

Signatur: 2024.SR.0337
Geschäftstyp: Postulat
Erstunterzeichnende: Florence Pärli Schmid (JF)
Mitunterzeichnende: Simone Richner, Ursula Stöckli, Nik Eugster, Thomas Hofstetter, Oliver Berger, Tom Berger
Einreichtdatum: 5. Dezember 2024

Postulat: Mehr Mitbestimmung der Bevölkerung zu Infrastrukturprojekten; Prüfungsbericht

In der Stadtratssitzung vom 28. August 2025 (SRB 2025-175) wurde das folgende Postulat erheblich erklärt.

Prüfauftrag

Dem Gemeinderat wird folgender Prüfauftrag erteilt:

Wie können der Stadtrat und die Bevölkerung künftig bei Infrastrukturprojekten bessereinbezogen werden, sodass sie über Varianten (insbesondere: Bloss Sanierung oder auch zusätzlicher Neubau?) entscheiden können?

Begründung

Die Stadt Bern strebt auf eine rekordhohe Verschuldung zu, die die finanzielle Handlungsfähigkeit der Stadt bedroht. Die Verschuldung ist vorwiegend auf ein Ausgabenproblem bei Konsumausgaben zurückzuführen. Dennoch gilt es, auch die Infrastrukturprojekte der Stadt Bern auf ihre finanzielle Tragbarkeit hin zu überprüfen – Nutzen und Investitionskredit müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Als Beispiel sollen die Sanierung der Ka-We-De im Kirchenfeld und der Ersatzneubau Hallenbad und Kunsteisbahn Weyermannshaus in Bümpliz dienen. Beides sind Projekte, die der Bevölkerung unmittelbar zugutekommen und die man nicht missen will. Für die Sanierung der Ka-We-De sind rund CHF 60 Mio. veranschlagt, für den Ersatzneubau Hallenbad und Kunsteisbahn Weyermannshaus CHF 107 Mio. Zum Vergleich: Die Stadt Bern hatte 2023 einen Steuerertrag von rund CHF 586 Mio. und eine Neuverschuldung von rund CHF 55 Mio. Die Sanierung der Ka-We-De ist auch deshalb sehr teuer, weil man wegen des Denkmalschutzes das Wellenbad erhalten muss. Und würde man im Weyermannshaus auf den Ersatzneubau verzichten und bloss das Hallenbad sanieren, würde dieses Projekt rund die Hälfte kosten. Trotz diesen riesigen Dimensionen an Investitionsvolumen werden dem Stadtrat und der Bevölkerung in den überwiegenden Fällen nur Maximalvarianten vorgestellt. Bei der Ka-We-De waren die für das Wellenbad anfallenden Zusatzkosten (wohl über CHF 10 Mio.) nicht einmal in der Abstimmungsbotschaft ausgewiesen. Da die Infrastrukturprojekte gerade im Falle der Ka-We-De und der Sport- und Freizeitanlage Weyermannshaus Sanierungsdringlichkeit aufweisen, besteht ein grosser Druck, die Projekte «durchzuwinken». Die Überprüfung von Varianten, so die Befürchtung, könnte jahrzehntelange Verzögerungen und so noch mehr Kosten verursachen. Der Gemeinderat wird deshalb gebeten zu prüfen, wie er bei Infrastrukturprojekten von einem gewissen Investitionsvolumen (insbesondere bei jenen, die der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden müssen) und die über bloss Sanierungen hinausgehen, künftig Varianten zur Prüfung und Abstimmung vorlegen kann. Sinn gemäss soll es bei künftigen Projekten am Stadtrat und vor allem an der Bevölkerung sein, zu entscheiden: Will ich bei der Ka-We-De noch ein Wellenbad? Reicht es für mich aus, wenn die Sport- und Freizeitanlage Weyermannshaus bloss saniert wird oder wünsche ich mir zusätzlich eine neue Eishalle für rund CHF 50 Mio.?

