

## Immobilien der öffentlichen Hand

### Schlummernde Milliarden

**Bund, Kantone und Gemeinden halten ein Immobilienvermögen, das in die Milliarden geht. Doch von einem aktiven, Kosten optimierenden und Wert schöpfenden Portfolio Management, zu dem auch Devestitionen unrentabler Liegenschaften gehören würde, ist wenig zu sehen. Es wird geplant und verwaltet, aber kaum aktiv gestaltet. Die Frage, ob die Raumbedürfnisse der Nutzer weiterhin in erster Linie durch Immobilien der öffentlichen Hand abzudecken sind, wird kaum gestellt und schon gar nicht nach marktwirtschaftlichen Kriterien beantwortet.**

Eigentlich ist die Situation paradox. Bund, Kantone und Gemeinden kämpfen um ausgeglichene Haushalte und versuchen mit allen Mitteln, die Kosten zu dämpfen und die Einnahmen zu erhöhen. Gleichzeitig leistet sich aber die öffentliche Hand eine Immobilienpolitik, die vor allem verwaltet und kaum gestaltet. Erst im Zuge der wirkungsorientierten Verwaltung und der ersten Public Private Partnerships ist etwas Bewegung in den Umgang mit öffentlichen Liegenschaften gekommen.

#### Hohes Optimierungspotenzial

Die Dimensionen des öffentlichen Liegenschaftenbesitzes sind beeindruckend. Mit Abstand der grösste Immobilienbesitzer ist das Militär. Das Portefeuille umfasst rund 26'000 Objekte und Grundstücke mit einer Fläche von über 25'000 ha. Den Wiederbeschaffungswert bezifferte Kurt Muster, damaliger Leiter der Abteilung Immobilien im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in der NZZ vom 16. Oktober 2002 auf CHF 27 Mrd. Die Kosten für Unterhalt und Renovationen schätzte er auf gegen CHF 100 Mio. jährlich.

Mangels einer systematischen Erfassung und Bewertung ist der Gesamtwert aller Immobilien von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht bekannt. Von wenigen löblichen Ausnahmen abgesehen, scheinen sich die öffentlichen Verwaltungen mit dem Thema Immobilien schwer zu tun. Prof. Dr. Kuno Schedler, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, diagnostizierte an einer Veranstaltung im Mai 2003 ein wenig ausgeprägtes Renditebewusstsein bei öffentlichen Immobilien und folglich ein grosses Optimierungspotenzial. Als strukturelles Hindernis führte er die Tatsache an, dass das Verwaltungsvermögen per Definition nicht auf Rendite ausgerichtet ist. Im Gegensatz zum Finanzvermögen, das den Charakter von Kapitalanlagen hat und jederzeit veräussert werden könnte (falls man den Marktwert kennen würde), ist das Verwaltungsvermögen zweckgebunden. Darunter fallen etwa Regierungsgebäude, Schulhäuser, Sozialwohnungen und Kasernen.

Doch auch das Verwaltungsvermögen darf keine heilige Kuh sein, denn schliesslich werden etwa die militärischen Immobilien durch den Steuerzahler finanziert. Erste konkrete Schritte sind eingeleitet. Im Rahmen des Projekts Immobilien VBS XXI hat das Departement mit der Umsetzung eines "modernen, leistungsfähigen und bedarfsgerechten Immobilienmanagement

mit hoher Wertschöpfung" begonnen. Es basiert auf der Einführung eines Mietermodells, wonach die Nutzer dem Eigentümervertreter Miete bezahlen müssen. Eigentümervertreterin ist die Armasuisse, die bis Ende 2003 Gruppe Rüstung hiess und sich als Beschaffungs- und Technologiezentrum des VBS versteht. Allerdings tritt die Armasuisse – neben anderen Stellen des VBS – auch wieder als Mieterin auf, womit Interessenskonflikte programmiert sind.

Wie viele Immobilien sich letztlich in militärischen Händen befinden, ist offenbar selbst in Bern nicht so klar. Während die Armasuisse in ihrem Website-Porträt dem Bereich Bauten die Verantwortung für 26'000 Immobilien zuordnet, beansprucht die Abteilung Bauten in ihrem Internet-Auftritt die Verantwortung für 30'000 Bauobjekte.

