

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2019

Nr. 2019/1898

KR.Nr. A 0125/2019 (VWD)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton bei Fusionen und andern Zusammenarbeitsformen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

In Zusammenhang mit dem Massnahmenplan wurden die Gelder zur Unterstützung der Gemeinden bei Fusionen, Harmonisierung der Strukturen und der verschiedenen Möglichkeiten bei Zusammenarbeitsformen gestrichen. Der Regierungsrat wird beauftragt zu prüfen, ob, welche und wie viele Mittel der Kanton den Gemeinden für entsprechende Projekte in Zukunft zur Verfügung stellen soll.

2. Begründung

Immer mehr Gemeinden stossen aufgrund personeller Engpässe und Rekrutierungsschwierigkeiten von Personal im Verwaltungsbereich wie auch im Milizbereich an ihre Grenzen. Arbeitsplätze bei grossen Gemeinden oder Gemeindeverbänden wären attraktiver für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Fusionen oder Formen wie Verwaltungseinheiten oder Zweckverbände sollten gefördert werden. Dies kann in materieller Form oder durch Fachwissen erfolgen. Weniger Gemeinden würden die administrativen Aufwendungen der kantonalen Verwaltung entlasten. Langfristig ist sowohl beim Kanton wie in den Gemeinden mit Einsparungen zu rechnen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die im Vorstoss aufgeführten Argumente teilen wir vollumfänglich. Alleine die bei der Fusion Buchegg per 1. Januar 2014 entstandenen Synergien führten zur Reduktion von acht Gemeinden. Hinfällig wurden drei Zweckverbände und sieben Kooperationen. Die benötigte Anzahl Behördenmitglieder verringerte sich massiv: besteht der Gemeinderat heute aus sieben Personen und 6 Ersatzmitgliedern, waren es zuvor knapp 70 Personen. Vor der Fusion wurden für Kommissionen, Zweckverbände und Kooperationen ca. 370 Personen benötigt, heute sind es noch 78 Amtsträger. Zudem konnte das Dienstleistungsangebot für die Bevölkerung angehoben und das Personalwesen optimiert werden.

3.2 Fusionsbeiträge

Im Jahre 2005 beschloss der Kantonsrat, das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG) dahingehend zu ändern, dass vom Kanton Beiträge für Zusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden ausgerichtet werden. Für Zusammenschlüsse wurden 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 50'000 Franken und höchstens 500'000 Franken ausgerichtet. Bei Zusammenschlüssen mit strukturell schwachen Einwohnergemeinden im Sinne der Gesetzgebung über den direkten Finanzausgleich wurden zusätzliche Förderbeiträge ausgerichtet.

Weiter garantierte die Gesetzgebung eine Besitzstandsgarantie für drei Jahre im Finanzausgleich; die fusionierten Gemeinden sollten durch die Fusion im Finanzausgleich nicht schlechter gestellt werden als wenn sie nicht fusioniert hätten. Zusätzlich schuf der Regierungsrat 2008 die Koordinationsstelle für Gemeindefusionen, welche seitdem Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden bei Fusionen beratend unterstützt. Überdies kann der Regierungsrat gestützt auf § 212^{bis} GG im Rahmen eines Sanierungsvertrags einen finanziellen Beitrag an eine sanierungsbedürftige Gemeinde vorsehen, für den Fall, dass sie sich mit einer anderen Gemeinde zusammenschliesst.

Ab Inkrafttreten der erwähnten Bestimmungen resultierten bis 2014 insgesamt sieben Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden mit 24 beteiligten Einwohnergemeinden. An diese Zusammenschlüsse wurden nebst der Besitzstandsgarantie im Finanzausgleich Staatsbeiträge im Umfang von total rund 2'700'000 Franken ausgerichtet. In demselben Zeitraum kam es zudem zu 11 Fusionen von Einwohner- mit Bürgergemeinden bzw. zu Zusammenschlüssen unter Kirchgemeinden. Die vom Gemeindegesetz vorgesehene Beitragshöhe erwies sich somit als sehr effektiv, ohne die Staatskasse übermässig zu belasten.

Im Rahmen des Massnahmenplans 2014 wurde der gesetzliche Anspruch auf den Staatsbeitrag bei Fusionen gestrichen. Seither sieht das Gemeindegesetz vor, dass der Regierungsrat an Zusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden einen Staatsbeitrag ausrichten kann. Angesichts der angespannten Finanzlage wurden entsprechende Beiträge seither nicht in den Voranschlag des Kantons aufgenommen. Bestehen blieb die Besitzstandsgarantie im Finanzausgleich.

Seit der Streichung des gesetzlichen Anspruches auf einen Staatsbeitrag gab es keine Zusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden mehr. Immerhin kam es noch zu zwei Kirchgemeindefusionen.

Aktuell prüfen die Einheitsgemeinden Rohr und Stüsslingen einen Zusammenschluss. Auch die Einwohnergemeinde Welschenrohr und die Einheitsgemeinde Gänsbrunnen erarbeiten eine Fusionsvorlage. Dennoch sind in diesen Projekten und bei anderen Gemeinden, welche der Koordinator beratend unterstützt, Hemmschwellen spürbar.

3.3 Gemeindestrukturen und Fusionsanreize

Die Gemeindeflandschaft im Kanton Solothurn präsentiert sich äusserst kleinräumig. Per 31. Dezember 2018 verfügten 68 der 109 Einwohnergemeinden über weniger als 2'000 Einwohner. 37 Einwohnergemeinden wiesen unter 1'000 Einwohner aus. Angesichts dessen mag es nicht zu erstaunen, dass viele Einwohnergemeinden grosse Mühe bekunden Behördenmitglieder und Fachpersonal zu rekrutieren. In rund der Hälfte der Einwohnergemeinden kam es 2017 für die Wahl der Gemeinderatsmitglieder nicht einmal mehr zu eigentlichen Wahlen an der Urne, sondern die Gemeinderäte wurden in stiller Wahl gewählt. In den Bürger- und Kirchgemeinden blieben vollzogene Urnenwahlen für die Ratsmitglieder fast vollständig aus.

Gleichzeitig werden die Aufgaben der Gemeinden komplexer und die Anforderungen der Bevölkerung sowie der Gesetzgebung steigen. Vor allem kleinere Gemeinden stossen an ihre fachlichen und personellen Grenzen. Etliche Gemeinden ziehen deshalb eine Fusion in Erwägung, stufen die Komplexität und den Aufwand aber als zu hoch ein, als dass sie ein entsprechendes Projekt angehen. Ein finanzieller Staatsbeitrag könnte Gemeinden Anreiz bieten, sich mit einem Zusammenschluss vertieft zu befassen. Wir haben deshalb entsprechende Mittel wieder in die Planung aufgenommen.

3.4 Andere Zusammenarbeitsformen

§ 164 GG bietet den Gemeinden die gesetzliche Grundlage, Aufgaben gemeinsam erfüllen zu können. Sie können Zweckverbände, gemeinsame Unternehmen oder Anstalten errichten, öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen, um gemeinsame Institutionen oder Organe einzurichten, bestimmte Aufgaben einer Gemeinde an eine andere übertragen oder sich gemeinsam an öffentlich-rechtlichen, gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmen oder Körperschaften beteiligen. In etlichen Bereichen arbeiten die Gemeinden bereits heute zusammen, wie beispielsweise in den Bereichen Schule, Soziales, Zivilschutz, Forst, Feuerwehr, Pastorales oder Energieversorgung. Bei diesen Zusammenarbeitsformen beschränkt sich die Rolle des Kantons auf rechtliche Beratung und Unterstützung. Finanzielle Beiträge wurden dafür in der Vergangenheit nicht ausgerichtet.

In der Siedlungswasserwirtschaft besteht gestützt auf die Gesetzgebung über Wasser, Boden und Abfall für die Gemeinden jedoch heute schon die Möglichkeit, Beiträge zu erhalten und sie wird auch rege genutzt.

Als vergleichsweise neue Herausforderung erweist sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumplanung. Sowohl im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) als auch im kantonalen Richtplan finden sich eine Reihe von Aufgaben, die nur in verstärkter Kooperation zwischen Gemeinden angegangen und erfolgreich bewältigt werden können. Zu nennen ist hier insbesondere die Arbeitszonenbewirtschaftung gemäss Richtplanbeschluss S-1.1.22. Die Zusammenarbeit der Gemeinden in vielen Bereichen führt dazu, dass die Aufgaben professionell, in guter Qualität und regional erfüllt werden. Allerdings stösst die interkommunale Zusammenarbeit auch an ihre Grenzen, wenn dafür die benötigten personellen Ressourcen nicht zu Verfügung stehen und erheblicher Koordinationsaufwand entsteht. In bestimmten Aufgabenbereichen haben die Stimmberechtigten in den Angelegenheiten, die in Zweckverbänden, gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Unternehmen oder auf der Basis öffentlich-rechtlicher Verträge erledigt werden, in der Regel weniger Mitbestimmungsrechte, sodass ein gewisses Demokratiedefizit entstehen kann: Die Art und Weise, wie eine Aufgabe erledigt wird, entscheiden die Verbände, währenddessen der Stimmbürger in der Gemeinde nur noch die an die Gemeinde gestellte Rechnung zur Kenntnis nehmen kann.

Wenn Zusammenarbeitsformen gewählt werden, die zusätzliche Körperschaften entstehen lassen, reduziert sich der Aufwand des Kantons nicht. Die neuen Körperschaften führen zu zusätzlich zu überwachenden Rechtssubjekten, ohne dass andere wegfallen. Nicht zu unterschätzen ist der Beratungs- und Schlichtungsaufwand bei der Gründung und bei Schwierigkeiten unter den Mitgliedergemeinden.

Die einfachste Form der Zusammenarbeit, nämlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, wonach eine Gemeinde die Aufgaben einer anderen übernimmt, verursacht geringe Entstehungskosten, die zudem durch die Synergiegewinne rasch wieder abgedeckt werden. Aus unserer Sicht ist diesbezüglich eine zusätzliche monetäre Förderung nicht notwendig.

3.5 Fazit

Seit der Streichung der Staatsbeiträge für Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden haben keine Einwohnergemeinden mehr fusioniert. Die Wiederaufnahme der Förderung mittels der im Gemeindegesetz vorgesehenen Staatsbeiträge erachten wir als sinnvoll.

Anders verhält es sich mit der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese wird nach wie vor als sinnvoll erachtet, auch wenn sie nicht nur Vorteile mit sich bringt. Sie wird gestützt auf die Spezialgesetzgebung aber heute schon finanziell gefördert und allfällige Förderbeiträge wären in der Spezialgesetzgebung vorzusehen. Eine generelle Förderung gestützt auf die Normen des

Gemeindegengesetzes erachten wir jedoch nicht als notwendig. Die Mittel sollten vielmehr darauf konzentriert werden, die Gemeinden bei den wirklichen Strukturbereinigungsprozessen zu unterstützen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung. mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Gemeinden die im Gemeindegengesetz für Fusionen vorgesehenen Mittel wieder zur Verfügung zu stellen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4935)
Amt für Gemeinden (3)
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat