

Regierungsratsbeschluss

vom 17. März 2009

Nr. 2009/474

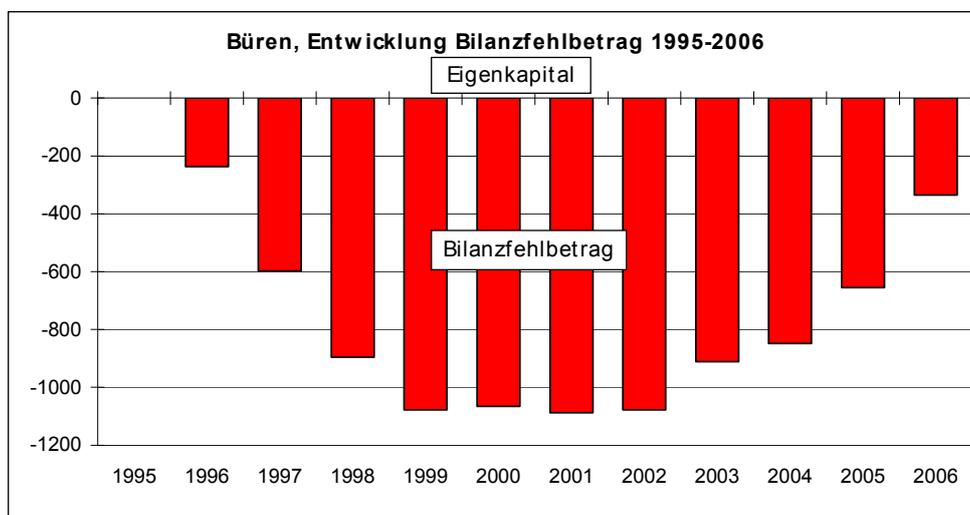
Gemeinde Büren; Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, Festsetzung des Steuerfusses

1. Feststellungen

1.1 Ausgangslage

Als Aufsichtsstelle gegenüber den Gemeinden, ist das Amt für Gemeinden (AGEM) für die Einhaltung der Finanz- und anderen Normvorgaben nach Gemeindegesetz bei allen Gemeinden im Kanton Solothurn zuständig. Im Rahmen seiner Tätigkeit "Schuldencontrolling Gemeinden" tritt das AGEM mit einer Einwohnergemeinde in Kontakt, wenn die Nettoverschuldung auf über 5'000 Franken steigt und/oder sich das Fortschreiben eines Bilanzfehlbetrages über mehr als acht Jahre abzeichnet. Dabei stützt sich das AGEM auf die Bestimmung des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG, § 144 Absatz 2), die einen mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung einfordert (Haushaltgleichgewicht). Beim Bilanzfehlbetrag handelt es sich um kumulierte Defizite aus der Laufenden Rechnung, die statt über vorhandene Reserven als Verlustvortrag in der Bilanz vorgetragen werden müssen.

Nach dem vom zuständigen Departement vorgegebenen Rechnungsmodell ist ein solcher Bilanzfehlbetrag - einschliesslich der notwendigen Abschreibungen - innert 3 - 8 Jahren abzubauen¹. Im Falle von Büren hätte das ein Abbau des Bilanzfehlbetrages bis Ende 2003 bedeutet. Die Gemeinde Büren trägt seit 1996 einen Bilanzfehlbetrag vor. Seit über 10 Jahren werden kumulierte Defizite aus der Laufenden Rechnung von rund 335'000 Franken (Stand 2006) aktivseitig in der Bilanz vorge-



¹ vgl. Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2, Ausgabe 1996, Ziffer 12.1.1

tragen.

Das Schaubild zeigt, dass der Bilanzfehlbetrag ab dem Jahr 2002 von über 1'078'000 Franken auf den Stand des Jahres 2006 um rund 740'000 Franken abgebaut werden konnte.

Der Aufbau des Bilanzfehlbetrages in den ersten Jahren steht im Zusammenhang mit dem Ausbau und der Sanierung der Kreisschule und Primarschule in Büren mit einem Investitionsvolumen von über 12,4 Mio. Franken. Büren hatte Kosten von über 2,3 Mio. Franken zu tragen, wobei der Gemeinde dafür aus dem kantonalen Finanzausgleichstopf eine Subvention von 329'100 Franken¹ ausgerichtet wurde. Das bereits im Jahr 1994 relativ hohe Verwaltungsvermögen von über 2,5 Mio. Franken erhöhte sich in der Folge auf über 4,0 Mio. Franken. Die daraus resultierenden höheren Kapitalfolgekosten trugen zu den stark defizitären Jahresrechnungen in den Jahren 1996 – 1999 und dem Aufbau eines Bilanzfehlbetrages in Millionenhöhe bei. Obwohl die Defizite in der Höhe von jeweils über 20 Steuerfusspunkten in diesen Jahren im Budget eingeplant waren, wurde der Steuerfuss nach oben nicht angepasst. Dies, obwohl sich die Gemeinde der Notwendigkeit des mittelfristigen Abbaus des Bilanzfehlbetrages bewusst gewesen sein muss: So ist im Protokoll zur Rechnungsgemeinde 1997 vom 15. Juni 1998 vermerkt, dass der Abbau des Bilanzfehlbetrages in den nächsten fünf bis acht Jahren zu erfolgen habe. Trotzdem wurde einige Jahre später, im Jahr 2001, der Steuerfuss für natürliche Personen, aufgrund der Abschaffung der Steuerskonti von 5 %, von 142 % auf 134 % und jener für juristische Personen von 130 % auf 124 % gesenkt. Gleichzeitig mit dieser Skonti-Abschaffung wurde somit eine zusätzliche, wenn auch geringere Steuersenkung vorgenommen. Zum Vergleich: Der höchste Steuerfuss für natürliche Personen lag zu dieser Zeit (2001–2004) bei 150 % und wurde von Gemeinden wie Balm b/Messen, Gosswilwil, Aedermannsdorf oder Herbetswil erhoben.

1.2 Sanierungsbemühungen

Das Amt für Gemeinden (AGEM) hat mit dem Schreiben vom 14. September 2000 die Gemeinde Büren über das Vorliegen eines Bilanzfehlbetrages im Finanzhaushalt aufmerksam gemacht. Weitere AGEM Schreiben² folgten in den Jahren 2004 und 2005. Unter Berücksichtigung der damaligen Umstände wurde von der Gemeinde der vollständige Abbau des Bilanzfehlbetrages bis spätestens zum Jahr 2008 verlangt.

Die Gemeinde Büren hat zu ihren Sanierungsbemühungen im Verlauf der Sanierungsphase verschiedentlich Stellung³ genommen und darauf hingewiesen, dass sie die reguläre Frist von 8 Jahren nicht einhalten können. Als Massnahmen zur Reduzierung des Bilanzfehlbetrages wurden u.a. die Überprüfung des Investitionsprogramms 2005–2009 (Ausnahme Abwasserentsorgung) und die Drosselung der beeinflussbaren Ausgaben in der Laufenden Rechnung in Aussicht gestellt. Per 1. Januar 2001 erfolgte schliesslich die Vereinigung mit der Bürgergemeinde zur Gemeinde Büren (SO). Dadurch konnte für Büren ein Bilanzgewinn von über 60'000 Franken erzielt werden. Im Jahr 2006 erfolgte zudem eine ausserordentliche Auflösung von Spezialfinanzierungskapital aus der Abschaffung der freiwilligen Spezialfinanzierung "Liegenschaften Finanzvermögen" mit einem Bilanzgewinn von über 260'000 Franken. Eine Steuerfusserhöhung wurde seit der Entstehung des Bilanzfehlbetrages im Jahr 1996 mit der Begründung der Erhaltung der Standortattraktivität nie vollzogen.

¹ Verfügung Finanzdepartement Nr. 50/96 vom 25. November 1996

² Lettre signature datiert vom 20. September 2004 und zusätzliche Schreiben vom 17. Mai 2004 und 17. März 2005;

³ Schreiben Gemeinde vom 22. November 2000; Besprechung vom 11. Mai 2004;

Im Verlauf seiner Beratungsdienste schlug das AGEM weitere, im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung zulässige Sanierungsmassnahmen vor, wie etwa die Entnahme von Geldern aus dem Spezialfonds für den Bereich Zivilschutz oder der Verzicht auf interne Verrechnungen zu Lasten der steuerfinanzierten Rechnung. Diese wurden entsprechend umgesetzt.

1.3 Finanzlage und Handlungsbedarf

1.3.1 Finanzlage

Aus Sicht des AGEM präsentierte sich die Finanzlage von Büren auf der Grundlage der Jahresrechnung 2006 wie folgt: Bezüglich Einwohnergrösse gehört die Gemeinde mit mehr als 930 Einwohnern zu der Gruppe der kleineren Gemeinden im Kanton (etwa 1 Viertel aller Gemeinden verzeichnen zwischen 500 bis 1'000 Einwohner). Sowohl die Nettoverschuldung von knapp 3'000 Franken/Kopf als auch der Kapital- und Zinsdienst (10,9 % bzw. 3.9 %) bewegen sich in relativ tragbaren Grössenordnungen. Der Steuerfuss (134 %) liegt über dem regionalen und über dem kantonalen Durchschnitt, stellt aber nicht den höchsten Steuerbezug (138 %) im Kanton dar. Die Steuerkraft¹ liegt mit etwa 2'100 Franken/Kopf 15 % unter dem Kantonsmittel. Die Investitionstätigkeit der Gemeinde in den Jahren 2000–2006 kann als überdurchschnittlich bezeichnet werden. Die Selbstfinanzierung lag jeweils über 100 %, womit keine weitere Neuverschuldung erfolgte. Vordringliches Ziel für den Finanzhaushalt von Büren stellt die vollständige Eliminierung des Bilanzfehlbetrages und damit die Rückgewinnung des finanziellen Handlungsspielraums dar.

Die relativ unterdurchschnittliche Steuerkraft von Büren wird durch den Finanz- und Lastenausgleich soweit möglich, ausgeglichen. So wurde Büren beispielsweise im Jahr 2007 durch die Instrumente des Finanzausgleichs (direkten und indirekten) um rund 9.5 % entlastet. In etwa gleichem Umfang (9,3 %) musste Büren jedoch in den Lastenausgleich der Sozialhilfe einzahlen. Somit resultierte per 2007 faktisch eine neutrale Ausgleichswirkung (Entlastung um 0,3 Steuerfusspunkte).

Der Sanierungsbedarf ergibt sich rechtlich aufgrund der Vorgaben des Gemeindegesetzes, welches einen Abbau des Bilanzfehlbetrages innerhalb einer Frist von 8 Jahren (Büren bis Ende 2003) vorsieht. Ausgaben der Laufenden Rechnung dürfen nicht übermässig lang über Kredite finanziert werden. Ein vollständiger Abbau ist für die Wiedererlangung des finanziellen Gleichgewichts, respektive zur Erlangung genügend finanziellen Spielraums (u.a. Selbstfinanzierung) auch finanzwirtschaftlich unerlässlich.

1.3.2 Handlungsbedarf

Am 21. Oktober 2007 wurde die Teilrevision des Steuergesetzes durch die Solothurner Bevölkerung gutgeheissen. In diesem Zusammenhang resultieren für das Steueraufkommen von Büren Mindereinnahmen in der Höhe von über 145'000 Franken oder mehr als 5 Steuerfusspunkten. Unter der Voraussetzung gleicher Steuerfaktoren wie im Jahr 2007, würde für Büren bei Beibehaltung eines Steuerfusses von 134 % in der Laufenden Rechnung, eine eigentliche Senkung der Gemeindesteuern resultieren.

Mit Blick auf das bisher massvolle Vorgehen des Amtes für Gemeinden (Verlängerung der Frist für den Abbau um 5 Jahre auf 2008, langjährige Beratungsphase, mehrmalige Anmahnung von weiteren Massnahmen) und aufgrund des 10-jährigen Sanierungsbedarfs ist es nun angezeigt, den Steuerfuss in Büren im Ausmass der Mindereinnahmen aus der kantonalen Steuergesetzesrevision zu korrigieren, um damit eine nachhaltige Sanierung respektive den vollständigen Abbau des Bilanzfehlbetrages zu

¹ Grundlage Jahresrechnungen 2004/2005

erreichen. Dies umso mehr als dies jetzt möglich ist, ohne insgesamt die Steuerbelastung von Büren (insgesamt im Vergleich zum Vorjahr) zu erhöhen.

Aufgrund einer Empfehlung des AGEM vom 5. Dezember 2007 hat sich der Gemeinderat entschlossen, an der Gemeindeversammlung vom 13. Dezember 2007 eine Korrektur des Steuerfusses von 134 % auf 137 % zu beantragen. Auch informierte er die Gemeindeversammlung darüber¹, dass das Amt für Gemeinden den Antrag auf Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens (Beantragung von Ersatzmassnahmen wie z. B. einer Steuersatzfestlegung) beim Regierungsrat erwägen müsse, falls die Gemeindeversammlung kein Budget verabschieden würde, das einen substanziellen Abbau des Bilanzfehlbetrages vorsähe.

Die Gemeindeversammlung von Büren lehnte den Antrag des Gemeinderates ab und beschloss, den Steuerfuss unverändert bei 134 % zu belassen.

2. Erwägungen

2.1 Kantonale Praxis

Der Kanton haftet materiell nicht für die Bonität der Gemeinden. Das Gemeindegesetz verpflichtet aber den Regierungsrat zum Vollzug des Gesetzes und überträgt ihm zusammen mit der Aufsichtsfunktion einen Teil der Verantwortung für diese Bonität. Welche Konsequenzen eine Vernachlässigung dieser Pflichten hat, zeigen Beispiele aus den 90er Jahren in anderen Kantonen.

Auf den Erlass von detaillierten Ausführungsbestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden wurde mit den Revisionen des Gemeindegesetzes in den Jahren 1992 und 2005 – im Hinblick auf einen schlanken gesetzgeberischen Vollzug – bewusst verzichtet. So fehlt im Gesetz (GG § 144 Absatz 2 BGS 131.1) die Definition des Ausdrucks "mittelfristig". Der Vergleich mit anderen Kantonen bezüglich der Frist für die Abschreibung von Bilanzfehlbeträgen gibt denn auch ein recht unterschiedliches Bild: St. Gallen verlangt eine sofortige Abschreibung, Genf eine Abschreibung innert 4, Zürich innert 5, Bern innert 8 Jahren. Wenn der Kanton Solothurn mit dem Ausdruck "mittelfristig" seine Praxis auf eine Zeitspanne von 3 – 8 Jahren bezieht, entspricht er damit anerkannten Grundsätzen. Er hat diese Praxis im Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2, Ausgabe 1996, Ziffer 12.1.1, eingehend erläutert.

Phase	Massnahmen AGEM
Phase 1: Erhebung	Alle Gemeinden, welche die Kriterien <ul style="list-style-type: none"> • Nettoschuld > 5'000.-- Franken oder/und • Bilanzierung eines Bilanzfehlbetrages § 144 GG (Haushaltsgleichgewicht) erfüllen, werden jährlich auf eine interne Watchliste gesetzt;
Phase 2: Beratung	<ul style="list-style-type: none"> • Das AGEM stellt gegenüber den Gemeindebehörden die Erreichung obiger Kriterien fest und bittet um Einreichung eines genehmigten Finanzplanes des Gemeinderates zwecks fi-

¹ vgl. Protokoll der Gemeindeversammlung der Gemeinde Büren vom 13. Dezember 2007, Ziffer 4.3.

	nanzwirtschaftlicher Begutachtung;
--	------------------------------------

Phase	Massnahmen AGEM
Phase 3: Rückkoppelung	<ul style="list-style-type: none"> • Schriftliche Stellungnahme AGEM aufgrund der Prüfung: Feststellen der finanziellen Lage aus Sicht des Kantons; • Periodische (jährliche) Verfolgung aufgrund der Watchliste;
Phase 4: Aufsichtsrechtliches Verfahren	<p>Ab dem Jahr 5 der Fortschreibung eines Bilanzfehlbetrages:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeinde wird aufgefordert, nachhaltige Massnahmen zu ergreifen, um das Haushaltgleichgewicht innert acht Jahren zu eliminieren; • Falls das AGEM die beschlossenen Massnahmen als ungenügend beurteilt, beantragt es die Einleitung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens nach § 211 ff GG;

Diese Praxis, wonach der Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren abzubauen ist sowie die Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens in solchen Fällen, wurde bisher gegenüber zwei (grossen) Einwohnergemeinden, mit RRB Nr. 1740 vom 18. August 1998 (GER 1998 Nr. 7) und RRB Nr. 392 vom 23. Februar 1999, durch den Regierungsrat bestätigt. Im ersten Fall erübrigten sich direkte einschneidende Massnahmen, weil die Gemeinde zwischenzeitlich selber die geeigneten Vorkehrungen getroffen hatte. Im zweiten Fall wurde u.a. die Festlegung des Steuerfusses, im Falle eines nichterfolgten Bilanzfehlbetragabbaus, für das kommende Budget verfügt. Erwähnt werden darf an dieser Stelle auch, dass die Sanierung (vollständiger Abbau des Bilanzfehlbetrages) im letztgenannten Fall schliesslich gar zwei Jahre vor der im einschlägigen RRB gesetzten Frist erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

2.2 Finanzpolitische Erwägungen

2.2.1 Voranschlag 2008

Aufgrund der Erwägungen nach Ziffer 2.1 stellte der Regierungsrat am 25. März 2008 (RRB Nr. 2008/564) fest, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen zur Eröffnung eines aufsichts-

rechtlichen Verfahrens (Phase 4) gegen die Gemeinde Büren gegeben sind. Im Hinblick auf den deutlichen Abbau des Bilanzfehlbetrages in den Jahren 2003–2006 verzichtete er jedoch auf die Eröffnung eines solchen Verfahrens zu diesem Zeitpunkt. In seinem Beschluss vom 25. März 2008 ging der Regierungsrat allerdings davon aus, dass der vollständige Abbau des Bilanzfehlbetrages über weitere Spar- und Sanierungsmassnahmen durch die Gemeinde aus eigener Kraft bis Ende 2009 erfolgen könne. Diese Erwägung wurde an einer Aussprache vom 5. März 2008 zwischen einer Delegation des Gemeinderates und der zuständigen Departementsvorsteherin dargelegt. Die Gemeindevertreter erklärten sich darauf bereit, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um den Bilanzfehlbetrag bis zum Voranschlag 2009 vollständig abzubauen. Sollte dies nicht möglich sein, nahm der Gemeinderat von Büren zur Kenntnis, dass die Ergreifung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen – ohne weitere Anhörung der Gemeindevertreter – durch den Regierungsrat unumgänglich werde.

2.2.2 Voranschlag 2009

Anlässlich der Budgetierung 2009 zeigte sich, dass die Vorgabe des Regierungsrates für Büren ohne Sondermassnahmen nicht erreicht werden kann. Ausgehend von einem Bilanzfehlbetrag per Ende 2007 von rund 300'000 Franken wird für den Abschluss der Rechnung 2008 mit einem Bilanzfehlbetrag von rund 250'000 Franken gerechnet. Für das Jahr 2009 wird ein Abbau um 100'000 Franken prognostiziert, womit ein Fehlbetrag per Ende 2009 von etwa 150'000 Franken resultieren dürfte, ohne dass zu diesem Zeitpunkt ein Eigenkapital (Reserven) aufgebaut sein wird.

In Anbetracht dieser Sachlage setzte der Gemeinderat am 4. Dezember 2008 eine ausserordentliche Gemeindeversammlung an, um den Verkauf eines Mehrzweckgebäudes im Finanzvermögen zu beantragen, um so – dank der Realisierung von stillen Reserven – den Bilanzfehlbetrag ohne Steuerfussanhebung abbauen zu können. Der Antrag wurde jedoch von der Gemeindeversammlung verworfen.

Konsequenterweise beantragte der Gemeinderat für die ordentliche Budgetgemeindeversammlung vom 21. Januar 2009, welcher auch AGEM-Vertreter beiwohnten, den Steuerfuss für Natürliche Personen von 134 % auf 141 % respektive für Juristische Personen von 124 % auf 131 % befristet auf ein Jahr zu erhöhen. Mit dieser Massnahme hätte der Bilanzfehlbetrag innert 1 Jahr eliminiert werden können. Dieser Antrag unterlag beim Bürener Souverän. In der Folge wurden noch weitere Alternativanträge gestellt. Auch diese fanden keine Zustimmung.

Mit Beschluss Nr. 2008/564 vom 25. März 2008 hat der Regierungsrat die Gemeinde angehalten, den vollständigen Abbau des Bilanzfehlbetrages bis spätestens zum Voranschlag 2009 zu realisieren. Diese Zielsetzung wurde nicht erfüllt. In ihrer Anhörung am 17. März 2009 legten die Gemeindevertreter dar, dass sie versucht hätten, die Vorgaben umzusetzen und plädierten dafür, dass der Regierungsrat bei einer allfällig zu treffenden Massnahme möglichst verhältnismässig vorgehe. Diesem Anliegen entsprechend ist der Steuerfuss nun so festzulegen, dass die Gemeinde die Mindereinnahmen aus der kantonalen Steuergesetzesrevision des Vorjahres kompensieren und diese zum Abbau des Bilanzfehlbetrages verwenden kann. Dies ist nach Berechnungen des AGEM bei rund 138 % der Fall.

3. **Beschluss**

gestützt auf §§ 136, 143, 144, 206ff und 211ff GG –

- 3.1 Gegenüber der Gemeinde wird ein aufsichtsrechtliches Verfahren eröffnet.
- 3.2 Der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 21. Januar 2009 betreffend Festsetzung des Steuerfusses für Natürliche Personen auf 134 Prozent wird aufgehoben.
- 3.3 Der Steuerfuss für Natürliche Personen wird ab dem Jahr 2009 auf 138 Prozent festgesetzt. Ein allfälliger Ertragsüberschuss ist zwingend für Abschreibungen auf dem Bilanzfehlbetrag respektive für den Aufbau von Eigenkapital zu verwenden. Der Steuerfuss für Juristische Personen bleibt unverändert auf 124 % bestehen.
- 3.4 Die Gemeinde wird angehalten, künftige Budgets so zu gestalten, dass der Bilanzfehlbetrag (Konto 1390) bis spätestens 31. Dezember 2010 vollständig abgebaut ist.
- 3.5 Ein Finanzplan ist jährlich bis jeweils 31. Oktober dem Amt für Gemeinden einzureichen.
- 3.6 Das vom Gemeinderat zu Handen der Gemeindeversammlung erarbeitete Budget ist bis zur Aufhebung des aufsichtsrechtlichen Verfahrens jeweils vor Ausschreibung der Gemeindeversammlung durch das Amt für Gemeinden zu genehmigen.

- 3.7 Der von der Gemeindeversammlung genehmigte Voranschlag ist mit Protokollvermerk jeweils unaufgefordert nach spätestens 30 Tagen dem Amt für Gemeinden zuzustellen.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (3)

Amt für Finanzen, Statistikdienst

Gemeindepräsidium, Gemeindeverwaltung, 4413 Büren, **(Einschreiben)**