

Prisongasse 1
Postfach 157
4502 Solothurn
Telefon 032 627 23 57
Telefax 032 627 23 62
agem@vd.so.ch
www.agem.so.ch

Im August 2015

Merkblatt

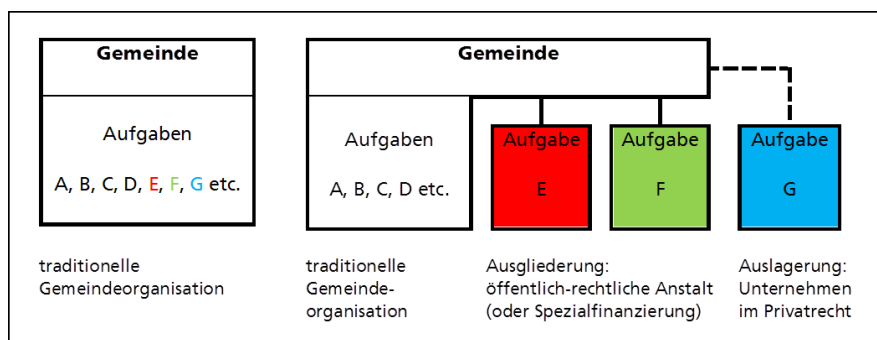
FAQ zur Ausgliederung oder Auslagerung von (öffentlichen) Gemeindeaufgaben

Was versteht man unter Ausgliederung, was unter Auslagerung?

- Bei einer **Ausgliederung** werden öffentliche Aufgaben (lediglich) innerhalb der Gemeindeorganisation "ausgegliedert", indem Verwaltungszweige organisatorisch als Spezialfinanzierungen geführt werden (unselbständiger "Betrieb" / "Werk") oder indem **Gemeindeunternehmen mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit** (selbständiger "Betrieb" / "Werk") gegründet werden (§ 158 Abs. 2 lit. a GG). Bei einem solchen Unternehmen wird das Budget durch den Verwaltungsrat beschlossen und dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Die Jahresrechnung hingegen ist durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen (§ 162 Abs. 3 GG).
- Bei der **Auslagerung** werden öffentliche Aufgaben an Dritte (und somit gemeindeextern) "ausgelagert", indem Gemeinden sich an **Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit** beteiligen oder solche gründen (§ 158 Abs. 2 lit. b GG). Bei einem solchen Unternehmen werden das Budget sowie die Jahresrechnung durch den Verwaltungsrat beschlossen. Der Jahresbericht sowie die Jahresrechnung sind der Gemeindeversammlung jedoch durch Auflage zur Kenntnis zu bringen (§ 162 Abs. 4 GG).

Bei beiden Varianten ist ein Revisionsbericht zuhanden des zuständigen Organs (welches für die Beschlussfassung der Jahresrechnung zuständig ist) zu erstellen.

Die Ausgliederung sowie die Auslagerung sind durch die Gemeindeversammlung (Regelfall) zu beschliessen, sofern der finanzielle Aufwand einen in der Gemeindeordnung zu bestimmenden Betrag übersteigt (§ 56 Abs. 1 lit b. Ziffer 6. GG). Die Kapitalbeteiligung der Gemeinde bleibt bei beiden Konstrukten Verwaltungsvermögen (§ 158 Abs. 4 GG). In jedem Fall ist die Beteiligung im Anhang der Jahresrechnung im sogenannten Beteiligungsspiegel offen zu legen.



Wann ist ein rechtsetzendes Reglement nach § 159 GG erforderlich?

Sofern eine öffentliche Aufgabe in ein privat- oder öffentlich-rechtliches Unternehmen übertragen wird, ist dies in einem rechtsetzenden Reglement darzulegen. Zweck dieses Reglements ist die Regelung des Verhältnisses (Rechte und Pflichten) zwischen der ausgegliederten bzw. ausgelagerten Unternehmung (Aufgabe) und den Gemeindeorganen. Folgende Punkte sind darin explizit zu regeln:

- Festlegung der Unternehmensform und Kapitalbeteiligung
- Grundsätze der Organisation
- Sicherung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten
- Grundsätze zur Tarifgestaltung und Grundlage zur Erhebung von Gebühren
- Bestimmung über die Unterstellung der Vorschriften zum Finanzhaushalt der Gemeinden

Die Kompetenz zur Erstellung eines solchen Reglements liegt bei der Gemeindeversammlung (§ 56 Abs. 1 lit. a GG). Ein solches Reglement ist nur gültig, wenn dieses vom Volkswirtschaftsdepartement genehmigt wurde (§ 209 GG).

