

Regierungsratsbeschluss

vom 15. Dezember 2020

Nr. 2020/1834

KR.Nr. A 0153/2020 (BJD)

Auftrag Silvia Fröhlicher (SP, Bellach): Ausschliesslich öffentlich-rechtliche Trägerschaften bei den Wasserversorgungen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Das Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) soll so geändert werden, dass künftig im Bereich Siedlungswasserwirtschaft ausschliesslich öffentlich-rechtliche Trägerschaften erlaubt sein sollen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Gemäss den geltenden Bestimmungen zur Siedlungswasserwirtschaft, also zu den Wasserversorgungen, ist diese eine Aufgabe der Gemeinden. Diese Aufgabe können sie allerdings auch delegieren, entweder an andere Personen des öffentlichen Rechts oder ausdrücklich auch an juristische Personen des Privatrechts. Gegen ersteres ist nichts einzuwenden. Hingegen sind privatrechtliche Trägerschaften – womit nur Aktiengesellschaften gemeint sein können – in einem so zentralen Bereich des Service public weder plausibel noch sinnvoll. Zwar sehen die geltenden gesetzlichen Bestimmungen vor, dass sich eine privatrechtlich organisierte Wasserversorgung mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befinden muss. Trotzdem sind Aktiengesellschaften für die Erfüllung dieser zentralen öffentlichen Aufgabe abzulehnen:

- In einer demokratischen Gesellschaft haben sich Einrichtungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach demokratischen und nicht nach kapitalistischen Prinzipien zu organisieren. Entscheidungsfindung und Kontrolle sollen sich nach politischen und nicht nach aktionärsrechtlichen Regeln richten. Die Vergangenheit hat wiederholt gezeigt, dass die privatrechtliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben für den Bürger teurer und unkontrollierter ist.
- Die Wasserversorgungen handeln zumindest in Teilen hoheitlich: Sie stellen Verfügungen aus, sie legen Gebühren fest und ziehen diese ein. Es ist einer Demokratie unwürdig, dass solche Aufgaben an eine Organisation des Privatrechts delegiert werden.
- Schliesslich ist auch festzuhalten, dass die AG den Zweck hat, Gewinne zu erzielen und den Aktionären eine Kapitalrendite zu verschaffen. Das ist aber bei einer Einrichtung, die praktisch ausschliesslich über Gebühren finanziert wird, weder zulässig noch sinnvoll. Über die verursachergerechte Finanzierung mittels Gebühren ist es den Gemeinden auch möglich, jederzeit ausreichend Kapital zu beschaffen für die nötigen Investitionen.

Da in naher Zukunft der Druck steigen wird, Wasserversorgungen vermehrt über die Gemeindegrenzen hinaus zu organisieren, wird ein grosser Reorganisationsdruck entstehen. Bei diesen Reorganisationen soll ausschliesslich das Modell einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft ge-

wählt werden dürfen – und nicht irgendwelche privatrechtlichen Modelle, wie sie bereits in einigen Regionen zur Diskussion stehen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die stetige Verfügbarkeit von Trinkwasser stellt ein hohes öffentliches Gut dar. Dass sich private Firmen mit Gewinnabsicht an kommunalen Wasserversorgungen beteiligen, ist im schweizerischen Kontext politisch schwer vorstellbar und rechtlich kaum möglich; denn: unabhängig von der Organisationsform haben sich Wasserversorgungen über Gebühren zu finanzieren. Übersteigen die Erträge die Aufwendungen, müssen die Gebühren gesenkt werden (§§ 117 ff. Gesetz über Wasser, Boden und Abfall vom 4. März 2009 [GWBA; BGS 712.15]).

Der Rahmen, in dem die Rechtsform von Gemeindebetrieben bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben gewählt bzw. gestaltet werden kann, wird von den §§ 158 ff. Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) unter Vorbehalt von besonderen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung abgesteckt. Gemäss § 96 GWBA kann die Einwohnergemeinde die «Siedlungswasserwirtschaft oder Teile davon anderen Personen des öffentlichen Rechts oder juristischen Personen des Privatrechts mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand übertragen. Ihr obliegt in jedem Fall die Aufsicht.». Eine Wasserversorgung kann im Kanton Solothurn somit zumindest «funktional» nicht privatisiert werden. Eine Gemeinde kann sich der essentiellen öffentlichen Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung nicht entledigen.

Bei einer «formalen» Auslagerung werden öffentliche Aufgaben an Dritte und somit gemeindeextern «ausgelagert», indem sich Gemeinden an Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit beteiligen oder solche gründen (§ 158 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 GG). Diese «formale» Auslagerung bedingt ein von der Gemeindeversammlung (vgl. § 56 Abs. 1 lit. a GG) beschlossenes rechtsetzendes Auslagerungsreglement nach den Vorgaben von § 159 GG. Der Inhalt der §§ 158 und 159 GG geht auf eine Teilrevision des GG im Jahr 2005 zurück. Mit der Möglichkeit, eine privatrechtliche Organisationsform zu wählen, entsprach man einer politischen Forderung.

Unabhängig von der Rechtsform, in welche ein kommunaler Betrieb überführt werden soll, setzt eine Auslagerung demnach einen (demokratisch legitimierten) Entscheid der kommunalen Legislative voraus. Ebenso muss ein Betrieb, der kommunale Aufgaben erfüllt - auch in der Form einer Aktiengesellschaft - durch den Gemeinderat oder eine ständige Kommission beaufsichtigt werden (§ 162 Abs. 2 GG).

Der Träger öffentlicher Unternehmen kann privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich sein. Die Nähe öffentlicher Unternehmen zum Staat zeichnet sich dadurch aus, dass sie entweder eine öffentliche Aufgabe erfüllen oder durch den Staat beherrscht werden (vgl. Andreas Abegg und Marco Frei, Können sich öffentliche Unternehmen auf die Wirtschaftsfreiheit berufen?, recht, 2017, Heft 4, S. 291, m.w.H.). Jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmung, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, gilt als öffentliches Unternehmen (vgl. Kuno Schedler / Roland Müller / Roger W. Sonderegger, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 2. Auflage: 2013, S. 27, Ziffer 1.4.16, m.w.H.). Auch Aktiengesellschaften, welche eine kommunale Aufgabe, wie diejenige der Wasserversorgung erfüllen, gelten daher als öffentliche Unternehmen.

Bei der Wahl der Unternehmensform kann die Aktiengesellschaft als Alternative zu beispielsweise einem Zweckverband gewisse Vorteile in Bezug auf die Flexibilität der Führung ausweisen. Die Aktiengesellschaft weist den exekutiven Organen (Verwaltungsrat und Geschäftsführung) mehr Kompetenzen zu als in einem Zweckverband, in welchem das legislative Organ (Zweckverbandsversammlung oder Delegiertenversammlung) mehr Gewicht hat als die Generalversammlung in der Aktiengesellschaft. Ein möglicher Vorteil einer Wasserversorgungsgesell-

schaft kann zudem darin liegen, dass sich industrielle Grossbezüger als Minderheitsaktionäre beteiligen können. Von dieser Möglichkeit wurde bis anhin im Kanton Solothurn nicht Gebrauch gemacht. Die Wahl der Aktiengesellschaft als Unternehmensform zur Bereitstellung öffentlicher Güter hat sich in anderen Bereichen bewährt. So wurde die KEBAG bereits im Jahr 1970 als Aktiengesellschaft gegründet. Auch gibt es Alterseinrichtungen im Eigentum von Gemeinden in der Rechtsform der Aktiengesellschaft.

Schlussendlich soll die Wahl der geeigneten Rechtsform einer öffentlichen Wasserversorgung auf kommunaler Ebene gefällt werden und dabei der spezifischen örtlichen Situation Rechnung getragen werden. Der bereits heute geltende rechtliche Rahmen des Gemeindegesetzes sowie des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall stellt dabei sicher, dass den Anliegen des Auftrages entsprochen wird.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (re)
Amt für Umwelt (2)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat