

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion SVP (Roland Jakob) vom 27. Februar 2014: Skandal bei der Vergabe von günstigem Wohnraum! Versagen in der Stadtverwaltung? Wer ist verantwortlich und wie geht es weiter? (2014.SR.000049)

In der Stadtratssitzung vom 5. November 2015 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Aus den Medien und danach auch durch den Gemeinderat durften wir erfahren, dass es in der Verwaltung bei den subventionierten Wohnungen zu massivem Missbrauch in den letzten Jahren gekommen ist. Der Schaden für die Stadt Bern geht in die Millionen von Franken!

Eine Indiskretion in der Stadtverwaltung, durch die Herausgabe eines internen Berichtes, löst in der Direktion FPI einen Skandal aus. Der Gemeinderat lädt daraufhin zum Point de Presse ein und schreibt in seiner Einladung, ich zitiere:

„Die Zeitung ‚Schweiz am Sonntag‘ zitiert heute aus einem internen Bericht zur Zuteilung von vergünstigten Wohnungen an einkommensschwache Personen in der Stadt Bern. Dieser hätte erst in rund einer Woche veröffentlicht werden sollen. Da die Ergebnisse des Berichts allerdings auf grosses Interesse stossen, haben wir uns entschieden, den geplanten Medienanlass vorzuziehen.“ Der Gemeinderat schreibt lapidar: „da der Bericht auf grosses Interesse stosse?“ Vieles muss in der Stadtverwaltung im Argen liegen, wenn der Gemeinderat dermassen zu beschwichtigen versucht.

Im Namen der Fraktion SVP möchte ich den Gemeinderat bitten, in einem Bericht aufzuzeigen:

1. wie die Verantwortlichkeiten bei der Stadtverwaltung betreffend Betreuung und Vergabe von vergünstigten Wohnungen geregelt wird und welche eventuell auch personellen Konsequenzen aus dem Skandal gezogen werden?
2. wie er die Indiskretion in der Stadtverwaltung durch das zuspieren des Berichts an die Medien aufdecken und ahnden will, und was er für Massnahmen treffen will, um dies in Zukunft zu verhindern?
3. wie er die internen Abläufe bei der Vergabe von verbilligtem Wohnraum optimieren will und ob er einen Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung anstrebt? Wenn nicht, weshalb nicht?
4. wie er auf die Interessen, von Personen, die auf günstigen Wohnraum angewiesenen sind, künftig eingehen will?
5. wie er die zweckentfremdeten Millionenausfälle für die Stadtkasse zurückholen will?
6. Welche Konsequenzen der Skandal für das betroffene städtische Personal nach sich zieht?
7. welche Vor- und Nachteile ein Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung hätte?

Bern, 27. Februar 2014

Erstunterzeichnende: Roland Jakob

Mitunterzeichnende: Alexander Feuz, Karin Hess-Meyer, Kurt Rügsegger, Ueli Jaisli, Manfred Blaser, Hans Ulrich Gränicher, Simon Glauser

Bericht des Gemeinderats

Im März 2014 hat der Gemeinderat alt Bundesgerichtspräsident Herrn Dr. Lorenz Meyer mit der Untersuchung über den Missbrauch bei vergünstigten städtischen Wohnungen und über die Vorwürfe gegenüber Immobilien Stadt Bern (ISB) beauftragt. Der Auftrag von Dr. Lorenz Meyer war es abzuklären, ob und wie es zu den Unregelmässigkeiten im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (GüWR) kommen konnte sowie ob und weshalb die offenbar unzweckmäs-

sige Vermietung von Wohnungen über Jahre hinweg verwaltungsintern nicht thematisiert und behoben wurde. Untersucht wurden in diesem Zusammenhang die entsprechenden Abläufe, Kontrollmechanismen und Verantwortlichkeiten. Der Bericht von Dr. Lorenz Meyer ist auf der städtischen Internetseite aufgeschaltet und kann unter <http://www.bern.ch/mediocenter>, Suchworte „Lorenz Meyer Bericht“ heruntergeladen werden.

Ferner hat der Gemeinderat die zuständige Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) beauftragt, ihm Vorschläge vorzulegen, wie die unzulässig belegten Wohnungen möglichst rasch wieder an anspruchsberechtigte Personen vermietet werden können und wie vorzugehen ist, um möglichst wirksam Rückforderungsansprüche durchzusetzen. Ausserdem erteilte der Gemeinderat der FPI den Auftrag, ihm aufzuzeigen, welche Massnahmen getroffen werden sollen, um künftige Missbräuche zu verhindern. Ein weiterer Auftrag betrifft die Form der Unterstützung. Der Gemeinderat hat die FPI angewiesen, ihm eine fundierte Auslegeordnung über mögliche Modelle mit den entsprechenden Chancen und Risiken vorzulegen.

Zu Punkt 1:

Die Vergabe von Wohnungen im Segment GüWR oblag der damaligen Liegenschaftsverwaltung (heute ISB). Dr. Lorenz Meyer kam in seinem Untersuchungsbericht zum Ergebnis, dass die Liegenschaftsverwaltung bei Neuvermietungen im Segment GüWR die Vermietungskriterien bei der Wohnungsvergabe seriös geprüft hat (Kapitel III, Ziffer 2.6).

Dass derart viele Mietende die Vermietungskriterien nicht mehr erfüllten, lag darin begründet, dass die alle zwei Jahre vorgesehenen Kontrollen über die Einhaltung der Vermietungskriterien nicht durchgeführt worden waren. Dr. Lorenz Meyer hat dies als schwerwiegenden Mangel eingestuft. Bei der Ursachenerforschung stellte der Untersuchungsbeauftragte fest, dass die Durchführung der Kontrollen vorab in die Verantwortung der zuständigen Bereichsleitung fällt. Deren vorgesetzte Stelle (Abteilungsleiter) und wiederum deren vorgesetzte Behörde (Direktorin bzw. Direktor FPI) waren aber ebenfalls in der Pflicht und hätten als Aufsichtsbehörden auf das Ausbleiben der Kontrollen wirksam reagieren müssen. Dass die Kontrollen ausblieben, wurde als „Systemversagen“ eingestuft.

Dr. Lorenz Meyer kam zu folgender Schlussfolgerung: Soweit ein Fehlverhalten einzelner Personen vorliegt, liegt dieses einerseits zeitlich weit zurück, und andererseits wird das Einzelverschulden nicht als schwer gewürdigt, so dass gegen einzelne verantwortliche Personen keine (strafrechtlichen, disziplinarischen oder vermögensrechtlichen) Massnahmen möglich oder gerechtfertigt sind.

Der Gemeinderat folgte der Empfehlung des Untersuchungsleiters und verzichtete darauf, Disziplinar-massnahmen gegen die Verantwortlichen einzuleiten. Dies hatte unter anderem auch damit zu tun, dass ein grosser Teil der Mitarbeitenden, denen Verfehlungen hätten zur Last gelegt werden können, nicht mehr in der Stadtverwaltung tätig sind.

Zu Punkt 2:

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung sowie alle Behördenmitglieder (wie Gemeinderat, Kommissionsmitglieder etc.) unterliegen grundsätzlich dem Amtsgeheimnis und wissen dies auch. Das heisst, dass jedes Mal eine Straftat vorliegt, wenn aus diesem Kreis Akten respektive Berichte, die noch nicht publik sind, den Medien zugespielt oder sonst wie veröffentlicht werden. Wie das vorliegende Beispiel und weitere, auch anderer Staatsebenen, zeigen, ist es im Einzelfall kaum möglich, der Täterinnen oder Täter habhaft zu werden. Es gibt jeweils einen zu grossen Kreis Verdächtiger, die auf die entsprechenden Dokumente Zugriff haben, und es lässt sich nicht eruieren, auf welchen Wegen diese den Medien oder der Öffentlichkeit zugespielt werden.

