

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FPD) vom 4. November 2010: Transparenz über aufgelaufene Sanierungskosten (10.000289)

In der Stadtratssitzung vom 23. Juni 2011 wurde mit SRB 294 das folgende Postulat Fraktion FDP erheblich erklärt:

Im Rahmen des Sport- und Bewegungskonzepts hat der Gemeinderat bei den einzelnen Sportanlagen den groben Sanierungsbedarf erhoben. Allein fürs Mulbeeri (36 Mio.) und fürs Ka-We-De (24 Mio.) würden im Falle einer Totalsanierung 60 Millionen Franken an Kosten anfallen. Die Instandhaltung der Infrastruktur wurde in diesen Fällen offensichtlich derart vernachlässigt, dass – nach Meinung des Gemeinderates – deren Abbruch die kosteneffizienteste Variante darstellt.

Es ist zu vermeiden, dass

- aufgrund ungenügenden Unterhalts sowie
- durch mangelnde Priorisierung von Renovationen gegenüber anderen Vorhaben

Sachzwänge und damit unliebsame Überraschungen für die Stadt geschaffen werden.

Die FDP-Fraktion bittet den Gemeinderat, in einem Bericht umfassend den aufgelaufenen Sanierungsbedarf der städtischen Infrastruktur zu inventarisieren. Analog dem Sport- und Bewegungskonzept darf dabei durchaus von einer groben Kostengenauigkeit ausgegangen werden. Jedoch sollen sämtliche Bereiche einbezogen werden wie Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Kulturstätten, Friedhöfe oder Verkehrswege (Fokus auf das Verwaltungsvermögen).

Bern, 4. November 2010

Postulat Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FPD), Christoph Zimmerli, Dolores Dana, Dannie Jost, Hans Peter Aeberhard, Yves Seydoux, Mario Imhof, Jacqueline Gafner Wasem, Bernhard Eicher, Pascal Rub

Bericht des Gemeinderats

Mit vorliegendem Prüfungsbericht orientiert der Gemeinderat über die aufgelaufenen Sanierungskosten im Verwaltungs- und im Finanzvermögen der Stadt Bern. Wie der Gemeinderat in seiner ersten Antwort auf das Postulat in Aussicht gestellt hat, umfasst die nachfolgende Berichterstattung sämtliche Infrastrukturanlagen des Verwaltungsvermögens im Hoch- und Tiefbau, namentlich Gebäude und Aussenanlagen der Stadtbauten Bern (StaBe) sowie Strassen, Plätze, Kunstbauten (Brücken und Unterführungen), Verkehrslenkung (Signalisation und Lichtenanlagen), Stadtentwässerung und Grünanlagen der Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün. Zusätzlich werden auch die aufgelaufenen Sanierungskosten bei den Immobilien des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds) ausgewiesen, um damit der mit der Motion Fraktion FDP: „Sanierung von Gebäuden der Stadt Bern. Priorisierung der Energiebilanz“ formulierten Forderung nachzukommen.

1. Grundlegende Begriffe

Im Auftrag des Gemeinderats hat eine aus Vertreterinnen und Vertretern der Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün, der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik sowie der StaBe zusammengesetzte Arbeitsgruppe die bestehende Datenlage analysiert und die unterschiedlichen Begrifflichkeiten so weit als möglich abgeglichen.

Die aufgelaufenen Sanierungskosten werden durch mehrere Faktoren determiniert. Nachfolgend wird auf deren generelles Verständnis, ohne die jeweils bestehenden Spezifika, eingegangen.

1.1 Werte von Infrastrukturen

Ausgangspunkt für die Bestimmung eines allfälligen Sanierungs- beziehungsweise Unterhaltsrückstands sind der Neuwert (gleichzusetzen mit dem Wiederbeschaffungswert) und der Zeitbauwert von Infrastrukturen.

Neuwert oder Wiederbeschaffungswert: Der Neuwert ist mit dem Wiederbeschaffungswert gleichzusetzen. Er entspricht im allgemeinen Verständnis dem Baukostenaufwand, der zum Auswertungszeitpunkt für ein Erstellen in gleicher Ausführung erforderlich wäre. Der Neuwert oder Wiederbeschaffungswert folgt der Baukostenteuerung. Im spezifischen Fall von Grünanlagen ist eine gleichwertige Wiederbeschaffung hinsichtlich des Vegetationsbestands (Bäume und Hecken) nicht möglich. Der Wiederbeschaffungswert entspricht daher dem Kostenaufwand, der zum Auswertungszeitpunkt für ein Erstellen in gleicher Anfangsausführung (Pflanzung von Jungbäumen) erforderlich ist.

Zeitbauwert: Der Zeitbauwert entspricht dem Neuwert abzüglich Altersentwertung zum Auswertungszeitpunkt. Dabei werden die Bauteile linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Zeitbauwert ist damit ein rein technischer Wert. Bei Grünanlagen macht es keinen Sinn, einen Zeitbauwert zu berechnen. Bäume und Hecken haben keinen Zeitbauwert, da sie üblicherweise nicht veräusserbar sind.

Damit überhaupt ein Sanierungsrückstand bestehen kann, ist es zwingende, aber nicht hinreichende Voraussetzung, dass der Zeitbauwert tiefer als der Neuwert ist. Für jüngere Bauten und Infrastrukturen mit kürzerer Nutzungszeit sind die beiden Werte auf Basis von Referenzobjekten relativ einfach festzulegen. Bei historischer und damit häufig denkmalgeschützter Bausubstanz ist die Ermittlung der beiden Werte schwieriger.

1.2 Tätigkeiten zur Erhaltung von Bauwerken (Unterhalt)

Der Schweizerische Ingenieur- und Architekten-Verein (sia) äussert sich in der sia Norm 469 zur Erhaltung von Bauwerken. Ziele der unterschiedlichen Tätigkeiten der Bauwerkserhaltung sind das Bewahren einer ausreichenden Sicherheit, die Erhaltung des kulturellen und des wirtschaftlichen Werts eines Bauwerks unter Berücksichtigung der Betriebs- und der Erhaltungskosten, das Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit eines Bauwerks und das Wahrnehmen der gesetzlichen Verantwortung der Eigentümerschaft. Hinsichtlich der Erhebung aufgelaufener Sanierungskosten sind insbesondere die nachfolgenden Begriffe und deren Verständnis relevant:

- *Erneuerung:* Wiederherstellen eines gesamten Bauwerks oder von Teilen desselben in einen mit dem ursprünglichen Neubau vergleichbaren Zustand.
- *Instandhaltung:* Bewahren der Gebrauchstauglichkeit durch einfache und regelmässige Massnahmen.

- *Instandsetzung*: Wiederherstellen der Sicherheit und der Gebrauchstauglichkeit für eine festgelegte Dauer.

Diese drei Begriffe werden üblicherweise unter dem Oberbegriff *Unterhalt* subsumiert. Unterhalt ist damit alles, was baulich nötig ist, um den Status quo eines Bauwerks zu halten. Wird das Ziel verfolgt, die aufgelaufenen Sanierungskosten beziehungsweise den Sanierungsrückstand zu erheben, muss der fällige, aber nicht durchgeführte Unterhalt quantifiziert werden.

1.3 Aufgelaufener und überfälliger Unterhaltsbedarf

Jede Infrastruktur unterliegt einer technischen und einer buchhalterischen Entwertung: Bereits eine einjährige Baute wird nicht mehr zum Neuwert in den Büchern geführt. Dies hat zur Folge, dass ein theoretischer Unterhaltsbedarf aufgelaufen ist. Für die unterschiedlichen Kategorien von Infrastrukturen existieren aus betrieblicher und ökonomischer Sicht optimale Unterhaltszeitpunkte. Werden diese eingehalten, wird der aufgelaufene Unterhaltsbedarf getilgt. Werden sie aber verpasst, staut sich ein überfälliger Unterhaltsbedarf auf. Bei der Erhebung der aufgelaufenen Sanierungskosten wird nur der überfällige Unterhaltsrückstand betrachtet. Nur bei Vorliegen eines überfälligen Unterhaltsbedarfs wurden grundsätzlich nötige Sanierungen nicht vorgenommen, was Einschränkungen in deren Nutzung zur Folge haben kann.

Um die Terminologie zu vereinfachen, wird nachfolgend vom Sanierungsrückstand gesprochen. Darunter wird der überfällige Unterhalt ohne allfälligen Anpassungsbedarf an neue gesetzliche Vorschriften oder technische Standards verstanden.

1.4 Massnahmen zur baulichen Veränderung

Nicht Bestandteil des Unterhalts und damit auch nicht der zu erhebenden aufgelaufenen Sanierungskosten sind bauliche Veränderungen wie Anpassungs-, Umbau- und Erweiterungsarbeiten. Anpassungsbedarf ergibt sich, falls neue Anforderungen an eine Infrastruktur (Standards, gesetzliche Vorschriften) entstehen. So gehören beispielsweise Massnahmen zur Erdbebensicherheit, Brand-, Lärm- und Schallschutzmassnahmen, Massnahmen für die Hindernisfreiheit, die Altlastenbeseitigung oder Massnahmen für die Anpassung an den Minergiestandard oder an neue städtische Vorgaben zum Anpassungsbedarf. Bei diesen Anpassungen handelt es sich meist um wertvermehrende Massnahmen.

Die Kosten von Gesamt-sanierungsprojekten setzen sich immer aus den reinen Unterhaltskosten und den Anpassungskosten zusammen.

1.5 Zustand und Zustandskategorien

Der Zustand einer Infrastruktur definiert sich üblicherweise in Prozent des Neuwerts. Dabei handelt es sich um eine stichtagsbezogene Schätzung von Fachleuten und nicht um eine exakte Berechnung. Deshalb wurde eine Einteilung in vier Zustandskategorien (gut, mittel, schlecht, sehr schlecht) vorgenommen. Die beiden schlechtesten Kategorien weisen Handlungsbedarf auf. Bei der guten und bei der mittleren Zustandskategorie besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf, die vorgesehene Nutzung ist uneingeschränkt möglich. Die Angabe einer Zustandskategorie erlaubt Aussagen dazu, wie stark sich ein allfälliger Sanierungsrückstand auf die Nutzung der betroffenen Infrastrukturen auswirkt. Der Zustand, welcher eine stichtagsbezogene Schätzung ist, entspricht nicht dem Zeitbauwert, der aufgrund der technischen Entwertung ermittelt wird.

2. Situation bei den unterschiedlichen städtischen Infrastrukturen

Nachfolgend wird die Situation bei den unterschiedlichen städtischen Infrastrukturen umschrieben. Die Ausführungen stützen sich auf die tabellarische Übersicht in der Beilage.
1707

2.1 Situation bei den Immobilien im Verwaltungsvermögen (Portfolio der StaBe)

Das Gesamtportfolio der StaBe weist einen Zeitbauwert von 1,079 Milliarden Franken und einen Neuwert von 2,266 Milliarden Franken auf. Der Sanierungsrückstand beläuft sich auf 266 Mio. Franken. Im Verhältnis zur Teilportfoliogrösse weisen die Teilportfolios „Eis, Wasser, Sportplätze“ mit 41 Mio. Franken sowie „Kultur, Brunnen, Denkmäler, Tierpark, Immobilien der Stadtgärtnerei“ mit 84 Mio. Franken den höchsten Sanierungsrückstand auf. Zu nennen sind hier überfällige Investitionen bei Eis- und Wasseranlagen oder die dringende Sanierung des Stadttheaters. Der Gemeinderat hat den entsprechenden Handlungsbedarf erkannt. Der Neuwert des Teilportfolios „Schulen, Kita, Tagi, Schulsport“ beträgt 860 Mio. Franken, was rund 40 % der Gebäudewerte der StaBe entspricht. Der Sanierungsrückstand in diesem Teilportfolio beläuft sich auf 86 Mio. Franken. Abgesehen vom Teilportfolio „Schulen, Kita, Tagi, Schulsport“ mit 51,2 %, liegen die relativen Zeitbauwerte in allen Teilportfolios unter 50 %. 80 % der Gebäude befinden sich in der mittleren oder guten Zustandskategorie, bei 17 % muss der Zustand als schlecht, bei 2 % sogar als sehr schlecht umschrieben werden. Bei den genannten Zahlen handelt es sich um den reinen Sanierungsrückstand ohne zwingende Anpassungen an neue baurechtliche und bautechnische Anforderungen sowie erhöhte Standards. Diese in der Regel wertvermehrenden Anpassungen können je nach Portfoliokategorie und deren technischem Installationsgrad die reinen Kosten für die Behebung des Sanierungsrückstands übersteigen. Besonders im Bereich des Portfolios Eis und Wasser ist dies der Fall: Mit zunehmender technischer Komplexität einer Immobilie steigt die Differenz zwischen dem ausweisbaren Sanierungsrückstand und den Kosten für ein effektiv durchzuführendes Sanierungsprojekt, das auch sämtliche technisch und rechtlich zwingenden Anpassungen enthält.

Die StaBe prüfen die Substanz ihrer Immobilien laufend mit einem speziellen Informatiksystem, das bei öffentlichen Körperschaften in der Schweiz weit verbreitet ist. In diesem System wird der Zustand der wichtigsten Bauteile einer Immobilie erfasst. Das Programm ermittelt dann aufgrund hinterlegter Werte den Neuwert, den Zustandswert sowie die Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten. Nicht ausweisbar sind die konkreten Anpassungskosten. Ebenso nicht berücksichtigt werden Kosten aufgrund einer allfälligen Demodierung.

Ein allgemeines Beispiel soll die Problematik illustrieren: Ein technisches Bauteil einer grösseren Anlage geht kaputt. Theoretisch weiss man nun, wie viel das Bauteil neu kosten würde (= Sanierungsrückstand). Weil aber kein Ersatz oder keine Reparatur möglich ist, muss nicht nur das einzelne Bauteil ersetzt werden, sondern die gesamte Anlage. Beim Ersatz der gesamten Anlage fallen Anpassungskosten an, weil sich die Vorschriften verschärft haben oder die Technik Fortschritte gemacht hat. Unter dem Strich wird das Projekt massiv teurer, als der blosser Ersatz eines Bauteils.

Aufgrund der Ausführungen sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die technisch ermittelten Werte für den aufgezeigten Sanierungsrückstand nicht mit den in einem Bauprojekt ermittelten effektiven Sanierungskosten gleichgesetzt werden können.

2.2 Situation bei den Immobilien des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds)

Das Gesamtportfolio des Fonds weist einen Neuwert von 880 Mio. und einen Zeitbauwert von 647 Mio. Franken auf. Der Sanierungsrückstand beträgt 169 Mio. Franken. Am besten präsentiert sich der Zustand der Geschäftsliegenschaften, am schlechtesten jener der landwirtschaftlichen Gebäude. Der Bestand des Erneuerungsfonds beträgt per 31. Dezember 2011 188,4 Mio. Franken. Zudem konnten im Subventions- und Innovationsfonds weitere 20,5 Mio. Franken zur Seite gelegt werden.

2.3 Situation bei Infrastrukturen des Tiefbauamts

Der Neuwert der städtischen Infrastrukturen im Tiefbau beläuft sich auf 2,390 Milliarden Franken, der Zeitbauwert auf 1,428 Milliarden Franken. Total besteht im Tiefbaubereich ein Sanierungsrückstand von 107,6 Mio. Franken. Kein Rückstand besteht bei der Verkehrslenkung, weil diese Systeme aus Sicherheitsüberlegungen immer reibungslos funktionieren müssen und auch entsprechend unterhalten werden. Für den steuerfinanzierten Teil der Infrastrukturen und für die gebührenfinanzierte Stadtentwässerung (in der Sonderrechnung Stadtentwässerung besteht eine Spezialfinanzierung für Werterhalt und Erneuerung von 90,5 Mio. Franken) werden separate Werte ausgewiesen. Die Tiefbauinfrastrukturen befinden sich zum überwiegenden Teil in einem mittleren oder guten Zustand. Keine Bestandteile weisen einen sehr schlechten Zustand auf. Nur 4 % der Verkehrswege (einzelne Quartierstrassen) und 6 % der Kunstbauten (Instandsetzung aus koordinativen Gründen verzögert, Sicherheit jederzeit gewährleistet) weisen einen schlechten Zustand auf.

2.4 Situation bei der Stadtgärtnerei Bern

Bei der Stadtgärtnerei besteht ein Sanierungsrückstand von total 27 Mio. Franken. Der Neuwert von öffentlichen Grünanlagen sowie Friedhöfen und Familiengärten beläuft sich auf 312 Mio. Franken. Der Zeitbauwert lässt sich nicht schätzen. Der Neuwert des Baumbestands in der Höhe von 86 Mio. Franken ergibt sich aus Bäumen in Anlagen und im Strassenraum sowie weiteren städtischen Obstbäumen. Wie bereits angesprochen, macht der Vergleich zwischen Neuwert und Zeitbauwert bei Bäumen kaum Sinn, da Bäume mit Wachstum an Wert gewinnen.

2.5 Gesamtsituation bezüglich Sanierungsrückstand

In der Übersicht präsentiert sich der Sanierungsrückstand wie folgt:

Kategorien städtischer Infrastrukturen	Sanierungsrückstand in Mio. Franken	Zeitbauwert in Mio. Franken	Neuwert/Wiederbeschaffungswerte in Mio. Franken
Portfolio der Stadtbauten Bern	266,0	1 079,0	2 266,0
Portfolio des Fonds	169,0	647,0	880,0
Portfolio des Tiefbauamts (inkl. Stadtentwässerung)	107,6	1 428,2	2 390,0
Portfolio der Stadtgärtnerei	27,0	777,0	401,0
Total	569,6	3 931,2	5 937,0

Dem Sanierungsrückstand von 569,6 Mio. Franken steht ein Neuwert von 5,937 Milliarden Franken und ein Zeitbauwert von 3,931 Milliarden Franken gegenüber. Der ausgewiesene Sanierungsrückstand ist geringer als die Differenz zwischen Wiederbeschaffungswert und Zeitbauwert, da wie unter Ziffer 1.3 umschrieben, nur der überfällige Sanierungsrückstand ausgewiesen wird. Der Bestand des Erneuerungsfonds im Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik beträgt per 31. Dezember 2011 188,4 Mio. Franken. Die Spezialfinanzierung der Sonderrechnung Stadtentwässerung enthält 90,5 Mio. Franken für Erneuerung und Werterhalt der Infrastrukturen.

2.6 Durchschnittlicher Instandhaltungs- und Instandsetzungsbedarf pro Jahr

Darunter wird der Baukostenaufwand verstanden, welcher jährlich in etwa aufzubringen ist, um den Wert der bestehenden Infrastrukturen langfristig erhalten zu können.

3. Würdigung der Ergebnisse durch den Gemeinderat

Die städtischen Infrastrukturen und Immobilien weisen einen Wiederbeschaffungswert von rund 6 Milliarden Franken bei einem Zeitbauwert von rund 4 Milliarden Franken auf. Der Sanierungsrückstand im Sinne der überfälligen Instandhaltungs- und Instandsetzungsmassnahmen beläuft sich auf 569,6 Mio. Franken. Abzüglich des vorhandenen Bestands im Erneuerungsfonds des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (188,4 Mio. Franken) und des Bestands in der Spezialfinanzierung der Sonderrechnung Stadtentwässerung (90,5 Mio. Franken) verbleibt ein Sanierungsrückstand von 290,7 Mio. Franken. Der Gemeinderat vertritt die Ansicht, dass ein solcher Sanierungsrückstand in Relation zum Wiederbeschaffungswert aller Infrastrukturen knapp vertretbar ist. Um den Zustand der städtischen Infrastrukturen steht es, wie der Versuch der Einteilung in Zustandskategorien belegt, nicht so schlecht, wie oft behauptet wird. Es kann zwar bei einzelnen älteren Infrastrukturen zu Situationen kommen, in welchen die Nutzung infolge eines grösseren Sanierungsrückstands eingeschränkt ist. Im Wesentlichen sind die städtischen Infrastrukturen jedoch in einem guten und gebrauchstüchtigen Zustand. In den Legislaturrichtlinien 2009 bis 2012 formuliert der Gemeinderat für Tiefbauinfrastrukturen das Ziel, bei Investitionen ein Verhältnis von 60 (Werterhalt) zu 40 (Mehrwert) anzustreben, um den Werterhalt bestehender Infrastrukturen nicht zu vernachlässigen und den aufgezeigten Sanierungsrückstand abzubauen. Dieses Ziel konnte im Jahr 2010 erreicht werden, 2009 und 2011 wurde es knapp verfehlt. Die Begründung liegt in der zeitlichen Staffe-lung von Grossprojekten: In letzten Jahren gelangten mehrheitlich Grossprojekte zur Ausführung, die zu Mehrwerten führen, wohingegen grössere Projekte, die dem Werterhalt dienen, sich erst im Planungsstadium befinden.

Insbesondere bei spezialisierten und hoch technischen Infrastrukturen, wie z.B. den Anlagen im Bereich Eis und Wasser, kann es aufgrund der technischen Entwicklung sowie der gestiegenen ökologischen und ökonomischen Anforderungen sinnvoller sein, eine bestehende durch eine neue Anlage zu ersetzen. Damit der gegenwärtige Zustand der städtischen Infrastrukturen aufrechterhalten oder sogar verbessert werden kann, ist es unabdingbar, bei zukünftigen Investitionsentscheiden klare Prioritäten zu setzen. Wegen der begrenzten finanziellen Mittel gefährden zu hohe Neuinvestitionen inklusive ihren Folgekosten direkt die Umsetzung und Finanzierung des Werterhalts der bestehenden Infrastrukturen. Für den Gemeinderat hat die Sicherstellung des Werterhalts gegenüber Investitionen in Neuwerte klar Priorität. Der Gemeinderat prüft die bestehenden Infrastrukturen laufend auf ihre Zweckdienlichkeit und ihren Nutzen. Kommt eine umfassende Nutzenanalyse zum Schluss, dass Anlagen nicht zu sanieren beziehungsweise weiter zu betreiben sind, ist deren Schliessung die Konsequenz der Priorisierung des Werterhalts. Wie die politische Diskussion um Hallen- und Freibäder zeigt,

ist ein solches Vorgehen schwierig. Aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel schadet aber jede am eigentlichen Bedarf vorbei durchgeführte Sanierung dem Werterhalt anderer Infrastrukturen.

Bern, 20. Juni 2012

Der Gemeinderat