



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Bericht

Die Liegenschaftstransaktion «Viererfeld»

Ergebnisse der Abklärungen durch die Geschäftsprüfungskommission

Bearbeitungsdatum: 21. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Vorgehen der Geschäftsprüfungskommission (GPK)	4
3.	Ablauf der Transaktion Viererfeld.....	6
4.	Beantwortung der Schlüsselfragen durch die GPK	7
4.1	Hat der Kanton das Viererfeld der Stadt Bern zu einem angemessenen Preis verkauft/im Baurecht abgegeben?	7
4.1.1	Verkauf des Grundstücks «Viererfeld-2750» für 51,1 Mio Franken	7
4.1.2	Unentgeltlich Abgabe des Grundstücks «Viererfeld-1192» im Baurecht	8
4.1.3	Beurteilung durch die GPK.....	8
4.2	Inwiefern haben die verantwortlichen Stellen ordnungsgemäss und gemäss den verfassungsmässigen Prinzipien Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gehandelt?	13
4.3	Welche Lehren müssen aus dem Fall gezogen werden?	15
5.	Antrag der Kommission	17

1. Zusammenfassung

Bei der Transaktion Viererfeld geht es um den Verkauf eines 84 482 Quadratmeter grossen Grundstücks sowie um die Abgabe eines 78 210 Quadratmeter grossen Grundstücks im Baurecht des Kantons an die Stadt Bern. Der Kanton erhielt für das verkaufte Grundstück, auf dem die Stadt Bern eine Wohnüberbauung realisieren will, 51,1 Mio. Franken. Das zweite Grundstück, das während der ganzen Baurechtsdauer von 40 Jahren als Grünfläche erhalten bleiben muss, gab der Kanton unentgeltlich ab.

Aufgrund einer Analyse von zahlreichen Dokumenten und Befragungen ist für die GPK fraglich, ob der Kanton das Grundstück Viererfeld zu einem marktkonformen Preis verkauft hat, wie dies die gesetzlichen Vorgaben verlangen würden. Eine von der Finanzkontrolle (FK) in Auftrag gegebene Berechnung des potenziellen Landwerts legt nahe, dass der Marktwert des verkauften Grundstücks um ein Vielfaches höher gewesen wäre, als der Preis, den der Kanton letztlich erzielt hat. Vor Abzug der Mehrwertabschöpfung hätte die verkaufte Viererfeld-Parzelle gemäss der erwähnten Berechnung einen Wert von 242 bis 561 Mio. Franken aufgewiesen. Es ist klar, dass dieser Wert nicht mit dem potenziellen Verkaufspreis gleichgesetzt werden darf, weil ein potenzieller Investor gewisse Kosten, die er selber tragen muss, abziehen würde. Ungeachtet dessen ist nach Auffassung der GPK offensichtlich, dass sich der erzielte Verkaufspreis in einem Bereich bewegt, der sehr weit von den erwähnten Berechnungen entfernt ist.

Ein Indiz, dass das Grundstück nicht zum Marktpreis verkauft worden sein dürfte, ist der Umstand, dass schon sehr früh klar war, dass die Stadt Bern einen hohen Anteil an sozialem Wohnungsbau realisieren will. Hätte die Stadt darauf verzichtet und das Grundstück mit der grösstmöglichen Ausnützungsziffer dem Meistbietenden verkauft, hätte das Auswirkungen auf den Landwert und damit letztlich auch auf den Verkaufspreis gehabt. Stattdessen hat der Kanton nun einen Preis gewährt, mit dem er indirekt den gemeinnützigen Wohnungsbau mitsubventioniert hat.

Ein zweiter Hinweis ist der Umstand, dass der Kanton den vereinbarten Preis damit rechtfertigt, dass es sich dabei um einen «Netto»-Preis handle, bei dem bereits eine Reihe von Gegenleistungen eingerechnet sei. Bei diesen Gegenleistungen handelt es sich beispielsweise um die Mehrwertabschöpfung, die ein Grundstückbesitzer einer Gemeinde abgeben muss, wenn sich sein Grundstück durch eine Planungsmassnahme im Wert steigert. Der Kanton beziffert den Betrag für die Mehrwertabschöpfung mit 34 Mio. Franken. Um diesen Wert gab der Kanton das Grundstück nach eigenen Angaben günstiger ab, weil sich Kanton und Stadt darauf geeinigt hatten, dass der Kanton für die Mehrwertabschöpfung aufkommen werde. Die Stadt Bern erwähnte in der Abstimmungsbotschaft zur Umzonung und zum Grundstückserwerb Viererfeld allerdings eine Ausgleichszahlung von lediglich 9 Mio. Franken. Trifft die Berechnung der Stadt Bern zu, dann wäre der kalkulierte Gesamtpreis nicht bei 128 Mio. Franken gelegen, wie das der Kanton nachträglich rekonstruiert hat (51 Mio. Franken Verkaufspreis, 34 Mio. Franken Mehrwertabschöpfung, 43 Mio. Franken übrigen Kosten, z. B. Wartekosten, Erschliessungskosten, etc.). Der Gesamtpreis wäre dann noch bei höchstens 103 Mio. Franken gelegen. Trifft diese Zahl zu, dann reduziert dies den potenziellen «Bruttopreis», den der Kanton rekonstruiert hat.

Mit einer Gewinnbeteiligung hätte sich der Kanton absichern können, um an einem potenziellen Entwicklungsgewinn der Stadt Bern mindestens zu partizipieren. Dies umso mehr, als die Stadt die ursprünglich geplante Bruttogeschosfläche der Überbauung von 100 000 Quadratmetern auf 140 000 Quadratmeter erhöhte. Doch obwohl eine Gewinnbeteiligung bei den Preisverhandlungen zwischen Stadt und Kanton lange vorgesehen war, fiel diese am Schluss weg – gemäss Aussagen der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD)¹, weil eine Gewinnbeteiligung auch eine Verlustbeteiligung bedeutet hätte.

Die ganze Transaktion ist nach Einschätzung der GPK geprägt durch mangelhafte Transparenz. Das beginnt damit, dass im Regierungsratsbeschluss zum Verkaufsentscheid ausser der Verkaufssumme und der

¹ Die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) hatte bis am 31. Dezember 2019 Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) geheissen, bevor sie im Zuge der Direktionsreform den neuen Namen erhielt und gewisse Aufgaben abgab. In Bezug auf das hier interessierende Geschäft hatte die Direktionsreform keine Auswirkungen. Darum wird im Bericht konsequent von Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) gesprochen, auch wenn es um die Zeit vor 2020 geht.

Höhe der Mehrwertabschöpfung in Prozent keine weiteren Zahlen enthalten sind. Im Regierungsratsbeschluss zum Verkaufsentscheid war nicht erwähnt, dass der Kanton das Grundstück im Jahr 1964 für 33 Mio. Franken gekauft hatte und dass es 1987 entschädigungslos ausgezont worden war. Als die Finanzkontrolle 2019 die Transaktion vertiefter überprüfen wollte, verfügte die BVD zunächst über keine weiteren Unterlagen als den Regierungsratsbeschluss sowie den Verkaufsrechts- und Baurechtsvertrag. Die BVD musste sogar ein externes Unternehmen beauftragen, um alle Unterlagen zusammenzutragen und die Nachvollziehbarkeit und Rechtmässigkeit der Transaktion zu überprüfen. Obwohl gewisse Unterlagen in dieser Zeit noch zum Vorschein kamen, konnte auch das externe Unternehmen längst nicht alle Fragen abschliessend klären. Hinzu kommt: Obwohl es beim Kanton Usus ist, bei Landtransaktionen Verkehrswertgutachten zu erstellen, wurde ausgerechnet bei diesem Geschäft darauf verzichtet, weil es angeblich keinen Mehrwert dargestellt hätte. Die GPK ist überzeugt, dass mit einem solchen Gutachten viele offene Fragen gar nicht erst entstanden wären. Auch hätte es die Frage beantworten können, wie gross das Risiko eines Entwicklungsverlustes für den Kanton effektiv gewesen wäre, wenn er an einem Entwicklungsgewinn partizipiert hätte.

Auch wenn die Transaktion Viererfeld ein aussergewöhnlicher, besonderer Einzelfall war, ist die GPK klar der Meinung, dass der Kanton daraus Lehren ziehen muss. Die GPK hat aus diesem Grund drei Empfehlungen formuliert, die darauf abzielen, die Nachvollziehbarkeit von entsprechenden Verhandlungen sicherzustellen. Ebenso verlangt die GPK, dass die Diskrepanz in Bezug auf die Mehrwertabschöpfung zwischen Stadt und Kanton vom Regierungsrat geklärt wird und die nötigen Massnahmen ergriffen werden.

So oder so ist für die GPK letztlich nicht nachvollziehbar, warum der Kanton nicht das gesamte Grundstück nur im Baurecht abgegeben hat, statt es zu veräussern. Der Kanton hätte dadurch nicht nur regelmässige Baurechtszinsen generieren können, vor allem wäre er weiterhin im Besitz des Grundstücks geblieben und hätte über dessen Verwendung zu einem späteren Zeitpunkt wieder neu bestimmen können.

Der Regierungsrat wird von der GPK aufgefordert, bis Ende August 2022 über die Umsetzung der Empfehlungen Bericht zu erstatten.

2. Vorgehen der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Bei der Prüfung der Jahresrechnung 2018 stellte die FK fest, dass in der BVD keine vollständige Dokumentation zur Grundstücks-Transaktion Viererfeld vorhanden war. Die Unterlagen, die aufgrund der Nachfrage der FK nach und nach doch noch zum Vorschein kamen, zeigten nach Einschätzung der FK zudem Widersprüchlichkeiten und Unklarheiten auf. Die FK hat über die entsprechenden Sachverhalte erstmals im umfassenden Bericht zur Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2018 informiert. In der Quartalsberichterstattung per Ende Juni 2019 fasste die FK den Sachverhalt gegenüber dem Regierungsrat, der Finanzkommission (FiKo) und der GPK erneut zusammen. Und in der nächstfolgenden Quartalsberichterstattung per Ende September 2019 taxierte die FK ihre Feststellungen zur Transaktion Viererfeld mit der Wesentlichkeit «gross».

In derselben Berichterstattung informierte die FK auch über eine neue Feststellung mit Wesentlichkeit «gross» zum Immobilienmanagement des AGG. Die FK kam zum Schluss, dass beim AGG keine wirtschaftlichen Anreizstrukturen bestünden, dass es an vollständigen und umfassenden Datengrundlagen sowie personellen Ressourcen fehle und dass das kantonale Immobilienportfolio in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit nicht genügend gesteuert werde.

Die GPK verlangte in der Folge von der FK die Zustellung beider Berichte. Auch die FiKo liess sich von der FK mündlich zu beiden Themenbereichen informieren. Die FiKo teilte der GPK im November 2019 aber mit, dass sie damit einverstanden sei, wenn sich die GPK mit der politischen Aufarbeitung der beiden Themenbereiche beschäftige.

Die GPK legte im Februar 2020 fest, welche Fragen im Zentrum ihrer Abklärungen zur Viererfeld-Transaktion stehen sollen:

1. *Hat der Kanton das Viererfeld der Stadt Bern zu einem angemessenen Preis verkauft/im Baurecht abgegeben?*
2. *Inwiefern haben die verantwortlichen Stellen ordnungsgemäss und gemäss den verfassungsmässigen Prinzipien Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gehandelt?*
3. *Welche Lehren müssen aus dem Fall gezogen werden?*

Die folgende Übersicht zeigt, auf welche Informationen sich die Kommission bei ihren Schlussfolgerungen in diesem Bericht massgeblich abstützt:

- Bericht der FK zum Viererfeld vom 6. September 2019
- Gutachten der IAZI AG zur Liegenschaftstransaktion Viererfeld zuhanden FK vom 2. September 2019
- Reflecta-Gutachten zuhanden der BVD vom 19. November 2019 inklusive umfangreicher Dokumentation (u.a.)
 - Dienstbarkeitsvertrag zwischen Burgergemeinde und Kanton vom 3. April 1964
 - Briefwechsel zwischen Stadt und Kanton Bern rund um die Vertragsverhandlungen 2011/2012
 - Protokolle verschiedener Arbeitsgruppensitzung zwischen Stadt und Kanton ab 2012
 - Aussprachepapier der BVD an den Regierungsrat vom 4. April 2013
 - Kaufrechtsvertrag vom 4. Dezember 2013
 - Baurechtsvertrag vom 4. Dezember 2013
 - Regierungsratsbeschluss 373/2014 vom 19. März 2014 zum Abschluss des Kaufrechtsvertrags bzw. Baurechtserteilung
- Botschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten der Stadt Bern, S. 25 - 40: «Viererfeld: Zonenplan und Kredit für Grundstückserwerb und Arealentwicklung»
- Anhörungen der FK und der BVD vom 6. Februar 2020 durch die GPK
- Anhörung des ehemaligen Leiters der Abteilung Immobilien Stadt Bern vom 2. März 2021

Die Kommission beabsichtigte zunächst, die Thematik «Viererfeld» im Rahmen der übergeordneten Überprüfung des Amtes für Grundstücke und Gebäude (AGG) zu behandeln. Ende 2020 entschied die Kommission schliesslich, ihre Einschätzungen zu den zwei Themenbereichen in zwei separaten Berichten dem Grossen Rat vorzulegen und die übergeordneten Abklärungen zum gesamten AGG prioritär zu behandeln und diese dem Parlament zuerst vorzulegen. Am 29. April 2021 verabschiedete die GPK entsprechend den Bericht zur Situation im AGG. Er wurde in der Sommersession vom Grossen Rat einstimmig zur Kenntnis genommen worden.

Am 12. August 2021 verabschiedete die GPK den vorliegenden Bericht zur Transaktion Viererfeld, um ihn dem Regierungsrat als betroffener Behörde zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 8. September 2021 Stellung genommen.

Artikel 55 Absatz 3 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG) verlangt, dass Berichte von Kommissionen des Grossen Rates, in denen Empfehlungen abgegeben werden, auch die Stellungnahme der betroffenen Behörde umfassen. Die GPK setzt diese Vorgabe so um, dass sie den Inhalt der Stellungnahme, sofern sie diesen nicht stillschweigend übernimmt, in einer Fussnote transparent macht.

3. Ablauf der Transaktion Viererfeld

- 1964 **Kauf durch Kanton Bern:** Der Kanton Bern kauft das Grundstück Viererfeld für 33 Mio. Franken von der Burgergemeinde Bern. Das Grundstück befindet sich zu diesem Zeitpunkt in der Bauzone. Auflage des Kaufes war es, auf dem Gelände ausschliesslich Bauten für die Universität zu erstellen.
- 1987 **Rückzonung:** Der Bedarf des Kantons Bern hat sich geändert: Die Universität soll im von-Roll-Areal konzentriert werden. Entsprechend wird das Viererfeld von der Bauzone in die Landwirtschaftszone zurückgezont. Dies dient auch dazu, das vom Bund vorgegebene Minimum an Fruchtfolgeflächen sicherzustellen. Der Kanton verzichtet auf eine Entschädigung aufgrund der Auszonung.
- 1990 **Verzicht auf Nutzung für Universität:** Die Burgergemeinde Bern verzichtet definitiv auf die mit dem Verkauf von 1964 vertraglich vereinbarte Auflage, dass das Viererfeld lediglich für Universitätsbauten beansprucht werden darf.
- 2004 **Ablehnung der Einzonung:** In einer Volksabstimmung lehnt die Stimmbevölkerung der Stadt Bern das Projekt «Wohnen im Viererfeld» mit 51,7 Nein-Prozent knapp ab. Mit der Umzonung hätten die rechtlichen Voraussetzungen für ein neues Stadtquartier mit 750 Wohnungen für 2500 Personen sowie 500 Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Vorgesehen gewesen wäre, dass der Kanton das Viererfeld nach der rechtskräftigen Umzonung an die Stadt Bern verkauft hätte.
- 2011 **Verhandlungsaufnahme:** Nach einem Gespräch im Juni 2011 zwischen Stadt und Kanton Bern über die weitere Zukunft des Viererfelds beginnen erste Verhandlungen. Der Kanton hat zunächst zwar favorisiert, das Areal selber als Grundeigentümer zu entwickeln, kündigt aber an, ein «marktgerechtes Kaufangebot» der Stadt zu prüfen. Im Oktober 2011 geht ein Angebot der Stadt ein. In der Folge wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in welcher sowohl Verwaltungsvertreter des Kantons als auch der Stadt Bern Einsitz nehmen und in welcher beide Seiten eigene Berechnungen des Verkaufspreises vornehmen. Früh ist man sich darüber einig, dass nur die Hälfte der 160'000 Quadratmeter überbaut und die andere Hälfte als Grünfläche erhalten werden soll. Ein Expertengremium mit Vertretungen beider Parteien erhält die Aufgabe, den Preis vorzuverhandeln.
- 4.12.2013 **Vertragsausarbeitung:** Zwischen der Stadt und dem Kanton Bern wird ein Kaufrechts- und Baurechtsvertrag ausgearbeitet. Die Verträge sehen vor, dass eine Fläche von 84 482 Quadratmetern für 51,1 Mio. Franken an die Stadt Bern verkauft werden soll (605 Franken / Quadratmeter). Eine zweite Fläche im Umfang von 78 210 Quadratmetern soll für 40 Jahre im Baurecht unentgeltlich an die Stadt Bern abgegeben werden und als Grünfläche dienen. Die Transaktion erfolgt unter dem Vorbehalt, dass die Stadt der Umzonung zustimmt.
- 5.6.2016 **Zustimmung bei Volksabstimmung:** Die Bevölkerung der Stadt Bern stimmt der Zonenplanänderung und dem Kredit für den Kauf des Viererfeldes durch die Stadt Bern mit 53 Prozent zu.
1. 11.2018 **Zonenplanänderung:** Mit der Umzonung der zwei Flächen, die verkaufte Fläche wird von der Landwirtschaftszone der Bauzone zugewiesen und die im Baurecht abgegebene Fläche von der Landwirtschaftszone in die Zone für öffentliche Nutzung (ZöN), wird der Verkaufsvertrag zwischen Stadt und Kanton rechtskräftig.
- 30.11.2018 **Landverkauf:** Der Landverkauf und die Abgabe des zweiten Grundstücks im Baurecht geht formell über die Bühne
- 12.12.2018 **Verbuchung:** Der Kanton erfasst den Verkauf des grösseren Grundstücks auf dem Viererfeld in der Buchhaltung.

4. Beantwortung der Schlüsselfragen durch die GPK²

4.1 Hat der Kanton das Viererfeld der Stadt Bern zu einem angemessenen Preis verkauft/im Baurecht abgegeben?

Der Kanton hat der Stadt Bern 2014 ein Grundstück auf dem Viererfeld für 51,1 Mio. Franken verkauft und ein zweites, fast gleich grosses, das als Grünfläche erhalten bleibt, unentgeltlich für 40 Jahre im Baurecht abgegeben.

4.1.1 Verkauf des Grundstücks «Viererfeld-2750» für 51,1 Mio Franken

Das erste Angebot der Stadt Bern für die zu verkaufende Hälfte betrug 43 Mio. Franken. Die Verhandlungsdelegation des Kantons stufte dieses erste Angebot der Stadt als «nicht marktgerecht» ein.

Der Kanton kam bei seinen Berechnungen auf einen potenziellen Verkaufspreis von 53,5 Mio. Franken. Für die Ermittlung des Preises hatte der Kanton die Abteilung «Amtliche Bewertung» der Steuerverwaltung beigezogen, die über Daten zu allen Landkäufen im Kanton Bern verfügt. Im Rahmen der sogenannten Vergleichsmethode wurde überprüft, welche Verkaufspreise für vergleichbare Verkaufsobjekte erzielt werden konnten. Gestützt auf diese Vergleiche der Abteilung «Amtliche Bewertung» legte die Delegation des Kantons ihre Verhandlungsbasis fest. Es handelt sich gemäss BVD um das übliche Verfahren, wenn der Kanton Land verkauft. Der Kanton verwies in diesem Zusammenhang auch auf Bundesgerichtsentscheide, die besagen, dass die Vergleichsmethodik bei Liegenschaftsschätzungen Vorrang haben soll, weil sie besser sei als Schätzungen, die nicht auf Ist-Werten basieren.

Konkret ergab sich der Betrag von 53,5 Mio. Franken, indem der Kanton gestützt auf den Vergleich mit Referenzobjekten für das Viererfeld einen Quadratmeterpreis von rund 1000 Franken berechnete. Die beigezogenen Vergleichswerte hatten Preise von 1200 bis 1400 Franken pro Quadratmeter für voll erschlossenes Bauland ergeben. Da es sich beim Viererfeld um nicht erschlossenes Bauland handelte, reduzierte sich der Quadratmeterpreis auf rund 1000 Franken. Hochgerechnet auf das ganze Areal des Viererfelds ergab dies einen Landwert von rund 178 Mio. Franken. Davon zogen die Experten des Kantons pauschal 40 Prozent als Planungsmehrwert ab. Die übriggebliebenen 107 Mio. Franken beziffern demnach den Preis des ganzen Landes. Weil nur die Hälfte überbaut bzw. verkauft werden sollte, blieb ein Betrag von 53,5 Mio. Franken übrig.

Während der Kanton explizit nur Berechnungen auf der Basis von Landpreisen erstellte und die künftige Nutzung nicht in die Betrachtung einbeziehen wollte, basierte die Stadt ihre weiteren Berechnungen auf der künftigen Nutzung. Die Stadt ging dabei zunächst davon aus, dass auf dem zu überbauenden Areal eine

² Der Regierungsrat schreibt in seiner Stellungnahme, er habe den Bericht zur Liegenschaftstransaktion «Viererfeld» zur Kenntnis genommen. Er halte fest, dass der Ursprung dieses Geschäfts weit in der Vergangenheit liege und die Liegenschaftstransaktion dementsprechend eine lange, durch viele Faktoren mitgeprägte Geschichte aufweise. Dazu gehöre namentlich auch der im Bericht der GPK nicht erwähnte Erwerb des Areals der Schokoladenfirma Tobler in der Länggasse (heutige Unitobler). Die damit verbundene strategische Fokussierung auf den Standort Länggasse, die später in der Entwicklungsstrategie «Strategie 3012» der Universität mündete, habe die Realisierung eines Universitätscampus auf dem Viererfeld als obsolet erscheinen lassen. Der Regierungsrat schreibt: «Die Liegenschaftstransaktion Viererfeld wurde nach den damaligen Prozessen der BVD und der FIN in enger Zusammenarbeit mit der Steuerverwaltung nach bestem Wissen und Gewissen geprüft und vom damaligen Regierungsrat gutgeheissen.» Dass solch komplexe Geschäfte aus einer späteren Optik anders beurteilt werden, erstaune nicht. «Ob der Kanton Bern das Viererfeld letztlich zu günstig veräussert hat, kann heute indes nicht abschliessend beurteilt werden.» Die hohen Vorinvestitionen, die zu tätigen seien, die lange Zeitdauer von voraussichtlich rund 20 Jahren bis zur fertigen Überbauung und die mit dem ganzen Vorhaben verbundenen Risiken würden auch einen privaten Investor – der seinerseits im Gegensatz zum Kanton mit Risikokapital arbeiten könne – vorsichtig agieren lassen. Dieser würde bedacht sein, den Kaufpreis möglichst tief zu halten. Er würde zudem kaum das ganze Terrain auf einmal erwerben bzw. den Umstand einberechnen, dass der Markt nicht so viel auf einmal absorbieren könne. Als eindrückliches Beispiel für dieses Vorgehen gelte die «Andermatt Swiss Alps AG». Die kürzlich von der Stadt kommunizierte Verschiebung der Abstimmung für den Infrastrukturkredit Viererfeld und der weit höhere Finanzierungsbedarf für die Erschliessung liessen erkennen, dass die erwähnten Kostenrisiken real seien und dass die Wirtschaftlichkeit für die Stadt Bern auch zum heutigen Zeitpunkt nicht gesichert sei. Der Regierungsrat hält zudem fest, dass seit der Transaktion Viererfeld verschiedene kantonsinterne Prozesse verbessert worden seien. So sei insbesondere zwischen der BVD und der FIN in einer Weisung geregelt worden, dass bei Verkäufen ab CHF 250 000 das BVD-interne «Valuation Board» beizuziehen sei und bei Verkäufen ab CHF 1 Mio. ein externes Verkehrswertgutachten obligatorisch sei. Letzteres werde durch die Amtliche Bewertung der Steuerverwaltung zusätzlich überprüft. Zudem werde die Frage der Gewinnbeteiligung in alle Verkaufsverhandlungen von Objekten mit absehbarem Gewinnpotenzial standardmässig eingebracht, wie auch in den Verhandlungen zum Viererfeld. Ein aktuelles Beispiel sei der beabsichtigte Verkauf eines Grundstückes in Radelfingen an die politische Gemeinde, was in der Konsequenz zu einem Verzicht der Gemeinde auf das Geschäft geführt habe.

Bruttogeschossfläche von 100 000 Quadratmetern realisiert werden könne. Daraus errechnete die Stadt einen Landwert von 94 Mio. Franken. Gemäss Berechnungen der Stadt waren davon Kosten für den Wettbewerb, die Erschliessung, das Entwicklungsrisiko, die Wartefrist und die Mehrwertabschöpfung abzuziehen. Mittels dieser Berechnung kam die Stadt auf einen Verkaufspreis von 43 Mio. Franken.

Es bestand somit zunächst eine Differenz von rund 10 Mio. Franken zwischen dem Angebot der Stadt Bern und den Berechnungen des Kantons. Im Raum stand eine Zeitlang eine Gewinnbeteiligung des Kantons. Die Stadt wäre bereit gewesen, das Land für 43 Mio. Franken zu kaufen inklusive einem Anteil von 50 Prozent am Entwicklungsgewinn durch den Kanton.

An den Schlussverhandlungen, welche der damalige Stadtpräsident und die damalige Baudirektorin zum Teil selber führten, einigten sich diese auf einen Betrag von 49,2 Mio. Franken. Die Erhöhung des Preises auf 51,1 Mio. Franken erfolgte, weil die zu bebauende und damit die vom Kanton zu veräussernde Fläche nachträglich noch um 2 Prozent vergrössert wurde. Auf der anderen Seite verzichtete der Kanton komplett auf eine Gewinnbeteiligung. Mit diesen Parametern wurde schliesslich der Verkaufsrechtsvertrag ausgearbeitet und vom Regierungsrat gutgeheissen.

4.1.2 Unentgeltlich Abgabe des Grundstücks «Vierfeld-1192» im Baurecht

Ein zweites Grundstück gab der Kanton der Stadt unentgeltlich im Baurecht ab. Der Kanton beabsichtigte von Anfang an, dass die Stadt auf einer Hälfte des Vierfelds möglichst verdichtet bauen sollte und die andere für die nächsten Generationen erhalten bleiben solle. Der Kanton bot der Stadt an, das Grundstück unter diesen Voraussetzungen unentgeltlich im Baurecht abzutreten. In einem ersten Schritt war die Baurechtsdauer auf 30 Jahre vorgesehen, sie wurde im Verlauf der Verhandlungen auf 40 Jahre ausgedehnt. Als Gegenleistung für die unentgeltliche Abgabe des Baurechts war die Stadt Bern bereit, auf das Einfordern der Mehrwertabschöpfung für diese Parzelle zu verzichten.

4.1.3 Beurteilung durch die GPK

Als die FK die Jahresrechnung 2018 und damit auch die Transaktion des Vierfeldes prüfte, kam sie zum Schluss, dass kein marktkonformer Verkaufspreis erzielt worden sei. Gemäss einer Berechnung, die sie durch ein Immobiliendienstleistungsunternehmen vornehmen liess, hätte die veräusserte Parzelle – vor Berücksichtigung einer Mehrwertabschöpfung – einen Bruttowert von 242 Mio. Franken bis 561 Mio. Franken aufgewiesen. Zieht man die Mehrwertabschöpfung im Umfang von 40 Prozent ab, resultieren immer noch Werte im Bereich zwischen 135 Mio. Franken und 336 Mio. Franken.

Die FK stellte gestützt darauf fest, dass die Preisfindung «nicht zu Marktpreisen» erfolgt sei und sah das Risiko, «dass die vertraglich vereinbarten Preise (Land und Baurecht) den Kanton in dreistelliger Millionenhöhe schädigten». Zudem stelle sich unweigerlich die Frage der Rechtmässigkeit des Verkaufs. Denn wird Finanzvermögen veräussert, muss dies gemäss Artikel 16 Absatz 1 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) zum Verkehrswert und damit zu Marktkonditionen erfolgen. Ob der Verkauf an Private erfolgt oder an die öffentliche Hand, spielt dabei finanzrechtlich betrachtet keine Rolle.

Das von der FK beauftragte Immobiliendienstleistungsunternehmen hatte für ihre Berechnung die sogenannte Residualwertmethode angewendet. Diese Methode wird in der Regel im Rahmen der Projektentwicklung angewendet, wenn ein Investor an der Frage interessiert ist, welchen maximalen Grundstückspreis er zahlen kann, um ein Projekt wirtschaftlich zu realisieren. Der Minimalwert von 242 Mio. Franken ergibt sich bei einem Quadratmeterpreis von 2860 Franken (bei einer Ausnützungsziffer von 1,39), der Maximalwert von 561 Mio. Franken bei einem Preis von 6645 Franken (bei einer Ausnützungsziffer von 2.50).

Die FK wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Quadratmeterpreise von bis zu 6000 Franken zwar als hoch erscheinen mögen, letztlich aber durchaus der Realität entsprächen. So habe der Kanton Bern bei vereinzelt Liegenschaften in der Stadt Bern nach dem Restatement in der kantonalen Buchhaltung das Land für 10'000 Franken und mehr pro Quadratmeter in den Büchern, so z. B. an der Genfergasse.

Die Spannweite des potenziellen Landwerts gemäss der von der FK in Auftrag gegebenen Berechnung ist gross. Es zeigt sich, dass der Landwert stark davon abhängt, was sich planerisch an einem bestimmten Standort realisieren lässt. Der Landwert kann nicht dem Verkaufspreis gleichgesetzt werden. Dieser ist nicht nur abhängig von der künftigen Nutzung, sondern auch vom Planungsstand. So schrieb das von der FK beauftragte Immobiliendienstleistungsunternehmen, dass Grundstücke in der Regel erst dann gehandelt würden, «wenn sie baureif bzw. die Groberschliessung bis an die Grundstücksgrenzen vorhanden oder zumindest zur Realisierung geplant» seien. Wenn eine Baulandparzelle unerschlossen verkauft werde, so werde der Kaufpreis in der Regel entsprechend angepasst, indem die notwendigen Erschliessungskosten vom Kaufpreis für erschlossenes Bauland abgezogen werden. Genau dies war beim Viererfeld der Fall. Trotzdem kann man die unterschiedlichen Vergleiche und Kalkulationen, welchen die GPK im Rahmen ihrer Überprüfung begegnet ist, drehen und wenden, wie man will: Die Differenz zwischen den durch die FK berechneten Zahlen und dem effektiven Verkaufspreis bleibt sehr gross und wirft Fragen auf.

Die BVD argumentierte bei der Aufarbeitung des Sachverhalts sowohl gegenüber der FK als auch gegenüber der GPK, dass es sich bei den 51,1 Mio. Franken um einen Nettopreis handle. Abgezogen seien namentlich die Mehrwertabschöpfung, also der zusätzliche Wert, den ein Verkäufer erzielt, wenn Land als Bauland eingezont wird. Darüber hinaus seien aber auch die Entwicklungskosten abgezogen, die nötig seien, um Land soweit zu erschliessen und zu entwickeln, dass man dort wohnen kann. Die BVD betonte zudem immer wieder, dass die Grundlage der Preisfindung auf Landpreisen ohne Berücksichtigung der möglichen Nutzung basierte. Dies, weil die Abteilung «Amtliche Bewertung» des Kantons lediglich über Transaktionsdaten der Landpreise und nicht der Preise für Bruttogeschossflächen verfüge. Die Stadt stütze ihre Berechnungen im Rahmen der Verhandlungen im Gegensatz dazu auf das mögliche Nutzungsmass ab, also die Bruttogeschossflächen, die auf der entsprechenden Parzelle realisiert werden können.

Nachdem die FK gestützt auf ihre Abklärungen Kritik an der Berechnung der BVD geäussert hatte, liess die BVD bei einem zweiten Beratungsunternehmen im Bereich Immobilienentwicklung und -beratung eine Analyse des Landverkaufs erstellen. Der Auftrag, bei dessen Erarbeitung auch die FK involviert war, bestand darin, den Ablauf der Transaktion Viererfeld aufzuarbeiten. Gestützt auf verschiedene Fragestellungen prüften die Autoren den Ablauf des Geschäfts in Bezug auf Nachvollziehbarkeit und Rechtmässigkeit. In der Analyse kamen die Autoren zum Schluss, dass das Vorgehen «nachvollziehbar und rechtmässig» gewesen sei. Auch das erzielte Verhandlungsergebnisse sei «nachvollziehbar», sowohl der Kaufrechtsvertrag als auch der Baurechtsvertrag seien «zu wirtschaftlichen Preisen» abgeschlossen worden. Bei der Berechnung des Preises sei berücksichtigt worden, dass es sich beim Viererfeld, anders als bei den beigezogenen Vergleichswerten, um Rohbauland handelte und die anfallenden Kosten für die Erschliessung und weitere Aufwendungen bis zur Erlangung der Baureife zu beachten seien. Als Vergleichsobjekte dienten dabei die Gebiete Dreispitz Köniz und Schönberg. Über die Gründe darüber, warum nicht der Verkehrswert für nicht erschlossenes Bauland ermittelt und für die Verhandlungen herangezogen worden ist, konnte die von der BVD in Auftrag gegebene Analyse keine abschliessende Antwort geben. Es sei davon auszugehen, dass keine oder nicht genügend Vergleichswerte für unerschlossenes Bauland zur Verfügung standen.

Das von der BVD beigezogene Beratungsunternehmen äusserte in der Analyse zudem Kritik in Bezug auf die Transparenz, die im Rahmen des Vortrags zuhanden des Regierungsrates hätte höher sein können. So hätte der Kaufpreis im Kaufrechtsvertrag brutto vereinbart werden können, also dass Kaufpreis und Mehrwertabschöpfung nicht bereits miteinander verrechnet worden wären. Zum anderen wäre es gemäss der Analyse sinnvoll gewesen, den Regierungsrat besser über die Vorgeschichte des Viererfelds zu informieren.

Das Grundproblem an der Ermittlung des Preises für die Transaktionen rund um das Viererfeld liegt nach Einschätzung der GPK folglich darin, dass nicht klar ist, was alles Bestandteil des letztlich bezahlten Preises ist. Für viele Annahmen und Berechnungen, mit welchen die zuständige BVD im Nachhinein ihre Berechnung rechtfertigte, fehlen entsprechenden Grundlagen oder wesentliche Angaben sind widersprüchlich. Exemplarisch für die ungenügende Transparenz steht der Umstand, dass im Beschluss des Regierungsrates einzig die Zahl von 51,1 Mio. Franken figuriert sowie der prozentuale Anteil der Mehrwertabschöpfung von 40 Prozent.

Weil für die strittigen Fragen, welche Abzüge und Kompensationen in diesem Preis einberechnet sind und aufgrund welcher Motivation welche Verhandlungsposition eingenommen wurde, nicht vollständige Unterlagen vorhanden sind, besteht grosser Auslegungs- und Berechnungsspielraum. Es ist vielfach nicht oder nur schwer nachzuvollziehen, wie die Preisfindung zustanden gekommen ist. Folgende Beispiele unterstreichen dies:

- **Mehrwertabschöpfung:** Die Abschöpfung des Mehrwerts bei der verkauften Parzelle ist aus dem finalen Preis, den der Regierungsrat beschlossen und der im Kaufrechtsvertrag enthalten war, gemäss dem Regierungsratsbeschluss zur Transaktion bereits herausgerechnet. Von welchem Grundwert aus die Mehrwertabschöpfung letztlich aber bemessen wurde, darüber gibt es keine schriftlichen Dokumente und lässt sich somit im Nachhinein auch nicht mehr eruieren. So ist namentlich nicht abschliessend geklärt, wie hoch sich der Landwert ohne Umzonung bemisst, von welchem Wert der Kanton für das Land nach der Umzonung ausging und welcher Mehrwert sich daraus effektiv ergibt. Die BVD beziffert den Betrag für die Mehrwertabschöpfung auf 34 Mio. Franken. Um diesen Wert gab der Kanton das Grundstück nach eigenen Angaben günstiger ab, weil vertraglich vereinbart worden war, dass die Verpflichtung zur Mehrwertabschöpfung auf die Käuferschaft übergehe – etwas, das mit dem 2017 eingeführten Baugesetz nicht mehr möglich wäre. Irritierend dabei ist, dass die Stadt Bern im Vortrag zur Umzonung und zum Grundstückserwerb auf eine Mehrwertvereinbarung verweist, die eine Ausgleichszahlung in der Höhe von bloss 9 Mio. Franken vorsieht. Selbst die Autoren der von der BVD in Auftrag gegebenen Analyse zur Veräusserung des Viererfeldes stellen fest, dass in Bezug auf die Berechnungen der Stadt Bern, die zu dieser tieferen Zahl geführt haben, nur Vermutungen angestellt werden könnten. Eine der beiden Zahlen kann auf jeden Fall nicht stimmen: Trifft die Verbuchung der Stadt Bern zu, dann hätte der Kanton das Grundstück doch deutlich günstiger verkauft als behauptet, weil die Reduktion des Bruttopreises für die Mehrwertabschöpfung gar nicht 34 Mio. Franken umfasste, sondern bloss 9 Mio. Fr. Träfe das zu, dann wäre das Grundstück nicht zum Marktpreis veräussert worden. Wenn aber 34 Mio. Franken richtig wären, dann wäre eine Untersuchung des AGR nötig, weil dann der vorgesehene Planungsmehrwert der Stadt Bern nicht den gesetzlichen Regeln entspräche.
- **Erhöhung der Bruttogeschossfläche:** In den Verhandlungen gingen zunächst beide Parteien davon aus, dass die Stadt Bern das eine Grundstück, das sie erwerben würde, mit 100'000 Quadratmetern Bruttogeschossfläche überbauen würde. Später, namentlich in den Abstimmungsunterlagen der Stadt Bern, war dann plötzlich davon die Rede, dass 140 000 Quadratmeter Bruttogeschossfläche geplant seien. Gemäss FK sei schon früh absehbar gewesen, dass die Bruttogeschossfläche erhöht würde. In der Arbeitsgruppe herrschte Konsens, dass der Verkaufspreis für 100 000 Quadratmeter Bruttogeschossfläche auf einer Fläche von 81 346 Quadratmeter festgelegt werde. Wenn die Grundstückfläche vergrössert oder verkleinert werde, passe sich der Verkaufspreis im Verhältnis dazu an. Wenn die Nutzung von 100 000 Quadratmetern Bruttogeschossfläche vergrössert oder verkleinert werde, werde der Kaufpreis nicht angepasst, allerdings sei «trotzdem» ein Entwicklungsgewinnanteil von 50 Prozent geschuldet. Die Klausel bezüglich der Gewinnbeteiligung verschwand im definitiven Verkaufsvertrag, die Erhöhung der Bruttogeschossfläche, die potenziell höhere Erlöse durch die Stadt erlaubt, war schliesslich jedoch Realität. Das von der FK in Auftrag gegebene Gutachten berechnete, dass durch die Erhöhung der Bruttogeschossfläche eine Wertsteigerung des Landes im Umfang von 41 Prozent resultierte. Dass der Kanton an dieser Wertsteigerung wegen des Verzichts auf eine Gewinnbeteiligung nicht partizipiert, ist für die GPK unverständlich.

- **Verzicht auf Gewinnbeteiligung:** Zu Beginn der Verhandlungen war vorgesehen, dass der Kanton eine Gewinnbeteiligung zugesichert erhalten würde. Diese Gewinnbeteiligung lag zunächst bei 80 Prozent, später war ein Wert von 50 Prozent vorgesehen. Als der Preis auf politischer Ebene verhandelt wurde, fiel die Gewinnbeteiligung ganz weg. Entsprechend ist sie im abschliessenden Vertragswerk auch nicht mehr enthalten. Die BVD begründet dies nachträglich damit, dass eine Gewinnbeteiligung auch ein Risiko gewesen wäre, weil eine solche Beteiligung den Kanton verpflichtet hätte, auch allfällige Verluste zu übernehmen. Abgesehen davon sei es unüblich, Gewinnbeteiligungen einzufordern, wenn marktübliche Preise bezahlt werden. Die FK argumentiert demgegenüber, dass bei einem solch tiefen Quadratmeterpreis in jedem Fall ein Gewinn resultieren werde. Der Kanton habe damit sowohl auf einen marktkonformen Preis als auch auf eine Gewinnbeteiligung verzichtet. Wie viel Wert eine Gewinnbeteiligung letztlich gehabt hätte, ist zwar nur schwer zu beziffern. Da die ganze Planung und damit die Entscheidung darüber, welche Art von Wohnungen gebaut wird, in den Händen der Stadt Bern liegt, ist der Kanton nur Zuschauer und kann den potenziellen Entwicklungsgewinn nicht beeinflussen. Der Kanton hätte sich aber zumindest soweit absichern können, dass ein allfälliger Gewinn nicht ausschliesslich in die Kasse der Stadt geflossen wäre. Nach Einschätzung der FK ist das Risiko eines Gewinnverlustes zudem äusserst gering. Problematisch ist nach Einschätzung der GPK vor allem aber, dass auch hier klare Informationen fehlen, aufgrund derer nachvollziehbar würde, warum letztlich auf eine Gewinnbeteiligung verzichtet wurde und inwiefern dies die Summe Wert war, um die die Stadt schliesslich ihr ursprüngliches Angebot von 43 Mio. Franken auf rund 49 Mio. Franken aufbesserte. Auch die von der BVD in Auftrag gegebene Analyse konnte nicht erkennen, ab wann und durch welche Stelle entschieden wurde, auf eine Gewinnbeteiligung zu verzichten. Klar ist gemäss der Analyse einzig, dass der Regierungsrat nicht in den Entscheid einbezogen worden ist. Allein dies ist vor dem Hintergrund, dass der Regierungsrat für Verkäufe aus dem Finanzvermögen zuständig ist, fragwürdig.
- **Diskontierung:** In den Kaufpreis wurde gemäss der Prüfung der FK auch eine Diskontierung von 2,5 Prozent eingerechnet, für das Risiko, dass die Stadt Bern das Land erst nach Jahren nutzen können. Die FK erachtet diesen Abzug als nicht nachvollziehbar. Sie stützt sich dabei auch auf die von ihr in Auftrag gegebene Analyse: Deren Autoren halten fest, dass das Vorgehen «sicherlich unüblich und nicht nachvollziehbar» bzw. «sehr ungewöhnlich» sei. Denn nach dem Kauf eines Grundstückes liege die möglichst zeitnahe Realisierung einer Überbauung «rein im Interesse der Käuferin». Weshalb der Kanton dies noch entschädigen soll, sei völlig unklar. Wenn die Stadt nicht bereit gewesen wäre, die finanziellen Risiken dieser Wartefrist selber zu tragen, hätte der Kanton auch sagen können, dass sich die Stadt wieder melden soll, wenn sie bereit sei, das Grundstück zu überbauen. Widersprüchlich ist vor diesem Hintergrund auch, dass die BVD im Rahmen eines Aussprachepapiers zuhanden des Regierungsrates im April 2013 geschrieben hatte, dass die Kosten für «die Wartefrist» zulasten der Stadt gehen würden.
- **Unentgeltliches Baurecht:** Der Kanton hat die zweite Parzelle der Stadt unentgeltlich im Baurecht abgegeben. Die BVD begründet diesen Schritt einerseits damit, dass sich Mehrwertabschöpfung und Baurechtszins in etwa die Waage halten würden. Auch die von der BVD in Auftrag gegebene Analyse bestätigte diese Beurteilung. Sachgerecht sei die unentgeltliche Abgabe auch aufgrund der vertraglichen Nebenpflichten zulasten der Stadt Bern. Dazu gehört, dass das Grundstück dem Kanton als Grünfläche und frei von jeglichen Bodenverunreinigungen zurückgegeben werden muss. Allerdings hat der Kanton 1964 33 Mio. Franken für das gesamte Grundstück bezahlt. Nach einer Auszonung in Landwirtschaftsland wurde es entsprechend im Wert berichtigt. Der Quadratmeterpreis betrug noch ein paar wenige Franken. Somit existiert bei diesem Land faktisch gar keine Wertvermehrung. Denn im Vergleich zur 1964 bezahlten Summe liegt der Wert des im Baurecht abgegebenen Landes immer noch tiefer. Auch das Argument mit den Nebenpflichten ist nicht überzeugend. Der Baurechtsvertrag sagt beispielsweise

auch, dass der Kanton verantwortlich wäre, wenn Altlasten im Sinne der Altlastenverordnung zum Vorschein kommen würden.³

- **Baurechtsdauer:** Die Baurechtsdauer war ursprünglich für 30 Jahre vorgesehen, schliesslich aber über 40 Jahre abgeschlossen worden. Die Gründe, weshalb die Dauer angepasst worden ist, liessen sich nicht mehr eruieren, auch nicht durch das von der BVD beauftragte Beratungsunternehmen.

Gemäss Aussagen der FK ist es Praxis, dass sich das AGG bei Käufen und Verkäufen von Immobilien auf externe professionelle Verkehrswertschätzungen abstützt. Ausgerechnet beim Viererfeld, einer derart grossen Transaktion bei einem politisch brisanten Geschäft, verzichtete der Kanton darauf. Das ist aus Sicht der GPK nicht nachvollziehbar. Auch die Begründung der BVD, dass ein Gutachten ohnehin nichts gebracht hätte, weil ein solches Gutachten keine anderen Resultate als jene der Abteilung «Amtliche Bewertung» zu Tage hätte fördern können, ist nicht stichhaltig. Die Diskussionen, die es nun im Nachgang zur Transaktion gegeben hat, wären mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht entstanden, wenn von Anfang an ein vom Kanton in Auftrag gegebenes Verkehrswertgutachten bestanden hätte, selbst wenn dieses letztlich die Einschätzungen der Arbeitsgruppe bestätigt hätte. Ein Verkehrswertgutachten wäre auch insofern sinnvoll gewesen, als Stadt und Kanton ganz unterschiedliche Berechnungsansätze wählten, der Kanton reine Landpreis-Vergleiche, die Stadt eine Berechnung des Landpreises aufgrund der künftigen Nutzung. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Kanton zunächst sehr wohl daran dachte, gemeinsam ein externes Verkehrswertgutachten in Auftrag zu geben, wie Unterlagen des AGG belegen. Warum er dann doch darauf verzichtete, lässt sich nicht mehr rekonstruieren.

Fazit

Die entscheidende Frage, ob der Kanton einen angemessenen Preis bei der Transaktion Viererfeld erzielt hat, lässt sich nicht klar mit Ja oder Nein beantworten. Dies aus zwei Gründen:

- Was ein angemessener Preis ist, ist in erster Linie ein theoretischer Wert. Ein solcher lässt sich gestützt auf verschiedene Parameter zwar berechnen. Allerdings gibt es dabei einige Unbekannte, die berücksichtigt werden müssen. Es spielt eine Rolle, wie das Grundstück künftig genutzt werden kann, sprich wie es überbaut werden soll. Dabei spielen Ausnützungsziffern eine entscheidende Rolle, aber auch die Frage, ob es Luxuswohnungen geben soll oder Mietwohnungen. Bei diesen Fragen hat die Stadt Bern ein starkes Wort mitzureden. Der angemessene Marktpreis hängt somit letztlich auch von der politischen Akzeptanz der künftigen Nutzung ab. Der Umstand, dass das bernische Stimmvolk 2004 eine Umzonung des Viererfeldes knapp abgelehnt hatte, darf vor diesem Hintergrund nicht ausser Acht gelassen werden. Eine zu hohe Verkaufsforderung hätte dazu führen können, dass der Verkauf wegen der Ablehnung durch die Stimmbevölkerung gar nicht erst zu Stande gekommen wäre. Und auch wenn der Kanton selber Investoren gesucht hätte, wäre er in Bezug auf die Umzonung auf die Unterstützung der Stadt Bern angewiesen gewesen. Das hätte den Kanton aber nach Einschätzung der GPK nicht davon abgehalten, den Markt zu sondieren, um die Frage, was ein marktkonformer Preis ist, zu plausibilisieren.
- Erschwert bis verunmöglicht wird die Beantwortung der Frage aber vor allem deswegen, weil nicht klar ist, welchen Preis die Stadt Bern eigentlich bezahlt hat. Es gibt zwar den vertraglich fixierten Betrag von 51,1 Mio. Franken. Aber es gibt viele Fragezeichen, wie dieser Preis zustande gekommen ist und vor allem, was darin alles mit welchem Hintergrund eingerechnet ist. Nach Einschätzung der GPK ist dies der Hauptmangel beim vorliegenden Geschäft. Namentlich in Bezug auf die Mehrwertabschöpfung ist für die GPK nicht nachvollziehbar, wie die unterschiedlichen Zahlen von Stadt und Kanton zustande gekommen sind. Trifft die Berechnung der Stadt Bern zu, dann wäre der kalkulierte Gesamtpreis nicht bei 128 Mio. Franken gelegen, wie das der Kanton nachträglich rekonstruiert hat (51 Mio. Franken Verkaufspreis, 34 Mio. Franken Mehrwertabschöpfung, 43 Mio. Franken übrigen Kosten, z. B. Wartekosten,

³ Der Regierungsrat hält in seiner Stellungnahme fest, dass diese Aussage unvollständig sei und nur eine von drei Regelungen bezüglich Altlasten im Baurechtsvertrag berücksichtigt sei. Das Grundstück sei im Kataster der belasteten Standorte nicht eingetragen. Der Baurechtsvertrag nehme eine Risikoverteilung zwischen Grundeigentümer und Baurechtsnehmer vor. Demnach trage der Grundeigentümer das Risiko gemäss Altlastengesetz (sic! [Nach Auffassung der GPK dürfte die Altlastenverordnung gemeint sein.]). Der Baurechtsnehmer trage die Risiken für sogenannte Bauherrenaltlasten. Zudem habe die Stadt die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Baurechtsvertrages bereits bestehenden Familiengärten nach Ablauf der Baurechtsdauer in Grünflächen zurückzuführen und frei von Bodenverunreinigungen im Sinne des Umweltschutzgesetzes abzugeben.

Erschliessungskosten, etc.). Der Gesamtpreis wäre dann noch bei höchstens 103 Mio. Franken gelegen.

Auch wenn keine abschliessende Antwort möglich ist, so gibt es nach Einschätzung der GPK letztlich doch zahlreiche Anzeichen, dass der Kanton das grössere Grundstück auf dem Viererfeld nicht zu einem Marktpreis verkauft hat.

Ein starkes Indiz dafür ist auch der Umstand, dass die Stadt Bern schon sehr früh klargemacht hat, dass sie im Viererfeld gemeinnützigen Wohnungsbau fördern will. Die Stimmbewölkerung der Stadt Bern hat bei der Abstimmung dem Kauf und der Umzonung zugestimmt im Wissen darum, dass im Rahmen der Planung 50 Prozent dafür vorzusehen seien. Bereits zu Beginn der Verhandlungen zwischen Kanton und Stadt war man zumindest von einem Drittel gemeinnützigem Wohnungsbau ausgegangen. Mit anderen Worten: Es ist davon auszugehen, dass zumindest bei der Stadt die Preisberechnungen klar unter der Prämisse erfolgten, dass gemeinnütziger Wohnungsbau ermöglicht wird und mit dem Wissen, dass im freien Markt ohne einschränkenden Auflagen durchaus höhere Preise möglich gewesen wären. Der Kanton hat nach dieser Lesart mit dem vereinbarten Preis den gemeinnützigen Wohnungsbau nicht nur ermöglicht, sondern diesen mit dem vereinbarten Preis mitfinanziert. Auch dies steht letztlich im Widerspruch zur gesetzlichen Anforderung im FLG, dass der Kanton das Viererfeld zu Marktpreisen hätte veräussern müssen.

Wenn es das Interesse des Kantons gewesen wäre, mit dem Verkauf des Viererfelds den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern, wäre gemäss FK ein anderes Vorgehen nötig gewesen. Das Viererfeld hätte vom Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen transferiert werden müssen. Eine Veräusserung wäre dann in die Kompetenz des Grossen Rates gefallen und es hätte auch eine gesetzliche Grundlage gebraucht. All das hat es indes nicht gegeben.

Eine klarere Antwort, wie angemessen der Preis war bzw. wie sehr er marktkonform war, wird möglicherweise die Zukunft geben. Nämlich wenn klar ist, zu welchem Preis die Stadt Bern das Bauland im Baurecht weitergeben wird bzw. welchen Mehrwert respektive welchen Entwicklungsgewinn sie mit der Überbauung generieren kann. Liegt der von der Stadt mit dem Baurechtsnehmer ausgehandelte Preis für das unerschlossene Grundstück im Bereich jener Summe, welche die Stadt bezahlt hat, wäre das Verhandlungsergebnis aus Sicht des Kantons nicht zu beanstanden, weil man davon ausgehen kann, dass es marktkonform wäre. Erzielt die Stadt Bern allerdings deutlich höhere Erlöse, würde sich der Verdacht der FK erhöhen, dass die Preisfindung «nicht zu Marktpreisen» erfolgt ist.

4.2 Inwiefern haben die verantwortlichen Stellen ordnungsgemäss und gemäss den verfassungsmässigen Prinzipien Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gehandelt?

Die FK kam im Rahmen ihrer Überprüfung zum Schluss, dass die Ordnungsmässigkeit der Buchführung aufgrund der fehlenden Dokumentation und der fehlenden Transparenz tangiert sei. Als die FK im Zusammenhang mit der Prüfung der Jahresrechnung 2018 auf die Verbuchung der Veräusserung stiess, konnte die BVD zunächst nur den Kauf- und Baurechtsvertrag sowie den Regierungsratsbeschluss (373/2014) zustellen. Weitere Unterlagen tauchten erst nach und nach auf. Es mussten gemäss FK sogar ehemalige Mitarbeitende beigezogen werden, um die von der FK geforderten Auskünfte erteilen zu können. Letztlich musste die BVD sogar ein externes Beratungsunternehmen beauftragen, den Ablauf der Transaktion Viererfeld aufzuarbeiten und mit involvierten Personen Interviews zu führen. Wie schlecht dokumentiert die Transaktion zunächst war, zeigt eine Aussage in der von der BVD in Auftrag gegebenen Analyse. Es heisst, dass drei Charts, welche die BVD der FK zu Beginn von deren Überprüfung aushändigt hatte, «teilweise widersprüchlich» gewesen seien und «nicht weiter zu beachten» seien. Dazu passt auch die Feststellung der FK, dass bei verschiedenen Dokumenten, die sie zunächst erhalten hatte, nicht ersichtlich war, durch wen und wann sie erstellt worden waren.

Dass für ein solch komplexes und politisch brisantes Geschäft ganz offensichtlich kein vollständiges Dossier mit sämtlichen relevanten Unterlagen verfügbar war, ist aus Sicht der GPK unverständlich. Zudem schärften die schliesslich doch noch aufgefundenen Unterlagen das Bild zur Transaktion Viererfeld nicht ausreichend, sondern schufen Widersprüche und neue Unklarheiten. Gestützt auf eine Anhörung eines Vertreters der Stadt Bern ist die GPK zum Schluss gekommen, dass die Transaktion dort – im Gegensatz zum Kanton – lückenlos dokumentiert zu sein scheint und alle Unterlagen verfügbar sind.

Es handelte sich dabei nicht nur um ein Problem der Ablage und Archivierung. Die Dokumentation war offensichtlich schon zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der entscheidungsbefugten Personen nicht über alle Zweifel erhaben. Die FK kommt nämlich zum Schluss, dass sowohl der Regierungsrat, welcher für Verkäufe aus dem Finanzvermögen zuständig ist, als auch die FiKo, nicht transparent über den Verkauf informiert worden waren:

- Im Kaufrechtsvertrag zwischen dem Kanton und der Stadt Bern war folgender Passus festgehalten: «Die Parteien nehmen zur Kenntnis, dass jegliche Pflicht zur Bezahlung einer Mehrwertabschöpfung auf die Käuferschaft übergeht. Die Verkäuferschaft ist von der Bezahlung eines allfälligen planungsbedingten Mehrwerts entbunden.» Die Aussage ist widersprüchlich. Sie könnte nämlich auch so verstanden werden, dass allein die Käuferschaft, also die Stadt Bern, verpflichtet wird, die Mehrwertabschöpfung zu bezahlen. Letztlich hat der Kanton den planungsbedingten Mehrwert bezahlt, er wurde einfach sogleich in den Verkaufspreis einberechnet. Entsprechend lautete die Formulierung im Regierungsratsbeschluss: «Der Kaufpreis für diese Teilfläche beträgt Fr 51'096'724.--, wobei die Mehrwertabschöpfung von 40% bereits berücksichtigt ist.» Weil es im ganzen Regierungsratsbeschluss keine weiteren Angaben gibt, bleibt auch diese Formulierung missverständlich.
- Im Regierungsratsbeschluss war bezüglich des Baurechtsgeschäfts festgehalten, dass die Stadt Bern für das unentgeltliche Baurecht auf die Abschöpfung des Planungsmehrwerts, der durch die Umzonung von der Landwirtschafts- in die *Bauzone* entstanden sei, verzichtet habe. Tatsächlich erfolgte aber eine Umzonung in eine Zone für öffentliche Nutzung (ZöN), was den Wert bei weitem nicht derart erhöhte, wie wenn eine Umzonung in die Bauzone erfolgt wäre.
- Die Information, dass der Kanton die Parzelle 1964 für 33 Mio. Franken gekauft hatte und sie 1987 wegen einer Umzonung in Landwirtschaftsland im Wert berichtigte, fehlte in den Unterlagen, die dem Regierungsrat für seine Verkaufsentscheid als Basis diente. Diese Information wäre aber relevant gewesen.
- In einem Aussprachepapier zuhanden des Regierungsrates vom 4. April 2013 heisst es, die Kosten für die Planung, den Wettbewerb, die Erschliessung, den Planungsmehrwert, das Entwicklungsrisiko und die Wartefrist würden zulasten der Stadt gehen. Auch gegenüber der Finanzkommission kommunizierte der Kanton 2013, dass «die Stadt die Planungs-, Wettbewerbs-, Erschliessungs- und Kapitalkosten zu tragen hat; die Mehrwertabschöpfung ist im Kaufpreis berücksichtigt.» Die Aussagen widersprechen somit den nachträglichen Versuchen, die Preisfindung zu rekonstruieren. Nicht transparent ausgewiesen wurden gegenüber der FiKo auch die ursprünglichen Anschaffungskosten und der aufgrund der Rückzonung erfolgte Wertverlust. Ebenso wenig erwähnt wurde gegenüber der FiKo auch, dass auf eine Gewinnbeteiligung verzichtet werde.

