Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GFL/EVP (Lukas Gutzwiller/Patrik Wyss, GFL): Bessere Kostenkontrolle bei den städtischen Hochbauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen

In der Stadtratssitzung vom 15. November 2018 wandelte die Motionärin Fraktion GFL/EVP folgenden Vorstoss in ein Postulat um, welches mit SRB 2018-548 vom 15. November 2018 als Postulat erheblich erklärt wurde:

Im Frühling 2016 kommt voraussichtlich der Kredit für die Sanierung des Primarschulhauses Kirchenfeld in den Stadtrat. Die Baukosten, welche herumgeboten werden, bewegen sich um die 40 bis 45 Millionen Franken. Dies ist ein ausserordentlich hoher Betrag für diese Sanierung und den Neubau der Turnhalle. Dabei ist es nicht das erste Mal, dass ein Hochbau-Vorhaben der Stadt Bern durch die im Vergleich zu andern Bauherrschaften hohen Kosten auffällt. Ein weiteres Beispiel ist das Projekt Baumzimmer am Centralweg.
Bauprojekte werden gemäss SIA-Normen in einem Architekturwettbewerb ausgeschrieben und durch eine Jury bezüglich architektonischer, städtebaulicher und freiräumlicher Qualität beurteilt. Es zeigt sich immer wieder, dass dabei das Kriterium der Kosten auf der Strecke bleibt, vielleicht aufgeführt wird, aber (wie im Fall des Schulhauses Kirchenfeld) nicht genügend ernst genommen wird. Dabei gäbe es verschiedenste Ansätze, das Ziel, kostenbewusst zu bauen, zu erreichen.
Bereits zu Beginn des Prozesses muss sichergestellt werden, dass die von den Bestellenden geäusserten Wünsche hinterfragt werden, damit das Wünschbare vom Notwendigen getrennt werden kann. Dazu müssen geeignete Instrumente oder Rollen geschaffen, bzw. unabhängige Personen eingesetzt werden.
Weiter soll vermieden werden, dass in Wettbewerbsverfahren die kostspieligen Projekte im Vordergrund stehen. Gute Architektur und hohe Funktionalität müssen nicht teuer sein. So kann bereits bei der Ausschreibung ein Kostenziel formuliert werden. Die eingegebenen Projekte werden danach durch eine unabhängige Stelle auf deren Kosten geprüft, damit diese Kosten im Jurierungsprozess transparent ausgewiesen und als wichtiges Kriterium in die Jurierung einbezogen werden können. In der Folge ist die Maxime „design to cost“ rigoros anzuwenden.
Es gilt auch darauf Acht zu geben, dass ein Projekt nach kostspieligen Planungsarbeiten (Vorbereitung und Durchführung eines Wettbewerbs, Bau-Vorprojekt, detaillierter Kostenvoranschlag) nicht von der Stimmbürgerschaft abgelehnt wird. Eine Möglichkeit, dies zu verhindern, besteht darin, dass die Volksabstimmung vor der Ausschreibung des Wettbewerbs unter Vorgabe eines Kostendachs durchgeführt wird. Der Kanton St. Gallen hat ein solches Modell getestet und eingeführt. Damit wird nicht nur das Risiko minimiert, dass zeit- und kostenintensive Planungen an der Urne scheitern und damit verloren sind. Für die Stimmbevölkerung entsteht darüber hinaus die Sicherheit, dass es keine Kostenüberschreitungen gibt.
Der Gemeinderat wird deshalb ersucht, dem Stadtrat Vorschläge zu unterbreiten, wie die Kosten von Hochbauprojekten besser eingegrenzt werden können. Dabei steht es dem Gemeinderat frei, neben den aufgeführten Ansätzen weitere zielführende Ideen für eine zukünftige Begrenzung der Baukosten auszuarbeiten.

