

Regierungsratsbeschluss

vom 26. April 2016

Nr. 2016/741

KR.Nr. I 0053/2016 (VWD)

Interpellation Georg Nussbaumer (CVP, Hauenstein): Übertriebenes Kontrollwesen durch das Amt für Gemeinden Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 20. Januar 2016 hat das Amt für Gemeinden den Solothurnischen Bürgergemeinden mitgeteilt, dass das Amt neben den jährlichen formellen Prüfungen periodisch, in der Regel alle 4 Jahre, Schwerpunktprüfungen zur Rechnungslegung vornimmt. Das Amt weist darauf hin, dass die Kosten für diese Prüfhandlung aufgrund des vom Kantonsrat beschlossenen Massnahmenplans in Zukunft in Vollkosten verrechnet werden. Aus diesem Schreiben ergeben sich folgende grundsätzliche Fragen:

1. Wie kommt das Amt darauf, dass trotz der Tatsache, dass die Bestimmungen bezüglich Rechnungslegung und Revisionen vor kurzem stark verschärft wurden, eine formelle Prüfung der Rechnungen alle 4 Jahre nötig ist?
2. Die Rechnungen von allen öffentlichen Körperschaften werden nach der Genehmigung dem Amt jährlich vorgelegt. Wieso werden Prüfungen nicht, so wie früher, nur aufgrund von Verdachtsfällen vorgenommen?

2. Begründung

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso gerade die Institutionen der untersten Ebene unserer Demokratie zunehmend kontrolliert werden, da gerade dieser Bereich in der Regel der am besten überschaubare ist. Aufgrund der erfolgten Verschärfung des Kontrollwesens, welches festlegt, dass zwingend befähigte Leute in den Revisionskommissionen sitzen bzw. die Gemeinderechnungen von professionellen Firmen geprüft werden, sind die vom Amt zusätzlich vorgenommenen Prüfungen zumindest zu hinterfragen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Finanzielle Bedeutung der Bürgergemeinden

Die 99 Bürgergemeinden gehören neben den Einwohner- und Kirchgemeinden zu den Gemeinwesen, welche im Kanton Solothurn, insbesondere im Bereich des Bürgerwesens und der Forstwirtschaft öffentliche Aufgaben erfüllen. Ihre finanzielle Bedeutung begründet sich im Wesentlichen in folgenden wirtschaftlichen Tatbeständen:

Das von den Bürgergemeinden buchmässig gehaltene Reinvermögen beläuft sich auf rund 300 Mio. Franken (Eigenkapital per 31.12.2013)¹, was umgerechnet bezogen auf die gut 33'440 ortsansässigen Bürger ein Pro-Kopf-Vermögen von mehr als 8'900 Franken ausmacht. Im Unterschied dazu liegt das Pro-Kopf-Vermögen der Einwohnergemeinden bei rund 1'300 Franken (2013) pro Einwohner. Gemäss Gemeindegesetz (GG, BGS 131.1) gilt es das Gemeindevermögen so zu verwalten, dass sein Bestand nicht gefährdet ist. Bürgergemeinden haben dieses Vermögen insbesondere für die verfassungsmässigen Aufgaben zu verwenden (§ 134 Abs. 4 GG). Bezüglich Finanzvermögen gilt es eine angemessene Rendite zu erzielen und das Risiko angemessen zu verteilen (§ 135 GG).

Auf der Grundlage der kantonalen Waldgesetzgebung (§ 27 k-WaG, BGS 931.11) wird durch den Kanton seit dem Jahr 2001 nach dem buchmässigen Nettovermögen ein "kleiner Finanzausgleich" vollzogen, der eine Abschöpfung der begüterten Bürgergemeinden im Verhältnis zur bewirtschafteten Waldfläche zu Gunsten der weniger vermögenstarken Bürgergemeinden vorsieht. So kommen jährlich über 1,0 Mio. Franken als gemeinwirtschaftliche Ausgleichszahlungen (brutto) unter diesen Gemeinwesen zum Tragen. Die Bemessung dieser Abgaben und Beiträge hat auf der Grundlage der Gemeinderechnungen zu erfolgen (§ 27^{bis} k-WaG). Für den korrekten Vollzug ist die ordnungsmässige Bilanzierung insbesondere des Finanz- respektive des Verwaltungsvermögens (z.B. konforme Bilanzierung Allmendland) Voraussetzung. Gemäss § 49 Abs. 4 Waldverordnung (BGS 931.12) sind zudem bei der Bestimmung des Nettoeigenkapitals Buchungen, die dem Rechnungsmodell nach Gemeindegesezt widersprechen, zu bereinigen.

Acht Bürgergemeinden führen nach den Vorgaben des Gesetzes über Wasser, Abfall und Boden (GWBA; BGS 712.15) die Wasserversorgung zu Gunsten von insgesamt 21'000 Einwohnern und der ortsansässigen Firmen. Diese Wasserversorgungen sind i.d.R. als unselbständige Unternehmen innerhalb der jeweiligen Bürgerrechnung (Spezialfinanzierungen nach Gemeindegesetz) konstituiert. Die buchmässigen Wasserversorgungsreserven betrugen im Jahr 2013 rund 5,6 Mio. Franken. Weiter gilt es ab Einführung von HRM2 bei den Bürgergemeinden auch ergänzende Regelungen wie die Äufnung von Werterhalt nach § 119 GWBA zu beachten.

Bürgergemeinden führen gewerbliche Betriebe oder beteiligen sich an solchen (beispielsweise Kiesgruben). Im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft und wohl auch aufgrund ihrer (teilweise) beachtlichen Vermögenssubstanz treten die Bürgergemeinden vermehrt auch als Träger von Wärmeverbundanlagen (Schnitzelfeuerungsanlagen u.ä.) auf. Die Investitionskosten solcher Vorhaben sind in der Regel beachtlich, das wirtschaftliche Risiko nicht zu unterschätzen (Absatzsicherung, Rendite u.v.m.). In diesem Zusammenhang kam es auch schon zu namhaften Beteiligungsverlusten, beispielsweise im Falle der Bank EKO für die Standortbürgergemeinde (Abschluss Sanierung im Jahr 2012) oder im Fall des Konkurses des Pelletwerks Mittelland AG, Schöftland im Jahr 2010: Über 20 Bürgergemeinden der Bezirke Olten, Gösigen und Gäu waren dort mit Aktienanteilen im Gesamtumfang von rund 0,8 Mio. Franken beteiligt. Ungeachtet dessen, gilt es die Bestimmungen über den Bestand dieses Gemeindevermögens nach Gemeindegesetz zu beachten.

3.1.2 Befähigung der Prüfungsorgane

Im Zuge einer Teilrevision des Gemeindegesetzes (Inkraftsetzung 1.6.2005) erfolgte die gesetzliche Festlegung fachlicher Anforderungen für die mit der Rechnungsprüfung betraute Person. Auf eine generelle Professionalisierung der Rechnungsprüfungsorgane (Pflicht zur externen Revisionsstelle) wie sie etwa im Kanton Fribourg erfolgte, wurde bei der Festlegung von § 103 GG aufgrund der Vernehmlassung bewusst verzichtet. Dies um die Milizorganisation im Prüfwesen bei den solothurnischen Gemeinden aufrechterhalten zu können und unter der Voraussetzung, dass die Kontrollaufgaben des Kantons in diesem Bereich fortgeführt werden. So wurden im

¹ ohne Spezialfinanzierungskapitalien Wasserversorgung.

Sinne von Mindestanforderungen verschiedene Grade der Qualifikation nach Abhängigkeit des "Umsatzes" des Gemeinwesens für jeweils ein Mitglied des Prüfungsorgans als miliztauglich definiert. Wie aus der Erhebung aus dem Jahr 2009 hervorging, verfügen etwa zwei Drittel aller Bürgergemeinden über die einfachste Befähigung (Variante A).

3.1.3 Revisionskonzept

Im Anschluss an die in Ziffer 3.1.2 erwähnte Teilrevision wurde das bis anhin gültige Prüfungsvorgehen des Amtes evaluiert. Dies führte zu materiellen und organisatorischen Anpassungen der Prüfungsmethodik. Der Vergleich mit den Kantonen AG und BE zeigte zudem, dass der solothurnische Ansatz als angemessen eingestuft werden konnte. Auf der Grundlage von § 157 GG beschloss der Regierungsrat schliesslich im Jahr 2007 (RRB Nr. 2007/113 vom 23.01.2007) das bis heute gültige Rechnungsprüfungskonzept für Gemeinderechnungen. Dieses Konzept sieht vor, dass neben der formellen Prüfung beim jährlichen Rechnungseingang nach § 157 Abs. 4 GG bei jeder Gemeinderechnung im Rhythmus von vier Jahren eine materielle Prüfung erfolgt. Der gewählte Rhythmus versteht sich dabei als Teil einer periodischen Risikoabwägung im Sinne des Stichprobenansatzes.

3.1.4 Folgerungen

Bürgergemeinden sind sowohl bezüglich des beachtlichen Reinvermögens pro Kopf und ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit als auch aufgrund der auf Gesetzen begründeten Finanzflüsse für die Gemeindeaufsicht des Kantons "systemrelevant". Dazu kommt, dass sie sich - wie jede andere Körperschaft - ständig neuen Herausforderungen zu stellen haben, die wiederum Einfluss auf ihre Finanzflüsse haben. Dazu gehört beispielsweise die Regionalisierung der Forstbetriebe (Forstbetriebsgemeinschaften), welche aktuell in einem Umwandlungsprozess zur Gründung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen oder Zweckverbänden stehen. Diese und andere Entwicklungen machen vor Bürgergemeinden nicht Halt und begründen auch von daher periodische Prüfungen der finanzrelevanten Tatbestände durch die Aufsichtsbehörde.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie kommt das Amt darauf, dass trotz der Tatsache, dass die Bestimmungen bezüglich Rechnungslegung und Revisionen vor kurzem stark verschärft wurden, eine formelle Prüfung der Rechnungen alle 4 Jahre nötig ist?

Es liegt keine Verschärfung der Bestimmungen bezüglich Rechnungslegung oder Revisionen bei den Bürgergemeinden vor. Das Revisionskonzept kommt seit 2007 in der bekannten Konzeption zur Anwendung, wobei Prüfungsfelder naturgemäss der aktuellen Situation angepasst werden. Die Aufwandverrechnung nach Vollkosten geht auf das Massnahmenpaket des Kantons zurück und hat keinen Zusammenhang mit dem Prüfungsverfahren oder dem Prüfungsansatz des Amtes. Die jährlichen Kosten der periodischen Prüfungen alle 4 Jahre für die Bürgergemeinde kommen somit im Durchschnitt deutlich unter 1'000 Franken zu liegen.

Die vom Interpellant geäusserte Annahme einer kürzlich vorgenommen Verschärfung des Kontrollwesens durch das Amt geht möglicherweise auf die Sachlage zurück, wonach sich bestimmte Forstbetriebsgemeinschaften derzeit als öffentlich-rechtliche Unternehmen (Anstalten) konstituieren. Bei solchen Unternehmen empfiehlt das AGEM aufgrund der nur noch beschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft in Anlehnung an § 159 Abs. 2 lit. c GG und in Würdigung anerkannter Grundsätze zur Unternehmensführung (sogenannte Grundsätze zu Public Corporate Governance) die Wahl einer externen, befähigten Revisionsstelle. Würde von den Gemeinden die Rechtsform des Zweckverbandes gewählt, wäre dies nicht notwendig.

3.2.2 Zu Frage 2:

Die Rechnungen von allen öffentlichen Körperschaften werden nach der Genehmigung dem Amt jährlich vorgelegt. Wieso werden Prüfungen nicht, so wie früher, nur aufgrund von Verdachtsfällen vorgenommen?

Die Prüfungen wurden auch früher nicht nur aufgrund von Verdachtsfällen vorgenommen. Der 2-stufige Prüfungsansatz nach Ziffer 3.1.3 gilt im Grundsatz mindestens seit 1997. Die Vornahme von Prüfungshandlungen nur in Verdachtsfällen ist aufgrund der finanziellen und wirtschaftlichen Tatbestände, insbesondere bezüglich der Einhaltung der einschlägigen kantonalen Gesetze nicht ausreichend. Mit dem System der stichprobenweisen materiellen Prüfung der über 400 zu beaufsichtigenden Gemeinwesen hat die Regierung einen angemessenen Prüfungsansatz gewählt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2; GK 3997)
Amt für Gemeinden (6)
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Amt für Umwelt
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat