

Teilrevision des Gemeindegesetzes

1. Aenderung der Kantonsverfassung

2. Aenderung des Gemeindegesetzes

3. Aenderung des Gebührentarifs

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom Datum, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Vom Büro des Kantonsrates zu bestimmen

Inhaltsverzeichnis

Zuständiges Departement.....	1
Vorberatende Kommission(en).....	1
Inhaltsverzeichnis	2
0. Kurzfassung	3
0.1 Teilrevision Gemeindegesetz.....	3
0.2 Verfassungsänderung.....	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Einleitung	5
1.2 Motion Grütter	5
1.3 Motion Kurt Fluri.....	5
2. Revisionsumfang.....	5
2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)	5
2.1.1 Allgemeines.....	5
2.1.2 Organisation der Gemeinden.....	6
2.1.3 Personalrecht.....	6
2.1.4 Finanzhaushalt.....	6
2.1.5 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung; Globalbudgets.....	7
2.1.6 Unternehmen.....	10
2.1.7 Zusammenarbeit.....	10
2.1.8 Veränderung im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet.....	11
2.1.9 Beschwerderecht	13
2.1.10 Staatsaufsicht.....	13
2.2 Ausländerstimmrecht in Einwohnergemeinden.....	13
2.3 Stimmrechtsalter 16 in Kirchgemeinden	13
2.4 Variante: Stärkung der innerkirchlichen Aufsicht über die Kirchgemeinden.....	13
2.5 Weitere Anpassungen aus der Praxis und redaktionelle Anpassungen.....	14
3. Zu den einzelnen Bestimmungen.....	14
3.1 Verfassungsänderungen.....	14
3.2 Gemeindegesetz	15
3.3 Aenderungen anderer Gesetze	28
3.4 Aenderung des Gebührentarifs.....	28
4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	29
5. Verfassungsmässigkeit.....	29
6. Leitbildkonformität.....	29
7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	29
8. Abschreibung von Motionen und Postulaten	30
9. Antrag.....	30
10. Beschlussesentwurf 1.....	31
Aenderung der Kantonsverfassung (Einführung des fakultativen Ausländerstimmrechts für Niedergelassene)	31
11. Beschlussesentwurf 2.....	33
Aenderung der Kantonsverfassung (Aufhebung Urnenwahl Gemeindevizepräsident).....	33
12. Beschlussesentwurf 3.....	35
Aenderung der Kantonsverfassung (Senkung Stimm- und Wahlrechtsalter in Kirchgemeinden).....	35
13. Beschlussesentwurf 4.....	37
Variante: Aenderung der Kantonsverfassung (Aufsicht Kirchgemeinden).....	37
14. Beschlussesentwurf 5.....	39
Aenderung des Gemeindegesetzes.....	39
15. Beschlussesentwurf 6.....	49
Aenderung des Gebührentarifs.....	49

0. Kurzfassung

Das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 hat sich in den letzten zehn Jahren als praktisches Mittel für die Organisation der solothurnischen Gemeinden erwiesen. Es zeichnet sich aus durch einen schlanken Aufbau und die Gewährleistung eines grossen (im gesamtschweizerischen Vergleich) organisatorischen Autonomiebereiches für die Gemeinden.

0.1 Teilrevision Gemeindegesetz

Nichtsdestotrotz verlangen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eine Anpassung des Gemeindegesetzes. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung verlangt grössere Flexibilität im Bereich der Organisation. So wird etwa ein Förderungsbeitrag bei Zusammenschlüssen vorgesehen. Ferner soll die Einführung von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets ermöglicht werden sowie Änderungen im Dienstrecht erfolgen. Konkret soll, nachdem schon auf Bundesebene und kantonaler Ebene der Beamtenstatus weitgehend abgeschafft wurde, dies auch bei den Gemeinden möglich sein. Grössere Freiheiten im Bereich organisatorischen Handelns und Beschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte verlangen andererseits aber auch nach einer stärkeren Kontrolle. So soll die Rechnungsprüfung durch qualifizierte Leute vorgenommen und die Abläufe im aufsichtsrechtlichen Verfahren vereinfacht werden. Gesellschaftliche Entwicklungen verlangen im Bereich Gemeinden Veränderungen, welche das Erscheinungsbild der dritten Verwaltungsebene stark verändern werden.

Die mittlerweile 10-jährige Erfahrung mit dem Gemeindegesetz hat aber auch einige redaktionelle Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, welche mit dieser Revision gleichzeitig vorgenommen werden sollten.

0.2 Verfassungsänderung

Im Rahmen von Verfassungsänderungen soll:

- der Verzicht auf die Volkswahl des Gemeindevizepräsidenten erlaubt werden;
- den Einwohnergemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, das Ausländerstimmrecht für Niedergelassene bei sich einzuführen;
- die Forderung der Kirchgemeinden nach fakultativer Herabsetzung des Stimmrechalters auf sechzehn Jahre erfüllt werden;
- als Variante geprüft werden, ob die innerkirchliche Aufsicht über die Kirchgemeinden gestärkt werden soll.

Bei alle Aenderungsvorschlägen steht die Erhöhung der Gemeindeautonomie im Vordergrund. Der Grund für den vierten Punkt liegt darin, dass heute zwar eigentlich innerkirchlich aufsichtsrechtliche Mittel und Instanzen bestehen, diese aber wieder vermehrt Verantwortung wahrnehmen sollen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu Aenderungen der Kantonsverfassung und zur Teilrevision des Gemeindegesetzes.

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

Das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 hat sich in den letzten zehn Jahren als praktisches Mittel für die Organisation der solothurnischen Gemeinden erwiesen. Es zeichnet sich aus durch einen schlanken Aufbau und der Gewährleistung eines grossen (im gesamtschweizerischen Vergleich) organisatorischen Autonomiebereiches für die Gemeinden. Neuere Erkenntnisse im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfordern jedoch eine Anpassung des Gemeindegesetzes. Insbesondere Instrumente von Leistungsvereinbarungen mit Pauschal- (Global-)budget für einzelne Leistungsfelder sollen ermöglicht werden.

Sinngemässe Stossrichtungen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung nehmen auch zwei vom Kantonsrat überwiesene Motionen auf.

1.2 Motion Grütter

Mit der Erheblicherklärung der Motion Rolf Grütter am 10.5.2000 wurde der Regierungsrat vom Kantonsrat beauftragt, eine Teilrevision des Gemeindegesetzes mit folgenden Inhalten vorzulegen: 1. Das neue Gemeindegesetz muss in allen Bereichen WoV-tauglich für die Gemeinden werden. 2. Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Gemeinden (z.B. Zweckverbände) muss überprüft und andere Formen ermöglicht werden. 3. Die Kompetenz zur Festlegung der Anstellungsbedingungen für Gemeindemitarbeiterinnen/Gemeindemitarbeiter müssen an die Gemeinden delegiert werden.

1.3 Motion Kurt Fluri

Bereits mit der Erheblicherklärung der Motion Kurt Fluri am 2.11.1999 wurde der Regierungsrat vom Kantonsrat beauftragt, eine Revision des 7. Titels "Unternehmen" des Gemeindegesetzes (§§158-163) vorzubereiten, welche es den Gemeinden erleichtert, öffentliche Aufgaben zusammen mit Privaten oder unter Beteiligung von Privaten in privatrechtlicher Form zu erfüllen.

2. Revisionsumfang

2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

2.1.1 Allgemeines

Nachdem der Regierungsrat versuchsweise in Einzelfällen Leistungsvereinbarungen und die Globalbudgetierung auf Gemeindeebene als Pilotprojekt zugelassen hat, soll dies auch im Gemeindegesetz seinen Niederschlag finden. So sollen sie nicht an die Budgetprinzipien der Bruttodarstellung und der Spezifikation gebunden sein und Kredite auf das Folgejahr übertragen können, wenn die entsprechenden Leistungen ebenfalls übertragen werden. Diese Gemeinden müssen dafür bestimmte Minimalanforderungen von WoV erfüllen. Das kantonale Recht gibt zudem die Mindestkompetenzen von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament einerseits, Gemeinderat andererseits vor; daneben gewährt es den

Gemeinden einen Spielraum für die selbstständige Ausgestaltung von WoV. Da mit der Einführung der Globalbudgetierung die direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte des Stimmbürgers beschnitten werden, ist ein neuer kantonaler Kontrollmechanismus unabdingbar. Dieser Kontrollmechanismus wird über ein Bewilligungsverfahren implementiert, das sicherstellen soll, dass die Gemeinden über ein Controllingsystem verfügen, Produktaufträge erteilen, Indikatoren und Messwerte verwenden sowie nach einem Kostenrechnungs-Konzept arbeiten.

In diesem Zusammenhang drängen sich diese aber auch andere Vereinfachungen in der Verwaltungsführung auf. Es sind insbesondere:

2.1.2 Organisation der Gemeinden

Die Verkleinerung der Behörden während der Amtsperiode, die Vereinfachung der Protokollführung, der Wegfall der Dringlichkeit bei Motionen und die Ressortbildung nach sachlichen Kriterien erhöhen die Flexibilität in der Gemeindeführung. Die Professionalisierung auf Gemeindeebene wird gefördert durch die Uebertragungsmöglichkeit von typischen Kommissionsaufgaben an Fachleute.

2.1.3 Personalrecht

Weitgehende Abschaffung des Beamtenstatus: Nachdem auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene der Beamtenstatus auf einige wenige Funktionen beschränkt wurde, soll auch den Gemeinden ermöglicht werden, dies zu tun. Die Gemeinden können in ihrer Rechtsetzung weiterhin Beamten haben und an der Urne wählen, wenn sie dies wollen. Vorgeschrieben bleibt in diesem Fall die bisherige Verknüpfung von Urnenwahl und Beamtenstatus, weil sie sachlogisch ist. Die in der Kantonsverfassung vorgeschriebene Urnenwahl des Vizepräsidiums soll aufgehoben werden. Es soll Sache des Gemeinderates sein, die Stellvertretung zu wählen. Als einzige Funktion soll obligatorisch nur noch das Gemeindepräsidium an der Urne zu wählen sein.

2.1.4 Finanzhaushalt

Professionalisierung Rechnungsprüfung: Der Vorschlag will einerseits der Solothurner Gemeindeförderung (EG) mit ihrem hohen Anteil an Kleingemeinden und dem damit hohen Grad an Milizorganisation Rechnung tragen, indem als Minimalstandard **eine** fachlich kompetente Person als RPK-Präsidenten/in vorgesehen ist. Als fachlich kompetente Person gilt eine eidgenössisch befähigte Fachperson in Wirtschaftsprüfung, Buchhaltung, Treuhandwesen und ev. Steuerwesen (Stufe eidgenössisches Diplom oder Fachausweis denkbar). Andererseits können Gemeinden eine anerkannte Revisionsstelle anstelle einer RPK für die Revision der Jahresrechnung betrauen (nicht nur zur Mitwirkung wie bisher). Als anerkannte Revisionsstelle gilt eine Revisionsstelle, welche Mitglied der Treuhandkammer (die entscheidende Berufsstandsorganisation) ist und deren Mandatsleiter über eidgenössische Qualifikationen verfügt.

Die RPK bzw. die mandatierte Revisionsstelle spielt bei der Nachprüfung der Ordnungs- und Gesetzmässigkeit der Gemeindetätigkeit eine zentrale Rolle. Es ist die RPK, die als unabhängige Stelle "von Amtes wegen und neutral" rechtzeitig und unmittelbar vor Beschlussfassung Missstände in der Rechnungsführung in einer Gemeinde feststellen kann.

Die Fachlichkeit dieses Organs ist heute unterschiedlich und zufällig und nicht abhängig von der Grösse der Gemeinde, sondern davon, ob eine in Wirtschaftsprüfung kompetente Person für das RPK-Präsidium gewonnen werden kann. Dies ist der falsche Ansatz.

Eine Befähigung der RPK oder einer externen Stelle wird im Arbeitspapier der kantonalen Aufsichtsstellen über Gemeindefinanzen als weiteres Kriterium - neben der Unabhängigkeit -

gefordert (Ziffer 3, Seite 5). Sie ist mit Blick auf das Debakel Leukerbad wie auch wegen der ressourcenmässig abgebauten Aufsicht AGS seit 1996 - also nach Inkraftsetzung des gültigen GG von heute - begründet und zwingend.

Die Forderung nach höherer Fachlichkeit der RPK-Organe wird durch die Umfrage der Uni St. Gallen vom 11.2000 bei 329 Finanzverwaltungen der Schweiz gestützt. Darin stufen die Finanzverwaltungen die Revisionsgesellschaften generell als kompetenter als die gemeindeeigenen Aufsichtsorgane ein. Gemäss der gleichen Quelle würden externe Stellen nicht nur die notwendige Transparenz und die Beurteilungsqualität der Gemeindefinanzen verbessern, sondern auch die Früherkennung von finanziellen Engpässen ermöglichen.

2.1.5 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung; Globalbudgets

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit Globalbudget eignet sich nicht für alle Gemeindetypen gleich gut. Insbesondere grössere Gemeinden mit komplexeren Führungsstrukturen können damit jedoch ein Führungsinstrument schaffen, welches für alle Führungsebenen, von der Gemeindeversammlung bis zu den Mitarbeitenden eine Objektivierung der Zielsetzungen wie auch die Messbarkeit der Zielerreichung ermöglichen. Für kleinere Gemeinden mit transparenten Strukturen, dürfte die WoV auch aus technischen Gründen jedoch nicht das optimale Führungsinstrument sein.

Gemeinden soll die Einführung von Globalbudgets ermöglicht werden. Als Globalbudget gilt die Ermächtigung des Souveräns an die Verwaltung, aufgrund eines Produktauftrages oder Produktegruppenauftrages mit Wirkungs- oder Leistungszielen und Saldovorgaben flexibel Ausgaben oder Einnahmen zu tätigen. Bei Verschiebungen innerhalb der Rechnungsfunktion zwischen den einzelnen Positionen (Besoldungen, Sachaufwand etc.) muss kein Nachtragskredit beantragt werden, solange der bewilligte Globalbudget eingehalten wird. Solche „kompensierte“ Ausgaben oder Einnahmen müssen aber in jedem Fall auf die Ziele des Produktauftrags abgestimmt sein. Es gilt die Regel: Kein Globalbudget ohne Produktauftrag, kein Produktauftrag ohne Globalbudget.

