

Gemeinderat –
**Führung,
Verantwortung
und Freude**

A Gemeinderat – eine vielseitige Aufgabe	4
1. Hauptziele der Gemeinden.....	4
2. Aufgaben des Gemeinderates.....	5
3. Kleiner Rückblick und zukünftige Geschäfte.....	5
4. Schluss.....	10
B Grundzüge der Gemeinderatstätigkeit; Einführung in das Gemeindegesetz	11
1. Gemeindeautonomie.....	11
2. Aufbau des Gemeindegesetzes.....	11
3. Gebiet und Bestand einer Gemeinde.....	12
4. Aufgaben einer Gemeinde aus Verfassung und Gesetzgebung.....	12
5. Gemeindeorganisation.....	13
6. Gemeindeordnung.....	13
7. Öffentlichkeit der Verwaltung.....	13
8. Aufgaben der Gemeindeversammlung / des Gemeindeparlamentes.....	14
9. Aufgaben des Gemeinderates.....	14
10. Kommissionen (§§ 99 ff. GG).....	14
11. Beamtungen und Anstellungen.....	15
12. Zusammenarbeit unter den Gemeinden.....	15
13. Noch eine andere Form der Zusammenarbeit.....	16
14. Rechte und Pflichten als Mitglied des Gemeinderates.....	16
15. Beschwerderecht.....	17
16. Staatsaufsicht.....	18
C Politische Vorstöße der Stimmberechtigten	19
1. Grundsätzliches.....	19
2. Rechtliche Grundlagen.....	19
3. Motion und Postulat.....	19
4. Dringlichkeit.....	21
5. Orientierung über den Stand der Vorstöße.....	21
6. Interpellation.....	21
7. Rückkommensantrag.....	22
8. Widerruf oder Wiedererwägung.....	22
9. Ausserordentliche Gemeindeorganisation.....	22
D Ablauf einer Gemeinderatssitzung	27
1. Einberufung.....	27
2. Traktandenliste – Unterlagen.....	27
3. Beschlussfähigkeit.....	28
4. Nichtteilnahme an Sitzungen.....	28
5. Ersatzmitglieder.....	29
6. Abtretungspflicht.....	30

7.	Amtsgeheimnis.....	30
8.	Allgemeiner Verhandlungsablauf	30
9.	Bereinigung der Traktandenliste und Genehmigung des letzten Protokolls ...	30
10.	Wahlgeschäfte.....	31
11.	Dreiteilung der Behandlung von Sachgeschäften.....	31
12.	Abstimmungen.....	32
	E Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde	33
1.	Einleitung	33
2.	Finanzlage und Rahmenbedingungen	33
3.	Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes	39
4.	Zuständigkeiten	44
5.	Grundsätze einer erfolgreichen Finanzsteuerung	47
6.	Ausblick	50
	F Fusionen	53
1.	Einführung.....	53
2.	Gemeindestrukturen und Milizsystem.....	53
3.	Zusammenarbeitsformen	54
4.	Öffentlich-rechtliche Unternehmen	56
5.	Fusionen	56
6.	Wie steht der Kanton zu Fusionen?.....	58
7.	Über welche Instrumente verfügt der Kanton Solothurn zur Förderung von Fusionen?.....	59
8.	Was wird für eine Fusion benötigt?	60
9.	Entwicklung des Gemeindebestandes.....	60
10.	Fazit	61

Referat: Mitglied des Regierungsrates

A Gemeinderat – eine vielseitige Aufgabe

Was haben Sie als Gemeinderätin oder Gemeinderat zu tun? Was wird Sie während den kommenden 4 Jahren beschäftigen?

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

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

2. Aufgaben des Gemeinderates

Im Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 sind die Aufgaben des Gemeinderates wie folgt umschrieben:

Der Gemeinderat ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde. Er beschliesst und wählt in allen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich einem andern Organ übertragen sind.

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 Gemeinderats-Sitzungen werden Sie aber sehen, dass die zu erledigenden Aufgaben nicht nur anspruchs- 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 mit der Altersbetreuung auseinandersetzen, sondern 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 Kircheng Austritten und mit den finanziellen Belastungen für Renovationen.

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.

3.1. Gemeinden: Reformprojekte und Zusammenschlüsse

Im Jahr 2016 konnten für die Einwohnergemeinden nach mehrjährigen Vorarbeiten zwei grosse Reformprojekte erfolgreich eingeführt und abgeschlossen werden. In beiden Fällen wurden 30-jährige, alte Regelwerke durch zeitgemässen Lösungen ersetzt:

Dabei handelte es sich um den neuen **Finanz- und Lastenausgleich** bei den Einwohnergemeinden. Dieses neue Ausgleichssystem strebt eine transparentere und gerechtere Verteilung der finanziellen Ressourcen unter den Gemeinden an. Die bisherigen, grossen Unterschiede bei den Steuerfüssen sollen verringert werden. Gleichzeitig wurde die Subventionierung der Volksschule durch den Kanton komplett auf eine einfachere und

effizientere Grundlage gestellt, indem nach Schulabteilung abgestufte Schülerpauschalen ausgerichtet werden.

Ebenfalls im Jahr 2016 eingeführt, wurde eine **neue Rechnungslegung** (kurz HRM2 – harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) bei den Einwohnergemeinden und angegliederten Zweckverbänden. Dieses Rechnungslegungsmodell bringt zeitgemässe Regeln und Werkzeuge zur Rechnungsführung der "Gemeindekassen". Voraussetzungen, welche für die erfolgreiche Steuerung der Gemeindehaushalte mit einem Umsatz von gesamthaft 1,5 Mrd. Franken unerlässlich sind.

In einem nächsten Schritt soll nun auch der **Finanzausgleich der Kirchgemeinden** nach der gleichen Logik wie bei den Einwohnergemeinden reformiert werden. Die Arbeiten dazu sind im vollen Gang: Der Regierungsrat hat im Juli 2017 das entsprechende Ausführungskonzept (Hauptstudie) genehmigt. In den folgenden 18 Monaten wird nun das Gesetz erarbeitet und zur Beschlussfassung dem Regierungs- und anschliessend dem Kantonsrat vorgelegt. Die Einführung des neuen Finanzausgleichs bei den Kirchgemeinden ist für das Jahr 2020 vorgesehen.

Ebenfalls in den nächsten vier Jahren vorgesehen, ist die **Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 bei den Bürger- und Kirchgemeinden**. Die Vorarbeiten dazu sollen ab dem Jahr 2018 in Zusammenarbeit mit Gemeindevertretern und Fachverbänden gestartet werden.

Die Diskussionen über **Aufgaben und Finanzierungsentflechtungen** zwischen dem Kanton und den Gemeinden in der vergangenen Legislatur macht deutlich, dass dieser Frage mehr Gewicht beizumessen ist. Dabei sind solche Entflechtungen nach dem Prinzip der Subsidiarität zu beurteilen. Es gilt nun als erstes eine Auslegeordnung vorzunehmen, welche den potentiellen Umfang von Aufgabenentflechtungen aufzeigt sowie weitere Kriterien und Voraussetzungen bei der Zuteilung von öffentlichen Aufgaben aufzeigt. Das Thema ist gemeinsam zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden anzugehen.

Schliesslich steht das Thema der Gemeindefusionen seit Jahren auf der Agenda des Regierungsrates. Nachdem in den Jahren 2001 bis 2014 im Bereich Fusionen viel Bewegung entstanden war, sind die Fusionsvorhaben in der letzten Legislatur etwas ins Stocken geraten. Stand 1.1.2017 weist unser Kanton mit 109 Einwohnergemeinden, 99 Bürgergemeinden und 100 Kirchgemeinden und einer Vielzahl von interkommunalen Gebilden wie Zweckverbänden und vertraglichen Kooperationen eine hohe Segmentierung aus. So verfügt zum Beispiel mehr als ein Drittel der Einwohnergemeinden nach wie vor über weniger als 1'000 Einwohner. 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 verschiedene flankierende Instrumente, die solche Projekte unterstützen. So besteht beim Amt für Gemeinden die Koordinationsstelle für Gemeindefusionen, welcher 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. Im Rahmen des Massnahmenpaketes sind allerdings auch einige finanzielle Beiträge dem Spardruck zum Opfer gefallen bzw. hängt deren Ausrichtung zukünftig von der finanziellen Lage des Kantons ab.

3.2. Bildungswesen

Die Volksschule ist eine Schule für alle und gilt auch 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 jeweils direkt auf die Gemeindebudgets aus. Die Gemeinderäte steuern ihre lokale Schule strategisch und finanzpolitisch verantwortungsbewusst. Zwei Drittel der gesamten Volksschulkosten werden durch die Gemeinden getragen.

In den letzten Jahren wurde die Volksschule an die starken gesellschaftlichen Änderungen und den daraus resultierenden Erfordernissen angepasst. Diese Anpassungsleistung unseres Schulsystems war enorm und forderte die Schulbehörden und die Lehrpersonen stark. Stichworte dazu: Sek 1-Reform, Schulleitungen, integrativer Unterricht, Vorverlegung des Fremdsprachenunterrichtes etc.). Die Beschulungszeit wurde mengenmässig um rund ein Bildungsjahr erhöht. Im Kantonsvergleich rückte Solothurn dadurch vom letzten Platz ins Mittelfeld vor und ist für die Zukunft und für einen gemeinsamen Lehrplan der deutschsprachigen Schweiz, den Lehrplan 21, gerüstet.

Mit der Umstellung der Staatsbeiträge auf ein Schülerpauschalmodell, wurden die administrativen Verfahren Kanton – Gemeinden stark vereinfacht und die Kosten transparent und vergleichbar, was auch die lokale Steuerung durch die Gemeinderäte erleichtert.

Auf den 1. Januar 2014 wurden die Heilpädagogischen Sonderschulen der Gemeinden vom Kanton übernommen und analog der Mittel- und Berufsfachschulen als Kantonsaufgabe geführt.

Der Kanton führt die Kantonsschulen in Solothurn und in Olten sowie die Berufsbildungszentren BBZ Solothurn-Grenchen und Olten als kantonale Schulzentren. Ausserdem ist er Mitträger der Fachhochschule Nordwestschweiz (mit integrierter pädagogischen Hochschule) und ermöglicht den Zugang zu ausserkantonalen Schulen auf der Sekundarstufe II und 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 Mittel-

schulen erhebt der Kanton von den Gemeinden ein Schulgeld (dies betrifft v.a. das erste Jahr des Gymnasiums und die Sekundarschule P an den Kantonsschulen). An die Kosten der Schulbauten für die Berufsbildung und die Fachhochschule haben die Standortgemeinden einen Beitrag von 10% (nach Abzug des Bundesbeitrages) zu leisten.

3.3. Soziale Sicherheit – Sozialgesetz

Alle sozialen Leistungsfelder sind im Sozialgesetz zusammengefasst. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bezieht dabei die Einwohnergemeinden mit ein, wenn auch die Aufgaben weitgehend in den Sozialregionen erfüllt werden. Auf der Basis von total 125 Stellen pro 100 anerkannten Dossiers pro Jahr beläuft sich die über den Lastenausgleich umverteilten Verwaltungskosten auf insgesamt 20 Mio. Franken.

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 familienergänzenden 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 ist 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 einen Anschluss an die Gesellschaft und das Vermitteln der hiesigen Werte- und Rechtsvorstellungen. Am andern Ende der Lebenskette ist der demographischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die Menschen werden älter und damit nimmt der Druck auf die Einwohnergemeinden zu, die nötige Versorgungskette für Senioren und Seniorinnen, welche von der Gesundheitsprävention im Alter, über die SPITEX bis hin zur stationären Langzeitpflege reicht, bedarfsgerecht aufzubauen. Sie werden vielleicht erschreckt fragen: "...und wer bezahlt das alles?" - Grundsätzlich sind ein massgeblicher Teil dieser Leistungen vom einzelnen Menschen selbst zu bezahlen oder über Versicherungen abzudecken. Aber ist und bleibt eine Tatsache, dass viele Menschen nicht in der Lage sind, die nötigen Leistungen selbst zu finanzieren bzw. die finanziellen Lasten für die Gemeinden in diesem Bereich gestiegen sind. So tragen heute die Einwohnergemeinden die Hälfte der Kosten der Pflegefinanzierung und ebenso die Hälfte der Ergänzungsleistungen zur AHV. Zukünftig wird auch das Spitexangebot wichtiger werden. Entsprechend müssen die Gemeinden das ein angemessenes Grundangebot und einer gesicherten Basisqualität in diesen Leistungsfeldern sorgfältig definieren. Der Kanton unterstützt sie bei dieser Herausforderung.

3.4. Bauwesen, Planung und Umwelt

In vielen Gemeinden stehen Ortsplanungsrevisionen an. Nach der Revision des Raumplanungsgesetzes des Bundes im Jahr 2012 werden die Hürden für Neueinzonungen einiges höher sein als bei vergangenen Generationen von Ortsplanungen. In erster Linie geht es darum, bereits eingezontes Land zu verdichten und unüberbaute Bauzonenreserven zu verflüssigen.

Die Grundlagen für die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden wird - neben dem Planungs- und Baugesetz - der neue kantonale Richtplan liefern, der im nächsten Jahr vom Bundesrat genehmigt werden dürfte. Insbesondere in den Entwicklungsschwerpunkten (wie im Gäu) werden - neben dem Umweltschutz - immer mehr die Kapazitäten des Strassennetzes zur Schicksalsfrage für anbegehrte Nutzungen. Nutzung und Erschliessung müssen aufeinander abgestimmt werden. Das Amt für Raumplanung unterstützt die Gemeinden bei der Revision der Ortsplanungen.

Der kantonale Strassenbau, den die Gemeinden mitfinanzieren, ist in den nächsten vier Jahren insbesondere von den folgenden Grossprojekten geprägt: Verkehrslösung Klus, ERO+ / Umfahrung Hägendorf, Bahnhofplatz Olten, Anschluss H18.

Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist mit steigenden Kosten verbunden. Zur Finanzierung dieses staatlichen Leistungsfeldes werden die Gemeinden seit einigen Jahren anteilmässig weniger belastet. Auch wird die Finanzierung des Schülerverkehrs vollständig vom Kanton getragen.

Das kantonale Bau- und Planungsrecht wird im Nachgang zur Revision des Raumplanungsrechts auf Bundesebene weiter revidiert werden. Es geht dabei in erster Linie um die Einführung des Planungsausgleichsgesetzes (PAG, Umsetzung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Abschöpfung von Planungsmehrwerten) und des neuen Richtplans sowie die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland.

Das Bau- und Justizdepartement wird im Übrigen auch zu Beginn dieser Legislaturperiode – im November 2017 – für die neuen Mitglieder der Gemeindebehörden regionale Baukonferenzen durchführen.

3.5. Steuern juristischer Personen

Bekanntlich muss damit gerechnet werden, dass in der kommenden Legislaturperiode die Besteuerung der juristischen Personen auf eine neue gesetzliche Basis gestellt werden soll.

Ähnlich wie bei der gesamtschweizerisch abgelehnten USR III, werden in der kaum zu umgehenden Steuervorlage 17 sämtliche kantonalen privilegierten Besteuerungsarten der juristischen Personen (im Volksmund spricht man von der Holdingbesteuerung) verboten.

Dies deshalb, weil die Schweiz auf internationalen Druck hin bei der Besteuerung keine Unterschiede mehr machen darf zwischen ausländischen oder schweizerischen Unternehmungen. Alle juristischen Personen müssen der gleichen Besteuerung unterworfen werden.

Um folglich diese bis jetzt nur dank einer international rekordtiefen Besteuerung hier angesiedelten internationalen Unternehmungen halten zu können, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, um die Besteuerung dieser speziellen Unternehmungen auf bisherigem oder wenigstens nur leicht höheren Niveau halten zu können.

Das wird auf der einen Seite mit speziellen Produkten zu erreichen versucht wie z. B. der Patentbox, auf der anderen Seite aber mit einer allgemeinen Senkung der kantonalen Steuersätze für juristische Personen.

Wie genau die eidgenössische und die darauf aufbauende kantonale Vorlage aussehen wird, ist noch unklar und wird sicher Gegenstand von vielen auf uns zukommenden Beratungen und letztlich wohl einer Volksabstimmung sein.

Wahrscheinlich müssen wir ab den Steuerjahren 2020 und später wohl mit tieferen Steuererträgen aus der Besteuerung von juristischen Personen rechnen.

Dies zu beachten ist für Sie vor allem für die Planung der zweiten Legislaturhälfte wichtig, um bei Ihren Planungen der Gemeindefinanzen nicht plötzlich vor Überraschungen zu stehen.

4. Schluss

Die Gemeinden haben nicht nur ein breites Spektrum, sondern auch 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

B Grundzüge der Gemeinderatstätigkeit; Einführung in das Gemeindegesetz

1. Gemeindeautonomie

Nach Art. 3 Abs. 1 der Kantonsverfassung 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 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. Aufbau des Gemeindegesetzes

Die aktuelle Version des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann im Internet unter <http://bgs.so.ch/frontend/versions/4561> aufgerufen werden.

Die Feingliederung ist aus dem Inhaltsverzeichnis der broschierten Ausgabe ersichtlich. Ein Sachregister hilft, die entsprechende Bestimmung zu finden.

Das Gemeindegesetz gliedert sich in zwölf Titel:

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

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 der Wohnsitz 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 Kantonsverfassung konstituiert.

4. Aufgaben einer Gemeinde aus Verfassung und Gesetzgebung

Die Aufgaben einer Gemeinde bzw. einer Gemeindeart ergeben sich aus der Kantonsverfassung 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 beiziehen 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.

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.

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/>.

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/in an den Gemeinderatssitzungen;
- Einsicht in die Gemeinderatsprotokolle.

Die Öffentlichkeit ist ausnahmsweise **ausgeschlossen, wenn höchstpersönliche Rechte** von Personen tangiert **oder wichtige öffentliche Interessen** zu schützen sind. Das jeweilige Organ hat den Ausschluss – in der Regel im Rahmen der Bereinigung und Genehmigung der Traktandenliste – zu beschliessen.

Mit dem kantonalen Informations- und Datenschutzgesetz, welches am 21. Februar 2001 in Kraft getreten ist (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.

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 (Oltten) 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 bestimmenden Betrag übersteigen, Spezialfinanzierungen, Beitritt oder Austritt aus einem Zweckverband, usw.

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.

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.

11. Beamtungen und Anstellungen

Jede Gemeinde hat Beamte 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. 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 und

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 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, Finanzverwalter, etc.) festhalten oder ihn abschaffen wollen. Eine Änderung des Beamtenstatus in den Gemeinden bedingt jedoch immer eine Änderung der Gemeindeordnung.

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 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.

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 Gemeindepräsidenten, dass nicht alleine er, sondern der gesamte Gemeinderat als Exekutive eingesetzt ist.

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:

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. Er genehmigt ihn vorteilhafterweise erst, wenn die Nachfolge geregelt ist.

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 Fraktionssitzungen, wenn Ihre Partei mehrere Mandate errungen hat. Damit haben Sie die Möglichkeit, sich auf bestimmte Sachgebiete zu konzentrieren.

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.

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.

14.5. Disziplinarrecht

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

14.6. Mandatsentzug

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

15. Beschwerderecht

Nach § 199 GG kann beim **Regierungsrat** Beschwerde erheben, wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse.

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

Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

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

Nach § 200 GG kann beim **Departement** Beschwerde geführt werden gegen:

a) Beschlüsse über Nichtwiederwahlen, die nicht von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder an der Urne gefasst werden;

b) die Kündigung definitiver Anstellungsverhältnisse und die Entlassung aus wichtigen Gründen;

c) Beschlüsse über Rechtsansprüche aus dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995;

d) Beschlüsse über Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen;

e) Disziplinar massnahmen;

f) Beschlüsse, welche im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht Rechte und Pflichten einer Person hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen;

g) Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können.

Gegen die Verfügung des Departementes ist die **Verwaltungsgerichtsbeschwerde** zulässig.

Der Rechtsschutz der Lehrkräfte an den Volksschulen richtet sich nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal.

Nach § 201 GG sind analog §§ 199 f. GG die **Beschlüsse** der **Zweckverbände** und der übrigen der Zusammenarbeit der Gemeinde dienenden **öffentlich-rechtlichen Organisationen** anfechtbar und überprüfbar.

16. Staatsaufsicht

16.1. Behörden

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

16.2. Genehmigung vom 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).

16.3. Prüfung der Jahresrechnung

Das AGEM überprüft die Gemeinderechnung (§ 157 GG).

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 Missständen 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.

Referat: Reto Bähler, Rechtsanwalt / Leiter Gemeindeorganisation AGEM

C Politische Vorstösse der Stimmberechtigten

1. Grundsätzliches

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

Das Gemeindegesetz 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 lit. d GG). Sie kann als Sonderfall der Interpellation besonders in grösseren Gemeinden auf Gemeindeebene eingeführt werden.

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 speziell erwähnt.

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. 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 Beschlussentwurf vorzulegen sei.

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. Er oder sie kann an der betreffenden Sitzung bekannt geben, dass und wozu ein Vorstoss eingereicht worden ist.

3.2. Traktandierung und Erheblicherklärung

Der Vorstoss ist auf die nächste Sitzung hin zu traktandieren. Unter dem betreffenden Traktandum 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, 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. 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. Traktandierung des erheblich erklärten Vorstosses

Der Gegenstand des erheblich erklärten Vorstosses ist auf eine der nächsten Sitzungen hin zu traktandieren 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 Sitzungen? 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 eines halben Jahres, mittlere innerhalb von 3 Monaten und kleinere an der nächsten Sitzung zu traktandieren sind. Im besten, d.h. schnellsten Fall wird sich die Behandlung des Vorstosses über drei Sitzungen hinweg ziehen.

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. 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.

5. Orientierung über den Stand der Vorstösse

Der Gemeinderat hat jährlich über den Stand der hängigen erheblich erklärten Motionen und Postulate zu informieren (§ 47 GG).

6. Interpellation

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

Die Interpellation kann, wenn dies möglich ist, an der nächsten Sitzung oder bei Dringlichkeit sofort mündlich beantwortet werden, 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.

7. Rückkommensantrag

An der gleichen Sitzung 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.

8. Widerruf oder Wiedererwägung

Soll auf einen Beschluss, der anlässlich einer früheren Sitzung gefasst worden ist, zurückgekommen werden, ist der entsprechende Antrag unter "Verschiedenem" zu stellen und auf die nächste Sitzung hin zu traktandieren. Die Wiedererwägung oder der Widerruf können auch Gegenstand einer Motion oder eines Postulates sein.

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.

9. Ausserordentliche Gemeindeorganisation

9.1. Analoge Anwendung der politischen Instrumentarien

Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation sind die Instrumente Motion, Postulat und 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 Behandlung parlamentarischer Vorstösse in der Gemeindeordnung und in der Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Olten explizit geregelt. Jedes Mitglied des Gemeindeparlamentes ist befugt, Vorstösse einzureichen. Diese richten sich grundsätzlich an den Stadtrat.

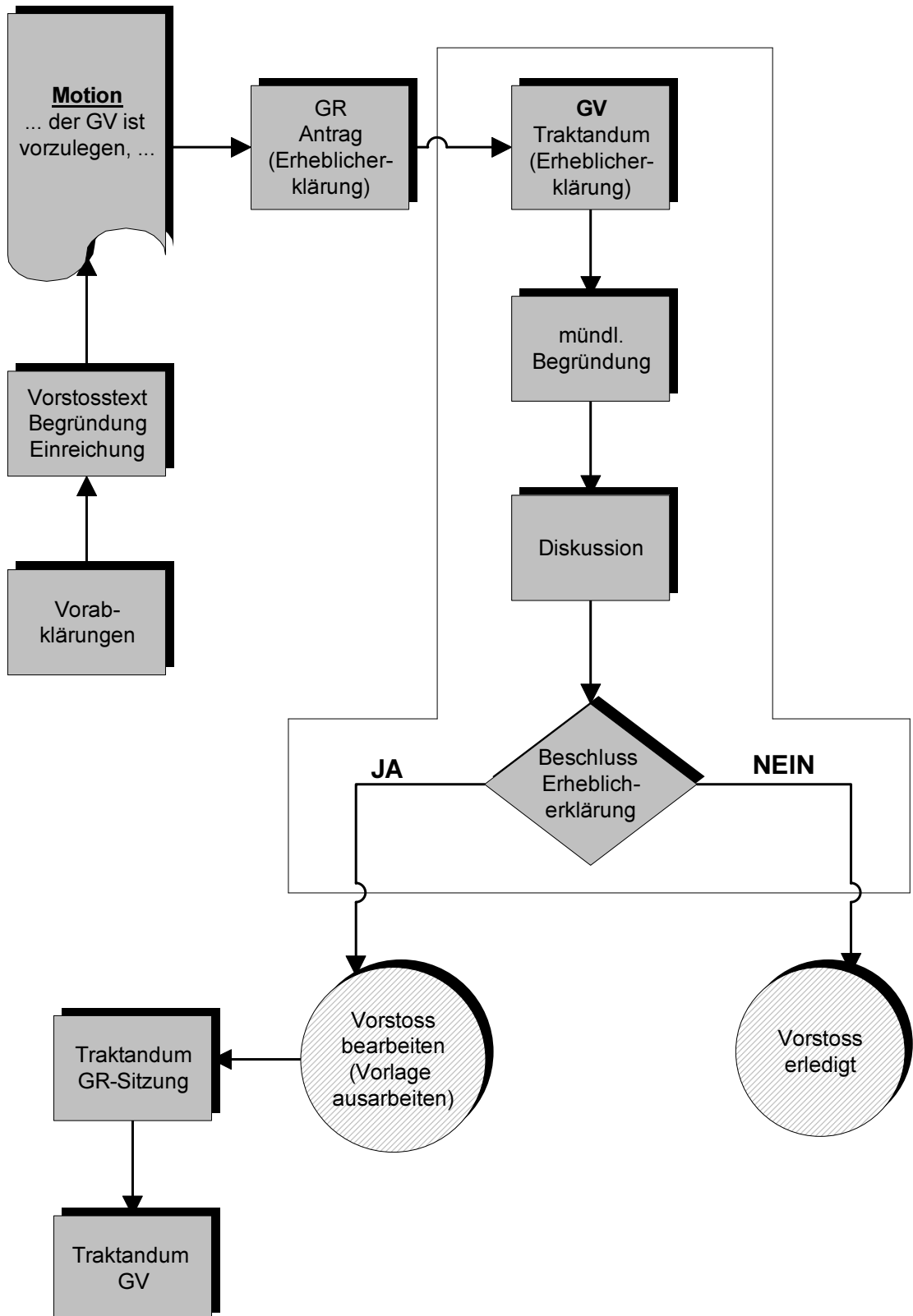
9.2. Politische Rechte der Stimmberechtigten

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.

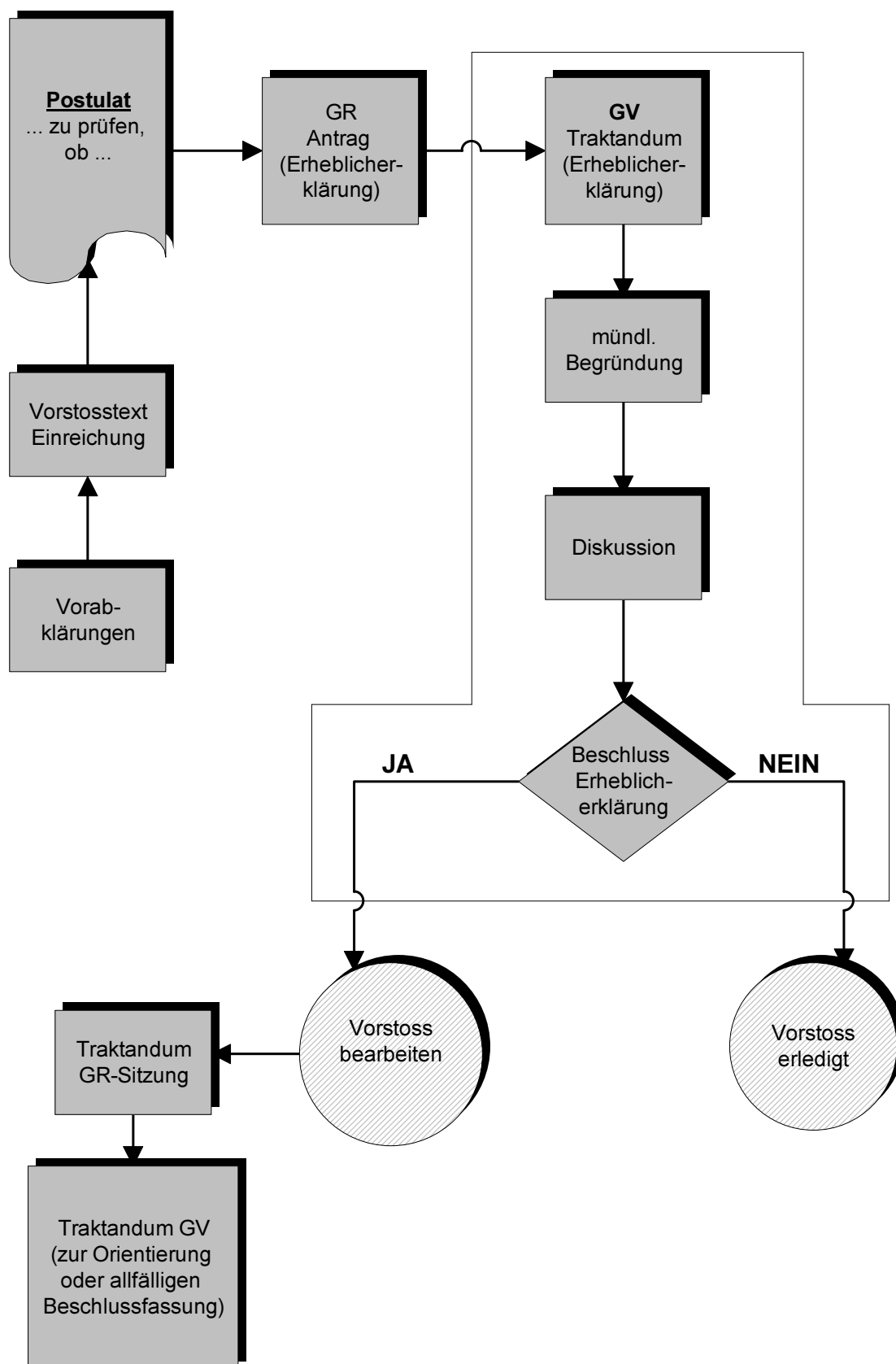
Mit einer Initiative kann ein Teil der Stimmberechtigten dem Gemeindeparlament Vorschläge über Angelegenheiten unterbreiten, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (§§ 77 ff. GG).

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

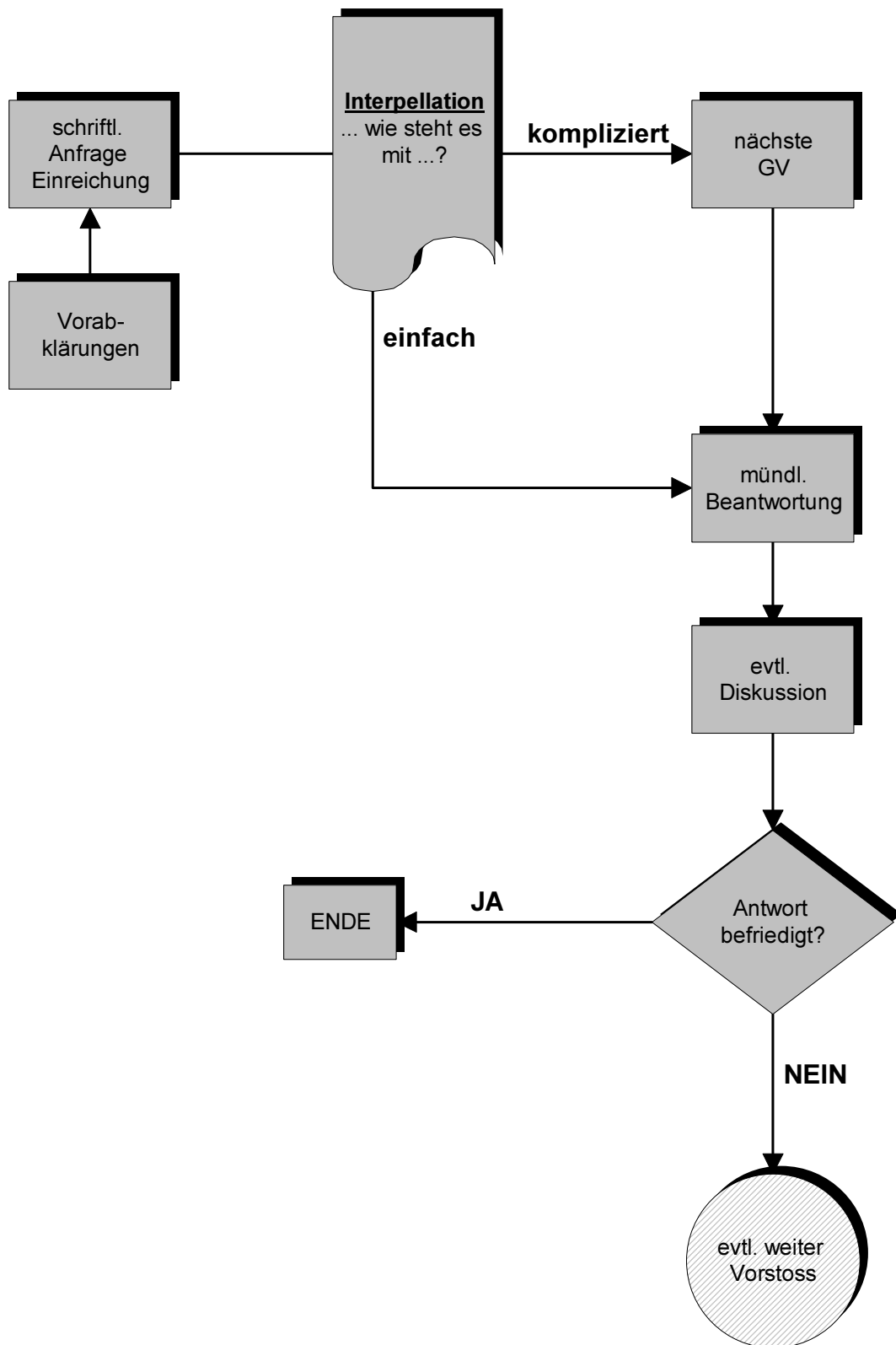
MOTION



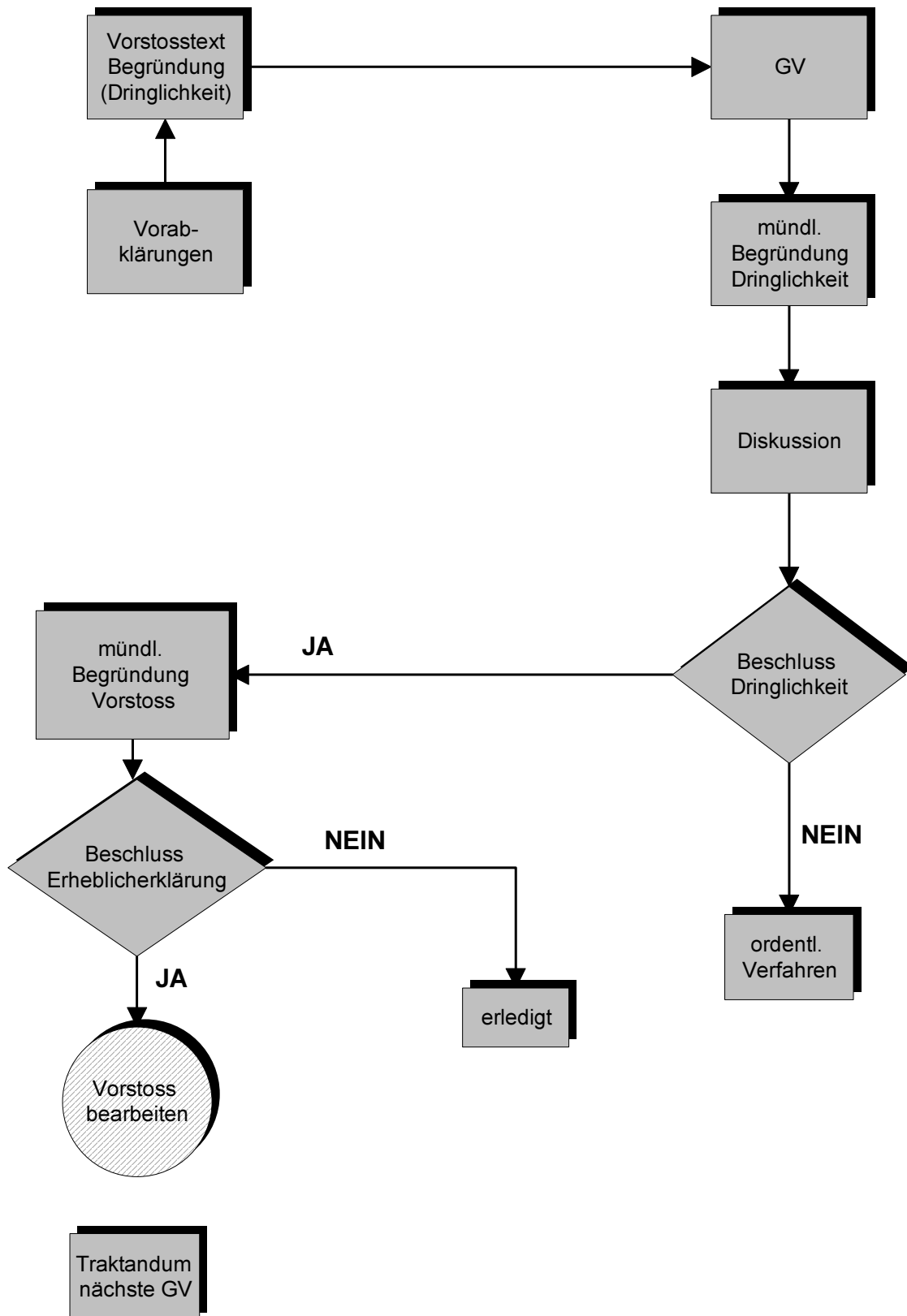
POSTULAT



INTERPELLATION



DRINGLICHKEIT



Referat: André Grolimund, Chef Amt für Gemeinden

D Ablauf einer Gemeinderatssitzung

"Tritt frisch auf, Tu's Maul auf, Hör bald auf!" (Luther)

1. Einberufung

Der Gemeinderat wird vom Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin einberufen und zwar so oft es die Geschäfte erfordern (§ 23 Abs. 1 des Gemeindegesetzes¹). 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.

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.

¹Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG)

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

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 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. 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 Stimmzahl erreicht hat.

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

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.

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 Sitzungslokal ab Beginn des Traktandums (Eintreten) verlassen.

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).

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.

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).

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).

11. Dreiteilung der Behandlung von Sachgeschäften

Die Behandlung eines Geschäftes gliedert sich in drei Phasen:

- Eintreten;
- Detailberatung;
- Schlussabstimmung.

11.1. Eintreten

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

Der Beschluss kann auf Rückweisung, Nichteintreten oder aber Eintreten 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 Eintreten auf das Geschäft als stillschweigend beschlossen. Beschliesst der Gemeinderat, auf ein Geschäft nicht einzutreten, so ist dieses erledigt. Weist er dagegen das Geschäft zurück, so ist die Vorlage zu überarbeiten und zu einem späteren Zeitpunkt neu zu traktandieren.

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.

11.3. Schlussabstimmung

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

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).

Referat: Thomas Steiner, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen, Amt für Gemeinden

E Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde

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 Gemeinden?
- Welches sind die Herausforderungen? Nach welchen Grundsätzen richtet sich eine erfolgreiche Finanzsteuerung?
- Ausblick: Welche Projekte stehen an?

2. Finanzlage und Rahmenbedingungen

2.1 Verschuldung im Kanton und in den Einwohnergemeinden

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

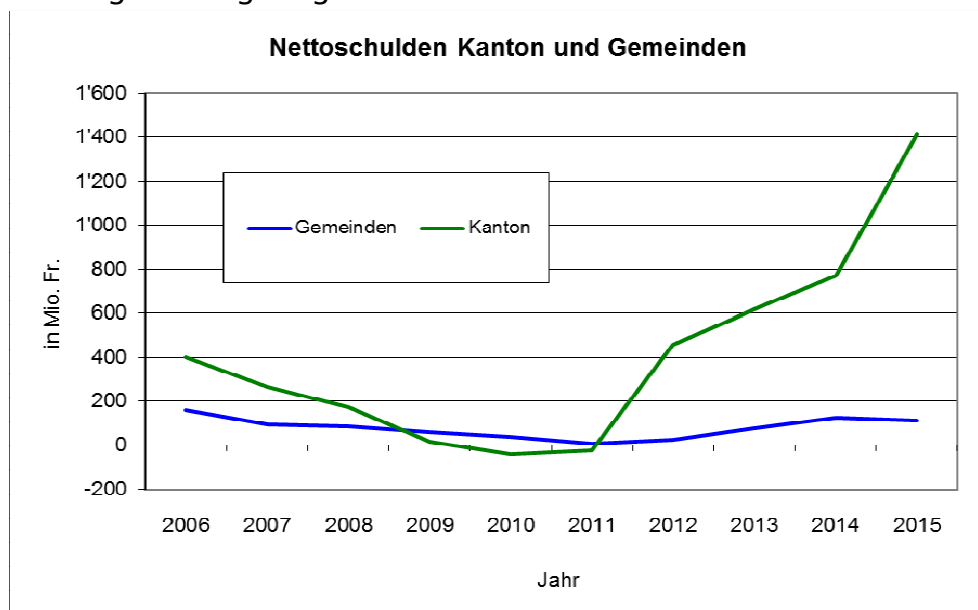


Abbildung 1 – Nettoverschuldung Kanton und Einwohnergemeinden

Die Nettoschulden (Bruttoschulden minus Finanzvermögen) des Kantons stiegen wegen der Ausfinanzierung der Pensionskasse für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung und der Lehrerschaft der Volksschule deutlich auf über 1,4 Mrd. Franken. Die Nettoschuld beläuft sich auf 5'260 Franken pro Einwohner/in.

Bei den Einwohnergemeinden beliefen sich die Nettoschulden im Jahr 2006 insgesamt auf 157 Mio. Franken, also auf tiefem Niveau. Diese Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert (2015: rund 109 Mio. Franken).

2.2 Finanzlage Einwohnergemeinden

Die Finanzlage der solothurnischen Einwohnergemeinden kann als gesund und robust bezeichnet werden: Der Selbstfinanzierungsgrad hat sich auch im letzten Berichtsjahr wieder erhöht. Der durchschnittliche Gesamtabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen liegt bei hohen 17,8% (Vorjahr: 15,4%). Der Selbstfinanzierungsgrad basierte im Jahr 2015 auf tieferen Nettoinvestitionen von 478 Franken pro Einwohner/in (Vorjahr: 658 Franken).

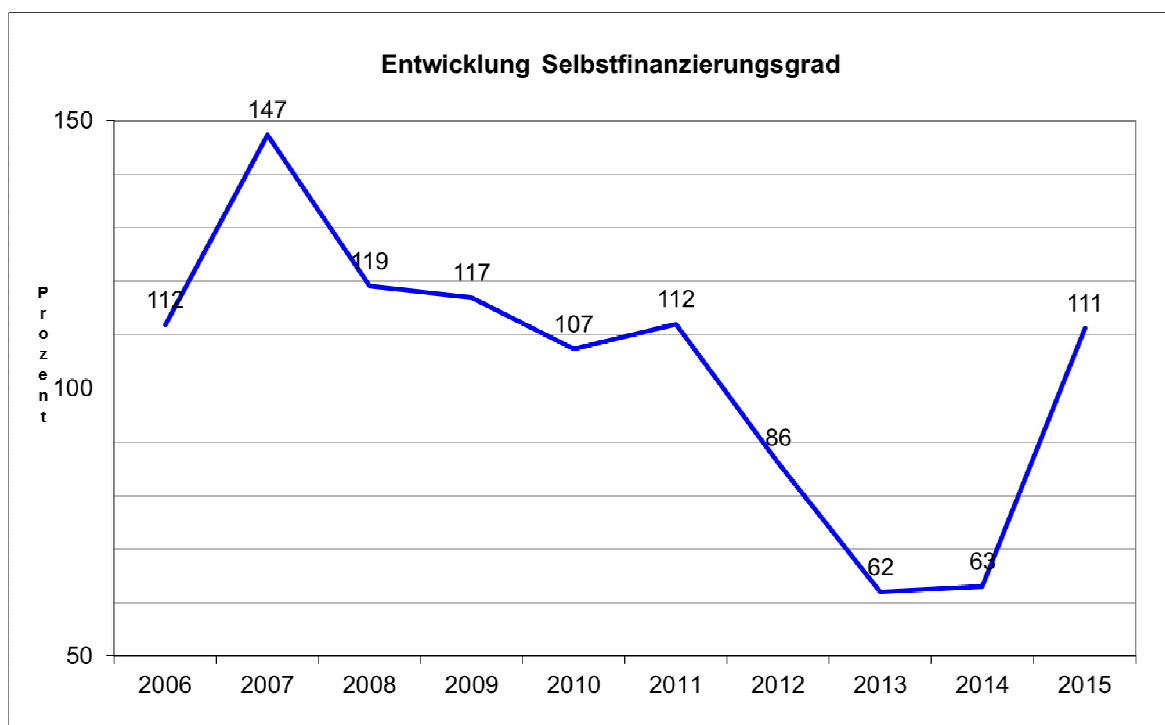


Abbildung 2 – Selbstfinanzierungsgrad

Die Nettoschuld 2015 pro Kopf beläuft sich im Jahr 2015 auf rund 400 Franken. Keine Einwohnergemeinde wies im Jahr 2015 eine Nettoverschuldung pro Einwohner von über 5'000 Franken (Vorjahr: 2). Einen Bilanzfehlbetrag trugen im Jahr 2015 acht Einwohnergemeinden vor (Vorjahr: 12).

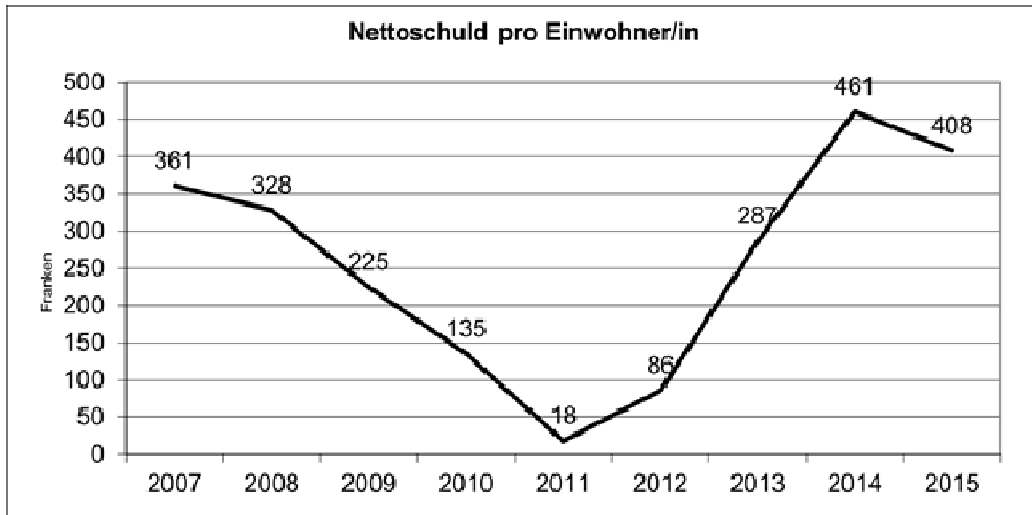


Abbildung 3 – Nettoschuld

2.3 Steuerbezüge

2.3.1 Einwohnergemeinden

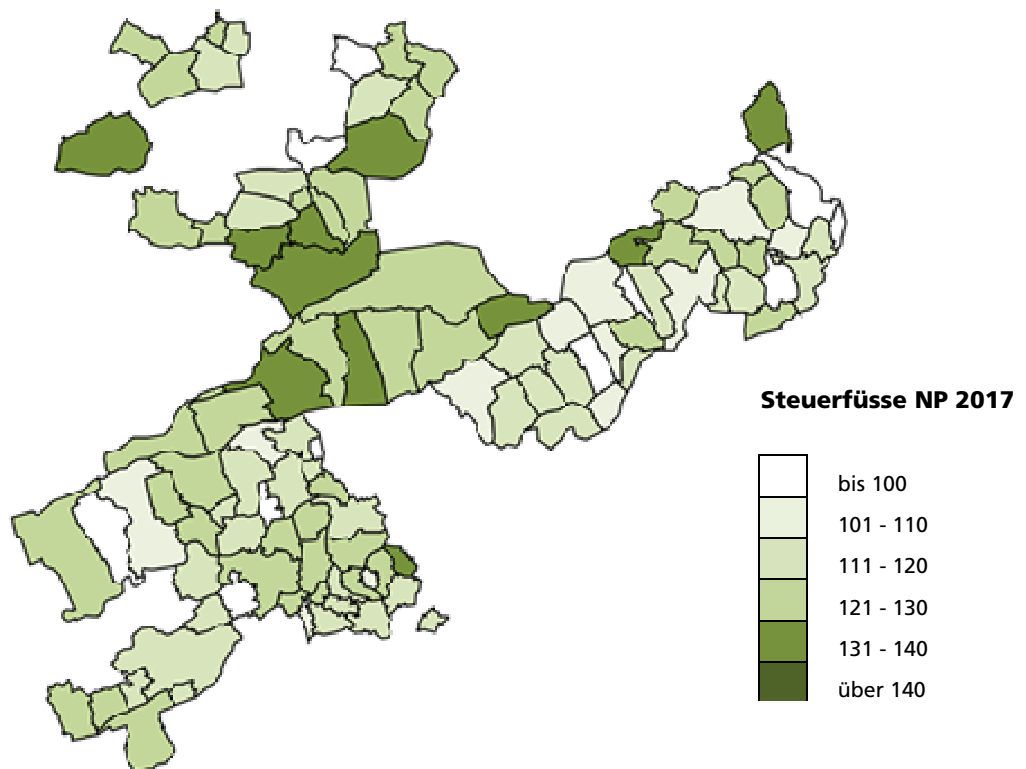


Abbildung 4 – Steuerfüsse 2017 der Einwohnergemeinden

Im Jahr 2017 beläuft sich der durchschnittliche Steuerfuss für natürliche Personen auf 118,7% (Vorjahr: 119,4%). In 42 Gemeinden (Vorjahr: 44 Gemeinden) liegt der Bezug unter diesem Durchschnittswert, in 67 Gemeinden (Vorjahr: 65 Gemeinden) darüber. Der am häufigsten bezogene Wert liegt bei 115% und 125% (je 12 Gemeinden).

Den tiefsten Steuerfuss (65%) weisen die Gemeinden Kammersrohr und Feldbrunnen-St. Niklaus aus, den höchsten (140%) die Gemeinde Holderbank (SO). Die Abweichung zwi-

schen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss beträgt 75 Prozentpunkte gegenüber 90 Prozentpunkte im Vorjahr.

2.3.2 Kirchgemeinden

Bei den Steuerfüssen der Kirchgemeinden des Jahres 2017 zeigt sich folgendes Bild: Der durchschnittliche Steuerfuss der römisch-katholischen Kirchgemeinden beläuft sich im Jahr 2017 auf 18,26%. Im Vorjahr lag er mit 18,33% leicht höher. Jener der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden liegt mit 15,72% unter dem Wert des Vorjahres (15,76%). Bei den christkatholischen Kirchgemeinden liegt gegenüber dem Vorjahr eine leichte Steigerung auf 19,85% vor (Vorjahr 19,09%).

2.3.3 Bürgergemeinden

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

2.4 Rahmenbedingungen

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

2.4.1 Einwohnergemeinden

- **Strukturen:** Eine finanzielle Schieflage (z.B. hohe Verschuldung) wirkt sich bei bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden stärker (geringeres finanzielles Potential) aus als bei grösseren Gemeinden: 39 Gemeinden oder 36% der Einwohnergemeinden verzeichnen einen Einwohnerbestand unter 1'000 Einwohner (Stand 2015). Ein gutes Viertel der Gemeinden (30 Gemeinden, 28%) verfügen über einen Bestand von 1'000 bis 1'999 Einwohnern. Weitere 27 Gemeinden zählen 2'000 bis 4'999 Einwohner. Nur 13 Gemeinden registrieren 5'000 Einwohner oder mehr Einwohner/innen².
- **Finanzausgleich:** Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen zu einem "erschwinglichen Preis" oder anders gesagt zu einem "erschwinglichen Steuerfuss" stellt die zentrale Zielsetzung des Finanzausgleichs dar. Dieses Instrument wurde im Jahr 2016 komplett reformiert (NFA SO). 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 bleiben. In diesem Sinne ist auch das beachtliche, finanzielle Engagement des Kantons im neuen Finanz- und Lastenausgleich einzuordnen.

² Amt für Gemeinden, Statistik Gemeindefinanzen

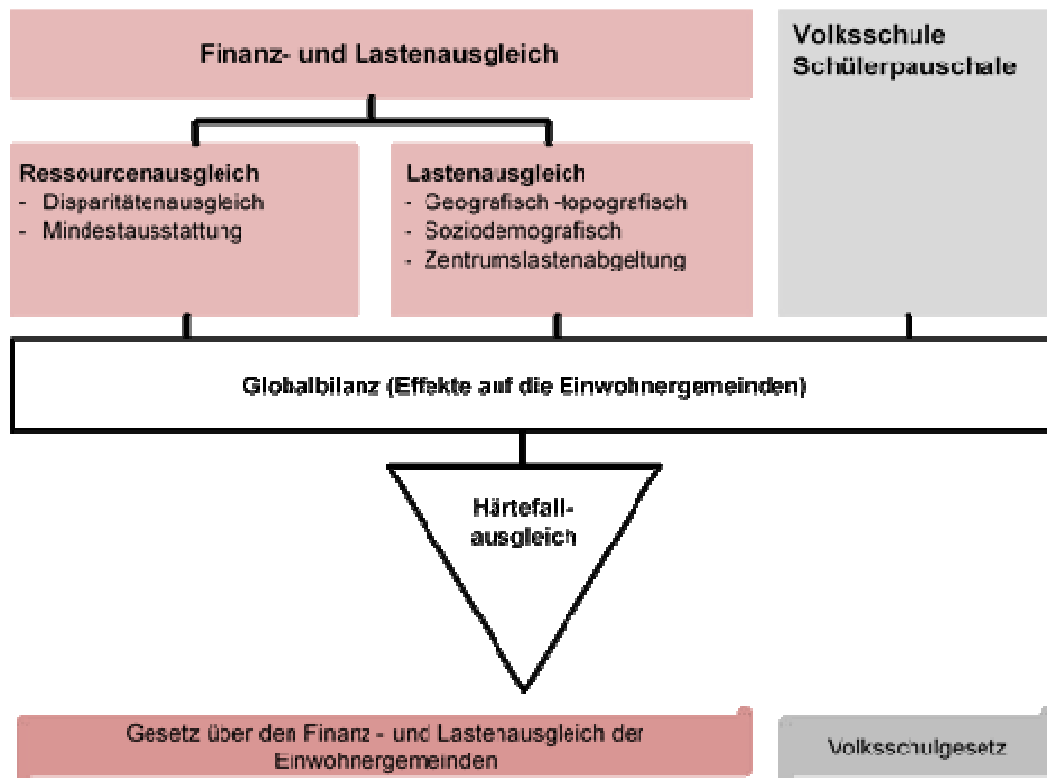


Abbildung 5 – Finanz- und Lastenausgleich im Einführungsjahr 2016 (Darstellung inkl. Finanzierung mit Schülerpauschalen in der Volksschule)

- Aktuell (2017) kommen rund 62 Mio. Franken über den Finanz- und Lastenausgleich (ohne Schülerpauschalen) zum Ausgleich. Von den ressourcenstarken Gemeinden werden rund 24 Mio. Franken als Abgaben entrichtet. Der Kantonsbeitrag beträgt 38,5 Mio. Franken.
- Bei 48 Gemeinden (44% von total 109 Gemeinden) beträgt die Entlastungswirkung aus dem FILA aktuell mehr als 10%. Im Gegenzug liegen 3 Gemeinden bei einer Belastung von mehr als 10%
- **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) besteht heute eine flächendeckende Regionalisierung. Auch der Bereich Schulwesen (Oberstufe Volksschule) und Feuerwehr ist 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.

2.4.2 Bürgergemeinden

- **Kernbereiche:** Die Aufgaben der Bürgergemeinden konzentrieren sich in den Bereichen "Bürgerwesen" und "Forstwirtschaft", wobei der letztere Bereich regionalisiert ist (Forstbetriebsgemeinschaften). Sieben Bürgergemeinden betreiben zudem für ihre Einwohnergemeinden die Wasserversorgung (Spezialfinanzierung). Weiter

sind diese Gemeinden verstärkt in der Führung von gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben, Fernwärme mit Holz u.ä. tätig.

- **Kleiner Finanzausgleich:** Im Jahr 2000 wurde unter den Bürgergemeinden ein vereinfachtes Ausgleichssystem für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Waldwesen (§ 27 Waldgesetz) eingeführt. Das Eigenkapital wird einem Satz von 0,3% bis maximal 0,6% "belehnt". Dies ergibt bei einem Nettoeigenkapital von rund 300 Mio. Franken (2013) jährlich rund 1,3 Mio. Franken an Abgaben. Aus dem Total Abgaben wird ein Beitragssatz pro bewirtschaftete Waldfläche errechnet, welche als Gutschrift angerechnet wird. Dieser beläuft sich auf etwa 80 Franken bei rund 16'000 Hektar bewirtschafteter Waldfläche. Insgesamt kommen so netto je über 650'000 Franken jährlich als Beiträge respektive Abgaben zum Ausgleich.
- **Gewerbliches Risiko:** Bürgergemeinden führen oder beteiligen sich an solchen Betrieben 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 Unternehmerisiko ist zu beachten (Absatzsicherung, Rendite uvm.).

2.4.3 Kirchgemeinden

- **Mitgliederbestand:** Die Angehörigen der römisch-katholischen Landeskirche bilden im Kanton Solothurn im Jahr 2016 mit 33,3% oder 90'895 Personen die grösste Konfessionsgemeinschaft. Der Anteil der evangelisch-reformierten Konfessionsangehörigen an der Gesamtbevölkerung beläuft auf 22,3% oder 60'402 Personen. Gering fällt mit 0,5% oder 1'247 Personen der Anteil der Angehörigen der christkatholischen Glaubensgemeinschaft aus. Der Anteil der Personen mit anderer Religionszugehörigkeit oder ohne Religionszugehörigkeit stieg auf 44,0% oder 118'981 Personen. Seit dem Jahr 2006 hat der Anteil um über 12 Prozentpunkte zugenommen (Anteil 2006 = 31,4%)³
- **Finanzausgleich:** Im Unterschied zum Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden, welcher mit Abgaben der finanzstarken Einwohnergemeinden und des Kantons finanziert wird, gelangt beim Finanzausgleich der Kirchgemeinden die Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen (10% der Staatssteuer) zur Verteilung. Der Nettoertrag aus der Finanzausgleichssteuer wird pro Konfession nach den drei Kriterien (Konfessionsangehörigen, Finanzkraft und Kantonalkirchen) ausgerichtet. Im Jahr 2016 betrug dieses Aufkommen rund 13 Mio. Franken.

³ Kanton Solothurn in Zahlen 2017, Seite 8

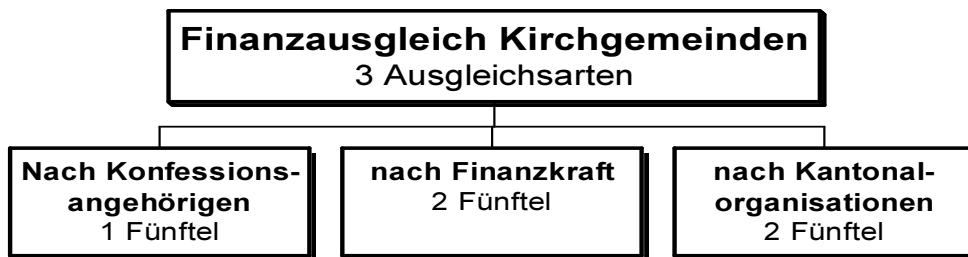


Abbildung 6 – Die 3 Gefässe des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden

Der Finanzausgleich der Kirchgemeinden wird aktuell analog der Logik des Finanz- und Lastenausgleichs der Einwohnergemeinden reformiert. Die gesetzgeberischen Arbeiten sind im vollen Gang. Die Einführung ist für das Jahr 2020 vorgesehen.

- **Liegenschaftsunterhalt:** Die Kirchgemeinden verfügen über Liegenschaften wie Kirchen, Pfarr-, Kirchgemeindehäuser/Pfarreiheime, welche teilweise dem Denkmalschutz unterstehen. Dieses Verwaltungsvermögen belief sich im Jahr 2014 auf einen Buchwert von 25,91 Mio. Franken⁴. Der Liegenschaftsunterhalt und Sanierungsbedarf dieser Bauten darf nicht unterschätzt werden.

3. Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes

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

3.1 Das öffentliche Rechnungslegungsmodell

Die solothurnischen Gemeinden verfügen über ein Rechnungswesen, das den Vergleich mit dem privatwirtschaftlichen Standard "Finanzbuchhaltung" gut standhält: Das Prinzip der doppelten Buchhaltung, das Führen von Vermögens- und Kapitalbeständen in einer Bilanz, der Ausweis des finanziellen Erfolgs in der Erfolgsrechnung (Laufenden Rechnung) oder die Verbuchung der Investitionen in einer separaten Teilrechnung sind zu einem festen Bestandteil der Rechnungsführung in unseren Gemeinden geworden.

Bei den Einwohnergemeinden und angegliederten Zweckverbänden wurde im letzten Jahr das neue Rechnungslegungsmodell "HRM2" eingeführt. Es ist vorgesehen, in den kommenden Jahren auch die Bürger- und Kirchgemeinden auf HRM2 umzustellen.

HRM2 führt zu einer stärkeren 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:

⁴ Amt für Gemeinden, Erhebung aus Finanzausgleich 2015

für die Gemeindemitglieder:

- die einheitliche Darstellung des Budgets/Voranschlages und der Jahresrechnung;
- die Gliederung des Aufwandes und des Ertrages nach Aufgabenbereichen wie Bildung, Verkehr, Finanzen und Steuern;
- der transparente 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 (Bestandesrechnung, die Erfolgsrechnung (Laufende Rechnung), die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang.

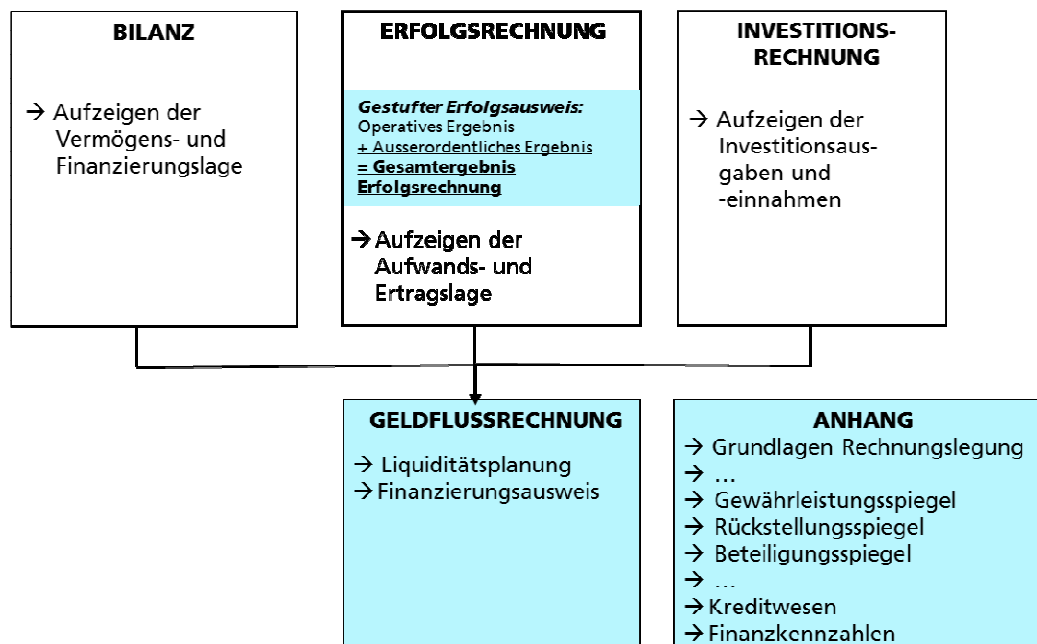


Abbildung 7 - Rechnungslegungsmodell

Die Jahresrechnung ist bis 30. Juni nach Rechnungsabschluss der Gemeindeversammlung vorzulegen (§ 157, Abs.3 GG).

- **Spezialfinanzierungen** sind in der Gemeinderechnung separat geführte Aufgabenbereiche wie z.B. die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, das Elektrizitätswerk oder das Forstwesen (Bürgerrechnung) mit eigenen Rechnungskreisen.
- HRM2 führt zu einer neuen Abschreibungspraxis. So wird der bisherige generelle Abschreibungssatz von 8 Prozent auf dem Restbuchwert durch lineare **Abschreibungen auf der Nutzungsdauer** der jeweiligen Anlageobjekte abgelöst. 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.

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/innen besonderer Leistungen haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

3.3 Planungsinstrumente

3.3.1 Finanzplanung

Mit der Finanzplanung erfolgt die Steuerung der Gemeindefinanzen über mehrere Jahre (idealerweise über 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

Prognose der Erfolgsrechnung 3-stufig gesamt										Tabelle A4
Aufwand										
Alle Beträge in Tausend CHF										
Jahr	Rechnung		Budget		Prognose					Bemerkungen
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
30	Personalaufwand	2'796	2'790	2'804	2'818	2'832	2'860	2'889		
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand	1'448	1'530	1'586	1'544	1'558	1'573	1'588		
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen	589	506	558	639	685	734	737		
35	Einlagen in Fonds und SF	235	170	300	259	223	240	241		
36	Transferaufwand	3'650	3'367	3'384	3'401	3'435	3'469	3'504		
39	Interne Verrechnungen	371	360	362	364	367	371	375		
	Total betrieblicher Aufwand	9'089	8'723	8'995	9'023	9'100	9'248	9'333		
40	Fiskalertrag	5'536	5'753	5'858	6'005	6'265	6'276	6'337		
41	Regalien und Konzessionen	32	32	32	32	32	33	33		
42	Entgelte	763	769	792	792	792	810	810		
43	Verschiedene Erträge	0	0	0	0	0	0	0		
45	Entnahmen aus Fonds und SF	111	93	102	127	214	173	180		
46	Transferertrag	1'670	1'635	1'626	1'612	1'594	1'605	1'618		
49	Interne Verrechnungen	371	360	362	364	367	371	375		
	Einmalige, nicht zuweisbare Erträge	0	0	0	0	0	0	0		
	Total betrieblicher Ertrag	8'483	8'642	8'771	8'931	9'264	9'268	9'352		
	Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit	-606	-81	-223	-92	164	20	19		

Abbildung 8 – Auszug Finanzplanung 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.

3.3.2 Budget (Voranschlag)

Mit dem Budget 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 2017		Budget 2016		Jahresrechnung 2015	
		Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag	Aufwand	Ertrag
0	Allgemeine Verwaltung Nettoergebnis	250'000.00	10'000.00	250'000.00	12'000.00	242'000.00	9'000.00
			240'000.00		238'000.00		239'000.00
01	Legislative und Exekutive Nettoergebnis	110'000.00	2'000.00	110'000.00	2'000.00	108'000.00	1'500.00
			108'000.00		106'000.00		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	96'500.00	1'500.00	94'880.00	1'800.00
			95'000.00		95'000.00		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 A.H.V. 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		9'800.00	
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		18'000.00	
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	
4250.00	Rückerstattungen und Kostenbeteiligungen Dritter		1'500.00		1'500.00		1'600.00

Abbildung 9 – Auszug Budget

3.4 Kennzahlen 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. Die wichtigsten Kennzahlen:

Finanzkennzahl		Steuerung nach Finanzrechnung			
	Priorität	Bilanz	Erfolgsrechnung	Investitionsrechnung	Finanzierung
1) Nettoverschuldungsquotient (gewichtet)	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		

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 eine sogenannte Messlatte ("Benchmark") zu erhalten, um seine Leistungserbringung objektiver beurteilen zu können. Im Vordergrund solcher Vergleich stehen Zahlenvergleich pro Aufgabenbereich (Ausgaben/Kopf) oder Kennzahlenvergleiche (z.B. Nettoschuld, Steuerquote u.a.).

Neben schriftlichen Publikationen steht interessierten Kreisen ein Gemeindefinanzinformationssystem auf dem Internet unter dem Link www.gefin.so.ch zur Verfügung (aktuell nur für Einwohnergemeinden).

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?

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.

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.

4.3 Gemeinderat

Der Gemeinderat nimmt die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde wahr, nicht zuletzt da eine Vielzahl der Geschäfte der Zustimmung dieses Gremiums bedarf. Der 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.

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 Voranschlags/Budgets und des Finanzplanes zu verantworten. Nach deren Erstellung obliegt der Finanzverwaltung die Überwachung der vom Gemeinderat vorgegebenen finanziellen Zielsetzungen sowie die Berichterstattung (Controlling).

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.

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. Grundsätze einer erfolgreichen Finanzsteuerung

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

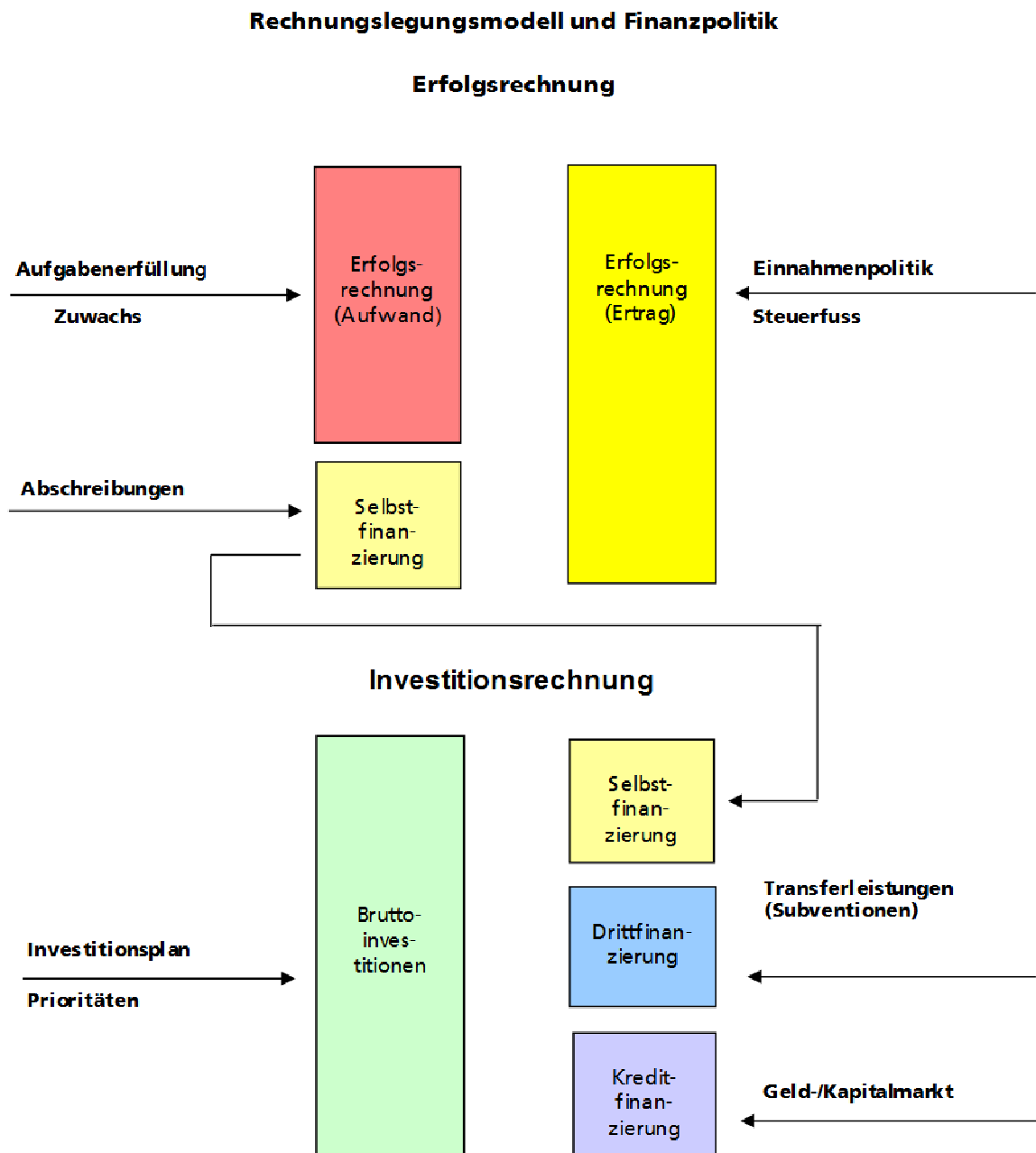


Abbildung 10 – Rechnungslegungsmodell und Finanzpolitik

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:

Grundsatz 1

**Investitionen des Pflichtbedarfs realisieren,
des Entwicklungsbedarfs priorisieren und
des Wunschbedarfs meiden**

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 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 von neuen Aufgaben und Investitionen 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 stehen – 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 müssen.

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.

6. Ausblick

Zwei Reformprojekte stehen bei den Bürger- und Kirchgemeinden in der neuen Legislaturperiode vor dem Entscheid zur Einführung. Nachfolgend die wichtigsten Aspekte der beiden Neuerungen:

6.1 Neuer Finanzausgleich Kirchen

Reform in Kürze

Was?	Beschreibung
Zielsetzung	Neugestaltung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden und Landeskirchen nach der Logik des neuen Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnergemeinden.
Wesentliche Reformelemente	<ul style="list-style-type: none"> • Reiner steuerkraftbasierter Ausgleich mit Mindestausstattung durch den Kanton (Finanzausgleichssteuer) • Bei Bedarf höhere finanzielle Solidarität unter den Kirchgemeinden • Anteiliger Sockelbeiträge aufgrund der Mitgliederzahlen der jeweiligen Landeskirchen • Zuweisung anteiliger Mittel aus der Finanzausgleich an die drei Landeskirchen zur Erfüllung kantonaler und regionaler Aufgaben. • Pflicht zur normierten Rechenschaftsablage über die Mittelverwendung. Publikation einer öffentlichen Leistungsbilanz über die Leistungen der Landeskirchen zu Gunsten des Kantons.
Stand heute	Juli 2017: Hauptstudie (Umsetzungskonzept) durch Regierungsrat beschlossen Aktuell laufen die Arbeiten im Gesetzgebungsfahren
Voraussichtlicher Einführungstermin	2020
Weitere Informationen	www.nfa-kirchen.so.ch

6.2 Neues Rechnungslegungsmodell HRM2 Bürger- und Kirchgemeinden:

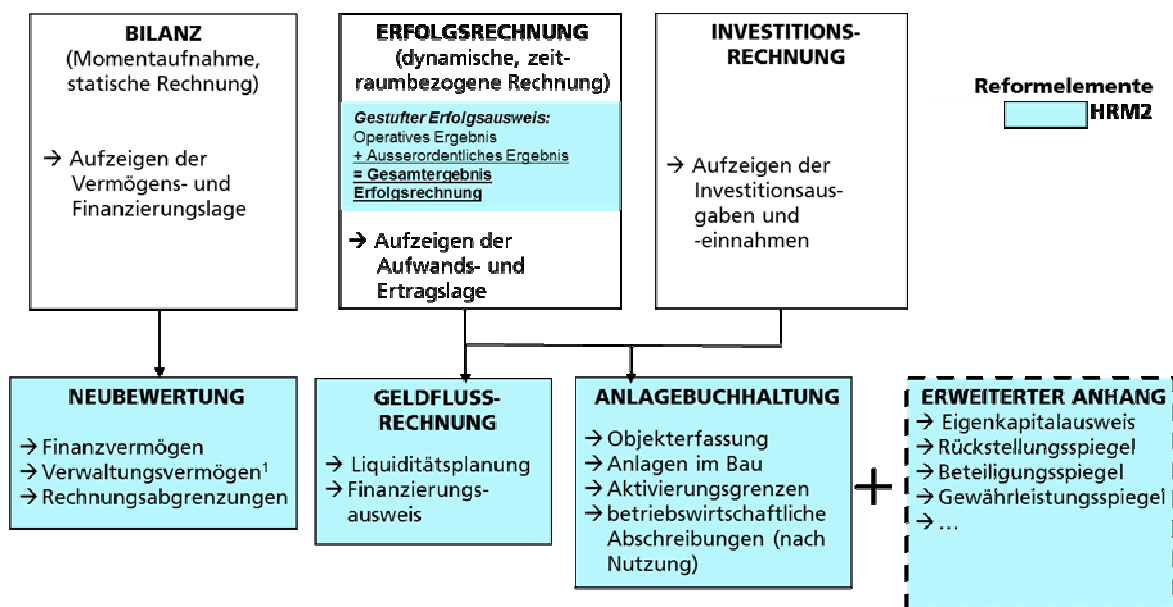


Abbildung 12 –Rechnungslegungsmodell HRM2 ab 2021 auch für Bürger- und Kirchgemeinden

Reform in Kürze

Was?	Beschreibung
Zielsetzung	Weiterentwicklung Rechnungsmodell HRM1 bei gleichzeitiger Orientierung an der privatrechtlichen Rechnungslegung nach den Empfehlungen der kantonalen Finanzdirektoren.
Wesentliche Reformelemente HRM2	<ul style="list-style-type: none">• Neuer Kontenplan und neue Begriffe• Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung• 3-stufiger Erfolgsausweis (Geldflussrechnung)• Neubewertung Finanzvermögen (Einführung Anlagenbuchhaltung)• Lineare Abschreibungen nach Nutzungsdauer• Anhang
Stand heute	<ul style="list-style-type: none">• In Planung
Einführungstermin	2021 (inkl. angegliederte Zweckverbände) Einwohnergemeinden haben bereits im Jahr 2016 umgestellt.
Weitere Informationen	www.hrm2-gemeinden.so.ch

Referat: Dominik Fluri, Leiter Koordinationsstelle für Gemeindefusionen

F Fusionen

1. Einführung

Die heutige Schweiz wäre ohne ihre Gemeinden nicht denkbar. Rund 2'250 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 machen das alles 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 hat viele Vorteile. Niemand hat das ganz grosse Sagen in der schweizerischen Politik. Das verhindert gelegentlich grosse Würfe. Es bewahrt aber auch vor grossen Fehlern.

Zu den grossen Vorteilen des schweizerischen Gemeindegewesens gehört die bürgernahe Politik sowohl in der Stadt wie insbesondere auch auf dem Lande. Man kennt sich vielerorts noch persönlich, was den Zugang erleichtert. Informationen können so vereinfacht beschafft werden, und es ist möglich, Ideen ohne Umschweife einzubringen und umzusetzen.

2. Gemeindestrukturen und Milizsystem

Im Kanton Solothurn verfügt mehr als ein Drittel aller momentan 109 Einwohner- oder Einheitsgemeinden über weniger als 1'000 Einwohner. Die kleinste Einwohnergemeinde zählt 30 Personen. Da der Gesetzgeber die Grösse der Gemeinden nicht berücksichtigt, muss jede dieser Gemeinden die gleichen Anforderungen bei der Besetzung ihrer Behörden zur Erledigung der Aufgaben erfüllen. So braucht jede Gemeinde einen Gemeindepräsidenten, Gemeindegemeinschreiber, Finanzverwalter, Gemeinderäte, Kommissionsmitglieder und weitere Behördenmitglieder.

In jeder dieser Gemeinden, unabhängig von der Grösse, sind Herausforderungen zu bewältigen. Bei der Aufgabenerfüllung stossen die Gemeinden jedoch oft an ihre Grenzen. Die Erwartungen des Bürgers an den Staat steigen und die Aufgaben, welche sich stellen, werden komplexer. Zwar ermöglicht es das in der Schweiz und insbesondere auch in den Gemeinden vorherrschende Milizsystem, dass Behördenmitglieder ihre beruflichen, sozialen und sprachlichen Kompetenzen in ein Amt einbringen können. Gleichzeitig sinkt jedoch in den Gemeinden die Bereitschaft, sich für ein oftmals eher geringes Entgelt oder sogar ehrenamtlich für Ämter und Behörden, sprich für das Ge-

meinwohl, zur Verfügung zu stellen. Rund in der Hälfte aller Einwohnergemeinden wurden in dieser Legislatur die Gemeinderäte in stiller Wahl gewählt. In den Bürger- und Kirchgemeinden haben praktisch nirgends mehr "echte" Wahlen stattgefunden.

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?

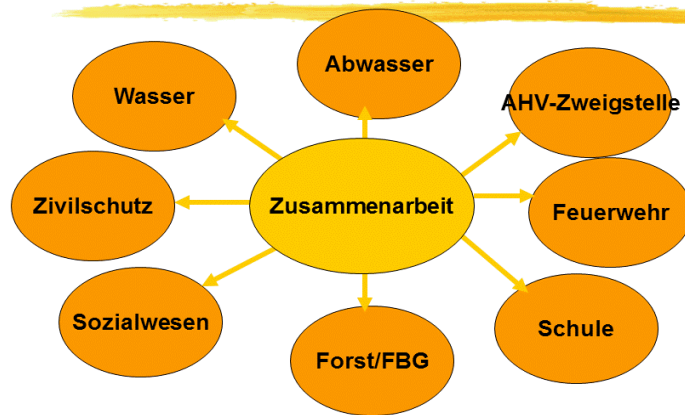
- Die Verbindungen zu unserer Gemeinde sind lockerer geworden. Die Globalisierung macht uns weltoffener, die Wirtschaft erwartet von ihren Mitarbeitenden Flexibilität. Es gibt namhafte Unternehmungen in der Schweiz, die nicht mehr bereit sind, ihren Mitarbeitenden den nötigen Freiraum für ein politisches 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.

3. Zusammenarbeitsformen

Nebst der Schwierigkeit vieler Gemeinden, geeignete und motivierte Behördenmitglieder zu finden, werden, wie angetönt, die Aufgaben zunehmend komplexer und anspruchsvoller. Genügte beispielsweise in den 40-er Jahren noch ein Milchbüchlein zur Rechnungsführung, sind heute auch in kleinen Gemeinden mehrere Bundesordner nötig.

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

Zusammenarbeitsbereiche



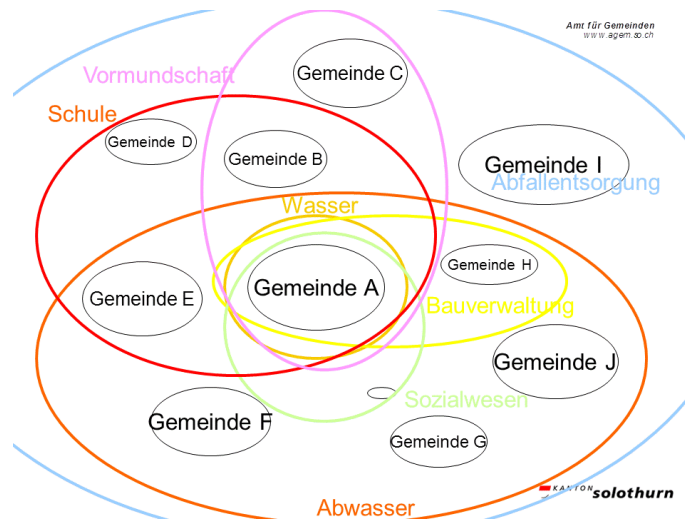
KANTON solothurn

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 und entscheiden mehr oder weniger autonom.

Die interkommunalen Zusammenarbeitsformen weisen allerdings verschiedene Nachteile auf:

- Kooperations-Dschungel. Allzu viele und sich teilweise überschneidende Kooperationen erschweren die Übersicht. Im Durchschnitt arbeitet eine Gemeinde heute in über acht Bereichen mit anderen Gemeinden zusammen.



Amt für Gemeinden
www.agem.so.ch

KANTON solothurn

- Verlust der direkt-demokratischen Rechte. Der Gemeinderat kann oftmals nur noch über die Delegierten Einfluss nehmen; die Mitbestimmungsrechte der Einwohnerinnen und Einwohner der beteiligten Gemeinden gehen fast gänzlich verloren.
- Aufwand. Die Behörden des Gebildes sind auf von den Gemeinden rekrutiertes Personal angewiesen. Auch auf Seiten des Kantons entsteht Aufwand, da die in-

terkommunalen 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.

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 Stimmberechtigte. Diesen bleibt regelmässig nichts anderes übrig, als vom Geschehen Kenntnis zu nehmen und die Jahresrechnung zu genehmigen. Der Verlust an Mitwirkung der Stimmberechtigten ist umso höher, je mehr Gemeinden beteiligt sind.

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** bei einer Fusion im Einzelfall können vielfältig sein, zum Beispiel:

- **Synergien:** diese können bezüglich Personal, Behördenmitglieder oder auch in Bezug auf die Infrastruktur entstehen. Als ausserordentliches Beispiel sei die Fusion der Gemeinde Buchegg per 1. Januar 2014 genannt. Dort hatten die beteiligten 10 Gemeinden vor der Fusion insgesamt über 470 Mandate zu besetzen. Nach der Fusion mussten gerade noch willige Personen für 120 Mandate gesucht werden. Gerade für Gemeinden, welche Schwierigkeiten haben, ihre Ämter zu besetzen, ist eine Fusion oftmals eine Option.

Was das Personal betrifft verhält es sich so, dass oft in einer ersten Phase direkt nach der Fusion keine Einsparungen erzielt werden können, weil die Fachpersonen für die Umsetzung der Fusion benötigt werden. Mittelfristig sollten sich jedoch Möglichkeiten ergeben, in der Verwaltung Personal einzusparen, weil nicht mehrere Gemeindeschreiber oder Finanzverwalter benötigt werden. Dies kann ein entscheidender Faktor für eine Fusion sein, beklagen sich doch viele Gemeinden über Probleme bei der Rekrutierung von Fachpersonal.

Oft kann auch die bestehende Infrastruktur optimaler ausgenutzt und nicht mehr benötigte gemeindeeigenen Immobilien abgestossen 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:** vor allem in kleineren Gemeinden oder in Gemeinden, in welchen das Bauland knapp ist, ist die Hoffnung auf Erschliessung von neuen Wohn- oder Industriezonen relevant. Die Tatsache, dass ein über ein grösseres Gebiet geplant werden kann, bietet in dieser Hinsicht vielfältige Chancen. Teilweise sind die Gemeinden im Rahmen der baulichen Entwicklung derart zusammengewachsen, dass Gemeindegrenzen und getrennte Infrastrukturen keinen Sinn mehr machen.

Gegner von Fusionen führen oft ins Feld, dass durch Fusionen die Distanz zwischen den Behörden und der Verwaltung gegenüber den Bürgern wächst. Es gilt sich jedoch zu Fragen, wie oft der einzelne Bürger die Gemeindeverwaltung benötigt oder in direkten Kontakt mit den Behörden kommt, und welche Bedeutung diesem Kriterium wirklich zukommt. In Fusionsprozessen werden darüber hinaus oftmals folgende Risiken oder **Befürchtungen** geäussert:

- **Unterdrückung.** Oft bestehen Ängste, dass bei einer Fusion den Anliegen des kleineren Ortsteils nach dem Zusammenschluss nicht genügend Rechnung getragen wird. Bei den Fusionen in der Vergangenheit hat sich dies allerdings nicht bewahrheitet. In den Behörden verflüchtigt sich das „Gärtchendenken“ ziemlich schnell, das Bewusstsein, dass man eine Gemeinde ist, wächst. Wie auch in nicht fusionierten Gemeinden den Anliegen der einzelnen Quartiere Beachtung geschenkt wird, wird auch den Bedürfnissen der einzelnen Ortsteile Rechnung getragen. Da die genannten Ängste in Fusionsprozessen stets thematisiert werden, darf davon ausgegangen werden, dass die Behörden in diesem Punkt besonders sensibilisiert sind. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch, dass sich auch die Personen aus dem kleineren Ortsteil in der neuen zusammengeschlossenen Gemeinde engagieren.
- **Identitätsverlust:** regelmässig wird der Verlust von Traditionen oder Brauchtümern befürchtet, dass die Vereine verschwinden, etc. Diesbezüglich gilt es klarzustellen: eine Fusion ist in erster Linie eine Reorganisation der Verwaltung der und der Gemeindestrukturen. Vereine und Traditionen werden grundsätzlich von einer Fusion nicht berührt.

Finanzen

Stetes Thema bei Gemeindefusionen sind die Finanzen und es gibt unzählige und meist sich widersprechende Studien dazu. Je nach Standpunkt findet man für seine Argumentation eine passende Studie. Vielerorts wird befürchtet, dass sich der Steuerfuss nach einer Fusion negativ entwickle. Zu einem Teil kann die Gemeinde dies selber steuern, beispielsweise darin, wie sie ihr Dienstleistungsangebot nach der Fusion ausgestaltet. Gleichzeitig bietet eine Fusion im Bereich Finanzen Chancen in Form von Synergien oder die Verkleinerung von Risiken. Durch eine Fusion werden die finanziellen Lasten bzw. Risiken auf eine grössere Anzahl Personen verteilt; „Klumpenrisiken“ wie der potentielle Wegzug von guten Steuerzahlern werden verkleinert. Durch einen Zusammenschluss kann auch die Möglichkeit entstehen, an aussenstehende Fachpersonen oder –stellen delegierte Aufgaben wie Finanz- oder Steuerverwaltung oder Rechnungsprüfung wieder selbständig und damit kostengünstiger erledigen zu können.

Erfahrungen fusionierter Gemeinden

Betrachtet man die finanzielle Lage in den Gemeinden, welche in den letzten Jahren fusioniert haben, ist bezüglich der Finanzen eine positive Entwicklung festzustellen. So konnte beispielsweise Messen den Steuerfuss in den letzten Jahren stets senken, nachdem kurz nach der Fusion der Steuerfuss erhöht werden musste, weil der Bau einer Mehrzweckhalle nötig wurde. Buchegg hat 2017 einen Steuerfuss von 115 Punkten. Bei der Gemeinde drei Höfe kamen die Synergien im Zuge der Fusion voll zum Tragen, sodass stets eine gute Rechnung präsentiert werden konnte. In Riedholz musste zwei Jahre nach der Fusion der Steuerfuss erhöht werden; auf Nachfrage konnte in Erfahrung gebracht werden, dass die Erhöhung nicht auf die Fusion, sondern auf die steigenden Kosten für die Bereiche Bildung und Soziales zurück zu führen war.

In den Rückmeldungen der Fusionsgemeinden der letzten Jahre werden vor allem die Vereinfachungen der Prozesse, der Abbau von überflüssigen bürokratischen Umwegen und die Synergien in Bezug auf Behördenorganisation und Infrastrukturen gelobt. Der Fusionsprozess als solcher wird als unkompliziert und unproblematisch bezeichnet, und keine der Gemeinden könnte es sich vorstellen, nicht fusioniert zu haben. Jede der befragten Gemeinden würde diesen Schritt wieder tun.

Ein Teil der Gemeinden weist auf den Umstand hin, dass seit der Fusion noch keine gemeinsame Identität der verschiedenen Ortsteile entstanden sei, oder, vereinzelt, dass das Interesse des kleineren Ortsteils an der politischen Mitwirkung abgenommen habe.

6. Wie steht der Kanton zu Fusionen?

Von Seiten des Kantons besteht ein Interesse an Gemeindezusammenschlüssen, wenn diese zu einer grösseren finanziellen Unabhängigkeit der Gemeinden führen und weniger Beiträge, bspw. Aus dem Finanzausgleich, beansprucht werden. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Reduktion des administrativen Aufwandes bei einer kleineren Anzahl von Gemeinden. Die Beratung der Gemeinden, die Überprüfungen der Gemeinberechnungen etc. nimmt bei 80 Gemeinden weniger Zeit in Anspruch als bei 130 Gemeinden.

In diesem Sinne hat der Regierungsrat in seinen Legislaturzielen bis anhin stets sinngemäss festgehalten, dass die Gemeindestrukturen wieder an eine sinnvolle Grösse anzu-

nähern sind, und dass die kantonale Gesetzgebung von Fusionshindernissen befreit werden soll.

Im Kanton Solothurn besteht kein Fusionszwang, sondern es wird versucht, fusionswillige Gemeinden zu unterstützen. Dafür hat der Regierungsrat die Koordinationsstelle für Gemeindefusionen eingerichtet, welche als zentrale Ansprechstelle für Gemeinden mit Fusionsabsichten dient. Sie soll die Gemeinden durch Fragen und Probleme begleiten, die während des Fusionsprozesses auftreten. Die Koordinationsstelle soll sich bei anderen Amtsstellen für fusionsfreundliche Lösungen einsetzen, um den vollen gesetzlichen Ermessensspielraum zugunsten von Fusionen nutzen zu können. Die Koordinationsstelle unterstützt Gemeinden bei der politischen Kommunikation und nimmt auf Wunsch der Behörden an Gemeindeversammlungen und Gemeinderatssitzungen teil. Die Koordinationsstelle ist deshalb primär mit der operativen Begleitung und der Koordination der laufenden Fusionsprojekte in allen Projektphasen betraut.

7. Über welche Instrumente verfügt der Kanton Solothurn zur Förderung von Fusionen?

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

- Je nach Zustand der Kantonsfinanzen kann bei Gemeindezusammenschlüssen unter Einwohnergemeinden ein Beitrag von Fr. 100.—pro Einwohnerin und Einwohner, mindestens jedoch Fr. 50'000.—und höchstens Fr. 500'000.—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.
- Der Kanton kann für Projektkosten, die zu einem Zusammenschluss mit einer Einwohnergemeinde führen, Beiträge bis zu Fr. 30'000.—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 Erfolge 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.

Wie bereits ausgeführt, bestehen im Kantons Solothurn keine rechtlichen Möglichkeiten Zwangsfusionen durchzusetzen – mindestens solange nicht, als die Gemeinden selber noch handlungsfähig sind und ihr im Rahmen des Aufsichtsrechts die Selbstverwaltung nicht entzogen ist.

8. 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 selber 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:

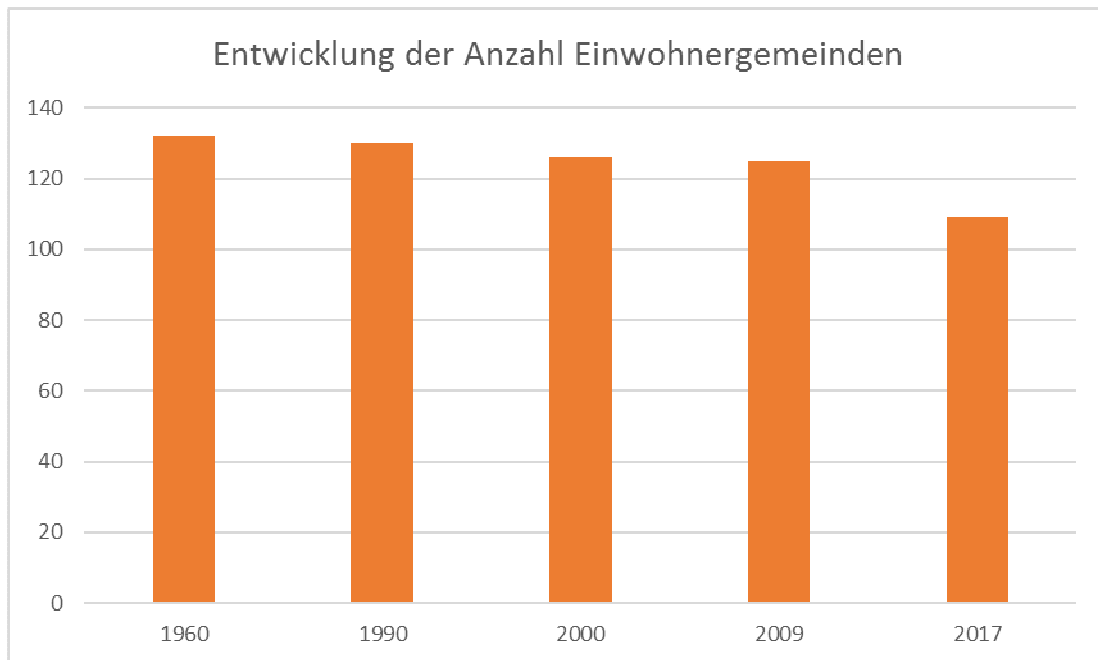
- ein Inventar
- evtl. Beschluss über einen Namen oder Wappen
- der Erlass einer neuen Gemeindeordnung
- Amtsübergabe
- Anpassung der Reglemente und Verträge.

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.

9. Entwicklung des Gemeindebestandes

Fusionen haben in den letzten Jahren zugenommen, sodass sich der Gemeindebestand von 130 im Jahre 1990 per 1. Januar 2017 auf 109 Gemeinden verringert. In den letzten Jahren haben sich beispielsweise folgende Gemeinden zusammengeschlossen:

- EG Aetigkofen + EG Aetingen + EG Bibern + EG Brügglen + EG Gosswil + EG Hessigkofen + EG Küttigkofen + EG Mühledorf + EG Tscheppach + EHG Kyburg-Buchegg zur Gemeinde Buchegg
- EG Lüsslingen und EG Nennigkofen zur EG Lüsslingen-Nennigkofen
- EHG Heinrichswil-Winistorf und EHG Hersiwil zur Gemeinde Drei Höfe
- EG Aeschi und EG Steinhof zur EG Aeschi
- EG Riedholz und EG Niederwil zur EG Riedholz



Zudem kam es in den letzten Jahren vermehrt zu Fusionen zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden. Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass die beiden Gemeinden oftmals über eine gemeinsame Gemeindeverwaltung verfügen, und viele Bürgergemeinden ausser den Einbürgerungsverfahren keine Aufgaben mehr selber wahrnehmen (die Waldbewirtschaftung wird meist an Forstbetriebsgemeinschaften ausgegliedert).

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.

Herausgeber / Bezugsquelle

Amt für Gemeinden

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

September 2017