

## **KPG-Bulletin 1/2001**

(Bulletin der kantonalen Planungsgruppe, Bern)

Fachbeitrag<sup>1</sup>

Peter Perren, Fürsprecher, Amt für Gemeinden und Raumordnung

Jürg Wichtermann, Fürsprecher, Universität Bern

### **Erfüllung kommunaler Aufgaben**

---

#### **1 Einleitung**

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) widmet der Aufgabenerfüllung in den Art. 61 ff. ein eigenes Kapitel. Die Gemeinden haben dabei alle ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen und können, sofern sie die nötigen Rechtsgrundlagen schaffen praktisch alle weiteren Aufgaben selber übernehmen. Dabei bestehen lediglich zwei Schranken<sup>2</sup>:

1. Dort, wo eine Aufgabe ausschliesslich durch den Bund oder den Kanton beansprucht wird, kann eine Gemeinde nicht tätig werden.
2. Die Gemeinden haben die Aufgabenteilung untereinander zu beachten. Dabei hat hier die Einwohnergemeinde grundsätzlich Priorität (Art. 110 GG). Es gibt einzelne Ausnahmen (z.B. Einräumen des Stimmrechts an Bürger ausserhalb der Einwohnergemeinde: Art. 113 Abs. 2 GG).

Eine weitere wichtige Neuerung des Gemeindegesetzes war die Einführung einer Pflicht, wonach die Gemeinden ihre Aufgabenerfüllung laufend darauf hin überprüfen, ob sie sachgerecht und wirtschaftlich erbracht wird (Art. 63 GG). Das AGR hat im Frühjahr 2000 einen Ratgeber für Gemeindereformen publiziert, der unter anderen auch Antworten gibt, wie die Pflicht von Art. 63 GG erfüllt werden kann. Die bernischen Gemeinden gehen zur Zeit sehr aktiv daran, die Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung zu überprüfen und zu optimieren. Eher seltener stellen sie sich noch die Frage, ob die Erbringung einer Dienstleistung überhaupt noch Sache der Gemeinde sein soll (Aufgabenverzicht). Im Zusammenhang mit Reformvorhaben wird neben NPM und Fusionen oft auch von Ausgliederungen, Auslagerungen, echten und unechten Privatisierungen und ähnlichem gesprochen. Gerade bei den drei letzteren Begriffen zeigt sich, dass hier recht grosse Unklarheiten darüber bestehen, was darunter zu verstehen ist und welche rechtliche Bedeutung ihnen zukommen.

Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über die Themen Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde, Ausgliederungen, Auslagerungen und Aufgabenverzicht (Privatisierung) geben. Ein Organigramm hilft die Ausführungen zu veranschaulichen.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf Ergebnissen einer Zusammenarbeit des Amtes für Gemeinden und Raumordnung mit den Kommentatoren des Gemeindegesetzes (Herren D. Arn, U. Friederich, P. Friedli, M. Müller, St. Müller und J. Wichtermann), dem ehemaligen Regierungstatthalter von Bern, Herrn A. Hubacher und der Verwaltungsrichterin Frau R. Herzog, denen an dieser Stelle besonders gedankt wird.

<sup>2</sup> Vortrag vom 2. Juli 1997 des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes

## 2 Begriffe

### 2.1 Öffentliche Aufgaben

Die Kantonsverfassung verwendet an verschiedenen Stellen – unter anderem auch im für die Aufgabenübertragung des Kantons an Dritte zentralen Artikel 95 – den Begriff der öffentlichen Aufgaben. Dieser Begriff ist ausserordentlich unscharf und für die Bestimmung der staatlichen Aufgaben nutzlos; er sollte deshalb nach Möglichkeit nicht verwendet werden. In „öffentlichem“ Interesse liegend und entsprechend „öffentliche“ Aufgaben sind oft auch solche, die von Privaten ohne Dazutun des Kantons oder einer Gemeinde erfüllt werden: bspw. die tägliche Lebensmittelversorgung, das Angebot von Kinos in urbanen oder von Hotels in touristischen Regionen. Umgekehrt sind staatliche Aufgaben – also solche, die der Staat erfüllt oder (durch Dritte) erfüllen lässt – immer „öffentliche“ Aufgaben: Alle Tätigkeiten, welche eine Gemeinde selbst unternimmt oder welche durch sie veranlasst werden, bedürfen einer Legitimation durch die zuständigen Organe der Gemeinde.

Präziser als der Begriff der öffentlichen Aufgaben ist jener der staatlichen bzw. kommunalen Aufgaben: Die Gemeinde bestimmt – wie jedes Gemeinwesen – im festgelegten öffentlichen (Gesetzgebungs-)Verfahren und innerhalb ihrer Zuständigkeitsordnung, ob eine bestimmte Aufgabe durch die Gemeinde (bzw. durch Dritte für die Gemeinde) erfüllt werden soll. Alle so bestimmten Aufgaben sind Gemeindeaufgaben. Das Gemeindegesetz verwendet den missverständlichen Begriff der „öffentlichen“ Aufgaben nicht. Es hält in Artikel 61 GG allgemein fest, dass die Gemeinden neben den ihnen übertragenen auch selbstgewählte Aufgaben erfüllen. Solche selbstgewählten Aufgaben können alle Aufgaben sein, welche nicht vom Bund, vom Kanton oder von andern (öffentlichen) Organisationen (wie z.B. Gemeindeverbänden) erfüllt werden. Es kommt also nicht auf den Inhalt einer Aufgabe an, ob sie als Gemeindeaufgabe qualifiziert wird, sondern auf die Tatsache, dass die zuständigen Organe der Gemeinde ihren Willen geäußert haben, eine beliebige Aufgabe durch die Gemeinde (oder durch von der Gemeinde beauftragte Dritte) erfüllen zu lassen.