Weil die Globalbudgetierung die direkt-demokratischen Rechte des Stimmbürgers beschränkt, sind Kontrollmechanismen zu schaffen. So ist für die Einführung der Globalbudgetierung ein Genehmigungsverfahren durchzuführen. Damit werden gleichzeitig Minimalstandards gewahrt.

Minimalstandard von WoV nach heutigen Erfahrungen

WoV kann für einige oder alle Gemeindeaufgaben gelten; für die übrigen Bereiche gelten die Führungsgrundsätze der bisherigen Gemeindegesetzgebung. Mischsysteme sind somit zulässig. Damit die vorgesehenen Ausnahmen vom kantonalen Finanzhaushaltsrecht beansprucht werden dürfen, haben die Gemeinden folgende Minimalstandards einzuhalten:

- Produkteorientierung (Ausrichtung der Tätigkeiten auf Leistungen für Dritte; Budgetierung nach Produktegruppen);
- Globalisierung der finanziellen Steuerung (Delegation der Details an den Gemeinderat);
- Budgetierung nach Saldovorgaben (Nettoprinzip);
- Globalbudgets verknüpfen Finanzen und Leistungen: Sie enthalten sowohl Saldovorgaben wie Leistungsaufträge;
- Globalbudgets gewähren ein Verrechnungsrecht innerhalb jeder Globalbudgetposition (nicht aber zwischen den Budgets verschiedener Produktegruppen);
- Kredite sollen auf die nächste Budgetperiode übertragen werden können. Unter WoV bedeutet dies, dass Saldovorgaben, die nicht ausgeschöpft worden sind, mit der entsprechenden Leistungsvorgabe auf das nächste Globalbudget übertragen werden;
- Führen einer Kosten- und Leistungsrechnung;
- Wirkungs- oder Leistungsmessung durch Standards und Indikatoren;
- Controlling (die Gemeinden müssen WoV-gerechte interne Steuerungsinstrumente schaffen; wie sie dies tun, bleibt ihnen freigestellt);

- Globalbudgets können vorläufig im Rahmen der laufenden Rechnung eingeführt werden, nicht aber für die Investitionsrechnung;
- die Gemeinden können mehrjährige Globalbudgets einführen, müssen diese aber befristen (die Länge der Frist bleibt freigestellt, da kaum Gefahr besteht, dass mehr als vierjährige Globalbudgets eingeführt werden).

Spielraum im WoV-Modell

Die Gemeinden sollen eigene Führungsmodelle entwickeln können, solange sie sich an den Rahmen der geltenden Rechtsordnung halten (z. B. an das kantonale Submissionsrecht bei Aufträgen an Dritte oder an die verfassungsrechtlichen Schranken gewerblicher Tätigkeiten der Verwaltung). Der Kanton verzichtet auf Vorgaben, die über den soeben beschriebenen Minimalstandard von WoV hinausgehen. Der Regelungsverzicht betrifft insbesondere folgende Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden:

- Definition der Inhalte von Produkten und Produktgruppen;
- Definition von Standards und Indikatoren;
- Schaffung mehrjähriger Globalbudgets mit Verpflichtungscharakter auf bestimmte Frist;
- Konzept der Kosten-Leistungsrechnung;
- Ausgestaltung von Controllingssystem und Berichtswesen;
- Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen;
- Schaffung eines Anreizsystems;
- Erteilung von Aufträgen an Dritte (Outsourcing und Contracting out);
- Verwaltungsinterne Verrechnung;
- Zulassung gewerblicher Tätigkeiten der Verwaltung (diese bedürfen einer genügenden Rechtsgrundlage im Gemeinderecht);
- Politische Planung (Legislaturplan, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, Jahrespläne), wobei mindestens ein Finanzplan vorgeschrieben bleibt.

Finanzrechtliche Anforderungen

Die Gemeinden müssen auch unter WoV die finanzrechtlichen Anforderungen des Kantons erfüllen. Daraus ergeben sich insbesondere folgende Pflichten:

- Einhalten der finanzhaushaltrechtlichen Grundsätze der Gesetzmässigkeit, sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 136 Gemeindegesetz) sowie der Vollständigkeit, Einheit und Fälligkeit des Voranschlags (§ 140 Gemeindegesetz);
- Jährlichkeit der Budgetierung und Rechnungsablage (§§ 139 und 147 Gemeindegesetz);
- Führen einer Finanzbuchhaltung nach dem vom Departement festgelegten Rechnungsmodell auf Stufe Gesamtgemeinde (Verwaltungsrechnung nach funktionaler Gliederung und nach Artengliederung; Bilanz) sowohl im Voranschlag wie in der Rechnung (§ 137 Gemeindegesetz);
- Erfolgsrechnung und Bilanz gemäss Finanzbuchhaltung sind weiterhin dem Kanton zur Genehmigung vorzulegen (§ 157 Abs. 4 Gemeindegesetz);
- die Rechnungsprüfungskommission hat weiterhin die Rechnung zu prüfen (§ 155 ff Gemeindegesetz);
- die Gemeinden haben weiterhin für eine Finanzplanung zu sorgen, die auf die zukünftigen Aufgaben der Gemeinde ausgerichtet ist (§ 138 Gemeindegesetz).

Ausnahmen vom Finanzhaushaltsrecht

Nach den vorstehenden Grundsätzen dürfen die Gemeinden auf der Stufe Produktgruppe die Globalbudgetierung vorsehen und sind dabei insbesondere nicht an die Budgetprinzipien der Bruttodarstellung und der Spezifikation gebunden. Das Verbot der Kreditübertragung entfällt: Nicht ausgeschöpfte Salvovorgaben können zusammen mit den entsprechenden Leistungsvorgaben auf die nächste Globalbudgetperiode übertragen werden.

Kompetenzordnung

Die dauerhafte und flächendeckende Einführung von WoV im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes der Verwaltungsführung bedingt eine Revision der Gemeindeordnung und damit

einen Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Parlamentes mit obligatorischer Urnenabstimmung.

Die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat hat zwingend folgende Aufgaben und Befugnisse, die nicht delegiert werden können:

- Beschlussfassung über Saldovorgaben (auf Ebene Produktegruppe);
- Beschlüsse über Leistungsaufträge (Wirkungs- oder Leistungsziele) auf Ebene Produktegruppe;
- Beschlussfassung über die Definition der Produktgruppen;
- Festlegung des Voranschlags und Entgegennahme des Rechenschaftsberichtes (Finanzen und Leistungen auf der Ebene der Globalbudgets, Finanzrechnung und Bilanz nach dem Rechnungsmodell des Departementes auf der Ebene der Gesamtgemeinde);

Der Gemeinderat hat im Rahmen der Generalklausel von § 70 Abs. 2 Gemeindegesetz folgende Aufgaben und Befugnisse:

- Definition der Produkte sowie der zugehörigen Ziele, Standards und Indikatoren;
- Zuweisung der Kredite und der zu erbringenden Leistungen an die Produktverantwortlichen;
- Bestimmung des Controllings;
- die Festlegung der Indikatoren und Standards auf der Ebene der Produktgruppen;
- die Bestimmung eines Anreizsystems.

Die Gemeindeordnung kann Aufgaben, die sich aus WoV ergeben, der Finanzkommission oder anderen Kommissionen zuweisen.

2.1.6 Unternehmen

Die Gemeinden sollen sich neu nicht nur an privatrechtlichen Unternehmungen beteiligen, sondern auch solche gründen können. Diese Unternehmungen brauchen nicht mehr prinzipiell öffentlich-rechtlich ausgestaltet zu werden. Um aber trotzdem noch eine Kontrolle über diese Unternehmungen zu gewährleisten und die Umgehung öffentlich-rechtlicher Haushaltsvorschriften zu vermeiden, sind Beteiligungen Dritter und die Beschlussfassung der Jahresrechnungen durch die Gemeindeversammlung vorgeschrieben.

Mittels Leistungsvereinbarungen können Dritte mit der kommunalen Leistungserbringung beauftragt werden. Wenn ganze Aufgabenbereiche ausgelagert werden, d.h. nicht nur die Leistungserstellung, sondern die Verantwortung für die Produkterstellung an Dritte delegiert wird, muss dafür eine gesetzliche Ermächtigung vorhanden sein. Das Gemeindegesetz wird ergänzt um eine Bestimmung, welche den Gemeinden diese Möglichkeit einräumt, Leistungsvereinbarungen mit Dritten (unter Abtretung der Verantwortung für die Produkterstellung) abzuschliessen. Bisher war das für die Führung der Finanzverwaltung, des Schriftverkehr und der Administration schon im Gesetz verankert.

2.1.7 Zusammenarbeit

Das Zweckverbandsrecht geht dem Recht der einzelnen Gemeinde vor. Häufig werden Gemeinden mit Zweckverbandsbeschlüssen konfrontiert, welche zu wenig Rücksicht auf den gesamten Verwaltungshorizont der Mitgliedgemeinden nehmen. Eine häufige Ursache ist der Umstand, dass die Gemeindedelegierten sich ihrer Rolle als *Delegierte der Gemeinde* zu wenig bewusst sind. An sich existiert schon im geltenden §163 GG für Gemeindevertreter in Unternehmen und anderen Körperschaften eine Bestimmung dazu. Mit der Aufnahme des ausdrücklichen Instruktionsrechtes der Gemeinden an ihre Zweckverbandsdelegierten, soll diesem Problem jedoch verstärkt Rechnung getragen werden. Im übrigen werden die Bestimmungen über das Zweckverbandswesen entschlackt, um ihm so den im Gesetz dominierenden Stellenwert gegenüber anderen Zusammenarbeitsformen etwas zu mindern.

2.1.8 Veränderung im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet

Wenn der Wille des Stimmbürgers es ausdrückt und die technische Umsetzung keine Schwierigkeit darstellt, gibt es bei einem Zusammenschluss für ein Zuwarten bis zum Ende einer Amtsperiode keine vernünftigen Gründe mehr. Im Gegenteil, in etlichen Fällen der vergangenen Jahre war ein rasches Handeln angezeigt, um eine prekäre Situation personeller oder finanzieller Natur nicht noch zu verschlimmern.

Auch an der gesetzlichen Regelung einer Aufhebung der Vereinigung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden besteht kein Interesse mehr. Es ist übrigens seit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes zu keinem einzigen Anwendungsfall gekommen.

Während im Zusammenhang mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes Möglichkeiten geschaffen worden sind, die Zusammenarbeit unter den Gemeinden zu fördern, kann dies doch nur ein Zwischenschritt sein: es mag dabei um eine effizientere Erfüllung einzelner Aufgabenbereiche gehen und die Schaffung einer gegenseitigen Annäherung über die Gemeindegrenzen. Letztlich bleiben aber diese Grenzen bestehen, was wiederum einen erhöhten Koordinationsbedarf notwendig macht, neue Behörden schafft, für die wiederum Personal rekrutiert werden muss und die Entscheidungskompetenzen weiter vom Stimmbürger entfernt. Im Zusammenhang mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes wurde die Zusammenschlussförderung in den Arbeitsgruppen zwar schon diskutiert und fand dabei eine eher ablehnende Resonanz. Eine Revision des Gemeindegesetzes unter dem Aspekt der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfordert aber zwangsläufig auch die Diskussion über die aktive Förderung von Gemeindegemeinschaften. Zusammenschlüsse sind an sich nämlich schon eine wirkungsorientierte Massnahme. In der Schweiz wird über die radikalste Form der Zusammenarbeit, die Gemeindefusion, in den letzten Jahren vermehrt diskutiert. Im Kanton Solothurn haben die Hälfte aller Gemeinden weniger als 1000 Einwohner. Während man in der Schweiz davon ausgeht, dass eine Gemeinde ab etwa 2000 bis 3000 Einwohner kostenoptimal geführt werden kann, wird im Ausland von deutlich grösseren Mindestgrössen ausgegangen. Es ist klar, dass es immer wieder Einzelfälle gibt, in denen Gemeinden auch bei einer kleinen Grösse ihre Verwaltung kostengünstig ausgestaltet haben. Letztlich spielen aber viele Faktoren in der materiellen Bewertung mit. Das können einerseits Synergien bei der Infrastruktur sein, andererseits ergeben sich im Zusammenhang mit der Professionalisierung des Dienstleistungsangebotes in der Gemeinde neue Möglichkeiten.

Die Erfahrungen in schweizerischen Gemeinden diesbezüglich, vor allem im Kanton Freiburg, welcher bei Zusammenschlussprojekten schweizweit eine führende Rolle einnimmt, sprechen eine deutliche Sprache: Bei den 31 Zusammenschlussprojekten erlitt keine einzige Gemeinde finanzielle Einbussen. Im Gegenteil, die meisten konnten ihren Finanzhaushalt um 10-14% verbessern.

Wenn schon so viele Vorteile in einem Gemeindezusammenschluss liegen, wozu ist dann eine Förderung nötig?

Ueber allem steht der Gedanke, dass ein Zusammenschluss der Gemeinden freiwillig sein muss. Gemäss einer Studie, erschienen im Januar 2000, welche auf einer Umfrage bei allen schweizerischen Einwohnergemeinden basiert, wünschten schon 1998 aber 58,4% aller Gemeinden eine Unterstützung des Kantons bei Fusionsprojekten, interessanterweise vor allem in den Kantonen Tessin und Freiburg, also in Kantonen, in welchen kantonsinitiierte Reformprojekte laufen.

In vielen Gemeinden insbesondere auch bei Gemeinden, die Mühe haben, genügend Behördenmitglieder zu rekrutieren, werden Gemeindezusammenschlüsse diskutiert. In der Praxis stehen sie häufig vor der Wahl, vakante Behördenfunktionen (z.B. das Gemeindepräsidium) massiv höher zu entschädigen (um dann in einem weiteren Schritt auch

mit den anderen Entschädigungsansätzen nachzuziehen) oder mit einer Nachbargemeinde in Verhandlung zu treten. Da die erste Variante kurzfristig die einfachere ist und den Gemeinden in diesen Situationen häufig die geeignete Führungspersönlichkeit fehlt, die sie durch eine Verhandlungsphase hindurchträgt, wird der Gedanke an einen Zusammenschluss bald wieder verworfen. Oft fehlt den Gemeinden jedoch auch einfach der Mut zu diesem Schritt oder der Zusammenschluss zeigt nicht unmittelbar, sondern erst längerfristig positive Wirkung auf den Finanzhaushalt. Um diesen beiden Umständen Rechnung zu tragen, würde meistens schon ein kleiner finanzieller Anreiz ausreichen. Erfahrung (in anderen Kantonen) haben nämlich gezeigt, dass das Vorhandensein eines finanziellen Anreizes die Fusionsfreudigkeit merklich erhöht. Wenn sich auch finanzielle Auswirkungen nicht konkret berechnen lassen, bestechen doch andere Argumente (Lösung personeller Probleme, Infrastruktur, Ermöglichung professionelleres Dienstleistungsangebot, planerische Aspekte, Stärke der neuen Gemeinde ja sogar demokratische Argumente).

Auch aus kantonaler Sicht gibt es ähnliche Gründe: Nebst der Behebung von Vollzugsdefiziten, die durch die heterogenen Gemeindestrukturen bedingt sind, kann es für den Kanton durchaus preisgünstiger sein, weniger, dafür professionellere und finanzkräftigere Gemeinden zu betreuen und finanziell zu unterstützen.

Insgesamt somit Gründe genug, die Möglichkeit eines Anreizes gesetzlich zu verankern.

Da Zusammenschlüsse also generell wünschbar sind, sollen sie grundsätzlich gefördert werden und nicht von der finanziellen Situation der einzelnen Partner abhängig gemacht werden. Das würde dem Mechanismus vor allem den zu Unrecht, aber oft gehörten Ruf nehmen, dass sich Gemeinden z.B. bewusst verschulden würden, um dann in der Genuss der Beiträge zu gelangen, wie dies von Gegnern solcher Fusionsbeiträge immer wieder ins Feld geführt wird. Andererseits soll die maximale finanzielle Belastung durch die Beiträge im Rahmen gehalten werden. Möglich ist dies durch eine einfach zu vollziehende und zu kommunizierende Berechnungsweise, die es aber für Gemeinden jeder Grösse attraktiv machen soll. Gemäss dem Vorschlag im Revisionsentwurf wäre dies die Ausrichtung eines einmaligen Beitrags von 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 100'000 Franken. Da dieser Beitrag bei mehreren Fusionen der gleichen Gemeinde nur einmal ausgerichtet wird, sind die Gesamtkosten einfach abzuschätzen. Der im Entwurf vorgeschlagene Betrag liegt damit weit unter demjenigen welcher in anderen Kantonen gewährt wird (Kanton Freiburg durchschnittlich 400 Franken pro Einwohner). Profitieren würden bei der vorgeschlagenen Lösung nicht nur einige Gemeinden sondern allen Einwohnergemeinden stünden die Beitragsmöglichkeiten offen.

Dieser Vorschlag berücksichtigt jedoch die Finanzstärke der Gemeinden nicht und kann aus diesem Grund so nicht im Finanzausgleichsgesetz untergebracht werden. Da es einen wichtigen Aspekt darstellt, ob nur finanzschwache Gemeinden in den Genuss von Zusammenschlussbeiträgen kommen sollen oder nicht, soll dem Vorschlag eine Variante gegenüber gestellt werden: Bei dieser Variante würden nur die finanzschwachen Gemeinden in den Genuss von Förderungsbeiträgen für Fusionen kommen. Die Variante sieht vor, dass bei einem Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Gemeinden eine Angleichung der Pro-Kopf Nettoverschuldung bis maximal 1'000'000 Franken erfolgt. Diese Regelung fördert vor allem die Zusammenschlüsse mit kleinen, finanzschwachen Gemeinden, was ein Ziel von Förderbeiträgen in der Finanzausgleichsgesetzgebung sein soll. Eine Gemeinde A mit 400 Einwohnern und einer Nettoverschuldung pro Kopf von 4'000 Franken (total Nettoverschuldung: 1'600'000 Franken) würde 1'000'000 Franken erhalten und die Nettoschuld würde damit auf ein erträgliches Mass von 1'500 Franken pro Einwohner sinken. Eine andere Gemeinde B mit 100 Einwohnern und einer Nettoverschuldung pro Kopf von ebenfalls 4'000 Franken (total Nettoverschuldung: 400'000 Franken) würde 400'000 Franken erhalten und die Nettoverschuldung würde auf Null Franken sinken. Dies, wenn man bei dem Beispiel davon ausgeht, dass die Gemeinde A mit einer Gemeinde fusioniert, deren Nettoverschuldung pro Kopf unter 1'500 pro Einwohner liegt, und die Gemeinde B mit einer Gemeinde fusioniert, welche ein Nettovermögen besitzt. Für den Fall,

dass zwei fusionswillige Gemeinden eine Nettoschuld aufweisen, sollte grundsätzlich die Nettoschuld der höher verschuldeten Gemeinde bis auf das Niveau der tiefer verschuldeten Gemeinde gesenkt werden. Die obere Beitragsbegrenzung liegt aber bei einer Million Franken pro Fusion. Da Vorteile sowohl beim Kanton wie auch bei Gemeinden mittelfristig zu erwarten sind, rechtfertigt sich auch die Finanzierung aus dem Finanzausgleichsfonds.

2.1.9 Beschwerderecht

Mit dem teilweisen Verzicht auf gemeindeinterne Beschwerdeverfahren entfällt eine Beschwerdeinstanz, welche für die Gemeinden oft einen relativ grossen Aufwand verursacht. Dem gleichen Zweck dient der Wegfall der Populärbeschwerden gegen Beschlüsse von Gemeindebehörden.

2.1.10 Staatsaufsicht

Neben der Schaffung eines innerkirchlichen Rechtsmittelweges, welcher unter Ziffer 2.4. näher erläutert wird, entfällt die Genehmigungsbefugnis der Dienst- und Gehaltsordnungen. Wesentlichster Punkt ist aber die Uebertragung der Befugnis zum Entzug der Selbstverwaltung der Gemeinden vom Kantonsrat auf den Regierungsrat. Der Entzug der Selbstverwaltung ist eine aufsichtsrechtliche Massnahme, welche vorübergehenden Charakter hat, die aber manchmal rasches Handeln erfordert. So ist es in den letzten Jahren vorgekommen, dass eine Gemeinde über keine ordentlich gewählten Behörden mehr verfügte und demzufolge nicht mehr rechtsverbindlich handeln konnte. Beim Verfahren zum Entzug der Selbstverwaltung durch den Kantonsrat geht unnötig viel Zeit verloren, weil die Notwendigkeit dieser Massnahme ja auch in der betroffenen Gemeinde unbestritten ist.

2.2 Ausländerstimmrecht in Einwohnergemeinden

Verschiedentlich wurde in Einwohnergemeinden im Zusammenhang mit Revisionen der Gemeindeordnungen die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für niedergelassene Ausländer diskutiert. Ebenso wird im Zusammenhang mit der Integration von ausländischen Mitbürgern und Mitbürgerinnen diese Forderung erhoben. Dies ist im Kanton Solothurn bisher jedoch erst in den Kirchgemeinden unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Die Revision soll den Einwohnergemeinden die gleiche fakultative Möglichkeit einräumen, niedergelassenen Ausländern das Stimm- und Wahlrecht zu gewähren.

2.3 Stimmrechtsalter 16 in Kirchgemeinden

Von Seiten der Kirchgemeinden wird vermehrt die Forderung nach Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf das Alter der "kirchlichen Mündigkeit" gestellt. Die Kirchgemeinden möchten so die Einbindung aller kirchlich mündigen Personen in die Verantwortung erreichen. Es soll ihnen, wie auch beim Ausländerstimmrecht, freistehen, das Stimmrechtsalter auf 16 Jahre zu senken oder bei 18 Jahren zu belassen.

2.4 Variante: Stärkung der innerkirchlichen Aufsicht über die Kirchgemeinden

Die Kirchgemeinden sind im Gemeindegesetz den anderen Gemeindearten gleichgestellt, obwohl sie faktisch häufig anders funktionieren. Sie haben teilweise eigene innerkirchliche Aufsichtsorgane, unterstehen zum Teil auch ausserkantonalem Recht und der Dualismus von weltlicher Vertretung und geistlicher Führung führt gelegentlich zu Konflikten, die sich nur schwer nach einer rein juristischen Ordnung und einheitlich normierten Massstäben lösen lassen. Weil die Geschäftstätigkeit und dadurch das gemeinderechtliche Verständnis der Behördemitglieder niedriger ist als bei den Einwohnergemeinden, führen der Beratungsbedarf und das Beschwerdewesen zu einem verhältnismässig hohen Betreuungsaufwand durch kantonale Aufsichtsstellen. Bei einem Ausbau des innerkirchlichen Instanzenzuges könnten etliche Konflikte innerhalb der Kirche gelöst werden. Zum Teil bestehen die innerkirchliche

Instanzen dafür schon. Sie müssten nur entsprechend genutzt werden. Für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Kirchen spricht auch der Umstand, dass die meisten Fälle, mit denen sich die Gemeindeaufsichtsbehörde in den letzten 10 Jahren zu befassen hatte, behördeninterne Konflikte waren. Es bleibt daher zu prüfen, ob diesen Umständen im Rahmen dieser Teilrevision Rechnung getragen werden soll.

Nichtsdestotrotz bleibt die staatliche Aufsicht erhalten.

2.5 Weitere Anpassungen aus der Praxis und redaktionelle Anpassungen

Die Erfahrung mit dem Gemeindegesetz hat aber auch einige weitere Anpassungen und/oder redaktionelle Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, welche mit dieser Revision gleichzeitig vorgenommen werden sollten. Beispiele sind: Die ausdrückliche Nennung der Einheitsgemeinden und die Aufhebung der Oberaufsicht durch die Gemeindeversammlung. Ferner ist es in vielen Gemeinden üblich, dass einzelne Geschäfte von verschiedenen Behördemitgliedern vorbereitet werden, sodass eine explizite gesetzliche Regelung des Referentensystems überflüssig ist.

Immer wieder zu Fragen an die Gemeindeaufsichtsbehörde führte die Unsicherheit betreffend der Abtretungspflicht an Gemeindeversammlungen. Auch wenn es sich klar aus dem allgemeinen Stimmrecht ergibt, scheint es angemessen, im Gemeindegesetz ausdrücklich festzuhalten, dass an Gemeindeversammlungen keine Abtretungspflicht besteht.

Im Bereich Finanzhaushalt wird das Erfordernis des mittelfristig ausgeglichenen Haushalts auf 5 Jahre klar definiert und die Vorschriften über die Jahresrechnung aktualisiert.

Nachdem wegen der relativ einfach möglichen Auflösung von Zweckverbänden schon Gläubiger zu Schaden kamen, ist zur Stärkung des Gläubigerschutzes die Publikation der Auflösung vorgesehen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verfassungsänderungen

Art. 25 KV; Fakultative Einführung des Ausländerstimmrechtes in Einwohnergemeinden

Mit der Einfügung von Abs. 4 können die Einwohner- und Kirchgemeinden den niedergelassenen Ausländern das Stimm- und Wahlrecht gewähren. Bisher war es im Kanton Solothurn nur den Kirchgemeinden möglich, niedergelassenen Ausländern das Stimm- und Wahlrecht zu gewähren, wenn sie dies in ihrer Gemeindeordnung so festhielten. Neu soll auch den Einwohnergemeinden das Recht dazu zustehen. Es besteht also kein Zwang dazu, sondern es wird den Einwohnergemeinden ausdrücklich das Recht zu diesem Schritt gewährt. Die grosse Chance für die Einwohnergemeinden besteht vorwiegend darin, niedergelassene Ausländer mit in die politische Verantwortung zu integrieren, damit den Willen zur Einbürgerung stärken und letztlich auch den Spielraum durch die Vergrösserung des möglichen Kandidatenkreises bei Vakanzen zu erweitern.

Art. 27 KV; Aufhebung der zwingenden Urnenwahl für das Amt des Gemeindevizepräsidentiums

Die Vorschrift, dass der Gemeindevizepräsident an der Urne zu wählen ist, soll wegfallen. Gemäss § 130 des Gemeindegesetzes ist nämlich der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin zwingend aus der Mitte des Gemeinderates zu wählen, was beim Gemeindepräsidenten nicht vorausgesetzt wird. Jeder Kandidat für das Vizepräsidentium stellte sich anlässlich der Gemeinderatswahlen also vorgängig schon einmal einer Urnenwahl, während dies beim

Gemeindepräsidenten nicht immer der Fall ist. Es ist nicht gerechtfertigt, für den Stellvertreter schwierigere Voraussetzungen zu schaffen als für den Präsidenten. Zudem haben Gemeinden, in denen der Gemeindepräsident während der Amtsperiode zurücktritt, einen neuen Präsidenten zu wählen. Sehr häufig ist der naheliegendste Kandidat dafür der bisherige Gemeindevizepräsident. Sollte der Gemeindevizepräsident dann auch als Gemeindepräsident gewählt werden, muss die gleiche Gemeinde noch eine zweite Urnenwahl durchführen, nämlich um das Amt des Vizepräsidenten wieder zu besetzen, d.h. sie wird doppelt belastet. Ein Wegfall dieser Vorschrift hätte also wesentliche Vorteile. Den Gemeinden steht es aber nach wie vor frei, in ihrer Gemeindeordnung an der Urnenwahl für das Vizepräsidium festzuhalten.

Variante: Art. 54 KV; Organisation in Synoden

Synoden erhalten mit der Verpflichtung zur Gewährleistung eines Instanzenzuges eine wichtige Aufgabe. Bisher war es den Kirchgemeinden freigestellt, sich zu Synoden zusammenzuschliessen. Neu sollen sie dazu verpflichtet werden können, weil den Synoden aufsichtsrechtliche Funktionen zukommen. Gegenwärtig sind alle landeskirchlichen Gemeinden in Synoden organisiert. Die Revision dieser Verfassungsbestimmung hat daher präventiven Charakter, aber im Moment keine konkreten Auswirkungen.

Art. 55 KV; Fakultative Einführung des Stimm- und Wahlrechtsalters 16 in Kirchgemeinden

Die Kirchgemeinden sollen die Möglichkeit erhalten, das Stimm- und Wahlrecht auf 16 Jahre zu senken. 16 Jahre würden dem Alter der kirchlichen Mündigkeit entsprechen. Auch hier geht es nicht darum, das Stimmrechtsalter generell zu senken, sondern den Kirchgemeinden die Möglichkeit zu geben, dies zu tun, wenn sie es wollen. Die stärkere Einbindung von jungen Kirchgemeindegliedern in die Verantwortung, könnte sich positiv auf die Aktivitäten im Gemeindeleben auswirken. Andererseits ist es auch eine hilfreiche Massnahme bei der Suche nach neuen Behördemitgliedern. Ausdrücklich sei aber festzuhalten, dass es nur ein "Entweder-Oder" gibt. Ein Stimmrechtsalter 17 gilt als ausgeschlossen, da diesem Alter die sachlogische Begründung fehlt.

Variante: Art. 56 KV; Garantie eines kircheninternen Instanzenzuges

Synoden verfügen seit jeher über aufsichtsrechtliche Instanzen. In den letzten Jahren wurden deren Aufgaben und Verantwortung immer mehr auf weltliche Instanzen übertragen. Disziplinarische und organisatorische Probleme wurden vom Regierungsrat und den Departementen beurteilt. Die kirchliche Betrachtungsweise wurde in diesen Verfahren marginalisiert. Aus kantonaler Sicht und wahrscheinlich auch aus kirchlicher Sicht ist es wünschbar, dass die Kirchen wieder vermehrt Eigenverantwortung wahrnehmen, auch in organisatorischer Hinsicht. Da die Kirchgemeinden gemeinderechtlich wie Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden strukturiert sind, haben weltliche Behörden nach wie vor aufsichtsrechtliche Funktionen beizubehalten. Das heisst aber nicht, dass sie gleich in jeden innerkirchlichen Streit einbezogen werden sollen. Mit der Aenderung des Verfassungsartikels sollen Synoden dazu verpflichtet werden, ihren Konfessionsangehörigen einen kircheninternen Rechtsmittelweg zur Verfügung zu stellen.

3.2 Gemeindegesetz

§ 1

In § 1 wird festgehalten, dass das Gemeindegesetz auf Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden anzuwenden ist. Nachdem durch den Zusammenschluss von Einwohner- und Bürgergemeinden sogenannte Einheitsgemeinden entstehen, soll mit der ausdrücklichen Aufnahme dieses Ausdrucks die Aufzählung der Gemeindearten vervollständigt werden. Der Ausdruck "Einheitsgemeinden" kommt schon in verschiedenen solothurnischen Erlassen vor, so

z.B. in Gemeindegesetz § 194, im Verzeichnis der solothurnischen Gemeinden und in der Waldverordnung.

§ 4

Rein redaktionelle Aenderung zum besseren Verständnis der Norm: Wer vorsätzlich oder fahrlässig die Meldepflichten verletzt, wird vom Friedensrichter mit Busse bestraft. Mit dieser Bestimmung wird ein häufiges Missverständnis aus dem Weg geräumt, ob mit dem Ausdruck "Busse in friedensrichterlicher Kompetenz" nur der Betrag gemeint ist oder die Busse tatsächlich auch vom Friedensrichter ausgesprochen werden müsse.

§ 17

Erhöht Flexibilität der Gemeinden in ihrer Organisation. Auch mit der neuen Formulierung darf zwar die Mitgliederzahl der an der Urne gewählten Behörden während der Amtsperiode grundsätzlich nicht verändert werden. Neu soll jedoch eine Verkleinerung der Behörden möglich sein, wenn vakante Stellen bestehen.

§ 23

Anpassung zur Wahrung der Verhältnismässigkeit bei kleinen Behörden. Gemäss § 23 Abs. 1 konnten bisher 1/5 der Mitglieder eine Sitzung ihrer Behörde einberufen lassen. Mit der Verkleinerung der Behörden auf 5 oder weniger Mitglieder wird diese Norm obsolet, weil dann jedes Behördemitglied plötzlich selber eine Sitzung einberufen könnte, ohne die Meinung des Vorsitzenden zu berücksichtigen. Mit der Mindestbeschränkung auf zwei Mitglieder soll diesem Umstand Rechnung getragen werden.

§§ 29 und 30

In Gemeinderatssitzungen waren bisher, wie in der Gemeindeversammlung, alle wesentlichen Vorgänge (Anträge, Inhalt der Wortmeldungen, Beschlüsse und Abstimmungsergebnisse) zu protokollieren. Diese Pflicht soll nun für Gemeinderäte wegfallen, im Gemeindeparlament jedoch nach wie vor erhalten bleiben. Das bedeutet eine Beschränkung auf Beschlussprotokolle in Gemeinderatssitzungen. Damit wird § 30 Gemeindegesetz auf Gemeinderatssitzungen anwendbar. Beschlüsse mit letztinstanzlichem Entscheidbefugnis sind aber zu begründen.

§ 32

Gemeindeversammlungen sind ein ungeeignetes Wahlorgan, weil die Resultate mit einer geringen Stimmbeteiligung - viel stärker als bei Abstimmungen - zu sehr dem Zufälligkeitsprinzip unterworfen sind. Wahldiskussionen an Gemeindeversammlungen kämen Diskussionen an Parteiversammlungen gleich und werfen zusätzliche ungeklärte Verfahrensfragen auf. Wahlen sind von mittel- bis langfristigen Auswirkungen begleitet und personalisiert. Auch für die Gewählten ist es richtig, dass sie ihre Legitimation auf einen breiten Rückhalt bei den Stimmbürgern abstützen können oder dann von ihren zukünftigen vorgesetzten Behörden ernannt wurden. Wahlen erfolgen deshalb an der Urne oder in Behörden.

Dies wurde als Praxis sowohl in Genehmigungsverfahren wie auch in Beratungsdienstleistungen so kommuniziert. Trotzdem hat das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung und die Formulierung in § 34 Abs. 1, welche sich auf Verfahrensfragen bezieht, Unsicherheiten und Anfragen geführt. Der neue Absatz 3 dient somit der Klärung.

§ 35

Die bisherige Formulierung von § 35 Absatz 3 stellt bei der Ermittlung des absoluten Mehrs auf die Gesamtzahl der gültigen, leeren und ungültigen Stimmen ab und widerspricht damit der neueren Gesetzgebung über die politischen Rechte¹ (§ 113 Abs. 2), nach welcher die ungültigen Stimmen nicht mitgezählt werden. Die Revision hebt diesen Widerspruch auf.

§ 46

Bei einer Motion, welchen dringlichen Charakter hatte, konnten die an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten beschliessen, dass die Motion oder das Postulat sofort begründet würde. Sodann konnte ohne Antrag des Gemeinderates darüber abgestimmt werden, ob die Motion oder das Postulat erheblich erklärt werden solle. Die Handhabung dieser Bestimmung führte zu vielen Schwierigkeiten. Da das Verfahren gegenüber dem ordentlichen Weg einer Motion bloss um das Element einer Gemeinderatssitzung verkürzt wird, ist der praktische Wert gering. Dringlichkeit gehört in einer wirkungsorientierten Verwaltung in die Verwaltungsbereiche oder allenfalls in die politisch gewählten Behörden, aber nicht zum Stimmbürger, dessen Entscheidungsgewalt sich auf das Wesentliche konzentrieren soll.

§§ 52 und 53 und 58

Die Möglichkeit, Abstimmungen über Grundsatzfragen ohne vorgängige Gemeindeversammlung an die Urne zu bringen, hat sich in der Praxis nicht bewährt, weil Grundsatzfragen derart stark an Einzelgeschäfte gekoppelt wurden, dass es schwierig wurde, diese beiden Dinge auseinanderzuhalten. Urnenabstimmungen werden aber trotzdem weiterhin möglich sein, z.B. wenn es die Gemeindeordnung bestimmt oder wenn ein Teil der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten es verlangt.

§§ 54 und 89

Das Amt des Vizepräsidiums musste bisher zwingend über eine Urnenwahl besetzt werden. Mit Abschaffung der Wahlvorschrift liegt dies inskünftig im Autonomiebereich der Gemeinden, ob sie für dieses Amt weiterhin die Urnenwahl vorsehen wollen.

§§ 56 und 70

In der Aufzählung über die nichtübertragbaren Befugnisse der Gemeindeversammlung war bisher die Oberaufsicht über alle Gemeindeorgane genannt. Die Gemeindeversammlung ist jedoch ein ungeeignetes Instrument zur Aufsicht, weil sie keine Verfahren durchführen kann und ihr das zum Aufsichtswesen notwendige Instrumentarium fehlt. Die Aufsicht über die Gemeindeorgane ist aber trotzdem gewährleistet, einerseits gemeindeintern durch die Stärkung der Rechnungsprüfungskommission (allenfalls mit Charakter einer Geschäftsprüfungskommission), andererseits weil jedermann Aufsichtsbeschwerde an eine kantonale Instanz richten kann.

Andererseits ist in § 56 die mit der Einführung der Globalbudgetierung verbundene Kompetenzdelegation an die Exekutive im Budgetbereich durch neue undelegierbare Zuständigkeiten zu kompensieren. Das kantonale Recht garantiert der Legislative das Recht, die (von der Exekutive) definierten Produktgruppen zu genehmigen. Ferner muss die Legislative auf der Ebene der Produktgruppen die Saldovorgaben (Finanzseite des Budgets) und die Wirkungs- oder Leistungsziele (Leistungsseite des Budgets) beschliessen können.

¹) BGS 113.111

§ 72

Den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates können einzelne Sachgebiete zugewiesen werden. Das bedeutet eine Anpassung an den Wortlaut in § 76. Die neue Formulierung befreit die Gemeinden vom Zwang bei Einführung des Referenten- oder Ressortsystems, die gleiche Anzahl Ressorts oder Geschäfte zu haben, wie der Gemeinderat Mitglieder hat. Dies führte bisweilen dazu, dass in einzelnen Gemeinden künstlich Ressorts geschaffen wurden, einzig um dieser Vorschrift zu genügen. Die Aufteilung der Geschäfte und Sachgebiete soll nach sachlichen Kriterien erfolgen und nicht aufgrund einer vorgegebenen Zahl. Das Referentensystem wird beim Gemeinderat nicht mehr erwähnt, da es heute eigentlich einer Selbstverständlichkeit entspricht, einzelne Geschäfte durch Gemeinderatsmitglieder vorbereiten zu lassen. Es ist nicht mehr notwendig, dies in der Gemeindeordnung ausdrücklich vorzusehen. Dass der Ausdruck hingegen bei der Gemeinderatskommission in § 75 weiterhin genannt bleibt, dient einerseits seiner Legaldefinition, andererseits stärkt es die Position der Gemeinderatskommissionsreferenten gegenüber dem Gemeinderat.

§§ 103 und 104

Ein Wahlerfordernis, das die dringend notwendige Qualität der Rechnungslegung verbessern soll. Die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde ist mit mindestens einer Fachperson zu besetzen. Sollte sich in der Gemeinde keine geeignete Person dafür finden lassen, hat die Gemeinde die Möglichkeit, wie bisher, eine aussenstehende Kontrollstelle zur Rechnungsprüfung beizuziehen oder neu eine solche anstelle der Rechnungsprüfungskommission einzusetzen.

Die fachliche Qualifikation der Fachperson oder der aussenstehenden Kontrollstelle hat derjenigen zu entsprechen, welche für die Rechnungsprüfung einer AG notwendig ist.

§ 105

Der Zwang zur Bestellung einer Umweltschutzkommission entspricht einem politischen Anliegen der achtziger Jahre. Mittlerweile haben die grösseren Gemeinden einen Umweltschutzbeauftragten oder gar eine Fachstelle eingerichtet. Diese können die Aufgaben im Bereich Umweltschutz viel effizienter in Angriff nehmen als eine Kommission. Bei kleineren Gemeinden ist der Bedarf geringer und die Aufgaben könnten zum Teil auch von einer anderen Behörde gelöst werden. Die Gemeinden sollen ihren Bedarf selber beurteilen und sich entsprechend organisieren. Die Aufhebung des Obligatoriums für die Bestellung dieser Kommission ist gerechtfertigt.

Auch in anderen Bereichen ist die Professionalisierung vermehrt ein Thema. Damit werden wichtige Kommissionsaufgaben professionellen Fachstellen übertragen, was den Zwang zu Kommissionswahlen obsolet macht. Selbstverständlich steht es den Gemeinden aber frei, neben einer Fachstelle noch eine Kommission zu wählen. Professionell geführte Sozialämter können eine Sozialhilfekommission überflüssig machen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die

Professionalisierung nicht zwingend eine Abkehr vom Milizsystem bedeutet. Vielmehr soll die Professionalisierung die teilweise überlastete Laienarbeit ersetzen. Gerade in kleineren Gemeinden ist ein "Milizsystem mit Wählbarkeitsvoraussetzungen" denkbar.

Eine Besonderheit ist bei den Vormundschaftsbehörden zu beachten. Nach allgemeiner Lehre und Praxis zu Art. 361 ZGB dürfen nur Behörden (z.B. kommunaler Ausschuss, besondere administrative Gemeindebehörde, Organe der Bürgergemeinde, richterlich-administrative Gemeindebehörde, regionale Behörde) und nicht etwa private Stellen als vormundschaftliche Behörden bezeichnet werden. Das Vormundschaftswesen soll Teil der staatlichen Verwaltung sein. Die Mitglieder der vormundschaftlichen Behörden haben Funktionärsstellung im Sinne

eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses. Zwar ist es den vormundschaftlichen Organen unbenommen, die konkrete Durchführung ihrer Aufgaben an "Hilfsorgane" zu delegieren. Auf keinen Fall aber dürfen sie Entscheidungsbefugnisse delegieren. Ähnlich verhält es sich heute noch bei der Baukommission und der Schulkommission, wobei da in den nächsten Jahren auch grössere Veränderungen anstehen (Stichwort: geleitete Schulen, Regionalisierung, etc.). Aus diesen Gründen ist der Vorbehalt auf die Spezialgesetzgebung anzubringen.

§ 111

Die Mitglieder des Regierungsrates, der Vorsteher eines Oberamtes und des Gemeindeamtes durften bisher kein kommunales Amt ausüben. Die Möglichkeit eines entstehenden Interessenkonfliktes ist so gering, dass es nicht notwendig ist, dazu eine spezielle Norm zu führen. Sollte trotzdem einmal ein Konflikt entstehen, könnte er leicht durch die bestehenden Ausstandsbestimmungen gelöst werden.

§ 117

Für Behördenmitglieder existieren Ausstandsbestimmungen, wenn sie selbst, ihre Ehegatten, Eltern, Kinder und Geschwister oder ihre unmittelbaren Vorgesetzten an einer zu behandelnden Angelegenheit ein persönliches oder materielles Interesse besitzen. Die Abtretungspflicht hat ihre Berechtigung, wenn sich ein Individuum aufgrund einer Behördemitgliedschaft eine bessere Ausgangslage schaffen kann, einzig weil es eben Mitglied dieser Behörde ist. Es gibt aber keinen Grund, ein Behördemitglied gegenüber einem anderen Stimmbürger zu benachteiligen. Das Teilnahmerecht an der Gemeindeversammlung ist wie das Teilnahmerecht an einer Urnenabstimmung ein Ausfluss direkt-demokratischer Prinzipien und entsprechend zu behandeln. So wurde 1992 in der Abstimmungszeitung zur Revision des heutigen Gemeindegesetzes ausdrücklich auf den Wegfall der Abtretungspflicht bei der Gemeindeversammlung hingewiesen. Dies wurde als Praxis sowohl in Beschwerdeverfahren wie auch in Beratungsdienstleistungen so kommuniziert. Trotzdem hat das Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung im Umfeld von Gemeindeversammlungen immer wieder zu Unsicherheiten und Anfragen geführt. Der neue Absatz 3 dient somit der Klärung eines immer noch weitverbreiteten Irrtums, dass an der Gemeindeversammlung eine Abtretungspflicht besteht.

Gleichzeitig wurde die Formulierung den Unvereinbarkeitsbestimmungen für kommunale Aemter - soweit zweckmässig - an die Bestimmungen anderen kantonalen Rechts angepasst. Das bedeutet zwar eine Erweiterung der Abtretungspflicht bei Interessenkollision auf die Geschwister, dafür kommen sich neu Enkel und Grosseltern nicht mehr ins Gehege. Wesentlich erleichtert wird zudem das Verständnis der Bestimmung.

Die ausdrückliche Nennung materieller Interessen erfolgt in Abstimmung mit § 41 des Staatspersonalgesetzes. Materiell ändert sich dabei nichts, da der Regierungsrat in seiner Praxis immer die "materiellen" Interessen auch unter den Begriff der "persönlichen" Interessen subsumiert hat.

§ 119

Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation kann das Gemeindeparlament einem Behördemitglied bei unentschuldigtem Fernbleiben von 1/3 der Sitzungen das Mandat entziehen. Das bedeutet eine Präzisierung der Zuständigkeit bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation, weil das Gemeindegesetz bisher nur vom "Gemeinderat" gesprochen hat.

§ 120

Reduktion des gesetzlich vorgeschriebenen Beamtenstatus und der Vorschrift der öffentlich-rechtlichen Anstellung. Dienstverhältnisse sollen grundsätzlich öffentlich-rechtlich bleiben. Die Gemeinden können auch weiterhin den Beamtenstatus aufrecht erhalten. Sie müssen es jedoch nicht mehr von Gesetzes wegen. Ausnahme bleibt das Gemeindepräsidium. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Stimmbürger daran festhalten will, den Gemeindepräsidenten alle 4 Jahre zu wählen und sich bis heute keine geeignetere Lösung präsentiert als die des Beamtenstatus. Beamte auf Gemeindeebene sind daher nur noch der Gemeindepräsident, die an der Urne gewählt und die in der weiteren Gesetzgebung oder in der Dienst- und Gehaltsordnung der Gemeinde als Beamte bezeichneten Personen.

§ 121

Wegfall der Genehmigungspflicht für die Dienst- und Gehaltsordnungen. Mit der Erheblicherklärung der Motion Grütter hat der Kantonsrat umfassende Autonomie in der Festlegung der Anstellungsbedingungen für Gemeindemitarbeiter verlangt. Die Kehrseite der Medaille "Autonomie" bedeutet hier aber auch, dass das Reglements-genehmigungsverfahren wegfällt. Dadurch wächst bei vielen Gemeinden die Gefahr, personalrechtliche Widersprüche zu kreieren, welche die Gemeinden teuer zu stehen kommen können. Die Praxis zeigt, dass ca. die Hälfte der zur Genehmigung eingereichten Dienst- und Gehaltsordnungen schwerwiegende Mängel aufweisen, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beseitigt werden können.

§ 144

Definition des bisherigen Begriffes "mittelfristig": Bisher wurde im Gemeindegesetz verlangt, dass der Finanzhaushalt über einen mittelfristigen Zeitraum ausgeglichen sein müsse. Neu wird dieser Zeithorizont auf fünf Jahre festgelegt. Auf den Erlass von detaillierten Ausführungsbestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden wurde mit der Revision des Gemeindegesetzes 1992 - im Hinblick auf einen schlanken gesetzgeberischen Vollzug - bewusst verzichtet. So fehlt im Gesetz 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 Jahren, Zürich innert 5, Bern innert 8. Wenn der Kanton Solothurn mit dem Ausdruck "mittelfristig" bisher seine Praxis auf eine Zeitspanne von 3 - 8 Jahren bezog, entsprach er damit anerkannten Grundsätzen. Er hat diese Praxis im Handbuch des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Band 2, Ausgabe 1996, Seite 158, eingehend erläutert. Zur Zeit ist also allein diese kantonale Praxis massgebend. Es ist nun wünschenswert, die bewährte Praxis des Regierungsrates wegen ihrer zunehmenden Bedeutung wie in anderen Kantonen auf Gesetzesebene zu definieren.

§146^{bis}

Diese Bestimmung ermächtigt Gemeinden, die es wünschen, wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Form von Globalbudgets einzuführen. Dies muss in der Gemeindeordnung vorgesehen werden. Damit wird der demokratischen Bedeutung dieser Gemeindereform Rechnung getragen. Enthält die Gemeindeordnung den Grundsatz, können die einzelnen Instrumente von WoV auf Reglementsstufe geregelt werden. Zur Gewährleistung erforderlicher Minimalstandards ist ein Genehmigungsverfahren des Departements vorgesehen.

Absatz 3 umschreibt die Ausnahmen von den Budgetprinzipien, die von Gemeinden beansprucht werden können. Die Globalbudgetierung erfolgt nach Saldovorgaben und daher nach dem Nettoprinzip. Aufwand und Ertrag sind darzustellen, und zwar sowohl im Budget wie auch in der Rechnung. Zu genehmigen ist jedoch nur die Saldovorgabe. Daher muss auf der Ebene der Produktegruppen vom Bruttoprinzip abgewichen werden können. Das gleiche gilt für das Prinzip der Spezifikation, weil die Saldovorgaben globalisiert, d.h. auf der Ebene einer Produktegruppe beziffert werden.

Absatz 4 regelt die Übertragbarkeit des Saldos von Globalbudgets auf die nächste Kreditperiode.

Absatz 5 umschreibt die Anforderungen, die erfüllt werden müssen, wenn die Ausnahmen vom allgemeinen Budgetrecht beansprucht werden.

- Vorausgesetzt wird eine Globalisierung des Voranschlags auf der Ebene von Produktgruppen. Die Verwaltungstätigkeit muss auf Produkte, d.h. Leistungen für Dritte, ausgerichtet werden. Kredite werden nur noch für das Erbringen dieser Leistungen gewährt. Die Leistungen werden zu Produktgruppen - Leistungen mit gemeinsamer strategischer Ausrichtung - zusammengefasst. Der rechtlich verbindliche Kredit (oder die Ertragsüberschussvorgabe) wird auf dieser Stufe globalisiert. Innerhalb der Produktgruppe können Kreditteile verschoben werden, solange die geforderten Leistungen erbracht werden.
- Die Saldovorgabe ersetzt den herkömmlichen Kredit. Sie kann einen Verpflichtungskredit, einen Voranschlagskredit oder eine Ertragsüberschussvorgabe enthalten. Die letztere verlangt einen positiven Saldo von Aufwand und Ertrag.
- Der Leistungsauftrag umschreibt die Leistungsseite des Budgets. Er enthält mindestens die Wirkungs- oder Leistungsziele, auf welche die Produktgruppe ausgerichtet ist. Er muss so konkret umschrieben sein, dass das Erreichen seiner Ziele anhand von Standards und Indikatoren gemessen werden kann.
- Die Leistungssteuerung verschafft der Verwaltung mehr Freiraum im Mitteleinsatz. Dafür muss die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden. Dazu dient das Berichtswesen. Der Handlungskreislauf von Planung, Entscheidung, Durchsetzung und Kontrolle muss zeitgerecht dokumentiert werden, damit der Gemeinderat eingreifen und der Einwohnerrat oder die Finanzkommission kontrollieren kann. Das Controlling kann darüber hinaus zum eigentlichen Steuerungsinstrument der Verwaltung ausgebaut werden.

Absatz 6 gestattet, auch in der laufenden Rechnung Verpflichtungskredite (genauer: Saldovorgaben für das Eingehen von Verpflichtungen) zu sprechen, wenn diese befristet und mit Leistungsaufträgen versehen werden. Damit wird die politische Steuerungsmöglichkeit des Voranschlags erhöht, ohne dass das Jährlichkeitsprinzip verletzt werden muss.

Absatz 7 besagt, dass die Globalbudgetierung nicht von der Wahrung des kantonalen Rechts oder von der kantonalen Gemeindeaufsicht befreit. Insbesondere gelten alle übrigen Vorschriften des Gemeindegesetzes, wie sie vorne angeführt worden sind. Generell haben die Gemeinden bei der Schaffung von Instrumenten von WoV das übergeordnete Recht zu beachten, so etwa, wenn sie der Verwaltung gewerbliche Tätigkeiten bewilligen wollen (Gefahr der Wettbewerbsverzerrung durch Quersubventionierung) oder wenn sie Anreizsysteme schaffen (keine Rechtsansprüche von Mitarbeitenden aus Budgetrecht).

§ 150

Offenlegung im Anhang: Der Anhang einer Bilanz dient als "Ausweichstelle", um nicht bilanzwürdige oder -fähige Tatbestände aufzuführen. Sie haben i.d.R. Einfluss auf die Beurteilung der Vermögens-, Kapital- oder Finanzlage der Gemeinde. Damit wird ein Mehr an Transparenz gegenüber den Gläubigern (Fremdkapitalgebern) und den Steuerzahlern erreicht. Im Anhang sollen nicht bilanzierte Leasingverpflichtungen, Brandversicherungswerte, Kennzahlen über Anlehensobligationen, Aufwertungsangaben, wesentliche Beteiligungen an Unternehmen und Änderungen in der Rechnungslegung aufgeführt werden.

§ 154

Der minimale Abschreibungssatz beim Verwaltungsvermögen wird um 2 %, auf 10 %, erhöht. 1986 wurde das Neue Rechnungsmodell (NRM) bei den Solothurner Gemeinden flächendeckend mit einem Abschreibungssatz auf 8 % (degressiv) für das Verwaltungsvermögen eingeführt. Bereits damals standen 10 % degressiv aufgrund der Empfehlung der Gruppe "Buschor" zur Diskussion.

Die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen empfiehlt in ihrer Schriftenreihe vom 10.1999 als eine wichtige Massnahme auf dem Weg zum harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) die Umsetzung der 10 % Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen, und zwar für Kantone und Gemeinden. Der Kanton, die Stadt Solothurn und auch die Berner Gemeinden wenden heute bereits 10 % an. Hohe Abschreibungen stellen die beste Schuldenbremse dar, denn sie verpflichten das Gemeinwesen zu Mehrerträgen auf der Ertragsseite. Damit erweist sich diese Massnahme auch unter dem Gesichtswinkel der Verantwortung gegenüber der nachfolgenden Generation als nachhaltig.

§ 156

Stellung, Aufgaben und Ablauf der Revisionstätigkeit sind im Wesentlichen bisher im Handbuch Rechnungsprüfung, Band 3 ausgeführt und haben empfehlenden Charakter. Im Sinn einer Verstärkung der Stellung der RPK oder Kontrollstelle ist die Aufnahme der Formulierung auf Gesetzesebene wichtig. Die möglichen Anträge der Rechnungsprüfungskommission an die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament sind nun explizit aufgeführt. Demnach kann die Rechnungsprüfungskommission die Abnahme mit oder ohne Einschränkung oder Rückweisung der Jahresrechnung beantragen. In der bisherigen Version beschränkte sich die Ausführung im Gesetz auf die Feststellung, ob die Rechnung zu beschliessen sei oder nicht.

§ 159

Bisher waren der Voranschlag und die Rechnung von gemeindeeigenen Unternehmen von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zu beschliessen. Dadurch wurden die Betriebe sehr stark in ihrer unternehmerischen Tätigkeit eingeschränkt. Es ist vertretbar, das Budget nicht mehr von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament beschliessen zu lassen. Festzuhalten ist jedoch aus aufsichtsrechtlichen Gründen, die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlamentes, die Rechnung dieser Unternehmen zu beschliessen.

§ 163

Erleichterung der Privatisierung von Gemeindeelementen und Aufgaben. Die Gemeinde soll sich neu nicht nur an privatwirtschaftlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen beteiligen können, sondern auch solche gründen dürfen, um wirtschaftliche, soziale, gemeinnützige oder kulturelle Aufgaben zu erfüllen. Um aber zu vermeiden, dass eine Gemeinde Verwaltungsvermögen in privatrechtliche Unternehmensformen überführt und damit öffentlich-rechtliche Haushaltsnormen (Abschreibungssätze, Veräusserungsverbote, etc.) umgeht oder diese Vermögensteile der öffentlichen Aufsicht entzieht, sind gewisse Schranken zu setzen. So darf die Beteiligung einer einzelnen Gemeinde höchstens 90 % betragen. Es soll nicht verhehlt werden, dass bei dieser grosszügigen Lösung auch Gefahren in der Umsetzung lauern. Deshalb ist der kantonalen Aufsichtsstelle bei einer Stimm- oder Kapitalmehrheit einer Gemeinde an einer oder mehreren Gesellschaften des Privatrechts eine geprüfte Rechnung dieser Unternehmen einzureichen. Mit diesen Massnahmen sollen Konstrukte vermieden werden, wie sie in Leukerbad und einigen anderen Gemeinden zu der bekannten desolaten Situationen geführt haben.

§ 163^{bis}

Voraussetzung für eine Leistungsvereinbarung von Gemeinden mit Dritten ist, dass dies durch den Gesetzgeber (d.h. in der Regel mit Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlamentes über ein rechtsetzendes Reglement) und für einen abschliessenden Sachbereich erfolgt. Eine gesetzliche Grundlage ist dann erforderlich, wenn nicht nur die eigentliche Leistungserstellung sondern die Verantwortung für die Produkteerstellung an Dritte delegiert wird, d.h. zum Beispiel, wenn Dritte mit einer Kompetenz zum Erlassen von Verfügungen ausgestattet werden. Die Auslagerung von Teilleistungen ist insbesondere für

Aufgaben vorgesehen, welche die Verwaltung intern aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichendem eigenen Fachwissen nicht selber erbringen kann. Solche Fremdvergaben sind dann sinnvoll, wenn Dritte die Aufgabe günstiger oder qualitativ besser erfüllen können. Entsprechende Controllingmechanismen sind daher vorzusehen.

§§ 164 und 165 (sowie 179 und 181)

Entschlackung zur Begründung von Zusammenarbeitsprozessen und zum Zweckverbandswesen: Inhaltlich ändert sich in diesen Normen nicht viel. Die etwas andere Darstellung soll dazu beitragen, dass von den Gemeinden vermehrt andere Zusammenarbeitsformen gesucht werden als die Gründung von neuen Körperschaften. So wird die Uebertragung von Aufgaben von der einen auf eine andere Gemeinde verstärkt hervorgehoben. Diese Form der Zusammenarbeit ergibt weitaus grössere Synergien durch die Nutzung schon bestehender Kapazitäten als dass neue Infrastrukturen aufgebaut werden. Synergien sind aber nicht nur bei den technischen Infrastrukturen gegeben, sondern auch bei den schon vorhandenen Behörden und Organen. In einer Zeit, in der es schwierig ist, Mitglieder für Behörden zu finden und zu rekrutieren, ist die Schaffung von Synergien ohne zusätzliche Behörden eine sinnvolle Veränderung. Nichtsdestotrotz steht es den Gemeinden frei, neue Körperschaften und Zweckverbände zu gründen. Die Umgestaltung des Gesetzestextes soll diese Möglichkeit nicht beschränken, sondern vielmehr einfach die anderen Zusammenarbeitsvarianten stärker betonen. Verträge, welche die Uebertragung einer Aufgabe von einer Gemeinde auf eine andere zum Inhalt haben, brauchen vom Regierungsrat nicht mehr genehmigt zu werden. Die Aufsicht ist bei solchen Zusammenarbeitsformen ohnehin gewährleistet.

§ 170

Die beteiligten Gemeinden beschliessen die Zweckverbandsstatuten. Hierbei geht es lediglich um die Präzisierung des in der bisherigen Version geschriebenen Ausdruckes "genehmigen", nachdem es bei diesem Akt nicht einfach um eine Bestätigung geht, sondern der Beschluss von Zweckverbandsstatuten ein konstitutives Element ist.

§ 175

Die Gemeinden haben ein Instruktionsrecht an ihre Delegierten in Zweckverbänden. Das ist den Gemeinden oft nicht bewusst oder wird von den Delegierten bestritten. Die Aufnahme dieser Bestimmung ins Gemeindegesetz soll dies nun verdeutlichen.

§ 176

Präzisierung des bestehenden Gesetzestextes: Da Zweckverbände mit Delegiertenversammlung grundsätzlich nach dem System der ausserordentlichen Gemeindeorganisation funktionieren, kommt dem Vorstand demnach die Funktion der Exekutive zu. Die Delegierten andererseits haben funktionell die Stellung der Legislative. Diese Gewaltenteilung ist vom Gesetzgeber beabsichtigt, um Meinungsbildungsprozesse und Zweckverbandsbeschlüsse demokratisch möglichst breit abzustützen. Der Umsetzung dieser Absicht würde aber eine Aemterkumulation, wie sie in der Praxis oft vorkommt, zuwiderlaufen. Deshalb ist unbedingt darauf zu achten, dass Delegierte nicht gleichzeitig auch Vorstandsmitglieder sind. Aus Praktikabilitätsgründen kann jedoch eine Ausnahme gewährt werden. Der Präsident oder die Präsidentin darf auch der Delegiertenversammlung angehören.

§ 179 und 185

Da Zweckverbände wie Gemeinden zu funktionieren haben, ist es sachlogisch, dass Bestimmungen über das Dienstrecht auf sie auch anzuwenden sind. Eine separate Nennung in einem eigenen Paragraphen ist jedoch nicht notwendig. Die Nennung des Dienstrechts wird daher in die Aufzählung von § 185 Abs. 2 integriert.

§ 181

Die Pflicht zur Archivierung von Dokumenten ist bei Zweckverbänden nicht explizit zu erwähnen, da sie selbstverständlich ist. Auf die Bestimmung kann daher verzichtet werden.

§ 183

Erfordernis des Schuldentrufs bei Auflösung des Zweckverbandes: Nachdem wegen der relativ einfach möglichen Auflösung von Zweckverbänden schon Gläubiger zu Schaden kamen, weil keine Nachschusspflicht der Verbandsgemeinden bestand oder zumindest streitig war, ist eine Publikation der Auflösung vorzusehen, um den Gläubigerschutz zu verstärken. Das entspricht dem, was auch bei der Liquidation einer privatrechtlichen Körperschaft verlangt wird.

§ 190^{bis}

Mit Förderungsbeiträgen sollen Anreize für Gemeindezusammenschlüsse ermöglicht werden. Zusammenschlüsse sind in der Projektphase mit Kosten verbunden (Projektleitung, Kommunikation, Abklärungen). Da sich für den Kanton durch die Reduktion der Anzahl Gemeinden und deren Professionalisierung Synergien ergeben werden, liegt der Zusammenschluss von Gemeinden auch in seinem Interesse. Das Interesse der Gesamtheit Gemeinden liegt mittelfristig in der Strukturverbesserung. Der Kanton schafft mit der Beitragsmöglichkeit ein wesentliches Instrument dazu.

Bei einem Zusammenschluss unter Einwohnergemeinden kann ein Beitrag von 100 Franken pro Einwohner, jedoch mindestens 100'000 Franken ausgerichtet werden. Diese Lösung hat den klaren Vorteil, dass der Anreiz für grössere Gemeinden ebenso interessant sein soll wie für kleinere Gemeinden, da auch der Zusammenschluss von grösseren Gemeinden Synergien bringen kann und wünschbar ist. Der Beitrag soll von der finanziellen Situation unabhängig ausgesprochen werden, um einerseits auch reichere Gemeinde anzusprechen und andererseits grundsätzlich nicht die Gemeinden dazu zu verleiten, in Erwartung des Beitrages sorglos mit ihren Mitteln umzugehen. Bei kleineren Gemeinden, welche keine oder nur eine geringe Verschuldung ausweisen, deckt der Betrag in erster Linie die Fusionskosten. Die Gefahr, dass damit unnötige oder überbissene Projekt finanziert würden ist also insbesondere auch in Anbetracht der Höhe äusserst gering. Um Zusammenschlussprojekte von mehr als zwei Gemeinden nicht unnötig zu etappieren, soll der Betrag pro fusioniertem Gemeindegebiet nur einmal ausgerichtet werden. Mit anderen Worten, eine Stadt, die sich mit zwei Einwohnergemeinden zusammenschliesst, soll zu Beispiel nicht dazu verführt werden, sich vorerst nur mit einer Gemeinde zusammenzuschliessen, den Beitrag einzukassieren, um dann beim Zusammenschluss mit der zweiten Gemeinde noch einmal den gesamten Betrag zu erhalten. Erhalten würde sie aber bei der zweiten Vereinigung natürlich noch den der Einwohnerzahl ihres zweiten Partners entsprechenden Beitrag.

§ 193

Wegfall des Erfordernisses, dass Gemeindefusionen nur auf den Beginn einer Amtsperiode stattfinden können. Diese Vorschrift ist nicht mehr zu rechtfertigen, weil sie etliche Verfahren unnötigerweise in die Länge ziehen würde.

§ 196

Es besteht kein Interesse mehr an der Trennung von vereinigten Bürger- und Einwohnergemeinden. Die Bestimmung kann ohne weiteres aufgehoben werden.

§ 197 und 198

Auf gemeindeinterne Beschwerdeverfahren sollen Gemeinden verzichten dürfen, wenn kein übergeordnetes Gesetz ein solches verlangt. Dies dient der Vereinfachung des Beschwerdeweges. Gleichzeitig werden die beiden Bestimmungen gesetzestechnisch besser dargestellt.

§§ 199 und 206

Die Popularbeschwerde gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden fällt weg. Das heisst, die Beschwerdelegitimation erfordert inskünftig ein schutzwürdiges Interesse, denn die blosser Stimmberechtigung reicht nicht mehr. Für eine Beschwerde gegen Beschlüsse, welche von der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefasst werden, soll die Stimmberechtigung aber auch in Zukunft noch ausreichen.

§ 200

Gegen Beschlüsse über Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und –stufen konnte bisher beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes als Folge der EMRK verlangt jedoch eine gerichtliche Ueberprüfung solcher Beschlüsse, weil sie vermögensrechtlicher Natur sind. Nachdem schon etliche dienstrechtliche Konflikte den Beschwerdeweg ans Departement und dann ans Verwaltungsgericht nehmen, liegt es nahe, Einreisungsbeschlüssen auch diesen Instanzenweg zu gewähren. Es kann so das Problem umgangen werden, dass das Verwaltungsgericht in diesem Bereich Regierungsratsbeschlüsse beurteilen muss.

Variante: § 200^{bis}

Beschwerden gegen Organe von Kirchgemeinden sollen inskünftig durch die Synoden beurteilt werden, bevor sie an weltliche Behörden getragen werden. Da der Regierungsrat nach wie vor Aufsichtsbehörde bei gemeinderechtlichen Angelegenheiten bleibt, können Beschwerdeentscheide der Synoden an ihn weitergezogen werden. Bei personalrechtlichen Angelegenheiten entfällt das Departement als Beschwerdeinstanz, weil der Rechtsweg gemäss EMRK über eine gerichtliche Behörde zu gehen hat und sie daher vom Verwaltungsgericht zu beurteilen sind und der Einbau einer weiteren Instanz nicht sinnvoll ist.

§ 209

Gemäss § 5 des Gesetzes über die Delegation von Verwaltungsbefugnissen (BGS 122.131; Delegationsgesetz) sind Gemeindereglemente nicht mehr vom Regierungsrat zu genehmigen, sondern vom Departement, dessen Sachgebiet sie betreffen. Die Gemeindeordnung fällt dabei ebenfalls unter diese Bestimmung. Die Revision dieses Artikels bedeutet demnach eine Anpassung an die tatsächliche rechtliche Situation, welche im Rahmen einer kantonalen Verwaltungsreorganisation geschaffen wurde.

§ 212

Bisher konnte der Regierungsrat Disziplinarverfahren gegen Gemeindebeamte durchführen, wenn die Gemeinde dies pflichtwidrig unterliess. Im Zusammenhang mit der Reduktion der Mitarbeiter mit Beamtenstatus sowie der allgemeinen Tendenz, weniger Disziplinarverfahren durchzuführen, bildet sich eine Alternative in Form von Administrativverfahren an, welche sich in Gemeinden immer mehr verbreitet. Sie dient primär dazu, ohne die Schuldfrage zu prüfen, Fälle zu lösen, in denen das Arbeitsklima so stark gestört ist, dass eine Zusammenarbeit nicht

mehr zumutbar ist. Dieses gegenüber dem Disziplinarverfahren mögliche Mittel soll auch der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehen.

§ 213

Der Entzug der Selbstverwaltung einer Gemeinde ist eine aufsichtsrechtliche Massnahme. Da der Regierungsrat Aufsichtsbehörde ist, macht es Sinn, ihm die Kompetenz dazu zu erteilen. Das Verfahren vor dem Kantonsrat ist äusserst zeitaufwendig und daher ungeeignet, weil solch drastischen Massnahmen immer Situationen vorausgehen, in denen Gemeinden ansonsten führungslos sind. Sollte eine Gemeinde mit dieser Massnahme nicht einverstanden sein, steht ihr der Weg der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht offen.

3.3 Aenderungen anderer Gesetze

a. § 5 des Gesetzes über die politischen Rechte¹

Ermöglichung der Kirchgemeinden auf Einführung des Stimmrechtsalters 16.

