IIIIII KANTON solothurn

# *Regierungsratsbeschluss*

vom 7. Juni 2011

Nr. 2011/1242
KR.Nr. I 042/2011 (FD)

**Interpellation Markus Schneider (SP, Solothurn): Fragen zum Landerwerb Borregaard (23.03.2011);**
**Stellungnahme des Regierungsrates**

---

## 1. Vorstosstext

Der Regierungsrat hat Mitte Dezember 2010 für rund CHF 18,9 Mio von Borregaard deren Industriegrundstück in Luterbach gekauft. Der entsprechende Landkauf wurde über das Finanzvermögen abgewickelt. Folgende Überlegungen lassen an der Zulässigkeit dieses Vorgehens zweifeln:

- Anlässlich der Medienkonferenz vom 16. Dezember 2010 begründete der Regierungsrat den Landkauf ausschliesslich mit wirtschafts- und standortpolitischen Argumenten, womit er klar zum Ausdruck brachte, dass der Landkauf als öffentliche Aufgabe zu verstehen sei. Öffentliche Aufgaben werden nun allerdings ausschliesslich im Rahmen bewilligter Budgets und Kredite finanziert; das entsprechende Vermögen ist per Gesetz als Verwaltungsvermögen zu bilanzieren. Das schreibt auch das hier zur Anwendung gelangende Spezialrecht vor:
- Zu Landkäufen im Rahmen der Wirtschaftsförderung vgl. §5 Abs. 2 des Wirtschaftsförderungsgesetzes (BGS 911.11): „Der Kanton kann vorsorglich Grundeigentum und sonstige Rechte an Grund und Boden erwerben oder veräussern…"
- sowie zur korrekten Finanzierung vgl. §12 Abs. 1 des Wirtschaftsförderungsgesetzes: „Die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Mittel werden im Rahmen des Globalbudgets des Amtes für Wirtschaft und Arbeit beantragt und beschlossen."
  Damit ist erstellt, dass Immobilien-Anlagen zu Zwecken der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Finanzvermögens nicht zulässig sind.
- Für Anlagen des Finanzvermögens hat sich der Regierungsrat sogar selbst ein Asset-and-Liability-Management-Reglement (RRB 2007/2214 vom 18. Dezember 2007) gegeben. Gemäss diesem Reglement sind Anlagen in Immobilien nicht vorgesehen und damit auch nicht zulässig.
- Anlagen im Rahmen des Finanzvermögens haben ausschliesslich nach marktorientierten Kriterien zu erfolgen (explizit bestätigt in der Stellungnahme des Regierungsrates zur Interpellation 117-2010: „Wie bereits ausgeführt, ist KV Art. 129 Abs. 2 insbesondere so zu verstehen, dass die Gelder möglichst ertragsbringend angelegt werden." Diese Haltung wird unterstützt durch mehrere Votanten anlässlich der Kantonsratsdebatte vom 22. März 2011). In den anlässlich der Medienorientierung vom 16. Dezember 2010 abgegebenen Stellungnahmen des Regierungsrates fehlen aber Aussagen zu erwarteten Renditen bei diesem Landkauf vollständig, was nicht erstaunt, da die Testplanung, die Auskunft über Nutzungsmöglichkeiten, mögliche Planungsgewinne und einen möglichen Wert des Landes gibt, erst nach dem Erwerb in die Wege geleitet worden ist.

Der Landkauf Borregaard ist damit als Ausgabe und nicht als Anlage zu qualifizieren, das Land ist dem Verwaltungs- und nicht dem Finanzvermögen zuzuweisen und der Kauf bedarf, um in rechtsstaatlichem Rahmen abgewickelt worden zu sein, der (nachträglichen) Zustimmung durch das Volk.
In diesem Zusammenhang frage ich den Regierungsrat:

1. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass es sich bei der Ansiedlung von Unternehmen und der Standortförderung um öffentliche Aufgaben handelt?

2. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass er bei Landkäufen durch den Kanton zum Zwecke der Unternehmensansiedlung eine öffentliche Aufgabe erfüllt?
3. Steht der Regierungsrat nach wie vor zu seiner Auffassung, dass er den Landkauf Borregaard getätigt hat, um dort Unternehmungen ansiedeln zu können?
4. Wenn ja: Warum wurde der Landkauf nicht so vorgenommen, wie dies der Gesetzgeber vorgesehen hat (gestützt auf das Wirtschaftsförderungsgesetz und finanziert auf dem ordentlichen Budgetweg)?
5. Warum wurde der Landkauf über das Finanzvermögen abgewickelt, obwohl das ALM-Reglement Anlagen in Immobilien ausschliesst?
6. Warum wurde der Kauf getätigt, ohne dass vorgängig Renditeüberlegungen angestellt worden sind, wie dies für Anlagen im Rahmen des Finanzvermögens zwingend erforderlich ist?
7. Welche Vereinbarungen wurden mit dem Landverkäufer getroffen betreffend Aufteilung allfälliger Planungsgewinne?
8. Ist der Regierungsrat bereit, den Landkauf nachträglich dem Volk zur Genehmigung zu unterbreiten?
9. Ist der Regierungsrat künftig bereit, dem Volk einen mehrjährigen Verpflichtungskredit für Landkäufe zum Zwecke der Unternehmensansiedlung vorzulegen, um so einerseits die nötige Flexibilität für Grundstückserwerb zu haben und anderseits die Volksrechte zu wahren?

## 2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

### 3.1 Finanzrechtliche Vorbemerkungen

Nach § 51 Absatz 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoVG; BGS 115.1) wird der Begriff der Ausgabe wie folgt definiert: *Als Ausgabe gilt die dauernde Bindung staatlicher Mittel des Finanzvermögens für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben.* Im WoVG wurde jener Ausgabenbegriff übernommen, wie er in Rechtsprechung und Lehre entwickelt worden ist. Wesentliches Merkmal der Ausgabe ist, dass sie **dauernd** einen Vermögenswert **an einen öffentlichen Zweck bindet** und keinen verwertbaren Gegenwert schafft (**Nichtrealisierbarkeit**). Werden mit den eingesetzten Mitteln jedoch **gleichwertige** und **realisierbare** Vermögenswerte erworben, liegt nicht eine Ausgabe, sondern eine Anlage vor. Bei der Anlage handelt es sich nach herrschender Lehre um eine Umschichtung des Finanzvermögens. Die getätigte Anlage muss, damit sie als solche gewertet werden kann, jederzeit und ohne Nachteil für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe wieder veräussert und damit deren Wert realisiert werden können. Die Unterscheidung zwischen Anlage und Ausgabe ist insofern von Bedeutung, weil damit die Frage der Zuständigkeit zur Ausgabenbewilligung eng verknüpft ist. Die für das Finanzreferendum relevanten Fragen, wer für die Ausgabenbewilligung zuständig ist (Regierungsrat, Kantonsrat, Volk), stellen sich nur bei Vorliegen einer Ausgabe (zit. Botschaft zum WoVG, S. 72f., dort mit weiteren Hinweisen zu Literatur und Praxis; Handbuch zu HRM2, hrsg. von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Ausgabe 2008, S. 128f.).

Im Gegensatz zum Verwaltungsvermögen dient das Finanzvermögen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur **mittelbar**. Der **vorsorgliche** oder eben **mittelbare Erwerb von Grundeigentum** erfolgt in das **Finanzvermögen**, da dieses jederzeit am freien Handel und Verkehr realisiert werden kann. Ein solcher Erwerb stellt somit finanzrechtlich keine Ausgabe, sondern eine Anlage dar, auch wenn der Erwerb eines Grundstückes oder einer Liegenschaft aufgrund öffentlicher Interessen motiviert ist (so explizit in Botschaft zum WoVG, S. 72 oder im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bd. I, Ausgabe 1981, S. 110 als Beispiel erwähnt).

Nach Art. 80 Absatz 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verfügt der Regierungsrat über das Finanzvermögen. Das Finanzreferendum oder die Bestimmungen zur Ausgabenbefugnis kommen somit nicht zu Anwendung, weil wie erwähnt keine Ausgabe vorliegt.

3.2 Zu Fragen 1 und 2

Wir sind der Auffassung, dass Massnahmen zur Ansiedlung von Unternehmen und die Standortförderung eine öffentliche Aufgabe darstellen und wir mit dem vorsorglichen Landkauf zum Zweck der Unternehmensansiedlung eine öffentliche Aufgabe erfüllen.

Diese Beurteilung führt jedoch nicht dazu, dass der Erwerb des Areals ins Verwaltungsvermögen hätte erfolgen müssen und folglich eine Ausgabe vorliegen würde, welche dem Referendum unterliegt. Zum Verwaltungsvermögen zählen nur jene Vermögenswerte, die dem Gemeinwesen **unmittelbar** zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen (z.B. Schulhäuser, Spitäler, etc.), was aber vorliegend gerade nicht der Fall ist, weil das Land zu Marktbedingungen wieder verkauft werden soll. Es handelt sich hier somit um **realisierbare** Aktiven, was die Zuordnung in das Verwaltungsvermögen ausschliesst.

3.3 Zu Frage 3

Ja. Der konkrete Nutzungsmix auf der vom Kanton erworbenen wie auch auf den benachbarten Parzellen wird gegenwärtig mit einer Testplanung ermittelt. Die Ansiedlung von wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätzen steht im Vordergrund.

3.4 Zu Frage 4

Wie bereits unter Ziffer 3.1 ausgeführt stellt der vorsorgliche Grundstückerwerb, selbst wenn er der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, keine Ausgabe, sondern eine Anlage dar, welche über das Finanzvermögen abgewickelt wird. Nach Art. 80 Absatz 3 KV sowie nach den Bestimmungen des WoVG, welche vorliegend zur Anwendung kommen (und nicht das Wirtschaftsförderungsgesetz), ist der Regierungsrat zuständig, solche Landkäufe zu tätigen. Erst wenn sich zeigen sollte, dass ein Grundstück dauernd einem öffentlichen Zweck zugeführt werden soll (weil zum Beispiel auf dem erworbenen Land eine öffentliche Schule erstellt wird), muss das im Finanzvermögen geführte Land ins Verwaltungsvermögen übertragen werden. Dieser Vorgang wird dann finanzrechtlich als Ausgabe qualifiziert und muss je nach Höhe der Ausgabe durch den Kantonsrat oder das Volk bewilligt werden. Das erworbene Borregaard-Areal dient jedoch weder unmittelbar einer solchen öffentlichen Aufgabenerfüllung, noch ist dies in Zukunft so vorgesehen, sondern es soll an Private weiterverkauft oder im Baurecht abgetreten werden, um dadurch möglichst arbeitsplatz- und wertschöpfungsintensive Unternehmen anzusiedeln. Das Areal stellt somit einen Vermögenswert dar, welcher realisierbar ist und damit ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen Verpflichtung verwertet bzw. veräussert werden kann. Nach der bundesgerichtlichen Rechtssprechung sind diese Merkmale (Realisierbarkeit ohne Beeinträchtigung einer öffentlichen Aufgabe) zentral für die Abgrenzung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen bzw. zwischen einer (nicht referendumspflichtigen) Anlage und einer (referendumspflichtigen) Ausgabe (z.B. BGE 112 Ia 226ff.).

3.5 Zu Frage 5

Das Asset & Liability Reglement (ALM-Reglement) bezieht sich auf das Verwaltungsvermögen. Es schränkt die erwähnten Finanzbefugnisse des Regierungsrates auch nicht ein (was mittels Reglement gar nicht möglich wäre) und enthält auch keine Bestimmungen, dass Immobilienkäufe nicht getätigt werden können. Das ALM-Reglement hat vielmehr zum Ziel, die Aktiven und Passiven der Bilanz (d.h. die frei verfügbaren Finanzmittel, Finanzanlagen, die laufenden Verpflichtungen und die mittel- und langfristigen Schulden) im Hinblick auf die Zahlungsbereitschaft des Kantons und auf minimale Kapitalkosten zu optimieren. Es regelt u.a. die Zuständigkeiten und

die Grundsätze für Finanzanlagen und Fremdkapitalbeschaffung. Das ALM-Reglement setzt insbesondere den Rahmen für das für die Tresorerie und Schuldenbewirtschaftung zuständige Amt für Finanzen.

### 3.6 Zu Frage 6

Wir haben selbstverständlich Überlegungen zum Werterhalt bzw. –steigerung der Anlage angestellt. Der Wert des Industrielandes auf der erworbenen Parzelle beträgt 80 Franken/m2. Dieser Preis wurde der früheren Besitzerin bezahlt. Der aktuelle Verkehrswert für voll erschlossenes Industrieland in der Region Solothurn liegt hingegen bei 160 Franken/m2. Mit der Differenz werden Rückbau- und weitere Erschliessungskosten sowie die Rendite des Investments finanziert. Damit ist erhellt, dass Renditeüberlegungen durchaus angestellt wurden.

Die Frage geht im Übrigen von der falschen Annahme aus, dass nur Vermögenswerte dem Finanzvermögen zugeordnet werden können, welche rentieren und einen Ertrag abwerfen. Weder die bundesgerichtliche Rechtsprechung noch das WoVG oder das Mustergesetz für den Finanzhaushalt, das von den kantonalen Finanzdirektoren ausgearbeit wurde und an welches sich das WoVG in dieser Frage anlehnt (vgl. Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, S. 122) stellen auf das Kriterium des Ertrages ab. Insofern geht die Fragestellung von einer falschen Voraussetzung aus.

### 3.7 Zu Frage 7

Der Verkäufer der Landparzelle partizipiert an einem allfälligen Planungsmehrwert. Dieser wird aus der Differenz zwischen dem künftigen Verkehrswert unter Berücksichtigung einer allfälligen Aufzonung (z.B. Wohnanteil) und dem heutigen Verkehrswert für voll erschlossenes Industrieland in der Region Solothurn gebildet (160 Franken/m2).

Die Verkäuferin wird unter folgenden Bedingungen am Planungsmehrwert beteiligt:

- Wenn der Planungsmehrwert geringer ist als 30 Franken/m2 entfällt eine Beteiligung.

- Wenn der Planungsmehrwert grösser ist als 30 Franken/m2 werden davon 20% oder maximal 20 Franken/m2 zur Auszahlung kommen.

- Die Vereinbarung betreffend Merhwertbeteiligung gilt bis 5 Jahre nach Eintritt der Rechtskraft der (aufgrund der Testplanung) geänderten Nutzungspläne (insbesondere Zonenplan und Erschliessungsplan).

### 3.8 Zu Frage 8

Wie bereits ausführlich dargelegt, stellt der Kauf des Areals keine Ausgabe dar, womit sich die Frage des Finanzreferendums erübrigt. Eine Volksabstimmung ist nach Verfassung und Gesetz nicht erforderlich.

3.9 Zu Frage 9

Nein. Der vorsorgliche Erwerb von Grundeigentum wird innerhalb des Finanzvermögens getätigt und untersteht somit nicht den Bestimmungen über das Finanzreferendum. Mit dem Kauf des Borregaard-Areal wurden in keiner Weise Volksrechte verletzt.

Andreas Eng
Staatsschreiber

**Verteiler**

Finanzdepartement
Bau- und Justizdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat