

Kantonsratsbeschluss über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. März 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Justizreform des Bundes	2
1.2. Standortwahl für das Bundesverwaltungsgericht	3
1.3. Finanzierungsbeteiligung der Standortkantone	4
1.4. Architekturwettbewerb	5
2. Vereinbarung zwischen Bund und Kanton St.Gallen.....	5
2.1. Übersicht (Eckwerte der Grundsatzvereinbarung)	5
2.2. Standort und Eigentumsverhältnisse	5
2.3. Planung und Erstellung des Gerichtsgebäudes	6
2.4. Finanzielles und Standortbeitrag.....	6
2.5. Grundelemente des Mietvertrags.....	7
2.6. Ergänzende Bestimmungen.....	7
3. Ergänzende Bemerkungen zur finanziellen Beteiligung des Kantons St.Gallen	8
3.1. Direkter Finanzierungsbeitrag.....	8
3.2. Beteiligung der Stadt St.Gallen.....	8
3.3. Mietzinsverbilligung und Eigentumsübergang	8
3.4. Wertung.....	9
4. Rechtliches.....	9
5. Antrag	10
Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen)	11

Zusammenfassung

Im Jahr 2002 hat die Bundesversammlung entschieden, dass das neu zu schaffende Bundesverwaltungsgericht in St.Gallen domiziliert werden soll. Dieses neue Bundesgericht wird gemäss heutiger Planung 64 Richterinnen und Richter beschäftigen und insgesamt rund 450 Arbeitsplätze umfassen. Hierfür soll am westlichen Rand der Innenstadt von St.Gallen ein neues Gerichtsgebäude erstellt werden. Die Planung sieht vor, dass das neue Gebäude im Jahr 2010 bezogen werden kann.

Das Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstrafgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes sieht vor, dass sich die Standortkantone Tessin und St.Gallen an den Kosten der Errichtung der neuen Gerichte finanziell beteiligen. Über die Höhe des Standortbeitrags spricht sich das Gesetz jedoch nicht aus. Zur genauen Festlegung von Art und Umfang der finanziellen Beteiligung des Standortkantons haben der Bundesrat und die St.Galler Regierung nach längeren Verhandlungen im Sommer 2004 eine Vereinbarung abgeschlossen. Gemäss dieser sogenannten Grundsatzvereinbarung erstellt der Kanton St.Gallen im Auftrag und nach den Vorgaben des Bundes auf eigene Rechnung das Gerichtsgebäude. Der Kanton bleibt Eigentümer der Liegenschaft und vermietet das Gebäude dem Bund für die feste Dauer von 50 Jahren zur

Nutzung. Nach Ablauf der festen Mietdauer geht die Liegenschaft entschädigungslos an den Bund über. Der Kanton leistet an die Erstellungskosten einen direkten Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken. Überdies gewährt er dem Bund für die vereinbarte Mietdauer eine Mietzinsvergünstigung um 1.5 Prozentpunkte im Vergleich zur marktüblichen Nettorendite. Zwischen Bund und Kanton ist somit für das Bundesverwaltungsgericht ein Miet-Kauf-Modell mit einem direkten Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken ausgehandelt worden.

Der direkte Finanzierungsbeitrag des Kantons St.Gallen ist in finanzrechtlicher Hinsicht eine Ausgabe und bedarf eines formellen Kreditbeschlusses durch den Kantonsrat. Im Unterschied dazu verkörpert das zweite Element der Finanzierungsbeitrag des Kantons, die Mietzinsvergünstigung und die entschädigungslose Eigentumsübertragung nach 50 Jahren, keine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn. Die lange, nicht kündbare Mietdauer, die vereinbarte Regelung der Mietzinsfestlegung einschliesslich der Möglichkeit zur teuerungsbedingten Mietzinsanpassung während der Laufzeit sowie die Möglichkeit zur eigenen günstigen Fremdmittelbeschaffung des Kantons bewirken, dass dem Kanton aus der Vermietung des Gerichtsgebäudes trotz der Mietzinsvergünstigung keine ungedeckten Kosten erwachsen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Liegenschaft nach 50 Jahren unentgeltlich in das Eigentum des Bundes übergeben werden muss. Bis dann werden die vom Kanton getätigten Investitionen zu Lasten des Mietzinses, den der Bund leistet, abgeschrieben sein. Für diesen Teil der Standortleistung des Kantons braucht es keinen Kreditbeschluss, weil es sich dabei um eine Anlage und nicht um eine Ausgabe handelt.

Eigentlicher Gegenstand der Vorlage ist somit der Kreditbeschluss für die Deckung des direkten Finanzierungsbeitrags des Kantons St.Gallen von 15 Mio. Franken. Im Sinn der Solidarität mit dem Kanton und in Anerkennung der Besonderheit eines Bundesgerichtsstandortes hat die Stadt St.Gallen in Aussicht gestellt, an den Betrag von 15 Mio. Franken einen städtischen Standortbeitrag von 1.5 Mio. Franken zu leisten. Unter Abzug dieses Beitrags ist zur Deckung der finanziellen Beteiligung des Kantons am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes ein Kredit von 13.5 Mio. Franken erforderlich. Der Kreditbeschluss untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen. Gegenstand des Kantonsratsbeschlusses ist ein Kreditbeschluss betreffend den direkten Finanzierungsbeitrag als Teil der vom Bund erwarteten Beteiligung des Standortkantons an den Kosten der Errichtung des Bundesverwaltungsgerichtes.

1. Ausgangslage

1.1. Justizreform des Bundes

Im März 2000 stimmten Volk und Stände einer Justizreform des Bundes zu. Diese umfassende Reform hat zum Ziel, die Mängel des Justizsystems zu beheben, die im Lauf der Jahrzehnte aufgetaucht sind. Unter anderem soll mit der Schaffung eines Bundesstraf- und eines Bundesverwaltungsgerichtes das chronisch überlastete Bundesgericht entlastet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Aufgabe, Beschwerden im gesamten Bereich des Bundesverwaltungsrechtes zu beurteilen. Hierzu werden einerseits die bestehenden rund 36 eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdedienste, die heute für diese Beschwerden zuständig sind, zusammengefasst. Andererseits werden jene Bereiche der Verwaltungsrechtspflege einbezogen, bei denen heute noch keine richterliche Vorinstanz des Bundesgerichtes

besteht, und es werden dem Bundesverwaltungsgericht jene Fälle zugewiesen, bei denen heute der Bundesrat oder ein Departement entscheidet. So soll die Rechtsweggarantie in allen Bereichen verwirklicht werden.¹

Für den Betrieb des Bundesverwaltungsgerichtes werden rund 400 Vollzeitstellen benötigt, was etwa 450 Arbeitsplätzen entspricht. Davon sind 64 Stellen für Richterinnen und Richter vorgesehen. Als Arbeitsvolumen wird das Gericht etwa 17'000 bis 18'000 Fälle jährlich zu bearbeiten haben. Bei der Standortfrage entschieden sich die Eidgenössischen Räte im Juni 2002 für St.Gallen als Standort des Bundesverwaltungsgerichtes und für Bellinzona als Standort des Bundesstrafgerichtes. Diese Standortentscheide sind im Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstrafgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes (SR 173.72; abgekürzt Sitzgesetz) festgehalten.

Die Tätigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes wird im Verwaltungsgerichtsgesetz (abgekürzt VGG) geregelt. Dieses Gesetz soll im Jahr 2007 in Kraft treten und damit die Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichtes ermöglichen.² Da mit der Fertigstellung des Gerichtsgebäudes in St.Gallen erst im Jahr 2010 zu rechnen ist (siehe Ziff. 1.4 dieser Botschaft), wird das Bundesverwaltungsgericht für die ersten Jahre in Provisorien in Bern untergebracht. Diese Lösung hat den Vorteil, dass das Bundesverwaltungsgericht in bereits funktionierenden Strukturen nach St.Gallen umziehen wird. Die Umsetzung ist im Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes geregelt, das am 2. März 2005 vom Nationalrat als Zweitrat oppositionslos verabschiedet wurde.³

1.2. Standortwahl für das Bundesverwaltungsgericht

Die Auswahl des Standortes für das Bundesstraf- und das Bundesverwaltungsgericht folgte dem föderalen Grundsatz der Dezentralisierung. Insbesondere beim Bundesverwaltungsgericht sollten damit Distanz und Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung manifestiert werden. Neben diesem regionalpolitischen Grundsatz spielten Kriterien wie Erreichbarkeit, Nähe zu Universitäten, Attraktivität der konkreten Angebote (namentlich Lage und Raumvolumen) sowie personalpolitische Überlegungen eine Rolle.⁴ In den Eidgenössischen Räten gaben die regionalpolitischen Argumente schliesslich den Ausschlag für die Standortwahl.

Der Kanton St.Gallen zeigte von Beginn weg grosses Interesse und reichte rechtzeitig seine Kandidatur ein. Die Regierung setzte eine Arbeitsgruppe ein, welche die St.Galler Bewerbung betreute und unterstützte. Zudem starteten rund 40 Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Ostschweiz eine Petition für den Standort St.Gallen, bei der insgesamt mehr als 15'000 Petitionsunterschriften zusammenkamen.

Im Rahmen des Bewerbungsverfahrens schlugen Kanton und Stadt St.Gallen die Liegenschaft St.Leonhard, wo die Planung eines Geschäftsgebäudes bereits weit fortgeschritten war, als Standort für das neue Gerichtsgebäude vor. Im Oktober 2002, also wenige Monate nach dem Standortentscheid der Eidgenössischen Räte, sprach sich der Bundesrat hingegen dafür aus, von St.Leonhard als Standort für das Bundesverwaltungsgericht abzusehen. Ausschlaggebend waren folgende Gründe: Einerseits wurde das Bürogebäude als zu wenig repräsentativ angesehen, andererseits war zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar, wie gross der Raumbedarf für das Bundesverwaltungsgericht sein würde. Ausserdem wäre das Gebäude zu früh fertiggestellt gewesen, was zu hohen Stillstandskosten geführt hätte. In der Folge evaluierte eine St.Galler Arbeitsgruppe verschiedene Standorte und unterbreitete diese dem Bund. Der Bund entschied sich im Einvernehmen mit Kanton und Stadt St.Gallen aus den verschiedenen Varianten

¹ BBI 2001, 4202; Ziff. 4.3.

² BBI 2001, 4202; Ziff. 4.3.

³ BBI 2004, 4787.

⁴ BBI 2001, 6049.

schliesslich für das Grundstück Chrüzacker als Standort und damit für ein Neubauprojekt. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurde aufgezeigt, dass auf dem Gelände ein repräsentatives und den Anforderungen entsprechendes Gerichtsgebäude realisiert werden kann.

1.3. Finanzierungsbeteiligung der Standortkantone

Art. 3 des Sitzgesetzes bestimmt, dass der Bund ermächtigt ist, mit den Standortkantonen einen Vertrag über die finanzielle Beteiligung an den Kosten der Errichtung des Bundesstrafgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes abzuschliessen. Bereits in der Botschaft zum Sitz des Bundesstrafgerichtes und Bundesverwaltungsgerichtes, in welcher der Bundesrat Freiburg und Aarau als Standorte für die neuen Gerichte vorschlug, knüpfte der Bundesrat seinen Standortentscheid daran, dass die Standortkantone sich finanziell zu beteiligen hätten.⁵ Die Regierung des Kantons St.Gallen erklärte sich nach dem endgültigen Standortentscheid der Eidgenössischen Räte im Grundsatz bereit, über eine finanzielle Beteiligung zu verhandeln.

Der Bundesrat erwartete zu Beginn der Verhandlungen von den Kantonen St.Gallen und Tessin eine Beteiligung, die das Baugrundstück und die Hälfte der Gebäudeerstellungskosten umfasste. Die beiden Kantone erklärten sich zwar bereit, über einen Investitionsbeitrag zu verhandeln. Als notwendige Verhandlungsgrundlage setzten sie jedoch eine verlässliche Schätzung der Gesamtkosten voraus. Diese Schätzung legte der Bundesrat rund ein Jahr später vor. Er bezifferte – gestützt auf das ermittelte Raumvolumen, die Arbeitsplatzzahl und die Machbarkeitsstudie – die Gesamtkosten auf 82 Mio. Franken, enthaltend 12 Mio. Franken für den Erwerb des Grundstücks. Aufgrund dieser Zahlen erwartete der Bundesrat vom Kanton St.Gallen, dass dieser einen Kostenanteil von 47 Mio. Franken – also 57 Prozent der Gesamtkosten – übernehmen würde.

In der Botschaft zum Entlastungsprogramm 03 für den Bundeshaushalt (EP 03)⁶ sah der Bundesrat vor, praktisch alle geplanten Neubauvorhaben des Bundes zurückzustellen. Für die Gerichtsgebäude in St.Gallen und Bellinzona hätten vorübergehend Mietlösungen gefunden werden sollen. Gestützt auf diese Rahmenbedingungen gemäss EP 03 unterbreitete der Kanton St.Gallen dem Bund ein Verhandlungsangebot, den Boden im Wert von 12 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen, die Erstellung des Gebäudes vorzufinanzieren und die Liegenschaft dem Bund mietweise zur Nutzung zu überlassen. Der Kanton St.Gallen sicherte dem Bund zudem zu, ihn bei der Planungsvorbereitung, wie insbesondere bei der Standortsuche, beim Architekturwettbewerb, beim Baubewilligungsverfahren sowie bei der Personalrekrutierung tatkräftig zu unterstützen.

Im Dezember 2003 legten sich der Bund und der Kanton St.Gallen auf eine gemeinsame Absichtserklärung für das weitere Vorgehen fest. Inhaltlich bestand diese Erklärung aus einem Grundkonzept, bei dem der Kanton St.Gallen den Boden zur Verfügung stellt, das Gebäude erstellt und es dem Bund zu einem vergünstigten Zins vermietet. Diese Vereinbarung regelte aber keine Details. Während der Verhandlungen über die finanzielle Beteiligung koordinierte sich der Kanton St.Gallen mit dem Kanton Tessin. So konnte sichergestellt werden, dass in den Verhandlungen die beiden Kantone Transparenz über Möglichkeiten und Absichten des anderen hatten. Dies führte dazu, dass die Leistungen der beiden Standortkantone, gemessen an den jeweiligen Gesamtinvestitionen, identisch waren.

In der ersten Hälfte des Jahres 2004 wurden die inhaltlichen Details der gemeinsamen Absichtserklärung in weiteren Verhandlungsrunden weiter konkretisiert. Die Verhandlungen mündeten schliesslich am 28. Juni 2004 in eine Grundsatzvereinbarung. Diese Vereinbarung regelt umfassend alle Punkte, die in der Absichtserklärung vorgespurt waren. So wurde neben der

⁵ BBI 2001, 6049.

⁶ BBI 2003, 5615.

Finanzierung auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton St.Gallen beim Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes geregelt.

1.4. Architekturwettbewerb

Nachdem sich der Bundesrat und die St.Galler Regierung über Finanzierungsbeitrag und Aufgabenteilung geeinigt hatten, konnte im September 2004 der Architekturwettbewerb ausgeschrieben werden. Der Wettbewerb, bei dem das kantonale Hochbauamt die Federführung hat, ist zweistufig aufgebaut. Auf einer ersten Stufe sollen Ideen für die städtebaulichen Entwicklungen gesammelt und das Gerichtsgebäude wie auch die angrenzende Wohnüberbauung anhand von groben Skizzen dargestellt werden. Aus allen Wettbewerbseingaben werden 20 bis 30 Projekte für die zweite Stufe zugelassen. Die Jurierung dieser ersten Stufe findet im April 2005 statt. Auf der zweiten Stufe werden die 20 bis 30 besten Wettbewerbsprojekte konkretisiert. Dabei wird es darum gehen, detaillierte Vorschläge für die Gestaltung der Bauten und der Aussenräume, den Grundriss und die Betriebsstruktur, die Gebäudetechnik sowie die Wirtschaftlichkeit zu erhalten. Es ist vorgesehen, dass das Siegerprojekt Ende, 2005 ausgewählt wird.

2. Vereinbarung zwischen Bund und Kanton St.Gallen

2.1. Übersicht (Eckwerte der Grundsatzvereinbarung)

Wie in Ziff. 1.3 dieser Botschaft ausgeführt, hat der Bund mit dem Kanton St.Gallen eine Vereinbarung abgeschlossen, in der Zusammenarbeit und Zuständigkeit der beiden Vertragsparteien beim Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes sowie die Modalitäten der Finanzierungsbeitrag des Kantons St.Gallen im Einzelnen geregelt werden. Diese sogenannte Grundsatzvereinbarung datiert vom 28. Juni 2004 und ist von der Regierung am 24. August 2004, vom Bundesrat am 25. August 2004 formell genehmigt worden.

Gemäss Grundsatzvereinbarung erstellt der Kanton im Auftrag und nach den Vorgaben des Bundes auf eigene Rechnung auf dem Areal Chrüzacker in St.Gallen das Bundesverwaltungsgericht. Der Kanton bleibt Eigentümer der Liegenschaft und vermietet das Gebäude dem Bund für die feste Dauer von 50 Jahren zur Nutzung. Nach Ablauf der festen Mietdauer geht die Liegenschaft entschädigungslos an den Bund über. Der Kanton leistet an die Erstellungskosten einen direkten Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken. Überdies gewährt er dem Bund für die vereinbarte Mietdauer eine Mietszinsvergünstigung um 1.5 Prozentpunkte im Vergleich zur marktüblichen Nettorendite.

Die Grundsatzvereinbarung enthält detaillierte Regelungen über Standort und Eigentumsverhältnisse, Planung und Erstellung des Gerichtsgebäudes, Finanzielles und Standortbeitrag, Grundelemente des Mietvertrags sowie ergänzende Bestimmungen.

2.2. Standort und Eigentumsverhältnisse

Das Bundesverwaltungsgericht wird auf dem Grundstück Chrüzacker in St.Gallen erstellt. Dieses befindet sich am westlichen Ausläufer des Rosenberghügels, unmittelbar angrenzend an die westliche Innenstadt. Die Parzelle befindet sich heute im Eigentum der staatlichen Pensionskasse (Versicherungskasse für das Staatspersonal). Für die Bedürfnisse des Bundesverwaltungsgerichtes wird nur ein Teil der Parzelle benötigt. Nach Vorliegen der Baubewilligung wird der Kanton St.Gallen diesen Teil des Grundstücks von der Pensionskasse erwerben und darauf das für das Bundesverwaltungsgericht erforderliche Gebäude erstellen.

Ab Bezugsbereitschaft mietet der Bund vom Kanton das Gerichtsgebäude für die feste Dauer von 50 Jahren. Nach Ablauf der festen Mietdauer überträgt der Kanton das Eigentum an der Liegenschaft Bundesverwaltungsgericht dem Bund unentgeltlich. Der Bund räumt dem Kanton nach der erfolgten Eigentumsübertragung ein zeitlich unbeschränktes Vorkaufsrecht an der Liegenschaft ein.

2.3. Planung und Erstellung des Gerichtsgebäudes

Der Kanton St.Gallen erstellt auf seine Kosten das Bundesverwaltungsgericht auf dem Areal Chrüzacker. Der Bund wirkt in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen bei der Planung, Projektierung und Bauausführung mit. Er definiert die massgeblichen Vorgaben. Insbesondere ist er befugt, auf das Projekt bis zu dem von ihm gewünschten Detaillierungsgrad Einfluss zu nehmen oder im Einzelnen den Umfang des Feinausbaus des Gerichtsgebäudes festzulegen. Für die Errichtung des Gebäudes zieht der Kanton einen General- oder Totalunternehmer bei, mit dem ein Pauschalpreis vereinbart wird, zu dem dieser den Auftrag auszuführen hat. Der Bund kann bei der Auftragsvergabe an den Generalunternehmer mitbestimmen, und er hat den Werkvertrag, den der Kanton mit dem Generalunternehmer abschliesst, vorgängig zu genehmigen. Der Kanton, dem in seiner Rolle als Bauherr die Aufsicht über die Bauarbeiten obliegt, leistet gegenüber dem Bund dieselben Garantien (insbesondere hinsichtlich Einhaltung des Kostendaches und des Termins für die Fertigstellung des Vorhabens), die der Generalunternehmer ihm im Werkvertrag zugesichert hat.

Die mobilen Einrichtungen und Ausstattungen für das Bundesverwaltungsgericht werden vom Bund auf eigene Rechnung beschafft.

2.4. Finanzielles und Standortbeitrag

Sämtliche Kosten, die für Planung (einschliesslich des bereits laufenden Wettbewerbs), Projektierung und Erstellung des Gerichtsgebäudes anfallen, und die Kosten für den Erwerb des Baulandes werden einem vom Kanton St.Gallen zu führenden Baukonto belastet. Als Baukosten anrechenbar sind auch die Eigenleistungen, die der Kanton als Bauherr bzw. Bauverantwortlicher erbringt. Auch diese Kosten werden dem Baukonto belastet. Der Wert des zu übernehmenden Baulandes wird durch einen neutralen Experten geschätzt. Gestützt auf diese Verkehrswertschätzung legt der Kanton im Einvernehmen mit dem Bund den Erwerbspreis fest. Zu diesem Preis wird das Grundstück alsdann aus dem Sondervermögen der Pensionskasse in das Finanzvermögen des Kantons übertragen. Die auf dem Baukonto aufgelaufenen Kosten werden dem Kanton zu einem marktüblichen Zinssatz verzinst. Diese Baukreditzinsen werden wiederum dem Baukonto belastet.

Nach der bezugsfertigen Erstellung und Genehmigung der Schlussabrechnung durch den Bund wird das Baukonto saldiert. Der aufgelaufene Betrag entspricht dem Gesamtinvestitionsvolumen. Aufgrund der Vorstudie aus dem Jahr 2003 werden diese Gesamtkosten auf 82 Mio. Franken geschätzt. Das Gesamtinvestitionsvolumen gemäss Schlussabrechnung bildet der-einst die Bezugsgrösse für die Festlegung des Mietzinses, den der Bund für die Nutzung des Gerichtsgebäudes zu entrichten hat. Der Mietzins ist somit direkt abhängig von den investierten Gesamtkosten.

An diese Investitionskosten für die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichtes hat der Kanton einen direkten Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken zu entrichten. Der Beitrag dient zur Reduktion des für die Mietpreiskalkulation massgeblichen Gesamtinvestitionsvolumens. Es handelt sich hierbei um einen festen, von der Höhe der tatsächlichen Investitionskosten oder der Teuerung unabhängigen Beitrag, der beim Bezug des Gebäudes (d.h. zu Beginn des Mietverhältnisses) fällig wird.

Zusätzlich zum festen Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken hat der Kanton dem Bund als weiteres Element der Finanzierungsbeteiligung eine für die ganze Dauer des Mietverhältnisses gültige Vergünstigung des Mietzinses um 1.5 Prozentpunkte im Vergleich zur marktüblichen Nettorendite zu gewähren (Einzelheiten dazu siehe Ziff. 2.5 dieser Botschaft). Ausserdem hat der Kanton dem Bund nach Ablauf der festen Mietdauer von 50 Jahren die Liegenschaft kostenlos abzutreten.

2.5. Grundelemente des Mietvertrags

Die Grundsatzvereinbarung hält fest, dass der Kanton St.Gallen sechs Monate vor Mietbeginn mit dem Bund den eigentlichen Mietvertrag abzuschliessen hat. Folgende Eckwerte sind jedoch bereits in der Grundsatzvereinbarung verbindlich festgelegt:

- Dauer des Mietvertrags:
Die Mietdauer beträgt 50 Jahre.
- Festlegung der Anfangsmiete:
Die Anfangsmiete bemisst sich aufgrund der Nettoinvestitionssumme, multipliziert mit dem anrechenbaren Zinssatz. Die Nettoinvestitionssumme entspricht dem Gesamtinvestitionsvolumen gemäss dem dannzumaligen Schlussaldo des Baukontos (auf der Grundlage der Kostenschätzung 2003 = 82 Mio. Franken), abzüglich dem festen Finanzierungsbeitrag des Kantons von 15 Mio. Franken. Der anrechenbare Zinssatz entspricht der marktüblichen Nettorendite in Prozenten, abzüglich der Mietzinsvergünstigung von 1.5 Prozentpunkten. Hierbei wird die marktübliche Nettorendite wie folgt definiert: Im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltender Marktzinssatz (entsprechend dem zehnjährigen sfr-Swapsatz), zuzüglich einer Amortisationsquote von 2 Prozentpunkten und einer Unterhaltsquote von 1 Prozentpunkt. Angenommen, der Zehnjahres-Schweizerfranken-Swapsatz liegt im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bei 3.5 Prozent, ergibt sich bei einer Nettoinvestitionssumme von 67 Mio. Franken (82 Mio. Franken geschätztes Gesamtinvestitionsvolumen abzüglich 15 Mio. Franken Finanzierungsbeitrag des Kantons) bei Mietbeginn ein Jahresmietzins von 3.35 Mio. Franken (5.0 Prozent von 67 Mio. Franken).
- Mietzinsanpassungen:
Der Zinsanteil am Mietzins wird jährlich der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise angepasst. Der Zinsanteil entspricht dem Teilbetrag, der durch den im Anfangsmietzins berücksichtigten zehnjährigen sfr-Swapsatz abgebildet wird. Im vorstehend genannten Zahlenbeispiel wären das 2.35 Mio. Franken (3.5 Prozent von 67 Mio. Franken).
- Unterhalt und Erneuerung:
Für Unterhalt und Erneuerung stellt der Kanton aus seinen Mietzinseinnahmen jährlich den Betrag von 1.0 Prozent der Nettoinvestitionssumme zur Verfügung (entspricht im vorstehend genannten Zahlenbeispiel 0.67 Mio. Franken). Der Bund entscheidet über die Verwendung dieser Mittel selbständig.
- Nebenkosten:
Sämtliche Nebenkosten wie Heizkosten, Abonnementsgebühren, Abgaben und Unkosten sind, auch wenn sie beim Vermieter erhoben werden, vom Mieter zu bezahlen. Zusätzlich zu den übrigen Nebenkosten werden dem Bund auch die dem Eigentümer belasteten Steuern und Versicherungen in Rechnung gestellt. Schliesslich können dem Bund für die Verwaltung 3 Prozent der tatsächlich aufgelaufenen Nebenkosten verrechnet werden.

2.6. Ergänzende Bestimmungen

In den ergänzenden Bestimmungen der Grundsatzvereinbarung werden unter anderem die Streitbeilegung, der Vorbehalt der Zustimmung der Eidgenössischen Räte einerseits und des Kantonsrates St.Gallen andererseits zu den erforderlichen Kreditbeschlüssen sowie die Kostentragung im Fall eines vorzeitigen Projektabbruchs geregelt. Wird das Projekt während der Phase der Planung und Realisierung, d.h. vor Bezugsbeginn abgebrochen, hat jene Partei die auf dem Baukonto aufgelaufenen Kosten zu tragen, die den Abbruch zu verantworten hat.

3. Ergänzende Bemerkungen zur finanziellen Beteiligung des Kantons St.Gallen

3.1. Direkter Finanzierungsbeitrag

Der direkte Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. Franken bewirkt, dass das für die Mietzinskalkulation massgebliche Gesamtinvestitionsvolumen entsprechend reduziert wird. Dieser Teil des Standortbeitrags des Kantons St.Gallen kommt einer direkten Subventionierung der Kosten für die Errichtung des Gerichtsgebäudes gleich. Er verkörpert in finanzrechtlicher Hinsicht eine Ausgabe und bedarf deshalb eines formellen Kreditbeschlusses durch den Kantonsrat. Der direkte Finanzierungsbeitrag ist eigentlicher Gegenstand dieser Vorlage.

Der Beitrag ist der Investitionsrechnung zu belasten. Er wird zur Zahlung fällig bei Beginn des Mietverhältnisses, gemäss der heutigen Planung also im Jahr 2010. Der Investitionsbeitrag ist gemäss den geltenden Regeln innert 10 Jahren in gleichmässigen Tranchen abzuschreiben. In Übereinstimmung mit der voraussichtlichen Zahlungsfälligkeit soll der Abschreibungsbeginn auf das Jahr 2010 festgelegt werden.

3.2. Beteiligung der Stadt St.Gallen

Der Bund begründet seine Forderung nach einem Standortbeitrag mit dem Nutzen, den das Bundesverwaltungsgericht der Region bringt. Der Nutzen widerspiegelt sich im zusätzlichen Steuersubstrat, das die zuziehenden Angestellten des Gerichtes bringen, in Vorteilen für die regionale Wirtschaft (sogenannter Multiplikatoreffekt) und im Imagegewinn. Allerdings ist es nicht möglich, diesen Nutzen genau zu quantifizieren, weshalb die grundsätzliche Bereitschaft zur Leistung eines Standortbeitrags wie auch dessen konkrete Bemessung letztlich einem politisch begründeten Akt des kooperativen Föderalismus entsprechen.

Von diesen Vorteilen profitiert nicht nur der Kanton St.Gallen, sondern im Besonderen auch die engere Region und hier hauptsächlich auch die Standortgemeinde. Die Regierung ist deshalb sowohl an die Nachbarkantone als auch an die Stadt St.Gallen und die Gemeinden in der Agglomeration St.Gallen gelangt mit dem Ersuchen um eine Beteiligung am Standortbeitrag. Im Fall des Bundesstrafgerichtes beteiligt sich die Stadt Bellinzona ebenfalls mit einem Beitrag von 2.1 Mio. Franken an den Leistungen des Kantons Tessin. Von den Angefragten zeigte sich jedoch lediglich der Stadtrat St.Gallen bereit, einen eigenen Beitrag zu leisten. Im Sinn der Solidarität mit dem Kanton und in Anerkennung der Besonderheit eines Bundesgerichtsstandortes stellte er eine Standortleistung von 10 Prozent des direkten Finanzierungsbeitrags des Kantons, also von 1.5 Mio. Franken in Aussicht. Grundsätzlich hätte sich der St.Galler Stadtrat auch eine weitergehende Beteiligung vorstellen können, dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sich auch die Regionsgemeinden erkenntlich zeigen. Diese lehnten einen Solidaritätsbeitrag jedoch ausdrücklich ab, weshalb sich auch der Stadtrat St.Gallen ausser Stande sieht, einen höheren Beitrag als die genannten 1.5 Mio. Franken zu leisten.

Der vom Stadtrat St.Gallen in Aussicht gestellte Beitrag bedarf noch der formellen Zustimmung durch das städtische Parlament. Unter der Voraussetzung, dass auch das Stadtparlament dem Standortbeitrag von 1.5 Mio. Franken zustimmt, reduziert sich der Kreditbedarf des Kantons für den direkten Finanzierungsbeitrag auf 13.5 Mio. Franken.

3.3. Mietzinsverbilligung und Eigentumsübergang

Im Unterschied zum direkten Finanzierungsbeitrag verkörpert das zweite Element der Finanzierungsbeitrag des Kantons St.Gallen, die Mietzinsvergünstigung und die entschädigungslose Eigentumsübertragung nach 50 Jahren, keine Ausgabe im finanzrechtlichen Sinn. Die lange, nicht kündbare Mietdauer, die vereinbarte Regelung der Mietzinsfestlegung einschliess-

lich der Möglichkeit zur teuerungsbedingten Mietzinsanpassung während der Laufzeit und die Möglichkeit zur eigenen günstigen Fremdmittelbeschaffung des Kantons bewirken, dass dem Kanton aus der Vermietung des Gerichtsgebäudes trotz der Mietzinsvergünstigung keine ungedeckten Kosten erwachsen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Liegenschaft nach 50 Jahren unentgeltlich in das Eigentum des Bundes übergeben werden muss. Bis dann werden die vom Kanton getätigten Investitionen nämlich zu Lasten des Mietzinses, den der Bund leistet, abgeschrieben sein.

Ein kleines Risiko, dass dies nicht möglich sein wird, ist je nach Teuerungsverlauf und Zinsentwicklung zwar nicht gänzlich auszuschliessen. Die diesbezügliche Wahrscheinlichkeit ist jedoch äusserst gering, weil die massgeblichen Parameter für die Bemessung des Mietzinses nicht kumulierend, sondern neutralisierend wirken. Dem hypothetischen Verlustrisiko steht auf der andern Seite auch eine theoretische Gewinnchance gegenüber. Auch diese Wahrscheinlichkeit ist jedoch gering.

Aufgrund dieser Bedingungen fallen für den Kanton aus dem mit dem Bund ausgehandelten Miet-Kauf-Modell keine finanzrechtlich relevanten Kosten an. Bei den Vorleistungen, die der Kanton mit der Erstellung des Bundesverwaltungsgerichtes erbringt, handelt es sich in der Terminologie des Finanzrechts somit um eine Anlage und nicht um eine Ausgabe (d.h. sie bilden Finanzvermögen, nicht Verwaltungsvermögen). Es ist hierfür deshalb auch kein Ausgabenkredit erforderlich. Der diesbezügliche Teil des Geschäfts liegt in der abschliessenden Zuständigkeit der Regierung. Die Kreditgenehmigung für den direkten Finanzierungsbeitrag durch den Kantonsrat bleibt allerdings insofern vorbehalten, als ohne diesen Teil der Standortleistung des Kantons die ganze Vereinbarung mit dem Bund hinfällig wird.

3.4. Wertung

Gemessen am Nutzen ist die ausgehandelte finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen an den Kosten für die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichtes vertretbar. Ausgabenrelevant sind die 15 Mio. Franken für den direkten Finanzierungsbeitrag. Dies entspricht einem Anteil von 18 Prozent des geschätzten Investitionsvolumens von 82 Mio. Franken. Für den Bund von Bedeutung ist auch die Mietzinsvergünstigung um 1.5 Prozentpunkte. Sie macht beim anrechenbaren Nettoinvestitionsvolumen von 67 Mio. Franken rund 1.0 Mio. Franken je Jahr aus. Bei einem Diskontierungsfaktor von 3.5 Prozent entspricht dies über die ganze Laufzeit des Mietvertrags einem Barwert von gut 20 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung dieses Betrages ergibt sich eine Standortleistung des Kantons von insgesamt 35 Mio. Franken, was 43 Prozent des geschätzten Gesamtinvestitionsvolumens entspricht. Ein solcher Beitrag muss als sehr hoch beurteilt werden. Er wird jedoch dadurch relativiert, dass dem Kanton aus der Mietzinsvergünstigung keine Kosten erwachsen (vgl. Ziff. 3.3 dieser Botschaft).

Eine gesamthafte Beteiligung von rund 43 Prozent an den Gesamtkosten hat auch der Kanton Tessin mit dem Bund für die Erstellung des Bundesstrafgerichtes in Bellinzona ausgehandelt. Dabei hat sich der Kanton Tessin bereit erklärt, die Liegenschaft im Wert von 15 Mio. Franken dem Bund zu übertragen und einen direkten Finanzierungsbeitrag von 4.2 Mio. Franken (wovon die Stadt Bellinzona, wie erwähnt, 2 Mio. Franken übernimmt) zu bezahlen. Zwar ist die Planung für das Bundesstrafgericht aufgrund der Evaluierung der Zahl der Fälle noch in Diskussion. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass der Bund bereit sein könnte, von der zugesagten Standortleistung von insgesamt 43 Prozent abzuweichen.

4. Rechtliches

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Kantons St.Gallen für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von Fr. 3'000'000.– bis Fr. 15'000'000.– zur Folge haben, dem

fakultativen Finanzreferendum. Der direkte Finanzierungsbeitrag von 13.5 Mio. Franken (nach Abzug des Beitrags der Stadt St.Gallen von 1.5 Mio. Franken) liegt innerhalb dieser Bandbreite. Der Beschluss unterliegt deshalb dem fakultativen Finanzreferendum.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

**Kantonsratsbeschluss
über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des
Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen**

Entwurf der Regierung vom 22. März 2005

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 22. März 2005 Kenntnis genommen und
erlässt

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen leistet an die Kosten für die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen einen direkten Finanzierungsbeitrag von Fr. 15'000'000.–.
2. Zur Deckung der Kosten wird nach Abzug des Beitrags der Stadt St.Gallen von Fr. 1'500'000.– ein Kredit von Fr. 13'500'000.– gewährt.

Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet und ab dem Jahr 2010 innert 10 Jahren abgeschrieben.

3. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Finanzreferendum.⁷

⁷ Art. 7 Abs. 1 RIG, sGS 125.1.