Das von der BVD beauftragte Beratungsunternehmen, das zum Schluss gekommen ist, dass die Transparenz des Verkaufsgeschäfts hätte «erhöht werden können», bestätigt damit die Einschätzung der FK in Bezug auf diese Frage.

Für die politische Nachvollziehbarkeit ist es fragwürdig, wenn ein so bedeutendes Veräusserungsgeschäft nicht besser und umfangreicher dokumentiert ist. Es öffnet Tür und Tor für Spekulationen: Dazu gehört auch der Hinweis der FK, wonach nicht auszuschliessen sei, dass die Preisfindung auch ein politischer

Entscheid unter Berücksichtigung von diversen, «nicht dokumentierten Faktoren/Überlegungen» gewesen sei. Die FK stützt sich dabei vor allem auf den Umstand, dass für die letzte Verhandlungsrunde der damalige bernische Stadtpräsident und die damalige kantonale Baudirektorin allein verantwortlich waren.

Eingeschränkt ist die politische Nachvollziehbarkeit letztlich auch dadurch, als nicht klar ist, wie das Thema im Regierungsrat diskutiert worden ist, ob der Preis Anlass gab zu Fragen oder ob das Geschäft diskussionslos zur Kenntnis genommen worden ist. Dies weil es weiterhin kein Protokoll der Regierungssitzungen gibt, sondern einzig die Regierungsratsbeschlüsse.

4.3 Welche Lehren müssen aus dem Fall gezogen werden?

Bei der Transaktion Viererfeld handelt es sich um ein Geschäft, das sich allein aufgrund seiner Dimensionen in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren kaum wiederholen dürfte. Beim Grundstück, das im Baurecht abgegeben worden ist, wird sich die Frage eines allfälligen Verkaufs erst in knapp 40 Jahren stellen. Weitere Landreserven von vergleichbarer Grösse in städtischem Gebiet dürfte es kaum noch geben. Dazu kommt, dass der Grosse Rat jüngst mit der Überweisung der Motion 295-2020 «Nachhaltige Bodenpolitik» den Regierungsrat dazu verpflichtet hat, im Grundsatz keine Landflächen mehr zu veräussern, sondern nur noch im Baurecht abzugeben. Spätestens nach diesem Entscheid des Grossen Rates dürfte es eine «Transaktion Viererfeld» kaum noch ein zweites Mal geben.

Trotzdem ist die GPK gestützt auf die ihr vorliegenden Unterlagen überzeugt, dass die Abwicklung der Transaktion zahlreiche Mängel aufweist, die mit Blick auf die Zukunft korrigiert werden müssen. Zuvorderst steht dabei die Feststellung, dass die Transaktion ganz offensichtlich nicht ausreichend dokumentiert worden ist. Mit einer gewissen Ernüchterung beobachtet die GPK, dass bei Bauvorhaben beim Kanton immer wieder Unterlagen nicht vollständig vorhanden sind und die Entscheidungsfindung nicht sauber dokumentiert ist. Im vorliegenden Fall hat das dazu geführt, dass die Frage, ob der vom Kanton gewährte Preis angemessen war, überlagert wurde von der Frage, welchen Preis die Stadt letztlich eigentlich überhaupt bezahlt hat. Auch dass gerade bei diesem Geschäft auf die Erstellung eines Verkehrswertgutachtens verzichtet wurde, ein Vorgang, der sonst standardmässig geschieht, ist für die GPK nicht nachvollziehbar.

Empfehlung 1: Die GPK empfiehlt, auf allen Stufen Vorkehrungen zu treffen, damit die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden, die auf der Basis von Verhandlungen erfolgen, gewährleistet ist und die entsprechenden Unterlagen vollständig und sofort greifbar sind.

Empfehlung 2: Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, für die Nachvollziehbarkeit seiner Entscheide geeignete Instrumente wie schriftliche Protokolle oder die Aufnahme seiner Sitzungen einzuführen.

Bei der Herleitung des Preises bestehen wie gezeigt nach wie vor viele Fragezeichen. Das grösste betrifft nach Einschätzung der GPK die Differenz zwischen dem Kanton und der Stadt in Bezug auf die Mehrwertabschöpfung. Die Stadt Bern hat in den Abstimmungsunterlagen von 9 Mio. Franken gesprochen, der Kanton dagegen von 34 Mio. Franken. Eine der beiden Zahlen kann nicht stimmen. Wäre die Zahl von 9 Mio. Franken korrekt, wäre die ganze Preisberechnung des Kantons in Frage gestellt. Andernfalls wäre es am kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Vorkehrungen zu treffen, damit die Stadt Bern eine korrekte Mehrwertabgabe entrichtet. Von der Klärung dieser Frage hängt letztlich ob, die gesamte Herleitung des Preises plausibel ist oder nicht.

Empfehlung 3: Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die Differenzen in Bezug auf die Höhe der Mehrwertabschöpfung zwischen Stadt und Kanton Bern rasch zu klären und bei Bedarf die nötigen Massnahmen zu ergreifen.

Aus heutiger Sicht stellt sich schliesslich auch die Frage, ob es aufgrund der Land- und Raumbedürfnisse des Kantons sinnvoll war, das Viererfeld überhaupt zu verkaufen, oder ob es nicht besser gewesen wäre, es für eigene Zwecke zu nutzen. Zwar weist die BVD zurecht darauf hin, dass der Verkauf des Viererfelds und die Wohnnutzung politisch gewollt und durch verschiedene Entscheide abgestützt war. So hat namentlich der Grosse Rat im Jahr 2000 einen Grundsatzbeschluss gefasst, wonach das Viererfeld für Wohnraum genutzt werden soll. 2013 hielt der Regierungsrat in einem Beschluss (RRB 1192/2013) fest, dass das «Viererfeld» für kantonale Zwecke oder als strategische Reserve nicht benötigt werde. Im Januar 2014 lehnte der Grosse Rat zudem die Motion 312-2013 «Kein Verkauf des Viererfelds» ab und hiess die laufenden Verkaufsverhandlungen damit gut.

Nach Einschätzung der GPK wäre es dennoch angebracht gewesen, vor den konkreten Verkaufsverhandlungen mit der Stadt Bern noch einmal kritisch zu überprüfen, inwiefern der Kanton mittel- und längerfristig nicht selber Bedarf gehabt und inwiefern sich das Land für eine öffentliche Nutzung geeignet hätte. Dies auch wenn selbst die von der FK beauftragte Bewertungsfirma zum Schluss kommt, dass die Nutzung für Wohnzwecke geeigneter sei als andere Zwecke.

Was die Eignung des Viererfeldes für die Realisierung des Strassenverkehrsamtes und des Polizeizentrums betrifft, hat der Kanton gemäss eigenen Angaben zwar Prüfungen durchgeführt und den Standort letztlich als nicht geeignet beurteilt. Angesichts der umfassenden Mängel im kantonalen Immobilienmanagement bleibt für die Kommission allerdings fraglich, wie vertieft der Kanton diese Überprüfung vorgenommen hat und inwiefern vor dem Verkaufsentscheid der Eigenbedarf, beispielsweise auch für die Universität, effektiv mit den Möglichkeiten auf dem Viererfeld abgeglichen worden sind. Immerhin hatte der Kanton das Viererfeld einstmals ja explizit für den Ausbau der Universität erworben gehabt. Über die entsprechenden Mängel hat die GPK im Bericht zur Situation im Amt für Grundstücke und Gebäude Rechenschaft abgelegt.

So oder so ist für die GPK nicht nachvollziehbar, warum der Kanton nicht das gesamte Grundstück nur im Baurecht abgegeben hat, statt es zu veräussern. Der Kanton hätte dadurch nicht nur regelmässige Baurechtszinsen generieren können, vor allem wäre er weiterhin im Besitz des Grundstücks geblieben und hätte über dessen Verwendung zu einem späteren Zeitpunkt wieder neu bestimmen können.

In seiner Stellungnahme vom 8. September 2021 zum vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat festgehalten, dass er bereit sei, die Empfehlungen zu prüfen und er die GPK über die Ergebnisse bis im Sommer 2022 informieren werde.

5. Antrag der Kommission

Gestützt auf Artikel 55 Absatz 4 GRG erwartet die GPK von der BVD, dass sie über den Umsetzungsstand der Optimierungen bis Ende 2022 gegenüber GPK Rechenschaft ablegt.

Die GPK beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 21. Oktober 2021

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission:

Der Präsident: P. Siegenthaler

Der Sekretär: M. Ehrler