

Postulat Fraktion SVP (Alexander Feuz/Kurt Rügsegger/Hans Ulrich Gräni-cher): Fertig Luxusbauen! Bedürfnisse der Benutzer und Steuerzahler vermehrt berücksichtigen! (2015.SR.000263)

In der Stadtratssitzung vom 8. November 2018 (SRB 2018-530) hat der Stadtrat das Postulat Fraktion SVP erheblich erklärt. Mit SRB Nr. 2019-612 vom 12. Dezember 2019 stimmte der Stadtrat einer Fristverlängerung bis zum 31. Oktober 2020 zu. Mit SRB Nr. 2021-179 stimmte der Stadtrat einer weiteren Fristverlängerung bis zum 31. Oktober 2021 zu.

Die Stadt Zürich will die Baukosten für städtische Gebäude um 10 Prozent senken und 80 Millionen Franken sparen. Es sei auf den entsprechenden Artikel des Tagesanzeigers verwiesen, der hier nachfolgend auszugsweise gekürzt und verändert wiedergegeben wird¹.

Städtische Schulhäuser, Alterszentren und dergleichen sollen in Zürich künftig nur noch in entschlackter Form realisiert werden. Die rot regierte Stadt Zürich will damit die Baukosten um rund 10 Prozent senken. Auch sind bei der Planung unterhaltsfreundliche Konzepte gebührend zu berücksichtigen. Angestossen wurde das Projekt „Kostenklarheit“ gemäss Tagi bereits 2010. Seit 2013 sollen bei geplanten Neubauten offenbar rund 17 Millionen Franken eingespart werden. Weitere 80 Millionen sollen es bis 2030 sein.

Die Postulanten weisen insbesondere auf folgende Punkte hin:

Kleinere Büros

In der Stadt Zürich soll sich die Kostenfrage nicht beim Bauen, sondern vorher entscheiden. Die wichtigsten Weichen werden auch nach Auffassung der Postulanten in den Phasen der Bedarfsabklärung und der Bestellung gestellt. Alle städtischen Angestellten, welche in Auftrags-, Planungs- und Bauphasen mitwirken, müssen deshalb in Zürich eine entsprechende Schulung durchlaufen. Der „grösste Kostentreiber“ ist die zu verbauende Fläche. Neubauten, wie Alters- und Pflegezentren oder Schulhäuser, aber auch städtische Büros sollen in Zürich mit weniger Fläche auskommen.

Redimensionierung,

Verzicht, Reorganisation sind nach Auffassung der Postulanten auch in Bern angesagt. Vergleichsgrössen liefert ein Benchmark-System, das Kosten pro Bett, pro Arbeitsplatz und pro Klassenzimmer festhält. In Schulhäusern beispielsweise sollen Klassenzimmer kleiner, Gruppen- und Aufenthaltsräume zusammengelegt, gewisse Spezialzimmer weggelassen werden. Statt grosszügigen Foyers genügen bescheidenere Flächen, Mensen können z.B. kleiner konzipiert werden, wenn das Mittagessen im Schichtbetrieb ausgegeben wird.

Richtlinien beobachten

Die Labelgläubigkeit der Stadt gerade in Energiefragen (z.B. Minergie) wird von den Postulanten kritisiert. Auch ist hier dem Gesichtspunkt der Unterhaltsfreundlichkeit und die möglicherweise reduzierte Lebensdauer die gebührende Beachtung zu schenken.

Sanieren oder neu bauen?

Aber nicht nur geringere Baukosten sind wichtig: Ein hoher Stellenwert kommt insbesondere der Betrachtung des Lebenszyklus eines Gebäudes zu. Die Kosten, die über diese ganze Zeit anfallen, liegen nämlich viel höher als die Erstellungskosten, über welche die Stimmberechtigten abstimmen. Das Amt für Hochbauten in Zürich hat zu diesem Zweck ein Berechnungstool entwickelt, das in der ganzen Schweiz beachtet wird. Eingesetzt werde es vor allem bei

¹ Vgl. zum Ganzen: <http://mobile2.tagesanzeiger.ch/articles/21705603>

strategischen Entscheidungen. Wenn es etwa darum geht, ein in die Jahre gekommenes Pflegeheim zu sanieren oder abzureissen und neu zu bauen.

