

Motion Luzius Theiler (GPB-DA): Rückführung des Boden- und Wohnbau-fonds in die Verwaltung

Mit fast 83% Ja-Stimmen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 15. Mai 2011 der Rückführung der Stadtbauten in die Verwaltung zugestimmt. Damit ist ein Zeichen gesetzt, dass die im damaligen Zeitgeist der Privatisierungen erfolgten Auslagerungen kommunaler Kernaufgaben an demokratisch ungenügend legitimierte und hinter verschlossenen Türen entscheidende Organe heute grossmehrheitlich abgelehnt wird. Als logischer nächster Schritt drängt sich die Rückführung des Boden- und Wohnbau-fonds auf. Das Baumanagement für alle städtischen Liegenschaften (ehemalige StaBe-Liegenschaften des Verwaltungsvermögens und Fonds-Liegenschaften des Finanzvermögens) könnten an einer Stelle in der Stadtverwaltung, z.B. bei den neuen „Stadtbauten“, geleitet von einer Stadtbaumeisterin oder einem Stadtbaumeister, konzentriert werden, während für die gesamte Immobilienverwaltung die von den bisherigen Bauaufgaben entlastete städtische Liegenschaftsverwaltung zuständig wäre. Die politischen Entscheide wie Neubauten und grössere Umbauten, Zukäufe und Verkäufe, Baurechtsvergaben sowie Grundsatzentscheide betreffend Strategien und Vermietungskriterien wären auf Direktionsebene vorzubereiten und, wie bereits problemlos vor 1984 praktiziert, durch eine spezielle stadträtliche Baukommission zu anden des Parlamentes vorzuberaten.

Neben demokratiepolitischen Gründen sprechen im Besonderen folgende Gründe für die Rückführung:

- Die Kompetenzverlagerung zur Betriebskommission des Fonds wurde seinerzeit mit der Notwendigkeit einer aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik (gemäss Fondsreglement „Erhaltung und Äufnung des der Gemeinde gehörenden Grundbesitzes nach Fläche und Wert“) der Stadt begründet. Während seines Bestehens hat der Fonds jedoch mehr Boden und Liegenschaften abgestossen als dazugekauft;
- Gemäss Reglement fördert der Fonds „insbesondere den gemeinnützigen Wohnungsbau, sorgt für die Erhaltung von preisgünstiger Bausubstanz und ist bestrebt, ein ausreichendes Angebot kinderfreundlicher sowie behindertengerechter Wohngelegenheiten bereitzustellen“. In der Realität verfügt die städtische Liegenschaftsverwaltung heute über markant weniger preisgünstige Wohnungen als vor der Gründung des Fonds;
- Die Auslagerung der Boden- und Wohnbaupolitik hat zu einem unheilvollen Kompetenz-wirrwarr zwischen Betriebskommission, Gemeinderat und Liegenschaftsverwaltung geführt mit entsprechendem bürokratischem Aufwand. Selbst einfache Bauvorhaben dauern Jahre. So wird der Bau von 22 stadteigenen Wohnungen am Centralweg bis zur möglichen Fertigstellung 2013 oder 2014 etwa sechs Jahre Planungs- und Bauzeit benötigen.

-
Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat zuhanden der Stimmberechtigten eine Vorlage für einen Grundsatzentscheid zur Rückführung des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik in die Zentralverwaltung unter Wiederherstellung der ordentlichen Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten, des Stadtrates und des Gemeinderates vorzulegen.

Motion Luzius Theiler (GPB-DA), Regula Fischer, Rolf Zbinden

Antwort des Gemeinderats

Bis 1984 basierte die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern auf Richtlinien des Stadtrats, die sich im Laufe der Jahre als zu schwerfällig herausstellten. Als Gegenvorschlag auf eine (später zurückgezogene) Initiative der SP wurde deshalb anfangs der 1980er Jahre ein Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt erarbeitet, das im Mai 1984 in einer Volksabstimmung genehmigt und am 1. Januar 1985 in Kraft gesetzt wurde.

Gemäss der damaligen Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten war (und ist) es Ziel des Reglements, die „Voraussetzungen für eine zeitgemässe, soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt Bern“ und für eine „ausgewogene Stadtentwicklung“ zu schaffen. Mit dem Reglement wurde die rechtliche Grundlage für eine unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts (Gemeindeunternehmung mit Sonderrechnung) verwirklicht. Seither obliegt es der Betriebskommission (BK) des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds), die reglementarisch festgelegten Zielsetzungen anzustreben.

Der Betriebskommission gehören drei Mitglieder des Gemeinderats, drei Vertretungen der direkt betroffenen städtischen Verwaltungsabteilungen sowie sieben vom Stadtrat gewählte Vertreterinnen und Vertreter politischer Parteien an. Die personelle Zusammensetzung und die breite politische Abstützung der BK sprechen klar gegen die Argumentation der Motionärinnen und Motionäre, dass es sich beim Fonds um eine „im damaligen Zeitgeist der Privatisierung erfolgte Auslagerung kommunaler Kernaufgaben an demokratisch ungenügend legitimierte und hinter verschlossenen Türen entscheidende Organe“ handle.

Die Ausgangslage für den Fonds war keine einfache. Wegen überalteter und schlecht unterhaltener Liegenschaften, einem unausgewogenen Wohnungsmix und nicht mehr zeitgemässer Strukturen gerät er denn auch in Schieflage. Eine vor vielen Jahren durchgeführte detaillierte Analyse des Wohnungsbestands des Fonds zeigte auf, dass aufgrund nachfolgender (damaliger) Realitäten dringend Handlungsbedarf bestand:

- Der baulich-technische Zustand der Gebäude war bei einem Teil der Liegenschaften schlecht und erforderte hohe Instandstellungskosten. Er genügte damit nicht mehr der angestrebten Nachhaltigkeit, insbesondere punkto Energieverbrauch und Schallschutz.
- Das Wohnungsangebot entsprach selbst einfachen Ansprüchen bezüglich Grösse, Ausbaustandard und Komfort nicht mehr.
- Eine Vielzahl von Wohnungen lag an für Wohnnutzungen schlecht geeigneten Lagen und befand sich nach Lage- und Objektqualität im mittleren oder unteren Bereich, ja sogar am untersten Ende, des Markts.
- Mit einem Anteil von 40 Prozent machten die 1- und 2-Zimmer-Wohnungen die grösste Gruppe innerhalb des Wohnungsportfolios aus.
- Die Finanzkraft des Fonds war für die sich damals aufdrängenden baulichen Massnahmen ungenügend, weil bei gleichbleibender Nutzung ein Mehrertrag über Mieteinnahmen in vielen Fällen nicht möglich war.

Der Fonds hatte sich anfangs 2000 aufgrund dieser Situation das Ziel gesetzt, „in den kommenden acht bis zehn Jahren eine Bereinigung des Portfolios mit mehreren abgestuften Prioritätsphasen vorzunehmen.“ Zudem wurden Sofortmassnahmen geplant wie der Verkauf von

rund 60 Solitärliegenschaften an Mieterschaft, Nachbarschaft, Baugenossenschaften und -gesellschaften sowie weitere Interessierte. Der Fonds wollte wieder „ein handlungsfähiger und führender Anbieter von attraktivem Wohnraum werden und damit gezielt Einfluss auf die Wohnungspolitik der Stadt Bern nehmen können“. Bereits in der Legislaturperiode 2001 bis 2004 konnte der Fonds in der Folge eine ausgewogene Bilanz vorweisen. Erstmals in der damals zwanzigjährigen Geschichte des Fonds lag eine mittelfristige Investitions- und Finanzplanung vor, die ab 2005 als Grundlage für die Jahresbudgets diente und laufend angepasst wurde. Zu den seit 2001 positiven Rechnungsabschlüssen beigetragen haben nicht nur die oben erwähnten Sofortmassnahmen, sondern auch die erfolgreiche Einführung der kostendeckenden Mietzinse im Jahr 2001, welche im Übrigen immer noch unter den Marktwerten zu liegen kamen.

Aktive Boden- und Wohnbaupolitik

Das Reglement vom 20. Mai 1984 über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern (Fondsreglement; FRBW; SSSB 854.1) formuliert in Artikel 1 Zielsetzungen für eine aktive Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern, die der Fonds nur sehr beschränkt selbst realisieren kann. Der Fonds ist mit seinem eher als gering zu bezeichnenden Anteil am Liegenschafts- und Grundstücksbestand in Bern bei weitem nicht in der Lage, mit einer „aktiven Boden- und Wohnbaupolitik die Voraussetzungen für eine zeitgemässe, soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt Bern“ zu schaffen. Wer diese Zielsetzung in ihrer ganzen Konsequenz umgesetzt sehen will, verkennt die Realitäten der Einflussmöglichkeiten des Fonds sowie seine Finanzierungsmöglichkeiten. Bezogen auf das ihm zur Verfügung stehende Vermögen kann und will sich der Fonds jedoch als kleiner, aber wichtiger Akteur, dort engagieren, wo der Markt ungenügend spielt.

Die zur Sanierung des Fonds ergriffenen Massnahmen (inklusive Liegenschaftsverkäufe), mit denen die Voraussetzungen für eine langfristige, erfolgreiche Tätigkeit geschaffen werden sollten und die der Stadtrat im Übrigen dazumal zustimmend zur Kenntnis genommen hat, haben inzwischen gegriffen. Die finanzielle Situation hat sich entschieden verbessert, der Fonds ist erstarkt und der BK haben sich neue Handlungsspielräume eröffnet. Die im September 2007 beschlossene Gesamtstrategie und die darauf basierende Überarbeitung der Teilstrategie Wohnen sowie die inzwischen erarbeiteten übrigen Teilstrategien (Geschäftsliegenschaften, Baurechte, Landwirtschaft und Beteiligungen) werden seitdem erfolgreich umgesetzt. Dass der Fonds „sein Vermögen sichert und vermehrt“, bleibt nach wie vor eines der Hauptanliegen. Seit den Verkäufen, die vor Jahren aufgrund der Finanzsanierung des Fonds erfolgten, wurde - wenn überhaupt - nur noch die Abgabe von Fondsland im Baurecht geprüft.

Seit dem Berichtsjahr 2008 publiziert der Fonds im Übrigen einen - auch jeweils an die Stadtratsmitglieder verteilten - Geschäftsbericht und legt damit seine Geschäftstätigkeit auf transparente Weise offen.

Günstige Wohnungen im Immobilienportfolio des Fonds

Überalterte Liegenschaften mit einem unausgewogenen Wohnungsmix, ein äusserst schlechter baulich-technischer Zustand vieler Fondsliegenschaften, anspruchslose Wohnungen in Sachen Grösse, Ausbaustandard und Komfort, 40 Prozent 1- und 2-Zimmer-Wohnungen, keine kostendeckenden Mieten - das war, wie bereits oben erwähnt, die Ausgangslage des Fonds und das war gleichzeitig auch der Grund für die Vielzahl von preisgünstigen Wohnungen im eigenen Portfolio. Der Fonds besitzt zurzeit etwas mehr als 2 000 eigene Wohnungen, von denen sich wiederum 30 Prozent, oder exakt 635 Wohnungen, im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ befinden. Der städtische Wohnungsbestand war - und ist es teilweise immer noch - überaltert, zudem machen nach wie vor immer weniger gefragte

Kleinwohnungen mit nur 1 bis 3 Zimmern einen Grossteil der Fondsliegenschaften aus. Dies alles trägt dazu bei, dass neben den „Günstigen Wohnungen mit Vermietungskriterien“ auch ein Grossteil der Fonds-Wohnungen mit sogenannten marktkonformen Mieten durchaus als preisgünstiger Wohnraum angesehen werden kann. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass zwischen generell als preisgünstig geltendem Wohnraum und Wohnungen, die unter das Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ fallen immer klar zu unterscheiden ist. Entgegen anders lautender Behauptungen verfügte der Fonds noch nie über mehr Wohnungen im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ als heute.

Bei jeder anstehenden Sanierung prüft der Fonds, ob durch Zusammenlegung von kleineren Grundrissen grosse Familienwohnungen realisiert werden können. Als aktuelles Beispiel dient die Sanierung der zwei städtischen Liegenschaften an der Mattenhofstrasse. Von diesen total 22 neu sanierten Wohnungen werden deren 8 als „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ vermietet, wobei zu betonen ist, dass diese Wohnungen den gleichen Standard wie alle anderen Wohnungen aufweisen. Zudem werden an der Mattenhofstrasse mehrere kleine Wohnungen zu grösseren Familienwohnungen mit jeweils 6 Zimmern zusammengelegt, alle mit moderaten Mietpreisen. Mit den jeweiligen Dachstockausbauten findet zudem eine innerstädtische Verdichtung statt. Fazit: Diese Wohnungen an verkehrsgünstiger Lage werden innerstädtisch verdichtet und in verschiedenen Grössen und mit unterschiedlichen Preissegmenten saniert - so schafft der Fonds die besten Voraussetzungen für eine sozial gewünschte Durchmischung der Anwohnerschaft. Diese Form der Wohnungspolitik erachtet der Gemeinderat als nachhaltig.

Generell kann festgehalten werden, dass die Mietzinspolitik des Fonds auf eine gute soziale Durchmischung abzielt. Der Gemeinderat vertritt die Ansicht, dass für die Erreichung dieses Ziels im Rahmen der Möglichkeiten des Fonds der Bestandteil der Wohnungen im Fondsportfolio, welche dem Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ zuzurechnen sind, als ausreichend betrachtet werden kann. Es darf nicht vergessen werden, dass auch allen anderen Familien, Alleinerziehenden oder Einzelpersonen, welche die Vermietungskriterien nicht erfüllen, städtischer Wohnraum zur Verfügung stehen soll.

Um den Liegenschaftsbestand des Fonds nachhaltig erhalten zu können, reicht es nicht aus, nur auf die Erhaltung von günstigem altem Wohnraum zu setzen - es muss auch umfassend saniert, verdichtet und neu gebaut werden. Die Sanierung und/oder die teilweise Erneuerung des Liegenschaftsbestands ist demnach eine Frage der gesellschaftlichen Verantwortung. Was heute vernachlässigt wird, hat die nächste Generation zu tragen. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass eine gewinnbringende städtische Wohnbaupolitik nur auf der Balance zwischen Instandhaltung und Erneuerung basieren kann. Ausgehend von dieser Betrachtungsweise wäre es als unverantwortlich zu bezeichnen, würde der Fonds heute noch über die gleiche Anzahl von preisgünstigen Wohnungen (Total der Anzahl preisgünstiger Wohnungen und der Anzahl Wohnungen im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“) wie zu seiner Gründerzeit verfügen.

Bauvorhaben am Centralweg

Als Folgearbeiten zum räumlichen Stadtentwicklungskonzept (STEK) lagen im Jahr 2004 die Planungen für den Stadtteil V (Breitenrain-Lorraine) vor. Im Zuge der Mitwirkungsaufgabe für den Stadtteil V fand ein breit abgestützter Planungsprozess statt, in dem unter anderem Quartiervertretungen, Fachpersonen aus den Bereichen Bauen und Verkehr und die interessierte Öffentlichkeit eingebunden war. Der Mitwirkungsbericht lag dann im Jahr 2008 vor und wurde im Folgejahr nochmals überarbeitet. Der Gemeinderat verabschiedete die Quartierplanung V daraufhin im Mai 2010. Da die Quartierplanung die Grundlage für Entscheide zur Nutzung,

Erschliessung und Gestaltung der Bauzonen im Quartier und zur Weiterentwicklung der bau- und planungsrechtlichen Instrumente bildet, war das Bauvorhaben am Centralweg selbstverständlich eingebunden in diesen Prozess und stand (auch zeitlich gesehen) in direkter Abhängigkeit zu diesem. Dass das Bauvorhaben des Fonds am Centralweg nun realisiert werden kann und dies in enger Zusammenarbeit mit anderen Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten der Stadt (Planungen, Verkehrspolitik, Ausbau von Infrastrukturen in Wohngebieten, etc.) ist Ausdruck einer sehr guten Zusammenarbeit und nicht ein „unheilvolles Kompetenzwirrwarr zwischen Betriebskommission, Gemeinderat und Liegenschaftsverwaltung“. Vielmehr bietet gerade das Konstrukt des Fonds die Gewähr, dass flexibel und innert kurzer Zeit auf Wohnbedürfnisse reagiert werden kann und Projekte initiiert werden können.

Facts and Figures (summary)

- Die Fonds-Einnahmen aus Mieten und Baurechtszinsen haben sich zwischen 2005 und 2010 von 45,6 Mio. Franken auf 49,6 Mio. Franken erhöht.
- Der Buchwert der Liegenschaften konnte im gleichen Zeitraum um fast 100 Mio. Franken auf 565,4 Mio. Franken gesteigert werden.
- Der Verkehrswert der Liegenschaften beläuft sich heute auf knapp über 1 Mrd. Franken.
- Der Fonds hat massgeblich dazu beigetragen, dass in Brünnen ein neues Stadtquartier entstehen konnte.
- Für einen erstmals in Bern geplanten Ersatzneubau einer ganzen Siedlung im Stöckacker Süd mit 143 neuen Wohnungen wurde das Vorprojekt abgeschlossen, die Überbauungsordnung ausgearbeitet und die Mitwirkung durchgeführt.
- In WankdorfCity ist der Spatenstich für die Realisierung von Tausenden von Arbeitsplätzen erfolgt, bei der PostFinance-Arena am Guisanplatz entstehen weitere Arbeitsplätze. Der Fonds trägt aktiv zur Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Bern bei.
- Mitten in Bern ist die Christoffelunterführung ein wirtschaftlicher Erfolg.
- Mit der Abgabe von Fonds-Land im Baurecht konnte die Siedlung Burgunder als erste autofreie Siedlung der Schweiz erstellt werden.
- Innerstädtische Verdichtungen wie sie am Centralweg, beim Tramdepot Burgenziel und bei der Feuerwehrkaserne Viktoriastrasse geplant sind, werden das Stadtbild prägen.
- Grössere Quartierentwicklungen wie an der Mutachstrasse oder am Warmbächliweg werden der Stadtentwicklung ganz neue Impulse verleihen können.
- Als Gegenmassnahme zur Finanzkrise hat der Fonds im Jahr 2010 ein Impulsprogramm für die Stärkung der Bauwirtschaft lanciert und dabei bewiesen, dass er in der Lage ist, über seine eigenen Aufgaben hinaus weitsichtig zu handeln.

Konstrukt des Fonds als beste Lösung zur Zielerreichung

Die Liegenschaften des Fonds sind Teil des städtischen Finanzvermögens. Das Finanzvermögen öffentlich-rechtlicher Körperschaften dient als Kapitalanlage und hat dementsprechend eine Rendite zu erzielen. Nur die mit der Gründung des Fonds erfolgte Auslagerung der Immobilien in eine Sonderrechnung ermöglichte es, neben den finanziellen Zielen auch sozialpolitische Ziele zu verfolgen, indem diese explizit in einem Reglement festgehalten wurden. Aus historischer Perspektive ist die Fondsgründung daher kein neoliberales Projekt, sondern ein Konstrukt, um mit den städtischen Immobilien im Finanzvermögen klar vorgegebene und demokratisch abgestützte Ziele anzustreben. Nur das Konstrukt einer Sonderrechnung erlaubt es, zweckbestimmte Mittel anzuhäufen, wie es der Fonds mit einem Erneuerungsfonds, einem Spezialfonds Subventionen und einem Spezialfonds Innovationen praktiziert. Würde der Fonds aufgehoben und die Immobilien im Finanzvermögen in das ordentliche städtische Vermögen zurückgeführt, wären derartige, aus Nachhaltigkeitsüberlegungen geschaffene Rückstellungen nur mit der Einrichtung neuer Spezialfinanzierungen möglich, da die geltenden

(HRM1) und auch die zukünftigen (HRM2) Rechnungslegungsvorschriften Rückstellungen nur in ausgewählten, restriktiv definierten Fällen zulassen. Die Fondslösung sorgt für Transparenz und gewährleistet, dass die mit den städtischen Immobilien erwirtschafteten Mittel auch wieder zugunsten der Fondsliegenschaften im Sinne der vorgegebenen Ziele eingesetzt werden. Nicht zuletzt ermöglicht die Fondslösung auf effektive Weise das Halten von Beteiligungen an Wohnbaugenossenschaften und damit eine Einflussnahme auf Wohnbauentscheide über das eigentliche Portfolio hinaus. Dies würde bei einer Rückführung erschwert.

Fazit

Über 2 000 eigene Wohnungen, 500 weitere in Fremdbewirtschaftung, zahlreiche Geschäfts- und Dienstleistungsbetriebe, 500 Baurechte, dazu eine stattliche Anzahl von Arealen, die es im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu vermarkten gilt, landwirtschaftliche Betriebs- und Pachtflächen, Rebgrüter in La Neuveville und auf der St. Petersinsel sowie geäußerte Rückstellungen für die Instandhaltung und Instandsetzung - der Fonds schreibt seit längerem eine Erfolgsgeschichte. Der Gemeinderat sieht daher keinen Grund, das durch die Motionärinnen und Motionäre formulierte Anliegen umzusetzen. Vielmehr hält er klar fest, dass es seinem eindeutigen Willen entspricht, den Fonds als Erfolgsmodell für städtische Immobilien im Finanzvermögen beizubehalten.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 2. November 2011

Der Gemeinderat