

Regierungsratsbeschluss

vom 25. April 2023
 Nr. 2023/665
 KR.Nr. A 0222/2022 (VWD)

Auftrag Mitte-Fraktion. Die Mitte - EVP: Kompetenzen beim Finanzvermögen regeln Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonale Gesetzgebung so anzupassen, dass die Gemeinden und die Zweckverbände die Finanzkompetenzen auch im Bereich des Finanzvermögens regeln müssen.

2. Begründung

Aktuell gilt (gemäss RRB 2021/958 und HBO HRM2), dass die Gemeinden die Finanzkompetenzen im Bereich der Ausgaben (Verwaltungsvermögen) regeln müssen. Ausgaben im Finanzvermögen werden jedoch nicht als Ausgaben im eigentlichen Sinne angesehen, sondern als Anlagen. Aktuell hat die Exekutive in diesem Bereich die uneingeschränkte Kompetenz. Das heisst, der Gemeinderat kann beispielsweise auf einer Baulandparzelle, welche bereits der Gemeinde gehört, den Bau eines Mehrfamilienhauses für mehrere Millionen Franken in eigener Kompetenz beschliessen. Selbstverständlich ist es in den meisten Gemeinden üblich, dass der Gemeinderat ein solches Geschäft der Gemeindeversammlung freiwillig vorlegt.

Bei solchen Beträgen, die auch mit Risiken verbunden sind, ist eine Regelung hinsichtlich der Finanzkompetenz nötig. Die Abstimmung auf eine umfassende Generalkompetenz der Exekutive beim Finanzvermögen ist nicht zeitgemäss und auch nicht sinnvoll. Tätigkeiten im Finanzvermögen, wie beispielsweise eine Fehlinvestition in Liegenschaften im Finanzvermögen, können für eine Gemeinde massive negative Auswirkungen haben. Es gibt keinen Grund, weshalb bei so wichtigen Geschäften nicht der Souverän das letzte Wort haben soll.

Die festzulegenden Finanzkompetenzen für das Finanzvermögen können natürlich abweichend zu jenen bei den Ausgaben (Verwaltungsvermögen) gewählt werden. Auch können für verschiedene Anlagemöglichkeiten (Immobilien, Wertpapiere, etc.) unterschiedliche Beträge festgelegt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Grundsätzliches zum Finanz- und Verwaltungsvermögen bzw. zu Anlagen und Ausgaben auf Gemeindeebene

Gemäss dem in der Vorstossbegründung erwähnten RRB ergibt sich derzeit zu den Kompetenzregelungen betreffend Finanz- und Verwaltungsvermögen folgendes:

Nach § 134 Absatz 1 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) besteht das Gemeindevermögen aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen: Das Finanzvermögen umfasst

jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (Bst. a). Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (Bst. b). Das Departement legt die Kriterien über die Zuordnung der Vermögenswerte zum Finanz- und Verwaltungsvermögen fest (Bst. c).

Gestützt auf § 137 Absatz 2 Buchstabe b GG haben die Gemeinden das Budget und die Jahresrechnung nach dem vom Departement festgelegten Rechnungslegungsmodell zu erstellen. Der Handbuchordner (HBO) HRM2 bildet das vom Departement festgelegte Rechnungslegungsmodell. Dabei handelt es sich somit um verbindliche Ausführungsbestimmungen zum Gemeindegesetz.

§ 134 Abs. 1 GG wurde im HBO HRM2 konkretisiert. Darin finden sich unter anderem folgende, vorliegend relevante Ausführungen.

Zum Verwaltungsvermögen:

Als Ausgaben bezeichnet man die dauernde Bindung finanzieller Mittel an eine öffentliche Aufgabe. Dies sind Gelder, die eingesetzt werden, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Die Ausgaben werden in der Erfolgs- und in der Investitionsrechnung verbucht. Die Gemeindeordnung bestimmt die Zuständigkeit nach Finanzkompetenzen (vgl. Ziffer 11.2 HBO HRM2).

