

24. Oktober 2023

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachtrag IV zur Gemeindeordnung Anpassung Finanzbefugnisse Liegenschaftengeschäfte

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Der Nachtrag IV zur Gemeindeordnung sei zu genehmigen.
2. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 6 lit. a der Gemeindeordnung vom 28. Februar 2016 dem obligatorischen Referendum untersteht.

Zusammenfassung

Die Gemeindeordnung ist seit dem 1. Januar 2017 in Kraft. Darin werden die Finanzkompetenzen der städtischen Gremien geregelt. Die finanziellen Kompetenzen betreffend Grundstücke des Finanzvermögens sind nach Ansicht des Stadtrates überholt und sollen betragsmässig erhöht werden. Damit wird der Preisentwicklung im Immobilienmarkt Rechnung getragen und das Stadtparlament beziehungsweise der Stadtrat verfügen wieder über ausreichenden Handlungsspielraum für den Erwerb und Verkauf strategisch wichtiger Grundstücke.

Der zusätzliche finanzielle Spielraum soll den städtischen Akteuren ermöglichen, aktiv am Wiler Immobilienmarkt aufzutreten und eine aktive Bodenpolitik zu betreiben. Erweiterte Kompetenzen sind eine Voraussetzung, damit Stadtrat, Liegenschaftskommission und Parlament die bauliche Entwicklung der Stadt entscheidend mitbeeinflussen beziehungsweise steuern können.

1. Ausgangslage

Aktive Bodenpolitik – Auftrag aus dem kantonalen Richtplan

Der kantonale Richtplan St. Gallen postuliert die Siedlungsentwicklung nach innen¹: "Aktive Bodenpolitik: Der Kanton und die Gemeinden leisten mit einer aktiven Bodenpolitik einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung nach innen. Die primäre Zuständigkeit der aktiven Bodenpolitik liegt bei den Gemeinden. Das Aufzeigen der Tätigkeiten für die aktive Bodenpolitik ist Bestandteil der Berichterstattung des Kantons an den Bund (Art. 9 Abs. 1 Raumplanungsverordnung RPV²) und der Gemeinden gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde (Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV). Koordinationsstand: Festsetzung; Federführung: Regierung, Baudepartement, Gemeinden; Beteiligte: Regionen".

Aktive Bodenpolitik bedeutet, dass eine Gemeinde unbebaute und bebaute Liegenschaften kauft, die sie nicht unmittelbar für die Erbringung öffentlicher Aufgaben benötigt (Finanzvermögen). Dazu zählen auch Liegenschaften, welche die Stadt nicht selbst nutzt, bebaut, tauscht, verkauft oder im Baurecht abgibt, um spezifische Ziele der Stadtentwicklung zu erreichen. Grundsätze im Umgang mit allen kommunalen Liegenschaften halten die meisten Gemeinden in einer "Liegenschaftenstrategie" oder "Immobilienstrategie" fest. Eine solche Strategie hält fest, nach welchen Grundsätzen eine Gemeinde die Liegenschaften unterhält und ausbaut und wie sie mit den unterschiedlichen Teilportfolios (z.B. Schulbauten, Verwaltungsbauten, Sport- und Freizeitanlagen etc.) umgeht. Zudem werden die entsprechenden Prozesse innerhalb der Verwaltung definiert. Eine aktive Bodenpolitik kann Teil einer gesamthaften Liegenschaftenstrategie sein. Die Stadt Wil verfügt derzeit nicht über eine Liegenschaftenstrategie.

Normkonzept für eine aktive Bodenpolitik in Wil 2023

In der Legislatur 2017-2020 hat sich der Stadtrat mit aktiver Bodenpolitik befasst. Seither hat das Departement Bau, Umwelt und Verkehr in seinem Auftrag die inhaltlichen Grundlagen zusammengetragen und mit anderen Städten verglichen, die bereits aktive Bodenpolitik betreiben. Es sind dies: Emmen, Thun, Köniz, St. Gallen, Frauenfeld und Schaffhausen. Jede Stadt regelt den Aufgabenbereich anders. Allen gemein sind indes drei grundsätzliche Ziele erkennbar, die durch Immobiliengeschäfte unterstützt werden:

1. strategische Ziele der Stadtentwicklung
2. Standort- und Wohnraumförderung
3. Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben als Gemeinwesen sicherzustellen.

Alle Städte weisen darauf hin, dass ausreichender finanzieller Spielraum notwendig ist, weil die Handänderungsprozesse mit der öffentlichen Verwaltung den privaten Verkäufern (oder Käufern) zu lange dauern und die öffentlichen Körperschaften folglich auf dem Liegenschaftensmarkt aussen vor bleiben. Am 4. April 2023 verabschiedete der Wiler Stadtrat das "Normkonzept für eine aktive Bodenpolitik in Wil", das am 27. Februar 2023 in der Liegenschaftskommission diskutiert wurde. Eine Erhöhung der Finanzbefugnisse bei den Liegenschaftengeschäften wurde wohlwollend aufgenommen.

Sämtliche Experten stellen fest, dass die heutige Gemeindeordnung dem Stadtrat bei Liegenschaftengeschäften ein zu enges finanzielles Korsett auferlegt. Der Stadtrat hat deshalb die Verwaltung beauftragt, Grundlagen für

¹ <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/bauen/raumentwicklung/richtplanung/siedlung/S13%20Siedlungsentwicklung%20nach%20Innen.pdf>

² Raumplanungsverordnung; SR 700.1

die Erhöhung der Finanzkompetenzen zu erarbeiten und ihm einen Nachtrag zur Gemeindeordnung vorzulegen. Der Handlungsbedarf bei den Liegenschaftengeschäften des Finanzvermögens ist aufgrund der stark gestiegenen Vermögens- und Liegenschaftenspreise besonders hoch.

Grundstückspreise in der Stadt Wil

Die Grundstückspreise sind seit der letzten Revision der Gemeindeordnung bzw. der Fusion vom 1. Januar 2013 weiter angestiegen. Die Transaktionspreise für Wohnimmobilien in der Region Wil haben allein seit 2000 um 100% zugelegt (Fahrländer Partner, 2020). Bei unbebauten Grundstücken werden aktuell Preise von Fr. 1'200.-- bis Fr. 1'300.--/m² geboten (Fahrländer Partner, 2022), ein durchschnittliches Einfamilienhaus kostet bereits rund Fr. 1.6 Mio.

Vor diesem Hintergrund ist es für die öffentliche Hand eine grosse Herausforderung, Grundeigentum zu erwerben. Es kommt hinzu, dass Verkäufer zurückhaltend sind, Landverhandlungen "vor den Augen der Öffentlichkeit" abzuwickeln. Oft werden deshalb private Erwerber bevorzugt. Es besteht aber auch das Risiko, dass der Stadt Grundeigentum gar nicht erst zum Kauf angeboten wird, weil sich das Verfahren aufgrund der vorgegebenen Kompetenzordnung bis zu einem Vertragsabschluss über mehrere Monate bzw. Jahre hinziehen kann. In diesem Fall ist ein rascher Verkauf ohne grossen Aufwand an einen privaten Käufer der einfachere Weg.

Die Rolle der Stadt Wil im Immobilienmarkt

Die Stadt ist gemäss Normkonzept in folgenden Fällen auf den Kauf eigener Grundstücke angewiesen:

1. Zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, beispielsweise für den Bau von Schulliegenschaften, Freizeit-, Sport- oder Kultureinrichtungen. In dieser Funktion hat die Stadt immer wieder Grundstücke erworben, zuletzt an der Konstanzerstrasse 27 in Rossrüti. Das Gebäude wurde anschliessend einer öffentlichen Aufgabe gewidmet (vgl. Bericht und Antrag betreffend Konstanzerstrasse 27, Rossrüti vom 2. Mai 2023).
2. Für laufende Unterhaltsprojekte wie etwa Landumlegungen für Strassenbau- oder Hochwasserschutzprojekte sind allenfalls Käufe von Grundstücken innert nützlicher Frist erforderlich.
3. Die Stadt ist als ebenbürtige Planungspartnerin aufgrund des gesetzlichen Auftrages in privaten Areal- und Projektentwicklungen involviert und bestimmt die Entwicklungsrichtung mit, beispielsweise in Form einer Planungsvereinbarung mit dem Investor. Als Miteigentümerin einer Arealentwicklung kann sich die Stadt verstärkt in das Verfahren einbringen und ihre Stimme hat auch mehr Gewicht. Als Beispiel kann hier die Kaufabsicht des Grundstücks an der Titlisstrasse 3a aufgeführt werden, die allerdings von der Liegenschaftskommission abgelehnt wurde.
4. Stadtentwicklungsprojekte benötigen oft viel Raum. Diesen Raum kann die Stadt einfacher sichern, wenn sie betroffene Grundstücke käuflich erwirbt. Beispiel sind hier vier Parzellen im Perimeter des Stadtparks "Obere Weierwiese", die der Stadtrat derzeit erwerben möchte.

