

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Rückführung der Stadtbauten Bern (StaBe) in die Verwaltung; Grundsatzentscheid (Abstimmungsbotschaft)****1. Bisherige Entscheide des Stadtrats**

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. Im Rahmen dieser Überprüfung liess der Gemeinderat die Vorstudie vom 17. September 2009 zur „All-in-one“-Lösung für das Immobilienmanagement der Stadt Bern (im Folgenden kurz „Vorstudie“) erarbeiten. Auf Basis der Ergebnisse der Vorarbeiten hat sich der Gemeinderat im Grundsatz entschieden, die StaBe wieder zurück in die Stadtverwaltung zu führen. Gleichzeitig hat er den Willen bekundet, die Frage der Rückführung als Grundsatzentscheid möglichst rasch dem Volk vorzulegen.

Mit SRB 179 vom 18. März 2010 hat der Stadtrat das Projekt Zukünftiges Immobilienmanagement der Stadt Bern (ZIMBE) genehmigt und den nötigen Projektierungskredit von Fr. 100 000.00 um Fr. 150 000.00 auf Fr. 250 000.00 aufgestockt (Ziffer 1 und 4). Dabei hat er den Gemeinderat beauftragt, dem Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten eine Vorlage für einen Grundsatzentscheid zur Rückführung der StaBe in die Zentralverwaltung mit oder ohne Vermögensübertragung und unter Wiederherstellung der ordentlichen Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten, des Stadtrats und des Gemeinderats vorzulegen. Bei dieser Rückführung sei mit organisatorischen Massnahmen wie mit der Schaffung eines Hochbauamts, die architektonische und städtebauliche Qualität des Hochbaus sicherzustellen (Ziffer 2).

2. Seit dem Entscheid des Stadtrats erfolgte Arbeiten**2.1 Überprüfung der einmaligen Transaktionskosten für die Rückführung des Immobilienportfolios der StaBe**

Es entspricht dem Willen des Gemeinderats, die StaBe vollständig zu liquidieren. Dabei würde das Immobilienportfolio der StaBe mit allen operativen Tätigkeiten in die Kernverwaltung zurückgeführt. Bei der Rücktransaktion des Immobilienportfolios fallen einmalige Transaktionskosten an. Die Vorstudie hält diesbezüglich die folgenden Kostenbestandteile fest:

- Grundbuchgebühren und Notariatskosten (Annahme analog StaBe-Gründung 1,0 Mio. Franken),
- Kosten der Rücktransaktion Immobilien (0,8 Mio. Franken),
- Kosten der Liquidation der öffentlich-rechtlichen Anstalt (nicht beziffert).

Der Gemeinderat hat im Rahmen der erfolgten Vertiefungsarbeiten die für die Vorstudie vorgenommenen Kostenschätzungen überprüft. Die Überprüfung belegt, dass die in der Vorstudie veranschlagten einmaligen Kosten für Notariats- und Grundbuchgebühren, für die verwaltungsinterne Rücktransaktion und für die Liquidation der StaBe von total 1,8 Mio. Franken zu hoch eingeschätzt worden sind und Reserven für Unvorhergesehenes bestehen.

2.2 Handhabung der Mehrwertsteuer

Der Gemeinderat hat überprüfen lassen, ob bei einer Wiedereingliederung der StaBe inklusive ihrer Tochtergesellschaft Stadtbauten Services AG (SBS AG) im Bereich Mehrwertsteuer allenfalls mit zusätzlichen Kosten zu rechnen wäre. Die Überprüfung kommt zum Schluss, dass keine Mehrkosten zu erwarten sind. An der Mehrwertsteuerpflicht der StaBe, welche die Mehrwertsteuer heute pauschal abrechnet oder der SBS AG, die heute effektiv abrechnet, ändert sich nichts. Mit dem neuen Bundesgesetz vom 9. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz; MWSTG; SR 641.20), in Kraft seit 1. Januar 2010, besteht auch nicht mehr die Gefahr, dass die Leistungen der zukünftigen Immobilienorganisation an die übrigen Dienststellen der Stadtverwaltung der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen. Gemäss neuem Gesetz sind Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens immer von der Steuer ausgenommen, unabhängig davon, wie viele Leistungen daneben an andere Gemeinwesen oder Dritte erbracht werden. Nach einer Rückführung der StaBe müsste für die neue Immobilienorganisation lediglich geprüft werden, ob die pauschale oder die effektive Abrechnungsmethode sinnvoller ist.

2.3. Wesentliche Unterschiede zwischen dem Stadtrecht (Allgemeine Vertragsbedingungen [AVB] und Personalverordnung [PVO]) und dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) der StaBe

Bereits in der Vorstudie wurden die bestehenden Unterschiede in den Anstellungsbedingungen der StaBe und nach städtischem Recht thematisiert. Die nachfolgende tabellarische Darstellung zeigt diese Unterschiede erneut auf. Massgebend für das städtische Recht sind die allgemeinen Vertragsbedingungen für Arbeitsverträge mit Vertragsangestellten vom 5. Dezember 2001 (AVB; SSSB 153.11) und die Personalverordnung vom 19. September 2001 (PVO; SSSB 153.011).

Bestehende Unterschiede in den Anstellungsbedingungen bei den StaBe und bei der Stadt:

	Regelung GAV StaBe	Stadtrecht PRB/PVO	Stadtrecht AVB
Ferienregelung	Art. 25/29 Ferienanspruch ab 30: 23 Arbeitstage Ferienanspruch ab 40: 24 Arbeitstage	Art. 98 PVO Ferienanspruch ab 30: 22 Arbeitstage Ferienanspruch ab 40: 22 Arbeitstage	Ziff. 17 Ferienanspruch ab 30: 22 Arbeitstage Ferienanspruch ab 40: 22 Arbeitstage
Kurzurlaub zur Überbrückung von Notsituationen	Art. 31 Frist von 3 Tagen Kurzurlaub für die Überbrückung von Notsituationen gemäss OR	Art. 107 Abs. 3 PVO Keine zeitliche Obergrenze für die Einräumung von freien Tagen zur Überbrückung familiärer Notsituationen	Ziff. 20 Abs. 3 Keine zeitliche Obergrenze für die Einräumung von freien Tagen zur Überbrückung familiärer Notsituationen

Lohnanstieg bei normalem Lohnklassenwechsel	Art. 40 Lohnanstieg bei normalem Lohnklassenwechsel 1 Lohnstufe	Art. 32 PVO Lohnanstieg bei normalem Lohnklassenwechsel 1½ Lohnstufen	Lohnanstieg bei normalem Lohnklassenwechsel 1½ Lohnstufen
Lohnfortzahlungsregelung	Art. 56 OR-Lohnfortzahlungsregelung in der Probezeit	Art. 44 PRB Lohnfortzahlung (während 360 Tagen) auch im Probeverhältnis	Ziff. 14 Für Mitglieder der PVK gleiche Lohnfortzahlungsregelung wie bei öffentlichen Angestellten; für die Übrigen bessere Skala als OR
Lohnfortzahlung im Todesfall	Art. 60 Lohnfortzahlung bei Tod während 2 Monaten	Art. 96 PVO Ausrichten eines fixen Sterbegeldes von Fr. 8000.00 beim Tod	Gemäss OR
Abfindungsregelung bei unverschuldeter Beendigung von Arbeitsverhältnissen	Art. 64 Ausrichtung einer Abfindung wie für städtische öffentliche Angestellte	Art. 97 PVO Ausrichtung einer Abfindung	Keine Abfindung, nur Abgangsentschädigung
Lohngarantie bei Umplatzierung an tiefer eingereihte Stelle	Art. 74 Frankenmässige Lohngarantie während 1 Jahr und Reduktion um jeweils 5 %	Art. 20 PVO Frankenmässige Lohngarantie während 2 Jahren und Reduktion um jeweils 2 Lohnstufen	keine Lohngarantie bei Umplatzierungen
Haftung für Schäden	Art. 81 Haftung gemäss OR (auch einfache Fahrlässigkeit)	Haftung analog öffentlichem Recht, Beteiligung der Stadt auch bei Grobfahrlässigkeit	Gemäss OR
Mahnung vor Kündigung	Art. 85 (Ab-)Mahnung erforderlich vor Kündigung	Art. 13 PVO Mahnung erforderlich	Ziff. 35 Keine (Ab-)Mahnung nötig vor Kündigung
Kündigungsregelung	Art. 86 Kündigung in Probezeit nur auf Ende einer Arbeitswoche Kündigungsfristen bis 6 Monate verlängerbar Regelung bei Freistellungen	Art. 15 PRB Kündigung in Probezeit auch während der Woche möglich Kündigungsfrist maximal 3 Monate Keine explizite Regelung der Freistellung	Ziff. 35 Kündigung in Probezeit auch während der Woche möglich Kündigungsfrist maximal 3 Monate Keine explizite Regelung der Freistellung

Sperrfrist bei Kündigungen	Art. 87 Sperrfrist für Kündigungen weitergehend als OR Bei Krankheit: Ein Dienstjahr (DJ): 30 Tage Zwei DJ: 90 Tage Ab 6 DJ: 180 Tage Ab 11 DJ: 360 Tage	Art. 21 PRB Sperrfrist für Kündigungen Bei Krankheit: Probezeit: 90 Tage Danach: 360 Tage	Ziff. 35 Sperrfrist für Kündigungen gemäss OR
-----------------------------------	---	--	---

Unter dem Strich können die Anstellungsbedingungen als gleichwertig bezeichnet werden. In einigen Punkten sind die Regelungen gemäss städtischem Recht etwas vorteilhafter, in anderen diejenigen des GAV StaBe. Ein Unterschied, der bei einer allfälligen Rückführung zu Diskussionen führen könnte, besteht bei der Ferienregelung. Der GAV StaBe gewährt den Mitarbeitenden ab 30 Jahren einen Tag mehr Ferien und den Mitarbeitenden ab 40 Jahren zwei Tage mehr. Ab 50 Jahren sind die Ferienregelungen wieder identisch. Bei der Rückführung des Personals der StaBe in die Stadtverwaltung gilt es, die Gleichbehandlung aller städtischen Mitarbeitenden sicherzustellen. Denkbar ist es daher, die Ferienansprüche nach GAV StaBe auf das (hohe) Niveau gemäss städtischem Recht zu reduzieren oder umgekehrt, allen städtischen Mitarbeitenden im Alter von 30 bis 49 Lebensjahren mehr Ferientage zu gewähren. Das Personalamt hat per Ende April 2010 ausgewertet, mit welchen Kosten im zweiten Fall zu rechnen wäre:

In der Stadtverwaltung arbeiten 552 FTE (Full time equivalents oder Arbeitseinheiten zu 100 Prozent), die zwischen 30 und 39 Jahre alt sind, und 748 FTE, die zwischen 40 und 49 Jahre alt sind. Angenommen, die 30 bis 39-jährigen Mitarbeitenden erhielten einen zusätzlichen Ferientag und die 40 bis 49-jährigen Mitarbeitenden zwei zusätzliche Ferientage, führte dies zu einem Kapazitätsverlust von total 16 384 Arbeitsstunden. Auf ein jährliches Nettoarbeitspensum von 1 800 Arbeitsstunden gerechnet, würde dies rund neun Vollzeitstellen entsprechen, was Kosten von rund 1,0 Mio. Franken entsprechend würde. Ein Teil dieses Kapazitätsverlusts dürfte innerhalb der Stadtverwaltung ohne Zusatzpersonal aufgefangen werden können. Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Anstellungsbedingungen und auf die arbeitnehmendenfreundliche städtische Ferienregelung geht der Gemeinderat aber davon aus, dass für die StaBe Mitarbeitenden im Falle der Rückführung die Regelungen der AVB respektive der PVO angewendet werden.

Bestehende Unterschiede in der Lohnstruktur

Die Lohnbandbreiten sind heute bei einigen vergleichbaren Funktionen der Stadtverwaltung und der StaBe unterschiedlich. Oftmals ist der maximal erreichbare Lohn bei den StaBe höher. So ist ein Immobilienbewirtschafter oder eine Immobilienbewirtschafterin bei der Liegenschaftsverwaltung den Lohnklassen 15 - 18 zugeteilt, bei den StaBe hingegen den Lohnklassen 16 - 19. Dies bedeutet nicht zwingend tiefere effektive Jahressaläre für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung, aber ein geringeres Lohnentwicklungspotential. Im Kaderbereich verdienen StaBe-Mitarbeitende zum Teil deutlich mehr als die städtischen Mitarbeitenden in vergleichbaren Funktionen: der Abteilungsleiter oder die Abteilungsleiterin der Liegenschaftsverwaltung (Lohnklassen 25 - 27) verdient gleich viel oder sogar weniger als ein Mitglied der StaBe Geschäftsleitung (Lohnklassen 25 - 28). Nochmals höher liegt die Lohnbandbreite für den CEO der StaBe (Lohnklassen 27 - 29).

Aufgrund der bestehenden Unterschiede in der Lohnstruktur müssen im Falle der Rückführung der StaBe die Funktionen und Aufgaben überprüft werden. Teilweise werden Anpassungen der Lohnbandbreiten notwendig, wodurch sich Neueinstufungen für einzelne Mitarbeitende ergeben können. Die Löhne der StaBe sollen im Zuge der Rückführung jenen der Stadt angeglichen werden. Hierbei wird das heutige Kader der StaBe voraussichtlich auf längere Sicht eine Lohneinbusse in Kauf nehmen müssen.

2.4. Modellrechnung zu den Kapitalfolgekosten: Rückführung belastet Stadtfinanzen geringer als bisher angenommen

Nach im Dezember 2010 überarbeitetem Planungsstand der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) ist per 1. Januar 2015 respektive 1. Januar 2016 in den Gemeinden des Kantons Bern die Einführung eines revidierten Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2) vorgesehen. Bis dato hatte der Kanton stets den 1. Januar 2014 als Inkraftsetzungszeitpunkt von HRM2 für Gemeinden genannt und dies auch öffentlich kommuniziert. Deshalb gelangte der Gemeinderat vor Weihnachten 2010 mit der Bitte an den Direktor JGK, Herrn Regierungsrat Christoph Neuhaus, im Interesse der Stadt Planungssicherheit bezüglich des Einführungszeitpunkts von HRM2 zu schaffen. Für den Fall einer Verschiebung der Einführung von HRM2 beantragte der Gemeinderat ab dem Jahr 2014 einen Pilot für die praktische Erprobung respektive für eine vorzeitige Einführung von HRM2.

Die JGK bestätigte in ihrem Schreiben vom 4. Januar 2011, dass sich die Einführung von HRM2 in den Gemeinden auf den 1. Januar 2015 oder den 1. Januar 2016 verschiebt. Sie begründet dies unter anderem mit der Verzögerung der Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells (IPSAS-HRM2) für den kantonalen Finanzhaushalt. Dem Anliegen der Stadt, 2014 einen Pilot durchzuführen und damit HRM2 vorzeitig einzuführen, steht die JGK positiv gegenüber. Eine verbindliche Zusage für eine vorzeitige Einführung von HRM2 kann die JGK heute zwar nicht erteilen, weil dies die kantonalen Rechtsgrundlagen zurzeit nicht zulassen. Die JGK versichert der Stadt aber, alles daran zu setzen, die Rechtsgrundlagen entsprechend anzupassen. Sie führt dazu aus:

In der Vorlage zur Teilrevision des Gemeindegesetzes bzw. der Gemeindeverordnung werden wir deshalb einen speziellen Artikel vorsehen, der einigen Testgemeinden die Einführung von HRM2 schon auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Teilrevision der Gemeindegesetzgebung ermöglicht. Damit könnten diese Testgemeinden schon vor dem allgemeinen Einführungszeitpunkt von HRM2 für alle Einwohnergemeinden (voraussichtlich 1.1.2015 oder 1.1.2016) das neue Rechnungslegungsmodell anwenden.

Die Vernehmlassung zur Teilrevision der Gemeindegesetzgebung ist für das Frühjahr 2011 vorgesehen. Kann der Zeitplan eingehalten werden, sollten die neuen Bestimmungen nach den Beratungen im Grossen Rat auf den 1. Januar 2013 oder spätestens auf den 1. Juli 2013 in Kraft gesetzt werden.

Die Zusicherung der JGK alles daran zu setzen, der Stadt eine vorzeitige Einführung von HRM2 per 1. Januar 2014 zu ermöglichen, ist positiv zu werten. Eine Abhängigkeit der Stadt zum Zeitpunkt der definitiven Einführung von HRM2 in allen Gemeinden besteht damit nicht mehr. Rechtsverbindlich ist die Zusage aber nicht. Allerdings hat die erste Vernehmlassung bei Fachverbänden bereits stattgefunden. Grundlegende Opposition förderte sie keine zu Tage. Im Verlauf des Jahres 2012 wird der Grosse Rat mit hoher Wahrscheinlichkeit die für die vorzeitige Einführung von HRM2 in der Stadt nötigen Änderungen des Gemeindegesetzes

gutheissen. HRM2 sieht wesentlich tiefere Abschreibungssätze als HRM1 vor, weil neu ein Abschreibungssystem nach Nutzungsdauer der Anlagegüter vorgesehen ist. Je nach Objekt resultieren Abschreibungssätze zwischen jährlich 2,5 bis 4 %. Die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (Finanzverwaltung) hat die Entwicklung der Kapitalfolgekosten einer Rückführung des Immobilienportfolios unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren modellhaft berechnet. Die Modellrechnung gibt die Jahre 2009 bis 2016 wieder. Die Rückführung würde im Jahr 2014 erfolgen, wenn HRM2 wie geplant in der Stadt eingeführt wird.

Für die Modellrechnung, welche auf der StaBe Rechnung des Jahrs 2009 basiert, wurden die folgenden Annahmen getroffen:

- Es wird von jährlichen Investitionen im Umfang von 50 Mio. Franken ausgegangen (da das Investitionsvolumen von Jahr zu Jahr stark schwanken kann, entsprechen diese 50 Mio. Franken einem geglätteten Wert, um die Auswirkung des Systemwechsels nicht zu beeinflussen).
- Der bauliche Unterhalt wird für die Jahre 2010 bis 2016 mit 20,2 Mio. Franken gleichbleibend geplant, ab 2014 wird aber den Regeln von HRM 2 entsprechend nur noch der Unterhalt unter Fr. 100 000.00 im Einzelfall über die Laufende Rechnung abgewickelt. Der Anteil des Kleinunterhalts beträgt ungefähr 9 Mio. Franken. 11,2 Mio. Franken macht der zu aktivierende Unterhalt aus (über Fr. 100 000.00 im Einzelfall).
- Die Abschreibungen bis 2013 betragen 2 % vom Restbuchwert, ab 2014 wird mit dem Maximalsatz von 4 % linear gerechnet (die gemäss HRM2 zu verwendenden Sätze liegen zwischen 2,5 und 4 % je nach Anlagekategorie). Auf unbebauten Grundstücken erfolgen ab 2014 keine Abschreibungen.
- Die Regelungen von HRM2 erlauben die Rückführung aller Immobilien im Sinne einer Neuinvestition der Stadt (Buchwerte werden weitergeführt und nach Sätzen von HRM2 linear abgeschrieben, vgl. Hinweise unter „Risiko“).
- Der Durchschnittszins für alle Jahre beträgt 3 %.

Die Modellrechnung erlaubt das folgende Fazit:

- Von 2010 - 2013 ergeben sich jedes Jahr Mehrkosten wegen höherer Zinsen (stärkere Verschuldung) und Abschreibungen.
- Ab Einführung HRM2 und Rückführung der Immobilien in die Stadtverwaltung steigen die Abschreibungen modellbedingt stark an. Dagegen muss der bauliche Unterhalt (im Einzelfall über Fr. 100 000.00) stärker aktiviert und auf die Nutzungsdauer abgeschrieben werden.
- Im Übergangsjahr 2014 steigen die totalen finanziellen Folgekosten für das Immobilienportfolio im Verwaltungsvermögen deshalb um rund 2,4 Mio. Franken, das heisst, dass die Rückführung finanzpolitisch unproblematisch ist, weil schon bisher aufgrund der Investitionstätigkeit jährliche Kostensteigerungen in ähnlicher Grössenordnung zu verzeichnen waren.
- Nach 2014 steigen die Folgekosten wie bisher wegen der starken Investitionstätigkeit (Neubestellungen, Wertvermehrung, Aktivierung Unterhalt) kontinuierlich an; dafür nimmt die Verschuldung wegen des höheren Selbstfinanzierungsgrads weniger zu als früher.

Wo liegen die Risiken?

- Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) könnte davon ausgehen, dass der Altbestand an Immobilien per 1. Januar 2014 gemäss für jede Liegenschaft einzeln zu ermittelnder Restnutzungsdauer abgeschrieben wird, d.h. höher als mit 2,5

bis 4 %. Dies könnte 3 bis 4 Mio. Franken höhere Abschreibungen für das Jahr 2014 bedeuten. Dafür wäre der jährliche Folgekostenanstieg ab 2015 etwas geringer.

Die Vorstudie hat sich im Gegensatz zu der nun vorliegenden Modellrechnung zur Entwicklung der Abschreibungen und Zinsen auf eine statische Betrachtung für das Jahr 2010 beschränkt. Die neuen Ergebnisse belegen, dass die Rückführung des Immobilienportfolios der StaBe zwar zu massiv höheren Abschreibungen führt, gleichzeitig aber die Laufende Rechnung durch die geänderten Aktivierungsregeln für bauliche Instandsetzungsmassnahmen entlastet wird. Unter dem Strich resultiert eine Zunahme der totalen jährlichen Kosten für das Immobilienportfolio im Verwaltungsvermögen aufgrund von Neuinvestitionen und durch die verstärkte Aktivierung des baulichen Unterhalts. Der Anstieg der Gesamtkosten in den späteren Jahren ist finanzpolitisch verkräftbar. Dies gilt auch, falls das erwähnte Risiko eintritt und der Altbestand an Immobilien per Einführungszeitpunkt von HRM2 gemäss effektiv verbleibender Restnutzungsdauer abgeschrieben werden müsste. Dank des Systemwechsels erhöht sich der bisher zu tiefe Selbstfinanzierungsgrad kontinuierlich.

2.5. Abklärung der juristischen Zulässigkeit einer Rückführung der StaBe ohne Vermögensrücktransaktion

Die Entscheide des Gemeinderats und des Parlaments haben bei den Mitarbeitenden der StaBe Verunsicherung ausgelöst. Der Gemeinderat verfolgt aus diesem Grund und mit Blick auf die zu erwartenden umfangreichen organisatorischen Vorarbeiten das Ziel, möglichst rasch einen Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten zu erwirken.

Wie bereits ausgeführt, soll HRM2 mit geänderten Abschreibungsvorgaben nach heutigem Planungsstand des Kantons in der Stadt per 1. Januar 2014 in Kraft treten. Die Vernehmlassung zum Geschäft ist für den Frühling 2011 geplant, die Verabschiedung der Vorlage durch den Grossen Rat im Verlaufe des Jahres 2012. Der Gemeinderat möchte mit der Vorlage eines Grundsatzentscheids nicht solange warten, bis die Vorschriften unter HRM2 mit abschliessender Gewissheit feststehen, weil dadurch eine Rückführung per 1. Januar 2014 unrealistisch würde. Voraussetzung für eine vorzeitige Abstimmung ist allerdings, dass eine Rückführung ohne Vermögensrücktransaktion juristisch zulässig wäre, sollte der aus heutiger Sicht unwahrscheinliche Fall eintreten, dass HRM2 mit grosser Verspätung oder gar nicht eingeführt wird.

Daher ist es für die Stadt von Bedeutung, dass die Variante ohne Vermögensübertragung nicht nur als Übergangslösung, sondern auch als längerfristige Lösung aus Sicht des Kantons rechtlich zulässig ist. Am 9. August 2010 fand auf Stufe Direktor JGK (Regierungsrat Neuhaus) ein Treffen zwischen einer kantonalen und einer städtischen Delegation statt. Dieses Treffen verlief aus Sicht der Stadt erfolgreich. Die JGK hält mit Schreiben vom 13. August 2010 gegenüber dem Stadtpräsidenten und der Direktorin FPI fest: „Vor diesem Hintergrund erachtet die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des Kantons nach Art. 89 Abs. 1 Bst. C GG im Falle der Rückführung der StaBe ohne Vermögensübertragung als nicht angezeigt.“ Die JGK hat die juristische Argumentation der Stadt nahezu vollständig übernommen, womit abgesehen vom immer vorhandenen Risiko einer Beschwerde gegen den Volksbeschluss auch für die Rückführung ohne Vermögensübertragung keine juristischen Hindernisse mehr bestehen. Der Verzicht des Kantons auf ein aufsichtsrechtliches Einschreiten bedeutet, dass aus juristischer Sicht keine Hindernisse mehr bestehen, die Volksabstimmung über den Grundsatzentscheid am 15. Mai 2011 durchführen zu können.

2.6. Information der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU)

Mit SRB 179 vom 18. März 2010 Ziffer 3 wurde der Gemeinderat beauftragt, die Kommission FSU vor Ausarbeitung der Vorlage zuhanden der Stimmberechtigten über die Ergebnisse der Abklärungen und die gewählte Variante zu informieren. Der Gemeinderat ist diesem Auftrag nachgekommen. Am 14. September hat er die Kommission FSU schriftlich über die Ergebnisse der Abklärungen in Kenntnis gesetzt. Anlässlich der Sitzung der Kommission FSU vom 18. Oktober 2010 standen die Zuständigen für Fragen zum Projekt ZIMBE zur Verfügung. Der Entwurf der Abstimmungsbotschaft wurde in der FSU anlässlich der Sitzung vom 29. November 2010 behandelt. Es wurde eine Zweitlesung beschlossen, die am 24. Januar 2011 stattgefunden hat. Im Hinblick auf die Zweitlesung in der FSU hat der Gemeinderat die Abstimmungsbotschaft unter Berücksichtigung der Wortmeldungen in der Erstlesung überarbeitet. Insbesondere hat er versucht, die Komplexität der Abstimmungsbotschaft zu reduzieren.

3. Die Abstimmungsbotschaft: Beschlussesentwurf für den Antrag an die Stimmberechtigten

3.1. Der Beschlussesentwurf für den Antrag an die Stimmberechtigten

Der Beschlussesentwurf der Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten sieht unter Ziffer 1 vor, dass das Personal der StaBe frühestens per 1. Januar 2014 in die Stadtverwaltung zurückgeführt wird. Der Stadtrat wird bevollmächtigt, über den genauen Zeitpunkt der Rückführung zu entscheiden. Die Formulierung frühestens soll für den Fall der Verzögerung der Einführung von HRM2 dem Stadtrat die Möglichkeit bieten, die Rückführung der StaBe auch zu verschieben. Dies würde beispielsweise dann Sinn machen, wenn sich die Einführung bloss um ein Jahr verzögerte. In einem solchen Fall wäre es kaum sinnvoll, zuerst das Personal und ein Jahr später das Vermögen zurückzuführen. Für den Gemeinderat gilt nach wie vor das Ziel, die StaBe per 1. Januar 2014 integral in die Stadtverwaltung zurückzuführen. Die Rückführung des Personals müsste den Stimmberechtigten nicht obligatorisch zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Der Gemeinderat stützt sich jedoch auf den Standpunkt, dass mit Ziffer 1 die allfällige Staffelung des Geschäfts zum Ausdruck gebracht werden kann.

Ziffer 2 des Beschlussesentwurfs liegt die Prämisse zu Grunde, dass die Rückführung für die Stadt Bern finanziell tragbar sein muss. Die Liquidation der StaBe mit Rückführung sämtlicher Vermögenswerte wird zwar durch die Stimmberechtigten genehmigt. Die Kompetenz zur Bestimmung des Zeitpunkts wird auch hier dem Stadtrat übertragen. In der Botschaft wird ausgeführt, dass der massgebende, aufgrund von Modellrechnungen ermittelte Schwellenwert für den Rückführungsentscheid des Stadtrats bei einem Abschreibungssatz von 4 % liegt. Die vollständige Rückführung soll nur dann durchgeführt werden, wenn die Abschreibungssätze unter HRM2 für Liegenschaften nicht über 4 % liegen. Ist dies nicht der Fall, wird die Vermögensrückführung sistiert. Dies bedeutet, dass nur die Ziffer 1 (Rückführung des Personals der StaBe) umgesetzt wird. Die StaBe selbst bliebe als juristische Person des öffentlichen Rechts bestehen, würde aber auf ihre Eigentumsfunktion reduziert und damit zu einer Anstalt ohne eigentliche Geschäftstätigkeit. Die Stadt würde das Immobilienvermögen der StaBe im Mandatsverhältnis verwalten. Voraussichtlich wäre der Verwaltungsrat einer solchen StaBe identisch mit dem Gemeinderat. Die Rückführung ohne Vermögensrücktransaktion ist mit dem

Gemeindegesezt vereinbar. Die entsprechende Zusage der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion liegt vor.

Ziffer 3 des Beschlussesentwurfs setzt den Auftrag des Stadtrats um, bei der Rückführung der StaBe wieder die ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GS; SSSB 101.1) einzuführen. Werden das Personal und das Vermögen gleichzeitig zurückgeführt, kann das Reglement der Stadtbauten Bern vom 5. September 2002 (Stadtbautenreglement; StaBeR; SSSB 152.013) vom Stadtrat einfach aufgehoben werden, damit wieder die ordentlichen Finanzkompetenzen gelten. Für die eher unwahrscheinliche Variante einer zumindest vorübergehenden Rückführung des Personals ohne Vermögen müssten die Finanzkompetenzen im Stadtbautenreglement angepasst werden. Für beide Fälle braucht es einen Beschluss der Stimmberechtigten, da die Festlegung der Finanzkompetenzen in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt (Art. 36 Buchstabe f der Gemeindeordnung).

4. Weiteres Vorgehen

4.1. Organisations- und Prozessentwicklung

Vor dem Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten verzichtet der Gemeinderat aus Ressourcenüberlegungen auf die Vertiefung möglicher Organisationsvarianten. Für die neue Organisation stehen zwei Zielsetzungen im Vordergrund: Das Immobilienmanagement muss erstens sicherstellen, dass alle städtischen Gebäude und Grundstücke als wichtiger Bestandteil des Volksvermögens in jeder Beziehung professionell entwickelt, gebaut und verwaltet werden. Zweitens gilt es, der architektonischen und städtebaulichen Qualität grössere Bedeutung zukommen zu lassen und damit dem entsprechenden Entscheid des Stadtrats nachzukommen.

Ein Blick über die Stadtverwaltungsgrenzen hinaus zeigt, dass es in vergleichbaren öffentlichen wie auch privaten Organisationen verschiedene Lösungsansätze gibt. Die reine Lehre existiert also nicht.

In der Stadt Bern sind für das Immobilienmanagement folgende Lösungsvarianten angedacht:

Modell 1: Die StaBe werden als eigenständige Einheit 1:1 in die Verwaltung zurückgeführt und die Liegenschaftsverwaltung bleibt in ihrer heutigen Form bestehen. Beide Einheiten würden damit weiterhin getrennt das Immobilienmanagement für ihre Liegenschaften wahrnehmen.

Modell 2: Die StaBe und die Liegenschaftsverwaltung werden fusioniert und in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst. Diese neue Einheit würde ein umfassendes Immobilienmanagement für sämtliche städtischen Immobilien wahrnehmen.

Modell 3: Es wird ein Hochbauamt geschaffen, das Planungs- und Bauaufgaben für alle städtischen Immobilien wahrnimmt. Die Liegenschaftsverwaltung wäre neu auch für die Bewirtschaftung der Immobilien im Verwaltungsvermögen zuständig. Der heutige Baubereich der Liegenschaftsverwaltung würde in das Hochbauamt integriert.

Neben diesen drei Grundvarianten sind auch Mischformen denkbar - zum Beispiel:

Modell 4: Ein neu geschaffenes Hochbauamt konzentriert sich auf Planungs- und Bauaufgaben ausschliesslich für die Immobilien im Verwaltungsvermögen. Die städtische Liegenschaftsverwaltung übernimmt zusätzlich auch die Bewirtschaftung der Liegenschaften im Verwaltungsvermögen und ist weiterhin für Planungs- und Bauaufgaben für Immobilien im Finanzvermögen zuständig.

Alle Varianten haben ihre Stärken und Schwächen. So lassen sich bei einer Neuausrichtung des städtischen Immobilienmanagements zum Beispiel Synergiepotenziale unterschiedlich nutzen. Die städtebauliche und architektonische Qualitätssicherung könnte bei einzelnen Varianten zielgerichteter umgesetzt werden, während andere Modelle eher die betriebswirtschaftliche Betrachtung ins Zentrum stellen. All diese Aspekte gilt es nach einem positiven Grundsatzentscheid sorgfältig auszuleuchten, ebenso die Frage, wie und wo das zukünftige Immobilienmanagement in die Stadtverwaltung integriert werden soll.

Fest steht, dass im Bezug auf die Rückführung einfachere Voraussetzungen für die Organisations- und Prozessentwicklung bestehen, als bei der damaligen Auslagerung. Die heutigen StaBe sollen weder in ihre Einzelteile zerlegt werden noch ist die Schaffung einer komplett neuen Organisation nötig. Aus diesen Überlegungen werden im Vergleich zur Auslagerung tiefere einmalige Kosten für die Rückführung erwartet.

4.2. Weiterer Projektfahrplan

Der Gemeinderat beabsichtigt, den Grundsatzentscheid betreffend Rückführung der StaBe am 15. Mai 2011 den Stimmberechtigten vorzulegen. Aufgrund einer IST-Analyse des städtischen Immobilienmanagements wird der Gemeinderat nach der allfälligen Zustimmung der Stimmberechtigten zur Rückführung möglichst rasch die Organisationsform des zukünftigen städtischen Immobilienmanagements festlegen. Danach wird das eigentliche Rückführungsprojekt gestartet. Die Sozialpartner werden durch den Gemeinderat von Beginn weg in den Prozess miteinbezogen und über die Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten. Sobald die Projektkosten abgeschätzt werden können, wird dem Stadtrat ein Umsetzungskredit beantragt werden.

Antrag

- I. Der Stadtrat genehmigt die Vorlage betreffend Rückführung der Stadtbauten Bern (StaBe) in die Verwaltung; Grundsatzentscheid (Abstimmungsbotschaft).
- II. Den Stimmberechtigten wird der folgende Antrag zum Beschluss unterbreitet:
 1. Das Personal der Stadtbauten Bern wird frühestens am 1. Januar 2014 in die Stadtverwaltung zurückgeführt. Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt der Umsetzung.
 2. Die Liquidation der Stadtbauten Bern mit Rückführung sämtlicher Vermögenswerte in die Stadtverwaltung wird genehmigt. Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt der Umsetzung.
 3. Mit der Rückführung des Personals werden die Finanzkompetenzen gemäss Stadtbautenreglement aufgehoben und die ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Gemeindeordnung wieder eingeführt. Der Stadtrat wird mit der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen beauftragt.

III. Die Botschaft an die Stimmberechtigten wird genehmigt.

Bern, 12. Januar 2011

Der Gemeinderat

Beilage:
Entwurf Abstimmungsbotschaft