

Postulat Philip C. Brunner und Jürg Messmer, beide SVP: Ohne genaue Berechnungen der Folgekosten dürfen keine Investitionskredite mehr bewilligt werden!

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 12. November 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Juni 2013 haben Philip C. Brunner und Jürg Messmer, SVP, die Motion „Ohne genaue Berechnungen der Folgekosten dürfen keine Investitionskredite mehr bewilligt werden!“ eingereicht.

Der Antrag lautet: „Die Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 soll dahingehend geändert werden, dass zukünftig bei sämtlichen Investitionsentscheiden über CHF 1'000'000.00 obligatorisch die Folgekosten für die nächsten 5 Jahre vorgängig schriftlich aufzuzeigen sind. Dies auch unabhängig davon, ob der Stadtrat oder der Grosse Gemeinderat GGR diese Investitionen beschliessen. Ebenso ist zwingend aufzuzeichnen, wie die ausgelösten Investitionen finanziert werden sollen“.

Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Motionstext im Anhang ersichtlich (Beilage 1).

An seiner Sitzung vom 2. Juli 2013 hat der Grosse Gemeinderat die Motion in ein Postulat umgewandelt und dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Gemäss § 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 31. August 2006 sind die Laufende Rechnung, die Investitionsrechnung und die Bilanz nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen wahrheitsgetreu, vollständig, klar und übersichtlich darzustellen. Weiter wird zur Investitionsrechnung in § 5 Abs. 1 und 2 FHG festgehalten: „Die Investitionsrechnung enthält sowohl die Investitionsbeiträge als auch die Ausgaben und Einnahmen jener Vorhaben, welche bedeutende Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer schaffen.“

Sie weist die Bruttoinvestitionen, allfällige Beiträge sowie die daraus resultierenden Nettoinvestitionen aus. Diese werden am Jahresende in die Bilanz übertragen“.

Eine Berechnung der Folgekosten wird nicht ausdrücklich verlangt, aber die Notwendigkeit kann aus der mehrjährigen Nutzungsdauer und nach allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen abgeleitet werden. Mit der Einführung des Finanzhaushaltgesetzes 2006 hat das Finanzdepartement die bestehende Folgekostenberechnung überprüft und moderat angepasst. Gemäss Ziffer 4.4 der Finanzverordnung der Stadt Zug vom 27. September 2011 ist für Investitionen über CHF 1 Mio. (nicht gebundenen Ausgaben) eine Folgekostenberechnung zu erstellen.

2. Folgekostenberechnungen werden ordnungsgemäss erstellt

Die nachstehende Übersicht zeigt, dass – mit Ausnahme von vier begründeten Fällen – in den letzten Jahren bei Investitionen von nicht gebundenen Ausgaben grösser als CHF 1 Mio. die Folgekostenberechnungen stets ordnungsgemäss erstellt worden sind:

Objekt Nr.	Bezeichnung	Kreditbeschluss		Brutto Kredit	Folgekostenrechnung erstellt?
990	Gubelstrasse 22, GS 4537: Kauf	UA *)	09.09.2012	52'230'000	ja
711.1	Eissportanlagen Herti	UA	24.02.2008	65'710'000	ja
825	Skylounge Nutzungsrecht	UA	24.02.2008	1'900'000	ja
712	Boccia und SAC-Rossberg, Clubhaus	GGR	03.10.2006	2'100'000	ja
729	Herti Nord: Kunststoffrasen	GGR	23.03.2010	4'985'000	ja
782	Casino: Gesamtanierung: 1. Etappe	UA	10.01.2010	6'680'000	ja
782.1	Casino: Gesamtanierung: 2. Etappe	UA	25.11.2012	13'640'000	ja
823	Galvanik: Sanierung	UA	07.03.2010	4'350'000	ja
862	Bibliothek: Studienbibliothek	GGR	26.01.2010	2'320'000	ja
714	Chamerstrasse 68 d und e, Sanierung	GGR	30.01.2007	2'450'000	ja
732	Wartehalle/Kiosk Schiffstation	GGR	18.12.2007	1'187'250	ja
666	Roost Wohnbebauung: Neu	UA	11.03.2007	26'469'000	ja
687	Neustadt 2: Umbau zu Alterswohnungen	GGR	26.09.2010	11'970'000	ja
589	Guthirt Neubau und Sanierung	UA	28.11.2004	15'400'000	ja
868	Schulhaus Herti: Modulpavillon	GGR	11.05.2010	3'255'000	ja
916	Schul- und Spielplatzunterhalt/Erneuerung	GGR	22.11.2011	2'195'000	nein, da nur Abschreibungen
918	Schul- + Freizeitbetreuung-Modulbauten	UA	11.03.2012	8'788'000	ja
719	Alterszentrum Frauensteinmatt	UA	17.05.2009	65'200'000	ja
919	Alterszentrum Herti: Einbau Liftanlage	GGR	25.09.2012	1'040'000	Rückstellung
871	Pflegezentrum Baar: Pflegebetten	UA	11.03.2012	19'300'000	ja
786.1	Ersatzplatz Streethockey	GGR	18.11.2008	1'010'000	nein, da Ersatz
920	Tennisclub Zug + Allmend: Beitrag	GGR	10.05.2011	1'700'000	ja
744	Freizeitbetreuung: Aufstockung Kirchmatt	GGR	24.01.2012	3'670'000	ja
804	Zeughausgasse 9 Studie- und Projektkredit	GGR	27.01.2009	1'170'000	ja
846	Aabachstrasse: Umgestaltung	GGR	30.08.2011	1'300'000	nein, da nur Abschreibungen
886	Zeughausareal: Neuer Park 'Stadtgarten'	GGR	20.03.2012	1'815'000	ja
778	Fernwärmeversorgung Zug, Heizzentrale	GGR	27.01.2009	2'817'000	ja
671.1	Parkhaus Post	UA	01.06.2008	9'000'000	ja
860	Chlösterli Investitionsbeitrag Pflegebetten	GGR	17.03.2009	3'500'000	ja

*) UA = Urnenabstimmung, Quelle: Finanzdepartement

Die Ausnahmen lassen sich wie folgt begründen:

- Objekt 919, Alterszentrum Herti: Einbau neue Liftanlage wird kostenneutral gegen die vorhandene Rückstellung gebucht. Deshalb fallen hier keine Folgekosten an.
- Bei den Objekten 916, Schul- und Spielplatzunterhalt/Erneuerung, 786.1, Ersatzplatz Streethockey, sowie 846, Aabachstrasse: Umgestaltung lagen keine Folgekostenberechnung vor. Da es sich lediglich um Ersatzinvestitionen handelt, fallen nur Abschreibungen an, jedoch keine neuen Betriebs- oder Sachaufwände.
- Bei der im Vorstoss erwähnten Vorlage „Schulanlage Herti: Erweiterungsbauten für die Primarschule, Kindergärten und die ausserschulische Betreuung, Projektierungskredit Nr. 2261“ handelte es sich um einen Projektierungskredit. Die genauen Kosten wären erst im Rahmen der Projektierung mit einem Kostenvoranschlag (KV) ermittelt worden. Das Finanzdepartement hat jedoch für die Behandlung der Vorlage in der Geschäftsprüfungskommission eine Berechnung der Folgekosten auf Basis bestmöglicher Schätzung erstellt.

3. Finanzierung der Investitionen

Die Kostendetails und die Finanzierung der Investitionen sind in den GGR-Vorlagen immer Bestandteil der Erwägungen. Insofern wird den Forderungen der Postulanten bereits heute entsprochen.

Die Stadt Zug kennt folgende Finanzierungsarten:

- **Selbstfinanzierung aus der Laufenden Rechnung:** 97.1 % der Nettoinvestitionen der letzten fünf Jahre konnten mit den generierten Mitteln (Abschreibungen, nicht barer Aufwand/Ertrag sowie Rechnungsüberschüsse) aus der Laufenden Rechnung finanziert werden.
- **Fremdfinanzierung:** In der Finanzstrategie wird ein Anteil Eigenkapital von mindestens 50 % der Bilanzsumme sowie eine maximale Zinsbelastung in Prozenten des Steuerertrags von 2 % definiert. Investitionen können unter Einhaltung der Finanzstrategie auch fremd finanziert werden. Aktuell beträgt der Stand der Darlehen im Fremdkapital CHF 110 Mio.
- **Spezialfinanzierungen:** Die Investitionen im Bereich Stadtentwässerung und Fernheizung konnten bis heute zu 100 % mittels Gebühren finanziert werden. Der aktuelle Stand der Spezialfinanzierungen für zukünftige Investitionen beträgt CHF 1.6 Mio. für die Fernwärmeversorgung sowie CHF 5.4 Mio. für die Stadtentwässerung. Für die Finanzierung von Instandhaltung und Ersatzinvestitionen für die beiden genannten Bereiche stehen somit Mittel zur Verfügung. Bei der Spezialfinanzierung Stadtentwässerung bewilligte die kantonale Finanzdirektion der Stadt Zug gestützt auf § 14 Abs. 5 FHG auf Gesuch des Stadtrats vom 18. September 2012 eine Reduktion des Abschreibungssatzes von degressiv 10 % auf 5 % für die Jahre 2013 bis 2017. So kann das kommende hohe Investitionsvolumen in diesem Bereich mit den Gebühren und dem vorhandenen Saldo der Spezialfinanzierung bewältigt werden.

- **Fondsfinanzierung:** Neue Parkplätze oder Parkhäuser (Frauensteinmatt, Bossard Arena) wurden in der Vergangenheit wesentlich aus dem vorhandenen Fonds mitfinanziert. Der Fondsbestand per 31. Dezember 2012 beträgt jedoch nur noch CHF 751'071.85. Wird dieser Fonds in Zukunft nicht stärker geäufnet, bedeutet dies, dass zukünftige Investitionen für Parkplätze und Parkhäuser wesentlich mit Steuergeldern quer subventioniert werden müssten.
- **Renditeobjekte (Finanzvermögen):** Die Einnahmen bei diesen Objekten müssen zusätzlich zur Rendite die Investitionen abdecken. Dies wurde während der vergangenen Jahre, mit Ausnahme der Totalsanierung der preisgünstigen Wohnungen an der Chamerstrasse 68 d und e realisiert. Die anstehenden Investitionen im Finanzvermögen Kirchenstrasse 3/5/7, sowie Kolinplatz 19/21 können nur beschränkt mit Einnahmen von Steuergeldern finanziert werden.
- **Investitionsbeiträge:** Beiträge konnten im Zusammenhang mit der Bossard Arena realisiert werden. Der Kanton Zug und die Zuger Gemeinden leisteten Zahlungen an die Investition im Umfang von CHF 4.8 Mio.
- **Devestitionen:** Durch Devestitionen von Anlagevermögen oder Übertragung von Rechten können Mittel für Investitionen generiert werden. Der Stadtrat prüft laufend, welche Objekte sich zur Veräusserung eignen.
- **Sales and Lease back:** Verkäufe von Immobilien und ein Rückmieten der Objekte oder Leasing anstatt Kauf von Fahrzeugen stellt zwar vorübergehend eine Liquiditätsverbesserung dar. Allerdings sind die zukünftigen Kosten für Mieten und Leasing mittelfristig höher zu erwarten. Deshalb hat der Stadtrat bisher auf diese Finanzierungsart verzichtet.
- **Subventionen:** Für gewisse Investitionen leisten Bund, Kanton oder andere Organisationen Subventionsgelder (z.B. Gebäudeversicherung betr. Feuerwehr). Während der letzten zehn Jahre konnten rund 2 bis 3 % der Investitionen durch Subventionen finanziert werden.
- **Public-Private-Partnership (PPP):** Bei Public-Private-Partnership handelt es sich um Formen der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privatunternehmen. Beim Bau der Bossard Arena konnten mit vertraglichen Übereinkommen mit der Anliker AG CHF 33.8 von insgesamt CHF 65.5 Mio., d.h. mehr als 50 % finanziert werden.
- **Sponsoring:** Vereinzelt sind Private oder Unternehmen bereit, Investitionen der Stadt Zug mitzufinanzieren. Für das Naming der Bossard Arena floss beispielsweise ein wesentlicher Betrag in die Stadtkasse und die WWZ leistete einen Anteil von CHF 100'000.00 an die Photovoltaikanlage auf der Bossard Arena. Der Brunnen auf dem Arenaplatz wurde durch eine Privatperson finanziert.

Bei Kreditvorlagen wird Finanzierung von Investitionen weiterhin ein wesentlicher Bestandteil der Erwägungen sein.

4. Regelung Zuger Gemeinden

Im Zusammenhang mit der Beantwortung dieses Vorstosses stellte die Stadt Zug mit E-Mail vom 6. August 2013 folgende Fragen an die Zuger Gemeinden:

1. Wird in Ihrer Gemeinde bei der Bewilligung eines Investitionskredites eine Berechnung der Folgekosten durchgeführt?
2. Wenn ja, ab welcher Kredithöhe und für welche Kostenarten?

Wir erhielten folgende Rückmeldungen:

Gemeinde	Folgekostenberechnung	Bemerkungen
Baar	Früher ab CHF 0.5 Mio.	Zurzeit keine Folgekostenberechnung im Einsatz, Wiedereinführung geplant.
Cham	Ja	Gilt für alle Investitionen, welche dem Volk vorgelegt werden (nicht gebundene Ausgaben, welche die Kompetenz der Exekutive übersteigen).
Hünenberg	Ja	Kredite über CHF 200'000.-- da ab diesem Betrag der Gemeindeversammlung eine separate Vorlage unterbreitet wird. Die Folgekosten umfassen: Personalkosten, Zinskosten, Sachfolgekosten und Abschreibungen.
Menzingen	Nein	Bei grösseren Projekten wird der Gemeinderat über die Folgekosten informiert. Diese Daten wurden an der Gemeindeversammlung nie schriftlich abgegeben.
Neuheim	Nein	Nicht standardisiert: Bei grösseren Investitionen werden Zinskosten und Abschreibungen für interne Zweck errechnet.
Oberägeri	Nein	Wird erst beim „Projekt Bäder“ wohl zum Thema.
Risch	Ja	Rudimentäre Aufstellung Aufwand und Ertrag. Diese dient als Diskussionsgrundlage zwischen der Verwaltung und dem Gemeinderat.
Steinhausen	Ja	Die Gemeinde Steinhausen erwähnt jeweils die Folgekosten bei Krediten, die mittels Urnenabstimmung eingeholt werden. Kredithöhe und Kostenarten sind jedoch nirgends festgehalten.
Unterägeri	Keine Bestimmungen	Eine Folgekostenrechnung wird nur für einzelne Projekte erstellt.
Walchwil	Nein	Keine Folgekostenrechnung, auch nicht bei Grossprojekten.

Quelle: Finanzsekretäre der Zuger Gemeinden

5. Regelung Kanton

Standardisierte Finanztabelle des Kantons

Beim Kanton ist bei allen Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen eine Finanztabelle auszufüllen. Diese ist auf vier Jahre beschränkt, weil dies auch die Finanzplanperiode darstellt. Das Formular des Kantons ist wie folgt gestaltet:

A	Investitionsrechnung	2013	2014	2015	2016
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand				
	effektiver Ertrag				

Quelle: Finanzdirektion FDS 9.4.1 / 5 / 54547

Ähnlicher Vorstoss im Kantonsrat

Im Kantonsrat wurde am 27. Juni 2013 folgender Vorstoss von den Kantonsräten Daniel Stadlin, Zug, und Philip C. Brunner, Zug, sowie 22 Mitunterzeichnenden eingereicht (Nr. 2275.1 – 14397):

"Der Regierungsrat wird beauftragt, die Vorlagen an den Kantonsrat jeweils wie folgt zu ergänzen:

- bei Gesetzen die absehbaren Folgekosten für Kanton und (wenn tangiert) Gemeinden
- bei Projektkrediten die Kosten in den ersten fünf Jahren nach Bezug oder Inbetriebnahme."

6. Änderung des Formulars Kostenberechnung

Das bestehende Formular 'Berechnung der jährlichen Folgekosten und -erträge' (Beilage 2) hat sich in den Grundsätzen bewährt. Darin werden die mit dem Vorstoss verlangten Folgekostenberechnungen ausgewiesen. Es enthält zudem die indirekten Folgekosten und -erträge der Investition.

Der Stadtrat hat den Vorstoss zum Anlass genommen, dass Formular Folgekostenberechnung zu überarbeiten. Dabei wurde festgestellt, dass bei den Zinsen und Abschreibungen die kalkulatorischen Kosten eingesetzt werden (betriebswirtschaftlich berechnete Beträge wie lineare jährliche Abschreibungen vom Anschaffungswert auf die geschätzte Nutzungsdauer, anstatt degressive Abschreibungen oder kalkulatorische Zinsen mit 5 %, anstatt marktnaher Zinssatz). Diese kalkulatorischen Kosten entsprechen nicht dem in der Zukunft tatsächlich gebuchten Aufwand der Laufenden Rechnung. Die Abschreibungen sind gemäss § 14 FHG degressiv vom Restbuchwert (degressive Abschreibungsmethode: über die Nutzungsdauer jährlich abnehmende Beträge) vorzunehmen. Auch zeigt das bestehende Formular die Folgekosten nur für ein Jahr auf.

Das Finanzdepartement hat auf Basis HRM2 ein neues Berechnungsformular erarbeitet, welches der Buchhaltungspraxis gemäss FHG entspricht (Beilage 3). Neu enthält das Berechnungsformular eine Fünfjahresübersicht und ein Kästchen für ergänzende Kommentare. Die betriebswirtschaftlichen Berechnungen der Folgekosten sollen jedoch weiterhin durch die Verwaltung, welche über das entsprechende Know-how verfügt, erfolgen. Eine Erstellung der Folgekostenberechnung durch Dritte erscheint auch aus Kostengründen nicht angezeigt. Der Stadtrat wird für in seiner Kompetenz liegende **gebundene Ausgaben** höher als CHF 1 Mio. künftig ebenfalls konsequent Folgekostenberechnungen durchführen.

In einem Musterformular (vgl. Beilage 4, „Schulhaus Muster“) wird eine fiktive Berechnung der jährlichen Folgekosten inkl. Betreuung aufgezeigt. Für die Leserin bzw. den Leser sind nun die effektiven Folgekosten, die in der Laufenden Rechnung tatsächlich gebucht werden, ersichtlich. Die Abschreibungen werden gemäss § 14 FHG degressiv vom Restbuchwert ermittelt. Die Abschreibungen müssen zwingend mit der Kreditvorlage beschlossen werden.

7. Keine Änderung der Gemeindeordnung

Eine Änderung der Gemeindeordnung, wie von den Postulanten verlangt, erscheint vorliegend nicht angezeigt, zumal diese dem Volk in einer Urnenabstimmung unterbreitet werden müsste. Die getroffenen Massnahmen sowie die Regelungen in der Finanzverordnung der Stadt Zug sowie im kantonalen Finanzhaushaltsgesetz stellen die korrekte Berechnung der Folgekosten sicher.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- den Bericht des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen und
- das Postulat von Philip C. Brunner und Jürg Messmer, SVP, "Ohne genaue Berechnungen der Folgekosten dürfen keine Investitionskredite mehr bewilligt werden!" als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 12. November 2013

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Arthur Cantieni
Stadtschreiber a.i.

Beilagen:

1. Postulat Philip C. Brunner und Jürg Messmer, SVP, vom 18. Juni 2013: Ohne genaue Berechnungen der Folgekosten dürfen keine Investitionskredite mehr bewilligt werden!
2. Formular Berechnung Folgekosten (alt)
3. Formular Berechnung Folgekosten (neu)
4. Formular Berechnung Folgekosten (neu) mit Beispiel „Schulhaus Muster“

Die Vorlage wurde vom Finanzdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Dr. Karl Kobelt, Departementsvorsteher, Tel. 041 728 21 21.