



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 26. Februar 2020
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.14259
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Rahmenkredit 2021–2024 für den baulichen Unterhalt der Liegenschaften, Ausgaben für kleinere betriebsspezifische Anpassungen sowie Ausgaben für betriebsspezifische Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen im kantonalen Portfolio

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Betriebsspezifische Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen	3
3.3	Ausschöpfung und Dauer des Rahmenkredits	3
3.4	Umfang und Berechnung des Rahmenkredits 2021–2024	4
3.5	Erarbeitung des Jahresunterhaltsprogramms (JUP)	4
3.6	Inhalte des Jahresunterhaltsprogramms (JUP)	5
3.7	Inhalte der betriebsspezifischen Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen	6
3.8	Reporting	6
4.	Auswirkungen auf Finanzen und Personal	6
4.1	Kosten/Kreditsumme	6
4.2	Kreditart und Ablösung	6
4.3	Personelle Auswirkungen	6
5.	Konsequenzen bei Ablehnung des Rahmenkredits	7
6.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Im März 2017 hat der Grosse Rat den Rahmenkredit 2018–2020 für die jährlich 800 bis 1'000 baulichen Unterhaltsmassnahmen im kantonalen Hochbau und die kleineren betriebsspezifischen Anpassungen von insgesamt CHF 156 Mio. bewilligt. Dieser Rahmenkredit muss per Ende 2020 erneuert werden. Er soll dabei auf vier Jahre verlängert werden.

Inhaltlich sind Anpassungen nötig, um den Bedürfnissen der Hochschulen im Rahmen von neuen Forschungsschwerpunkten, (durch neue Professuren, Wiederbesetzung bestehender Professuren und Drittmittelprojekte) Rechnung zu tragen. Aufgrund der bisherigen Limite von maximal CHF 200'000 pro Einzelobjekt für betriebsspezifische Anpassungen können in der Regel keine durch neue Forschungsschwerpunkte bedingte baulichen Massnahmen über den Rahmenkredit finanziert werden. Der Rahmenkredit soll deshalb für betriebsspezifische Anpassungen aufgrund von neuen Forschungsschwerpunkten im Umfang von maximal CHF 12 Mio. ergänzt und die Limite in diesen Fällen auf CHF 2 Mio. pro Vorhaben erhöht werden.

Grundsätzlich können betriebsspezifische Anpassungen für die Universität, für die Berner Fachhochschule sowie für die Pädagogischen Hochschulen über den Rahmenkredit abgewickelt werden.

Das Amt für Grundstücke und Gebäude rechnet über die vier Jahre mit Unterhaltskosten von CHF 200 Mio., kleineren betriebsspezifischen Anpassungen von CHF 12 Mio. und betriebsspezifischen Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte von CHF 12 Mio.

Die Ausgaben sind in der Finanzplanung eingestellt.

Der Rahmenkredit unterliegt dem fakultativen Referendum.

2. Rechtsgrundlagen

- Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG; BSG 436.11), Art. 63
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 42 ff., insbesondere Art. 53
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 136 ff., insbesondere Art. 149
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (OrV BVD; BSG 152.221.191), Art. 14

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Seit 1990 werden die Ausgaben für Unterhaltsmassnahmen an kantonalen Liegenschaften global mit Rahmenkrediten bewilligt. Das Vorgehen hat sich bewährt und das Bedürfnis, die jährlich rund 800 bis 1'000 Einzelprojekte in einem mehrjährigen Gesamtprogramm zusammenzufassen, ist unverändert. Deshalb soll für die Jahre 2021 bis 2024 erneut ein Rahmenkredit für die notwendigen Unterhaltsmassnahmen, kleinere betriebsspezifische Anpassungen und neu auch für betriebsspezifische Anpassungen infolge neuer Forschungsschwerpunkte der Hochschulen bewilligt werden. Aufgrund der Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb stehen hier für Planung und Realisierung nur kurze Zeitfenster zur Verfügung.

3.2 Betriebsspezifische Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen

Der Kanton ist Eigentümer oder Mieter der Liegenschaften, die durch die Hochschulen benutzt werden. Er ist gemäss geltender Hochschulgesetzgebung verpflichtet, den Hochschulen die zur Aufgabenerfüllung notwendige räumliche Infrastruktur rechtzeitig und bedürfnisgerecht zur Verfügung zu stellen. Da die drei Berner Hochschulen in einem dynamischen Umfeld im nationalen und internationalen Wettbewerb mit anderen Hochschulen um Studierende, Forschende und Forschungsdrittmittel stehen, ist die rechtzeitige Bereitstellung oder Anpassung von Bauten und Infrastrukturen ein kritischer Faktor.

Bei den Hochschulen ergibt sich, vor allem anlässlich neuer Forschungsschwerpunkte insbesondere aufgrund der Schaffung neuer Professuren, der Wiederbesetzung bestehender Professuren und von akquirierten Drittmittelprojekten, regelmässig ein kurzfristig auftretender Bedarf an Raum und Einrichtungen. Dies führt zu verschiedenen Spannungsfeldern:

- Die Dauer bis zur Erwirkung der ordentlichen Ausgabenbewilligungen steht in Konflikt mit dem relativ kurzen Zeitfester, das der Universität für die Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen für die neuen Forschungsschwerpunkte zur Verfügung steht. Professorinnen und Professoren beispielsweise machen ihre Berufung grundsätzlich von einer von Beginn weg einsatzbereiten und dem Forschungsgebiet entsprechenden Infrastruktur abhängig.
- Im Zuge von betriebsspezifischen Anpassungen werden in der Regel auch normale bauliche Unterhaltsarbeiten vorgenommen, sei es weil ihr Bedarf erst bei der Anpassung erkannt wird oder weil die zeitgleiche Durchführung wirtschaftlich ist. Die bisher notwendige Unterscheidung zwischen betriebsspezifischen Anpassungen und baulichem Unterhalt führt zu Abgrenzungsproblemen. Eine gesamtheitliche Projektbetrachtung wird erschwert.
- Die Hochschulen geniessen in Lehre und Forschung grundsätzlich und insbesondere bei Berufungsentscheiden eine weitreichende Autonomie. Die finanziellen Konsequenzen ihrer Entscheidung auf die räumliche Infrastruktur sind indes von den ausgabenkompetenten Organen zu bewilligen, die - wollen sie die Hochschulautonomie respektieren - über keinen echten Handlungsspielraum verfügen.
- Grosse Drittmittelprojekte bedingen oft kurzfristige Infrastrukturanpassungen, die eine zwingende Voraussetzung für den Erhalt der Fördermittel sind. Der Zeitpunkt zwischen Vergabe des Projekts und verbindlich vereinbartem Projektstart kann zu kurz sein, um eine Ausgabenbewilligung gemäss ordentlichen Ausgabenkompetenzen einzuholen. Dauert der Prozess zu lange, könnten wichtige Drittmittel verloren gehen.

Der überwiegende Teil der notwendigen betriebsspezifischen Anpassungen dürfte die Universität betreffen, da sie v.a. mit der Medizin und den Naturwissenschaften über Disziplinen mit hohen labortechnischen Anforderungen verfügt. Es sind jedoch auch bei den anderen Hochschulen Anwendungsfälle denkbar.

3.3 Ausschöpfung und Dauer des Rahmenkredits

Die Bau- und Verkehrsdirektion bewirtschaftet die Kredite aktiv. Dies beinhaltet auch die Ermächtigung, bereits verpflichtete Mittel, die nicht verwendet wurden, erneut zu verpflichten. Das betrifft indes nur jene überschüssigen Mittel, die durch bereits abgeschlossene und definitiv abgerechnete Projekte frei werden.

Im Übrigen soll die Laufzeit aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die gängige Vierjahresperiode (z.B. Investitionsrahmenkredit Strasse 2018–2021) erweitert werden.

3.4 Umfang und Berechnung des Rahmenkredits 2021–2024

Das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) rechnet mit Unterhaltskosten von durchschnittlich CHF 50 Mio. pro Jahr bzw. CHF 200 Mio. über vier Jahre, kleineren betriebsspezifischen Anpassungen von CHF 3 Mio. pro Jahr bzw. 12 Mio. über vier Jahre und betriebsspezifischen Anpassungen für Neuberufungen und bestehende Professuren der Hochschulen von CHF 3 Mio. pro Jahr bzw. CHF 12 Mio. über vier Jahre.

In der Finanzplanung sind für die Jahre 2021–2024 durchschnittlich CHF 56 Mio. eingestellt:

Unterhaltsmassnahmen	CHF	50	Mio.
Kleinere betriebsspezifische Anpassungen	CHF	3	Mio.
Betriebsspezifische Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen	CHF	3	Mio.
Total pro Jahr	CHF	56	Mio.

Gesamt von 2021 bis 2024	CHF	224	Mio.
---------------------------------	------------	------------	-------------

Wie in der Branche üblich, wird rund 1 % des Gebäudeversicherungswerts für den jährlichen, baulichen Unterhalt aufgewendet. Dies ergibt einen vorausbestimmbaren jährlichen Betrag von rund CHF 50 Mio.

Der jährlich eingeplante Gesamtbetrag für kleinere betriebsspezifische Anpassungen basiert auf den Erfahrungen aus den letzten Jahren und kann lediglich geschätzt werden, da jeder Anpassungsbedarf massgeblich von den kurzfristigen Entwicklungen in den Betrieben abhängig ist. Die Auswertung der Jahre 2018 und 2019 und die Erwartung für das Jahr 2020 zeigen, dass sich die Gesamtkosten für kleinere betriebsspezifische Anpassungen (BSA) für diese 3 Jahre auf rund CHF 8.7 Mio. (d.h. durchschnittlich knapp CHF 3 Mio. p.a.) belaufen. Für die beantragte Periode wird mit betriebsspezifischen Anpassungen in ähnlicher Grössenordnung gerechnet, weshalb der jährliche Anteil am Rahmenkredit von bisher CHF 2 Mio. auf CHF 3 Mio. erhöht wird. Der insgesamt für betriebsspezifische Anpassungen geplante Anteil soll nicht zulasten der ordentlichen Unterhaltsmassnahmen vergrössert werden.

Der erstmals eingeplante Gesamtbetrag für betriebsspezifische Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte basiert auf den Erfahrungen aus den letzten Jahren. In den Jahren 2016 bis 2018 hat die BVD dafür insgesamt knapp CHF 4 Mio. ausserhalb des Rahmenkredits bewilligt. Zusätzlich wurden in derselben Zeitspanne weitere rund CHF 3 Mio. durch den Regierungsrat bewilligt. So fielen für die Jahre 2016 bis 2018 knapp CHF 7 Mio. bzw. rund CHF 2.3 Mio. p.a. an. Um zu verhindern, dass ein einzelnes grosses Vorhaben von bis zu CHF 2 Millionen den Handlungsspielraum für weitere Anpassungen aufgrund von neuen Forschungsschwerpunkten einschränkt, wird für die Bemessung von einem Jahresbedarf von CHF 3 Mio. ausgegangen. Der tatsächliche Bedarf ist von den kurzfristigen Entwicklungen in den Hochschulen abhängig, diese sind nur bedingt planbar.

3.5 Erarbeitung des Jahresunterhaltsprogramms (JUP)

Das AGG erfasst den Unterhaltsbedarf aufgrund von Zustandsermittlungen und führt Vorabklärungen sowie Jahresunterhaltsgespräche mit den Nutzern durch. Daraus resultiert eine Mehrjahresplanung, die periodisch aktualisiert wird.

Die in einem Jahr konkret durchzuführenden Massnahmen werden im Verlauf des Vorjahres erfasst, priorisiert und definiert. Eine verlässliche Auflistung der für das Folgejahr vorgesehenen Projekte liegt deshalb jeweils Ende Jahr vor. Im Übrigen können auch unplanbare Unterhaltsmassnahmen anfallen, insbesondere wenn Schäden wegen nicht voraussehbarer Ereignisse entstehen, wie zum Beispiel nach Bränden oder Hochwasser.

Erforderliche Massnahmen, die die maximalen Kosten pro Projekt von CHF 2 Mio. überschreiten, werden als Einzelprojekte ausserhalb des Rahmenkredits bearbeitet und dem Grossen Rat separat zur Genehmigung unterbreitet.

Das Jahresunterhaltsprogramm umfasst in der Regel zwischen 800 bis 1'000 Einzelmassnahmen pro Jahr bei einem Portfolio von rund 1'800 Objekten im Eigentum des Kantons. Wenn die anstehenden Projekte den Rahmenkredit überschreiten, wird eine Priorisierung vorgenommen. Die Projekte müssen mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- Abwenden akuter Gefahren und Sicherheitsrisiken
- Umsetzung gesetzlicher Auflagen, die nicht aufgeschoben werden können
- Verhinderung massiver Folgeschäden
- Aufrechterhaltung des Betriebs
- Durchführen des notwendigen substanzerhaltenden Unterhalts

Da eine möglichst effiziente und gut abgestimmte Planung und Ausführung der Unterhaltsmassnahmen und der betriebsspezifischen Anpassungen im Vordergrund steht, können die pro Jahr eingesetzten Mittel variieren. Massgeblich ist demnach nicht der durchschnittliche Jahresbedarf, sondern die Gesamtsumme von CHF 224 Mio. über 4 Jahre.

Dank der Mehrjahresplanung der Unterhaltsmassnahmen kann eine gezielte Plafonierung der Mittel innerhalb der Periode 2021 bis 2024 erreicht werden. Zudem wird so sichergestellt, dass die Mittel zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort eingesetzt werden.

3.6 Inhalte des Jahresunterhaltsprogramms (JUP)

Die im Jahresunterhaltsprogramm zusammengefassten baulichen Massnahmen dienen dazu, die Bauwerke bzw. deren Sicherheit und Gebrauchstauglichkeit für eine definierte Dauer wiederherzustellen.

