungen, die nun von der BAK geprüft werden. Eine Empfehlung betreffend die StaBe betrifft die nähere Prüfung der Rückführung der StaBe in die Zentralverwaltung. Mit dieser Empfehlung wird ein breites Missbehagen unter diversen Stadtratsmitgliedern und städtischen Angestellten nun auch von unabhängiger Seite thematisiert: So ist die Stellung der StaBe zu den verschiedenen Behörden (Gemeinderat und Stadtrat) schon länger problematisch, geht es doch bei den Stadtbauten öfters auch um wichtige politische Fragen. Diese Situation erzeugt viele Reibungsflächen. Hinzu kommt das Spannungsverhältnis, das sich aus der Stadt als Eigentümerin und der Stadt als Kundin ergibt¹. Auch Teile des Gemeinderates sind offenbar mit diversen Punkten der StaBe unzufrieden². Die Unterzeichnenden vermuten deshalb, dass nur wenige Personen mit der heutigen StaBe wirklich glücklich sind. Weiter zu berücksichtigen ist, dass die Auslagerung der StaBe primär [wenn nicht einzig] wegen abschreibungstechnischen Gründen³ beschlossen wurde, nun sich aber dieser abschreibungstechnische Vorteil von Jahr zu Jahr reduziert. Wohl unbestritten dürfte sein, dass aus rein unternehmerischen Gründen eine über die Zentralverwaltung hinausgehende Autonomie der StaBe nicht angezeigt ist. Dies zeigt z.B. das Tiefbauamt, das als Teil der Zentralverwaltung nach unternehmerischen Grundsätzen gut geführt wird. Zudem zu berücksichtigen ist, dass die StaBe – im Gegensatz zu BERNMOBIL und ewb – kaum am Markt tätig ist⁴ und primär – wie erwähnt – wegen abschreibungstechnischen Gründen vorgenommen wurde. Die Situation der StaBe ist somit mit BERNMOBIL und dem ewb nicht zu vergleichen. Aus all diesen Gründen drängt sich nun eine grundsätzliche und unvoreingenommene Neubeurteilung betr. Fortbestandes der StaBe auf. Dabei ist offen zu prüfen, welche Vor- und Nachteile bei einer Rückführung entstünden. Ebenfalls sind sich Gedanken über den geeigneten Zeitpunkt einer solchen Rückführung zu machen. Der mit diesem Vorstoss geforderte Bericht soll Grundlage bilden, damit nachher der Stadtrat sich eine fundierte Meinung betreffend den Grundsatzentscheid der Rückführung bilden kann.

Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert, dem Stadtrat einen Bericht zu unterbreiten, in dem aufgezeigt wird,

- welche Massnahmen für eine Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung ergriffen werden müssten,
- welche Konsequenzen eine solche Rückführung für die Stadt hätte und
- auf welchen Zeitpunkt der Gemeinderat eine Rückführung als sinnvoll erachtet.

Bern, 22. Februar 2007

Postulat Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL), Anna Magdalena Linder, Peter Künzler, Susanne Elsener, Gabriela Bader Rohner, Rania Bahnan Buechi, Conradin Conzetti, Nadia Omar, Martin Trachsel

- ¹ vgl. Seite 73 des erwähnten Berichts
- ² vgl. Seite 44 und 73 des erwähnten Berichts
- ³ vgl. Seite 73 des erwähnten Berichts
- ⁴ vgl. Seite 43 des erwähnten Berichts

In der Stadtratssitzung vom 2. April 2009 hat der Stadtrat die Frist zur Vorlage eines Prüfungsberichtes bis zum 1. Dezember 2010 verlängert.

Bericht des Gemeinderats

1. Ausgangslage

Der Gemeinderat hat das vorliegende Postulat zum Anlass genommen, das heutige Immobilienmanagement der Stadt Bern aus einer allgemeinen Perspektive auf seine Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Bei den Arbeiten galten die drei folgenden Prämissen: Die Immobilien im Besitze der Stadt Bern stellen bedeutende Werte dar, zu welchen als Volksvermögen bestmöglich Sorge getragen werden muss; städtische Immobilien sind in kaufmännischer und technischer Hinsicht fachgerecht zu betreuen; bestehende Werte sind zu bewahren und wo möglich zu vermehren. Weitere Aspekte sind die architektonische Qualität und das fachliche Zusammenwirken bei Querschnittsfunktionen (z.B. Stadtentwicklung oder Verkehrsplanung).

