



Interpellation

Interpellation Philip Schneider und Christine Bölsterli: Mehr Transparenz bei Investitionen in Liegenschaften; schriftlich

Philip Schneider und Christine Bölsterli sowie 32 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 2. Mai 2006 die beiliegende Interpellation "Mehr Transparenz bei Investitionen in Liegenschaften" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1. Allgemeines

Grundsätzlich gelten für die Zuteilung einer Liegenschaft zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen die kantonalen Rechtsvorschriften. In Art. 183 des Gemeindegesetzes wird festgehalten, dass zum Verwaltungsvermögen alle jene Vermögenswerte gehören, welche der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Demgegenüber gehören zum Finanzvermögen jene Vermögenswerte, welche veräussert werden könnten, ohne dass dabei die öffentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird. Diese grundlegende Unterscheidung hat weitreichende Folgen:

Investitionen in das Verwaltungsvermögen werden über die Investitionsrechnung aktiviert und finanzierungsorientiert, d.h. relativ rasch, abgeschrieben. Die Buchwerte des Verwaltungsvermögen beinhalten deshalb beachtliche „stille Reserven“, die allerdings nicht realisierbar sind. Weil der Ausweis der Buchwerte von untergeordneter Bedeutung ist, werden teilweise auch grössere Unterhaltsarbeiten direkt der Laufenden Rechnung belastet.

Das Finanzvermögen dagegen wird zu den Anlagekosten bzw. nach kaufmännischen Grundsätzen bewertet. Dies hat zur Folge, dass wertvermehrende Investitionen – in der Regel über entsprechende Baukonti – in der Bilanz aktiviert werden. Abgesehen von ausgewiesenen Wertberichtigungen – z.B. als Folge einer Umzonung – wird das Finanzvermögen



nicht abgeschrieben. Soweit wertvermehrende Unterhaltsarbeiten über die Laufende Rechnung erfolgen, werden diese am Jahresende aktiviert. Nicht wertvermehrende Investitionen werden der Laufenden Rechnung oder dem Vorfinanzierungskonto für den Gebäudeunterhalt belastet.

In den letzten Jahren wurde in der Bewirtschaftung und Darstellung des Finanzvermögens grosse Fortschritte erzielt, indem v.a. die Kontengruppe „641 Wohn- und Geschäftsliegenschaften“ zu einem eigentlichen Profitzentrum ausgebaut wurde.

Wohn- Geschäftsliegenschaften	2002 in 1'000 Fr.	2003	2004	2005
Ertrag (Mieten, Buchgewinne usw.)	+ 9'515	+ 9'428	+ 9'577	+ 9'164
Aufwand (Personal, Unterhalt, Zinsen usw.)	- 6'982	- 7'735	- 7'574	- 10'411
Ausgewiesener Erfolg	+ 2'623	+ 1'693	+ 2'003	- 1'247
- Buchgewinne	- 242		- 350	- 189
+Einlage in Vorfinanzierungskonto				+ 2'500
+Verrechnete Zinsen	+ 4'300	+ 5'211	+ 4'996	+ 4'646
= Betrieblicher Erfolg	+ 6'681	+ 6'904	+ 6'679	+ 5'710
Buchwerte	118'705	129'443	120'445	122'159
<i>Rendite in Prozent</i>	<i>5,6</i>	<i>5,3</i>	<i>5,5</i>	<i>4,7</i>

In diesem Zusammenhang relevant ist, dass in der Position Aufwand dieser Kontengruppe u.a. die werterhaltenden und damit nicht zu aktivierenden Investitionskosten enthalten sind, soweit sie nicht dem Vorfinanzierungskonto belastet werden (vgl. Ziffer 32).

Der betriebliche Erfolg sowie die Buchgewinne dieser Kontengruppe haben in den letzten vier Jahren die Laufende Rechnung durchschnittlich um 6,5 Millionen oder um etwas mehr als 4 Steuerprozent entlastet. Die Wohn- und Geschäftsliegenschaften tragen damit auch zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben bei.

2. Typologie der Gebäude im Kultur- und Sportbereich

Angesichts der komplexen und sehr unterschiedlichen Aufgabenstellungen, welche mit dem öffentlichen Grundbesitz verbunden sind, mussten für die buchhalterische Abwicklung unterschiedliche Lösungen getroffen werden. Es ist verständlich, dass diese nicht immer auf



den ersten Blick nachvollziehbar sind. Auch sind in einzelnen Fällen Ermessensentscheide zu fällen. Dennoch liegt diesen Lösungen und Entscheiden eine klare Systematik zu Grunde.

Typ 1: Liegenschaften im Verwaltungsvermögen

Theatergebäude, Museen, Grabenhalle, Ekkehard-Saal, Schulanlagen, Freihandbibliothek, Ateliers in der Reithalle

Alle Sportliegenschaften: Fussballplätze, Turnhallen, Schwimmbäder, Eishalle Lerchenfeld, Athletik Zentrum St.Gallen, usw.

Diese Liegenschaften befinden sich alle im Verwaltungsvermögen. Die Investitionen und der Unterhalt werden der Investitionsrechnung bzw. der Laufenden Rechnung belastet. Es wird kein Mietzins zur Deckung der damit verbundenen Kapitalkosten belastet. Hingegen werden zum Teil Benützungsgebühren (z.B. bei den Sportanlagen, den Sälen oder den Ateliers in der Reithalle) erhoben, welche nach Kriterien festgelegt werden, die sich an der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe orientieren. Sie dienen zur teilweisen Deckung der Betriebskosten.

Diese Praxis ist sachgerecht. Mit dem Entscheid über die Investition wird ein Gebäude oder eine Anlage einem öffentlichen Zweck gewidmet, und mit dem entsprechenden Kredit zu lasten der Investitionsrechnung werden die erforderlichen Mittel bereitgestellt. Die Benützungsgebühren bzw. Mieten dienen nicht in erster Linie der Erzielung einer angemessenen Rendite, sondern stellen einen angemessenen Eigenbeitrag der Nutzer dar. Die Verrechnung einer Miete – mit Berücksichtigung bei der Subventionierung – hätte zur Folge, dass für den gleichen Sachverhalt zweimal ein Kredit eingeholt würde: Einmal beim Investitionskredit, das zweite Mal bei der Verrechnung der Miete. Dies wäre aus Sicht des Finanzrechtes, aber auch aus Sicht des statistisch korrekten Ausweises der Staatsquote nicht sinnvoll.

Typ 2: Liegenschaften im Finanzvermögen

Lagerhaus, St.Georgenstrasse 3 (Kellerbühne), Rorschacherstrasse 31 (Ludothek),
Geltenwilenstrasse 2 (Proberäume), Zwinglistrasse 3 (Palace)

Diese Liegenschaften gehören zum Finanzvermögen. Die wertvermehrenden Investitionen werden deshalb in der Bilanz aktiviert. Gegenüber Dritten wird bei diesen Liegenschaften



grundsätzlich ein Mietzins belastet. Bei Nutzern, die einen öffentlichen Zweck erfüllen, wird dieser Mietzins von der Stadt in Form einer Subvention ganz oder teilweise übernommen.

Im Unterschied zu den Liegenschaften im Verwaltungsvermögen wird damit die Verwaltungsrechnung nur einmal, nämlich durch die Subventionierung der Trägerschaft, belastet. Dies ist aus Sicht des Finanzrechtes, aber auch aus Sicht des statistisch richtigen Ausweises der Staatsquote korrekt.

Auch innerhalb des Finanzvermögens ergeben sich immer wieder besondere Fragestellungen. Wenn z.B. für den Jugendkulturtreffpunkt in den Lagerhäusern (Flon) eine Investition vorzunehmen ist, so handelt es sich dabei zwar um eine Liegenschaft des Finanzvermögens, gleichzeitig aber auch um die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Weil diese öffentliche Aufgabe nicht aus den erzielbaren Erträgen finanziert werden kann, würde eine Aktivierung von betriebsspezifischen Investitionen zu einem überhöhten Buchwert führen und wäre daher nicht sachgerecht. In derartigen Fällen kann daher auch eine Investition ins Finanzvermögen der Investitionsrechnung belastet und zulasten des Steuerzahlers abgeschrieben werden. Eine derartige Investition kann auch als eigentliche „Mieterinvestition“ betrachtet werden.