Bericht des Gemeinderats

Partizipation ist dem Gemeinderat generell ein grosses Anliegen. Dies gilt auch für Infrastrukturprojekte. Die Stadt plant und baut Infrastrukturprojekte sowohl über als auch unter dem Boden. Da im Postulat die Beispiele Ka-We-De und Weyermannshaus genannt sind, konzentriert sich der vorliegende Bericht auf die Hochbauprojekte. Die Antwort gilt sinngemäss aber auch für alle anderen Bauprojekte im Verwaltungsvermögen. Im Folgenden wird der Prozess eines Hochbauprojektes mit seinen verschiedenen Phasen erläutert. Anschliessend wird aufgezeigt, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine Mitwirkung zielführend ist. Es zeigt sich, dass eine Einflussnahme bzw. Mitwirkung seitens der Bevölkerung und/oder der Politik vor oder in der Phase 2, spätestens jedoch bis zum Zeitpunkt des Projektierungskreditantrags, sinnvoll und möglich ist, da bis dahin viele wesentlichen Projektentscheide noch nicht festgelegt ist.

Von der Bedürfnisformulierung bis zur Realisierung

Die Entwicklung von Hochbauprojekten ist ein kontinuierlicher Prozess von der Bedürfnisformulierung bis hin zur Übergabe an den Betrieb. Der Prozess ist in Phasen aufgeteilt, die der Schweizerische Ingenieur und Architektenverband (SIA) beschrieben hat und der von der Konferenz der öffentlichen Bauherrschaften (KBOB) anerkannt ist.

In der **Phase 1 strategische Planung** wird das Projekt «geboren». Benötigt eine Abteilung beispielsweise zusätzliche Flächen, beschreibt und begründet sie diesen Bedarf sowohl in der Bestellung als auch in der Anmeldung für die Aufnahme in die Mittelfristige Investitionsplanung (MIP). Eine MIP-Anmeldung kann aber auch erfolgen, wenn eine Anlage aufgrund ihres Zustandes saniert werden muss. Nach der Freigabe durch die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Mittelfristige Investitionsplanung (AMIP) und der Genehmigung der MIP-Planung durch den Gemeinderat kann die Auftragserteilung der Eigentümervertreterin an Hochbau Stadt Bern (für Objekte im Verwaltungsvermögen) erfolgen. Die Bestellung und der Beschrieb des Auftrages sind wichtige Grundlagen für den Projektierungskreditantrag.

In der **Phase 2 Vorstudien** werden als Erstes die Projektgrundlagen erarbeitet. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden zusammengetragen, die Betreiberin der Anlage entwickelt ein Betriebskonzept und finalisiert ein entsprechendes Raumprogramm. Parallel wird je nach Projekt sowohl eine verwaltungsinterne wie auch eine Partizipation im Quartier, mit den Nutzer*innen der Anlagen und/oder eine Kinder- und Jugendmitwirkung durchgeführt.

In einem nächsten Schritt werden Lösungsvarianten entwickelt, welche neben den rechtlichen Rahmenbedingungen, dem Betriebskonzept mit Raumprogramm, den Vorgaben der Stadt (Nachhaltigkeit, Energie- und Klimastrategie usw.) auch die Bedürfnisse aus der Partizipation und die Lebenszykluskosten berücksichtigen. Für die vielversprechendsten Varianten wird die Umsetzbarkeit mittels einer Machbarkeitsstudie vertieft geprüft.

Die Ergebnisse aus der Machbarkeitsstudie bilden zusammen mit der Bestellung sowie dem Betriebskonzept mit dem dazugehörigen Raumprogramm die wichtigsten Grundlagen für den Projektierungskreditantrag. Sie werden im Vortrag an den Stadtrat entsprechend beschrieben. Um einen Projektunterbruch zu verhindern, umfasst der beantragte Projektierungskredit in der Regel Leistungen bis und mit den wichtigsten Ausschreibungen für Werkleistungen.

Im weiteren Verlauf dieser Phase 2 werden mit der Auswahl des Planungsteams im Rahmen von Wettbewerben und Studienaufträgen weitere wichtige Projektentscheide getroffen. So wurde beispielsweise bei der Sport- und Freizeitanlage Weyermannshaus im Rahmen der Machbarkeitsstudie sowohl die Variante einer Gesamtsanierung als auch jene eines Neubaus geprüft und deren

Vor- und Nachteile einander gegenübergestellt. Da sich die Vor- und Nachteile beider Varianten bezüglich Umweltverträglichkeit und Lebenszykluskosten nicht wesentlich unterschieden, wurde im darauffolgenden Auswahlverfahren offengelassen, ob die Teams die bestehenden Gebäude ersetzen oder sanieren. Eine Jury, bestehend aus internen und externen Fachpersonen und Fachexpert*innen sowie einem Mitglied des Gemeinderats und einer Vertretung der Quartierkommission, hat die 15 eingereichten Projekte detailliert geprüft und beurteilt und schlussendlich ein Neubauprojekt ausgewählt. Geprüft und bewertet wurden nebst der städtebaulichen Setzung, der Qualität der Gestaltung und Architektur, der Investitions- und Lebenszykluskosten sowie der Erfüllung der Anforderungen an die soziale und ökologische Nachhaltigkeit, auch die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Qualität der Umsetzung der Anforderungen und Bedürfnisse, die Betriebsabläufe und die Verträglichkeit für die Umgebung und die zukünftige Entwicklung der Umgebung.

Nach dem Auswahlverfahren liegt erstmals der konkrete Projektvorschlag vor und weist nun schon einen beträchtlichen Detaillierungsgrad auf. Die grundlegenden Entscheide im Projekt sind gefällt, die zugehörige Kostenschätzung weist eine Genauigkeit von +/- 25% auf.

Die **Phase 3 beinhaltet die Projektierung**. In einem ersten Schritt wird der ausgewählte Projektvorschlag zu einem sogenannten Vorprojekt verdichtet. Der Detaillierungsgrad nimmt weiter zu, das Projekt wird mit gezielten Korrekturen und Anpassungen optimiert. Das Projekt wird detaillierter dargestellt, die Kostengenauigkeit auf Basis der vorhandenen Informationen beträgt nun +/- 15%. Entsprechen Projekt und Kosten den Zielvorgaben wird der nächste Entwicklungsschritt, die Erarbeitung des Bauprojekts, ausgelöst. Das Vorhaben erfährt die letzten wesentlichen Änderungen und es wird ein Kostenvoranschlag mit einer Genauigkeit von +/- 10% erarbeitet. Das Bauprojekt dient als Basis für die Baueingabe zur Erlangung der Baubewilligung eingereicht und als Grundlage für den Baukreditantrag. Grundlegende Projektänderungen können bereits in dieser Phase 3 zu hohem Mehraufwand und entsprechend unverhältnismässigen Planungsmehrkosten führen.

In der **Phase 4 Ausschreibung** werden die nötigen baulichen Massnahmen umfassend und ausführungsfähig detailliert geplant und gemäss Vergaberecht ausgeschrieben. Unternehmen werden unter Vertrag genommen, das Bauprogramm wird erstellt, die nötigen Abklärungen zum Baubeginn werden getroffen. Grössere Änderungen würden nun den Unternehmern das Feld für Nachtragsofferten öffnen. Baubewilligung und Baukreditantrag und Ausschreibung laufen zeitlich parallel. Grundlegende Änderungen und Anpassungen aus einer ergebnisoffenen Partizipation würden das Projekt gefährden und könnten zur Wiederholung der Phasen 3 und 4 führen, was mit erheblichem finanziellem und personellem Mehraufwand verbunden wäre.

Vor Beginn der **Phase 5 Realisierung** liegt die Baubewilligung vor, der Baukredit ist genehmigt und die Ausführungsvorbereitungen sind abgeschlossen. Der Baubeginn kann in Angriff genommen werden. Die Realisierung des Gebäudes wird mit der Inbetriebnahme der technischen Einrichtungen und schlussendlich mit der Übergabe des fertigen Bauwerks an die Nutzer*innen und den Betrieb abgeschlossen. Grundlegende Änderungen und Anpassungen sind nicht mehr möglich.

Mehr Mitbestimmung

Grundsätzlich ist eine Partizipation nur zielführend, wenn sie ergebnisoffen bleibt und adressatengerecht aufbereitet ist. In der Phase 1 (strategische Planung) werden zunächst die Bedürfnisanmeldungen verwaltungsintern vorbereitet. In dieser Phase gibt es noch zahlreiche Abhängigkeiten und Unsicherheiten und die Planung erfährt in der Regel noch grössere Anpassungen. Entsprechend birgt eine frühzeitige Partizipation das Risiko, dass eine falsche Erwartungshaltung ausgelöst wird, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht eingehalten werden kann. Im Sinne einer Auslegung oder Ortsanalyse ist es hingegen denkbar, bereits in einem frühen Stadium eine allgemei-

ne Umfrage durchzuführen. Im engeren Sinne handelt es sich aber nicht um zusätzliche Mitbestimmung, sondern um einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Die Entscheide müssen immer im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten getroffen werden und dies geschieht in der Regel während der Phase 2.

In der Phase 2 von Projekten sind viele Aspekte noch nicht festgelegt. Entsprechend könnten in dieser Phase durchaus vermehrt auch grundlegende Projekthinhalte zur Diskussion gestellt werden. Dies fällt zeitlich mit dem Projektierungskreditantrag zusammen, der bereits heute vom finanzkompetenten Organ zu beschliessen ist. In diesem Rahmen könnten vermehrt kostenrelevante Projekthinhalte zum Grundsatzentscheid vorlegt werden.

Partizipative Prozesse, die in der Phase 3 durchgeführt werden, dienen der Weiterentwicklung des Projekts und sollten keine konzeptionellen Inhalte mehr umfassen. Es ist unerlässlich, dass die grundlegenden Entscheide zu diesem Zeitpunkt schon gefallen sind. In dieser Phase geht es noch um eine Quartier-, Kinder- und Jugendmitwirkung. Dazu zählen beispielsweise die Ausgestaltung von Teilen der Umgebung, Jugendsolarprojekte oder Mitmachaktionen in der Realisierungsphase. Da, wie beschrieben, die Phasen Baubewilligung, Baukreditbeschluss und Ausführungsplanung parallel durchgeführt werden müssen, um nicht Mehrkosten für einen Projektunterbruch zu riskieren und die Projektdauer nicht nochmals zu verlängern, macht es in keiner Weise Sinn, unter riesigem personellem, zeitlichem und finanziellem Aufwand bauprojekt reife Varianten auszuarbeiten, um zum Zeitpunkt des Baukreditantrags eine Variantenabstimmung zu ermöglichen. Zudem sind die einzelnen Projekthinhalte in der Regel so stark voneinander abhängig, dass in den allermeisten Fällen nicht Varianten mit einer klar abgrenzbaren Beschlussziffer zur Disposition gestellt werden können. Beispielsweise hätte im Projekt der Gesamtsanierung Freibad Marzili ein Entscheid gegen den Auswässerungshafen für Boote wegen der Sicherheitsproblematik zu weiteren Massnahmen im Sanierungsprojekt geführt.

Grundsätzlich können die Bevölkerung und politische Gremien bereits heute wesentlichen Einfluss auf die Anforderungen an Bauprojekte nehmen. Dies insbesondere im Rahmen von Partizipationsmöglichkeiten in der Phase 2 oder im Zuge der Genehmigung des Projektierungskredits.

Fazit

Der heutige Ablauf von Hochbauprojekten entspricht den etablierten Bauprozessen öffentlicher Bauherrschaften in der ganzen Schweiz. Diese Prozesse haben sich bewährt und aus Sicht des Gemeinderats besteht daher kein Anlass, sie grundsätzlich infrage zu stellen. Hingegen ist es aus Sicht des Gemeinderats nicht ausgeschlossen, dass zum Zeitpunkt des Projektierungskredits, also in Phase 2 des Bauprojektes, künftig vermehrt ausgewählte konzeptionelle Grundsatzentscheide dem finanzkompetenten Organ (in der Regel der Stadtrat) vorgelegt werden können. Hingegen erachtet er es als kontraproduktiv, zum späteren Zeitpunkt des Baukredits noch grössere Anpassungen an der bereits erfolgten Planung des Bauprojekts vorzunehmen. Der Gemeinderat ist der Meinung, dass Erfahrung und Fachwissen eine Voraussetzung für fachliche Entscheide im Projekt darstellen und nicht in einem partizipativen Prozess gefällt werden können. Dazu stehen der Stadt Bern mit den verantwortlichen Fachleuten der städtischen Dienststellen genau diese Kompetenzen zur Verfügung.

Der Gemeinderat wird künftig jeweils projektspezifisch prüfen, ob wesentliche Projektentscheide mit relevanter Kostenfolge im Vortrag zum Projektierungskredit so aufbereitet werden können, dass allenfalls das finanzkompetente Organ darüber entscheiden kann. Diese Massnahmen haben zwar einen personellen und zeitlichen Mehraufwand zur Folge. Der Gemeinderat hofft jedoch, dass sich dieser in den anschliessenden Phasen auszahlt und der Mehraufwand wieder kompensiert werden kann.

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

Bern, 26. August 2026

Der Gemeinderat