2. Bisherige Arbeiten und Entscheide

Im Januar/Februar 2008 fand ein Workshop mit den Geschäftsleitungen der StaBe und der städtischen Liegenschaftsverwaltung (LV) statt, in welchem der Status quo der städtischen Immobilienbewirtschaftung analysiert und Verbesserungsmöglichkeiten bei der heutigen Zusammenarbeit sowie Ideallösungen für die Zukunft skizziert wurden. In den Folgemonaten hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretenden der Stadtbauten Bern (StaBe), der LV und des Generalsekretariats der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) die im Workshop erbrachten Vorarbeiten konkretisiert. Zwischen Sommer und Herbst 2008 besuchte eine städtische Delegation bestehend aus Barbara Hayoz, Direktorin FPI, Fernand Raval, Leiter der Liegenschaftsverwaltung, Rudolf Lanzrein, CEO StaBe und Peter Gurtner, Verwaltungsratspräsident StaBe verschiedene Immobilienorganisationen (Immobilien Basel-Stadt, SBB Immobilien, Pensimo Management, Immobilien Post und Liegenschaftsverwaltung des Kantons Zürich), um Einblick in deren Organisation zu erhalten. Dabei wurden sehr unterschiedliche Organisationsformen angetroffen. Obschon es unterschiedliche Modelle zur Bewirtschaftung von Immobilien gibt, existieren auch Gemeinsamkeiten: Erstens haben das Finanz- und das Verwaltungsvermögen je unterschiedliche Funktionen und Vorgaben; zweitens werden Infrastrukturen zunehmend nach ihrem Lebenszyklus geplant, bewirtschaftet und erneuert; drittens müssen alle Prozesse und Teilprozesse umfassend analysiert und bewertet werden. Zwei weitere wesentliche Erkenntnisse konnten aus den Besuchen gewonnen werden: Erstens erfordert die Bewirtschaftung von Liegenschaften in hohem Masse eine langfristige Betrachtung aller mit der allgemeinen Entwicklung verbundenen direkten und indirekten Einflüsse. Zweitens ist ein gutes Einvernehmen zwischen Eigentümerin und Bewirtschafterin ganz besonders wichtig, da der Wert von Immobilien im Unterschied zu anderen Kapitalanlagen von einer guten Bewirtschaftung abhängt.

Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe vom Dezember 2008 zeigt mögliche Organisationsformen auf, leuchtet aber gleichzeitig auch geeignete Aufgabenträger (rechtliche Einbettung),

das Outsourcingpotential und die Zuordnung des Grundeigentums aus. Als optimale Organisationsform wird vorgeschlagen, das städtische Immobilienmanagement neu in einer einzigen Organisationseinheit („All-in-one“) zusammenzufassen, damit die Betreuung der beiden städtischen Immobilien-Portfolios bei der LV und der StaBe über den ganzen Lebenszyklus (Planungs-, Realisierungs- und Nutzungsphase) aus einer Hand beziehungsweise mit einem einzigen Ansprechpartner erfolgen kann. Die heute bestehende Trennung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen bei der Bewirtschaftung städtischer Immobilien führe zu Doppelspurigkeiten und sei daher ineffizient.

Ausgehend von diesen Vorarbeiten hat der Gemeinderat im Januar 2009 entschieden, bis Ende Oktober 2009 eine Zusammenführung von StaBe und LV und damit eine Zusammenführung der Immobilienorganisationen zur Bewirtschaftung des Verwaltungs- und des Finanzvermögens im Sinne einer Vorstudie prüfen zu lassen. Dabei sollten zusätzlich auch Optimierungsmöglichkeiten des Status quo unter Beibehaltung der beiden heutigen Immobilienorganisationen aufgezeigt werden. Ebenso beauftragte der Gemeinderat die FPI, nach dem Grundsatz „Structure follows Strategy“ bis zum gleichen Zeitpunkt eine integrale gesamtstädtische Immobilienstrategie, welche das Finanz- und das Verwaltungsvermögen umfasst, auszuarbeiten.

Um die Resultate dieser Arbeiten in der Antwort an den Stadtrat berücksichtigen zu können, hat der Gemeinderat dem Stadtrat beantragt, die Frist für die Erstellung des Prüfungsberichts zum Postulat Stückelberger bis am 1. Dezember 2010 zu verlängern. Diesem Antrag folgte der Stadtrat mit SRB 200 vom 2. April 2009.

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 hat sich der Gemeinderat grundsätzlich dafür entschieden, die StaBe wieder zurück in die Stadtverwaltung führen zu wollen. Die Gründe, welche den Gemeinderat zu diesem Entscheid bewogen haben, sind vielschichtig. So ist unter anderem zu erwähnen, dass die StaBe in ihrer Kernaufgabe, Raumressourcen für die Stadtverwaltung zur Verfügung zu stellen, hoheitlich handeln, dass die Stadtverwaltung als Nutzerin besser in den Planungs-, Realisations- und Kontrollprozess eingebunden werden muss, dass die StaBe nicht eine Marktanbieterin ist, dass der städtebaulichen und architektonischen Qualität wieder vermehrt Gewicht zukommen soll und dass mit einer Rückführung wieder klare Verantwortlichkeiten bezogen auf die politischen Behörden geschaffen werden können. Ferner ist mit der Auslagerung eine Kultur und ein Denken bei der Sanierung und Bewirtschaftung von Verwaltungsvermögen entstanden, wonach die ausgelagerte Institution völlig eigenständig ist und von der Stadt losgelöst handelt. Diese Entwicklung liegt teilweise in der Natur der Sache. Sie ist jedoch gerade vor dem Hintergrund der aufgeführten Argumente falsch und nicht erwünscht. Bevor weitere umfangreiche und entsprechend kostenintensive Projektarbeiten gestartet werden, strebt der Gemeinderat einen raschen Grundsatzentscheid durch das kompetente Organ an. Die Zuständigkeit hängt von der Modellwahl ab (vgl. untenstehende Antwort auf ersten Punkt des Postulats). Der Gemeinderat vertritt hierzu die Ansicht, dass aus demokratiepolitischen Überlegungen in jedem Fall eine Volksabstimmung nötig ist. Dazu sind die noch offenen finanziellen und rechtlichen Fragen abschliessend zu klären. Zudem sind auch erste Überlegungen betreffend die Aufbauorganisation im Zusammenhang mit der Rückführung der StaBe in die Zentralverwaltung anzustellen. Die bisherigen Projektarbeiten lagen in der finanziellen Kompetenz des Gemeinderats. Dieser hat einen entsprechenden Projektierungskredit gesprochen. Für die weiteren Arbeiten zur Vorbereitung einer Volksabstimmung beantragt der Gemeinderat in einem separaten Antrag dem Stadtrat die Aufstockung des bisherigen Projektierungskredits auf Fr. 250 000.00. In diesem separaten Antrag legt der Gemeinderat auch umfassend die Gründe dar, welche aus seiner Sicht für eine Rückführung der StaBe sprechen.

3. Antworten zu den Punkten des Postulats

Zu Punkt 1:

Für eine Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung sind zwei Varianten denkbar: Eine Rückführung der operativen StaBe ohne Rückführung des Verwaltungsvermögens und eine vollständige, auch das Verwaltungsvermögen umfassende, Rückführung der StaBe.

Mit der ersten Variante würde das Personal von der Stadt angestellt und dem zuständigen Gemeinderatsmitglied unterstehen. Für die Anstellungsbedingungen gelten die einschlägigen städtischen Vorschriften. Für das Verwaltungsvermögen bliebe das zu revidierende Reglement vom 2. September 2002 der Stadtbauten Bern (Stadtbautenreglement; StaBeR; SSSB 152.013), für das Fondsvermögen das Reglement vom 20. Mai 1984 über die Boden- und Wohnbaupolitik (Fondsreglement; FRBW; SSSB 854.1) massgebend. Die StaBe würde als Eigentümerin des Verwaltungsvermögens bestehen bleiben. Die operativen Aufgaben der StaBe würden durch die Stadtverwaltung auf Mandatsbasis erfüllt. Der Verwaltungsrat der StaBe würde dem Gemeinderat entsprechen. Dabei sind die Beibehaltung der heutigen Kompetenzen des Verwaltungsrats der StaBe oder eine Neudefinition der entsprechenden Kompetenzen denkbare Optionen. Die StaBe selbst bleibt zwar als juristische Person des öffentlichen Rechts bestehen, wird aber auf ihre Eigentumsfunktion reduziert und damit zu einem Organisationsmantel ohne eigene Geschäftstätigkeit.

Mit der zweiten Variante würde im Unterschied zur ersten auch das Eigentum am Verwaltungsvermögen in die Stadtverwaltung rückübertragen. Dabei würden die Immobilien des Verwaltungsvermögens bei der Rücknahme in einer neuen Produktegruppe „Immobilien Verwaltungsvermögen“ zu normalem Verwaltungsvermögen. Die heutigen finanziellen Ausgabenkompetenzen der StaBe sollten dabei aus Sicht des Gemeinderats beibehalten und spezialgesetzlich geregelt werden. Mit dieser Variante würde die StaBe liquidiert.

Beide Varianten weisen Vor- und Nachteile auf. Die erste Variante hat den Vorteil, dass für eine Anstalt tiefere Abschreibungssätze beibehalten werden könnten. Sie hat jedoch den Nachteil der unsicheren rechtlichen Zulässigkeit und bedingt einen grösseren Aufwand bei der Rechnungsführung. Die zweite Variante führt zu höheren Abschreibungskosten, ist aber konsequent und rechtlich ohne weiteres zulässig.

Neben dem Entscheid für eine Variante ist über die organisatorische Einbettung der StaBe in die Stadtverwaltung zu diskutieren. Hier ist insbesondere die organisatorische Frage zu klären, ob bei einer Rückführung die in der Vorstudie untersuchte und aus Effizienzgründen zu bevorzugende „All-in-one“-Lösung in einer Direktion und in einer Dienststelle weiterverfolgt werden soll oder ob aus qualitativen, fachtechnischen, städtebaulichen und politischen Erwägungen andere Organisationslösungen, wie beispielsweise die Abtrennung des Baubereichs, angestrebt werden sollen. In diesem Zusammenhang wird auch die im erheblich erklärten Postulat Fraktion SP/JUSO formulierte Idee der Wiedereinführung einer Stadtbaumeisterin oder eines Stadtbaumeisters geprüft werden.

Die offenen juristischen Fragen sind in Verhandlungen mit dem Kanton Bern noch zu klären. Die finanzielle Tragfähigkeit einer Auslagerung der StaBe hängt von der neuen Abschreibungslösung unter dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) 2, welches voraussichtlich ab dem 1. Januar 2014 gelten wird, ab. Der Gemeinderat wird sich beim Kanton Bern für eine finanzierbare Übergangslösung einsetzen.

Zu Punkt 2:

Eine Rückführung der StaBe wird die Stadt durch einmalige Aufwendungen (Organisationsentwicklung, Transaktionskosten, Fluktuationskosten, Vereinheitlichung der IT-Architektur usw.), die in ihrer Höhe zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bezifferbar sind sowie durch wiederkehrende Abschreibungskosten finanziell belasten. Demgegenüber besteht der Vorteil, dass mit einer Wiedereingliederung die qualitative, bautechnische, städtebauliche sowie politische Kontrolle und Verantwortung über das Management der Immobilien im Verwaltungsvermögen wieder gestärkt wird. Die Abläufe werden (wieder) einfacher und direkter. Als weitere Konsequenz wird mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Reorganisation der Stadtverwaltung nötig, da kaum davon auszugehen ist, dass die StaBe integraler Bestandteil einer heute bereits bestehenden Organisationseinheit der Stadtverwaltung werden. Zu den finanziellen Konsequenzen einer Rückführung vgl. die Antwort auf den dritten Punkt des Postulats.

Zu Punkt 3:

Die finanzielle Belastung der Stadt Bern bei einer Rückführung der StaBe in die Zentralverwaltung, die mit einer Eigentumsrückübertragung verbunden ist, hängt wesentlich von der geltenden Abschreibungsregelung aber auch vom Investitionsvolumen ab. Die Abschreibungen in der Zentralverwaltung haben gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) zu erfolgen. Das heute gültige HRM 1 schreibt vor, dass jährlich 10 % auf dem Anlagenrestbuchwert abgeschrieben werden. Unter HRM 1 hätte eine Rückführung der StaBe gegenüber den für das Jahr 2010 für die StaBe budgetierten Abschreibungen von 10,31 Mio. Franken zusätzliche Abschreibungen von 40,0 Mio. Franken zur Folge.

HRM 2 als Nachfolgeregelung von HRM 1 soll ab dem 1. Januar 2014 in Kraft treten. Die nach heutigem Kenntnisstand in Zukunft geltenden Abschreibungsregelungen sehen vor, dass das heute bestehende Anlagevermögen innert 12 Jahren auf Null abgeschrieben wird und für Neuinvestitionen ein Abschreibungssatz von 2,5 bis 4,0 %, je nach Anlageklasse, gilt. Damit beträgt die zusätzliche Belastung der Stadt im schlechtesten Fall 30,9 Mio. Franken. Gelingt es der Stadt, eine angemessene Übergangslösung im Falle der Vermögensrückführung zu erwirken (keine vollständige Abschreibung des bestehenden Anlagevermögens innert 12 Jahren), dürfte die zusätzliche Belastung deutlich sinken und eine Rückführung auch unter finanziellen Gesichtspunkten realistisch und möglich sein. Erfolgt die Rückführung am 1. Januar 2014 oder später kann davon ausgegangen werden, dass das zum Buchwert übertragene Verwaltungsvermögen den neuen Abschreibungsvorschriften (2,5 bis 4,0 % je Anlageklasse) unterliegt. Für die abschliessenden Regelungen sind Verhandlungen mit dem Kanton nötig. Solche werden kaum vor dem Jahr 2012 möglich sein, da das Gesetzgebungsverfahren betreffend Einführung von HRM 2 zuerst abgeschlossen sein muss, bevor verbindliche Lösungen getroffen werden können.

Insgesamt ist der Zeitpunkt der Rückführung abhängig von den hierbei anfallenden zusätzlichen Abschreibungskosten und vom politischen Willen, allfällige höhere Abschreibungskosten als Preis für die verbesserte qualitative, fachtechnische, städtebauliche und politische Einflussnahme auf die Immobilien im Verwaltungsvermögen in Kauf zu nehmen. Unter HRM 1 ist eine Rückführung aus finanziellen Überlegungen frühestens dann möglich, wenn die Stadt den altrechtlichen Bilanzfehlbetrag getilgt hat. Sinnvoll ist es jedoch, eine Rückführung nicht vor dem 1. Januar 2014 ins Auge zu fassen. Einerseits gelten ab diesem Zeitpunkt die voraussichtlich für das Vorhaben günstigeren Abschreibungsvorschriften, andererseits würde genügend Zeit bleiben, die offenen organisatorischen Fragen zu klären. Der Zeitpunkt für die Rückführung darf indessen nicht nur finanzpolitisch bestimmt werden. Der Gemeinderat wird prüfen, ob eine Übergangslösung bei der Frage nach der Vermögensübertragung möglich

wäre und damit eine Integration der StaBe in die Zentralverwaltung bereits per 31. Dezember 2012 vollzogen werden könnte.

Bern, 9. Dezember 2009

Der Gemeinderat