

REGIERUNGSRAT

REFORMVORHABEN IMMOBILIEN

Finanzmodelle für Abwicklung Immobilienvorhaben

1. Übersicht Finanzmodelle

Die folgende Übersicht stellt die Finanzmodelle für die Abwicklung von Immobilienvorhaben dar und zeigt die finanzrechtlichen und rechnungslegerischen Anforderungen auf. Dabei wird zwischen den klassischen Modellen und den Sondermodellen unterschieden. Es werden auch die jeweiligen Rechtsgrundlagen wie auch die massgebenden finanziellen Steuergrössen dargestellt.

Modell	Rechtsgrundlage	finanzielle Steuergrösse	Steuerungssaldo
Klassische Modelle			
1. Eigenbestand	GAF*, DAF**	IR für Bau, Kauf und ER für Abschreibungen Bau	Saldo IR
2. Fremdbestand	GAF, DAF	ER für jährliches Entgelt wie Miete	Saldo ER
Sondermodelle			
3. Leasing-, PPP-Modell	GAF, DAF	IR für Bau, Kauf und ER für Abschreibungen Bau oder ER für jährliches Entgelt wie Miete	Saldo IR oder Saldo ER
4. Finanzierungsgesellschaft	GAF, DAF GAF anpassen	ER für Zinsaufwand und Amortisation Darlehen	Saldo ER
5. Immobiliengesellschaft	GAF, DAF GAF anpassen	ER für Zinsaufwand und Amortisation Darlehen	Saldo ER
6. Spezialfinanzierung	neues Gesetz	ER für Saldoausgleich	ER, saldoneutral

* Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben- und Finanzen (GAF)

** Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben- und Finanzen (DAF)

Anmerkung: IR = Investitionsrechnung; ER = Erfolgsrechnung

Tabelle 1: Übersicht Finanzmodelle

2. Klassischer Eigenbestand

Eigenerstellung und Kauf stellen die klassischen Eigenbestandsmodelle dar und werden wie folgt verbucht: Gemäss § 41 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300) werden Investitionsvorhaben über Fr. 250'000.– in der Investitionsrechnung geführt und stellen Verwaltungsvermögen nach § 39 GAF dar, wenn es der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient. Die in der Bilanz aktivierten Immobilien werden über die Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Dabei gilt gemäss § 5 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.310) für die Gebäude eine Nutzungsdauer von 35 Jahren und für Installationen, Einbauten und Mieterausbauten eine Nutzungsdauer von 10 Jahren. Nach § 4 DAF werden die Grundstücke nicht abgeschrieben. Beim klassischen Eigenbestand unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen ausser dem Kauf von Immobilien dem Submissionsrecht.

Die Zuständigkeiten von Regierungsrat, Grosser Rat und Volk ergeben sich aus:

- Verpflichtungskredite gemäss § 28 GAF
- Ausgabenreferendum gemäss §§ 30 ff. GAF
- Höherverschuldungsreferendum gemäss § 33 GAF und
- Budgetkompetenz des Grossen Rats gemäss §§ 13 f. GAF.

3. Klassischer Fremdbestand

Die Miete respektive das Entgelt bei den Miet-, Leasing- und PPP-Modellen ohne Beherrschung durch den Kanton werden in der Erfolgsrechnung unter dem Globalbudget der Erfolgsrechnung geführt. Die Zuständigkeiten von Regierungsrat, Grosser Rat und Volk sind im GAF analog dem Eigenbestandsmodell geregelt. Beim klassischen Fremdbestand unterliegen die zu beschaffenden Leistungen nicht dem Submissionsrecht.

4. Leasing- und PPP-Modelle

Leasing- und PPP-Modelle können sowohl als Eigenbestand- wie auch als Fremdbestandsmodell ausgestaltet werden. In der Regel übernimmt ein Investor die Finanzierung und verlangt dafür eine Verzinsung. Der Zinssatz enthält neben seinen Refinanzierungskosten eine Risiko- und eine Gewinnkomponente. Diese Modelle können sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Mischlösungen mit anderen Modellen sind ebenfalls denkbar (zum Beispiel öffentliche Finanzierung). Bei den Leasing- und PPP-Modellen unterliegt die Auswahl des Investors dem Submissionsrecht.

Solche Modelle können speziell bei Mehrfachnutzungen mit Privaten Vorteile bringen, zum Beispiel bei Standorten mit gleichzeitig kommerzieller Nutzung, Büronutzung und Wohnraumnutzung. Die interessierten staatlichen und privaten Nutzer können gemeinsam eine Immobilie erstellen, um Grössenvorteile, Flexibilität mit der gegenseitigen Einräumung von Vorkaufs- und Vormietrechten sowie städtebauliche Vorteile zu erzielen. Dafür gründen sie eine gemeinsame Gesellschaft, um ein Immobilienprojekt zu planen und zu bauen. Bei der anschliessenden Nutzung können die Nutzungen mit Stockwerkeigentum ausgeschieden werden und die Baugesellschaft in eine Stockwerkeigentümergesellschaft umgewandelt werden. Nach den bisherigen Erfahrungen sind PPP-Modelle für Gebäude mit ausschliesslicher Nutzung durch den Kanton nicht sinnvoll. Sie können sich dort anbieten, wo ein Gebäude mit mehreren Nutzungen und auch Nutzern erstellt wird.

Die Rechnungslegung wird nach den folgenden Regeln vorgenommen (vgl. dazu: HRM2, FAQ zu Public Private Partnership vom 10. September 2013, Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor [SRS]):

Wenn der Kanton den Vermögenswert beherrscht, muss die Verbuchung in der Investitionsrechnung analog den Eigenfinanzierungsmodellen vorgenommen und bilanziert werden. Eine Beherrschung liegt dann vor, wenn die folgenden beiden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- Der Kanton beherrscht und reguliert Ausmass und Preis der mit dem Vermögenswert zu erbringenden Dienstleistung.
- Der Kanton als Eigentümer oder Nutzniesser beherrscht am Ende der Vertragsdauer die Restgrössen des Vermögenswerts.

Die Verbuchung erfolgt in der Erfolgsrechnung, wenn der Kanton den Vermögenswert nicht beherrscht. Dabei entsteht eine Eventualverpflichtung, wenn vertraglich eine Heimfalloption eingeräumt wird oder wenn der Kanton grosse Risiken selber trägt.

5. Sondermodell Finanzierungsgesellschaft Immobilien

Der Kanton Aargau kennt heute die Finanzierungsgesellschaft Immobilien der Fachhochschule Nordwestschweiz (FGI – FHNW AG). Geschaffen wurde die FGI – FHNW AG durch den Grossratsbeschluss im Jahr 2007 (GRB Nr. 2007-1195).

Nach dem Beschluss zum Verpflichtungskredit zur Ausführung und zu einer allfälligen Höherverschuldung über das Immobilienvorhaben wird die Abwicklung über die FGI – FHNW AG in die Wege geleitet und die im Eigentum des Kantons stehenden Grundstücke an die Finanzierungsgesellschaft übertragen. Die Bauausführung wird gestartet, der Kanton finanziert mit einem Baukredit die Baukosten und bilanziert den Baukredit. Bei Nutzungsbeginn wird der Baukredit in ein Darlehen umgewandelt. Das Darlehen wird zu den Eigenkosten des Kantons mit seinem durchschnittlichen jährlichen Fremdkapitalzinsen verzinst und gesamthaft über 25 Jahre als Durchschnitt der Amortisation von 10 Jahren für ein Einrichtungen und 35 Jahre für das Gebäude amortisiert.

Der Kanton nimmt am Kapitalmarkt Gelder zur Refinanzierung des Darlehens auf, wenn die Liquidität nicht ausreicht. Die FGI – FHNW AG als Eigentümer der Immobilien ihrerseits stellt den jährlichen Aufwand für Verzinsung, Amortisation und Verwaltung dem Kanton im Aufgabenbereich Immobilien in Rechnung. Bei der FGI – FHNW AG unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen dem Submissionsrecht. Im Aufgabenbereich Finanzen werden der Zinsaufwand für die Geldbeschaffung und der Zinsertrag aus dem Darlehen verbucht.

Über die FGI – FHNW AG werden einzig die Finanzierung und Amortisation des Baus abgewickelt. Alle übrigen Funktionen wie Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb sowie die Zuständigkeiten für die Verwertung und die Geldbeschaffung verbleiben beim Kanton.

6. Sondermodell Immobiliengesellschaft

Die Immobiliengesellschaft hat gegenüber der Finanzierungsgesellschaft weitere Funktionen. Zusätzlich zum Bau werden auch die Planung und der Unterhalt der Immobiliengesellschaft übertragen. Mit einer Miete werden diese Kostenblöcke finanziert. Sie könnte sich direkt beim Kanton oder auf dem Kapitalmarkt verschulden. Bei der Immobiliengesellschaft unterliegen alle zu beschaffenden Leistungen dem Submissionsrecht.

Eine solche Erweiterung würde neben dem bestehenden Aufgabenbereich Immobilien eine neue Gesellschaft für die in der Immobiliengesellschaft geführten Bauten führen. Wenn alle Bauten des Kantons überführt werden, müsste der ganze Aufgabenbereich Immobilien ebenfalls verschoben und es müsste für alle Gebäude eine Miete eingeführt werden. Eine solch radikale Änderung entspricht nicht der Zielsetzung des Reformvorhabens Immobilien.

7. Sondermodell Spezialfinanzierung

Zur Finanzierung der anstehenden Immobilienprojekte könnte eine Spezialfinanzierung geschaffen werden. In einer Spezialfinanzierung sind die Mittel für eine bestimmte öffentliche Aufgabe zweckgebunden (vgl. dazu § 37 GAF). Spezialfinanzierungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und werden in einer von der ordentlichen Rechnung getrennten Rechnung geführt.

Damit sollen bestimmte Erträge für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden und nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Ein Beispiel dafür ist die Spezialfinanzierung Strassenrechnung, bei der die Erträge aus Motorfahrzeugabgaben und zweckgebundene Beiträge des Bundes und der Gemeinden für den Strassenbau und Strassenunterhalt verwendet werden dürfen. Bei einer Spezialfinanzierung kennt der Kanton keine Aktivierung der Investitionen (vgl. § 6 Abs. 2 DAF und als Beispiel die Strassenrechnung).

Zur Finanzierung einer Spezialfinanzierung Immobilien können die Mieterträge von Dritten, Beiträge des Bundes, anderer Kantone und der Gemeinden sowie Verkaufserträge als Erträge herangezogen werden. Sie machten in den letzten Jahren rund 30 % der Aufwände aus. Deshalb müssten hauptsächlich allgemeine Steuererträge eingesetzt werden. Die Finanzierung durch allgemeine Steuermittel müsste gesetzlich geregelt werden. Die Zuweisung könnte mit einer fixen Grösse oder mit dem Budgetbeschluss des Grossen Rats über den notwendigen Betrag erfolgen.

Die Verwendung von allgemeinen Steuermitteln für Spezialfinanzierungen ist zu vermeiden, da allgemeine Steuern mit dem Budgetbeschluss für die notwendigen aktuellen Bedürfnisse zweckfrei eingesetzt werden sollen. Ein solcher Einsatz von allgemeinen Steuermitteln für einen bestimmten Aufgabenbereich ist deshalb nicht zielführend und entspricht auch nicht der Zielsetzung des Reformvorhabens Immobilien.

8. Anwendung Finanzmodelle

In der folgenden Tabelle werden die verschiedenen Finanzmodelle nach Kriterien dargestellt und deren Anwendung aufgeführt.

Kriterium	Klassischer Eigenbestand	Klassische Fremdbestand	Leasing-/ PPP-Modell	Finanzierungsgesellschaft	Immobilien-gesellschaft	Spezialfinanzierung
Rechtsgrundlagen	Bestehend	Bestehend	präzisieren	präzisieren	neu schaffen	neu schaffen
Umsetzungszeitpunkt und Umsetzungsdauer	Beschlüsse Grosser Rat zu Vorhaben 1–2 Jahre	Beschlüsse Grosser Rat zu Vorhaben 1–2 Jahr	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	ev. Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre	Gesetzgebung Beschlüsse zu Vorhaben 3 Jahre
Belastung Rechnung Kanton	Aufwand in IR und Abschreibungen in ER	Aufwand in ER	Aufwand in ER oder über IR	Aufwand Verzinsung und Amortisation über 25 Jahre in ER	Aufwand in ER	Aufwand in IR und Direktabschreibungen in ER
Schuldenbremse	Saldo IR	Saldo ER	Saldo ER oder IR	Saldo ER	Saldo ER	saldoneutral
Anwendung	dauerhafte Nutzung über ganzen Lebenszyklus	Kurzfrist- und Übergangsnutzung sowie kleine Flächen	Prüfen bei Spezialvorhaben	Prüfen bei Spezialvorhaben	nicht weiterverfolgen	nicht weiterverfolgen

Tabelle 2: Anwendung der Finanzmodelle

Das Modell des klassischen Eigenbestands stellt das Standard-Finanzmodell für die laufenden normalen Vorhaben darstellen. Der klassische Fremdbestand soll nur eingesetzt werden, wenn eine Kurzfrist- oder Übergangsnutzung notwendig ist. Damit können die notwendigen Immobilienflächen rasch beschafft und beim Wegfall des Bedarfs wieder abgestossen werden.

Das Modell Finanzierungsgesellschaft und das Leasing-/PPP-Modell können für Sondervorhaben mit Dritten bei Grossvorhaben eingesetzt werden. In beiden Fällen müsste aber sichergestellt werden, dass die Wirtschaftlichkeit über die gesamte Nutzungsdauer gegenüber üblichen Mietlösungen vorteilhafter ist und die Wirtschaftlichkeit dem Modell des Eigenbestands entspricht.

Somit sind nur die ersten vier Modelle dankbar. Der Regierungsrat hat sie geprüft in der Anhörungsvorlage vom 12. Dezember 2019 dargestellt. Auf das Modell einer Immobiliengesellschaft wird verzichtet werden, da dadurch die meisten Tätigkeiten der Abteilung Immobilien Aargau ausgelagert und damit verselbständigt oder gar privatisiert würden. Das Modell der Spezialfinanzierung kann nicht angewandt werden, da dafür nicht ausreichende zweckbestimmte Erträge wie Mieterträge vorhanden sind. Eine Spezialfinanzierung mit Finanzierung primär über allgemeine Steuermittel widerspricht dem Einsatzzweck einer Spezialfinanzierung.