

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Zukünftiges Immobilienmanagement der Stadt Bern (ZIMBE); Aufstockung Projektierungskredit****1. Ausgangslage**

Das mit SRB 021 vom 24. Januar 2008 erheblich erklärte Postulat Fraktion GFL/EVP „Grundlagenbericht zur Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung erarbeiten“, welches einen Bericht über die Vor- und Nachteile einer Rückführung der Stadtbauten Bern (StaBe) in die Kernverwaltung verlangt, hat der Gemeinderat 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).

Auf Basis der Ergebnisse der Vorarbeiten hat sich der Gemeinderat im Grundsatz entschieden, die StaBe wieder zurück in die Stadtverwaltung führen zu wollen. Für die bisherigen Arbeiten hat der Gemeinderat einen Projektierungskredit in eigener Kompetenz gesprochen. Zur Klärung der hängigen rechtlichen und finanziellen Fragen beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Aufstockung dieses Projektierungskredits von Fr. 100 000.00 um Fr. 150 000.00 auf Fr. 250 000.00. Der Gemeinderat will die Frage der Rückführung der StaBe möglichst rasch im Sinne eines Grundsatzentscheids dem Volk vorlegen.

2. Bisherige Arbeiten und Entscheide in der Übersicht

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 aufgezeigt wurden. In den Folgemonaten hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretenden der 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.

Auch wenn es unterschiedliche Modelle gibt, existieren 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. Aus diesen Besuchen wurden zwei weitere zentrale Erkenntnisse gewonnen: 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 unabdingbar, da der Wert von Immobilien im Unterschied zu anderen Kapitalanlagen zentral 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 (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.

Im vorliegenden Antrag für die Aufstockung des Projektierungskredits werden zusammenfassend die Ergebnisse der Vorstudie wiedergegeben (Ziffer 3 des Berichts). In Ziffer 4 nimmt der Gemeinderat eine politische Würdigung vor.

3. Vorstudie zur „All-in-one“-Lösung des Immobilienmanagements der Stadt Bern

Die durch den Gemeinderat im Januar 2009 ausgelösten Arbeiten konnten inzwischen fristgerecht abgeschlossen werden. Im Gegensatz zu den Vorarbeiten bis Ende 2008 wurde die Vorstudie mit Unterstützung durch eine externe Projektleitung erarbeitet. Die freihändige Vergabe der Projektleitung wurde im Stadtanzeiger vom 25. März 2009 gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2) publiziert.

3.1 Ergebnisse der Vorstudie bezüglich „All-in-one“-Lösung

„All-in-one“-Lösung realisierbar

Die vertiefte Prüfung einer Zusammenlegung der LV und der StaBe in einer Organisationseinheit bestätigt die bereits aufgrund der Vorarbeiten gemachten Aussagen. Durch eine „All-in-one“-Lösung kommt es zu *gewünschten Spezialisierungseffekten*, zu einem *Abbau von Abgrenzungs- und Schnittstellenproblemen zwischen den heutigen Organisationen*, zu einer

Steigerung der Dienstleistungsqualität und zu einer *verbesserten Aussenwirkung* des städtischen Immobilienmanagements. Vertiefte Überlegungen betreffend Organisation, Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen sowie Informatik belegen die grundsätzliche Machbarkeit einer Zusammenlegung.

„All-in-one“-Lösung mit Synergiepotential im Management- und Supportbereich

Das wesentliche Synergiepotential durch eine Zusammenlegung liegt bei der Elimination von Doppelspurigkeiten im Management- und Supportbereich. Bei den Kernaufgaben gibt es hingegen nur geringe Skalen- und Personaleinsparungseffekte, da die zu betreuenden Portfolios bei einer „All-in-one“-Lösung grundsätzlich die gleichen bleiben. Insgesamt geht die zugrunde gelegte Modellrechnung davon aus, dass mit einer Fusion netto 4,6 Vollzeitstellen eingespart werden können. Das Haupteinsparungspotenzial liegt dabei in der Unternehmensführung und in den Supportbereichen (4,0 Vollzeitstellen).