Variante zu § 190^{bis} Gemeindegesetz:

b. § 30a des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984²

Im Gegensatz zum Revisionsvorschlag sollen bei der Variante nur finanzschwache Gemeinden in den Genuss der Beiträge gelangen. Die Beiträge sollen dazu dienen, die Nettoverschuldung der "ärmeren" Gemeinde derjenigen ihrer Fusionspartnerin anzugleichen, damit dieser durch den Zusammenschluss kein finanzieller Nachteil entsteht. Die Höhe des Beitrags soll wie beim Vorschlag im extremsten Fall auf eine Million begrenzt werden.

c. § 2 Absatz 3 der kantonalen Bauverordnung³

Der Begriff "kleiner Gemeinderat" existiert heute im Gemeinderecht nicht mehr. Der Begriff ist also auch aus der Baugesetzgebung zu entfernen. Gemäss § 198 Gemeindegesetz kann anstelle des Gemeinderates die Gemeinderatskommission als letzte kommunale Beschwerdeinstanz eingesetzt werden. Gestützt auf den bisherigen Wortlaut von § 2 Absatz 3 der Bauverordnung hat das Baudepartement in konstanter Praxis die Anwendbarkeit von § 198 Abs. 1 Gemeindegesetz im Baurecht verneint. Wenn eine Gemeinde von ihrem Organisationsrecht Gebrauch macht und eine besondere Beschwerdeinstanz einrichten will, soll sie für alle Rechtsmittelverfahren gleichermassen gelten.

3.4 Aenderung des Gebührentarifs

§ 31

Gemeindezusammenschlüsse sind aus kantonaler Sicht erwünscht. Es ist widersprüchlich, einerseits Zusammenschlussprojekte zu fördern und unterstützen, andererseits dafür Gebühren zu verlangen. Eine Anpassung der Gebühren ist aber angesichts des grossen Aufwandes bei Gebietsveränderungen und der Bildung neuer Gemeinden angebracht.

Nennung des Revisionsbereiches; Wenn eine Rechnungsprüfung keinen Anlass zu Beanstandungen gibt, wird die Rechnung nach heutiger Praxis kommentarlos von der kantonalen Aufsichtsstelle eingezogen, gebunden und archiviert. Eine gewisse Anzahl von geprüften Gemeinderechnungen sind aber wegen gravierender Mängel (20 %) zu beanstanden.

¹) BGS 113.111
²) BGS 131.71
³) BGS 711.61

Dies ist mit einem massiven Aufwand verbunden, welcher bisher nicht überwältzt wurde. Bei einigen wenigen Gemeinden ist sogar die Tendenz spürbar, die Rechnung mit möglichst geringem Aufwand zu führen und zu prüfen in der Meinung, der Kanton schaue dann schon zum rechten. Leidtragende dieser Haltung sind letztlich die Steuerzahler jener Gemeinden mit korrekter Rechnungsablage. Aehnlich wie bei einem formellen aufsichtsrechtlichen Verfahren die Untersuchungskosten bei Missständen überbunden werden können, rechtfertigt sich auch hier eine Gebührenerhebung bei Beanstandungen.

Der Entzug der Selbstverwaltung ist ein ausserordentlich aufwendiges Verfahren, das eine Anpassung der Gebühr rechtfertigt.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Ergibt erst sich nach durchgeführtem und ausgewerteten Vernehmlassungsverfahren

5. Verfassungsmässigkeit

Gestützt auf die Artikel 3, 25, 27 Ziffer 4, 45-57 und 145 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wurden die geänderten Bestimmungen auf die Verfassungsmässigkeit überprüft. Die Gemeindeautonomie wird nicht weiter eingeschränkt, sondern verstärkt. Dort, wo eine Verfassungsänderung notwendig ist, werden Beschlussesentwürfe unterbreitet.

6. Leitbildkonformität

Gemäss Leitbild und Regierungsprogramm 2001 – 2005 will der Regierungsrat lebensfähige und eigenständige Gemeinden erhalten, die Gemeindeautonomie durch vermehrte Kompetenzdelegation stärken, die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördern, gefährdeten Gemeinden helfen und sie bei Zusammenschlüssen unterstützen, überschuldete oder mangelhaft geführte Gemeinden zur Sanierung zwingen. Diesen Punkten wird mit der Revision des Gemeindegesetzes Rechnung getragen.

7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die finanzielle Auswirkung liegt primär bei der vorgeschlagenen Förderung der Gemeindegemeinschaften. Die Höhe ist abhängig von der Anzahl der allenfalls stattfindenden Fusionen. Bei der Annahme, dass sich in den nächsten 10 Jahren Gemeinden mit einer totalen Einwohnerzahl von 20'000 Einwohnern zusammenschliessen würden, wäre mit Kosten von insgesamt rund zwei Millionen Franken zu rechnen. In Anbetracht der zu erwartenden Wirkungen wird sich diese Investition sowohl für den Kanton wie für die Gemeinden wieder amortisieren. Würde anstatt des Vorschlags für einen Pro-Kopf-Staatsbeitrag die Variante im Finanzausgleichsgesetz zum Tragen kommen, würde als indirekte finanzielle Auswirkung der Finanzausgleichsfonds mit maximal einer Million Franken pro Fusion belastet.

Die Revision hat ansonsten keine weitere direkte finanzielle Auswirkung. Durch Vereinfachung der Abläufe ermöglicht sie jedoch ein Sparpotential, welches abhängig ist von der Umsetzung bei den Gemeinden.

8. Abschreibung von Motionen und Postulaten

Den Anliegen der Motion Kurt Fluri, FdP/JL: "Aenderung des Gemeindegesetzes zwecks Erleichterung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinden in privatrechtlicher Form", vom Kantonsrat erheblich erklärt am 2. November 1999 sowie der Motion Rolf Grütter, CVP: "Teilrevision Gemeindegesetz", vom Kantonsrat erheblich erklärt am 10. Mai 2000, werden mit dieser Vorlage erfüllt und können abgeschrieben werden.

9. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

10. Beschlussesentwurf 1**Aenderung der Kantonsverfassung (Einführung des fakultativen
Ausländerstimmrechts für Niedergelassene)**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Artikel 25.

Als Absatz 4 wird eingefügt:

⁴ Die Einwohnergemeinden können niedergelassenen Ausländern das Stimm- und Wahlrecht gewähren.

II.

Die Aenderung unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

11. Beschlussesentwurf 2**Aenderung der Kantonsverfassung (Aufhebung Urnenwahl
Gemeindevizepräsident)**

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Artikel 27.

Ziffer 4 litera b lautet neu:

b) den Gemeindepräsidenten

II.

Die Aenderung unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

12. Beschlussesentwurf 3**Aenderung der Kantonsverfassung (Senkung Stimm- und Wahlrechtsalter in Kirchgemeinden)**

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Artikel 55.

Absatz 4 lautet neu:

⁴ Die Kirchgemeinde kann das Stimm- und Wahlrechtsalter auf 16 Jahre senken.

II.

Die Aenderung unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

13. **Beschlussesentwurf 4**

Variante: Aenderung der Kantonsverfassung (Aufsicht Kirchgemeinden)

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wird wie folgt geändert:

Artikel 54.

Absatz 2 lautet neu:

² Die Kirchgemeinden schliessen sich zu Synoden zusammen.

Artikel 56.

Absatz 1 lautet neu:

¹ Die Synoden sorgen für die allgemeinen Anliegen ihrer Religionsgemeinschaften, ordnen die gemeinsamen Belange der Kirchgemeinden und garantieren in den Statuten den Rechtsschutz ihrer Konfessionsangehörigen.

II.

Die Aenderung unterliegt der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

14. **Beschlussesentwurf 5**

Aenderung des Gemeindegesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 3, 24, 25, 27 Ziffer 4, 45-57 und 145 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 wird wie folgt geändert:

§ 1.

Satz 1 lautet neu:

Dieses Gesetz regelt in Einwohner-, Bürger-, Einheits- und Kirchgemeinden:

§ 4 lautet neu:

§ 4. II. Strafbestimmung

Wer vorsätzlich oder fahrlässig die Meldepflichten verletzt, wer die Ausweispapiere nicht hinterlegt oder bei der An- oder Abmeldung die Auskunft verweigert oder unwahre Angaben macht, wird vom Friedensrichter mit Busse bestraft.

§ 17.

Absatz 2 lautet neu:

² Die Mitgliederzahl der an der Urne gewählten Behörden darf während der Amtsperiode nicht verändert werden, es sei denn, es bestehen vakante Stellen.

§ 23.

Absatz 1 litera b lautet neu:

b) wenn es 1/5 der Mitglieder, aber wenigstens 2, begehren, die gleichzeitig die zu behandelnden Geschäfte bekanntzugeben haben.

§ 29 lautet neu:

§ 29. 2. Gemeindeparlament

Die Vorschriften des § 28 sind sinngemäss im Gemeindeparlament anzuwenden.

§ 30.

Die Marginale und Absatz 1 lauten neu:

§ 30. 3. Behörden

¹ In den Behörden wird über die Verhandlungen ein Beschlussprotokoll geführt.

§ 32.

Als Absatz 3 wird angefügt:

³ Behördemitglieder sowie Beamte und Beamtinnen sind dabei an der Urne oder von Gemeindebehörden zu wählen.

§ 35.

Absatz 3 lautet neu:

³ Bei geheimen Wahlen wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen durch 2 geteilt; die nächsthöhere ganze Zahl stellt das absolute Mehr dar.

§ 46 ist aufgehoben.

§ 52 lautet neu:

§ 52. VI. Grundsatzabstimmung und Konsultativabstimmung

¹ In der Gemeindeordnung kann vorgesehen werden, dass ein Teil der Stimmberechtigten eine Grundsatzabstimmung oder eine Konsultativabstimmung verlangen kann über Geschäfte, die in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fallen. Der in der Gemeindeordnung zu bestimmende Teil darf 1/5 nicht übersteigen.

² Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung ist für Behörden und Verwaltung verbindlich, das Ergebnis der Konsultativabstimmung nicht.

³ Das Verfahren richtet sich nach § 49.

§ 53 ist aufgehoben.

§ 54.

literae c und d lauten neu:

- c) den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin;
- d) Behördemitglieder sowie Beamte und Beamtinnen, für welche die Gemeindeordnung Urnenwahl vorsieht.

litera e ist aufgehoben.

§ 56.

litera d lautet neu:

- d) Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beschliesst sie Globalbudgets, bestehend aus Produktgruppen, deren Saldovorgabe und deren Wirkungs- oder Leistungsziele;

§ 58

Absatz 3 lautete neu:

³ Der Gemeinderat kann der Gemeindeversammlung vorfrageweise Geschäfte vorlegen, die in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fallen, wenn

- a) lange oder kostspielige Vorbereitungen erforderlich sind, oder
- b) sich die Stimmberechtigten aus anderen wichtigen Gründen grundsätzlich äussern sollen.

Als Absatz 4 wird angefügt:

⁴ Das Ergebnis der Grundsatzabstimmung ist für Behörden und Verwaltung verbindlich, das Ergebnis der Konsultativabstimmung nicht.

§ 70.

Litera d lautet neu:

- d) die Gemeindeverwaltung zu beaufsichtigen;

§ 72 lautet neu:

§ 72. IV Ressortsystem

In der Gemeindeordnung kann bestimmt werden, dass einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates einzelne Sachgebiete (Ressorts) zugewiesen werden sollen.

§ 89.

litera d lautet neu:

- d) den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin;

litera e ist aufgehoben.

§ 103 lautet neu:

§ 103. I. Erforderliche Kommissionen

1. Rechnungsprüfungskommission

¹ Jede Gemeinde wählt eine Rechnungsprüfungskommission. Ein Sitz ist mit einer Fachperson zu besetzen.

² In der Gemeindeordnung kann festgelegt werden, dass von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament eine aussenstehende Kontrollstelle anstelle der Rechnungsprüfungskommission eingesetzt wird.

§ 104 lautet neu:

§ 104. 2. *Wahlbüro*

Jede Gemeinde wählt das Wahlbüro.

§ 105 lautet neu:

§ 105. 3. *Weitere Kommissionen der Einwohnergemeinden*

¹ Jede Einwohnergemeinde wählt zusätzlich:

- a) die Schulkommission;
- b) die Baukommission;
- c) die Sozialhilfekommission
- d) die Vormundschaftsbehörde

² Die Aufgaben der Sozialhilfekommission können der Vormundschaftsbehörde übertragen werden.

³ In der Gemeindeordnung können Gemeinden auf die Wahl der jeweiligen Kommission verzichten wenn sie in diesen Bereichen Fachpersonal beschäftigen oder die Aufgaben einer aussenstehenden anerkannten Fachstelle übertragen haben. Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung.

§106.

Als Marginale wird eingefügt:

4. Forstkommision

§ 107.

Die Marginale lautet neu:

5. Spezialgesetzgebung

§ 111 wird aufgehoben.

§ 117.

Abs. 1 lit. a lautet neu:

- a) wenn sie selbst, ihre Ehegatten, Eltern, Kinder und Geschwister oder ihre unmittelbaren Vorgesetzten an der zu behandelnden Angelegenheit ein persönliches oder materielles Interesse besitzen;

Als Abs. 3 wird angefügt:

³ An der Gemeindeversammlung besteht keine Abtretungspflicht.

§ 119 lautet neu:

§ 119. Der Gemeinderat, bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation das Gemeindeparlament, kann Behördemitgliedern, die während eines Kalenderjahres 1/3 der Sitzungen unentschuldigt ferngeblieben sind, ihr Mandat entziehen.

§ 120 lautet neu:

§ 120. 1. *Allgemeines*

1. *Umschreibung des Dienstverhältnisses*

¹ Das Dienstverhältnis der Beamten und Beamtinnen ist öffentlich-rechtlich und dasjenige der Angestellten ist in der Regel öffentlich-rechtlich.

² Beamte und Beamtinnen sind auf Amtsperiode gewählt und

- a) an der Urne oder vom Gemeindeparlament zu wählen oder
- b) in der Gesetzgebung oder in der Dienst- und Gehaltsordnung der Gemeinde als Beamte oder Beamtinnen bezeichnet.

³ Angestellte sind Personen, die auf bestimmte oder unbestimmte Zeit angestellt werden und deren Dienstverhältnis gegenseitig gekündigt werden kann.

⁴ Aushilfsweise und befristete Arbeitsverhältnisse sowie Lehrverhältnisse können privatrechtlich ausgestaltet werden.

§ 121 lautet neu:

§ 121. 2. Dienst- und Gehaltsordnung

Jede Gemeinde hat in einer Dienst- und Gehaltsordnung die Rechte und Pflichten des haupt- und nebenamtlichen Gemeindepersonals festzuhalten. Dieses Reglement ist nicht vom Kanton zu genehmigen.

§ 144.

Absatz 2 lautet neu:

² Der Steuerfuss ist so zu bemessen, dass der voraussichtliche Steuerertrag mit dem übrigen Ertrag innert 5 Jahren den Aufwand der Laufenden Rechnung einschliesslich der notwendigen Abschreibungen finanziert.

Als § 146^{bis} wird eingefügt:

§ 146^{bis}. V. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

¹ Gemeinden können in der Gemeindeordnung ihre Verwaltung oder Teilbereiche davon auf die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausrichten.

² Die Einführung von Globalbudgets ist vom Departement des Innern zu genehmigen.

³ Im Rahmen der Globalbudgets sind die Gemeinden für die Beschlussfassung nicht an die Budgetprinzipien der Bruttodarstellung und der Spezifikation gebunden.

⁴ Die Gemeinden können den Saldo von Globalbudgets auf die nächste Kreditperiode übertragen.

⁵ Die Globalbudgets müssen folgende Anforderungen erfüllen:

- a) Budgetierung nach Produktgruppen und nach Saldovorgaben;
- b) Leistungsaufträge;
- c) Wirkungs- oder Leistungsmessung durch Indikatoren und Standards;
- d) Controlling.

⁶ Mehrjährige Globalbudgets können als befristete, mit Leistungsaufträgen verknüpfte Verpflichtungskredite oder Ertragsüberschussvorgaben beschlossen werden.

⁷ Die übrigen kantonalen Vorschriften, insbesondere jene des kommunalen Finanzhaushaltsrechts, bleiben vorbehalten.

§ 150.

Absatz 2 lautet neu:

² Zusätzlich zur Bilanz aufzuführen sind:

- a) der Gesamtbetrag der Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen zugunsten Dritter;
- b) Verpflichtungen für Rückzahlungen von Bevorschussungen bei Erschliessungen;
- c) der Gesamtbetrag der nichtbilanzierten Leasingverpflichtungen;
- d) die Brandversicherungswerte der Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens;
- e) die Beträge, Zinssätze und Fälligkeiten der von der Gemeinde ausgegebenen Anleiheobligationen;
- f) Angaben über Gegenstand und Betrag von Aufwertungen im Finanzvermögen;
- g) Angaben bei wesentlichen Änderungen in der Rechnungslegung;
- h) Angaben über wesentliche Beteiligungen an Unternehmen.

§ 154.

Absatz 2 lautet neu:

² Der Abschreibungssatz beträgt mindestens 10%.

§ 156 lautet neu:

§ 156. II. Jahresabschluss

¹ Die Rechnungsprüfungskommission prüft nach dem vom Departement festgelegten Revisionsmodell, ob die Rechnung richtig und vollständig ist und ob den Vorschriften über den Finanzhaushalt nachgelebt wurde.

² Die Rechnungsprüfungskommission erstattet der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament schriftlich Bericht und beantragt, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung abzunehmen oder zurückzuweisen sei.

§ 159.

Absätze 2 und 4 lauten neu:

² Sie können in einem rechtsetzenden Reglement ermächtigt werden, Beiträge oder Gebühren zu erheben. Darin sind die Grundsätze festzulegen, nach denen die Tarife zu gestalten sind.

⁴ Der Voranschlag der Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit und die Rechnung aller Unternehmen sind von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament zu beschliessen.

§ 163 lautet neu:

§ 163. Zweck, Interessenwahrung, Organisation

¹ Die Gemeinde kann sich an privatwirtschaftlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen beteiligen oder solche gründen, um wirtschaftliche, soziale, gemeinnützige oder kulturelle Aufgaben zu erfüllen.

² Sie hat dabei die öffentlichen Interessen zu wahren und ihre Vertreter und Vertreterinnen zu instruieren und zu kontrollieren; diese haben Bericht zu erstatten.

³ Die Beteiligung einer einzelnen Gemeinde an einem privatwirtschaftlichen Unternehmen darf höchstens 90% betragen.

⁴ Hält die Gemeinde durch Stimmen- oder Kapitalmehrheit eine oder mehrere Gesellschaften des Privatrechts, so hat sie mit ihrer eigenen eine geprüfte Jahresrechnung dieser Unternehmen einzureichen.

Als § 163^{bis} wird eingefügt:

Dritter Abschnitt: Leistungsvereinbarungen und Controlling

§ 163^{bis}. Leistungsvereinbarungen und Controlling

¹ Die Gemeinden können in rechtsetzenden Gemeindereglementen diejenigen Bereiche bezeichnen, in denen der Gemeinderat Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen oder eine kantonale Dienststelle ermächtigen kann, eine bestimmte Leistung zu erbringen.

² In den Leistungsvereinbarungen ist sicherzustellen, dass

- a) Wirkungs- oder Leistungsziele und Resultate mess- und überprüfbar sind und evaluiert werden;
- b) die geforderte Qualität erreicht wird;
- c) die Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden;
- d) der Rechtsschutz gewährleistet ist.

³ Der Gemeinderat überprüft, ob die Vorgaben eingehalten werden.

⁴ Werden die Vorgaben nicht erreicht, ist die Leistungsvereinbarung anzupassen oder aufzulösen. Vorbehalten bleiben vertraglich festgelegte Sanktionen.

§ 164 lautet neu:

§ 164. I. Formen der Zusammenarbeit

¹ Gemeinden können öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen, um Aufgaben an eine andere Gemeinde zu übertragen.

² Sie können auch

- a) gemeinsame Institutionen und Organe einrichten;
- b) sich gemeinsam an öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmungen und Körperschaften beteiligen oder solche errichten.

§ 165.

Absatz 2 lautet neu:

² Die Zusammenarbeit nach § 164 Abs. 2 und die mit ausserkantonalen Gemeinden ist vom Regierungsrat zu genehmigen.

§ 170.

Absatz 1 lautet neu:

¹ Die beteiligten Gemeinden beschliessen die Zweckverbandsstatuten.

§ 175.

Als Absatz 3 wird angefügt:

³ Die Delegierten haben Instruktionen der Verbandsgemeinden zu befolgen und ihnen auf Anfrage Bericht zu erstatten.

§ 176 lautet neu:

§ 176. 3. Vorstand

Der Vorstand hat sinngemäss die Stellung und die Befugnisse des Gemeinderates bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation. Seine Mitglieder, mit Ausnahme des Präsidenten oder der Präsidentin, dürfen nicht der Delegiertenversammlung angehören.

§ 179 ist aufgehoben.

§ 181 ist aufgehoben.

§ 183.

Als Absatz 2 wird angefügt:

² Bekannte Gläubiger sind durch besondere Mitteilung, unbekannte Gläubiger durch öffentliche Bekanntmachung mindestens im Schweizerischen Handelsamtsblatt und im Amtsblatt zur Anmeldung allfälliger Ansprüche aufzufordern.

§ 185.

Absatz 2 lautet neu:

² Die Bestimmungen über die politischen Rechte der Stimmberechtigten, die Gemeindeorganisation, die Dienstverhältnisse, den Finanzhaushalt, das Gemeindearchiv, das Beschwerderecht und die Staatsaufsicht sind auf den Zweckverband sinngemäss anwendbar.

Als § 190^{bis} wird eingefügt:

§ 190^{bis}. I^{bis} Staatsbeitrag

¹ An Gemeindegemeinschaften unter Einwohnergemeinden werden vom Kanton Beiträge von 100 Franken pro Einwohner, jedoch mindestens 100'000 Franken und höchstens eine Million Franken ausgerichtet.

² Auf dem gleichen Gemeindegebiet ist die Ausrichtung des Beitrags nur einmalig möglich.

§ 193 lautet neu:

§ 193. I. Vereinigung

1. Verfahren

Eine Bürgergemeinde und eine Einwohnergemeinde desselben Gemeindegebietes können sich zur Einheitsgemeinde vereinigen, wenn in beiden Gemeinden je die Mehrheit der Stimmenden an der Urne zustimmt.

§ 196 ist aufgehoben.

§ 197 lautet neu:

§ 197. I. Beschwerdeorgan

¹ Gegen Verfügungen und Beschlüsse von Angestellten, Beamten oder Beamtinnen, Kommissionen, gemeindeeigenen Unternehmung oder Anstalt kann beim Gemeinderat Beschwerde erhoben werden.

² In der Gemeindeordnung kann anstelle des Gemeinderates die Gemeinderatskommission oder eine besondere Kommission als letzte Beschwerdeinstanz der Gemeinde eingesetzt werden.

³ Wo es das übergeordnete Recht nicht verlangt, kann in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Reglement auf ein gemeindeinternes Verfahren ganz verzichtet werden.

§ 198 lautet neu:

§ 198. II. Legitimation

¹ Zur Beschwerde berechtigt ist, wer von einer Verfügung oder einem Beschluss berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse nachweist.

² Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

§ 199 lautet neu:

§ 199. I. Beschwerden gegen Beschlüsse

¹ Wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss 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.

² Gegen letztinstanzliche Beschlüsse der Gemeindebehörden kann nur Beschwerde erheben, wer von einem Beschluss berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat.

³ Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

⁴ Der Gemeinderat kann Beschlüsse der Gesamtheit der Stimmberechtigten anfechten. In diesem Falle vertritt ein Stimmberechtigter oder eine Stimmberechtigte die Gemeinde.

§ 200.

Absatz 1 lautet neu:

¹ Beim Departement kann Beschwerde geführt werden gegen

- a) Beschlüsse über Nichtwiederwahlen, die nicht von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder an der Urne gefasst werden;
- b) gegen die Kündigung definitiver Anstellungsverhältnisse und die Entlassung aus wichtigen Gründen;
- c) gegen Beschlüsse über Rechtsansprüche aus dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995;
- d) gegen Beschlüsse über Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen;
- e) gegen Disziplinarmaßnahmen.

Variante: Als § 200^{bis} wird eingefügt:

§ 200^{bis}. IIa. Beschwerden gegen Beschlüsse der Kirchgemeinden

Gegen Beschlüsse der Kirchgemeindeorgane nach §§ 199 und 200 ist die Beschwerde beim jeweiligen Synodalorgan zu erheben. Gegen Beschwerdeentscheide der Synodalorgane nach § 199 kann beim Regierungsrat, gegen Beschwerdeentscheide nach § 200 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

§ 209 lautet neu:

§ 209. III. Reglementsgenehmigung

1. Zuständigkeit

¹ Die von der Gesetzgebung vorgeschriebenen rechtsetzenden Gemeindereglemente sind nur gültig, wenn sie vom Departement, dessen Sachgebiet sie betreffen, genehmigt worden sind.

² Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen.

§ 212.

Absatz 3 lautet neu:

³ Wenn es eine Gemeinde pflichtwidrig unterlässt, gegen Behördemitglieder, Beamte, Beamtinnen oder Angestellte, die ihre Amtspflichten verletzen oder sich als unfähig erweisen, das Disziplinar- oder Administrativverfahren durchzuführen, so führt es der Regierungsrat anstelle und auf Kosten der Gemeinde durch.

§ 213

Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Regierungsrat entzieht einer Gemeinde das Recht auf Selbstverwaltung ganz oder teilweise, wenn eine gesetzmässige und geordnete Verwaltung auf längere Zeit nicht gewährleistet ist.

§ 216 lautet neu:

§ 216. I Aenderung bisherigen Rechts

a) Das Gesetz über die politischen Rechte vom 22. September 1996¹ wird wie folgt geändert:

§ 5.

Absatz 1 lautet neu:

¹ Stimmberechtigt sind Stimmfähige, die tatsächlich am Orte wohnen und nicht anderswo im Stimmregister eingetragen sind:

1. in der Einwohnergemeinde:

Schweizer und Schweizerinnen, die ihre Schriften hinterlegt haben sowie niedergelassene Ausländer und Ausländerinnen, denen die Einwohnergemeinde das Stimmrecht gewährt hat;

2. in der Bürgergemeinde:

Ortsbürger und Ortsbürgerinnen, die sich angemeldet haben;

3. in der Kirchengemeinde:

die unter Ziffer 1 aufgeführten Einwohner und Einwohnerinnen des Kirchgemeindegebietes, die der betreffenden Konfession angehören; bei den niedergelassenen Ausländer und Ausländerinnen jedoch nur, wenn ihnen die Kirchengemeinde das Stimmrecht gewährt hat; wenn die Kirchengemeinde das Stimm- und Wahlrechtsalter gesenkt hat, diejenigen welche das 16. Altersjahr vollendet haben;

4. in kantonalen Angelegenheiten:

Schweizer und Schweizerinnen, welche in einer solothurnischen Einwohnergemeinde ihre Schriften hinterlegt haben.

Variante zu § 190^{bis}:

b) Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984² wird wie folgt geändert:

§ 30a.

als Abs. 1. lit. c wird eingefügt:

c) an die Realisierung von Gemeindegemeinschaften zur Angleichung der Pro-Kopf Nettoverschuldung einmalig bis zu einer Million Franken.

c) Die Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978³ wird wie folgt geändert:

§ 2.

Absatz 3 lautet neu:

³Gegen Verfügungen und Entscheide der Baubehörde kann beim Bau- und Justiz-Departement und gegen dessen Entscheide beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

¹) BGS 113.111

²) BGS 131.71

³) BGS 711.61

II.

Diese Aenderungen treten auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt demReferendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

15. **Beschlussesentwurf 6**

Aenderung des Gebührentarifs

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf §371 des Gesetzes über die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB)¹, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Der Gebührentarif vom 24. Oktober 1979² wird wie folgt geändert:

§ 31.

§ 31 lautet neu:

¹ Bewilligung zur Bildung einer neuen Gemeinde und Genehmigung von Gebietsveränderungen (Grenzbereinigung oder Aenderung im Bestand), soweit damit nicht ein Gemeindegemeinschaftszusammenschluss bezweckt wird	1'000 – 10'000
² Revisionsbeanstandungen, Untersuchungen bei Unordnung und gesetzwidrigen Zuständen in Gemeinden	1'000 – 10'000
³ Entzug der Selbstverwaltung	1'000 – 10'000

II.

Die Aenderung tritt auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

¹) BGS 211.1
²) BGS 615.11