

## **BERICHT ZUM POSTULAT**

# **"IST DAS SPORTZENTRUM FÜR DIE ZUKUNFT GERÜSTET?"**

**BDO AG  
Markus Meli**

**Gemeinde Herisau  
Max Eugster  
Markus Rosenberger**

**März 2024**

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Projektziele	3
1.3	Vorbemerkungen	3
1.4	Finanzen	4
1.4.1	<i>Übernahme Betrieb Sportzentrum, Sanierung und Erweiterung</i>	4
1.4.2	<i>Ergebnisse 2022 und 2023</i>	4
1.5	Abteilung Sport / Situationsanalyse / Reorganisation	5
1.5.1	<i>Möglichkeiten zur Kostenreduktion</i>	6
1.5.2	<i>Situation Mitbewerber</i>	6
1.5.3	<i>Fazit</i>	7
<b>2</b>	<b>Eignerstrategie</b>	<b>8</b>
2.1	Anforderungen Anspruchsgruppen	8
2.1.1	<i>Bedürfnisse der Gemeinde</i>	8
2.1.2	<i>Herausforderungen des Marktes</i>	9
2.1.3	<i>Aufgaben des strategischen Managements (Trägerschaft)</i>	9
2.1.4	<i>Aufgaben des operativen Managements</i>	9
2.1.5	<i>Bereitstellung der personellen und infrastrukturellen Ressourcen</i>	9
2.1.6	<i>Gesetzliche und rechtliche Anforderungen</i>	9
2.1.7	<i>Erstellung Eignerstrategie</i>	9
<b>3</b>	<b>Trägerschaft</b>	<b>10</b>
3.1	Heutige Situation (unselbständiges Gemeindeunternehmen)	10
3.2	Varianten selbständigen Organisationsform bezüglich Betrieb / Immobilie	11
3.2.1	<i>Variante 1</i>	13
3.2.2	<i>Variante 2</i>	14
3.2.3	<i>Variante 3</i>	15
<b>4</b>	<b>Rechtsformen</b>	<b>16</b>
4.1	Privat-rechtliche Rechtsformen	16
4.2	Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	17
4.3	Beurteilung der Eignung von Rechtsformen für das Sportzentrum	18
4.3.1	<i>Aktiengesellschaft</i>	18
4.3.2	<i>GmbH</i>	19
4.3.3	<i>Genossenschaft</i>	20
4.3.4	<i>Verein</i>	21
4.3.5	<i>Stiftung</i>	22
4.3.6	<i>Öffentlich-rechtliche Körperschaft und Anstalt</i>	23
4.3.7	<i>Öffentlich-rechtliche Stiftung</i>	24
<b>5</b>	<b>Verbleib bei Gemeinde mittels Globalbudget und Leistungsauftrag</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Auswirkungen einer gewählten Rechtsform auf andere Bereiche</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>Empfehlung von Trägerschaft und Rechtsform</b>	<b>26</b>

## **1 Einleitung**

### **1.1 Ausgangslage**

Die Genossenschaft Sportzentrum Herisau wurde am 1. Juli 2005 von der Gemeinde Herisau übernommen. Dazu gehörten bereits damals das Sportzentrum sowie das Freibad Sonnenberg. Auslöser für die Übernahme waren die nicht mehr vorhandene Liquidität sowie das Gebäude des Sportzentrums, das nach der Erstellung im Jahre 1972 einer Sanierung bedurfte. Nach einer ca. ein Jahr dauernden Umbauphase wurde das Sportzentrum am 27. April 2007 wiedereröffnet.

Seit der Übernahme durch die Gemeinde wird das Sportzentrum als Teil der Abteilung Sport der Gemeinde Herisau geführt. Entsprechend gelten auch für die Rechnungslegung, die Kreditfreigaben und die Kompetenzen die Vorschriften des Gemeinde- und des Finanzhaushaltgesetzes, der Gemeindeordnung Herisau und der weiteren einschlägigen Bestimmungen.

Der Gemeinderat Herisau wurde - durch Erheblicherklärung eines Postulates der FDP Herisau - beauftragt, zusammen mit einer externen Fachperson zu prüfen, ob es unter Berücksichtigung allfälliger Vor- und Nachteile, geeignetere Organisationsformen für das Sportzentrum (inklusive Freibad) gibt. Im Weiteren ist zu prüfen, ob das Sportzentrum Herisau eine geeignete Organisationsform für einen Leistungsauftrag mit Globalkredit ist. Falls sich eine andere Organisationsform als geeigneter herausstellt, oder falls sich ein Leistungsauftrag samt Globalkredit als sinnvoll erweist, ist aufzuzeigen, wie die Umsetzung erfolgen soll.

### **1.2 Projektziele**

Mit der Beantwortung des Postulats sollen folgende Ziele erreicht werden:

1. Eine Eignerstrategie wird festgelegt, Vor- und Nachteile einer Ausgliederung oder eines Leistungsauftrages mit Globalkredit werden evaluiert.
2. Die zukünftige Organisation beziehungsweise Rechtsform des Sportzentrums ist definiert und die Konsequenzen für die Gemeinde Herisau sind dargelegt.
3. Die allfällige Auslagerung der Aufgaben und der Vermögenswerte und deren Finanzierung sind geklärt.
4. Die Regelungen zur Überführung des Personals in die neue Organisation sind geklärt.
5. Rechtliche und steuerliche Fragen der neuen Trägerschaft sind geklärt.

### **1.3 Vorbemerkungen**

Seit Übernahme des Sportzentrums durch die Gemeinde haben sich die Leitung des Sportzentrums sowie der Gemeinderat immer wieder mit der finanziellen Entwicklung und der strategischen und organisatorischen Weiterentwicklung des Sportzentrums beschäftigt.

Ausgehend von ausgiebigen Analysen beschäftigt sich der Abteilungsleiter Sport intensiv mit folgenden Themen:

- Strategie
- Anpassung Geschäftsfelder, Organisation, Digitalisierung / Prozesse
- Weiteren strategischen Weichenstellungen

Der Gemeinderat hat bezüglich der erwähnten Themen erste Beschlüsse gefasst.

Folgende Dokumente sind relevant: (Zusammenfassung und Legende mit Details)

- SRV 14.19 Verordnung über die Geschäftsführung des Ressorts Sport (Geschäftsordnung Sport)
- SRV 91 Reglement über die Organisation und den Betrieb des Sportzentrums Herisau (Sportzentrum-Reglement)
- SRV 92 Reglement über die Sportanlagen (Sportanlagen-Reglement)
- SRV 92.1 Verordnung über die Sportanlagen (Sportanlagen-Verordnung) inkl. Tarif für die Benutzung der Sportanlagen der Gemeinde Herisau

Im Weiteren hat der Gemeinderat verschiedene Entscheidungen in Bezug auf die zukünftige strategische Ausrichtung gefällt.

## 1.4 Finanzen

### 1.4.1 Übernahme Betrieb Sportzentrum, Sanierung und Erweiterung

Bis zum 30. Juni 2005 wurde das Sportzentrum Herisau in der "Genossenschaft Sportzentrum" geführt. Der Genossenschaft fehlten für die anstehende Sanierung die notwendigen Mittel, das Betriebsdefizit musste bereits damals durch die Gemeinde Herisau getragen werden. An der Gemeindeabstimmung vom 27. Februar 2005 wurde ein Kredit über insgesamt CHF 23'889'000 für die Übernahme des Sportzentrums und des Schwimmbades Sonnenberg sowie für die Ausführung des Projektes "Sanierung und Erweiterung Sportzentrum" bewilligt. Per 1. Juli 2005 kaufte die Gemeinde Herisau den Betrieb und begann mit den Sanierungs- und Renovationsarbeiten. Nach Teileröffnungen einerseits der Eishalle und andererseits des Hallenbades und des Sportzentrums wurde das renovierte Sportzentrum im Jahre 2007 wieder eröffnet.

Die Jahresrechnung 2003 wies ein Defizit von CHF 538'425 aus. Der dem Gutachten zugrunde liegende Businessplan sah folgende Defizite vor (in TCHF, zum Vergleich IST 2003):

2003 (IST)		538
2004 (Plan)		666
2005 (Plan)		475
2006 (Plan)	Umbau 1	446
2007 (Plan)	Umbau 2	223
2008 (Plan)	Sanierung und Erweiterung ausgeführt	113

### 1.4.2 Ergebnisse 2022 und 2023

Die Funktion Sport (341) weist im Jahre 2022 ein Defizit von rund TCHF 2'953 und 2023 ein solches von rund TCHF 3'334 aus. Die Defizite betreffen allerdings nicht nur das Sportzentrum, sondern setzen sich wie folgt zusammen (in TCHF):

		<u>2022</u>	<u>2023</u>
3410	Aussenanlagen Sport / Freibad Sonnenberg	289	367
3415	Sportzentrum	2'252	2'547
3416	Koordination Sport	412	420
341	Sport (Total)	<b>2'953</b>	<b>3'334</b>

Das Sportzentrum Herisau allein belastet den Gemeindehaushalt somit jährlich mit rund TCHF 2'250 bis TCHF 2'550. In diesen Beträgen enthalten sind die planmässigen Abschreibungen, die erst seit dem Jahre 2013 dem Sportzentrum belastet werden, vorher wurden sie im allgemeinen Gemeindehaushalt der Funktion Finanzen belastet.

Die Abschreibungen betragen im Jahre 2022 TCHF 990 und im Jahre 2023 TCHF 1'002.

Ohne Abschreibungen beträgt das Defizit des Sportzentrums im Jahre 2022 rund TCHF 1'260 und im Jahre 2023 rund TCHF 1'548. Das höhere Defizit 2023 gegenüber 2022 lässt sich vor allem mit höheren Energiekosten (TCHF 291) und höheren Wasserkosten (TCHF 47) begründen.

*Für die Nutzung der Anlagen im Sportzentrum (Eishalle, Sporthalle, Hallenbad) durch die Herisauer Schulen wird ein Transferertrag von TCHF 145 dem Sportzentrum gutgeschrieben und den Schulen entsprechend belastet. Die Gebühren, die den einheimischen Vereinen erlassen werden, werden dem Sportzentrum gutgeschrieben und der Funktion "Koordination Sport" belastet, im Jahre 2023 waren dies rund TCHF 382.*

*Überdies soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass die Gemeinde Herisau mit dem Ressort Sport - unabhängig vom Sportzentrum - erhebliche Kosten zu Gunsten der Vereine und des Schulsports übernimmt. Wie bereits erwähnt, sind in der Funktion 3416 insgesamt rund TCHF 382 Nutzungsgebühren enthalten, die den Vereinen nicht in Rechnung gestellt respektive erlassen werden. Im Weiteren könnte zusätzlich jedes Jahr den Vereinen (rund TCHF 500 für reine interne Trainingsstunden usw.) und den Schulen (rund TCHF 450) Nutzungsgebühren für Aussenanlagen belastet werden. Aufgrund des Umstandes, weil es sich um Aussenanlagen handelt sowie aufgrund der Regelungen für Vereine bzw. des Eigennutzens durch die Schule werden diese nicht in Rechnung gestellt. Sie wurden vielmehr durch kleinere, theoretische Pauschalen abgegolten.*

## **1.5 Abteilung Sport / Situationsanalyse / Reorganisation**

Das Sportzentrum Herisau belastet den Gemeindehaushalt im Jahre 2022 netto mit TCHF 2'250 und im Jahre 2023 mit TCHF 2'550 (inklusive Abschreibungen). Für sämtliche Aktivitäten der Abteilung Sport gibt die Gemeinde Herisau im Jahre 2022 rund TCHF 2'950 und im Jahre 2023 TCHF 3'330 aus.

Die finanzielle Situation gibt - im Gemeinderat und im Einwohnerrat - laufend zu Diskussionen und Kritik Anlass. Bereits in den Diskussionen und Abklärungen im Zusammenhang mit der Übernahme des Sportzentrums im Jahre 2005 durch die Gemeinde Herisau waren die steigenden Defizite - die jeweils durch die Gemeinde getragen werden mussten - sowie die fehlenden Möglichkeiten der Genossenschaft, die dringend anstehenden Sanierungs- und Renovationsarbeiten zu finanzieren, das entscheidende Argument für den Gemeinderat der Stimmbevölkerung den Antrag zur Übernahme des Sportzentrums durch die Gemeinde zu unterbreiten. Bereits damals finanzierte die Gemeinde Herisau die Defizite und wollte sich mit der Übernahme des Sportzentrums wenigstens ein Mitspracherecht sichern.

Sportzentren, Hallenbäder und Eishallen können kaum kostendeckend geführt werden. Der Betrieb eines Sportzentrums gehört auch nicht zu den zwingenden Aufgaben eines Gemeinwesens. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob sich die Gemeinde im Sinne der Standortattraktivität ein Hallenbad und Eisflächen leisten will oder nicht. Die inhärent hohen Kosten für Investitionen, Personal, Wasser und Energie lassen sich nicht auf die Eintrittspreise abwälzen.

Im Wissen, dass das Sportzentrum ohne Beiträge der öffentlichen Hand nicht betrieben werden kann, dass es aber im Zusammenhang mit der Organisation und des Betriebes durchaus Optimierungspotential gibt, beschäftigen sich die Ressort- und Abteilungsleitung aktuell mit Situationsanalyse und Verbesserungsmöglichkeiten und haben erste Massnahmen bereits umgesetzt.

Die einheimischen Vereine erhalten für die Nutzung der gemeindeeigenen Sportanlagen einen kompletten Gebührenerlass und geniessen zudem Vorrang bei Belegungen gegenüber auswärtigen Vereinen, was im Vergleich mit umliegenden vergleichbaren Gemeinden einen grossen Unterschied darstellt. Im Rahmen der Reorganisation wurden diese Bestimmungen mit den Vereinen diskutiert. Man hat sich dazu entschieden, eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vorerst mit einer Optimierung der Hallenbelegungen anzustreben und diese Bestimmungen vorläufig nicht anzupassen.

### 1.5.1 Möglichkeiten zur Kostenreduktion

Interne Abklärungen und Projekte zur Kostenoptimierung haben ergeben, dass deutliche bzw. langfristige Kostenreduktionen nur möglich sind durch:

- breite Optimierungen im Betrieb
- Innovation im Betrieb (z.B. gezielte Digitalisierung, Erneuerungen)
- Stärkung Verkauf / Belegungen
- dem heutigen Standard entsprechende Preiserhöhung
- neue Angebote bzw. neue Kundensegmente (benötigen allerdings Investitionen und Zeit) und/oder
- einschneidende Kürzungen Angebote / Öffnungszeiten
- Überprüfung / Abschaffung Vorrang Vereine
- Reduktion Gebührenerlasse

### 1.5.2 Situation Mitbewerber

Einen öffentlich-rechtlichen Mitbewerber mit einem vergleichbaren Angebot gibt es in der Umgebung nicht. Entsprechend ist es kaum möglich Betriebskostenvergleiche durchzuführen. Immerhin zeigt die Regionale Hallenbadstudie "REGIO Appenzell AR - St. Gallen - Bodensee" aus den Jahren 2016 / 2017 gute Vergleichswerte. Beim Deckungsgrad erzielt das Hallenbad Herisau mit 65% den zweithöchsten Wert. Das Bundesamt für Sport beurteilt einen Kostendeckungsgrad von 60 bis 80% als gut.

Bei den Anzahl Schuleintritten liegt das Hallenbad Herisau im Benchmark zusammen mit St. Gallen weit vor den weiteren Hallenbädern der Region. Der hohe Deckungsgrad erstaunt umso mehr, da die Herisauer Schulkinder keinen Eintritt für das Schulschwimmen bezahlen müssen. Rund 20'000 der zirka 34'000 Eintritten durch Schulkinder sind Einheimische. Würden diese einen Eintrittspreis bezahlen, könnte der Betriebsertrag um 100'000 Franken gesteigert werden.

Die öffentlich-rechtlichen Hallenbadbetreiber der Region haben sich im Hallenbadverbund zusammengeschlossen, mit dem Ziel, dass ein Teil der Betriebskosten der einzelnen Hallenbadstandorte durch umliegende (Verbunds-)Gemeinden getragen werden und somit das strukturelle Defizit etwas reduziert werden kann. Dabei bezahlen die Verbundgemeinden einen Beitrag pro Einwohner in den Hallenbadverbund ein, welcher anschliessend unter den Standortgemeinden aufgeteilt wird.

Private Mitbewerber mit kombinierten Angeboten sind in der Regel agiler, das heisst konkurrenz- und anpassungsfähiger und verfügen über ein nationales Netzwerk (z.B. Coop, Migros).

Auf Angebotsseite vergleichbare Mitbewerber sind der Sportpark Bergholz und die Sportanlagen Wallisellen.

Die Sportanlage Bergholz wird seit Neueröffnung im Dezember 2013 durch die Wiler Sportanlagen AG (WISPAG) geführt, welche über eine Leistungsvereinbarung mit der Stadt Wil verfügt. Zurzeit erhalten die WISPAG jährliche Beiträge der Stadt Wil und der umliegenden Gemeinden von 1.7 Mio. Franken. Aufgrund eines geführten Gespräches mit der aktuellen Geschäftsleiterin ist davon auszugehen, dass ausstehende hohe Investitionen zur Behebung von Baumängeln und Sanierungen durch die öffentliche Hand, sprich die Stadt Wil, behoben werden müssen. Entsprechend werden diese Investitionen auch bei der Stadt abgeschrieben. Die Wiler Sportvereine können mit Ausnahme des Hallenbades und der Eishalle, die Anlagen für Trainings kostenlos benutzen.

Seit Januar 1999 werden die Sportanlagen in Wallisellen durch die Sportanlagen Wallisellen AG (SWAG) betrieben. Aktionäre sind die Gemeinde, Einzelpersonen, Vereine und Firmen. Dabei sind die Anteile so aufgeteilt, dass die Gemeinde über die Stimmenmehrheit aber über die Kapitalminderheit der Betriebs AG verfügt. Die SWAG pachtet die Sportanlagen von der Gemeinde und führt diese selbständig. Betriebliche oder infrastrukturelle Investitionen (über 100'000 Franken) an der Anlage müssen durch die SWAG bei der Gemeinde beantragt werden. Die Abschreibungen dieser Investitionen werden durch die Gemeinde getragen. Die Gemeinde subventioniert die SWAG mit einem jährlichen Beitrag von 1 Mio. Franken. Die Vereine erhalten für die Belegungen eine Rechnung der Betriebs AG zu einem vergünstigtem Vereinstarif. Die Vereine können dann die Rechnung an die Gemeinde weiterleiten, welche den Betrag an die Betriebs AG begleicht.

### 1.5.3 Fazit

Die Führung des Sportzentrum in einem sinnvollen Trägerschaftsmodell kann die finanzielle Situation verbessern, das Sportzentrum wird allerdings nie kostendeckend betrieben werden können. Neben jährlichen Betriebsbeiträgen ist auch weiterhin mit Auslagen für Investitionen sowie Unterstützungsbeiträge an Vereine zu rechnen.

Die Gemeinde Herisau muss definieren,

- welche Leistungen sie - im Sinne der Standortattraktivität - vom Sportzentrum verlangt;
- welchen Betrag sie für diese Leistungen zu Lasten des allgemeinen Gemeindehaushaltes bereit ist zu bezahlen;
- inwieweit sie direkten Einfluss auf die Entscheidungen im Sportzentrum nehmen will;
- inwieweit örtliche Vereine oder andere private Institutionen von Leistungen des Sportzentrums profitieren sollen.

Die Frage, ob privatrechtlich organisierte Anbieter die Angebote kostengünstiger bereitstellen können, kann nicht beantwortet werden, weil entsprechende Vergleichsrechnungen respektive Kostenrechnungen fehlen. Vergleichbare privatrechtlich organisierte Anlagen wie diejenigen in Wil und Wallisellen erhalten Beiträge der öffentlichen Hand, überdies werden Investitionen in der Regel durch die öffentliche Hand getragen. Ein beträchtlicher Teil der Kosten entfällt überdies auf die Unterstützung der Vereine und diese Kosten fallen unabhängig der Rechtsform/des Trägerschaftsmodells an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Sporthallen, Hallenbäder und Eishallen nicht kostendeckend betrieben werden können. Ob die Betreiber öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind, spielt dabei keine Rolle. Die öffentliche Hand muss immer bedeutende Mittel für Infrastruktur und Betrieb bereitstellen.

Die Kosten können insbesondere über das Leistungsangebot und über die Betriebsorganisation gesteuert werden.

Ob das Sportzentrum öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert werden soll, wird insbesondere durch folgende zwei Fragen beeinflusst:

- wieviel unternehmerische Freiheit soll der Betriebsführung des Sportzentrums gewährt werden
- wieviel direkten Einfluss will der Gemeinderat auf das Sportzentrum nehmen

## 2 Eignerstrategie

Für die Bestimmung der Trägerschaft und damit verbunden der Rechtsform stellt sich zu Beginn die Frage, was der Gemeinde an einer zukünftigen Lösung wichtig ist. Diese Ziele und Vorgaben werden mittels Leitsätzen in einer Eignerstrategie festgehalten. Sie dienen als Basis für die Beurteilung und Entscheidung der passenden Trägerschaft und Rechtsform.

### 2.1 Anforderungen Anspruchsgruppen

Die Anforderungen für eine zukünftige Lösung ergeben sich aus den Bedürfnissen verschiedener Anspruchsgruppen und sind von der Gemeinde als Eigentümerin zu definieren. Es stellen sich unter anderen folgenden Fragen:

- Welche Ziele will die Gemeinde mit dem Sportzentrum in Zukunft verfolgen?
- Welche Vorgaben braucht es?

Die wichtigsten Anspruchsgruppen sind nachfolgend aufgeführt. Dazu sind jeweils Leitfragen formuliert, welche für die Erstellung einer Eignerstrategie beantwortet werden mussten.

#### 2.1.1 Bedürfnisse der Gemeinde

- Welches Hauptziel verfolgt die Gemeinde mit dem Sportzentrum?
- Wie viel strategischen Einfluss will die Gemeinde auf das Sportzentrum nehmen können?
- Über welche Instanzen möchte die Gemeinde das Sportzentrum steuern?
- Über wie viel Autonomie soll das Sportzentrum verfügen?
- Soll die Bevölkerung der Gemeinde Priorität bei Sportangeboten haben? (vgl. Art. 19 SRV 91)
- Welche Leistungen soll das Sportzentrum anbieten?
- Wie soll das Angebot des Sportzentrums auf veränderte Bedürfnisse der Gemeinde angepasst werden?
- Welchen Stellenwert hat das Sportzentrum für die Gemeinde?
- Welche gesellschaftliche Aufgabe soll das Sportzentrum wahrnehmen? (z.B. Vereinswesen, Jugendförderung, vgl. Art. 8 SRV 92)
- Wie soll das Sportzentrum inskünftig finanziert sein?
- Welchen Eigentumsanteil möchte die Gemeinde halten?



- Was soll mit allfälligen Ertrags- oder Aufwandüberschüssen geschehen? (vgl. Art. 16, Abs. 3 FHG)

#### **2.1.2 Herausforderungen des Marktes**

- Welche Stellung soll das Sportzentrum im regionalen Markt einnehmen?
  - o Etwaige Konkurrenzierung oder Zusammenarbeit mit privaten Anbietern
- Welche Anforderungen werden hinsichtlich Qualität gestellt?
- Welche finanzielle Entwicklung wird angestrebt?
- Welche Leistungen soll das Sportzentrum selbst anbieten?
- Welches Image soll nach aussen getragen werden?

#### **2.1.3 Aufgaben des strategischen Managements (Trägerschaft)**

- Welche Aufgaben fallen der Trägerschaft zu?
- Aufgrund welcher Kriterien soll das Führungsgremium zusammengesetzt werden?

#### **2.1.4 Aufgaben des operativen Managements**

- Welche Kernaufgaben hat das operative Management wahrzunehmen?
- Wie soll das Controlling geregelt sein?
- Wie ist der Austausch geregelt?

#### **2.1.5 Bereitstellung der personellen und infrastrukturellen Ressourcen**

- Welche quantitativen Vorgaben zum Personalbestand sind einzuhalten?
- Wie sollen zukünftige Investitionen gehandhabt werden?

#### **2.1.6 Gesetzliche und rechtliche Anforderungen**

- Gibt es rechtliche Rahmenbedingungen, die zu berücksichtigen sind?
- Welcher Rechnungslegungsstandard soll verwendet werden?

#### **2.1.7 Erstellung Eignerstrategie**

Die Eignerstrategie ist als Beilage diesem Dokument beigefügt.

### 3 Trägerschaft

Mit der Wahl der Trägerschaft wird die Frage beantwortet, ob das Sportzentrum wie bisher ein unselbständiges Gemeindeunternehmen bleibt oder eine selbständige Organisation wird. Als Grundlage für die Beantwortung dieser Frage dient die Eignerstrategie (vgl. vorheriges Kapitel). Mit den sich daraus ergebenden Kriterien können die Trägerschaftsformen beurteilt werden. Solange die Gemeinde Eigentümerin des Sportzentrums ist, besteht zumindest indirekt eine Art Staatsgarantie. Im Falle eines drohenden Konkurses einer selbständigen Organisation im Gemeindebesitz wäre es letztlich mindestens eine moralische Verpflichtung, die Gesellschaft zu retten.

Der Verkauf des Sportzentrums an eine private Organisation begründet aus Sicht des Gemeinwesens keine Trägerschaft und wurde deshalb nicht weiter behandelt. Die Begründung eines Zweckverbandes wurde ebenfalls nicht weiterverfolgt, weil aktuell keine Bereitschaft der umliegenden Gemeinden besteht, einen Zweckverband zu begründen.

Zur optimalen Nutzung der Infrastruktur in der Region können allerdings Kooperationen in der Belegungsplanung und bei Grossveranstaltungen mit den regionalen Akteuren der öffentlichen Verwaltung eingegangen werden. So könnte vermehrt versucht werden die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen verstärkt regional, als lokal abzudecken, was unter Umständen auch stärker den Lebensrealitäten der Bevölkerung entspricht.

Nachfolgend gehen wir auf folgende den Überlegungen entsprechenden Trägerschaftsformen näher ein:

1. Heutige Situation (unselbständiges Gemeindeunternehmen)
2. Varianten einer selbständigen Organisationsform bezüglich Betrieb / Immobilie

Nachfolgend sind einige Vor- und Nachteile der Trägerschaftsformen aufgeführt. Diese orientieren sich an den wesentlichen Gründen für eine Auslagerung: Einflussnahme, Gestaltungsspielraum (unternehmerisch, organisatorisch, finanziell, personell), Entwicklungsfähigkeit und politische Akzeptanz.

#### 3.1 Heutige Situation (unselbständiges Gemeindeunternehmen)

Das Sportzentrum wird weiterhin als unselbständiges Gemeindeunternehmen geführt. Nach aussen tritt das Sportzentrum nicht als selbständige Organisation auf. Massgebend ist das öffentliche Recht (Personal, Submission, u. ä.). Gegenüber den übrigen Trägerschaftsformen bieten sich folgende Vor- und Nachteile:

<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
+ Unmittelbare Steuerung des Betriebes möglich, da innerhalb der Organisation	- Wenig flexibel, da teilweise lange Entscheidungswege
+ Politischer Zugriff auf Organisation und Leistungen ist direkt möglich	- Weniger unternehmerischer Handlungsspielraum als private Anbieter (z. B. Personal, Investitionen, Anpassung Angebot, Tarif)
+ Mögliche Synergien mit der Gemeinde in Verwaltungsaufgaben (z. B. Rechnungswesen, Einkauf, Liegenschaftsunterhalt, Sekretariat)	- Investitionen vom politischen Prozess und den Gemeindefinanzen abhängig
+ Günstige Konditionen auf dem Kapitalmarkt, falls Gemeinde gutes Rating hat	- Erweiterung Trägerschaft auf andere Gemeinden schwierig

- + Bekanntes Modell, akzeptiert
- + Geringer Umsetzungsaufwand
- + Kein Risiko eines notfallmässigen Einspringens bei "Scheitern" einer selbständigen Organisation, welche öffentliche Aufgaben übernimmt
- Evtl. negative Auswirkungen auf Finanzkennzahlen der Gemeinde (Verschuldungsgrad und Nettoschuld pro Einwohner)
- Evtl. weniger unternehmerisches Denken, da Teil eines Gemeinwesens

**Kurzbeurteilung:** Sportanlagen als unselbständiges Unternehmen innerhalb der Gemeinde zu führen, ist weit verbreitet und hat sich grundsätzlich bewährt. Mit den neuen Rahmenbedingungen können gewisse Anpassungen sinnvoll sein. Falls an der heutigen Trägerschaft festgehalten wird, ist also zu prüfen, ob Anpassungen in der Aufbau- oder Ablauforganisation, der Kostenstruktur, dem Controlling, o. ä. sinnvoll sind.

Eine komplette Auslagerung in eine selbständige Organisation ist dann empfehlenswert, wenn Handlungsbedarf besteht und mit der Auslagerung insgesamt deutlich bessere Bedingungen für die Gemeinde und das Sportzentrum geschaffen werden können.

### 3.2 Varianten selbständigen Organisationsform bezüglich Betrieb / Immobilie

Zu Beginn muss die Frage nach den Eigentümern der neuen Organisation geklärt werden. Bei unseren weiteren Überlegungen gehen wir davon aus, dass die Gemeinde Herisau weiterhin Alleineigentümerin der Organisation bleibt.

Wird eine selbständige Organisation gegründet, ist eine adäquate Rechtsform zu finden. Je nach gewählter Rechtsform ist das öffentliche oder private Recht massgebend.

Soll das Sportzentrum Herisau als selbständige Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt werden, sind hinsichtlich Übertragung von Betrieb und Immobilie verschiedene Varianten denkbar:

1. Betrieb und Immobilie werden in die neu zu gründende Organisation ausgelagert
2. Der Betrieb und die Immobilie werden in je eine separate Organisation ausgelagert
3. Nur der Betrieb wird ausgelagert, die neue Organisation hat die Nutzniessung an der Immobilie, welche im Besitz der Gemeinde verbleibt.

Die Ausgliederung in eine separate Organisation lässt viel Spielraum für die operative Organisationsgestaltung. Dienstleistungen, welche bisher von der Gemeinde bezogen wurden (z. B. Führen der Buchhaltung, Personalwesen, Versicherungswesen, baulicher Unterhalt), können von einer selbständigen Organisation auch weiterhin bezogen werden. Für die Beurteilung der zukünftigen Lösung sind mindestens organisatorische Überlegungen (Stellvertretung, Skaleneffekte, Know-how-Transfer, Informationsfluss) und finanzielle Konsequenzen (Verrechnung der Vollkosten, Verrechnung mit Marge) abzuwägen. Gleichzeitig muss betont werden, dass mit steigender Autonomie des Unternehmens auch interne strategische Kompetenzen geschaffen werden müssen, um das Unternehmen adäquat weiterentwickeln und steuern zu können.

Bei Variante 1 hat das Sportzentrum hinsichtlich Nutzung, Unterhalt und Investitionen einen grossen Handlungsspielraum. Ob die AG zukünftige Investitionen aus eigener Kraft finanzieren kann, dürfte auf längere Zeit hin und insbesondere bei grossen Investitionen fraglich erscheinen. Bei der Variante 2 würde mit der neuen Betriebsgesellschaft ein Mietverhältnis abgeschlossen. Varianten 1 und 2 bieten

auch die Möglichkeit flexibel Teile der Infrastruktur Dritten anbieten zu können, um die Anlagen sowohl finanziell effizienter als auch in der Breite des Angebots stärker aufzustellen. Die dritte Variante bedeutet, dass die Gemeinde Eigentümerin der Gebäudehülle und des Landes bleibt und damit auch weiterhin für den Unterhalt und Abschreibungen auf die Infrastruktur aufzukommen hat. Über die gegenseitige Verrechnung von Diensten kann ein effizienter Betrieb gewährleistet werden. Gleichzeitig ergibt sich bei den beiden letzten Varianten ein erhöhter Koordinationsaufwand.

Alle drei Varianten haben zum Ziel, die Kernleistungen des Sportzentrums in unterschiedlichem Grad finanziell zu verselbstständigen. So sollen klare Kostenstrukturen im Bereich Sport, Soziales, Gesundheit und Bildung geschaffen werden. Zuwendungen in diesen Bereichen müssten über die zuständigen Ressorts ausgewiesen werden.

### 3.2.1 Variante 1

Wird der Betrieb und die Immobilie in eine selbständige Organisation im Alleineigentum der Gemeinde ausgelagert, bieten sich folgende Vor- und Nachteile:

#### Vorteile

- + Grosser Unternehmerischer Gestaltungsspielraum
- + Mehr Unternehmertum und Innovation dank «eigener Identität»
- + Höhere Flexibilität im Personalbereich, da nach privatem Recht angestellt werden könnte
- + Erweiterung der Trägerschaft auf weitere Gemeinden über Ausgabe von Anteilsrechten möglich
- + Einfluss und Eigentum der Gemeinde bleiben gewahrt
- + Flexiblere Anpassung an dynamischen Markt (Entpolitisierung)
- + Evtl. rechnerische Verbesserung der Finanzkennzahlen der Gemeinde (Verschuldungsgrad und Nettoschuld pro Einwohner)
- + Evtl. erweiterte Möglichkeiten der Mittelbeschaffung bei Dritten für spezifische Projekte und Investitionen

#### Nachteile

- Hoher Umsetzungsaufwand, da vieles geregelt werden muss
- Weniger direkte Steuerung, Verlust von politischer Einflussmöglichkeit (Einflussnahme über Eignerstrategie und Vertretung in strategischem Führungsorgan sowie über Leistungsvereinbarung und Globalbudget)
- Eigeninteressen des neuen Unternehmens können bei Interessenskonflikten mit der Gemeinde zu verselbständigtem Handeln führen
- Politische Akzeptanz unklar
- Weiterhin sind finanzielle Beiträge an Betrieb und Investitionen zu leisten, die dem politischen Einfluss unterstehen
- Das "finanzielle Risiko" verbleibt bei der Gemeinde als Eigentümerin, jedoch ohne Möglichkeit der politischen Einflussnahme.

**Kurzbeurteilung:** Diese Trägerschaftsform bietet sehr grossen Handlungsspielraum auf beiden Seiten. Die Gemeinde kann als Eigentümerin die Ausgestaltung der selbständigen Organisation individuell gestalten. Gleichzeitig verfügt die Organisation - je nach Variante - über grossen unternehmerischen Gestaltungsspielraum. Die Steuerung durch die Gemeinde kann über diverse Instrumente sichergestellt werden. Eine Auslagerung in eine selbständige Organisation zieht allerdings verhältnismässig grossen Regelungsaufwand mit sich.

### 3.2.2 Variante 2

Wird der Betrieb und die Immobilie in zwei separate selbständige Organisationen im Alleineigentum der Gemeinde ausgelagert, bieten sich folgende Vor- und Nachteile:

#### Vorteile

- + Grosser Unternehmerischer Gestaltungsspielraum
- + Höhere Flexibilität im Personalbereich, da nach privatem Recht angestellt werden könnte
- + Erweiterung der Trägerschaft auf weitere Gemeinden über Ausgabe von Anteilsrechten möglich
- + Einfluss und Eigentum der Gemeinde bleiben gewahrt
- + Flexiblere Anpassung an dynamischen Markt (Entpolitisierung)
- + Evtl. rechnerische Verbesserung der Finanzkennzahlen der Gemeinde (Verschuldungsgrad und Nettoschuld pro Einwohner)
- + Vergabe der Infrastruktur an Bestbieter (finanzielle oder weitere Kriterien) fördert effizienten Ressourceneinsatz
- + Erweiterung des Angebots durch Miteinbezug Dritter
- + Klare Aufgabenverteilung der Verwaltung
- + Evt. erweiterte Möglichkeiten der Mittelbeschaffung bei Dritten für spezifische Projekte und Investitionen

#### Nachteile

- Unklarheit über Art der Zusammenarbeit beider Organisationen aufgrund der Submissionspflicht von Dienstleistungen ab CHF 150'000 (eventuell Stückelung der Aufträge möglich)
- Hoher Umsetzungsaufwand, da vieles geregelt werden muss
- Weniger direkte Steuerung, Verlust von Einflussmöglichkeit (Einflussnahme über Eigentümerstrategie und Vertretung in strategischem Führungsorgan sowie über Leistungsvereinbarung und Globalbudget)
- Koordinationsaufwand zwischen beiden Organisationseinheiten
- Möglichkeit des Überblicksverlustes bei Besuchern durch zu breite Anbieterpalette
- Anspruchsvoller Qualitätssicherung bei Drittanbietern
- Politische Akzeptanz unklar
- Weiterhin sind finanzielle Beiträge an Betrieb und Investitionen zu leisten, die dem politischen Einfluss unterstehen
- Das "finanzielle Risiko" verbleibt bei der Gemeinde als Eigentümerin, jedoch ohne Möglichkeit der politischen Einflussnahme.

### 3.2.3 Variante 3

Bei Variante 3 bleibt die Gemeinde Eigentümerin der Immobilie. Sie ist für zukünftige Investitionen zuständig und kann dafür eine Kostenmiete in Rechnung stellen. Die Gemeinde kann sich am Kapitalmarkt günstiger finanzieren. In der Regel bauen öffentliche Verwaltungen teurer als die Privatwirtschaft (ROI-Rechnung eines Investors, öffentliches Beschaffungswesen).

#### Vorteile

- + Höhere Flexibilität im Personalbereich, da nach privatem Recht angestellt werden könnte
- + Erweiterung der Trägerschaft auf weitere Gemeinden über Ausgabe von Anteilsrechten möglich
- + Einfluss und Eigentum der Gemeinde bleiben gewahrt
- + Klare Aufgabenverteilung der Verwaltung
- + Günstigere Finanzierungsbedingungen für Infrastruktur Investitionen
- + Evt. erweiterte Möglichkeiten der Mittelbeschaffung bei Dritten für spezifische Projekte und Investitionen

#### Nachteile

- Hoher Umsetzungsaufwand, da vieles geregelt werden muss
- Grossteil der finanziellen Belastung verbleibt bei der Gemeinde
- Rechnerische Schlechterstellung der Gemeinde durch verwaltungstechnische Auslagerung des finanziell gedeckten Teils des Betriebs
- Weniger direkte Steuerung, Verlust von politischer Einflussmöglichkeit (Einflussnahme über Eignerstrategie und Vertretung in strategischem Führungsorgan sowie über Leistungsvereinbarung und Globalbudget)
- Koordinationsaufwand zwischen beiden Organisationseinheiten
- Politische Akzeptanz unklar
- Weiterhin sind finanzielle Beiträge an Betrieb und Investitionen zu leisten, die dem politischen Einfluss unterstehen
- Das "finanzielle Risiko" verbleibt bei der Gemeinde als Eigentümerin, jedoch ohne Möglichkeit der politischen Einflussnahme.

## 4 Rechtsformen

Die Frage der adäquaten Rechtsform stellt sich ausschliesslich für die Trägerschaftsform «Selbständige Organisation» (vgl. Absatz 6.2). Für das unselbständige Gemeindeunternehmen bleibt die Rechtsform unverändert bzw. ist sie vorgegeben.

Nachfolgend werden die in der Schweiz gängigen Rechtsformen thematisiert. Zunächst wird eine erste Selektion der für Sportanlagen sinnvollen Rechtsformen vorgenommen. Das Ausschlusskriterium bildet die Haftung. Rechtsformen, welche eine persönliche Haftung der Gesellschafter vorsehen, sind für eine Sportanlage mit öffentlichem Zweck nicht geeignet. Deshalb werden diese Rechtsformen nicht weiterverfolgt. Die übrigen Rechtsformen werden im Absatz 7.3 auf ihre Eignung für Sportanlagen hin beurteilt.

### 4.1 Privat-rechtliche Rechtsformen

In der Schweiz wird im privat-rechtlichen Bereich zwischen Rechtsgemeinschaften und Körperschaften unterschieden. Zu den Rechtsgemeinschaften gehören die *Einfache Gesellschaft*, die *Kollektivgesellschaft* und die *Kommanditgesellschaft*. Diesen Gesellschaftsformen gemein ist, dass sie keine eigene Rechtspersönlichkeit begründen. Das bedeutet, dass die Gesellschafter nicht nur mit dem Gesellschaftsvermögen, sondern auch persönlich haften. Das Kriterium Haftung erweist sich in der Praxis als sehr wichtig. Die Erfahrung zeigt, dass sich Rechtsgemeinschaften deshalb nicht eignen für öffentliche Institutionen. Rechtsgemeinschaften werden in der Grafik daher durchgestrichen dargestellt.

Zu den Körperschaften zählen die *Aktiengesellschaft (AG)*, die *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)*, die *Genossenschaft*, der *Verein* und die *Kommandit-Aktiengesellschaft*. Im Gegensatz zu den Rechtsgemeinschaften begründen diese eigene Rechtspersönlichkeiten. Für öffentliche Institutionen kommen grundsätzlich alle Körperschaften in Frage. In der Praxis wenig verbreitet ist die Kommandit-Aktiengesellschaft. Im Unterschied zur *Aktiengesellschaft* haften bei der *Kommandit-AG* die unbeschränkt haftenden Gesellschafter subsidiär mit ihrem Privatvermögen. Aus diesem Grund ist diese Gesellschaftsform weniger gut geeignet und wird nicht weiterverfolgt.

Eine Sonderform stellt die *Stiftung* dar. Es handelt sich nicht um eine Gesellschaft im engeren Sinn, sondern um gewidmetes Vermögen. Die Stiftung wird in Absatz 8.3.5 auf ihre Anwendbarkeit für das Sportzentrum hin beurteilt.



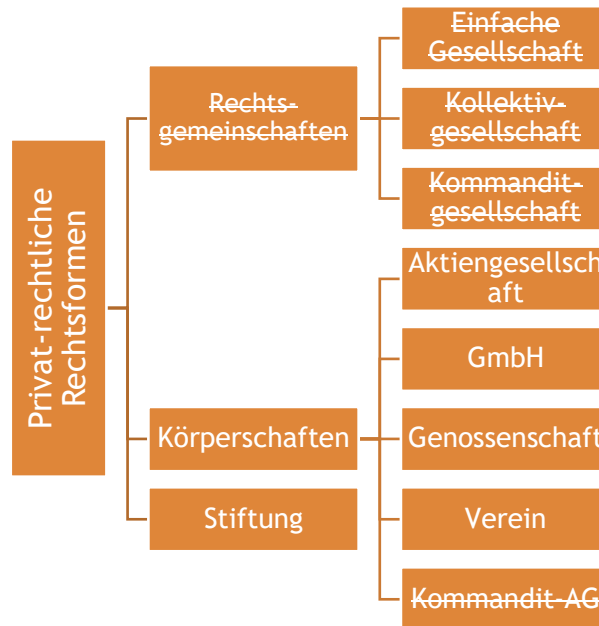


Abbildung 1 Geeignete privat-rechtliche Rechtsformen

#### 4.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

Im öffentlichen Recht wird zwischen *öffentlich-rechtlichen Körperschaften*, *öffentlich-rechtlichen Anstalten* und *öffentlich-rechtlichen Stiftungen* unterschieden. Die Körperschaften entstehen durch ein entsprechendes Gesetz. Dazu zählen beispielsweise Gemeinden und Korporationen. Das öffentliche Recht verleiht den *öffentlich-rechtlichen Körperschaften* Hoheitsgewalt. Kennzeichnend für sie ist, dass sie aus Mitgliedern besteht, die bei der Erfüllung der Aufgaben mitwirken.

Die *öffentlich-rechtliche Anstalt* und die *öffentlich-rechtliche Stiftung* sind ebenfalls dem öffentlichen Recht unterstellt. Damit unterscheiden sie sich von ihren privat-rechtlichen Pendanten. Das öffentliche Recht regelt bezüglich dieser Rechtsformen wenig. Unterschiede in der Ausgestaltung der Organisation können sich beispielsweise im Bereich der Personalanstellung oder der Submission ergeben. Grundsätzlich sind beide Formen für das Sportzentrum möglich.

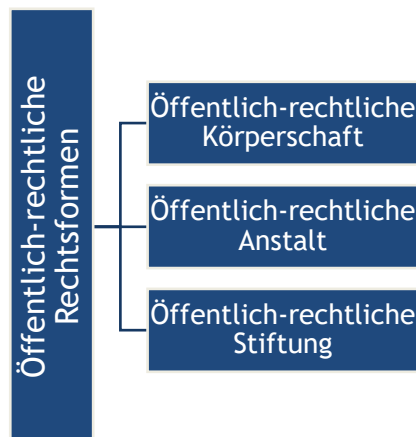


Abbildung 2 Geeignete öffentlich-rechtliche Rechtsformen

### 4.3 Beurteilung der Eignung von Rechtsformen für das Sportzentrum

Nachfolgend werden die in den vorherigen Abschnitten selektierten Rechtsformen auf ihre Eignung für das Sportzentrum hin beurteilt. Für jede Rechtsform werden - nicht abschliessend - die Vor- und Nachteile aufgeführt. Angefügt ist jeweils eine Kurzbeurteilung.

#### 4.3.1 Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft ist grundsätzlich eine gewinnorientierte Unternehmung. Aus rechtlicher Sicht besteht die im Volksmund bekannte "Gemeinnützige AG" nicht. Es handelt sich dabei um eine ordentliche Aktiengesellschaft, welche in ihren Statuten keinen gewinnorientierten Zweck verfolgt. Die Eigentümer bestimmen über die Eignerstrategie die Ziele und Vorgaben. Über Vertretungen im Verwaltungsrat kann die Unternehmensstrategie festgelegt werden. Soll die Organisation steuerbefreit bleiben, muss über entsprechende Bestimmungen in den Statuten und allenfalls ergänzend in vertraglichen Regelungen unter den Aktionären (Aktionärbindungsvertrag) gewährleistet sein, dass sie - sowohl bei der Errichtung wie auch in Zukunft - zu 100% einen gemeinnützigen Zweck verfolgt. Ob und in welcher Höhe Dividenden zulässig sind, resp. statutarisch ausgeschlossen/ begrenzt werden müssen, muss im Rulingprozess mit der kantonalen Steuerverwaltung festgelegt werden.

#### Vorteile

- + Hohe Autonomie des Sportzentrums
- + Grosse Flexibilität in der Geschäftsorganisation
- + Erweiterung des Eigentümerkreises (z. B. weitere Gemeinden) einfach möglich
- + Strategische Einflussnahme der Eigentümer über Verwaltungsrat
- + Anerkannte Rechtsform bei Geldinstituten, was sich positiv auf die Finanzierung auswirken kann
- + Gesetzliche Schutzbestimmungen
- + Kontrolle durch Eigentümer ist gesichert

#### Nachteile

- Eventuell geringere Akzeptanz in der Bevölkerung, da wenig bekannte Rechtsform für öffentliche Aufgaben
- Grundsätzlich gewinnorientierter Charakter von Aktiengesellschaften passt nicht zu öffentlichen Aufgaben
- Erhöhter Koordinationsbedarf durch Ausgliederung aus Verwaltung
- AG kann sich von ihrer ursprünglichen Zwecksetzung wegentwickeln
- Geringere Mitsprachemöglichkeit der Stimmbevölkerung bzw. des Einwohnerrates
- Bedingungen für Geldaufnahme auf dem Finanzmarkt weniger vorteilhaft als für Gemeinde
- Jahres- sowie Investitionsbeiträge durch die Gemeinde zu leisten bei wenig oder gar keiner politischen Einflussmöglichkeit
- Finanzielles Risiko verbleibt de facto bei Gemeinde zumindest bei den ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben

**Kurzbeurteilung:** Die privat-rechtliche Aktiengesellschaft eignet sich als Rechtsform sehr gut für das Sportzentrum. Geringere Mitgestaltungsmöglichkeiten der Stimmbevölkerung oder des Einwohnerrates

tes können durch eine transparente Leistungsvereinbarung ausgeglichen werden. Bei der Ausgestaltung sind im Hinblick auf steuerliche und rechtliche Folgen gewisse Grundsätze zu beachten. Die hohe Flexibilität und Autonomie wiegen die Nachteile auf. AGs als Betriebsgesellschaften sind im Sportbereich der öffentlichen Hand häufig dann anzufinden, wenn ein Sportzentrum einen Hauptnutzer, wie z.B. einen Fussballclub, beheimatet.

#### 4.3.2 GmbH

Die GmbH gleicht dem Rechtskleid der AG. Diese Rechtsform ist in der Schweiz weniger verbreitet als die der AG.

Vorteile	Nachteile
+ Grundsätzlich analog Aktiengesellschaft	- Grundsätzlich analog Aktiengesellschaft
+ Weniger Strukturkosten, da kein Verwaltungsrat besteht (Verantwortung liegt bei der Geschäftsführung)	- Einfluss der Eigentümer über Geschäftsführung eventuell weniger gross als in der AG über den Verwaltungsrat
+ Minimales Stammkapital mit CHF 20'000 kleiner als bei Aktiengesellschaften	- In der Öffentlichkeit weniger bekannte Rechtsform, was zu Akzeptanzproblemen führen kann
+ Eventuell besseres Image in der Öffentlichkeit als Aktiengesellschaft	- Fehlende Anonymität, weil Gesellschafter im Handelsregister eingetragen werden müssen
	- Kreditwürdigkeit u. U. geringer als bei AG

**Kurzbeurteilung:** Die GmbH eignet sich eher nicht als Rechtsform für das Sportzentrum. Sie ähnelt sehr der Aktiengesellschaft. Die Steuerung durch die Eigentümer ist über die Gesellschaftsversammlung und die Geschäftsführung möglich, aber etwas weniger einfach als bei der AG. Vorteile gegenüber der Aktiengesellschaft gibt es eher nicht, Nachteile hingegen schon.

### 4.3.3 Genossenschaft

Eine Genossenschaft bezweckt grundsätzlich die Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe. Während die AG und die GmbH kapitalbezogen sind, ist die Genossenschaft personenbezogen. Im Fokus steht weniger die Kapitaleinlage als vielmehr die Mitwirkung der Gesellschafter.

#### Vorteile

- + Kein Grundkapital für Gründung notwendig
- + Flexible Gestaltungsmöglichkeiten der Organisation
- + Flache Organisationsstruktur, da kein Verwaltungsrat
- + Bei Kreditinstituten anerkannte und kreditwürdige Rechtsform

#### Nachteile

- Es sind mindestens sieben Genossenschafter notwendig (Gründung und Betrieb)
- Jeder Genossenschafter hat unabhängig der Kapitaleinlage eine Stimme (Kopfstimmprinzip), was den Anreiz zu Kapitaleinsatz reduziert
- Fehlendes Haftungskapital kann Kreditwürdigkeit vermindern
- Einfluss der Eigentümer über Geschäftsführung eventuell weniger gross als in der AG über den Verwaltungsrat
- Nachschusspflicht der Genossenschafter statutarisch möglich

**Kurzbeurteilung:** Vereinzelt sind Sporteinrichtungen als Genossenschaften (z.B. Sportzentrum Herisau bis 2005) organisiert. Die Mindestzahl von sieben Gesellschafter und das Kopfstimmrecht sind wesentliche Nachteile der Rechtsform. Diese hätte zur Folge, dass die Gemeinde allein keine Genossenschaft konstituieren könnte. Gegenüber der AG oder der GmbH weist diese Rechtsform keine wesentlichen Vorteile auf.

#### 4.3.4 Verein

Wie die Genossenschaft ist auch der Verein eine Personenverbindung. Im Zentrum stehen die Mitglieder und nicht deren Kapitalbeteiligung. Diese Rechtsform dient üblicherweise einem ideellen, nicht-wirtschaftlichen Zweck, ist aber grundsätzlich für ein Sportzentrum auch möglich. Die politische Steuerung erfolgt über die Vereinsversammlung und den Vorstand.

##### Vorteile

- + Kein Grundkapital für Gründung notwendig
- + Formlose Gründung möglich
- + Grosser Handlungsspielraum bei den Statuten

##### Nachteile

- Mindestens zwei Mitglieder notwendig
- Grundsätzlich Kopfstimmprinzip wie bei der Genossenschaft (Abweichung aber möglich)
- Nachteile auf dem Kapitalmarkt, da kein Grundkapital vorhanden (nur Vereinsvermögen)
- Starkes Gewicht der Vereinsversammlung kann zu Schwierigkeiten bei Uneinigkeit mit dem Vorstand führen
- Keine Ausschüttung von Gewinnanteilen vorgesehen
- Nicht geeignet für unternehmerische Bedürfnisse
- Wirtschaftliche Tätigkeit nur im Rahmen des Vereinszwecks
- Finanzierungsmöglichkeiten eingeschränkt
- Keine Ausschüttung von Gewinnanteilen vorgesehen

**Kurzbeurteilung:** Sportanlagen können in der Praxis durchaus die Rechtsform eines Vereins annehmen. Im Vergleich zur Aktiengesellschaft oder zur GmbH ist vor allem die Gründung einfacher. Die Notwendigkeit zur Bestellung eines weiteren Vereinsmitglieds bleibt jedoch wie bei der Genossenschaft eine unerwünschte Eigenschaft dieser Gesellschaftsform.

#### 4.3.5 Stiftung

Bei der Stiftung handelt es sich nicht um eine Gesellschaft im engeren Sinn, sondern um personifiziertes Vermögen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Mit der Widmung eines Vermögens gründet der Stifter die Stiftung. Der in der Stiftungsurkunde festgelegte Zweck ist verbindlich und kann nur in engen Grenzen angepasst werden. Das gestiftete Vermögen hat dem Zweck angemessen zu sein. Gesetzlich ist kein Mindestanfangskapital vorgesehen, die Aufsichtsbehörden verlangen jedoch heute praxismässig ein Widmungskapital bei Errichtung von mindestens CHF 20'000 bis CHF 50'000, je nach Zweck unter Umständen auch mehr.

Da eine Stiftung keine Eigentümer / Gesellschafter hat und somit die Kontrolle durch eine Gesellschafter- / Mitgliederversammlung fehlt, werden Stiftungen von einer staatlichen Behörde beaufsichtigt. Stiftungen unterstehen der Aufsicht des Gemeinwesens (Bund, Kanton oder Gemeinde), dem sie nach ihrer Bestimmung angehört. Die Steuerung geschieht über den Stiftungsrat.

##### Vorteile

- + Stiftungsrat kann sich selber konstituieren und unterliegt nur der gesetzlichen Stiftungsaufsicht (kein Verwaltungsrat o. ä.)
- + Kurze Wege dank flachen Hierarchien
- + Gutes Image von Stiftungen in der Öffentlichkeit
- + Vorteilhafte Rechtsform für Legate und Spenden

##### Nachteile

- Eingeschränkte Einflussmöglichkeiten durch Gemeinde als Stifterin, da kein Eigentum begründet wird
- Eingeschränkte Flexibilität aufgrund Zweckbestimmung
- Erweiterung der Stifter nicht möglich (falls sich z. B. weitere Gemeinden anschliessen möchten)
- Abschliessende Abgabe von Vermögen an die Stiftung
- Verhältnismässig geringe demokratische Legitimation
- Aufhebung der Stiftung ist nur dann vorgesehen, wenn der Zweck nicht mehr erfüllt werden kann
- Nach einer allfälligen Auflösung der Stiftung, muss das Vermögen dem ursprünglichen Zweck zugeführt werden
- Geringe demokratische Abstützung und Kontrolle

**Kurzbeurteilung:** Die Stiftung ist ein etwas schwerfälliges Gebilde. Flexible Anpassungen an sich wandelnde Bedürfnisse (z. B. Erweiterungen, Zweckergänzung) sind nur verzögert und mit erheblichem Aufwand möglich. Gleichzeitig kann ein zu weit gefasster Stiftungszweck nicht im Sinne einer klaren Unternehmensstrategie sein. Sie unterliegen einer staatlichen Stiftungsaufsicht. Es besteht keine politische Einflussmöglichkeit durch die Gemeinde.

#### 4.3.6 Öffentlich-rechtliche Körperschaft und Anstalt

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind in ihrem Wirkungsbereich autonom, stehen aber immer unter staatlicher Aufsicht. Sie erfüllen Aufgaben von öffentlichem Interesse und sind dem öffentlichen Recht unterstellt.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mit Hoheitsgewalt ausgestattete Verwaltungsträger, deren Mitglieder bei der Erfüllung der Aufgaben mitwirken. Sie ist eine juristische Person und als solche Trägerin von Rechten und Pflichten. Die Körperschaft verfügt in ihrem Aufgabenbereich über Autonomie.

Im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft verfügt die öffentlich-rechtliche Anstalt nicht über Mitglieder, sondern nur über einen Kreis von Benützern. Ihr fehlt dadurch der körperschaftliche Aufbau. Öffentlich-rechtliche Anstalten sind Verwaltungseinheiten, die von einem Gemeinwesen errichtet wurden (Hoheitsakt). Sie verfügen über sachliche Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Sie unterliegen den Vorschriften des Gemeinwesens, das sie errichtet hat. Da zwingende gesetzliche Vorschriften fehlen, kann die Organisation der öffentlich-rechtlichen Anstalt frei gestaltet werden. Gleichzeitig besteht aber auch eine Verpflichtung, solche Vorgaben zu verfassen, was bei der Ausgestaltung aufwendig sein kann.

Unterschieden wird zwischen selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Letztere verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind nicht rechtsfähig und verfügen weder über eigenes Vermögen noch können sie Haftungssubjekt sein. Ihr Vermögen ist Bestandteil des Vermögens ihres staatlichen Trägers. In der Regel erfolgt jedoch eine rechnungsmässige Ausscheidung, indem für die Anstalt eine gesonderte Rechnung geführt wird. Das ist heute eine unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.

Im Gegensatz dazu sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Sie können über eigenes Vermögen verfügen und auch für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden. Ihre wesentlichen Vor- und Nachteile sind die folgenden:

##### Vorteile

- + Frei wählbare Ausgestaltung der Organisation, keine gesetzlichen Einschränkungen
- + Vielfältige Möglichkeiten der Steuerung über Gesetzgebung und Verwaltungsrat
- + Mitsprachemöglichkeit der Stimmbevölkerung
- + Ablieferung von Gewinnanteilen grundsätzlich möglich, sofern festgelegt

##### Nachteile

- Ausgestaltung der Organisation kann aufwendig sein, da viel geregelt werden muss

**Kurzbeurteilung:** Der grosse Vorteil der öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt ist die flexible rechtliche Ausgestaltung der Organisationsstruktur. Da nichts gesetzlich geregelt ist, unterliegt es dem Muttergemeinwesen, die Ausgestaltung vorzunehmen. Gleichzeitig ist dies aber auch eine Verpflichtung, entsprechende Vorgaben zu machen. Diese Rechtsform hat dann Vorzüge, wenn die Bestimmungen von privat-rechtlichen Körperschaften (AG, GmbH) mit den Absichten der Gemeinde (Eignerstrategie) nicht vereinbar sind.

#### 4.3.7 Öffentlich-rechtliche Stiftung

Für die öffentlich-rechtliche Stiftung gilt das öffentliche Recht. Damit unterscheidet sie sich im Wesentlichen von der privatrechtlichen Stiftung, welche im ZGB Art. 80 ff geregelt ist. Die Stiftung kann im Gesetzgebungsverfahren geändert bzw. angepasst werden. Ansonsten entsprechen die Vor- und Nachteile denjenigen von privat-rechtlichen Stiftungen.

**Kurzbeurteilung:** Wie die privat-rechtliche Stiftung ist auch die öffentlich-rechtliche Stiftung wenig flexibel, wenn es um organisatorische Anpassungen in einem dynamischen Marktumfeld geht. Der Besetzung des Stiftungsrates kommt eine entscheidende Bedeutung bei, weil dieser die Stiftung führt. Anderweitiger Einfluss der Stifterin (Gemeinde) ist nicht vorgesehen.

### 5 Verbleib bei Gemeinde mittels Globalbudget und Leistungsauftrag

Globalbudgets sind ein Instrument des New Public Managements. Diese Verwaltungsschule hat zum Ziel privatwirtschaftliche Elemente in der öffentlichen Verwaltung einzuführen, um deren Anreizstrukturen und Effizienzgedanken zu übernehmen. Das angestrebte Ziel dabei ist, die zum Einsatz gebrachten finanziellen und politischen Mittel maximal zweckstiftend einzusetzen.

In selbstständig auftretenden Verwaltungseinheiten oder ausgelagerten öffentlichen Unternehmen werden Globalbudgets als fest gesetzter finanzieller Rahmen verstanden, über welchen die betroffene Organisation sich nicht hinausbewegen kann. Dies entspricht zu weiten Teilen dem Handeln privater Unternehmen, welche sich im Spannungsfeld der Leistungserbringung und der Erwirtschaftung der notwendigen Mittel befinden - eine langfristige Finanzierungslücke ist nicht tragbar.

Organisationen der öffentlichen Verwaltung sind in der Regel nicht finanziell selbsttragend und die eingesetzten Mittel müssen nicht vollständig selbst erwirtschaftet werden. Der Gesetzgeber muss daher eine für die in Auftrag gegebenen Leistungen angemessene finanzielle Ausstattung sicherstellen. Auf der anderen Seite ist es essenziell, dass mit dem zur Verfügung gestellten Budget politisch definierte Ziele vorgegeben werden. Dabei soll nicht die konkrete Ausgestaltung des Tagesgeschäfts massgebend sein, sondern Leistungsziele auf einem höherrangigen Niveau. Dies können Kennzahlen wie der Eigenfinanzierungsgrad, Auslastungswerte, totale Kapazitäten sein. Es sollten allerdings keine operativen Vorgaben wie Personalbestand oder Abomodelle getroffen werden. Es wird darauf vertraut, dass das Management der Organisation eigenverantwortlich die richtigen Massnahmen zur effizienten Leistungserfüllung setzt.

In Art. 16 FHG schafft der Kanton bereits heute die Grundlage für die finanzielle Steuerung über Globalbudget und Leistungsauftrag. Beim Globalkredit werden nicht die einzelnen Aufwand- und Ertragspositionen durch das Voranschlagsorgan bewilligt, diese Positionen dienen lediglich zur Kalkulation des Preises für die Leistung, die im Leistungsauftrag umschrieben wird. Damit erhalten geeignete Verwaltungseinheiten mehr operative Entscheidungsfreiheit.

Der Leistungsauftrag enthält in der Regel Auftraggeber- und Auftragnehmer, rechtliche Grundlagen, Zweck und strategische Ziele sowie Leistungen und/oder Produkte sowie das für die Leistung/die Produkte zu bezahlende Entgelt (Globalbudget). Globalbudget und Leistungsauftrag hängen immer zusammen, ohne Leistungsauftrag gibt es kein Globalbudget. Das Voranschlagsorgan entscheidet sowohl über den Leistungsauftrag wie auch über den Globalkredit. In der Leistungsvereinbarung werden die Leistungen konkretisiert.



Das Reglement über die Organisation und den Betrieb des Sportzentrums Herisau, SRV 91, schreibt dem Sportzentrum eine derartige Finanzierungsstruktur in Art. 13f. bereits vor. Die Vorschriften bezüglich Globalbudget und Leistungsauftrag werden allerdings seit Bestehen der einschlägigen Reglemente nicht vollumfänglich umgesetzt.

#### Vorteile

- + Leistungsangebot, Leistungsstandard und Kosten sind transparent
- + Leistungen sind mit Ressourcen verknüpft
- + Innerhalb des Leistungsauftrages hohe Autonomie
- + Klare Verantwortungszuweisung an Geschäftsleitung
- + Grosse Flexibilität in der Geschäftsorganisation
- + Flexibles und unternehmerisches Handeln wird gefördert

#### Nachteile

- Geringerer Kontrollgrad durch Gemeinderat und Parlament
- Eher unbekannte Führungsform
- Initialkosten der Einführung

**Kurzbeurteilung:** Das Führen des Sportzentrums mittels Globalbudget und Leistungsauftrag eignet sich sehr gut, um die Anforderungen der Gemeinde Herisau bezüglich Agilität, Flexibilität und Marktausrichtung einerseits, aber auch bezüglich Einflussnahme Möglichkeiten auf das Angebot und die Leistungen des Sportzentrums im Sinne eines "Service Public" und unter Berücksichtigung des Betriebes als Standortattraktivität zu erfüllen. Überdies ist im Sportzentrumreglement (SRV 91) bereits festgehalten, dass das Sportzentrum mittels Globalbudget und Leistungsauftrag geführt wird.

## 6 Auswirkungen einer gewählten Rechtsform auf andere Bereiche

Die Abteilung Sport umfasst heute im Voranschlag und Rechenschaftsbericht folgende Funktionen bzw. Bereiche:

- 3410 Aussenanlagen Sport / Freibad Sonnenberg;
- 3415 Sportzentrum
- 3416 Koordination Sport

Die drei Funktionen werden heute durch die Mitarbeitenden des Sportzentrums bewirtschaftet. Dabei wird die Funktion 3410 zwischen Aussenanlagen Sport und Freibad Sonnenberg unterschieden. Bei der Kostenstelle Freibad Sonnenberg werden alle Erträge und Aufwände direkt der Kostenstelle belastet/vergütet. Bei der Kostenstelle Aussenanlagen Sport werden ausschliesslich die Erträge von auswärtigen Nutzenden der Kostenstelle vergütet. Einheimische Vereine nutzen alle Anlagen kostenlos. Die Sporthallen-Nutzungen von Auswärtigen werden der Schule gutgeschrieben. Die Aufwände der Aussenanlagen (inkl. IV) werden vollumfänglich der Funktion 3410 belastet.

Bei der Funktion 3416 sind die Personalaufwände für die Koordination der Aussenanlagen verbucht, ebenfalls wird hier der Gebührenerlass für die Sportzentrum-Nutzung für die einheimischen Vereine

verbucht. Einziger Ertrag in dieser Funktion ist die Gutschrift der Schule über Fr. 6'000.- für die Bewirtschaftung aller Sporthallen der Gemeinde durch das Sportzentrum.

Bei einer Ausgliederung des Sportzentrums, müsste die Funktion 3410 getrennt werden. Die Kostenstelle Freibad könnte dem Sportzentrum angegliedert werden und die Aussenanlagen Sport (inkl. Sporthallen) wieder der Schule oder dem Hochbau angeschlossen werden. Das Sportzentrum könnte weiterhin die Koordination der Aussenanlagen Sport (inkl. Sporthallen) übernehmen. Die effektiven Aufwände würden dann der Schule oder dem Hochbau verrechnet werden. Eine Ausgliederung kann Auswirkungen auf Synergien der Abteilung Sport mit den Abteilungen Hochbau / Ortsplanung (Liegenschaftsunterhalt) und Technische Dienste (Pflege der Aussenflächen) haben. Da sie abhängig von der getroffenen Lösung sind, sind zum heutigen Zeitpunkt konkrete Angaben nicht möglich.

Die Funktion 3416 Koordination Sport würde ganz wegfallen. Für allfällige Gebührenerlasse für einheimische Vereine müsste die Gemeinde ein neues Konto im Verwaltungsaufwand schaffen.

## **7 Empfehlung von Trägerschaft und Rechtsform**

Sportzentren und Hallenbäder können - unabhängig von der Rechtsform - nicht kostendeckend geführt werden. Der Betrieb eines Sportzentrums gehört auch nicht zu den zwingenden Aufgaben eines Gemeinwesens. Letztlich ist es ein politischer Entscheid, ob sich die Gemeinde im Sinne der Standortattraktivität ein Hallenbad oder Eisflächen leisten will. Die hohen Kosten für Investitionen, Personal, Sicherheit, Energie und Wasser lassen sich nicht vollumfänglich auf die Eintrittspreise abwälzen.

Mitbewerber mit einem vergleichbaren Angebot gibt es in der Umgebung nicht.

Vergleiche mit anderen Hallenbädern in der Region zeigen, dass das Hallenbad Herisau im Vergleich mit anderen Hallenbädern gut arbeitet.

Wie erwähnt, gehört das Führen eines Sportzentrums nicht zu den zwingenden Gemeindeaufgaben und es handelt sich auch nicht um eine Verwaltungstätigkeit. Der Gemeinderat der Gemeinde Herisau hat deshalb in der Eignerstrategie Ziele und Vorgaben festgehalten. Die Kosten können über das Leistungsangebot und die Betriebsorganisation gesteuert werden.

Um die Ziele und Vorgaben erreichen zu können ist eine Organisation notwendig, die in der Geschäftsorganisation flexibel ist und die auf Marktentwicklungen direkt und unmittelbar reagieren kann.

Ob das Sportzentrum öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert werden soll, wird insbesondere durch folgende zwei Fragen beeinflusst:

- wieviel unternehmerische Freiheit soll der Betriebsführung des Sportzentrums gewährt werden
- wieviel direkten Einfluss will der Gemeinderat auf das Sportzentrum nehmen

Die Gemeinde Herisau wird - unabhängig der zu wählenden Rechtsform analog anderen, auch privaten Sportanlagen - auch in Zukunft das Betriebsdefizit decken und grössere Investitionskosten (z.B. für Sanierungs- und Erweiterungsbauten) übernehmen müssen. So scheint es sinnvoll, wenn die Gemeinde die Möglichkeit einer direkten Einflussmöglichkeit auf das Sportzentrum behält.

Zukünftig soll deshalb eine Organisationsform gewählt werden, in der die Gemeinde Herisau einerseits die Möglichkeit hat, direkten Einfluss zu nehmen, die andererseits aber dem Sportzentrum unternehmerischen Freiraum gewährt, so dass dessen operative Führung rasch auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren kann.

Die aktuelle Organisationsform, nämlich ein unselbständiger Gemeindebetrieb, ist nicht verantwortlich für die finanzielle Situation des Sportzentrums. Die finanzielle Situation hängt weitgehend vom gewünschten Angebot respektive von den verlangten Leistungen ab.

Die aktuelle Organisationsform ist grundsätzlich geeignet, den Bedürfnissen gerecht zu werden. Allerdings ist ein verbindlicher Leistungsauftrag mit konkretem Leistungsbeschreibung und Globalbudget einzuführen und umzusetzen. Die gesetzlichen Grundlagen dafür sind bereits geschaffen.

Andere Rechtsformen, die grundsätzlich auch denkbar sind, weisen gegenüber dem Gemeindebetrieb mit Globalbudget und Leistungsauftrag bezüglich

- unternehmerischen Freiheit
- Möglichkeit der Einflussnahme durch den Gemeinderat

keine Vorteile auf.