3.2. Untersuchte Aufgabenträgervarianten

Aufbauend auf dem Grundmodell der „All-in-one“-Lösung wurden drei verschiedene Aufgabenträgervarianten konzipiert, bewertet und verglichen. Alternativ dazu wurde die Optimierung des städtischen Immobilienmanagements unter Beibehaltung der heutigen Immobilienorganisationen analysiert. Um den Variantenfächer im Rahmen der Vorstudie gering zu halten, wurden für jede Variante eindeutige Annahmen getroffen. Diese Annahmen dienen der Bewertung und dem Vergleich, müssen aber weiter konkretisiert werden. Nachfolgend die einzelnen Varianten in der Übersicht:

Variante 1 („Immobilien Stadt Bern“ als öffentlich-rechtliche Anstalt, ohne Eigentumsverschiebung):

In diesem Modell wird die neue Immobilienorganisation in die heutige StaBe integriert. Das Personal ist von StaBe angestellt und untersteht dem Verwaltungsrat StaBe. Die Anstellungsbedingungen entsprechen jenen der StaBe (Gesamtarbeitsvertrag; GAV). Es gelten für das Verwaltungsvermögen das Reglement der Stadtbauten Bern vom 5. September 2002 (Stadtbautenreglement; StaBeR; SSSB 152.013) und für das Fondsvermögen das Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern vom 20. Mai 1984 (Fondsreglement; FRBW; SSSB 854.1). Die organisationsinternen Kompetenzen entsprechen dem Geschäftsreglement der StaBe. Die Eigentumsverhältnisse des Finanz- bzw. Verwaltungsvermögens werden nicht geändert.

Variante 2a („Immobilien Stadt Bern“ als Dienststelle in der Zentralverwaltung, ohne Eigentumsverschiebung des Verwaltungsvermögens):

In diesem Modell wird die neue Immobilienorganisation eine Abteilung der Stadtverwaltung. Da die Liegenschaftsverwaltung Teil der FPI ist, trifft die Vorstudie die Annahme, dass auch eine „All-in-one“-Abteilung Teil der FPI wäre. Der Gemeinderat hält fest, dass mögliche andere organisatorische Zuteilungen (bspw. Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün oder Präsidialdirektion) bei einer Weiterführung des Projekts, falls die Varianten 2a oder 2b umzusetzen sind, noch geprüft werden müssen. Das Personal ist in Variante 2a von der Stadt angestellt und untersteht dem zuständigen Gemeinderatsmitglied. Für die Anstellungsbedingungen gelten die einschlägigen städtischen Vorschriften, insbesondere die Personalverordnung der Stadt Bern vom 19. September 2001 (PVO; SSSB 153.011). Für das Reinigungspersonal gilt GRB 1891 vom 5. Dezember 2001 betreffend Allgemeine Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge mit Vertragsangestellten (AVB; SSSB 153.11). Für das Verwaltungsvermögen ist das StaBe-Reglement, für das Fondsvermögen das Fondsreglement massgebend. Die or-

ganisationsinternen Kompetenzen entsprechen den heutigen Kompetenzen der Liegenschaftsverwaltung. Die Eigentumsverhältnisse des Finanz- bzw. Verwaltungsvermögens werden nicht geändert. Die Liegenschaftsverwaltung verwaltet und bewirtschaftet das Verwaltungsvermögen der StaBe auf Mandatsbasis. Der Verwaltungsrat StaBe entspricht in seiner Zusammensetzung dem Gemeinderat der Stadt Bern. 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 operative Geschäftstätigkeit.

Variante 2b („Immobilien Stadt Bern“ als Dienststelle in der Zentralverwaltung, mit Eigentumsverschiebung des Verwaltungsvermögens):

Diese Variante entspricht der Variante 2a mit dem Unterschied der Eigentumsverschiebung des Verwaltungsvermögens. Dabei werden die Immobilien des Verwaltungsvermögens bei der Rücknahme zu normalem Verwaltungsvermögen. Die heutigen finanziellen Ausgabenkompetenzen der StaBe sollen wenn möglich beibehalten werden und werden daher spezialgesetzlich geregelt. Es wird eine neue Produktgruppe „Immobilien Verwaltungsvermögen“ geschaffen. Die Bewirtschaftung des Verwaltungsvermögens wird der Dienststelle Immobilien bestehend aus LV und StaBe angehängt. Das Mietkostenverrechnungsmodell (analog zum heutigen Rahmenvertrag zwischen der Stadt Bern und der StaBe) wird beibehalten. Die Mietkosten und weitere Kosten werden intern verrechnet (kein Geldfluss).

Variante 3 („Ist-optimiert“):

In diesem Modell bleiben die heutigen Organisationen bestehen. Es erfolgt auch keine Zusammenlegung von Teilbereichen. Unter der Voraussetzung einer räumlichen Zusammenlegung von LV und StaBe können jedoch Optimierungspotenziale genutzt werden in den Bereichen Informationsaustausch und Koordination auf formeller und informeller Ebene, gemeinsamer Empfang, gemeinsamer Internet-Auftritt, gegenseitige Mandatierung und beim Aufbau eines gemeinsamen Wissensmanagements.

3.3 Nicht monetäre Unterschiede zwischen den untersuchten Aufgabenträger-Varianten

Rechtliche Zulässigkeit

Die Varianten 1, 2b und 3 sind aus rechtlicher Sicht zulässig. Die rechtliche Zulässigkeit der Variante 2a wird durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) verneint. Die Einschätzung des AGR ist jedoch aus Sicht der Stadtkanzlei nur teilweise nachvollziehbar. Aus diesem Grund kann die rechtliche Zulässigkeit der Variante 2a zum gegenwärtigen Zeitpunkt als „umstritten“ bezeichnet werden. Eine eindeutige Aussage ist ohne Vertiefung der aufgeworfenen Fragen und ohne Verhandlungen mit dem AGR nicht möglich.

Politische Zuständigkeit

Die Varianten 1, 2a und 2b bedingen eine Änderung des StaBe-Reglements und damit mindestens eine Stadtratsabstimmung. Eine Fusion der Liegenschaftsverwaltung mit der StaBe in einer Anstalt (Variante 1) hätte mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Änderung des Fondsreglements und damit eine Volksabstimmung zur Folge. Falls Variante 2a (Dienststelle in der Zentralverwaltung ohne Vermögensrückübertragung) rechtlich zulässig ist, stellt sich zusätzlich die Frage, ob ebenfalls eine Volksabstimmung nötig wird, was aus juristischer Sicht nicht eindeutig ist. Die Notwendigkeit einer Volksabstimmung besteht zudem, falls das Verwaltungsvermögen von der StaBe in die Zentralverwaltung zurück geführt werden soll (Variante 2b). Diese politischen Zuständigkeiten ergeben sich aufgrund der einschlägigen Kompetenz-

regelungen. Der Gemeinderat hält fest, dass aus politischen Gründen in allen Fällen eine Volksabstimmung richtig wäre.

Organisation

Die organisatorische Ausgestaltung der Varianten 1, 2a und 2b ist identisch. Die quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Auswirkungen sind jedoch teilweise unterschiedlich. Insgesamt ist die Variante 1 („öffentlich-rechtliche Anstalt“) kostengünstiger und transparenter betreffend der Immobilienfinanzierung, während die Varianten 2a und 2b („Zentralverwaltung“) eine höhere politische Einflussnahme erlauben. Im Vergleich zur Variante 1 ist dadurch der Stellenbedarf für die Varianten 2a und 2b um 6 Vollzeitstellen höher. Bei der Variante 3 („Ist-optimiert“) entsteht unter der Voraussetzung einer räumlichen Zusammenlegung von LV und StaBe eine Reihe nicht quantifizierbarer Verbesserungen. Bezifferbare Synergiegewinne fallen dagegen keine an. Allfällige Synergiegewinne sind im Rahmen einer örtlichen Zusammenlegung näher zu überprüfen.

Finanz- und Rechnungswesen

Der wichtigste Unterschied zwischen den Varianten 1, 2a und 2b ist die Notwendigkeit einer zusätzlichen Buchhaltung bei Variante 2a aufgrund des Mandats zwischen StaBe und der Liegenschaftsverwaltung. Dieser Zusatzaufwand kann mit den bestehenden Ressourcen in den Finanzbereichen bewältigt werden.

Personalwesen

Die Varianten haben unterschiedliche Anstellungsbedingungen zur Folge. Bei Variante 1 kommt der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) der StaBe zum tragen, die Varianten 2a und 2b fallen unter die Personalverordnung der Stadt Bern (PVO). In den Varianten 2a und 2b würden die Fachkräfte Reinigung den allgemeinen Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge mit Vertragsangestellten (AVB) der Stadt und nicht mehr einem GAV unterstellt.

Informatik

Für die Varianten 1, 2a und 2b fallen die bei den einmaligen Kosten einer „All-in-one“-Lösung weiter oben umschriebenen Aufwendungen durch Vereinheitlichung der Informatiklösungen an. Die Folgen im Bereich Informatik sind damit variantenneutral.

3.4 Monetäre Unterschiede zwischen den untersuchten Aufgabenträgervarianten und Abschreibungen

Auf Stufe „Konzerngewinn Stadt Bern“ (vor Abzug des dem Fonds zuzurechnenden Unternehmensergebnis) führen die unterschiedlichen Aufgabenträgervarianten bei statischer Betrachtung des Budgetjahrs 2010 insgesamt zu den folgenden zu erwartenden Ergebnissen:

	IST*	Variante 1: „All-in-one“ in einer Anstalt	Variante 2a: „All-in-one“ in der Kernverwaltung ohne Vermögensübertragung	Variante 2b: „All-in-one“ in der Kernverwaltung mit Vermögensübertragung
Konzern-gewinn Stadt Bern	48,6 Mio. Franken	49,8 Mio. Franken	48,6 Mio. Franken	16,8 Mio. Franken unter HRM 1 25,9 Mio. Franken unter HRM 2 ohne Härtefalllösung

* Die Variante 3 („ist-optimiert“) entspricht gemäss heutigem Kenntnisstand finanziell der IST-Situation

Entscheidend für das finanzielle Abschneiden der Variante 2b mit einer Rückführung der StaBe und ihres Vermögens in die Kernverwaltung sind letztlich die tatsächlich anfallenden Abschreibungen. Gerechnet wurden im Rahmen der Vorstudie zwei Varianten für die Entwicklung der Abschreibungen im Falle der Rückführung des Vermögens:

- *Heutige Regelung:* Abschreibungen von jährlich 10 % auf dem Anlagenrestbuchwert gemäss der heute geltenden Regelung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) 1. Dies hätte 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.
- *Voraussichtliche Regelung unter HRM 2:* In einer zweiten Variante wird die mutmassliche Regelung unter dem voraussichtlich im Kanton Bern ab dem Jahr 2014 geltenden HRM 2 berücksichtigt. Nach heutigem Stand muss unter HRM 2 ab 2014 das heute bestehende Anlagenvermögen innert 12 Jahren auf Null abgeschrieben werden und für Neuinvestitionen gilt ein Abschreibungssatz von 2,5 bis 4,0 Prozent je nach Anlageklasse der Anlagen. Damit resultieren unter HRM 2 im schlechtesten Fall bei gleichbleibenden Neuinvestitionen in der Höhe von rund 30 Mio. Franken innerhalb der ersten zwölf Übergangsjahre zusätzliche Abschreibungen gegenüber dem IST-Zustand von 30,9 Mio. Franken (zusätzliche 29,7 Mio. Franken aufgrund der Abschreibung des Anlagewerts in 12 Jahren, zusätzliche 1,2 Mio. Franken aufgrund des höheren Abschreibungssatzes von 4 statt 2 % auf Neuinvestitionen).

Die nach bisherigem Kenntnisstand vorgesehene lineare Abschreibung des Anlagenwerts in 12 Jahren auf Null als Übergangslösung stellt für die Stadt Bern eine nicht tragbare finanzielle Belastung dar. Der städtische Finanzverwalter hat daher in der Expertenkommission HRM 2 des Kantons für den Fall einer allfälligen Rückführung von Vermögen einer Anstalt ins Verwaltungsvermögen der Stadt bereits die Einführung einer Härtefallregelung für die Übergangslösung zur Diskussion gebracht. Ziel wäre, dass keine Abschreibung innert 12 Jahren erfolgen müsste. Die Ausgestaltung einer solchen Härtefallregelung wäre mit dem AGR aufgrund von Modellrechnungen auszuhandeln. Es ist daher noch keine Aussage möglich, um welchen Betrag die zu tätigenen Abschreibungen unter Anwendung einer Härtefallregelung sinken würden. Für die abschliessenden Regelungen sind Verhandlungen mit dem Kanton nötig. Aus finanzieller Sicht wäre auch unter HRM 1 die Rückführung möglich, falls der Bilanzfehlbetrag der Stadt abgebaut ist oder Einsparungen in der Höhe der zusätzlichen Abschreibungen vollzogen werden.

3.5 Fazit der Vorstudie

Die Arbeiten im Projekt „Vorstudie zur ‚All-in-one‘-Lösung des Immobilienmanagements der Stadt Bern“ haben ergeben, dass eine „All-in-one“-Lösung grundsätzlich machbar ist. Gegen eine „All-in-one“-Lösung spricht, dass von der LV und von der StaBe in den letzten Jahren geleistete Aufbauarbeiten und die damit verbundenen immateriellen Werte wie Mitarbeitermotivation, Unternehmenskultur, Prozessroutine etc. zumindest teilweise zunichte gemacht würden.

Bezogen auf die Wahl einer geeigneten Aufgabenträgervariante gemäss der Vorstudie ist die Anstaltslösung (Variante 1) effizienter und transparenter betreffend Immobilienfinanzierung, während eine Dienststelle in der Zentralverwaltung (Varianten 2a und 2b) einen höheren fachtechnischen, städtebaulichen und politischen Einfluss (auch auf das operative Geschäft) sowie eine besser demokratisch abgestützte Kontrolle erlaubt. Gegen die beiden untersuchten Varianten in der Zentralverwaltung sprechen bei Variante 2a die unklare rechtliche Zulässigkeit, bei Variante 2b der aufgrund der gegenwärtig vorgesehenen Abschreibungsregelung unter HRM 2 (ohne Härtefallregelung) ab 2014 um rund 23,0 Mio. Franken stark sinkende „Konzerngewinn“ der Stadt Bern. Bei einer früheren Umsetzung würde die Einbusse in Abhängigkeit von den getätigten Investitionen rund 32 Mio. Franken pro Jahr ausmachen. Zum Vergleich: Der Ertrag eines Steuerzehntels entspricht rund 24 Mio. Franken.

4. Würdigung durch den Gemeinderat

In der Vorstudie werden die wichtigsten Fragen umrissen. Allerdings wurde eine primär monetäre Perspektive eingenommen. Es fehlen Überlegungen zum Demokratiedefizit der heutigen StaBe-Lösung, zu den Kontrollmechanismen oder zur Planungs- und Architekturqualität. Zudem wird neben der „All-in-one“-Lösung nicht auf weitere mögliche Organisationsformen eingegangen. Die StaBe wurden in einer für die Stadt Bern finanziell sehr schwierigen Zeit gegründet. Die durch die Auslagerung erzielten tieferen Abschreibungssätze auf den Immobilien im Verwaltungsvermögen führten zu einem grösseren finanziellen Spielraum für die Stadt. Höhere Abschreibungen bedeuten eine geringere Ersparnis in der laufenden Rechnung, dafür bedeuten sie auch die Schaffung stiller Reserven und damit die Entlastung zukünftiger Generationen.

Für die politische Beurteilung von Auslagerungen gibt es zahlreiche Kriterien. An erster Stelle steht die strategische Relevanz der Aufgabe: Je bedeutender eine Aufgabe für die öffentliche Hand ist, desto eher wird diese Aufgabe in der Kernverwaltung erbracht und desto stärker ist der Wunsch und die Notwendigkeit, die politische Einflussnahme sicherzustellen. Das Verwaltungsvermögen der Stadt Bern stellt bedeutende Vermögenswerte dar. Die Stadtverwaltung und weitere öffentliche Mieterinnen und Mieter der StaBe sind auf eine stets funktionsfähige Infrastruktur angewiesen. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass die StaBe mit der Bewirtschaftung von Schulhäusern, Sportanlagen und Verwaltungsgebäuden eine vollumfänglich öffentliche Aufgabe erfüllt. Die StaBe als Eigentümerin und Verwalterin der Immobilien im Verwaltungsvermögen handeln hoheitlich. In diesem Sinne ist die Bedeutung des Verwaltungsvermögens zentral und dessen Management sollte möglichst eng durch die politischen Behörden gesteuert werden können. Gleichzeitig muss der Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen im Planungs-, Realisations- und Kontrollprozess sichergestellt werden. Die enge Zusammenarbeit zwischen den Nutzenden, den Mietenden oder den Bestellenden auf der einen Seite und der StaBe auf der anderen Seite spricht für eine Ansiedelung in der Kernverwaltung. Mit einer Rückführung können auch wieder klare Verantwortlichkeiten bezogen

auf die politischen Behörden geschaffen werden. Eine Anstalt ist sowohl der politischen als auch der gesellschaftlichen Einflussnahme entzogen und von demokratischen Abläufen weitgehend abgekoppelt. Mit Blick auf die Bedeutung des Verwaltungsvermögens erachtet der Gemeinderat dies als nicht sachgerecht.

Innerhalb der gleichen Organisationseinheit ist der Koordinationsaufwand in der Regel geringer als zwischen zwei verschiedenen Organisationseinheiten. Nach der ökonomischen Theorie führt eine Markt- und Konkurrenzsituation zur Verbesserung der Qualität des Angebots, zu sinkenden Preisen und zur Steigerung der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen. Die StaBe bewegt sich jedoch nicht auf einem Markt: Sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite besteht eine Monopolsituation. In einer solchen Situation kann die Auslagerung der StaBe gegenüber der Aufgabenerfüllung in der Kernverwaltung keinen positiven, durch Marktkräfte ausgelösten Effekt haben. Ob die StaBe effizient arbeiten, ist nicht direkt, sondern höchstens mittels Benchmarkanalysen ermittelbar. Mangelnde Qualität und mangelnde Effizienz führen wegen des fehlenden Markts und wegen der durch die Stadt als Anstaltseigentümerin gesicherten Bestandesgarantie nicht zum Untergang der StaBe, sondern letztlich zu höheren Kosten für die Stadt Bern.

Kleine und schlanke Organisationseinheiten sind gegenüber grösseren Einheiten im Vorteil. Die Entscheidungswege sind direkter, der Verwaltungsaufwand in der Regel geringer, wodurch die Führbarkeit auf operativer Ebene erleichtert wird. Dies ist ein klarer Vorteil einer Anstaltslösung. Der Gemeinderat hält diesem Argument entgegen, dass auch Verwaltungseinheiten vergleichsweise autonom und flexibel agieren können, sofern eine sinnvolle Kompetenzordnung den nötigen Handlungsspielraum zulässt. Der Grad an Autonomie geht nicht zwingend einher mit der rechtlichen Verselbstständigung. Es sind autonome, jedoch der Zentralverwaltung zugehörige Verwaltungseinheiten und umgekehrt rechtlich verselbstständigte, faktisch jedoch wenig eigenständige Organisationen denkbar. Der Gemeinderat stellt fest, dass mit der Auslagerung der StaBe die Abläufe komplizierter und länger wurden und dass eine Kultur und ein Denken bei der Sanierung und der Bewirtschaftung von Verwaltungsvermögen entstanden ist, wonach die StaBe als Anstalt autonom ist, losgelöst von der Stadt handelt und ihr Geld quasi auf dem freien Markt verdienen würde. Darunter leidet die Identifikation mit der Stadt. Dies liegt teilweise in der Natur der Sache, ist jedoch vor dem Hintergrund der genannten Argumente unerwünscht.

Eine Auslagerung führt zu einem Know-how Transfer von der Kernverwaltung in die Anstalt. Dieser Know-how Verlust kann negative Folgen haben. Wie einzelne grössere Projekte der StaBe zeigen, ist auf Seiten der Stadt insbesondere zuwenig Hochbauwissen vorhanden, um Bauprojekte der StaBe aus der Sicht der Bestellenden fachlich korrekt zu beurteilen und die gewünschte architektonische sowie städtebauliche Qualität sicherzustellen. Die Stadt Bern verfolgt gemäss den Legislaturrichtlinien des Gemeinderats eine „Stadt der Kultur“. Die Immobilien haben nicht nur eine finanzielle Dimension, sondern stellen auch in hohem Masse kulturelle Werte dar. In diesem Sinne ist die Wahrung dieser Werte nicht nur eine Frage der Erstellungs-, Unterhalts- und Bewirtschaftungskosten. Darum muss auch die städtebauliche Kompetenz gestärkt oder wiederhergestellt werden. Den StaBe ist es seit ihrer Gründung gelungen, für das städtische Verwaltungsvermögen ein professionelles Immobilienmanagement aufzubauen. Diese Leistung anerkennt der Gemeinderat. Mit dem starken Fokus auf die Immobilienverwaltung und mit der Beschränkung auf Bauprojektmanagementaufgaben wurde der eigentliche Baubereich jedoch vernachlässigt. Eine übergeordnete städtische Baupolitik für Hochbauten ist nicht mehr erkennbar. Dies ist für den Gemeinderat eine logische Folge der Anstaltslösung: Die Optimierung von Kosten und die Steigerung der Effizienz ist in erster Linie bei Verwaltungsaufgaben erreichbar. Unter diesem Gesichtspunkt sind dagegen im

Baubereich geringere Fortschritte zu erzielen. Zudem unterliegt der Baubereich innerhalb der StaBe grösseren Schwankungen in der Kapazitätsauslastung, womit ein weitgehendes Outsourcing an Private auf der Hand liegt. Der Gemeinderat möchte den Baubereich wieder stärken und gleichzeitig die Errungenschaften der StaBe im Bereich Immobilienverwaltung beibehalten. Ob dieser Weg zum Beispiel über die Schaffung eines Hochbauamts im Sinne eines Kompetenzzentrums für städtebauliche- und architektonische Qualitätssicherung oder über die Stärkung des Baubereichs innerhalb einer Immobilienverwaltungsorganisation führen wird, soll die Weiterführung der begonnenen Arbeiten zeigen.

5. Organisatorische Auswirkungen einer Rückführung auf die Stadtverwaltung

Wie dargelegt, wurde für die Vorstudie zum zukünftigen Immobilienmanagement der Stadt Bern nur die Variante „All-in-one“ untersucht. Diese wurde unter der Annahme skizziert, dass die StaBe und die Liegenschaftsverwaltung fusionieren. Allerdings gibt es unterschiedliche Modelle, die Immobilienbewirtschaftung im Verwaltungs- und im Finanzvermögen zu organisieren. Die bernische Aufteilung in einen Fonds (Finanzvermögen) und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt (Verwaltungsvermögen) hat nach Wissen des Gemeinderats keine andere Stadt gewählt. Für den Gemeinderat sind aus vergleichender Perspektive neben einer integralen Fusion der beiden heutigen städtischen Immobilienorganisationen auch weitere Modelle denkbar. Die StaBe könnten wieder zu einer in sich geschlossenen Abteilung der Stadtverwaltung werden, womit ein neues Hochbaudepartement entstehen würde. Weiter möchte der Gemeinderat auch die Möglichkeit zur Zusammenlegung der verschiedenen Aufgaben (Portfolioentwicklung, Bewirtschaftung, Betrieb, Bau, Support) zu funktionalen Geschäftsbereichen prüfen und damit den Fokus auf grösstmögliche Zusammenfassung von Aufgaben mit gleichen bzw. ähnlichen Kernkompetenzen legen. Eine konsequente „All-in-one“-Lösung für das Finanz- und das Verwaltungsvermögen, die auch den Baubereich umfasst, wurde nach Kenntnisstand des Gemeinderats noch in keiner grösseren Gemeinde der Schweiz eingeführt. Ansonsten existieren in der Schweiz unterschiedliche Organisationsformen. Immobilien Basel-Stadt als Organisation des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Basel beispielsweise betreut Immobilien im Verwaltungs- und im Finanzvermögen. Für den Bau ist jedoch die Hauptabteilung Hochbau zuständig. Immobilien Basel-Stadt tritt als Auftraggeberin auf. In Zürich ist das Hochbaudepartement, welches für das Verwaltungsvermögen zuständig ist, in vier unterschiedliche Ämter u.a. das Amt für Hochbauten und die Immobilienbewirtschaftung, unterteilt. Jede Organisationsform hat ihre Vor- und Nachteile. Um ein passendes Modell für die Stadt Bern zu finden, werden die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Lösungen, falls der durch den Gemeinderat beabsichtigte Grundsatzentscheid zugunsten der Rückführung der StaBe ausfällt, umfassend gegeneinander abgewogen werden müssen.

6. Aufstockung des Projektierungskredits

Unter Berücksichtigung der seit Januar 2008 erfolgten Arbeiten, insbesondere der Resultate der Vorstudie und der in der Würdigung genannten Argumente, hat der Gemeinderat im Sinne eines Grundsatzentscheids beschlossen, die Varianten der Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung weiterzuverfolgen. Hierzu beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Aufstockung des durch den Gemeinderat gesprochenen Projektierungskredits von Fr. 100 000.00 um Fr. 150 000.00 auf Fr. 250 000.00 zur Klärung der noch offenen rechtlichen und finanziellen Fragen. Insbesondere sind Verhandlungen mit dem Kanton aufzunehmen, in welchen für die Stadt Bern eine möglichst günstige Lösung unter HRM 2 erwirkt und abschliessende Gewissheit bezüglich der juristischen Zulässigkeit der diskutierten Varianten einer Rückführung

erlangt werden soll. Die Vertiefung möglicher Aufbauorganisationen (vgl. Ziffer 6) soll ebenfalls Gegenstand der weiterführenden Projektarbeiten bis zum Grundsatzentscheid sein. Der Gemeinderat will die Frage der Rückführung der StaBe möglichst rasch dem kompetenten Organ zum Grundsatzentscheid vorlegen. Der Gemeinderat vertritt die Ansicht, dass in jedem Fall eine Volksabstimmung durchgeführt werden sollte. Erst nach dem Grundsatzentscheid soll die Rückführung der StaBe in organisatorischer Hinsicht konkretisiert werden. Für diese Konkretisierung würde eine weitere Kreditaufstockung erforderlich.

7. Folgekosten

Die Kapitalfolgekosten für den Projektierungskredit von Fr. 250 000.00 ergeben sich wie folgt:

Investition	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	10. Jahr
Restbuchwert	250 000.00	225 000.00	202 500.00	96 855.00
Abschreibung 10%	25 000.00	22 500.00	20 250.00	9 685.00
Zins 3.53%	8 825.00	7 945.00	7 150.00	3 420.00
Kapitalfolgekosten	33 825.00	30 445.00	27 400.00	13 105.00

Der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik und die Stabe übernehmen zumindest einen Teil dieser Projektierungskosten.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt das Projekt Zukünftiges Immobilienmanagement der Stadt Bern (ZIMBE).
2. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten eine Vorlage für einen Grundsatzentscheid zur Rückführung der Stadtbauten Bern in die Zentralverwaltung vorzulegen.
3. Für die Ausführung des Projekts wird die Aufstockung eines Projektierungskredits von Fr. 100 000.00 um Fr. 150 000.00 auf Fr. 250 000.00 zu Lasten der Investitionsrechnung, Konto 6000001 (Kostenstelle 600100) bewilligt. Dieser ist in einen späteren Umsetzungskredit aufzunehmen. Beiträge Dritter sind zu Abschreibungszwecken zu verwenden.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bern, 9. Dezember 2009

Der Gemeinderat