Bedauerlicherweise sieht der Gemeinderat kaum Möglichkeiten, weitere Vertrauensmissbräuche in Zukunft verhindern zu können.

Grundsätzlich reicht die Stadt bei Verdacht auf unbefugte Weitergabe vertraulicher Informationen Strafanzeige wegen möglicher Verletzung des Amtsgeheimnisses gegen die fehlbare Person bzw. gegen unbekannte Täterschaft ein. Auch im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat einen entsprechenden Auftrag erteilt. Aufgrund der relativ weiten Verbreitung des Berichts und der damit verbundenen Aufklärungsschwierigkeiten wurde allerdings in der Folge auf eine Einreichung der Anzeige verzichtet. Die Strafverfolgungsbehörden sind bei solchen Delikten erfahrungsgemäss eher zurückhaltend, umfangreichere Abklärungen zu tätigen, wenn der Kreis der in Frage kommenden Täterschaft eher weit zu ziehen ist und keine konkreten Hinweise auf fehlbare Personen vorliegen.

Zu Punkt 3:

Der Gemeinderat hat die Lehren aus der erstmaligen Überprüfung des Segments GüWR gezogen. Konkret wurden folgende Optimierungen bereits eingeführt:

- Vor einer Mietzusage wird via die Datenbank (Newod) der Einwohnerbehörde überprüft, ob die Mietinteressierten das Vermietungskriterium der zweijährigen Niederlassungspflicht in Bern erfüllen. Diese Kontrollen erfolgen lückenlos.
- Die Mietinteressierten haben eine Vollmacht zu unterzeichnen, mit welcher sie die Steuerverwaltung gegenüber ISB vor Beginn und während der Dauer des Mietverhältnisses vom Steuergeheimnis entbinden. Vor einer Mietzusage wird seitens ISB überprüft, ob die Mietinteressierten die maximalen Einkommens- und Vermögenslimiten erfüllen. Diese Kontrollen erfolgen lückenlos.
- Vereinheitlichung aller GüWR-Mietverträge. In allen neuen Mietverträgen ist eine Rückzahlungspflicht für zu Unrecht bezogene Mietzinsrabatte festgehalten.
- Sämtliche neu abzuschliessende Mietverträge werden durch die Bereichsleitung Immobilienmanagement Fonds mitunterzeichnet.
- Die Überprüfung des Segments GüWR erfolgt ab dem Jahr 2015 bis auf Weiteres jährlich.
- Die Mietenden werden jährlich wiederkehrend in schriftlicher Form darauf aufmerksam gemacht, dass sie Änderungen der persönlichen und/oder finanziellen Verhältnisse, die den Anspruch auf den Mietzinsrabatt beeinflussen können, umgehend ISB zu melden haben.

In Bezug auf die Frage eines Systemwechsels von der Objekt- zur Subjektfinanzierung gilt es Folgendes festzuhalten: Das System GüWR stellt keine Objekthilfe dar, sondern eine objektbezogene Subjekthilfe, wie die folgende Grafik verdeutlicht:

| | Subjekthilfe | | Objekthilfe |
|---|---|--|--------------------------------------|
| | Ungebunden (subjektgebunden) | objektgebunden | |
| Wohnbeihilfe (direkt an Mietende) | Verbilligung an Bedarfskriterien gebunden | Vermietung freier Wohnungen mit Vermietungskriterien | → GüWR |
| Wohnbeihilfe (Überweisung an Vermieter) | Verbilligung an Bedarfskriterien gebunden | Vermietung freier Wohnungen mit Vermietungskriterien | |
| Unterstützung von Bauträgern | | | Wohnbauförderung zugunsten Bauträger |