Bern, 07. April 2016
Erstunterzeichnende: Lukas Gutzwiller, Patrik Wyss
Mitunterzeichnende: Matthias Stürmer, Michael Steiner, Bettina Jans-Troxler, Daniel Klauser, Michael Burkard, Danielle Cesarov-Zaugg, Janine Wicki, Manuel C. Widmer

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat teilt die Absicht, kostenbewusst zu bauen und ist überzeugt, dass viele der Massnahmen und Instrumente für eine sinnvolle Kostensteuerung und -eingrenzung bereits eingesetzt werden. Er erwartet zudem von den bauenden Abteilungen, den kostenbewussten Umgang in ihren Projekten laufend zu thematisieren und zu optimieren. Der ökonomische Aspekt ist bei nachhaltigen Bauprojekten gemäss SIA 112/1 aber nur einer von dreien. Nachhaltige Projekte müssen nebst der Wirtschaftlichkeit auch die Aspekte Umwelt und Gesellschaft mitberücksichtigen und gegen einander abgewogen werden. Beispielsweise müssen der Gewinn an freibleibender Grünfläche in einer eng bebauten Stadt und die Mehrkosten einer verdichteten Bauweise gegeneinander aufgewogen werden. Die Fokussierung alleine auf die Erstellungskosten nach dem «design to cost»-Ansatz greift auch ökonomisch zu kurz. Wirtschaftlich relevanter ist die Ausrichtung der Projekte auf tiefe Lebenszykluskosten. In diesen sind nebst den Bau- auch die Betriebskosten wie Reinigungs-, Instandhaltungs- und Energiekosten sowie die Kosten für Instandsetzung, Erneuerung und Rückbau eingerechnet.

Die beiden für Hochbauten zuständigen Abteilungen Hochbau Stadt Bern (HSB) und Immobilien Stadt Bern (ISB) optimieren das Kostenmanagement laufend. Zwecks Verbesserung in den Bereichen Kostensicherheit, Kostensteuerung und Kostentransparenz wurde ab Anfang 2014 bei HSB eine Fachstelle für Bauökonomie aufgebaut mit dem Ziel, die Verlässlichkeit, die Qualität und die Transparenz erster Projektkostenangaben zu erhöhen. Die Fachstelle unterstützt bei Fragen rund um Bau- und Lebenszykluskosten wie beispielsweise bei Kostenermittlungen und Kostenanalysen. Die immer wiederkehrende Aufgabe, in sehr frühen Projektphasen trotz beschränkten Informationen, teilweise unbekannten Risiken und Projektentwicklungen eine möglichst verlässliche Kostenprognose berechnen zu können, veranlasste HSB dazu, ein unterstützendes Instrument für ein standardisiertes und effizientes Verfahren zu entwickeln. Mit eKos.hsb lassen sich Projektkosten auf Basis von Kostenkennwerten und Vergleichsobjekten berechnen sowie mittels Kostenanalysen (systematischer Vergleich mit Referenzprojekten) plausibilisieren. Dazu steht HSB in Kontakt mit zahlreichen anderen kommunalen und kantonalen Bauämtern und betreibt eine Datenbank mit Vergleichsobjekten. Diese Benchmarks zeigen, dass die Stadt Bern nicht teurer baut als andere öffentliche Bauherrschaften. Die Gebäudekosten befinden sich in der Regel im Durchschnitt oder sogar tiefer als vergleichbare Projekte. Bei grösseren Projekten wird die Kostenanalyse in der Projektdokumentation dargestellt und liegt als Entscheidgrundlage den Baukreditanträgen bei.

Ein weiterer Schritt ist die systematische und standardisierte Erfassung von Lebenszykluskosten. Ein schweizweit gültiger Standard hat sich noch nicht durchgesetzt. Aktuell werden aber im Rahmen des Bundesprojektes «Nachhaltiges Bauen Schweiz» Vorgaben erarbeitet. Auch ohne gültigen Standard bei den Lebenszykluskosten arbeitet HSB in Zusammenarbeit mit ISB in den Projekten nach langfristigen Gesichtspunkten. Die Wirtschaftlichkeit ist dabei immer ein wichtiges Thema.

Bestellungen – Prozess und Kontrolle

Die wirksamste Steuerungsmöglichkeit liegt eindeutig beim Umfang der Bestellung. Wird auf Basis von Bedarfsplanungen und Betriebskonzepten eine Bestellung konsequent auf das Wesentliche beschränkt, so kann der grösste Kostentreiber bei Investitions- und Betriebskosten auf einfache Weise und wirksam reduziert werden. In der Phase Bedürfnisabklärung, in der das Raumprogramm festgelegt wird, sind Einsparungen von Investitions- und Betriebskosten am effektivsten zu erzielen. Im Rahmen des Bestellprozesses werden die eingegangenen Bedürfnisanmeldungen hinterfragt, geprüft und bewertet. So sollen folgende Fragen beantwortet werden: Braucht es das und wenn ja in dieser Menge? Ist die zugrundeliegende Strategie langfristig betrachtet das Richtige? Lohnt sich diese Investition? Unter Umständen bedeutet eine höhere Investition langfristig tiefere Betriebskosten, womit in der Regel auch tiefere Lebenszykluskosten resultieren. Die konsequente Einforderung von Betriebskonzepten bereits in der Phase der Bedürfnisabklärung ermöglicht diese

Überprüfung zu einem sehr frühen Zeitpunkt. Zudem liegen mit den Richtraumprogrammen für Bildungs- und Betreuungsbauten sowie Sportgarderoben Arbeitshilfsmittel vor, um den erforderlichen Raumbedarf der Bestellung zu definieren. Sie legen die standardisierten (Flächen-)Anforderungen fest.

Beispiel Volksschule Manuel
Die Volksschule Manuel wird seit Sommer 2016 gesamthaft saniert und erweitert. Im ursprünglichen Projekt war vorgesehen, den neuen Basisstufentrakt eingeschossig zu bauen. Die nahe gelegene Volksschule Elfenau sollte in einem unabhängigen Projekt ebenfalls saniert und erweitert werden. Spätere Abklärungen zeigten jedoch, dass es betrieblich zweckmässiger und auch kostengünstiger ist, den zusätzlichen Schulraum in der Manuel-Schule zu realisieren. Zudem können damit Synergien am Standort der Volksschule Manuel genutzt werden. Der Gemeinderat entschied deshalb im Februar 2017, den Basisstufentrakt der Volksschule Manuel um ein Geschoss aufzustocken und damit im bisher eingeschossig geplanten Bau sechs statt vier Klassenzimmer zu realisieren. Eine Erweiterung der Volksschule Elfenau ist damit nicht mehr nötig.

Erste Abwägung bereits in den Vorstudien
Meist werden vor einem Wettbewerb in einer Machbarkeitsstudie verschiedene Lösungsstrategien und Konzepte erarbeitet. Dabei wird geprüft, ob das erforderliche Raumprogramm und die spezifischen Anforderungen der Bauaufgabe auf dem zur Verfügung stehenden Areal realisierbar sind. Die verschiedenen Lösungsstrategien werden mit den relevanten Amtsstellen der Stadt und gegebenenfalls des Kantons abgestimmt. Zu den verschiedenen Konzepten werden bereits Überlegungen zu den Aspekten der Nachhaltigkeit – Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt – vorgenommen. Dazu gehört insbesondere auch die Abschätzung der Erstellungs- und Betriebskosten. Erst anschliessend werden die Anforderungen an die Bauaufgabe in einem Entwurf zum Wettbewerbsprogramm stufengerecht beschrieben. Die Besteller, Nutzer- und Eigentümervertretung leisten dazu wichtige Beiträge aus betrieblicher und funktionaler Sicht. Stadtplanung, Stadtgrün und Denkmalpflege steuern die Anforderungen an das Bauvorhaben aus ihrem Fachbereich bei.

Beispiel Volksschule Kleefeld
Im Rahmen einer Vorstudie zur Nachhaltigkeit wurden bei der Schulanlage Kleefeld die Lebenszykluskosten einer Sanierung des Bestandes mit jenen eines Ersatzneubaus verglichen. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die um ca.15% höheren Investitionskosten für einen Ersatzneubau über die Nutzungsdauer betrachtet dank einer besseren Flächeneffizienz und tieferen Energiekosten mehr als kompensiert werden können. Die Studie wurde den Wettbewerbsteams zur Verfügung gestellt, bis auf eines haben alle einen Ersatzneubau vorgeschlagen.

Umgang mit den Kosten bei Auswahlverfahren von Hochbau Stadt Bern
Projektwettbewerbe bieten der Stadt Bern als Veranstalterin bei grösseren, bedeutenden Bauaufgaben die Möglichkeit, aus einer breiten Palette von Lösungsvorschlägen jenen Projektvorschlag auszuwählen, welche die gestellten Anforderungen insgesamt am besten erfüllt. Die Jury hat dabei die anspruchsvolle Aufgabe, eine gesamtheitliche Beurteilung der Projekte in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt vorzunehmen. Die externen Fachpreisrichterinnen und Fachpreisrichter bringen dabei ihr Expertenwissen aus vergleichbaren, realisierten Bauaufgaben in die Beurteilung ein und sind auch Garanten für eine vom Auftraggeber unabhängige, objektive und faire Beurteilung der eingereichten Wettbewerbsprojekte.

Bei der Beurteilung werden die Projekte in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt umfassend geprüft und miteinander verglichen. Im Bereich Gesellschaft betrifft dies insbesondere die stadträumlich und architektonisch überzeugende Integration ins Stadtgefüge, die hindernisfreie und sichere Zugänglichkeit und die benutzerfreundliche Raumgestaltung. Im Bereich Umwelt stehen die

Themen Energieverbrauch, Treibhausgase und das schadstofffreie Bauen im Vordergrund. Im Bereich Wirtschaft werden nicht bloss die Investitionskosten beurteilt, sondern auch die Lebenszykluskosten behandelt. Wie oben dargestellt, ist damit die Summe jener Kosten gemeint, welche über die gesamte Nutzungsdauer gerechnet mit dem Bau und Betrieb eines Gebäudes verbunden sind (Erstellungs-, Unterhalts-, Betriebs- sowie Rückbaukosten). Projekte mit einem guten Verhältnis zwischen Gebäudevolumen und den effektiv nutzbaren Flächen weisen dabei wesentliche Vorteile auf. Dadurch, dass auch die betrieblichen Abläufe bei der Beurteilung der Projekte im Fokus sind, gelingt es, die langfristig ausschlaggebenden Personalkosten tief zu halten. Die Investitionskosten, welche im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens geprüft werden, betragen deutlich weniger als ein Drittel der Lebenszykluskosten eines Gebäudes.

In den Projektwettbewerbsprogramm von HSB wird in aller Regel ein Baukostenziel definiert. Da es darum geht jenes Wettbewerbsprojekt auszuwählen, welches langfristig gesehen das beste Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen aufweist, kann die Fixierung einer absoluten Obergrenze für die Baukosten kontraproduktiv sein, was sich hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Projekts nicht selten negativ auswirkt. Im Rahmen der Vorprüfung werden alle Wettbewerbsbeiträge bezüglich der Einhaltung der Programmbestimmungen und damit auch des Baukostenziels geprüft. Nebst Plänen und dem Modell müssen die Teams auch ein Mengengerüst des Flächenbedarfs und des Volumens ihrer Projekte abgeben. Dieses dient unter anderem zur Prüfung der kostenrelevanten Faktoren. Damit sind die wichtigsten Kostentreiber der Projektvorschläge bereits zu Beginn der Jurierung bekannt. Die Projekte der engeren Wahl werden im weiteren Verlauf standardmässig durch einen externen, unabhängigen Kostenplaner kalkuliert. Diese Ergebnisse stehen der Jury vor der definitiven Rangierung als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung. Dadurch wird sichergestellt, dass die zu erwartenden Investitionskosten noch vor dem Zuschlagsentscheid bekannt sind und für die Weiterbearbeitung allfällig notwendige Korrekturmassnahmen eingeleitet werden können. In den meisten Fällen bietet die Durchführung von Projektwettbewerben für grössere, bedeutende Bauaufgaben der Stadt Bern durch die Auswahlmöglichkeit aus verschiedenen Lösungsvorschlägen mit einem langfristig guten Kosten/Nutzen Verhältnis einen erheblichen Mehrwert.

Beispiel Volksschule Kleefeld
Die fünf Projekte der engeren Wahl, ausnahmslos mit Ersatzneubauten, wurden auch beim Projektwettbewerb der Volksschule Kleefeld durch einen externen Kostenplaner hinsichtlich der zu erwartenden Baukosten untersucht. Die Differenz vom teuersten zum günstigsten wurde auf 20% geschätzt. Das Siegerprojekt wies dabei zusammen mit dem zweitplatzierten die niedrigsten Baukosten auf. Die Voraussetzungen für tiefe Betriebskosten wurden ebenfalls beurteilt. Beim Siegerprojekt wurden diesbezüglich Schwächen erkannt und Empfehlungen für die Weiterbearbeitung formuliert. Selbstverständlich ist es nicht bei jedem Wettbewerb so, dass das insgesamt nachhaltigste Projekt auch das preiswerteste ist. Entscheidend ist jedoch, dass der Jury alle wesentlichen Informationen über die Projekte der engeren Wahl vorliegen und sie zur Wahl und zur Weiterbearbeitung des Siegerprojekts Projekts fundierte Empfehlungen abgeben kann.

Beispiel 50m Schwimmhalle
Bei diesem Projektwettbewerb kamen aufgrund des sehr engen Projektperimeters, den hohen energetischen und betrieblichen Anforderungen und der sensiblen nachbarrechtlichen Situation nur sehr wenige Projektvorschläge für die Realisierung in Frage. Das Siegerprojekt stiess bei den zahlreichen direkt Beteiligten und Betroffenen als einziges auf die notwendige Akzeptanz. Diese musste allerdings im vorliegenden Falle durch einige baulich aufwändige Massnahmen erkauft werden.

Der finanzielle Aufwand für die Durchführung eines Projektwettbewerbs ist nur bei grösseren Projekten mit einem breiten Lösungsspektrum gerechtfertigt. Für Bauaufgaben im Bestand mit einem hohen Anteil an Routinetätigkeit und einem beschränkten Lösungsspektrum, führt HSB deshalb die deutlich schlankeren Planerwahlverfahren durch. Die Planungsteams werden dabei aufgefordert, für

einen Teilbereich der Bauaufgabe einen Lösungsvorschlag zu erarbeiten. Dieser wird zusammen mit den Referenzen aus vergleichbaren Projekten und dem Honorarangebot bewertet. Das insgesamt überzeugendste Angebot erhält darauf den Zuschlag.

In ausgewählten Fällen kann auch die Projektevaluation mittels eines Gesamtleistungswettbewerbs sinnvoll sein. Im Verwaltungsvermögen wurde beispielsweise für den Doppelkindergarten am Haspelweg und die Schulmodulbauten dieses Auswahlverfahren angewendet. Beispiele aus dem Finanzvermögen sind die Wohnbauprojekte an der Morgartenstrasse und der Eymattstrasse. Gesamtleistungswettbewerbe sind sowohl für die Stadt als Veranstalterin als auch für die teilnehmenden Teams von Planern und Unternehmern deutlich aufwändiger als Projektwettbewerbe. Als Gegenwert liegen der Stadt als Grundlage für den Zuschlag mehrere, detailliert ausgearbeitete Projekte mit einem Festpreisangebot für die Planung und Realisierung zur Auswahl vor.

Kostenmanagement nach dem Wettbewerb
Die Kostenkalkulation des externen Kostenplaners für das Siegerprojekt wird nach Abschluss des Wettbewerbsverfahrens konsolidiert. Dazu werden die Empfehlungen des Preisgerichts bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Baukosten analysiert und die Kostenkennwerte des Siegerprojekts mit jenen aus der Vorkalkulation von HSB für die Investitionsplanung und mit ähnlichen realisierten Projekten verglichen. Danach wird durch HSB ein verbindliches Projektkostenziel für das Vorprojekt definiert und im Planervertrag verbindlich festgehalten. Durch die stetige Kostenkontrolle und die aktive Kostensteuerung wird die Einhaltung der Kostenvorgabe laufend überwacht. Erreichen die Planenden das Kostenziel bei Phasenabschluss nicht, müssen sie das Projekt überarbeiten und Sparoptionen aufzeigen. Ein Phasenabschluss wird erst genehmigt, wenn alle Projektziele erreicht sind und die Kosten den Benchmarkvorgaben von HSB entsprechen.

Das analoge Vorgehen trifft auch für die Projekte von ISB für die Bauten des Finanzvermögens (Fonds) zu. Die jeweiligen Baukredit-Anträge sind jeweils durch die zuständigen Organe wie die Betriebskommission Fonds und allenfalls vom Gemeinderat, Stadtrat und Stimmberechtigten zu genehmigen. Bei laufenden Projekten werden regelmässig Projektreportings und Controllings inklusive Kostenstände erstellt. Bei Bedarf können somit allfällige Sparmassnahmen angeordnet werden. Die Reportings werden regelmässig der Betriebskommission vorgelegt.

Beispiel
HSB liess nach gängiger Praxis das siegreiche Planerteam des Wettbewerbs Volksschule Kleefeld die Kosten für ihr Wettbewerbsprojekt berechnen (Kostenschätzung Stand Wettbewerb mit einer Genauigkeit von ± 20%). Parallel dazu berechnete HSB die Kosten dieses Wettbewerbsprojekts mit eigenen Kostenbenchmarks ebenfalls und verglich die Kostenberechnung zudem mit ähnlichen Projekten. Bei der Gegenüberstellung beider Kostenberechnungen wurden bei verschiedenen Positionen grössere Abweichungen festgestellt, welche analysiert und anschliessend bereinigt wurden. Die bereinigte Kalkulation war die Basis für das von HSB verbindlich festgelegte Kostenziel für die Planer und gewährleistete das gleiche Verständnis beider Parteien hinsichtlich der Kosten für die weitere Zusammenarbeit. Im weiteren Projektverlauf wurden die von den Planenden gelieferten Kosten phasenweise systematisch geprüft und mit eigenen Kostenbenchmarks und Vergleichsprojekten (auch von Dritten) verglichen. Wo nötig wurden die Kostenvorgaben angepasst. Im konkreten Beispiel mussten die Planenden das Projekt aus Kostengründen mehrfach überarbeiten.

Beispiel
Bei ausgewählten Projekten zieht HSB für die Kostenüberprüfung zusätzlich Spezialisten bei. Im Fall der 50-Meter-Schwimmhalle war es kaum möglich, eine ausreichende Anzahl aktueller und vergleichbarer Schwimmhallenprojekte für einen Kostenvergleich zu finden. Dennoch wurden die Kosten des Generalplanerteams vertieft geprüft. Mit der weitgehend nutzungsunabhängigen Bauteilme-

thode wurden die einzelnen Bauteilkosten berechnet und verglichen. Die bäderspezifischen Kostenkennwerte stammen aus den Drittobjekten, für jene der Gebäudeteile und Sportfelder standen eigene Kennwerte zur Verfügung. Zusätzlich wurde eine externe Firma beauftragt, eine umfassende Projektanalyse durchzuführen. Dabei wurde das Projekt hinsichtlich allfälliger Risiken untersucht, die Kosten überprüft und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dieses Vorgehen ermöglicht einerseits eine genauere Kostenüberprüfung bei Projekten, bei welchen HSB nicht genügend eigene Daten zur Verfügung stehen, andererseits aber auch einen regelmässigen Qualitätscheck der eigenen Abläufe und Standards.

Betriebskosten
Das Facilitymanagement bei ISB unternimmt grosse Anstrengungen, die Betriebskosten der Anlagen niedrig zu halten und zu dokumentieren. Phasengerecht werden teilweise schon vor der Projektierung die entsprechenden Anforderungen definiert. Die Zuständigen arbeiten bei der Planung im Projektleitungsteam mit, vertreten und koordinieren die Interessen des Betriebs und prüfen bei Phasenabschluss das Planungsresultat. Im Immobilienmanagement Verwaltungsvermögen wurde für das planungs- und baubegleitende Facilitymanagement schon vor Jahren eine eigene Fachstelle geschaffen. Dadurch können die Lebenszykluskosten weiter optimiert werden.

Modell des Kantons St. Gallen
Im Kanton St. Gallen entscheiden die Stimmberechtigten bei Wettbewerbsprojekten nicht mehr über den Baukredit des Siegerprojekts, sondern ganz zu Beginn über die Bestellung an sich. Bereits vor dem Wettbewerb wird eine Volksabstimmung über den Grundsatz der Realisierung des Vorhabens (Standort, Raumprogramm) sowie das zugehörige Kostendach durchgeführt. Somit entscheiden Regierung, Parlament und Stimmberechtigte zu einem sehr frühen Zeitpunkt und nehmen dadurch auf einer strategischen Ebene Einfluss.

Mit dem St. Galler Modell lassen sich keine Realisierungskosten einsparen. Allerdings kann es durch grössere Effizienz in den Prozessen, früher Planungssicherheit, einem geringeren Verwaltungsaufwand und der Vermeidung von teuren Planungsunterbrüchen zu Kosten- und Zeitersparnis in der Planungsphase führen. Ein im Voraus definiertes Kostendach kann allerdings oft schwierig sein, weil zu diesem frühen Zeitpunkt nicht alle kostenrelevanten Faktoren bekannt sind. Was bei standardisierten Bauaufgaben auf der «grünen Wiese» noch möglich scheint, gilt nicht für spezielle Vorhaben an herausfordernden Standorten und/oder Sanierungen von bestehenden Bauten, bei welchen zudem keine entsprechenden Vergleichsprojekte vorliegen.

Ein weiterer Nachteil des St. Galler Modell: Beim einem Wettbewerb müsste allenfalls das hinsichtlich der Kriterien der Nachhaltigkeit am besten beurteilte Projekte gar ausgeschlossen werden, falls die vorgängig definierte Investitionskostenvorgabe nicht eingehalten wird. Projekt- und Bestellungsänderungen können während der Projektierung zudem kaum mehr aufgenommen werden. Die Optimierung des langfristigen Kosten-Nutzen Verhältnisses während der Projekterarbeitung ist zudem nur sehr eingeschränkt möglich. Die definitive Bestimmung der Baukosten in einer so frühen Projektphase bedeutet unter Umständen, dass auf Erforderliches und Sinnvolles verzichtet werden muss und nicht die im Sinne der Nachhaltigkeit beste Lösung ausgeführt werden kann.

Beispiel Stadttheater
Die Konsequenzen eines tiefen, absoluten Kostendachs zeigten sich bei der Gesamtsanierung des Stadttheaters. Im November 2013 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Bern einem Baukredit in der Höhe von 45 Millionen Franken zu. Die Sanierung wurde von der Stadt und dem Kanton Bern sowie der Regionalkonferenz Bern Mittelland finanziert, wobei die Regionalkonferenz schliesslich nicht die volle Summe sprach. Der zur Verfügung stehende Baukredit belief sich auf 43,243 Millionen Franken. Nach dem Prinzip «Design-to-cost» ging man von diesem fixen Kostendach aus und passte

den Umfang der Baumassnahmen kontinuierlich daran an. Nach Abschluss jeder Etappe wurde geprüft, welche Massnahmen in der nachfolgenden Etappe überhaupt noch ausgelöst werden können.

Längst nicht alle Projekte eignen sich für ein Vorgehen nach dem Prinzip «Design-to-cost»: Es erfordert eine grosse Bereitschaft aller Beteiligten, bei den Anforderungen Abstriche zu machen, die langfristig gesehen gewichtige Nachteile mit sich bringen können. Die rigorose Priorisierung der baulichen Massnahmen hat nicht nur positive Seiten, denn sie kann dazu führen, dass anstehende Probleme nicht gelöst und auf später verschoben werden. Aus einer Gesamtsicht ist dieses Vorgehen nicht kosteneffizient.

Fazit
Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die nötigen Massnahmen und Instrumente für eine sinnvolle Kostensteuerung und -eingrenzung in der Stadt Bern bereits vorhanden sind. Der Gemeinderat erwartet jedoch von den bauenden Abteilungen, den kostenbewussten Umgang mit ihren Projekten weiterhin laufend zu thematisieren und zu optimieren.

Bern, Datum GRS

Der Gemeinderat