Eine weitere Ausnahme sind Objekte unter Denkmalschutz, wie etwa das Schlössli Haggen. Auch hier lassen sich die hohen Aufwendungen – selbst nach Abzug der denkmalpflegerischen Beiträge – nicht aus dem Betrieb erwirtschaften, so dass eine tiefe Rendite in Kauf genommen werden muss.

Typ 3: Zwischen Verwaltungsliegenschaften und Finanzvermögen aufgeteilte Liegenschaften

Rathaus, Amtshaus, Vadianstrasse 6/8, Nebenbahnhof, Tonhalle mit Restaurant Concerto, Restaurant Adler mit Saal, Volksbad

Einige wenige Liegenschaften wurden bewusst zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen aufgeteilt. So wird z.B. das Concerto im Finanzvermögen geführt, obwohl die Tonhalle zum Verwaltungsvermögen gehört, einige Stockwerke des Rathauses befinden sich nach wie vor im Finanzvermögen. Das hat zur Folge, dass z.B. mit dem Concerto und mit den zu vermietenden Räumen im Rathaus nach der Sanierung angemessene Renditen erzielt werden müssen.



3. Beantwortung der einzelnen Fragen

31. Aufteilung Finanz- und Verwaltungsvermögen

Die Zuordnung zum Verwaltungs- bzw. Finanzvermögen entspricht den kantonalen Rechtsvorschriften, d.h. letztlich entscheidend ist die Frage, ob eine Liegenschaft einem öffentlichen Zweck dient. Da es aber auch vorkommen kann, dass ein einzelnes Gebäude sowohl einem öffentlichen wie auch einem normalen kaufmännischen Zweck dient, sind im Einzelfall auch Zwischenlösungen denkbar.

In der Regel wird eine Liegenschaft entweder dem Verwaltungs- oder dem Finanzvermögen zugeordnet (Typ 1 oder Typ 2). Entscheidend ist dabei die Frage, worin die schwerpunktmässige Nutzung einer Liegenschaft besteht. So sprach z.B. bei der Palace-Vorlage die Wertquotenberechnung für eine Zuordnung zum Finanzvermögen.

Eine Aufteilung einzelner Gebäudeteile zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen (Typ 3) ist administrativ aufwendiger und wird nur bei langfristigen Verhältnissen sowie bei klar abgrenzbaren und relativ grossen Gebäudeteilen vorgenommen. Auch finanzpolitische Überlegungen können dabei eine Rolle spielen, indem die für den Steuerzahler relevante Investitionssumme in das Verwaltungsvermögen nicht überhöht, sondern korrekt ausgewiesen werden soll (z.B. Vadianstrasse 6/8).

32. Verbuchung von Investitionen und Unterhaltsaufwendungen

Die Unterhaltsaufwendungen werden entsprechend den oben dargelegten Grundsätzen verbucht:

Bei Liegenschaften im Verwaltungsvermögen wird der Unterhalt je nach Art und Umfang des Projektes über die Investitionsrechnung oder die Laufende Rechnung finanziert. Die Unterscheidung zwischen wertvermehrenden und werterhaltenden (= nicht wertvermehrenden) Investitionen spielt dabei keine Rolle.

Bei Liegenschaften im Finanzvermögen ist die Unterscheidung zwischen wertvermehrenden und werterhaltenden (= nicht wertvermehrenden) Investitionen von zentraler Bedeutung:

- Wertvermehrende Investitionen werden aktiviert und in der Regel über Mehrerträge finanziert.



- Werterhaltende Investitionen werden der Laufenden Rechnung oder dem Vorfinanzierungskonto für den Gebäudeunterhalt belastet. Durch dieses Vorfinanzierungskonto kann die Belastung der Laufenden Rechnung geglättet werden.

33. Subventionierung durch Investitionen in das Verwaltungsvermögen?

Es liegt auf der Hand, dass durch Investitionen in Liegenschaften des Verwaltungsvermögens die Nutzer dieser Liegenschaften unterstützt werden. Wenn diese Liegenschaften nicht von der Verwaltung, sondern von Dritten benutzt werden, so erhalten diese eine öffentliche Unterstützung, die man auch als Subventionierung bezeichnen kann. Die zentrale Frage lautet, ob eine über die Investitionsrechnung ausgerichtete Subventionierung nochmals und jedes Jahr in der Laufenden Rechnung abgebildet werden soll.

34. Zusätzlicher Ausweis der Kapitalkosten

Unter dem Begriff der „vollständigen Transparenz im Subventionswesen“ wird in der Interpellation nahe gelegt, auch die aus den einzelnen Investitionen resultierenden Kapitalkosten sichtbar darzustellen bzw. in die verschiedenen Subventionen einzubauen und dann über eine Erhöhung der Subvention wieder abzugelten.

Zu diesem Anliegen der „vollständige Transparenz im Subventionsbereich“ ist Folgendes anzumerken:

- a) Transparenz besteht insofern, als alle Investitionen immer transparent dargestellt werden. Jede derartige „Subventionierung“ unterliegt der normalen Kompetenzregelung der Gemeindeordnung.
- b) Es würde dem Finanzrecht widersprechen, wenn für den gleichen Sachverhalt zweimal ein Kredit eingeholt werden müsste: Einmal bei der Investition, ein zweites Mal bei der Subventionierung der daraus entstehenden Mietkosten. Daraus könnten sich auch widersprüchliche Entscheide ergeben, indem beispielsweise das zuständige Organ der Investition zustimmt, das für die laufende Subvention zuständige Organ den jährlichen Beitrag jedoch ablehnt.
- c) Aus Sicht der Finanzstatistik hätte dies eine massive Ausweitung der Staatstätigkeit zur Folge. Vor allem Vereine im Sportbereich (Fussball, Schwimmvereine, Eisclubs) müssten mit städtischen Subventionen unterstützt werden. Abgesehen von der sta-



tistischen Verfälschung der Finanzstatistik wäre damit auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand verbunden.

Führt man diesen Gedankengang der „vollständigen Transparenz“ zu Ende, so stellen sich ausserdem folgende Fragen:

- Sollen auch bisher von der Stadt gratis erbrachte Dienstleistungen zugunsten bestimmter Veranstaltungen vollständig verrechnet und anschliessend wieder subventioniert werden? Dies betrifft z.B. Sicherheits- und Reinigungsleistungen zu Gunsten von Sportveranstaltungen (Fussballspiele, CSIO), Stadtfesten, Kulturveranstaltungen usw.
- Sollen auch im stadtinternen Bereich die Kapitalkosten verrechnet werden (Schulen, Polizei usw.) ?

Diese Fragestellungen waren in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der „Wirkungsorientierten Verwaltung“ immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Dieses Modell geht im Grunde davon aus, dass sich der öffentliche Haushalt über Produkte und ihre Preise – und damit umfassender interner Verrechnungen – steuern lasse. Der Stadtrat hat in seiner Vorlage vom 15. Mai 2001 zu diesen Ideen ausführlich Stellung genommen. Bezüglich der internen Verrechnungen hat sich der Stadtrat aus Gründen der Verwaltungseffizienz immer gegen flächendeckende Verrechnungen ausgesprochen. Es gelten nach wie vor die Grundsätze des Finanzreglementes (Art. 31), wonach interne Verrechnungen nur dann vorgenommen werden sollen, „wenn sie zur vollen Erfassung des Aufwandes und des Ertrages einer Spezialfinanzierung, als Kalkulationselement für die Leistungsverrechnung an Dritte oder zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung erforderlich sind.“

Die Idee einer vollständigen Transparenz in jedem Zeitpunkt über alle erbrachten Leistungen ist zwar verlockend. Dennoch müssen auch die Kosten dieser Transparenz und der daraus erzielbare Nutzen in die Beurteilung mit einbezogen werden. Auch wenn im geltenden System diese Transparenz nicht immer im vollen Umfang gegeben ist, so lassen sich bei Bedarf die notwendigen Daten gezielt beschaffen.

35. Auswirkungen auf Bruttorendite der Finanzliegenschaften

Wie dargelegt, werden bei den in den Finanzliegenschaften untergebrachten Institutionen bereits heute in der Regel marktübliche Mietzinsen verlangt und teilweise auch subventioniert. Selbst wenn diese Mieten in einigen Fällen als günstig bezeichnet werden können, so kann dieser Effekt in Bezug auf das Gesamtvolumen der Finanzliegenschaften vernachlässigt werden, d.h. die ausgewiesenen Renditen zeigen ein realistisches Bild.



Der Stadtpräsident:
Hagmann

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Interpellation vom 3. Mai 2006