Dazu gehören unter anderem: Ersatz von Heizungs- und Elektroanlagen, Erneuerung von Boden-, Wand- und Deckenbelägen, Instandsetzung von Fenster- und Fassadenteilen, Instandsetzung von Flachdächern, Reparatur von Sandsteinfassaden, Sanieren von Sanitäranlagen, Ersatz von Brandmeldeanlagen, Bereitstellen von Raumprovisorien, Verbesserungen zur Optimierung der Energiebilanz, Brandschutz- und Sicherheitsmassnahmen, bauliche Anpassungen zur Verbesserung der Barrierefreiheit, usw.

Zum Jahresunterhaltsprogramm gehören auch Sofortmassnahmen, die für die unverzügliche Verbesserung der Sicherheit und Gebrauchstauglichkeit des Bauwerks erforderlich sind. Sie werden gestützt auf Überwachungs- oder Überprüfungsergebnisse veranlasst und sind jeweils ohne Verzug auszuführen.

Bei den kleineren betriebsspezifischen Anpassungen handelt es sich um bauliche Massnahmen, die der betrieblichen Optimierung dienen und aus wirtschaftlichen Gründen, wenn möglich im Zuge von Unterhaltsarbeiten vorgenommen werden. Diese Massnahmen sind nur dann über den Rahmenkredit zu finanzieren, wenn sie CHF 200'000 pro Einzelfall nicht überschreiten. Dazu gehören beispielsweise die Anpassungen von Betriebseinrichtungen, Schalteranlagen, Raumunterteilungen, usw.

Nicht Bestandteile des Jahresunterhaltsprogramms sind grosszyklische Instandsetzungen, wie Gesamtsanierungen, bauliche Erweiterungen bestehender Objekte oder Ersatzneubauten.

3.7 Inhalte der betriebsspezifischen Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen

Bei den betriebsspezifischen Anpassungen für neue Forschungsschwerpunkte der Hochschulen handelt es sich um bauliche Massnahmen, die den betrieblichen Anforderungen dienen, unbestritten sind und aus zeitlichen Gründen über den Rahmenkredit abgewickelt werden sollen. Diese Massnahmen sind nur dann über den Rahmenkredit zu finanzieren, wenn sie CHF 2 Mio. pro Einzelfall nicht überschreiten. Dazu gehören beispielsweise die Anpassungen von Laboreinrichtungen, Lüftungsanlagen, usw.

3.8 Reporting

Der Rahmenkredit wird durch das AGG aktiv bewirtschaftet. Dem Regierungsrat und der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) werden jeweils jährlich eine Übersicht über die Verwendung der Mittel des Rahmenkredits zugestellt.

4. Auswirkungen auf Finanzen und Personal

4.1 Kosten/Kreditsumme

Zu bewilligender Rahmenkredit 2021–2024	CHF	224 Mio.
--	------------	-----------------

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und 48 Abs. 1 FLG.

4.2 Kreditart und Ablösung

Verpflichtungskredit gemäss Art. 50 FLG in Form eines Rahmenkredits. Zahlungen werden gestützt auf Ausführungsbeschlüsse gemäss Ziffer 6 des Beschlussentwurfs geleistet.

Die Zuständigkeit für die Ablösung mit Ausführungsbeschlüssen gemäss Ziffer 6 bleibt unverändert gegenüber den bisherigen Rahmenkrediten. Neu wird die Kompetenzregelung indessen vollständig und ohne Verweis auf die DelDV BVD im Rahmenkredit abgebildet.

Die voraussichtlichen Zahlungen sind in der Finanzplanung eingestellt.

4.3 Personelle Auswirkungen

Der Rahmenkredit dient der üblichen Aufgabenerfüllung. Er hat keine zusätzlichen personellen Auswirkungen.

5. Konsequenzen bei Ablehnung des Rahmenkredits

Wird der Rahmenkredit nicht genehmigt, müsste die Bau- und Verkehrsdirektion für jedes Projekt, dessen Kosten über dem Schwellenwert von CHF 500'000 liegen, eine Kreditvorlage zuhanden des Regierungsrats respektive des Grossen Rats erarbeiten. Dies würde jährlich im Durchschnitt ca. 30 Projekte betreffen. Die dafür erforderlichen Ressourcen stehen nicht zur Verfügung. Der Handlungsspielraum würde massiv eingeschränkt und die Umsetzung der Massnahmen würde verzögert. Dies könnte wiederum Folgeschäden und entsprechende Mehrkosten nach sich ziehen.

Die nicht befriedigende Situation im Hochschulbereich würde bestehen bleiben. Es wäre eine Frage der Zeit, bis trotz hohem Engagement aller Beteiligten das Scheitern einer wichtigen Anstellung oder ein Verlust eines Drittmittelprojektes eintreten würde.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

– Beschlussentwurf