

Regierungsratsbeschluss

vom 27. April 2021

Nr. 2021/572

Beschwerdeentscheid: Gemeindeversammlungsbeschluss der Stadt Solothurn vom 18. August 2020 betreffend Bilanzierungen

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn hat am 18. August 2020 unter anderem das Traktandum 1. «Jahresrechnung 2019 der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn und der Regio Energie Solothurn» behandelt. In der Detailberatung wurde ein Antrag von Peter Stampfli betreffend Bilanzierung der Regiobank Solothurn AG und der Regio Energie Solothurn gemäss Empfehlungen im Bestätigungsbericht der Rechnungsprüfungskommission (RPK) in der Jahresrechnung der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn abgelehnt. Schliesslich wurde das Traktandum gemäss dem Antrag des Gemeinderates beschlossen.

1.2 Beschwerde vom 26. August 2020

Mit Schreiben vom 26. August 2020 reichte Peter Stampfli, Solothurn (nachfolgend Beschwerdeführer), beim Regierungsrat Beschwerde gegen den erwähnten Beschluss der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 18. August 2020 ein. Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss, die Bilanzierung in der Jahresrechnung der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn sei gemäss dem anlässlich der Gemeindeversammlung abgelehnten Antrag «Bilanzierung Regiobank Solothurn AG und Regio Energie Solothurn gemäss Empfehlung Bestätigungsbericht RPK» vorzunehmen. Die Beteiligung an der Regiobank Solothurn AG im Umfang von 20 Prozent (10'000 Aktien zu nominal 200 Franken) sei zu bilanzieren. Die Bewertung sei gemäss den Vorgaben des Gemeindegesetzes zum Verkehrswert (Marktwert) von 40'500'000 Franken (Steuerwert Aktie per 31.12.2019: 4'050 Franken) vorzunehmen. Die resultierenden Buchgewinne von 38'500'000 Franken auf dieser Beteiligung seien erfolgswirksam oder als Wertschwankungsreserven erfolgsneutral zu verbuchen. Die Beteiligung an der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt Regio Energie Solothurn (100 Prozent im Besitz der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn) sei nach dem Grundsatz der Vollständigkeit unter dem Verwaltungsvermögen in der Kontengruppe «1454 – Beteiligungen an öffentlichen Unternehmungen» zu bilanzieren. Die Bewertung sei gemäss den Ausführungsbestimmungen zum Anschaffungswert der bei der Gründung bereitgestellten Eigenmittel in der Höhe von 22'031'078 Franken vorzunehmen. Die Ausführungsbestimmungen «Fachempfehlung 14 – Bilanzbewertung» sei auf die Gesetzeskonformität anzupassen und insbesondere das Zuordnungskriterium gemäss Kapitel 14.2 in «öffentliche Aufgabenerfüllung UND öffentliches Interesse» abzuändern. Inskünftig sei sicherzustellen, dass Änderungen an den Ausführungsbestimmungen zum Handbuchordner HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden) im Sinne von Verwaltungsanweisungen vor deren Publikation auf deren Gesetzeskonformität überprüft werden.

Als Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus, bei der Regiobank Solothurn AG handle es sich um eine privatrechtlich organisierte Geschäftsbank. Die Stadt Solothurn halte insgesamt einen Anteil von 20 Prozent der Aktien. Bei der Regiobank Solothurn AG handle es sich nicht um eine gesetzlich verankerte hoheitliche Aufgabe und somit um keine öffentliche

Aufgabe gemäss der geltenden Rechtsordnung. Gemäss den Ausführungsbestimmungen zur Finanzbewertung im Handbuchordner HRM2 werde das Kriterium «öffentliches Interesse» gleichgewichtet zum Kriterium «öffentliche Aufgabe» verwendet, indem nur das eine oder andere Kriterium für eine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen erfüllt sein müsse. Diese Auslegung entspreche nicht dem geltenden Gemeindegesetz. Eine Zuteilung in das Verwaltungsvermögen einzig nach dem «öffentlichen Interesse» sei demzufolge nicht möglich, da dies gegen geltendes Recht verstosse. Werde ein öffentliches Interesse geltend gemacht, ohne dass für dieses Anliegen eines staatlichen Handelns bereits eine gesetzliche Grundlage existiere (Legalitätsprinzip), könne dafür noch kein Verwaltungsvermögen geschaffen werden. Es bedürfe einer öffentlichen Aufgabenerfüllung, damit eine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen zulässig sei. Die Regio Energie Solothurn sei durch Ausgliederung aus der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn gegründet worden. Dazu sei anlässlich der Gemeindeversammlung vom 15. November 1993 beschlossen worden, dass das Startkapital in Form von Eigenkapital im Umfang von 22'031'078 Franken für die Gründung seitens der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zur Verfügung gestellt werde. Dieses Kapital sei im vollständigen Besitz der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn. Diese Beteiligung werde als Verwaltungsvermögen bilanziert. Gemäss geltendem Gesetz werde das Verwaltungsvermögen zum Anschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert, weshalb eine Bewertung mindestens zum per 15. November 1993 bereitgestellten Eigenkapital von 22'031'078 Franken erfolgen müsse. Das für die Gründung seitens der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zur Verfügung gestellte Eigenkapital sei durch Vermögensabfluss aus der Bilanz bereitgestellt worden. In den Statuten der Regio Energie Solothurn finde sich zwar kein expliziter Hinweis auf ein Dotationskapital. Dennoch lasse sich anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen die Existenz einer Kapitalanlage als Dotationskapital eindeutig belegen.