### **Bewertung der BBL-Objekte lässt auf sich warten**

Theoretisch verfolgt das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) eine ähnliche Zielsetzung wie das VBS. Das Amt ist für das Bau- und Immobilienmanagement sowie für den Betrieb und den Unterhalt der zivilen Bundesobjekte zuständig. Das Portefeuille umfasst rund 4500 Liegenschaften und ist sehr heterogen zusammengesetzt. Die Spannweite reicht vom Bundeshaus und Botschaftsgebäuden im Ausland über grosse Bürokomplexe bis zur kleinen Zollstation. Beim Immobilienmanagement strebt das BBL an, "möglichst viele Verwaltungseinheiten in bundeseigenen Liegenschaften unterzubringen".

Unbeirrt von langfristigen Kosten-/Nutzenüberlegungen scheut der Staat aber nicht vor neuen Bauvorhaben zurück. Tatsächlich wird der Bund ganz selbstverständlich zum Bauherr, wenn sich im Portefeuille keine Gebäude finden lassen, die den Ansprüchen und Wünschen einer Raum suchenden Behörde oder Verwaltungsstelle genügen. Zu solchen Projekten gehören der 2003 eingeweihte Turm für das Bundesamt für Statistik in Neuenburg oder das dieses Jahr bezogene Verwaltungsgebäude des Bundesamtes für Kommunikation in Biel.

Den Wert seiner Immobilien kennt das BBL noch nicht. Zwar sollte ursprünglich bis Ende 2002 eine Bewertung aller Grundstücke und Objekte abgeschlossen sein, doch führte eine Anpassung der Bewertung an die Erfordernisse des Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) offenbar zu einer nicht näher eingegrenzten Verzögerung. Spätestens bei der geplanten Einführung des NRM mit dem Haushaltvoranschlag 2007 wird sich zeigen, wie viele Milliarden das vom BBL verwaltete Immobilienvermögen wert ist.

### **Privatwirtschaftliche Dynamik erwünscht**

Der Handlungsbedarf in der Immobilienpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden ist offensichtlich. Allerdings muss sich der politische Wille für ein marktwirtschaftliches Immobilienmanagement erst noch bilden. Da und dort scheint es aber auch am Know-how zu fehlen. Wie durch zahlreiche Leistungsausweise hinlänglich belegt, wären das Expertenwissen und die praktische Erfahrung in der Privatwirtschaft durchaus vorhanden. Wissen und Erfahrung liessen sich auch ohne weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragen, falls ein solcher Transfer überhaupt erwünscht ist.

Die Privatwirtschaft könnte die öffentliche Hand auf verschiedene Weise unterstützen und entlasten. Nahe liegend ist eine sogenannte Securitization. Darunter ist eine Verbriefung des Immobilienbestandes in Zusammenarbeit mit einem erfahrenen Partner zu verstehen. Eine

Verbriefung ist eine Asset-Backed-Securitization (ASB), mit der ein Immobilienportefeuille in handelbare Wertpapiere umgewandelt werden. Die Ausgliederung des immobilien Vermögens an professionelle Immobilienasset-Manager erlaubt dem bisherigen Eigentümer (z.B. dem Finanzdepartement), sich besser auf seine Kernaufgaben (ein ausgeglichener Bundeshaushalt) zu konzentrieren, künftige Transaktionskosten zu senken sowie eine höhere Rendite und Wertentwicklung zu erzielen.

Bekanntestes Beispiel einer erfolgreichen Securitization in der Privatwirtschaft ist die Pensionskasse Novartis. Sie veräusserte ihr Immobilienportefeuille im Wert von CHF 1.2 Mrd. im September 2001 und beteiligte sich im Gegenzug indirekt an Immobiliengefässen von Credit Suisse Asset Management (CSAM).

Eine Neuausrichtung der staatlichen Immobilienpolitik könnte aber auch durch innovative Modelle einer Public-Private-Partnership erreicht werden. Denkbar wäre etwa die Schaffung eines Fonds, der Immobilien der öffentlichen Hand übernimmt und die Objekte vorwiegend an öffentlich-rechtliche Institutionen (also an Mieter der höchsten Bonitätsstufe) vermietet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die öffentliche Hand gut beraten wäre, wenn sie das Potenzial ihrer Immobilien systematisch erfassen und ausschöpfen würde. Ein professionellerer Umgang mit öffentlichen Liegenschaften nützt nicht zuletzt den Steuerzahlern, welche die Zeche für eine allzu statische und etatistische Haltung der verantwortlichen Politiker und Behörden zahlen. Im Gegensatz zum Gesamtwert der Immobilien sind übrigens die Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden bekannt. Sie sind zwischen 1990 und 2003 von CHF 98 Mrd. auf CHF 238 Mrd. angestiegen.

Autor: Walter Steiner

Publiziert in: NZZ Sonderbeilage Immobilien

16. November 2004