

<b>1. Gemeinderat – eine vielseitige Aufgabe .....</b>	<b>4</b>
1.1. Hauptziele der Gemeinden .....	4
1.2. Aufgaben des Gemeinderates.....	5
1.3. Kleiner Rückblick und zukünftige Geschäfte.....	5
1.4. Schluss.....	11
<b>2. Grundzüge der Gemeinderatstätigkeit; Einführung in das Gemeindegesetz</b>	<b>12</b>
2.1. Gemeindeautonomie.....	12
2.2. Aufbau des Gemeindegesetzes.....	12
2.3. Gebiet und Bestand einer Gemeinde.....	13
2.4. Aufgaben einer Gemeinde aus Verfassung und Gesetzgebung .....	13
2.5. Gemeindeorganisation.....	14
2.6. Gemeindeordnung .....	14
2.7. Öffentlichkeit der Verwaltung.....	14
2.8. Aufgaben der Gemeindeversammlung / des Gemeindepalamentes.....	15
2.9. Aufgaben des Gemeinderates.....	15
2.10. Kommissionen (§§ 99 ff. GG).....	16
2.11. Beamten und Anstellungen.....	16
2.12. Zusammenarbeit unter den Gemeinden.....	17
2.13. Noch eine andere Form der Zusammenarbeit .....	17
2.14. Rechte und Pflichten als Mitglied des Gemeinderates.....	17
2.15. Rechtsschutz .....	18
2.16. Staatsaufsicht.....	21
2.17. Exkurs: Submissionsrecht.....	21
<b>3. Politische Vorstösse der Stimmberechtigten .....</b>	<b>23</b>
3.1. Grundsätzliches.....	23
3.2. Rechtliche Grundlagen .....	23
3.3. Motion und Postulat.....	23
3.4. Dringlichkeit .....	25
3.5. Ungültigerklärung von Motionen und Postulaten.....	25
3.6. Orientierung über den Stand der Vorstösse.....	26

3.7.	Interpellation.....	26
3.8.	Rückkommensantrag.....	27
3.9.	Widerruf oder Wiedererwägung.....	27
3.10.	Ausserordentliche Gemeindeorganisation.....	27
<b>4.</b>	<b>Ablauf einer Gemeinderatssitzung.....</b>	<b>35</b>
4.1.	Einberufung.....	35
4.2.	Traktandenliste – Unterlagen.....	35
4.3.	Beschlussfähigkeit.....	36
4.4.	Nichtteilnahme an Sitzungen.....	36
4.5.	Ersatzmitglieder.....	36
4.6.	Abtretungspflicht.....	37
4.7.	Amtsgeheimnis.....	38
4.8.	Allgemeiner Verhandlungsablauf.....	38
4.9.	Bereinigung der Traktandenliste und Genehmigung des letzten Protokolls.....	38
4.10.	Wahlgeschäfte.....	38
4.11.	Dreiteilung der Behandlung von Sachgeschäften.....	39
4.12.	Abstimmungen.....	40
<b>5.</b>	<b>Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde.....</b>	<b>41</b>
5.1.	Einleitung.....	41
5.2.	Finanzlage und Rahmenbedingungen.....	41
5.3.	Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes.....	48
5.4.	Zuständigkeiten.....	53
5.5.	Grundsätze einer erfolgreichen Finanzsteuerung.....	56
<b>6.</b>	<b>Fusionen.....</b>	<b>60</b>
6.1.	Einführung.....	60
6.2.	Gemeindestrukturen und Milizsystem.....	60
6.3.	Zusammenarbeitsformen.....	61
6.4.	Öffentlich-rechtliche Unternehmen.....	63
6.5.	Fusionen.....	63
6.6.	Wie steht der Kanton zu Fusionen?.....	65
6.7.	Förderinstrumente des Kantons.....	68

6.8.	Entwicklung des Gemeindebestandes .....	69
6.9.	Was wird für eine Fusion benötigt?.....	70
6.10.	Fazit.....	70

Referat: Mitglied des Regierungsrates

## 1. Gemeinderat – eine vielseitige Aufgabe

Was haben Sie als Gemeinderätin oder Gemeinderat zu tun? Was wird Sie während der kommenden 4 Jahre beschäftigen?

### 1.1. Hauptziele der Gemeinden

Die Gemeinden sind der Kern unseres demokratischen Lebens. Sie verfügen – verglichen mit anderen Staaten – über eine breitgefächerte Autonomie und eine recht hohe Entscheidungsbefugnis. Zwar verbleiben den Gemeinden selbst keine grossen eigenständigen Wirkungskreise mehr. Alles ist vernetzt und verknüpft miteinander. Gemeindeautonomie trachtet daher danach, den Gemeinden in allen Bereichen einen möglichst grossen Gestaltungsfreiraum und eine grosse Entscheidungsfreiheit zuzugestehen. Auf Gemeindeebene sind nämlich die demokratischen Spielregeln am klarsten vorhanden. Man hat nicht nur persönlichen Kontakt mit den Einwohnern und Einwohnerinnen und kennt ihre Anliegen und ihre Probleme, sondern man muss sich auch immer wieder mit ihren Vorstellungen und ihren Meinungen auseinandersetzen, und oft fehlt auch die Kritik nicht. Politisches Engagement ist aber nur dann sinnvoll und kann lebendig sein, wenn die einzelnen Partner auf die Argumente der Gegenseite eingehen und es zu echten Diskussionen kommt. Bei diesen Diskussionen ist es wichtig, die Hauptziele einer Gemeinde nicht aus den Augen zu verlieren. Welches sind nun diese Hauptziele?

Die Gemeinde soll insbesondere:

- das Zusammenleben ihrer Bewohner und Bewohnerinnen bestmöglich ordnen;
- das allgemeine Wohlergehen ihrer Bewohner und Bewohnerinnen gewährleisten;
- die Anliegen und Bedürfnisse der Einwohner und Einwohnerinnen unterstützen;
- einen einfachen und überschaubaren organisatorischen Aufbau aufweisen;
- die Bürger und Bürgerinnen am demokratischen Entscheidungsprozess jederzeit teilnehmen lassen und ihnen die notwendigen Informationen zukommen lassen;
- für sich oder in Verbindung mit anderen Einwohnergemeinden die Schularten der obligatorischen Volksschule mit Ausnahme der sonderpädagogischen Institutionen führen.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, braucht es Mittel, also Steuern und Gebühren. Selbstverständlich sind diese Mittel – gemessen an den Leistungen – zu minimieren. Eine Fixierung allein auf Steuer- und Gebührensenkungen kann aber dazu führen, dass der Gemeinde die notwendigen Mittel zur Aufgabenerfüllung fehlen. Und wer dauernd auf Aufgaben verzichtet, um die Steuern tief zu halten, muss sich nicht wundern, wenn er oder sie plötzlich

tatsächlich keine Aufgaben mehr hat, die es zu erfüllen gibt. Wer aber keine Aufgaben mehr zu erfüllen hat, den oder die braucht es nicht mehr.

## 1.2. Aufgaben des Gemeinderates

Im Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) sind die Aufgaben des Gemeinderates wie folgt umschrieben:

Der Gemeinderat ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde.

Der Gemeinderat hat insbesondere:

- die Tätigkeiten der Gemeinde zu planen und zu koordinieren;
- Anträge an die Gemeindeversammlung in Sachgeschäften zu stellen;
- Gemeindeversammlungsbeschlüsse zu vollziehen.

Wie Sie feststellen, sind die Aufgaben des Gemeinderates im Gemeindegesetz natürlich nur summarisch festgehalten. Anhand der Traktandenlisten für Ihre Gemeinderatssitzungen werden Sie aber sehen, dass die zu erledigenden Aufgaben nicht nur anspruchsvoll und verantwortungsvoll sind, sondern dass diese auch ein grosses komplexes Aufgabengebiet umfassen. So müssen Sie sich in der Einwohnergemeinde nicht nur mit der Schule, den Finanzen, der Ortsplanung und der Altersbetreuung auseinandersetzen, sondern sich auch mit Problemen wie Umweltverschmutzung, Betreuung von Asylbewerbern bis hin zu Drogenproblemen befassen, nur um einige Beispiele zu nennen. Bei den Bürgergemeinden steht nebst dem Einbürgerungswesen die Waldbewirtschaftung im Vordergrund. In den Kirchgemeinden ergeben sich Probleme bei der Seelsorge, mit der wachsenden Anzahl von Kirchaustritten und mit den finanziellen Belastungen für Renovationen.

## 1.3. Kleiner Rückblick und zukünftige Geschäfte

Aber auch beim Kanton gibt es immer wieder neue Aufgaben, die gelöst werden müssen. Ich möchte Ihnen die wichtigsten Projekte vorstellen, welche in nächster Zeit Auswirkungen auf die Gemeinden haben.

### 1.3.1. Gemeinden: Reformjahrzehnt im Rückblick und Ausblick Legislatur

Im finanziellen Bereich spielen bei den Gemeinden jeweils zwei Themen eine zentrale Rolle, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Einwohner-, Bürger- oder Kirchgemeinden handelt: Es sind dies einerseits die Rechnungslegung, also die Art und Weise der Führung ihres Finanzhaushalts, und andererseits der Finanzausgleich, d.h. das «finanzielle Solidarsystem» zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Beide «Werkzeuge» wurden in den letzten zehn Jahren auf neue «Fundamente» gestellt: Bei den Einwohnergemeinden erfolgten diese Reformen heute vor rund 10 Jahren, also auf das Jahr 2016, bei den Bürger- und Kirchgemeinden bezüglich Rechnungslegung, also der Umstellung auf HRM2, auf das Jahr 2022. Während der innerkirchliche Finanzausgleich bei den Kirchgemeinden im Jahr 2020 neu eingeführt wurde, ist die Anpassung des kleinen Finanzausgleichs der Bürgergemeinden mit der Totalrevision des Waldgesetzes für die kommende

Legislatur vorgesehen. Damit werden für alle rund 300 Körperschaften die finanztechnischen Voraussetzungen neu geschaffen sein, so dass diese über die nächsten 15 bis 20 Jahre mit zeitgemässen Instrumenten gut funktionieren können.

Für die laufende Legislatur 2025 – 2029 zeichnen sich im Bereich Gemeinden folgende drei Schwerpunkte ab:

- Als erstes gilt es, die «Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung» zwischen dem Kanton und seinen Einwohnergemeinden zu erwähnen. Bei diesem Thema geht es darum, das staatliche Handeln bezüglich Effizienz, Kosten und Finanzierung zwischen den beiden Staatsebenen periodisch neu zu evaluieren. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat hier bis Ende Jahr wiederum eine paritätisch zusammengesetzte «Kommission Aufgabenreform» einsetzt, welche solche Themen während der laufenden Legislatur begleitet.
- Der geltende Finanzausgleich der Kirchgemeinden (FIA KG) wurde per 1. Januar 2020 eingeführt. Gemäss der entsprechenden Gesetzgebung haben die Landeskirchen dem Kantonsrat – erstmals im Jahr 2026 – eine Leistungsbilanz vorzulegen. Gleichzeitig ist ein Finanzbericht zu den Kirchgemeinden zu erstellen, der u.a. Rechenschaft über eine zielkonforme Funktionsweise ihres Finanzausgleichs ablegt. Auf dieser Grundlage hat der Kantonsrat anschliessend den jährlichen Betrag (Gesamtverteilungsbetrag für die kommenden sechs Jahre) festzulegen. Im Jahr 2026 soll der entsprechende Kantonsratsbeschluss für die Jahre 2027 – 2032 erwirkt werden.
- Schliesslich wurden im Rahmen des vom Regierungsrat im Jahr 2024 beschlossenen Projektvorhabens «Gemeindelandschaft 2035» im letzten Jahr die Gemeindefusionen der letzten 15 Jahre retrospektiv auf ihren Fusionserfolg untersucht. Dabei kam der sogenannte «Fusions-Check» der Fachhochschule Graubünden zur Anwendung. Der Schlussbericht wurde diesen Sommer veröffentlicht. Aufgrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse soll nun im Verlauf dieser Legislatur mit interessierten Gemeinden ein Zielbild entwickelt werden, welches aufzeigt, wie sich die solothurnische Gemeindelandschaft 2035 langfristig präsentieren könnte.

Das Thema Gemeindefusionen steht bereits seit Jahren auf der Agenda des Regierungsrates. Nachdem in den Jahren 2001 bis 2014 im Bereich Fusionen Bewegung entstand, waren in den nachfolgenden Jahren besonders bei den Einwohnergemeinden keine Fusionen mehr zu verzeichnen. Dies wohl insbesondere auch deshalb, weil die Fusionsbeiträge im Rahmen des Massnahmenplans gestrichen wurden. Seitdem die Beiträge wieder ausgerichtet werden können, hat die Fusionstätigkeit wieder zugenommen. Trotzdem weist der Kanton Solothurn mit aktuell 106 Einwohnergemeinden, 92 Bürgergemeinden und 97 Kirchgemeinden (Stand 01.01.2025) und einer Vielzahl von interkommunalen Gebilden wie Zweckverbänden und vertraglichen Kooperationen eine hohe Segmentierung aus. So verfügt zum Beispiel jede dritte Einwohnergemeinde nach wie vor über weniger als 1'000 Einwohner und erweist sich so auch im schweizweiten Vergleich als äusserst kleinräumig strukturiert (Jahr 2023). Diese Kleinräumigkeit kann je nach Gemeinde zunehmend zu personellen, finanziellen oder organisatorischen Engpässen führen. Der Regierungsrat bleibt jedoch seiner Strategie, der Förderung von («von unten gewachsenen») freiwilligen Zusammenschlüssen treu. Er setzt keinen Druck auf! Ganz in diesem Sinne bestehen nebst den erwähnten Fusionsbeiträgen verschiedene flankierende Instrumente, die solche

Projekte unterstützen. So besteht beim Amt für Gemeinden die Koordinationsstelle für Gemeindefusionen, welche Fusionsprozesse kantonsseitig begleiten kann und als Türöffner zu den verschiedenen kantonalen Amtsstellen agiert. Weiter bestehen im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz diverse finanzielle Anreizinstrumente, welche Gemeinden in ihrem Fusionsvorhaben bekräftigen sollen.

### **1.3.2. Bildungswesen**

Die Volksschule ist eine «Schule für alle» und gilt deshalb als ein wichtiger Grundpfeiler unserer Gesellschaft. Angesichts dieser grossen Bedeutung steht die Volksschule zu Recht auch im Fokus der Öffentlichkeit und nimmt für die Gemeinden und den Kanton eine besondere Stellung ein.

Die Bildungsaufgabe in diesen obligatorischen Schuljahren der Volksschule wird im Verbund wahrgenommen. Der Kanton als Gesetzgeber und Besteller regelt zentral die inhaltliche Ausgestaltung und die Entscheidungsregeln und sichert so Rechtsgleichheit und Qualität. Die Gemeinden regeln den Vollzug dezentral: Im Bereich der Verfahrensvorschriften als Vollzugsaufgabe und im Bereich der Schulführung als Mitgestaltung. Die Gemeinden errichten und führen die Schulen und berücksichtigen dabei kommunale und lokale Besonderheiten. Umfang und Bedeutung dieser Aufgabe werden im Rahmen der Gemeinderechnung sichtbar. Inhaltliche Veränderungen durch den Kanton, wie neue Lehrgegenstände, aber auch betriebliche Veränderungen in den Gemeinden, wie Bestandsänderungen oder Klassenbildungen, wirken sich direkt auf die Gemeindebudgets aus. Die Gemeinderäte steuern ihre lokale Schule strategisch und finanzpolitisch verantwortungsbewusst. Zwei Drittel der gesamten Volksschulkosten werden von den Gemeinden getragen.

Die Volksschule passt sich stetig an die gesellschaftlichen Änderungen und die daraus resultierenden Erfordernisse an. Diese Anpassungsleistung unseres Schulsystems ist enorm und fordert die Schulbehörden und die Lehrpersonen stark. Die Stichworte dazu sind: Etablierung der Schulleitungen, Einführung des Solothurner Lehrplan 21 und der damit verbundenen Stärkung der Informatischen Bildung, Umsetzung des integrativen Unterrichts mit der Entwicklung hin zu einer «Schule für alle». Mit dem Aktionsplan Volksschule, der in Zusammenarbeit mit dem Verband Lehrpersonen Solothurn (LSO), dem Schulleitungsverband (VLSO) und dem Verband der Einwohnergemeinden (VSEG) erarbeitet wurde, wird das Ziel verfolgt, die Volksschule zu stärken und multiprofessionell aufzustellen. So soll eine Entlastung aller Beteiligten erreicht und die Attraktivität einer schulischen Tätigkeit in der Volksschule gesteigert werden.

Mit der Umstellung der Staatsbeiträge auf ein Schülerpauschalmodell im Jahr 2016 wurden die administrativen Verfahren zwischen Kanton und Gemeinden für alle Beteiligten stark vereinfacht und die Kosten transparent und vergleichbar, was auch die lokale Steuerung durch die Gemeinderäte erleichtert. Zudem werden die Planung, Budgetierung, Finanzierung und Abrechnung für die Gemeinden zeitnah und berechenbarer.

Mit den Kantonsschulen in Solothurn und in Olten sowie den Berufsbildungszentren BBZ Solothurn-Grenchen und Olten verfügt der Kanton über eigene Schulzentren im nachobligatorischen Bildungsbereich. Ausserdem ist er Mitträger der Fachhochschule Nordwestschweiz (mit integrierter pädagogischer Hochschule). Er ermöglicht bei Bedarf den Zugang zu ausserkantonalen Schulen auf der Sekundarstufe II, falls der Kanton kein eigenes

Angebot führt, und gewährt die volle Freizügigkeit auf der Tertiärstufe. Die Kosten trägt hier grundsätzlich der Kanton. Die Gemeinden werden lediglich in folgenden Bereichen zur Mitfinanzierung beigezogen: Für die in die obligatorische Schulzeit fallenden Unterrichtsjahre an den Mittelschulen erhebt der Kanton von den Gemeinden ein Schulgeld (dies betrifft v.a. das erste Jahr des Gymnasiums und die Sekundarschule P an den Kantonschulen). An die Kosten der Schulbauten für die Berufsbildung und die Fachhochschule haben die Standortgemeinden einen Beitrag von 10 % (nach Abzug des Bundesbeitrages) zu leisten.

### **1.3.3. Soziale Sicherheit – Sozialgesetz**

Alle sozialen Leistungsfelder sind im Sozialgesetz zusammengefasst. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist derart ausgestaltet, dass möglichst klare Zuständigkeiten hinsichtlich Gestaltung und Finanzierung herrschen. Die Leistungsfelder sollen dort angesiedelt werden, wo die Aufgabe am besten erbracht werden kann. Bei Verbundaufgaben bezieht der Kanton die Einwohnergemeinden mit ein.

Im Sozialbereich ergeben sich die Aufgaben der Einwohnergemeinden entlang der Struktur ihrer Bevölkerung. Aufgrund des veränderten Rollenbildes der Familie, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen, zeigt sich nach wie vor ein Bedarf bei der familien-ergänzenden Kinderbetreuung. Insbesondere Betreuungsangebote für Kleinkinder ab 6 Monaten, vergünstigte Plätze für Familien mit weniger wirtschaftlichen Ressourcen und niederschwellige Angebote bei Tagesfamilien sind zu wenige vorhanden. Aber auch schulergänzende Angebote und die Abdeckung von Randzeiten sind noch besser zu entwickeln. Darüber hinaus muss aktuell und in den kommenden Jahren die Integration von zugewanderten Personen in unsere Gesellschaft ein Schwerpunkt sein. Ausländische Staatsangehörige sind durch die Wohngemeinden aktiv in den dafür nötigen Prozess einzubinden. Das Erlernen der deutschen Sprache, Zugang zum Bildungs- und vor allem Berufsbildungssystem sowie zum ersten Arbeitsmarkt sind dabei ebenso wichtig wie ein Anschluss an die Gesellschaft und das Vermitteln der hiesigen Wert- und Rechtsvorstellungen. Am anderen Ende der Lebenskette ist der demographischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die Menschen werden älter und damit nimmt der Bedarf an Spitexleistungen und Heimplätzen in den nächsten Jahren deutlich zu. Die Einwohnergemeinden sind zuständig, die zusätzlich nötigen Angebote sicherzustellen und eine Steuerung im Sinne einer koordinierten Versorgungskette aufzubauen. Das erfordert innerhalb der neu geschaffenen sechs Versorgungsregionen des Kantons Solothurn eine enge Abstimmung mit den anderen Gemeinden. Sie werden vielleicht erschreckt fragen: "...und wer bezahlt das alles?" - Grundsätzlich ist ein massgeblicher Teil dieser Leistungen vom einzelnen Menschen selbst zu bezahlen oder über die Krankenversicherung abgedeckt. Aber es ist und bleibt eine Tatsache, dass viele Menschen nicht in der Lage sind, die nötigen Leistungen selbst zu finanzieren bzw. dass die finanziellen Lasten für die Gemeinden in diesem Bereich gestiegen sind. So tragen heute die Einwohnergemeinden die verbleibenden Restkosten der Pflege und die Ergänzungsleistungen zur AHV. Mit bedarfsgerechten und koordinierten Angeboten können die Menschen länger zu Hause wohnen und entsprechend braucht es dann weniger zusätzliche Heimplätze – was Kosten spart. Ein weiteres wichtiges kommunales Leistungsfeld stellt die Sozialhilfe dar. Wenn auch die Aufgaben weitgehend in den Sozialregionen erfüllt werden, sind die Einwohnergemeinden immerhin die Trägerschaften der Sozialregionen und haben für die Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben in der Sozialhilfe zu sorgen.

#### **1.3.4. Bauwesen, Planung und Umwelt**

Die Gemeinden sind im Bereich Raumplanung daran, ihre Ortsplanungen zu revidieren, um die Bundesvorgaben umsetzen zu können. Diese Bestimmungen verlangen, dass das Siedlungsgebiet qualitativvoll verdichtet wird. Einzonungen sind nur noch in ganz wenigen Fällen möglich. Knapp 35 Prozent der Gemeinden konnten diesen Prozess bereits abschliessen.

Der Bund plant bei der Raumplanung bereits die nächsten Schritte. Voraussichtlich ab dem Jahr 2026 werden strengere Bestimmungen für das Bauen ausserhalb der Bauzone in Kraft treten. Die Kantone müssen hierfür sicherstellen, dass die vorgegebenen Stabilisierungsziele bei der Anzahl Gebäude und bei der versiegelten Fläche eingehalten werden. Ansonsten treten rigorose Kompensationsvorgaben in Kraft. Ferner werden im Raumplanungsgesetz verschiedene Bestimmungen zu Energieanlagen Rechtskraft erlangen. Die Umsetzung dieser neuen Regelungen stellt für die Kantone grosse Herausforderungen dar, die eine enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden bedingt.

Der öffentliche Verkehr hat im Kanton Solothurn einen wichtigen Stellenwert. Der Kanton beteiligt sich deshalb an verschiedenen Agglomerationsprogrammen in allen Kantonsteilen. Als nächstes sollen die Bahnhöfe Solothurn Süd und Olten weiterentwickelt werden, um den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer gerecht zu werden. Zudem ist der Kanton in engem Austausch mit der SBB, damit wichtige Streckenangebote weiterhin zur Verfügung stehen. Von Seiten Gemeinden besteht die Aufgabe, sicherzustellen, dass Angebote des Ortsverkehrs und des Ausflugsverkehrs einen Kostendeckungsgrad von mindestens 20 Prozent aufweisen.

Der Klimawandel hat auch im Kanton Solothurn seine Auswirkungen. Mit dem Projekt «Lebensraum Dünnern» soll der Hochwasserschutz sichergestellt werden und gleichzeitig die Flusslandschaft aufgewertet werden, um als Erholungsraum für die Bevölkerung zu dienen und den Gewässerlebensraum für Tiere und Pflanzen wiederzubeleben. Die abgeschlossenen Hochwasserschutzprojekte Aare und Emme zeugen von einer erfolgreichen Umsetzung dieser Ziele.

Das Projekt eBauSO, welches das digitale Baubewilligungsverfahren zum Ziel hat, konnte erfolgreich umgesetzt werden. Die Pilotphase soll im Herbst abgeschlossen werden. Nach der Auswertung der Ergebnisse wird der Roll out voraussichtlich Ende Jahr mit den ersten Gemeinden gestartet. Das Interesse der Gemeinden hierfür ist hoch.

Schliesslich wird das Bau- und Justizdepartement im Frühling 2026 die regionalen Baukonferenzen und im Herbst 2026 den Tag der Baukultur in den verschiedenen Regionen des Kantons für die neuen Mitglieder der Gemeindebehörden durchführen.

#### **1.3.5. Steuern**

Im Kanton Solothurn ist für die Veranlagung der Steuern von natürlichen und juristischen Personen das kantonale Steueramt zuständig. Die Einkommens- und Vermögenssteuern für natürliche Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuer für Unternehmen, als juristische Personen, werden unter Anwendung der jeweiligen Steuertarife gemäss Steuergesetz festgesetzt. Daraus ergibt sich die so genannte einfache Steuer. Der Steuertarif für

natürliche Personen wurde letztmals per 1. Januar 2023 durch die Annahme des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa». Der Gegenvorschlag bewirkte eine Senkung der Steuerbelastung bei den kleineren und mittleren Einkommen sowie bei Familien mit Kindern, ging jedoch weit weniger weit als die Volksinitiative. Für die juristischen Personen wurde der Gewinnsteuersatz per 1. Januar 2020 im Rahmen der damaligen Unternehmenssteuerreform STAF letztmals gesenkt.

Die Gemeinden wie auch der Kanton setzen im Budgetprozess den Steuerfuss fest, der auf die veranlagte einfache Staatssteuer angewendet wird und so den tatsächlich in Rechnung gestellten Steuerbetrag bestimmt. Beim Kanton beträgt der Steuerfuss für natürliche Personen in diesem Jahr 104%, für die juristischen Personen 100%. Der durchschnittliche Steuerfuss der Einwohnergemeinden bewegt sich um 117%.

Bis anhin mussten die Einwohner- und Kirchgemeinden die auf der einfachen Steuer berechnete Gemeindesteuer in Rechnung stellen, waren also für den so genannten Steuerbezug verantwortlich. Seit dem 1. Januar 2024 können die Gemeinden den Steuerbezug an das kantonale Steueramt übertragen, bleiben jedoch autonom, was die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses betrifft. Aktuell nutzen 21 Einwohner- und 33 Kirchgemeinden den Einheitsbezug, der über eine Verordnung des Regierungsrates und eines Leistungsvertrags zwischen dem Kanton und der Gemeinde geregelt wird. In diesen Gemeinden erhalten die steuerpflichtigen Personen für die direkten Steuern von Gemeinde und Kanton nur noch eine Rechnung, was den Zahlungsprozess vereinfacht. Zurzeit ist das Steueramt daran, weitere 23 Einwohner- und Kirchgemeinden in den Einheitsbezug zu integrieren. Im Jahr 2027 wird bereits ein Drittel der Gemeinden diese Dienstleistung nutzen.

Seit 2020 können steuerpflichtige Personen die Steuererklärung mit der webbasierten Lösung eTax ausfüllen und online medienbruchfrei einreichen. Diese Deklarationslösung kommt bei der Bevölkerung gut an. In einer Umfrage aus dem Jahr 2024 gaben über 80% der Befragten an, zufrieden bis sehr zufrieden mit eTax zu sein. Unterdessen reicht auch mehr als die Hälfte der Steuerpflichtigen die Steuererklärung online ein. Das Steueramt wird im nächsten Jahr ein Steuerportal aufschalten. Mit dem Steuerportal werden den Steuerpflichtigen weitere Dienstleistungen online zur Verfügung gestellt.

Das heutige System der steuerlichen Bewertung der privaten Liegenschaften, die so genannten Katasterschätzung, basiert im Kanton Solothurn auf veralteten Daten. Dies führt zu Verzerrungen zwischen den Gemeinden sowie zu Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung von Vermögen; sie wird den gesetzlichen Anforderungen nicht mehr gerecht. Eine Vorlage zur Revision der Katasterwerte hat die Regierung bereits in die Vernehmlassung geschickt. Sobald die eidgenössische Volksabstimmung über die Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts am 28. September 2025 vorüber ist, wird die Regierung Botschaft und Entwurf betreffend die Revision der Katasterschätzung an den Kantonsrat überweisen. Dies wird voraussichtlich im ersten Quartal 2026 geschehen.

Das Steueramt pflegt auf Verwaltungsebene einen regelmässigen Austausch mit der Fachgruppe «Steuern» des Verbands des Gemeindepersonals (VGSo) zu fachlichen und technischen Fragen. Für die mit der Führung des Steuerregisters betrauten Personen der Gemeindeverwaltungen gibt das Steueramt das «Handbuch für Steuerregisterführerinnen und -

führer» heraus, das als umfassender Leitfaden Auskunft zu den wichtigsten Praxisfragen rund um die Steuerpflicht und die Pflege des Steuerregisters gibt.

#### **1.4. Schluss**

Die Gemeinden haben eine Fülle von interessanten Aufgaben zu lösen.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie sich für dieses öffentliche Amt zur Verfügung stellen und sich im Dienst der Gesellschaft engagieren.

Ich bin überzeugt, dass es dank Ihrer Mitarbeit und Ihrem persönlichen Einsatz auch in Zukunft möglich sein wird, nicht nur funktionstüchtige Gemeinden, sondern auch die Schönheit und die Vielfalt unseres Kantons und unserer Gemeinden zu erhalten.

Referat: Reto Bähler, Rechtsanwalt / Leiter Gemeindeorganisation, AGEM

## **2. Grundzüge der Gemeinderatstätigkeit; Einführung in das Gemeindegesetz**

### **2.1. Gemeindeautonomie**

Nach Art. 3 Abs. 1 [Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986](#) (KV; BGS 111.1) anerkennt der Kanton die Selbständigkeit der Gemeinden.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 KV räumt die Gesetzgebung den Gemeinden einen weiten Gestaltungsspielraum ein.

Nach Art. 45 KV Abs. 1 sind die Gemeinden (Einwohner, Bürger- und Kirchgemeinden) selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, ist im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet. Sie bestimmen ihre Organisation, wählen ihre Behörden, Beamten, Beamtinnen und Angestellten und erfüllen ihre Aufgaben selbständig. Jede Übertragung von neuen Aufgaben an die Gemeinden bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 45 Abs. 2 und 3 KV).

Nach Bundesgericht ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom (selbständig), wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnisse zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 124 I 223, E. 2b, S. 226 f.). Es handelt sich dabei um ein kantonales verfassungsmässiges Recht.

Auch die [Bundesverfassung vom 18. April 1999](#) (BV; SR 101) garantiert die Gemeindeautonomie, aber nur nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50). Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.

### **2.2. Aufbau des Gemeindegesetzes**

Die aktuelle Version des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann im Internet unter [https://bgs.so.ch/app/de/texts\\_of\\_law/131.1](https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/131.1) aufgerufen werden.

Die Feingliederung ist aus dem Inhaltsverzeichnis der gebundenen Ausgabe sowie der online aufgeschalteten Version ersichtlich. Ein Sachregister (nur bei der gebundenen Ausgabe vorhanden) hilft, die entsprechende Bestimmung zu finden.

Das Gemeindegesetz gliedert sich in zwölf Titel:

1. Einleitung (§§ 1 f.)
2. Gemeindeangehörige (§§ 3 ff.)
3. Organisation der Gemeinden (§§ 16 ff.)
4. Kommissionen (§§ 99 ff.)
5. Behördemitglieder, Beamte, Beamtinnen und Angestellte (§§ 111 ff.)
6. Finanzhaushalt, ab 01.01.2026: Rechnungslegung und Finanzhaushalt (§§ 134 ff.)
7. Unternehmen (§§ 158 ff.)
8. Zusammenarbeit der Gemeinden (§§ 164 ff.)
9. Veränderungen im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet (§§ 190 ff.)
10. Rechtsschutz (§§ 197 ff.)
11. Staatsaufsicht (§§ 206 ff.)
12. Schlussbestimmungen (§§ 216 ff.)

### 2.3. Gebiet und Bestand einer Gemeinde

Zu einer Gemeinde gehören Gebiet und Personen. Das Gebiet ist herkömmlich gegeben. Die Einwohner und Einwohnerinnen müssen sich in einer **Einwohnergemeinde** anmelden. Die Anmeldung und damit verbunden die Niederlassung ist Anknüpfungspunkt für mannigfaltige Rechtsbeziehungen (§§ 3 ff. GG).

Bürger- und Bürgerinnen einer **Bürgergemeinde** müssen sich über ihr Bürgerrecht ausweisen. Die entsprechenden Bestimmungen, auch diejenigen über die Aufnahme ins Bürgerrecht, sind aus dem Gemeindegesetz gestrichen worden und befinden sich im kantonalen Bürgerrechtsgesetz (§ 8 GG).

Die **Kirchgemeinden** sind unter einem eigenen Titel «Staat und Kirche» in Art. 53 ff. der Verfassung des Kantons Solothurn konstituiert.

### 2.4. Aufgaben einer Gemeinde aus Verfassung und Gesetzgebung

Die Aufgaben einer Gemeinde bzw. einer Gemeindeart ergeben sich aus der Verfassung des Kantons Solothurn und der Gesetzgebung.

Aus der dargelegten Aufgabenfülle ergibt sich, dass nicht alles im Gemeindegesetz geregelt werden kann. Das Gemeindegesetz ist nur das Organisationsgesetz. Die eigentlichen Aufgaben, sofern sie sich nicht aus dem Autonomiebereich ergeben, sind in vielen Spezialgesetzen geregelt, die ein Gemeinderat oder eine Gemeinderätin im Einzelfall beziehen muss.

Meine Damen und Herren, ich lege Ihnen sehr ans Herz, lesen Sie Gesetze! Sie werden überrascht sein, welche Fülle an Informationen und Antworten auf mögliche Fragen Sie darin finden.

## 2.5. Gemeindeorganisation

Jede Gemeinde kann die Form der **ordentlichen** (§§ 42 ff. GG) oder der **ausserordentlichen Gemeindeorganisation** (§§ 77 ff. GG) wählen. Die ordentliche ist die direkt-demokratische Form mit Gemeindeversammlung. Diese Organisationsform haben mit einer Ausnahme alle Gemeinden des Kantons Solothurn gewählt. Bei der ausserordentlichen Organisation handelt es sich um die repräsentativ-demokratische Form mit Gemeindeparlament. Diese Form ist der kantonalen Organisation (Kantonsrat – Regierungsrat / Referendum – Initiative) angeglichen. Sie wurde von der Einwohnergemeinde der Stadt Olten gewählt und spielt zudem beim Zweckverbandswesen eine Rolle.

## 2.6. Gemeindeordnung

Als Grundlage für die Organisation der Gemeinde gilt neben der Verfassung und dem Gemeindegesetz die Gemeindeordnung. Jede Gemeinde muss nach § 2 GG über eine Gemeindeordnung verfügen, in der sie die Organisation verfeinert und im Rahmen der Verfassung, des Gemeindegesetzes und ihrer Autonomie regelt. Im Internet finden sich auch entsprechende Mustergemeindeordnungen:

<https://www.so.ch/verwaltung/volkswirtschaftsdepartement/amt-fuer-gemeinden/gemeindeorganisation/vorlagen/>.

## 2.7. Öffentlichkeit der Verwaltung

Im Kanton Solothurn gilt das Öffentlichkeitsprinzip. Diesem kommt aber keine absolute Geltung zu. Grundsätzlich öffentlich sind auf Gemeindeebene die **Verhandlungen** der **Gemeindeversammlung** und des **Gemeinderates**. Auf den Gemeinderat bezogen bedeutet das für die Stimmberechtigten:

- Kenntnis des Sitzungstermins und -ortes;
- Kenntnis der Traktandenliste;
- Einsicht in die dem Gemeinderat zur Verfügung stehenden Unterlagen;
- Teilnahme als Zuhörer oder ZuhörerIn an den Gemeinderatssitzungen;
- Einsicht in die Gemeinderatsprotokolle.

Die Öffentlichkeit ist ausnahmsweise ausgeschlossen, wenn gesetzliche Geheimhaltungspflichten greifen, höchstpersönliche Rechte von Personen tangiert oder wichtige öffentliche Interessen zu schützen sind. Das jeweilige Organ hat den Ausschluss zu beschliessen. Dieser Beschluss erfolgt im Gemeinderat in der Regel erst im Rahmen der Bereinigung und Genehmigung der Traktandenliste ganz zu Beginn einer Sitzung, indem mit der Genehmigung der Traktandenliste die entsprechenden Vermerke darauf für «nicht öffentliche»

Traktanden beschlossen werden. Im Rahmen der Bereinigung und Genehmigung der Traktandenliste können im Übrigen aus den Reihen des Gemeinderates auch Anträge auf Öffentlichkeit eines nicht öffentlich vorgesehenen Traktandums oder auf Nichtöffentlichkeit eines öffentlich vorgesehenen Traktandums gestellt werden. Somit steht erst nach dem jeweiligen Beschluss über die Bereinigung und Genehmigung der Traktandenliste fest, welche Traktanden öffentlich sind und welche nicht. Daher kann die Einsichtnahme in Unterlagen gemäss § 31 Abs. 2 GG auch erst nach dem Beschluss über die Bereinigung und Genehmigung der Traktandenliste und nicht schon vor einer Sitzung des Gemeinderates erfolgen.

Mit dem kantonalen [Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001](#) (InfoDG; BGS 114.1) hat der Kanton Solothurn das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt auf kantonaler Ebene eingeführt. Für die Gemeinden gilt das Öffentlichkeitsprinzip aber auch in dem Sinne eingeschränkt, dass diese nur im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Bevölkerung informieren müssen.

## 2.8. Aufgaben der Gemeindeversammlung / des Gemeindeparlamentes

Die Gesamtheit der **Stimmberechtigten** ist das **oberste Organ** der Gemeinde (hauptsächlich Legislative). Sie übt ihre Rechte an der **Gemeindeversammlung** oder in besonderen Fällen an der **Urne** aus. In der ausserordentlichen Gemeindeorganisation (Olten) haben die Stimmberechtigten einen Teil ihrer Befugnisse an das Gemeindeparlament delegiert (Sicherung über Referendums- und Initiativrecht).

Eine kluge Gemeinde wird eine ausgewogene Kompetenzordnung zwischen obligatorischer Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung (Gemeindeparlament), Gemeinderat, Gemeinderatskommission, Kommissionen und Beamten / Angestellten schaffen. In § 56 behält aber das Gemeindegesetz der Gemeindeversammlung, in § 92 dem Gemeindeparlament, ausdrücklich **unübertragbare Befugnisse** vor. Darunter fallen beispielsweise Erlass und Änderung der Gemeindeordnung und übriger rechtssetzender Gemeindereglemente einschliesslich der Dienst- und Gehaltsordnung für das Gemeindepersonal, Beschluss über Budget mit Steuerfuss, Jahresrechnung und Globalbudgets, Beschluss über Geschäfte, deren Auswirkungen (gemeint sind negative sowie positive) einen in der Gemeindeordnung zu bestimmender Betrag übersteigen, Spezialfinanzierungen, Beitritt oder Austritt aus einem Zweckverband, usw..

## 2.9. Aufgaben des Gemeinderates

Aus den Aufgaben der Gemeinde ergeben sich schliesslich auch die Aufgaben des Gemeinderates (§§ 70 und 97 GG).

Der Gemeinderat ist das **vollziehende und verwaltende Organ** (Exekutive) der Gemeinde. Er beschliesst und wählt in allen Angelegenheiten, die nicht in der Gesetzgebung, in der Gemeindeordnung oder in anderen rechtsetzenden Gemeindereglementen ausdrücklich einem anderen Organ übertragen sind.

Vor allem grössere Gemeinden setzen eine Gemeinderatskommission (§§ 73 ff. GG) ein. Hier ist die Regelung in der Gemeindeordnung entscheidend.

## 2.10. Kommissionen (§§ 99 ff. GG)

Unser politisches Milizsystem verlangt, dass die **Geschäfte** in der Regel von besonderen Kommissionen **vorberaten** werden (Planungskommission, Werkkommission). Die Spezialgesetzgebung räumt bestimmten Kommissionen **besondere Entscheidkompetenzen** ein, in die sich der Gemeinderat nicht einmischen darf (Baukommission). Das Gemeindegesetz schreibt auch eine Kontrollkommission für das Finanzgebaren der Gemeinde vor; die Rechnungsprüfungskommission (§§ 155 ff. GG). In die Rechnungsprüfungskommission dürfen die Gemeinderäte, Beamten, Beamtinnen, Angestellten und Lehrkräfte der Gemeinde nicht gewählt werden (§ 112 Abs. 2 GG). Jedoch sind in diese Kommissionen Fachpersonen zu wählen.

## 2.11. Beamtungen und Anstellungen

Jede Gemeinde hat Beamte oder Beamtinnen und Angestellte. Die am 1. Juni 2005 in Kraft getretene Teilrevision des Gemeindegesetzes schreibt jedoch nur noch für den Gemeindepräsidenten oder die Gemeindepräsidentin zwingend die Beamtung vor. Bei Einwohnergemeinden gelten zudem der Friedensrichter oder die Friedensrichterin sowie der Inventurbeamte oder die Inventurbeamtin (sofern diese Funktion nicht durch das Gemeindepräsidium selbst wahrgenommen wird) aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen als Beamte. Nach § 120 GG ist das **Dienstverhältnis** der Beamten und Beamtinnen **öffentlich-rechtlich**. Das Dienstverhältnis der Angestellten ist in der Regel öffentlich-rechtlicher Natur.

**Beamte und Beamtinnen** sind auf eine Amtsperiode gewählt und

- a) an der Urne oder vom Gemeindeparlament zu wählen oder
- b) in der Gesetzgebung oder einem rechtsetzenden Reglement der Gemeinde als Beamte oder Beamtinnen bezeichnet.

**Angestellte** sind Personen, die auf bestimmte oder unbestimmte Zeit in Dienst genommen werden und deren Dienstverhältnis gegenseitig kündbar ist. Aushilfsweise (Teilzeitpensen unter 30%) und befristete Arbeitsverhältnisse sowie Lehrverhältnisse können privatrechtlich ausgestaltet werden.

Die Abschaffung des Beamtenstatus beim Kanton hat bei einigen Gemeinden zur Meinung geführt, dass der Beamtenstatus allgemein abgeschafft sei. Dies ist jedoch nicht der Fall. In den Gemeinden gelten nach wie vor die Regelungen für die Beamten und Beamtinnen, wie sie im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung festgelegt sind. Das teilrevidierte Gemeindegesetz überlässt es den Gemeinden, ob sie am Beamtenstatus für einzelne Funktionen (Bsp.: Gemeindeschreiber oder Gemeindeschreiberin, Finanzverwalter oder Finanzverwalterin, etc.) festhalten oder ihn abschaffen wollen. Eine Änderung des Beamtenstatus in den Gemeinden bedingt jedoch immer eine Änderung der Gemeindeordnung.

## 2.12. Zusammenarbeit unter den Gemeinden

Gerade kleinere Gemeinden verschliessen gelegentlich die Augen vor der Wirklichkeit. Die wirklichen Verhältnisse verschwinden nicht, indem man die Augen verschliesst. Genau wie in der Industrie und im Dienstleistungssektor ein Konzentrationsprozess im Gang ist, wird dieser Prozess auf andere gesellschaftliche Organisationsformen übergreifen. Ein Gemeinwesen tut daher gut daran, rechtzeitig die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden zu suchen, um grössere Probleme gemeinsam zu lösen.

oder:

Wie oft benötigen Sie als Einwohner oder Einwohnerin Ihre Gemeindekanzlei pro Jahr? Wo kaufen Sie Ihre Lebensmittel ein? Wo tanken Sie? Fast alle täglichen Bedürfnisse decken Sie dort, wo dies billiger ist oder die Produkte besser sind. Wäre das nicht auch beim Gemeinwesen möglich?

Der Kanton unterstützt deshalb die Fusion von Gemeinden mittels der Koordinationsstelle für Gemeindefusionen.

## 2.13. Noch eine andere Form der Zusammenarbeit

Ich kann Sie nur ermuntern, in den anderen Organen Ihrer eigenen Gemeinde nicht Feinde zu sehen. Halten Sie die in der Gemeindeordnung vorgesehenen Kompetenzausscheidungen und Verfahrensabläufe ein. Akzeptieren Sie im Gemeinderat auch mal eine Meinung der Kommissionen und werfen Sie nicht den Bettel hin, wenn die Gemeindeversammlung anders entscheidet als der einstimmige Gemeinderat. Sagen Sie aber auch einem allfällig zu autoritären Gemeindepräsidium, dass nicht alleine es, sondern der gesamte Gemeinderat als Exekutive eingesetzt ist.

## 2.14. Rechte und Pflichten als Mitglied des Gemeinderates

Die Co-Referenten werden zum Teil auf die Rechte eingehen – neben ihrem Anspruch auf fürstliche Entlohnung und grosses Ansehen in der Gemeinde, haben Sie nämlich noch weitere Rechte, ich werde mich hingegen auf Ihre Pflichten beschränken:

### 2.14.1. Amtszwang

Sobald Sie in ein Nebenamt gewählt sind, unterstehen Sie nach dem Gemeindegesetz dem Amtszwang (§ 115 GG). Das heisst, dass Sie das Amt, in das Sie gewählt wurden, ausüben müssen. Ein freies Rücktrittsrecht, wie Sie vielleicht meinen, gibt es nicht. Für den Rücktritt müssen Sie Gründe vorbringen. Ein Rücktritt ist zudem vom Gemeinderat zu genehmigen (= Befreiung vom Amtszwang im Sinne von § 115 Abs. 3 GG). Er genehmigt ihn vorteilhafterweise erst, wenn die Nachfolge geregelt ist.

### 2.14.2. Vorbereitung auf traktandierte Geschäfte

Öffnen Sie Ihr Couvert oder die E-Mail mit den Unterlagen nicht erst an der Sitzung. Das macht einen schlechten Eindruck. Ich möchte Ihnen hier empfehlen, sich sorgfältig auf die Sitzungen vorzubereiten, z.B. an Fraktionsitzungen, wenn Ihre Partei mehrere Mandate errungen hat. Damit haben Sie die Möglichkeit, sich auf bestimmte Sachgebiete zu konzentrieren.

### 2.14.3. Unbestechlichkeit

Es gibt die direkte und indirekte Bestechlichkeit. Das Verbot der direkten Bestechlichkeit dürfte allen einleuchten. Ich warne Sie aber vor Schmeicheleien, bald dort eine Einladung, hier ein Kaffee bezahlt, dort ein «Duzis» und hier eine Annehmlichkeit, etc. Geniessen Sie solche kleine Aufmerksamkeiten, aber lassen Sie sich nicht dadurch verpflichten.

### 2.14.4. Abtretungspflicht

Nach § 117 GG besteht die Abtretungspflicht:

a) wenn Sie selbst, Ihre Ehegatten, eingetragenen Partner oder Partnerinnen, durch faktische Lebensgemeinschaft verbundenen Personen, Eltern, Kinder und Geschwister oder Ihre unmittelbaren Vorgesetzten an der zu behandelnden Angelegenheit ein **persönliches oder materielles Interesse** besitzen;

b) wenn Sie sich schon in **anderer amtlicher Stellung** oder aufgrund eines **privatrechtlichen Mandats** mit der Sache befasst haben.

Bei Wahlen auf Ausschreibung hin haben der Bewerber oder die Bewerberin und die in Absatz 1 genannten Verwandten in den Ausstand zu treten.

Achtung: Bei der Gemeindeversammlung gibt es keine Abtretungspflicht.

### 2.14.5. Disziplinarrecht

Als Gemeinderat unterstehen Sie dem öffentlichen Disziplinarrecht. Wenn Sie Ihre Dienstpflichten verletzen, können Sie bestraft werden (§ 118 GG).

### 2.14.6. Mandatsentzug

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

## 2.15. Rechtsschutz

Bis Ende Dezember 2022 unterschied das Gemeindegesetz – neben dem gemeindeinternen Beschwerderecht – noch zwischen Beschwerden an den Regierungsrat und an das Departement. Seit 1. Januar 2023 besteht gemäss Gemeindegesetz grundsätzlich nur noch die Beschwerdemöglichkeit an das Departement, wobei gemäss den §§ 197-205 GG folgende Regelungen gelten:

### 2.15.1. Gemeindeinterner Rechtsschutz

Nach § 197 GG kann gegen Verfügungen und Beschlüsse von Angestellten, Beamten oder Beamtinnen, Kommissionen, gemeindeeigenen Unternehmungen oder Anstalten **beim Gemeinderat Beschwerde erhoben** werden (Abs. 1). In der Gemeindeordnung kann anstelle des Gemeinderates die Gemeinderatskommission oder eine besondere Kommission als letzte Beschwerdeinstanz der Gemeinde eingesetzt werden (Abs. 2). Wo es das übergeordnete Recht nicht verlangt, kann in der Gemeindeordnung oder in einem anderen rechtsetzenden Reglement auf ein gemeindeinternes Verfahren ganz verzichtet werden (Abs. 3).

Laut § 198 GG **ist zur Beschwerde berechtigt, wer** durch eine Verfügung oder einen Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an deren oder dessen Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1). Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung (Abs. 2).

### 2.15.2. Beschwerden an das Departement

Gemäss § 199 Abs. 1 GG **beurteilt das Departement Beschwerden gegen Beschlüsse, welche:**

- a) von den Stimmberechtigten **an der Gemeindeversammlung oder an der Urne** gefasst wurden;
- b) letztinstanzlich **von Gemeindebehörden** gefasst wurden;
- c) die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können.

Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung (§ 199 Abs. 3 GG).

Der Gemeinderat kann Beschlüsse der Gesamtheit der Stimmberechtigten anfechten. In diesem Falle vertritt ein Stimmberechtigter oder eine Stimmberechtigte die Gemeinde (§ 199 Abs. 4).

Nach § 199<sup>bis</sup> Abs. 1 GG ist die **Beschwerde unzulässig:**

- a) **gegen kommunale Erlasse;**
- b) gegen kommunale Volkswahlen oder -abstimmungen an der Urne, soweit die Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten geltend gemacht wird;
- c) bei rein vermögensrechtlichen Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur.

Der Rechtsschutz der Lehrkräfte an den Volksschulen richtet sich nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal (§ 199<sup>bis</sup> Abs. 2 GG).

Laut § 199<sup>ter</sup> GG ist zur **Beschwerde berechtigt, wer** durch einen Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 1). Bei Beschlüssen, die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefasst wurden (§ 199 Abs. 1 Bst. a) oder welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können (§ 199 Abs. 1 Bst. c) steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Abs. 2).

Gemäss § 200 GG ist gegen den Beschwerdeentscheid des Departements die **Verwaltungsgerichtsbeschwerde** zulässig (Abs. 2). **Zur Beschwerde ist berechtigt, wer** durch einen Beschwerdeentscheid des Departements besonders berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Abs. 3). Bei Beschwerdeentscheiden des Departements über Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können (§ 199 Abs. 1 Bst. c), steht das Beschwerderecht ausserdem jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist (Abs. 4).

Die Beschlüsse der **Zweckverbände** und der übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinden dienenden öffentlich-rechtlichen Organisationen sind nach den Vorschriften dieses Abschnittes anfechtbar und überprüfbar (§ 201 Abs. 1 GG).

### 2.15.3. Beschwerdeverfahren

Nach § 202 GG sind **Beschwerden innert 10 Tagen**, seit die anzufechtende Verfügung oder der anzufechtende Beschluss öffentlich bekanntgemacht oder schriftlich mitgeteilt wurde, **einzureichen** (Abs. 1). Will ein Stimmberechtigter oder eine Stimmberechtigte, der Gemeinderat oder der Vorstand des Zweckverbandes gegen einen Beschluss der Gesamtheit der Stimmberechtigten Beschwerde erheben, beginnt die Beschwerdefrist an dem der Gemeindeversammlung, Zweckverbandsversammlung oder Urnenabstimmung folgenden Tag (Abs. 2). Absatz 2 ist sinngemäss anzuwenden, wenn ein Behördemitglied gegen den Beschluss der eigenen Behörde Beschwerde erhebt (Abs. 3).

Soweit nichts anderes bestimmt ist, finden auf das **Verfahren die Bestimmungen des [Verwaltungsrechtspflegegesetzes](#)** (VRG) Anwendung (§ 203 Abs. 1 GG).

Dieser Verweis bezieht sich insbesondere auf die §§ 29-36<sup>bis</sup> VRG.

Ist die Beschwerde begründet, so hebt die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Beschluss auf und weist die Sache zurück oder entscheidet selbst (§ 204 Abs. 1 GG).

Wurden nur Vorschriften formeller Art verletzt, wird der angefochtene Beschluss nur aufgehoben, wenn:

a) die verletzten Vorschriften eingehalten werden müssen, damit gesetzlich gültig beschlossen werden kann;

b) mit der Verletzung der Vorschriften die Beschlussfassung wesentlich beeinflusst wurde oder im betreffenden Fall wesentlich hätte beeinflusst werden können (§ 204 Abs. 2 GG).

#### **2.15.4. Spezialgesetzgebung**

Laut § 205 Abs. 1 GG bleiben die Vorschriften der Spezialgesetzgebung vorbehalten.

Daraus ergibt sich, dass aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften bei Beschwerden gegen Beschlüsse von Gemeinden beispielsweise auch eine andere Beschwerdeinstanz als das Departement zur Beschwerdebehandlung als zuständig erklärt werden kann. Dies ist etwa gemäss § 17 [Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978](#) (PBG; BGS 711.1) bei Beschlüssen des Gemeinderates über Nutzungspläne und diesbezügliche Einsprachen der Fall, welcher den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz festlegt.

### **2.16. Staatsaufsicht**

#### **2.16.1. Behörden**

Kantonsrat und Regierungsrat üben rechtlich, das Volkswirtschaftsdepartement und das AGEM auch faktisch, die **Gemeindeaufsicht** aus (§ 206 GG).

#### **2.16.2. Genehmigung von Reglementen**

Alle in der Gesetzgebung vorgeschriebenen Reglemente sind vom Departement, dessen Sachgebiet sie betreffen, zu genehmigen. Rechtswidrige, willkürliche und widersprüchliche Bestimmungen werden nicht genehmigt (§§ 209 f. GG).

#### **2.16.3. Prüfung der Jahresrechnung**

Das AGEM überprüft die Gemeinderechnung (§ 157 GG).

#### **2.16.4. Aufsichtsrechtliche Massnahmen**

Nach § 211 GG kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim **Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde** erheben, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden. Der Regierungsrat schreitet bei solchen Misständen sowie bei Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind, von Amtes wegen ein. Die Kosten der Untersuchung können dem Beschwerdeführer, der Beschwerdeführerin oder der Gemeinde auferlegt werden.

Wird jedoch das Verhalten von einzelnen Personen auf Gemeindeebene (z.B. Angestellte, Beamte, Beamtinnen oder Behördemitglieder) bemängelt, so ist nicht der Regierungsrat, sondern der Gemeinderat die zuständige Aufsichtsbehörde (vgl. § 70 Abs. 3 lit. d sowie § 97 Abs. 3 lit. d Ziff. 1 GG).

### **2.17. Exkurs: Submissionsrecht**

Am 31. August 2021 hat der Kantonsrat den Beitritt zur revidierten [Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen](#) (IVöB) sowie das neue

[Submissionsgesetz](#) (SubG) beschlossen. Der Regierungsrat hat die [Submissionsverordnung](#) (SubV) am 21. Dezember 2021 beschlossen. Das neue Recht ist auf den 1. Juli 2022 in Kraft getreten.

Die Gemeinden haben die Zuständigkeiten ihrer Behörden im Zusammenhang mit Submissionsverfahren in einem rechtsetzenden Gemeindereglement oder in der Gemeindeordnung zu regeln (§ 3 Abs. 2 SubV).

Informationen zum jeweils aktuell geltenden Submissionsrecht finden sich unter folgendem Link: <https://so.ch/staatskanzlei/legistik-und-justiz/submissionsrecht/>.

Für Auskünfte im Zusammenhang mit dem Submissionsrecht können Sie sich an die Dienststelle Legistik und Justiz der Staatskanzlei wenden: <https://so.ch/staatskanzlei/legistik-und-justiz/ueber-uns/>.

Referat: Reto Bähler, Rechtsanwalt / Leiter Gemeindeorganisation AGEM

### **3. Politische Vorstösse der Stimmberechtigten**

#### **3.1. Grundsätzliches**

Wer stimmberechtigt ist, kann sich in der **ordentlichen Gemeindeorganisation** mit einem politischen Vorstoss tatkräftig in das Geschehen einschalten.

Das [Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992](#) (GG; BGS 131.1) stellt im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern drei Instrumente zur Verfügung, um aktiv in das politische Geschehen einzugreifen: Die Motion, das Postulat und die Interpellation.

Zu erwähnen ist ferner die kleine Anfrage. Dabei handelt es sich nicht um ein eigentliches Instrument. Sie ergibt sich jedoch aus der allgemeinen Pflicht und dem Recht des Gemeinderates, die Verwaltung zu beaufsichtigen (§ 70 Abs. 3 lit. d GG). Sie kann als Sonderfall der Interpellation besonders in grösseren Gemeinden auf Gemeindeebene eingeführt werden.

#### **3.2. Rechtliche Grundlagen**

Die Rechtsgrundlagen für die politischen Instrumente finden sich im Gemeindegesetz unter dem Titel «politische Rechte» (§§ 42 ff. GG). Neben den drei eigentlichen politischen Instrumenten und der kleinen Anfrage seien hier noch der Rückkommensantrag sowie die Wiedererwägung aufgrund eines Vorstosses speziell erwähnt.

#### **3.3. Motion und Postulat**

Die Motion verlangt vom Gemeinderat, der Gemeindeversammlung einen Reglements- oder Beschlussesentwurf vorzulegen (§ 43 GG). Die Motion kann sich nur auf einen Gegenstand beziehen, welcher in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung fällt. Gegenstände, für welche der Gemeinderat abschliessend zuständig ist, sind somit nicht motionsfähig. Die Motion hat zwingenden Charakter in dem Sinne, dass es sich um eine konkrete Anweisung und die Verpflichtung handelt, einen Beschlussesentwurf vorzulegen.

Das Postulat verlangt hingegen vom Gemeinderat zu prüfen, ob ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten, oder ob eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei. Dabei kann sich das Postulat sowohl auf einen Gegenstand in der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung als auch des Gemeinderates beziehen. Das Postulat stellt eine abgeschwächte Form der Motion dar und ist bedeutend unverbindlicher. Es ist eine Einladung zu prüfen, ob ein Beschlussesentwurf vorzulegen sei.

### **3.3.1. Einreichen des Vorstosses**

Die Motion oder das Postulat sind schriftlich einzureichen und haben ein bestimmtes Begehren und eine kurze Begründung zu enthalten (§ 45 Abs. 1 GG). Der Gemeinderat soll sich vorbereiten können.

Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin nimmt den Vorstoss entgegen und sorgt dafür, dass sich das Verfahren nicht verzögert (§ 45 Abs. 2 GG).

### **3.3.2. Traktandierung und Erheblicherklärung**

Der Vorstoss ist auf die nächste Gemeindeversammlung hin zu traktandieren (§ 45 Abs. 3 GG), nachdem der Gemeinderat vorab einen Beschluss gefasst hat, ob er der Gemeindeversammlung Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung des Vorstosses beantragen will (§ 45 Abs. 4 GG). Unter dem betreffenden Traktandum an der Gemeindeversammlung hat in der Regel die Person, die den Vorstoss eingereicht oder erstunterzeichnet hat, diesen mündlich zu begründen. Es ist denkbar, dass auf eine mündliche Begründung verzichtet wird. In dem Fall wird die schriftliche Begründung vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin vorgelesen. Anschliessend nimmt der Gemeinderat Stellung und beantragt gemäss seinem vorab gefassten Beschluss, dass der Vorstoss erheblich oder nicht erheblich erklärt werden soll. Nach anschliessend durchgeführter Diskussion ist über den Vorstoss abzustimmen, d.h. er ist erheblich zu erklären oder nicht (§ 45 Abs. 5 GG). Für die Erheblicherklärung oder die Annahme ist das einfache Mehr der Stimmen notwendig (§ 37 GG). Die Abstimmung erfolgt in der Regel offen. Sie ist jedoch auf Verlangen eines entsprechenden Teiles (mindestens 1/5) der anwesenden Stimmberechtigten geheim durchzuführen (§ 34 GG).

Zeigt sich im Verlaufe der Diskussion, in jedem Fall vor der Abstimmung, dass die Erheblicherklärung einer Motion gefährdet ist, kann sie in ein Postulat umgewandelt werden. Dies ist jedoch nur auf Antrag oder mit dem Einverständnis des Motionärs oder der Motionärin oder der erstunterzeichneten Person möglich. Ein Rückzug der einreichenden oder erstunterzeichneten Person ist jederzeit bis zur Abstimmung über die Erheblichkeit möglich.

### **3.3.3. Traktandierung des erheblich erklärten Vorstosses**

Der Gegenstand des erheblich erklärten Vorstosses ist auf eine der nächsten Gemeindeversammlungen hin zu traktandieren (§ 45 Abs. 6 GG, 1. Satz) und zu behandeln wie ein gewöhnliches Geschäft, d.h. es ist über das Eintreten zu beschliessen, eine Detailberatung und eine Schlussabstimmung durchzuführen. Gleichzeitig mit der Schlussabstimmung ist festzustellen, dass der Vorstoss als erledigt abzuschreiben ist.

Was heisst eine der nächsten Gemeindeversammlungen? In Bezug auf den Zeitraum innert welchem der Gegenstand des Vorstosses zu traktandieren ist, kann keine allgemein verbindliche Antwort in Form eines normierten Zeitrasters geliefert werden. Der Zeitraum ist abhängig von der Art des Geschäftes, den Vorarbeiten und Abklärungen die zu leisten sind. Als Regel kann gelten, dass grössere Geschäfte innerhalb von 18 Monaten, mittlere innerhalb eines Jahres und kleinere an der nächsten Gemeindeversammlung zu traktandieren sind.

In Fällen, in welchen der Gemeinderat beauftragt worden ist, Massnahmen in seinem Bereich zu prüfen (§ 45 Abs. 6 GG, 2. Satz), fasst der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss und orientiert anschliessend die Gemeindeversammlung darüber. Eine solche Orientierung muss nicht zwingend unter einem separaten Traktandum erfolgen, sondern kann z.B. auch unter dem Traktandum «Verschiedenes» abgehandelt werden.

### **3.4. Dringlichkeit**

Ist die Angelegenheit dringlich, kann die Mehrheit der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten beschliessen, dass der Vorstoss, ohne dass er traktandiert war, sofort begründet und diskutiert wird (§ 46 GG). Der Vorstoss ist aber in jedem Fall vorgängig und schriftlich einzureichen (§ 45 Abs. 1 GG). Nach erfolgter Diskussion wird ohne Antrag des Gemeinderates über die Erheblichkeit abgestimmt. Wird der Vorstoss erheblich erklärt, ist sein Gegenstand, wie bei einem nicht dringlichen Vorstoss, auf eine der nächsten Sitzungen zu traktandieren. Die Dringlichkeit muss objektiv gesehen gegeben sein und ist ebenfalls zu begründen. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wenn also der Dringlichkeit zugestimmt wird, einzig die Vorberatung und Antragsstellung durch den Gemeinderat entfällt.

### **3.5. Ungültigerklärung von Motionen und Postulaten**

Gemäss der Rechtsprechung können offensichtlich rechtswidrige Motionen und Postulate vom Gemeinderat für ungültig erklärt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Motion zu einem Gegenstand eingereicht wird, für den nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat abschliessend zuständig ist. Nachfolgend ein paar Fälle aus der Praxis:

An einer Gemeindeversammlung wurde eine Motion für erheblich erklärt, welche einen Gegenstand betraf, der gemäss dem übergeordneten Recht in der Kompetenz des Gemeinderates lag. Der Beschluss der Gemeindeversammlung wurde in einem Beschwerdeverfahren aufgehoben (vgl. [GER 1997 Nr. 1](#)).

Ein eingereichter Vorstoss, welcher einen Gegenstand betraf, der nicht mehr im Regelungsbereich der Gemeinde lag, wurde vom Gemeinderat für ungültig erklärt. Dieser Beschluss des Gemeinderates, den Vorstoss für ungültig zu erklären und nicht der Gemeindeversammlung vorzulegen wurde in einem Beschwerdeverfahren geschützt (vgl. [GER 1998 Nr. 6](#)).

Eine dringlich eingereichte Motion wurde vom Gemeinderat aufgrund Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt. Dieser Beschluss des Gemeinderates wurde in einem Beschwerdeverfahren geschützt (vgl. [RRB Nr. 2003/1559 vom 1. September 2003](#)).

An einer Gemeindeversammlung wurde eine dringliche Motion für erheblich erklärt. Anschliessend – also nachdem die Motion von der Gemeindeversammlung bereits für erheblich erklärt wurde – erklärt der Gemeinderat die Motion unter anderem wegen Verstosses gegen Bundesrecht für ungültig. Auch dieses Vorgehen – Ungültigerklärung durch den Gemeinderat nach bereits erfolgter Erheblicherklärung einer Motion – wurde in einem Beschwerdeverfahren geschützt (vgl. [RRB Nr. 2005/1716 vom 16. August 2005](#)).

Eine eingereichte Motion, welche einen Gegenstand betraf, für den nicht die Gemeindeversammlung zuständig war, wurde vom Gemeinderat für ungültig erklärt. Dieser Beschluss des Gemeinderates wurde in Beschwerdeverfahren bis vor Verwaltungsgericht geschützt (vgl. [Urteil des Verwaltungsgerichts vom 3. März 2021, VWBES.2020.439](#)).

### **3.6. Orientierung über den Stand der Vorstösse**

Der Gemeinderat hat der Gemeindeversammlung jährlich über den Stand der hängigen erheblich erklärten Motionen und Postulate zu informieren (§ 47 GG). Dies muss nicht zwingend unter einem separaten Traktandum erfolgen, sondern kann z.B. auch unter dem Traktandum «Verschiedenes» abgehandelt werden.

### **3.7. Interpellation**

Mit der Interpellation kann mündlich Auskunft über eine Gemeindeangelegenheit verlangt werden (§ 48 GG).

Auch wenn dies im GG nicht explizit vorgeschrieben ist, ist eine Interpellation frühzeitig vor einer Gemeindeversammlung schriftlich der Gemeinde einzureichen, damit diese separat traktandiert werden kann. So grenzt sich eine Interpellation von «spontanen» Fragen unter dem Traktandum «Verschiedenes» ab und hat damit mehr Gewicht.

Die Traktandierung und die sich dann daraus ergebende Beantwortung der Interpellation hat auf die nächste Gemeindeversammlung hin («sofortige Antwort») zu erfolgen. Ist eine sofortige Antwort nicht möglich, wird sie auf die nächstfolgende Gemeindeversammlung hin traktandiert und gegeben. Stimmt die fragestellte Person zu, kann ihr die Antwort vor der nächsten Gemeindeversammlung schriftlich erteilt werden.

Für die Beantwortung einer Interpellation anlässlich einer Gemeindeversammlung ist wie folgt vorzugehen: Die Interpellation wird mündlich beantwortet, und zwar vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin, einem Behördemitglied oder einem Mitglied der Verwaltung. Der Interpellant oder die Interpellantin hat zu erklären, ob er oder sie von der Antwort befriedigt oder nicht befriedigt ist. Anschliessend fragt der oder die Vorsitzende, ob eine Diskussion gewünscht werde. Wenn der entsprechende Antrag gestellt wird und kein Gegenantrag erfolgt, ist die Diskussion zu eröffnen. Erfolgt ein

Gegenantrag, ist abzustimmen (GER 1969 Nr. 5). Auch eine Interpellation kann somit politische Wirkung haben. Aus der Diskussion kann beispielsweise hervorgehen, dass ein Regelungsbedarf besteht; es kann in der Angelegenheit ein politischer Vorstoss eingereicht werden oder das Geschäft kann vom Vorsitzenden oder der Vorsitzenden auf die nächste Traktandenliste gesetzt werden.

### **3.8. Rückkommensantrag**

An der gleichen Gemeindeversammlung kann der Antrag gestellt werden, dass auf einen bereits gefassten Beschluss zurückgekommen wird (§ 66 GG). Wird der Antrag angenommen, gilt der betreffende Beschluss als aufgehoben. Das Geschäft ist erneut zu beraten, indem zuerst die Eintretens- und anschliessend die Detailberatung erfolgt.

### **3.9. Widerruf oder Wiedererwägung**

Soll auf einen Beschluss, der anlässlich einer früheren Gemeindeversammlung gefasst worden ist, zurückgekommen werden, so kann eine entsprechende Motion eingereicht werden.

Voraussetzung für eine Wiedererwägung oder einen Widerruf ist, dass sich die Verhältnisse geändert haben, wichtige öffentliche Interessen einen Widerruf erfordern, oder wenn neue erhebliche Beweismittel oder Tatsachen vorliegen.

### **3.10. Ausserordentliche Gemeindeorganisation**

#### **3.10.1. Analoge Anwendung der Interpellation**

Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation ist die Interpellation nicht ausdrücklich im Gemeindegesetz vorgesehen. Da jedoch das Gemeindeparlament in seiner Funktion mit der Gemeindeversammlung vergleichbar ist, liegt die analoge Anwendung auf der Hand. Die Einwohnergemeinde der Stadt Olten hat die Interpellation in der Gemeindeordnung und in der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten explizit geregelt. Jedes Mitglied des Gemeindeparlamentes ist befugt, Interpellationen einzureichen. Diese richten sich grundsätzlich an den Stadtrat.

#### **3.10.2. Auftrag**

Seit dem 1. Januar 2021 tritt in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation der Auftrag an die Stelle von Motionen und Postulaten.

Jedes Mitglied des Gemeindeparlamentes kann ein Auftragsbegehren stellen (§ 93<sup>bis</sup> Abs. 1 GG).

Der Auftrag verlangt vom Gemeinderat, dem Gemeindeparlament einen Reglements- oder Beschlussesentwurf zu einem Gegenstand, für den das Gemeindeparlament zuständig ist,

vorzulegen oder zu prüfen, ob zu einem Gegenstand ein Reglements- oder Beschlussesentwurf zu erarbeiten oder ob eine Massnahme zu treffen oder zu unterlassen sei (§ 93<sup>bis</sup> Abs. 2 GG).

Mit der Einführung des Auftrages als parlamentarisches Instrument wurden die Kompetenzen des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates jedoch nicht verändert. Bei einem erheblich erklärten Auftrag in der Kompetenz des Gemeinderates fasst weiterhin dieser selbst einen Beschluss, über welchen er das Gemeindeparlament lediglich informiert.

Das Verfahren, die Dringlichkeit sowie die Berichterstattung zum Stand hängiger Vorstösse richten sich sinngemäss nach den §§ 45 bis 47 GG (§ 93<sup>bis</sup> Abs. 3 GG). Es kann diesbezüglich auf die vorangehenden Ziffern 3.3.1. bis 3.3.3., 3.4. und 3.6. verwiesen werden.

### **3.10.3. Politische Rechte der Stimmberechtigten**

Die Stimmberechtigten haben auch in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation die Möglichkeit, in bestimmtem Umfang aktiv mitzuwirken. Als politische Rechte stehen ihnen insbesondere die Initiative und das Vorschlagsrecht zur Verfügung.

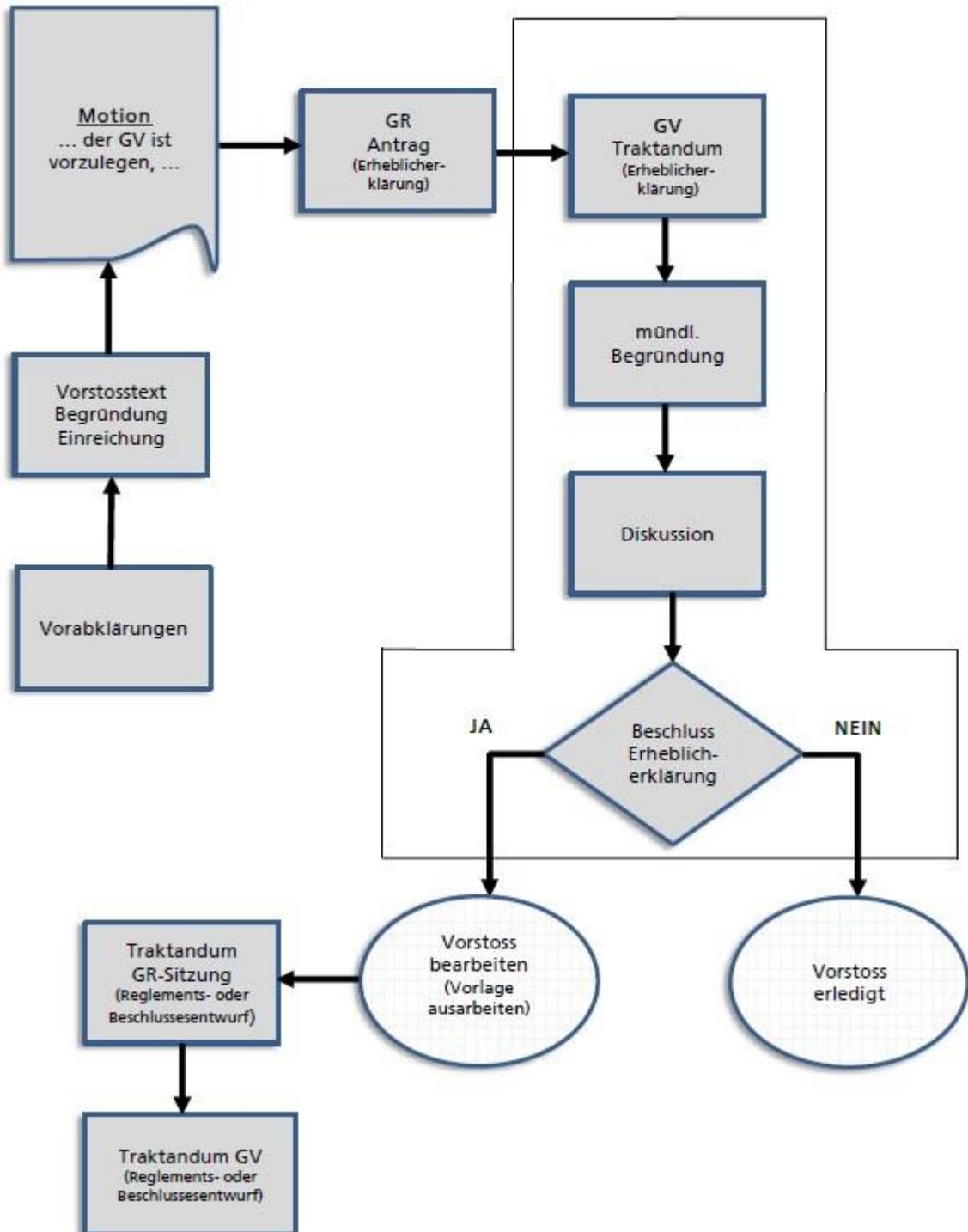
Mit einer Initiative kann ein Teil der Stimmberechtigten dem Gemeindeparlament Vorschläge über Angelegenheiten unterbreiten, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (§§ 77 ff. GG).

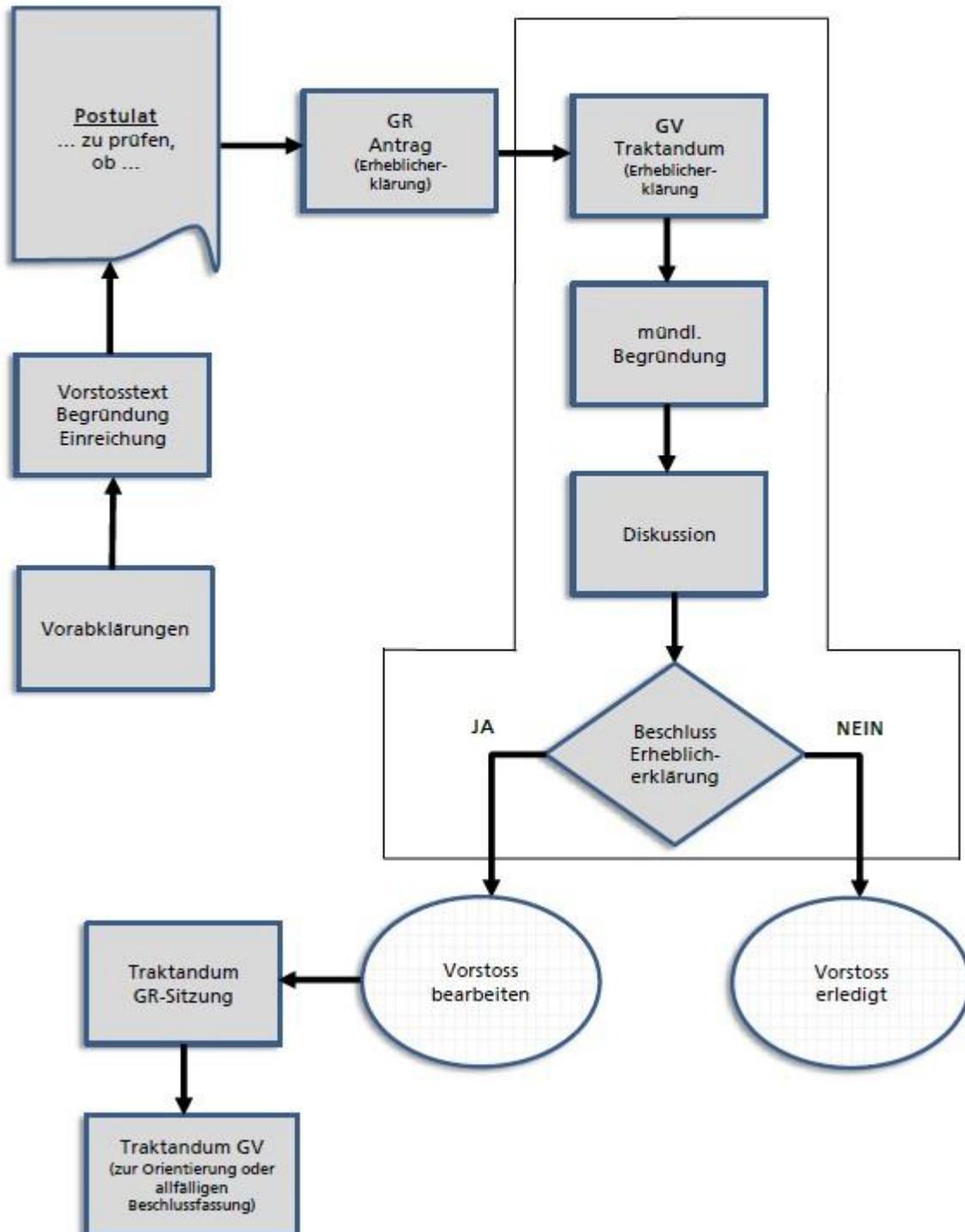
In der Gemeindeordnung kann zudem ein Teil der Stimmberechtigten ermächtigt werden, dem Gemeindeparlament schriftlich Vorschläge zu unterbreiten (sog. Vorschlagsrecht). Ein solcher Vorschlag ist wie ein Auftrag eines Mitgliedes des Gemeindeparlamentes zu behandeln.

### **3.10.4. Zweckverbände mit Delegiertenversammlung**

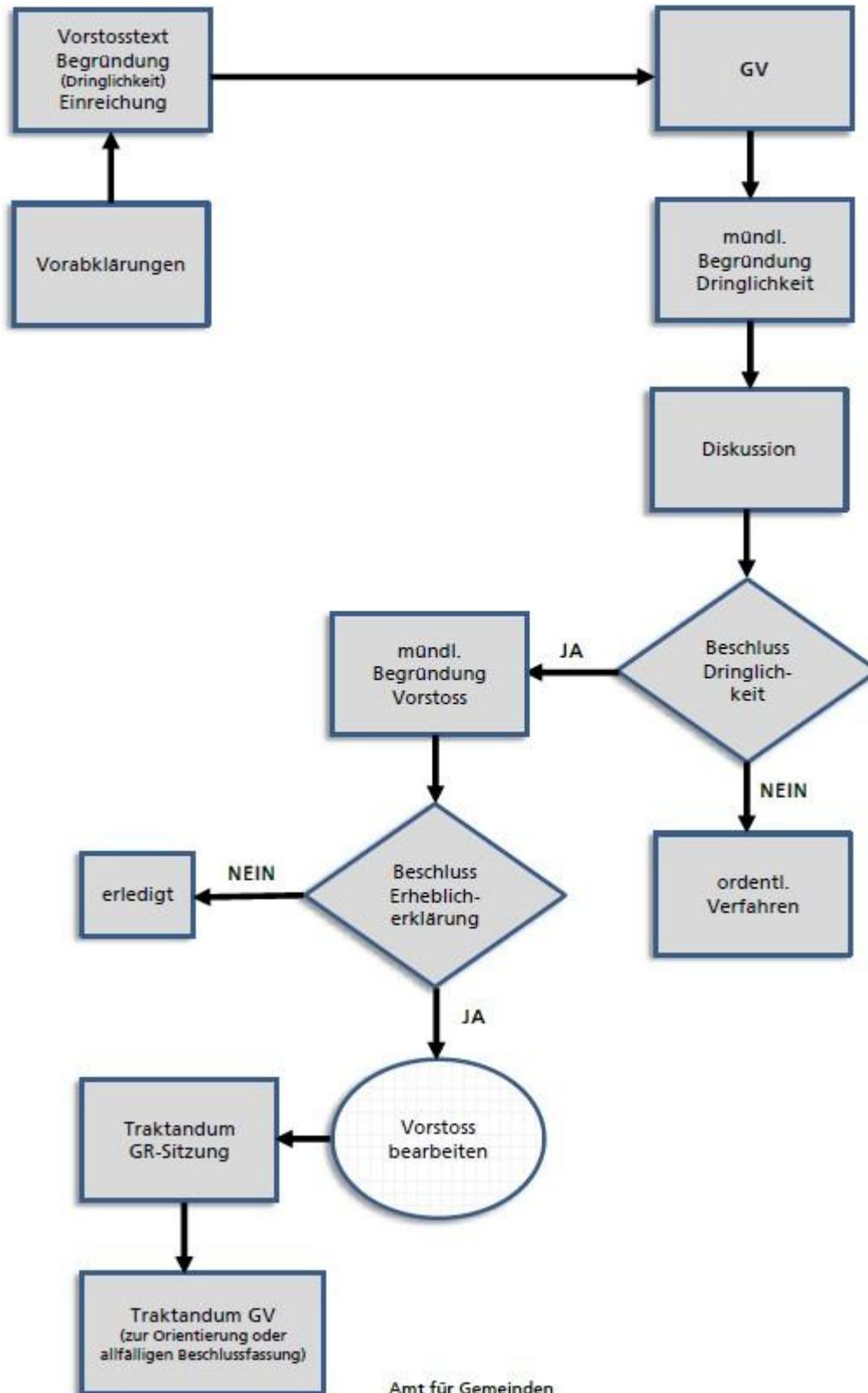
Zweckverbände mit Delegiertenversammlung sind sinngemäss nach den Vorschriften über die ausserordentliche Gemeindeorganisation auszugestalten und zu führen (§ 185 Abs. 1 GG). Dies gilt u.a. auch für die Bestimmungen über die politischen Rechte der Stimmberechtigten (§ 185 Abs. 2 GG). Dabei nimmt die Delegiertenversammlung sinngemäss die Stellung des Gemeindeparlamentes ein.

Die Ausführungen in den vorangehenden Ziffern 3.10.1. bis 3.10.3. gelten somit sinngemäss auch für Zweckverbände mit Delegiertenversammlung.

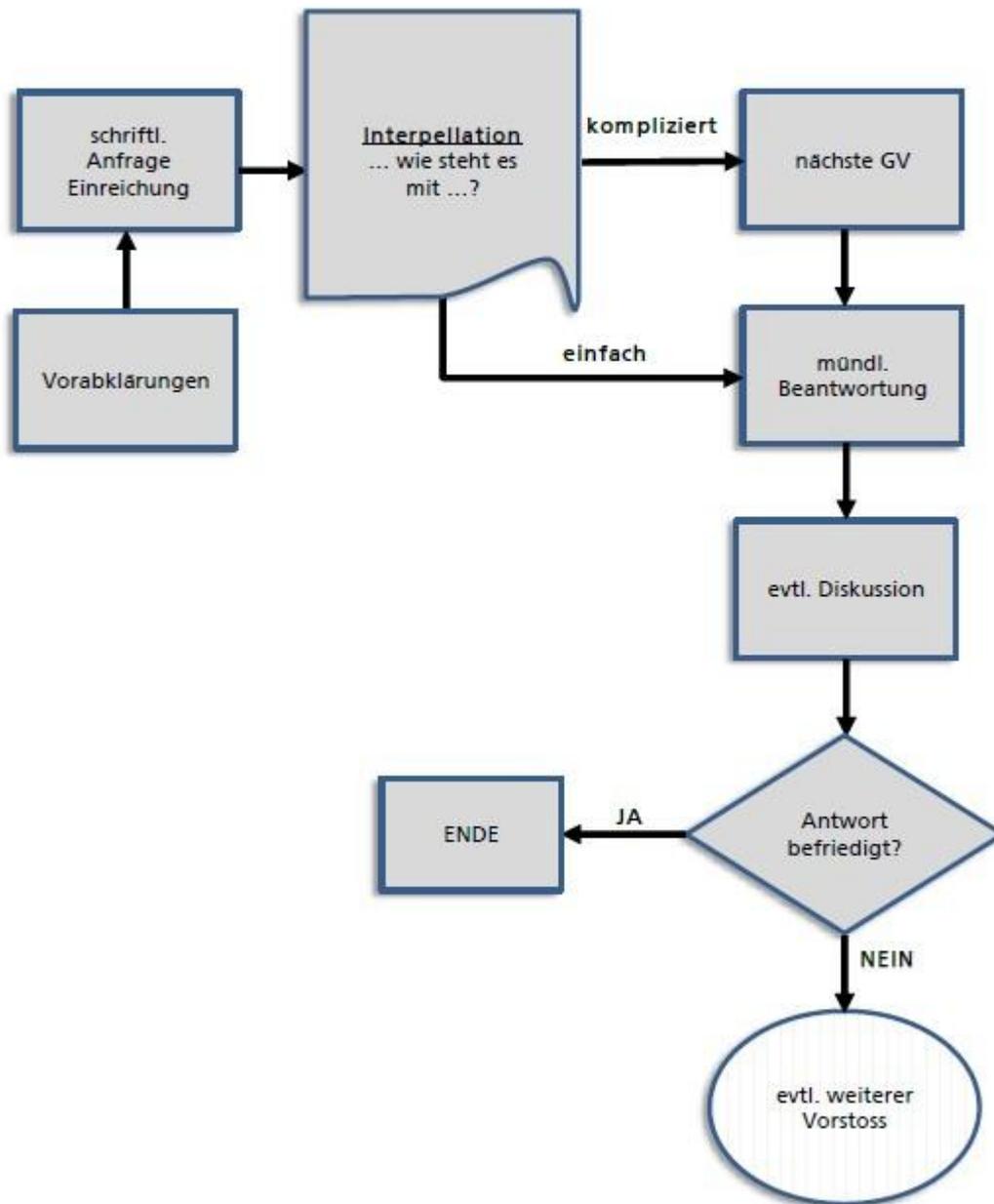


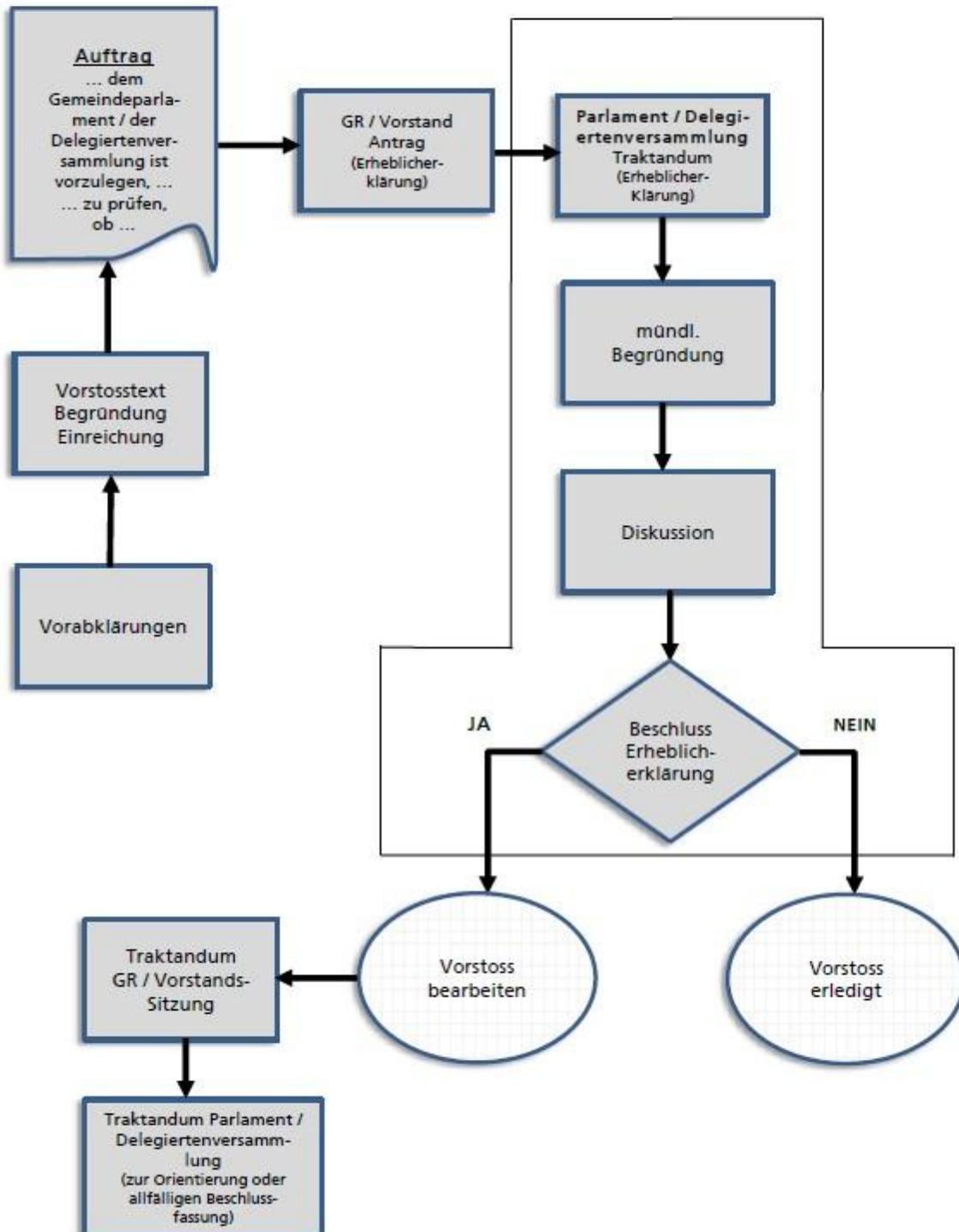


ordentliche Gemeindeorganisation

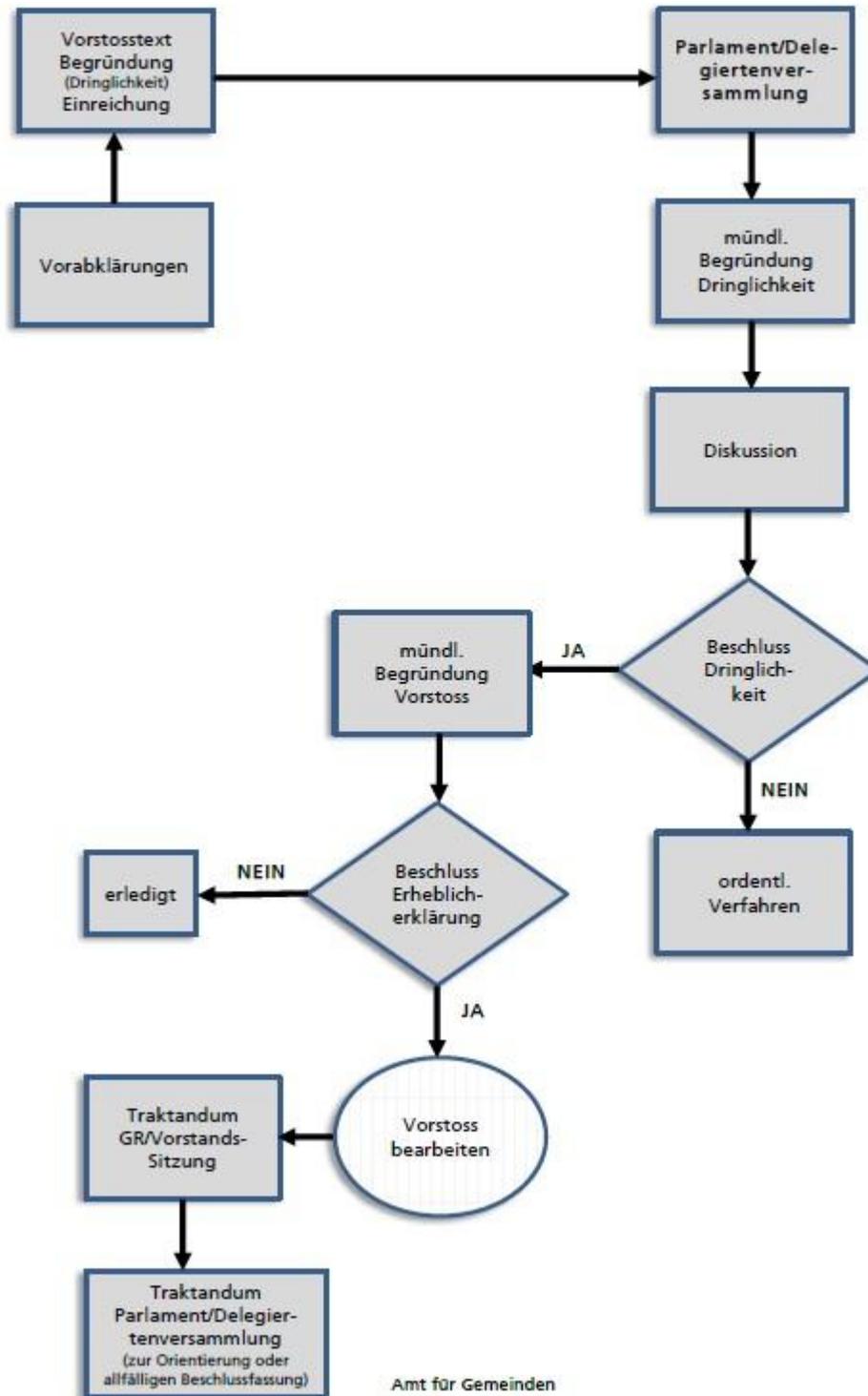
**DRINGLICHKEIT**

## INTERPELLATION





ausserordentliche Gemeindeorganisation

**DRINGLICHKEIT**

Referat: André Grolimund, Chef Amt für Gemeinden

#### **4. Ablauf einer Gemeinderatssitzung**

*«Tritt frisch auf, Tu's Maul auf, Hör bald auf!» (Luther)*

##### **4.1. Einberufung**

Der Gemeinderat wird vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin einberufen, und zwar so oft es die Geschäfte erfordern (§ 23 Abs. 1 [Gemeindegesezt vom 16. Februar 1992](#) [GG; BGS 131.1]). Daneben haben aber auch die Mitglieder selbst die Möglichkeit, eine Einberufung zu verlangen. Dieses Begehren muss von mindestens einem Fünftel der Gemeinderäte oder Gemeinderätinnen gestellt werden. Dabei müssen diese gleichzeitig die zu behandelnden Geschäfte bekanntgeben (§ 23 Abs. 2 GG).

Die Einladung muss schriftlich erfolgen. Sie ist zusammen mit der Traktandenliste den Mitgliedern mindestens drei Tage vor der Sitzung zuzustellen (§ 24 Abs. 2 GG). Soll also die GR-Sitzung an einem Donnerstag stattfinden, so muss die Einladung spätestens am Montag im Briefkasten der Gemeinderäte sein. Von Vorteil ist es aber, den Mitgliedern die Einladung zu einem früheren Zeitpunkt zukommen zu lassen.

##### **4.2. Traktandenliste – Unterlagen**

Die Mitglieder haben Anspruch darauf, dass ihnen eine Traktandenliste zugestellt wird (§ 24 Abs. 2 GG). Diese hat sämtliche zu behandelnden Geschäfte zu enthalten. Gleichzeitig sind sämtliche Unterlagen zu den einzelnen Geschäften während der Einladungsfrist aufzulegen (§ 24 Abs. 3 GG). In der Praxis werden die Unterlagen sehr oft zusammen mit der Einladung und der Traktandenliste verschickt. Dieses Vorgehen ist zu empfehlen. Es erspart nämlich den Mitgliedern den Gang zur Gemeindekanzlei.

Die Traktandenliste hat eine stichwortartige Aufzählung der zu behandelnden Geschäfte wiederzugeben. Sie soll darüber orientieren, welche Geschäfte zur Behandlung gelangen. Das einzelne Traktandum muss zudem die wichtigsten Charaktermerkmale eines Geschäftes nennen. Es versteht sich natürlich von selbst, dass die in der Traktandenbezeichnung aufgenommenen stichwortartigen Angaben richtig sein müssen und nicht zu Täuschungen Anlass geben dürfen.

Mit der Pflicht zur vorgängigen Bekanntgabe der Traktanden und der Pflicht, sämtliche dazugehörenden Unterlagen aufzulegen, soll sichergestellt werden, dass sich die Mitglieder auf die Sitzung vorbereiten können und vor Überraschungsmanövern geschützt sind.

#### **4.3. Beschlussfähigkeit**

Damit der Gemeinderat beschlussfähig ist, müssen nach § 26 Abs. 1 GG mehr als die Hälfte der Mitglieder oder der sie vertretenden Ersatzmitglieder anwesend sein. Setzt sich der Gemeinderat nur aus fünf bzw. drei Personen zusammen, so müssen mindestens deren drei an der Sitzung teilnehmen.

Die Gemeinde hat aber auch die Möglichkeit, in ihrer Gemeindeordnung das notwendige Quorum zu erhöhen (§ 26 Abs. 2 GG).

Da für die Beschlussfähigkeit die Anwesenheit einer Mindestanzahl von Personen vorausgesetzt wird, sind Zirkularbeschlüsse (z.B. per E-Mail) grundsätzlich nicht zulässig.

#### **4.4. Nichtteilnahme an Sitzungen**

Sofern ein ordentliches Mitglied an einer Sitzung nicht teilnehmen kann, ist es verpflichtet, rechtzeitig dafür zu sorgen, dass ein Ersatzmitglied eingeladen wird (§ 25 GG). Gleichzeitig hat es sich für die entsprechende Sitzung zu entschuldigen. Entschuldigt sich das Mitglied nicht, kann dies unangenehme Folgen haben. Der Gemeinderat hat nämlich die Möglichkeit, Behördenmitgliedern, die während eines Kalenderjahres einem Drittel der Sitzungen unentschuldigt fernbleiben, das Mandat zu entziehen (§ 119 GG).

Ist ein Mitglied verhindert, teilt es dies dem Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin mit. Dieser bzw. diese hat dafür zu sorgen, dass ein Ersatzmitglied der entsprechenden Liste eingeladen wird. Als erstes Ersatzmitglied gilt, wer die höchste Stimmenzahl erreicht hat.

In der Praxis wird es aber häufig den Parteien überlassen, zu bestimmen, welches Ersatzmitglied an der Sitzung teilnehmen soll.

#### **4.5. Ersatzmitglieder**

Nach § 68 Abs. 3 und 4 GG haben die Ersatzmitglieder die ordentlichen Gemeinderäte und Gemeinderätinnen in drei Fällen zu vertreten bzw. zu ersetzen:

- Wenn sie verhindert sind, an der Sitzung teilzunehmen;
- Wenn Ausstandsgründe nach § 117 GG vorliegen;
- Wenn während der Amtsperiode ein Sitz frei wird.

In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass es nicht zulässig ist, neben den ordentlichen Mitgliedern auch die Ersatzmitglieder zu sämtlichen Sitzungen mit beratender Stimme einzuladen und ihnen für die beratende Teilnahme ein Sitzungsgeld auszurichten.

Dies aus folgenden Gründen:

- Der Wortlaut von § 68 Abs. 3 und 4 ist klar und die Aufzählung der einzelnen Gründe, wann das Ersatzmitglied zu amten hat, ist abschliessend (das Wort «insbesondere», welches auf eine nicht abschliessende Aufzählung weisen würde, fehlt).
- Dadurch kann der Proporzgedanke verfälscht werden. Ein Ersatzmitglied mit beratender Stimme kann, namentlich wenn es wortgewandt ist, die Diskussion massgeblich beeinflussen und so, auch wenn es letztlich nicht mitstimmen kann, entscheidenden Einfluss auf den Ausgang der einzelnen Geschäfte nehmen.
- Ersatzmitglieder sind nicht gewählte Mitglieder. Die Teilnahme dieser Mitglieder an den Sitzungen missachtet den Wählerwillen.

Andererseits ist es aber dennoch notwendig, dass die Ersatzmitglieder umfassend über die Gemeindegeschäfte orientiert sind. Nur so ist eine effiziente Mitarbeit im Gemeinderat gewährleistet. Dazu stehen verschiedene Möglichkeiten offen.

- Den Ersatzmitgliedern werden die gleichen Unterlagen (Entwürfe, Protokolle etc.) zugestellt wie den ordentlichen Mitgliedern.
- Das verhinderte ordentliche Mitglied informiert das Ersatzmitglied vor der in Frage stehenden Sitzung über den Stand der zu behandelnden Geschäfte.
- Das Ersatzmitglied kann zu einzelnen Sitzungen als Experte eingeladen werden, wenn es über Spezialkenntnisse verfügt, die für die Beratung eines Geschäftes von Nutzen sind.
- Die Mitarbeit in der Partei und in den behördeeigenen Fraktionen.
- Gemeinderatssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Das Ersatzmitglied kann also als Zuhörer an den Sitzungen teilnehmen.

#### **4.6. Abtretungspflicht**

Die Abtretungspflicht ist in § 117 GG ausführlich geregelt. Der Klarheit halber sei hier lediglich auf folgende drei Punkte hingewiesen:

- Die objektive Interessenlage und die potentielle Einflussmöglichkeit sind die einzigen Kriterien, nach denen die Ausstandstatbestände beurteilt werden. Es ist also unerheblich, ob das betroffene Mitglied persönlich davon überzeugt ist, trotz der konkreten Interessenlage objektiv entscheiden zu können.

- Absatz 3 macht eine Unterscheidung zwischen sogenannten generell-abstrakten und individuell-konkreten Geschäften. Dennoch wird empfohlen, lieber einmal zu viel als einmal zu wenig in den Ausstand zu treten, wenn die Beschlussfähigkeit der Behörde dadurch nicht beeinträchtigt wird.
- Das abtretungspflichtige Mitglied muss das Sitzungszimmer ab Beginn des Traktandums (Eintreten) verlassen.

Die Abtretungspflicht bedeutet nur, dass das betroffene Mitglied bei der Beschlussfassung von bestimmten Geschäften nicht mitwirken darf. Es hat aber trotzdem Anspruch auf die entsprechenden Unterlagen und Protokolle dieser Geschäfte (unabhängig davon, ob ein Geschäft öffentlich oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt wird).

#### 4.7. Amtsgeheimnis

Traktanden, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelt werden, sind von den Mitgliedern geheim zu halten. Hinsichtlich solcher Geschäfte unterstehen sie dem Amtsgeheimnis. Eine Verletzung desselben ist strafbar (Art. 320 StGB).

#### 4.8. Allgemeiner Verhandlungsablauf

Im Gemeindegesetz wird nur der Verhandlungsablauf anlässlich der **Gemeindeversammlung** ausdrücklich geregelt (§§ 59 – 66 GG). Nach ständiger Praxis des Regierungsrates gelten diese Bestimmungen indessen analog auch für die Verhandlungen im **Gemeinderat**.

#### 4.9. Bereinigung der Traktandenliste und Genehmigung des letzten Protokolls

Zu Beginn jeder Sitzung wird die Traktandenliste bereinigt und genehmigt. Das heisst, die Mitglieder des Gemeinderates können auf Antrag eines Gemeinderates oder einer Gemeinderätin eine andere Reihenfolge der Geschäftsbehandlung oder die Absetzung eines nicht spruchreifen Geschäftes beschliessen. Bezüglich einer Absetzung empfiehlt es sich jedoch, dies erst bei der Eintretensfrage zum konkreten Geschäft zu tun. Anschliessend wird das Protokoll der letzten Sitzung genehmigt (§ 29 GG).

#### 4.10. Wahlgeschäfte

In der Regel erfolgen die Wahlen im Gemeinderat offen (§ 34 Abs. 1 GG). Ein Fünftel der anwesenden Gemeinderäte oder Gemeinderätinnen kann jedoch verlangen, dass geheim gewählt wird. In der Gemeindeordnung kann dieser Bruchteil auch kleiner festgelegt werden (§ 34 Abs. 2 GG). Stehen indessen mehrere Kandidaten oder Kandidatinnen zur Wahl, so muss auf jeden Fall geheim gewählt werden (§ 34 Abs. 3 GG).

Im ersten Wahlgang ist immer das absolute Mehr massgebend (§ 35 Abs. 1 GG). Das heisst, gewählt ist, wer das absolute Mehr der Stimmen erreicht. Was bedeutet nun aber «absolutes Mehr»? Hier ist zu unterscheiden zwischen offenen und geheimen Wahlen:

Bei offenen Wahlen berechnet sich das absolute Mehr anhand der anwesenden Mitglieder (§ 35 Abs. 2 GG). Das heisst, die Zahl der Mitglieder ist durch zwei zu dividieren, das Resultat um eins zu vermehren (Bsp.: Bei acht anwesenden Mitgliedern beträgt das absolute Mehr fünf). Wer sich der Stimme enthalten will, hat das Sitzungslokal zu verlassen, ansonsten seine Anwesenheit für die Berechnung des absoluten Mehrs mitzählt.

Bei geheimen Wahlen wird die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen durch zwei geteilt; die nächsthöhere ganze Zahl stellt das absolute Mehr dar (§ 35 Abs. 3 GG). Ungültige Stimmen werden also nicht gezählt!

Erreicht im ersten Wahlgang keine Kandidatin oder kein Kandidat das absolute Mehr, so findet ein zweiter Wahlgang statt, bei dem das sogenannte relative Mehr entscheidet (§ 36 Abs. 1 GG). Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält.

Steht nur eine Kandidatin oder ein Kandidat zur Wahl, muss der zweite Wahlgang an der nächsten Sitzung stattfinden (§ 36 Abs. 2 GG).

Im Falle der Stimmengleichheit entscheidet das Los, wer gewählt ist (§ 39 Abs. 1 GG).

#### **4.11. Dreiteilung der Behandlung von Sachgeschäften**

Die Behandlung eines Geschäftes gliedert sich in drei Phasen:

- Eintreten;
- Detailberatung;
- Schlussabstimmung.

##### **4.11.1. Eintreten**

Zu jedem Geschäft ist vorerst eine Eintretensdebatte zu führen. Der Zweck der Eintretensdebatte ist verfahrensökonomischer Art. Es macht nämlich wenig Sinn, ein Geschäft bereits in allen Einzelheiten zu beraten, wenn die Mehrheit der Ratsmitglieder ohnehin grundsätzlich dagegen ist.

Der Beschluss kann auf Eintreten, Nichteintreten oder aber Rückweisung lauten.

Eintreten kann auch stillschweigend beschlossen werden. Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin hat aber auf jeden Fall die Eintretensdebatte ausdrücklich zu eröffnen (Bsp.: «Wird das Wort zum Eintreten verlangt»). Ergreift hierauf niemand das Wort, so gilt das Eintreten auf das Geschäft als stillschweigend beschlossen.

Beschliesst der Gemeinderat, auf ein Geschäft nicht einzutreten, so ist dieses grundsätzlich erledigt. Vorbehalten bleiben die Fälle, in welchen eine gesetzliche Pflicht des Gemeinderates besteht, ein Traktandum behandeln zu müssen (z.B. Antrag auf Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung eines Vorstosses oder Vorberatung des Budgets oder der Jahresrechnung zuhanden der Gemeindeversammlung). Diesfalls muss das Traktandum trotz Nichteintreten an einer nächsten Sitzung behandelt werden.

Weist der Gemeinderat dagegen das Geschäft zurück, so ist die Vorlage zu überarbeiten und zu einem späteren Zeitpunkt neu zu traktandieren.

#### **4.11.2. Detailberatung**

In diesem Verfahrensstadium werden die Einzelheiten eines Geschäftes diskutiert. Hier können die Mitglieder Abänderungsanträge aller Art stellen. Am Schluss der Detailberatung legt der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin fest, in welcher Reihenfolge über die einzelnen Anträge abgestimmt wird, wobei nach dem Schema «entweder – oder» (Cupsystem) entschieden wird.

#### **4.11.3. Schlussabstimmung**

Die bereinigte Vorlage ist schliesslich einer Schlussabstimmung zu unterwerfen. Dabei wird nach dem Schema «ja – nein» abgestimmt.

### **4.12. Abstimmungen**

Abstimmungen im Gemeinderat erfolgen in der Regel offen (§ 34 Abs. 1 GG). Ein Fünftel der anwesenden Gemeinderäte oder Gemeinderätinnen kann aber – wie bei Wahlgeschäften – verlangen, dass über einen Antrag oder einen bereinigten Verhandlungsgegenstand geheim abgestimmt wird. In der Gemeindeordnung kann dieser Bruchteil auch kleiner festgelegt werden (§ 34 Abs. 2 GG).

Bei sämtlichen Abstimmungen in Sachfragen gilt das einfache Mehr. Es gilt also derjenige Antrag als angenommen, der die meisten Stimmen auf sich zu vereinigen vermag. Sofern geheim abgestimmt wird, fallen die leeren Stimmen, im Gegensatz zur Regelung bei den Wahlen, nicht in Betracht.

Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin kann an sämtlichen Abstimmungen teilnehmen. Bei Stimmengleichheit steht ihm bzw. ihr, sowohl bei geheimen als auch bei offenen Abstimmungen, der Stichentscheid zu. Stichentscheid bedeutet, dass er oder sie nochmals stimmen kann, ohne an die vorherige Stimmabgabe gebunden zu sein (Bsp.: Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin stimmt einem Antrag nicht zu. Das Abstimmungsergebnis lautet 3:3. Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin hat nun den Stichentscheid zu fällen und kann nun, obwohl er bzw. sie den Antrag zunächst abgelehnt hat, diesem zustimmen).

**Volkswirtschaftsdepartement**  
**Kurs «Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude»**

Referat: Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen, stv. Chef AGEM, Amt für Gemeinden

## 5. Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde

### 5.1. Einleitung

Nachfolgend wird ein Überblick zur finanziellen Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde vermittelt. Es werden folgende Aspekte behandelt:

- In welcher «Verfassung» präsentieren sich die Gemeindefinanzen heute?
- Welche Instrumente stehen zur Steuerung der Gemeinde zur Verfügung?
- Wie ist der Finanzhaushalt einer Gemeinde geordnet?
- Welche Zuständigkeiten bestehen bei der finanziellen Steuerung der Gemeinde?
- Welches sind die Herausforderungen? Nach welchen Grundsätzen richtet sich eine erfolgreiche Finanzsteuerung?

### 5.2. Finanzlage und Rahmenbedingungen

#### 5.2.1. Verschuldung Kanton und Einwohnergemeinden

Die Entwicklung der Nettoschulden des Kantons und jener der Einwohnergemeinden im 10-Jahresvergleich zeigt folgendes Bild:

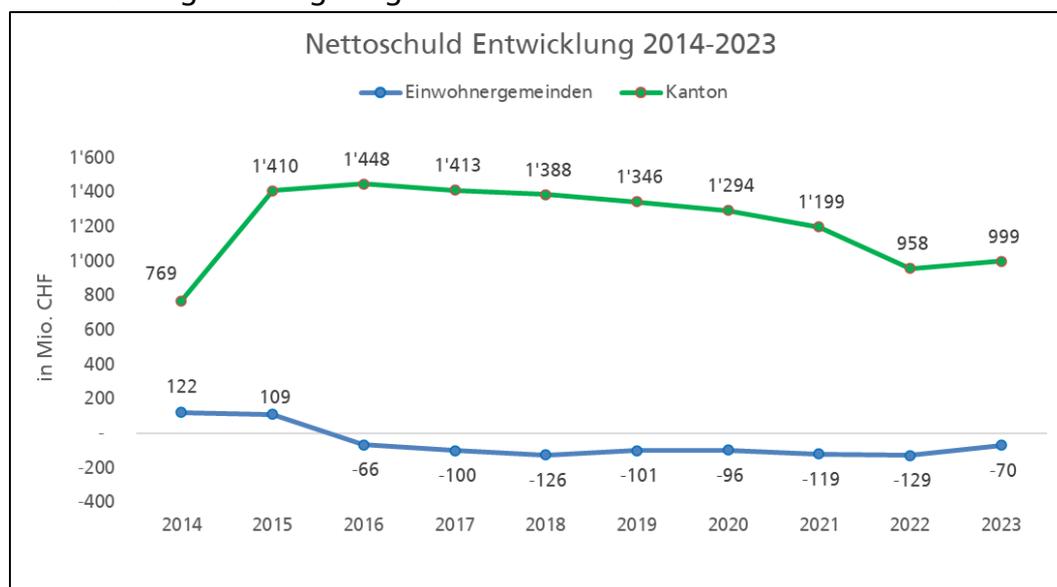


Abbildung 1 – Nettoverschuldung Kanton und Einwohnergemeinden (in Mio. Franken)

Die Nettoschulden (Bruttoschulden minus Finanzvermögen) des Kantons stiegen im Jahr 2015 markant auf deutlich über eine Milliarde Franken (Stichwort: Ausfinanzierung Pensionskasse) und hat sich in den letzten 10 Jahren stetig rückläufig entwickelt. Die Nettoschuld belief sich jedoch im Jahr 2023 auf noch knapp 1 Mrd. Franken oder auf 3'460 Franken<sup>1</sup> pro Einwohner/Einwohnerin.

Im Vergleich: Bei den Einwohnergemeinden wird seit dem Jahr 2016 in der Gesamtbetrachtung aller Gemeinden keine Nettoverschuldung bilanziert, sondern ein Nettovermögen. Im Jahr 2023 verfügten die Einwohnergemeinden über ein Nettovermögen von gegen 70 Mio. Franken.

### 5.2.2. Finanzlage Einwohnergemeinden

Die Finanzlage der solothurnischen Einwohnergemeinden ist weiter solide: Die Investitionstätigkeit erreichte mit 593 Franken pro Einwohner/Einwohnerin den Höchstwert seit Einführung der neuen Rechnungslegung HRM2 im Jahr 2016. Die Zunahme dieser Investitionen von rund 90 Franken pro Einwohner/Einwohnerin zum Vorjahr entsprechen einem zusätzlichen Investitionsvolumen von 27 Mio. Franken auf total 171 Mio. Franken. Diese Investitionen können zu zwei Dritteln durch die Gemeinden selbst finanziert werden. Für den restlichen Drittel haben sich die Gemeinden neuverschuldet.

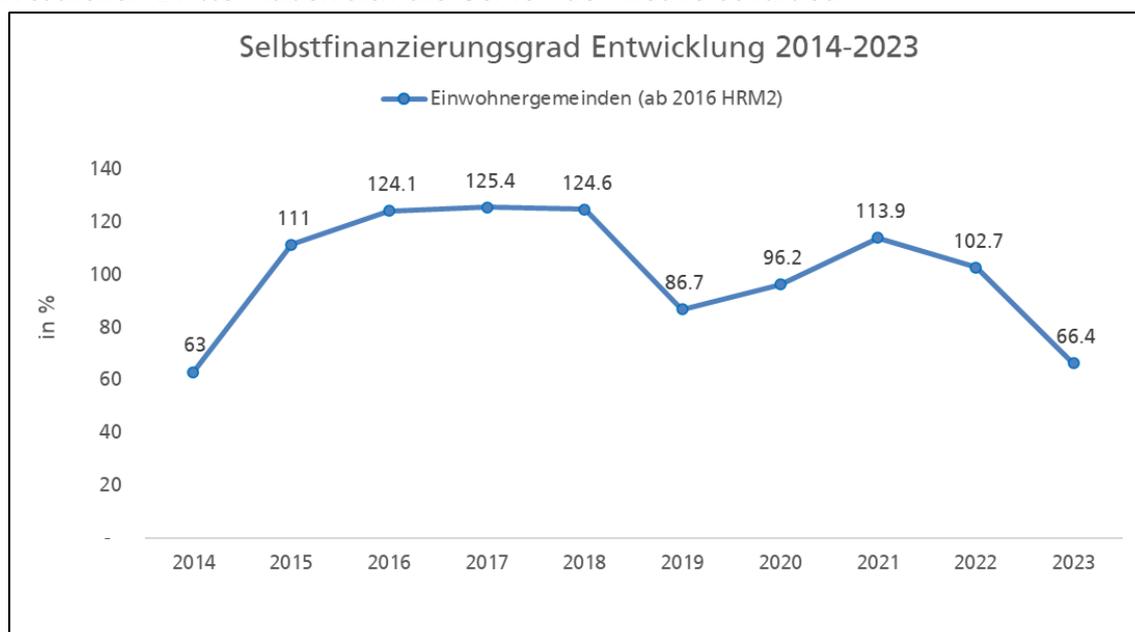


Abbildung 2 – Selbstfinanzierungsgrad Einwohnergemeinden

Entsprechend nimmt das Nettovermögen je Einwohner/Einwohnerin um 208 Franken ab und beträgt neu 241 Franken je Einwohner/Einwohnerin. Dies ist nach wie vor ein guter Wert.

<sup>1</sup> Geschäftsbericht 2023 Kanton Solothurn, Teil 2, Seite 63

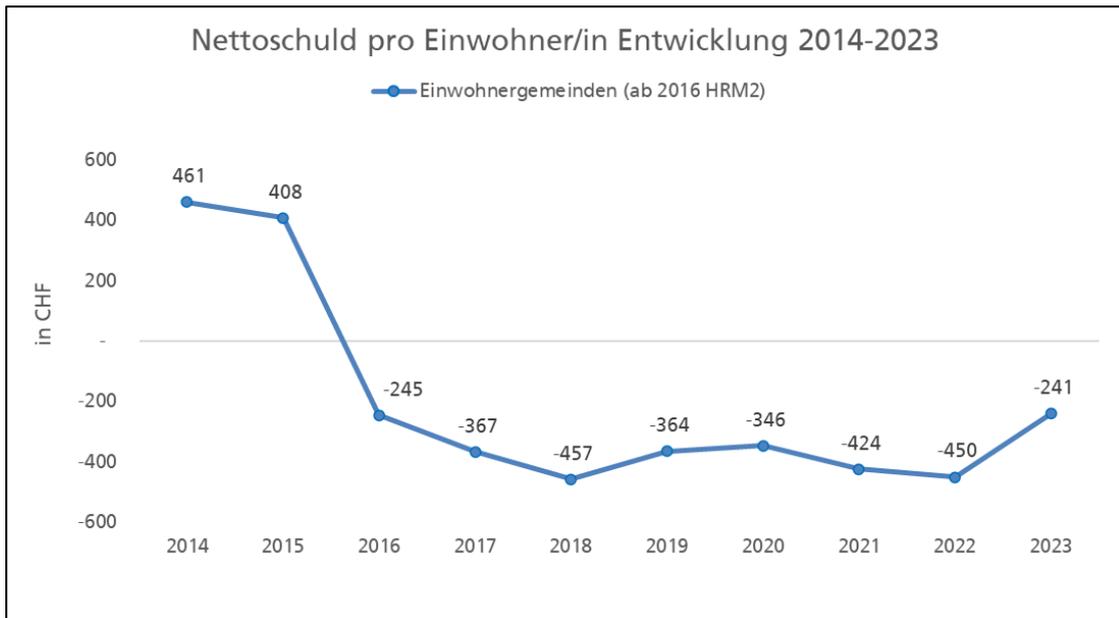


Abbildung 3 – Nettoschuld pro Einwohner/in

74 von 107 Gemeinden schlossen die Jahresrechnung 2023 positiv ab. Diese Zahl ist auf die Auflösung der Neubewertungsreserven zurückzuführen. Ohne diesen Sondereffekt sind es 61 von 107 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 72 von 107), welche Ertragsüberschüsse im Jahr 2023 erzielten. Der Bilanzüberschuss (freies Eigenkapital) konnte um 32 Mio. Franken (Vorjahr 45 Mio. Franken) erhöht werden. Er belief sich per Ende 2023 für alle Gemeinden auf rund 726 Mio. Franken.

## 5.2.3. Steuerbezüge

### 5.2.3.1. Einwohnergemeinden

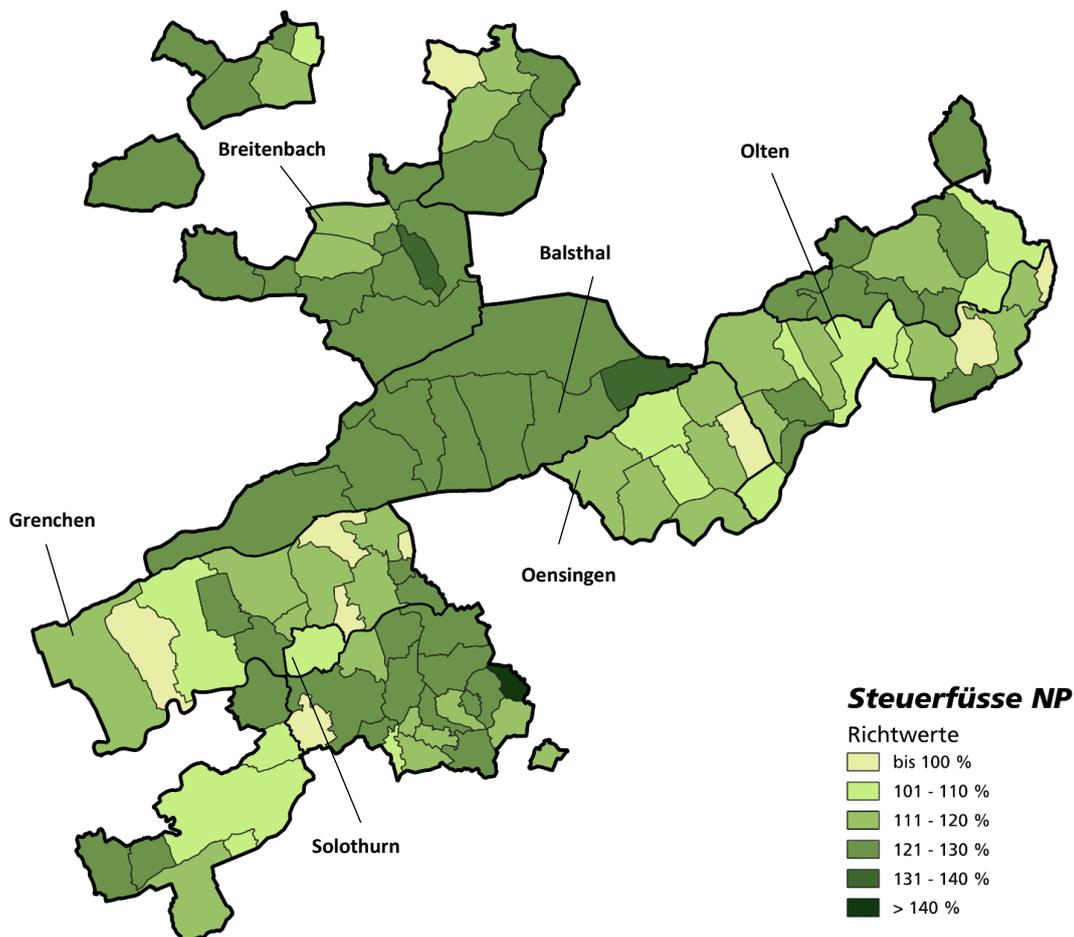


Abbildung 4 – Steuerfüsse 2025 natürliche Personen bei den Einwohnergemeinden

Im Jahr 2025 beläuft sich der mit der jeweiligen Bevölkerung gewichtete Steuerfuss für natürliche Personen auf durchschnittlich 115.3% (Vorjahr 115.0%). In 36 Gemeinden liegt der Bezug unter diesem Durchschnittswert, in 70 Gemeinden darüber. Der häufigste bezogene Wert liegt bei 125%.

Den tiefsten Steuerfuss (65%) weist die Gemeinde Kammersrohr aus, den höchsten (145%) die Gemeinde Bolken. Die Abweichung zwischen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss beträgt somit 80 Prozentpunkte.

### 5.2.3.2. Kirchgemeinden

Bei den Steuerfüssen der Kirchgemeinden des Jahres 2025 zeigt sich folgendes Bild: Der durchschnittliche Steuerfuss der römisch-katholischen Kirchgemeinden beläuft sich im Jahr 2025 auf 17.36%. Jener der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden liegt bei 15.45%. Bei den christkatholischen Kirchgemeinden liegt der durchschnittliche Steuerfuss bei 18.88%.

### 5.2.3.3. Bürgergemeinden

In den 90er Jahren erhoben noch drei Bürgergemeinden Bürgersteuern. Seither erheben im Kanton Solothurn keine Bürgergemeinden mehr solche Steuern.

### 5.2.4. Rahmenbedingungen

Welches sind die spezifischen Rahmenbedingungen nach Gemeindetyp, welche die finanzielle Steuerung der Gemeinde beeinflussen?

#### 5.2.4.1. Einwohnergemeinden

- **Strukturen:** Eine finanzielle Schieflage (z.B. hohe Verschuldung) wirkt sich bei bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden stärker aus als bei grösseren Gemeinden (i.d.R. geringeres finanzielles Polster): 32 Gemeinden oder 30% der Einwohnergemeinden verzeichnen einen Einwohnerbestand unter 1'000 Einwohnern/Einwohnerinnen. 33 Gemeinden verfügen über einen Bestand von 1'000 bis 1'999 Einwohnern/Einwohnerinnen. Weitere 25 Gemeinden zählen 2'000 bis 4'999 Einwohnern/Einwohnerinnen. 17 Gemeinden registrieren 5'000 Einwohner/Einwohnerinnen oder mehr<sup>2</sup>.
- **Finanzausgleich:** Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen zu einem «erschwinglichen Preis» oder, anders gesagt, zu einem «erschwinglichen Steuerfuss» stellt die zentrale Zielsetzung eines jeden Finanzausgleichs dar. Damit erfüllt der Finanzausgleich einen wichtigen Beitrag für den Zusammenhalt des regional vielfältigen Kantons. Andererseits stiftet das Ausgleichssystem auch volkswirtschaftlichen Nutzen, indem Randgebiete für die Bevölkerung und die Wirtschaft attraktiv als Wohn- und Arbeitsort bleiben. In diesem Sinne ist auch das beachtliche finanzielle Engagement des Kantons im Finanz- und Lastenausgleich bei den Einwohnergemeinden einzuordnen. Seit dem Jahr 2020 kommen gegen 90 Mio. Franken über den Finanz- und Lastenausgleich zum Ausgleich. Etwa ein Drittel werden von den ressourcenstarken Gemeinden als Abgaben entrichtet. Das Engagement des Kantons beläuft sich derzeit auf rund 60 Mio. Franken.

Seit dem Jahr 2020 erfolgen zudem weitere Ausgleichszahlungen in der Höhe von jährlich gegen 25 Mio. Franken wegen einer markanten Senkung der Unternehmenssteuern auf einen Gewinnsteuersatz von 15.1%. Dieser Ausgleich ist bis zum Jahr 2027 befristet.

26 Gemeinden zahlen in den Finanzausgleich ein, 81 erhalten Beiträge (Nettobetrachtung). Bei 64 Gemeinden (60% aller Gemeinden) beträgt die Entlastungswirkung aus dem FILA mehr als 5 Steuerfusspunkte. Im Gegenzug liegen 10 Gemeinden bei einer Belastung von mehr als 5% Steuerfusspunkte. Die Abgaben und Beiträge werden jeweils auf der [Webseite](#) des AGEM publiziert.

---

<sup>2</sup> Stand per 31.12.2023

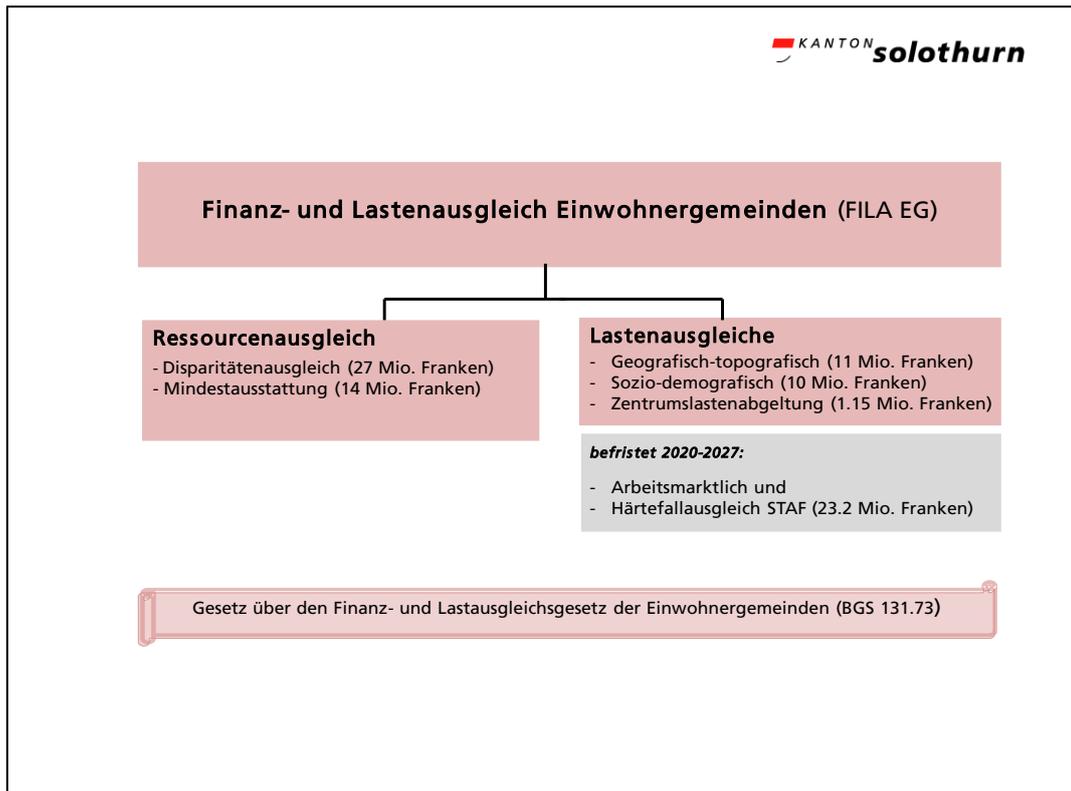


Abbildung 5 – Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden

- **Regionalisierung:** Regionalisierung heisst, die Gemeinde bleibt politisch eigenständig, tut sich aber für eine bestimmte Aufgabenerfüllung zusammen mit anderen Gemeinden. In den Bereichen Bevölkerungsschutz (Regionale Zivilschutzorganisationen RZSO) und Sozialwesen (Sozialregionen), aber auch im Bereich der Abwasserbeseitigung besteht heute eine flächendeckende Regionalisierung. Auch die Bereiche Schulwesen (u.a. Oberstufe Volksschule) und Feuerwehr sind überwiegend unter mehreren Gemeinden gemeinsam organisiert. Das Hauptmotiv für solche Kooperationen liegt bei der Sicherung einer effizienten Erbringung von öffentlichen Aufgaben. Die finanzielle Führung der Gemeinde wird durch die Regionalisierung anspruchsvoller. Stichworte dazu sind: Erhöhte Fremdsteuerung durch die Vertragsgemeinschaft, Kostenverteiler, Konsolidierung.

#### 5.2.4.2. Bürgergemeinden

- **Kernbereiche:** Die Aufgaben der Bürgergemeinden konzentrieren sich auf die Bereiche «Bürgerwesen» und «Forstwirtschaft», wobei der letztere Bereich regionalisiert ist (Forstbetriebe). Acht Bürgergemeinden betreiben zudem für ihre Einwohnergemeinden die Wasserversorgung als Spezialfinanzierung. Weiter sind diese Gemeinden verstärkt in der Führung von gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben, Fernwärme mit Holz u.ä. tätig. Eine grössere Anzahl von Bürgergemeinden verfügt zudem über beträchtliches Finanzvermögen, welches überwiegend in Finanzliegenschaften investiert ist.
- **Kleiner Finanzausgleich:** Unter den Bürgergemeinden besteht ein vereinfachtes Ausgleichssystem für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Waldwesen (§ 27 Waldgesetz): Das Eigenkapital wird mit einem Satz von 0.3% bis maximal 0.6% «belehnt». Dies ergibt bei einem Nettoeigenkapital von rund 351 Mio. Franken (2025) jährlich

rund 1.6 Mio. Franken an Abgaben. Aus dem Total Abgaben wird ein Beitragssatz pro bewirtschaftete Waldfläche errechnet, welcher als Gutschrift angerechnet wird. Dieser beläuft sich auf knapp unter 105 Franken bei rund 15'350 Hektar bewirtschafteter Waldfläche. Insgesamt kommen so netto je über 800'000 Franken jährlich als Beiträge respektive Abgaben zum Ausgleich. Ein solcher Ausgleich soll auch mit der vom Regierungsrat diesen Sommer beantragten neuen Walgesetzgebung in etwa gleicher Höhe bestehen bleiben.

- **Gewerbliches Risiko:** Bürgergemeinden führen oder beteiligen sich an gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben oder im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft auch vermehrt an Wärmeverbundanlagen (Schnitzelfeuerungsanlagen). Die Investitionskosten dafür sind in der Regel hoch. Das Unternehmerrisiko ist zu beachten (Absatzsicherung, Rendite uvm.).

#### 5.2.4.3. Kirchengemeinden

- **Mitgliederbestand:** Die Angehörigen der römisch-katholischen Landeskirche bildeten im Kanton Solothurn im Jahr 2024 mit 24.5% oder 71'513 Personen die grösste Konfessionsgemeinschaft. Der Anteil der evangelisch-reformierten Konfessionsangehörigen an der Gesamtbevölkerung belief sich auf 16.1% oder 46'891 Personen. Gering fiel mit 0.3% oder 869 Personen der Anteil der Angehörigen der christkatholischen Glaubensgemeinschaft aus. Der Anteil der Personen mit anderer Religionszugehörigkeit oder ohne Religionszugehörigkeit beträgt folglich gegen 60%.<sup>3</sup>
- **Finanzausgleich:** Im Unterschied zum Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden, welcher sowohl mit Abgaben der finanzstarken Einwohnergemeinden als auch einem Staatsbeitrag (Kanton) finanziert wird, gelangt beim Finanzausgleich der Kirchengemeinden die Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen (10% der Staatssteuer) zur Verteilung. Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs Kirchengemeinden im Jahr 2020 ist dieser bei 10 Mio. Franken plafoniert. Sofern die Finanzausgleichssteuer geringer als dieser Plafond ausfällt, leistet der Kanton aus der allgemeinen Staatskasse einen Zuschuss. Dieser sogenannte Gesamtverteilungsbetrag wird pro Konfession nach den drei Kriterien Sockelbeitrag nach Mitgliedern, Steuerkraft und Beiträge an Kantonalorganisationen (Landeskirchen) ausgerichtet. Die Aufteilung auf die drei Gefässe wird heute im Verhältnis von 20%/40%/40% ausgerichtet. Während einer Dauer von 6 Jahren (2020-2025) erfolgt zudem ein Ausgleich für Härten im Übergang vom alten zum neuen System.

Der Gesamtverteilungsbetrag ist alle 6 Jahre, erstmals im Jahr 2026, vom Kantonsrat auf der Grundlage einer Leistungsbilanz der Landeskirchen und eines Kirchengemeindefinanzberichts neu festzulegen.

---

<sup>3</sup> Publiziert [Solothurn zählt!: Trends zur Bevölkerung 2025](#)

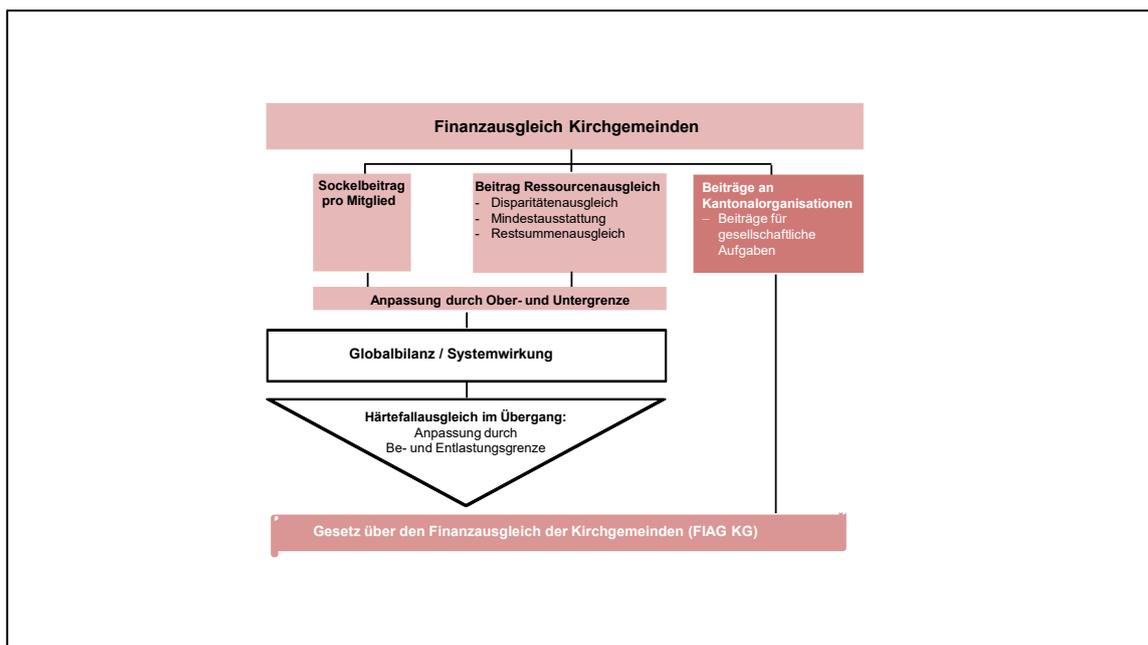


Abbildung 6 – Finanzausgleich der Kirchgemeinden

- **Personalkosten und Liegenschaftsunterhalt:** Bei einem Aufwand von über 75.8 Mio. Franken beliefen sich die Personalaufwände im Jahr 2023 allein auf 35 Mio. Franken (46%). Gleichzeitig verfügen die Kirchgemeinden über Liegenschaften wie Kirchen, Pfarr-, Kirchgemeindehäuser/Pfarrreiheime, welche teilweise dem Denkmalschutz unterstehen. Dieses Verwaltungsvermögen belief sich im Jahr 2023 auf einen Buchwert von 32.1 Mio. Franken<sup>4</sup>.

### 5.3. Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes

Welche Instrumente stehen zur Steuerung der Gemeindefinanzen zur Verfügung? Nachfolgend ein Überblick zu den Instrumenten im öffentlichen Finanzhaushalt:

#### 5.3.1. Das öffentliche Rechnungslegungsmodell

Die solothurnischen Gemeinden verfügen über ein Rechnungswesen, das dem Vergleich mit dem privatwirtschaftlichen Standard «Finanzbuchhaltung» standhält: Das Prinzip der doppelten Buchhaltung, das Führen von Vermögens- und Kapitalbeständen in einer Bilanz, der Ausweis des finanziellen Erfolgs in der Erfolgsrechnung oder die Verbuchung der Investitionen in einer separaten Teilrechnung sind ein fester Bestandteil der Rechnungsführung in unseren Gemeinden.

Bei den Einwohnergemeinden und angegliederten Zweckverbänden wurde im Jahr 2016 das Rechnungslegungsmodell «HRM2» eingeführt. Für die Bürger- und Kirchgemeinden und verbleibenden übrigen Körperschaften nach Gemeindegesetz erfolgte die Umstellung im Jahr 2022.

<sup>4</sup> [e-Gemeindefinanzstatistik Kirchgemeinden gefin-kg.so.ch](http://e-Gemeindefinanzstatistik Kirchgemeinden gefin-kg.so.ch)

HRM2 führt zu einer Angleichung an private Rechnungslegungsgepflogenheiten: Neben dem neuen Abschreibungsregime und den neuen Bewertungsprinzipien kommen Instrumente wie der gestufte Erfolgsausweis, die Geldflussrechnung oder eine erweiterte Berichterstattung im Anhang zur Anwendung. Andererseits werden Eigenheiten der öffentlichen Rechnungslegung wie die Offenlegung von Investitionen im Rahmen der Investitionsrechnung oder die Gliederung nach öffentlichen Aufgaben (Funktionale Gliederung) beibehalten.

Vorteile:

für die **Gemeindemitglieder:**

- die einheitliche Darstellung des Budgets und der Jahresrechnung;
- die Gliederung des Aufwandes und des Ertrages nach Aufgabenbereichen wie Bildung, Verkehr, Finanzen und Steuern;
- der transparente gestufte Ausweis des Rechnungsergebnisses.

für die **Behörden und die Gemeindeverwaltung:**

- ein zeitgemässes Instrumentarium zur finanziellen Steuerung;
- die Grundlage für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung;
- die Beurteilung der finanziellen Lage mit Kennzahlen.

Die Gemeinderechnung gliedert sich in folgende Bereiche: Die Bilanz, die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang. Die Geldflussrechnung ist für Bürger- und Kirchgemeinden fakultativ:

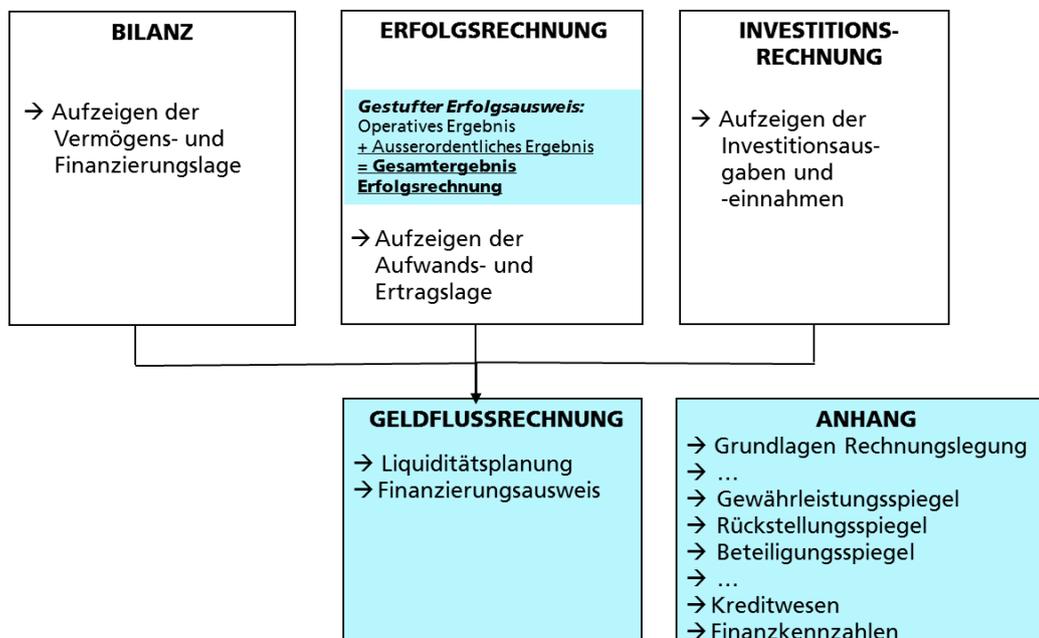


Abbildung 7 – Rechnungslegungsmodell<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Bürger- und Kirchgemeinden führen keine Geldflussrechnung

Die Jahresrechnung ist bis 30. Juni nach Rechnungsabschluss der Gemeindeversammlung vorzulegen (§ 157 Abs.3 GG). Das Rechnungsmodell zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus:

- **Spezialfinanzierungen** sind in der Gemeinderechnung separat geführte Aufgabenbereiche wie z.B. die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung oder das Forstwesen (Bürgerrechnung) mit eigenen Rechnungskreisen.
- Damit die **linearen Abschreibungen** berechnet werden können und um die Anlageobjekte nach Nutzungsdauer ordentlich zu führen, braucht es eine Anlagenbuchhaltung. Die lineare Abschreibungsmethode bezweckt jährlich gleich hohe Abschreibungsbeträge über die gesamte Nutzungsdauer. Somit fällt die Abschreibungsbelastung unmittelbar nach der Investition geringer aus, als dies im Vergleich zur bisherigen Abschreibungsmethode der Fall war. Dafür steigt der Abschreibungsbedarf im Vergleich zu HRM1 gegen Ende der Nutzungsdauer wesentlich.
- Als **Vorfinanzierungen** werden Reserven bezeichnet, die für künftige Investitionen gebildet werden können. Die Bildung solcher Reserven ist von der Gemeindeversammlung separat zu genehmigen.
- Aus der **Investitionsrechnung** wird der Investitionsbedarf einer Gemeinde abgeleitet. Es gilt in Projekte des Pflicht-, Entwicklungs- und Wunschbedarfs zu unterscheiden. Nach Abzug der Drittbeiträge (z.B. Subventionen) von den Bruttoausgaben für Investitionen resultieren die Nettoinvestitionen. Diese sind über die Selbstfinanzierung zu decken. Ein allfälliger Finanzierungsfehlbetrag ist über die Aufnahme von Fremdgeldern zu finanzieren.

### 5.3.2. Haushaltsgrundsätze

Es gilt folgende wesentliche Grundsätze der Haushaltsführung zu unterscheiden:

1. **Gesetzmässigkeit:** Die Ausgaben bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (§§ 136, 141, 142 Gemeindegesetz, GG).
2. **Haushaltgleichgewicht:** Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen (§ 144 GG).
3. **Sparsamkeit:** Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen und in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen (§ 136 GG).
4. **Wirtschaftlichkeit:** Bei der Ausführung eines Vorhabens ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigere Lösung darstellt (§ 136 GG).
5. **Verursacherfinanzierung:** Die Nutzniesser/Nutzniesserinnen besonderer Leistungen haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

### 5.3.3. Planungsinstrumente

#### 5.3.3.1. Finanzplanung

Mit der Finanzplanung erfolgt die Steuerung der Gemeindefinanzen über mehrere Jahre (idealerweise auf 5 Jahre). Neben den Rahmenbedingungen wie der Entwicklung der Bevölkerung, der Teuerung der Steuerzuwächse oder der Abschreibungsregel sind die Investitionen für die nächsten Jahre zu bestimmen. Innerhalb dieses Investitionsplans gilt es bei den Investitionsvorhaben zwischen Pflicht- und Wunschbedarf zu unterscheiden. Die

Folgekosten dieser Investitionen sind in der Prognose der Erfolgsrechnung ersichtlich, welche neben dem Ergebnis auch die Finanzierung aufzeigt. Schliesslich informiert die Planbilanz über die Entwicklung der Vermögens- und Kapitalsituation (Fremd- und Eigenkapital). Nach § 138 GG haben die solothurnischen Gemeinden jährlich einen Finanzplan zu beschliessen.

Prognose der Erfolgsrechnung 3-stufig gesamt (Total Gemeinde)								
Aufwand								
Alle Beträge in Tausend CHF								
Jahr	Rechnung		Budget		Prognose			
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
30	Personalaufw and	611	652	655	659	665	672	685
31	Sach- und übriger Betriebsaufw and	1'433	1'573	1'577	1'592	1'608	1'624	1'641
33	Abschreibungen Verw altungsvermögen (inkl. 3660 / 3661)	412	442	480	557	560	585	610
35	Einlagen in Fonds und SF	156	36	25	20	20	20	20
36	Transferaufw and (ohne 3660 / 3661)	3'233	3'149	3'180	3'212	3'244	3'277	3'310
39	Interne Verrechnungen	157	175	177	179	180	182	184
	<b>Total betrieblicher Aufwand</b>	<b>6'002</b>	<b>6'027</b>	<b>6'094</b>	<b>6'219</b>	<b>6'278</b>	<b>6'360</b>	<b>6'449</b>
40	Fiskalertrag	3'616	3'708	3'735	3'773	3'880	3'954	3'993
41	Regalien und Konzessionen	8	8	8	8	8	8	8
42	Entgelte	1'537	1'502	1'506	1'518	1'530	1'542	1'554
43	Verschiedene Erträge	0	0	0	0	0	0	0
45	Entnahmen aus Fonds und SF	79	34	46	59	74	100	147
46	Transferertrag	546	319	38	39	39	40	40
49	Interne Verrechnungen	157	175	177	179	180	182	184
	Einmalige, nicht zuweisbare Erträge	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total betrieblicher Ertrag</b>	<b>5'943</b>	<b>5'746</b>	<b>5'510</b>	<b>5'575</b>	<b>5'711</b>	<b>5'826</b>	<b>5'927</b>
	<b>Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit</b>	<b>-59</b>	<b>-281</b>	<b>-584</b>	<b>-644</b>	<b>-567</b>	<b>-534</b>	<b>-523</b>
34	<b>Finanzaufwand</b>	134	119	96	116	203	201	217
44	<b>Finanzertrag</b>	410	409	413	417	421	426	430
	<b>Ergebnis aus Finanzierung</b>	<b>276</b>	<b>290</b>	<b>317</b>	<b>302</b>	<b>219</b>	<b>224</b>	<b>213</b>
	<b>Operatives Ergebnis</b>	<b>217</b>	<b>9</b>	<b>-267</b>	<b>-343</b>	<b>-348</b>	<b>-310</b>	<b>-310</b>
38	Ausserordentlicher Aufw and	0	0	0	0	40	500	0
48	Ausserordentlicher Ertrag	0	0	0	0	198	198	198
	<b>Ausserordentliches Ergebnis</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>158</b>	<b>-302</b>	<b>198</b>
	<b>Jahresergebnis Erfolgsrechnung</b>	<b>217</b>	<b>9</b>	<b>-267</b>	<b>-343</b>	<b>-190</b>	<b>-612</b>	<b>-112</b>
	<b>Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)</b>							

Abbildung 8 – Auszug Finanzplanung Erfolgsrechnung

### 5.3.3.2. Budget

Mit dem Budget (vormals Voranschlag) wird die finanzielle Steuerung der Gemeinde über ein Kalenderjahr festgelegt. Das Gemeindegesetz schreibt die Beschlussfassung durch die Gemeinde bis Ende eines Kalenderjahres vor (§ 139 GG). Der Aufbau des Budgets richtet sich nach den Vorgaben zum Rechnungslegungsmodell und hat die Vergleichbarkeit mit der Jahresrechnung sicherzustellen. Die Ausgabenkredite sind in ihrer Höhe und ihrem Zweck verbindlich. Neben den Verpflichtungskrediten, welche über das Kalenderjahr hinaus Gültigkeit haben, werden sogenannte Budgetkredite (Ausgaben der Erfolgsrechnung) beschlossen, welche Ende Jahr verfallen. Mit dem Budget ist der Steuerfuss für die folgenden 12 Monate festzulegen.

## Erfolgsrechnung

Einzelkonten nach Funktionen		Budget 2025		Budget 2024		Jahresrechnung 2023	
		Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
0	Allgemeine Verwaltung Nettoergebnis	250'000.00	10'000.00 240'000.00	250'000.00	12'000.00 238'000.00	242'000.00	9'000.00 233'000.00
01	Legislative und Exekutive Nettoergebnis	110'000.00	2'000.00 108'000.00	110'000.00	2'000.00 108'000.00	108'000.00	1'500.00 106'500.00
011	Legislative (Ebene je nach Bedarf) Nettoergebnis	0.00	0.00 0.00	0.00	0.00 0.00	0.00	0.00 0.00
0110	Legislative Nettoergebnis	96'500.00	1'500.00 95'000.00	96'500.00	1'500.00 95'000.00	94'880.00	1'600.00 93'280.00
3000.01	Löhne, Tag- und Sitzungsgelder für Behörden und Komm.	5'000.00		5'000.00		4'850.00	
3000.02	Tag- und Sitzungsgelder	3'000.00		3'000.00		3'120.00	
3050.00	AG-Beiträge AHV, IV, EO, ALV, Verwaltungskosten	600.00		600.00		660.00	
3053.00	AG-Beiträge an Unfall- und Personalversicherungen	500.00		500.00		480.00	
3090.00	Aus- und Weiterbildung der Behördenmitglieder	3'500.00		3'500.00		3'200.00	
3099.00	Übriger Personalaufwand	6'800.00		6'800.00		9'900.00	
3102.00	Drucksachen, Publikationen	4'500.00		4'500.00		5'600.00	
3110.00	Anschaffung Büromaschinen und -geräte	6'000.00		6'000.00		5'540.00	
3119.00	Anschaffung von übrigen nicht aktivierbaren Anlagen	0.00		0.00		250.00	
3130.01	Allgemeine Verwaltungskosten	11'000.00		11'000.00		10'880.00	
3130.02	Buchprüfungskosten	1'500.00		1'500.00		1'500.00	
3132.00	Honorare externe Berater, Gutachter, Fachexperten	2'500.00		2'500.00		2'500.00	
3150.00	Unterhalt Büromaschinen und -geräte	15'000.00		15'000.00		15'200.00	
3159.00	Unterhalt übrige mobile Anlagen	18'000.00		18'000.00		16'000.00	
3160.00	Miete und Pacht Liegenschaften	9'000.00		9'000.00		9'000.00	
3161.00	Mieten, Benützungskosten Mobilien	7'000.00		7'000.00		6'200.00	
3170.00	Reisekosten und Spesen	2'600.00		2'600.00		0.00	
4260.00	Rückerstattungen und Kostenbeteiligungen Dritter		1'500.00		1'500.00		1'600.00

Abbildung 9 – Auszug Budget

### 5.3.4. Finanzkennzahlen und Zahlenvergleiche

Zur Beurteilung der Finanz- und Vermögenslage einer Gemeinde kommt den Finanzkennzahlen eine wichtige Bedeutung zu. Solche Kennzahlen stellen verdichtete Informationen über die finanzielle Lage der Gemeinde dar.

Mit den Finanzkennzahlen ist es möglich:

- Die finanzielle Lage und Entwicklung einer Gemeinde zu beurteilen;
- Wichtige Informationen zur Finanzpolitik zu gewinnen;
- Vergleiche mit anderen Gemeinden anzustellen;
- Korrekturmassnahmen in die Wege zu leiten;
- Finanzpolitische Zielsetzungen festzulegen;
- Die Wirkung von finanzpolitischen Massnahmen festzustellen.

Heute wird ein Kennzahlensystem von verschiedenen Kennzahlen bereitgestellt. Je nach Kennzahl ist die Aussage bezüglich Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung oder Finanzierung zu unterscheiden. Einige Kennzahlen sind:

Finanzkennzahl		Steuerung nach Finanzrechnung			
	Priorität	Bilanz	Erfolgsrechnung	Investitionsrechnung	Finanzierung
1) Nettoverschuldungsquotient	1	x	X		
2) Selbstfinanzierungsgrad	1		X	x	x
3) Eigenkapital in % Fiskalertrag	1	x	X		
4) Eigenkapitaldeckungsgrad	1	x	X		
5) Zinsbelastungsanteil	1		x		

Abbildung 10 – Auswahl Finanzkennzahlen Einwohnergemeinden (vgl. [Finanzkennzahlen alle Gemeinden, HBO-Ziffer 16.6](#))

Als weitere Hilfe zur finanziellen Steuerung dient der Gemeindevergleich: Es geht darum, sich mit gleichartigen Gemeinden (Gemeinden gleicher Grösse und gleicher Typologie wie Stadt-, Agglomerations- oder Landgemeinde) zu vergleichen. Ziel eines solchen Vergleichs ist es, eine sogenannte Messlatte («Benchmark») zu erhalten, um die Leistungserbringung objektiver beurteilen zu können. Im Vordergrund solcher Vergleiche stehen Zahlenvergleiche pro Aufgabenbereich (Ausgaben/Kopf) oder Kennzahlenvergleiche (z.B. Nettoschuld, Steuerquote u.a.).

Neben [schriftlichen Publikationen](#) steht interessierten Kreisen ein Gemeindefinanzinformationssystem auf dem Internet zur Verfügung (EG: [gefin.so.ch](#); BG: [gefin-bg.so.ch](#); KG [gefin-kg.so.ch](#)).

## 5.4. Zuständigkeiten

Die Verantwortlichkeit für die Steuerung der Finanzen tragen die Organe Gemeinderat, Kommissionen sowie in der Verwaltung insbesondere die Finanzverwaltung. Das Amt für Gemeinden nimmt eine beratende Rolle wahr.

Die Finanzaufsicht (Revision) obliegt dagegen dem Rechnungsprüfungsorgan, dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung. Die entsprechende Aufsicht nimmt im Kanton das Amt für Gemeinden wahr.

Welches sind nun die jeweiligen Zuständigkeiten in der Gemeinde?

### 5.4.1. Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Als Instrument stehen ihr rechtsetzende Reglemente sowie das Budget und die Jahresrechnung zur Verfügung. Die Gemeindeversammlung respektive das Gemeindeparlament (ausserordentliche Gemeindeorganisation) beschliesst die Jahresrechnung.

#### **5.4.2. Rechnungsprüfungskommission**

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) ist eine selbständige Kommission. Die RPK vertritt als Kontrollorgan die Interessen der Einwohnerschaft gegenüber den Behörden und der Verwaltung und ist daher unabhängig. Die Stellung der RPK ist vergleichbar mit der Rolle der Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften. Eine aussenstehende Revisionsstelle kann zur Mitwirkung in der Rechnungsprüfung beigezogen werden oder anstelle der Rechnungsprüfungskommission eingesetzt werden.

Das mit der Rechnungsprüfung betraute Organ prüft die Jahresrechnung und die Buchführung der Gemeinde gemäss Vorgaben des Rechnungsmodells und setzt zu diesem Zweck Zwischenrevisionen, Schwerpunktprüfungen bzw. bei Vorliegen des Rechnungsabschlusses eine Hauptrevision an. Sie erstattet schriftlich Bericht und beantragt, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung zu beschliessen oder zurückzuweisen sei.

Nach den neuen Bestimmungen des Gemeindegesetzes ist mindestens ein Sitz mit einer befähigten Person (§ 103 Abs. 1 GG) zu besetzen. Dabei werden je nach Höhe des Aufwands der laufenden Rechnung oder bei Beizug einer externen Kontrollstelle unterschiedliche Anforderungen bei der Befähigung der leitenden Person der Rechnungsprüfung verlangt.

#### **5.4.3. Gemeinderat**

Der Gemeinderat nimmt die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde wahr, dies nicht zuletzt, da eine Vielzahl der Geschäfte der Zustimmung dieses Gremiums bedarf. Dem Gemeinderat kommt als Exekutive eine wichtige Führungsaufgabe bei der finanziellen Steuerung der Gemeinde zu. Im Rahmen der Beratungen zum Finanzplan und idealerweise auf der Grundlage eines Legislaturplans legt der Gemeinderat die langfristigen (strategischen) Zielsetzungen zur Finanzpolitik der Gemeinde fest. Die Berichterstattung über die finanzielle Zielerreichung durch die Finanzverwaltung sollte periodisch erfolgen. Sofern die finanzpolitischen Ziele nicht erreicht werden oder die Verschuldung überdurchschnittlich ansteigt oder ein Bilanzfehlbetrag aufgebaut wird, hat der Gemeinderat Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Der Gemeinderat nimmt zum Bericht und Antrag des mit der Rechnungsprüfung betrauten Organs Stellung und verabschiedet die Rechnung zu Handen der Gemeindeversammlung.

#### **5.4.4. Verwaltung, Finanzverwaltung**

Das operative Geschäft für die finanzielle Steuerung obliegt der Finanzverwaltung. Sie hat den Finanzhaushalt zu führen, das Vermögen zweckmässig zu verwalten sowie insbesondere die Erstellung und die Führung der Rechnung, des Budgets und des Finanzplans zu verantworten. Nach deren Erstellung obliegt der Finanzverwaltung die Überwachung der vom Gemeinderat vorgegebenen finanziellen Zielsetzungen sowie die Berichterstattung (Controlling).

#### **5.4.5. Finanzkommission**

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, im Sinne eines Beratungsorgans ein eigenes Gremium (Finanzkommission, Ausschuss) einzusetzen. Ein solches Organ hat sich mit den besonderen Finanzfragen der Gemeinde zu befassen (Ausgabenbeschlüsse und deren Auswirkungen), wirkt bei der Erstellung der Finanzplanung mit, beurteilt die finanzielle Lage und hat die finanziell tragbare Entwicklung der Gemeindefinanzen zu erheben. Zudem nimmt diese Kommission in der Regel zum Budget und zur Frage der Festsetzung des Steuerfusses Stellung.

#### **5.4.6. Amt für Gemeinden (AGEM)**

Das Amt für Gemeinden (AGEM) nimmt als kantonale Stelle die Finanzaufsicht wahr. Die Gemeinderechnungen und der Revisionsbericht sind jeweils bis 31. Juli des Folgejahres einzureichen. Das AGEM prüft die Gemeinderechnungen gemäss besonderem Prüfungsplan auf Einhaltung der gesetzlichen Erfordernisse. Mangelhaft erstellte Rechnungen werden vom AGEM nicht genehmigt.

## 5.5. Grundsätze einer erfolgreichen Finanzsteuerung

Welches sind nun die Grundsätze, um eine Gemeinde solide und umsichtig zu steuern?  
Nachfolgend einige Grundsätze im Überblick:

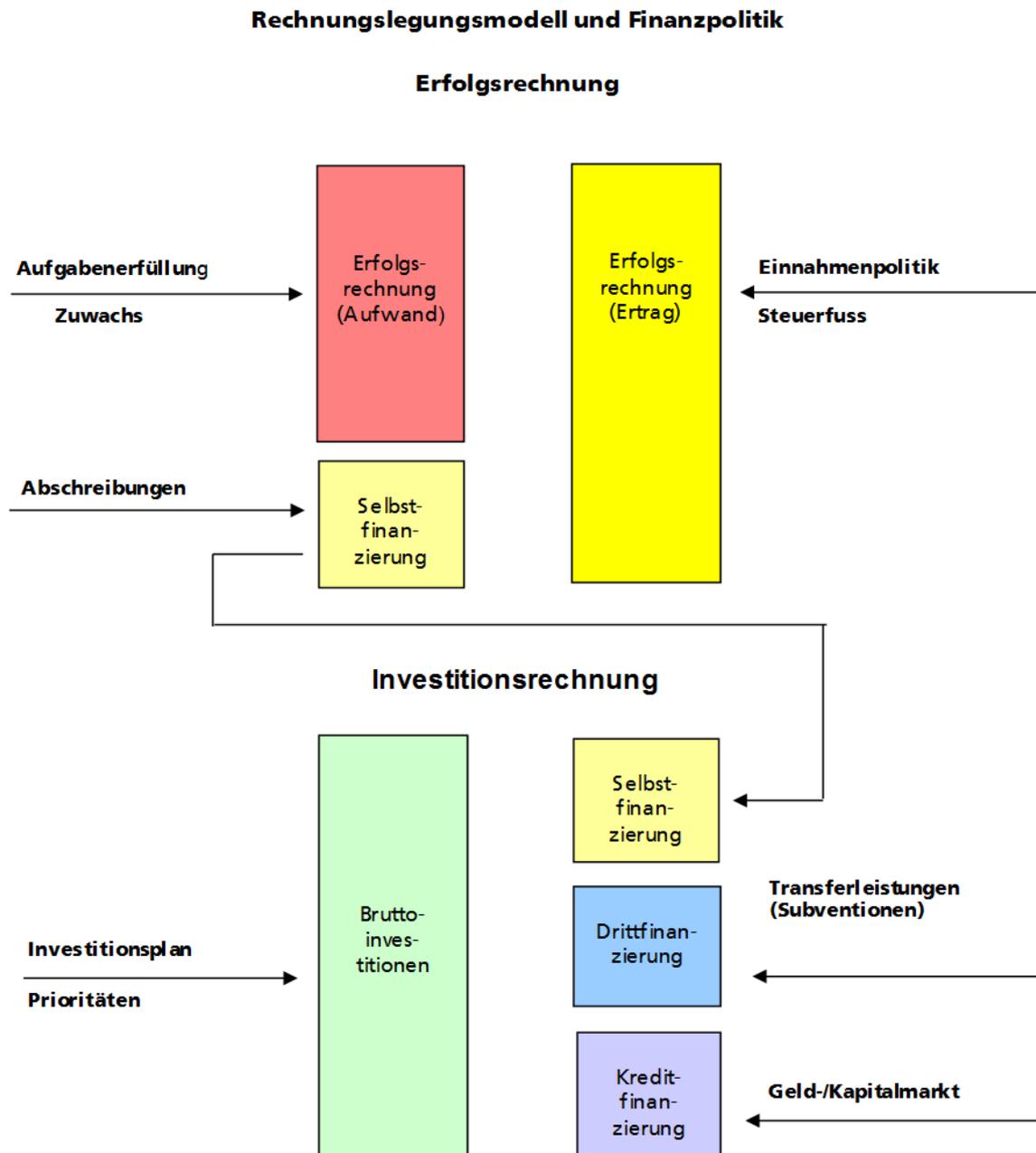


Abbildung 11 – Rechnungslegungsmodell und Finanzpolitik

Idealerweise enthält das Leitbild der Gemeinde auch finanzpolitische Zielsetzungen. Die Verankerung solcher Ziele hilft bei der entsprechenden Zielerreichung.

Nachfolgend wichtige Grundsätze zur erfolgreichen Steuerung der eigenen Gemeindefinanzen (siehe auch [Handbuch Rechnungslegung und Finanzhaushalt, Ziffer 16.10](#)):

#### Grundsatz 1

##### **Investitionen des Pflichtbedarfs vor Wunschbedarf**

Investitionen sollen auf den Pflichtbedarf ausgerichtet werden. Investitionen des Pflichtbedarfs sind in der Regel Ausgaben für gesetzliche öffentliche Aufgaben. Investitionen des Entwicklungsbedarfs sind zu priorisieren. Jene des Wunschbedarfs sind nur dann zu realisieren, wenn die Aufwand-/Nutzenbetrachtung positiv ausfällt.

#### Grundsatz 2

##### **Konsolidierungsphasen einplanen**

Nach einer Phase grösserer Investitionen sind - bei kleineren und mittleren Gemeinden respektive Kirch- und Bürgergemeinden - Konsolidierungsphasen angezeigt. In dieser Zeit ist die finanzielle Entwicklung hinsichtlich der Kapitalfolgekosten aufmerksam zu verfolgen. Das Augenmerk hat sich auf den Schuldenabbau zu richten.

#### Grundsatz 3

##### **Folgekosten aufzeigen**

Bei Anträgen für neue Aufgaben sind gleichzeitig auch die finanziellen Auswirkungen aufzuzeigen. Bei neuen Aufgaben sind die wiederkehrenden Ausgaben und bei Investitionen sind die Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) aufzuzeigen.

#### Grundsatz 4

##### **Neuverschuldung mit Budget begrenzen**

Mit dem Instrument der Schuldenbremse ist das Anwachsen der Verschuldung mit dem Budget steuerbar: Immer dann, wenn die Nettoschuld im Verhältnis zum einfachen Staatssteueraufkommen (Gemeindesteueraufkommen zu 100%) über 150% ausmacht, ist im Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80% zu erzielen. Gemeinden haben die Einhaltung der Schuldenbremse gegenüber dem Souverän zu deklarieren.

**Grundsatz 5****Keine Verschuldung durch Konsumausgaben**

Aufwände der Erfolgsrechnung – sogenannte Konsumausgaben – sollen nicht über Fremdmittel finanziert werden. Solchen Ausgaben stellen im Gegensatz zu den Investitionen keinen Mehrwert über eine längere Nutzdauer dar. Konsumausgaben werden dann fremdfinanziert, wenn der Finanzierungsfehlbetrag höher ausfällt als das Total der Nettoinvestitionen. Der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts besagt zudem, dass ein Bilanzfehlbetrag innerhalb von fünf Jahren abgebaut werden muss.

**Grundsatz 6****Reservebildung vor Steuersenkung**

Steuerreduktionen sollten auf der Grundlage eines Finanzplans und erst dann ergriffen werden, wenn das freie Eigenkapital (Bilanzüberschuss) einen bestimmten Anteil des Steuerertrags ausmacht. Es gelten die Richtwerte der Kennzahl «Eigenkapital in % des Fiskalertrags» zu beachten.

**Grundsatz 7****Sparen und verzichten**

Sparen heisst nicht nur, mit den öffentlichen Mitteln sparsam umgehen, sondern auch auf Ausgaben verzichten. Es gilt Ballast abzuwerfen und sich auf die Kernaufgaben, d.h. auf die öffentlichen, gesetzlichen Aufgaben der Gemeinde zu konzentrieren. Anlässlich der Budgetberatungen sind sämtliche Ausgaben auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen. So kann die Steuerquote (Verhältnis Gemeindesteuer zum steuerbaren Einkommen NP/JP) in einer akzeptablen Belastung gehalten werden.

**Grundsatz 8****Gemeindevermögen bewirtschaften**

Das Gemeindevermögen gilt es zu bewirtschaften. Das heisst einerseits, dass Finanzvermögen wie Finanzanlagen oder Liegenschaften FV ertragsbringend anzulegen oder zu betreiben sind (§ 135 Gemeindegesetz). Andererseits bedeutet das aber auch, dass Steuerforderungen periodisch wertberichtigt werden und allfällige daraus resultierende Verlustscheine nach Zielvorgaben des Gemeinderats proaktiv bewirtschaftet werden.

**Grundsatz 9****Vom Besten lernen**

«Benchmarking» oder das Vergleichen mit dem Besten gehört im öffentlichen Sektor zu einem wichtigen Grundsatz der Führung. Dabei ist die Marke («Benchmark» der anderen Gemeinde[n]) als Orientierungsgrösse zu verstehen, an der die eigene Position gemessen werden kann. Es gilt für Teilbereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Feuerwehr, Schule, Wasserversorgung usw.) den jeweils Besten durch Quervergleiche zu ermitteln.

**Grundsatz 10****Finanzsteuerung mit Finanzplan und Kennzahlen**

Finanzsteuerung heisst jährliche Standortbestimmung der Gemeindefinanzen. Dazu gehört eine periodische Aufwand- und Ertragsanalyse, eine Soll-Ist-Analyse von Budget und Jahresrechnung und die Steuerung mit Hilfe von Finanzplan und Kennzahlen.

Referat: Corinne Studer, Leiterin Koordinationsstelle für Gemeindefusionen

## **6. Fusionen**

### **6.1. Einführung**

Die heutige Schweiz wäre ohne ihre Gemeinden nicht denkbar. Rund 2'120 kleine Republiken bilden die politische Basis unseres Landes. Jede dieser Republiken politisiert für sich. Sie mobilisieren zugunsten der Politik, und sie vollziehen die Politik.

Sie handeln zwar nicht völlig frei von Vorschriften, aber in hohem Masse nach eigenem Gutdünken. Sie sind die Zellen der Demokratie, die dann funktionieren, wenn sie sich in einem eigenen Körper richtig entwickeln.

Die Dezentralität der Schweiz bringt viele Vorteile mit sich. Niemand allein hat das absolute Sagen. Das kann zwar zu einem gewissen Reformstau führen, schützt aber gleichzeitig vor weitreichenden Fehlentscheiden.

Einer der grossen Vorteile des schweizerischen Gemeindewesens ist die Nähe zur Bevölkerung – insbesondere in ländlichen Gebieten. Vielerorts kennt man sich noch persönlich, was den Zugang erleichtert, den Informationsfluss begünstigt und unbürokratische Lösungen ermöglicht.

### **6.2. Gemeindestrukturen und Milizsystem**

Die Gemeindeflandschaft des Kantons Solothurn präsentiert sich kleinräumig: Von den aktuell 106 Einwohnergemeinden weisen 64 Gemeinden weniger als 2'000 Einwohner und Einwohnerinnen auf. Davon haben 29 Gemeinden weniger als 1'000, 8 gar weniger als 500 Einwohner und Einwohnerinnen. Die kleinste Einwohnergemeinde zählt gemäss der neuesten Erhebung 31 Personen.

Da der Gesetzgeber die Grösse der Gemeinden nicht berücksichtigt, muss jede die gleichen Vorgaben bei der Besetzung ihrer Behörden zur Erledigung der Aufgaben erfüllen. Jede Gemeinde braucht ein Gemeindepräsidium, eine Gemeindeschreiberei und Finanzverwaltung, Gemeinderäte, Kommissionsmitglieder und weitere Behördemitglieder.

Bei der Aufgabenerfüllung stossen die Gemeinden oft an ihre Grenzen. Die Erwartungen der Bevölkerung steigen, ebenso die Komplexität der Aufgaben. Zwar ermöglicht es das in

der Schweiz und insbesondere auch in den Gemeinden vorherrschende Milizsystem, dass Behördenmitglieder ihre beruflichen und persönlichen Kompetenzen in ein Amt einbringen können. Gleichzeitig sinkt jedoch die Bereitschaft, sich für vergleichsweise geringe Entschädigungen oder gar ehrenamtlich für das Gemeinwesen zu engagieren. Fast in der Hälfte aller Einwohnergemeinden wurden in dieser Legislatur die Gemeinderäte in stiller Wahl gewählt. In den Bürger- und Kirchgemeinden ist es praktisch nirgends mehr zum Wahlakt an der Urne gekommen.

Verschiedene Einflüsse tragen dazu bei, dass der Dienst an der Gemeinschaft nicht mehr so hoch im Kurs steht. Mit dem Abnehmen des Gemeinschaftssinns sinkt auch die Bereitschaft, sich freiwillig in den Dienst der Öffentlichkeit zu stellen. Welches sind Gründe für diese Entwicklung?

- Die Verbindungen zu unserer Gemeinde sind lockerer geworden. Die Wirtschaft erwartet von ihren Mitarbeitenden Flexibilität. Es gibt namhafte Unternehmungen in der Schweiz, die nicht mehr bereit sind, ihren Mitarbeitenden den nötigen Freiraum für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, geschweige denn, junge Leute zum Dienst an der Gesellschaft zu motivieren.
- Generell lassen die Individualisierung, der Wunsch nach Freiheit und persönlicher Ungebundenheit den Dienst an der Gemeinschaft weniger attraktiv erscheinen. Vielerorts lassen sich keine Leute mehr finden, die sich am Abend mit Gebührenreglementen, Zonenplänen oder Nachtragskrediten beschäftigen wollen.
- Die Anforderungen an die Gemeindebehörden werden immer komplexer. Viele trauen es sich nicht zu, ein Amt in der Gemeinde zu übernehmen, aus Angst davor, den Aufgaben nicht gewachsen und kritischen Voten in der Gemeinde ausgeliefert zu sein.

### 6.3. Zusammenarbeitsformen

Nebst der Schwierigkeit vieler Gemeinden, geeignete und motivierte Behördenmitglieder zu finden, werden die Aufgaben zunehmend komplexer und anspruchsvoller. Genügte in den 1940er-Jahren noch ein Milchbüchlein zur Rechnungsführung, erfordert die Finanzverwaltung heute umfassende Fachkenntnisse und ein professionelles Rechnungswesen – selbst in kleinen Gemeinden.

Zur Bewältigung der vielzähligen Aufgaben haben die Gemeinden in den letzten zwanzig Jahren ihre Zusammenarbeit intensiviert. Nebst dem Zweckverband, der im Gemeindegesetz detailliert geregelt ist, bestehen auch andere Zusammenarbeitsformen wie das Leitgemeindemodell im öffentlich-rechtlichen Vertrag.

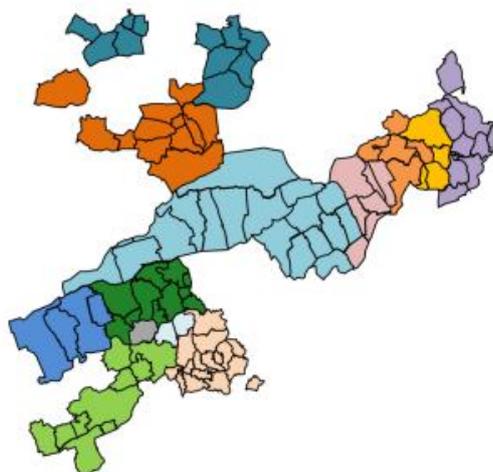
Vorteile dieser Zusammenarbeitsformen sind beispielsweise:

- Variable Geometrie: Die optimale Gemeindegrösse gibt es nicht, und für die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann sich ein Gemeinwesen je nach Aufgabe die geeignete Anzahl Partner suchen.
- Politische Selbständigkeit: Die Gemeinden bleiben politisch selbständig.

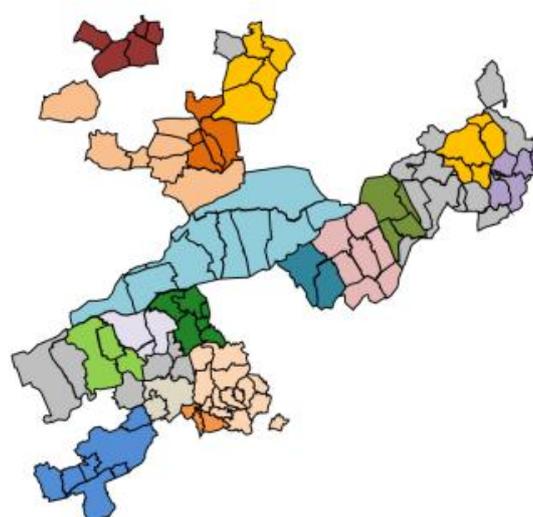
Die interkommunalen Zusammenarbeitsformen weisen allerdings auch verschiedene Nachteile auf:

- Verlust direkt-demokratischer Rechte: Der Gemeinderat kann oft nur noch über Delegierte Einfluss nehmen. Die Mitbestimmung der Einwohnerinnen und Einwohner geht weitgehend verloren. Zwar bleiben die Gemeinden formal politisch selbständig – tatsächlich handelt es sich jedoch oft um eine Scheinautonomie. So können beispielsweise Beschlüsse der Zweckverbände häufig nur noch zur Kenntnis genommen werden. Zudem schränken die gebundenen Ausgaben an diese Gebilde den finanziellen Spielraum der Gemeinden zusätzlich ein.
- Kooperations-Dschungel: Eine Gemeinde arbeitet heute im Durchschnitt in über acht Bereichen mit anderen zusammen – die Übersicht geht leicht verloren.

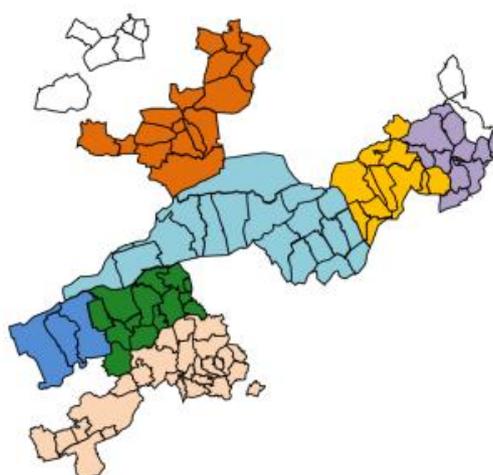
Sozialregionen per 1.1.2021 (13)



Kreisschulen Schulstufe SEK-I (16)



Regionale Zivilschutzorganisation (RZO) per 1.1.2021 (7)



Regionale Abwasserverbände (12)

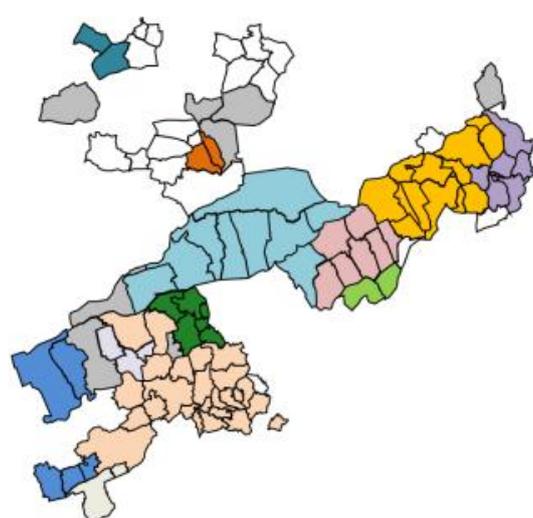


Illustration der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) in ausgewählten öffentlichen Aufgaben  
(Abbildung aus dem Grundlagenbericht «Überlegungen zur Entwicklung der Gemeindelandschaft im Kanton Solothurn» vom 21. September 2023)

- **Zusätzlicher Aufwand:** Die Behörden des Gebildes sind auf von den Gemeinden rekrutiertes Personal angewiesen. Auch auf Seiten des Kantons entsteht Aufwand, da die interkommunalen Gebilde ebenfalls aufsichtsmässig und administrativ zu begleiten sind.
- **Blockaden:** Je nach Ausgestaltung des Gebildes kann eine einzelne Gemeinde ein Geschäft verhindern, seine Beiträge verweigern oder die Aufgabenerfüllung auf andere Art erschweren.

#### 6.4. Öffentlich-rechtliche Unternehmen

Zu beobachten ist in den letzten Jahren eine Tendenz zur Ausgliederung von Gemeindeaufgaben in öffentlich-rechtliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, oftmals sind mehrere Gemeinden beteiligt. Bei einem solchen Unternehmen wird das Budget durch den Verwaltungsrat beschlossen und den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden zur Kenntnis gebracht. Die Jahresrechnung hingegen ist dann durch die Gemeindeversammlungen zu beschliessen.

Motiv für eine solche Ausgliederung kann sein, dass der jeweilige Leistungsbereich einer höheren Marktnähe zugeführt und unternehmerischer Spielraum gewonnen werden soll. Dieser gewonnene Spielraum bei der Aufgabenerfüllung geht allerdings zu Lasten der demokratischen Einflussnahme der politischen Akteure Gemeinderat und übrige Stimmberrechtigte. Diesen bleibt regelmässig nichts anderes übrig, als vom Geschehen Kenntnis zu nehmen und die Jahresrechnung zu genehmigen. Der Verlust an Mitwirkung der Stimmberrechtigten ist umso höher, je mehr Gemeinden beteiligt sind.

#### 6.5. Fusionen

Angesichts dieser Ausgangslage und den Schwierigkeiten vieler Gemeinden, Personal zu rekrutieren, die Aufgaben zu bewältigen und in den vielen Kooperationen den Überblick zu behalten, wird in den letzten Jahren zunehmend über die radikalste Form der Gemeindezusammenarbeit, der Fusion, diskutiert.

Die **Chancen** von Fusionen zeigen sich in vielfältigen Bereichen:

- **Synergien in Personal, Behördenmitgliedern und Infrastruktur:** Ein ausserordentliches Beispiel hierfür stellt die Fusion Buchegg per 1. Januar 2014 dar, bei der sich die Anzahl zu besetzender Mandate von über 470 auf rund 120 reduzierte. Direkt nach der Fusion lassen sich personelle Einsparungen häufig noch nicht realisieren, da die Mitarbeitenden in dieser Übergangsphase stark gefordert sind, um die verschiedenen Aspekte der Zusammenführung erfolgreich zu koordinieren und umzusetzen. Im weiteren Verlauf eröffnen sich jedoch mittelfristig Chancen zur Effizienzsteigerung, insbesondere durch die Zusammenlegung und Bündelung von Verwaltungsaufgaben. So wird auch nur noch ein Gemeindegemeinschafter bzw. eine Gemeindegemeinschafterin und nur noch ein Finanzverwalter bzw. eine Finanzverwalterin benötigt. Gerade angesichts der Schwierigkeiten vieler Gemeinden bei der Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal kann dies ein wesentlicher Vorteil sein.

Zudem lässt sich in vielen Fällen auch die bestehende Infrastruktur effizienter nutzen und, gemeindeeigene Immobilien, die nicht mehr benötigt werden, können veräussert oder anderweitig verwendet werden.

- **Es wächst zusammen, was zusammengehört:** Viele Gemeinden arbeiten in mehreren Bereichen auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen oder in Zweckverbänden so eng zusammen, dass eine Fusion nur noch einen kleinen Schritt darstellt. In solchen Fällen ist dann jeweils auch das Synergiepotential beträchtlich und Abläufe und Prozesse können vereinfacht werden. Je nach Grösse der Fusion können Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Verträge aufgelöst und die Aufgaben durch die Gemeinde wieder direkt erledigt werden. Damit verbunden haben dann auch die Gemeindebehörden und die übrigen Stimmberechtigten wieder einen grösseren Einfluss auf die jeweiligen Geschäfte.
- **Raumplanung:** Gerade in kleineren Gemeinden oder in solchen mit begrenztem Bauland kann die Aussicht auf die Erschliessung neuer Wohn- oder Industriezonen ein entscheidender Faktor sein. Die Möglichkeit, über ein grösseres zusammenhängendes Gebiet hinweg zu planen, eröffnet in dieser Hinsicht vielfältige Chancen. Teilweise sind die Gemeinden baulich bereits so stark zusammengewachsen, dass bestehende Gemeindegrenzen und getrennte Infrastrukturen kaum noch sinnvoll erscheinen.

Gleichzeitig sind Fusionen auch mit **Befürchtungen** verbunden:

- **Wachsende Distanz zu Behörden und Verwaltung:** Fusionsgegnerinnen und Fusionsgegner argumentieren, dass durch eine Fusion die Nähe zwischen der Verwaltung sowie den Behörden zu der Bevölkerung verloren gehe. Diese Befürchtung konnte im Rahmen des 2024 durchgeführten Fusions-Checks jedoch widerlegt werden: In allen fusionierten Gemeinden ist das Vertrauen in die Behörden nach der Fusion gestiegen oder gleichgeblieben, ebenso wie die wahrgenommene Bürgernähe. Die Ergebnisse sprechen damit klar gegen diese These.
- **Benachteiligung kleinerer Ortsteile:** Oft bestehen Ängste, dass die Anliegen der kleineren Ortsteile nach einer Fusion nicht mehr genügend berücksichtigt werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen jedoch, dass sich diese Befürchtung in der Praxis kaum bestätigt: In den neuen Gemeindebehörden setzt sich in der Regel rasch ein gemeinsames Verständnis durch – das «Gärtchendenken» tritt in den Hintergrund, das Bewusstsein für die neue Einheit wächst. Wie in nicht fusionierten Gemeinden die Quartiere berücksichtigt werden, so finden auch in fusionierten Gemeinden die verschiedenen Ortsteile Gehör. Wichtig ist allerdings, dass sich auch Personen aus den kleineren Ortsteilen aktiv in der neuen Gemeinde engagieren.
- **Identitätsverlust:** Regelmässig wird befürchtet, dass mit einer Fusion lokale Traditionen oder Vereinsleben verloren gehen könnten. Hier ist zu betonen, dass eine Fusion in erster Linie die Reorganisation der Verwaltung und der Gemeindestrukturen bewirkt. Vereine, Bräuche und lokale Traditionen bleiben davon unberührt und leben durch das Engagement der Bevölkerung weiter. Auch diese Befürchtung wurde durch die Ergebnisse des Fusions-Checks Kanton Solothurn klar entkräftet: Die Identifikation mit der Gemeinde bleibt auch nach einer Fusion erhalten.

## 6.6. Wie steht der Kanton zu Fusionen?

Der Kanton Solothurn steht Gemeindefusionen grundsätzlich offen gegenüber – vorausgesetzt, sie führen zu stärkeren, handlungsfähigeren Strukturen. Besonders begrüsst werden Zusammenschlüsse, die langfristig zu mehr kommunaler Selbstständigkeit und zu einem geringeren Bedarf an finanzieller Unterstützung – etwa im Rahmen des Finanzausgleichs – beitragen. Zudem bringt eine kleinere Anzahl von Gemeinden auch administrative Vorteile für den Kanton mit sich: Der Aufwand für Beratung, Rechnungsprüfung und Begleitprozesse sinkt spürbar. So ist die Begleitung von 80 Gemeinden deutlich weniger ressourcenintensiv als jene von 130.

In diesem Sinne hat der Regierungsrat in seinen bisherigen Legislaturzielen stets sinngemäss festgehalten, dass die Gemeindestrukturen wieder auf eine sinnvolle Grösse hin entwickelt und die kantonale Gesetzgebung von Fusionshindernissen befreit werden soll.

Mit der im März vom Volk angenommenen Gesetzesänderung zum Abbau von Schranken beim Staatsbeitrag für Gemeindefusionen wurden die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes per 1. Mai 2023 fusionsspezifischer ausgestaltet und beitragsmässig etwas angehoben.

Solange eine Gemeinde handlungsfähig ist und ihr die Selbstverwaltung im Rahmen des Aufsichtsrechts nicht entzogen wurde, besteht im Kanton Solothurn jedoch keine rechtliche Grundlage, um Zwangsfusionen durchzusetzen. Der Regierungsrat verzichtet bewusst auf eine proaktive Fusionspolitik. Zusammenschlüsse sollen «von unten wachsen» - das heisst, aus dem Willen und der Initiative der Gemeinden selbst entstehen.

Zur Unterstützung der Gemeinden besteht im Kanton Solothurn eine Koordinationsstelle Gemeindefusionen. Sie dient als zentrale Ansprechstelle für Gemeinden mit Fusionsabsichten und unterstützt die Gemeinden bei inhaltlichen, organisatorischen und kommunikativen Fragen, vermittelt zwischen kantonalen Stellen und setzt sich für fusionsfreundliche Lösungen ein.

### 6.6.1. Fusions-Check Kanton Solothurn 2025

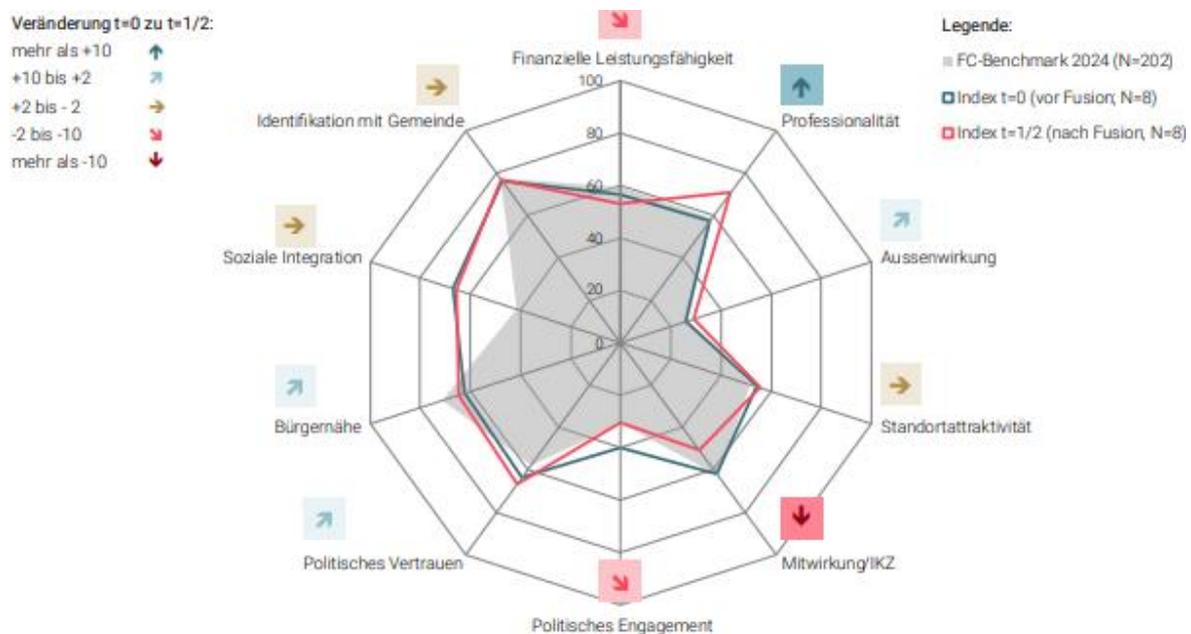
Unter dem Leitmotiv *«Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden»* will der Regierungsrat Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der solothurnischen Gemeindelandschaft bis 2035 erarbeiten. Im Zentrum steht die Frage, in welchen Räumen die Einwohnergemeinden gesellschaftlich, wirtschaftlich und identifikationsstiftend sinnvoll gefördert und unterstützt werden sollen.

Grundlage bildet der Bericht des Amtes für Gemeinden *«Gemeindelandschaft 2035 – Überlegungen zur Entwicklung der Gemeindelandschaft im Kanton Solothurn»* vom 3. November 2021 (aktualisiert am 21. September 2023). Der Bericht nimmt eine umfassende Bestandsaufnahme vor und zeigt auf, wie sich die Gemeindestrukturen in den letzten 15 Jahren durch interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Gemeindefusionen verändert haben.

Auf Empfehlung des Berichts wurde der Prozess «*Gemeindelandschaft 2035*» lanciert. In einem ersten Schritt wurden hierfür alle Gemeindefusionen im Kanton Solothurn der vergangenen 15 Jahre rückblickend auf ihren Fusionserfolg untersucht. Zu diesem Zweck kam der sogenannte «Fusions-Check» zur Anwendung, ein Evaluationsinstrument der Fachhochschule Graubünden (FHGR). Damit kann der Fusionserfolg nach wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Faktoren gemessen werden, und zwar auch hinsichtlich der Veränderungen vor und nach der Fusion. Der Fusions-Check basiert auf drei «Erhebungstools» – auf einer Bevölkerungsumfrage, auf einer Befragung der Gemeindeverwaltungen sowie auf der Erfassung von spezifischen betriebs- und volkswirtschaftlichen Gemeindedaten der acht Fusionsgemeinden.

### 6.6.1.1. Ergebnisse und Erkenntnisse

Die Resultate zeigen ein differenziertes Bild über die Veränderungen vor und nach der Fusion, das auch nicht in allen relevanten Aspekten eindeutig positiv ausfällt.



**Wirtschaftliche Kriterien:** Klar verbessert haben sich die wirtschaftlichen Kriterien wie Professionalität der Gemeindeverwaltungen und Behörden sowie Aussenwirkung der fusionierten Gemeinde. Bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Standortattraktivität weisen die Gemeinden unterschiedliche Trends auf. Einige konnten sich in diesen beiden Kriterien im Vergleich zu vor der Fusion steigern, andere dagegen nicht.

**Demokratische Kriterien:** Bei der Mitwirkung und dem politischen Engagement zeigen sich nach der Fusion leicht negative Trends, dagegen ist das politische Vertrauen in die lokalen Behörden in fast allen acht Fusionsgemeinden stark gestiegen – eine Entwicklung, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zur gleichzeitig eher rückläufigen Mitwirkung und dem politischen Engagement steht. Die FHGR verweist auf einen generellen Zusammenhang: Höheres Vertrauen geht oftmals mit geringerer aktiver Beteiligung einher.

**Gesellschaftliche Kriterien:** Entgegen den bei Fusionsdiskussionen meistvorgebrachten Befürchtungen, zeigen die Resultate, dass die «Soziale Integration», «Identifikation mit

der Gemeinde» und «Bürgernähe», also die Nähe der Gemeindeverwaltung und -politik zur Bevölkerung, auch nach der Fusion bestehen und damit intakt bleibt.

**Wahrnehmung der Bevölkerung:** In der Bevölkerungsbefragung wurden positive Veränderungen insbesondere in den Bereichen Kommunikation/PR, Dienstleistungsqualität und Professionalität bestätigt. Zwischen 78 % und 96 % der Bevölkerung würden der Fusion auch heute wieder zustimmen – bei sechs von acht Gemeinden ist diese Zustimmung gegenüber der Fusionszeit sogar gestiegen.

Zusammengefasst zeigt sich: Die Gemeindefusionen im Kanton Solothurn haben sich bewährt und positive Entwicklungen ermöglicht, wenn auch punktuelle Schwächen oder Herausforderungen bestehen bleiben.

#### **6.6.1.2. Strategische Stossrichtungen**

Der Schlussbericht zeigt drei strukturelle Entwicklungsansätze auf, mit denen die künftigen Herausforderungen wirkungsvoll angegangen und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden weiter gestärkt werden könnten:

**Regionale Verwaltungszentren:** Die Förderung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen (z. B. in Bereichen wie Finanzen, Bau, IT oder Gemeindeschreiberei) unter Beibehaltung der politischen Eigenständigkeit der Gemeinde wird als Effizienzsteigernd angesehen.

**Kohärente Regionalisierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ):** Bestehende IKZ-Strukturen sollen stärker gebündelt und auf klar abgegrenzte, kohärente Regionen ausgerichtet werden, um Überschneidungen zu reduzieren, Zuständigkeiten zu klären und durch koordinierte Zusammenarbeit Effizienzgewinne zu ermöglichen.

**Strategische Gemeindefusionen:** Ergänzende, finanzielle Förderung von Fusionen in definierten geografischen Räumen, sofern sie Potenzial für positive Entwicklungen aufweisen.

Bezüglich den ersten beiden möglichen Stossrichtungen ist festzuhalten, dass interkommunale Zusammenarbeitsformen wie etwa gemeinsame Verwaltungen, Zweckverbände für Kreisschulen und Sozialregionen bereits heute weit verbreitet sind. Sie stellen eine direkte Folge der auch im schweizweiten Vergleich kleinräumigen solothurnischen Gemeindestruktur dar. Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus Sicht des Kantons derzeit kein unmittelbarer Handlungsbedarf im Sinne einer grundlegenden Neuausrichtung der interkommunalen Zusammenarbeit. Offen bleibt hingegen die Frage, ob es künftig gelingt, kohärentere und funktional abgestimmte Kooperationsräume zu schaffen, mit dem Ziel, Überschneidungen zwischen bestehenden Strukturen zu reduzieren und die kommunalen Ressourcen gezielter und effizienter zu bündeln.

#### **6.6.1.3. Weiteres Vorgehen**

Mit dem Abschluss des Fusions-Checks ist das erste Teilprojekt des Gesamtprojektes «Gemeindelandschaft 2035» abgeschlossen. Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen soll nun die dritte empfohlene Stossrichtung vertieft geprüft werden: die Förderung strategischer Gemeindefusionen – also Zusammenschlüsse, die nicht primär aus finanziellen

oder personellen Zwängen erfolgen, sondern zur gezielten Nutzung von Standortvorteilen und Entwicklungspotenzialen – wünschenswert wären. Mit solchen strategischen Gemeindefusionen müsste insbesondere auch eine Stärkung der wirtschaftlichen Faktoren wie «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und «Standortattraktivität» einhergehen, ohne dass demokratische und gesellschaftliche Aspekte verloren gehen.

## 6.7. Förderinstrumente des Kantons

Im Kanton Solothurn finden sich im Gemeindegesetz und im Finanzausgleichsgesetz diverse Instrumente, welche der Fusionsförderung dienen.

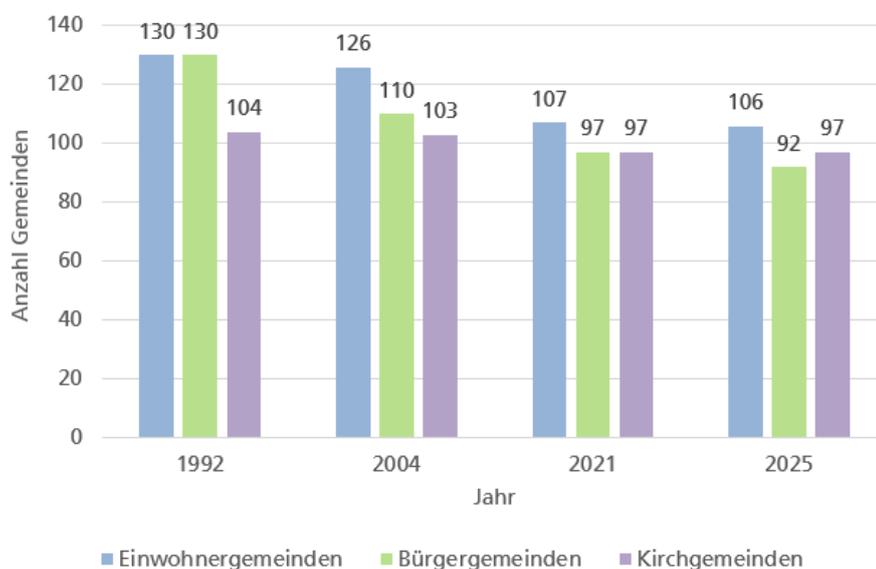
- Bei Zusammenschlüssen von Einwohnergemeinden entrichtet der Kanton pro beteiligte Gemeinde einen Beitrag von 100 Franken pro Person – bis zu einer Bevölkerungszahl von 10'000. Für jede weitere Person beträgt der Beitrag 50 Franken. Der Mindestbeitrag liegt bei 100'000 Franken.
- Bei Zusammenschlüssen mit strukturell schwachen Einwohnergemeinden im Sinne der Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich können zusätzliche Förderbeiträge ausgerichtet werden.
- Der Kanton garantiert bei Fusionen einen dreijährigen Besitzstand bei den Lastenausgleichen und bei der Mindestausstattung. Bei strukturschwachen Gemeinden kann der Besitzstand auf bis zu sechs Jahre verlängert werden.
- Liegt der Steuerkraftindex einer beteiligten Einwohnergemeinde unter 100 Punkten, kann der Kanton zusätzlich einen Projektkostenbeitrag von 30'000 Franken ausrichten.

Diese Beiträge sollen in erster Linie eine Verschlechterung der fusionierten Gemeinden gegenüber dem Zustand vor der Fusion verhindern – und sie sollen helfen, Fusionsbarrieren abzubauen. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass Gemeinden nur eine Fusion eingehen, um von einer Anstossfinanzierung zu profitieren, ohne überzeugt zu sein, dass die Fusion auch langfristig und ohne besondere Zuwendung durch den Kanton selbsttragend Erfolg bringt.

So wird auch sichergestellt, dass:

- a) das Bedürfnis von den Gemeinden selbst kommt;
- b) der Nettonutzen für die fusionswilligen Gemeinden langfristig betrachtet positiv ist.

## 6.8. Entwicklung des Gemeindebestandes



Im Kanton Solothurn ist die Zahl der Einwohner- und Einheitsgemeinden von 132 im Jahr 1960 auf 106 im Jahr 2025 gesunken. Die stärkste Fusionsdynamik zeigte sich zwischen 2010 und 2020. Seither hat sich das Fusionsgeschehen etwas abgeschwächt.

Folgende Einwohnergemeinden haben sich in den letzten 15 Jahren zusammengeschlossen:

- 2024: EHG Buchegg und EG Lütterswil-Gächliwil zur EHG Buchegg
- 2021: EG Welschenrohr und EHG Gänsbrunnen zur EHG Welschenrohr-Gänsbrunnen
- 2021: EHG Rohr und EHG Stüsslingen zur EHG Stüsslingen
- 2014: EG Aetigkofen + EG Aetingen + EG Bibern + EG Brüggen + EG Gosswil + EG Hessigkofen + EG Küttigkofen + EG Mühledorf + EG Tscheppach + EHG Kyburg-Buchegg zur Gemeinde Buchegg
- 2013: EG Lüsslingen und EG Nennigkofen zur EG Lüsslingen-Nennigkofen
- 2013: EHG Heinrichswil-Winistorf und EHG Hersiwil zur EHG Drei Höfe
- 2012: EG Aeschi und EG Steinhof zur EG Aeschi
- 2011: EG Riedholz und EG Niederwil zur EG Riedholz

Zudem sind vermehrt Fusionen zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden zu verzeichnen, wie zuletzt in Bärschwil und Däniken. Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass beide Gemeinden oftmals bereits über eine gemeinsame Gemeindeverwaltung verfügen und viele Bürgergemeinden ausser den Einbürgerungsverfahren kaum noch Aufgaben selbst wahrnehmen (die Waldbewirtschaftung wird meist an Forstbetriebsgemeinschaften ausgegliedert).

## 6.9. Was wird für eine Fusion benötigt?

Für einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss benötigt es in erster Linie die Zustimmung der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden und des Kantonsrats. Der Gemeinderat hat in primär dafür zu sorgen, den Stimmberechtigten eine entsprechend ausgearbeitete Vorlage zu unterbreiten. Detaillierungsgrad und Form der Vorlage sowie die Projektorganisation können von den beteiligten Gemeinden selbst bestimmt werden, es gibt diesbezüglich keine speziellen Vorschriften. Die Gesetzgebung im Kanton lässt viel Raum für individuelle und pragmatische Lösungen.

Arbeiten, die im Laufe eines Fusionsprozesses anfallen, sind beispielsweise:

- Beschluss über einen neuen Namen oder ein neues Wappen;
- der Erlass einer neuen Gemeindeordnung und Dienst- und Gehaltsordnung;
- Anpassung der übrigen Reglemente und Verträge;
- Erstellen des Inventars;
- Amtsübergabe.

Es gilt sich bewusst zu sein, dass eine Fusion mit einem erhöhten Arbeitsaufwand verbunden ist. Bei den Umsetzungsarbeiten können die Gemeinden auf die Unterstützung und Beratung durch das AGEM zählen. Mit Übergangsbestimmungen und pragmatischen Lösungen kann der Fusionsprozess erfolgreich gestaltet werden.

## 6.10. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Fülle der Aufgaben und die Anforderungen an die Gemeinden ein Mass angenommen haben, welches insbesondere von kleinen Gemeinden nur noch schwer zu bewältigen ist und diese dazu zwingt, sich zur Erfüllung einzelner Aufgaben (Zivilschutz, Abwasser, etc.) mit anderen Gemeinden zusammenschliessen. Eine Fusion kann dazu verhelfen, die Behörden wieder besetzen zu können, Prozesse und Infrastrukturen zu optimieren und Synergien nützen zu können.

Die Erfahrungen aus den bisherigen Fusionen sind grundsätzlich positiv und die beteiligten Gemeinden könnten sich nicht mehr vorstellen, nicht fusioniert zu haben. Dies bestätigen im Übrigen auch die Ergebnisse zum Fusions-Check klar.