1.3 Verfügung vom 2. September 2020 betreffend Kostenvorschuss

Mit Verfügung des (damals) instruierenden Amtes für Gemeinden (AGEM) vom 2. September 2020 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, bis 18. September 2020 einen Kostenvorschuss von 1'200 Franken zu bezahlen.

Mit Eingabe vom 11. September 2020, bezeichnet als «Einsprache», reichte der Beschwerdeführer gegen die Verfügung vom 2. September 2020 Beschwerde ein. Er beantragte sinngemäss, die Beschwerde vom 18. August 2020 sei durch den Regierungsrat oder eine andere unabhängige Stelle zu bearbeiten, da das Volkswirtschaftsdepartement (VWD) bzw. das AGEM befangen seien. Auf einen Kostenvorschuss von 1'200 Franken gemäss Verfügung vom 2. September 2020 sei zu verzichten.

Mit Beschwerdeentscheid vom 19. Oktober 2020 (RRB Nr. 2020/1441) wies der Regierungsrat die Beschwerde gegen die Kostenvorschussverfügung vom 11. September 2020 ab. Dem Beschwerdeführer wurde Frist bis 6. November 2020 gesetzt, um einen Kostenvorschuss von 1'200 Franken zu leisten. Weiter wurde dem Antrag auf Bearbeitung der Beschwerde durch eine vom VWD bzw. AGEM unabhängige Dienststelle stattgegeben. Die Beschwerde wurde dem Departement für Bildung und Kultur (DBK) als stellvertretendes Departement des VWD zur Bearbeitung zugewiesen.

1.4 Stellungnahme der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 25. September 2020

Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn (nachfolgend Beschwerdegegnerin) beantragt in ihrer Stellungnahme vom 25. September 2020, die Beschwerde betreffend Bilanzierung der Regiobank Solothurn AG sei vollumfänglich abzuweisen. Auch der Antrag betreffend Bilanzierung der Regio Energie Solothurn sei vollumfänglich abzuweisen, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

Als Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die Beschwerdegegnerin sei Hauptaktionärin der Regiobank Solothurn AG. Mit der von der Gemeindeversammlung beschlossenen Vereinbarung vom 27. Juni 2017 mit der Regiobank Solothurn AG sei unter anderem beschlossen worden, die Beteiligung der Beschwerdegegnerin am Aktienkapital habe mindestens 20 Prozent zu betragen. Es sei festgehalten worden, es liege im öffentlichen Interesse der Beschwerdegegnerin, den Hauptsitz der Regiobank Solothurn AG auf dem Gemeindegebiet zu halten. Weiter werde der Beschwerdegegnerin eine im Verhältnis zu ihrem Aktienkapital angemessene Vertretung im Verwaltungsrat zugesichert. Die Gemeindeversammlung sei somit der Meinung gewesen, das Halten von mindestens 20 Prozent der Aktien der Regiobank Solothurn AG werde als öffentliche Aufgabe angesehen und die Bilanzierung im Verwaltungsvermögen sei somit gemäss Gemeindegesetz und auch gemäss Handbuchorder HRM2 korrekt. Es bestehe ein öffentliches Interesse, weiterhin eine Beteiligung von mindestens 20 Prozent am Aktienkapital der Regiobank Solothurn AG zu halten. Das Halten von Aktien könne somit als öffentliche Aufgabe angesehen werden. Betreffend Bilanzierung der Regio Energie Solothurn wird ausgeführt, gemäss Handbuchorder HRM2, Fachkapitel 14, sei die Festlegung eines Dotationskapitals und/oder eines Darlehens in den vom Kanton genehmigten Statuten Voraussetzung für die Bewertung der Beteiligung an öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Gemäss den Statuten der Regio Energie Solothurn sei kein Dotationskapital gebildet worden, somit müsse die Regio Energie Solothurn im Anhang zur Bilanz geführt, aber nicht bilanziert werden. Das Vermögen der Städtischen Werke Solothurn und sämtliche Verbindlichkeiten seien in vollem Umfang in die neue Unternehmung übergegangen.

1.5 Weiterer Verfahrensverlauf

Mit Eingabe vom 4. November 2020 nahm der Beschwerdeführer zur Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 25. September 2020 Stellung.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

2. Erwägungen

2.1 Zuständigkeit

Die §§ 199 ff. des Gemeindegesetzes (GG) vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1) regeln den Rechtsweg gegen Entscheide der Gemeinden. Wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, kann beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse (§ 199 Absatz 1 GG). Gegen letztinstanzliche Beschlüsse der Gemeindebehörden kann nur Beschwerde erheben, wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat (§ 199 Absatz 2 GG).

In den in § 200 Absatz 1 GG abschliessend aufgezählten Fällen kann beim Departement Beschwerde geführt werden. Dies ist unter anderem gegen Beschlüsse, welche im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht Rechte oder Pflichten einer Person hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen (Bst. f), und gegen Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können (Bst. g), der Fall. Nach § 200 Absatz 2 GG ist gegen die Verfügung des Departements die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

Beim Beschluss der Jahresrechnung einer Gemeinde handelt es sich vorliegend mangels hoheitlicher, einseitiger und verbindlicher Regelung von Rechten oder Pflichten einer Person nicht um eine Verfügung im Sinne von § 200 Absatz 1 Buchstabe f GG. Es handelt sich vorliegend auch nicht um einen anderen der in § 200 Absatz 1 GG abschliessend aufgezählten Beschlüsse. Eine

Beschwerde an das Departement ist deshalb ausgeschlossen. Somit ist vorliegend der Regierungsrat die zuständige Beschwerdeinstanz.

2.2 Eintreten

Wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, kann beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse (§ 199 Abs. 1 GG). Beschwerden sind innert 10 Tagen nach der öffentlichen Bekanntmachung oder schriftlichen Mitteilung einzureichen (§ 202 Absatz 1 GG). Will eine Stimmberechtigte oder ein Stimmberechtigter gegen einen Beschluss der Gesamtheit der Stimmberechtigten Beschwerde erheben, beginnt die Beschwerdefrist an dem der Gemeindeversammlung folgenden Tag (§ 202 Abs. 2 GG).

Der Beschwerdeführer ist Stimmberechtigter der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn und damit grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht, der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt.

Angefochten ist vorliegend einzig der erwähnte Beschluss der Gemeindeversammlung vom 18. August 2020. Die Anträge betreffend Bilanzierung der Regiobank Solothurn AG und der Regio Energie Solothurn weisen einen direkten Zusammenhang zur Beschlussfassung vom 18. August 2020 auf. Auf diese Anträge ist daher einzutreten.

Anders verhält es sich bei den Anträgen zu den Ausführungsbestimmungen «Fachempfehlung 14 – Bilanzbewertung». Es wird beantragt, die Ausführungsbestimmungen «Fachempfehlung 14 – Bilanzbewertung» gesetzeskonform anzupassen, das Zuordnungskriterium gemäss Kapitel 14.2 in «öffentliche Aufgabenerfüllung UND öffentliches Interesse» abzuändern und sicherzustellen, dass Änderungen an den Ausführungsbestimmungen zum HRM2-Handbuchordner im Sinne von Verwaltungsanweisungen vor deren Publikation auf deren Gesetzeskonformität überprüft werden. Diese Anträge betreffen nicht direkt die Beschlussfassung vom 18. August 2020, sondern kantonsinterne (Rechtssetzungs-)Prozesse.

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 HRM2, welcher vom Beschwerdeführer als «Fachempfehlung» bezeichnet wird, bildet das vom Departement festgelegte Rechnungslegungsmodell. Dabei handelt es sich um verbindliche Ausführungsbestimmungen zum Gemeindegesetz.

Soweit Bestimmungen von Kanton und Gemeinden Bundesrecht oder übergeordnetem kantonalem Recht widersprechen, sind sie für den Richter nicht verbindlich (Art. 88 Abs. 3 KV). Dies gilt bei Entscheiden des Regierungsrates über Verwaltungsbeschwerden sinngemäss (Art. 81 Abs. 2 KV). Sollte sich somit im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle herausstellen, dass eine Bestimmung im Handbuchordner HRM2 übergeordnetem Recht widerspricht, hätte dies einzig zur Konsequenz, dass diese Bestimmung nicht anzuwenden wäre (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 12. Januar 2017, VWBES, 2016.452, E. II., 2.1), nicht jedoch, dass die Bestimmung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens aufgehoben oder geändert werden könnte.

Auf die Anträge zur Änderung der Fachempfehlung und zum Vorgehen bei künftigen Änderungen der Ausführungsbestimmungen des Handbuchordners HRM2 ist deshalb nicht einzutreten.

2.3 Überprüfungsbefugnis

Mit der Beschwerde können Verfahrensmängel jeder Art, unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes, Unangemessenheit, unrichtige Rechtsanwendung, Verweigerung des

rechtlichen Gehörs und sonstige Umstände geltend gemacht werden, die geeignet erscheinen, die Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheides oder den Erlass eines Verwaltungsaktes zu begründen (§ 30 Abs. 1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [VRG] vom 15. November 1970 [BGS 124.11]). Die Rüge der Unangemessenheit entfällt bei letztinstanzlichen Verfügungen oder Entscheiden der Gemeinden, die im Rahmen der Gemeindeautonomie ergehen (§ 30 Abs. 2 VRG).

2.4 Inhaltliches

2.4.1 Bilanzierung der Aktien der Regiobank Solothurn AG

Der Beschwerdeführer macht geltend, bei der Regiobank Solothurn AG handle es sich um eine privatrechtlich organisierte Geschäftsbank. Die Stadt Solothurn halte insgesamt einen Anteil von 20 Prozent der Aktien. Bei der Regiobank Solothurn AG handle es sich nicht um eine gesetzlich verankerte hoheitliche Aufgabe und somit um keine öffentliche Aufgabe gemäss der geltenden Rechtsordnung. Für die Übertragung von öffentlichen Aufgaben benötige es gemäss Legalitätsprinzip eine formell-gesetzliche Grundlage. Diese bestehe vorliegend nicht und könne nur durch die rechtsetzende Instanz geschaffen werden. Mit einer von der Gemeindeversammlung genehmigten Vereinbarung könne keine geltende formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Gemäss den im Handbuchordner HRM2 verankerten Ausführungsbestimmungen zur Finanzbewertung werde das Kriterium «öffentliches Interesse» gleichgewichtet zum Kriterium «öffentliche Aufgabe» verwendet. Dies bedeute, dass nur das eine oder andere Kriterium für eine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen erfüllt sein müsse. Eine solche Auslegung entspreche nicht dem geltenden Gemeindegesetz. Die Zulassung des Kriteriums des öffentlichen Interesses allein gehe über den Wortlaut der massgebenden Gesetzesbestimmung (§ 134 GG) hinaus. Eine Zuteilung ins Verwaltungsvermögen einzig nach dem Kriterium des «öffentlichen Interesses» sei demzufolge nicht möglich, da dies gegen geltendes Recht verstosse. Werde ein öffentliches Interesse geltend gemacht, ohne dass für dieses Anliegen eines staatlichen Handelns bereits eine gesetzliche Grundlage existiere (Legalitätsprinzip), könne hierfür noch kein Verwaltungsvermögen geschaffen werden. Es bedürfe einer öffentlichen Aufgabenerfüllung, damit eine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen zulässig sei.

Die Beschwerdegegnerin führt aus, sie sei Hauptaktionärin der Regiobank Solothurn AG. Mit der von der Gemeindeversammlung beschlossenen Vereinbarung vom 27. Juni 2017 mit der Regiobank Solothurn AG sei unter anderem die Beteiligung der Beschwerdegegnerin am Aktienkapital von mindestens 20 Prozent beschlossen worden. Es sei festgehalten worden, dass es im öffentlichen Interesse der Beschwerdegegnerin liege, den Hauptsitz der Regiobank Solothurn AG auf dem Gemeindegebiet zu halten. Weiter werde der Beschwerdegegnerin eine im Verhältnis zu ihrem Aktienkapital angemessene Vertretung im Verwaltungsrat zugesichert. Die Gemeindeversammlung sei somit der Meinung gewesen, das Halten von mindestens 20 Prozent der Aktien der Regiobank Solothurn AG werde als öffentliche Aufgabe angesehen und die Bilanzierung im Verwaltungsvermögen sei somit gemäss Gemeindegesetz und auch gemäss Handbuchordner HRM2 korrekt. Es bestehe ein öffentliches Interesse, weiterhin eine Beteiligung von mindestens 20 Prozent am Aktienkapital der Regiobank Solothurn AG zu halten. Das Halten von Aktien könne somit als öffentliche Aufgabe angesehen werden. Wären die politischen Behörden der mehrheitlichen Meinung gewesen, das Halten von 10'000 Aktien der Regiobank Solothurn AG sei keine öffentliche Aufgabe der Beschwerdegegnerin und würde ins Finanzvermögen gehören, hätte die Vereinbarung nicht genehmigt werden müssen.

Nach § 134 Absatz 1 GG 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).

§ 134 Absatz 1 GG wurde im Handbuchordner HRM2 konkretisiert, insbesondere in Kapitel 14 – Bilanzbewertung. In Ziffer 14.2 des Handbuchordners HRM2 findet sich ein Entscheidungsbaum zur Bestimmung der Zuordnung der Aktivposten zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Gemäss diesem Entscheidungsbaum ist ein Aktivposten dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen, wenn dieser der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient oder im öffentlichen Interesse liegt. In Ziffer 14.7.10 des Handbuchordners HRM2 findet sich zudem eine Referenzliste betreffend Zuordnung Finanzanlagen / Beteiligungen ins Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Die Regiobank Solothurn AG wird dort grundsätzlich dem Finanzvermögen zugeordnet, wobei jedoch ebenfalls eine Zuordnung zum Verwaltungsvermögen offen steht, sofern die Kriterien nach Ziffer 14.2 erfüllt sind.

Vorab ist somit zu klären, ob das Halten von mindestens 20 Prozent am Aktienkapital der Regiobank Solothurn AG durch die Beschwerdegegnerin oder die Sicherstellung, dass deren Hauptsitz auf dem Gemeindegebiet gehalten wird, als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe qualifiziert werden kann.

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe hat bisher in Lehre und Rechtsprechung keine präzise, allgemeingültige Definition erfahren. Aus der Praxis des Bundesgerichts lassen sich jedoch Rückschlüsse auf die Kriterien ziehen, von denen das Bundesgericht bei der Qualifikation von öffentlichen Aufgaben ausgeht. Öffentliche Aufgaben sind demnach Aufgaben, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden müssen. «Gesetzgeber» ist dabei im weiten funktionellen Sinn zu verstehen. Gemeint sind Aufträge, die in Rechtsnormen – generell-abstrakt – umschrieben sind, was auch Aufträge auf Verfassungsstufe einschliesst. Die Verankerung öffentlicher Aufgaben auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe impliziert, dass die Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Bernhard Rütsc, Was sind öffentliche Aufgaben?, recht, 2013, Heft 4, S. 157f.). Liegt für eine bestimmte Aufgabe ein Auftrag des Gesetzgebers an eine Gemeinde vor, handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde. Eine «zwingende» öffentliche Aufgabe liegt vor, wenn die gesetzliche Grundlage aus dem übergeordneten Recht (also vom Kanton oder allenfalls vom Bund) stammt. Eine «freiwillige» öffentliche Aufgabe liegt vor, wenn die gesetzliche Grundlage von der Gemeinde erlassen wurde und sich eine Gemeinde somit selbst eine öffentliche Aufgabe gegeben hat.

Da sich weder aus dem Bundesrecht noch aus dem kantonalen Recht ergibt, dass eine Gemeinde Anteile an einer Bank halten oder sicherstellen muss, oder dass der Hauptsitz einer Bank auf dem eigenen Gemeindegebiet gehalten wird, liegt im Fall der Regiobank Solothurn AG keine «zwingende» öffentliche Aufgabe vor.

Am 27. Juni 2017 hat die Gemeindeversammlung der Stadt Solothurn und somit die Legislative (Gesetzgeber) eine Vereinbarung mit der Regiobank Solothurn AG abgeschlossen (und damit auch frühere Vereinbarungen ersetzt) und rückwirkend per 1. Januar 2016 (also dem Datum der Einführung von HRM2 bei den solothurnischen Einwohnergemeinden) in Kraft gesetzt. In der Vereinbarung ist unter anderem festgehalten, dass die Beteiligung der Beschwerdegegnerin am Aktienkapital der Regiobank Solothurn AG mindestens 20 Prozent zu betragen hat (Ziffer 1), dass es im öffentlichen Interesse der Stadt Solothurn liegt, den Hauptsitz der Regiobank Solothurn AG auf dem Gemeindegebiet zu halten (Ziffer 1) sowie dass der Stadt Solothurn eine im Verhältnis zu ihrem Aktienkapital angemessene Vertretung im Verwaltungsrat zugesichert wird (Ziffer 4). Die Vereinbarung kann mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jeweils auf den 31. Dezember eines Jahres beidseitig gekündigt werden (Ziffer 7). Die Vereinbarung kann von der Beschwerdegegnerin nur durch einen erneuten Beschluss der Gemeindeversammlung gekündigt werden kann, da die Vereinbarung durch die Gemeindeversammlung beschlossen wurde.

Mit dem Abschluss dieser Vereinbarung hat der kommunale Gesetzgeber die Beschwerdegegnerin beauftragt, mindestens 20 Prozent des Aktienkapitals der Regiobank Solothurn AG halten zu

müssen. Zwar wurde diese Pflicht vorliegend nicht im Rahmen der Beschlussfassung eines rechtsetzenden Reglements im Sinne von § 56 Absatz 1 Buchstabe a GG (also einem kommunalen Gesetz) festgelegt. Jedoch hätte auch die Beschlussfassung eines entsprechenden rechtsetzenden Reglements – gleich wie die vorliegende Beschlussfassung der Vereinbarung – durch die Gemeindeversammlung erfolgen müssen. Auch könnte eine durch ein kommunales rechtsetzendes Reglement geschaffene «freiwillige» öffentliche Aufgabe – gleich wie die vorliegende Vereinbarung auch – nur durch eine entsprechende Beschlussfassung der Gemeindeversammlung wieder aufgehoben werden. Der Abschluss der Vereinbarung mit der Regiobank Solothurn AG durch die Gemeindeversammlung und somit durch den Gesetzgeber kann als Auftrag des Gesetzgebers angesehen werden, welcher eine öffentliche Aufgabe zu begründen vermag.

Die Pflicht, eine Mindestbeteiligung von 20 Prozent am Aktienkapital zu halten sowie den Hauptsitz auf dem Gemeindegebiet der Stadt Solothurn anzusiedeln, wurde in der Vereinbarung vom 27. Juni 2017 explizit verankert. Nach Ziffer 1 der Vereinbarung resultiert die Beteiligungsquote von 20 Prozent einerseits aufgrund der früheren Besitzverhältnisse an den ehemaligen Vorgängerbanken und andererseits aufgrund der Tatsache, dass es im öffentlichen Interesse der Stadt Solothurn liegt, den Hauptsitz der Regiobank Solothurn AG auf dem Gemeindegebiet zu halten. Das Halten von Aktien der Regiobank Solothurn AG stellt eine Aufgabe dar, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden muss, und ist daher vorliegend für die Beschwerdegegnerin als öffentliche Aufgabe anzusehen. Im Übrigen wird in Ziffer 1 der Vereinbarung ausdrücklich festgehalten, dass es im öffentlichen Interesse der Stadt Solothurn liegt, den Hauptsitz der Regiobank Solothurn AG auf dem Gemeindegebiet zu halten. Die daraus resultierende Mindestbeteiligung am Aktienkapital ist somit ebenfalls als im öffentlichen Interesse liegend zu qualifizieren.

Das Halten von Aktien der Regiobank Solothurn AG ist vorliegend für die Beschwerdegegnerin als öffentliche Aufgabe anzusehen. Somit ist einerseits die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen nach § 134 Absatz 1 Buchstabe b GG und andererseits auch die Bewertung der Aktien nach § 154 Absatz 1 GG sowie Ziffer 14.4.2 Handbuchordner HRM2 korrekt.

Die Beschwerde erweist sich betreffend Bilanzierung der Aktien der Regiobank Solothurn AG somit als unbegründet.

2.4.2 Bilanzierung der Regio Energie Solothurn

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Regio Energie Solothurn sei durch Ausgliederung aus der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn gegründet worden. Dazu sei anlässlich der Gemeindeversammlung vom 15. November 1993 beschlossen worden, das Startkapital werde in Form von Eigenkapital im Umfang von 22'031'078 Franken für die Gründung seitens der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zur Verfügung gestellt. Dieses Kapital sei im vollständigen Besitz der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn. Diese Beteiligung werde als Verwaltungsvermögen bilanziert. Gemäss geltendem Gesetz werde das Verwaltungsvermögen zum Anschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert, weshalb eine Bewertung mindestens zum per 15. November 1993 bereitgestellten Eigenkapital von 22'031'078 Franken erfolgen müsse. Das für die Gründung seitens der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn zur Verfügung gestellte Eigenkapital sei durch Vermögensabfluss aus der Bilanz bereitgestellt worden. In den Statuten finde sich zwar kein expliziter Hinweis auf ein Dotationskapital. Dennoch lasse sich anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen die Existenz einer Kapitalanlage als Dotationskapital eindeutig belegen. Es lasse sich aufgrund des Haftungsausschlusses der Stadt Solothurn eindeutig schliessen, dass nicht auf die Bildung eines Dotationskapitals verzichtet worden sei, zumal ein Haftungsausschluss nur möglich sei, wenn kein Dotationskapital gebildet werde. Implizit sei damit klar, dass seit der Gründung ein Dotationskapital (Eigenkapital) vorhanden sei, da ein Haftungsausschluss ein solches zwingend erfordere.

Die Beschwerdegegnerin führt aus, gemäss Handbuchordner HRM2, Fachkapitel 14, sei die Festlegung eines Dotationskapitals und/oder eines Darlehen in den vom Kanton genehmigten Statuten Voraussetzung für die Bewertung der Beteiligung an öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Gemäss den Statuten der Regio Energie Solothurn sei kein Dotationskapital gebildet worden, somit müsse die Regio Energie Solothurn im Anhang zur Bilanz geführt, aber nicht bilanziert werden. Das Vermögen der Städtischen Werke Solothurn und sämtliche Verbindlichkeiten seien in vollem Umfang in die neue Unternehmung übergegangen.

Nach § 158 Absatz 1 GG erfüllen die Gemeinden ihre öffentlichen Aufgaben in der Regel selbst. Unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen der Spezialgesetzgebung können die Gemeinden jedoch öffentliche Aufgaben *innerhalb der Gemeindeorganisation ausgliedern* oder öffentliche Aufgaben *an Dritte auslagern* (§ 158 Abs. 2 Bst. a und b GG). Gründet eine Gemeinde ein Gemeindeunternehmen mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit, wie es bei der Regio Energie Solothurn der Fall ist, handelt es sich gemäss der Legaldefinition in § 158 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 GG um eine Ausgliederung *innerhalb der Gemeindeorganisation* und somit weiterhin um einen Teil der Gemeinde selbst. Nach § 158 Absatz 4 GG bleibt bei der Ausgliederung oder Auslagerung von öffentlichen Aufgaben die Kapitalbeteiligung der Gemeinde Verwaltungsvermögen.

In Ziffer 14.4.3 des Handbuchordners HRM2 ist betreffend «Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Unternehmen» festgehalten, dass die Festlegung eines Dotationskapitals und/oder eines Darlehens in den vom Kanton genehmigten Statuten Voraussetzung ist für die Bewertung der Beteiligung an öffentlich-rechtlichen Unternehmen.

Der Begriff Dotationskapital wird weder in der Gesetzgebung noch im Handbuchordner HRM2 näher umschrieben. Gemäss Duden bedeutet «Dotation» Schenkung, Zuwendung von Geld oder anderen Vermögenswerten oder Mitgift, und leitet sich aus dem mittellateinischen «dotatio» für Ausstattung ab. Im finanzrechtlichen Jargon wird Dotationskapital als Grundkapital, das ein Kanton oder eine Gemeinde einem Unternehmen der öffentlichen Hand zur Verfügung stellt, umschrieben.

Die Anstalt bzw. das öffentlich-rechtliche Unternehmen wird bei der Gründung üblicherweise vom Gemeinwesen mit einem Dotationskapital ausgestattet. Dieses stellt zweckgebundenes Staatsvermögen dar. Es soll zur Anschaffung und zum Unterhalt der notwendigen Betriebsmittel dienen und bildet zusammen mit allfälligen Reserven die Eigenkapitalbasis der Anstalt. Diesem Zweck darf das Vermögen ohne Änderung des Gründungsstatuts grundsätzlich nicht entzogen werden. Die Anstalt bzw. das öffentlich-rechtliche Unternehmen trifft oft eine Pflicht zur Verzinsung des Dotationskapitals. Insofern liegt zwischen Anstalt bzw. öffentlich-rechtlichem Unternehmen und Trägergemeinwesen ein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis vor (vgl. Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten / Grundprobleme der Verwaltungsorganisation, Stefan Vogel, 2008, S. 287-288).

Die Liberierung eines Dotationskapitals kann unter anderem durch Bar- oder Sacheinlagen, durch Verrechnung von gegenseitigen Guthaben und Forderungen oder durch Neubewertung der zu übertragenden Vermögenwerte (i.d.R. zum Zeitpunkt der Ausgliederung) erfolgen.

Bei den Gemeinden im Kanton Solothurn kommt Dotationskapital bei der Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben nur zum Tragen, wenn im rechtsetzenden Reglement (Statuten) festgelegt wird, ob und wie hoch der ausgegliederten Einheit Dotationskapital gewidmet wird. Ein Blick in die Statuten der städtischen Ausgliederungen zeigt Folgendes: Während die Einwohnergemeinde der Stadt Olten in den Statuten ein Dotationskapital von aktuell 14 Mio. Franken gegenüber den Städtischen Betrieben Olten (SBO; ehemals Städtische Werke Olten) widmet, verzichten die Einwohnergemeinden der Städte Solothurn und Grenchen in ihren jeweiligen Statuten auf eine solche Widmung gegenüber der Regio Energie Solothurn (ehemals Städtische Werke Solothurn) respektive der SWG (ehemals Städtische Werke Grenchen).

Mögliche Gründe, die zu einem Verzicht von Dotationskapital gegenüber den ehemaligen Städtischen Werken Solothurn (heute Regio Energie Solothurn) führten, sind aus der Botschaft zur Gemeindeversammlung vom 15. November 1993 zur Verselbständigung der Städtischen Werke Solothurn erkennbar (u.a. Ziffer 7). So wurden die vier Stadtwerke «Elektrizitätswerk», «Gaswerk», «Wasserwerk» und «Gemeinschaftsantenne» bereits vor der Überführung in die öffentlich-rechtliche Unternehmung bezüglich Rechnungslegung (Erfolgsrechnung und Bilanz) getrennt im Sinne von Spezialfinanzierungen geführt. Dementsprechend verfügten diese Werke bereits vor der Übertragung der Aufgaben auf eine selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung über eigene Aktiven und Passiven in der Höhe einer (konsolidierten) Gesamtbilanzsumme von 62.7 Mio. Franken (per 31.12.1992). Davon entfielen rund 22 Mio. Franken auf das Eigenkapital. Ein Jahr später – zum Zeitpunkt der tatsächlichen Überführung in die öffentlich-rechtliche Unternehmung – betrug dieses (zweckbestimmte) Eigenkapital gar 27.2 Mio. Franken (per 31.12.1993). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ergab sich für die Beschwerdegegnerin somit keine zwingende Notwendigkeit, spezifisches Kapital gegenüber den damaligen Städtischen Werken zu dotieren, da schon Eigenkapital vorhanden war. Indem kein Dotationskapital statuiert wurde, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei diesem Eigenkapital um erwirtschaftete bzw. zweckgebundene Eigenmittel der Werke selbst handelte, die dem öffentlich-rechtlichen Unternehmen – quasi als Schenkung oder Mitgift – ohne Begründung eines Schuldverhältnisses überlassen wurden. Entsprechend findet sich auch keine Verankerung in den Statuten der Regio Energie Solothurn.

Im Übrigen legen die Gemeinden nach § 147 Absatz 1 GG über den gesamten Finanzhaushalt eine Jahresrechnung ab. Gemäss § 148 Absatz 2 GG sind für selbständige Gemeindeunternehmen eigene Jahresrechnungen zu führen. Da auch das ausgegliederte Gemeindeunternehmen weiterhin Teil der Gemeinde selbst bleibt, müssen schliesslich die Jahresrechnungen der Gemeinde und des Gemeindeunternehmens in der Gesamtbetrachtung eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt (vgl. § 137 Abs. 1 GG) vermitteln.

Beim faktischen Vorhandensein einer «Mitgift» des Trägergemeinwesens an eine öffentlich-rechtliche Unternehmung kommen grundsätzlich zwei Varianten in Betracht, wie eine «Mitgift» in der Rechnungslegung abgebildet werden kann. Entweder wird diese «Mitgift» als Dotationskapital bei der ausgliedernden Gemeinde aktivseitig und beim ausgegliederten Unternehmen passivseitig bilanziert (Variante 1). Oder die «Mitgift» ergibt sich aus den bereits vor der Übertragung der Aufgabe auf eine selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung vorhandenen Aktiven und Passiven und wird somit weder bei der ausgliedernden Gemeinde noch beim ausgegliederten Unternehmen bilanziert (Variante 2). Bei beiden Varianten ergibt sich in der Gesamtbetrachtung über die Jahresrechnungen der Gemeinde und des Gemeindeunternehmens eine klare, vollständige und wahrheitsgetreue Übersicht über den Finanzhaushalt. Ziffer 14.4.3 des Handbuchordners HRM2 zeigt auf, in welchen Fällen bei der Übertragung einer «Mitgift» welche Variante angewendet werden muss. Wurde die «Mitgift» in den Statuten als Dotationskapital festgelegt und somit zwischen dem öffentlich-rechtlichen Unternehmen und dem Trägergemeinwesen ein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis begründet, gelangt Variante 1 zur Anwendung. Wurde die «Mitgift» in den Statuten nicht erwähnt, gelangt Variante 2 zur Anwendung.

Vorliegend ergibt sich aufgrund der eingereichten Akten im Zusammenhang mit der Gründung bzw. Ausgliederung der Regio Energie Solothurn zwar, dass damals eine «Mitgift» vorhanden war. Diese wurde jedoch nicht im Sinne eines Schuldverhältnisses statuiert. Somit ist bei dieser Konstellation die Beteiligung an der Regio Energie Solothurn in der Jahresrechnung der Beschwerdegegnerin nicht zu bilanzieren.

Die Beschwerde erweist sich somit auch betreffend Bilanzierung der Regio Energie Solothurn als unbegründet.

2.5 Schlussfolgerungen

Die Anträge zur Änderung der Fachempfehlung sowie zum Vorgehen bei künftigen Änderungen des Handbuchordners HRM2 betreffen nicht direkt die Beschlussfassung vom 18. August 2020, sondern kantonsinterne Abläufe. Diese bilden nicht Gegenstand des angefochtenen Beschlusses der Gemeindeversammlung vom 18. August 2020. Auf die Anträge des Beschwerdeführers, die Ausführungsbestimmungen «Fachempfehlung 14 – Bilanzbewertung» gesetzeskonform anzupassen, das Zuordnungskriterium gemäss Kapitel 14.2 in «öffentliche Aufgabenerfüllung UND öffentliches Interesse» abzuändern und sicherzustellen, dass Änderungen an den Ausführungsbestimmungen zum HRM2-Handbuchordner im Sinne von Verwaltungsanweisungen vor deren Publikation auf deren Gesetzeskonformität überprüft werden, ist deshalb nicht einzutreten.

Im Übrigen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Nach § 18 Absatz 1 Buchstabe a des Gebührentarifs (GT) vom 8. März 2016 (BGS 615.11) ist für Beschwerdeentscheide des Regierungsrates eine Gebühr von 100 Franken bis 7'000 Franken geschuldet. Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 2'000 Franken. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vollumfänglich zu tragen (§ 37 Abs. 2 und § 77 VRG in Verbindung mit Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO] vom 18. Dezember 2008 [SR 272]). Die Verfahrenskosten von 2'000 Franken werden mit dem vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet. Der Restbetrag von 800 Franken wird vom Beschwerdeführer eingefordert.

Von der Beschwerdegegnerin wurde keine Parteientschädigung beantragt. Zudem werden den am Verfahren beteiligten Behörden gemäss § 39 VRG in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4. Beschluss

Gestützt auf § 199 GG sowie § 37 Absatz 2, § 39 und § 77 VRG:

- 4.1 Auf die Anträge des Beschwerdeführers, die Ausführungsbestimmungen «Fachempfehlung 14 – Bilanzbewertung» gesetzeskonform anzupassen, das Zuordnungskriterium gemäss Kapitel 14.2 in «öffentliche Aufgabenerfüllung UND öffentliches Interesse» abzuändern und sicherzustellen, dass Änderungen an den Ausführungsbestimmungen zum HRM2-Handbuchordner im Sinne von Verwaltungsanweisungen vor deren Publikation auf deren Gesetzeskonformität überprüft werden, wird nicht eingetreten.
- 4.2 Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
- 4.3 Die Verfahrenskosten werden auf 2'000 Franken festgesetzt und dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von 1'200 Franken verrechnet. Der Restbetrag von 800 Franken wird vom Beschwerdeführer eingefordert.

4.4 Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung

Peter Stampfli, Alte Bernstrasse 74, 4500 Solothurn

Verfahrenskosten:	Fr. 2'000.--
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr. 1'200.--
	Fr. 800.--

Zahlungsart:

Mit Rechnung, zahlbar innert 30 Tagen
Rechnungstellung durch DBK (Controlling) erfolgt mit separater Post.

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (4) AN, GK, DT, DK (mit dem Auftrag an die Abteilung Controlling, für die Gebühr von 800 Franken Rechnung zu stellen)

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden

Peter Stampfli, Alte Bernstrasse 74, 4500 Solothurn, **Einschreiben**

Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn, Stadtkanzlei, Baselstrasse 7,
Postfach 460, 4502 Solothurn