Der Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ findet sich dagegen wieder in den Artikeln 74 und 75 der Gemeindeverordnung, wo das Verwaltungsvermögen vom Finanzvermögen abgegrenzt wird. „Öffentliche Aufgaben“ sind auch hier so zu verstehen, dass damit (wie oben dargestellt) neben den übertragenen auch alle Aufgaben gemeint sind, welche die Gemeinde selbst (durch eines ihrer Organe) gewählt hat.

Ausnahme: Keine eigentlichen Gemeindeaufgaben werden bei Anlagen des Finanzvermögens geschaffen. Auch die Verwaltung des Finanzvermögens ist zwar eine Gemeindeaufgabe. Die einzelnen Anlagen begründen hingegen keine Gemeindeaufgabe. Gerade weil hier keine Legitimation durch die ordentlich zuständigen Organe vorliegt und die Verwaltung des Finanzvermögens „nur“ der Vermögensverwaltung dient, können mit Anlagen des Finanzvermögens keine aufgabenspezifischen kommunalen Interessen verfolgt werden. Entsprechend stellen etwa bedeutende Minderheits- und ohnehin Mehrheitsbeteiligung an Wirtschaftsunternehmen in der Regel keine Anlage des Finanzvermögens dar.

### 2.2 Dritte

Unter Dritten, an welche Gemeindeaufgaben übertragen werden können, sind alle Rechtssubjekte zu verstehen: Alle rechtlich selbständigen Organisationen (d.h. alle juristischen Personen) und – in der Praxis weniger bedeutsam – auch natürliche Personen kommen als Träger kommunaler Aufgaben grundsätzlich in Frage. Der Begriff „Dritte“, ist demnach umfassend und nicht etwa mit „Privaten“ gleichzusetzen: Öffentliche Organisationen (juristische

Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts) gehören ebenso dazu wie private Organisationen oder Privatpersonen. Auch das Gemeindegesetz (Art. 64 Abs. 1 GG) umfasst alle möglichen Formen: in Buchstabe a) die Verwaltung im engeren Sinn, in Buchstabe b) die Anstalten, d.h. die öffentlichrechtlichen, selbständigen Gemeindeunternehmen, und in Buchstabe c) die Dritten. Unter diesen Dritten sind einerseits privatrechtliche Organisationen, die von der Gemeinde selbst errichtet werden, andererseits öffentlich- oder privatrechtliche Organisationen, an denen sich die Gemeinde beteiligt, und schliesslich private Organisationen aller Art oder Privatpersonen „ausserhalb der Verwaltung,, zu verstehen. Aufgaben können also sowohl an eigenständige Organisationen der Gemeinde (z.B. eine Gemeindebetriebe AG) oder an Organisationen, an welchen die Gemeinde in keiner Weise beteiligt ist, übertragen werden.

### **2.3 Die Aufgabe selber erfüllen**

Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben selber, indem die Verwaltung tätig wird. Dies ist die häufigste Art der Erfüllung von Gemeindeaufgaben.

Beispielsweise gehören dazu: die Besorgung der Gemeindeschreiberei durch eigenes Personal, Ausführung der Strassenunterhaltsarbeiten durch den eigenen Werkhof, Prüfung von Baugesuchen und Abnahme des Schnurgerüstes und Kontrolle der Bauten durch eigenen Bauverwalter, die Versorgung des Gemeindegebietes mit Elektrizität wird durch die Gemeindebetriebe wahrgenommen etc.

Organisatorisch entsprechen diese Verwaltungszweige den Ressorts im Organigramm (vgl. unten).

### **2.4 Ausgliederung**

Die Aufgaben der Gemeinde werden durch rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheiten, die aber im „Konzern“ der Gemeinde verbleiben, wahrgenommen. Diese Verwaltungseinheiten haben in der Regel bei der Vergabe von Aufträgen die Submissionsgesetzgebung zu beachten.

Solche rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheiten können z.B. sein: Selbständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit für die Industriellen Betriebe, Aktiengesellschaft mit einer Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde zur Besorgung der Elektrizitätsversorgung auf dem Gemeindegebiet, AG im Sinne von Art. 762 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR, SR 220). Die Gemeinde nimmt mittels Vertrag und/oder direkt als Eigentümerin oder Beteiligte Einfluss auf die Besetzung der Organe des „Dritten“. Bei der Ausgliederung steht der Gemeinde somit ein von der Gemeinde abhängiger „Dritter“ als Partner gegenüber.

Organisatorisch entsprechen diese ausgegliederten Verwaltungszweige den im Organigramm der Gemeinde zugeordneten privatrechtlich organisierten Organisationseinheiten.