Zum Finanzvermögen:

Anlagen sind Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung realisiert werden können. Grundsätzlich sollen Anlagen (Finanz- und Sachanlagen) eine Rendite abwerfen (§ 135 GG). Solche Anlagen beschliesst der Gemeinderat. Grundstück- und Immobiliengeschäfte sind hingegen in Bezug auf die Beschlussfassung hinsichtlich Kauf und Verkauf den Ausgaben gleichgestellt (vgl. Ziffer 11.1 HBO HRM2).

Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens gelten als Anlagen nach Abschnitt 11.1. dieses Kapitels (vgl. Ziffer 11.9.7.1 HBO HRM2).

Anlagen, Investitionen in solche und somit auch die gesamte Bewirtschaftung derselben, fallen somit – unabhängig von den in der Gemeindeordnung geregelten Finanzkompetenzen, welche nur für das Verwaltungsvermögen gelten – in die Kompetenz des Gemeinderates. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus § 70 Abs. 2 GG.

3.2 Zuständigkeit betreffend Finanzvermögen auf kantonaler Ebene

Nach Art. 80 Absatz 3 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verfügt der Regierungsrat über das Finanzvermögen. Finanzielle Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmungen unterstehen den Bestimmungen über die Ausgabenbefugnis, wenn sie nicht ausschliesslich der Kapitalanlage dienen.

Gemäss § 41 Absatz 5 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) entscheidet der Regierungsrat über das Finanzvermögen und veranlasst die Überführung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen.

3.3 Handlungsbedarf

§ 56 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 GG lautet wie folgt: Die Gemeindeversammlung beschliesst Geschäfte, deren Auswirkungen einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigen (insbesondere Ausgaben, Nachtragskredite, Eigentumsübertragungen, Einräumung beschränkter dinglicher Rechte, Verpflichtungen oder Einnahmenreduktionen). Gestützt darauf

müssen die Gemeinden in der Gemeindeordnung die sogenannten «Finanzkompetenzen» festlegen. Der im HBO HRM2 festgehaltene Schluss, dass beim Finanzvermögen auch Grundstück- und Immobiliengeschäfte in Bezug auf die Beschlussfassung hinsichtlich Kauf und Verkauf den Ausgaben gleichgestellt sind, ergibt sich durch eine entsprechende Auslegung von § 56 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 3 GG. Dort werden neben den Ausgaben, welche nur das Verwaltungsvermögen betreffen, unter anderem explizit auch Eigentumsübertragungen erwähnt. Solche Eigentumsübertragungen können somit auch das Finanzvermögen betreffen, da an dieser Stelle kein Begriff gewählt wurde, welcher sich nur auf das Verwaltungsvermögen bezieht. Je nach angewandeter Auslegungsmethode könnte man jedoch auch zu einem anderen Schluss gelangen. Schon aufgrund der derzeitigen auslegungsbedürftigen Formulierung im GG und somit um Rechtssicherheit zu schaffen, erscheint eine Präzisierung der Regelung betreffend die «Finanzkompetenzen» sowie ob diese nur das Verwaltungsvermögen oder auch das Finanzvermögen und diesfalls inwieweit, betrifft, als angezeigt.

Nach § 134 Absatz 3 GG ist das Gemeindevermögen bestehend aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen so zu verwalten, dass sein Bestand nicht gefährdet ist. Gemäss § 135 GG ist das Gemeindevermögen, sowie das Vermögen der Unternehmen und Anstalten der Gemeinde, soweit es nicht für den laufenden Betrieb verwendet wird, ertragbringend anzulegen (Abs. 1). Das Anlagerisiko ist angemessen und zweckmässig zu verteilen (Abs. 2). Der vorliegende Vorstoss wirft somit auch die Frage auf, in wessen Verantwortung die Beurteilung des Anlagerisikos beim Finanzvermögen auf Gemeindeebene liegen soll. Zwar hat der Kanton diese Frage für sich mit einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Exekutive beantwortet. Da die Ausgangslage bei den einzelnen Gemeinden jedoch anders als beim Kanton sein kann, ist für die Gemeinden grundsätzlich auch eine abweichende Regelung denkbar.

