

Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt): Eine Sanierungsstrategie für die städtische Infrastruktur

Auf Verlangen des Stadtrats (überwiesenes Postulat der FDP Fraktion 10.000289 „Transparenz über aufgelaufene Sanierungskosten“) hat der Gemeinderat am 20.6.2012 einen Bericht über den Sanierungsbedarf der städtischen Infrastruktur publiziert.

Der Gemeinderat zeigt darin auf, dass

- der Neuwert der städtischen Infrastruktur (inkl. Gebäude, Aussenanlagen, Strassen, Plätze, Brücken, Signalisation, Lichanlagen, Entwässerung, Grünanlagen etc.) rund 5,9 Mia. Franken,
- der aufgelaufene Unterhaltsbedarf, der noch nicht getätigt wurde, weil der optimale Unterhaltszeitpunkt noch nicht fällig wurde, rund 2 Mia. und
- der überfällige Sanierungsbedarf, bei dem der optimale Zeitpunkt bereits verpasst wurde, rund 570 Mio. Franken

betragen. Die effektiven Sanierungskosten seien aber höher zu veranschlagen, da bei den effektiven Sanierungen noch Anpassungskosten entstehen (z.B. Ersatz eines ganzen Bauteils, obwohl nur ein Teil sanierungsbedürftig ist).

Den „Sanierungsstau“ beim überfälligen Unterhalt abzubauen, wird aufgrund seines Ausmasses lange Jahre beanspruchen. Dies umso mehr, als dass der aufgelaufene Unterhaltsbedarf seinerseits nach und nach fällig wird.

Die Instandhaltung der städtischen Infrastruktur ist eine Kernaufgabe der Politik. Das Ausmass des überfälligen Unterhaltsbedarfs verlangt nach einem zusätzlichen Effort. Hinzu kommt, dass der Bericht vom 20.6.2012 über den Sanierungsbedarf erst einen Gesamtüberblick erlaubt. Noch nicht offengelegt ist, bei welchen konkreten Objekten ein überfälliger Sanierungsbedarf ausgemacht wurde. Sodann sind die Anpassungskosten auch nicht annäherungsweise ausgewiesen. Um eine realistische Bestandsaufnahme machen zu können, ist dieser Aspekt noch vertieft zu prüfen.

Die Fraktion FDP.Die Liberalen beantragt, den Gemeinderat mit der Ausarbeitung einer Sanierungsstrategie für die städtische Infrastruktur zu beauftragen. Dabei ist namentlich aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen der überfällige Sanierungsbedarf abgebaut werden wird.

Bern, 16. August 2012

Motion Fraktion FDP (Alexandre Schmidt, FDP): Alexander Feuz, Christoph Zimmerli, Dannie Jost, Jacqueline Gafner Wasem, Mario Imhof, Bernhard Eicher, Pascal Rub

Antwort des Gemeinderats

Die Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Der Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei der Richtlinienmotion einen

relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags, und die Entscheidungsverantwortung bleibt bei ihm.

Der Gemeinderat ist sich der Problematik des aufgelaufenen Sanierungsbedarfs bewusst. Für die Portfolios der Stadtbauten Bern (StaBe), des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds), des Tiefbauamts und von Stadtgrün Bern bestehen nunmehr Sanierungsteilstrategien, die den Besonderheiten der unterschiedlichen Infrastrukturen Rechnung tragen. Neben der Wahrung der Sicherheit ist es das Ziel sämtlicher Sanierungsteilstrategien, bestehende Werte zu erhalten, was meist die Bevorzugung von Sanierungsvorhaben gegenüber der Realisierung neuer Projekte impliziert. Mit Blick auf die bestehenden Instrumente ist nun noch die Erarbeitung eines Cockpits nötig, aus welchem die Situation in den Teilportfolios betreffend Sanierungsrückstand und Entwicklung des Energiebedarfs ersichtlich wird. Der Gemeinderat möchte damit jährlich über den Stand der Massnahmen Kenntnis erhalten. Nicht nötig ist hingegen die Durchführung eines weiteren Strategieprozesses für die Erarbeitung einer zusätzlichen Gesamtstrategie.

Gesamtstädtische Vorgaben für die Handhabung von Investitionen

Generell orientiert sich der Gemeinderat in der Finanz- und Investitionsplanung an acht finanzpolitischen Grundsätzen, die er im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2013 - 2016 vom März 2012 auf Seite 22 festgehalten hat. Hinsichtlich der Investitionsplanung sind die folgenden Grundsätze von Relevanz:

- Die hundertprozentige Selbstfinanzierung der Investitionen ins Verwaltungsvermögen (ohne Sonderrechnungen und Anstalten) durch harmonisierte Abschreibungen wird angestrebt.
- Baulicher Nachholbedarf bei Hoch- und Tiefbau sowie Grünanlagen: Der Unterhaltsnachholbedarf wird durch eine Erhöhung der Investitionssumme reduziert, aber auch durch ein konsequentes Kostenmanagement sukzessive kompensiert.
- Langfristiges Ziel ist die Senkung des Bruttoverschuldungsanteils (Bruttoschulden in Prozenten des Finanzertrags) auf einen Wert unter 100 % (exklusive Anleihen für Sonderrechnungen und Anstalten).

Um möglichst die Selbstfinanzierung der Investitionen zu gewährleisten, setzt der Gemeinderat im steuerfinanzierten Verwaltungsvermögen für die unterschiedlichen Investitionsbereiche separate Nettoinvestitionsquoten als verbindliche Vorgabe (so zum Beispiel für den Investitionsbereich Grünanlagen/Grünraumgestaltung für die Jahre 2012 bis 2015 jährlich 3,0 Mio. Franken). Folgende Prioritäten stehen für den Gemeinderat bei Investitionsentscheiden angesichts der knappen finanziellen Mittel im Vordergrund:

1. Sicherheit aufrechterhalten
2. Wachsenden Schaden verhindern
3. Berücksichtigung der rechtlichen Bindung ohne Spielraum (übergeordnetes Recht).

Diese Priorisierung bedeutet, dass alle anderen denkbaren Investitionskriterien dann zurückstehen müssen, wenn die Quote des jeweiligen Investitionsbereichs ausgeschöpft ist. Massnahmen, die der Werterhaltung des Vermögens dienen, erhalten gegenüber solchen, die auf dessen Erweiterung abzielen, klare Priorität.

Sanierungsteilstrategie der Stadtbauten Bern (StaBe)

Die Sanierungsteilstrategie der StaBe folgt den nachfolgenden vier Zielkategorien und Prioritäten:

1. Sicherheit gewährleisten, bestehende Gefahren vermindern, gesetzlich vorgegebene Standards garantieren
2. Kundenbedürfnisse gemäss Bestellungen umsetzen, Nutzen optimieren, Entwicklung sicherstellen
3. Werte erhalten und entwickeln, wachsenden Schaden vermeiden
4. Wirtschaftlichkeit sicherstellen, Ressourcenverbrauch und Betriebskosten senken, Leerstand vermeiden.

Teil des Immobilienmanagements der StaBe ist die rollende Instandsetzungsplanung, welche jedes einzelne Gebäude und Objekt des StaBe-Portfolios umfasst und gemäss den obgenannten Zielen und Prioritäten erfolgt. Der Gebäudezustand wird bauteilbezogen im System STRATUS, einem Immobilienzustandsbewertungstool, erfasst.

Bei einem Gebäude als Ganzes wird von einem überfälligen Sanierungsrückstand gesprochen, wenn der Zustandswert die Marke von 70 % des Neuwerts unterschreitet. Derartige Gebäude werden den Zustandskategorien „schlecht“ oder sogar „sehr schlecht“ zugeordnet. Ein solcher Zustandswert bedeutet, dass das einzelne Gebäude oder Objekt demodiert und die Gebrauchstauglichkeit teilweise eingeschränkt ist und daher rascher Handlungsbedarf besteht. Dies ist heute bei 182 Einzelobjekten mit Instandsetzungskosten von insgesamt 176,3 Mio. Franken der Fall. Darunter befinden sich sehr viele Klein- und Kleinstobjekte (Trafostationen, Unterstände etc.). Unter den 182 Einzelobjekten weisen insgesamt 54 Gebäude der StaBe einen Zustandswert unter 70 % des Neuwerts und gleichzeitig zu erwartende Instandsetzungskosten von über Fr. 100 000.00 auf. Die Summe der Instandsetzungskosten bei diesen Immobilien beläuft sich auf total 172,4 Mio. Franken.

Der Bearbeitungsstand der erwähnten 54 Objekte zeigt sich wie folgt:

Bezeichnung Projektstatus	Anzahl Immobilien	Geschätzte überfällige Instandsetzungskosten in Mio. Franken.	Geschätzte Anlagekosten (Kosten für die zu erwartenden Sanierungsprojekte) in Mio. Franken
In Finanzplanung	20	31,1	80,4
In Projektierung	9	59,6	135,0
In Realisierung	10	23,5	62,2
Politischer Strategieentscheid offen	5	54,7	182,4
Nicht in Sanierungsplanung enthalten	10	3,5	0,0
Total	54	172,4	460,0

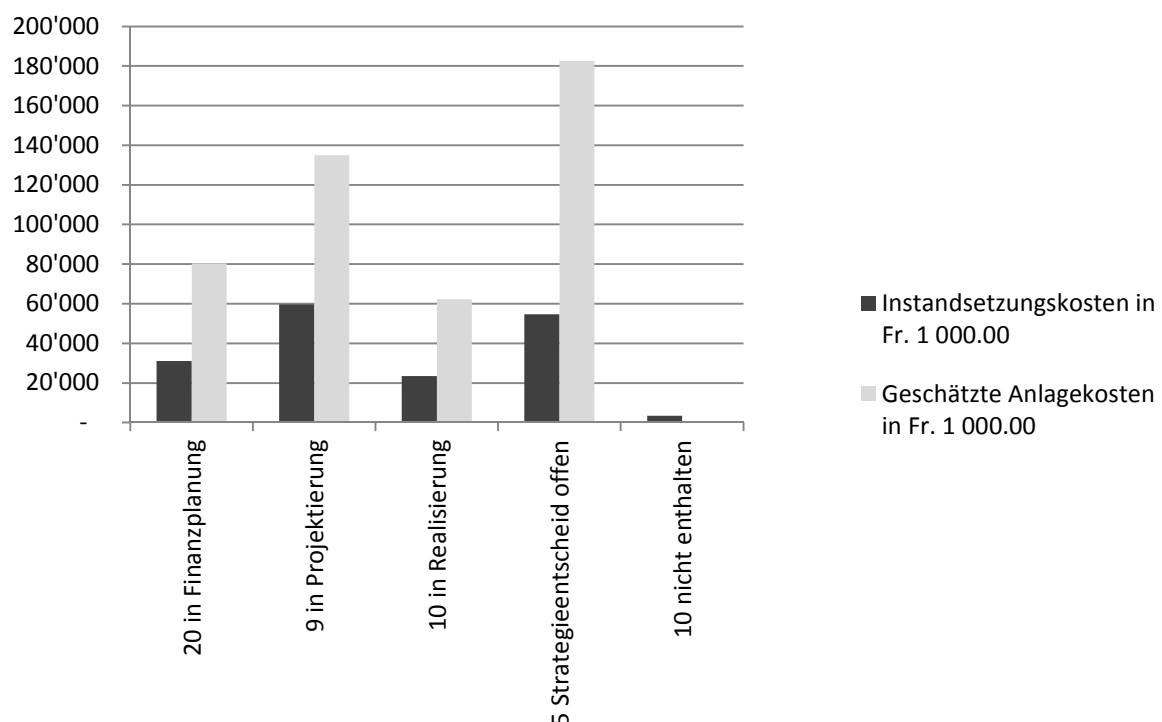
39 Gebäude und Objekte mit einem überfälligen Sanierungsrückstand von 114,2 Mio. Franken sind in der Sanierungsplanung von StaBe enthalten, befinden sich in Projektierung oder bereits in Ausführung.

Bei den fünf Objekten mit offenen Strategieentscheiden handelt es sich um Objekte aus dem Teilportfolio Eis und Wasser: Das Freibad Weyermannshaus, die Sportanlage Wylerbad, das Hallenbad Hirschengraben, die Sportanlage Ka-We-De und das Freibad Marzili. Die reinen Instandsetzungskosten (ohne nötige Standardanpassungen) für alle fünf Objekte werden auf total 54,7 Mio. Franken veranschlagt. Da zwischen den Projekten starke gegenseitige Abhängigkeiten bestehen, sind sie aus einer Gesamtperspektive zu betrachten.

Nur zehn Gebäude oder Objekte mit einem Zustandswert unter 70 % des Neuwerts und Instandsetzungskosten von über Fr. 100 00.00 mit einem totalen überfälligen Instandsetzungsbedarf von 3,5 Mio. Franken sind zurzeit nicht in der Sanierungsplanung enthalten.

Die Instandsetzungskosten enthalten ausschliesslich den Ausgleich der altersbedingten Entwertung der Bauteile. Die effektiv bei einer Sanierung anfallenden Kosten liegen im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch. Sie enthalten nämlich Standardanpassungen (beispielsweise aufgrund von gesetzlichen Vorgaben zur Sicherheit, zur Hindernisfreiheit, zum Schall- und Brandschutz, zur Erdbebenertüchtigung sowie Minergie-Vorgaben oder zwingende Schadstoffsanierungen), betriebliche Anpassungen aufgrund neuer Betriebskonzepte (Modernisierungen, Umbauten), bauliche Erweiterungen aufgrund von Zusatzbestellungen sowie allfällige Ersatzbauten. Besonders eklatant ist der Unterschied zwischen Instandsetzungskosten und geschätzten Anlagekosten bei den fünf Objekten mit offenen Strategieentscheiden im Teilportfolio Eis und Wasser: Bei öffentlich genutzten Anlagen mit hohem technischem Installationsgrad und grossem Energieverbrauch ist der Bedarf an den oben erwähnten Standardanpassungen naturgemäss höher als in konventionellen Gebäuden.

Eine Gegenüberstellung der Instandsetzungskosten mit den geschätzten effektiven Projektkosten pro Bearbeitungskategorie zeigt das folgende Bild:



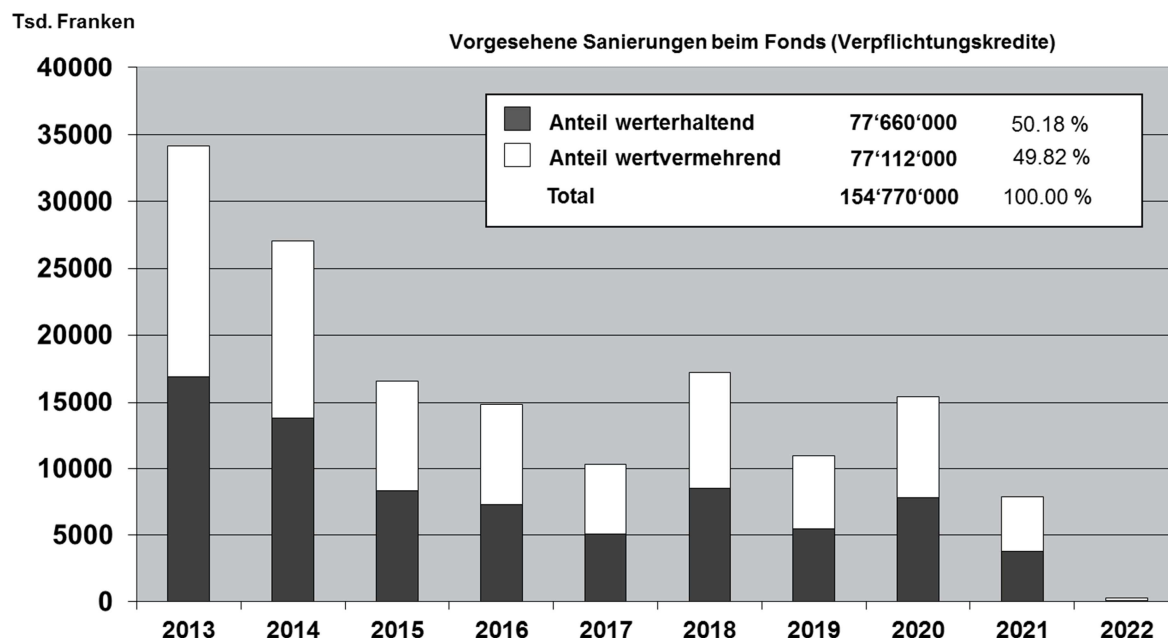
Nach der Planung der StaBe könnte der gegenwärtige kalkulatorische und bauteilbezogene Sanierungsrückstand von 266 Mio. Franken (Stand per Ende 2011) bis ins Jahr 2017 um rund

170 Mio. Franken reduziert werden. Dafür wären jedoch geschätzte Anlagekosten von rund 460 Mio. Franken (Sanierungen inklusive Erweiterungen, Standardanpassungen und Umgebungsarbeiten) zu investieren. Insbesondere die Erweiterungen aber auch ein grosser Teil der Standardanpassungen haben dabei wertvermehrenden Charakter. Ob die strategische Planung der StaBe umgesetzt werden kann, ist wesentlich von zeitgerechten politischen (Strategie-) Entscheiden und der Kreditgewährung durch das finanzkompetente Organ abhängig. Zudem werden die Finanzkraft des steuerfinanzierten Haushalts sowie die bestehende mittelfristige Investitionsplanung in anderen Bereichen den Realisierungsgrad der geplanten Massnahmen im Hochbau limitieren.

Sanierungsteilstrategie des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds)

Der Fonds fördert mit einer aktiven Boden- und Wohnbaupolitik eine soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt Bern. Seit 2007/2008 verfügt er über klare strategische Vorgaben (Gesamtstrategie mit Teilstrategien). Die Gesamtstrategie für den Fonds hält unter anderem fest, dass die Betriebskommission das Fondsvermögen sichert und vermehrt. Die Teilstrategie Wohnen gibt vor, dass Wohnliegenschaften laufend in Stand gehalten und mindestens nach zeitgemässen Nachhaltigkeitsgrundsätzen gebaut, aber auch unterhalten und saniert werden. Gleiches gilt für Geschäftsliegenschaften.

Die Finanz- und Investitionsplanung des Fonds verfolgt das Ziel, den approximativen Finanz- und Liquiditätsbedarf über die nächsten zehn Jahre aufzuzeigen, die Tragbarkeit der Verschuldung zu prüfen, Investitionen im Rahmen der bestehenden finanziellen und personellen Kapazitäten zu planen und Prioritäten festzulegen. Die Finanz- und Investitionsplanung für die Jahre 2013 bis 2022 sieht ein Investitionsvolumen von total 154,8 Mio. Franken vor, die Hälfte davon werterhaltend, die andere Hälfte wertvermehrend:



Der Fonds verfügt über ein professionelles Immobilien-Portfoliomanagement, in welchem jede einzelne Liegenschaft erfasst ist. Mit Hilfe des Portfoliomanagements wird beurteilt, wie auf den jeweils aktuellen Zustand einer Baute reagiert werden kann. In den Jahren 2008 und

2009 wurde jedes einzelne Objekt auf seine einzelnen Bauteile hin bewertet, die Lebensdauer aller Bestandteile (eine Fassade hat beispielsweise eine andere Lebensdauer als die Bodenbeläge oder die Nasszellen) sind im System hinterlegt. Diese Bewertung wird jährlich überarbeitet. Damit besteht genaue Kenntnis darüber, wann was in einer Liegenschaft zur Sanierung fällig ist. Weil Liegenschaften in der Regel bezüglich ihrer Form, ihrer Bauweise und ihrer Nutzung sehr unterschiedlich sein können, ist es nicht möglich, allgemein gültige Unterhaltskonzepte zu definieren. Der Zyklus von Nutzung, Unterhalt und Renovation muss deshalb für jedes Objekt individuell festgelegt werden.

Aufgrund von einschlägigen Erfahrungswerten wird bei Rückstellungen für den allgemeinen Unterhalt und für spätere Sanierungen von Liegenschaften eine jährliche Quote von 1,5 bis 2,5 % der Baukosten empfohlen. Die Quote ist abhängig von der Konstruktion und Nutzungsart der Liegenschaft und muss deshalb im Einzelfall abgewogen werden. Der Fonds hat diese Rückstellungen in den letzten zehn Jahren seit der Einführung des Immobilien-Portfoliomanagements regelmässig getätigt, so dass per 31. Dezember 2011 Rückstellungen im Erneuerungsfonds von 188,4 Mio. Franken ausgewiesen werden konnten. Weitere 20,5 Mio. Franken konnten im Subventions- und Innovationsfonds zur Seite gelegt werden. Damit könnten sämtliche Sanierungen, welche in der Finanz- und Investitionsplanung 2013 - 2022 vorgesehen sind (154,8 Mio. Franken), bereits heute realisiert werden, was aber aus baulicher Sicht keinen Sinn macht. Im Portfolio des Fonds befinden sich heute nur noch vereinzelt Liegenschaften, welche aufgrund von vorhandenen, latenten baulichen Sicherheitsmängeln saniert werden müssten. Jedoch wird bei Liegenschaften mit Potenzial auf eine spätere Verdichtung, energetische Optimierung oder Quartieraufwertung, der aktuelle Unterhaltsanteil bewusst auf einem Minimum gehalten, da die Umsetzung in der strategischen Planung stipuliert ist.

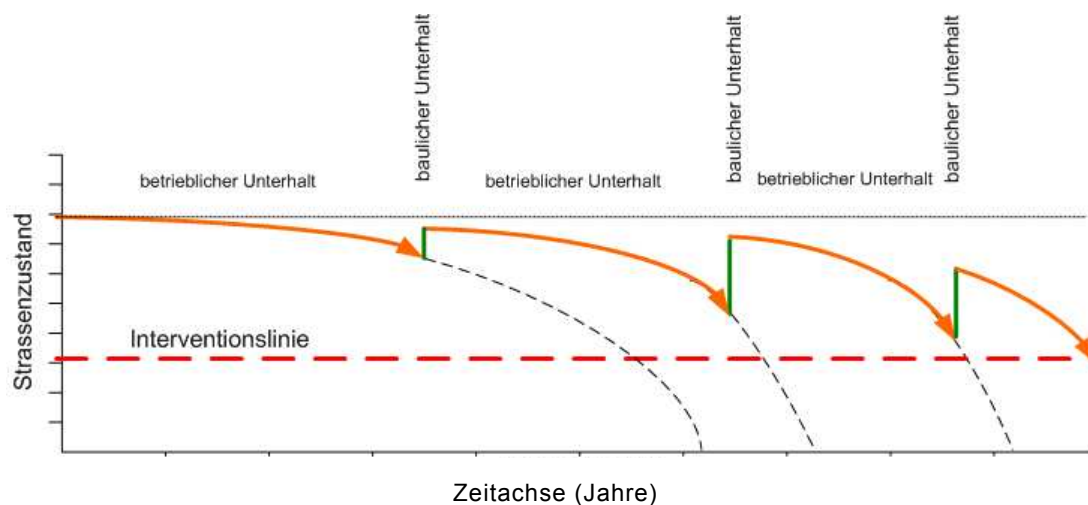
Unter dem Strich verfügt der Fonds über eine nachhaltige Unterhalts- und Sanierungsstrategie, die den übergeordneten strategischen Vorgaben des Fonds (Gesamtstrategie und Teilstrategien) Rechnung trägt und finanziert ist. Die Bildung regelmässiger Rücklagen hat sich bewährt.

Sanierungsteilstrategie des Tiefbauamts

Die Strategie zur Erhaltung bestehender Werte beim Tiefbauamt basiert auf einer geplanten und kontrollierten Abnahme des Zustands der Infrastrukturen. Bei den Verkehrswegen und der Siedlungsentwässerung werden die Infrastrukturen in Zustandskategorien eingeteilt. Das Erhaltungsmanagement plant den baulichen Unterhalt auf Grund dieser Zustandskategorien und einem in der Erhaltungsstrategie festgelegten Interventionszeitpunkt. Ist ein vorgängig definierter Interventionszeitpunkt erreicht, wird mit baulichem Unterhalt (Instandsetzung) die Nutzungsdauer verlängert. Durch betrieblichen Unterhalt (Instandhaltung) wird die Gebrauchstauglichkeit sichergestellt. Erst, wenn der Zustand einer Infrastruktur soweit abgesunken ist, dass die Interventionslinie erreicht wird, ist eine vollständige Sanierung ins Auge zu fassen.

Die Unterhaltsstrategie des Tiefbauamts hat zur Folge, dass die Zustandsabnahme bis zur Interventionslinie keinen eigentlichen Sanierungsrückstand darstellt, sondern bewusst in Kauf genommen wird.

Die Sanierungsstrategie des Tiefbauamts wird durch die untenstehende Grafik verdeutlicht:



Aus strategischen, koordinativen und betrieblichen Überlegungen kann es durchaus sinnvoll sein, Zustände von Infrastrukturanlagen auch unterhalb der Interventionslinie zu akzeptieren und den Interventionszeitpunkt hinauszuschieben. Dies kann beispielsweise bei anstehenden Grossprojekten wie dem Tram Region Bern dazu führen, dass für Teile der Infrastruktur mit betrieblichem Unterhalt die Gebrauchstauglichkeit garantiert, nicht aber werterhaltende Massnahmen im Rahmen von baulichem Unterhalt ausgeführt werden. Dadurch können zukünftige Wertvernichtungen vermieden werden. Der in den bisherigen Antworten des Gemeinderats deklarierte „Sanierungsrückstand“ von 107,6 Mio. Franken erklärt sich mehrheitlich mit dem bewussten Verschieben des Interventionszeitpunkts.

Sanierungsteilstrategie von Stadtgrün Bern

Stadtgrün Bern verfügt über eine eigene Sanierungsstrategie für ihr Portfolio bestehend aus öffentlichen Park- und Grünanlagen sowie deren Ausstattungen, inklusive Friedhöfen und Familiengärten. Dabei steht der Lebenszyklus einer Grünanlage mit seinen Gesamtkosten - von der Planung, über den Bau zum Betrieb und Unterhalt bis zur werterhaltenden Sanierung - im Betrachtungsfeld.

Die derzeit bekannten überfälligen Sanierungen in der Höhe von total 27 Mio. Franken (Stand per Ende 2011) sollen in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren erfolgen. In der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) sind für den Investitionsbereich Grünanlagen/Grünraumgestaltung für die Jahre 2012 bis 2015 pro Jahr 3 Mio. Franken eingestellt. Bei der Investitionsplanung von Stadtgrün werden die folgenden Prioritäten gesetzt:

- Sicherheit: Unfallgefahren, Naturereignisse,
- Instandhaltung (Substanzerhalt): Baulicher Unterhalt,
- Instandstellung: Werterhalt der Grünanlagen und deren Ausstattungen, inklusive Baumbestand,
- Einbezug von Kundenbedürfnissen und gesellschaftliche Entwicklungen,
- Vorzeitige Sicherstellung des Pflege- und Unterhaltsbudgets bei Neuanlagen und Angebotserweiterungen.

Die Sanierung zum Substanz- und Werterhalt bestehender Grünanlagen genießt klare Priorität vor der Realisierung von Neuanlagen. Um bei sanierten Grünanlagen nicht einen vorzei-

tigen erneuten Sanierungsbedarf auszulösen, sind finanzielle Mittel für den baulichen Unterhalt im Budget der Laufenden Rechnung eine notwendige Voraussetzung. Deshalb sind die dafür benötigten Mittel schrittweise auf das Soll zu erhöhen. Zudem ist Stadtgrün Bern auf den heutigen Personalbestand angewiesen, um die Investitionsquote von jährlich 3 Mio. Franken erreichen zu können.

Der oben erwähnte Zeitraum für den Abbau des überfälligen Sanierungsbedarfs von 10 bis 15 Jahren steht unter dem Vorbehalt, dass seitens der Politik keine neuen Bauprojekte beschlossen werden, da zusätzliche Bestellungen bei einer fixierten Quote zwangsläufig zur Verdrängung des Substanzerhalts führen. Eine Unwägbarkeit für die Investitionsplanung von Stadtgrün Bern in den nächsten Jahren ist der steigende Sanierungsbedarf durch die Übernahme von Kunstbauten in Grünanlagen und Friedhöfen (Treppen, Eingänge, Mauern, Wasserbecken, Pavillons etc.) im Rahmen der Rückführung der StaBe in die Stadtverwaltung.

Fazit des Gemeinderats

Der Gemeinderat verfügt über die notwendigen strategischen Grundlagen, um Sanierungen der städtischen Anlagen voranzubringen. Um die Einnahme einer Gesamtsicht zu vereinfachen, sieht der Gemeinderat den Aufbau eines Cockpits vor, in welchem die bestehenden Daten zur Sanierungsthematik zusammengeführt werden. Damit werden die strategischen Voraussetzungen geschaffen sein. Bei der Umsetzung der Strategien wird es jedoch einen Kraftakt aller Akteure bedürfen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion als Richtlinie erheblich zu erklären.

Bern, 13. Februar 2013

Der Gemeinderat