Insgesamt hat die Exekutive der Stadt Wil ihre Rolle auf dem Immobilienmarkt in der Vergangenheit eher konservativ interpretiert.

Städtische Liegenschaftengeschäfte seit 2013

Ein Grossteil der Liegenschaften im bestehenden Portfolio der Stadt Wil dient direkt der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Verwaltungsvermögen). Im Finanzvermögen verfügt die Stadt über 20 bebaute (darunter das Zeughausareal, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen) und 43 unbebaute Grundstücke (darunter rund zwei Drittel des Areals Lenzenbüel, Gewerbe- und Industriezone).

Ein Beispiel für den eingeschränkten Handlungsspielraum der Stadt auf dem Wiler Liegenschaftenmarkt sind die Verhandlungen für den Erwerb der ehemaligen Station der Kantonspolizei an der Lerchenfeldstrasse 12. Die Liegenschaft befand sich im Eigentum des Kantons, der sie in einem Bieterverfahren veräusserte. Aufgrund der mehrstufigen Mittelbeschaffung war es für die Stadt schwierig, bei diesem Verfahren mitzubieten. Die Liegenschaft wurde an einen Nachbarn veräussert. Der neue Eigentümer hat erfreulicherweise Hand geboten, aus der Polizeistation temporären Schulraum zu erstellen, welcher im Sommer 2022 eingeweiht wurde. Es wäre organisatorisch und finanziell unter Umständen ein Vorteil gewesen, wenn dieses Gebäude erworben und der Bedarf nach Schulraum und Tagesstrukturen an zentraler Lage langfristig hätte gesichert werden können.

Ein weiteres Beispiel betrifft das oben erwähnte Grundstück an der Konstanzerstrasse 27 in Rossrüti (Bericht und Antrag betreffend Konstanzerstrasse 27, Rossrüti vom 2. Mai 2023). Die Liegenschaft hätte das bestehende Schullareal gut ergänzt und die Möglichkeiten einer Erweiterung zur Strasse hin wesentlich erleichtert. Die Verkäuferin hat auf die Anfrage der Stadt abschlägig reagiert, da ihr das Verfahren zu lange gedauert hätte. Sie entschloss sich, die Liegenschaft an einen Immobilienentwickler aus dem Thurgau zu verkaufen. Nachdem dieser einen Neubau auf einem Teil der Parzelle entwickelt hat, trat er auf die Stadt zu und bot ihr den Verkauf der restlichen Fläche an. Auf dieser Fläche befindet sich ein altes Wohnhaus. Aktuell läuft die Planung, um das Gebäude für die Schulen zu ertüchtigen. Auch in diesem Fall hätte eine strategisch gut gelegene Liegenschaft erworben werden können, wenn die Wege für eine Entscheidung kürzer gewesen wären.

Vergleich mit anderen Gemeinden

Im Thurgau verfügen die Exekutiven von Gemeinden im Rahmen von sogenannten Landkreditkonten über weitreichende Befugnisse (z.B. Frauenfeld: Fr. 25 Mio., Kreuzlingen: Fr. 15 Mio., Eschlikon und Sirnach: je Fr. 5 Mio.). Einschränkend ist festzuhalten, dass ein Landkreditkonto eine Obergrenze für sämtliche Immobilien im Finanzvermögen gilt. Sobald der Kreditrahmen erreicht ist, können die Exekutiven keine weiteren Liegenschaftengeschäfte tätigen. Nicht gelöst sind in diesem Modell die Aufwertungsgewinne: Wird eine Liegenschaft aufgewertet, so kann unter Umständen der Rahmenkredit überschritten werden und die Gemeinde müsste einen Teil des Vermögens veräussern oder einer öffentlichen Aufgabe widmen.

Im Kanton St. Gallen kennt beispielsweise Uzwil keine Regelung bezüglich des Finanzvermögens. Der Gemeinderat ist deshalb im Grundsatz nicht an eine Kreditlimite gebunden. In Flawil kann der Gemeinderat für den Erwerb von Grundstücken pro Fall maximal eine Million Franken ausgeben, wobei eine jährliche Limite von Fr. 2 Mio. greift. Die Stadt Buchs kennt eine Grenze von Fr. 2.5 Mio. pro Fall und Rorschach eine von Fr. 3 Mio.

2. Finanzbefugnisse und Liegenschaftenpreise im Vergleich

Entwicklung der Finanzkompetenzen seit der Fusion 2013

Die Finanzkompetenzen der Stadt Wil wurden letztmals mit der Gemeindefusion per 1. Januar 2013 angepasst. Die Kompetenzen des Stadtrates für neue, unvorhersehbare Ausgaben wurden von Fr. 70'000.-- auf Fr. 100'000.-- pro Fall erhöht. Die jährliche Obergrenze solcher Ausgaben wurde von Fr. 350'000.-- auf Fr. 500'000.-- erhöht. Im Bereich "Verkauf von Liegenschaften" wurde die Kompetenz von Fr. 500'000.-- auf eine Million verdoppelt. Gleichzeitig wurde die Kompetenz der parlamentarischen Liegenschaftenkommission von Fr. 1 Mio. auf Fr. 3 Mio. erhöht. Zudem wurde festgelegt, dass die Liegenschaftenkommission abschliessend entscheiden kann.

Der Stadtrat verfügt über keine "ordentliche" Kreditkompetenz. Er kann einzig gebundene Ausgaben bewilligen, Nachtragskredite sprechen oder *unvorhersehbare*, neue Ausgaben in der Höhe von maximal Fr. 500'000.-- pro Jahr genehmigen. Die neuen Ausgaben sind somit grundsätzlich über den ordentlichen Budgetprozess oder mittels separatem Bericht und Antrag dem Stadtparlament zu beantragen.

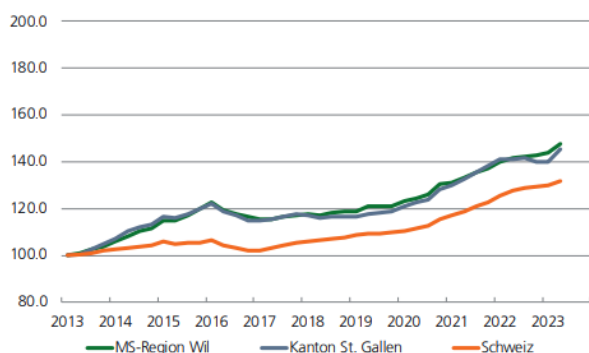
Entwicklung der Liegenschaftenpreise seit 2013

Die St. Galler Kantonalbank publiziert regelmässig einen Immobilienmarktbericht für den Kanton St. Gallen ³. Dieser Marktbericht wird von der Wüest Partner AG erstellt. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, sind die Liegenschaftspreise für die Region Wil seit 2013 zwischen 40 und 60 Prozent angestiegen. Dabei handelt es sich um einen Mittelwert, welcher für die urbane Stadt Wil sowie die umliegenden, ländlichen Gemeinden gilt.

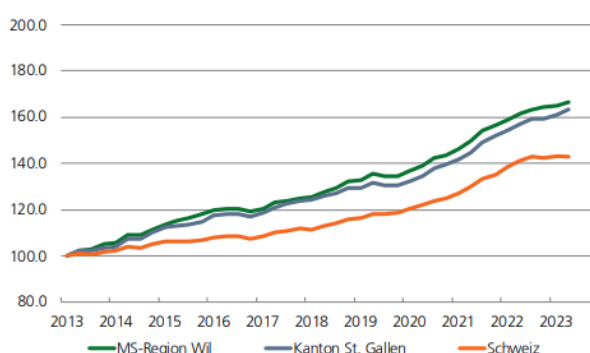
Die Grafik zeigt auch, dass die Transaktionspreise in der Region Wil – im Vergleich zum schweizerischen Mittel – überdurchschnittlich zugelegt haben. Aktuell sind die Hypothekarzinsen wieder höher, dies vermag die Nachfrage allenfalls zu drosseln. Langfristig muss aber damit gerechnet werden, dass die Liegenschaftenpreise weiter steigen.

Transaktionspreisindizes Region Wil

Transaktionspreisindizes für Eigentumswohnungen
(1. Quartal 2013 = 100)



Transaktionspreisindizes für Einfamilienhäuser
(1. Quartal 2013 = 100)



³ Transaktionspreisindex Region Wil, https://www.sgkb.ch/dam/20c6944d-3963-498d-98a8-5be3779454f0/preisindizes_alle_1.pdf?638275998312642247

3. Folgerungen für die Kreditlimiten des Stadtrates

Grundsatz

Die Ausgestaltung der Finanzkompetenzen geht davon aus, dass die Bürgerschaft nur bei Geschäften mit grosser finanzieller Tragweite an die Urne gerufen werden soll. In allen anderen Fällen entscheiden je nach finanziellem Ausmass das Stadtparlament oder der Stadtrat. Das fakultative Referendum gewährleistet im Bedarfsfall die Möglichkeit zur Einflussnahme der Bürgerschaft. Gleichzeitig sollen die Finanzkompetenzen so ausgestaltet sein, dass sie wieder für einige Jahre Bestand haben.

Der Handel mit Liegenschaften bedingt eine rasche Reaktion der Verantwortlichen: Wenn strategisch bedeutende Grundstücke in den Handel kommen, muss die Stadt bei Bedarf rasch ein Angebot machen können. Dies ist jedoch nur möglich, wenn der Stadtrat über die entsprechenden finanziellen Kompetenzen respektive Finanzbefugnisse verfügt. Wie bereits ausgeführt, sind der Stadt in der Vergangenheit auch schon Grundstücksgeschäfte entgangen, weil der Stadtrat nicht rasch genug handeln konnte.

Die Reaktionszeit der Stadt wird nicht allein durch die Kreditkompetenz beeinflusst, sondern auch durch die Verfahren, die zu durchlaufen sind. Muss ein Grundstückskauf vom Parlament oder gar vom Volk entschieden werden, so werden Details öffentlich, die eine private Verkäuferschaft nicht publik machen möchte.

Kreditlimite für den Kauf oder Verkauf von Grundstücken des Finanzvermögens

Für die Festlegung einer geeigneten Limite ist die Entwicklung der Immobilienpreise und die lokale Ausgangslage zweifellos zu beachten. Im Vergleich mit den umliegenden Städten und Gemeinden sind in der Stadt Wil höhere Werte nach Meinung des Stadtrates vertretbar: Objekte, die den definierten Zielen der Liegenschaftenstrategie dienen, weisen eine Mindestgrösse aus, die bei 1'000 Quadratmetern beginnt. Unter der Annahme eines Grundstückspreises von 1'500 Fr./m² ergibt sich selbst für diese relativ kleinen, unbebauten Grundstücke rasch eine notwendige Kreditlimite von über Fr. 1.5 Mio. In jüngster Zeit wurden dem Stadtrat Liegenschaften in dieser Gröszenkategorie angeboten, die alle deutlich über Fr. 2 Mio. kosten. Vor diesem Hintergrund scheint dem Stadtrat eine Kreditlimite von Fr. 6 Mio. pro Geschäft angebracht. Damit können Flächen von rund 5'000 m² Bauland oder ein kleineres Objekt erworben werden.

Auf eine obere Gesamtlime, wie sie diverse Gemeinden im Kanton Thurgau kennen, möchte der Stadtrat verzichten, weil er eine solche als nicht zweckmässig erachtet.

Weitere Kreditlimiten

Wie bereits erwähnt, verfügt der Wiler Stadtrat über keine ordentliche Kreditkompetenz. Er kann lediglich gebundene Ausgaben bewilligen, Nachtragskredite sprechen oder unvorhersehbare, neue Ausgaben in der Höhe von maximal Fr. 500'000.-- pro Jahr genehmigen. Diese Regelung erscheint dem Stadtrat nicht adäquat. Deren Erhöhung könnte die Handlungsfähigkeit erweitern. Der Stadtrat erachtet eine Erhöhung allerdings derzeit als schwierig durchsetzbar und verzichtet deshalb auf einen diesbezüglichen Vorschlag. Die Diskussion soll sich auf die wichtigere Frage der Finanzbefugnisse für die Liegenschaftengeschäfte fokussieren.

4. Anpassung Finanzbefugnisse für Liegenschaftengeschäfte

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist der Handlungsbedarf bei den Liegenschaftengeschäften aufgrund der gestiegenen Liegenschaftpreise hoch. Der Stadtrat schlägt deshalb vor, die heutigen Finanzbefugnisse bei den Liegenschaftengeschäften wie folgt zu erhöhen:

Erwerb von Grundstücken (inkl. Baurechte und Tausch): Kaufpreis oder Anlagekosten (Ziff. 5.1)		
	Bisher	Neu
Stadtrat (abschliessend)	bis Fr. 2 Mio. je Fall	bis Fr. 6 Mio. je Fall
Liegenschaftskommission (abschliessend)	über Fr. 2 Mio. bis Fr. 4 Mio. je Fall	über Fr. 6 Mio. bis Fr. 10 Mio. je Fall
Stadtparlament (abschliessend)	über Fr. 4 Mio. bis Fr. 6 Mio. je Fall	über Fr. 10 Mio. bis Fr. 15 Mio. je Fall
Stadtparlament (unter Vorbehalt fakultatives Referendum)	über Fr. 6 Mio. je Fall	über Fr. 15 Mio. je Fall

Für die Veräusserung von Grundstücken sollen neu die gleichen Finanzbefugnisse gelten wie für den Erwerb von Grundstücken:

Veräusserung von Grundstücken (inkl. Baurechte und Tausch): Kaufpreis oder Anlagekosten (Ziff. 5.2)		
	Bisher	Neu
Stadtrat (abschliessend)	bis Fr. 0.5 Mio. je Fall	bis Fr. 6 Mio. je Fall
Liegenschaftskommission (abschliessend)	über Fr. 0.5 Mio. bis Fr. 3 Mio. je Fall	über Fr. 6 Mio. bis Fr. 10 Mio. je Fall
Stadtparlament (abschliessend)	über Fr. 3 Mio. bis Fr. 6 Mio. je Fall	über Fr. 10 Mio. bis Fr. 15 Mio. je Fall
Stadtparlament (unter Vorbehalt fakultatives Referendum)	über Fr. 6 Mio. je Fall	über Fr. 15 Mio. je Fall

Die finanziellen Kompetenzen betreffend Grundstücke des Finanzvermögens sollen betragsmässig wie oben dargestellt erhöht werden. Damit wird der Preisentwicklung im Immobilienmarkt Rechnung getragen und das Stadtparlament, die Liegenschaftskommission und der Stadtrat verfügen wieder über ausreichenden Handlungsspielraum für den Erwerb und Verkauf strategisch wichtiger Grundstücke.

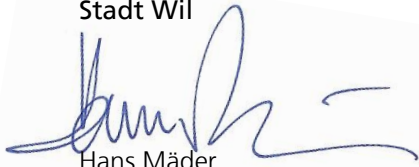
Die Erhöhung der Finanzkompetenzen stellt zudem sicher, dass die Bürgerschaft nur bei Geschäften mit grosser finanzieller Tragweite an die Urne gerufen werden muss. In allen anderen Fällen entscheidet das Stadtparlament, die Liegenschaftskommission oder der Stadtrat. Die Erhöhung der Finanzkompetenzen ist so ausgestaltet, dass sie über längere Zeit Bestand haben sollte.

5. Zuständigkeit

Eine Änderung der Gemeindeordnung untersteht dem obligatorischen Referendum, muss also der Bürgerschaft zum Entscheid an der Urne unterbreitet werden. Eine besondere Art der Finanzkompetenzen stellt die Befugnis für den Erwerb und die Veräusserungen von Grundstücken dar. In diesem Bereich beantragt der Stadtrat eine betragsmässige Erhöhung der Finanzkompetenzen.

Der zustimmende Beschluss zur Änderung der Finanzbefugnisse im Bereich der Liegenschaftengeschäfte (Nachtrag IV zur Gemeindeordnung) untersteht gemäss Art. 6 lit. a der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum. Nach dem positiven Volksentscheid ist der Nachtrag zur Genehmigung dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen einzureichen. Nach erfolgter Genehmigung soll der Nachtrag IV durch den Stadtrat in Kraft gesetzt werden.

Stadt Wil



Hans Mäder
Stadtpräsident



Janine Rutz
Stadtschreiberin