Die FPI hat dem Gemeinderat Ende August 2015 eine Analyse der Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Vergünstigungssystems und Vorschläge für dessen Verbesserung sowie eine Auslegung anderer möglicher Modelle unterbreitet. Die Analyse der FPI basierte auf dem Bericht der reflecta ag, Bern, welcher die Stärken und Schwächen des Segments GüWR aufzeigt. Aufgrund der Überlegungen und Schlussfolgerungen in diesem Bericht wurden folgende Diskussionsfelder für die Optimierung des Segments GüWR offengelegt:

- Konsequente Umstellung des Segments GüWR auf Kostenmiete
- Integration des Segments GüWR in das Stadtberner Angebot an Wohnbeihilfen
- Überprüfung der Schwelleneffekte
- Eine ungebundene Subjekthilfe (Mietzinsverbilligung) für spezifische Gruppen mit dem Ziel, die Sozialhilfe zu entlasten durch Gewährung einer finanziellen Unterstützung ohne Betreuung

Der Gemeinderat hat die Analyse der Stärken und Schwächen des Segments GüWR diskutiert und anschliessend beschlossen, von einem Systemwechsel abzusehen und das bestehende System bis auf Weiteres fortzuführen.

Der vollständige Bericht der reflecta ag ist im Internet unter folgender Adresse zu finden: <http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/immobilien-stadt-bern> unter Dokumente und Downloads.

Zu Punkt 4:

Bei der erstmaligen Vermietung von Wohnungen des Segments GüWR wurde bisher schon immer konsequent darauf geachtet, dass diese Wohnungen ausschliesslich an Berechtigte vermietet werden.

- Der Gemeinderat wird in Zukunft überwachen, dass die Kontrollen des Segments GüWR jährlich erfolgen, so dass nur Anspruchsberechtigte die reduzierten GüWR-Mieten erhalten.
- Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Wohnungen, die dem Segment GüWR zugeordnet sind und an Mietende vermietet sind, die die einschlägigen Vermietungskriterien erfüllen (Stand 31. Dezember 2015: 443 Mietverträge [Quelle: Jahresbericht 2015, Band 2]) und Wohnungen, die dem Segment GüWR zugeordnet sind, zurzeit aber nicht von Mietenden belegt werden, welche die Vermietungskriterien erfüllen (599 Einheiten). Damit gibt es insgesamt 1 055 GüWR-fähige Wohnungen. Der Gemeinderat hat ISB angewiesen, alle GüWR-fähigen Wohnungen bei einer Wiedervermietung konsequent im Segment GüWR zu vermieten.

Zu Punkt 5:

Die FPI hat im Frühjahr 2014 Fürsprecher Hans Bättig aus Bern beauftragt zu prüfen, ob eine rechtliche Chance besteht, dass zu Unrecht bezogene Rabatte rückwirkend zurückgefordert werden können. Fürsprecher Bättig kam zu folgenden Erkenntnissen:

Mit der Umstellung auf die neue Vertragsart (zwei Mietzinse) gibt es übergangsmässig drei Mieter- bzw. Mietvertragsgruppen:

- a) Diejenigen mit neuen Mietverhältnissen mit neuen Formularverträgen (Bezug der Wohnung nach 1. Januar 2011 mit Abschluss eines neuen GüWR-Mietvertrags).
Beurteilung Fürsprecher Bättig: Hier gelten von Beginn weg die neuen vertraglichen Bestimmungen. Die Mietpartei, welche die Vermietungskriterien nicht erfüllt, ist sowohl verpflichtet, den vollen Mietzins zu bezahlen als auch die bereits gewährten Mietzinsrabatte ab dem Zeitpunkt nachzubezahlen, ab welchem die Vermietungskriterien verletzt wurden. Der entsprechende Nachforderungsanspruch der Vermieterin verjährt ein Jahr ab dem Zeitpunkt, in welchem sie Kenntnis davon hatte, dass die Vermietungskriterien nicht erfüllt sind.

- b) Diejenigen mit alten Mietverhältnissen, die mit den alten Verträgen weitergeführt werden (Mietende waren bereits vor dem 1. Januar 2011 mit den alten GüWR-Mietverträgen in ihrer Wohnung. Die für den günstigen Wohnraum massgebenden Kriterien wurden mittels amtlichen Formulars einseitig eingeführt).

Erkenntnisse Fürsprecher Bättig: Mangels einer anderslautenden Vereinbarung zwischen den Parteien gilt der im Vertrag festgelegte Mietzins. Das Ausmass der Mietzinsvergünstigung ist vertraglich nicht festgelegt und beziffert. Eine Erhöhung dieses Mietzinses ist nur durch eine Mietzinserhöhung gemäss Artikel 269b OR möglich. Es gelten mit anderen Worten die allgemeinen Regeln über die Anpassung von Mietzinsen. Eine rückwirkende Erhöhung des Mietzinses ist danach ausgeschlossen.

- c) Diejenigen mit alten Mietverhältnissen, bei denen auf deren Wunsch hin ein neuer Formularvertrag abgeschlossen wurde (Mietende, die bereits vor dem 1. Januar 2011 mit den alten GüWR-Mietverträgen ausgestattet waren, den alten GüWR-Mietvertrag aber auf eigenen Wunsch hin freiwillig durch den neuen GüWR-Mietvertrag ersetzen liessen).

Erkenntnisse Fürsprecher Bättig: In diesen Fällen hat die Vermieterin beim Abschluss des neuen Formularvertrags ausdrücklich auf die Überprüfung verzichtet, ob und wieweit die Mieterin oder der Mieter die Vermietungskriterien erfüllt. Sie hat eine spätere Überprüfung lediglich vorbehalten und der Mietpartei erklärt, falls sie im damaligen Zeitpunkt die Kriterien nicht (mehr) erfülle, werde der volle Mietzins fällig. Die Vermieterin kann sich hier weder auf eine entsprechende Vereinbarung berufen (vereinbart wurde ja das Gegenteil), noch kann sie geltend machen, den Rabatt irrtümlich gewährt zu haben, denn sie befand sich beim Abschluss der neuen Verträge nicht im Irrtum, sondern hat vielmehr bewusst darauf verzichtet, die Vermietungskriterien zu überprüfen. Es widerspräche daher Treu und Glauben, wenn die Vermieterin nunmehr verlangen würde, dass die Mieterin/der Mieter den gewährten Mietzinsrabatt nachbezahlen müsse. Soweit der Abschluss der neuen Formularverträge mehr als ein Jahr zurückliegt, scheidet eine Nachforderung zudem an der einjährigen Verjährungsfrist.

Das vollständige Gutachten von Fürsprecher Bättig kann im Internet unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <http://www.bern.ch/mediacenter>, Suchwort „Bättig“

Infolge der juristischen Würdigung musste festgestellt werden, dass nur bei drei Mietparteien die Möglichkeit auf eine Rückforderung besteht. Der Gemeinderat hat sich dafür ausgesprochen, dass diese Rückforderungsansprüche auch durchgesetzt werden und hat deshalb ISB angewiesen, die entsprechenden Rückforderungen (Gesamtbetrag Fr. 14 055.00) geltend zu machen. Zwei Rückforderungen wurden in der Zwischenzeit beglichen, für die dritte liegt ein schriftliches Schuldeingeständnis mit einer verbindlichen Abzahlungsfrist (Ratenzahlungen) vor. Die vereinbarten Raten werden fristgerecht beglichen.

Für den Gemeinderat war der Umstand, dass Rückforderungsansprüche einzig bei drei Mietparteien gestellt werden konnten, ernüchternd. Dies wird sich in Zukunft aber ändern, weil die Vertragssituation für alle Mieterinnen und Mieter im Segment GüWR entsprechend angepasst wurde. Inskünftig werden also alle zu Unrecht bezogenen Mietzinsrabatte zurückgefordert werden können, was im Anschluss an die Überprüfung 2015 bereits erfolgte.

Zu Punkt 6:

Wie unter Punkt 1 und 3 dargelegt, wurden die Abläufe bei der Vergabe von Wohnungen im Segment GüWR verschärft und der Untersuchungsleiter, Dr. Lorenz Meyer, hat empfohlen, auf die Einleitung von Disziplinaruntersuchungen gegen die noch bei der Stadt tätigen Personen zu verzichten. Der Gemeinderat hat sich von den sorgfältigen Ausführungen und nachvollziehbaren Überlegungen des Untersuchungsleiters überzeugen lassen und auf die Durchführung von Disziplinaruntersuchungen verzichtet. Der Direktor FPI hat aber mit dem erforderlichen Nachdruck und

den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln den zuständigen und verantwortlichen Personen seine Erwartungen an die künftige Arbeitsweise unmissverständlich dargelegt.

Zu Punkt 7:

Die Mietzinsrabatte, die im Segment GüWR gewährt werden, stellen keine Objekthilfe dar, da nicht das Objekt vergünstigt wird; im Gegenteil: Die Wohnbeihilfe erfolgt in Form eines Mietzinsrabatts direkt an die Mietenden, sofern diese die bestehenden Vermietungsrichtlinien einhalten. Unbestrittenermassen steht der Rabatt dabei aber im direkten Bezug zu einer Wohnung. Das System GüWR stellt deshalb bereits eine (objektgebundene) Subjekthilfe dar, weshalb ein Wechsel von der Objekt- hin zur Subjekthilfe nicht möglich ist. Denkbar wäre aber ein Wechsel hin von der objektgebundenen Subjekthilfe zur ungebundenen Subjekthilfe, welche die heute bereits gültigen Wohnbeihilfen, gemäss den geltenden Richtlinien der städtischen Sozialhilfe, ausweiten. Bei dieser Variante wird ein Anspruch auf eine Vergünstigung nicht an Vermietungskriterien, sondern an Bedarfskriterien gekoppelt. Voraussetzung für eine ungebundene Subjekthilfe ist eine gesetzliche Grundlage. Anspruch auf ungebundene Subjekthilfe kann jedermann geltend machen, unabhängig davon, ob der Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik oder Dritte als Vermieter auftreten. Massgebend ist einzig, ob die Bedarfskriterien erfüllt sind oder nicht. Für die entsprechenden Kosten müsste die hoheitliche Stadt aufkommen. Aus der Erweiterung der ungebundenen Subjekthilfe dürften für die Stadt höhere, an dieser Stelle nicht bezifferbare Sozialkosten entstehen. Wie ein Beispiel aus dem Kanton Basel-Stadt zeigt, ist die ungebundene Subjekthilfe in der Regel sehr teuer. Basel-Stadt kennt „Familienmietzinsbeiträge gemäss Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Familien mit Kindern“. Die Familienmietzinsbeiträge sind seit 2008 von ca. 1 Mio. Franken auf rund 8 Mio. Franken angestiegen. Zur Kostenbeschränkung wären daher sehr strenge Bedarfskriterien zu definieren. Der Gemeinderat erachtet dies als nicht zielführend und hat deshalb beschlossen, das bestehende System GüWR bis auf weiteres fortzuführen.

Wie unter Punkt 3 bereits aufgeführt, hat die FPI dem Gemeinderat Ende August 2015 eine Analyse der Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Vergünstigungssystems und Vorschläge für dessen Verbesserung sowie eine Auslegeordnung anderer möglicher Modelle unterbreitet. Der durch eine externe Firma (reflecta ag) erarbeitete umfangreiche Bericht ist im Internet unter folgender Adresse zu finden: <http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/fpi/immobilien-stadt-bern>, unter Dokumente und Downloads.

Bern, 26. Oktober 2016

Der Gemeinderat