Der Gemeinderat wird deshalb höflich aufgefordert, die folgenden Massnahmen zu prüfen:

1. Der Gemeinderat habe ein Konzept auszuarbeiten, wie er die Kosten für das Erstellen der Stadtbauten analog dem vorstehend erwähnten Zürcher Modell reduzieren kann.
2. Der Gemeinderat habe zu untersuchen, wie sich die Energiekosten-Labelgläubigkeit auf die Baukosten auswirkt; auch sind vertiefte Untersuchungen zu machen, welche Auswirkungen die angestrebten Energielabels auf die Lebensdauer sowie die Höhe der Unterhaltskosten haben;
3. Der Gemeinderat habe ein Konzept auszuarbeiten, wie er sicherstellen kann, dass bei Wettbewerben vermehrt den Bedürfnissen der Besteller Rechnung getragen werden kann, (z.B. Auswahl der Jury; Setzen der richtigen Prioritäten).

Bern, 15. Oktober 2015

Erstunterzeichnende: Alexander Feuz, Kurt Rüeeggesser, Hans Ulrich Gränicher

Mitunterzeichnende: Manfred Blaser, Roland Jakob, Henri-Charles Beuchat, Ueli Jaisli, Roger Mischler, Rudolf Friedli, Daniel Imthurn, Patrick Zillig, Claudio Fischer, Michael Daphinoff, Kurt Hirsbrunner, Hans Kupferschmid, Philip Kohli, Andrin Soppelsa

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat teilt die Absicht, kostenbewusstes Bauen in allen Phasen des Bauprozesses im Fokus zu bewahren und die Investitions- und Betriebskosten für die Umsetzung der Nutzerbedürfnisse möglichst tief zu halten. Die Kostensteuerung und -eingrenzung während sämtlicher Projektphasen (Bestellung, Machbarkeitsstudie, Wettbewerb, Projektierung und Ausführung) hatte schon immer einen hohen Stellenwert bei den Abteilungen Hochbau Stadt Bern (HSB) und Immobilien Stadt Bern (ISB) und war immer wieder Gegenstand von Überprüfungen. Die Abteilungen thematisieren und optimieren den kostenbewussten Umgang in den Projekten dabei laufend. So wurde zum Beispiel zwecks Verbesserung in den Bereichen Kostensicherheit, Kostensteuerung und Kostentransparenz bei HSB eine Fachstelle für Bauökonomie aufgebaut. Dadurch konnte die Qualität und Transparenz erster Projektkostenangaben in den letzten Jahren erhöht und die Projektkosten laufend mit eigenen Kennwerten überprüft werden. Auch ISB wertet ihre eigenen sowie Projekte Dritter aus. Die ermittelten Kennwerte werden zu Vergleichszwecken bei neuen Projekten eingesetzt.

Die Fokussierung alleine auf die Baukosten greift allerdings ökonomisch zu kurz. Wirtschaftlich wesentlich relevanter ist die Ausrichtung der Projekte auf tiefe Lebenszykluskosten. In diesen sind nebst den Bau- auch die Betriebskosten sowie die Kosten für Instandsetzung, Erneuerung und Rückbau eingerechnet. Die Vorgaben des Gemeinderats an die Bauprojekte, wie zum Beispiel die Energielabels zielen im Wesentlichen darauf ab, die Lebenszykluskosten so tief wie möglich zu halten. Zudem gelten für den Gemeinderat nicht nur die Kosten als einziges Kriterium, er orientiert sich an der Nachhaltigkeit im Sinne einer Gesamtbetrachtung. Nachhaltige Projekte gemäss SIA 112/1 müssen nebst der Wirtschaftlichkeit auch die Aspekte Umwelt (z.B. geringer Heizenergiebedarf) und Gesellschaft (z.B. Hindernisfreiheit) mitberücksichtigen. Beispielsweise wird der Gewinn an freibleibender Grünfläche in der eng bebauten Stadt gegen die Mehrkosten einer unterirdischen Turnhalle gegeneinander abgewogen. Der Raumbedarf wird auf der Basis von Betriebskonzepten oder Richtraumprogrammen (Schulen) ermittelt. Bei den Wettbewerben werden in der Regel Kostenkennzahlen vorgegeben. Zudem wird zurzeit der «Standard nachhaltiges Bauen Schweiz

(SNBS)² näher geprüft, welcher die Betrachtung der Lebenszykluskosten und der Nachhaltigkeit wesentlich stärker in den Fokus rückt.

Der Prüfungsbericht zum Postulat Fraktion GFL/EVP (Lukas Gutzwiller/Patrick Wyss, GFL): Bessere Kostenkontrolle bei städtischen Hochbauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen welcher dem Stadtrat im November 2019 zugestellt wurde, behandelt viele der aufgeworfenen Aspekte bereits, weshalb an dieser Stelle darauf verwiesen wird. Dieser Prüfungsbericht wird als Anhang mitgeliefert.

Der Gemeinderat lancierte im Juni 2020 das sogenannte «Finanzierungs- und Investitionsprogramm (FIT)». Dieses sah eine Überprüfung von Ausgaben und Investitionen vor. Zudem liess der Gemeinderat die Standards im Hoch- und Tiefbau extern überprüfen. Dazu wurde ein darauf spezialisiertes Unternehmen beauftragt, mehrere abgeschlossene städtische Bauprojekte hinsichtlich der Baustandards auf mögliche Kosteneinsparungspotenziale zu prüfen. Zusätzlich wurden auch die Prozessabläufe bei städtischen Bauprojekten sowie das Riehtraumprogramm und die Flächenstandards für Schulbauten auf mögliches Optimierungspotenzial überprüft. Das Gutachten kommt zu folgenden Schlüssen:

Bei den allgemeinen Bauanforderungen und Standards besteht bezüglich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz kaum Handlungsspielraum. Bei Brandschutz, Erdbebensicherheit und Hindernisfreiheit besteht Handlungsspielraum durch clevere Lösungen und frühzeitigen Einbezug von Behörden und Fachverbänden. Sparpotenziale bestehen bei den Flächenrichtwerten gemäss Immobilienhandbuch.

Weiteres Potenzial wird durch eine objektbezogene Festlegung des Energie- und Umweltstandards und Senkung der Zertifizierungskosten erwartet. Im Vergleich mit den Bereichen Gesellschaft und Umwelt ist die Nachhaltigkeitsdimension Wirtschaft wenig griffig konkretisiert. Ein einfaches Modell für die Berechnung der Lebenszykluskosten fehlt und erschwert es, die Dimensionen im Gleichgewicht zu halten.

Aus der Analyse der Bauprojekte im Rahmen des Gutachtens lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Die Stadt Bern ist schweizweit Vorreiterin bei der Umsetzung von Energie- und Umweltstandards, das hat seinen Preis.
- Es empfiehlt sich, die Kosten der standort- und objektbedingten Anforderungen und Rahmenbedingungen frühzeitig und umfassend zu klären, um spätere Überraschungen zu vermeiden.
- Das Verpflegungskonzept für die Tagesschule ist teuer in Anschaffung, Unterhalt und Betrieb.

Das Riehtraumprogramm wurde mit den Standards von sieben grösseren Städten und Gemeinden verglichen. Es wurde festgestellt, dass die Schulen in der Stadt Bern sehr flächeneffizient gebaut werden und das Riehtraumprogramm moderate bis unterdurchschnittliche Flächenstandards aufweist. Einsparpotenzial kann nur in wenigen Bereichen geortet werden, wenn keine pädagogischen Einschränkungen in Kauf genommen werden sollen. Einzelne Raumgrössen werden bezüglich ihrer pädagogischen Eignung gar als zu klein eingestuft. Im Bereich der Flächeneffizienz schneidet

² Der SNBS Hochbau ist ein übergreifendes Konzept für das nachhaltige Bauen in der Schweiz. Ziel dieses relativ neuen, umfassenden Standards ist es, die drei Dimensionen des nachhaltigen Bauens, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, gleichermaßen in Planung, Bau und Betrieb einzubeziehen und den ganzen Lebenszyklus einer Immobilie zu berücksichtigen. Die Nachhaltigkeit wird anhand einer Matrix aus 12 Kriterien geprüft, die jeweils den drei Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zugeordnet sind. Es sind auch Zertifizierungen bei den Nutzungsarten Wohnen, Verwaltung und Bildungsbauten möglich. Die bestehenden, auf das Thema Energie und Umwelt fokussierten Minergie-ECO-Standards können weiterhin berücksichtigt werden.

die Stadt Bern sehr gut ab. Optimierungsmöglichkeiten können bei Mehrfachnutzungen von Räumen und deren Belegungsdichte erzielt werden.

Gestützt auf die Untersuchung hat der Gemeinderat folgende fünf Massnahmen mit Einsparpotenzial beschlossen:

- Fokussierung auf Lebenszykluskosten,
- Vertiefung der Phase Projektdefinition,
- Stärkung des Kostenfokus bei Auswahlverfahren,
- Ausrichtung der Projekte auf Low-Tech
- Klärung der Rollen und Kompetenzen der städtischen Fachstellen.

Er ist überzeugt, damit konkrete und wirksame Handlungsfelder zur Erreichung nachhaltig tiefer Baukosten bestimmt zu haben.

Zu Punkt 1:

Mit welchen Methoden und Instrumenten die «bauenden» Abteilungen die Kostensteuerung sowie -eingrenzung phasenweise vornehmen und insbesondere wie sie mit der Überprüfung der Bestellungen und Beschränkung auf das Wesentliche Kosten einsparen, ist im oben erwähnten Prüfungsbericht (Bessere Kostenkontrolle bei städtischen Hochbauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen) bereits ausführlich beschrieben. Auch auf den Umgang mit den Lebenszykluskosten wird vertieft eingegangen. Das im Postulat erwähnte Berechnungstool für Lebenszykluskosten der Stadt Zürich wurde nebst anderen Methoden auch bei Hochbau Stadt Bern getestet. Zudem arbeitet Hochbau Stadt Bern in verschiedenen Arbeitsgruppen mit Fokus zu Lebenszykluskosten mit. Ein schweizweit gültiger Standard hat sich bislang noch nicht durchgesetzt. Aktuell werden aber im Rahmen des Bundesprojekts «Nachhaltiges Bauen Schweiz» Vorgaben erarbeitet. Derzeit wird ein Leitfaden zum Umgang mit Lebenszykluskosten in den Projekten erarbeitet.

Die Überprüfung ob ein in die Jahre gekommenes Gebäude saniert oder besser ersetzt werden soll, erfolgt auch in Bern nicht nur über die entsprechenden Baukosten, sondern wie die Beispiele Volksschule Kleefeld und Wohnbausiedlung Stöckacker Süd zeigen, auch über die Lebenszykluskosten. In diesen Beispielen wurde ein externes Büro mit der Überprüfung beauftragt. In der Abwägung und Entscheidungsfindung spielen nebst den ökonomischen und betrieblichen Aspekten auch ökologische (beispielsweise die Überprüfung der grauen Energie) oder gesellschaftliche (Objekt von denkmalpflegerischem Interesse) ebenso eine Rolle.

Unbestritten ist, dass die wirksamste Steuerungsmöglichkeit in der Bedürfnisphase liegt und die grösste Einsparung beim Umfang der Bestellung möglich ist. Wird auf Basis von Bedarfsplanungen und Betriebskonzepten eine Bestellung konsequent auf das Wesentliche beschränkt, so kann der grösste Kostentreiber bei Investitions- und Betriebskosten auf einfache Weise und wirksam reduziert werden. Gemäss Abklärungen des Amts für Hochbauten Zürich (Projekt «Kostenklarheit» von 2010) ergibt eine Einsparung von rund 15 % bei den Hauptnutzflächen eine Einsparung von rund 10 % bei den Erstellungskosten. Es ist daher richtig, immer wieder zu überprüfen, ob die Flächenvorgaben an die Bauvorhaben bezüglich Arbeitsplätze in Verwaltungsgebäuden, Richtraumprogramm für Schulen usw. gestrafft werden können. Dies erfolgt nicht nur bei der Über- und Erarbeitung von Richtraumprogrammen, sondern jeweils auch in den einzelnen Projekten. Ein Beispiel dazu bildet die Erweiterung der Volksschule Marzili. Nachdem das Schulamt nochmals zusätzlichen Bedarf angemeldet hatte (nach Entscheid des Wettbewerbs), gelang es durch die Aufhebung von Spezialzimmern zugunsten von Klassenzimmern mit Mehrfachnutzung (z.B. Werken textil findet in einem «normalen» Klassenzimmer statt), nochmals drei nachträglich bestellte Klassenräume im gleichen Volumen unterzubringen. Bei dem sich aktuell in der Projektierung be-

findenden Projekt Tagesschule Wyssloch kann durch die zeitliche Staffelung der Essensausgabe der Raum der Tagesschule deutlich effizienter genutzt werden.

Zu Punkt 2:

Die Energiepolitik der Stadt Bern verfolgt das Ziel, das Gold-Label (Energierstadt Gold), welches Bern seit 2010 trägt, zu erhalten. Das Label ist die höchste Auszeichnung für Städte und Gemeinden, die sich kontinuierlich für eine effiziente Nutzung von Energie, erneuerbare Energien und Klimaschutz engagieren und besonders hohe Anforderungen erfüllen. Kommunale Gebäude und Anlagen sind ebenfalls in die Bewertung miteinbezogen, welche je nach vereinbarten Kriterien das Erreichen gewisser Standards erfordert.

Mit der Genehmigung der «Strategie Nachhaltige Entwicklung Immobilien Verwaltungsvermögen der Stadt Bern» im März 2021 steht nun ein aktueller Leitfaden zur Verfügung, welcher die Ziele und Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) der Immobilien im Verwaltungsvermögen definiert. Nebst der Vision (nach welcher die Suffizienz als Basis der nachhaltigen Entwicklung dient) sowie der Ziele und Anforderungen steht die Umsetzung der Strategie im Mittelpunkt. Einheitliche Arbeitsinstrumente, wie z.B. eine Priorisierungsliste oder Zielvereinbarungen dienen dem effizienten Controlling und Monitoring. Ebenfalls thematisiert wird der Umgang mit Zielkonflikten sowie der Umgang mit Standards und Zertifizierungen (Labels). Aufgrund des vielfältigen Immobilienportfolios der Stadt Bern und den entsprechend unterschiedlichen Anforderungen wird eine starre Label-Fokussierung als nicht zielführend angesehen. Für städtische Bauprojekte soll es deshalb möglich sein, bei Vorliegen eines plausiblen Konzepts, welches die Nachhaltigkeitsziele insgesamt besser erfüllt und massgeschneiderte Lösungen liefert, von Standardvorgaben an Labels und Zertifizierungen abzuweichen. Diese Vorgehensweise mit entsprechenden Grundlagen gilt gleichermaßen auch für das Finanzvermögen.

Die richtige Umsetzung der Energie-Standards führt zu tieferer Umweltbelastung und tieferen Energiekosten, sie tragen zu grösserer Behaglichkeit bei und sind somit ein Baustein zu einem nachhaltigen Gebäude. Einsparpotential besteht insbesondere in der Wahl und Umsetzung des Lüftungs- und Heizkonzepts. Die steigenden energetischen Anforderungen an die Gebäude wurden bisher mit immer mehr Technik zu lösen versucht. Es gilt in Zukunft noch verstärkt zu überprüfen, wie weit die Anforderungen an die Luftqualität und Verteilung der Heizwärme in den städtischen Gebäuden auch durch technikarme Lösungen (Low Tech) erreicht werden können. Mit dieser Massnahme kann der Gebäudeunterhalt weiter optimiert und (Lebenszyklus-)Kosten eingespart werden. Die Planung des Neubaus Volksschule Wyssloch ist bereits nach diesem Low-Tech Prinzip erfolgt.

Zu Punkt 3:

Bestellende und Nutzende sind schon heute standardmässig während allen Projektphasen in die Projekte miteinbezogen. Bei der Bedürfnisformulierung, den Machbarkeitsstudien und in den Jurys zu den qualitätssichernden Verfahren von Hochbau Stadt Bern sind sie wichtige Partner im Projekt. In der Jury nehmen sie Einsitz und leisten zusammen mit der Eigentümervertretung bereits bei der Erstellung des Wettbewerbsprogramms wichtige Beiträge aus betrieblicher und funktionaler Sicht. Dabei spielt das durch die Nutzenden vorgängig erarbeitete und optimierte Betriebskonzept eine zentrale Grundlage. Ebenso sind sie während Projektierung und Umsetzung in der Projektorganisation vertreten. Verständlicherweise setzen sich die Vertreter und Vertreterinnen der Bestellenden und Nutzenden für eine möglichst umfassende Umsetzung ihrer Bedürfnisse ein. Die Priorisierung ist ein Prozess aller am Projekt Beteiligten.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Gemäss den Ausführungen im vorliegenden Bericht.

Bern, 27. Oktober 2021

Der Gemeinderat

Beilage:

- Prüfungsbericht «Postulat Fraktion GFL/EVP (Lukas Gutzwiller/Patrik Wyss, GFL): Bessere Kostenkontrolle bei den städtischen Hochbauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen» vom 6. November 2019