Warum ist i.d.R. ein Konzessionsvertrag zwischen der Gemeinde und der ausgegliederten oder ausgelagerten Einheit zu vereinbaren?

Konzessionen haben Tätigkeiten zum Gegenstand, die nach der rechtlichen Grundordnung zunächst dem Staat (bzw. vorliegend dem Gemeinwesen) vorbehalten sind. Soll das Recht zur Ausübung einer (staatlichen bzw. kommunalen) monopolisierten Tätigkeit übertragen werden, so geschieht dies in der Rechtsform der Konzession. Konzession bedeutet somit die Verleihung des Rechts zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die grundsätzlich einem staatlichen (bzw. kommunalen) Monopol unterliegt.

Welche Unterlagen sind dem AGEM zur Vorprüfung und Genehmigung einzureichen?

- Bei einer **Ausgliederung** sind das rechtsetzende Reglement (bzw. die Statuten) sowie der Businessplan (Finanzplan) zur finanzwirtschaftlichen Vorprüfung nach § 134 Abs. 2 GG einzureichen.
Zudem ist ein allfälliger Konzessionsvertrag einzureichen, damit dieser im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Vorprüfung ebenfalls geprüft werden kann. Der Konzessionsvertrag selbst ist jedoch nicht zu genehmigen.
- Bei einer **Auslagerung** ist das rechtsetzende Reglement einzureichen.

Welche Musterunterlagen stellt das AGEM zur Verfügung?

- Musterstatuten einer Ausgliederung (am Beispiel Elektra)
- Musterkonzessionsvertrag (am Beispiel Elektra)
- Musterreglement einer Auslagerung (am Beispiel einer AG)

Wie kann das Dienstverhältnis von allfälligem eigenem Personal bei einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen ausgestaltet werden?

Auch ein Gemeindeunternehmen mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit untersteht grundsätzlich den Regelungen gemäss dem Gemeindegesetz. Das Dienstverhältnis von allfälligem eigenem Personal ist daher öffentlich-rechtlich auszugestalten (vgl. § 120 GG).

Wer ist für die Revision bei einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen zuständig?

Gemäss ständiger Praxis und aufgrund der hohen wirtschaftlichen Eigenverantwortung solcher Unternehmen erachtet es das AGEM als zwingend, dass die Revision durch eine anerkannte externe Revisionsgesellschaft erfolgt. Da öffentliche Gelder "ausgegliedert" werden, ist es von besonderer Notwendigkeit, dass eine unabhängige, fachlich ausgewiesene Kontrolle amtiert.

Was passiert mit einem Gewinn resp. einem Verlust bei einer ausgegliederten oder ausgelagerten Aufgabe?

- Liegt ein Ertragsüberschuss (Gewinn) nach den ordentlichen Abschreibungen und der Bildung der notwendigen Reserven vor, so kann dieser dem allgemeinen Gemeindehaushalt zugewiesen werden (§ 160 GG). Diese Vorschrift ist so ausgestaltet, dass es der ausgegliederten oder ausgelagerten Organisation auch möglich ist, den Überschuss auch anderweitig zu verwenden.
- Wird hingegen ein Aufwandüberschuss (Verlust) erwirtschaftet, ist dieser vom Unternehmen selbst zu tragen (§ 161 Abs. 1 GG). Würde der Verlust dazu führen, dass die Beiträge oder Gebühren unzumutbar erhöht werden müssten, sind Zuschüsse aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt zulässig (§ 161 Abs. 2 GG). Aufgrund dieser Bestimmung ist es als sinnvoll zu erachten, einen allfälligen Gewinn zur Reservebildung zu verwenden.

Was ist unter dem Begriff "unechte Privatisierung" zu verstehen?

Ein eigentlicher Verkauf der Kapitalanteile (Desinvestition, Mittelzufluss) findet nicht oder nur teilweise statt. Die Ausgliederung von Aufgabenbereichen, ohne dabei auf die Ausübung der (kapital- oder stimmkraftmässigen) Unternehmenskontrolle verzichten zu wollen, wird auch mit dem Begriff "unechte Privatisierung" umschrieben. Ein Hauptmotiv solcher Auslagerungen liegt darin, bestimmte Leistungsbereiche einer höheren Marktnähe zuzuführen oder durch die Auslagerung den nötigen unternehmerischen Spielraum (durch Begrenzung der Einflussnahme der politischen Akteure) zu gewinnen.

Ist mit der Auslagerung oder Ausgliederung (unechte Privatisierung) von Aktiven ein Buchgewinn im Finanzhaushalt der Gemeinde erzielbar?

Nein. Als Grundsatz gilt, dass die Übertragung der Aktiven anlässlich einer solchen Überführung im Gemeindehaushalt zu keinem Buchgewinn in der Erfolgsrechnung führen darf (Tatbestand: unechte Privatisierung).

Welche Kriterien (nicht abschliessend) sind für die Zuordnung von Beteiligungen in das Verwaltungs- respektive in das Finanzvermögen massgebend?

- Welche Interessen verfolgt die Gemeinde mit der Investition: Wahrnehmung öffentlicher Aufgabe oder reine Kapitalanlage?
- Grad der Eigenwirtschaftlichkeit der Beteiligung
- Grad der Kontrolle über die Beteiligung
- Vergleichbare Geschäfte bei anderen Gemeinden

Welcher Unterschied besteht bezüglich Beteiligungsvermögen im Finanz- respektive Verwaltungsvermögen?

- Sowohl das Beteiligungsvermögen im Finanz- als auch jenes im Verwaltungsvermögen ist nach kaufmännischen Grundsätzen (Vorsichtsprinzip, Imparitätsprinzip) abzuschreiben.
- Beteiligungsvermögen im Finanzvermögen obliegt zudem den Bestimmungen nach § 135 GG, wonach dies ertragsbringend anzulegen und das Anlagerisiko angemessen und zweckmässig zu verteilen ist. Beteiligungen im Finanzvermögen obliegen unter HRM2 besonderen Bewertungskriterien (vgl. Kapitel 14 "Bilanzbewertung" des HBO).

Wie kann die Übertragung der Aktiven im Rahmen einer solchen Auslagerung oder Ausgliederungen erfolgen?

- Variante 1: Überführung des Saldos der Aktiven/Passiven zum Buchwert per 31.12.JJJJ: Die Buchwerte werden zum Zeitpunkt des grundbuchrechtlichen Übertrags ausgebucht respektive in Beteiligungs- oder (verzinsliches) Darlehensvermögen umgewandelt.
- Variante 2: Die Vermögenswerte sind vor der Abtretung auf der Basis von Verkehrswerten zu bewerten. Der Buchgewinn ist wegen dem Vorliegen einer unechten Privatisierung durch eine Rückstellung (Kontogruppe 295xx – "Aufwertungsreserve Elektra Musterwil") passivseitig in derselben Höhe zu neutralisieren, so dass netto betrachtet keine Aufwertung stattfindet.

Können die vorgenommenen Abschreibungen "aktiviert" werden?

Bei Anwendung der Variante 2 ergibt sich aufgrund der Aufwertung eine "Aktivierung" der Abschreibungen. Dies darf hingegen nicht zu einem buchmässigen Erfolg in der Erfolgsrechnung der Gemeinde führen. Klar ist auch, dass durch die Aufwertung der Anlagen in der Aktiengesellschaft "wiederkehrende Abschreibungen" entstehen, welche in die Gebührenkalkulation einfließen und somit doppelt zur Anrechnung kommen. Hier handelt es sich um einen Aspekt, welcher aufgrund von Privatisierung von öffentlichen Aufgaben unumgänglich ist.

Kann die Gemeinde Darlehen gegenüber seinen Unternehmen gewähren?

Ja. Eine Darlehensgewährung ist möglich, die Höhe der Darlehen ist abhängig von der Bestimmung des Beteiligungsvermögens (Aktienkapitals) respektive vom übertragenen Bilanzwert.

Welches sind die Auswirkungen von Ausgliederungen / Auslagerungen im Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden?

Solche haben keine Auswirkungen auf den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden.