

<b>A GEMEINDERAT - EINE VIELSEITIGE AUFGABE.....</b>	<b>3</b>
1. HAUPTZIELE DER GEMEINDEN.....	3
2. AUFGABEN DES GEMEINDERATES.....	4
3. KLEINER RÜCKBLICK UND ZUKÜNFTIGE GESCHÄFTE.....	4
4. SCHLUSS.....	9
<b>B GRUNDZÜGE GEMEINDEGESETZ UND GEMEINDEORGANISATION.....</b>	<b>11</b>
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
<b>C POLITISCHE VORSTÖSSE DER STIMMBERECHTIGTEN.....</b>	<b>19</b>
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 .....	21
8. WIDERRUF ODER WIEDERERWÄGUNG.....	22
9. AUSSERORDENTLICHE GEMEINDEORGANISATION.....	22
<b>D ABLAUF EINER GEMEINDERATSSITZUNG.....</b>	<b>27</b>
1. EINBERUFUNG.....	27
2. TRAKTANDENLISTE - UNTERLAGEN.....	27
3. BESCHLUSSFÄHIGKEIT.....	28
4. NICHTTEILNAHME AN SITZUNGEN.....	28
5. ERSATZMITGLIEDER.....	28
6. ABTRETUNGSPFLICHT.....	29
7. AMTSGEHEIMNIS.....	30
8. ALLGEMEINER VERHANDLUNGSABLAUF.....	30
9. BEREINIGUNG DER TRAKTANDENLISTE UND GENEHMIGUNG DES LETZTEN PROTOKOLLS .....	30
10. WAHLGESCHÄFTE.....	30
11. DREITEILUNG DER BEHANDLUNG VON SACHGESCHÄFTEN.....	31
12. ABSTIMMUNGEN.....	32
<b>E FINANZIELLE STEUERUNG UND HERAUSFORDERUNGEN DER GEMEINDE.....</b>	<b>33</b>
1 FINANZIELLE FÜHRUNG DER GEMEINDE.....	33
1.1 EINLEITUNG.....	33
2. FINANZLAGE UND RAHMENBEDINGUNGEN.....	33
3. INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DES FINANZHAUSHALTES.....	47
4. ZUSTÄNDIGKEITEN.....	53
5. GRUNDSÄTZE EINER ERFOLGREICHEN FINANZSTEUERUNG.....	56
12.....	66
<b>F CHANCE MILIZ – ASPEKTE BEI ZUSAMMENSCHLÜSSE.....</b>	<b>81</b>
1. EINFÜHRUNG.....	81
2. DIE GEMEINDE IN EINEM SICH VERÄNDERNDEN AUFGABENFELD.....	82
3. SIND GEMEINDEFUSIONEN EIN ERFOLGSVERSPRECHENDER WEG, UM DIE HERAUSFORDERUNGEN DER ZUKUNFT AN DIE KOMMUNALE EBENE ZU MEISTERN? WAS SIND DIE ALTERNATIVEN?.....	84

4. WELCHE CHANCEN UND RISIKEN SIND MIT GEMEINDEFUSIONEN VERBUNDEN?.....	88
5. IN WELCHER FORM WERDEN GEMEINDEFUSIONEN GEFÖRDERT?.....	89
6. ÜBER WELCHE INSTRUMENTE VERFÜGT DER KANTON SOLOTHURN ZUR FÖRDERUNG VON GEMEINDEREFORMEN (KOOPERATIONEN UND FUSIONEN)?.....	91
7. ENTWICKLUNG DES GEMEINDEBESTANDES.....	93
8. FAZIT.....	93

**Volkswirtschaftsdepartement****Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude "**

---

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.

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,
- Gemeindeversammlungs-Beschlüsse 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 KirchnAustritten 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. Aufgabenentflechtung, Finanzausgleich und neue Rechnungslegung

Das Thema **Aufgabenreform** zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Einwohnergemeinden) ist seit langem Gegenstand von verschiedenen Aktivitäten. Zwischenzeitlich wurden zahlreiche Aufgaben bezüglich einer zweckmässigen Aufgabenteilung und Finanzierung zwischen dem Kanton und den Gemeinden geregelt: So beispielsweise die Regionalisierung des Bevölkerungsschutzes, die Kommunalisierung des Spitex oder die Kantonalisierung des Zivilstandswesens. Weiter wurde im Jahr 2006 eine Entflechtung im Bildungsbereich (Kantonalisierung der Logopädie und Förderlehrkräfte in der Regelschule, schulpsychologischer Dienst) beschlossen. Auch die Aufgabenteilung in der sozialen Sicherheit, welche im letzten Jahr abgeschlossen wurde, fällt unter dieses Thema. Derzeit berät die Kommission "Aufgabenreform" den verbleibenden Handlungsbedarf. Sollten weitere Reformen initiiert werden, beabsichtigt der Regierungsrat diese Arbei-

ten zügig, das heisst im Gleichschritt mit der Reform zum neuen Finanzausgleich im Verlauf dieser Legislatur, vorzulegen.

Der Regierungsrat wurde im Januar 2007 beauftragt, dem Kantonsrat im Verlauf der soeben begonnenen Legislaturperiode 2009-2013 eine Vorlage zur Neugestaltung des **Finanz- und Lastenausgleichs** unter den Einwohnergemeinden zu unterbreiten. Die Vorlage soll den Stärken des bisherigen Systems, die Auswirkungen der zwischenzeitlich erfolgten Reformprojekte sowie den Erkenntnissen der Aufgabenreform Rechnung tragen. Sofern zweckmässig, soll sich die Neugestaltung am Finanzausgleich des Bundes ausrichten und eine Eliminierung des indirekten Finanzausgleichs anstreben.

Derzeit sind die Vorbereitungsarbeiten für dieses wichtige Reformprojekt für die Gemeinden im Amt für Gemeinden im Gange. Gegenwärtig wird in Zusammenarbeit mit einer externen Firma ein Vorprojekt erstellt, welches die Zielsetzung und den Umfang der Reform klärt und als Grundlage für die konkrete Auftragserteilung durch den Regierungsrat dient. Der Regierungsrat plant den Startschuss für das Projekt für anfangs 2010. Bis Ende 2012 soll eine Vorlage für den Kantonsrat vorliegen, die dann im Jahr 2013 vom Parlament beraten werden kann.

Vor zwei Jahren hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FdK) Empfehlungen für eine neue Rechnungslegung für die Kantone und Gemeinden verabschiedet. Bis ins Jahr 2018 sollen das sogenannte **Harmonisierte Rechnungslegungsmodell** (sogenanntes **HRM2**) schweizweit und flächendeckend eingeführt werden.

Was heisst das für die Gemeinden im Kanton Solothurn?

Für die Einführung von HRM2 bei den Gemeinden ist das Volkswirtschaftsdepartement vertreten durch das Amt für Gemeinden zuständig. Das Amt für Gemeinden plant, im Verlauf des 1. Quartals 2010 eine eigene Projektorganisation zusammen mit Gemeindevertretern einzusetzen. In einer ersten "Staffel" sollen dann die Einwohnergemeinden HRM2 eingeführt werden. Erst danach wird eine Einführung von HRM2 für Bürger- und Kirchgemeinden erwogen. Als frühester Einföhrungstermin für die Einwohnergemeinden wird derzeit des Jahr 2013 in Betracht gezogen.

### 3.2. Bildungswesen

Volksschule und Kindergarten haben sich nach wie vor alten und neuen Forderungen der Gesellschaft zu stellen. Auch wenn dem Kanton letztlich die «Bildungshoheit» zusteht, die Einwohnergemeinden sind die eigentlichen Träger. Sie bauen und unterhalten die Schulen und der Gemeinderat trägt die strategische Verantwortung für die kommunalen Schulen.

Am 24. April 2005 stimmte das Volk mit grossem Mehr der flächendeckenden Einführung von Schulleitungen zu. Damit liegen Verantwortung und Kompetenzen in pädagogischer und organisatorischer Hinsicht bei den jeweiligen Schulleitungen, die strategischen und finanziellen Entscheidungen beim Gemeinderat. Dies entspricht dem Gedanken der Wirkungsorientierten Verwaltungsföhrung (WOV). Die Schulkommissionen wurden aufgehoben.

Die Reform der Sekundarstufe I, welcher die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im November 2006 zugestimmt haben, ist auf Kurs. Die Neuausrichtung dieser wichtigen

Schulstufe wird etappenweise umgesetzt. Im Jahre 2010 startet der 1. Jahrgang in die neu ausgestaltete 6. Klasse der Primarschule, in der künftig noch mehr Wert auf die individuelle Förderung und Betreuung der Schülerinnen und Schüler gelegt wird. 2011 gelten erstmals kantonsweit einheitliche Kriterien für den Übertritt in die reformierte Sekundarstufe I.

Diese besteht künftig aus vier Abteilungen: Sekundarschule B (Basisanforderungen), Sekundarschule E (erweiterte Anforderungen), Sekundarschule P (progymnasialer Unterricht) und Sekundarschule K (Klein- bzw. bisherige Werkklassen). Eigenständige, leistungsbereite und gut ausgebildete junge Menschen sind nur mit guten Schulen und gut ausgebildeten engagierten Lehrpersonen zu haben. Mit der Reform der Sekundarstufe I hat der Kanton Solothurn die Basis gelegt, damit diese wichtige Schulstufe die Erwartungen erfüllen kann, die weiterführende Schulen und die Wirtschaft an sie stellen.

Als weitere wichtige Reformen der Volksschule stehen die flächendeckende Einführung von Frühfranzösisch und -englisch vor der Tür, ebenso die Integration von Kindern mit speziellem Förderbedarf in die Regelschule. Weiter im Fokus stehen auch die Bemühungen um einen gemeinsamen deutschschweizerischen Lehrplan wie die einer allgemeinen Harmonisierung im deutschschweizerischen Bildungswesen.

Der Verband der Solothurnischen Einwohnergemeinden (VSEG) beabsichtigt die Kostentragung für die Volksschule so zu verlagern, dass daran der Kanton die Mehrheit (55%; heute: 43,75%) zu leisten habe (Gemeindeinitiative, eingereicht im August 2009). Die paritätisch zusammengesetzte Kommission "Aufgabenreform Kanton - Gemeinden" sucht zu dieser punktuellen Umverteilung vom einen zum anderen Steuerzahler eine Alternative, indem sie das komplexe System des Finanz- und Lastenausgleiches unter Einbezug einer gesamthaften Aufgabenteilung verbessern will. Die politische Diskussion dazu wird 2010 stattfinden.

### **3.3. Soziale Sicherheit - Sozialgesetz**

Alle sozialen Leistungsfelder sind nunmehr in einem einzigen Sozialgesetz auch inhaltlich zusammengefasst. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bezieht dabei die Einwohnergemeinden mit ein. Die Sozialregionen sind gebildet. Ich danke den Einwohnergemeindebehörden dafür, dass sie die organisatorische Umsetzung so zügig an die Hand nahmen. Wenn es auch - wie immer bei Neuerungen - zum einen oder andern Missverständnis kam, kann mit Befriedigung festgestellt werden, dass die Sozialregionen auf Kurs sind. Für die Verwaltungskosten der Sozialadministration konnte einvernehmlich mit dem Verband solothurnischer Einwohnergemeinden ein Kostenschlüssel gefunden werden. Auf der Basis von total 115 Stellen belaufen sich diese Verwaltungskosten auf insgesamt 13.8 Mio. Franken.

Im Sozialbereich ergeben sich die Aufgaben der Einwohnergemeinden entlang der Struktur ihrer Bevölkerung. Im Zusammenhang mit der Familienförderung soll die Elternbildung ausgebaut werden. Aufgrund des veränderten Rollenbildes der Familie aber auch aus wirtschaftlichen Gründen ist die externe Kinderbetreuung auszubauen. Wir haben zuwenig Plätze in Kindertagesstätten. Ausländische Staatsangehörige und insbesondere auch ihre Kinder sind rechtzeitig und früh zu fördern, dazu gehört vor al-

lem die Sprachförderung oder das Deutsch lernen. All das sind letztlich Massnahmen, die zur Gewaltprävention und zur sozialen Integration beitragen. Am andern Ende der Lebenskette ist der demographischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Die Menschen werden älter und damit nimmt auch die Verpflichtung der Einwohnergemeinden zu, auch hier rechtzeitig ein angemessenes regionales Netz an pflegerischen Angeboten aufzubauen, das reicht von der Gesundheitsprävention im Alter, über die SPITEX bis hin zur stationären Langzeitpflege. Sie werden vielleicht erschreckt fragen: "...und wer bezahlt das alles?" - Grundsätzlich sind diese Leistungen vom einzelnen Menschen selbst zu bezahlen oder Risiken sind zu versichern. Aber ist und bleibt eine Tatsache, dass Menschen bestimmte Leistungen, gerade auch im Pflegebereich nicht mehr selber zahlen können. So ist im Rahmen eines Grundangebotes und einer gesicherten Basisqualität das Gemeinwesen gefordert. Hier konkret die Gemeinden. Und es gilt wie auch anderswo: Diese Leistungen sind wirtschaftlich zu erbringen und die Mittel sind über Steuern und Gebühren zu beschaffen. Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Struktur der einzelnen Einwohnergemeinden sind über einen wirksamen Finanzausgleich auszutariieren.

### **3.4. Bau- Planungs- und Strassenwesen**

Vielen Gemeinden stehen Ortsplanungsrevisionen an. Im Hinblick auf den immer noch ungebremsen Verbrauch von Kulturland für Bauten und Erschliessungen werden die Hürden für Neueinzonungen höher sein als bei den vergangenen Generationen von Ortsplanungen. In erster Linie geht es darum, bereits eingezontes Land zu verdichten und unüberbautes erhaltlich zu machen und zu überbauen.

Die Grundlagen für die Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden wird - neben dem Planungs- und Baugesetz - der zu revidierende kantonale Richtplan liefern. Insbesondere in den Entwicklungsschwerpunkten (wie im Gäu) werden - neben dem Umweltschutz - immer mehr die Kapazitäten des Strassennetzes zur Schicksalsfrage für angebehrte Nutzungen. Nutzung und Erschliessung müssen aufeinander abgestimmt werden.

Das Amt für Raumplanung stellt den Gemeinden eine Vollzugshilfe für die Revision der Ortsplanungen zur Verfügung stellen.

Der kantonale Strassenbau, den die Gemeinden mitfinanzieren, ist in den nächsten 4 Jahren natürlich geprägt vom Bau der Entlastung Region Olten (ERO), aber auch von mehr Substanzerhaltung des Kantonsstrassennetzes. Dabei wird der Strassenfonds - trotz der Spezialfinanzierung der ERO - in den nächsten vier Jahren mit 90 Mio. Franken ins Minus geraten. Im Hinblick auf diese Entwicklung müssen allfällige Begehren um Lastenverschiebungen von den Gemeinden zum Kanton unter dem Titel der Aufgabenreform mit Fragezeichen versehen werden.

Auch der öffentliche Verkehr ist ein Kostentreiber, wobei die Gemeinden hier bei den Folgekosten aus dem NFA und beim Schülerverkehr schadlos gehalten werden.

Im Bereich des Baurechts stellt sich die Frage, ob der Kanton in der kommenden Legislatur dem Konkordat über die Harmonisierung der Baubegriffe beitreten soll. Das würde eine Änderung der kantonalen Bauverordnung und - mit Verzögerung - auch der

kommunalen Zonenordnungen bedingen. Der Umstand, dass das Solothurnische Baupolizeirecht innerkantonale bereits vereinheitlicht und das harmonisierte Recht um Einiges komplizierter ist, spricht gegen den Beitritt, zumal es beim Zustandekommen des Konkordates ziemlich harzt. Für einen Beitritt sprechen aber gewichtige juristische und volkswirtschaftliche Gründe. Über die Frage des Beitritts wird zu gegebener Zeit ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Das Bau- und Justizdepartement wird im Übrigen auch zu Beginn der neuen Legislaturperiode - voraussichtlich im November 2009 - insbesondere für die neuen Mitglieder der Gemeindebehörden regionale Baukonferenzen durchführen.

### **3.5. Zukunft der Gemeinden**

Wie kürzlich veröffentlichte Statistiken des Kantons zeigen, konnten die Einwohnergemeinden in den letzten Jahren ihre Nettoschulden stark reduzieren. So wies die "Solothurnische Einwohnergemeinde" im Jahr 2007 im Durchschnitt eine Nettoschuld von 361 Franken pro Einwohner/in aus. Dies sind über 1'600 Franken weniger als noch im Jahr 2000. Trotz dieser positiven Gesamtentwicklung gibt es Gemeinden, die als finanziell schwach oder strukturell schwach einzustufen sind. Solche Gemeinden kommen nicht umhin, sich ernsthaft mit ihrer Zukunft auseinandersetzen.

Verschiedene kleine Gemeinden haben heute personelle Probleme zu lösen, d.h. sie finden vielfach die Leute nicht mehr, um die Ämter zu besetzen. In diesen Fällen ist es notwendig, dass sich diese Gemeinden neue Formen der Zusammenarbeit, überlegen.

So stark emotionsgeladen das Thema sich auch präsentiert: Etliche Gemeinden werden nicht darum herumkommen, sich Partnerinnen für eine verstärkte Zusammenarbeit und schliesslich für einen Zusammenschluss zu suchen. Dabei liegt es an den Gemeinden zu erkennen, dass es sich lohnt, dies zu tun, solange man selbst noch handlungsfähig ist und selbst als interessante Partnerin da steht. Ein Hinauszögern bis zum letzten Moment ist oft sehr kostspielig und nervenaufreibend. Häufig ist ein Zusammenschluss für die Gemeinden die geeignetste Möglichkeit, die zukünftige Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen, damit sie den vorgegebenen Leistungsauftrag optimal erfüllen können. Im Unterschied zu andern Kantonen legt der Kanton Solothurn zum heutigen Zeitpunkt Wert darauf, dass solche Reformabsichten von den Gemeinden selbst kommen und nicht aufgezwängt werden. Um bestehende Hemmschwellen abzubauen, hat der Kanton neue Beiträge an Zusammenschlussprojekte vorgesehen. Das Amt für Gemeinden stellt dafür zudem Beratungsdienstleistungen und praktische Hilfen zur Verfügung. Im letzten Jahr beschloss der Regierungsrat, hierfür eine 50%-Koordinationsstelle für Gemeindefusionen zu schaffen.

Unabhängig davon werden sich vor allem viele Bürgergemeinden die Frage stellen müssen, ob sie nur um der Tradition Willen noch an einer Selbständigkeit festhalten wollen. Häufig ist nebst dem Bürgerwesen nämlich die Waldbewirtschaftung noch ihre einzige verbliebene Aufgabe, und selbst diese wurde vielfach an eine Forstbetriebsgemeinschaft delegiert oder gar an eine AG ausgelagert. So haben während der letzten Jahre einige Bürgergemeinden diese Situation erkannt und sich entweder mit einer an-

deren Bürgergemeinde zusammengeschlossen oder mit der Einwohnergemeinde zu einer Einheitsgemeinde fusioniert.

Bei Kirchgemeinden sind gegenwärtig zwei Tendenzen festzustellen. Einerseits fehlt es in Kirchgemeinden an Leuten, die sich zu einem verstärkten Engagement bereit erklären. Vor allem in katholischen Kirchgemeinden ist es zunehmend schwieriger, Vakanzen in den Behörden wieder besetzen zu können. Andererseits mangelt es auch an Pfarrern. Inwieweit der vom Bistum Basel propagierte pastorale Entwicklungsplan bei den 75 röm.-kath. Kirchgemeinden zu Zusammenschlüssen führt, ist offen.

#### **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.

---



## **Volkswirtschaftsdepartement**

### **Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude"**

---

Referat: Modifiziert und vorgetragen von Anna Steiner, Juristin, Amt für Gemeinden

## **B Grundzüge Gemeindegesetz und Gemeindeorganisation**

### **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).

Heute wird bei der Bestimmung der Selbständigkeit der Gemeinden nicht mehr unterschieden zwischen eigenständigem und übertragenem Wirkungsbereich. Vielmehr ist eine Gemeinde nach Bundesgericht in einem Sachbereich autonom (selbständig), wenn das **kantonale Recht** diesen **Bereich nicht abschliessend ordnet**, sondern ihn **ganz oder teilweise** der **Gemeinde** zur Regelung **überlässt** und ihr dabei einen **relativ erheblichen Entscheidungsspielraum** einräumt (BGE 122 I 279, 290). 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.

Dieser „Gemeindeartikel“ war im Parlament lange Zeit umstritten; die jetzige Fassung kann als gemeindefreundlich bezeichnet werden.

### **2. Aufbau des Gemeindegesetzes**

Die aktuelle Version des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) kann im Internet unter <http://www.so.ch/extappl/bgs/daten/131/1.pdf> aufgerufen werden.

Die Feingliederung ist aus dem Inhaltsverzeichnis der broschierten Ausgabe (1997) ersichtlich. Ein Sachregister hilft, die entsprechende Bestimmung zu finden.

Das Gemeindegesetz gliedert sich in **zwölf Titel**:

1. Einleitung (§§ 1 f.)
2. Gemeindeangehörige (§§ 3 ff.)
3. Organisation der Gemeinden (§§ 16 ff.)
4. Kommissionen (§§ 99 ff.)
5. 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, 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 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.

Dazu nur noch soviel: Gemeindeautonomie heisst Selbständigkeit der Gemeinden und nicht Selbständigkeit des Gemeinderates und Entmachtung der Gemeindeversammlung. Das Departement genehmigt die Gemeindeordnungen und muss auch dafür sorgen, dass die Rechte der Stimmberechtigten nicht ausgehöhlt werden. Manchmal muss man dabei die Stimmberechtigten vor sich selber schützen.

## 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.

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 kantonomer 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 (Oltén) 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 Voranschlag, Steuerfuss, Rechnung und Globalbudgets, Beschluss über Geschäfte, deren Auswirkungen 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, Schulkommission). Das Gemeindegesetz schreibt auch eine Kontrollkommission für das Finanzgebaren der Gemeinde vor; die Rechnungsprüfungskommission (§§ 155 ff. GG). In die Rech-

nungsprüfungskommission 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. (Ausnahme: Lehrerinnen und Lehrer haben per 1. August 2001 vom Beamtenstatus ins öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis gewechselt). 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 mit finanziellen Beiträgen.

### **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 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, Eltern, Kinder und Geschwister, Ihre Konkubinatspartner oder Konkubinatspartnerinnen oder Ihre unmittelbaren Vorgesetzten an der zu behandelnden Angelegenheit ein **persönliches 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 Gemeindep Parlament, Behördemitgliedern, 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 Gemeindep Parlament 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) Disziplinarmaßnahmen;
- 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.

**Volkswirtschaftsdepartement****Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude "**

---

Referat: Modifiziert und vorgetragen von Anna Steiner, Juristin Amt für Gemeinden

**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 sei 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 Beschlussesentwurf 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. Fehlt die schriftliche Begründung, kann dieser Mangel mit mündlicher Begründung behoben werden.

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 sofort begründet und diskutiert wird. 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 ist 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.

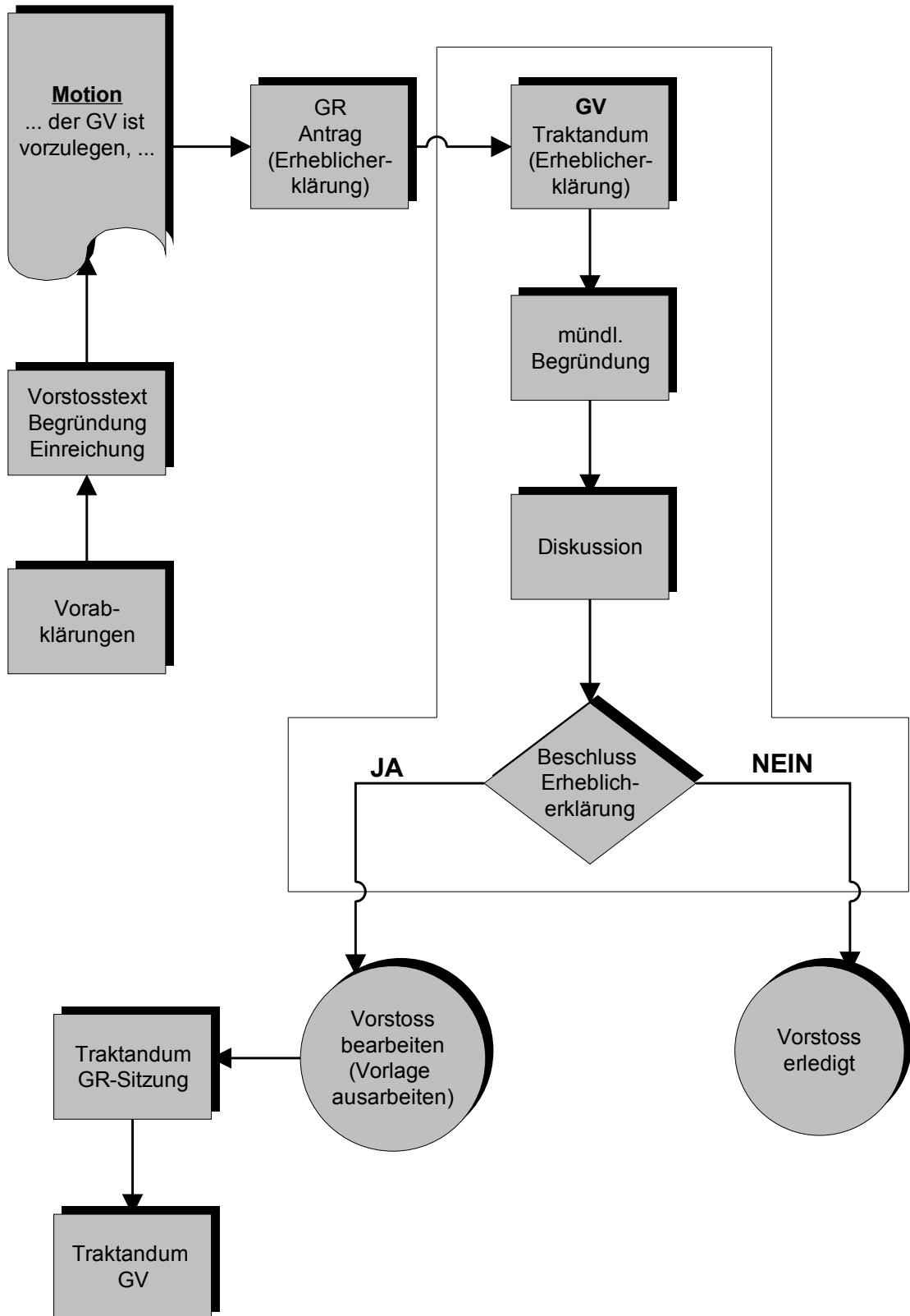
### 9.2. Politische Rechte der Stimmberechtigten

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.

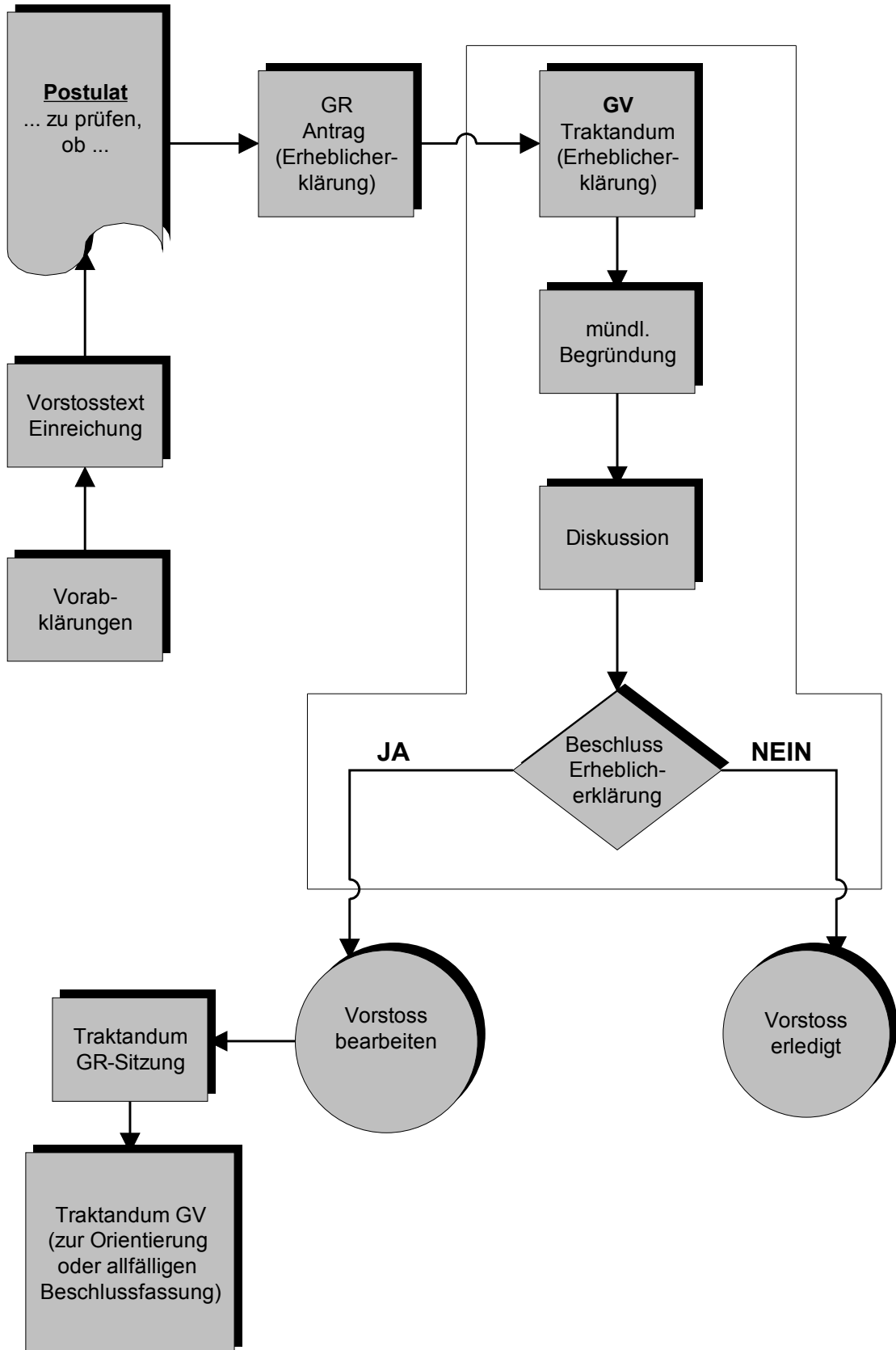
Mit einer **Initiative** kann ein Teil der Stimmberechtigten dem Gemeindeparlament Vorschläge über Angelegenheiten unterbreiten, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen (§§ 77 ff. GG).

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.

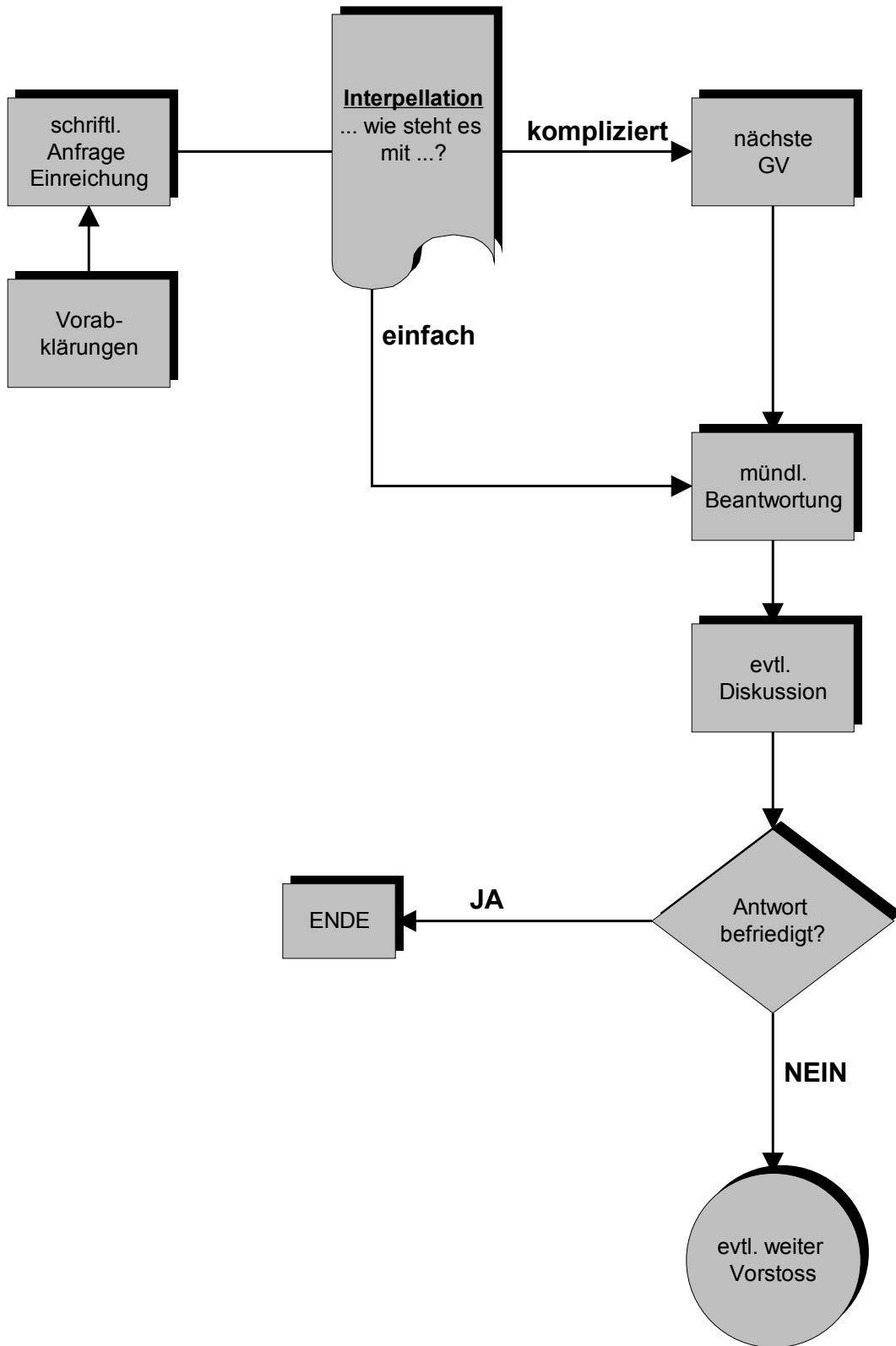
# MOTION



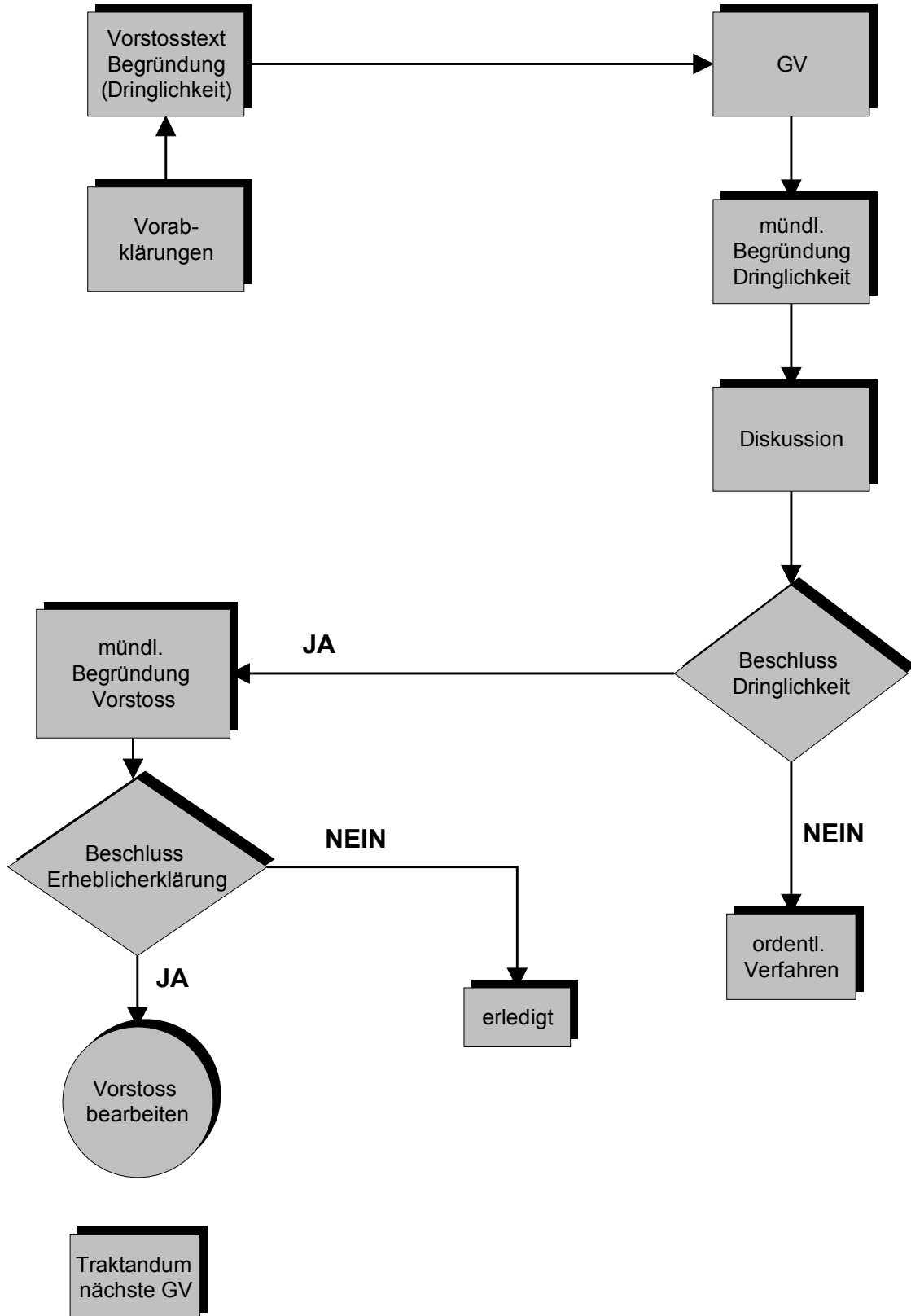
# POSTULAT



# INTERPELLATION



# DRINGLICHKEIT



**Volkswirtschaftsdepartement**  
**Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude "**

---

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 Gemeindegesetzes<sup>1</sup>). 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 bekannt geben (§ 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 spart 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.

---

<sup>1</sup> Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1; GG)

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

### **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).

### **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 behördeigenen 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 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. Ein Fünftel der anwesenden Gemeinderäte oder Gemeinderätinnen kann jedoch verlangen, dass geheim gewählt wird (§ 32 Abs. 2 GG). 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 (§ 32 Abs. 2 GG). In der Gemeindeordnung kann dieser Bruchteil auch kleiner festgelegt werden (§ 34 Abs. 2).

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

**Volkswirtschaftsdepartement**  
**Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude "**

---

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

## **E Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde**

### **1 Finanzielle Führung der Gemeinde**

#### **1.1 Einleitung**

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

- In welcher Ausgangslage präsentieren sich die Gemeindefinanzen heute?
- Welches Instrumentarium steht zur finanziellen 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 bei dieser Steuerung? Nach welchen Grundsätzen richtet sich eine erfolgreiche Finanzsteuerung?

### **2. Finanzlage und Rahmenbedingungen**

**2.**

#### **2.1. Verschuldung im Kanton und in den Einwohnergemeinden**

Ein Vergleich zwischen der Entwicklung der Nettoschulden des Kantons und jenen der Einwohnergemeinden in den letzten Jahren zeigt folgendes Bild:

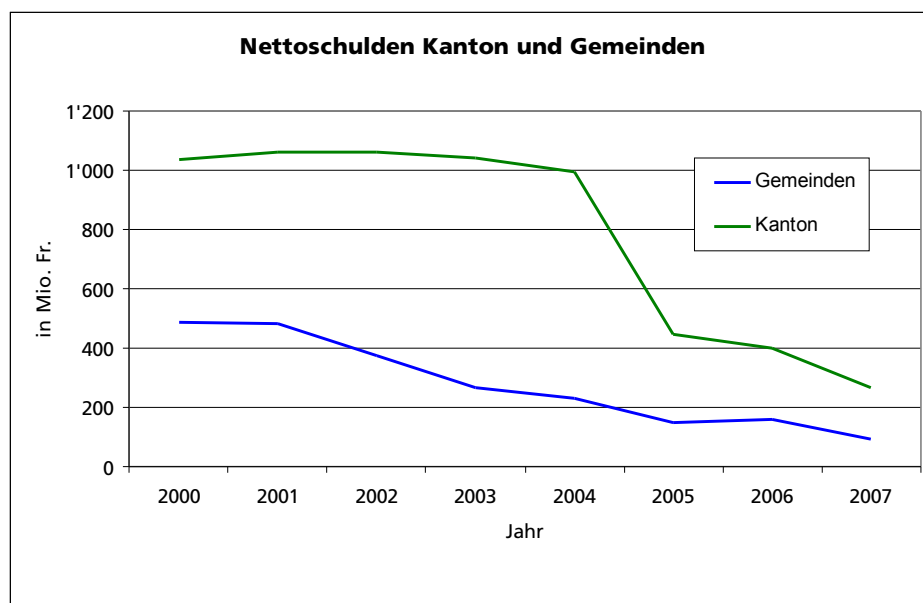


Abbildung 1 – Nettoverschuldung Kanton – Einwohnergemeinden

Die Schulden sanken insbesondere aufgrund der Ausschüttung des Goldgewinnes durch die Nationalbank von über einer Milliarde bis 2004 auf 266 Millionen im Jahr 2007. Bei den Einwohnergemeinden beliefen sich die Nettoschulden im Jahr 2000 noch auf 487 Millionen Franken und reduzierten sich dann in den Jahren 2002 bis 2007 deutlich auf 91 Millionen Franken.

## 2.2. Finanzlage Einwohnergemeinden

Die Finanzlage der Gemeinden hat sich in den letzten Jahren aufgrund der starken Steueraufkommen günstig entwickelt: Der Selbstfinanzierungsgrad ist bei einem beachtlichen Gesamtabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen von 17,8% zwar etwas gesunken, allerdings haben sich die Nettoinvestitionen pro Einwohner/in leicht auf 600 Franken reduziert (634 Franken). Der Selbstfinanzierungsgrad der Gesamtheit der Einwohnergemeinden lag in den letzten fünf Jahren (2003 - 2007) im Durchschnitt über 100 Prozent (149,9%).

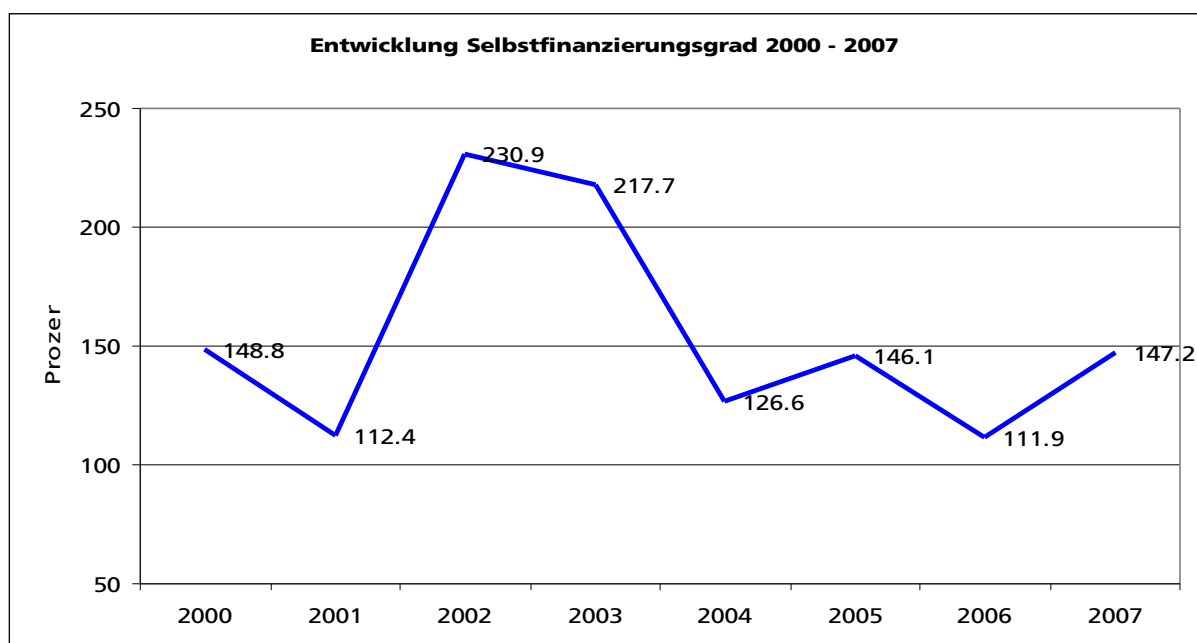


Abbildung 2 – Selbstfinanzierungsgrad

Somit konnten die Einwohnergemeinden ihre Investitionen mit der Selbstfinanzierung weiter decken, respektive ihre Nettoverschuldung senken: Sie sank im Rechnungsjahr 2007 gegenüber den Vorjahren auf 361 Franken (625 Franken/Kopf).

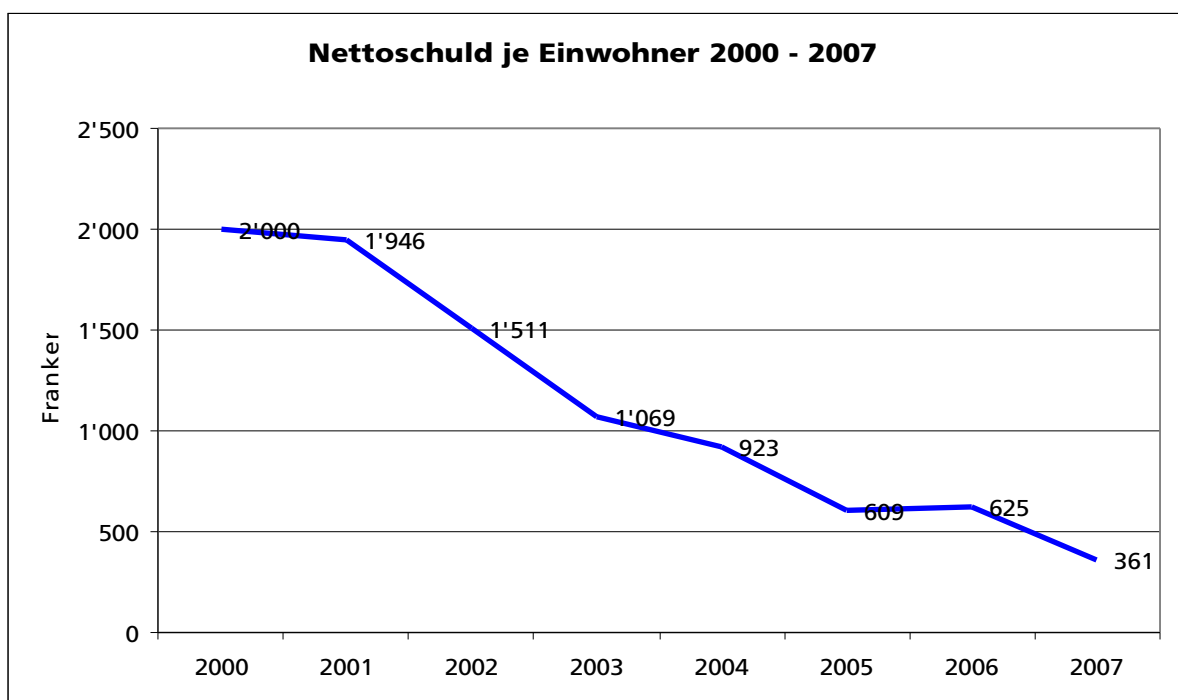


Abbildung 3 – Nettoschuld

### 2.3. Steuerbezüge

### 2.3.1. Einwohnergemeinden

#### Steuerfüsse natürliche Personen 2009

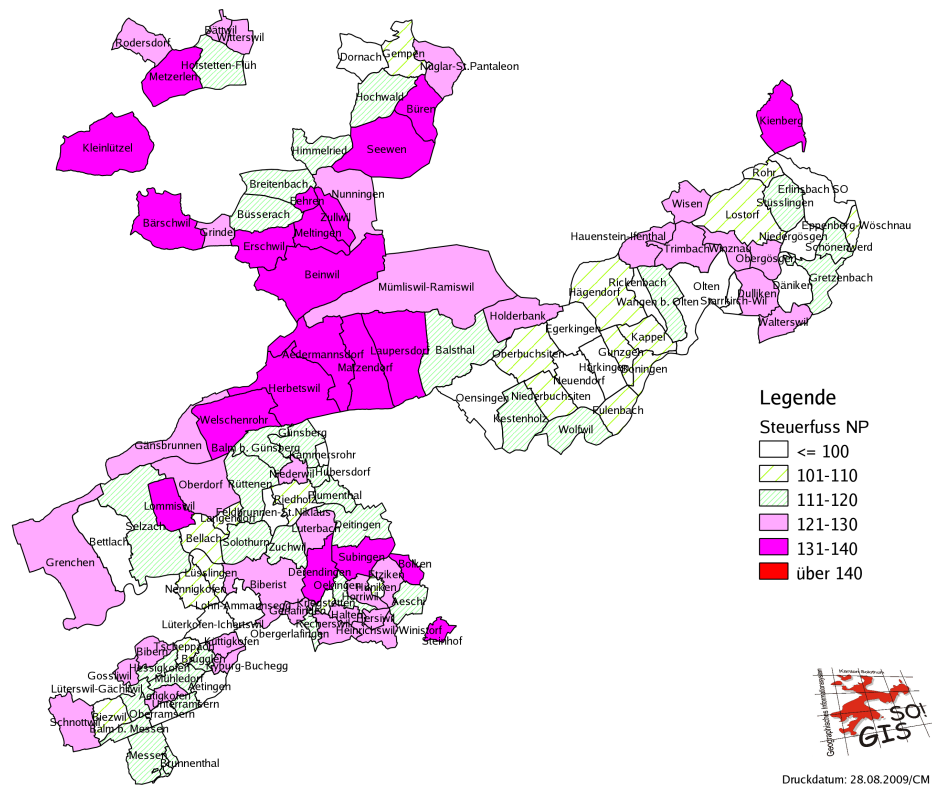


Abbildung 4 - Steuerfüsse

Im Jahr 2009 beläuft sich der durchschnittliche Steuerfuss der Einwohnergemeinden für natürliche Personen auf 117,4% (Vorjahr 117,5%). In 55 Gemeinden (Vorjahr: 52 Gemeinden) liegt der Bezug unter dem errechneten Durchschnittswert, in 70 Gemeinden (Vorjahr: 73) darüber. Der am häufigsten bezogene Wert liegt bei 110% bzw. 115% (je 11 Gemeinden). Den tiefsten Steuerfuss (60%) beziehen die Gemeinden Feldbrunn-St. Niklaus und Kammersrohr, den höchsten die Gemeinde Kienberg (140%).

### 2.3.2. Kirchengemeinden

Bei den Steuerfüssen der Kirchengemeinden des Jahres 2009 zeigt sich im Vergleich zum Vorjahr ein praktisch unverändertes Bild: Bei den römisch-katholischen Kirchengemeinden beträgt der durchschnittliche Steuerbezug 18,14% (18,16%), bei den evangelisch-reformierten Kirchengemeinden 15,56% (15,65%) und bei den christkatholischen Kirchengemeinden liegt er unverändert bei 19,26% (19,65%).

### 2.3.3. Bürgergemeinden

Noch 1995 erhoben drei Bürgergemeinden eine sogenannte Bürgersteuer (Balm b/Messen, Balsthal und Meltingen). Inzwischen wird von keiner Bürgergemeinde im Kanton Solothurn eine Bürgersteuer erhoben.

## 2.4. Rahmenbedingungen

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

### 2.4.1. Einwohnergemeinden

- **Größenstrukturen:** Eine finanzielle Schieflage (z.B. hohe Verschuldung) wirkt sich bei bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden stärker (geringeres finanzielles Potential) aus als bei grösseren Gemeinden: 57 Gemeinden, also etwas weniger als die Hälfte (45,6%) der Einwohnergemeinden, verzeichnen einen Einwohnerbestand unter 1'000 Einwohner. Ein Viertel der Gemeinden, 33 Gemeinden (26,4%), verfügen über einen Bestand von 1'000 bis 1'999 Einwohnern. Weitere 25 Gemeinden zählen 2'000 bis 4'999 Einwohner. Nur 10 Gemeinden registrieren mehr als 5'000 Einwohner<sup>2</sup>.
- **Finanzausgleich:** Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen zu einem „erschwinglichen Preis“ oder anders gesagt zu einem „erschwinglichen Steuerfuss“ stellt die zentrale Zielsetzung dieses Instrumentariums dar. Damit erfüllt der Finanzausgleich einerseits einen Beitrag für den Zusammenhalt des regional vielfältigen Kantons. Andererseits stiftet das System mit solchen Ausgleichssystemen auch volkswirtschaftlichen Nutzen, indem Randgebiete für die Bevölkerung und die Wirtschaft attraktiv bleiben. In diesem Sinne ist das finanzielle Engagement des Kantons einzuordnen

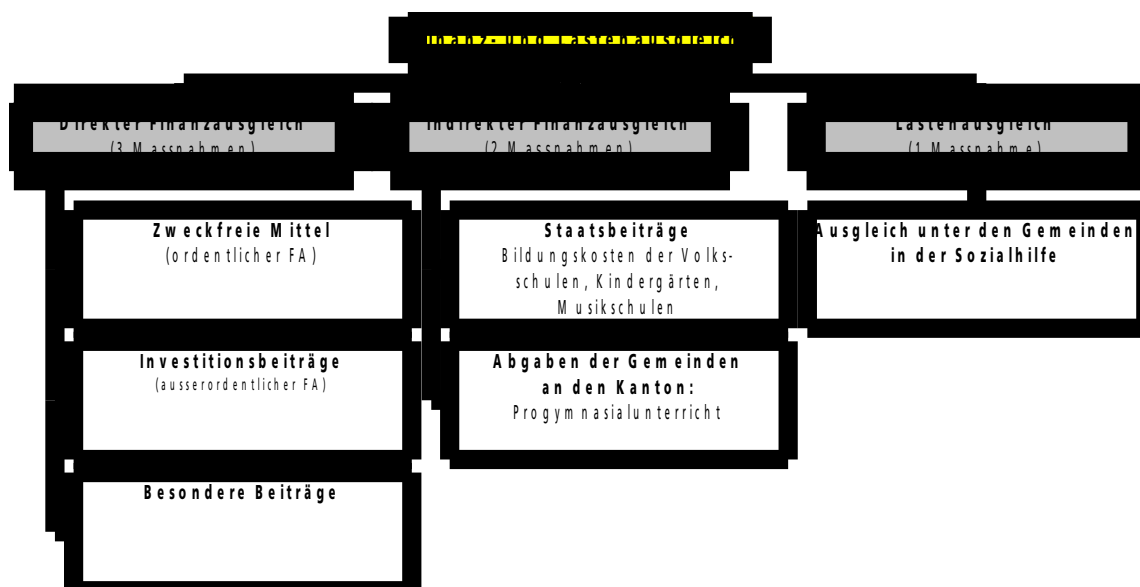


Abbildung 5 – Finanz- und Lastenausgleichssystem heute

<sup>2</sup> Finanzstatistik 2007 - Einwohnergemeinden

Das Instrumentarium wirkt sich auch für die finanzschwachen Gemeinden positiv aus, d.h., im Maximum resultiert eine Nettoentlastung von bis 143,3% vom jeweiligen Staatssteueraufkommen für die finanzschwächste Gemeinde (Gänsbrunnen)<sup>3</sup>.

- **Regionalisierung:** Regionalisierung heisst, die Gemeinde bleibt politisch eigenständig, tut sich aber für eine bestimmte Aufgabenerfüllung zusammen mit anderen Gemeinden. Am weitesten verbreitet ist diese Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes und der Abwasserentsorgung. In den Bereichen Bevölkerungsschutz (Regionale Zivilschutzorganisationen RZSO) und Sozialwesen (Sozialkreise, -regionen) besteht heute eine flächendeckende Regionalisierung. Auch der Bereich Feuerwehr wird zunehmend 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 und Konsolidierung.

#### 2.4.2. Bürgergemeinden

- **Kernbereiche:** Die Aufgaben der Bürgergemeinde konzentrieren sich zunehmend in den Bereichen „Bürgerwesen“ und „Forstwirtschaft“, wobei der letztere Bereich stark regionalisiert ist (Forstbetriebsgemeinschaften). Sieben Bürgergemeinden betreiben zudem zu Gunsten der Einwohnergemeinden eine Wasserversorgung. Weiter sind vereinzelt Gemeinden verstärkt in der Führung von gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben 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 208 Mio. Franken (2006) jährlich rund 1,0 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 58 Franken bei rund 17'400 Hektar bewirtschafteter Waldfläche. Insgesamt kommen so netto etwa eine halbe Million Franken jährlich als Beiträge respektive Abgaben zum Ausgleich.
- **Gewerbliches Risiko:** Bürgergemeinden führen gewerbliche Betriebe (oder beteiligen sich an solchen Betrieben) wie Kiesgruben oder im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft auch vermehrt Wärmeverbundanlagen (Schnitzelfeuerungsanlagen). Die Investitionskosten dafür sind in der Regel hoch. Das Unternehmerrisiko ist zu beachten (Absatzsicherung, Rendite uvm.).

#### 2.4.3. Kirchengemeinden

---

<sup>3</sup> Datengrundlage Jahre 2007/2008

- **Finanzausgleich:** Im Unterschied zum Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden, welcher mit Abgaben der finanzstarken Einwohnergemeinden und des Kantons je zur Hälfte finanziert wird, gelangt beim Finanzausgleich der Kirchgemeinden die Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen (10 % der Staatssteuer für juristische Personen) zur Verteilung. Der Nettoertrag aus der Finanzausgleichssteuer wird pro Konfession nach folgenden drei Kriterien (Konfessionsangehörigen, Finanzkraft und Kantonalorganisation) ausgerichtet. In den letzten Jahren ist das Aufkommen aus der Finanzausgleichsteuer stetig auf zwischenzeitlich über 17,0 Mio. Franken (2007) angestiegen.



Abbildung 6 – Die 3 Gefässe des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden

Der Finanzausgleich des Jahres 2008 macht (ohne 2 Fünftel nach Kantonalorganisationen) bei den römisch-katholischen Kirchgemeinden zwischen 2,6% bis 36,4% des Staatssteueraufkommens aus und bei den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden belaufen sie sich auf 0,6% bis 4,1% des jeweiligen Staatssteueraufkommens. Bei den sechs christkatholischen Kirchgemeinden liegt der Ausgleichsbeitrag aus dem Finanzausgleich bei 5,9% des jeweiligen Staatssteueraufkommens.

- **Mitgliederrückgang:** Die Angehörigen der römisch-katholischen Landeskirche bilden im Kanton Solothurn im Jahr 2006 mit 40,3% oder 101'397 Personen (41%) die grösste Konfessionsgemeinschaft. Der Anteil der evangelisch-reformierten Konfessionsangehörigen an der Gesamtbevölkerung beläuft sich im Jahr 2006 auf 27,7% oder 69'639 Personen (Vorjahr 28,2%). Gering fällt mit 0,6% oder 1'593 Personen (Vorjahr 0,7%) der Anteil der Angehörigen der christkatholischen Glaubensgemeinschaft aus. Der Anteil der Personen mit anderer Religionszugehörigkeit respektive ohne Religionszugehörigkeit stieg auf 31,4% (+1,3 Prozentpunkte) oder 79'028 Personen. Seit dem Jahr 1997 hat der Anteil um mehr als 10% zugenommen (Anteil 1997 = 20,9%)<sup>4</sup>.
- **Liegenschaftsunterhalt:** Naturgemäss verfügen die Kirchgemeinden über zahlreiche Liegenschaften (Kirchen, Pfarr-, Kirchgemeindehäuser/Pfarreiheime etc.), welche teilweise dem Denkmalschutz unterstehen. Dieses Verwaltungsvermögen belief sich im Jahr 2002 auf einen Buchwert von 28,35 Mio. Franken<sup>5</sup>. Der Liegenschaftsunterhalt und Sanierungsbedarf dieser Bauten darf nicht unterschätzt werden.

<sup>4</sup> Statistische Mitteilung, Bevölkerungsentwicklung 2006, Amt für Finanzen, Statistikdienst, [www.statistik.so.ch](http://www.statistik.so.ch)

<sup>5</sup> Statistische Mitteilung, Kirchgemeindefinanzen 2002, Amt für Finanzen, Statistikdienst

## 2.5. Zusammenfassung Finanzlage Gemeinden

Insgesamt lässt sich - im Vergleich zu den Vorjahren - eine Entspannung bei den Gemeindefinanzen der Solothurner Gemeinden feststellen. Trotz der generell günstigen Finanzlage der Solothurner Gemeinden ist eine bestimmte Anzahl der Gemeinden wegen geringer Steuerkraft oder struktureller Gründe mit Finanzproblemen konfrontiert:

- Bei 10 Gemeinden liegt die Nettoverschuldung im Jahr 2007 zwischen 3'000 Franken und 5'000 Franken (Vorjahr: 6). Einen Bilanzfehlbetrag trugen im Jahr 2007 11 Einwohnergemeinden (Vorjahr: 12) vor.
- Von 104 Bürgergemeinden (2007) verzeichnet nur gerade eine Bürgergemeinde einen Bilanzfehlbetrag.
- Von 103 Kirchgemeinden (2007) verzeichnen zwei Gemeinden (Vorjahr: 2) eine Unterbilanz. Zwei Kirchgemeinden weisen eine Nettoverschuldung von über 750 Franken pro Mitglied per 2005 aus (Vorjahr: 5).

### 3. Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes

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

#### 3.1. Das öffentliche Rechnungsmodell (HRM1)

Die Solothurner Gemeinden verfügen seit 1986 über ein Rechnungswesen, das den Vergleich mit dem privatwirtschaftlichen Standard "Finanzbuchhaltung" nicht zu scheuen braucht: Das Prinzip der doppelten Buchhaltung, das Führen von Vermögens- und Kapitalbeständen in einer Bilanz, der Ausweis des finanziellen Erfolgs in der Laufenden Rechnung oder die Verbuchung der Investitionen in einer separaten Teilrechnung sind zu einem festen Bestandteil der Rechnungsführung in unseren Gemeinden geworden.

**Vorteile** des Rechnungsmodells sind:

für die Gemeindemitglieder:

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

für die Behörden und die Gemeindeverwaltung:

- die Grundlage für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung;
- die Sicherstellung einer angemessenen Selbstfinanzierung zur Vermeidung einer hohen Verschuldung;
- die Möglichkeit der Beurteilung der finanziellen Lage aufgrund von Kennzahlen.

Die Gemeinderechnung gliedert sich in drei Teilrechnungen: Die Bestandesrechnung (Bilanz), die Laufende Rechnung (Erfolgsrechnung) und die Investitionsrechnung. Die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung werden zusammen als Verwaltungsrechnung bezeichnet.

RECHNUNGSMODELL (NRM/HRM)					
Bestandesrechnung		Verwaltungsrechnung			
Aktiven	Passiven	Laufende Rechnung		Investitionsrechnung	
		Aufwand	Ertrag	Ausgaben	Einnahmen
10 Finanzvermögen	20 Fremdkapital	Personalaufwand	Steuern	Sachgüter (Hoch- und Tiefbauten)	Anschlussgebühren und Erschließungsbeiträge
11 Verwaltungsvermögen		Sachaufwand	Vermögensertrag	Darlehen und Beteiligungen	Rückzahlung von Darlehen
12 Spezialfinanzierungen (Bilanzfehlbetrag)	22 Spezialfinanzierungen (Eigenkapital)	Zinsen		Investitionsbeiträge	Subventionen
13 Bilanzfehlbetrag	23 Eigenkapital	Abschreibungen	Gebühren		
		Beiträge	Subventionen		
		Ertragsüberschuss			Nettoinvestition

Abbildung 7 - Rechnungsmodell

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

- **Spezialfinanzierungen** sind innerhalb der Gemeinderechnung separat geführte Aufgabenbereiche wie z.B. die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, das Elektrizitätswerk oder das Forstwesen (Bürgerrechnung) mit eigenen Rechenkreisen.
- Mit der Vornahme von **Abschreibungen** soll der Entwertung des Verwaltungsvermögens (z.B. Schulbauten) Rechnung getragen werden. Andererseits wird eine angemessene Eigenfinanzierung der Gemeinde sichergestellt. Das Rechnungsmodell schreibt einen minimalen Abschreibungssatz (8% vom Buchwert = 4 % linear) auf dem Verwaltungsvermögen vor.
- Als **Vorfinanzierungen** werden im öffentlichen Rechnungswesen 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 Zwangs-, Entwicklungs- und Wunschbedarfs zu unterscheiden. Nach Abzug der Drittbeiträgen (z.B. Subventionen) von den Bruttoausgaben für Investitionen resultieren die sogenannten 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 Laufende Rechnung 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 (5 – 8 Jahre). Neben den Rahmenbedingungen wie der Entwicklung der Bevölkerung, der Teuerung der Steuerzuwächse oder der Abschreibungsregel sind im besonderen 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

Finanzplanung		2008 - 2014								
Prognose der laufenden Rechnung										
in 1000 Franken		Rechn	Budg	P r o g n o s e						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Aufwand</b>										
30	Personalaufwand	1743	1820	1838	1857	1976	1996	2016	2036	2056
30	Zusätzl.Pers.aufwand	0	0	0	100	0	0	0	0	0
31	Sachaufwand	819	830	838	847	855	864	872	881	890
31	Zusätzl.Sachaufwand	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	Passivzinsen	40	38	58	72	89	109	124	114	105
33	Abschreibg. ordentl.	234	250	245	291	356	359	347	343	347
33	Abschreibg.(Vorfinanz.)	0	0	350	500	0	0	0	0	0
35	Entschädig.Gemeinden	501	505	510	515	520	526	531	536	541

Abbildung 8 – Auszug Finanzplanung Laufende Rechnung

Prognose der Laufenden Rechnung 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 periodisch einen Finanzplan zu beschliessen. Dieser kann auch verbindlich erklärt werden.

### 3.3.2. Voranschlag

Mit dem Voranschlag wird die finanzielle Steuerung der Gemeinde über ein Kalenderjahr festgelegt. Das Gemeindegesetz schreibt die Beschlussfassung eines Voranschlages durch jede Gemeinde bis Ende eines Kalenderjahres vor (§ 139 GG). Der Aufbau des Budgets richtet sich nach den Vorgaben zum Rechnungsmodell 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 Voranschlagskredite (Ausgaben der Laufenden Rechnung) beschlossen, welche Ende Jahr verfallen. Mit dem Voranschlag ist der Steuerfuss für die folgenden 12 Monate festzulegen.

<b>Laufende Rechnung</b>		<b>Voranschlag 2010</b>		<b>Voranschlag 2009</b>		<b>Rechnung 2008</b>	
		<i>Aufwand</i>	<i>Ertrag</i>	<i>Aufwand</i>	<i>Ertrag</i>	<i>Aufwand</i>	<i>Ertrag</i>
<b>0</b>	<b>ALLGEMEINE VERWALTUNG</b>	<b>271'315</b>	<b>66'308</b>	<b>275'000</b>	<b>59'500</b>	<b>269'465.20</b>	<b>58'760.80</b>
<u>011</u>	<u>Gemeindeversammlung</u>	<u>8'175</u>	<u>500</u>	<u>8'000</u>	<u>500</u>	<u>7'980.--</u>	<u>460.--</u>
300	Sitzungsgelder Wahlbüro	2'000		1'900		1'850.--	
300.0	Besoldung Rechnungsprüfungskommission	1'175		1'100		1'075.--	
310	Stimmmaterial, Drucksachen, Inserate	5'000		5'000		5'055.--	
4..	.....		500		500		460.--

Abbildung 9 – Auszug Voranschlag

### 3.4. Kennzahlen und Zahlenvergleiche

Kennzahlen sind

**Verdichtete Informationen über die finanzielle Lage**

Mit den Kennzahlen ist es möglich:

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

Wichtige Kennzahlen sind folgende:

- Selbstfinanzierungsgrad
- Zinsbelastungsanteil
- Kapitaldienstanteil
- Nettoschuld je Einwohner
- Steuerquote

Die Definition der Kennzahlen und ihre Entwicklung sowie die jeweiligen Kantonsmittel sind im Anhang ersichtlich.

Als weitere Unterstützung der finanziellen Steuerung der Gemeinde 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.).

Solche Zahlenvergleiche werden durch den Statistikdienst des Kantons Solothurn im Auftrag des Amtes für Gemeinden jährlich aufbereitet. Neben schriftlichen Publikationen steht interessierten Kreisen seit einigen Jahren ein Gemeindefinanzinformationssystem auf dem Internet zur Verfügung:

**K1 SFG Selbstfinanzierungsgrad**

Kurzbeschreibung: Der SFG misst den prozentualen Anteil der Selbstfinanzierung (privatrechtliche Mittel) an den Nettverpflichtungen einer Gemeinde.  
 Kommentar: Ein SFG unter 100% führt zu einer Neuverschuldung, ein SFG über 100% zu einer Entschuldung. Mehrjahresvergleich ist nötig.

BFS-Nr.	Gemeinde	Anzahl Einwohner	Bez	Raumplan	Agg. kommun. eral.	Agg. kommun. BFS	Grösse	Typ	2000 [PROZ]	2001 [PROZ]	2002 [PROZ]	2003 [PROZ]	2004 [PROZ]	2005 [PROZ]
Mittelwert									119.2	58.8	183.8	311.0	162.2	91.0
2522	Bielwil	5775	5	11	0	0	22	50	189.6	218.4	32.1	366.8	188.7	105.0
2542	Bielzbach	5146	0	12	32	2601	22	50	205.4	159.9	398.9	159.1	82.0	65.1
2513	Blenzli	7842	4	12	32	2601	22	50	243.7	173.8	353.4	378.3	248.5	59.3
2517	Dersdörigen	5957	4	12	32	2601	22	50	84.4	13.4	251.5	155.8	111.3	71.9
2473	Dornach	6181	9	12	0	0	32	50	169.4	54.5	232.3	151.4	160.4	105.7
2500	Trimbach	6134	8	12	32	2581	22	50	238.3	72.2	-8.3	104.1	118.0	340.3
2534	Zuchwil	8857	4	12	32	2601	22	50	72.6	26.1	73.0	101.4	188.1	103.7

Sort: Bez, Gemeinde    Sort: Gemeinde A-Z    Sort: Kennz fallend    Sort: Kennz steigend    CSV-Export

Abbildung 10 – Gemeindefinanzstatistik im Internet

Über [www.statistik.so.ch](http://www.statistik.so.ch) können sämtliche Gemeindefinanzwerte ab dem Rechnungsjahr 2000 benutzerindividuell abgerufen werden. Die Internet-Gemeindefinanzstatistik (Gefin) ermöglicht Mehrjahresvergleiche und die Auswahl von bestimmten Gemeinden.

## 4. Zuständigkeiten

### 4.1. Die Aufbauorganisation einer Gemeinde

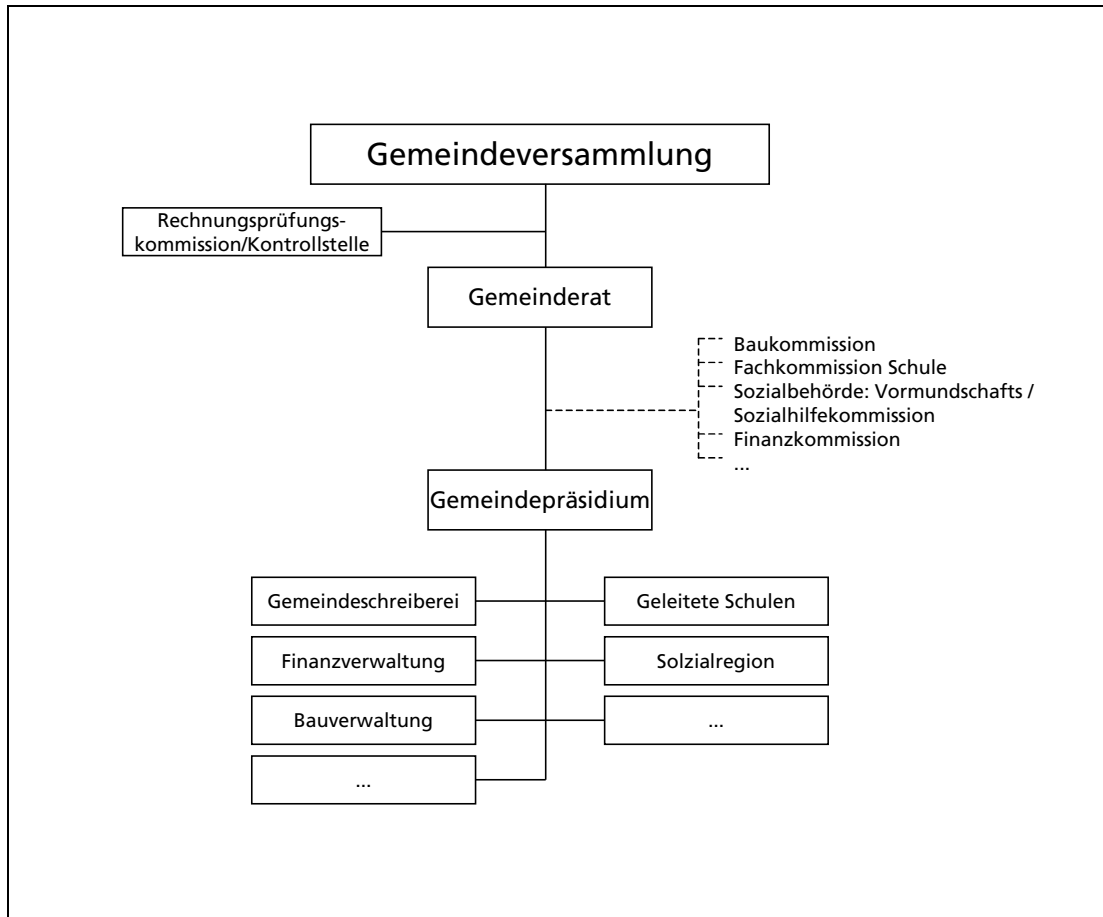


Abbildung 11 – Modell Aufbauorganisation Gemeinde

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?

### 4.2. Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Als Instrument stehen ihr rechtsetzende Reglemente sowie das Budget und die Rechnung zur Verfügung. Die Gemeindeversammlung respektive das Gemeindeparlament (ausseror-

dentliche Gemeindeorganisation) beschliesst die Rechnung. Mit dem Voranschlag und der Rechnung sollen die wichtigsten Kennzahlen (Finanzierungsfehlbetrag, Selbstfinanzierungsgrad, Nettoschuld usw.) vorgelegt werden. Abweichungen zum Budget oder dem Finanzplan sind zu begründen. Die Gemeindeversammlung legt auch den Steuerfuss im Rahmen der Beschlussfassung zum Voranschlag fest.

### **4.3. 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 ausstehende Kontrollstelle kann zur Mitwirkung in der Rechnungsprüfung beigezogen werden oder es kann eine externe Kontrolle 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.

### **4.4. Gemeinderat**

Der Gemeinderat nimmt die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde war, 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 Legislaturplanes 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.

#### **4.5. 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 Voranschlages und des Finanzplanes zu verantworten. Nach deren Erstellung obliegt der Finanzverwaltung die Überwachung der vom Gemeinderat vorgegebenen finanziellen Zielsetzungen sowie die Berichterstattung (Controlling).

#### **4.6. 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 Voranschlag und zur Frage der Festsetzung des Steuerfusses Stellung.

#### **4.7. 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 wichtige Grundsätze im Überblick:

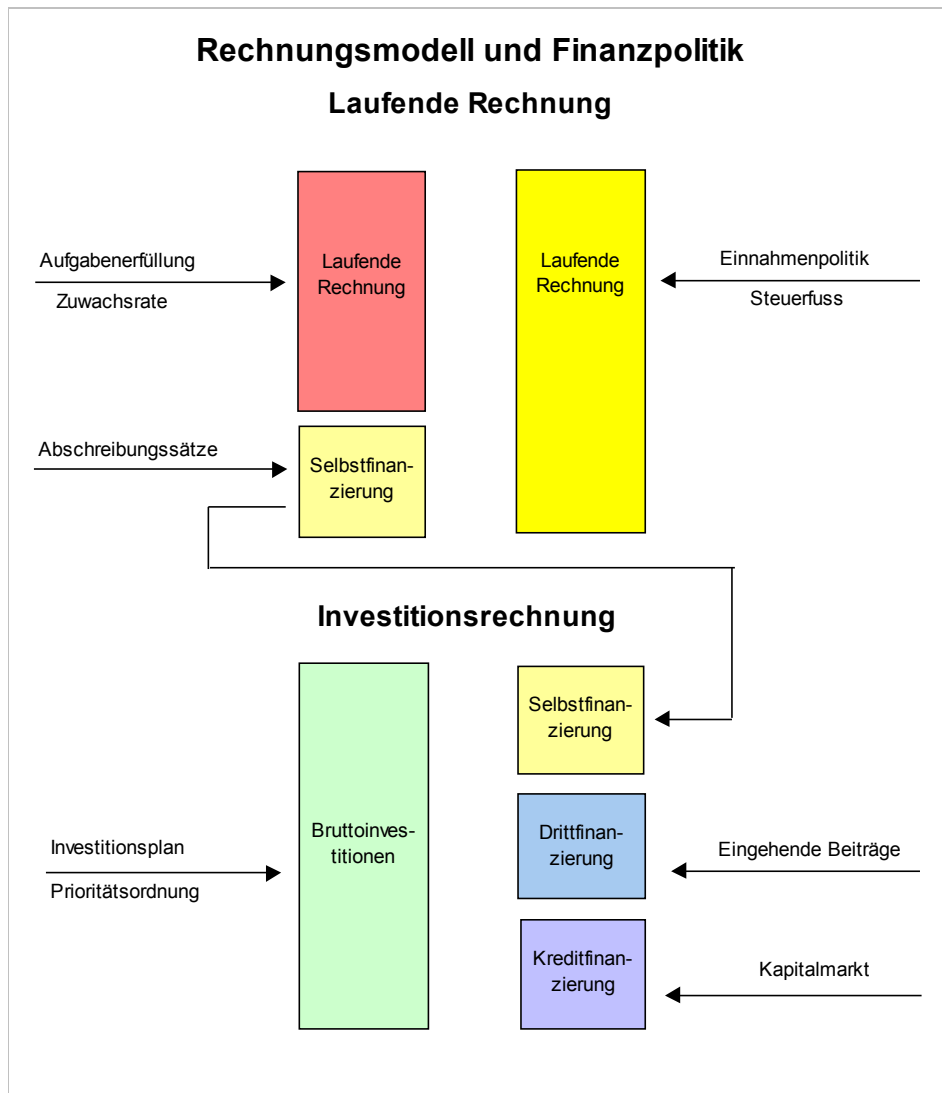


Abbildung 12 – Rechnungsmodell und Finanzpolitik

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

**Grundsatz 1 - Investitionen des Pflichtbedarfs realisieren, auf Wunschbedarf verzichten**

Investitionen sollen primär auf den Pflichtbedarf ausgerichtet werden. Investitionen des Wunschbedarfs sind nur zu realisieren, wenn die Aufwand-/Nutzenbetrachtung positiv ausfällt. Überinvestitionen sind zu vermeiden. Höhere Investitionen in Zeiten einer flauen Wirtschaftslage sind nur zu realisieren, wenn diese finanziell tragbar sind.

**Grundsatz 2 - Konsolidierungsphasen einplanen**

Nach einer Phase grösserer Investitionen sind Konsolidierungsphasen angezeigt. In dieser Zeit ist die finanzielle Entwicklung vor allem hinsichtlich der Kapitalfolgekosten aufmerksam zu verfolgen. Das Augenmerk hat sich auf den Schuldenabbau zu richten.

**Grundsatz 3 - Folgekosten von neuen Investitionen aufzeigen**

Bei Anträgen zu neuen Ausgaben sind gleichzeitig auch die finanziellen Auswirkungen aufzuzeigen. Insbesondere bei Investitionen sind die Kapitalfolgekosten (Zins- und Abschreibungsdienst) aufzuzeigen.

**Grundsatz 4 - Konsumausgaben nicht fremdfinanzieren**

Ein wichtiger Grundsatz besagt, dass Ausgaben in der Laufenden Rechnung (Konsumausgaben) nie über Fremdmittel finanziert werden sollen. Solchen Ausgaben steht – im Gegensatz zu den Investitionen – kein Mehrwert über eine längere Nutzungsdauer gegenüber. Konsumausgaben werden dann fremdfinanziert, wenn der Finanzierungsfehlbetrag höher ausfällt als das Total der Nettoinvestitionen.

Der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts besagt zudem, dass Defizite der Laufenden Rechnung maximal über eine Zeitdauer von 8 Jahren als Bilanzfehlbetrag vorgetragen werden dürfen.

### Grundsatz 5 - Abschreibungssätze erhöhen

Das Gemeindegesetz (§ 154 Abs. 2) legt einen Mindestabschreibungssatz von 8 % (degressiv) für das Verwaltungsvermögen fest. Es steht den Gemeinden frei, darüber hinaus diesen Satz zu erhöhen, um so ihre Verschuldung zu begrenzen. Das Amt für Gemeinden empfiehlt folgende, minimalen Abschreibungssätze:

- Einwohnergemeinden  $\geq 10'000$  Einwohner 20%
- Einwohnergemeinden  $> 2'000 - 9'999$  Einwohner 15%
- Einwohnergemeinden\*\*  $\leq 1'999$  Einwohner 10%

Gemäss Finanzstatistik liegt der durchschnittliche Abschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen im Jahr 2005 auf rund 18,2%.

\*\* sowie Kirchgemeinden

### Grundsatz 6 - Reservebildung vor Steuerreduktionen

Steuerreduktionen sollten auf der Grundlage eines Finanzplanes und erst dann ergriffen werden, wenn das Eigenkapital einen bestimmten Anteil des Steuerertrags ausmacht. Das Amt für Gemeinden macht hierzu folgende Empfehlungen (in % des durchschnittlichen Steueraufkommens):

- Einwohnergemeinden  $\geq 10'000$  Einwohner 15%
- Einwohnergemeinden  $> 2'000 - 9'999$  Einwohner 30%
- Einwohnergemeinden\*\*  $\leq 1'999$  Einwohner 60%

\*\* sowie Kirchgemeinden

### 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 der Gemeinde zu konzentrieren. Anlässlich der Budgetberatungen sind sämtliche Ausgaben kritisch zu hinterfragen und auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen. Nur so kann die Steuerquote (Verhältnis Gemeindesteuer zum steuerbaren Einkommen NP/JP) in einer akzeptablen Belastung gehalten werden.

Die Steuerquote schwankte beläuft sich im Jahr 2007 auf 8,5%. In den Jahren 2000-2007 schwankte sie zwischen 8,0% (2001) bis 8.9% (2003).

### **Grundsatz 8 – Gemeindevermögen bewirtschaften**

Das Gemeindevermögen ist soweit es nicht für den laufenden Betrieb verwendet wird, ertragsbringend anzulegen. Die Anlage hat sich an den Kriterien Sicherheit, Liquidität und Rentabilität auszurichten. Das Anlagerisiko ist angemessen und zweckmässig zu verteilen. Andererseits sind auch die Steuerguthaben zu bewirtschaften, d.h., gegebenenfalls ist ein Verlustscheininkasso zu betreiben. Entsprechende Vorgaben sind zu Handen der Verwaltung zu erlassen.

## 6. Anhang

### A1 Definitionen Kennzahlen

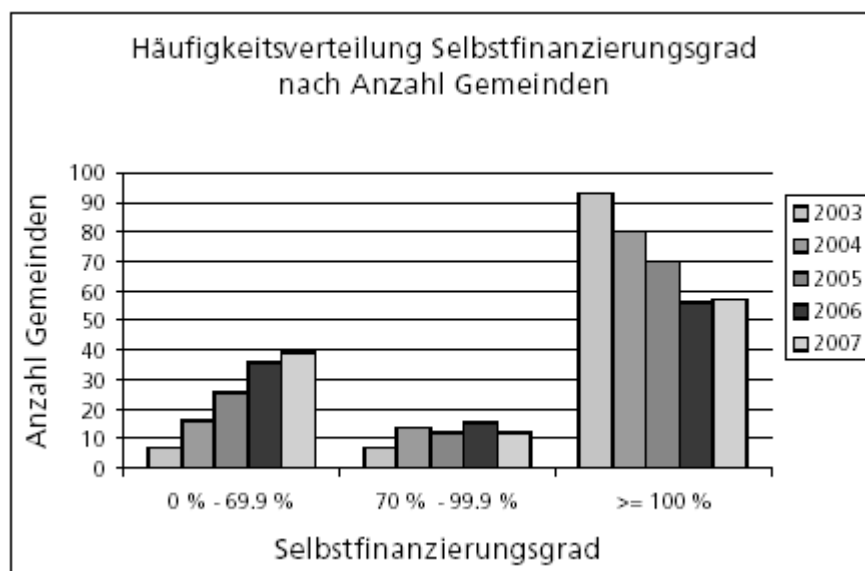
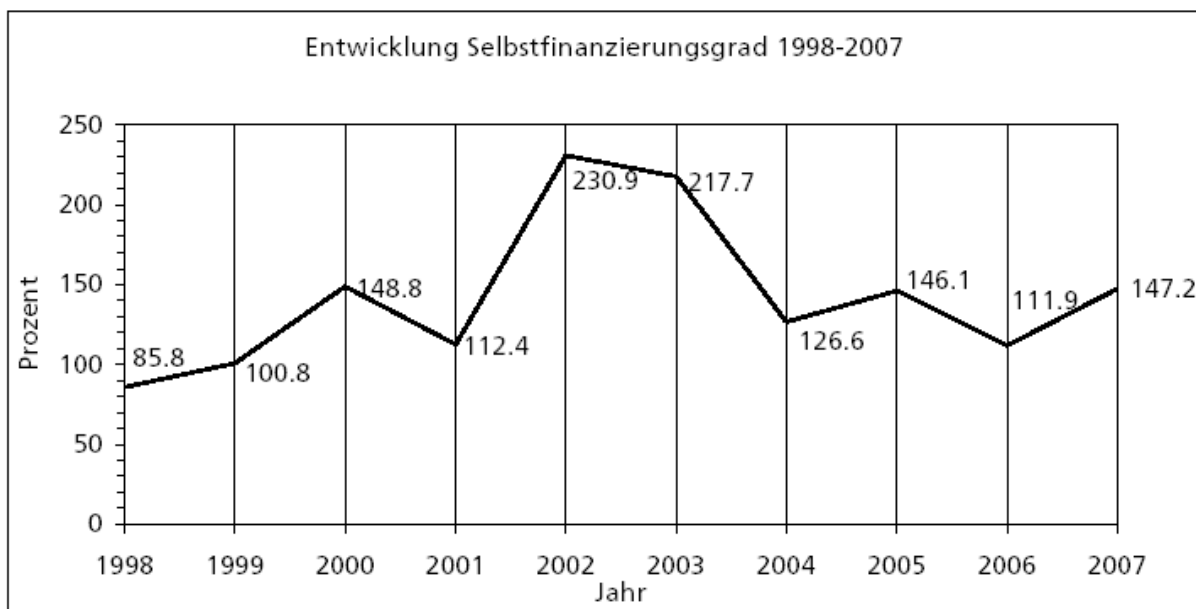
Kennzahl	Definition	Aussage oder Kommentar
<b>Selbstfinanzierungsgrad</b>	Ertrags- bzw. Aufwandüberschuss, plus Abschreibungen plus Bildung (minus Auflösung) von Vorfinanzierungen, plus Einlagen (minus Entnahmen) in Spezialfinanzierungen, in Prozenten der Nettoinvestitionen.	Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent führt zu einer Neuverschuldung. Im Mehrjahresdurchschnitt sollte der Selbstfinanzierungsgrad bei 100 Prozent liegen. > 100%      sehr gut 70% - 100%      gut < 70%      genügend bis ungenügend
<b>Zinsbelastungsanteil</b>	Nettozinsen in Prozenten des Finanzerfolgs (wenn positiv: Zinsbelastung; wenn negativ: Zinsgutschrift).	Je grösser der Zinsbelastungsanteil, desto grösser ist die Verschuldung (V.). Dementsprechend ist auch der finanzielle Handlungsspielraum eingeschränkter.  0% - 2%      geringe V. 2% - 5%      mittlere Belastung 5% - 8%      grosse V. > 8%      sehr grosse V.
<b>Kapitaldienstanteil</b>	Nettozinsen und ordentliche Abschreibungen in Prozenten des Finanzertrages.	Je höher der Kapitaldienstanteil, desto höher die Verschuldung bzw. der Abschreibungsbedarf und desto eingeschränkter ist der finanzielle Handlungsspielraum. 0% - 5%      gering 5% - 15%      tragbar 15% - 25%      hoch bis sehr hoch > 25%      kaum noch tragbar
<b>Nettoschuld/Nettovermögen je Einwohner</b>	Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen (wenn positiv: Nettoschuld; resp. wenn negativ: Nettovermögen).	Die Nettoschuld resp. das Nettovermögen je Einwohner/in ist die klassische Grösse zur Beurteilung der Verschuldung (V.) bzw. der Vermögen im Quervergleich. < Fr. 1000.--      geringe V. bis Fr. 3000.--      mittlere V. bis Fr. 5000.--      grosse V. > Fr. 5000.--      sehr grosse V.
<b>Steuerquote</b>	Gemeindesteuer in Prozenten des steuerbaren Einkommens der natürlichen Personen und (ab Jahr 2000) zusätzlich des steuerbaren Gewinns der juristischen	Belastungsgrad des steuerbaren Einkommens der natürlichen und juristischen Personen durch die Gemeindesteuern inkl. der Grundstückge-

Personen.	winnsteuer.
-----------	-------------

Weitere Kennzahlen unter [www.statistik.so.ch](http://www.statistik.so.ch)

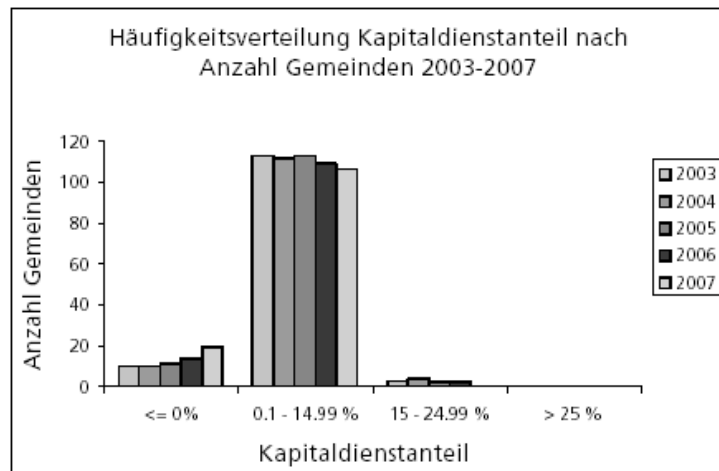
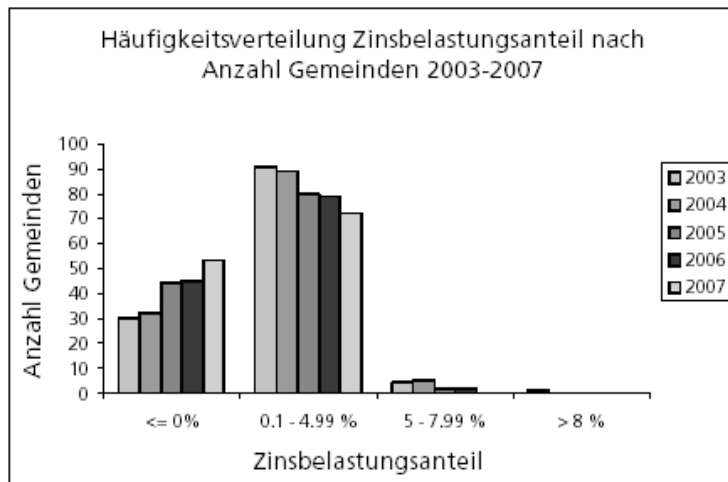
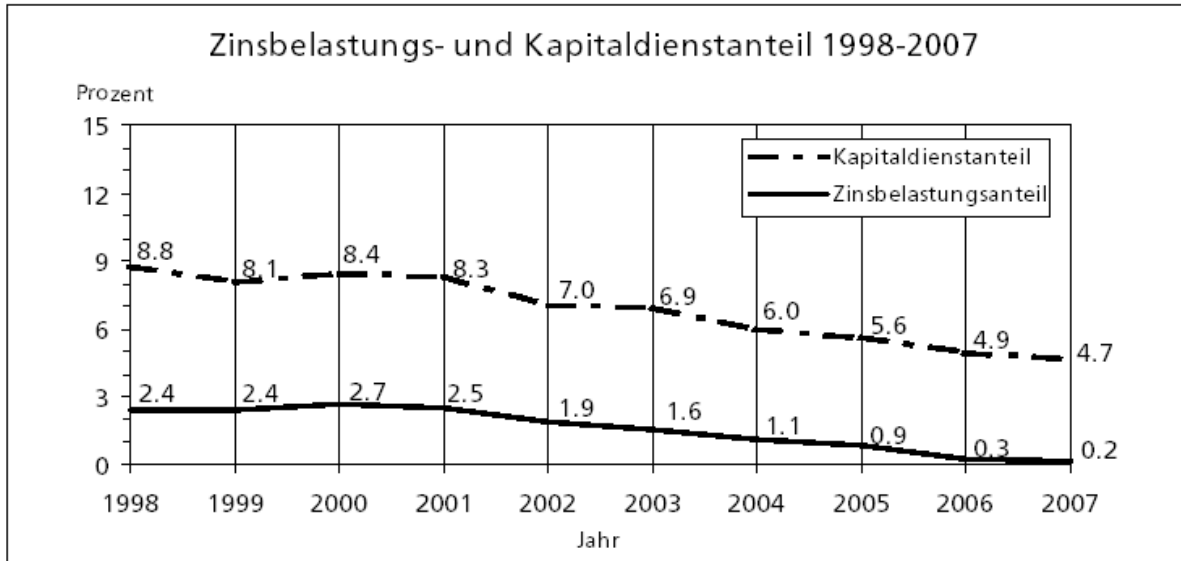
## A2 Entwicklung Kennzahlen<sup>6</sup>

### Selbstfinanzierungsgrad

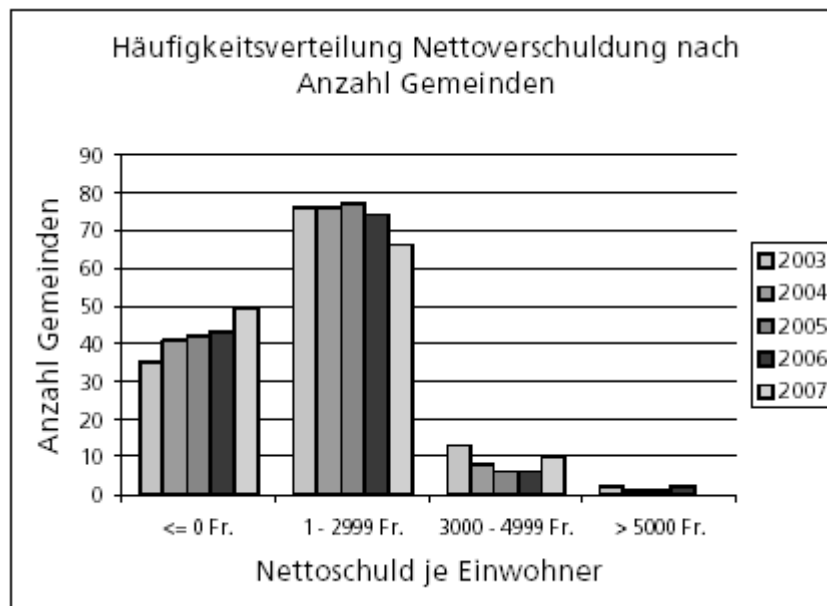
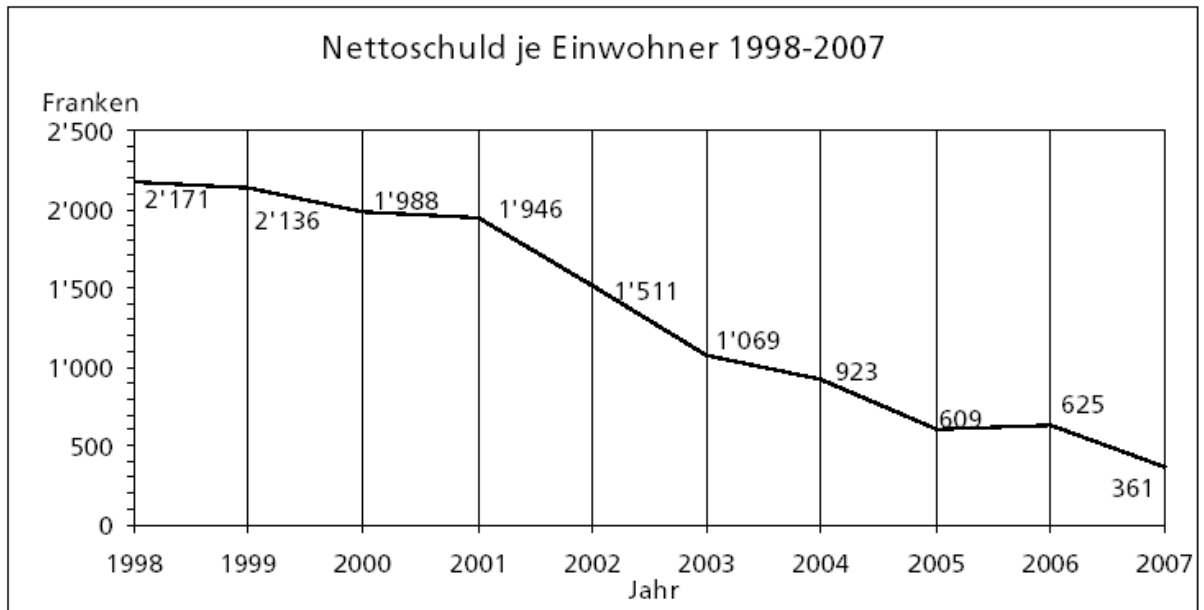


<sup>6</sup> Auszug Finanzstatistik EG 2005

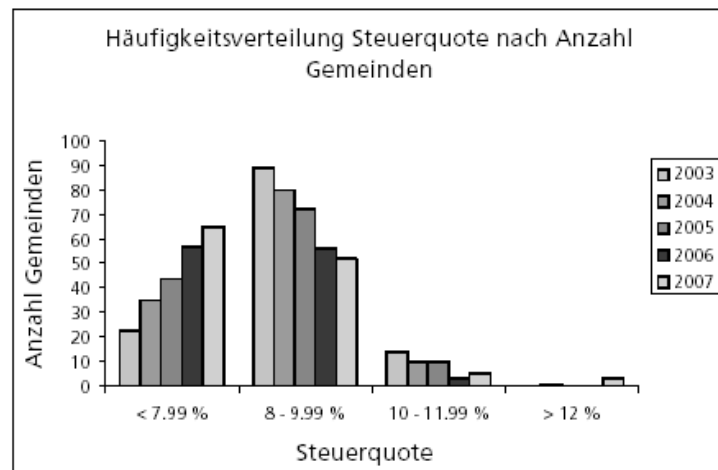
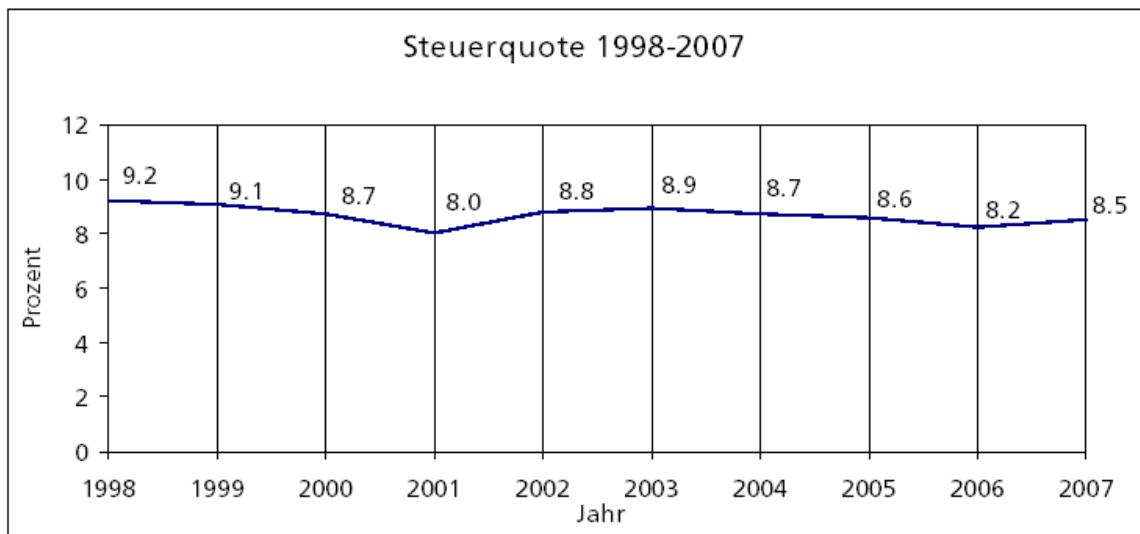
### Zinsbelastungs- und Kapitalanteil



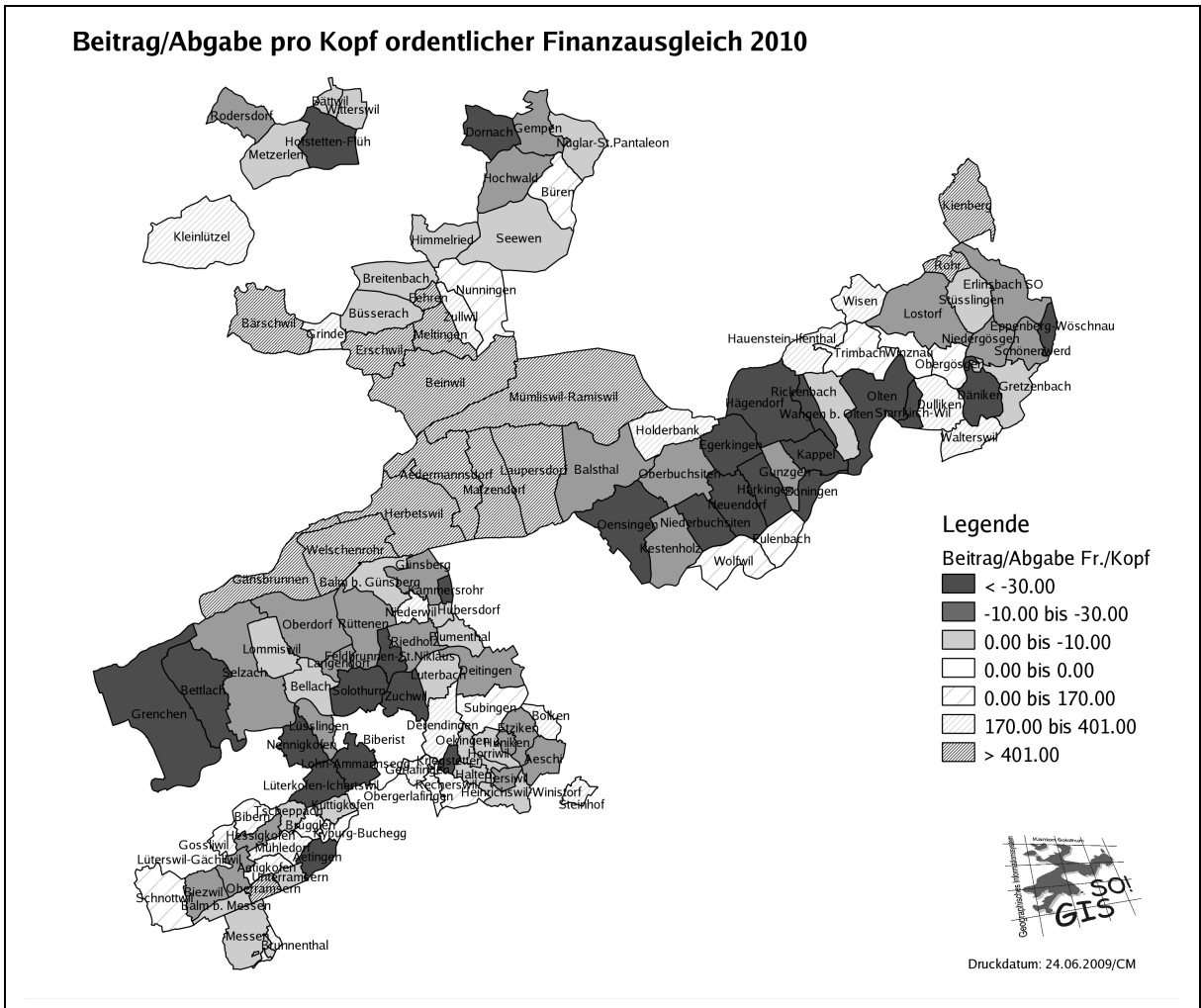
## Nettoschuld/Kopf



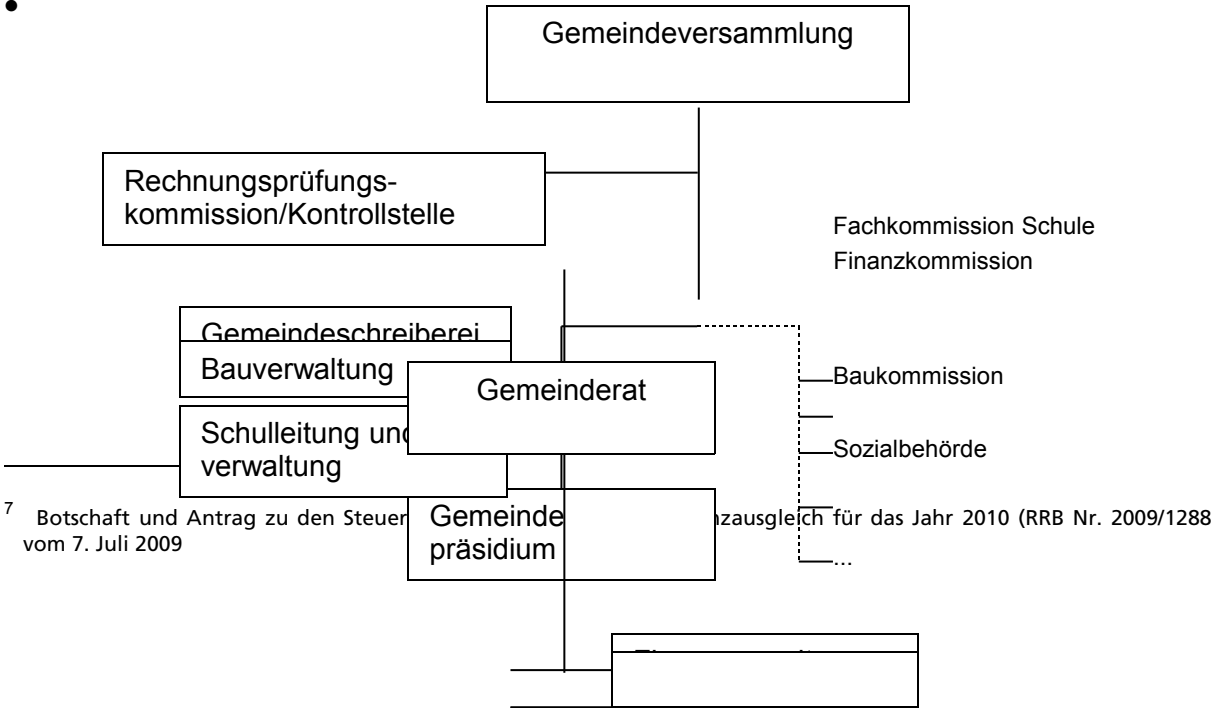
## Steuerquote



**A3 Voraussichtliche Beiträge und Abgaben im Finanzausgleich 2010<sup>7</sup>**



- 
- 
- 





**12**

- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

**R ECHNUNGSSCHIED E (NR/WRM)**

<b>Bestandesrechnung</b>		<b>Verwaltungsrechnung</b>
--------------------------	--	----------------------------

	<b>Aktiven</b>		<b>Passiven</b>		<b>Laufende Rechnung</b>		<b>Investitionsrechnung</b>	
					Aufwand	Ertrag	Ausgaben	Einnahmen
10	Finanzvermögen	20	Zentralkapital		Personaufwand	Steuern	Sachgüter (Hoch- und Tiefwerten)	Anschaffungs- und Erwerbserträge
11	Verwaltungsvermögen				Sachaufwand	Vermögensertrag	Darlehen und Beteiligungen	Rückzahlung von Darlehen
12	Spezialfinanzierungen (Bilanzfehlbetrag)	22	Spezialfinanzierungen (Eigenkapital)		Zinsen	Gebühren	Investitionsbeiträge	Subventionen
13	Bilanzfehlbetrag	23	Eigenkapital		Abschreibungen	Subventionen		
					Ertragsüberschuss			Nettoinvestition

•

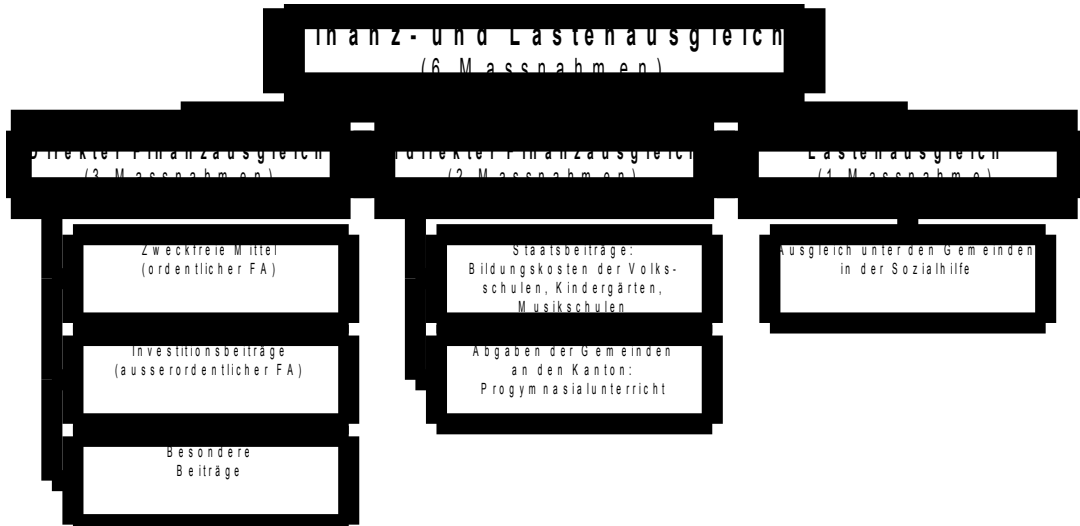


- 
- 
- 

**32**

- 
- 
- 
- 
- 

-



- 1.
- 2.
- 3.



- 
- 
-






## **Volkswirtschaftsdepartement**

### **Kurs "Gemeinderat - Führung, Verantwortung und Freude"**

---

Referat: Lukas Schönholzer, Leiter Koordinationsstelle für Gemeindefusionen

#### **F Chance Miliz – Aspekte bei Zusammenschlüsse**

*"Die Erfahrung zeigt, dass die Staaten immer nur an Gebiet und Reichtum zugenommen haben, solange sie in Freiheit leben. ... Die Ursache ist leicht einzusehen; denn nicht das Wohl des Einzelnen ist es, was die Grösse der Staaten ausmacht." (Niccolò Machiavelli, Discorsi, ca. 1513)*

#### **1. Einführung**

Niccolò Machiavelli ist ein oft verkannter, bisweilen zum Ratgeber des Bösen verfremdeter Florentiner Staatsphilosoph. Wichtig ist es jedoch, den Principe (der Fürst) in den Kontext seiner übrigen Werke zu stellen. Von diesen ragen die Discorsi über das Werk des römischen Historikers Livius heraus. Hier schrieb der angebliche Tyrannenratgeber Machiavelli um 1513: "Die Erfahrung zeigt, dass die Staaten immer nur an Gebiet und Reichtum zugenommen haben, solange sie in Freiheit lebten. . . . Die Ursache ist leicht einzusehen; denn nicht das Wohl des Einzelnen ist es, was die Grösse der Staaten ausmacht." Nicht der individuelle Wohlstand ist für Machiavelli der Gradmesser staatlicher Qualität, sondern der Wille der Bürger sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Und als primäres Mittel hierfür sieht der Florentiner in klassischer Weise die Bürgermiliz.

Das Zitate wirkt aktuell – und ist es auch.

Die heutige Schweiz wäre ohne ihre Gemeinden nicht denkbar. Rund 2600 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 Stadt wie insbesondere 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.

Im Fokus stehen Menschen, die sich für das Gemeinwohl der Gesellschaft engagieren. Die meisten von Ihnen leisten diese Dienste nicht hauptberuflich, sondern nebenamtlich und sie leisten diesen Dienst meist gegen eine kleine Entschädigung, eben im Milizsystem. Das Milizsystem ist eine Schweizer Spezialität, tief im Volk verankert. Ohne das Milizsystem würde vieles nicht mehr funktionieren. Beim Begriff "Miliz" denkt man vielleicht zuerst ans Militär aber ohne Milizprinzip gibt es keine Feuerwehr, keine Behörden, auf allen Ebenen keine Parlamentarier, keine Vereine und auch keine Freiwilligenarbeit usw. Der Milizgedanke hat eine lange Tradition und gehört zur direkten Demokratie der Schweiz.

Damit ist die Verankerung von der Staatsaufgaben im Volk garantiert und Bürgerinnen und Bürger sind direkt darin eingebunden. Das Milizsystem ermöglicht den Zugriff auf alle Schichten und auf ein breites Spektrum an beruflichen, sprachlichen und sozialen Kompetenzen. Damit übergibt man dem Volk die Kontrolle über wichtige Institutionen (z.B. der Armee).

Damit verfügen wir über Instrumente, die staatliche Übergriffe auf die Bevölkerung schwierig machen. Das Milizsystem lässt den Bürger auch die andere Seite sehen. Er kennt die notwendigen Gegebenheiten, weiss wie viele Mittel notwendig sind, um Gemeindeaufgaben erledigen zu können.

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 Unternehmen 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.
- Familiäre und gesellschaftliche Netzwerke sind brüchiger geworden, das auch als Folge des Wohlstandes und den gut ausgebauten Fürsorgeleistungen. Generell lassen die Individualisierung, der Wunsch nach Freiheit und persönlicher Ungebundenheit den Dienst an der Gemeinschaft weniger attraktiv erscheinen.

## **2. Die Gemeinde in einem sich verändernden Aufgabenfeld**

Gesellschaftliche Entwicklungen und gestiegene Anforderungen und Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger (Stichwort: „Bitte sofort“-Mentalität) machen auch vor den Gemeinden nicht Halt.

Ursprünglich waren die Gemeinden vor allem zuständig für die Nutzung gemeinsamer Güter (bspw. Allmendland) und die Armenfürsorge. Während der Hochkonjunktur der

50er- und 60er-Jahre kam es zu einem enormen Ausbau der öffentlichen Institutionen und Einrichtungen bei den Kommunen: Schulen wurden aus- und aufgebaut, Wasserversorgungsleitungen verlegt und Abwasserreinigungsanlagen gebaut. Gleichzeitig hat die Auflagedichte in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Man denke nur an all die vielen Vorschriften in den Bereichen Baurecht, Raumplanung und Umweltschutz, mit denen die Gemeindebehörden tagtäglich konfrontiert werden. Um keine Fehler in diesem „Auflagen-Dschungel“ zu begehen, ist Expertenwissen zunehmend auch auf der kommunalen Ebene erforderlich.

Weiter stehen die Gemeinden vermehrt gesellschaftlichen Phänomenen gegenüber, die es früher so akzentuiert nicht gab. Stichworte hierzu sind: Langzeitarbeitslose, working poor, Sozialhilfe und Altersbetreuung.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Schweiz mit ihrer kleinräumigen Struktur (26 Kantone und 2'636 Einwohnergemeinden per Anfang 2009 gemäss Angabe Bundesamt für Statistik) den neuen Herausforderungen auch in Zukunft gewachsen sein wird.

In den Jahren 1998 / 1999 wurden im Rahmen des Projektes „Gemeindereformen“ des Schweizerischen Nationalfonds alle damals 2'914 Gemeinden befragt. Damals bezeichneten die Gemeinden ihre Leistungsfähigkeit grundsätzlich als hoch (THOM, Norbert / STEINER, Reto; Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse, KPM-Forschungsergebnisse Universität Bern, Bern, 1. Dezember 2002).

Dennoch gaben sie an, in bestimmten Aufgabengebieten an ihre Leistungsgrenzen zu stossen. Es waren dies die Bereiche:

- Sozialhilfe;
- Betreuung der Arbeitslosen;
- Anforderungen an Gemeindeexekutiven im allgemeinen.

Gegenüber einer im Jahre 1994 von der Universität Zürich durchgeführten Studie nehmen die Schwierigkeiten in den Bereichen der Betreuung der Asylsuchenden, dem Zivilschutz und der Betreuung älterer Menschen stark zu hoch (THOM / STEINER, 2002).

In der im Jahr 2005 durchgeführten dritten Gemeindebefragung wird zusätzlich der Bereich öffentliche Sicherheit (Polizeiwesen) als kritisch aufgeführt (STEINER, Reto; Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden, Unterlagen zur Fachtagung 2005 der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden vom 7. November 2005 in Gerzensee).

Im Zusammenhang mit dem Begriff „Leistungsgrenzen“ wird zunehmend der Ruf nach Reformen laut.

Ein möglicher Ansatz, der seit rund einem Dutzend Jahren in der Schweiz intensiv diskutiert wird, ist die Veränderung der politischen Grenzen durch Fusionen. Die dieser Forderung zugrunde liegende Hypothese ist die, dass grössere Gebietskörperschaften

besser in der Lage sein sollen, die höheren Anforderungen und die neuen Herausforderungen zu meistern.

Diese Analyse der Ausgangslage führt zu folgenden Fragestellungen:

1. Sind Gemeindefusionen ein erfolgsversprechender Weg, um die Herausforderungen der Zukunft an die kommunale Ebene zu meistern? Was wären allfällige Alternativen zu Fusionen?
2. Welche Chancen und Risiken sind mit Gemeindefusionen verbunden?
3. In welcher Form können Gemeindefusionen, gefördert werden?
4. Über welche Instrumente verfügt der Kanton Solothurn zur Förderung von Gemeindefusionen (Kooperationen und Fusionen)?

### **3. Sind Gemeindefusionen ein erfolgsversprechender Weg, um die Herausforderungen der Zukunft an die kommunale Ebene zu meistern? Was sind die Alternativen?**

Viele RegionalökonomInnen sind schon seit längerer Zeit der Meinung, dass in der Schweiz viele Gemeinden zu klein sind. Dies führe zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen der Dimension der politischen Gemeinde und der Dimension, die zur effizienten Erfüllung der immer komplexeren öffentlichen Aufgaben erforderlich sei. Wächst der finanzielle Druck, so nimmt die Reformbereitschaft in den Gemeinden in der Regel zu – auf der Kantonebene ist es übrigens nicht anders. So kam es denn auch in den 90er-Jahren, als die Verschuldung der öffentlichen Gemeinwesen stark anstieg, zu sovielen Gemeindefusionen wie noch nie zuvor (THOM / STEINER, 2002).

Ein weiteres Motiv für Fusionen, das vor allem in kleinen Gemeinden relevant ist, ist die Hoffnung auf Erschliessung einer Wohnzone oder einer Gewerbezone sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturanlagen.

Neben einer angespannten Finanzlage bzw. dem Willen, gleich gute oder noch bessere Leistungen für das gleiche oder weniger Geld den Einwohnerinnen und Einwohnern zur Verfügung zu stellen, fördern auch Probleme bei der Rekrutierung von Behördemitgliedern Gemeindefusionen.

Der Kanton hat ein Interesse an Gemeindefusionen, 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 Gemeindefusionen etc. nimmt bei 80 Gemeinden weniger Zeit in Anspruch als bei 130 Gemeinden.

### 3.1. Können die oben skizzierten Probleme mit Fusionen gelöst werden?

- Leistungsgrenzen / Effizienz

In den Jahren 1994 und 1998 wurden vom Soziologischen Institut der Universität Zürich bzw. – 1998 – vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern die Gemeindegemeinschafterinnen und Gemeindegemeinschafter sämtlicher Schweizer Gemeinden u. a. gefragt, ob und in welchen Aufgabengebieten sie an ihre Leistungsgrenzen stossen.

Gemeinhin würde man annehmen, dass insbesondere die kleineren Gemeinden mehr Mühe bei der Aufgabenerfüllung bekunden als grössere Gemeinden, und die grossen Städte aufgrund ihrer Zentrumsfunktion schneller als mittlere Gemeinden oder kleinere Städte an ihre Leistungsgrenzen stossen. Die Auswertung der Umfrage zeigte, dass die Probleme bei den kleineren Gemeinden bis 2'000 Einwohner weniger gross sind als bei den übrigen Gemeinden. Die grössten Probleme haben – und dies entspricht jetzt wiederum den Erwartungen – die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Man mag jetzt einwenden, dass das Problembewusstsein vielleicht nicht allorts gleich ausgeprägt ist. Da jedoch die Untersuchung das Resultat verschiedener Gemeindetypen in allen Regionen und Kantonen wiedergibt, ist es unwahrscheinlich, dass die Resultate aufgrund einer sogenannt „verzerrten Wahrnehmung“ zustande gekommen sind.

- Entwicklungsprojekte / gemeinsame Nutzung von Infrastruktur: Eins plus eins ist grösser zwei!

Auf einem grösseren Gebiet lassen sich unter Umständen gewisse Gemeindeentwicklungsprojekte besser und sinnvoller vorantreiben. Dabei ist insbesondere an Raumplanungsprojekte wie die Aufteilung des Gemeindeareals in eine Industrie- und Wohnzone zu denken. Hierzu bietet eine grössere Gemeinde eine höhere Flexibilität. Bei solchen Projekten kann 1 + 1 wirklich mehr als 2 ergeben. Förderlich sind ebenfalls vorhandene, sich ergänzende Infrastrukturangebote. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so ist ein Zusammenschluss für alle beteiligten Gemeinwesen von Vorteil.

- Rekrutierung

Durch Gemeindegemeinschaftszusammenschlüsse kann das Rekrutierungsproblem entschärft werden. Wenn sich nicht mehr genügend Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde bereit erklären, ehrenamtlich oder für ein vergleichsweise bescheidenes Entgelt sich für ihr Gemeinwesen zu engagieren, stellt sich die Frage des Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses ganz existenziell.

Etwas anders sieht es aus, wenn eine Gemeinde Mühe bekundet bei der Gewinnung von Verwaltungsangestellten. Dieses Problem könnte auch durch Kooperationen mit anderen Gemeinden gelöst werden.

### 3.2. Welche Alternativen gibt es dazu?

Die interkommunale Zusammenarbeit kann eine valable Alternative zu Gemeindefusionen darstellen. Interkommunale Zusammenarbeit bedeutet, dass die beteiligten Gemeinwesen politisch eigenständig bleiben, sich aber für die Aufgabenerfüllung in bestimmten Aufgabengebieten zusammentun. Die Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen rechtlichen Konstrukten erfolgen. Traditionell ist die Form des Zweckverbandes, Vertragslösungen (Stichwort: Kopfgemeinden) und öffentlich-rechtlicher Anstalten sowie privatrechtliche Zusammenarbeitsformen

Gemäss der dritten Gemeindebefragung im Jahre 2005 hat die interkommunale Zusammenarbeit stark zugenommen (+ 71.9%). Die Schweizer Gemeinden arbeiten in durchschnittlich 9 Bereichen zusammen. Am verbreitetsten ist die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Spitex, gefolgt vom Zivilschutz, Bildungswesen, Feuerwehren, Wasserversorgung und Altersbetreuung (STEINER, 2005).

Generell kann man sagen, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit in privatrechtlichen Zusammenschlüssen oder mit Vertragslösungen in den Bereichen eignet, die weniger „politisch“ und weniger infrastrukturintensiv sind. Eine „Trennung“ vom Auftragnehmer bei Unzufriedenheit mit dessen Leistung kann in diesen Fällen in der Regel ohne grosse Kosten erfolgen.

Für politisch heiklere Aufgaben hat vor einigen Jahren Prof. Dr. Bruno S. FREY der Universität Zürich das Modell der demokratischen Zweckgemeinde wieder in die Diskussion eingebracht (bspw. FREY, Bruno S.; Kantonsfusionen bringen nichts, NZZ am Sonntag, 21. Juli 2002). Wieder in die Diskussion eingebracht, weil demokratische Zweckgemeinden eigentlich nichts anderes sind als die bereits existierenden und weit verbreiteten Bürger- und Kirchgemeinden und in einigen Kantonen auch noch Schulgemeinden. Der Vorteil der demokratischen Zweckgemeinde gegenüber dem Zweckverband besteht darin – wie der Name schon sagt -, dass die Vertreter und Vertreterinnen politisch legitimiert sind, sie werden vom Stimmvolk gewählt, und damit das Demokratiedefizit der Zweckverbände eliminiert werden kann. Im grösseren Stil hat sich diese von FREY in die Diskussion gebrachte Idee aber nicht durchgesetzt. Aktuell ist tendenziell eher ein Rückgang der politischen Zweckgemeinden auszumachen, vielleicht deshalb, weil sie in der Regel zu unüberschaubaren und komplexen Beziehungen zwischen den Bürgern und den verschiedenen Gemeinden führt.

### 3.3. Zusammenschlüsse versus Kooperationen?

Die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit im Vergleich zur Fusion sind:

- Variable Geometrie: Eine feste Gemeindegrösse gibt es nicht. Vielmehr gibt es für unterschiedliche Aufgaben unterschiedliche ideale Radien. Mit der interkommunalen Zusammenarbeit kann dieser Tatsache Rechnung getragen werden.
- Politische Selbständigkeit: Die Gemeinden bleiben politisch selbständig und entscheiden autonom.

Nachteile sein:

- Kooperations-Dschungel: Bei allzu vielen Kooperationen kann ein schwer durchschaubares Dickicht entstehen, welches die Effizienz verschlechtert.
- Je nach gewählter Kooperationsform entsteht ein mehr oder weniger grosses Demokratiedefizit.

#### 4. Welche Chancen und Risiken sind mit Gemeindefusionen verbunden?

Argumente für eine Gemeindefusion sind:

- Zusammenschlüsse sind eine wirkungsorientierte Massnahme.
- Im Kanton Solothurn haben die Hälfte aller Gemeinden weniger als 1000 Einwohner. Gemeinden können in der Regel ab etwa 1000 bis 2000 Einwohner personal- und kostenoptimiert geführt werden.
- Fusionen tragen dazu bei, dass die Gemeinden ihre Aufgaben effizienter erledigen können und Synergieeffekte genutzt werden.
- Grössere Gemeinden sind professioneller und damit besser in der Lage, die stetig wachsenden Ansprüche und Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner abzudecken.
- Finanzielle Aussagen sind schwierig zu machen, Erfahrungswerte im Kantons Solothurn zeigen aber eine Verbesserungen um 10-15%.

Diese ökonomische Sichtweise ist nur ein Aspekt des Gemeinwesens. Neben der ökonomischen Dimension gilt es auch die politische und soziale Dimensionen zu beachten. Eine Gemeinde ist nicht nur eine Produktionsstätte für öffentliche Dienstleistungen, sie ist auch ein Ort des gesellschaftlichen und sozialen Lebens sowie der direkt-demokratischen Mitbestimmung. Die politische Partizipationsmöglichkeiten sind auf der kommunalen Ebene so gut ausgebaut wie sonst auf keiner anderen Staatsebene.

- Durch die Auflösung des "Kooperationsstschungels" können die einzelnen Gemeinden wieder selbständiger werden.
- Das Demokratiedefizit der interkommunalen Zusammenarbeitsformen kann durch Fusionen behoben werden, wenn das Zuständigkeitsgebiet der politischen Entscheidungsträger wieder gleich gross wird wie das Zuständigkeitsgebiet der staatlichen Leistungserbringer.
- Die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Behördemitgliedern kann behoben werden.
- Der Koordinationsbedarf zwischen den Behörden verschiedener Gemeinden kann verringert werden.
- Das Aussenverhältnis wird politisch und wirtschaftlich gegenüber anderen Gemeinden in der Region und gegenüber dem Kanton gestärkt.

Was spricht gegen die Bildung immer grösserer Gebietskörperschaften? Was sind die Vorteile einer kleinräumigen Territorialstruktur?

- Der Schweizerische Föderalismus zeichnet sich (noch) durch ein hohes ehrenamtliches Engagement vieler Milizpolitiker aus. Auf der Gemeindeebene ist dies besonders ausgeprägt. Viele wichtige Entscheide, welche die engste Umwelt jeder Einzelnen / jedes Einzelnen von uns täglich prägen, werden lokal und damit bürgernah getroffen.
- Das Engagement der vielen ehrenamtlich Tätigen fördert die Identifikation und umgekehrt fördert die Identifikation das öffentliche Engagement. Je überschaubarer ein politisches Staatswesen ist, desto enger ist die Bindung jeder Einzelnen / jedes Einzelnen zu ihm.
- Das Gewicht der Stimme jeder Einzelnen / jedes Einzelnen ist in einem kleineren Gemeinwesen grösser als in einer bevölkerungsreicheren Gemeinde.
- Je grösser ein Gemeinwesen ist, desto stärker wächst auch die Distanz zwischen Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern.
- Nicht in jedem Fall ist es so, dass grössere Gemeinden auch kostengünstiger arbeiten. Zusammenschlüsse führen in der Regel zu einer höheren Dienstleistungsqualität und –quantität, damit in der Regel aber auch kostenmässig zu einer Nivellierung nach oben.

Gemeindefusionen haben viele Vorteile. Sie weisen aber auch Risiken auf, die nicht verschwiegen werden sollen. Ob eine Gemeindefusion erfolgreich ist oder nicht, ob sie Sinn macht, hängt letztlich von verschiedenen lokalen Faktoren und Gegebenheiten ab und muss deshalb im Einzelfall sehr sorgfältig beurteilt werden.

## **5. In welcher Form werden Gemeindefusionen gefördert?**

Es fällt auf, dass Gemeindezusammenschlüsse in anderen Kantonen teilweise auch von „oben“ angestossen werden, sei es durch das in Aussicht stellen von erheblichen finanziellen Anreizen oder gar durch „Diktat“.

Letzteres widerspricht der Idee des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip regeln die Menschen ihre Angelegenheiten möglichst selbst in der kleinstmöglichen Gruppe, die für die Aufgabenerfüllung tauglich ist – sei dies in der Familie oder in der Gemeinde. Erst wenn dies nicht mehr möglich ist, soll die Aufgabe einem übergeordneten, grösseren Gebilde übertragen werden. Dies bedeutet, dass die Einsicht und der Willen zu einer Abtretung von Aufgaben grundsätzlich von der jeweils kleineren Zelle kommen muss, wenn diese nicht mehr Willens oder in der Lage ist, ihre Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen.

Demgemäss besteht im Kanton Solothurn auch kein Fusionszwang, sondern es wird versucht, fusionswillige Gemeinden bestmöglich zu unterstützen. Dafür hat der Regierungsrat im August 2008 eine Koordinationsstelle für Gemeindefusionen eingerichtet.

Diese Stelle hat die Aufgabe, Hemmschwellen gegenüber Fusionsprojekten abzubauen und dient als zentrale Ansprechstelle für Gemeinden mit Fusionsabsichten. 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.

## **6. Über welche Instrumente verfügt der Kanton Solothurn zur Förderung von Gemeindereformen (Kooperationen und Fusionen)?**

Im Kanton Solothurn bestehen zwei Gesetze, die sich der Förderung von Gemeindereformen annehmen: das Finanzausgleichsgesetz und das Gemeindegesetz.

- Gemäss dem Finanzausgleichsgesetz des Kantons Solothurn können finanzschwächere Gemeinden seit dem 1. Januar 2004 sogenannte "Besondere Beiträge" beantragen,
  - erstens, einmalig an die Kosten für Studien zur Machbarkeit von interkommunalen Kooperationen und
  - zweitens, zum Ausgleich einer Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich aufgrund von Zusammenschlüssen von Gemeinden. Letztere Beiträge sind auf maximal 3 Jahre beschränkt.
  
- Gemäss dem Gemeindegesetz des Kantons Solothurn können seit dem 1. Juni 2005 an Gemeindegemeinschaften unter Einwohnergemeinden vom Kanton Beiträge von 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 50'000 Franken und höchstens 500'000 Franken ausgerichtet werden.

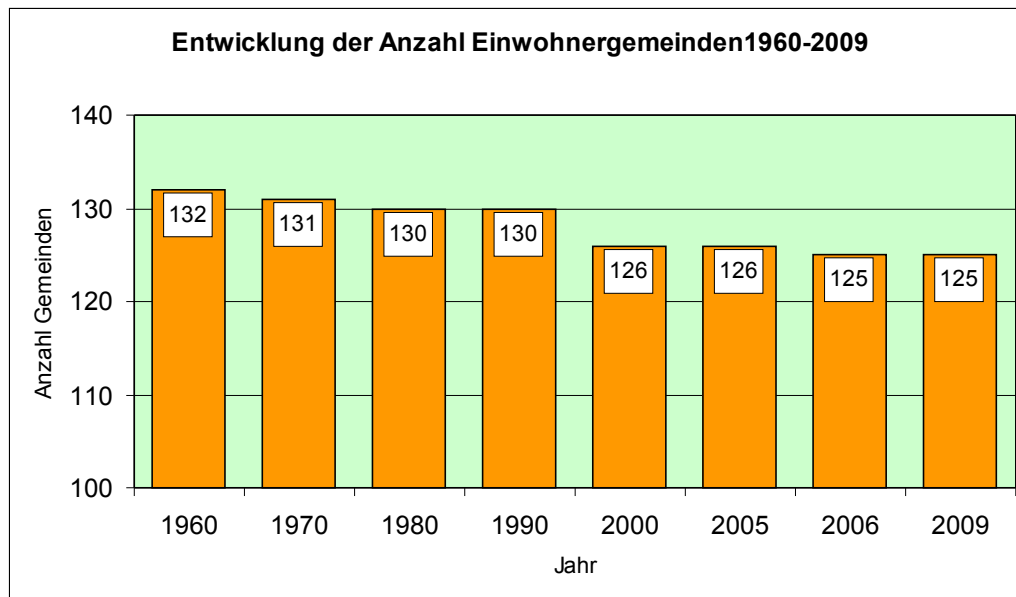
Diese Beiträge sollen in erster Linie eine Verschlechterung der fusionierten Gemeinden gegenüber dem Zustand vor der Fusion verhindern. Und sie sollen helfen, Fusionsbarrieren abzubauen. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass Gemeinden nur eine Fusion eingehen, um von einer Anstossfinanzierung zu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

Damit wird sicher gestellt, 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.

## 7. Entwicklung des Gemeindebestandes



Unter dem Druck finanzieller und personeller Engpässe haben sich insbesondere in den 90er-Jahren viele Gemeinden auch ohne monetäre Anreize, aber mit fachlicher Beratung durch den Kanton für Fusionen entschieden. Auf den 1. Januar 2010 wird der Einwohnergemeindebestand erneut um 3 Gemeinden auf 122 abnehmen.

## 8. Fazit

Es gibt viele Argumente für, aber auch etliche Argumente gegen Gemeindefusionen. Generell gibt es keine „Faustregel“ für den Erfolg einer Fusion.

Vielmehr ist Folgendes festzuhalten:

- a) Die Initiative für eine Fusion muss grundsätzlich von den beteiligten Gemeinden selbst ausgehen. Gründe hierfür können sein:
- Fehlende personelle Ressourcen, insbesondere ehrenamtlich Tätige;
  - Ausnutzen von bestehenden Infrastrukturanlagen, grössere Flexibilität in der Gestaltung der Raumordnung (Zugewinn an Baulandreserven, sinnvollere Gebietsaufteilung Wohn- und Industriezonen, etc.);
  - Verkleinerung von „Klumpenrisiken“ finanzieller bzw. fiskalischer Natur;
  - Bereits engmaschige Zusammenarbeit in vielen kommunalen Aufgabengebieten, sodass die Fusion einen kleinen weiteren Schritt bedeutet und die vielleicht zu dicht gewordene Aufgabenverflechtung wieder vereinfacht sowie die Rückgewinnung direktdemokratischer Mitbestimmungsrechte ermöglicht.

b) Einzelfallbeurteilung

Ob eine Fusion Vorteile bringt oder nicht, muss im konkreten Einzelfall sorgfältig beurteilt werden. Bezüglich der finanziellen Vorteile gibt es keinen verlässlichen wissenschaftlichen Nachweis. Aus den wissenschaftlichen Untersuchungen geht regelmässig hervor, dass es in einzelnen Fällen Grössenvorteile gibt, im anderen aber nicht.

c) Als "Sprungbrett" zu einer späteren Fusion könnten interkommunale Kooperationen dienen. Ökonomische Bedürfnisse können so befriedigt werden, ohne sich bereits langfristig politisch zu verbinden.

d) Eine Vielzahl an Kooperationen mit verschiedenen Partnern führt häufig zu unübersichtlichen, nicht mehr effizienten Dienstleistungsstrukturen. Zudem führen diese immer zu einer Beschneidung der direktdemokratischen Mitspracherechte des einzelnen Stimmbürgers, da die Gemeindeversammlung bei derartigen Verträgen oft nur wenig Gestaltungsspielraum haben.

e) Eine Fusion stellt ein geeignetes Mittel dar, die Gemeindeautonomie langfristig zu stärken und die direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte der Stimmbürger zurückzugewinnen.

f) Wahl des richtigen Vorgehens

Es gibt kein Patentrezept. Das geeignete Vorgehen, die Art der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen und der Einbezug der Bevölkerung ist frühzeitig und sorgfältig zu planen. Eine möglichst frühzeitige Inanspruchnahme der Koordinationsstelle bei kommunalen Fusionsprojekten ist sinnvoll. Damit steht die ganze Bandbreite fachlicher Unterstützung des Kantons zu Gunsten fusionswilliger Gemeinden zur Verfügung und kann entsprechend koordiniert werden.

**Herausgeber / Bezugsquelle**

**Amt für Gemeinden**

Prisongasse 1  
Postfach 157  
4509 Solothurn  
Telefon 032 627 23 57  
Telefax 032 627 23 62  
[agem@vd.so.ch](mailto:agem@vd.so.ch)  
[www.agem.so.ch](http://www.agem.so.ch)











