

Vortrag

der Polizei- und Militärdirektion

an den Regierungsrat des Kantons Bern zu Händen des Grossen Rates

betreffend

Bernisches Historisches Museum, Bern: zusätzlicher Beitrag aus dem Lotteriefonds an die ungedeckten Baukosten des Erweiterungsbaus Kubus von Fr. 731'665.-

1. Zusammenfassung

Der Erweiterungsbau Kubus des Historischen Museums Bern (BHM) weist ungedeckte Baukosten von Fr. 2'194'995.- auf. Seit das BHM im Februar 2009 an seine drei Träger Kanton, Stadt und Burgergemeinde Bern mit dem Antrag herangetreten ist, die ungedeckten Baukosten zu übernehmen, wurde der Antrag in aufwändiger Arbeit sehr genau geprüft. Es wurden eine Sonderprüfung und eine Review der Sonderprüfung durchgeführt. Die Überprüfung hat gezeigt, dass der ursprüngliche Kostenvoranschlag teilweise ungenau und das Projektcontrolling vor allem in finanzieller Hinsicht dem Vorhaben nicht angemessen war. Die Projektorganisation und Kompetenzzuteilungen der einzelnen Gremien waren nicht eindeutig genug. Zudem war die Bedingung, dass der Kanton in seinem Beitragsbeschluss die Teuerung und weitere Mehrkosten explizit ausgeschlossen hatte, von den Projektverantwortlichen unterschätzt, bzw. erst mit Verspätung bemerkt worden. Das BHM hat aufgrund der Resultate das ursprüngliche Gesuch zurückgezogen und im Juni 2011 ein neues Gesuch eingereicht. Dieses erfüllt die in der Sonderprüfung und der Review gestellten Anforderungen. Damit der Kanton seinen Anteil von einem Drittel der ungedeckten Kosten (Fr. 731'665.-) tragen kann, muss eine Bedingung des ursprünglichen Beitragsbeschlusses von 2005 aufgehoben und ein zusätzlicher Beitrag gesprochen werden.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 37 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 + 2, Art. 42 Abs. 2, Art. 46 Abs. 2 Bst. a, Art. 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 48 Abs. 3 des Lotterieggesetzes vom 4. Mai 1993 (BSG 935.52)
- Art. 31 Abs. 2+3, Art. 35 Abs. 1, 4 – 6, Art. 36, Art. 37 Abs. 1, Art. 38 Abs. 2 der Lotterieverordnung (LV) vom 20. Oktober 2004 (BSG 935.520)

3. Beschreibung des Geschäfts

3.1. Vorgeschichte

Am 22. Februar 2005 genehmigte der Grosse Rat einen Beitrag von Fr. 7'156'517.- an den Erweiterungsbau Kubus/Titan des Bernischen Historischen Museums (BHM). In diesem Beschluss war unter den Bedingungen festgehalten, dass es sich beim gesprochenen Beitrag um ein absolutes Kostendach handelt, das nicht überschritten werden darf: „Mehrkosten für nicht voraussehbare Mehraufwendungen, Projektänderungen, und Teuerung können nicht berücksichtigt werden“ (Ziffer 5.2 Bedingungen, RRB 3965 vom 22. Dezember 2004, genehmigt vom Grossen Rat am 22. Februar 2005).

Im Oktober 2006 wurde mit dem Bau begonnen, im September 2009 war er abgeschlossen. Im Februar 2009 zeigte die provisorische Kostenprognose, dass wahrscheinlich Mehrkosten zu gewärtigen sind, die projektintern nicht mehr aufgefangen werden konnten. Das BHM stellte mit Schreiben vom 27. Februar 2009 an die drei Stiftungsträger Kanton, Stadt und Burgergemeinde Bern (Träger) ein Gesuch zur Übernahme der ungedeckten Baukosten. Es begründete die Mehrkosten alleine mit der Teuerung. Die Träger akzeptierten die Begründung des BHM nicht, weil sie Widersprüche in der Argumentation feststellten und die notwendige Transparenz vermissten. Sie beauftragten ein Revisorenteam aus der Stadt und der Burgergemeinde Bern mit der Überprüfung der Bauabrechnung des Kubus. Nach der Fertigstellung des Prüfberichts im September 2009 wurde das BHM durch die drei Träger unter der Federführung der Stadt Bern zur Stellungnahme zu den Erkenntnissen der Inspektoren aufgefordert. Nach der schriftlichen Beantwortung von umfangreichen Zusatzfragen erklärten sich die Träger im März 2010 grundsätzlich zufrieden mit den eingegangenen Antworten. Sie stellten in Aussicht, nach Vorliegen der Schlussabrechnung, die durch die Revisionsstelle des BHM zu prüfen sei, ihren jeweils finanzkompetenten Organen einen Antrag zur Finanzierung der ungedeckten Mehrkosten zu unterbreiten.

Im Rahmen eines Aussprachegeschäftes im März 2010 entschied der Regierungsrat, die kantonale Finanzkontrolle mit der Durchführung einer „Kontrolle der Ergebnisse der Prüfung des Baukredits“ zu beauftragen, also eine sog. Review der Sonderprüfung durchzuführen. Die Review wurde am 30. Juni 2010 abgeschlossen. Im Lichte der Ergebnisse der Sonderprüfung und der Review machte die Polizei- und Militärdirektion dem BHM im November 2010 den Vorschlag, das Gesuch vom Februar 2009 zurückzuziehen, die definitive Schlussabrechnung zu erstellen, diese durch die Revisionsstelle prüfen zu lassen und auf dieser Grundlage ein neues Gesuch einzureichen. Dieses Gesuch ist mit den entsprechenden Beilagen am 14. Juni 2011 beim Kanton eingetroffen.

3.2. Resultate der Prüfarbeiten (Zusammenfassung der Sonderprüfung und der nachfolgenden Korrespondenz zwischen BHM und Träger)

Inhaltlich kreiste die Diskussion um die Gründe für die Mehrkosten um folgende Hauptthemen:

a) Ermittlung der Teuerung

Die in die Überprüfung der Bauabrechnung involvierten Experten haben sich darauf geeinigt, dass die in der Sonderprüfung des Finanzinspektorats der Stadt Bern errechnete „Teuerungsvermutung“ von 7.458% plausibel erscheint. Sie wurde mit folgender Methode berechnet: Von allen Positionen des Baukostenplans (BKP) wurde die Teuerung für die entsprechenden Arbeitsgattungen für so viele Positionen wie möglich ab dem Zeitpunkt der Erstellung des Kostenvoranschlags (KV) bis zur mittleren Zahlungsfälligkeit gestützt auf die Indexwerte hochgerechnet. Damit wurde die vom BHM im ersten Gesuch angegebene pauschale Teuerung von 10.307% nach unten korrigiert. Auf die ursprünglich veranschlagte Bausumme von Fr. 25'838'000.- ergibt dies einen Betrag von Fr. 1'722'194.-. Hinzu kommt die ausgewiesene Unternehmerteuerung (Teuerungsguthaben der Unternehmer gemäss Werkverträgen für Preissteigerungen auf Material und Löhnen) von Fr. 183'555.-, was ein Teuerungstotal von Fr. 1'905'749.- ergibt.

b) Kostengenauigkeit von 6%

Der Kostenvoranschlag ist von einer Genauigkeit von 6% ausgegangen. Im Vortrag zum Grossratsbeschluss vom Februar 2005 wurde erwähnt, dass das BHM ein Vorgehen zur Ermittlung der Kosten gewählt hatte, das zu einer grösseren Kostensicherheit führt. Der Lotteriefonds akzeptiert normalerweise eine Reserve von 10%, u.a. weil die Teuerung in den Beitragsbeschlüssen ausgeschlossen bleibt. Die Sonderprüfung hält fest, dass unter den gegebenen Umständen (Verzögerung des Baubeginns, Komplexität des Bauwerks, Wegbedingung der Teuerung im Beitragsbeschluss des Kantons) von Anfang an hätte klar sein müssen, dass diese Kostengenauigkeit nicht würde eingehalten werden können. Dem stand aus Sicht des BHM entgegen, dass das Geschenk der Abegg-Stiftung von Fr. 2 Mio. an die Bedingung geknüpft war, mit dem Bau spätestens Ende 2005 zu beginnen, was eine weitere Verzögerung des Baubeginns nicht erlaubt habe. Mit dem Bau begonnen werden konnte schliesslich im Oktober 2006.

c) Wegbedingen der Teuerung im Beitragsbeschluss des Kantons

Das Wegbedingen der Teuerung ist nur im Beitragsbeschluss des Kantons enthalten, nicht aber bei der Stadt und der Burgergemeinde Bern. Dieses Vorgehen ist bei Baugeschäften unüblich. Wenn der Kanton oder die öffentliche Hand im Allgemeinen selber bauen, ist die Teuerung grundsätzlich im Beschluss inbegriffen. Weil hier der Kanton nicht selber gebaut hat und die Mittel dem Lotteriefonds entnommen wurden, kam die Standardbedingung des Lotteriefonds zur Anwendung, dass es sich beim gesprochenen Beitrag um ein absolutes Kostendach handelt und Mehrkosten unter keinen Umständen akzeptiert werden können (Art. 36 LV). Die Bedingung ist expliziter Bestandteil des Beschlusses. Dem BHM war diese Bedingung spätestens mit der Eröffnung des Beschlusses des Grossen Rats durch die Polizei- und Militärdirektion nach Ablauf der ungenutzten Referendumsfrist im Juli 2005 bekannt. Es lag in der Verantwortung des Gesuchstellers, die Konsequenzen dieser Bedingung abzuschätzen und die notwendigen Schlüsse daraus zu ziehen.

d) Viele Umbuchungen in der Kostenbewirtschaftung

In der Kostenbewirtschaftung konnte eine unüblich hohe Anzahl von Umbuchungen festgestellt werden. Es handelt sich dabei um Umbuchungen von BKP-Positionen, der Erfassung von Mehr- oder Minderkosten und dem nachträglichen Erfassen von ursprünglich vergessen gegangenen Positionen. Die vielen Umbuchungen lassen den Schluss zu, dass der Kosten-

voranschlag nicht in allen Punkten mit der nötigen Sorgfalt erstellt wurde. Durch die vielen Umbuchungen wurde der Überblick über Mehr- und Minderkosten erschwert. Das BHM verteidigt seine Kreditbewirtschaftungsmethode, die dem komplexen Baugeschäft angepasst gewesen sei. Dieser Methode sei es auch zu verdanken, dass Fehler des KV's aufgedeckt wurden, die allerdings nur zum Teil korrigiert werden konnten.

e) Abgrenzung des Baukredits von den Betriebskosten

Es wurde festgestellt, dass dem Baukredit grundsätzlich keine Betriebskosten belastet wurden. In der Bauabrechnung wurden allerdings im Vergleich zum KV neue Buchungen bei den Betriebseinrichtungen vorgenommen (BKP 3). Diese fehlten im ursprünglichen KV. Es handelt sich um notwendige Teile der Infrastruktur, wie u.a. um die Videoüberwachung der Ausstellungsräume und die Aufschaltung technischer Alarmer. Die Stadt Bern hat mit einem Schreiben im März 2010 die Argumentation des BHM nach mehrmaligem Nachhaken akzeptiert und verzichtet auf eine nachträgliche Belastung der Betriebsrechnung für die erst im Nachhinein in den KV aufgenommenen Kosten, da deren betriebliche Notwendigkeit unbestritten ist.

f) Ausstattung des Kubus

Die Einrichtungen des neuen Wechselausstellungssaals und der Depoteinrichtungen wurden vollumfänglich ausserhalb des Baukredits finanziert. Die Gesamtkosten beliefen sich auf Fr. 1'510'220.-, wovon Fr. 584'709.- über die laufende Rechnung des BHM und der Rest über Drittmittel finanziert wurde.

g) Projektorganisation

Oberstes Organ war die Aufsichtskommission (AK), der heutige Stiftungsrat. Der Baukommission (BK) oblag die Überwachung der Planung und der Ausführung des Baus. Halbjährlich wurde eine Kostenkontrolle erstellt. Die BK hatte den Auftrag, die AK unverzüglich über alle Vorfälle zu informieren, die den Gesamtcharakter veränderten und die Gesamtkosten und den Terminplan tangierten. Der Projektleiter, ein Mitarbeiter der Stadtbauten Bern, war zusammen mit der Projektgruppe für die Bauausführung zuständig. Mitglieder der Aufsichtskommission nahmen auch in der Baukommission Einsitz. Diese Projektorganisation kam zu Stande, weil versucht worden war, die Träger des BHM gut in das Projekt einzubinden. Dies führte aber dazu, dass sich Vertreter, die in beiden Kommission Einsatz genommen hatten, selber hätten beaufsichtigen sollen. Diese Situation war einer klaren Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten abträglich. Den unterschweligen Vorwurf der Zuständigkeitsverletzung durch die Baukommission weist das BHM allerdings zurück.

3.3. Review der kantonalen Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern bestätigt in ihrer Review vom 30. Juni 2010, dass die Durchführung der Sonderprüfung durch die Finanzinspektorate der Stadt und der Burgergemeinde Bern fachlich korrekt durchgeführt wurde. Die gemachten Feststellungen und die gezogenen Schlussfolgerungen seien plausibel.

a) Ermittlung Teuerung

Die Finanzkontrolle hält fest, dass die effektive Teuerung durch die Sonderprüfung nicht festgestellt wurde. Die errechnete Teuerungsvermutung von 7,458 % ist eine Hypothese, erscheint aber plausibel.

Haltung des Regierungsrates: Wie die anderen beiden Stiftungsträger auch, verzichtet der Kanton darauf, die Teuerung nachträglich für jede einzelne Position zu ermitteln. Der Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Gewinn an Genauigkeit. Die Teuerungsvermutung stellt eine ausreichende Annäherung an die effektive Teuerung dar, um über die Beteiligung an den Mehrkosten zu beschliessen.

b) Analyse der Mehr- und Minderkosten

Die Darstellung der Mehr- und Minderkosten durch die Sonderprüfung erscheint der Finanzkontrolle plausibel. Die Finanzkontrolle vermisst allerdings eine Aufschlüsselung in Kategorien wie effektive Teuerung, unbeeinflussbare Faktoren, nachträgliche Nutzerwünsche, Projektänderungen, usw. Ohne diese sei eine „politische Aufarbeitung“ der Kostenüberschreitung schwierig.

Es ist richtig, dass bis zum Zeitpunkt der Review der Finanzkontrolle keine systematische Kategorisierung und Beurteilung der Kosten vorgenommen wurde. Dem Gesuch vom Juni 2011 liegt nun eine Mehr-/Minderkostenliste bei, die eine Kategorisierung vornimmt.

Die Bemerkungen in der Mehr-/Minderkostenliste enthalten verschiedene Hinweise darauf, dass der ursprüngliche Kostenvoranschlag mangelhaft war. So mussten Fr. 428'000.- für nicht geplante Beton- und Stahlbetonarbeiten aufgewendet werden. Die Regiearbeiten wurden klar unterschätzt (Fr. 194'000.-), im Montagebau Leichtkonstruktion wurde unpräzise geplant (Fr. 160'000.-). Der Graffittischutz war nicht vorgesehen (Fr. 47'000.-) und die Anschlussgebühren für das Löschwasser/Hydranten wurden unterschätzt (Fr. 69'000.-). Für zusätzliche Sanitärleitungen (Kanalisationserweiterung, zusätzliche Bodenabläufe und Sekundärentwässerung Fassade) mussten Fr. 100'000.- aufgewendet werden. Durch diese Mehrleistungen stiegen auch die Honorare und Spesen der Planer (Total Fr. 260'000.- für Architekt, Bau- und Elektroingenieur).

Haltung des Regierungsrates: Für die Projektverantwortlichen war bei diesen Positionen allerdings kein Ermessensspielraum vorhanden. Die Arbeiten waren notwendig und in der Bauplanung eigentlich vorgesehen, im KV aber nicht adäquat abgebildet.

Die Baukommission verfügte während der Bauphase Projektänderungen, die Kosten von Fr. 513'000.- auslösten. Beispielsweise mussten Fr. 106'000.- für die Änderung der Liftsteuerung aufgewendet werden und Fr. 124'000.- fielen für die Videoüberwachung und die Alarmeinrichtungen an. Es wurden eine separate Erschliessung für die Elektrozuleitung bewilligt (Fr. 36'000.-) und zusätzliche Verankerungspunkte der Nordfassade beschlossen (Fr. 42'000.-). Die zusätzlich bewilligten Massnahmen lösten zusätzliche Honorare bei den Planern von Fr. 69'000.- aus. Gleichzeitig hat die Baukommission Einsparungen von Fr. 300'000.- beschlossen. So wurde unter anderem bei den Bodenbelägen (Fr. 74'000.-), der Deckenverkleidung (Fr. 20'000.-), den Gärtnerarbeiten (Fr. 10'000.-) und der Kunst im öffentlichen Raum (Fr. 100'000.-) gespart.

Haltung des Regierungsrates: Insgesamt entsteht der Eindruck, dass auch bei den Projektänderungen der Handlungsspielraum gering war. Die Änderungen wurden vor allem vorge-

nommen, um den Betrieb zu vereinfachen (Videoüberwachung, Verbesserung Lüftung, Behindertenzugänglichkeit). Die dem Gesuch vom 14. Juni 2011 beiliegenden Informationen erscheinen detailliert genug, um die politische Aufarbeitung zu ermöglichen.

c) Haller-Ausstellung

Damit die Haller-Ausstellung im neuen Kubus noch im Jubiläums-Jahr 2008 eröffnet werden konnte, mussten bauliche Massnahmen getroffen werden, die mit Fr. 263'000.- zu Buche schlugen. Der Ausstellungssaal befand sich im Rohbau und musste provisorisch für den Ausstellungsbetrieb nutzbar gemacht werden. Die Finanzkontrolle fordert, dass diese Kosten der Betriebsrechnung des BHM zu belasten sind.

Haltung des Regierungsrates: Es handelt sich bei den fraglichen Arbeiten im Einzelnen um klar bauseitige Massnahmen wie provisorische Abschränkungen und Sicherheitsmassnahmen, die Sicherung der Fluchtwege, Anpassungen bei der Haustechnik und die Behebung eines Wassereintruchs. Die Revisionsstelle des BHM, die T&R AG Gümli, bestätigt in der Revision der Schlussabrechnung, dass die Rechnungsabgrenzung korrekt vorgenommen wurde, diese Kosten also nicht der Betriebsrechnung anzulasten sind. Die Zusatzkosten fielen für die rechtzeitige Eröffnung des Ausstellungssaals an, weil es beim Bau zu terminlichen Verzögerungen gekommen war, welche die Provisorien erst notwendig machten. Die Kosten sind also ursächlich mit dem Bau verbunden und rechtfertigen die Belastung der Baurechnung. Die Stadt Bern bestätigt in einem Schreiben vom März 2010 ebenfalls, dass sie die Kostenabgrenzung für genügend hält. Weil auch die beiden anderen Träger die Abgrenzung zu Lasten des Baukredits akzeptieren, ist auch der Kanton mit diesem Vorgehen einverstanden.

d) Nachträgliche Nutzerwünsche

Die Finanzkontrolle geht davon aus, dass für Fr. 725'000.- nachträgliche Nutzerwünsche realisiert wurden, allenfalls sogar mehr.

Haltung des Regierungsrates: Aufgrund der Durchsicht der Schlussabrechnung entsteht der Eindruck, dass kaum nachträgliche Nutzerwünsche umgesetzt wurden. Wegen des teilweise ungenauen Kostenvoranschlags wurde die Kostenrechnung mit hohen Mehrkosten belastet, die nicht eingeplant waren. Der finanzielle Spielraum für zusätzliche Nutzerwünsche war somit von Anfang an gar nicht vorhanden. Die tatsächlich umgesetzten zusätzlichen Nutzerwünsche machen nur einen kleinen Teil der Mehrkosten aus und wurden mit den realisierten Einsparungen zu fast 60 Prozent (Projektänderungen für Fr. 513'000.-, Einsparungen für Fr. 300'000.-) wieder kompensiert.

e) Beiträge Dritter

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass offen sei, ob sich die Beiträge Dritter allenfalls erhöhen liessen.

Das BHM hat sowohl bei der Abegg-Stiftung, die eine Spende von Fr. 2 Mio. geleistet hat, als auch beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz, das einen Beitrag an den Bau der Kulturgüterschutzräume von Fr. 540'000.- gewährt hat, nachgefragt, ob eine Erhöhung der Leistungen im Bereich des Möglichen liegen würden. Von beiden Stellen wurde dies verneint. Der Beitrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz wurde im Vorprojektstadium unverbindlich auf Fr. 600'000.- geschätzt. Aufgrund der späteren detaillierten Eingabe wurde er defini-

tiv auf Fr. 540'000.- festgelegt. Ein Rückkommen auf diesen Entscheid ist nicht möglich. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz hat sich aber mit einem separaten Beitrag an der Einrichtung des Kulturgüterschutzraums beteiligt (Fr. 554'193.-).

Haltung des Regierungsrates: Obwohl bei beiden in Frage kommenden Stellen keine formalen Gesuche gestellt wurden, erscheint es nicht opportun, dies nachträglich noch zu tun.

f) Aufteilung der Mehrkosten zwischen den Stiftungsträgern

Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass in rechtlicher Hinsicht für den Kanton keine Verpflichtung besteht, die Drittelsparität strikte einzuhalten. Jeder der drei Stiftungsträger ist in seiner Entscheidungsfindung frei und kann seine Finanzbeschlüsse so gestalten, wie er will und dabei – wie im vorliegenden Fall geschehen – z. B. die Teuerung ausschliessen.

Haltung des Regierungsrates: Die Bemerkung der Finanzkontrolle ist juristisch sicher korrekt. Bei der Diskussion um die Übernahme der ungedeckten Mehrkosten geht es aber weniger um eine juristische Argumentation als um eine politische Diskussion. Eine allfällige Ablehnung der Deckung des dem Kanton würde von den beiden anderen Stiftungspartnern nicht verstanden, grossen Erklärungsbedarf auslösen und das BHM vor ernste finanzielle Probleme stellen. Deshalb hat die Polizei- und Militärdirektion in Absprache mit der Erziehungsdirektion und in Zusammenarbeit mit den beiden anderen Trägern in Aussicht gestellt, das Gesuch des BHM dem finanzkompetenten kantonalen Organ zur Genehmigung vorzulegen. Allerdings wird die Zusicherung unter die Bedingung gestellt, dass die anderen beiden Partner ihren Anteil ebenso leisten.

g) Zusätzlicher Abklärungsbedarf gemäss Ziffer 2 der Review

Die Finanzkontrolle stellt die Frage, ob noch Mehrwertsteuerforderungen bestehen. Das BHM hält auf die entsprechende Nachfrage fest, dass die Mehrwertsteuer im Kostenvoranschlag und in der Bauabrechnung jederzeit berücksichtigt war. Das BHM rechnet die Mehrwertsteuer laufend und ordnungsgemäss nach dem Pauschalsteuerverfahren ab. Die Revision der Bauabrechnung hat hinsichtlich der Mehrwertsteuer keine offenen Forderungen oder Abrechnungsmängel festgestellt.

Die Finanzkontrolle fordert, dass für die exakte Ermittlung der Kostenmiete des Stadtarchivs die Sonder- von den Gemeinschaftsflächen auszuscheiden sind und der entsprechende Kostenanteil festzulegen ist.

Haltung des Regierungsrates: Hierzu kann geantwortet werden, dass die Miete für die durch das Stadtarchiv genutzten Räume in der Zwischenzeit (2. Quartal 2010) vertraglich zwischen dem BHM und den Stadtbauten Bern geregelt wurde. Der Mietvertrag hält insbesondere auch die exakt ermittelten Flächen und die jeweilige Miete pro Quadratmeter fest. Die damit zusammenhängenden Fragen zur Rückerstattung der Kapitalverzinsung wurden im März 2010 durch den Regierungsrat entschieden und den anderen Trägern zur Kenntnis gebracht. Der Regierungsrat entschied, dass die Mietzinseinnahmen des BHM zur Abgeltung der Kapitalkosten den Trägern zurückzuerstatten sind. Die jährlichen Einnahmen des Kantons betragen Fr. 36'486.- und sind dem Lotteriefonds zuzuführen. Für 2009 und 2010 sind die entsprechenden Zahlungen eingegangen. Die aufgrund der Schlussabrechnung veränderten Grundlagentzahlen machen es aus Sicht des Regierungsrates nötig, dass der Betrag der

Kostenmiete des Stadtarchivs unabhängig von vorliegendem Geschäft noch einmal überprüft wird.

h) Folgefragen gemäss Ziffer 4 der Review

Mit Schreiben vom 5. November 2010 hat der Polizei- und Militärdirektor das BHM um Beantwortung der Fragen unter Ziffer C 4 der Review der kantonalen Finanzkontrolle gebeten.

1. *War die Bedingung, dass es sich beim zugesicherten Betrag aus dem Lotteriefonds von Fr. 7'156'517.- um einen Maximalbetrag handelt und Mehrkosten für nicht vorhersehbare Mehraufwendungen, Projektänderungen und die Teuerung nicht berücksichtigt werden können, der Bauherrin und den Projektverantwortlichen (Baukommission) bekannt?*

Antwort BHM: Die Bedingungen des Grossratsbeschlusses vom 22. Februar 2005, namentlich die genannte, waren der Bauherrin ab Erhalt des Beschlusswortlautes, Schreiben der Polizei- und Militärdirektion, Fonds und Bewilligungen, vom 22.7.2005, bekannt. Im Vortrag zum Beschluss war diese substanzielle und für Bauvorhaben unübliche Einschränkung allerdings nicht erwähnt.

In der Baukommission (BK) wurde die Bedingung erst rund ein Jahr später thematisiert. Die Baukommission ging davon aus, dass die Teuerung innerhalb des Kredits aufgefangen werden könne, und sah sich darin auch durch anfängliche Vergabeerfolge bestätigt. Noch nach ersten Kostenprognosen, die Überschreitungen aufwiesen, bekräftigte die Baukommission das Ziel, diese durch anderweitige Einsparungen aufzufangen.

Erst Mitte 2008 wurde klar, dass das Bauvorhaben in der geplanten Form ohne zusätzliche Finanzmittel nicht fertiggestellt werden kann. Die BK beauftragte den Architekten unverzüglich mit der Identifikation weiterer Einsparungspotenziale und orientierte die Aufsichtskommission (AK). Die AK beschloss daraufhin u.a., die Träger umgehend zu informieren und auf Basis verifizierter Zahlen einen Nachkredit zu beantragen. In der Folge wurde am 27.2.2009 durch die damalige Museumsleitung das bekannte «Gesuch um Ausgleich der Teuerung» gestellt.

Haltung des Regierungsrates: Die damaligen Projektverantwortlichen des BHM wurden an die Plenumsitzung der vorberatenden Finanzkommission eingeladen, die am 20.01.2005 stattfand. Spätestens auf diesen Zeitpunkt hin sind Ihnen der Vortrag und die weiteren Dokumente ausgehändigt worden. Wieso die unüblich tief festgelegte Reserve trotz Ausschluss der Teuerung nicht weiter diskutiert wurde, lässt sich heute nicht mehr feststellen.

2. *Wer trägt die Verantwortung für welche Mehrkosten (Kreditbewirtschaftung und Kostenkontrolle obliegen der Baukommission, Projektänderungen liegen in der Kompetenz der Aufsichtskommission)?*

Antwort BHM: Die Verantwortlichkeiten sind in der Projektorganisation vom 12.3.2005 schriftlich festgehalten. Der eingeklammerte Teil der Frage der Finanzkontrolle entspricht dem nicht. Die Einhaltung der Kredite (Kostenkontrolle) oblag dem Projektleiter. Die AK hatte die Verantwortung und Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben weitgehend an die BK delegiert, diese war insbesondere auch für Projektänderungen zuständig. Die AK war

für die Verwendung der Reserve zuständig; im Juli 2008 beschloss sie, diese für die dann-zumal erkannten Kostenüberschreitungen zu verwenden.

Aus Sicht des BHM wurden die festgelegten Kompetenzen eingehalten, Zuständigkeitsverletzungen sind nicht ersichtlich. Die Kompetenzregelungen waren aber möglicherweise unvollständig, indem eine Regelung zur Zuständigkeit für Beschlüsse über Mehrkosten fehlte. Dies ist dadurch erklärbar, dass der feste Wille bestand, den vorgegebenen Kostenrahmen einzuhalten.

Haltung des Regierungsrates: Der Regierungsrat nimmt die Antwort des BHM zur Kenntnis.

3. Welche Massnahmen hat das BHM gestützt auf den Prüfbericht des Finanzinspektors der Stadt Bern in die Wege geleitet (Empfehlung auf Beurteilung der Projektdurchführung)? Sind konkrete Verantwortlichkeiten ausgemacht worden?

Antwort BHM: Nach Vorliegen der Sonderprüfung hat das BHM diverse aufgebrachte Sachverhalte und deren Ursachen näher abgeklärt und den Trägern dargelegt. Die Architekten hatten sich im Kostenvoranschlag auf eine erhöhte Kostengenauigkeit von 6% festgelegt, die nach den Normen des Baugewerbes als teuerungsbereinigte Grösse zu interpretieren ist. Sie wurde als Reserve im Kostenvoranschlag berücksichtigt. Die darüber hinaus gehenden, nicht durch die Teuerung erklärbaren Mehrkosten belaufen sich auf rund Fr. 230'000.- oder 0.9%. Damit kann die reale Kostenabweichung (Reserve plus teuerungsbereinigte Mehrkosten) mit 6.9% beziffert werden – ein ausserordentlich tiefer Wert, der einen Regress auf Architekten und Planer nicht zulässt. Dass ein Finanzierungsträger die Teuerung wegbedungen hatte, kann ihnen nicht angelastet werden.

Andere konkrete Verantwortlichkeiten wurden nicht ausgemacht. Zustande gekommen ist die Kostenüberschreitung durch das Zusammenwirken einer schwierigen, unüblichen Vorbedingung, unvorhersehbaren Verzögerungen und Erschwernissen bei der Ausführung, Fehleinschätzungen von Planern und Architekten und der anfänglichen kollektiven Unterschätzung der Teuerungseffekte. Zuständigkeitsverletzungen, Verletzungen der Sorgfaltspflicht oder gar Vorsatz und Fahrlässigkeit wurden nicht festgestellt.

Haltung des Regierungsrates: Der Regierungsrat hält die Antwort der BHM für zufriedenstellend.

4. Ist die Übernahme von Mehrkosten vom BHM durch künftige Staatsbeiträge (Betriebskredite) zumutbar?

Antwort BHM: Die Finanzlage des BHM lässt nicht zu, dass Mehrkosten aus der laufenden Rechnung getragen werden. In der Vergangenheit wurden der Unterhalt des Altbaus sowie gewisse konservatorische und restauratorische Massnahmen vernachlässigt, um die nötigen Mittel für den Ausstellungsbetrieb zur Verfügung zu haben. Die neue Leitung hat mittlerweile Sparmassnahmen und Einschränkungen veranlasst, um wiederum die nötigsten Mittel für den Substanzerhalt freizusetzen. Müssten Mehrkosten aus der laufenden Rechnung finanziert werden, würde dies zwangsläufig zu Lasten des Substanzerhalts gehen.

Haltung des Regierungsrates: Der Regierungsrat hält die Antwort der BHM für zufriedenstellend und sieht von einer Übernahme der Mehrkosten durch künftige Staatsbeiträge ab. Diese Haltung ist auch von der Systematik her richtig. Der Erweiterungsbau Kubus ist mit Lotterien-

geldern unterstützt worden, weshalb nun auch die ungedeckten Mehrkosten mit Lotteriemitteln zu begleichen sind.

5. *Hat das BHM Szenarien entwickelt, die aufgelaufenen Mehrkosten oder einen Teil davon aus eigener Kraft aufzufangen (Sponsoring, Fundraising etc.)? Sind derartige Massnahmen geplant?*

Antwort BHM: Mit dem Beitrag von Fr. 2 Mio. der Abegg-Stiftung konnte der Baurechnung ein sehr substanzieller privater Finanzierungsbeitrag zugeführt werden. Auch die Möglichkeiten, Baubeiträge des Bundes zu erlangen, wurden ausgeschöpft.

Da der Baukredit keine Ausstattungskosten umfasste, wurde die gesamte Ausstattung des Erweiterungsbaus – soweit sie nicht mit vorhandenem Inventar abgedeckt werden konnte – ausserhalb des Baukredits beschafft. Die dafür notwendigen Fr. 1.5 Mio. wurden durch den Bund (Fr. 553'000.-) und durch Private (Fr. 372'000.-) aufgebracht, Fr. 585'000.- wurden aus der laufenden Rechnung des BHM finanziert.

Private Zuschussfinanzierungen an Bauten, die überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden, sind in der Praxis schwer generierbar. Es ist bei solchen Projekten kaum möglich, den Sponsoren Anreize zu vermitteln, etwa in Form von Mitgestaltungsmöglichkeiten oder einer öffentlichkeitswirksamen Präsentationsplattform. Vor diesem Hintergrund sind Beiträge Dritter in Höhe von Fr. 4.05 Mio. oder 13.7 % der Gesamtkosten (Bau und Ausstattung zusammen genommen) ein respektable Anteil.

Haltung des Regierungsrates: Der Regierungsrat hält die Antwort der BHM für zufriedenstellend.

6. *Wird das 'Spezifische Anforderungsprofil' für die Stiftungsräte des BHM (Aufsichtskommission) erfüllt und das 'Aufsichtskonzept für das Historische Museum Bern' vom 28.10.2009 eingehalten?*

Den aktuellen Verantwortlichen des BHM sind keine Dokumente unter dieser Bezeichnung bekannt.

Haltung des Regierungsrates: Der Regierungsrat hat ein so genanntes VKU-Profil erlassen. Darin ist detailliert geregelt, welche Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen Personen mitbringen müssen, damit sie als kantonale Vertreter in Stiftungsräten und ähnlichen Gremien Einsitz nehmen können, gleich ob sie Angestellte der kantonalen Verwaltung sind oder externe Vertreter. Dieses Profil müssen auch die kantonalen Vertreter im Stiftungsrat des BHM einhalten.

3.4. Beurteilung des Geschäfts aus Sicht des Regierungsrats

Die Kostenüberschreitung beim Kubus wurde minutiös von mehreren Stellen aufgearbeitet. Es wurde eine Sonderprüfung durch die Finanzinspektorate der Stadt und der Burgergemeinde Bern durchgeführt und im nachfolgenden umfangreichen Briefverkehr zwischen BHM und den Trägern wurden weitere Fragen intensiv geprüft. Die kantonale Finanzkontrolle unterzog die Sonderprüfung einer Review, die noch einmal zusätzliche Fragen aufwarf, die durch das BHM ebenfalls ausführlich beantwortet wurden.

Ein Vergleich zwischen dem Gesuch um Übernahme der Mehrkosten vom 27. Februar 2009 und demjenigen vom 10. Juni 2011 zeigt markante Veränderungen. Das BHM versuchte im ersten Gesuch die Träger einfach vor ein *Fait accompli* zu stellen, dessen Begründung einer eingehenden Überprüfung in keiner Art und Weise standhielt. Daraufhin haben die Träger den beschriebenen Überprüfungs- und Kontrollprozess ausgelöst, der verschiedene Fehler und Mängel zu Tage gefördert hat. Schliesslich war auch das BHM bereit, gewisse Fehler einzugestehen.

Das BHM anerkennt, dass der Überwachung der Kostenentwicklung nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Der Kostenvoranschlag als Ausgangsbasis war teilweise unvollständig und zu wenig genau berechnet. Die Kostenentwicklung wurde in den Gremien erst spät zu einem regelmässigen Traktandum und die halbjährlichen Kostenrapporte waren zu weitmaschig. So ist auch die Kostenexplosion zwischen Oktober 2008 (Fr. 900'000.- Mehrkosten) und Februar 2009 (Fr. 2'663'000.- Mehrkosten) auf diesen Umstand zurückzuführen. Der Bedingung im Beitragsbeschluss des Kantons, dass jegliche Mehrkosten, auch teuerungsbedingte, ausgeschlossen waren, wurde von den Projektverantwortlichen nicht, bzw. zu spät, die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt. Für ein Projekt dieser Grössenordnung wäre es angezeigt gewesen, eine von der Projektleitung unabhängige Instanz mit dem (finanziellen) Projektcontrolling zu beauftragen. Zudem fehlte es an einer eindeutigen Abgrenzung der Aufgaben zwischen Aufsichts- und Baukommission und das Gesamtsystem BHM zeigte mit der gleichzeitigen Durchführung des Erweiterungsbaus und grossen Sonderausstellungen Anzeichen von Überlastung und Überforderung. Die neuen Verantwortlichen des BHM sind sich dieser Punkte bewusst. Die Planung der Aktivitäten der nächsten Jahre ist geprägt von Sparmassnahmen und weiteren Einschränkungen und das Hauptaugenmerk wird auf den Substanzerhalt gelegt. Für den Kanton (und die Stadt) wird es wichtig sein, aus den erkannten Fehlern für die anstehende Sanierung des Stadttheaters die notwendigen Lehren zu ziehen. So müssen bei einem neuen Grossprojekt z. B. die Gewaltenteilung klarer vollzogen, die Kompetenzen eindeutiger zugeteilt und die Gremien personell entflochten werden.

Ebenso erwähnt werden muss aber auch, dass es tatsächlich aussergewöhnlich ist, bei einem Baukredit die Teuerung auszuschliessen. In Kombination mit dem verzögerten Baubeginn und der Komplexität des Vorhabens war es praktisch unmöglich, den Bau innerhalb des vorgegebenen Kostendachs zu vollenden. Im Nachhinein kann man wohl sagen, dass der Bau unter diesen Voraussetzungen gar nicht hätte in Angriff genommen werden dürfen. Schlussendlich sind unter Berücksichtigung der vermuteten Teuerung von 7.458% effektive Mehrkosten von Fr. 229'246.- entstanden, was einer Kostenabweichung von 0.89% entspricht. Diese eigentlich geringe Abweichung muss den aufgedeckten Fehlern und Mängeln gegenübergestellt werden. Angesichts der schwierigen Ausgangslage und all der während des Baus aufgetauchten Probleme ist eine teuerungsbereinigte Kostenabweichung von unter 1% eine beachtliche Leistung.

In diesem Sinne empfiehlt der Regierungsrat dem Grossen Rat Zustimmung zum Beschluss. Trotz der Empfehlung zur Zustimmung ist für den Regierungsrat klar, dass es sich beim gewählten Vorgehen um eine einmalige Ausnahme handelt ohne jegliche präjudizielle Wirkung für allfällig ähnlich gelagerte Geschäfte in der Zukunft.

4. Konsequenzen bei einer Ablehnung

Die Stadt Bern hat mit Schreiben vom 23. März 2010 den teuerungsbedingten Anteil der Mehrkosten aufgrund der geschätzten Teuerungsvermutung in der Höhe von Fr. 1'722'194.- akzeptiert und zur Sicherung der Liquidität des BHM ihren Anteil daran, Fr. 574'000.-, bereits ausbezahlt. Auch die Burgergemeinde hat mittlerweile Fr. 200'000.- mehr an das BHM ausgerichtet als in den ursprünglichen Beitragsbeschlüssen vorgesehen war. Dies war möglich, weil teuerungsbedingte Mehrkosten in den Beitragsbeschlüssen von Anfang an vorgesehen waren, bzw. als gebundene Ausgaben gelten, die von den jeweiligen Exekutivorganen genehmigt werden können. Für die Deckung der effektiven Mehrkosten abzüglich der Teuerung benötigt die Stadt nun aber einen referendumsfähigen Stadtratsbeschluss. Der Kleine Burgerrat der Burgergemeinde Bern hat am 11. Juli 2011 den Nachkredit Kubus abschliessend genehmigt, unter der Bedingung, dass sich auch Stadt und Kanton entsprechend der Kostenübersicht BHM vom 8. Juni 2011 beteiligen.

Wenn der Kanton nicht gewillt ist, seinen Anteil von einem Drittel der Mehrkosten zu tragen, besteht die Gefahr, dass die anderen beiden Partner ihre noch ausstehenden Beiträge an die Mehrkosten ebenfalls nicht auszahlen. In diesem Fall müsste das BHM den noch nicht beglichenen Anteil der Mehrkosten aus der laufenden Rechnung begleichen (Fr. 1'360'995.-). Das BHM hält dies für unzumutbar und argumentiert, dass es eine Stiftung ohne Eigenkapital ist. In der Vergangenheit wurden der Unterhalt des Altbaus und die konservatorischen und restauratorischen Massnahmen zu Gunsten des Ausstellungsbetriebs vernachlässigt. Die neue Leitung hat Sparmassnahmen und Einschränkungen veranlasst, um die nötigsten Mittel für den Substanzerhalt freizusetzen. Das Tragen der Mehrkosten für den Kubus würde diese Anstrengungen zum Teil wieder zunichtemachen und der Substanzverlust würde weitergehen. Falls die Entwicklung nicht gestoppt werden kann, sei eine ähnliche Situation wie beim Stadttheater mit einem riesigen aufgestauten Bedarf an Gebäudeunterhalt, der eine aufwändige und teure Sanierung unumgänglich macht, nicht auszuschliessen.

5. Kosten

| | | |
|--|--------------------------------|---------------------|
| Gesamtkosten | | 27'972'995.- |
| Effektive Baukosten gemäss Schlussabrechnung vom 07. April 2011 | 108.26% | 27'972'995.- |
| Kostenvoranschlag (KV) vom 30. Juli 2004 | 100.00% | 25'838'000.- |
| Kostenüberschreitung (ohne Berücksichtigung der Teuerung) | 8.26% | 2'134'995.- |
| Kostenüberschreitung (mit Berücksichtigung der Teuerung) | 0.89% | 229'246.- |
| | | |
| Zusammensetzung der ungedeckten Baukosten | 100.00% | 2'194'995.- |
| Teuerungsvermutung (7.458% des KV) | 78.46% | 1'722'194.- |
| Ausgewiesene Unternehmerteuerung | 8.36% | 183'555.- |
| Effektive Mehrkosten (Differenz zwischen KV und Schlussabrechnung, teuerungsbereinigt) | 10.44% | 229'246.- |
| Mindereinnahmen (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) | 2.73% | 60'000.- |
| | | |
| Anteil des Kantons an den ungedeckten Baukosten | 1/3 von Fr. 2'194'995.- | 731'665.- |

| | | |
|---|----------------|---------------------|
| Finanzierung | 100.00% | 27'972'995.- |
| Abegg-Stiftung | 7.15% | 2'000'000.- |
| Bundesamt für Bevölkerungsschutz | 1.93% | 540'000.- |
| Stadt Bern | 30.31% | 8'477'665.- |
| Burgergemeinde Bern | 30.31% | 8'477'665.- |
| Kanton Bern | 30.31% | 8'477'665.- |
| | | |
| Beitrag des Kantons | 100.00% | 8'477'665.- |
| Beitrag an die Projektierungskosten (RRB 1633 vom 11.06.2003) | 6.95% | 589'480.- |
| Beitrag an den Bau (RRB 3965 vom 22.12.2004, genehmigt vom Grossen Rat am 22.02.2005) | 84.42% | 7'156'517.- |
| Anteil des Kantons an den ungedeckten Baukosten | 8.63% | 731'665.- |

5.1. Folgekosten

Das Geschäft bringt für den Kanton keine Folgekosten mit sich.

5.2. Personelle Auswirkungen

Das Geschäft hat keine personellen Auswirkungen auf den Kanton.

5.3. Ausgabenbefugnis

Der vorliegende Beschlussentwurf untersteht – aufgrund der Aufhebung einer Bedingung aus dem ersten Beitragsbeschluss und der Zusammenrechnungspflicht – der Finanzkompetenz des Grossen Rates. Zudem untersteht ein allfällig positiv ausfallender Beschluss des Grossen Rates dem fakultativen Finanzreferendum.

5.4. finanzielle Situation Lotteriefonds

neue Verpflichtungen durch vorliegenden Beschluss Fr. 731'665.-

Nettobestand Lotteriefonds nach Beschlussfassung (20. Aug 2011) Fr. 74'761'810.-

6. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Keine

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat aufgrund der gemachten Ausführungen Zustimmung zum Beschluss.

Bern, 25. August 2011

DER POLIZEI- UND
MILITÄRDIREKTOR

Hans-Jürg Käser
Regierungsrat

Vertrauliche Beilage zu Handen Regierungsrat:
- Review der Finanzkontrolle vom 30. Juni 2010