## **2.5 Auslagerung**

Die Gemeinde betraut einen „echten“ Dritten mit der Erfüllung einer Gemeindeaufgabe. Die Gemeinde ist an diesem Dritten nicht beteiligt. Die Gemeinde nimmt unter Vorbehalt der Fälle von Art. 762 OR keinen Einfluss auf die Organisation des Dritten. Die Aufgabe bleibt aber auch hier eine kommunale, da sie im Interesse, im Auftrag und letztlich in der Verantwortung der Gemeinde erfüllt wird. Die Übertragung an den Dritten untersteht, wenn der Wert der Übertragung die notwendige Schwellenhöhe erreicht, in der Regel der Submissionsgesetzgebung. Der Dritte selber ist, vorbehaltlich besonderer submissionsrechtlicher Grundsätze (z.B. das Objekt oder die Leistung, die vergeben werden soll, ist von öffentlicher Hand subventioniert, Art. 1 Abs. 1 Bst. d der Submissionsverordnung vom 29. April 1998 [SubV; BSG 731.21]), nicht an die Submissionsgesetzgebung gebunden. Die Gemeinden haben den Dritten zu beaufsichtigen.

Beispiele: Die Gemeinde überträgt die Schneeräumung einem privaten Transportunternehmen, die Besorgung der Gemeindeverwaltung wird einem Treuhandbüro übertragen. In Zusammenhang mit der Auslagerung wird oft auch von „Outsourcing“ gesprochen. Bei der Auslagerung steht der Gemeinde ein von ihr unabhängiger gleichberechtigter Partner gegenüber.

Im Organigramm entsprechen diese mit einer Aufgabe der Gemeinde Betrauten den ausserhalb der Gemeinde und von dieser unabhängigen eigenständigen Dritten.

Die Unterscheidung von Ausgliederung und Auslagerung ist insofern von einer gewissen Bedeutung, als die Gemeinde bei Ausgliederungen (oder Beteiligungen) auch die Organisation ausgestalten kann/muss, während im zweiten Fall nur die Modalitäten der übertragenen Aufgabe und die Aufsicht zu regeln sind.

## **2.6 Verzicht auf die Erfüllung einer Aufgabe**

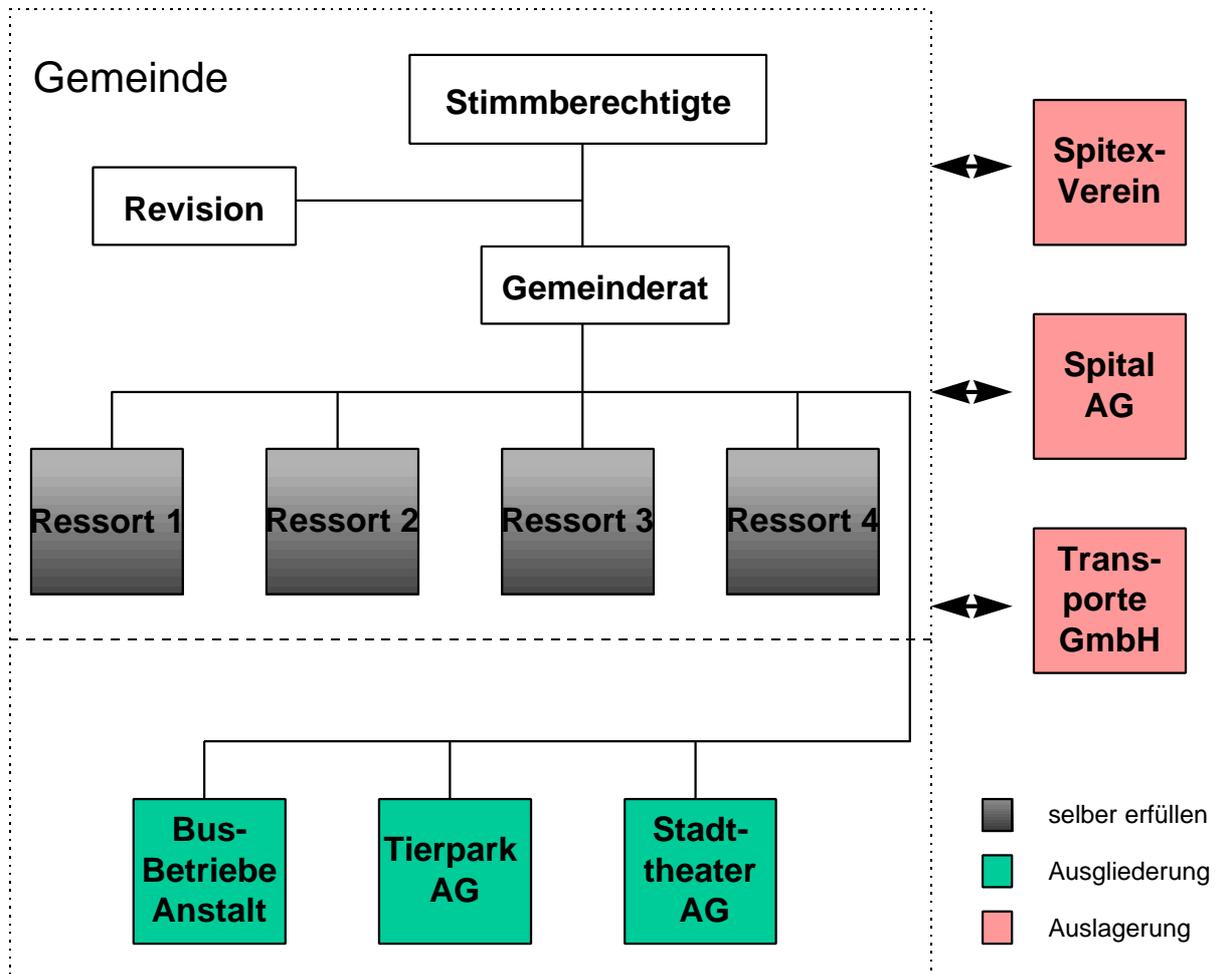
Die Gemeinde erfüllt die Aufgabe nicht mehr. Entweder handelt es sich um ein Produkt, das in Zukunft von niemandem mehr oder von Privaten, völlig unabhängig vom Gemeinwesen auf dem Markt angeboten wird. Ein Verzicht auf Aufgabenerfüllung wird oft auch als „echte Privatisierung“ bezeichnet. Der Aufgabenverzicht ist meistens, aber nicht immer, mit einer Veräusserung von Vermögenswerten verbunden.

Im Organigramm erscheinen diese Aufgaben nicht mehr. Die Gemeinde hat nichts mehr damit zu tun.

## **2.7 Träger der Aufgabenerfüllung gemäss Gemeindegesetz**

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11) spricht in den Fällen von Ziffern 2.4 und 2.5 von Aufgabenübertragung oder Aufgabenzuweisung (Art. 64 Abs. 1 Bst. b und c, sowie Art. 68 GG).

## 2.8 Organigramm Gemeinde



## 3 Zulässigkeit und Anforderungen an die Aufgabenübertragung

### 3.1 Zulässigkeit von Ausgliederungen und Auslagerungen

Die geltenden gesetzlichen Grundlagen lassen es zu, dass unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts grundsätzlich alle kommunalen Aufgaben an eine Unternehmung des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden können. Nach dem Gemeindegesetz vom 20. Mai 1973 hatten die Gemeinden die Möglichkeit, die Art der Aufgabenerfüllung weitgehend frei zu bestimmen. Die neue Gemeindegesetzgebung hat aber bestehende Unsicherheiten ausdrücklich beseitigt.

Nicht übertragbar sind gewisse Funktionen (nicht Aufgaben!) wie zum Beispiel die Führung der Gemeinde durch den Gemeinderat, die Beschlussfassung über die nach Art. 23 GG dem obligatorischen Referendum unterstellten Geschäfte, die Aufsicht über Dritte nach Art. 69 GG. Die Vorbereitung solcher Geschäfte kann aber durchaus übertragen werden. So sind die Stimmberichtigten zwar zwingend zuständig über den Erlass und Änderungen (mit Ausnahme der in Art. 52 Abs. 3 genannten Fälle) des Organisationsreglementes zu

beschliessen. Das bedeutet nun aber nicht, dass die Stimmberechtigten das Organisationsreglement auch selber formulieren müssen. Dies übernimmt in der Regel der Gemeinderat zusammen mit seiner Verwaltung. Der Gemeinderat darf dazu ohne weiteres ein privates Beratungsbüro beauftragen. Dasselbe gilt für die Vorbereitung eines Ausgabebeschlusses. Gerade bei Bauarbeiten ist es sogar die Regel, dass ein beauftragtes Architektur- oder Ingenieurbüro zuerst eine Grundlage für den Kreditbeschluss erarbeitet. Der definitive Ausgabenbeschluss fällt aber dann das zuständige Gemeindeorgan, die Arbeiten werden dann je nach Organisation der Gemeinde durch die Gemeindebetriebe oder durch ein privates Unternehmen unter der Verantwortung der Gemeinde durchgeführt. Die Wahl des Gemeinderates als weiteres unübertragbares Geschäft der Stimmberechtigten wird ebenfalls meistens durch Private (Parteien, unabhängige überparteiliche Komitees) vorbereitet. Die entsprechenden gemeindeinternen Reglemente vorausgesetzt wäre es theoretisch auch möglich, dass ein professionelles Personalberatungsunternehmen die geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für einen Gemeinderatssitz aussucht und die Stimmberechtigten aus dem Kreis der vorgeschlagenen Personen wählen.

### **3.2 Anforderungen des Gemeindegesetzes an die Aufgabenübertragung**

Das Gemeindegesetz enthält einen Katalog jener Aspekte, die im Rahmen einer Aufgabenübertragung an Dritte auf (formell-)gesetzlicher Ebene zu regeln sind. Dabei sind die Anforderungen unterschiedlich, je nachdem, ob die Aufgabe einer Anstalt der Gemeinde (Art. 65 GG) oder einer andern Organisation übertragen werden soll. Die Vorgaben des Gemeindegesetzes sind allerdings teilweise recht allgemein gehalten und deshalb im Einzelfall konkretisierungsbedürftig. Im Wesentlichen können folgende Schwerpunkte auseinander gehalten werden:

- a) Errichtet die Gemeinde ein Gemeindeunternehmen im Sinn von Artikel 65 GG, d.h. eine Anstalt, so sind Art und Umfang der übertragenen Aufgabe, die Grundzüge der Organisation der Anstalt, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze und die Finanzierungsgrundsätze in einem Reglement festzulegen.
- b) Errichtet die Gemeinde eine andere Organisation, welcher sie eine Aufgabe überträgt, also insbesondere juristische Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften etc.), so ist das Gesetz weniger detailliert. Ein Reglement ist grundsätzlich nur erforderlich, wenn die übertragene Aufgabe zur Einschränkung von Grundrechten führen kann, wenn sie eine bedeutende Leistung betrifft oder wenn die Organisation Abgaben erheben kann (Art. 68 GG). Selbstverständlich ist auch immer eine Reglementsgrundlage nötig, wenn die Organisation selbst Recht setzen können soll (Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Dritte). Gleiches gilt auch, wenn die Organisation gegenüber dem Publikum einseitig/hoheitlich, d.h. durch Verfügung, handeln können soll. Da in der Regel für die Gemeinde bedeutende Aufgaben (wie etwa Elektrizitätsversorgung etc.) an solche selbständigen Organisationen übertragen werden, ist meistens eine Reglementsgrundlage für solche Ausgliederungen erforderlich.
- c) Die unter b) erwähnten Kriterien gelten grundsätzlich auch dort, wo die Gemeinde eine Aufgabe einem echten Privaten überträgt, d.h. einer Organisation, an welcher die Gemeinde nicht beteiligt ist. In diesem Fall ist die Ausgestaltung der Organisation selbst für die Gemeinde unwesentlich; entscheidend ist allein, dass die Erfüllung der Aufgabe durch den Privaten selbst gewährleistet wird.
- d) In jedem Fall muss die Gemeinde alle selbständigen Aufgabenträger (Anstalten und Dritte aller Art) beaufsichtigen (Art. 69 GG). Soweit erforderlich, muss die Gemeinde dafür auch

die notwendigen reglementarischen Grundlagen schaffen oder sich solche Grundlagen im Organisationsstatut (z.B. Statuten der AG) ausbedingen.

- e) Mit der Aufgabenübertragung an Dritte ist in der Regel auch verbunden, dass diesen Dritten mehr oder weniger weitgehend Sach- und damit verbunden Finanzentscheide übertragen werden (z.B. wird die Kompetenz zum Abschluss von Grundeigentumsge-  
schäften oder *zum Entscheid über Investitionen von möglicherweise erheblichen Beträgen* den Organisationen übertragen). Damit wird – unter Umständen relativ stark – in die ordentliche Zuständigkeitsordnung eingegriffen. Konsequenterweise bedarf es auch für die Übertragung solcher Befugnisse, welche gemäss Zuständigkeitsordnung dem Volk oder dem Parlament zustehen, eine gesetzliche Grundlage. Von Bedeutung ist dies etwa dort, wo einem Dritten auch Infrastrukturen und damit verbundene Investitionsentscheide übertragen werden.

Aus der Regelung des Gemeindegesetzes folgt, dass nicht für jede Aufgabenübertragung an Dritte eine Reglementsgrundlage erforderlich ist: Kein Reglement wird verlangt, wenn (kumulativ) die übertragene Aufgabe unbedeutend ist, zu keinen Grundrechtseinschränkungen oder Abgabbeerhebungen führen kann, keine Rechtsetzungs- oder Verfügungsbefugnisse an den Träger delegiert werden, durch die Aufgabenübertragung nicht in die Zuständigkeitsordnung der Gemeinde eingegriffen und keine (neue) Anstalt errichtet wird. In diesen – in der Praxis wohl seltenen – Fällen kann eine Aufgabenübertragung an Dritte auch durch Beschluss des zuständigen Organs erfolgen.

#### **4 Zulässigkeit, auf die Erfüllung einer Aufgabe zu verzichten (Privatisierung)**

Wenn eine Aufgabe nicht durch übergeordnete Vorschriften des Kantons oder des Bundes einer Gemeinde zugewiesen wird, bestimmt die Gemeinde im Rahmen ihrer eigenen Autonomie, ob sie auf die Erfüllung einer Aufgabe ganz verzichten will. In Betracht käme beispielsweise ein Verzicht auf die Führung des Hallenbades, des Stadttheaters oder des gemeindeeigenen Skiliftes. In diesem Zusammenhang zeigt sich wiederum auch die Flexibilität des GG: Während für die einen Gemeinden die Erfüllung solcher Aufgaben von vorneherein nicht in Betracht kämen, können sie für eine starke Tourismusgemeinde oder eine grosse Stadtgemeinde unter Umständen von Bedeutung sein.

#### **5 Wann ist eine Aufgabe eine kommunale?**

Grundsätzlich gilt jede Tätigkeit als Gemeindeaufgabe, welche aufgrund eines kommunalen Aktes (Erlass oder einfacher Beschluss) oder durch übergeordnetes Recht zu einer solchen erklärt wird (vgl. Ziffer 2.1).

Ist die Aufgabe durch übergeordnetes Recht der Gemeinde übertragen worden oder hat die Gemeinde die Aufgabe freiwillig übernommen, kann sie zwar die Art und Weise der Erfüllung selber bestimmen. Sie hat letztlich aber immer die korrekte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Diese Verantwortung kann die Gemeinde nicht abgeben. Davon gibt es aufgrund des geltenden Gemeinderechts keine Ausnahmen. Auch wenn die Gemeinde in einem Bereich tätig wird, in welchem ein Markt besteht (z.B. eine Gemeinde, die ein Einkaufszentrum führen möchte oder selber den Strom produziert, etc.), bleibt die von der Gemeinde übernommene Aufgabe eine kommunale.

Eine Aufgabe kann - unabhängig von der Art und Höhe einer Beteiligung - bereits dann eine kommunale sein, wenn die Gemeinde Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung nimmt (beispielsweise die Personalpolitik einer Unternehmung bestimmt oder besondere Anforderungen betreffend Umwelt durchsetzt). Dabei ist aber eine gewisse Intensität der Einwirkung notwendig. Eine Subventionierung mit einzelnen unbedeutenden Auflagen zur Geschäftserfüllung macht eine Aufgabe nicht zu einer kommunalen.

## **6 Haftung?**

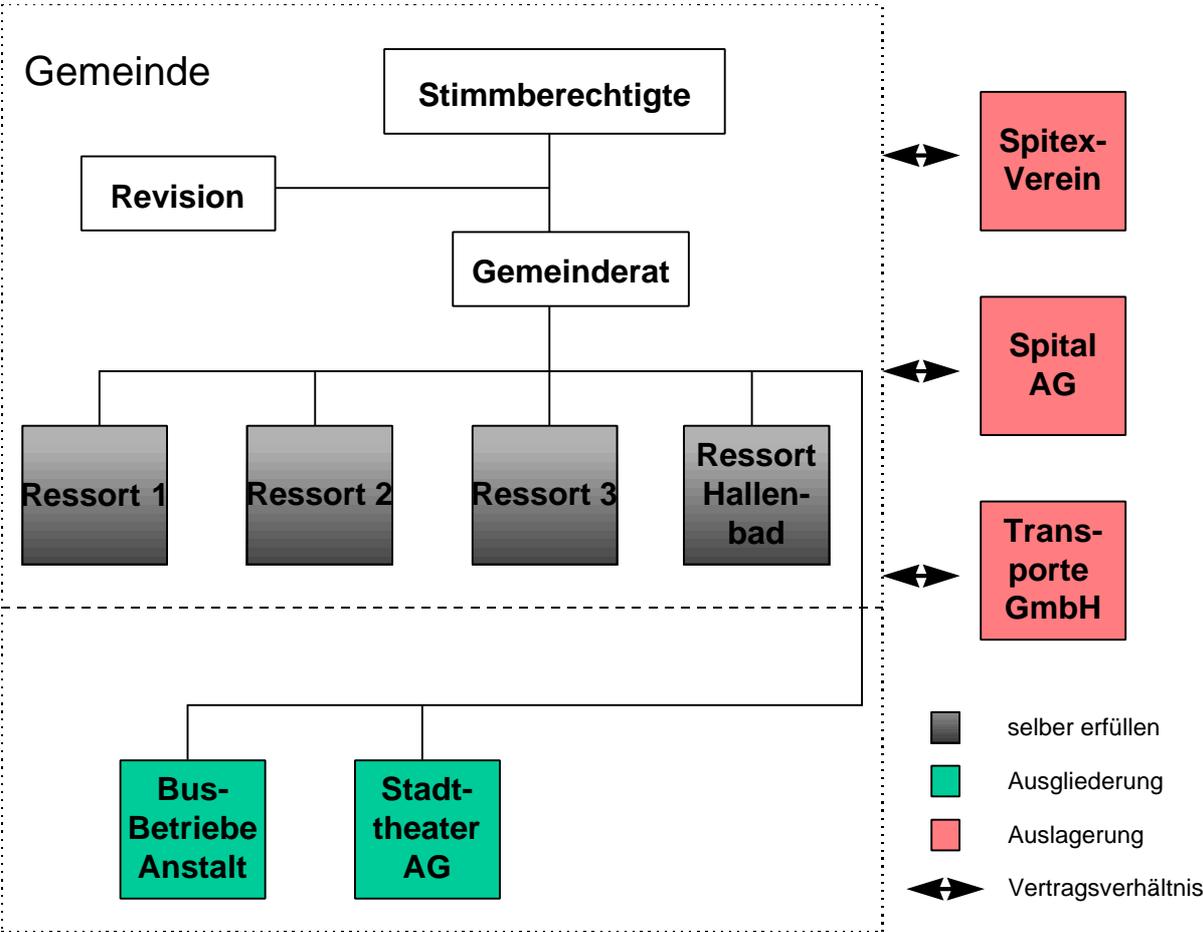
Überträgt eine Gemeinde eine kommunale Aufgabe, haftet primär der Aufgabenträger. Zudem besteht in allen unter Ziffer 2.5 - 2.7 erwähnten Fällen eine sehr grosse Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeinde wegen Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 des Gesetzes über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz; PG, BSG 153.01) subsidiär eine Ausfallhaftung trägt.