Bei den Einwohnergemeinden beläuft sich das Finanzvermögen im Durchschnitt der Jahre 2020/21 insgesamt auf 1.185 Mrd. Franken (vgl. gefin.so.ch). Davon entfallen rund 383 Mio. Franken auf Liegenschaften des Finanzvermögens (Finanzliegenschaften). Etwas mehr als 45 Gemeinden verfügen über solche Positionen im Wert von über als 1.0 Mio. Franken. Davon mehr als 30 Gemeinden mit Werten von über 2 Mio. Franken, davon 15 Gemeinden mit Werten von über 5 Mio. Franken und davon 7 Gemeinden mit Werten von über 10 Mio. Franken. Kurz- und langfristige Finanzanlagen (Geld- und Kapitalmarktanlagen) sind im Buchwert von 38 Mio. Franken zu verzeichnen. Gut 326 Mio. Franken sind als «Flüssige Mittel» vorwiegend in Form von kurzfristigen Bank- und Postguthaben bilanziert. 51 Gemeinden verfügen diesbezüglich über Werte von über 1.0 Mio. Franken. Davon mehr als 20 Gemeinden mit Positionen über 2 Mio. Franken. Weitere 37 Mio. Franken werden als Kontokorrentgelder gegenüber Dritten verwaltet. Unter die restlichen rund 400 Mio. Franken fallen Positionen wie Forderungen (wie z. B. Steuerguthaben, aber ohne Kontokorrente), aktive Rechnungsabgrenzungen, Vorräte, angefangene Arbeiten sowie Forderungen gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds im Fremdkapital. Ausser den Positionen der Finanzliegenschaften sind alle anderen Positionen grundsätzlich dem operativen Geschäft (u. a. wegen dem Liquiditätsmanagement) einer Gemeinde zuzuordnen.

Bei den Bürger- und Kirchgemeinden liegen uns aktuell (vor Einführung von HRM2) nur die Summen über das gesamte Finanzvermögen aus dem Jahr 2018 digital vor: Demnach belief sich das Finanzvermögen bei den Bürgergemeinden per 31. Dezember 2018 auf rund 360 Mio. Franken und bei den Kirchgemeinden auf knapp 120 Mio. Franken. Vor allem bei den Bürgergemeinden dürfte – nach Vorliegen der Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen per 1. Januar 2022 (Stichwort Einführung HRM2) – das Finanzvermögen noch deutlich höher zu liegen kommen.

Wie oben aufgezeigt, existieren in der breit und vielfältig aufgestellten solothurnischen Gemeindeflandschaft vor allem bei den Einwohnergemeinden eine Vielzahl von Gemeinden, welche sich in erheblichem Mass mit der Bewirtschaftung ihres Finanzvermögens und des entsprechenden Anlagerisikos auseinandersetzen dürfen bzw. müssen. Dies rechtfertigt es, auf Stufe

GG eine Vorgabe für alle Gemeinden zur Regelung der Finanzkompetenzen auch im Bereich des Finanzvermögens zu schaffen.

Die aktuellen Regelungen im GG und im HBO HRM2 machen auf Gemeindeebene eine klare und auch sachlogische Unterscheidung zwischen Vermögenswerten, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (Verwaltungsvermögen) und solchen, welche die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen (Finanzvermögen). Dieser Grundgedanke wird im Falle einer Erheblicherklärung des Vorstosses bei der Ausgestaltung der entsprechenden Regelung im GG ebenfalls zu berücksichtigen sein. Denkbar wäre beim Finanzvermögen allenfalls eine «offenere» Lösung als beim Verwaltungsvermögen (beispielsweise, dass beim Finanzvermögen oder für Teile davon nicht zwingend ein bestimmter Betrag festgelegt werden muss, damit anstelle der Legislative die Exekutive oder eine andere Behörde für zuständig erklärt werden kann).

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5962)
Amt für Gemeinden (5)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat