



Universität Zürich

**Masterthesis**  
zur Erlangung des  
Master of Advanced Studies in Real Estate

***Öffentliche Immobilien: Zuviel oder Zuwenig?  
Wird über gerade verfügbare Budgets oder strategisch und der Leistung angemessen  
gesteuert?***

Name: Christian Mehlich  
Adresse: Fischerweg 6, 4058 Basel  
Eingereicht bei: 

- *Prof. Dr. Reiner Eichenberger*
- *Dr. Matthias Haag*

  
Abgabedatum: 13. August 2010

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Wer ist die öffentliche Hand und was tut sie?.....</b>	<b>2</b>
1.1 Grundlagen für die Leistungserbringung der öffentlichen Hand.....	2
1.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	2
1.1.2 Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.....	2
1.1.3 weitere Entitäten der öffentlichen Hand.....	3
1.2 Tätigkeitsfelder der öffentlichen Hand.....	3
1.2.1 Öffentliche und private Güter.....	3
1.2.2 Gliederung nach Funktionen und nach Sachgruppen.....	4
1.3 Umfang der Tätigkeit der öffentlichen Hand.....	5
1.3.1 Die Staatsquote: Wie wird gemessen, statistische Grundlagen.....	5
1.3.2 Anteil der öffentlichen Hand am BIP der Schweiz, einige Quoten.....	6
1.3.3 Anteil an der Beschäftigung.....	6
1.4 Einflüsse und Entwicklungen bei den Tätigkeiten der öffentlichen Hand.....	7
1.4.1 Wachstum der Staatsquote.....	7
1.4.2 Der Einfluss der Regeln der Entscheidungsfindung auf die Staatsaktivitäten.....	9
1.4.3 Aktuelle Entwicklungen und Trends.....	9
<b>2. Wie ist die öffentliche Hand finanziert?.....</b>	<b>10</b>
2.1 Grundlagen für Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand.....	10
2.1.1 Gesetzliche Grundlagen.....	10
2.1.2 Einnahmen.....	10
2.1.3 Laufende Rechnung und Investitionen.....	12
2.1.4 Kreditaufnahme der öffentlichen Hand.....	13
2.2 Die Ausgaben der öffentlichen Hand.....	14
2.2.1 Investitionen.....	14
2.2.2 Laufende Rechnung.....	15
2.2.3 Investitionsfolgekosten.....	15
2.3 Ausblick und Trends.....	16
2.3.1 Standortwettbewerb.....	16
2.3.2 Wachstum der Verwaltung.....	17
2.3.3 Demografie.....	17
<b>3. Immobilien der öffentlichen Hand.....</b>	<b>17</b>
3.1 Überblick über den Immobilienbestand.....	17
3.1.1 Die Immobilien von Bund, Kantonen und Gemeinden.....	17
3.1.2 Bewertung und Finanzierung der staatlichen Immobilien.....	19
3.2 Fragestellungen der Bewertung und Beurteilung.....	19
3.2.1 Bewertung nach „True and Fair“-Grundsätzen.....	19
3.2.2 Mittelbedarf für Unterhalt und Erneuerung.....	21
3.2.3 Einfluss der Abschreibungen.....	22

3.3 Kompetenzen bei den Immobilien der öffentlichen Hand.....	23
3.3.1 Organisationsformen.....	23
3.3.2 Entscheidungsabläufe und Kompetenzen.....	24
3.3.3 Gegenüberstellung von Kauf oder Bau und Miete.....	24
3.3.4 Die Rolle der Politik.....	25
<b>4. Untersuchung anhand von Immobilienportfolios ausgesuchter Gemeinwesen...25</b>	
4.1 Untersuchungsgegenstand und Vorgehen.....	25
4.1.1 Vergleichene Gemeinwesen.....	25
4.1.2 Ziel der Untersuchung.....	26
4.1.3 Vorgehensweise.....	26
4.2 Ergebnisse.....	27
4.2.1 Die Immobilienportfolios.....	27
4.2.2 Die Investitionen für Hochbauten.....	28
4.2.3 Instandhaltung.....	32
4.2.4 Das Immobilienmanagement.....	34
4.2.5 Die finanzielle Situation.....	37
4.2.6 Bewertung der Immobilien.....	39
4.2.7 Betriebskosten.....	40
4.2.8 Mietkosten für zugemietete Immobilien.....	41
4.3 Erklärungsansätze für Unterschiede und Gemeinsamkeiten.....	42
4.3.1 Statistische Zusammenhänge der untersuchten Gemeinwesen.....	42
4.3.2 Einfluss von Immobilien-Strategien.....	49
4.3.3 Einfluss von Vorschriften über die Abschreibungen.....	50
4.3.4 Einfluss von Finanzkompetenzen.....	50
4.3.5 Weitere Erklärungsansätze.....	52
4.4 Vergleichbarkeit mit dem privaten Sektor.....	55
4.4.1 Immobilien als Produktionsfaktor in der Privatwirtschaft, Kennzahlen.....	55
4.4.2 Immobilien als Faktor der öffentlichen Leistungserbringung, Kennzahlen...56	56
4.4.3 Vergleich der Steuerungsinstrumente.....	58
<b>5. Schlussbetrachtungen und Ausblick.....58</b>	
Anhang.....	60
Literaturverzeichnis.....	69

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nutzungs- und Eigentümerstruktur öffentlicher Immobilien (Quelle: Public Real Estate Datenbank, Wüest & Partner).....	18
Abbildung 2: Schwankung der Umbauinvestitionen der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	29
Abbildung 3: Schwankung der Umbauinvestitionen der Kantone um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	30
Abbildung 4: Umbauanteil an den Hochbauinvestitionen im Mittel der untersuchten Städte und Gemeinden (BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	30
Abbildung 5: Umbauanteil an den Hochbauinvestitionen im Mittel der untersuchten Kantone (BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	30

### III

Abbildung 6: Schwankung der Neubauinvestitionen der Kantone um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	31
Abbildung 7: Schwankung der Neubauinvestitionen der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	32
Abbildung 8: Schwankung der Unterhaltsausgaben der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel, Trendlinie (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)....	33
Abbildung 9: Schwankung der Unterhaltsausgaben der Kantone um das langjährige Mittel, Trendlinie (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008).....	34
Abbildung 10: Herleitung des Zeit- oder Zustandswerts (Grafik aus der Präsentation von Wüest & Partner, Immobilien und HRM2/IPSAS, Bewertung von Liegenschaften nach HRM2 vom 17. Dezember 2009 in Winterthur).....	40
Abbildung 11: Schwankung der Nettoschulden, Neubauinvestitionen und Unterhaltsausgaben der untersuchten Kantone um den Mittelwert 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	42
Abbildung 12: Schwankung der Nettoschulden, Neubauinvestitionen und Unterhaltsausgaben der untersuchten Städte und Gemeinden um den Mittelwert 2001 bis 2007 (eigen Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	42

#### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Klassifizierung der Güter.....	4
Tabelle 2: Beschäftigte im öffentlichen Sektor nach Rechtsform .....	6
Tabelle 3: staatliche Beschäftigte nach Funktionen .....	7
Tabelle 4: Anteile an den Bewirtschaftungskosten.....	21
Tabelle 5: Portfolios der untersuchten Gemeinwesen, Gebäudeversicherungswerte (Auswertung Berichterstattung, eigene Erhebung).....	27
Tabelle 6: Hochbauinvestitionen pro Einwohner, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik).....	28
Tabelle 7: Hochbauinvestitionen für Umbau, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik).....	29
Tabelle 8: Hochbauinvestitionen für Neubau, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik).....	31
Tabelle 9: Unterhaltsausgaben der untersuchten Gemeinwesen, Vergleich Mittelwert 1995 bis 2008 und 2008 (BfS Online-Statistik, Werte in CHF 1'000).....	33
Tabelle 10: Immobilienmanagement der untersuchten Gemeinwesen (Auswertung Berichterstattung).....	35
Tabelle 11: Globalbudgets im Immobilienbereich (Auswertung Berichterstattung).....	36
Tabelle 12: Finanzielle Lage der untersuchten Gemeinwesen, Ertragsüberschuss, Selbstfinanzierung, Mittelwerte 2001 bis 2007 in CHF (2009) real, (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	37
Tabelle 13: Schulden und Vermögenserträge der untersuchten Gemeinwesen (Mittelwerte 2001 bis 2007 in CHF (2009) real, (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	38

Tabelle 14: Anteil der Hochbauinvestitionen und Gesamtinvestitionen der untersuchten Gemeinwesen am Sach- und Personalaufwand (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	38
Tabelle 15: Gebäudeversicherungswerte und Bilanzwerte der untersuchten Gemeinwesen (Werte in CHF 1'000, Auswertung Berichterstattung 2009 und Umfrage).....	39
Tabelle 16: Anteil der Mieten an den Portfolios (Werte in 1'000 CHF, Auswertung Berichterstattung, eigene Erhebungen).....	41
Tabelle 17: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Hochbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	43
Tabelle 18: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Hochbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	43
Tabelle 19: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Umbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	44
Tabelle 20: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Umbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	44
Tabelle 21: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Neubauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	45
Tabelle 22: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Neubauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	45
Tabelle 23: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Unterhaltsausgaben 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	46
Tabelle 24: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Unterhaltsausgaben 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik).....	46
Tabelle 25: Bestimmtheitsmasse (eigene Berechnungen).....	47
Tabelle 26: einige Bestimmtheitsmasse mit / ohne Basel-Stadt (eigene Berechnungen)	48
Tabelle 27: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen (eigene Darstellung)...	51
Tabelle 28: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen, nur Städte und Gemeinden (eigene Darstellung).....	52
Tabelle 29: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen, nur Kantone (eigene Darstellung).....	52
Tabelle 30: Rangierung der Kantone nach Effizienz der Ausgaben nach Hofmänner, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)...	53
Tabelle 31: Rangierung der Kantone nach Gesamteffizienz nach Kellermann, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)...	54

Tabelle 32: Rangierung der Kantone nach Gesamteffizienz nach Kellermann, Vergleich mit den kumulierten Werten für Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung).....	54
Tabelle 33: Rangierung der Kantone nach technischer Effizienz nach Kellermann, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)...	55
Tabelle 34: Anteil der Hochbauten im Verwaltungsvermögen an der Bilanz der untersuchten Gemeinwesen (Auswertung Berichterstattung).....	57

### **Abkürzungsverzeichnis**

BfS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
ER	Erfolgsrechnung
FDK	Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
GF	Geschossfläche
HNF	Hauptnutzfläche
HRM	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell
IPSAS	Internationaler Rechnungslegungsstandard für den öffentlichen Sektor
IR	Investitionsrechnung
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SBPI	Schweizerischer Baupreisindex

## **Einleitung**

Die Immobilien der öffentlichen Hand stellen ein grosses Vermögen im Besitz der Allgemeinheit dar, welches aus den Mitteln hergestellt und gespiesen wird, die der Staat von seinen Subjekten zwangsweise einzieht. Darum interessiert die Frage, wie mit den Immobilien umgegangen wird, wie sie gesteuert werden hinsichtlich neuen Investitionen, Werterhaltung und Betrieb und Unterhalt, und auch, ob sie in einem nachvollziehbaren Zusammenhang zu den staatlichen Tätigkeiten stehen, zu deren Ausübung sie bereitgestellt werden. Vielleicht werden sie aber in erster Linie über das Budget gesteuert. Sind die Mittel vorhanden, können Investitionen und laufende Ausgaben getätigt werden, sind die Mittel nicht vorhanden, wird nicht investiert und die Ausgaben für den Unterhalt der Gebäude oder Investitionen für Instandsetzungen und Anpassungen werden gekürzt, Neubauten werden in die Zukunft verschoben. Eine ganzheitliche Betrachtung, ob für die Erbringung der jeweiligen staatlichen Aufgaben der dafür vorgesehene Einsatz von Immobilien insbesondere langfristig angemessen und wirtschaftlich nachhaltig ist, erfolgt nur selten. Im Vergleich zu betrieblich genutzten Immobilien in der Privatwirtschaft ist das Bewusstsein für die Immobilien als Produktionsfaktor bei der öffentlichen Hand noch nicht stark entwickelt.

Vermutete Konsequenzen daraus sind eine nicht ausreichende Mittelbereitstellung für die Substanzerhaltung, das Halten von obsoleten Immobilien und schlechte Auslastung der vorgehaltenen Räume und Flächen, aber auch eine Präferenz zu Investitionen in Neubauten. Vermutet wird auch ein Missverhältnis zwischen dem in den Immobilien gebundenen Kapital, den Wertverlusten durch Alterung und Abnutzung und den Kosten für Betrieb und Unterhalt. Oft stehen die Immobilien in Übereinstimmung mit den geltenden Rechnungslegungsvorschriften mit einem Bruchteil ihres Werts in den Büchern.

An Immobilienportfolios der öffentlichen Hand soll am Beispiel ausgewählter Kantone, Städte und Gemeinden gezeigt werden, ob die öffentliche Hand nur opportunistisch über die Budgets steuert oder ob andere Mechanismen verwendet werden. Auch soll skizziert werden ob Grösseneffekte, Organisationsformen oder Entscheidungsabläufe einen Einfluss auf den Umgang mit den Immobilien haben.

## **1. Wer ist die öffentliche Hand und was tut sie?**

### **1.1 Grundlagen für die Leistungserbringung der öffentlichen Hand**

#### **1.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen**

Weil das entscheidende Merkmal staatlichen Handelns die hoheitliche Gewalt des Staates ist, etwa zum Erlass von Zwangsmassnahmen oder zum Erheben von Zwangsabgaben,<sup>1</sup> werden im modernen Rechtsstaat die entsprechenden rechtlichen Grundlagen auf der Basis eines Verfassungsvertrags vorausgesetzt. Seine beiden wesentlichen Elemente sind der Rechtsstaat und der Leistungsstaat.<sup>2</sup> Der Rechtsstaat grenzt die Freiheitsspielräume der einzelnen Individuen gegeneinander ab, indem er exklusive Verfügungsrechte über knappe Ressourcen zuweist. Zu seinen Institutionen gehören Gerichte, Polizei und Streitkräfte sowie das Währungssystem, Mass- und Gewichtsordnungen, technische Standards und öffentliche Verzeichnisse wie das Grundbuch und das Handelsregister.<sup>3</sup> Der Leistungsstaat umfasst insbesondere die Regeln der gemeinsamen Beschlussfassung resp. die Bedingungen, unter denen die Individuen gemeinsame Beschlüsse akzeptieren müssen. Diese sind immer dann notwendig, wenn es um gemeinsame Anliegen geht, die die Individuen allein nicht befriedigend realisieren können. Dies sind unter anderem die Bereitstellung öffentlicher Güter.<sup>4</sup> Nach Blankart sind die Abstimmungsregeln von erheblichem Einfluss auf die Höhe der Staatstätigkeit.

In der Schweiz sind die relevanten Grundlagen die Verfassungen von Bund und Kantonen, die Bundesgesetze und Verordnungen, die Gesetze der Kantone mit den Verordnungen und die Gemeindeordnungen. In ihnen wird geregelt, was die zu erfüllenden Aufgaben des jeweiligen Gemeinwesens sind, wie diese zu erfüllen sind, und welche Randbedingungen dabei einzuhalten sind.

#### **1.1.2 Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden**

In der Schweiz sind in erster Linie die Kantone Träger der öffentlichen Aufgaben. Nur die von ihnen explizit an den Bund abgetretenen Kompetenzen sind Aufgabe des Bundes. In vielen Fällen übernimmt der Bund nur eine Aufsichtsfunktion und überträgt die Durchführung der Gesetze an die Kantone.

---

<sup>1</sup> Brümmerhoff S. 3

<sup>2</sup> nach Buchanan, J.M., in Blankart S. 41

<sup>3</sup> Blankart S. 41

<sup>4</sup> Blankart S. 42



Zwischen den Kantonen und den Gemeinden gibt es gewisse Parallelen zum Verhältnis Bund/Kantone. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinde ist dabei je nach Kanton recht unterschiedlich. Durchwegs gilt das Prinzip der Gemeindeautonomie.

### **1.1.3 weitere Entitäten der öffentlichen Hand**

Neben den Kantonen und Gemeinden gibt es weitere Einheiten die der öffentlichen Hand zugerechnet werden. Sie werden auch als Parafisken<sup>5</sup> oder Quangos<sup>6</sup> (quasi-governmental organizations) bezeichnet. Dies sind in der Schweiz Betriebe im Besitz von Bund, Kantonen oder Gemeinden, wie Flughäfen, Post oder SBB, Energieversorgungsunternehmen, Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Anstalten, etc. Sie werden in den ökonomischen Statistiken meist gesondert aufgeführt. In verschiedener Hinsicht kann auch argumentiert werden, dass ihre Leistungen marktgängig und demnach nicht zwingend durch den Staat zu erbringen seien.

## **1.2 Tätigkeitsfelder der öffentlichen Hand**

### **1.2.1 Öffentliche und private Güter**

Die Finanzwissenschaft geht zur Erklärung staatlichen Handelns von der Theorie des Marktversagens aus. Fälle von Marktversagen sind Monopole, externe Effekte, öffentliche Güter, unvollständige und asymmetrische Informationen oder Transaktionskosten privater Handlungen.<sup>7</sup> Für die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter ist der Staat am besten geeignet. Öffentliche Güter sind durch die fehlenden Merkmale der Ausschliessbarkeit und der Rivalität von privaten Gütern zu unterscheiden. Rivalität heisst dabei, dass ein Gut sobald es bereitgestellt wird, nicht gleichzeitig von anderen Wirtschaftssubjekten genutzt werden kann, Ausschliessbarkeit heisst, dass Nutzung und Zahlung miteinander verknüpft sind und dass ein Sanktionsmechanismus gegenüber zahlungsunwilligen Nutzern besteht. Eine Übersicht ist nachstehend in Tabelle 1 dargestellt. Private Güter können über den Markt angeboten werden. Öffentliche Güter sind charakterisiert durch Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschliessbarkeit. Auch wenn eine Nachfrage nach solchen Gütern besteht, werden diese von niemandem am Markt angeboten, da ein Free-Rider-Problem (auch Trittbrettfahrer-Problem) besteht. Da niemand von der Nutzung dieser Güter ausgeschlossen werden kann, wird auch niemand bereit sein, dafür zu bezahlen. Reine öffentliche Güter sind Justiz, Polizei, Landesverteidigung und in gerin-

<sup>5</sup> Brümmerhoff S. 3, Blankart S. 1

<sup>6</sup> Hinds, S. in Backhaus S. 291

<sup>7</sup> Brümmerhoff S. 56

gerem Mass Infrastruktur und Bildung (mit der Einschränkung, dass auch der private Sektor in der Lage ist, diese anzubieten).<sup>8</sup>

		<b>Ausschliessbarkeit</b>	
		ja	nein
<b>Rivalität</b>	ja	reines privates Gut z.B. Brot, Wohnen	unreines öffentliches Gut, Allmendegut z.B. Hochseefischgründe, Innenstadtstrassen
	nein	Klubgut, Mautgut z.B. Kabelfernsehen, Autobahnen	reines öffentliches Gut z.B. Aussenpolitik, öffentliche Kunstdenkmäler

Tabelle 1: Klassifizierung der Güter<sup>9</sup>

Allerdings bleiben dabei Erklärungslücken.<sup>10</sup> Nicht in jedem Fall von Marktversagen finden Staatseingriffe statt (häufig bei Umweltgütern), und nicht jedes staatliche Handeln ist durch Marktversagen begründet (sondern z.B. durch Verfolgung von Umverteilungszielen). In Kombination mit der Theorie des Mehrheitsbeschlusses versucht die moderne Finanzwissenschaft diese Mängel zu überwinden.<sup>11</sup>

### 1.2.2 Gliederung nach Funktionen und nach Sachgruppen

In der Statistik werden die Tätigkeiten der öffentlichen Hand in die verschiedenen Funktionen gegliedert, die die Wirkungsbereiche staatlichen Handelns und damit die Staatsausgaben im Wesentlichen ausmachen. Dadurch sind die verschiedenen Gemeinwesen miteinander vergleichbar, schweizweit und auch international:

#### Allgemeine Verwaltung

- öffentliche Sicherheit
- Bildung
- Kultur und Freizeit
- Gesundheit
- Soziale Wohlfahrt
- Verkehr
- Umwelt, Raumordnung
- Volkswirtschaft
- Finanzen und Steuern

<sup>8</sup> Hofmänner S. 13

<sup>9</sup> Kombination aus Blankart S. 66 und Brümmerhoff S. 79

<sup>10</sup> Blankart S. 70

<sup>11</sup> Blankart S. 81

Eine andere Darstellung zeigt die Ausgaben nach den Sachgruppen:

- Laufende Ausgaben: Personalaufwand, Sachaufwand, Rüstungsausgaben, Passivzinsen, Anteile, Beiträge ohne Zweckbindung, Beiträge und Entschädigungen
- Übriger Aufwand: Abschreibungen, Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen
- Interne Verrechnungen
- Investitionsausgaben: Sachgüter, Darlehen und Beteiligungen, Beiträge, Übrige zu aktivierende Ausgaben

### **1.3 Umfang der Tätigkeit der öffentlichen Hand**

#### **1.3.1 Die Staatsquote: Wie wird gemessen, statistische Grundlagen**

Bei der Beurteilung des Umfangs der Staatstätigkeit sind absolute Werte nur von eingeschränkter Aussagekraft. Durch die Bildung von Verhältniszahlen lassen sich hingegen relevante Aussagen machen, etwa durch das Verhältnis zwischen den Staatsausgaben und dem Bruttoinlandsprodukt, der allgemeinen Staats(ausgaben)quote.<sup>12</sup> Für die Erfassung der Staatsquote gilt es indessen, verschiedene Schwierigkeiten im Auge zu behalten: Zum einen wird in der Praxis das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen und die Staatsausgaben zu Kosten bewertet, zum anderen sind in den Staatsausgaben auch staatliche Transferzahlungen enthalten, welche auf Empfängerseite ein zweites Mal bei den Ausgaben erscheinen.<sup>13</sup> Der Anteil der vom Staat beanspruchten Güter am Bruttoinlandsprodukt lässt sich besser durch die Realausgabenquote beschreiben, welche die Ausgaben für Güter und Dienste sowie die Investitionen des Staats zum BIP in Beziehung setzt.<sup>14</sup> Weitere gebräuchliche Quoten sind die Abgabenquote, die Gesamteinnahmequote, die Sozialausgabenquote, die Defizitquote, etc.

In den üblichen Staatsausgabenquoten nicht erfasst sind die durch staatliche Massnahmen veranlassten privaten Aktivitäten, z.B. um Auflagen und Regulierungen zu genügen, oder auch Steuervergünstigungen und ähnliche nicht budgetwirksame staatliche Aktivitäten.

Die staatlichen Unternehmungen erscheinen nur durch ihren Unternehmenserfolg, sie sind dem Unternehmenssektor der Statistik zugeordnet.

---

<sup>12</sup> Brümmerhoff S. 31

<sup>13</sup> Blankart S. 146, Brümmerhoff S. 31

<sup>14</sup> Blankart S. 146, Brümmerhoff S. 31

### 1.3.2 Anteil der öffentlichen Hand am BIP der Schweiz, einige Quoten

Der Anteil der öffentlichen Hand – Bund, Kantone, Gemeinden und Unternehmungen in staatlichem Besitz – am BIP der Schweiz betrug im Jahr 2007 CHF 146 Mia. oder 34.5% (2008: 37.2%).<sup>15</sup> Davon entfielen CHF 54 Mia. auf den Bund (37%), CHF 53 Mia. auf die Kantone (36%) und CHF 39 Mia. auf die Gemeinden (27%).<sup>16</sup> Die Investitionen beliefen sich 2007 insgesamt auf CHF 16 Mia., Investitionen in Hochbauten auf CHF 4 Mia.

Am Investitionsvolumen der schweizerischen Volkswirtschaft betrug der Anteil der öffentlichen Hand 2007 9 %.

### 1.3.3 Anteil an der Beschäftigung

An der Beschäftigung in der Schweiz hatte die öffentliche Hand im Jahr 2001 einen Anteil von 14.5 %. Die Anteile von Bund, Kantonen und Gemeinden zeigt Tabelle 2 wie folgt:

Rechtsform	Anteil
Kantonsverwaltung	36 %
Gemeindeverwaltung	27 %
Bezirksverwaltung	1 %
Bundesverwaltung	7 %
Öffentlich-rechtliche Körperschaften	5 %
Öffentlich-rechtliche Kirchen	2 %
Öffentliche Kantonsbetriebe	7 %
Öffentliche Gemeindebetriebe	2 %
Öffentliche Betriebe von öffentlich-rechtlichen Körperschaften	1 %
Öffentliche Bundesbetriebe	12 %

Tabelle 2: Beschäftigte im öffentlichen Sektor nach Rechtsform<sup>17</sup>

Je ungefähr ein Drittel der staatlichen Beschäftigten arbeitet in der eigentlichen Verwaltung, in der Bildung und im Gesundheits- und Sozialbereich. Auf die Funktionen der Staatstätigkeit verteilen sich die staatlichen Beschäftigten wie die folgende Tabelle 3 zeigt:

<sup>15</sup> BfS Panorama öffentliche Finanzen

<sup>16</sup> BfS Statistisches Lexikon der Schweiz

<sup>17</sup> IDHEAP S. 7

<b>Funktion</b>	<b>Anteil</b>
öffentliche Verwaltung	18.6 %
Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung	15.5 %
Sozialversicherungen	1.8 %
Kindergärten, Vor- und Grundschulen / Volksschulen	13.4 %
Weiterführende Schulen	12.4 %
Hochschulen, hochschulverwandte, Lehranstalten	8.2 %
Erwachsenenbildung, sonstiger Unterricht	0.5 %
Gesundheitswesen	21.8 %
Veterinärwesen	0.1 %
Sozialwesen	7.8 %

Tabelle 3: staatliche Beschäftigte nach Funktionen<sup>18</sup>

## 1.4 Einflüsse und Entwicklungen bei den Tätigkeiten der öffentlichen Hand

### 1.4.1 Wachstum der Staatsquote

Die Staatsausgaben haben in allen westlichen Industrieländern in den letzten 100 bis 130 Jahren sehr stark zugenommen, seit dem Ersten Weltkrieg hat sich das Wachstum gegenüber dem Sozialprodukt deutlich gesteigert.<sup>19</sup> In vielen Fällen hat sich der Anteil um das vier- bis fünffache gesteigert. (Der Anteil der Realausgaben stieg allerdings in deutlich geringerer Masse als derjenige der Transferausgaben.) In den letzten Jahren lässt sich allerdings keine weitergehende Zunahme feststellen.<sup>20</sup> In einigen OECD-Ländern ist der Anteil der Realausgaben des Staates seit 1970 zurückgegangen oder hat ein Plateau erreicht.<sup>21</sup> In der Schweiz verlief die Entwicklung allerdings fast gegensätzlich zu den anderen OECD-Staaten.<sup>22</sup>

Als mögliche Erklärungen für das Wachstum werden in der Literatur das Wagnersche Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit,<sup>23</sup> die Baumolsche Kostenkrankheit (Baumol-Ef-

<sup>18</sup> IDHEAP S. 9

<sup>19</sup> Blankart S. 179

<sup>20</sup> Brümmerhoff S. 40

<sup>21</sup> Borchering, T.E, Ferris, J.S., Garzoni, A. in Backhaus S. 79

<sup>22</sup> Hofmänner S.43

<sup>23</sup> "Der Staat speciell, als Wirthschaft zur Fürsorge der Bevölkerung mit gewissen Gütern, besonders Gemeingütern für gewisse Bedürfnisse aufgefasst, wird dabei **absolut** immer wichtiger für die Volkswirtschaft und für die Einzelnen. Aber auch seine **relative** Bedeutung steigt, d.h. eine immer **größere** und **wichtigere** Quote der Gesamtbedürfnisse eines fortschreitenden Culturvolks wird durch den Staat **statt** durch andere Gemein- und Privatwirthschaften befriedigt, ....." (Wagner, A. (1876, 3. Aufl. 1896) Grundlegung der politischen Ökonomie, Leipzig) zitiert in Bankart S. 136, Hervorhebungen im Original

fekt),<sup>24</sup> die Fiskalillusion,<sup>25</sup> die Bevölkerungsentwicklung, der Niveauverschiebungseffekt,<sup>26</sup> der Inspektionseffekt,<sup>27</sup> Beharrungstendenzen<sup>28</sup> sowie der Einfluss von Lobbies, Interessengruppen und Bürokratie geltend gemacht.<sup>29</sup>

Wie ist die Frage, ob der Anteil des Staates an der Wirtschaftsleistung zu gross sei, zu beantworten? Muss der Staat mehr tun, um soziale Ungleichgewichte zu beseitigen, d.h. mehr Ausgaben für Transfers und erhöhte Produktion öffentlicher Güter, oder erhöht sich damit nur die Ineffizienz? Geht das Wachstum der Staatsaktivitäten zu Lasten des Wirtschaftswachstums, weil dem privaten Sektor Mittel entzogen, falsche Anreize gesetzt und private Anbieter verdrängt werden?<sup>30</sup> Oder ist es unerlässlich, weil etwa durch Ausgaben für Bildung und öffentliche Infrastrukturen die Produktivität der gesamten Volkswirtschaft gesteigert wird? Und gibt es Grenzen für dieses Wachstum?

Es gibt empirische Hinweise, dass die Wachstumsrate der Staatsausgaben (Realausgaben) negativ korreliert ist zum Wachstum der Wirtschaftsleistung.<sup>31</sup> Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass sowohl für die Möglichkeiten des Staates, Steuern in beliebiger Höhe zu erheben wie auch in beliebigem Umfang Kredite aufzunehmen, Grenzen bestehen.<sup>32</sup>

In der Regel wird über Staatsaktivitäten in demokratisch verfassten Gemeinwesen nach kollektiven Entscheidungsregeln entschieden, so dass eine Untersuchung der Regeln darüber Aufschluss geben sollte.

<sup>24</sup> Durch den überwiegenden Dienstleistungscharakter und fehlenden Konkurrenzdruck sind die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung bei der öffentlichen Hand geringer als in der Privatwirtschaft, gleichzeitig ist die Nachfrage nach öffentlichen Gütern preisunelastisch, so dass bei gleichem Lohnwachstum wie im privaten Sektor die Produktionskosten des Staates überproportional steigen, was zu einer steigenden Staatsquote führt. (Blankart S. 159, Brümmerhoff S. 211f)

<sup>25</sup> Die wahre Belastung der Bürger durch öffentliche Programme bleibt unbekannt, etwa durch komplexe Abgabenstruktur, so dass die Illusion einer tieferen Belastung entsteht. (Blankart S. 170, Brümmerhoff S. 215)

<sup>26</sup> A.T. Peacock und J. Wiseman (1961) sprechen im Zusammenhang mit dem Ausbleiben des Rückgangs der Staatsquoten nach den beiden Weltkriegen auf Vorkriegsniveau von einem "displacement effect" (Blankart S. 156, Brümmerhoff S. 218)

<sup>27</sup> Die Umsetzung bisher nicht benannter Bedürfnisse, insbesondere wenn begleitet von hohen Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten, führt zu einem Anstieg der Staatsausgabenquote (Brümmerhoff S. 218)

<sup>28</sup> Brümmerhoff S. 219

<sup>29</sup> Blankart S. 167f, Brümmerhoff S. 138ff, Borcharding, T.E, Ferris, J.S., Garzoni, A. in Backhaus S. 85 Hofmänner S. 16

<sup>31</sup> Borcharding, T.E, Ferris, J.S., Garzoni, A. in Backhaus S. 92

<sup>32</sup> Borcharding, T.E, Ferris, J.S., Garzoni, A. in Backhaus S. 84

### 1.4.2 Der Einfluss der Regeln der Entscheidungsfindung auf die Staatsaktivitäten

Die wichtigsten Entscheidungen zu den Staatsaktivitäten sind diejenigen über die Budgets. Diese werden je nach Verfassung direkt demokratisch in einer Volksabstimmung, oder aber durch gewählte Vertreter in der repräsentativen Demokratie beschlossen. Möglicherweise unterstehen sie dann dem Referendum.

Der politische Prozess soll also die Entscheidungen über die Bereitstellung der öffentlichen Güter herbeiführen. Dies kann erreicht werden, wenn es in ihm gelingt, die individuellen Vorstellungen über Nutzenmaximierungen zu erfüllen. Die Schwierigkeit besteht darin, dass für die Präferenzen der Nutzer von öffentlichen Gütern kein Marktmechanismus besteht, der über Preise den Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeiführt.

In kleinen Gruppen können die Entscheidungen einvernehmlich getroffen werden und die Ergebnisse können paretooptimal sein.<sup>33</sup> In der direkten Demokratie wird im allgemeinen durch einfache Mehrheit entschieden. Der über die bereitzustellende Menge des öffentlichen Gutes und über das Budget ausschlaggebende Wähler ist dann der Medianwähler, der genau gleich viele Stimmen über wie unter sich hat. Das Ergebnis kann ein stabiles Gleichgewicht sein, es können aber auch zyklische Mehrheiten und instabile Gleichgewichte resultieren. Die Ergebnisse sind in der Regel nicht paretooptimal.<sup>34</sup>

In der repräsentativen Demokratie gibt der Medianwähler nur unter restriktiven Annahmen des Modells der Parteienkonkurrenz von A. Downs den Ausschlag.<sup>35</sup> Aufgrund von Koalitionen von Minderheiten (impliziter Stimmentausch), unvollkommener Informationen, etc. ist die Beziehung zwischen den Präferenzen der Bürger und den politischen Entscheidungen oft schwach oder existiert nicht.<sup>36</sup>

Wirksame strukturelle Begrenzungen für die Zunahme staatlicher Aktivitäten und der daraus resultierenden Staatsausgaben scheinen direktdemokratische Beteiligungen der Bürger und fiskalischer Föderalismus zu sein.<sup>37</sup>

### 1.4.3 Aktuelle Entwicklungen und Trends

Da es Hinweis darauf gibt, dass der Umfang der öffentlichen Tätigkeiten und Ausgaben zu gross ist, etwa aufgrund der Fiskalillusion oder der Überschätzung des Nutzens öf-

<sup>33</sup> Blankart S. 132

<sup>34</sup> Blankart S. 133

<sup>35</sup> Blankart S. 133

<sup>36</sup> Brümmerhoff S. 130

<sup>37</sup> Blankart S. 178

fentlicher Leistungen,<sup>38</sup> werden Ansätze zur Beschränkung der Staatstätigkeit diskutiert. Ohne tief greifende konstitutionelle Veränderungen einzuführen sind die gängigsten Instrumente Ausgaben-, Schulden- oder Besteuerungsgrenzen. Konstitutionelle Veränderungen, welche ebenfalls den Umfang der Leistungen des Staates verringern oder aber die Effizienz der Leistungserbringung verbessern können, sind Dezentralisierung, Privatisierung oder die Annäherung der Verwaltungen an den Marktmechanismus. Bei öffentlichen Unternehmungen ist dies relativ einfach, für andere Bereiche der Verwaltung können marktfähige oder marktnahe Einheiten gebildet werden, für die dann sukzessive wettbewerbliche oder Output-orientierte Budgetierungs- und Entschädigungssysteme eingeführt werden.<sup>39</sup> Unter dem Oberbegriff des New Public Managements sind diese Ansätze an verschiedenen Orten untersucht und teilweise implementiert worden.

## **2. Wie ist die öffentliche Hand finanziert?**

### **2.1 Grundlagen für Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand**

#### **2.1.1 Gesetzliche Grundlagen**

Wie vorangehend dargestellt, ist für staatliches Handeln immer eine Rechtsgrundlage notwendig. In den heutigen Verfassungen sind die Ziele der Wirtschaftspolitik und die Prinzipien für die Auswahl und Gestaltung von Steuern abstrakt festgelegt. Finanzpolitische Ziele sind Teil der Wirtschaftspolitik. Meist sind dies die Stabilität (Glätten von Schwankungen, Preisstabilität, Auslastung des Produktionspotenzials), die Allokation (Einsatz volkswirtschaftlicher Ressourcen zur Verwirklichung eines Höchstmasses an gesellschaftlicher Wohlfahrt) und die Verteilung (Veränderung der marktmässigen Verteilungsergebnisse von Einkommen und Vermögen).<sup>40</sup>

Daraus gehen die staatlichen Aktivitäten und die Regeln für deren Finanzierung hervor. Auf der Ausgabenseite sind dies die Budgetprozesse, auf der Einnahmenseite die Gesetze über die Erhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren, die Regeln über staatliche Kreditaufnahme, über staatliche Unternehmungen und die Geldschöpfung.<sup>41</sup>

#### **2.1.2 Einnahmen**

Die wichtigste Einnahmequelle des modernen Staates sind die Steuern. Steuern sind gesetzlich verankerte, allen auferlegte Abgaben, die als Geldleistung ohne Gegenleistung

---

<sup>38</sup> Brümmerhoff S. 223

<sup>39</sup> Blankart S. 516f

<sup>40</sup> Brümmerhoff S. 6f

<sup>41</sup> nach Wagner, R.E. in Backhaus S. 195 kann ein Staat seine Aktivitäten auf diese vier Arten finanzieren.



an das entsprechende Gemeinwesen zu entrichten sind.<sup>42</sup> In der Vergangenheit wurde von verschiedenen Schulen unterschiedliches Gewicht auf die einzelnen Möglichkeiten des Staates gelegt, Einnahmen zu generieren.<sup>43</sup> Für die Kameralisten waren Steuern die zweitbeste Lösung, sie setzten primär auf die Erträge von staatlichen Unternehmungen und Ländereien.<sup>44</sup> Demgegenüber legte Adam Smith die vier klassischen Maximen der Besteuerung fest<sup>45</sup> und ging davon aus, dass Steuern die einzige Einnahmequelle des Staates sein sollten, und dass dieser auf Anlagen verzichten sollte.<sup>46</sup> Seine vier Maximen sind:

1. Gleichmässigkeit: Die Steuern sollen entsprechend dem Wert, den der staatliche Schutz für die Bürger darstellt, und der sich in der Höhe des Einkommens bemisst, erhoben werden.
2. Bestimmtheit: Eine klar verständliche, eindeutige und willkürfreie Steuergesetzgebung regelt Zahlungstermin, -art und -betrag.
3. Erträglichkeit (auch als Bequemlichkeit übersetzt): Die Erhebung ist für den Steuerpflichtigen hinsichtlich Zeitpunkt und Umständen möglichst erträglich (z.B. erst nach Eingang der besteuerten Erträge).
4. Wohlfeilheit oder Billigkeit: Die Steuererhebung muss ökonomisch sein, einerseits hinsichtlich der Erhebungskosten für den Staat und andererseits hinsichtlich der Kosten die dem Steuerzahler entstehen.<sup>47</sup>

In der Folge wurden diese Grundsätze weiterentwickelt und ergänzt. Die Grundsätze für die Besteuerung lassen sich unterteilen in fiskalisch-budgetäre, ethisch-sozialpolitische, wirtschaftspolitische und steuerrechtliche und -technische.<sup>48</sup> Die Bundesverfassung und die Kantonsverfassungen enthalten die Grundnormen für die Ausgestaltung der Besteuerung. Anzuführen sind hier die Rechtsgleichheit, Eigentumsgarantie, Handels- und Gewerbefreiheit. Insbesondere die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie das Leistungsfähigkeitsprinzip werden explizit erwähnt.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Brümmerhoff S. 387f

<sup>43</sup> Die verschiedenen Ansätze sind nach Blankart auf die unterschiedlich entwickelten institutionellen Randbedingungen in Deutschland und England im 18. Jahrhundert zurückzuführen. (Blankart S. 22)

<sup>44</sup> Wagner, R.E. in Backhaus S. 196

<sup>45</sup> Bohley S. 181

<sup>46</sup> Wagner, R.E. in Backhaus S. 195

<sup>47</sup> Bohley S. 181f

<sup>48</sup> nach Neumark, F. (1970) in Bohley S. 184f

<sup>49</sup> Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung in Bohley S. 162

Neben dem Leistungsfähigkeitsprinzip, das die gerechte Verteilung der Steuerlast beschreibt, aber zur Ausgabenseite keine Aussage macht, gibt es in der traditionellen Finanzwissenschaft das Äquivalenzprinzip. Dieses besagt, dass die Leistungen der Bürger mit den Gegenleistungen des Staates übereinstimmen sollen. Die Besteuerung ist der Beschränkung der Zustimmung der Besteuerten zu den Ausgaben unterworfen. Tatsächlich scheinen die Steuern historisch weder von den lockeren Regeln des Leistungsfähigkeitsprinzips noch von den engen Grenzen des Äquivalenzprinzips bestimmt.<sup>50</sup>

Unter den heutigen Randbedingungen von Globalisierung und vermehrter Mobilität von Kapital und Arbeitskräften (Stichwort Standortwettbewerb) ist steuerpolitischer Interventionismus weniger vertretbar und das Ausmass der Besteuerung verdient erhöhte Aufmerksamkeit.<sup>51</sup>

In der Schweiz betragen die Einnahmen der öffentlichen Hand 2007 CHF 156.6 Mia. Davon sind CHF 114.5 Mia. Steuern, CHF 27.1 Mia. Entgelte und Gebühren sowie CHF 9.5 Mia. Vermögenserträge der Gemeinwesen aus Anlagen und Liegenschaften.<sup>52</sup>

### **2.1.3 Laufende Rechnung und Investitionen**

Die Gegenüberstellung von erwarteten Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben erfolgt im Budget, welches in der Regel vom Parlament verabschiedet werden muss. Da oftmals die vorgesehenen Ausgaben grösser sind als die erzielbaren Einnahmen, müssen politische Kompromisse geschlossen werden.<sup>53</sup>

Für die Exekutive ist das Budget in erster Linie ein Instrument zur Planung der Mittelzuteilung an die verschiedenen Politikbereiche und Verwaltungsstellen.

Budgets werden jeweils für ein Jahr festgelegt und verabschiedet. Für einen mittelfristigen Planungshorizont werden Mehrjahrespläne über fünf oder mehr Jahre angelegt, die aber weniger verbindlich sind. In ihnen soll aufgezeigt werden, wie langfristig eingegangene Verpflichtungen (z.B. Investitionen, Personalaufwand, Pensionsverpflichtungen) gedeckt werden können.

In der Schweiz wird bei den Ausgaben unterschieden zwischen der laufenden Rechnung, Investitionen und Einlagen in Spezialfinanzierungen. Weitere Attribute sind die Unterscheidungen zwischen gebundenen und neuen Ausgaben. Die finanzrechtlich neu-

<sup>50</sup> Blankart S. 211

<sup>51</sup> Bohley S. 188

<sup>52</sup> BFS Öffentliche Finanzen der Schweiz 2007

<sup>53</sup> Blankart S. 431

en Ausgaben unterstehen dem Referendum. Die Rechtsprechung hat für die Charakterisierung einer Ausgabe als gebunden folgende Kriterien aufgestellt.<sup>54</sup>

- sie folgt zwingend aus dem Vollzug von Vorschriften des Bundes, des Kantons oder von Gerichtsurteilen
- die ausführende Instanz verfügt über keinen Handlungsspielraum
- sie dient dem Ersatz eines bestehenden Objekts, ohne dessen Funktionalitäten und Eigenschaften grundlegend zu verändern

Die Unterscheidung zwischen den Ausgaben der laufenden Rechnung und den Investitionen für die Werterhaltung von Anlagen oder Gebäuden wird meist anhand eines Schwellenwerts, über welchem die Ausgaben aktiviert werden müssen und bis zu dem sie als einmalige Abschreibung der Rechnung belastet werden. Diese Schwelle liegt je nach Kanton zwischen CHF 20'000 und CHF 300'000.<sup>55</sup>

2007 beliefen sich die Ausgaben der öffentlichen Hand in der Schweiz auf CHF 146 Mia. Der grösste Anteil floss in die Soziale Wohlfahrt (20.8 %), gefolgt von Bildung (19.5 %), Gesundheit (14.5 %), Verkehr (9.7 %), allgemeiner Verwaltung (7.5%) Finanzen und Steuern (6.6 %) sowie Justiz, Polizei und Feuerwehr (5.9 %). Die restlichen 15.6 % entfielen auf die übrigen Funktionen Landesverteidigung, Beziehungen zum Ausland, Kultur und Freizeit, Umwelt und Raumordnung und Volkswirtschaft.

#### **2.1.4 Kreditaufnahme der öffentlichen Hand**

Zur Kreditaufnahme oder Verschuldung der öffentlichen Hand kommt es, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Der negative Saldo, das Defizit, wird durch Kredite gedeckt. Kredite zur Objektfinanzierung wie für private Immobilien gebräuchlich bilden im staatlichen Bereich die Ausnahme.<sup>56</sup>

Zur Staatsverschuldung existieren in der Finanzwissenschaft verschiedene Theorien. Sie kommen, was die Konsequenzen der Verschuldung betrifft, zu unterschiedlichen Einschätzungen. Gegenstand der Betrachtungen ist dabei meist die Nettoneuverschuldung (Saldo zwischen Schuldenstand der Vorperiode und aktuellem Schuldenstand). Oft wird angeführt, Kreditaufnahme sei durch die in der Zukunft zu leistende Tilgung und die Zinszahlungen gleichzusetzen mit aufgeschobenen Steuererhöhungen, was bedeutet, dass für die heutigen Ausgaben die zukünftigen Steuerzahler aufzukommen haben. Als Rechtfertigung der staatlichen Verschuldung werden hauptsächlich die Steuerglättung

---

<sup>54</sup> Cordt-Møller S. 48

<sup>55</sup> Cordt-Møller S. 50

<sup>56</sup> Bohley S. 496

zur Vermeidung schwankender Steuersätze etwa bei investitionsbedingten Ausgaben-  
spitzen,<sup>57</sup> die Konjunkturstabilisierung durch Stärkung der Nachfrage z.B. in einem kon-  
junkturellen Abschwung<sup>58</sup> und die intertemporal gerechte Lastverteilung durch Belas-  
tung derjenigen Steuerzahler, die später den Nutzen der jetzt getätigten staatlichen (In-  
vestitions-)Ausgaben haben, angeführt.<sup>59</sup>

Unter Nachhaltigkeitsaspekten muss die Staatsverschuldung begrenzt werden. Eine  
"richtige" Höhe der Schulden lässt sich aber nicht definieren. Wichtige Parameter zu de-  
ren Beurteilung sind in einer dynamischen Betrachtung neben dem aktuellen Schulden-  
stand die impliziten Verbindlichkeiten (etwa versprochene zukünftige Rentenzahlun-  
gen), die Wachstumsrate und der Zinssatz.<sup>60</sup>

In der Schweiz belief sich die Staatsschuld 2007 auf CHF 227 Mia., verteilt auf Bund  
(53 %), Kantone (27 %) und Gemeinden (20 %). Die Schuldenquote betrug 43.6 % des  
BIP (2008: 41.6 %)<sup>61</sup>. Den Passivzinsen von CHF 6.8 Mia. standen Zinsen aus Anlagen  
von CHF 2.2 Mia. und weitere Vermögenserträge von CHF 6.7 Mia. gegenüber.<sup>62</sup>

## **2.2 Die Ausgaben der öffentlichen Hand**

### **2.2.1 Investitionen**

In der Finanzwissenschaft wird eine Kreditfinanzierung für Investitionen für zulässig  
gehalten, vor allem wenn die Belastung durch den zusätzlichen Schuldendienst mit der  
Nutzniessung an den Erträgen der Investitionen zeitlich in Übereinstimmung gebracht  
wird (Pay-as-you-use-Prinzip).<sup>63</sup> Auch scheint ein positiver Zusammenhang nachweis-  
bar zwischen den öffentlichen Investitionen und der Produktivität einer Volkswirt-  
schaft.<sup>64</sup>

In der Schweiz betrug der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben im  
Jahr 2007 11%. Er ist seit 1990 rückläufig, damals lag er bei 14%. Der Anteil der Hoch-  
bauinvestitionen am staatlichen Investitionsvolumen ging im gleichen Zeitraum von  
33% auf 25% zurück.

---

<sup>57</sup> Bohley S. 507

<sup>58</sup> Bohley S. 502f

<sup>59</sup> Allerdings gilt es die Restdauer des Steuerzahlerlebens im Auge zu behalten: Je kürzer, desto grösser  
die Präferenz zugunsten der Verschuldung. (nach Wagner, R. E. in Backhaus S. 208 und in Blankart  
S. 378)

<sup>60</sup> Brümmerhoff S. 637

<sup>61</sup> In der Privatwirtschaft wird die Verschuldung nicht am Umsatz sondern an der Bilanz gemessen.

<sup>62</sup> BfS, öffentliche Finanzen der Schweiz 2007

<sup>63</sup> Brümmerhoff S. 624

<sup>64</sup> Brümmerhoff S. 634f

Nach Funktionen überwiegen die Investitionen in den Verkehr mit einem Anteil von 48% vor der Bildung (13 %), Umwelt und Raumordnung (11 %), allgemeinen Verwaltung (7 %), Gesundheit (6 %) und Kultur und Freizeit (5 %). 10 % verteilen sich auf die übrigen Funktionen (Justiz, Polizei, Feuerwehr, Landesverteidigung, Beziehungen zum Ausland, Soziale Wohlfahrt, Volkswirtschaft und Finanzen und Steuern).<sup>65</sup>

An den Investitionen der gesamten schweizerischen Volkswirtschaft machte die öffentliche Hand 2007 einen Anteil von rund 9 % aus, bei den Hochbauinvestitionen waren es ebenfalls 9 %.

### **2.2.2 Laufende Rechnung**

Die laufende Rechnung zeigt die Finanzierung der laufenden Staatsaktivitäten auf. Die Folgen der Staatsschulden werden in den Passivzinsen sichtbar. Abschreibungen erscheinen im übrigen Aufwand.

In der Schweiz beliefen sich die laufenden Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 2007 auf CHF 129.8 Mia. Der Personalaufwand bildet daran den grössten Anteil mit 40 %, die Subventionen belaufen sich auf 34 %, der Anteil des Sachaufwands beträgt 19 % und die Passivzinsen knapp 6 %.

An den laufenden Ausgaben der öffentlichen Hand fällt insbesondere der seit 1990 um einen Drittel gestiegene Anteil der Sozialen Wohlfahrt auf. Er betrug 2007 23 %, derjenige der Bildungsausgaben 20 %, gefolgt von den Gesundheitsausgaben mit 15 % und denen für die allgemeine Verwaltung und Finanzen und Steuern mit je 7.5 %. Der Anteil des Verkehrs an den laufenden Ausgaben ist mit 5 % wesentlich geringer als sein Anteil an den Investitionen (48 %). Den markantesten Rückgang haben die Ausgaben für die Landesverteidigung erfahren, ihr Anteil ging am stärksten zurück, von 11 % (1970) auf 3.1 % (2007).

### **2.2.3 Investitionsfolgekosten**

Mit den Investitionen sind neben den Kosten für die Herstellung der Investitionsgüter weitere Kosten für deren Finanzierung, Nutzung und Erhaltung verbunden. Für die Investitionen in Immobilien sind dies die Zinsen und Tilgung für das im Grundstück und Gebäude gebundene Kapital, die Aufwände für den Betrieb (Heizung, Bewirtschaftung, Reinigung, etc.) und den Unterhalt sowie die Abschreibungen, welche den Wertverlust

---

<sup>65</sup> BFS, öffentliche Finanzen der Schweiz 2007

aufgrund von Abnutzung und Alterung buchhalterisch abbilden und dazu dienen, die Mittel für eine in der Zukunft notwendige Ersatzinvestition bereitzustellen.<sup>66</sup>

Der mit Abstand grösste Kostenblock – die Löhne der in den Immobilien Arbeitenden – ist nicht Gegenstand der Betrachtung.

Über die Lebensdauer von Immobilien übersteigen die Aufwände für Kapitalverzinsung, Betrieb und Unterhalt die ursprüngliche Investition deutlich.<sup>67</sup> Das Bewusstsein für den Einbezug dieser Kosten in die Investitionsentscheidungen und die langfristige Planung ist in den Gemeinwesen noch nicht überall vorhanden.

In der Privatwirtschaft werden zur Beurteilung von Investitionen in der Investitionsrechnung den erwarteten Erträgen die Aufwände gegenübergestellt. Im Zusammenhang mit den Investitionen der öffentlichen Hand stellt sich das Problem der fehlenden monetären Erträge oder Preise für die öffentlichen Güter, zu deren Herstellung die Investitionen getätigt werden. Selbst wenn dafür ansatzweise eine Grösse gefunden werden kann, etwa die Zahlungsbereitschaft der Nachfragenden<sup>68</sup> aufgrund von Befragungen oder der Beobachtung von Preisen für Substitute, muss noch der anzuwendende Diskontierungssatz definiert und begründet werden. Für die meist langfristig angelegten öffentlichen Investitionen werden durch in der Privatwirtschaft übliche relativ hohe Diskontsätze die Gegenwartswerte der in fernerer Zukunft anfallenden Erträge stark gemindert und damit die Wirtschaftlichkeit der Investition in Frage gestellt, und es resultiert eine Präferenz für kurzfristig wirksame Projekte. Ein "sozialer" tieferer Diskontierungssatz wird demgegenüber eine Verzerrung zu Lasten des privaten Sektors und eine übermässige Verschiebung von Ressourcen in langfristige Vorhaben bewirken.<sup>69</sup>

Für die politische Beurteilung der staatlichen Investitionen sind neben dem direkten Nutzen die Nachfrageeffekte der Ausgaben für die Erstellung und Nutzung relevant, eine offenbar untergeordnete Rolle spielt der öffentliche Nutzen im weiteren Sinne.<sup>70</sup>

## **2.3 Ausblick und Trends**

### **2.3.1 Standortwettbewerb**

Im weltweiten Wettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte spielt das Angebot an staatlichen Leistungen (erwünschter Faktor)

<sup>66</sup> Seiler S. 134

<sup>67</sup> Stadt Zürich (2010) S. 122

<sup>68</sup> Blankart S. 461

<sup>69</sup> Brümmerhoff S. 191

<sup>70</sup> Blankart S. 459

und die zu deren Finanzierung erhobenen Steuern (unerwünschter Faktor) eine immer wichtigere Rolle. Einem unbegrenzten Ausgabenwachstum des Staates sind durch das sich zwischen diesen beiden Standortfaktoren einstellende Verhältnis Grenzen gesetzt.<sup>71</sup>

### **2.3.2 Wachstum der Verwaltung**

Der in der Vergangenheit beobachtete Trend der staatlichen Verwaltungen zu wachsen, scheint abzuflachen oder sich zu ändern.<sup>72</sup> Dem Wachstum der Verwaltung scheint Einhalt geboten werden zu können, wenn die Einnahmenseite begrenzt wird.<sup>73</sup> Auch wirkt sich die Einführung von New Public Management-Ansätzen effizienzsteigernd aus.<sup>74</sup>

Wichtig ist darüber hinaus aber die Feststellung, dass durch die weiterhin zunehmende Dichte der Regulierung ein immer wichtigerer Teil der ursprünglich staatlichen Tätigkeiten zu steigenden Aufwänden im privaten Sektor führt.

### **2.3.3 Demografie**

Ein wichtiger Treiber für das Wachstum der Staatsaufgaben ist die demografische Entwicklung in den westlichen Ländern. Die Bevölkerung wird älter, was im Bereich der sozialen Sicherung und der Gesundheitsversorgung zu einer erhöhten Nachfrage und längerfristig zu steigenden Ausgaben führt. Die Verschuldung dürfte dementsprechend zunehmen.<sup>75</sup> Wenn die Basis für die Einnahmenseite sich nicht in gleichem Masse entwickelt, müssen die Abgaben und Steuern erhöht oder Leistungen reduziert werden.

## **3. Immobilien der öffentlichen Hand**

### **3.1 Überblick über den Immobilienbestand**

#### **3.1.1 Die Immobilien von Bund, Kantonen und Gemeinden**

Die öffentliche Hand gehört in der Schweiz zu den wichtigsten Eigentümern von Immobilien. Die Datenlage dazu ist allerdings nicht sehr übersichtlich. Die Zürcher Immobilienberatungsfirma Wüest & Partner führt dazu eine Datenbank. Sie hat im Immo-Monitoring für das Jahr 2005 erstmals eine Übersicht veröffentlicht. Demnach befinden sich rund ein Fünftel aller Hochbauten in der Schweiz mit einem Wiederherstellungswert von ungefähr CHF 350 Mia. in öffentlichem Besitz, einerseits in direktem öffentlichem Besitz von Bund, Kantonen und Gemeinden (60% des Gesamtbestands), andererseits in-

<sup>71</sup> Das Tiebout-Modell postuliert, dass bei perfekter Mobilität die Bürger sich dort niederlassen, wo sie die optimale Kombination von öffentlichen Gütern und Steuern vorfinden (Brümmerhoff S. 677)

<sup>72</sup> Borcharding, T.E, Ferris, J.S., Garzoni, A. in Backhaus S. 100

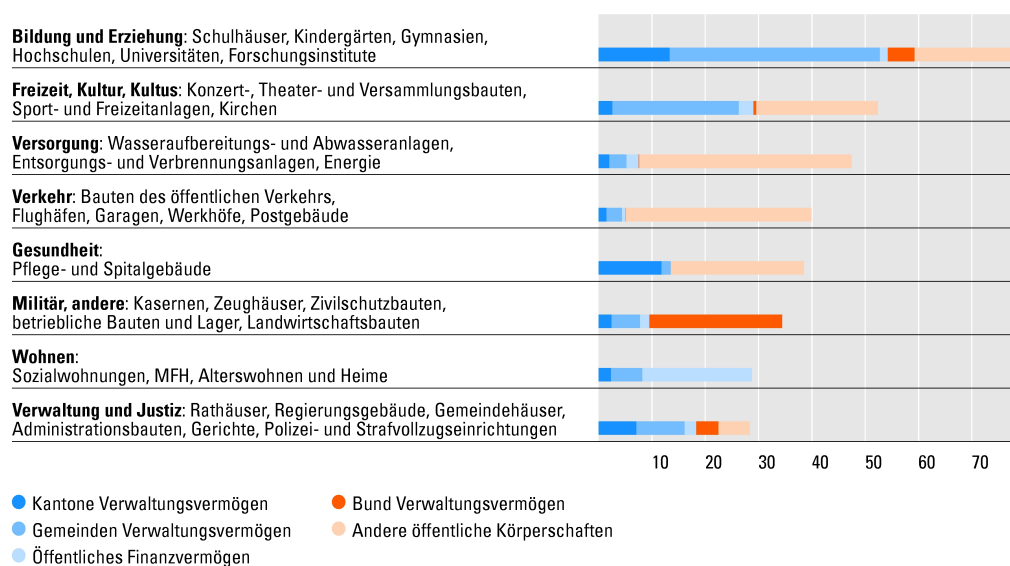
<sup>73</sup> Blankart S. 180

<sup>74</sup> Blankart S. 517

<sup>75</sup> Weber S. 21

direkt bei anderen öffentlichen Körperschaften (40 %), wobei hier die Bereiche Ver- und Entsorgung und Verkehrsanlagen die grösste Bedeutung haben.

Schätzungsweise 90 Prozent aller Gebäude in direktem öffentlichen Besitz dienen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben und werden dem Verwaltungsvermögen zugerechnet, überwiegend in den Bereichen Bildung, Erziehung, Freizeit und Kultur. 10 Prozent sind Wohnbauten, die zu einem grossen Teil zum Finanzvermögen der Gemeinden gerechnet werden. Abbildung 1 zeigt die Gliederung der Immobilienportfolios nach den Funktionen:



Quelle: Public Real Estate Databank

Abbildung 1: Nutzungs- und Eigentümerstruktur öffentlicher Immobilien (Quelle: Public Real Estate Datenbank, Wüest & Partner)

Der Immobilienbestand der öffentlichen Hand wächst langsamer als jener der Privaten. Der Wohnungsneubau des Staates, keine staatliche Aufgabe im eigentlichen Sinne, ist sogar ganz zum Stillstand gekommen. Mittlerweile ist der Anteil der Ausgaben für Sanierungs- und Umbaumaassnahmen grösser als der für Neubauten.<sup>76</sup>

Der Raumbedarf der öffentlichen Verwaltungen scheint gesättigt zu sein, nachdem in den 1970er Jahren grosse Rückstände bei den staatlichen Infrastrukturen aufgeholt wurden. Der anteilmässige Rückgang an den Gesamtausgaben seit 1990 erklärt sich mit den Sparmassnahmen, die zur Korrektur hoher Defizite ergriffen wurden, meist zuerst bei den Investitionen.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Schedler S. 8

<sup>77</sup> BFS Panorama öffentliche Finanzen S. 4



### **3.1.2 Bewertung und Finanzierung der staatlichen Immobilien**

Die oben genannten Werte beruhen auf dem Wiederherstellungswert gemäss den Schätzungen der Gebäudeversicherungen. Sie geben damit eine ungefähre Grössenordnung an. Für öffentliche Gebäude gibt es im Gegensatz zu anderen Immobilien keinen Markt und damit auch keine Marktpreise.<sup>78</sup> Der Gebäudeversicherungswert richtet sich nicht nach Kriterien der Nutzbarkeit oder Lage. Auch enthält er keine Angaben zum Wert des Grundstücks, da dieses ja im Ereignisfall nicht wiederhergestellt werden muss.

Aktuell sind die Immobilienportfolios von Bund, Kantonen und Gemeinden in den jeweiligen Rechnungen überwiegend nach den Anschaffungswerten abzüglich der angefallenen Abschreibungen bewertet. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, bis in zehn Jahren das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 anzuwenden. Im Gegensatz zu heute geltenden Regelungen legt es Grundsätze für die Anlagenbuchhaltung, insbesondere für die Bewertung der Anlagen im Verwaltungsvermögen fest. Die Anlagen werden neu über ihre Nutzungsdauer abgeschrieben. Eine Aktivierungsgrenze gibt es nicht mehr.<sup>79</sup>

Eine Umsetzung von HRM2 ist eine Annäherung an die International Public Sector Accounting Standards IPSAS, in denen zur besseren Vergleichbarkeit der Finanz- und Vermögenslage der öffentlichen Hand die Grundsätze von "True and Fair View" für die Bewertung von Anlagen vorgeschrieben werden.

## **3.2 Fragestellungen der Bewertung und Beurteilung**

### **3.2.1 Bewertung nach „True and Fair“-Grundsätzen**

Nach diesen Grundsätzen sollen auch im öffentlichen Sektor in jeder Rechnungsperiode die genaue Vermögenslage und der effektive betriebswirtschaftliche Verbrauch von Vermögenswerten über eine lineare Abschreibung in der Rechnung ausgewiesen werden. Dies bedeutet unter anderem auch den Verzicht auf stille Reserven. Finanzpolitisch getriebene Abschreibungen sind nach IPSAS nicht möglich. Für künftige Leistungen sind Rückstellungen vorzunehmen. Kontrollierte oder assoziierte Einheiten müssen in Bilanz und Erfolgsrechnung konsolidiert werden. Dies erhöht die Kostentransparenz mit Folgen für Verwaltung und Politik.

---

<sup>78</sup> Die Bürogebäude der öffentlichen Verwaltung bilden hier eine Ausnahme. Sie sind auch für Dritte verwendbar und in der Regel marktgängig.

<sup>79</sup> Schmied

Mit der Einführung einer neuen Rechnungslegung nach "True and Fair View"-Grundsätzen ist auch eine Neubewertung der Bilanzpositionen angezeigt. Für die Immobilien des Verwaltungsvermögens steht im Gegensatz zum Finanzvermögen kein ertragsbasierter Marktwert zur Verfügung. Für die Umstellung bietet sich deshalb eine Neubewertung der Immobilien im Verwaltungsvermögen auf Basis der Substanzwerte an. Der relevante Buchwert setzt sich aus dem Landwert und dem Zeitwert der Gebäude (Erstellungswert korrigiert um Altersentwertung) zusammen. Dieser ist beispielsweise für das Verwaltungsvermögen des Kantons Zürich im Rahmen der Umstellung von rund CHF 2.5 Mia. auf CHF 6 Mia. angestiegen. Das Beispiel des Kantons Zürich zeigt somit als Folge der geänderten Bewertungsgrundsätze einen Aufwertungsgewinn von rund 3.5 Milliarden Franken.<sup>80</sup>

Eine Neubewertung ist aber vor allem deshalb wichtig, weil die darauf berechneten Abschreibungen dem effektiven Wertverzehr entsprechen sollen. Im erwähnten Beispiel des Kantons Zürich werden jährliche Abschreibungen von 200 bis 220 Millionen Franken erwartet. Der Wert des Immobilienbestandes nimmt jährlich über die nächsten 25 Jahre um diesen Betrag ab. Die Investitionen liegen nach der geltenden langfristigen Planung leicht über diesen Abschreibungen.<sup>81</sup> Damit wird der Wert der Liegenschaften im Verwaltungsvermögen im Zeitverlauf leicht ansteigen, und der Kanton Zürich erhält sich langfristig den Spielraum für eine massvolle Ausweitung der baulichen Infrastruktur.

Der notwendige Investitionsbedarf um den Wert eines Bestandes-Portfolios stabil zu halten kann mit den "True and Fair View"-Grundsätzen für die Bewertung mit den ermittelten betriebswirtschaftlichen Abschreibungen abgeschätzt werden. Werden Buchwert oder Abschreibungen zu tief angesetzt, vermitteln sie ein falsches Bild und häufig eine trügerische Sicherheit. Langfristig werden die Liegenschaften in einem solchen Fall verlottern, es sei denn, die Investitionen würden mittelfristig deutlich erhöht.

Wie sind mögliche Aufwertungsgewinne als Folge der Umstellung auf IPSAS zu beurteilen? Zwar steigt dadurch das Vermögen der Gemeinwesen, aber in vielen Kantonen werden bei der Berechnung der Verschuldungskapazität gemäss der jeweils geltenden Schuldenbremse die Bestandteile des Verwaltungsvermögens explizit ausgenommen.

---

<sup>80</sup> Wüest & Partner 2009, S. 76

<sup>81</sup> Wüest & Partner 2009, S. 76

### 3.2.2 Mittelbedarf für Unterhalt und Erneuerung

An die Gesamtkosten eines Gebäudes über seine Nutzungsdauer tragen die Baukosten etwa 20% bei, während die Bewirtschaftungskosten über 80% umfassen (Joos 2005).<sup>82</sup> Alleine für die Werterhaltung ist mit 1 bis 2 % des Anlagewertes (Gebäude und Grundstück) jährlich zu rechnen.<sup>83</sup> Je nach Art und Alter der Gebäude sind die Anteile der Kostenarten unterschiedlich verteilt. Tabelle 4 zeigt eine Aufstellung der Kostenanteile:

Kostenart	Anteil
Verwaltung	2 %
Ver- und Entsorgung	9 %
Reinigung	17 %
Überwachung, Instandhaltung	12 %
Erhaltung (Walterhaltung)	41 %
Rückbau	2 %
Kapitalkosten	17 %

Tabelle 4: Anteile an den Bewirtschaftungskosten<sup>84</sup>

Ausgehend von der oben angeführten Werterhaltungsquote von 1 bis 2 % des Anlagewertes (andere Quellen<sup>85</sup> gehen von 0.8 % bis 1.1 % für Instandhaltung und 1.6 % bis 2.6 % für Instandsetzungen aus) muss also insgesamt mit 2.5 % bis 5 % (resp. 4 % bis zu über 8 %) des Anlagewertes jährlich gerechnet werden. Auf den Gebäudewert bezogen liegt die Quote entsprechend noch etwas höher (etwa zwischen 3 % und 6 % resp. 5 % bis 10 %).

In den 1990er-Jahren sind die Ausgaben der Kantone um rund 70 % und die der Gemeinden um rund 50 % gestiegen. Vielerorts wurden in der Folge von wachsenden Defiziten Sparmassnahmen ergriffen. Davon waren bei den Immobilien vor allem die Investitionen betroffen, da nur bei diesen ein gewisser zeitlich beschränkter Handlungsspielraum besteht, weil für die Nutzung der Immobilien die laufenden Aufwendungen für Reinigung und Ver- und Entsorgung unumgänglich sind. Meist reichten deshalb die Mittel für die notwendigen Sanierungen nicht aus. Der bestehende Erneuerungsbedarf konnte aufgrund der knappen Budgets nicht abgebaut werden. Dies führt langfristig zu steigenden Sanierungskosten. Wüest & Partner schreiben im Immo-Monitoring 2005:

<sup>82</sup> Schedler S. 8

<sup>83</sup> Geltner S. 243

<sup>84</sup> Stadt Zürich (2009) S. 5

<sup>85</sup> Der Investitions- und Finanzplan für die Periode 2010 bis 2016 der Einwohnergemeinde Olten fasst unter dem Projekt 000.503.P Werterhaltende Investitionen für Hochbau die Erkenntnisse aus dem Impulsprogramm Bau zusammen.

"Es ist beunruhigend, dass die relativen Sanierungskosten, gemessen am gesamten Gebäudeversicherungswert der kommunalen und kantonalen Immobilien, seit 1992 bei rund 1.5 Prozent verharren. Auf Grund der regen Bautätigkeit in den Sechziger- und Siebzigerjahren wären gerade in diesem Zeitraum stark ansteigende Unterhaltsleistungen zu erwarten gewesen."<sup>86</sup> In den vergangenen Jahren hat sich die finanzielle Lage allerdings wieder etwas entspannt.

Für den Unterhalt der öffentlichen Hochbauten wurden 2008 CHF 1'443 Mio. ausgegeben, vom Bund CHF 128 Mio., von den Kantonen CHF 385 Mio. und von den Gemeinden CHF 930 Mio. Auf den Wert des Portfolios in direktem staatlichem Eigentum bezogen ergibt dies eine Quote von 0.5 %. Die Investitionen für Umbaumaassnahmen und Erneuerungen beliefen sich 2008 auf CHF 2'951 Mio. oder 60 % der gesamten Hochbauinvestitionen. 1995 lag diese Quote noch bei 47 %. Als Summe ergeben diese Ausgaben die von Wüest & Partner angeführten 1.5 %.

Diese Quote für Instandhaltung und Instandsetzungen liegt am unteren Rand der oben angegebenen Bandbreite und dürfte langfristig nicht genügen, da sich in den öffentlichen Immobilienbeständen eine grosse Zahl älterer und damit sehr unterhaltsintensiver und erneuerungsbedürftiger Objekte befindet. Allerdings geht der Trend weg von den Neubauinvestitionen hin zu Umbau und Erneuerung. Im Ergebnis dürfte dies nachhaltiger sein. Aufgeschobene Investitionen für Unterhalt und Erneuerung sind eine Art impliziter Schulden.

Neben den Aufwendungen für Unterhalt und Erneuerung sind die weiteren Kosten für den Gebäudebetrieb wie die Energiekosten oder Kosten für die Bewirtschaftung nicht zu vernachlässigen, insbesondere auch weil langfristig von steigenden Energiepreisen ausgegangen werden muss. Diese Bewirtschaftungskosten werden oft nicht über die Immobilien verrechnet, da eine eigentliche Liegenschaftsrechnung meist (noch) nicht existiert.<sup>87</sup> Auch die Kapitalkosten werden nicht den Immobilien zugerechnet, da die Immobilien nicht als einzelne Investitionen finanziert werden, sondern als Teil der Gesamtausgaben entweder aus Steuereinnahmen oder der allgemeinen Kreditaufnahme.

### **3.2.3 Einfluss der Abschreibungen**

Die heute unterschiedlich gehandhabten Abschreibungen auf Immobilien geben meist kein korrektes Bild der Werte und Wertverluste wider. Gemäss den geltenden Vor-

---

<sup>86</sup> Schedler S. 8

<sup>87</sup> Schedler S. 26

schriften des Harmonisierten Rechnungslegung-Modells (HRM) werden die Immobilien ausgehend von den Anschaffungs- und Herstellkosten degressiv abgeschrieben. Die angewendeten Abschreibungssätze variieren. 10% jährlich (auf den Restbuchwert) sind nicht ungebrauchlich. Eine Änderung der Abschreibungspraxis, welche den langfristigen Nutzen der öffentlichen Immobilien in den Vordergrund rückt, und deshalb linear nach der wirtschaftlichen Nutzungsdauer abschreibt, würde für die öffentliche Hand gewisse finanzielle Spielräume eröffnen, da z.B. für kleine Gemeinden nach grösseren Investitionen der Druck zur Erhöhung der Steuersätze reduziert wird, oder da für Verwaltungseinheiten mit aperiodischem Investitionsbedarf ein stabilerer Kostenverlauf resultiert.<sup>88</sup> Ebenso würde der Anreiz verstärkt, sich von schlecht nutzbaren Liegenschaften zu trennen, und bei unternutzten die Auslastung zu verbessern, da die Abschreibungen als Kostenfaktor, im Gegensatz zur jetzigen Praxis – keine weiteren Abschreibungen bei Erreichen des Restbuchwerts 0 – wieder in Erscheinung treten.

### **3.3 Kompetenzen bei den Immobilien der öffentlichen Hand**

#### **3.3.1 Organisationsformen**

In der Studie der Universität St. Gallen über das Immobilienmanagement in den Schweizer Gemeinden aus dem Jahr 2006 (Schedler 2006) wurde festgestellt, dass insbesondere in grösseren Gemeinwesen das Immobilienmanagement modern und ähnlich wie in der Privatwirtschaft organisiert ist. Meist existieren eigene Einheiten für das Immobilienwesen, teils innerhalb der Baudirektionen, teils bei den Finanzverwaltungen. In der Stadt Bern wurde das Immobilienmanagement als eigene Firma (Stadtbauten Bern) ausgegliedert.<sup>89</sup> Typischerweise werden durch diese Einheiten Verwaltung, Betrieb und Unterhalt und teilweise auch Dienstleistungen (Reinigung, Hauswartung, etc.) im Zusammenhang mit den Immobilien wahrgenommen<sup>90</sup>. Vielerorts werden für diese Aufgaben Aufträge an Dritte vergeben.

Vielfach werden die Kosten für die Nutzung der Ressource Raum den Nutzern verrechnet, sei es als kalkulatorische Kosten oder als interne Kosten-, vereinzelt sogar als Marktmiete. Dadurch soll das Bewusstsein für die mit der Bereitstellung der Räume und Flächen einhergehenden Aufwände gestärkt und Anreize für einen haushälterischen Umgang damit gesetzt werden. Diese Modelle stossen jedoch an Grenzen, wo die Nut-

<sup>88</sup> Wüest & Partner (2009) S. 74

<sup>89</sup> Eine Rückführung in die Stadtverwaltung und Zusammenführung mit der Liegenschaftsverwaltung (Finanzvermögen) ist geplant. (Stadtbauten S. 5)

<sup>90</sup> Oft verbleiben die operativen Dienstleistungen, wie interne Post, Pforte, Hauswart, oder Reinigung bei den Dienststellen, die die Gebäude belegen.

zung der Räume nicht von den Nutzern selbst bestimmt werden kann, weil gesetzliche Vorgaben einzuhalten sind (z.B. bei den Schulen oder beim Strafvollzug).

### **3.3.2 Entscheidungsabläufe und Kompetenzen**

Die Ausgaben im Bereich der staatlichen Hochbauten werden mit den Budgetvorlagen von den jeweiligen Parlamenten oder bei kleineren Gemeinden von der Gemeindeversammlung bewilligt. Für grössere Einzelvorhaben (in der Regel Neubauten resp. finanzrechtlich als neu beurteilte Vorhaben) ist ein separater Kreditbeschluss einzuholen. Ab einer gewissen Grenze untersteht dieser dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Die Schwellenwerte dafür sind je nach Kanton und Gemeinde unterschiedlich und in der Regel bei Gemeinden tiefer als bei Kantonen.

In einzelnen Gemeinwesen wird im Bereich der laufenden Rechnung und des Gebäudeunterhalts und teilweise auch bei Investitionen mit Globalbudgets gearbeitet, das heisst, die für die Immobilien verantwortliche Dienststelle ist nicht über die einzelnen Positionen der Aufwände und Erträge rechenschaftspflichtig, sondern über den Saldo. Die öffentliche Verwaltung soll damit marktnäher arbeiten.

### **3.3.3 Gegenüberstellung von Kauf oder Bau und Miete**

Die Option der Miete von Flächen für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand auf dem Immobilienmarkt setzt voraus, dass die nachgefragten Flächen überhaupt auf dem Markt verfügbar sind. Wohnungen, Einzelhandelsflächen, Büros und teilweise Gewerbeflächen sind gute Beispiele dafür. Schulen, Museen, Spitäler, Sportanlagen oder Friedhöfe werden auf dem Markt nicht zur Miete angeboten. Der Grund dafür liegt in den Risiken, die ein Eigentümer mit der spezifischen Ausrichtung auf diese Nutzungen eingehen muss. Ein Mieter lässt sich nach einem Ausfall oder nach einer Kündigung nicht ohne grossen Aufwand für den Vermieter – sei es als Suchaufwand auf dem Nachfragermarkt oder als Umbauaufwand für die Anpassung der Immobilie an die Bedürfnisse eines neuen Mieters – ersetzen. Das Finanzierungspostulat von Williamson sagt dazu, dass spezifische, nicht drittverwendungsfähige Aktiva mit Eigen- und dass unspezifische, drittverwendungsfähige Aktiva mit Fremdkapital finanziert werden.<sup>91</sup> Miete ist aus strategischer Sicht sinnvoll, wenn es sich um Flächen handelt, die nicht dauernd gehalten werden müssen, oder bei denen kurzfristige Fluktuationen zu verzeichnen sind, wie z.B. bei Kindergärten oder Unterkünften für Asylbewerber. Operativ muss für die Zumietung von Flächen für die Verwaltung das dafür notwendige Budget vorhanden

<sup>91</sup> Sotelo S. 33

sein. Da es sich im Verhältnis zu einer Investition um wesentlich tiefere, aber wiederkehrende Ausgaben handelt, werden diese meist über die laufende Rechnung budgetiert. Teilweise ist dafür ein eigener Beschluss notwendig, da es sich um langfristige Verbindlichkeiten handelt.

Die öffentliche Hand ist auf verschiedenen Märkten in der Schweiz auch als grosser Nachfrager nach Mietflächen präsent. So mieten z.B. der Kanton Bern und Stadt und Kanton Zürich je mehrere 100'000 m<sup>2</sup>.

### **3.3.4 Die Rolle der Politik**

Als Fazit der Erkenntnisse der Finanzwissenschaften lässt sich zum Umgang von Gemeinwesen mit Vermögenswerten und Ausgaben feststellen, dass sie umso kostenbewusster sind, je direkter sie dem Einfluss der Wähler und Stimmbürger unterstehen. Meist haben die Gemeinden deshalb tiefere Schulden als die Kantone, aber oft wesentlich höhere Immobilienvermögen. Sofern diese in die Berechnungsgrundlagen für innerkantonale Finanzausgleichsmechanismen einfließen, behindert dies eine Umstellung auf die angeführten Bewertungsgrundsätze "True and Fair View".

In vielen Gemeinwesen haben sich die Prioritäten auch aufgrund der finanziellen Entwicklung seit den 1990er-Jahren, als steigende Defizite und Schulden zu verzeichnen waren, von Neubauinvestitionen weg und hin zu Investitionen im Bestand verschoben, auch weil das Bewusstsein für die in den Immobilien gebundenen Werten – ideellen und wirtschaftlichen – gestiegen ist, und weil mit Sparmassnahmen bei Unterhalt und Instandsetzung einige unangenehme Erfahrungen gemacht wurden. Neuerdings stehen vielerorts Programme zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der staatlichen Immobilien in den Politikplänen und Investitionsprogrammen.

## **4. Untersuchung anhand von Immobilienportfolios ausgesuchter Gemeinwesen**

### **4.1 Untersuchungsgegenstand und Vorgehen**

#### **4.1.1 Vergleichene Gemeinwesen**

In den nachstehenden Übersichten sind die verschiedenen Angaben zu Portfolios, Hochbauinvestitionen und Ausgaben für den Unterhalt für verschiedene ausgewählte Kantone, Städte und Gemeinden dargestellt. Die Daten zu den Investitionen und Unterhaltsausgaben stammen aus den Erhebungen des Bundesamts für Statistik. Die Gebäudeversicherungswerte wurden bei den Immobilienverantwortlichen angefragt oder der Rech-

nungslegung entnommen. Weitere Angaben wie Flächen, Buchwerte, Abschreibungsvorschriften etc. wurden ebenfalls angefragt oder der offiziellen Berichterstattung entnommen. Die ausgewählte Kantone sind Solothurn, Luzern, Basel-Stadt, Zürich, Bern und Aargau. Die ausgewählte Städte und Gemeinden sind Solothurn, Luzern, Zürich, Bern, Thun, Aarau, Brugg und Windisch. Die Auswahl erfolgte willkürlich, sie sollte allerdings grössere und kleinere sowie wirtschaftlich stärkere und weniger starke Gemeinwesen umfassen.

#### **4.1.2 Ziel der Untersuchung**

Die Untersuchung soll aufzeigen, ob der Umgang der öffentlichen Hand mit ihren Immobilienportfolios als wirtschaftlich nachhaltig betrachtet werden kann, und ob sich verschiedene Formen der Organisation oder jeweils geltender Vorschriften darauf auswirken. Beim Umgang mit den Bestandsportfolios geht es neben den Aufwendungen für den Unterhalt um die Investitionen für Instandsetzungen, Sanierungen und Anpassungen an veränderte Nutzungen. Bei den Fragen zur Bewertung sind der Gebäudeversicherungswert und die Abschreibungen von Interesse, und ob sich diese zu den Investitionen in Beziehung setzen lassen. Zusammenhänge zwischen der Leistungserbringung der Gemeinwesen, gemessen an den jeweiligen Ausgaben, und den Immobilien sollen ebenfalls dargestellt werden, und schliesslich sind Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung zu skizzieren.

#### **4.1.3 Vorgehensweise**

Die meisten verwendeten Informationen entstammen den offiziellen Datenbanken und Dokumenten über die Rechnungen und Planungen der Gemeinwesen. Für einige weitere Auskünfte wurden die für die Immobilien verantwortlichen Stellen von Stadt und Kanton Bern und Zürich, der Kantone Aargau und Basel-Stadt sowie von Baden und Windisch angefragt, einen Fragebogen auszufüllen. Baden und Aargau konnten der Anfrage nicht nachkommen. Die öffentlich zugänglichen Informationen sind meist ausreichend. Einzig die Flächen werden nicht sehr ausführlich dargestellt.

Vergleichbar werden die Immobilienbestände der untersuchten Gemeinwesen, deren Bewertung, das Investitionsverhalten und der Umgang mit dem Unterhalt, nicht anhand der absoluten Werte, sondern wenn die Werte pro Einwohner, pro Flächeneinheit oder als %-Anteile am relevanten Total betrachtet werden. Vergleiche zwischen Städten oder



Kantonen untereinander sind sinnvoll, dagegen ist ein Vergleich zwischen Städten und Kantonen wenig sinnvoll, da jeweils andere Aufgaben zu erfüllen sind.<sup>92</sup>

## 4.2 Ergebnisse

### 4.2.1 Die Immobilienportfolios

Die in der nachstehenden Tabelle 5 betrachteten Immobilienportfolios der Kantone weisen einen Gebäudeversicherungswert von knapp CHF 1.5 Mia. (Kanton Solothurn) bis über CHF 8 Mia. (Kanton Zürich) auf. Für die Städte liegen die Werte zwischen CHF 0.28 Mia. (Solothurn) und CHF 7.8 Mia. (Zürich). Pro Einwohner ergibt sich ein Wert von CHF 13'087 (Bern) bis CHF 21'679 (Zürich)<sup>93</sup>. Die Werte für die Kantone liegen typischerweise bei 23 % bis 39 % dieser Bandbreite<sup>94</sup> zwischen CHF 4'597 (Aargau) und CHF 6'093 (Zürich)<sup>95</sup>. Die Kantone weisen also pro Einwohner deutlich tiefere Werte aus als Städte und Gemeinden, ihre Nutzungen sind typischerweise konzentrierter und damit flächenintensiver wie z.B. zentrale Verwaltung, höhere Bildung oder Zentrumsspitäler<sup>96</sup>. Städte stellen die unmittelbare Daseinsvorsorge sicher, was mehr Flächen benötigt, z.B. Kindergärten, Schulen, Bibliotheken, Feuerwehr, Friedhöfe.

Kanton/Stadt	Einwohner 2009	Gebäude- versiche- rungswert	Gebäudeversi- cherungswert / Einwohner	kumuliert (Stadt + Kanton)
<b>Kanton Solothurn</b>	254'444	1'525'000	5'993	
<b>Stadt Solothurn</b>	15'692	275'480	17'555	23'549
<b>Kanton Luzern</b>	372'614	2'204'000	5'915	
<b>Stadt Luzern</b>	60'000	879'507	14'658	20'573
<b>Basel-Stadt</b>	191'500	5'700'000	29'765	29'765
<b>Kanton Zürich</b>	1'326'775	8'084'000	6'093	
<b>Stadt Zürich</b>	361'129	7'829'000	21'679	27'772
<b>Kanton Bern</b>	969'299	5'600'000	5'777	
<b>Stadt Bern</b>	122'925	1'608'750	13'087	18'865
<b>Thun</b>	42'129	461'526	10'955	16'732
<b>Kanton Aargau</b>	604'263	2'778'000	4'597	
<b>Aarau</b>	16'158	323'000	19'990	24'587
<b>Brugg</b>	9'273	173'416	18'701	23'299
<b>Windisch</b>	6'645	92'000	13'845	18'442

Tabelle 5: Portfolios der untersuchten Gemeinwesen, Gebäudeversicherungswerte (Auswertung Berichterstattung, eigene Erhebung)

<sup>92</sup> Eine Kumulierung der Werte pro Einwohner könnte allerdings die Sonderstellung des Kantons Basel-Stadt relativieren.

<sup>93</sup> Median: CHF 16'107; Mittelwert: CHF 16'309

<sup>94</sup> Median: CHF 5'733; Mittelwert: CHF 10'194

<sup>95</sup> Basel-Stadt allerdings ist als Kanton deutlich darüber mit CHF 29'765 pro Einwohner, möglicherweise weil nicht zwischen Einwohnergemeinde und Kanton unterschieden wird. Die kumulierten Werte (Stadt und Kanton) bewegen sich zwischen CHF 16'082 für Thun und CHF 29'765 für Basel. (Median: CHF 23'288; Mittelwert: CHF 22'429)

<sup>96</sup> Teilweise sind die Immobilien auch in andere Rechtspersönlichkeiten ausgelagert worden, z.B. Spitäler.

#### 4.2.2 Die Investitionen für Hochbauten

Die Investitionen in Hochbauten 2008 pro Einwohner bewegen sich zwischen CHF 0 (Windisch) und CHF 948 (Basel-Stadt). Nimmt man die Mittelwerte von 1995 bis 2008 so liegen die Zahlen für die Kantone typischerweise um CHF 174 (Median), für die Städte rund doppelt so hoch um CHF 352.

In der nachstehenden Tabelle 6 werden die Werte pro Einwohner, aktueller Gebäudeversicherungswert des Immobilienbestandes und die Hochbauinvestitionen als Mittelwert 1995 bis 2008 in Beziehung gesetzt. Die Gemeinwesen, die einen hohen Wert an Immobilien pro Einwohner aufweisen, investieren folglich auch mehr. Dies hängt einerseits mit den in den Gebäuden angebotenen Leistungen zusammen, die sich mit den allgemeinen Wachstumstrends (s. Kap. 2.3) entwickeln und andererseits mit dem grösseren Bedarf für Erneuerungsinvestitionen. Der Anteil der Gemeinwesen an den gesamten Investitionen in Hochbauten auf ihrem Gebiet beträgt im mehrjährigen Mittel zwischen 4 % und knapp 10 %, wiederum mit der Ausnahme von Basel-Stadt (18 %). Die öffentliche Hand hat so einen erheblichen Einfluss auf den Baumarkt für Hochbauten. In der Tendenz haben die Städte und Gemeinden auf ihrem Territorium einen etwas höheren Anteil haben, was mit den oben erwähnten flächenextensiveren Nutzungen zusammenhängt.

Kanton/Stadt	Einwohner*	Investitionen in Hochbauten Mittelwert 1995-2008 in CHF 1'000; SBPI Stand 01.04.2010 122.6	Investitionen Mittelwert 1995-2008 / Gebäudeversicherungswert 2009	Investitionen / Einwohner Mittelwert 1995-2008	kumuliert (Stadt + Kanton)
<b>Kanton Solothurn</b>	246'197	48'674	3.2%	198	
<b>Solothurn</b>	15'308	5'481	2.0%	358	556
<b>Kanton Luzern</b>	354'685	91'169	4.1%	257	
<b>Luzern</b>	74'163	27'542	3.1%	371	628
<b>Basel-Stadt</b>	190'562	198'849	3.5%	1'043	908
<b>Kanton Zürich</b>	1'281'984	246'193	3.0%	192	
<b>Zürich</b>	346'655	268'737	3.4%	775	967
<b>Kanton Bern</b>	961'266	185'403	3.3%	193	
<b>Bern</b>	122'376	50'377	3.1%	412	605
<b>Thun</b>	40'966	15'342	3.3%	374	567
<b>Kanton Aargau</b>	563'157	67'631	2.4%	120	
<b>Aarau</b>	15'570	5'294	1.6%	340	460
<b>Brugg</b>	9'187	3'772	2.2%	411	531
<b>Windisch</b>	6'643	2'185	2.4%	329	449

\*mittlere Einwohnerzahl 2001 bis 2007

Tabelle 6: Hochbauinvestitionen pro Einwohner, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik)

Diese erheblichen für die öffentlichen Hochbauten eingesetzten Mittel werden bei den untersuchten Kantonen, Städten und Gemeinden überwiegend für Umbauten verwendet. Die folgende Tabelle 7 zeigt eine Übersicht:

Kanton / Stadt	Umbau Mittelwert 1995-2008 in CHF 1'000; SBPI Stand 01.04.2010 122.6	Anteil an den Hoch- bauinvesti- tionen	Variations- koeffizient	Umbau Mittelwert 1995-2008 / Ge- bäudeversiche- rungswert 2009
<b>Kanton Solothurn</b>	21'948	51%	0.21	1.4%
<b>Solothurn</b>	5'165	95%	0.11	1.9%
<b>Kanton Luzern</b>	80'576	88%	0.09	3.7%
<b>Luzern</b>	15'612	57%	0.17	1.8%
<b>Basel-Stadt</b>	116'716	63%	0.16	2.0%
<b>Kanton Zürich</b>	162'553	65%	0.23	2.0%
<b>Zürich</b>	199'873	76%	0.11	2.6%
<b>Kanton Bern</b>	116'180	61%	0.13	2.1%
<b>Bern</b>	39'276	80%	0.13	2.4%
<b>Thun</b>	11'520	70%	0.30	2.5%
<b>Aargau</b>	43'779	72%	0.22	1.6%
<b>Aarau</b>	3'807	76%	0.34	1.2%
<b>Brugg</b>	1'879	59%	0.46	1.1%
<b>Windisch</b>	1'703	83%	0.36	1.9%
<i>Kantone</i>		67%	0.17	2.1%
<i>Städte</i>		75%	0.25	1.9%

Tabelle 7: Hochbauinvestitionen für Umbau, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik)

Der Anteil für Umbauten liegt im langjährigen Mittel bei 75 % der Hochbauinvestitionen bei den Städten und bei 67 % bei den Kantonen. Die Umbauinvestitionen schwanken absolut und als Anteil an den Investitionen stark über den ausgewerteten Zeitraum, bei den Kantonen wie bei den Städten und Gemeinden. Die folgenden Abbildungen 2 und 3 zeigen die Schwankungen um den langjährigen Mittelwert, die bei kleineren Städten deutlich stärker sind als bei grösseren oder Kantonen:

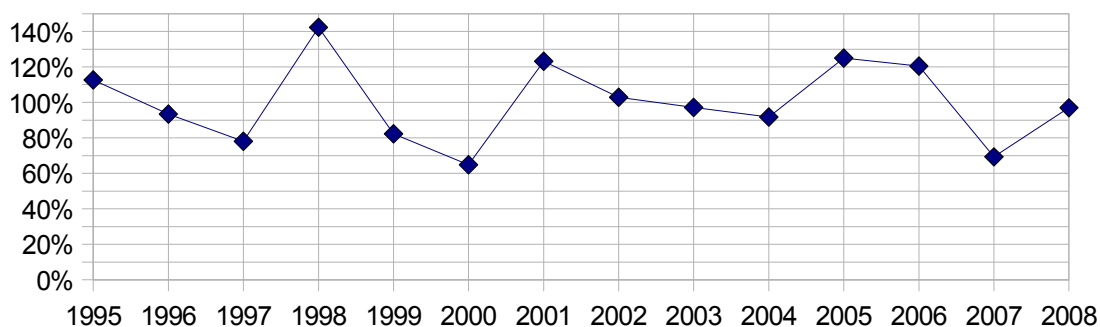


Abbildung 2: Schwankung der Umbauinvestitionen der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

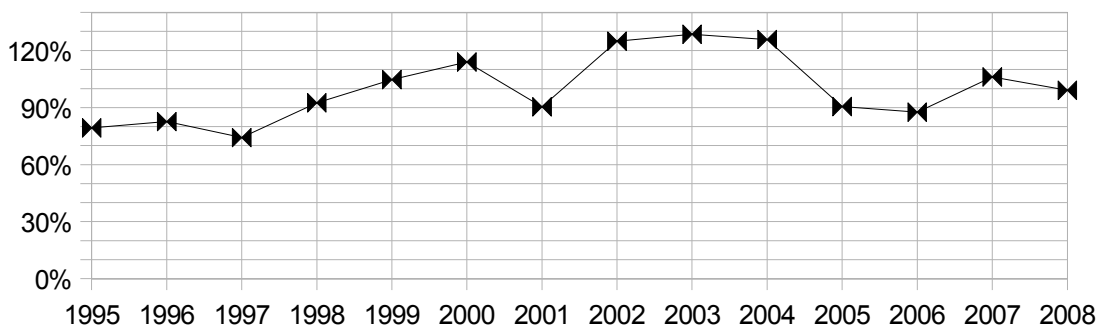


Abbildung 3: Schwankung der Umbauinvestitionen der Kantone um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

Die Schwankungen sind mindestens teilweise durch die Ausgabenpolitik der Gemeinden zu erklären, welche über den beobachteten Zeitraum aufgrund wirtschaftlich bedingter Sparübungen Investitionen reduzieren oder aufschieben mussten.

Die folgenden Abbildungen 4 und 5 zeigen, dass sich der Anteil in den letzten Jahren bei den Kantonen und Städten unterschiedlich entwickelt, bei den Kantonen ist er rückläufig, bei den Städten steigt er an. Der Umbauanteil an den Investitionen der Kantone liegt im Mittel für die Jahre 1995 bis 2008 bei 67 %. Er hat in den letzten Jahren von Werten über 80 % (2004 und 2005) etwas abgenommen, nachdem er noch in den 1990er-Jahren bei teilweise unter 50 % lag.

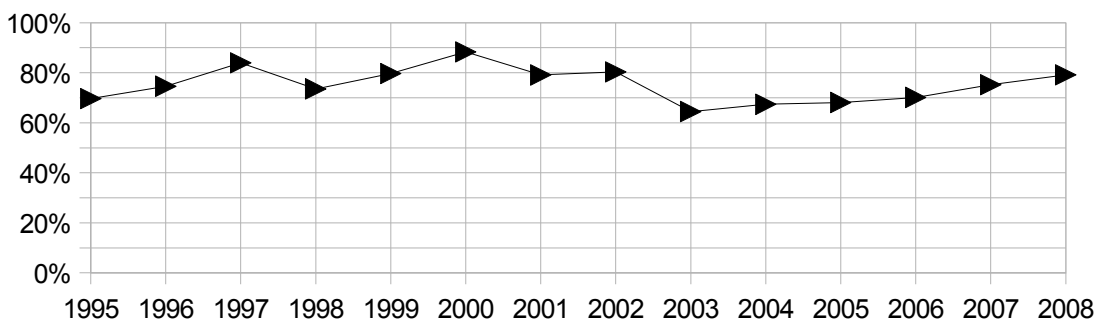


Abbildung 4: Umbauanteil an den Hochbauinvestitionen im Mittel der untersuchten Städte und Gemeinden (BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

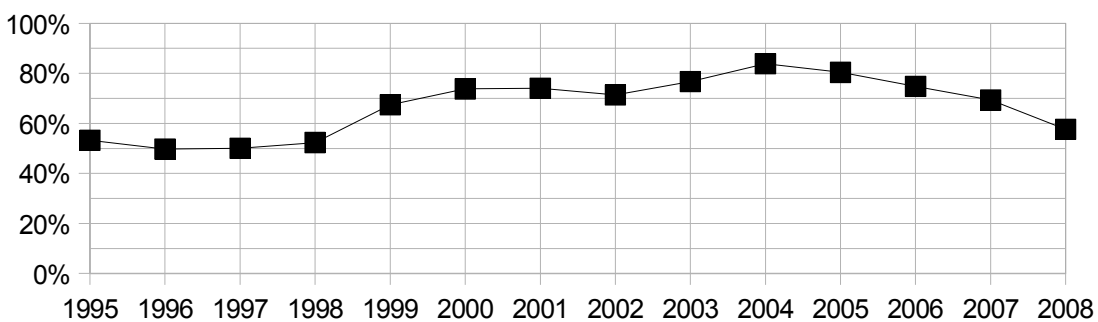


Abbildung 5: Umbauanteil an den Hochbauinvestitionen im Mittel der untersuchten Kantone (BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

Im Unterschied zu den untersuchten Städten und Gemeinden zeigt sich bei den Kantonen eine längere Phase vom Ende der 1990er-Jahre bis etwa 2007, in der die Neubauinvestitionen unter dem langjährigen Mittel verharren. Die Spielraum für Investitionen der Kantone war in dieser Zeit generell reduziert, da gleichzeitig Defizite und Schulden anstiegen. Die folgende Tabelle 8 zeigt die Neubauinvestitionen, die nachfolgenden Abbildungen 6 und 7 Schwankungen um das langjährige Mittel:

Kanton / Stadt	Neubau Mittelwert 1995-2008 in CHF 1'000; SBPI Stand 01.04.2010 122.6	Anteil an den Hochbauinvestitionen	Variationskoeffizient	Neubau Mittelwert 1995-2008 / Gebäudeversicherungswert 2009
<b>Kanton Solothurn</b>	26'726	51%	1.10	1.8%
<b>Solothurn</b>	316	5%	2.18	0.1%
<b>Kanton Luzern</b>	10'592	88%	0.78	0.5%
<b>Luzern</b>	11'930	43%	0.26	1.4%
<b>Basel-Stadt</b>	82'133	63%	0.70	1.4%
<b>Kanton Zürich</b>	83'640	65%	0.69	1.0%
<b>Zürich</b>	68'863	24%	0.61	0.9%
<b>Kanton Bern</b>	69'223	61%	0.73	1.2%
<b>Bern</b>	11'100	20%	0.80	0.7%
<b>Thun</b>	3'421	30%	1.06	0.7%
<b>Aargau</b>	23'852	72%	1.08	0.9%
<b>Aarau</b>	1'487	24%	1.50	0.5%
<b>Brugg</b>	1'817	41%	2.11	1.0%
<b>Windisch</b>	61	17%	2.11	0.1%
<i>Kantone</i>		33%	0.84	1.1%
<i>Städte</i>		25%	1.37	0.7%

Tabelle 8: Hochbauinvestitionen für Neubau, Mittelwert 1995 bis 2008 (Auswertung BfS Online-Statistik)

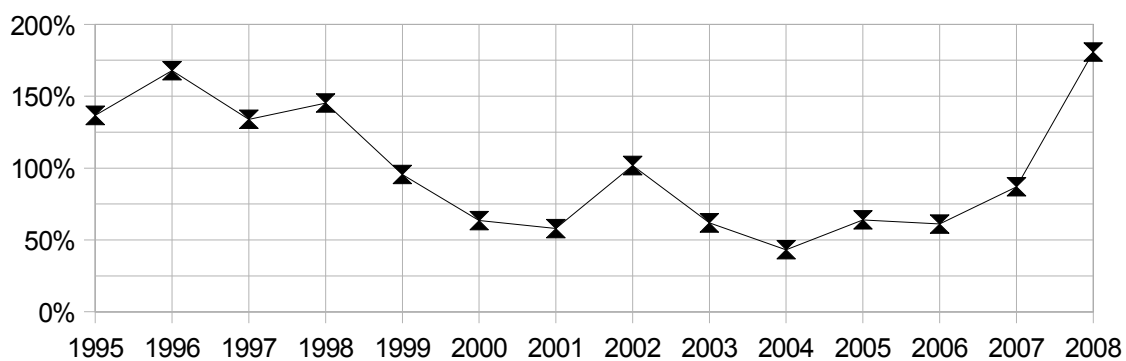


Abbildung 6: Schwankung der Neubauinvestitionen der Kantone um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

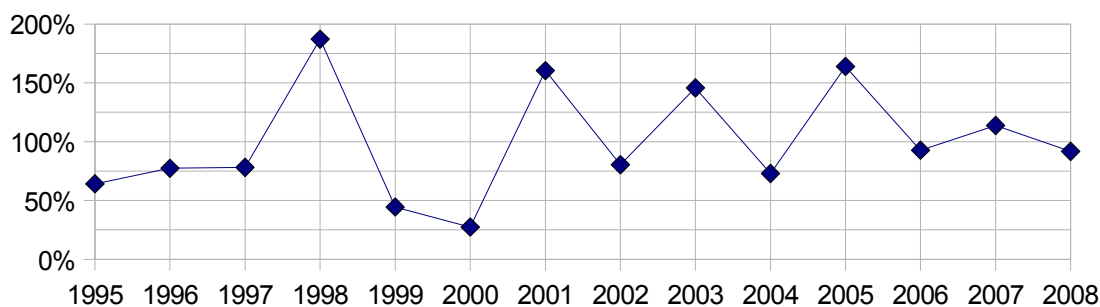


Abbildung 7: Schwankung der Neubauinvestitionen der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

Die Neubauinvestitionen der untersuchten Städte und Gemeinden fluktuieren wesentlich stärker als diejenigen der Kantone, die Schwankungen sind vergleichbar stark.

Die Neubauquote als Anteil der Neubauinvestitionen am Gebäudeversicherungswert gibt Auskunft darüber, wie stark die Immobilienkosten wachsen werden, da für Neubauten, sofern es sich nicht um reinen Ersatz handelt, alle Investitionsfolgekosten einzukalkulieren. Bei werterhaltenden Investitionen in den Bestand werden die Abschreibungen kompensiert, so dass diese aufwandneutral sind. Dies unter der Annahme, die bereits heute anfallenden Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung werden davon nicht massgeblich beeinflusst.<sup>97</sup>

### 4.2.3 Instandhaltung

Die Ausgaben für den Unterhalt der Hochbauten variieren für die meisten Gemeinwesen in den Jahren 1995 bis 2008 stark. Bei den meisten ist der Trend zunehmend, die Quoten für die Instandhaltung schwanken von 0.9 % bis 2.2 % des Gebäudeversicherungswertes. Die nachfolgende Tabelle 9 zeigt die Unterhaltsausgaben:

<sup>97</sup> In der Regel gehen nach einer Instandsetzung die Kosten für die Instandhaltung und Ver- und Entsorgung zurück, andere Kostenkomponenten können aufgrund des meist damit verbundenen höheren Technisierungsgrads ansteigen.

Kanton / Stadt	Einwohner*	Unterhalt Mittelwert 1995-2008 in CHF 1'000; SBPI Stand 01.04.2010 122.6	Variationskoeffizient	Unterhalt / Einwohner Mittelwert 1995-2008	Unterhalt Mittelwert 1995-2008 / Gebäudeversicherungswert 2009	Veränderung: + Zunahme, - Abnahme, ~gleichbleibend
<b>Kanton Solothurn</b>	246'197	19'488	0.20	79	1.3%	+
<b>Solothurn</b>	15'308	2'505	0.31	164	0.9%	~
<b>Kanton Luzern</b>	354'685	3'483	1.86	10	0.2%	-
<b>Luzern</b>	74'163	13'632	0.34	184	1.5%	~
<b>Basel-Stadt</b>	190'562	28'083	0.92	147	0.5%	+
<b>Kanton Zürich</b>	1'281'984	176'378	0.49	138	2.2%	-
<b>Zürich</b>	346'655	118'124	0.14	341	1.5%	+
<b>Kanton Bern</b>	961'266	60'386	0.40	63	1.1%	+
<b>Bern</b>	122'376	25'402	0.48	208	1.6%	+
<b>Thun</b>	40'966	7'467	0.65	182	1.6%	+
<b>Aargau</b>	563'157	23'173	0.36	41	0.8%	~
<b>Aarau</b>	15'570	2'339	0.35	150	0.7%	+
<b>Brugg</b>	9'187	3'144	0.80	342	1.8%	~
<b>Windisch</b>	6'643	1'730	1.20	260	1.9%	-
<i>Kantone</i>			<i>0.49</i>		<i>1.0%</i>	
<i>Städte</i>			<i>0.71</i>		<i>1.4%</i>	

\*mittlere Einwohnerzahl 2001 bis 2007

Tabelle 9: Unterhaltsausgaben der untersuchten Gemeinwesen, Vergleich Mittelwert 1995 bis 2008 und 2008 (BfS Online-Statistik, Werte in CHF 1'000)

Im Kanton Luzern wird der Grossteil des Aufwands für die Instandhaltung über die Investitionsrechnung geführt, was die sehr tiefe Quote erklärt. Die Werte erreichen sonst überall das in der Literatur als notwendig erachtete Niveau für die nachhaltige Bewirtschaftung der Immobilien (vgl. Kap. 3.2.2). In den folgenden Abbildungen 9 und 10 werden die Schwankungen der Unterhaltsausgaben um den langjährigen Mittelwert dargestellt:

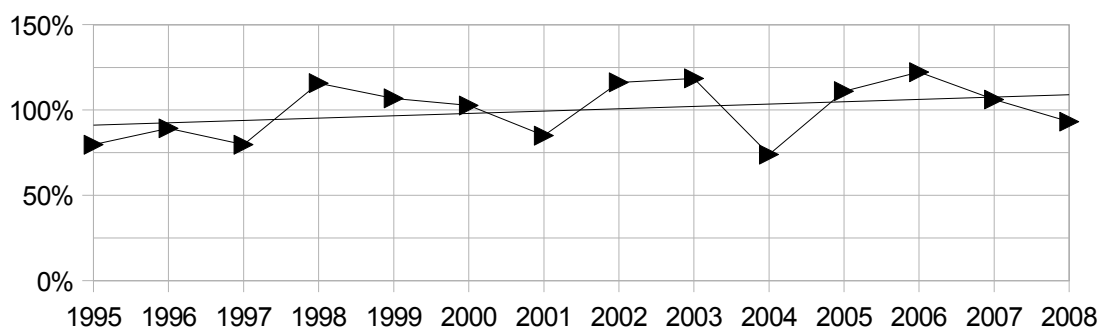


Abbildung 8: Schwankung der Unterhaltsausgaben der Städte und Gemeinden um das langjährige Mittel, Trendlinie (Auswertung BfS Online-Statistik 1995 bis 2008)

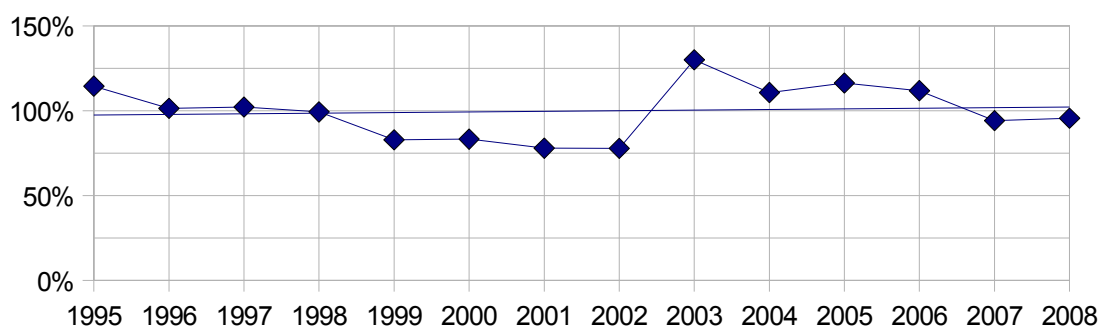


Abbildung 9: Schwankung der Unterhaltsausgaben der Kantone um das langjährige Mittel, Trendlinie (Auswertung BFS Online-Statistik 1995 bis 2008)

#### 4.2.4 Das Immobilienmanagement

In den verglichenen Gemeinwesen werden die Immobilien im Verwaltungsvermögen meist durch eigens dafür zuständige Fachorgane geführt, oft sind dafür die Baudirektionen zuständig, in Aarau und den Kantonen Luzern und Basel-Stadt die Finanzdirektionen. In den meisten Fällen werden die Kosten für die Räume und Flächen den Dienststellen verrechnet. Die Städte Zürich und Luzern bringen bei der internen Miete Marktelemente wie die Überwälzung der Investitionen ins Spiel.

Nicht alle Immobilien des Verwaltungsvermögens werden jeweils durch diese Fachorgane geführt. Ausnahmen sind z.B. Friedhöfe, Sportanlagen oder Spitäler, welche durch andere Dienststellen in der Verwaltung oder sogar ausserhalb geführt werden. Die Schwerpunkte der Aufmerksamkeit haben sich von der reinen Bereitstellung von Räumen und Flächen für die Tätigkeiten der öffentliche Hand verschoben zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource Raum. Dies zeigt sich in der gestiegenen Aufmerksamkeit, die dem Unterhalt und dem Energieverbrauch der Immobilien geschenkt wird. Oft sind entsprechende Strategien formuliert und die daraus abgeleiteten Massnahmen werden sukzessive implementiert, sofern noch nicht erfolgt. Dies trifft auch auf die kleineren Gemeinwesen Brugg und Windisch<sup>98</sup> im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu. Für die Steuerung der Immobilienbereiche werden teilweise die zu erreichenden Ziele formuliert und die entsprechenden Leistungen mit Indikatoren und Kennzahlen beschrieben. Die Berichterstattung der Kantone Solothurn, Zürich, Bern und Aargau und der Städte Luzern, Zürich, Bern, Thun und Aarau geht jeweils auf die Zielerreichung ein. Die Tabelle 10 zeigt die Organisationseinheiten des Immobilienmanagements:

<sup>98</sup> "Windisch setzt auf eine professionelle Immobilienstrategie" in Schweizer Gemeinde 1/07



Kanton / Stadt	Verantwortungsbereich		Leistungen						
	Dienststelle	Zuordnung	Portfoliomanagement	Verwaltung	Raum- und Flächenmanagement	Baumanagement	Unterhalt	Betrieb	Reinigung
<b>Kanton Solothurn</b>	Hochbauamt	Bau- und Justizdepartement							
<b>Solothurn</b>	Stadtbauamt								
<b>Kanton Luzern</b>	Dienststelle Immobilien	Finanzdepartement						teilw.	
<b>Luzern</b>	Immobilien	Baudirektion							
<b>Basel-Stadt</b>	Immobilien Basel-Stadt	Finanzdepartement							
<b>Kanton Zürich</b>	Immobilienamt <sup>1</sup>	Baudirektion							
<b>Zürich</b>	Immobilien-Bewirtschaftung (IMMO)	Hochbaudepartement							
<b>Kanton Bern</b>	Amt für Gebäude und Grundstücke	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion							
<b>Bern</b>	Stadtbauten Bern	selbständig							
<b>Thun</b>	Amt für Stadtliegenschaften	Direktion Bau und Liegenschaften							
<b>Kanton Aargau</b>	Immobilien Aargau	Departement Finanzen und Ressourcen							
<b>Aarau</b>	Liegenschaften	Finanzen							
<b>Brugg</b>	Stadtbauamt								
<b>Windisch</b>	Abt. Planung und Bau								

<sup>1</sup>gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan 2010-2013 vom 9. Sept. 2009 befinden sich zurzeit weniger als 9% der Immobilienwerte der Betriebsliegenschaften im direkten Planungs- und Steuerungsbereich des Immobilienamtes.

Tabelle 10: Immobilienmanagement der untersuchten Gemeinwesen (Auswertung Berichterstattung)

In einigen Gemeinwesen wird mit Globalbudgets operiert. Die entsprechenden Organe sind nicht für die einzelnen Posten des Budgets, sondern global Rechenschaft schuldig über den Saldo der Aufwände und Erträge. Dies ermöglicht mehr Flexibilität und markt-näheres Verhalten. Die folgende Tabelle 11 gibt einen Überblick:

<b>Kanton / Stadt</b>	<b>Globalbudget für</b>
<b>Kanton Solothurn</b>	3 Produktgruppen mit Globalbudget in der Erfolgsrechnung: Neubauten/Umbauten/Sanierungen (Steuerung der Vorhaben), Instandhaltung/Instandsetzung und Immobilienmanagement. In der Investitionsrechnung neben Einzelverpflichtungskrediten 2 Sammelkredite für Kleinprojekte <3 Mio. und für planbaren Unterhalt.
<b>Kanton Luzern</b>	Globalbudget für Erfolgs- und Investitionsrechnung, 3 Leistungsgruppen: Bau- und Immobilienmanagement, Staats- und Mietliegenschaften und Sozialer Wohnungsbau.
<b>Luzern</b>	nur Finanzvermögen
<b>Kanton Zürich</b>	im Rahmen des koordinierten Entwicklungs- und Finanzplans, nur Vorgaben, operative Durchführung dezentral
<b>Kanton Bern</b>	2 Produktgruppen mit je einem Globalbudget für die Entwicklung des Liegenschaftenbestands und für den Betrieb der Liegenschaften
<b>Kanton Aargau</b>	Gesteuert wird der NIMAG: Nettoaufwand Immobilien Aargau. Er setzt sich zusammen aus: Grosskrediten, Kleinkrediten (Sammelkredit), Globalbudget für den Unterhalt und LUAE (leistungsunabhängiger Aufwand und Ertrag).
<b>Aarau</b>	Produktgruppe Liegenschaften Verwaltungsvermögen für die Werterhaltung und den betrieblichen Unterhalt der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, für die Bereitstellung von Schulräumen, Kindergärten und Turnhallen und für die Bewirtschaftung der Räumlichkeiten der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens

Tabelle 11: Globalbudgets im Immobilienbereich (Auswertung Berichterstattung)

Die Strategieentwicklung und -umsetzung in den untersuchten Gemeinwesen ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Mit dem Einsatz von Kennzahlen und Vorgaben zur Steuerung der Ausgaben und Investitionen für ihre Immobilien befassen sich aber fast alle.

Die meistgenannten Elemente der Strategien und Leitbilder im Bereich der staatlichen Immobilien sind die folgenden:

- Langfristige Planung zur Sicherstellung der Finanzierung
- Ausrichtung an der Geschäftsstrategie der Departemente und Ämter
- Effiziente Nutzung der Flächen und Konzentration von Standorten
- Aufgabe und Verwertung nicht benötigter Objekte
- Erhaltung des Bestandes auf einem definierten Niveau, gemessen am Neuwert, Sicherung der baukulturellen Werte
- Verbesserung der Energieeffizienz durch Ausrichtung an Standards wie Minergie P oder Minergie für Modernisierungen, Einsatz erneuerbarer Energien und nachwachsender Rohstoffe
- Wirtschaftliche Umsetzung von Projekten unter Prüfung aller Varianten: betriebliche anstelle baulicher Massnahmen, Miete anstelle von Eigentum

#### 4.2.5 Die finanzielle Situation

Wie vorgängig erwähnt hat sich die finanzielle Situation der untersuchten Gemeinwesen in den letzten Jahren deutlich entspannt. Sie erzielen seit einigen Jahren zumeist Überschüsse, welche zur zusätzlichen Abschreibung von Anlagewerten und damit zur Bildung von Reserven oder zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden. Die aktuell wieder etwas schlechtere wirtschaftliche Lage wird sich in den öffentlichen Finanzen erst mit einer gewissen Verzögerung niederschlagen. Die Tabelle 12 stellt die finanzielle Situation anhand einiger Schlüsselzahlen über die Jahre 2001 bis 2007 dar:

Kanton / Stadt	Ausgaben / Einwohner	Ertragsüberschuss / Einwohner	in %	Nettoinvestitionen / Einwohner	Selbstfinanzierungsgrad	Ressourcenindex 2011*
<b>Kanton Solothurn</b>	7'090	279	3.9%	367	241.8%	76.5
<b>Solothurn</b>	6'174	463	7.5%	211	191.5%	
<b>Kanton Luzern</b>	8'478	275	3.2%	507	230.3%	74.1
<b>Luzern</b>	7'302	350	4.8%	615	97.4%	
<b>Basel-Stadt</b>	21'772	34	0.2%	1'157	184.3%	144.7
<b>Kanton Zürich</b>	8'607	33	0.4%	491	153.9%	127.8
<b>Zürich</b>	12'967	483	3.7%	1'815	113.7%	
<b>Kanton Bern</b>	9'073	150	1.6%	407	142.2%	74.9
<b>Bern</b>	8'251	347	4.2%		64.4%	
<b>Thun</b>	5'129	114	2.2%	173	122.6%	
<b>Kanton Aargau</b>	7'213	199	2.8%	352	122.7%	84.5
<b>Aarau</b>	7'880	757	9.6%	621	>100%	
<b>Brugg</b>	4'635	510	11.0%	767	151.2%	
<b>Windisch</b>	5'168	-51	-1.0%	501	65.8%	

\*aus dem Bericht EFV zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2011, zu Handen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK)

Tabelle 12: Finanzielle Lage der untersuchten Gemeinwesen, Ertragsüberschuss, Selbstfinanzierung, Mittelwerte 2001 bis 2007 in CHF (2009) real, (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Aktuell (2009) liegt der Selbstfinanzierungsgrad<sup>99</sup> bei fast allen über 80 %, was als vertretbarer Wert gilt. In vielen Gemeinwesen liessen sich 2009 die Investitionen sogar vollständig aus den Erträgen finanzieren (Selbstfinanzierungsgrad über 100 %).

Die Schulden wurden in den letzten Jahren überall reduziert und werden heute meist als tragbar beurteilt. Die Städte Aarau, Brugg und Solothurn weisen sogar Nettovermögen aus. Die Vermögenserträge übertreffen fast überall die Zinszahlungen für die Schulden. In der folgenden Tabelle 13 sind Schulden, Zinsen und Vermögenserträge dargestellt:

<sup>99</sup> Der Selbst- oder Eigenfinanzierungsgrad gibt an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen aus den Erträgen finanziert werden kann.

Kanton / Stadt	Brutto-Schulden / Einwohner	Netto-Schulden / Einwohner	Zinsaufwand / Einwohner	Vermögenserträge / Einwohner	Zinsaufwand / Vermögensertrag
<b>Kanton Solothurn</b>	5'878	2'515	201	175	1.15
<b>Solothurn</b>	7'427	1'306	302	585	0.52
<b>Kanton Luzern</b>	7'342	2'605	196	304	0.64
<b>Luzern</b>	6'414	2'320	228	162	1.41
<b>Basel-Stadt</b>	26'723	10'662	735	1'210	0.61
<b>Kanton Zürich</b>	7'313	2'888	243	306	0.79
<b>Zürich</b>	19'221	6'162	597	938	0.64
<b>Kanton Bern</b>	9'388	6'066	253	494	0.51
<b>Bern</b>	19'353	17'304			
<b>Thun</b>	5'834	-541	189	332	0.57
<b>Kanton Aargau</b>	3'673	1'526	130	581	0.22
<b>Aarau</b>	6'757	-7'086			
<b>Brugg</b>	3'223	-5'032			
<b>Windisch</b>	5'909	2'906			

Tabelle 13: Schulden und Vermögenserträge der untersuchten Gemeinwesen (Mittelwerte 2001 bis 2007 in CHF (2009) real, (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Die Hochbauinvestitionen erreichen bei den Kantonen zwischen 1.3 % und 3.4 % der Gesamtausgaben, bei den Städten und Gemeinden ist der Anteil zum Teil noch wesentlich höher, da hier die Verantwortung für die flächenextensiveren Nutzungen wie Kindergärten, Grundschule oder Feuerwehr liegt. Er beträgt wie die Tabelle 14 zeigt zwischen 1.9 % und über 13 %:

Kanton / Stadt	Investitionsanteil (Netto)	davon Hochbauten
<b>Kanton Solothurn</b>	5.2%	2.1%
<b>Solothurn</b>	3.5%	1.9%
<b>Kanton Luzern</b>	6.0%	3.0%
<b>Luzern</b>	8.4%	5.2%
<b>Basel-Stadt</b>	5.3%	3.4%
<b>Kanton Zürich</b>	5.7%	2.4%
<b>Zürich</b>	14.1%	7.1%
<b>Kanton Bern</b>	4.5%	2.7%
<b>Bern</b>	13.6%	4.7%
<b>Thun</b>	3.4%	2.7%
<b>Kanton Aargau</b>	4.9%	1.3%
<b>Aarau</b>	4.3%	2.1%
<b>Brugg</b>	16.5%	13.4%
<b>Windisch</b>	9.7%	4.0%

Tabelle 14: Anteil der Hochbauinvestitionen und Gesamtinvestitionen der untersuchten Gemeinwesen am Sach- und Personalaufwand (Auswertung Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Ein sehr hoher Investitionsanteil an den Ausgaben scheint aber über längere Zeit nicht aufrechtzuerhalten, da sich die Möglichkeiten für sinnvolle Investitionen erschöpfen und bei anhaltend hohen Erträgen vermutlich eher die Steuern gesenkt werden. Auch

werden die zukünftig zu tragenden Folgekosten um so höher ausfallen, je grösser der Anteil an Neubauinvestitionen zur Erweiterung des Portfolios ist, und somit die Mittel für Investitionen längerfristig beschränken.

#### 4.2.6 Bewertung der Immobilien

Für alle verglichenen Immobilienportfolios ist der Gebäudeversicherungswert bekannt. Für Vergleichszwecke ist er durchaus geeignet, er gibt allerdings nicht den tatsächlichen Wert der Immobilien wieder. Die als Anlagewerte deklarierten Werte der Immobilien im Verwaltungsvermögen bewegen sich zwischen 5 % und 80 % des Gebäudeversicherungswertes. Teilweise sind die Immobilien buchhalterisch vollständig abgeschrieben, wie die folgende Tabelle 15 zeigt:

Kanton / Stadt	Versicherungswert Hochbauten im Verwaltungsvermögen	Bilanzwert der Hochbauten im Verwaltungsvermögen	Bilanzwert in % des Versicherungswerts
Kanton Solothurn	1'525'000	283'341	18.6%
Solothurn	275'480	28'682	10.4%
Kanton Luzern	2'204'000	709'143	32.2%
Luzern	879'507	120'263	13.7%
Basel-Stadt	5'700'000	1'127'814	19.8%
Kanton Zürich	8'856'365	4'373'267	49.4%
Zürich	7'829'000	2'780'677	35.5%
Kanton Bern	5'600'000	443'566	7.9%
Bern	1'608'750	431'588	26.8%
Thun	461'526	45'121	9.8%
Kanton Aargau	2'778'000	295'997	10.7%
Aarau*	323'000	9'699	3.0%
Brugg	173'416	15'865	9.1%
Windisch	92'000	4'556	5.0%

\* nur als Liegenschaften im Verwaltungsvermögen ausgewiesener Wert (inkl. Eigenwirtschaftsbetriebe CHF 454.7 Mio.); Bilanzwert der noch nicht abgerechneten Investitionskredite

Tabelle 15: Gebäudeversicherungswerte und Bilanzwerte der untersuchten Gemeinden (Werte in CHF 1'000, Auswertung Berichterstattung 2009 und Umfrage)

Eine Bewertung auf Basis des Zeit- oder Zustandswerts würde etwa zwischen 70 % und 80 % des Gebäudeversicherungswertes liegen und sich wie folgt zusammensetzen:<sup>100</sup> Zum Gebäudeversicherungswert werden die nicht versicherten Bestandteile, Betriebseinrichtungen, Umgebungsgestaltung, Honorare und dergleichen addiert (=Wiederstellungswert). Davon wird der Wertverzehr über die abgelaufene Gebrauchsdauer abgezogen. Der Zeitwert des Gebäudes ohne Land liegt so bei ca. 60 % bis 70 % des Ge-

<sup>100</sup> Wüest & Partner hat für den Kanton Zürich die Liegenschaften im Verwaltungsvermögen nach der vorgestellten Methode bewertet, die %-Anteile sind Erfahrungswerte aus dieser Bewertung. Sie wurde an einer Fachtagung am 17.12.2009 in Winterthur vorgestellt.

bäudeversicherungswerts. Dazu wird der Landanteil geschlagen. Er beträgt ungefähr 10 % bis 20 % des Gebäudeversicherungswerts. Die folgende Abbildung 10 illustriert das Verfahren:



Abbildung 10: Herleitung des Zeit- oder Zustandswerts (Grafik aus der Präsentation von Wüest & Partner, Immobilien und HRM2/IPSAS, Bewertung von Liegenschaften nach HRM2 vom 17. Dezember 2009 in Winterthur)

Auf Basis des so ermittelten Werts lassen sich die betriebswirtschaftlich sinnvollen Abschreibungen kalkulieren. Eine jährliche Rate von 2.5 % bezogen auf den aktuellen Wert<sup>101</sup> der Immobilien entspricht dem Wertverlust bei einer Abschreibungsdauer von 40 Jahren. In diesem Umfang müsste in den Bestand investiert werden um Wertverluste zu kompensieren. Im Vergleich dazu bewegen sich die Abschreibungen der untersuchten Gemeinwesen 2009 zwischen 0.5 % und 3.0 % des Gebäudeversicherungswertes.<sup>102</sup>

Im Falle der buchhalterisch bereits amortisierten Immobilien muss das gebundene Kapital mit diesem Satz in die Berechnungen mit einfließen, da auch die vergangenen Investitionen mindestens als Opportunitätskosten betrachtet werden müssen.

#### 4.2.7 Betriebskosten

Die betrieblichen Kosten werden sehr unterschiedlich erfasst und in der Rechnungslegung dargestellt, nicht alle diese Kosten werden zentral durch die für die Immobilien zuständige Fachstelle geführt. Auch ist die Unterscheidung zwischen Betriebs- und Unterhaltskosten bei den mit Globalbudget geführten Immobilienverantwortlichen nicht immer ersichtlich. Eine Kennzahl zu ermitteln über die untersuchten Portfolios hat sich als nicht sinnvoll herausgestellt.

<sup>101</sup> Der aktuelle Wert kann vereinfachend mit 75 % des Versicherungswerts angenommen werden.

<sup>102</sup> Die Gemeinde Windisch hat 2009 keine Abschreibungen auf Hochbauten vorgenommen.

Der Kanton Solothurn weist für den Bereich des Globalbudgets als einziger in den statistischen Messgrössen die Kosten für Unterhalt, Betrieb und Kapital pro Fläche aus.<sup>103</sup> Sie entsprechen denjenigen aus Erhebungen anderer Liegenschaftsbestände im FM Monitor.<sup>104</sup> Die Grössenordnungen für die Betriebskosten stimmen auch mit den von Wüest & Partner ermittelten Werten für Geschäftsbauten<sup>105</sup> überein.

#### 4.2.8 Mietkosten für zugemietete Immobilien

Die öffentliche Hand ist nicht nur ein grosser Immobilieneigentümer und Auftraggeber für Hochbauten, sondern auch ein wichtiger Nachfrager als Mieter. Die Mietzahlungen an externe erreichten 2009 zwischen CHF 6 Mio. für die Stadt Bern und CHF 128 Mio. im Kanton Zürich. der Wert der zugemieteten Immobilien lässt sich durch eine Kapitalisierung der Mietkosten mit einem Satz von beispielsweise 6 % ermitteln. Die folgende Tabelle 16 zeigt die Werte für diejenigen Gemeinwesen, die namhafte Flächen auf dem Markt mieten:

Kanton / Stadt	zugemietete Fläche in %	Mietkosten an Externe	kapitalisierte Mietkosten (6%)	Anteil am Gebäudeversicherungswert
Kanton Solothurn		6'430	107'167	7.0%
Kanton Luzern	23.0%	33'084	551'396	25.0%
Basel-Stadt	7.9%	18'384	306'393	5.4%
Kanton Zürich		128'792	2'146'533	26.6%
Zürich	35.8%	41'248	687'465	8.8%
Kanton Bern	26.6%	64'917	1'081'957	19.3%
Bern		6'083	101'377	6.3%
Kanton Aargau	36.4%	27'983	466'383	16.8%

Tabelle 16: Anteil der Mieten an den Portfolios (Werte in 1'000 CHF, Auswertung Berichterstattung, eigene Erhebungen)

Allerdings lässt sich aus den weiteren Ergebnissen nicht ableiten, ob sich ein hoher Mietanteil vor- oder nachteilig auf die Immobilienportfolios auswirkt. (Siehe dazu auch Kap. 4.3.5).

<sup>103</sup> Die Stadt Luzern weist für den Unterhalt Kennzahlen für Schulen (pro m2 und Schülereinheit) und für Alters- und Pflegeheime und Alterswohnungen aus (pro Bett, pro Wohnung).

<sup>104</sup> pom+ S. 33

<sup>105</sup> Wüest & Partner (2009) S. 87

### 4.3 Erklärungsansätze für Unterschiede und Gemeinsamkeiten

#### 4.3.1 Statistische Zusammenhänge der untersuchten Gemeinwesen

Die finanzielle Leistungsfähigkeit lässt sich als Ertragsüberschüsse, Schulden oder Vermögen messen. Als Vergleichsgrösse für die Kantone gibt es den Ressourcenindex.<sup>106</sup> Korrelationen zwischen den finanziellen Grössen sowie der Einwohnerzahl mit den Investitionen für Hochbauten insgesamt, für Neubau und Umbau und mit den Unterhaltsausgaben sind im folgenden für den Zeitraum 2001 bis 2007 dargestellt. Die beiden nachstehenden Abbildungen 11 und 12 zeigen die Schwankungen um die Mittelwerte jeweils für die Städte und Gemeinden und für die Kantone:

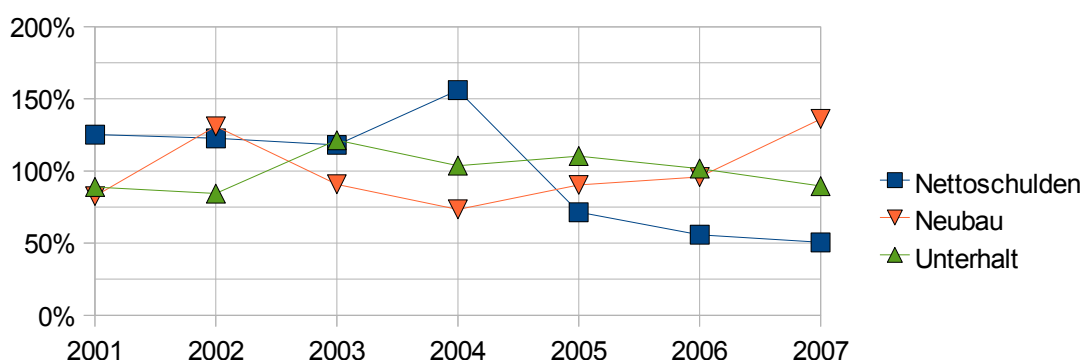


Abbildung 11: Schwankung der Nettoschulden, Neubauinvestitionen und Unterhaltsausgaben der untersuchten Kantone um den Mittelwert 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

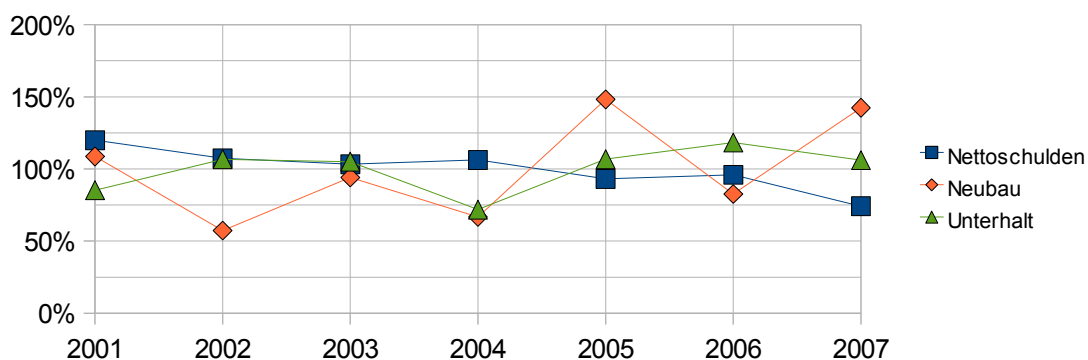


Abbildung 12: Schwankung der Nettoschulden, Neubauinvestitionen und Unterhaltsausgaben der untersuchten Städte und Gemeinden um den Mittelwert 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Diese ungefähren Korrelationen zwischen den beobachteten Werten für die werden in den folgenden Tabellen 17 bis 24 hinsichtlich Ausmass und Richtung und ihrer Bestimmtheitsmasse<sup>107</sup> analysiert: Korrelation und Bestimmtheitsmass für die Gesamtin-

<sup>106</sup> EFV Tabelle 7

<sup>107</sup> Das Bestimmtheitsmass liefert das Quadrat des Pearsonschen Korrelationskoeffizienten für die x- und y- Werte. Es gibt den Anteil der Streuung der y-Werte an, die eine Regression erklären kann.



vestitionen in den Hochbau, Tabellen 17 und 18; für Investitionen in Umbauten, Tabellen 19 und 20; Korrelation und Bestimmtheitsmass für Neubauinvestitionen, Tabelle 21 und 22 und schliesslich die Korrelation und das Bestimmtheitsmass für die Unterhaltsausgaben in Tabelle 23 und 24:

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.52	<b>0.83</b>	-0.02	-0.41	-0.35	<b>-0.58</b>	0.08	<b>0.72</b>
Solothurn	<b>0.91</b>	<b>-0.75</b>	<b>-0.62</b>	-0.25	0.19	<b>-0.75</b>	-0.17	0.05
Kanton Luzern	0.04	-0.24	0.44	-0.08	0.00	0.27	-0.21	-0.09
Luzern	0.49	<b>-0.58</b>	0.51	-0.15	-0.35	-0.05	0.27	0.14
Basel-Stadt	0.41	-0.48	-0.37	0.02	0.47	0.53	0.38	-0.01
Kanton Zürich	-0.18	0.29	0.32	0.51	0.53	0.53	-0.11	<b>-0.57</b>
Zürich	0.45	<b>-0.67</b>	0.12	<b>-0.56</b>	-0.39	-0.26	<b>-0.73</b>	0.24
Kanton Bern	-0.24	-0.40	-0.29	<b>0.74</b>	<b>0.79</b>	<b>0.58</b>	-0.09	<b>-0.59</b>
Bern	0.19	0.11	0.42		0.38			<b>0.56</b>
Thun	-0.16	0.39	0.53	0.15	<b>-0.83</b>	<b>0.91</b>	0.09	<b>-0.71</b>
Aargau	<b>0.94</b>	<b>0.68</b>	-0.48	0.20	0.44	<b>-0.79</b>	0.40	<b>0.92</b>
Aarau	0.24	<b>-0.88</b>	-0.30	-0.04	-0.43			0.22
Brugg	-0.17	0.03	-0.41	0.05				<b>-0.55</b>
Windisch	-0.34	-0.25	<b>-0.71</b>	-0.15				-0.10

Tabelle 17: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Hochbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.27	<b>0.68</b>	0.00	0.17	0.12	0.34	0.01	<b>0.52</b>
Solothurn	<b>0.82</b>	<b>0.57</b>	0.39	0.06	0.04	<b>0.56</b>	0.03	0.00
Kanton Luzern	0.00	0.06	0.20	0.01	0.00	0.07	0.05	0.01
Luzern	0.24	0.34	0.26	0.02	0.13	0.00	0.07	0.02
Basel-Stadt	0.17	0.23	0.14	0.00	0.22	0.28	0.14	0.00
Kanton Zürich	0.03	0.08	0.10	0.26	0.28	0.28	0.01	0.33
Zürich	0.20	0.45	0.01	0.31	0.15	0.07	<b>0.53</b>	0.06
Kanton Bern	0.06	0.16	0.09	<b>0.55</b>	<b>0.63</b>	0.33	0.01	0.34
Bern	0.03	0.01	0.17		0.15			0.32
Thun	0.02	0.15	0.28	0.02	<b>0.69</b>	<b>0.82</b>	0.01	<b>0.51</b>
Aargau	<b>0.88</b>	0.46	0.23	0.04	0.19	<b>0.63</b>	0.16	<b>0.85</b>
Aarau	0.06	<b>0.77</b>	0.09	0.00	0.18			0.05
Brugg	0.03	0.00	0.17	0.00				0.30
Windisch	0.12	0.06	<b>0.51</b>	0.02				0.01

Tabelle 18: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Hochbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Die Investitionen in Hochbauten sind ausgeprägt positiv korreliert zum steigenden Gesamtaufwand für Solothurn und den Kanton Aargau. Bei den Städten Solothurn, Luzern, Zürich und Aarau scheinen die Investitionen sich gegenläufig zu den über den Zeitraum fluktuierenden Ertragsüberschüssen zu verhalten, bei Zürich zu den fallenden und dann steigenden Vermögenserträgen. Bei den Kantonen Solothurn und Aargau ist die Korrelation umgekehrt, bei grösseren Überschüssen, ebenfalls variierend, mehr Investitionsvolumen. Das Bestimmtheitsmass dafür ist im Falle der Städte Solothurn und Aarau relativ hoch, ebenso für den Kanton Solothurn. Schulden scheinen für den Kanton Bern

positiv, für die Städte Thun und Zürich negativ mit den Hochbauinvestitionen zu korrelieren: der Kanton Bern investiert, die Schulden steigen resp. kürzt die Investitionen und reduziert Schulden, Thun investiert weniger, sie nehmen zu. Diese Bild wird allerdings durch die Korrelation der Investitionen mit den Zinsen konterkariert, hier ist die Korrelation für Thun positiv, bei Stadt und Kanton Solothurn und Aargau negativ, weniger Investitionen bei steigenden Zinszahlungen. Die Korrelation zu den Einwohnerzahlen zeigt ebenfalls beide Richtungen: zunehmende Einwohnerzahlen (ausser Basel-Stadt, Brugg und Windisch) und zunehmende Investitionen, aufgrund der vermutlich steigenden Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Bei den Umbauinvestitionen in beiden folgenden Tabellen 19 und 20 zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den gesamten Hochbauinvestitionen:

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.42	<b>0.70</b>	0.33	<b>-0.57</b>	-0.43	<b>-0.62</b>	0.21	<b>0.75</b>
Solothurn	<b>0.91</b>	<b>-0.76</b>	<b>-0.62</b>	-0.24	0.19	<b>-0.75</b>	-0.17	0.05
Kanton Luzern	-0.37	-0.52	-0.09	0.53	<b>0.58</b>	<b>0.76</b>	<b>-0.55</b>	<b>-0.59</b>
Luzern	<b>0.56</b>	<b>-0.77</b>	0.44	0.01	-0.17	0.11	0.29	0.08
Basel-Stadt	<b>0.83</b>	<b>-0.84</b>	0.17	-0.47	-0.01	0.14	<b>0.77</b>	-0.46
Kanton Zürich	-0.08	0.22	0.14	<b>0.57</b>	<b>0.57</b>	<b>0.56</b>	-0.33	<b>-0.61</b>
Zürich	-0.16	-0.23	0.23	-0.13	0.08	0.33	<b>-0.83</b>	-0.26
Kanton Bern	-0.43	-0.33	-0.31	<b>0.80</b>	<b>0.84</b>	<b>0.56</b>	0.15	<b>-0.55</b>
Bern	0.31	-0.12	0.19		0.11			0.39
Thun	-0.47	0.08	0.51	0.02	-0.55	<b>0.84</b>	0.09	-0.41
Aargau	<b>0.79</b>	<b>0.67</b>	-0.47	0.16	0.33	<b>-0.78</b>	0.17	<b>0.76</b>
Aarau	<b>0.64</b>	-0.21	0.19	-0.03	0.17			0.17
Brugg	-0.28	0.04	-0.54	0.43				-0.16
Windisch	-0.24	-0.27	<b>-0.70</b>	-0.08				0.01

Tabelle 19: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Umbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.18	0.50	0.11	0.33	0.19	0.38	0.05	<b>0.56</b>
Solothurn	<b>0.82</b>	<b>0.57</b>	0.39	0.06	0.04	<b>0.56</b>	0.03	0.00
Kanton Luzern	0.14	0.27	0.01	0.29	0.33	<b>0.58</b>	0.30	0.35
Luzern	0.31	<b>0.59</b>	0.19	0.00	0.03	0.01	0.08	0.01
Basel-Stadt	<b>0.68</b>	<b>0.71</b>	0.03	0.22	0.00	0.02	<b>0.60</b>	0.21
Kanton Zürich	0.01	0.05	0.02	0.32	0.33	0.31	0.11	0.38
Zürich	0.03	0.05	0.05	0.02	0.01	0.11	<b>0.68</b>	0.07
Kanton Bern	0.18	0.11	0.10	<b>0.63</b>	<b>0.71</b>	0.31	0.02	0.30
Bern	0.10	0.01	0.04		0.01			0.15
Thun	0.22	0.01	0.26	0.00	0.30	<b>0.71</b>	0.01	0.17
Aargau	<b>0.62</b>	0.45	0.22	0.02	0.11	<b>0.60</b>	0.03	<b>0.58</b>
Aarau	0.41	0.04	0.04	0.00	0.03			0.03
Brugg	0.08	0.00	0.29	0.19				0.02
Windisch	0.06	0.07	<b>0.48</b>	0.01				0.00

Tabelle 20: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Umbauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Die Korrelationen sind gleich gerichtet wie die der Gesamtinvestitionen, leicht schwächer oder stärker ausgeprägt.

Die nachfolgenden Tabellen 21 und 22 zeigen die Korrelation und das Bestimmtheitsmass der Neubauinvestitionen zu den finanziellen Grössen:

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.33	0.46	<b>-0.60</b>	0.15	0.03	-0.12	-0.21	0.18
Solothurn	0.14	0.47	0.12	<b>-0.84</b>	<b>-0.59</b>	-0.17	0.25	0.43
Kanton Luzern	<b>0.60</b>	0.42	<b>0.76</b>	<b>-0.90</b>	<b>-0.84</b>	<b>-0.74</b>	0.51	<b>0.74</b>
Luzern	0.40	-0.41	0.51	-0.24	-0.44	-0.15	0.24	0.16
Basel-Stadt	0.16	-0.25	<b>-0.58</b>	0.25	<b>0.64</b>	<b>0.65</b>	0.14	0.20
Kanton Zürich	-0.37	0.37	<b>0.67</b>	0.22	0.25	0.28	0.46	-0.29
Zürich	<b>0.87</b>	<b>-0.67</b>	-0.17	<b>-0.64</b>	<b>-0.67</b>	<b>-0.78</b>	0.23	<b>0.69</b>
Kanton Bern	0.12	-0.36	-0.16	0.39	0.43	0.40	-0.43	-0.43
Bern	0.05	0.24	0.45		0.46			0.52
Thun	<b>0.69</b>	<b>0.84</b>	0.48	0.14	<b>-0.70</b>	0.35	-0.04	<b>-0.65</b>
Aargau	<b>0.96</b>	0.54	-0.39	0.22	0.51	<b>-0.65</b>	<b>0.66</b>	<b>0.96</b>
Aarau	-0.24	<b>-0.81</b>	-0.48	-0.01	<b>-0.61</b>			0.11
Brugg	-0.09	0.01	-0.19	-0.26				<b>-0.66</b>
Windisch	<b>-0.86</b>	0.00	-0.47	<b>-0.61</b>				<b>-0.85</b>

Tabelle 21: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Neubauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BFS Online-Statistik)

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.11	0.21	0.36	0.02	0.00	0.01	0.04	0.03
Solothurn	0.02	0.22	0.02	<b>0.70</b>	0.35	0.03	0.06	0.19
Kanton Luzern	0.36	0.18	<b>0.57</b>	<b>0.80</b>	<b>0.71</b>	<b>0.54</b>	0.26	<b>0.55</b>
Luzern	0.16	0.17	0.26	0.06	0.20	0.02	0.06	0.03
Basel-Stadt	0.03	0.06	0.34	0.06	0.41	0.43	0.02	0.04
Kanton Zürich	0.14	0.13	0.45	0.05	0.06	0.08	0.21	0.08
Zürich	<b>0.75</b>	0.45	0.03	0.41	0.45	<b>0.60</b>	0.05	<b>0.48</b>
Kanton Bern	0.02	0.13	0.03	0.15	0.18	0.16	0.19	0.19
Bern	0.00	0.06	0.20		0.21			0.27
Thun	0.47	<b>0.70</b>	0.23	0.02	<b>0.49</b>	0.12	0.00	0.42
Aargau	<b>0.91</b>	0.30	0.15	0.05	0.26	0.42	0.44	<b>0.92</b>
Aarau	0.06	<b>0.65</b>	0.23	0.00	0.37			0.01
Brugg	0.01	0.00	0.04	0.07				0.44
Windisch	<b>0.74</b>	0.00	0.22	0.38				<b>0.73</b>

Tabelle 22: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Neubauinvestitionen 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BFS Online-Statistik)

Mehr Neubauinvestitionen bei steigendem Gesamtaufwand zeigen die meisten der untersuchten Gemeinwesen mit Ausnahme von Windisch, das bei steigendem Aufwand weniger investiert. Schulden und Zinszahlungen korrelieren stark negativ mit den Neubauinvestitionen: der Kanton Luzern und die Städte Solothurn, Zürich und Aarau investieren mehr in Neubauten bei fallenden Schulden, Thun weniger bei steigenden. Basel-Stadt hat Schulden abgebaut und Neubauinvestitionen reduziert. Steigende Einwohner-

zahlen stehen steigende Neubauinvestitionen in den Kantonen Luzern und Aargau sowie in der Stadt Zürich gegenüber. Die leicht fluktuierenden Einwohnerzahlen in Brugg und Windisch stehen stark schwankenden Neubauinvestitionen gegenüber.

Die folgenden Tabellen 23 und 24 zeigen Korrelation und Bestimmtheitsmass der Unterhaltsausgaben zu den finanziellen Grössen:

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.45	<b>0.64</b>	<b>0.80</b>	<b>-0.83</b>	<b>-0.63</b>	<b>-0.71</b>	0.51	<b>0.79</b>
Solothurn	<b>-0.89</b>	<b>0.71</b>	<b>0.57</b>	0.21	-0.32	<b>0.64</b>	0.19	-0.32
Kanton Luzern	<b>-0.60</b>	<b>-0.68</b>	-0.25	<b>0.90</b>	<b>0.90</b>	<b>0.86</b>	<b>-0.76</b>	<b>-0.90</b>
Luzern	0.20	0.26	0.02	-0.13	0.03	0.02	0.09	0.08
Basel-Stadt	-0.27	0.25	0.35	0.12	-0.43	<b>-0.70</b>	-0.49	-0.10
Kanton Zürich	-0.31	-0.09	0.37	<b>0.74</b>	<b>0.89</b>	<b>0.75</b>	-0.21	<b>-0.85</b>
Zürich	<b>0.83</b>	<b>-0.73</b>	-0.01	<b>-0.69</b>	<b>-0.62</b>	<b>-0.79</b>	-0.19	<b>0.70</b>
Kanton Bern	0.21	0.54	-0.07	-0.54	-0.53	<b>-0.68</b>	0.54	<b>0.62</b>
Bern	-0.06	-0.16	-0.19		0.27			0.41
Thun	0.06	-0.10	-0.10	-0.27	0.50	-0.11	-0.34	0.46
Aargau	<b>-0.64</b>	-0.12	<b>0.69</b>	-0.38	<b>-0.58</b>	0.41	-0.43	<b>-0.73</b>
Aarau	0.25	<b>-0.58</b>	0.09	<b>-0.65</b>	<b>-0.73</b>			<b>0.77</b>
Brugg	0.30	0.00	-0.53	0.47				<b>-0.55</b>
Windisch	-0.09	0.11	-0.35	-0.10				0.30

Tabelle 23: Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Unterhaltsausgaben 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Kanton / Stadt	Gesamtaufwand	Ertragsüberschuss	Selbstfinanzierungsgrad	Nettoschulden	Schulden	Passivzinsen	Vermögenserträge	Einwohner
Kanton Solothurn	0.20	0.41	<b>0.63</b>	<b>0.68</b>	0.39	<b>0.50</b>	0.26	<b>0.63</b>
Solothurn	<b>0.79</b>	<b>0.50</b>	0.32	0.05	0.10	0.40	0.04	0.10
Kanton Luzern	0.37	0.46	0.06	<b>0.80</b>	<b>0.81</b>	<b>0.73</b>	<b>0.58</b>	<b>0.81</b>
Luzern	0.04	0.07	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01
Basel-Stadt	0.07	0.06	0.13	0.02	0.19	0.49	0.24	0.01
Kanton Zürich	0.10	0.01	0.14	<b>0.55</b>	<b>0.79</b>	<b>0.56</b>	0.04	<b>0.72</b>
Zürich	<b>0.69</b>	<b>0.53</b>	0.00	0.48	0.38	<b>0.62</b>	0.04	0.49
Kanton Bern	0.05	0.29	0.00	0.29	0.28	0.47	0.29	0.39
Bern	0.00	0.02	0.03		0.07			0.17
Thun	0.00	0.01	0.01	0.08	0.25	0.01	0.11	0.21
Aargau	0.41	0.02	0.48	0.14	0.34	0.17	0.19	<b>0.54</b>
Aarau	0.06	0.34	0.01	0.42	<b>0.54</b>			<b>0.60</b>
Brugg	0.09	0.00	0.28	0.22				0.31
Windisch	0.01	0.01	0.12	0.01				0.09

Tabelle 24: Bestimmtheitsmass der Korrelation der finanziellen Grössen und Einwohnerzahl mit den Unterhaltsausgaben 2001 bis 2007 (eigene Auswertung, Daten der FDK, BfS Online-Statistik)

Die negative Korrelation von Unterhaltsausgaben und Gesamtaufwand überrascht, allerdings sind die in der Statistik erfassten Werte des Kantons Luzern unvollständig. In Solothurn und im Kanton Aargau scheint der Unterhalt in Konkurrenz zu anderen Ausgaben zu stehen. In der Stadt Zürich ist er positiv mit dem Aufwand korreliert. Die Korrelation zu den Schulden und Zinszahlungen ist mehrheitlich negativ, Schuldenabbau setzt

Mittel frei, die in den Kantonen Solothurn, Basel-Stadt, Zürich, Bern und Aargau für den Unterhalt der Immobilien eingesetzt werden. Ansteigende Einwohnerzahlen sind positiv korreliert zu den Unterhaltsausgaben in den Kantonen Solothurn und Bern sowie in Zürich und Aarau. In den Kantonen Zürich und Aargau ist die Korrelation negativ, hier steigt die Einwohnerzahl, die Unterhaltsausgaben gehen zurück.

Generell wenig aussagekräftig sind die Korrelationen zum meist sehr volatilen Selbstfinanzierungsgrad, da dieser eine aus dem Verhältnis der Nettoinvestitionen zu Ertragsüberschuss zusammengesetzte Grösse ist.

Eine Aufstellung der Bestimmtheitsmasse als Ergebnisse einiger weiterer linearer Regressionen in der Tabelle 25 zeigt folgende Zusammenhänge auf:

<b>Bestimmtheitsmasse für Korrelationen</b>	<b>Investitionen in Hochbauten / Einwohner*</b>	<b>Gebäudeversicherungswert</b>	<b>Gebäudeversicherungswert / Einwohner</b>	<b>Kosten der Immobilien / Einwohner</b>	<b>Anteil der Immobilienkosten am Sach- und Personalaufwand</b>	<b>% Bilanzwert / Gebäudeversicherungswert</b>
<b>Einwohner</b>	0.14	<b>0.59</b>	0.29	0.23		
<b>Gebäudeversicherungswert</b>				0.01		
<b>Gebäudeversicherungswert / Einwohner</b>				<b>0.85</b>	0.02	
<b>Investitionen in Hochbauten / Einwohner*</b>			<b>0.81</b>			
<b>Versicherungswert / Sach- und Personalaufwand</b>					<b>0.80</b>	
<b>Einnahmen / Einwohner</b>	<b>0.64</b>		<b>0.37</b>			
<b>Bruttoschulden / Einwohner</b>	<b>0.59</b>		0.34			
<b>Ressourcenindex**</b>	0.54		<b>0.59</b>			
<b>Sach- und Personalaufwand</b>		<b>0.80</b>		<b>0.01</b>	<b>0.31</b>	
<b>Sach- und Personalaufwand / Einwohner</b>			0.49		<b>0.19</b>	
<b>Neubauquote 2009</b>			0.02			0.03
<b>Investitionen im Bestand Quote 2009</b>			0.01			0.00

\*Mittelwert 1995-2008

\*\*Kantone

Tabelle 25: Bestimmtheitsmasse (eigene Berechnungen)

Unter dem gebotenen Vorbehalt der Anwendung statistischer Methoden bei der bescheidenen Grösse der Stichprobe lässt sich aus obiger Tabelle herauslesen:

- Die Kosten der Immobilien korrelieren einigermaßen mit deren Wert (0.85).
- Für die Investitionen gilt dies ebenso (0.81).

- Wenn mit mehr Einsatz von Immobilien produziert wird (Relation Gebäudeversicherungswert zur Summe von Sach- und Personalaufwand) ist der Anteil der Kosten für die Immobilien am Sach- und Personalaufwand höher (0.80).
- Gemeinwesen mit höheren Umsätzen (Sach- und Personalaufwand) haben auch wertvollere Immobilienportfolios (0.80).

Weniger klare Aussagen lassen sich ableiten zu anderen Fragestellungen:

- Die Hochbauinvestitionen erklären die aktuellen Bruttoschulden nur zu einem Teil (0.59).
- Grössere Einnahmen pro Einwohner ermöglichen höhere Investitionen (0.64).
- Ein Grösseneffekt als Zusammenhang zwischen Portfoliowert und Einwohnerzahl ist nur teilweise herzuleiten (0.59).
- Die Finanzkraft der Kantone ausgedrückt im Ressourcen-Index der Eidgenössischen Finanzverwaltung erklärt den Immobilienwert pro Einwohner für die Kantone nur unvollständig (0.59).

Für verschiedene der Aussagen ist der Einfluss der Zahlen von Basel-Stadt, das zwischen der kantonalen und kommunalen Ebene nicht unterscheidet, erheblich. Einige der statistischen Werte fallen bei einer nach Städten und Kantonen differenzierten Betrachtung durch die Zuordnung von Basel-Stadt zu den Städten anders aus. Die nachstehende Tabelle 26 zeigt bei anderer Berücksichtigung von Basel-Stadt folgendes Bild:

Bestimmtheitsmasse für Korrelationen	Investitionen in Hochbauten / Einwohner*	Gebäudeversicherungswert	Gebäudeversicherungswert / Einwohner	Kosten der Immobilien / Einwohner	Anteil der Immobilienkosten am Sach- und Personalaufwand	Bemerkung
Einwohner		0.98				Kantone ohne BS
Gebäudeversicherungswert				0.61		Städte mit BS
Investitionen in Hochbauten / Einwohner*			0.70			Städte mit BS
Einnahmen / Einwohner	0.78					Städte ohne BS
Sach- und Personalaufwand					0.53	Kantone ohne BS
Sach- und Personalaufwand				0.57		Städte mit BS
Sach- und Personalaufwand / Einwohner					0.60	Kantone ohne BS

\*Mittelwert 1995-2008

Tabelle 26: einige Bestimmtheitsmasse mit / ohne Basel-Stadt (eigene Berechnungen)

Daraus lässt sich ableiten:

- Für die anderen Kantone scheint der Wert des Portfolios mit der Einwohnerzahl stark zusammenzuhängen (0.98).

- Das Investitionsverhalten scheint für Städte und Gemeinden (ohne Basel) stärker mit der Höhe der Einnahmen pro Einwohner in Zusammenhang zu stehen (0.78).
- Der Zusammenhang zwischen dem Immobilienwert pro Einwohner und dem Investitionsvolumen pro Einwohner ist etwas schwächer (0.70).

#### 4.3.2 Einfluss von Immobilien-Strategien

Neben den oben angestellten statistischen Betrachtungen können auch der Umgang mit der Finanzierung und Strategien, die für die Immobilienbereiche gelten, Unterschiede in den Ergebnissen betreffend dem Umgang mit der Ressource Immobilien ansatzweise erklären.

Die untersuchten Gemeinwesen zeigen unterschiedliche Grade der Strategieentwicklung und Implementierung für ihre Immobilienbereiche. Dies geht von präzise ausformulierten und politisch abgesicherten Immobilienstrategien mit Massnahmenplänen über etwas weniger detaillierte Leitbilder und Grundsätze bis am anderen Ende – noch – keine Strategie vorliegt. Mögliche Auswirkungen einer Immobilienstrategie können etwa die ausgesprochene Präferenz für Sanierungen und Instandsetzungen oder für Investitionen in Energieeffizienz sein.

Werden nun einige der ermittelten Ergebnisse für Kennzahlen wie der Gebäudeversicherungswert pro Einwohner, das Verhältnis von Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben, Investitionsquoten für Neubau oder im Bestand gemäss den drei oben dargestellten Kategorien (keine Strategie, Leitbilder und Ziele, Strategie) gruppiert, lässt sich nur qualitativ etwas zu den möglichen Effekten von Strategien zeigen, aus der Gruppierung lässt sich bezüglich der Kennzahlen keine klare Aussage treffen. Alle Ausprägungen, sowohl hohe wie niedrige Werte für alle sind in allen Gruppen vertreten.

Eine mögliche Deutung ist, dass auch die ohne explizite Strategie operierenden Fachbereiche für Immobilien nach ähnlichen Kriterien und Prioritäten handeln wie diejenigen, die sich auf eine klare strategische Vorgabe abstützen können, eine andere, dass strategisches Handeln im Immobilienwesen der öffentlichen Hand aufgrund der restriktiven Randbedingungen der langfristigen Finanzplanung und der politisch gesteuerten Prioritäten nicht möglich ist. Eine dritte Deutung wäre der für ein langfristig angelegtes Tätigkeitsfeld wie öffentliche Immobilien sehr kurze Zeitraum der Bewusstseinsbildung, For-

mulierung und eventuellen Implementierung von Strategien, welcher noch keine messbaren Effekte zeigen lässt.

#### **4.3.3 Einfluss von Vorschriften über die Abschreibungen**

Ähnlich kann bei der Fragestellung, welcher Zusammenhang zwischen den Rechnungslegungsvorschriften für die Abschreibung und Bewertung der Immobilien und den Auswirkungen auf den Umgang mit ihnen vorgegangen werden. Hier lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Kantone, Städte und Gemeinden, die jährlich 10 % abschreiben (degressiv oder linear), solche, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gemäss dem Modell von HRM2 abschreiben, typischerweise mit ca. 2.4 % linear jährlich, und andere, die davon abweichende Regelungen kennen, welche ungefähr dazwischen einzuordnen sind. Diesen Gruppen lassen sich die Kennzahlen wie der Gebäudeversicherungswert pro Einwohner, das Verhältnis von Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben, Investitionsquoten für Neubau oder im Bestand als qualitative Beurteilung gegenüberstellen.

Als Tendenz lassen sich daraus Aussagen ableiten, wie etwa der höhere bilanzierte Wert der Immobilien im Vergleich zum Gebäudeversicherungswert, den die weniger stark abschreibenden Kantone Zürich, Bern und Luzern ausweisen, und umgekehrt, die tiefen Werte in der Gruppe, welche mit 10 % abschreibt. Die Abschreibungen sind politisch gesteuert und in der kantonalen Gesetzgebung meist vorgegeben, so dass erst nach der Einführung von HRM2 bessere Aussagen dazu möglich sein werden.

#### **4.3.4 Einfluss von Finanzkompetenzen**

Als Annahme kann davon ausgegangen werden, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen, insbesondere die Kompetenzen für die Entscheidungen über die Kredite und Budgets, auf den Umgang mit den Immobilien auswirken. Für die Finanzierung der Immobilien der öffentlichen Hand in den verschiedenen Gemeinwesen gelten unterschiedliche Regeln, die sich meist in den Grenzen unterscheiden, über denen die nächst höhere Entscheidungsebene die Kompetenz erhält. Somit kann anhand eines qualitativen Vergleichs der Kennzahlen mit den Finanzkompetenzen aufgezeigt werden, ob sie sich auf den Umgang mit den Immobilien auswirken, und welche Effekte festgestellt werden können.

Es gibt insbesondere Unterschiede bezüglich des Handlungsspielraums der Verwaltung und der Exekutive und der Grenzen für das Referendum. (Hier wird nicht weiter unter-



schieden zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen – beide sind wirksame Korrektive für die Verwaltungen). Es lassen sich nach den Kompetenzen der Exekutiven Gruppen mit geringen, mittleren und hohen Kompetenzen bilden. Diesen lassen sich wiederum die Kennzahlen wie der Gebäudeversicherungswert pro Einwohner, das Verhältnis von Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben, Investitionsquoten für Neubau oder im Bestand als qualitative Beurteilung gegenüberstellen. Die nachfolgende Tabelle 27 gibt das Ergebnis wieder:

Kanton / Stadt	finanzielle Kompetenz	Versicherungswert / Einwohner	Sach- und Personalausgaben 2009 / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben	Neubauquote	Investitionsquote Bestand
Thun	gering	10'955	1'361	8.1	0.2%	0.5%
Brugg	gering	18'701	3'056	6.1	2.8%	2.6%
Solothurn	gering	17'555	3'460	5.1	0.1%	0.3%
Aarau	gering	19'990	4'217	4.7	0.5%	3.7%
Kanton Solothurn	gering	5'993	2'137	2.8	0.8%	2.7%
Luzern	gering	14'658	5'379	2.7	1.6%	4.3%
Basel-Stadt	gering	29'765	12'797	2.3	0.9%	1.2%
Windisch	mittel	13'845	4'819	2.9	0.0%	3.2%
Kanton Luzern	mittel	5'915	2'064	2.9	1.5%	2.5%
Zürich	mittel	21'679	11'316	1.9	1.1%	3.0%
Kanton Aargau	mittel	4'597	2'837	1.6	1.5%	1.7%
Kanton Bern	mittel	5'777	4'303	1.3	2.1%	1.6%
Bern	hoch	13'087	7'728	1.7	0.9%	1.8%
Kanton Zürich	hoch	6'093	5'353	1.1	1.0%	1.6%

Tabelle 27: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen (eigene Darstellung)

Das Bild, wiederum als qualitative Wertung, zeigt als wichtigste Erkenntnis einen relativ niedrigen Immobilieneinsatz am Umsatz (Gebäudeversicherungswert im Verhältnis zu den Sach- und Personalausgaben). Deutlicher wird dies, wenn in den folgenden Tabellen 28 und 29 die Städte und Kantone separat betrachtet werden:

Kanton / Stadt	finanzielle Kompetenz	Versicherungswert / Einwohner	Sach- und Personalausgaben 2009 / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben	Neubauquote	Investitionsquote Bestand
Thun	gering	10'955	1'361	8.1	0.2%	0.5%
Brugg	gering	18'701	3'056	6.1	2.8%	2.6%
Solothurn	gering	17'555	3'460	5.1	0.1%	0.3%
Aarau	gering	19'990	4'217	4.7	0.5%	3.7%
Luzern	gering	14'658	5'379	2.7	1.6%	4.3%
Windisch	mittel	13'845	4'819	2.9	0.0%	3.2%
Zürich	mittel	21'679	11'316	1.9	1.1%	3.0%
Bern	hoch	13'087	7'728	1.7	0.9%	1.8%

Tabelle 28: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen, nur Städte und Gemeinden (eigene Darstellung)

Aus dem Vergleich unter den Städten und Gemeinden geht für Bern hervor, dass hier der Immobilieneinsatz gemessen an den Ausgaben am tiefsten ist. Allerdings sind die Unterschiede sehr gering und eher als Tendenz zu lesen.

Kanton / Stadt	finanzielle Kompetenz	Versicherungswert / Einwohner	Sach- und Personalausgaben 2009 / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben	Neubauquote	Investitionsquote Bestand
Kanton Solothurn	gering	5'993	2'137	2.8	0.8%	2.7%
Basel-Stadt	gering	29'765	12'797	2.3	0.9%	1.2%
Kanton Luzern	mittel	5'915	2'064	2.9	1.5%	2.5%
Kanton Aargau	mittel	4'597	2'837	1.6	1.5%	1.7%
Kanton Bern	mittel	5'777	4'303	1.3	2.1%	1.6%
Kanton Zürich	hoch	6'093	5'353	1.1	1.0%	1.6%

Tabelle 29: Vergleich der Finanzkompetenzen mit Kennzahlen, nur Kantone (eigene Darstellung)

Der Kanton Zürich räumt der Verwaltung relativ grosse finanzielle Kompetenzen ein und kann günstig produzieren, was den Einsatz der Immobilien zur Leistungserbringung betrifft. Auch hier sind die Unterschiede gering und zeigen eine Tendenz an.

#### 4.3.5 Weitere Erklärungsansätze

In der Literatur existieren einige Ansätze, die Effizienz der Leistungserstellung der öffentlichen Hand zu messen und zu vergleichen, und dabei festgestellte Unterschiede zu erklären. Einer davon stellt fest, dass der Kanton Basel-Stadt im Vergleich der Effizienz der öffentlichen Leistungen gegenüber anderen Kantonen grosse Ineffizienzen aufweist. Die Kantone Zürich, Luzern und Bern weisen ebenfalls Ineffizienzen auf, relativ effizi-

ent sind die Kantone Solothurn und Aargau.<sup>108</sup> In der folgenden Tabelle 30 sind die Kantone in ihrer Rangfolge nach Effizienz der Ausgaben aufgeführt und als Vergleich dazu der Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und das Verhältnis von Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben:

Kanton / Stadt	Effizienz	Versicherungswert / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben 2009
Kanton Aargau	1	4'597	1.62
Kanton Solothurn	2	5'993	2.80
Kanton Bern	3	5'777	1.34
Kanton Luzern	4	5'915	2.87
Kanton Zürich	5	6'093	1.14
Basel-Stadt	6	29'765	2.33

Tabelle 30: Rangierung der Kantone nach Effizienz der Ausgaben nach Hofmänner, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)

Ein anderer Ansatz stellt im Quervergleich öffentlicher Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden fest, dass die Kosten pro Kopf mit der Einwohnerzahl zunehmen.<sup>109</sup> Genauer betrachtet ist der Effekt der Zunahme pro Einwohner in den Bereichen Bildung, Kultur und Freizeit, Soziale Wohlfahrt, Umwelt und Raumordnung, Verkehr sowie Finanzen und Steuern feststellbar.<sup>110</sup> In den anderen Bereichen Allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Volkswirtschaft, auf die etwa ein Drittel der Ausgaben der Kantone und Gemeinden entfallen, ist der Zusammenhang umgekehrt, hier sind die Kosten pro Kopf bei abnehmender Einwohnerzahl höher.<sup>111</sup> Es treten hier im Gegensatz zu den Grösseneffekten – positive Einwohnerelastizitäten – also Kosten der Kleinheit auf.<sup>112</sup>

Weiter wird in dem Vergleich unterschieden zwischen Gesamteffizienz des Ausgabenverhaltens und technischer Effizienz der Produktion politischer Leistungen. In ersterem werden nicht durch lokale Präferenzen, Bedarf oder Strukturmerkmale erklärte Abweichungen als Ineffizienz beurteilt,<sup>113</sup> in letzterem der vom Optimum abweichende Output aus steuerfinanzierten Ressourcen.<sup>114</sup> Beide sind nicht unbedingt vergleichbar, da eine Überproduktion gleichwohl effizient hergestellt werden kann.<sup>115</sup> Im ersten Ansatz der

<sup>108</sup> Hofmänner S. 122

<sup>109</sup> Kellermann S.66

<sup>110</sup> Kellermann S. 86f

<sup>111</sup> Kellermann S. 87f

<sup>112</sup> Kellermann S. 94

<sup>113</sup> Kellermann S.118

<sup>114</sup> Kellermann S. 126

<sup>115</sup> Kellermann S. 128

Gesamteffizienz gilt Basel-Stadt als eher effizient (Rang 3 der Kantone, Zug ist im ersten Rang), in einem mittleren Mass gilt dies auch für Zürich (7) und den Aargau (8). Deutlich schlechter ist gemäss diesem Modell die Gesamteffizienz der Kantone Luzern (12), Solothurn (16) und Bern (19). Die folgende Tabelle 31 zeigt die Rangfolge nach Gesamteffizienz und als Vergleich dazu der Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und das Verhältnis von Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben:

Kanton / Stadt	Gesamteffizienz	Versicherungswert / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben 2009
<b>Basel-Stadt</b>	1	29'765	2.33
<b>Kanton Zürich</b>	2	6'093	1.14
<b>Kanton Aargau</b>	3	4'597	1.62
<b>Kanton Luzern</b>	4	5'915	2.87
<b>Kanton Solothurn</b>	5	5'993	2.80
<b>Kanton Bern</b>	6	5'777	1.34

Tabelle 31: Rangierung der Kantone nach Gesamteffizienz nach Kellermann, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)

In der erwähnten Untersuchung zur Gesamteffizienz sind die Gemeinden und Kantone als Gesamtheit betrachtet, deswegen kann in der folgenden Tabelle 32 eine Gegenüberstellung der Rangfolge mit den kumulierten Werten pro Einwohner qualitativ betrachtet und interpretiert werden:

Kanton / Stadt	Gesamteffizienz	Versicherungswert / Einwohner	Versicherungswert / Einwohner kumuliert (Stadt + Kanton, Mittelwert)
<b>Basel-Stadt</b>	<b>1</b>	29'765	<b>29'765</b>
<b>Kanton Zürich</b>	<b>2</b>	6'093	<b>27'772</b>
<b>Zürich</b>		21'679	27'772
<b>Kanton Aargau</b>	<b>3</b>	4'597	<b>22'109</b>
<b>Aarau</b>		19'990	24'587
<b>Brugg</b>		18'701	23'299
<b>Windisch</b>		13'845	18'442
<b>Kanton Luzern</b>	<b>4</b>	5'915	<b>20'573</b>
<b>Luzern</b>		14'658	20'573
<b>Kanton Solothurn</b>	<b>5</b>	5'993	<b>23'549</b>
<b>Solothurn</b>		17'555	23'549
<b>Kanton Bern</b>	<b>6</b>	5'777	<b>17'799</b>
<b>Bern</b>		13'087	18'865
<b>Thun</b>		10'955	16'732

Tabelle 32: Rangierung der Kantone nach Gesamteffizienz nach Kellermann, Vergleich mit den kumulierten Werten für Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)

Nach dem anderen Ansatz der technischen Effizienz ist die Reihenfolge anders. Hier ist der Aargau auf Rang 10, mit etwas Abstand gefolgt von Solothurn (13), dann Bern (16), Luzern (17) und Zürich (18) und weiter hinten Basel-Stadt (Rang 23).

Tabelle 33 zeigt höchstens einen schwachen Zusammenhang mit den Gebäudeversicherungswerten pro Einwohner:

Kanton / Stadt	technische Effizienz	Versicherungswert / Einwohner	Versicherungswert / Sach- und Personalausgaben 2009
Kanton Aargau	1	4'597	1.62
Kanton Solothurn	2	5'993	2.80
Kanton Bern	3	5'777	1.34
Kanton Zürich	4	6'093	1.14
Kanton Luzern	5	5'915	2.87
Basel-Stadt	6	29'765	2.33

Tabelle 33: Rangierung der Kantone nach technischer Effizienz nach Kellermann, Vergleich mit Gebäudeversicherungswert pro Einwohner und Verhältnis Gebäudeversicherungswert zu Sach- und Personalausgaben (eigene Darstellung)

Unter Einbezug der im Gebäudeversicherungswert nicht berücksichtigten Anteile der Immobilien, die zugemietet werden (vgl. Kap. 4.2.8), stimmt die Rangfolge mit den Werten etwas besser überein. Die nach den oben angeführten Kriterien höhere Effizienz der Kantone Aargau, Solothurn und Bern stimmt dann mit der Rangfolge zu den mit höherem Immobilieneinsatz pro Einwohner agierenden Kantone Luzern, Zürich und Basel-Stadt besser überein.

#### 4.4 Vergleichbarkeit mit dem privaten Sektor

##### 4.4.1 Immobilien als Produktionsfaktor in der Privatwirtschaft, Kennzahlen

Ähnlich wie bei der öffentlichen Hand sind bei den Unternehmen grosse Vermögensbestandteile in den Immobilien gebunden. Im Corporate Real Estate Management werden die Immobilien als Produktionsfaktor für die Leistungserstellung der Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt. Die Herausforderung besteht darin, eine Immobilienstrategie zu formulieren, die sich an den Unternehmenszielen ausrichtet.<sup>116</sup> Dies setzt unter anderem ein Bewusstsein für die Konsequenzen der Immobilien hinsichtlich Kosten und Vermögen voraus. Zur Bilanzsumme tragen die Gebäude und Grundstücke zwischen 10 %<sup>117, 118</sup> bis 30 %<sup>119</sup> bei (Buchwert, in der Regel unter Marktwert bewer-

<sup>116</sup> Schäfers S. 847

<sup>117</sup> Schäfers S. 854f

<sup>118</sup> Vollrath S. 71

<sup>119</sup> Vollrath S. 71

tet<sup>120</sup>). An den Gesamtkosten haben die Immobilienkosten einen Anteil von 5 % bis 15 %.<sup>121</sup> Ein wichtiger Treiber im Corporate Real Estate Management ist demzufolge die Senkung der immobilienbezogenen Kosten. In der Annäherung an dieses Ziel schlagen die Unternehmen unterschiedliche Wege ein, oder anders betrachtet befindet sich ihr Immobilienmanagement auf einer von fünf verschiedenen Entwicklungsstufen. Diese geht von reinen technisch oder analytisch orientierten Einheiten über Cost- und Profit-Center bis hin zu stark markt- und strategieausgerichteten eigenen Geschäftseinheiten.<sup>122</sup>

Als einer der wichtigsten Bausteine des Corporate Real Estate Managements sind die Informationen über die Immobilien und darauf aufbauend ein systematisches Benchmarking, das die Informationen in einen Zusammenhang stellt, Risiken und Chancen erkennen hilft und eine messbare Planung und Steuerung ermöglicht.<sup>123</sup>

Benchmarkwerte aus der Privatwirtschaft etwa für die Fläche pro Arbeitsplatz im Büro- oder Verwaltungsbereich oder für den Anteil der Hauptnutzfläche an der Geschossfläche, welche mit denen der öffentlichen Hand vergleichbar sind, liegen bei 19 m<sup>2</sup> beziehungsweise bei 61 %.<sup>124</sup>

In neuerer Zeit haben viele Unternehmungen ihren Immobilienbestand auf den Kernbestand reduziert und die übrigen Areale verkauft, oder sogar gänzlich auf Eigentum an Immobilien verzichtet und durch Sale-and-Lease-Back- oder vergleichbare Transaktionen die gebundenen Mittel für das Unternehmen verfügbar gemacht und die betriebsnotwendigen Gebäude und Flächen durch langjährige Mietverträge gesichert. Die hohe Kapitalbindung durch grossen Immobilienbesitz kann unter anderem als Grund dafür interpretiert werden, dass solche Transaktionen schon bei ihrer Ankündigung zu höheren Renditen für die Aktionäre führen.<sup>125</sup>

#### **4.4.2 Immobilien als Faktor der öffentlichen Leistungserbringung, Kennzahlen**

Ähnliche Entwicklungen wie oben für das Corporate Real Estate Management beschrieben lassen sich auch im Public Real Estate Management beobachten (vgl. Kap. 4.1.7). Auch hier geht es neben der bedarfsgerechten nachhaltigen Bereitstellung der gegenwärtig und zukünftig für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigten Flächen um die

<sup>120</sup> Die Verkehrswerte werden durchschnittlich auf das Zwei- bis Dreifache geschätzt (Schäfers S. 855).

<sup>121</sup> Vollrath S. 71

<sup>122</sup> Die Systematik von Joroff et al. 1993 ist wiedergegeben in Schäfers S. 856ff

<sup>123</sup> Schäfers S. 861

<sup>124</sup> pom+ S.34

<sup>125</sup> Schäfers S. 876

Reduktion der immobilienbezogenen Kosten durch die Identifizierung von überflüssigen Flächen und deren Abbau. Den klaren immobilienbezogenen Zielvorgaben<sup>126</sup> und Informationssystemen wird auch hier ein grosses Gewicht beigemessen. Die Treiber sind bei der öffentlichen Hand jedoch andere, da Ineffizienz bei der Leistungserstellung öffentlicher Güter und beim Ressourceneinsatz keine Nachteile am Markt nach sich zieht.<sup>127</sup> Auch für die öffentliche Hand werden verschiedene Modelle für das Public Real Estate Management dargestellt, die sich in ihrer Rollenteilung zwischen Eigentümer, Betreiber und Nutzer und der Kostentragung unterscheiden.<sup>128</sup> Ebenso stellen sich die Fragen der Verwertung der nicht mehr benötigten Liegenschaften.

Im Vergleich zu den oben angeführten Kennzahlen aus dem Corporate Real Estate Management sind die Werte für die Immobilien der öffentlichen Hand durchaus vergleichbar. An den Bilanzen der öffentlichen Hand liegt der Anteil der Immobilien zwischen 3 % und 32 % wie die Tabelle 34 zeigt:

Kanton / Stadt	Bilanzsumme 2009 (CHF 1'000)	Bilanzwert Hochbau- ten Verwaltungsver- mögen (CHF 1'000)	Anteil der Hochbauten am Bilanzwert
<b>Kanton Solothurn</b>	1'663'155	283'341	17.0%
<b>Solothurn</b>	191'290	28'682	15.0%
<b>Kanton Luzern</b>	2'210'645	709'143	32.1%
<b>Luzern</b>	500'035	120'263	24.1%
<b>Basel-Stadt</b>	5'366'787	1'127'814	21.0%
<b>Kanton Zürich</b>	20'224'000	4'373'267	21.6%
<b>Zürich</b>	11'958'492	2'780'677	23.3%
<b>Kanton Bern</b>	8'228'649	443'566	5.4%
<b>Bern</b>	2'443'373	431'588	17.7%
<b>Thun</b>	352'164	45'121	12.8%
<b>Kanton Aargau</b>	4'055'578	295'997	7.3%
<b>Aarau*</b>	303'992	9'699	3.2%
<b>Brugg</b>	117'018	15'865	13.6%
<b>Windisch</b>	47'366	4'556	9.6%

\*Bilanzwert der noch nicht abgerechneten Investitionskredite

Tabelle 34: Anteil der Hochbauten im Verwaltungsvermögen an der Bilanz der untersuchten Gemeinwesen (Auswertung Berichterstattung)

Aufgrund der geltenden Bewertungs- und Abschreibungsvorschriften ist das Bild verzerrt. Betriebswirtschaftlich angemessene Bewertungen nach HRM2, wie sie der Kanton Zürich vornimmt, ergeben einen Anteil von über 20 %, was im Gegensatz zu den sehr tiefen Werten des Kantons Bern oder von Aarau und Windisch auch etwa im Bereich der Privatwirtschaft liegt.

<sup>126</sup> Politische Einflüsse können sich hier erschwerend auswirken (Brockhoff S. 908)

<sup>127</sup> Brockhoff S.905

<sup>128</sup> Brockhoff S. 913

Der Anteil der Immobilienkosten am Sach- und Personalaufwand liegt für 2009 in einer mit dem privaten Sektor vergleichbaren Höhe von etwa 9 % bis 31 %<sup>129</sup>.

Die Zielvorgaben des Kantons Zürich<sup>130</sup> oder die Auswertungen des Kantons Basel-Stadt<sup>131</sup> für die Fläche pro Arbeitsplatz liegen mit 18.0 m<sup>2</sup> oder 20.3 m<sup>2</sup> in der gleichen Höhe wie die Werte aus der Privatwirtschaft.

#### **4.4.3 Vergleich der Steuerungsinstrumente**

Die eingesetzten Steuerungsinstrumente sind ebenfalls, soweit sie im Bereich der öffentlichen Immobilien eingesetzt werden, mit denen der Privatwirtschaft vergleichbar, seien es als Cost- oder Profit-Center aufgestellte Organisationseinheiten mit Global- oder Produktgruppenbudgets und den dazugehörigen Zielvorgaben und Indikatoren zur Leistungsmessung, oder sogar als eigene Immobilienfirma wie im Fall der Stadt Bern<sup>132</sup>.

In den meisten Fällen sind die Verantwortlichen bestrebt, die Immobilien-Portfolios nach Nachhaltigkeitskriterien - ökologischen, ökonomischen und gesellschaftliche - zu bewirtschaften. Wo diese noch nicht vorhanden sind, werden die notwendigen Strategien, Pläne und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele erarbeitet.

## **5. Schlussbetrachtungen und Ausblick**

Ob eher kurzfristige tagespolitische budgetär-finanzielle Kriterien, langfristig rational angelegte und politisch abgesicherte Strategien, eine variierende Mischung aus beidem oder gar nur das Geschick der dafür zuständigen Fachorgane die Immobilien der öffentlichen Hand massgeblich bestimmen, kann aufgrund der aus der Untersuchung hervorgegangenen Ergebnisse nicht eindeutig entschieden werden.

Die festgestellten grossen Unterschiede im Kapitaleinsatz für die Leistungserbringung, gemessen am Gebäudeversicherungswert im Verhältnis zum Aufwand, lassen sich unterschiedlich interpretieren. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinwesen ist nicht allein ausschlaggebend. Generell zeigt sich, dass kleinere Gemeinwesen mit einem höheren Kapitaleinsatz funktionieren und dass sie in der Allokation von Mitteln für Immobilien stärkere Schwankungen aufweisen und kurzfristiger reagieren, sowohl beim

<sup>129</sup> Die Werte für Brugg und Thun liegen darüber, was vermutlich auf einmalige Effekte zurückzuführen ist. Mittelwert und Median liegen bei 23.8 % und 19.4 %.

<sup>130</sup> Kanton Zürich (2009) S. 438

<sup>131</sup> Kanton Basel-Stadt (2009) S. 14 von 17

<sup>132</sup> Eine Rückführung der Stadtbauten Bern in die Stadtverwaltung und Zusammenführung mit der Liegenschaftsverwaltung (Finanzvermögen) ist geplant. (Stadtbauten S. 5)



Reduzieren wie beim Steigern des Mitteleinsatzes, dass sich die Verfügbarkeit von Mitteln aufgrund der Haushaltslage also unmittelbarer bemerkbar macht als bei grösseren.

Das Leistungsniveau, gemessen am Aufwand, trägt einen weiteren Teil zur Erklärung bei, also die Nachfrage nach den öffentlichen Gütern und das Angebot der Gemeinwesen an die Gesellschaft. Schlank und effizient ausgerichtete Gemeinwesen setzen auch weniger Immobilien ein zu ihrer Leistungserbringung. Vermutlich spielen dabei die lokalen Traditionen und die Haltung der Einwohnerinnen und Einwohner ihren Gemeinwesen gegenüber eine wichtige Rolle. Sie finanzieren das Angebot und die dazu notwendigen Immobilien mit ihren Steuern.

Vergleiche mit der Privatwirtschaft sind nur teilweise möglich und sinnvoll, zeigen aber bezüglich der Anteile der Immobilien am Aufwand oder Umsatz und der Bilanzen ein ähnliches Bild.

Ob Schulden die Folge der Immobilieninvestitionen sind oder diese erst ermöglichen, wie bei der Analyse der Korrelationen dargestellt, oder ob erst ein Schuldenabbau auf ein erträgliches Mass die Spielräume für Investitionen eröffnet, müsste eine vertiefte Ursachen- / Wirkungsanalyse über längere Zeiträume aufzuzeigen versuchen. Auch ob die in den diversen Strategien und Leitbildern festgehaltene Priorisierung der Werterhaltung der Immobilien nachhaltig und effektiv ist, wird sich vermutlich erst nach längerer Zeit zeigen. In finanziell schwierigeren Phasen wird sich auch erweisen, ob der politische Wille vorhanden und stark genug ist, diese

Eine Erkenntnis der Untersuchung ist, dass das Bewusstsein für den sorgsamen Umgang für die in den Immobilien realen und ideellen gebundenen Werte gestiegen ist. Diese sind der öffentlichen Hand sozusagen von den Steuern zahlenden Einwohnerinnen und Einwohner zu ihrem Nutzen treuhänderisch anvertraut. Dafür ist die öffentliche Hand ihnen einen effektiven Einsatz der Immobilien und einen effizienten Umgang damit schuldig. Die Untersuchung hat Hinweise dafür gefunden, dass nicht einfach opportunistisch nach den im Budget verfügbaren Mitteln gehandelt wird. Sie zeigt aber auch, dass noch viel Potenzial vorhanden ist, den Wissensstand über die staatlichen Immobilien zu verbessern, zu vereinheitlichen und zum Nutzen der Allgemeinheit im Handeln umzusetzen.

**Anhang**

Fragebogen.....	61
Auswertung BfS Online-Statistik, Hochbauinvestitionen der untersuchten Kantone 1995 bis 2008: Hochbau gesamt, Umbau, Neubau und Unterhalt.....	62
Auswertung BfS Online-Statistik, Hochbauinvestitionen der untersuchten Städte und Gemeinden 1995 bis 2008: Hochbau gesamt, Umbau, Neubau und Unterhalt.....	63
Auswertung Fragebogen und Berichterstattung 2009 der Kantone.....	64
Auswertung Fragebogen und Berichterstattung 2009 der Städte und Gemeinden.....	65
Übersicht über die Abschreibungssätze.....	66
Vergleich der Kennzahlen des Kantons Solothurn 2009 mit FM-Monitor.....	66
Finanzielle Kennzahlen der Kantone 2001 bis 2007.....	67
Finanzielle Kennzahlen der Städte und Gemeinden 2001 bis 2007.....	68

**Fragebogen**

MAS UZH Real Estate

Masterthesis Christian Mehlich

**Benötigte Informationen**

Information	Immobilien im Verwaltungsvermögen	Schulgebäude
Anzahl der Objekte		
Geschossfläche		
Hauptnutzfläche		
Gebäudevolumen		
Buchwert		
Wiederbeschaffungswert (Gebäudeversicherungswert)		
Bewertungsvorschriften		
Jährliche Abschreibungen		
Abschreibungsvorschriften		
Aktivierungsvorschriften		
jährliche Gesamtinvestitionen in Hochbauten		
Mietflächen (von extern angemietet)		
Jährliche Mietzahlungen (an externe)		
jährlicher Aufwand für Unterhalt (Instandsetzung/Instandhaltung/Erneue- rung) zu Lasten Investitionsrechnung		
jährlicher Aufwand für Unterhalt (Instandsetzung/Instandhaltung/Erneue- rung) zu Lasten der laufenden Rechnung		
jährlicher übriger Aufwand (Reinigung, Energie, Ver-/Entsorgung, Versicherung, etc.)		
Entscheidungskompetenz für Investitionen: Souverän >... CHF; Parlament >... CHF; Exekutive bis ... CHF; andere		
Grenze zwischen Investitionsrechnung und laufender Rechnung: ab ... CHF		
Budgetierung/Planung: gibt es Rahmenkredite, Globalbudgets, Plafonds? Wer legt diese fest?		

Besten Dank für Ihre Mithilfe!

Für weitere Fragen und Auskünfte stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Bitte mailen Sie mir Ihre Informationen an folgende Adresse:

Immobilien Basel-Stadt, Portfoliomanagement  
Christian Mehlich, Leiter Verwaltungsvermögen  
Fischmarkt 10, Postfach, 4001 Basel  
Telefon 061 267 44 67, Fax 061 267 99 32  
christian.mehlich@bs.ch

## Auswertung BFS Online-Statistik, Hochbauinvestitionen der untersuchten Kantone 1995 bis 2008: Hochbau gesamt, Umbau, Neubau und Unterhalt

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008  
Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)  
Schicht:  
Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden  
Filter: Auftraggeber.(Kantone), Art der Bauwerke.(Hochbau)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)														
Kantone, Gemeinden		Zürich		Bern / Berne		Luzern		Solothurn		Basel-Stadt		Aargau		zu Preisen 2010		
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010
1995	102.6	1.195	275.63	329'358	82.6	98'703	57.79	69'052	26.64	31'829	205.13	245'110	88.85	106'173		
1996	101.7	1.206	215.7	260'025	88.47	106'648	67.77	81'895	27.86	33'583	243.13	293'096	109.44	131'929		
1997	100.3	1.222	141.92	173'477	92.22	112'719	73.89	90'312	27.17	33'208	202.79	247'882	83.18	101'679		
1998	100.0	1.226	102.16	125'248	119.85	146'939	98.73	121'037	49.42	60'588	297.35	364'550	43.99	53'927		
1999	104.0	1.179	197.13	232'387	141.39	166'674	90.49	106'674	53.14	62'643	232.53	274'119	37.74	44'491		
2000	108.0	1.135	243.4	276'306	141.01	160'077	84.58	96'017	49.65	56'357	178.32	202'430	54.77	62'173		
2001	110.4	1.111	275.81	306'289	157.41	174'901	79.03	87'762	17.22	19'122	161.31	179'139	26.71	29'666		
2002	109.2	1.123	313.29	351'733	417.91	469'195	80.56	90'448	28.86	32'514	195.98	220'031	34.94	39'228		
2003	107.9	1.136	158.43	180'015	379.29	430'960	89.92	102'173	32.05	36'420	136.04	154'571	43.13	49'003		
2004	109.7	1.118	279.92	312'832	212.53	237'517	64.6	72'198	43.34	48'438	78.82	88'085	48.5	54'204		
2005	111.8	1.097	227.82	249'827	79.77	87'479	92.85	101'816	28.78	31'562	75.99	83'335	42.69	46'812		
2006	115.9	1.058	245.63	259'833	103.67	109'661	75.6	79'970	29.02	30'693	87.12	92'154	54.69	57'853		
2007	120.2	1.020	188.02	191'778	128.26	130'817	87.75	89'504	54.57	55'664	157.86	161'016	79.35	80'934		
2008	124.8	0.982	201.14	197'593	166.39	163'455	89.28	87'706	151.49	148'819	181.57	178'364	90.36	86'768		

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008  
Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)  
**Schicht: Umbau**  
Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden von Arbeitsart  
Filter: Auftraggeber.(Kantone), Art der Bauwerke.(Hochbau)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)														
Kantone, Gemeinden		Zürich		Bern / Berne		Luzern		Solothurn		Basel-Stadt		Aargau		zu Preisen 2010		
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010
1995	102.6	1.195	97.81	116'880	45.01	53'778	53.82	64'315	9.31	11'127	122.16	145'978	37.3	44'575		
1996	101.7	1.206	53.08	63'985	44.87	54'086	56.35	67'931	12.91	15'561	130.64	157'484	43.4	52'320		
1997	100.3	1.222	34.09	41'669	57.68	70'501	63.57	77'707	7.53	9'201	121.29	148'253	33.46	40'902		
1998	100.0	1.226	38.49	47'185	54.48	66'794	82.1	100'657	26.19	32'105	126.48	155'058	22.91	28'088		
1999	104.0	1.179	167.72	197'721	77.02	90'790	83.79	98'770	19.93	23'489	107.75	127'023	33.33	39'294		
2000	108.0	1.135	198.91	225'796	79.76	90'539	83.37	94'643	13.83	15'695	143.37	162'747	53.41	60'634		
2001	110.4	1.111	201.24	223'477	104.06	115'560	78.11	84'525	9.75	10'825	90	99'940	25.73	28'573		
2002	109.2	1.123	254.73	285'990	215.7	242'166	80.24	90'091	13.99	15'704	98	110'027	34.1	38'289		
2003	107.9	1.136	138.22	157'053	295.29	335'518	86.38	98'145	17.58	19'974	73.37	83'363	39.03	44'346		
2004	109.7	1.118	214	239'161	198.38	221'703	60.82	67'974	34.25	38'282	65.16	72'826	37.46	41'868		
2005	111.8	1.097	161.17	176'744	57.01	62'515	73.72	80'843	26.46	29'018	69.15	75'829	33.22	36'246		
2006	115.9	1.058	190.32	201'320	61.33	64'875	64.6	68'332	21.28	22'508	72.45	76'641	38.37	40'591		
2007	120.2	1.020	138.97	141'746	56.09	57'209	71.63	73'059	35.22	35'922	117.9	120'253	61.33	62'549		
2008	124.8	0.982	159.84	157'017	102.29	100'486	62.17	61'078	28.36	27'861	100.37	98'599	55.43	54'449		

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008  
Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)  
**Schicht: Neubau**  
Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden von Arbeitsart  
Filter: Auftraggeber.(Kantone), Art der Bauwerke.(Hochbau)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)														
Kantone, Gemeinden		Zürich		Bern / Berne		Luzern		Solothurn		Basel-Stadt		Aargau		zu Preisen 2010		
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010
1995	102.6	1.195	177.82	212'478	37.6	44'925	3.96	4'737	17.33	20'702	82.96	99'133	51.55	61'599		
1996	101.7	1.206	162.62	196'041	43.6	52'561	11.42	13'763	14.95	18'022	112.49	135'612	66.04	79'609		
1997	100.3	1.222	107.83	131'808	34.54	42'218	10.31	12'605	19.64	24'008	81.51	96'629	49.72	60'777		
1998	100.0	1.226	63.67	78'063	65.37	80'145	16.62	20'380	23.23	28'482	170.87	209'482	21.08	25'839		
1999	104.0	1.179	29.41	34'666	64.37	75'884	6.71	7'904	33.21	39'154	124.78	147'096	4.41	5'196		
2000	108.0	1.135	44.5	50'510	61.26	69'538	1.21	1'375	35.62	40'662	34.96	39'683	1.36	1'539		
2001	110.4	1.111	74.57	82'812	53.35	59'240	2.92	3'237	7.47	8'297	71.32	79'199	0.98	1'093		
2002	109.2	1.123	58.56	65'743	202.22	227'029	0.32	357	14.97	16'809	97.98	110'004	0.84	939		
2003	107.9	1.136	20.21	22'962	84	95'442	3.55	4'028	14.47	16'446	62.67	71'208	4.1	4'656		
2004	109.7	1.118	65.92	73'672	14.15	15'814	3.78	4'223	9.09	10'156	13.65	15'260	11.04	12'336		
2005	111.8	1.097	66.65	73'083	22.77	24'964	19.13	20'974	2.32	2'544	6.85	7'506	9.47	10'386		
2006	115.9	1.058	55.32	58'513	42.34	44'785	11	11'638	7.74	8'185	14.67	15'513	16.32	17'261		
2007	120.2	1.020	49.05	50'032	72.17	73'608	16.12	16'445	19.36	19'741	39.97	40'763	18.03	18'385		
2008	124.8	0.982	41.3	40'576	64.1	62'969	27.11	26'628	123.13	120'957	81.2	79'766	34.94	34'319		

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Oeffentliche Unterhaltsausgaben von 1995 bis 2008  
Zählt: Unterhaltsausgaben im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)  
Schicht:  
Erhebungsjahr von Art der Bauwerke , Zähl und Kantone, Gemeinden  
Filter:

Zählt		Hochbau Unterhaltsausgaben im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)														
Kantone, Gemeinden		Zürich		Bern / Berne		Luzern		Solothurn		Basel-Stadt		Aargau		zu Preisen 2010		
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010	nominal	zu Preisen 2010
1995	102.6	1.195	241'112	288'112	30'178	36'061	2'074	2'478	15'258	18'232	29'851	35'670	19'722	23'566		
1996	101.7	1.206	250'328	301'772	31'888	38'441	1'946	2'346	13'858	16'706	7'957	9'592	22'940	27'654		
1997	100.3	1.222	255'494	312'299	34'716	42'435	1'908	2'332	13'830	16'905	7'016	8'576	21'805	26'653		
1998	100.0	1.226	220'607	270'464	35'321	43'304	1'457	1'786	11'699	14'343	11'793	14'458	27'164	33'303		
1999	104.0	1.179	168'041	198'094	34'988	41'245	22'032	25'972	14'626	17'242	1'372	1'617	27'312	32'197		
2000	108.0	1.135	140'656	159'671	34'733	39'428	1'433	1'627	15'682	17'802	1'573	1'786	31'246	35'470		
2001	110.4	1.111	142'632	158'394	38'923	43'224	1'425	1'582	13'473	14'962	497	552	28'546	31'701		
2002	109.2	1.123	129'508	145'400	57'982	65'097	1'458	1'637	15'518	17'422	1'400	1'572	18'197	20'430		
2003	107.9	1.136	117'648	133'676	74'705	84'883	1'423	1'617	16'724	19'002	69'072	78'482	19'227	21'846		
2004	109.7	1.118	124'756	139'426	64'990	72'632	1'400	1'565	19'769	22'094	54'197	60'570	9'649	10'784		
2005	111.8	1.097	137'161	150'411	77'905	85'431	1'400	1'535	25'507	27'971	47'647	52'250	11'375	12'474		
2006	115.9	1.058	74'069	78'351	111'659	118'114	1'405	1'486	20'718	21'916	47'911	50'681	11'621	12'293		
2007	120.2	1.020	66'011	67'329	69'277	70'660	1'400	1'428	23'917	24'395	36'011	36'730	16'353	16'680		
2008	124.8	0.982	67'078	65'896	65'611	64'454	1'400	1'375	24'268	23'840	41'354	40'625	19'725	19'377		

Index 01.04.2010 122.6 1.000

## Auswertung BFS Online-Statistik, Hochbauinvestitionen der untersuchten Städte und Gemeinden 1995 bis 2008: Hochbau gesamt, Umbau, Neubau und Unterhalt

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008

Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)

Schicht: Hochbau

Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden von Art der Bauwerke

Filter: Auftraggeber.(Gemeinden)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)																		
Kantone, Gemeinden	Index	Faktor	Zürich	Bern	Thun	Luzern	Solothurn	Basel	Aarau	Brugg	Windsch									
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010				
1995	102.6	1.195	183.35	219'094	33.73	40'306	19.18	22'920	18.85	22'322	2.42	2'892	2.89	3'451	5.97	7'139	0.01	8	4.24	5'067
1996	101.7	1.206	144.19	173'820	29.76	35'870	15.21	18'332	22.52	27'150	3.78	4'551	4.66	5'856	5.63	6'782	0	0	1.21	1'453
1997	100.3	1.222	135.54	165'677	43.32	52'956	17.73	21'672	31.96	39'065	3.48	4'254	7.33	8'955	4.68	5'720	0.85	1'039	0.29	350
1998	100.0	1.226	217.47	266'613	76.03	93'218	20.37	24'971	24.46	29'983	6.31	7'730	2.09	2'562	3.5	4'295	0.45	552	5.52	6'764
1999	104.0	1.179	169.75	200'110	41.38	48'785	11.43	13'468	21.62	25'481	4.74	5'591	2.19	2'585	1.5	1'762	1.35	1'590	5.09	5'998
2000	108.0	1.135	196.18	222'705	23.48	26'648	12.16	13'807	13.79	15'655	2.24	2'541	4.32	4'902	2.63	2'988	1.41	1'604	0.01	6
2001	110.4	1.111	211.11	234'438	38.44	42'686	18.74	20'811	15.27	19'956	3.1	3'438	5.45	6'049	4.15	4'609	7.41	8'229	1.58	1'755
2002	109.2	1.123	280.52	314'941	37.98	42'643	25.04	28'107	15.81	17'748	1.42	1'594	4	4'490	7.26	8'152	1.6	1'796	1.89	2'116
2003	107.9	1.136	241.91	274'866	21.27	24'165	20.55	23'349	35.41	40'234	3.27	3'714	13.03	14'809	5.36	6'091	0.7	795	3.51	3'988
2004	109.7	1.118	374.08	418'066	27.97	31'259	4.32	4'822	30.99	34'633	7.29	8'148	12.02	13'433	5.09	5'689	3.66	4'090	0.69	776
2005	111.8	1.097	314.45	344'828	38.69	42'424	6.7	7'347	34.55	37'886	4.39	4'811	13.6	14'915	5.06	5'547	17.32	18'990	1.76	1'930
2006	115.9	1.058	321.38	339'956	55.73	58'953	7.51	7'947	30.72	32'497	16.51	17'465	8.2	8'674	2.05	2'171	5.63	5'950	0.34	360
2007	120.2	1.020	298.38	304'336	58.95	60'131	6.96	7'100	18.99	19'371	4.52	4'611	9.46	9'650	11.32	11'548	0.13	133	0.03	31
2008	124.8	0.982	287.94	282'861	107.12	105'228	130	127'708	26.89	26'413	5.5	5'400	10.35	10'171	6.89	6'766	8.17	8'029	0	0

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008

Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)

Schicht: Hochbau Umbau

Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden von Art der Bauwerke und Arbeitsart

Filter: Auftraggeber.(Gemeinden)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)																		
Kantone, Gemeinden	Index	Faktor	Zürich	Bern	Thun	Luzern	Solothurn	Basel	Aarau	Brugg	Windsch									
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010				
1995	102.6	1.195	113.99	136'210	23.88	28'534	13.9	16'611	10.26	12'258	2.4	2'868	2.89	3'451	5.87	7'014	0	0	4.24	5'067
1996	101.7	1.206	119.78	144'398	21.01	25'322	14.62	17'628	16.97	20'462	2.72	3'273	4.81	5'802	5.62	6'776	0	0	1.21	1'453
1997	100.3	1.222	115.61	141'303	28.44	32'314	15.35	18'757	18.87	23'069	3.01	3'679	7.33	8'955	0.44	532	0.85	1'039	0.29	350
1998	100.0	1.226	192.77	236'340	55.84	68'456	16.87	20'683	16.26	19'932	4.38	5'364	2.09	2'562	0.26	319	0.45	552	5.52	6'764
1999	104.0	1.179	145.98	172'093	34.51	40'681	11.14	13'126	15.23	17'949	4.74	5'591	2.19	2'585	1.5	1'762	1.35	1'590	0.01	6
2000	108.0	1.135	164.79	187'061	19.7	22'368	9.98	11'333	7.79	8'848	2.24	2'541	4.32	4'902	2.63	2'988	1.41	1'604	0.01	6
2001	110.4	1.111	159.47	177'091	34.78	38'623	7.02	7'800	9.62	10'685	3.1	3'438	5.45	6'049	4.15	4'609	7.41	7'450	1.2	1'333
2002	109.2	1.123	225.24	252'884	37.67	42'294	19.57	21'974	5.52	6'198	1.42	1'594	4	4'490	3.63	4'080	1.6	1'796	1.89	2'116
2003	107.9	1.136	186.26	211'634	20.76	23'586	19.55	22'212	16.02	18'206	3.27	3'714	13.03	14'809	0.42	474	0	0	3.26	3'704
2004	109.7	1.118	291.34	325'603	27.77	31'030	0.32	352	13.7	15'305	7.26	8'113	12.02	13'433	4.77	5'330	0.86	961	0.69	728
2005	111.8	1.097	205.14	224'953	31.66	34'719	1.5	1'645	15.23	16'697	4.34	4'761	13.6	14'915	5.05	5'533	5.61	6'148	1.76	1'930
2006	115.9	1.058	164.87	174'404	37.74	39'926	3.42	3'618	11.84	12'519	16.51	17'465	8.2	8'674	1.55	1'642	4.63	4'892	0.34	360
2007	120.2	1.020	185.24	188'937	35.98	38'697	5.31	5'417	9.94	10'134	4.42	4'509	9.46	9'650	5.9	6'014	0.13	133	0.03	31
2008	124.8	0.982	229.36	225'315	86.85	85'318	0.13	128	26.78	26'304	5.5	5'400	10.35	10'171	6.34	6'225	0.15	145	0	0

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Bauinvestitionen von 1995 bis 2008

Zählt: Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)

Schicht: Hochbau Neubau

Erhebungsjahr von Zähl und Kantone, Gemeinden von Art der Bauwerke und Arbeitsart

Filter: Auftraggeber.(Gemeinden)

Zählt		Bauinvestitionen im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)																		
Kantone, Gemeinden	Index	Faktor	Zürich	Bern	Thun	Luzern	Solothurn	Solothurn	Basel	Aarau	Aarau	Brugg	Brugg	Windsch	Windsch					
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010				
1995	102.6	1.195	69.36	82'884	9.85	11'772	5.28	6'309	8.59	10'264	0.02	24	0	0	0.1	124	0.01	8	0	0
1996	101.7	1.206	24.41	29'422	8.75	10'548	0.58	704	5.55	6'688	1.06	1'278	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	100.3	1.222	19.94	24'375	16.89	20'643	2.39	2'915	13.09	15'995	0.47	574	0	0	0.03	40	0	0	0	0
1998	100.0	1.226	24.69	30'274	20.2	24'762	3.5	4'289	8.2	10'051	1.93	2'366	0	0	3.24	3'976	0	0	0	2
1999	104.0	1.179	23.77	28'018	6.88	8'105	0.29	342	6.39	7'532	0	0	0	0	0	0	0	0	0.09	104
2000	108.0	1.135	31.4	35'644	3.77	4'281	2.18	2'475	6	6'808	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	110.4	1.111	51.64	57'347	3.66	4'052	11.72	13'011	5.65	6'271	0	0	0	0	2	0.7	778	0.38	422	
2002	109.2	1.123	55.27	62'057	31	34'913	5.46	6'133	10.29	11'547	0	0	0	3.44	4'072	0	0	0	0	0
2003	107.9	1.136	55.65	63'232	510	579'481	0	1	19.39	22'028	0	0	0	0	4.94	5'618	0.7	795	0.25	284
2004	109.7	1.118	82.73	92'463	205	229'107	0	4	17.29	19'328	0.03	34	0	0	0.32	359	2.8	3'129	0.04	48
2005	111.8	1.097	109.32	119'876	7.03	7'705	5.2	5'702	19.32	21'190	0.05	49	0	0	0.01	13	11.71	12'841	0	0
2006	115.9	1.058	156.51	165'552	17.99	19'027	4.1	4'332	18.89	19'978	0	0	0	0	0.5	529	0	1	0	0
2007	120.2	1.020	113.14	115'399	22.98	23'434	1.65	1'683	9.06	9'237	0.1	102	0	0	5.43	5'534	0	0	0	0
2008	124.8	0.982	58.58	57'546	20.27	19'910	0	0	0.11	109	0	0	0	0	0.55	540	8.03	7'884	0	0

Index 01.04.2010 122.6 1.000

Erhebungsjahr von Art der Bauwerke , Zähl und Grossregionen, Kantone, Bezirke, Gemeinden

Filter: Oeffentliche Auftraggeber.(Gemeinden)

Art der Bauwerke

Hochbau

Zählt		Unterhaltsausgaben im Erhebungsjahr (in Tausend Franken)																			
Grossregionen, Kantone, Bezirke, Bern	Index	Faktor	Bern	Thun	Solothurn	Solothurn	Luzern	Luzern	Zürich	Zürich	Aarau	Aarau	Brugg	Brugg	Windsch	Windsch					
Erhebungsjahr	Index	Faktor	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010	nominal	zu Prei- sen 2010					
1995	102.6	1.195	15.38	18'880	5.16	6'163	2.35	2'807	10.19	12'174	82.45	98'526	1.89	2'263	0.7	836	1.08	1'291			
1996	101.7	1.206	34.28	41'322	3.95	4'759	2.63	3'173	13.15	15'851	84.53	101'906	1.42	1'714	1.2	1'447	0.56	676			
1997	100.3	1.222	12.08	14'769	3.84	4'699	2.71	3'310	15.71	19'198	80.03	97'821	1.56	1'909	1.2	1'467	0.46	560			
1998	100.0	1.226	9.71	11'903	15.72	19'268	2.97	3'642	18.4	22'561	100.52	123'234	1.59	1'946	0.9	1'103	1.23	1'513			
1999	104.0	1.179	48.67	57'374	5.73	6'756	2.43	2'860	12.31	14'514	85.82	101'163									

## Auswertung Fragebogen und Berichterstattung 2009 der Kantone

Werte in 1'000 CHF	Kanton Solothurn	Kanton Luzern	Basel-Stadt	Kanton Zürich	Kanton Bern	Kanton Aargau
Versicherungs-Wert Hochbauten im Verwaltungsvermögen	1'525'000	2'204'000	5'700'000	8'856'365	5'600'000	2'778'000
Bilanzwert Hochbauten im Verwaltungsvermögen		801'884		536'415	445'709	
Buchwert der Hochbauten im Verwaltungsvermögen	283'341	1'768'303	1'259'813	4'586'573	2'950'996	295'997
Buchwert in % des Versicherungswerts	18.6%	80.2%	22.1%	51.8%	52.7%	10.7%
Anzahl Objekte im Verwaltungsvermögen					2'386	
Anzahl Gebäude im Verwaltungsvermögen		626	1'000	1'297	1'880	720
Geschossfläche der Hochbauten im Verwaltungsvermögen m <sup>2</sup>			1'432'003		1'705'062	750'000
Hauptnutzfläche der Hochbauten im Verwaltungsvermögen m <sup>2</sup>	319'000	272'532	760'642		988'361	412'500 <sup>a</sup>
zugemietete Fläche m <sup>2</sup>		62'761	60'270	472'447	262'527	150'000
zugemietete Fläche in %		23.0%	7.9%		26.6%	36.4%
Mietkosten an Externe	6'430	33'084	18'384	128'792	64'917	27'983
Hochbauinvestitionen	52'511	87'720	117'761	209'735 <sup>b</sup>	206'000	87'764
Neubau	11'564	32'860	50'561	83'894	120'000	40'721
Neubauquote	0.8%	1.5%	0.9%	0.9%	2.1%	1.5%
Nutzungsanpassung	18'401	6'820				9'383
Instandhaltung (IR)	15'169	8'000			14'164	
Instandsetzung	4'810	40'000	67'200	125'841		22'428
Sanierungen	2'567				75'000	15'232
Investitionen im Bestand	40'947	54'820	67'200	125'841	89'164	47'043
Investitionsquote Bestand <sup>c</sup> in % des Versicherungswerts	2.7%	2.5%	1.2%	1.4%	1.6%	1.7%
Instandhaltung (ER)	11'389	31'926	62'900	46'273 <sup>d</sup>		5'304
Betriebskosten	11'484	20'175	52'876	62'705 <sup>e</sup>	5'500	5'922
Betriebskosten in % des Versicherungswerts	0.8%	0.9%	0.9%	0.7%	0.1%	0.2%
Betriebskosten / m <sup>2</sup> HNF	36	74	70		6	14
Betriebs- und Unterhaltskosten	22'873	52'101	115'776	108'978	216'600 <sup>g</sup>	11'226
Betriebs- und Unterhaltskosten in % des Versicherungswerts	1.5%	2.4%	2.0%	1.2%	3.9%	0.4%
Betriebs- und Unterhaltskosten / m <sup>2</sup> HNF	72	191	152		219	27
Betriebs- und Unterhaltskosten inkl. Instandsetzung, Anpassung	63'820	106'921	182'976	234'819	216'600 <sup>g</sup>	58'270
Kapitalkosten (ausgewiesen)	76'241 <sup>h</sup>					
Kapitalkosten (2.5% auf 75% Versicherungswert)	28'594	41'325	106'875	166'057	105'000	52'088
Betriebs- Unterhalts- und Kapitalkosten	92'414	148'246	289'851	400'876	321'600	110'357
Abschreibungen auf Hochbauten	16'420	34'541	50'200	240'476	71'090 <sup>f</sup>	56'563
Abschreibung in % des Versicherungswerts	1.1%	1.6%	0.9%	2.7%	1.3%	2.0%
Quote Instandhaltung	1.7%	1.8%	1.1%	1.0%	0.3%	0.2%
Quote Instandhaltung und Instandsetzung	3.4%	3.9%	2.3%	1.9%	1.6%	1.9% <sup>a</sup>
Quote Instandhaltung, Instandsetzung und Betriebskosten	4.2%	4.9%	3.2%	2.7%	3.9%	2.1%
Quote Instandhaltung, Instandsetzung, Betriebs- und Kapitalkosten	6.1%	6.7%	5.1%	4.5%	5.7%	4.0%
Total Immobilienkosten inkl. Miete und Neubauinvestitionen	110'408	214'190	358'795	613'562	506'517	179'061
Anteil Instandhaltung	24.1%	18.6%	17.5%	7.5%	2.8%	3.0%
Anteil Betriebs- und Unterhaltskosten	57.8%	49.9%	51.0%	38.3%	42.8%	32.5%
Anteil Kapitalkosten	25.9%	19.3%	29.8%	27.1%	20.7%	29.1%
Anteil Mietkosten an Externe	5.8%	15.4%	5.1%	21.0%	12.8%	15.6%
Anteil Neubauinvestitionen	10.5%	15.3%	14.1%	13.7%	23.7%	22.7%

<sup>1</sup> Vorschlag 2010

<sup>2</sup> Mitteleinsatz Investitionen je zur Hälfte für werterhaltende und wertvermehrnde Massnahmen

<sup>3</sup> 5% des Gebäudeversicherungswerts (bei anderer Berechnungsweise deutlich tiefer, z.B. Zins 3%, Amortisation 50 Jahre: CHF 59 Mio.)

<sup>4</sup> IH und IS 0.9% und Sanierungen 0.56% (= 1.46 %) Anstieg auf 1.07 und 1.45% geplant (2013 = 2.52 %)

<sup>5</sup> Annahmen: Konto 314 baulicher Unterhalt abzüglich Sachaufwand Strassen und Nationalstrassen

<sup>6</sup> Konto 312 Ver- und Entsorgung

<sup>7</sup> Annahme: Wertveränderung + Investitionen – Veränderung Anlagen im Bau

<sup>8</sup> Annahme: GF \* 0.55

<sup>9</sup> DB III der Produktgruppe Betrieb der Liegenschaften

## Auswertung Fragebogen und Berichterstattung 2009 der Städte und Gemeinden

Werte in '1000 CHF	Stadt Solothurn	Stadt Luzern	Stadt Zürich	Stadt Bern	Thun	Aarau	Brugg	Windisch
Versicherungs-Wert Hochbauten im Verwaltungsvermögen	275480	879'507	7'829'000	1'608'750	461'526	323'000 <sup>1</sup>	173'416	92'000
Bilanzwert Hochbauten im Verwaltungsvermögen	28682	120'263	0		45'121			0
Buchwert Hochbauten im Verwaltungsvermögen	67'723	470'548	2'780'677	431'588	211'753	0	15'865	4'556
Buchwert in % des Versicherungswerts	24.6%	53.5%	35.5%	26.8%	45.9%	0.0%	9.1%	5.0%
Anzahl Objekte im Verwaltungsvermögen				1'637				
Anzahl Gebäude im Verwaltungsvermögen	89	710	1'794	1'130		49	50	30
Geschossfläche der Hochbauten im Verwaltungsvermögen m <sup>2</sup>			2'223'944	499'338				
Hauptnutzfläche der Hochbauten im Verwaltungsvermögen m <sup>2</sup>			1'099'758	242'981				
zugemietete Fläche m <sup>2</sup>			393'200					
zugemietete Fläche in %			35.8%					
Mietkosten an Externe			41'248	6'083		52		
Hochbauinvestitionen	1'091	52'017	319'180 <sup>2</sup>	42'976 <sup>3</sup>	3'458	10'408	9'312	2'000
Neubau	174	14'357	84'588	14'325 <sup>3</sup>	1'005	1'725	4'872	
Neubauquote	0.1%	1.6%	1.1%	0.9%	0.2%	0.5%	2.8%	0.0%
Nutzungsanpassung	341		56'899		2'409	1'019	2'939	
Instandhaltung						3'113		900
Instandsetzung	575		177'693	14'325 <sup>3</sup>			1'502	2'000
Sanierungen		37'660		14'325 <sup>3</sup>	44	7'665		
Investitionen im Bestand	916	37'660	234'592	28'651	2'453	11'796	4'440	2'900
Investitionsquote Bestand <sup>4</sup> in % des Versicherungswerts	0.3%	4.3%	3.0%	1.8%	0.5%	3.7%	2.6%	3.2%
Instandhaltung (ER)	2'398 <sup>3</sup>	7'537	101'088	19'816	13'043 <sup>9</sup>		2'166	430 <sup>7</sup>
Betriebskosten	1'342	4'845	32'179	30'000 <sup>10</sup>	6'857	1'584	1'684	1'930 <sup>4,7</sup>
Betriebskosten in % des Versicherungswerts	0.5%	0.6%	0.4%	1.9%	1.5%	0.5%	1.0%	2.1%
Betriebskosten / m <sup>2</sup> HNF			29	123				
Betriebs- und Unterhaltskosten	3'739	12'382	133'267	49'816	19'900	1'584	3'849	2'359
Betriebs- und Unterhaltskosten in % des Versicherungswerts	1.4%	1.4%	1.7%	3.1%	4.3%	0.5%	2.2%	2.6%
Betriebs- und Unterhaltskosten / m <sup>2</sup> HNF			121	205				
Betriebs- und Unterhaltskosten inkl. Instandsetzung, Anpassung	4'656	50'042	367'860	78'466	22'353	13'380	8'290	5'259
Kapitalkosten (ausgewiesen)				7'504				
Kapitalkosten (2.5% auf 75% Versicherungswert)	5'165	16'491	146'794	30'164	8'654	6'056	3'252	1'725
Betriebs- Unterhalts- und Kapitalkosten	9'821	66'533	514'653	108'630	31'006	19'436	11'541	6'984
Abschreibungen auf Hochbauten	3'305	16'895	209'708	97'19	11'844	1'593	4'559	
Abschreibung in % des Versicherungswerts	1.2%	1.9%	2.7%	0.6%	2.6%	0.5%	2.6%	0.0%
Quote Instandhaltung	0.9%	0.9%	1.3%	1.2%	2.8%	1.0%	1.2% <sup>5</sup>	1.4%
Quote Instandhaltung und Instandsetzung	1.2%	5.1%	4.3%	3.0%	3.4% <sup>6</sup>	3.7%	3.8%	3.6%
Quote Instandhaltung, Instandsetzung und Betriebskosten	1.7%	5.7%	4.7%	4.9%	4.8%	4.1%	4.8%	5.7%
Quote Instandhaltung, Instandsetzung, Betriebs- und Kapitalkosten	3.6%	7.6%	6.6%	6.8%	6.7%	6.0%	6.7%	7.6%
Total Immobilienkosten inkl. Miete und Neubauinvestitionen	9'995	80'890	640'489	129'038	32'012	21'213	16'413	6'984
Anteil Instandhaltung	24.0%	9.3%	15.8%	15.4%	40.7%	14.7%	13.2%	19.0%
Anteil Betriebs- und Unterhaltskosten inkl. Instandsetzung	46.6%	61.9%	57.4%	60.8%	69.8%	63.1%	50.5%	75.3%
Anteil Kapitalkosten (Zins inkl. Amortisation)	51.7%	20.4%	22.9%	23.4%	27.0%	28.6%	19.8%	24.7%
Anteil Mietkosten an Externe	0.0%	0.0%	6.4%	4.7%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%
Anteil Neubauinvestitionen	1.7%	17.7%	13.2%	11.1%	3.1%	8.1%	29.7%	0.0%

<sup>1</sup> nur als Liegenschaften im Verwaltungsvermögen ausgewiesener Wert (inkl. Eigenwirtschaftsbetriebe CHF 454.7 Mio.)

<sup>2</sup> Der Stadtrat von Zürich investiert die zur Verfügung stehenden Mittel zu 60% in den Substanzerhalt, zu 30% in die Wertvermehrung (inklusive Neubauten) und zu 10% in eine strategische Reserve für dringende Projekte und Projekte im Rahmen von Legislaturzielen. Jährlich stehen rund 100 Millionen Franken für den Erhalt der Gebrauchstauglichkeit des Immobilienportfolios zur Verfügung. Weitere 50 Millionen Franken pro Jahr werden für den Abbau des aufgestauten Unterhalts aus den 1990er-Jahren eingesetzt.

<sup>3</sup> Die Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt in der laufenden Rechnung 2008 umfassen ca. 0.75% der aktuellen Gebäudeschätzungssumme.

<sup>4</sup> inkl. Löhne Hauswart

<sup>5</sup> Der jährliche Unterhalt durch Dritte beläuft sich auf ca. CHF 1.5 Mio oder 1.1% der gesamten Versicherungssumme.

<sup>6</sup> Soll: 1.8 bis 2.0% des GV-Werts

<sup>7</sup> Rechnung 2006

<sup>8</sup> Annahme: je 1/3 Neubau, Sanierung und Instandsetzung

<sup>9</sup> CHF 14.4 Mio. abzgl. 1.4 Mio. Einlage in Spezialfinanzierung

<sup>10</sup> wird der Stadt Bern mit der Miete in Rechnung gestellt

## Übersicht über die Abschreibungssätze

Kanton / Stadt	Abschreibung
Kanton Solothurn	10% degressiv
Solothurn	10% degressiv
Aarau	10% degressiv
Brugg	10% degressiv
Windisch	10% degressiv
Zürich	10% jährlich
Thun	10% jährlich
Kanton Aargau	10% linear
Luzern	ordentliche: mind. 80 % Netto-Neuinvestitionen des Rechnungsjahres
Bern	zulässig gem. Abschreibungsverordnung des Kantons Bern: Wohngebäude 4% vom Buchwert, gewerbliche Gebäude 10% vom Buchwert
Basel-Stadt	4% degressiv, Altanlagen (vor 1995) 2% linear.
Kanton Zürich	2.36% linear AHK
Kanton Luzern	linear (40 J.)
Kanton Bern	linear nach Nutzungsdauer (aktuell 2.4%)

## Vergleich der Kennzahlen des Kantons Solothurn 2009 mit FM-Monitor

Vergleich Baulicher Unterhalt und Betriebskosten	Kanton Solothurn 2009	FM-Monitor 2009 (Mittelwerte)			
		Handel und Verwaltung	0.61 HNF/GF	Unterricht, Bildung und Forschung	0.57 HNF/GF
	CHF/m <sup>2</sup> HNF	CHF/m <sup>2</sup> GF	CHF/m <sup>2</sup> HNF	CHF/m <sup>2</sup> GF	CHF/m <sup>2</sup> HNF
Instandhaltung (ER: Sofortmassnahmen) / Überwachung und Instandhaltung	29.00	17.60		15.80	
Kontrolle und Sicherheit		4.00		3.90	
Instandsetzung (IR: Planbarer Unterhalt)	45.00	37.10		26.70	
<b>Unterhaltskosten</b>	<b>74.00</b>	<b>58.70</b>	<b>96.20</b>	<b>46.40</b>	<b>81.40</b>
Ver- und Entsorgung		15.40		14.10	
Reinigung		18.10		7.90	
Abgaben und Beiträge		1.80		1.10	
Verwaltung		7.10		4.90	
<b>Betriebskosten</b>	<b>36.00</b>	<b>42.40</b>	<b>69.50</b>	<b>28.00</b>	<b>45.90</b>
<b>Total Unterhalts- und Betriebskosten</b>	<b>110.00</b>	<b>101.10</b>	<b>165.70</b>	<b>74.40</b>	<b>127.30</b>







**Literaturverzeichnis**

- BfS Bundesamt für Statistik: Panorama öffentliche Finanzen, Neuchâtel 2010
- BfS Bundesamt für Statistik: Statistik der Schweizer Städte 2010, Neuchâtel 2010
- Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Aufl., München 2003
- Bohley, Peter: Die öffentliche Finanzierung, München 2003
- Borcherding, Thomas E/Ferris, J. Stephen/Garzoni, Andrea: Growth in the Real Size of Government since 1970, in: Backhaus, Jürgen G. und Wagner, Richard E. (Hrsg.), Handbook of Public Finance, Boston 2004, 77 – 108
- Brockhoff, Petra/Zimmermann, Matthias: Public Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner: Immobilienökonomie, Band I Betriebswirtschaftliche Grundlagen, 4. Auflage, München 2008, 899 – 920
- Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München 2007
- Cordt-Møller, Benedikt: Pratique des finances publiques suisses, Lausanne 2004
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung: Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen; Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2011 zu Handen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK), Bern 2010
- Einwohnergemeinde Brugg (Hrsg.): Rechenschaftsbericht 2009, Brugg 2010
- Geltner, David M.: Commercial Real Estate Analysis & Investments, 2. Aufl., Mason 2007
- Gemeinde Windisch, Einwohnergemeinde (Hrsg.): Laufende Rechnung 2006, <[http://www.windisch.ch/downloads/fiv/lauf\\_rechnung2006.pdf](http://www.windisch.ch/downloads/fiv/lauf_rechnung2006.pdf)>, Abrufdatum 29.04.2010
- Gemeinde Windisch, Einwohnergemeinde (Hrsg.): Investitionsrechnung 2006, <[http://www.windisch.ch/downloads/fiv/invest\\_rechnung2006.pdf](http://www.windisch.ch/downloads/fiv/invest_rechnung2006.pdf)>, Abrufdatum 29.04.2010

Gemeinde Windisch, Einwohnergemeinde (Hrsg.): Bestandesrechnung 2006, [http://www.windisch.ch/downloads/fiv/best\\_rechnung2006.pdf](http://www.windisch.ch/downloads/fiv/best_rechnung2006.pdf), Abrufdatum 29.04.2010

Hinds, Scott/Sanchez, Nicolas/Schap David: Public Enterprise: Retrospective Review and Prospective Theory, in: Backhaus, Jürgen G. und Wagner, Richard E. (Hrsg.), Handbook of Public Finance, Boston 2004, 277 - 300

Hofmänner, Simeon: Die Effizienz der öffentlichen Hand: Drei empirische Beiträge über die Verwendung der schweizerischen Staatsausgaben, Diss. Basel 2006

IDHEAP, Institut für öffentliche Verwaltung der Universität Lausanne: Statistischer Überblick zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden, Lausanne 2006

Kanton Aargau (Hrsg.): Immobilien Aargau Kurzportrait <[http://www.ag.ch/immobilienaargau/shared/dokumente/pdf/2010.07.13\\_kurzportrait\\_immobilien\\_aargau.pdf](http://www.ag.ch/immobilienaargau/shared/dokumente/pdf/2010.07.13_kurzportrait_immobilien_aargau.pdf)> Abrufdatum: 15.07.2010

Kanton Aargau (Hrsg.): Jahresbericht mit Jahresrechnung 2009, Berichte und Auswertungen, Vorlage des Regierungsrats vom 17.März 2010, Aarau 2010

Kanton Basel-Stadt (Hrsg.): Jahresbericht 2009 mit Anhang 1, Basel 2010

Kanton Basel-Stadt, Immobilien Basel-Stadt (Hrsg.): Jahresbericht zu den Immobilien des Verwaltungsvermögens 2009, <[http://www.immobilien.bs.ch/jahresbericht\\_hochbauten\\_vv\\_2009.pdf](http://www.immobilien.bs.ch/jahresbericht_hochbauten_vv_2009.pdf)>, Abrufdatum 26.06.2010

Kanton Bern, Finanzverwaltung (Hrsg.): Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2009 des Kantons Bern, Bern 2010

Kanton Luzern (Hrsg.): Staatsrechnung 2009, Luzern 2010

Kanton Luzern (Hrsg.): Immobilienstrategie, Präsentation Medienkonferenz 18.01.2010, <[http://www.lu.ch/immostrategie\\_des\\_kantons\\_luzern.pdf](http://www.lu.ch/immostrategie_des_kantons_luzern.pdf)> Abrufdatum 09.07.2010

Kanton Luzern (Hrsg.): Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat B 139 über die Immobilienstrategie des Kantons Luzern 12. Januar 2010, Luzern 2010

Kanton Luzern, Dienststelle Immobilien (Hrsg.): Präsentation Immo Juli 2007, <[http://www.immobilien.lu.ch/gl900\\_immo\\_praesentation.pdf](http://www.immobilien.lu.ch/gl900_immo_praesentation.pdf)> Abrufdatum 09.07.2010

Kanton Solothurn, Amt für Finanzen (Hrsg.): Geschäftsbericht 2009, Solothurn 2010

Kanton Solothurn, Amt für Finanzen (Hrsg.): Geschäftsbericht Finanzen und Leistungen, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 16. März 2010, RRB Nr. 2010/472, Solothurn 2010

Kanton Zürich, Staatskanzlei (Hrsg.): Jahresbericht 2009, Zürich 2010

Kanton Zürich (Hrsg.): Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2010–2013, Entwurf Budget 2010, vom Regierungsrat festgelegt am 9. September 2009, Zürich 2009

Kanton Zürich (Hrsg.): Baudirektion: Leitbild und strategische Ziele für die Betriebsliegenschaften des Kantons Zürich, Zürich 30. November 2005, Auszug aus den Anhängen zum Regierungsratsbeschluss Nr. 1688/2005, Zürich 2005

Kellermann, Kersten: Die öffentlichen Ausgaben der Kantone und ihrer Gemeinden im Quervergleich, Strukturberichterstattung Nr. 37 des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2007

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.): Bilanzen der Kantone 2000 - 2008: <[http://www.fdk-cdf.ch/090608\\_daten\\_fkf\\_bilanzen\\_08.xls](http://www.fdk-cdf.ch/090608_daten_fkf_bilanzen_08.xls)> Abrufdatum 09.07.2010

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.): Finanzdaten der Kantone 2007 und 2008: <[http://www.fdk-cdf.ch/0708\\_daten\\_fkf\\_b07-r07-b08-r08\\_werte.xls](http://www.fdk-cdf.ch/0708_daten_fkf_b07-r07-b08-r08_werte.xls)> Abrufdatum 09.07.2010

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.): Finanzdaten der Kantone 2005 und 2006: <[http://www.fdk-cdf.ch/0506\\_daten\\_fkf\\_b05-r05-b06-r06\\_werte.xls](http://www.fdk-cdf.ch/0506_daten_fkf_b05-r05-b06-r06_werte.xls)> Abrufdatum 09.07.2010

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.): Finanzdaten der Kantone 2003 und 2004: <[http://www.fdk-cdf.ch/0304\\_daten\\_fkf\\_b03-r03-b04-r04\\_werte.xls](http://www.fdk-cdf.ch/0304_daten_fkf_b03-r03-b04-r04_werte.xls)> Abrufdatum 09.07.2010

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Hrsg.): Finanzdaten der Kantone 2001 und 2002: <[http://www.fdk-cdf.ch/0102\\_daten\\_fkf\\_b01-r01-b02-r02\\_werte.xls](http://www.fdk-cdf.ch/0102_daten_fkf_b01-r01-b02-r02_werte.xls)> Abrufdatum 09.07.2010

pom+ (Hrsg.): FM Monitor 2009, Zürich 2009

Schäfers, Wolfgang/Gier, Sonja: Corporate Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner: Immobilienökonomie, Band I Betriebswirtschaftliche Grundlagen, 4. Auflage, München 2008, 845 – 898

Schedler, Kuno/Fischbacher, Janine/Lau, Alexandra, Immobilienmanagement in Schweizer Gemeinden, Universität St. Gallen 2006

Schmied, Gerhard: HRM2: Wie Anlagegüter bewertet werden, Schweizer Gemeinde , 46. Jg., 12/09

Seiler, Armin: Accounting, Zürich 1998

Sotelo, Ramón: Einführung in die Immobilienfinanzmärkte, CUREM Vorlesungsunterlage 2009

Stadt Aarau (Hrsg.): Jahresbericht 2009, Aarau 2010

Stadt Bern, Finanzverwaltung (Hrsg.): Jahresbericht 2009, 3 Bände, Bern 2010

Stadt Bern (Hrsg.): Eigentümerinnenstrategie für die Stadtbauten Bern (StaBe), vom Gemeinderat beschlossen am 28. Januar 2004, Bern 2004

Stadt Luzern (Hrsg.): Geschäftsbericht 2009, Bericht und Antrag des Stadtrates an den Grossen Stadtrat vom 31. März 2010, B+A 9/2010, Luzern 2010

Stadt Luzern (Hrsg.): Rechnung 2009, Bericht und Antrag des Stadtrates an den Grossen Stadtrat vom 3. März 2010, B+A 9/2010, Luzern 2010

Stadt Solothurn, Finanzverwaltung (Hrsg.): Rechnung 2009, Kommentar <<http://www.stadt-solothurn.ch/de/portrait/finanzenmain/berichte/welcome.php?action=download&id=31433>> Abrufdatum 27.06.2010

Stadt Solothurn, Finanzverwaltung (Hrsg.): Rechnung 2009, Zahlenteil <<http://www.stadt-solothurn.ch/de/portrait/finanzenmain/berichte/welcome.php?action=download&id=31434>> Abrufdatum 27.06.2010

Stadt Solothurn, Stadtkanzlei (Hrsg.): Verwaltungsbericht 2009 <<http://www.stadt-solothurn.ch/de/portrait/finanzenmain/berichte/welcome.php?action=download&id=31768>>  
Abrufdatum 27.06.2010

Stadt Thun, Stadtkanzlei & Finanzverwaltung (Hrsg.): Jahresbericht 2009 und Jahresrechnung 2009, Thun 2010

Stadt Zürich, Stadtrat (Hrsg.): Rechnung 2009, Zürich 2010

Stadt Zürich, Immobilien-Bewirtschaftung: Public Real Estate Management am Beispiel der Stadt Zürich, CUREM Vorlesungsunterlage 2010

Stadt Zürich, Amt für Hochbauten/Immobilien-Bewirtschaftung/Liegenschaftenverwaltung (Hrsg.): «LUKRETIA» Lebenszykluskosten – Technisierung – Ressourcen, Zürich 2009

Stadt Zürich (Hrsg.): Investitionspolitik Hochbauten „Zürich baut - gut und günstig!“  
24. August 2005, Zürich 2005

Stadtbauten Bern (Hrsg.): Geschäftsbericht 2009, Bern 2010

Vollrath, Justus: Corporate Real Estate Management, CUREM Vorlesungsunterlage 2009

Wagner, Richard E: Debt, Money and Public Finance, in: Backhaus, Jürgen G. und Wagner, Richard E. (Hrsg.), Handbook of Public Finance, Boston 2004, 195 - 216

Weber, W., Bruchez, P. A., Colombier, C., Gerber, D. in: EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (Hrsg.): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern 2008

Wüest & Partner (Hrsg.): Immo-Monitoring 2005, Zürich 2005

Wüest & Partner (Hrsg.): Immo-Monitoring 2009 / 2 Frühlingausgabe, Zürich 2009

---

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Masterthesis

*„Öffentliche Immobilien: Zuviel oder Zuwenig?  
Wird über gerade verfügbare Budgets oder strategisch und der  
Leistung angemessen gesteuert?“*

selbst angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Basel, den *13.08.2010*

---

*Unterschrift*

---