## **7 Was geschieht nun bei einer Ausgliederung?**

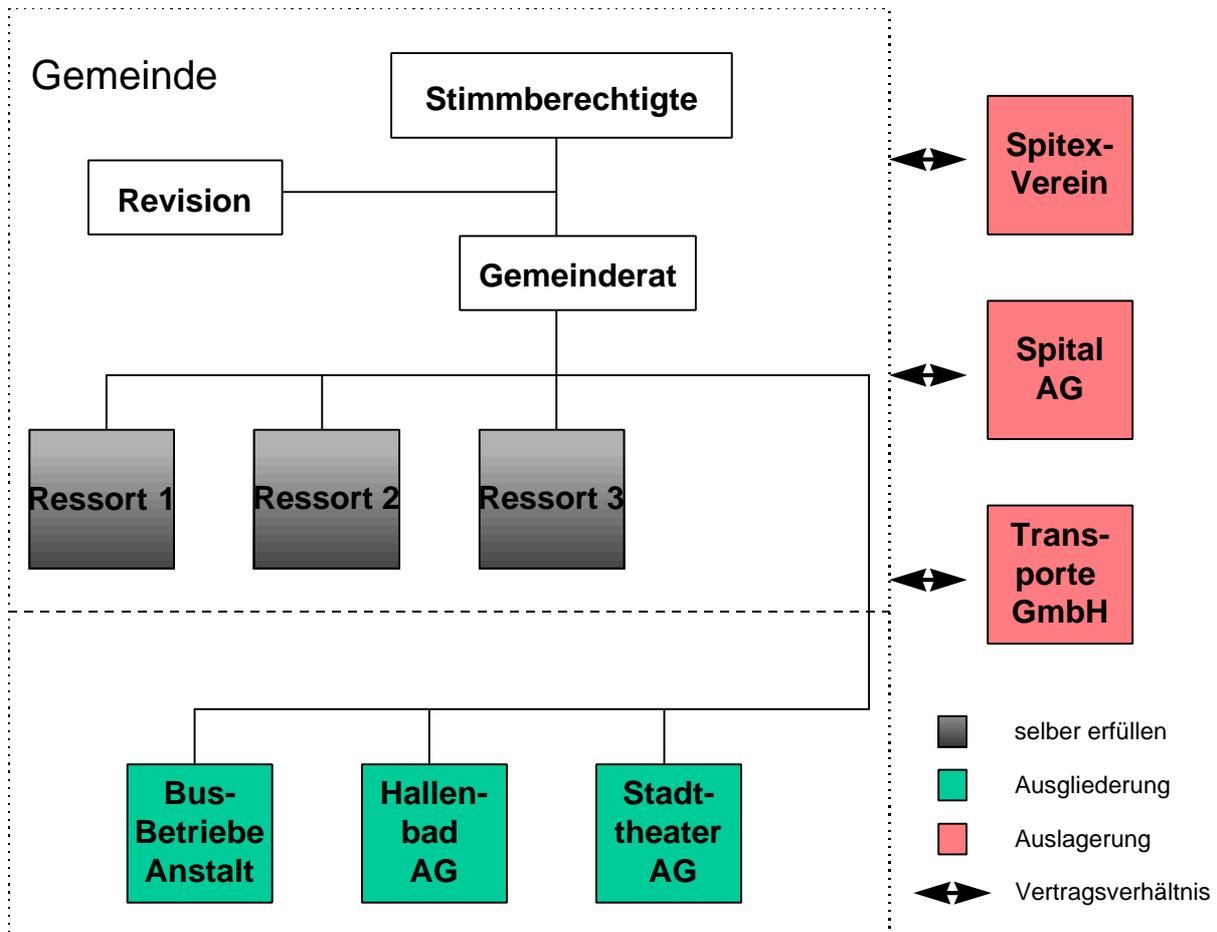
Eine Gemeinde erfüllt eine bestimmte Aufgabe bisher durch die eigene Verwaltung (z.B. durch das Ressort Gemeindebetriebe). Aus verschiedenen Gründen entscheidet sich diese Gemeinde, das Hallenbad zu „privatisieren“. Wenn es sich um eine echte Privatisierung handeln würde, würde die Gemeinde das Hallenbad an einen Dritten ausserhalb der Gemeinde verkaufen und auf jegliche Einflussnahme auf diesen Dritten verzichten. Der Gemeinde würden aus dem Verkauf frei verfügbare flüssige Mittel zufließen und die Gemeinde würde für allfällige aus dem Betrieb des Hallenbades entstehende Schäden nicht mehr haften.

Will die Gemeinde das Hallenbad nur in eine Aktiengesellschaft umwandeln, weil der Betrieb des Hallenbades „einfacher“ möglich ist und zudem „rascher“ auf veränderte Gegebenheiten reagiert werden kann, handelt es sich um eine Ausgliederung. Die Gemeinde bleibt Eigentümerin der Aktien. Die Aktiengesellschaft befindet sich im Eigentum der Gemeinde. Die Gemeinde kann so auch Einfluss nehmen auf die Besetzung des Verwaltungsrates. In der Regel werden die Vermögenswerte die in die AG eingebracht werden neu bewertet (vgl. unten), die Aktien am Hallenbad bleiben aber nach wie vor Verwaltungsvermögen. Da die Gemeinde nicht auf die Erfüllung der Aufgabe, ein Hallenbad zu betreiben, verzichtet hat, trägt sie nach wie vor eine subsidiäre Ausfallhaftung (vgl. Ziffer 6). Das bedeutet, wenn die Hallenbad AG ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann, muss die Gemeinde dafür aufkommen. Organisatorisch hat sich für die Gemeinde folgende Änderung ergeben: Früher hat das Ressort Gemeindebetriebe das Hallenbad geführt, neu ist dafür die gemeindeeigene Hallenbad-AG dafür zuständig unter der Verantwortung der Gemeinde. Vorher war die Gemeinde direkt Eigentümerin des Hallenbades, heute ist die Gemeinde durch Aktienbesitz Eigentümerin der Hallenbad-AG, welche wiederum Eigentümerin des Hallenbades ist.

**Organigramm der Gemeinde vor der Ausgliederung:**



## Organigramm der Gemeinde nach der Ausgliederung



## 8 Bewertung des Verwaltungsvermögens

Als Verwaltungsvermögen gelten nach Art. 75 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) die Vermögenswerte, die nicht ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräußert werden können. Verwaltungsvermögen ist in der Gemeindefinanzrechnung immer nach den Bestimmungen der Gemeindeverordnung zu bewerten. Eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens in der Gemeindefinanzrechnung aufgrund einer Ausgliederung ist auf Grund des geltenden Rechts unzulässig. Für den Gemeindefinanzhaushalt interessiert lediglich die Bewertung in der Gemeindebuchhaltung. Auch aus einer Betrachtung der Gesamtsituation in einer Gemeinde heraus, folgt, dass sich aus buchhalterischer Sicht keine Änderungen ergeben haben, die eine erfolgswirksame Verbuchung eines Aufwertungsgewinnes zulassen würden (vgl. dazu Ziffer 7). Während vorher die Aufgabe durch die Abteilung X erfüllt wurde, wird dieselbe Aufgabe und mit denselben Mitteln neu durch die Aktiengesellschaft (oder durch die Anstalt) XY erfüllt. Aus diesem Grund müssen allfällige nicht realisierte Buchgewinne, die entstehen, weil aus betriebswirtschaftlichen Gründen die Vermögenswerte in der Aktiengesellschaft neu bewertet werden, neutralisiert werden. Mit der BSiG-Weisung vom 4. Juli 2000 (BSiG Nr.: 1/170.111/5.1) hat das AGR sichergestellt, dass das Verwaltungsvermögen in der Gemeindebuchhaltung nicht durch eine der GV widersprechende Aufwertung zu einer unzulässigen Manipulation des Eigenkapitals, oder eines Bilanzfehlbetrages führen könnte. Die buchhalterischen Auswirkungen sind in der folgenden Grafik vereinfacht dargestellt.

Im weiteren ist das AGR mit Experten daran die verschiedenen Konsequenzen der Ausgliederungen und Auslagerungen von Teilen der Verwaltung auf die Gemeindebuchhaltung vertieft abzuklären. Dabei werden unter anderen Themen auch die Frage der Weiterführung der Neutralisationsbuchung, einer allfälligen Konsolidierung von ausgegliederten Unternehmen und die zu erwartenden Auswirkungen neuer Rechnungslegungsvorschriften auf den kommunalen Finanzhaushalt behandelt.

Zur Zeit enthält das neue Handbuch Gemeindefinanzen des AGR Bestimmungen über die Konsolidierung von Anstaltsrechnungen.

Gemeinde		1.1.99	
flüssige Mittel	10	100	EK
EW	10	100	EK
Div.	180		
	200	200	
	===	===	

neue EW AG			
Vm	100	40	Aktienkapital
		60	Darlehen
	100	100	
	===	===	

**Gemeinde ohne BSIG 1.1.00**

flüssige Mittel	10	<b>190</b>	<b>EK</b>
AK	40	100	FK
Darlehen	60		
Div.	180		
	290	290	
	===	===	

**Gemeinde mit BSIG 1.1.00**

flüssige Mittel	10	100	EK
AK	40	100	FK
Darlehen	60		
Div.	180	90	Rückstellung
	290	290	
	===	===	

Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass die Neutralisationsbuchung dazu führt, dass im Zeitpunkt der Ausgliederung das Verwaltungsvermögen nicht unzulässig erhöht wird.

## 9 Führungsverantwortung

Je mehr Aufgaben in einer Gemeinde durch ausgegliederte Verwaltungszweige oder durch vertragliche Auslagerungen wahrgenommen werden, desto komplexer wird die Führungsaufgabe durch den Gemeinderat.

Entscheidend für die Führungsverantwortlichen ist zuerst einmal ein Überblick über die verschiedenen Aufgaben, die die Gemeinde erfüllt. In der Regel sind die durch die eigene Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben bekannt. Weitere Hinweise müssten dem ausserhalb der Gemeinderechnung zu führenden Verzeichnis nach Art. 96 GV entnommen werden können. Abs. 1 von Art. 97 GV verlangt, dass ein Verzeichnis geführt wird, über alle Verpflichtungen und Beteiligungen, die für den Finanzhaushalt von Bedeutung sind und die nicht in die Rechnung aufgenommen werden. Zudem ist über allfällige Finanzierungs-, Haftungs- und Nachschusspflichten zu informieren bei Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit und Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts, die Gemeindeaufgaben wahrnehmen. Die Informationspflicht erfasst auch vertragliche Beziehungen, die zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben eingegangen sind (Auslagerungen) und Mitgliedschaften. All diese „Dritten“ nehmen Gemeindeaufgaben wahr. Diese Aufgabenerfüllung geschieht letztlich unter der Verantwortung der Gemeinde. Bei den Unternehmen an denen die Gemeinde beteiligt ist, besteht zudem das Risiko einer Ausfallhaftung. Ein Überblick über all diese (kleinen oder grösseren) Beteiligungen ist wichtig, damit der Gemeinderat seine Führungsverantwortung richtig wahrnehmen kann. Besteht der Überblick, können auch die allfälligen finanziellen Risiken abgeschätzt und die daraus notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Allenfalls kann sich die Gemeinde auch die Frage stellen, ob die eine oder andere Beteiligung tatsächlich noch zeitgerecht ist oder vielleicht nicht auch verkauft werden könnte.