

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Mai 2011

Nr. 2011/1034

EINGEKOMMEN 13. Mai 2011

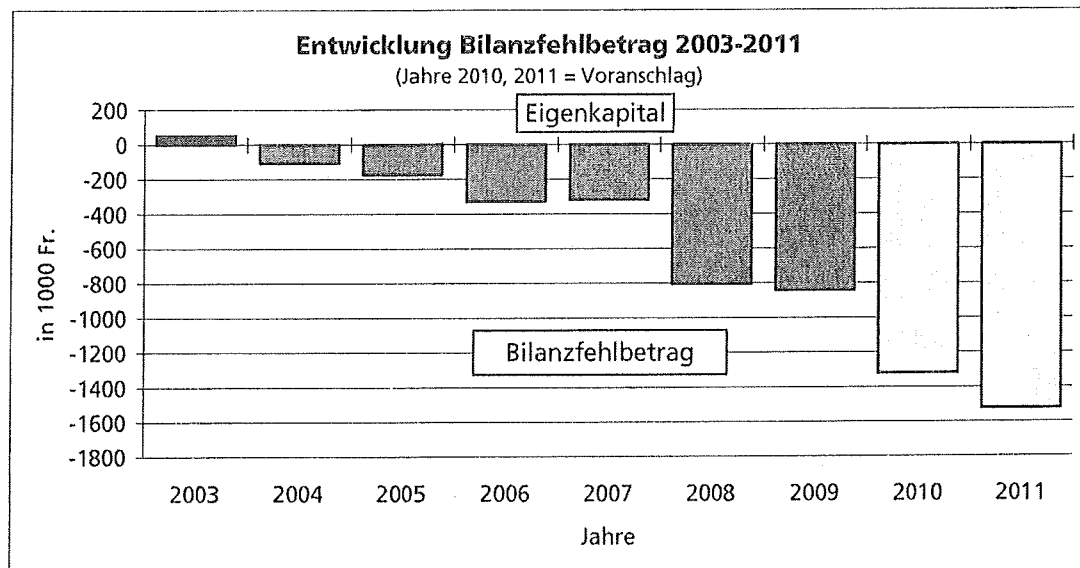
Einwohnergemeinde Kleinlützel: Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, Festsetzung des Steuerfusses

1. Feststellungen

1.1 Ausgangslage

Als Aufsichtsstelle gegenüber den Gemeinden, ist das Amt für Gemeinden (AGEM) für die Einhaltung der Finanz- und Normvorgaben nach Gemeindegesetz bei den 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 Kleinlützel müsste dieser Abbau des Bilanzfehlbetrages bis spätestens Ende 2011 erfolgen. Die Einwohnergemeinde Kleinlützel trägt seit 2004 einen Bilanzfehlbetrag vor. Seit diesem Jahr werden Defizite aus der Laufenden Rechnung aktivseitig in der Bilanz vorgetragen.



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

Das Schaubild zeigt, dass der Bilanzfehlbetrag ab dem Jahr 2004 von rund 108'000 Franken auf über 841'000 Franken (Jahresrechnung 2009) angestiegen ist. Bis ins Jahr 2011 wird gemäss Planung der Gemeinde ein Anstieg des Bilanzdefizites auf sehr hohe 1,5 Mio. Franken (Basis Voranschlag 2010 und 2011) erwartet.

Der Aufbau des Bilanzfehlbetrages lässt sich einerseits mit Investitionen (Umbau Gemeindehaus, Sanierung Lützelbrücken und Strassen, Fahrzeuge Feuerwehr, Sanierung Schulbauten, Erwerb und Sanierung Liegenschaft Zollgasse) im Umfang von total 2,9 Mio. Franken in den Jahren 2002-2009 erklären. Bereits im Jahr 2001 betrug das gesamte Verwaltungsvermögen 4,0 Mio. Franken, wobei allein 3,4 Mio. Franken auf den steuerfinanzierten Finanzhaushalt entfielen. Dieser Stand hat sich bis ins Jahr 2008 nicht verringert und belastet die Laufende Rechnung mit hohen Kapitalfolgekosten. Allein die vom Gemeindegesetz vorgeschriebenen Abschreibungen belaufen sich auf über 300'000 Franken jährlich.

Andererseits verzeichnete die Gemeinde in diesen Jahren laufende Kostensteigerungen etwa in den Bereichen Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildung und Soziale Wohlfahrt, Liegenschaftsaufwand Schwesternhaus, (Lohn-)kosten Verwaltung und Schule, Kultur und Sportausgaben, Regionalisierung Bevölkerungsschutz, Schulwesen, Sozialregion, Kosten öffentlicher Verkehr, die auch auf externe Faktoren zurückzuführen sind.

Ertragsseitig belaufen sich die Steuererträge bei einem über all die Jahre unveränderten Steuerfuss von 135% (für natürliche und juristische Personen) auf durchschnittlich gut 2,7 Mio. Franken (2001-2009). Der durchschnittliche Steuerzuwachs beläuft sich auf etwas mehr als 3%/Jahr, wobei im Jahr 2009 über 3,0 Mio. Franken Steuereinnahmen verzeichnet wurden.

Der Steuerfuss von Kleinlützel ist seit dem Jahr 1985 unverändert, obwohl die Gemeinde mit der seit 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten kantonalen Steuergesetzesrevision um 5,8 % (rund 145'000 Franken jährlich) "entlastet" wurde. Um diese Ertragseinbussen wettzumachen, hätte Kleinlützel seinen Steuerfuss ab dem Jahr 2008 um 8 Steuerfusspunkte von 135% auf 143% erhöhen müssen. Nur so wäre ein gleich hohes (teuerungsbereinigtes) Steueraufkommen wie im Jahr 2007 erreicht worden.

1.2 Sanierungsbemühungen

Das Amt für Gemeinden (AGEM) hat mit dem Schreiben vom 28. September 2009 die Gemeinde Kleinlützel offiziell über das Vorliegen des Bilanzfehlbetrages im Finanzhaushalt aufmerksam gemacht und damit verbunden auf die Notwendigkeit der Einleitung von Sanierungsmassnahmen hingewiesen.

In der anschliessend rund 1 1/2-jährigen Beratungsphase wurden vom AGEM verschiedene Sanierungsvorschläge unterbreitet. So wurde mit Schreiben vom 1. Dezember 2009 dem Gemeinderat von Kleinlützel dringend empfohlen, den Steuerfuss nicht nur auf die von ihm vorgeschlagenen 140%, sondern in Kompensation zur kantonalen Steuergesetzesrevision aus dem Jahr 2008, einen Steuerbezug von 143% zu beantragen. Die Gemeindeversammlung lehnte schliesslich den Antrag des Gemeinderates (140%) am 10. Dezember 2010 grossmehrheitlich ab.

Am 3. März 2010 fanden weitere Sanierungsgespräche zwischen den Vertretern des Gemeinderates und des AGEM statt. Im Verlauf dieser Beratungsdienste schlug das AGEM neue, im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung vorgesehene Sanierungsmassnahmen vor, wie etwa ein Zusammenschluss mit der Bürgergemeinde, eine Schenkung der Bürgergemeinde oder eine einmalige Entnahme aus dem Spezialfinanzierungskapital der Abfallbeseitigung.

Am 9. März 2010 beschloss der Kantonsrat einstimmig eine Gesetzesanpassung zur Unterstützung von strukturell schwachen Gemeinden (Modell A + B), welche vom Regierungsrat per 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt wurde¹. Auf der Grundlage dieser neuen Bestimmungen (Modell B) können Gemeinden, welche sanierungsbedürftig sind, ein einmaliger Unterstützungsbeitrag zum Abbau des Bilanzfehlbetrages ausgerichtet werden (§ 212^{bis} Gemeindegesetz, BGS 131.11). Voraussetzung für solche Sanierungsbeiträge, welche mit einem Sanierungsvertrag vereinbart werden, ist eine strukturelle Verschuldungslage und die Bereitschaft der Gemeinde, eigene Anstrengungen zur Gesundung ihrer Finanzen einzuleiten.

Da die Einwohnergemeinde Kleinlützel die Voraussetzung zur Ausrichtung eines Sanierungsbeitrages erfüllt, wurden zwischen Dezember 2010 bis Februar 2011 zahlreiche, subventionsberechtigte Sanierungsvorschläge geprüft. Diese Aktivitäten fanden im Vorfeld zur Genehmigung des Voranschlages 2011 durch die Gemeindeversammlung statt.

Auf der Grundlage der neuen Gesetzgebung zur Unterstützung von strukturell schwachen Gemeinden wurde in Abstimmung mit der Gemeinde ein Sanierungsvertrag mit folgenden drei beitragsberechtigten Sanierungsmaßnahmen erarbeitet.

Bereich/ Nr.	Massnahme	Beschreibung	Voraussichtlicher Sanierungsbeitrag Kanton
A1	Zusammenschluss mit der Bürgergemeinde bis 1.1.2014	Der Einwohnergemeinde Kleinlützel wird die bereits im Jahr 2010 geführten Gespräche mit dem Bürgerrat der Bürgergemeinde fortsetzen. Eine Fusion mit der Bürgergemeinde wird auf den Legislaturwechsel 2013/2014 angestrebt. Die Fusion wird spätestens per 1.1.2014 vollzogen.	Fr. 168'000.--
C1	Festsetzung des Steuerfusses auf 145% für die Jahre 2011-2014	Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung, während der Dauer von vier Jahren, also jeweils in den Jahren 2011 bis 2014, den Steuerfuss von 145% für Natürliche Personen festzusetzen (2010: 135%). Die Gemeindeversammlung setzt den Steuerfuss für die Jahre 2011 bis 2014 auf 145% fest.	Fr. 211'000.--
D1	Festlegung Mindesthöhe des Eigenkapitals in der Gemeindeordnung	Die Gemeinde erklärt sich bereit, in der Gemeindeordnung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach ein Eigenkapital in der Höhe von 15% des Gesamtsteuerertrages (Durchschnittswert) erreicht sein muss, bevor der Steuerfuss gesenkt wird. Sofern diese Eigenkapitaldecke unterschritten wird, ist sie innert 4 Jahren wieder auf den Mindestbestand auszugleichen. Die Gemeindeversammlung beschliesst bis spätestens 31.12.2014, eine solche Bestimmung auf Stufe Gemeindeordnung aufzunehmen.	Fr. 42'000.--
Total voraussichtlicher Sanierungsbeitrag			Fr. 421'000.--

Hinweis: Die Sanierungsbeiträge werden durch den Kanton ausgerichtet, sobald die jeweiligen Eigenleistungen durch die Gemeinde erbracht sind.

In der Folge beantragte der Gemeinderat an der Budgetgemeindeversammlung vom 24. Februar 2011, die Festsetzung des Steuerfusses von 135% auf 145% per Voranschlag 2011. Auch informierte er die Gemeindeversammlung darüber, dass das Amt für Gemeinden den Antrag auf die Eröffnung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens (Beantragung von Ersatzmassnahmen wie z. B. einer Steuersatzfestlegung) beim Regierungsrat erwägen müsse, falls die Gemeindeversamm-

¹ Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich sowie des Gemeindegesetzes (RRB Nr. 2010/1600 vom 7.09.2010)

lung kein Budget verabschieden würde, das einen substanziellen Abbau des Bilanzfehlbetrages vorsähe.

Die Gemeindeversammlung von Kleinlützel lehnte den Antrag des Gemeinderates trotzdem mit 107:33 Stimmen ab und beschloss, bei einem Defizit von rund 167'400 Franken den Steuerfuss für den Voranschlag 2011 unverändert bei 135% zu belassen.

1.3 Finanzlage und Handlungsbedarf

1.3.1 Finanzlage

Aus Sicht des AGEM präsentiert sich die Finanzlage von Kleinlützel auf der Grundlage der Jahresrechnung 2009 wie folgt: Bezüglich Einwohnergrösse gehört die Gemeinde mit rund 1'250 Einwohnern zu der Gruppe der mittleren Gemeinden im Kanton. Sowohl die Nettoverschuldung von rund 4'283 Franken/Kopf wie auch der Kapital- und Zinsdienst (10,6% bzw. 3.1%) sind als hoch einzustufen. Der Steuerfuss (135%) liegt zwar über dem regionalen und über dem kantonalen Durchschnitt, stellt aber nicht den höchsten Steuerbezug (138%) im Kanton dar. Die Steuerkraft¹ liegt mit etwa 1'680 Franken/Kopf etwa 40% unter dem Kantonsmittel. Die Investitionstätigkeit der Gemeinde in den Jahren 2001-2008 kann als unregelmässig bezeichnet werden. Die Selbstfinanzierung lag zwischen 0% und 260%.

Die sehr unterdurchschnittliche Steuerkraft von Kleinlützel wurde durch den innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich, soweit möglich, ausgeglichen. So wurde Kleinlützel beispielsweise im Jahr 2009 durch die Instrumente des Finanzausgleichs (direkten und indirekten) um etwa 40 Steuerfusspunkte entlastet. Dank der Übergangsförderung 2011-2014 steigt diese Entlastung ab 2011 gar auf über 50 Steuerfusspunkte. Der Beitrag aus dem Finanzausgleichtopf hat sich um 33% auf nahezu 700'000 Franken erhöht. Auch im indirekten Finanzausgleich steigt der Subventionssatz im Jahr 2011 auf hohe 81% (Besoldungskosten Lehrkräfte 1,15 Mio. Franken).

1.3.2 Handlungsbedarf

Der Sanierungsbedarf ergibt sich rechtlich aufgrund der Vorgaben des Gemeindegesetzes, welches einen Abbau des Bilanzfehlbetrages innerhalb einer Frist von 8 Jahren (Kleinlützel bis Ende 2011) vorsieht. Die Ausgaben der Laufenden Rechnung dürfen nicht übermässig lang über Kredite finanziert werden.

Mit Blick auf das bisherige Vorgehen des Amtes für Gemeinden (Beratungsphase, mehrmalige Anmahnung von weiteren Massnahmen) und aufgrund des dringenden Sanierungsbedarfs (Anstieg Bilanzfehlbetrag auf 1,5 Mio. Franken bis Ende 2011 wird erwartet) ist es angezeigt, den Steuerfuss in Kleinlützel zu korrigieren, um damit eine nachhaltige Sanierung respektive den vollständigen Abbau des Bilanzfehlbetrages einzuleiten.

Vordringliches Ziel für den Finanzhaushalt von Kleinlützel stellt ein nachhaltiger Abbau und mittelfristige vollständige Eliminierung des Bilanzfehlbetrages und damit die Rückgewinnung des finanziellen Handlungsspielraums dar.

Der Finanzplan zeigt, dass ohne substanzielle, finanzwirtschaftliche Massnahmen, eine Gesundung der Gemeindefinanzen von Kleinlützel nicht erwartet werden kann. Im Gegenteil, der Bilanzfehlbetrag würde weiter ansteigen. Mit der Steuerfusserhöhung um 7,4 % oder 10 Steuerfusspunkte auf 145% und den weiteren vom AGEM vorgeschlagenen Massnahmen kann eine Sanierung (Abbau Bilanzfehlbetrag) der Gemeinde bis zum Jahr 2015 erwartet werden. Die Steuerfusserhöhung in dieser Höhe ist auch darum unumgänglich, weil die Gemeinde es im Jahr

¹ Grundlage Jahresrechnungen 2007/2008

2008 versäumt hat, den eigenen Steuerfuss rechtzeitig - aufgrund des kantonalen Steuerentlastungsprogramms 2008-2012 (vgl. Ziffer 1.1, letzter Abschnitt) anzupassen.

Auch wird der Gemeinde dringend empfohlen, die weiteren Sanierungsmassnahmen - neben der Steuerfusserhöhung - aus dem Entwurf zum Sanierungsvertrag vom 23. Februar 2011 (vgl. Ziffer 1.2, Massnahme A1, D1) mit dem AGEM nun vertraglich zu vereinbaren.

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 finanzwirtschaftlicher Begutachtung;
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	Ab dem Jahr 5 der Fortschreibung eines Bilanzfehlbetrages: <ul style="list-style-type: none"> • Gemeinde wird aufgefordert, nachhaltige Massnahmen zu ergreifen, um das Haushaltsgleichgewicht 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 drei Einwohnergemeinden, mit RRB Nr. 1740 vom 18. August 1998 (GER 1998 Nr. 7) und RRB Nr. 392 vom 23. Februar 1999, und in jüngeren Jahren mit RRB Nr. 807 vom 6. Mai 2008 und RRB Nr. 474 vom 17. März 2009, durch den Regierungsrat bestätigt. Im ersten Fall erübrigten sich direkte einschneidende Massnahmen, weil die Gemeinde zwischenzeitlich selber die geeigneten Vorkehrungen getroffen hatte. Im zweiten und dritten Fall wurde u.a. die Festlegung des Steuerfusses für die jeweiligen Budgets verfügt. Erwähnt werden kann, dass die Sanierung im zweiten Fall vor der vom Regierungsrat gesetzten Frist erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Im dritten Fall wird die Sanierung für dieses Jahr, das heisst drei Jahre nach der Ergreifung der Ersatzmassnahme durch den Regierungsrat erwartet.

2.2 Anhörung Gemeinderat

Anlässlich der Anhörung des Gemeinderates vom 9. Mai 2011 anerkannte der Regierungsrat die bisherigen Sanierungsbemühungen des Gemeinderates. Der Gemeinderat seinerseits erklärte sein Einverständnis mit den vom Kanton beabsichtigten Massnahmen. Zur Unterstützung der weiteren Sanierungsbemühungen soll eine gemeinsame Arbeitsgruppe Kanton – Gemeinde (Taskforce Kleinlützel) eingesetzt werden.

3. Beschluss

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

- 3.1 Gegenüber der Einwohnergemeinde Kleinlützel wird ein aufsichtsrechtliches Verfahren eröffnet.
- 3.2 Der Beschluss der Gemeindeversammlung Kleinlützel vom 24. Februar 2011 betreffend Festsetzung des Steuerfusses im Voranschlag 2011 für Natürliche Personen auf 135 Prozent wird aufgehoben.
- 3.3 Der Steuerfuss für Natürliche Personen wird ab dem Jahr 2011 auf 145 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 135 Prozent bestehen.
- 3.4 Die Gemeinde wird angehalten, künftige Budgets so zu gestalten, dass der Bilanzfehlbetrag (Konto 1390) bis spätestens 31. Dezember 2014 vollständig abgebaut ist.
- 3.5 Für den Fall, dass der Gemeinderat den in Ziffer 1.2 respektive Ziffer 1.3.2 umschriebenen Sanierungsvertrag akzeptiert, werden bei Massnahme C1 auch die Jahre angerechnet, in welchen der Regierungsrat den Steuerfuss festgesetzt hat. Damit wird gleichzeitig dem Sanierungsvertrag die Genehmigung erteilt.
- 3.6 Zur Begleitung des weiteren Sanierungsprozesses wird eine gemeinsame Arbeitsgruppe (Taskforce Kleinlützel) mit Kantons- und Gemeindevertretern eingesetzt.
- 3.7 Ein Finanzplan ist jährlich bis jeweils 31. Oktober dem Amt für Gemeinden einzureichen.
- 3.8 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.

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



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Gemeinden (5)
Amt für Finanzen, Statistik (betrifft Statistische Mitteilung "Steuern und Gebühren")
Gemeindepräsidium der Einwohnergemeinde, Gemeindehaus 175, 4245 Kleinlützel, (2, **R**)