

# Regierungsratsbeschluss

vom 25. August 2008

Nr. 2008/1466

## Schaffung Koordinationsstelle Gemeindefusionen

---

### 1. Auftrag

Im Zusammenhang mit einem Fusionsprojekt zwischen den Gemeinden Walterswil und Däniken wurde festgestellt, dass das Bewusstsein der Fusionsförderung noch nicht bei allen Amtsstellen durchgedrungen ist bzw. thematisiert wird und dass sich Fusionsförderung nicht nur auf personelle und organisatorische Hilfethemen beschränkt, sondern auch andere Bereiche wie z.B. Raumplanung, Schulwesen, Tiefbau, etc. eine massgebliche Rolle spielen.

Der Regierungsrat hat aufgrund dieser Erfahrungen das Amt für Gemeinden beauftragt, konzeptionelle Überlegungen zur Schaffung einer Anlaufstelle Fusionen anzustellen. In der kantonalen Verwaltung (im Amt für Gemeinden, AGEM) soll eine als solche deklarierte Koordinationsstelle geschaffen werden, welche bei departementübergreifenden Problemstellungen die Interessen der fusionswilligen Gemeinden koordiniert und diesen Nachdruck verleiht. Dies gilt insbesondere für Projekte, welche für den Kanton von strategischer Bedeutung sind.

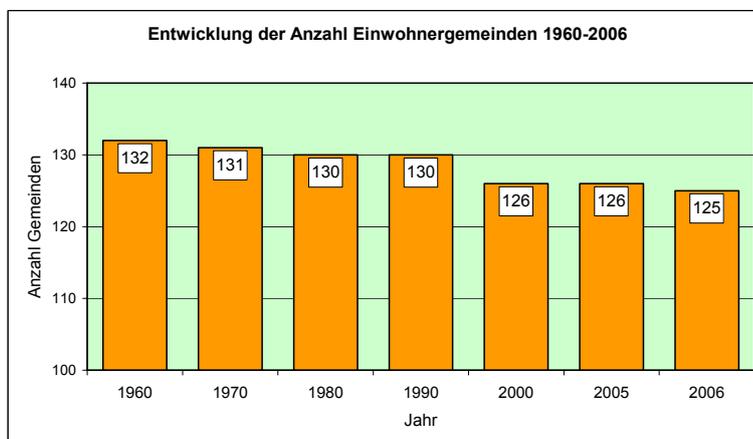
### 2. Ausgangslage

#### 2.1 Zielsetzung Legislaturplan 2005-2009 Ziff. 5.2

*Funktionsfähige und wirkungsorientierte Gemeinden, indem Kooperationen und Fusionen von Einwohnergemeinden unterstützt werden.*

#### 2.2 Entwicklung Gemeindebestand

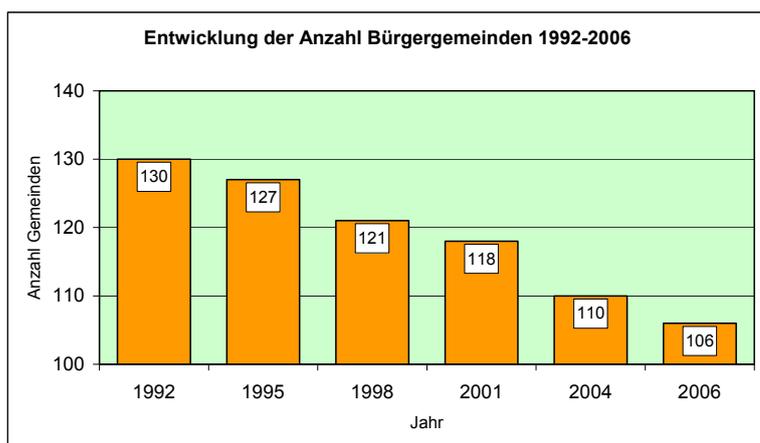
##### 2.2.1 Einwohnergemeinden



60 Gemeinden oder nahezu die Hälfte (47,6 %) der Einwohnergemeinden verzeichnen einen Einwohnerbestand unter 1'000 Einwohner. Ein Viertel der Gemeinden (31 Gemeinden, 24,6 %) 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.

### 2.2.2 Bürgergemeinden

Während bei den Einwohnergemeinden ab dem Jahr 1990 gerade fünf Zusammenschlüsse zustande kamen, ist bei den Bürgergemeinden ein klarer Trend zur Einheitsgemeinde (Zusammenschluss der Einwohner- mit der Bürgergemeinde) zu erkennen. Der Bestand der Bürgergemeinden nahm im Vergleich zum Jahr 1992 um knapp einen Fünftel (18,5 %) ab.



### 2.2.3 Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vertragslösungen

Die Veränderung des Gemeindebestandes bei den Einwohner- und Bürgergemeinden stellt nur einen Teil der Entwicklung dar: Teilweise aufgrund kantonaler Gesetze (Bevölkerungsschutz, Volksschule, Sozialgesetz) hat sich die interkommunale Zusammenarbeit verstärkt. Folgende Kooperationen sind derzeit im Amt für Gemeinden als Zweckverbände oder als vertragliche Vereinbarungen nach § 164 lit. b Ziffer 1 Gemeindegesetz registriert.

Aufgabenbereich	Bezeichnung	Anzahl
Bildung	Schulkreise	37
Forstwirtschaft	Forstbetriebsgesellschaft (FBG)	21
Soziale Wohlfahrt	Sozialregionen, Sozialkreis	bis 20
Bevölkerungsschutz	Regionale Zivischutzorganisationen (RZSO)	15
Abwasserbeseitigung/ Wasserversorgung	Abwasserverbände, Abwasserregion, Wasserversorgung	25

### 2.2.4 Bereiche interkommunaler Kooperationen

Die interkommunale Zusammenarbeit stellt eine Alternative zu Gemeindezusammenschlüssen dar. Interkommunale Zusammenarbeit heisst, dass die beteiligten Gemeinwesen politisch eigenständig bleiben, sich aber für die Aufgabenerfüllung in bestimmten Aufgabengebieten zusammen tun. Gemäss einer nationalen Befragung im Jahr 2005 hat die interkommunale Zusammenarbeit stark zugenommen (+ 71.9 %)<sup>1</sup>. Die Schweizer Gemeinden arbeiten durchschnittlich in

<sup>1</sup> STEINER, Reto (2005): Gemeindebefragung 2005 zu Leistungsfähigkeit und Reformaktivitäten der Schweizer Gemeinden, Unterlagen zum Referat anlässlich der Fachtagung 2005 der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden vom 7. November 2005 in Gerzensee

neun Aufgabenbereichen zusammen. Am weitesten verbreitet ist diese Zusammenarbeit in den Bereichen Spitex, Zivilschutz, Bildung, Feuerwehr, Wasserversorgung und Altersbetreuung. Hauptgrund für die Schaffung von Kooperationen ist die effiziente Erbringung von öffentlichen Aufgaben, respektive Dienstleistungen. Ein Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit im Vergleich zu einem Gemeindezusammenschluss stellt die sogenannte "variable Geometrie der Gemeindegrosse" dar: Für unterschiedliche Aufgaben werden unterschiedliche Radien geschaffen und die "Eigenständigkeit" der Territorialgemeinden bleibt dagegen (nominell) erhalten. Andererseits besteht bei interkommunalen Kooperationen die Gefahr eines "Kooperations-Dschungels": Je nach Sachgebiet finden sich gleiche, teilweise unterschiedliche Gemeinden zusammen. Es entstehen sich gegenseitig überlappende Gebilde, die ein schwer durchschaubares "Dickicht" darstellen. Dies führt seinerseits zu einem Verlust von Autonomie der politischen Gemeinde, indem der Kompetenzbereich im betreffenden Aufgabenbereich eingeschränkt wird.

## 2.3 Potenzielle Projekte

### 2.3.1 Einwohnergemeinden

Im Unterschied zu vor 10 Jahren ist die Frage der Gemeindezusammenschlüsse heute unter den Gemeinden kein Tabu mehr. Derzeit sind mehrere Fusionsprojekte unter den Einwohnergemeinden in der Abklärungsphase (z.B. im Unteren Leberberg, Biberntal, Limpachtal, Däniken-Walterswil u.a.). Weitere Fusionsprojekte sind wahrscheinlich: Einerseits werden sich die personellen und finanziellen Problemstellungen der kleinsten Gemeinden (der Kanton Solothurn verfügt über 30 kleine Einwohnergemeinden bis 500 Einwohner; dies entspricht gut 25 % des Einwohnergemeindenbestandes) noch akzentuieren. Andererseits ist abzusehen, dass die interkommunale Kooperation aufgrund des einhergehenden Autonomieverlustes der Kerngemeinde früher oder später an ihre politischen Leistungsgrenzen stösst. Dies gilt insbesondere auch für die Agglomerationsgebiete (vgl. Ziffer 2.2.4).

In diesem Zusammenhang ist aber auch darauf hinzuweisen, dass in den vergangenen 10 Jahren auch Fusionsprojekte verworfen wurden (z.B. Stüsslingen - Rohr) .

### 2.3.2 Bürgergemeinden

Bei den Bürgergemeinden ist der Trend zur Einheitsgemeinde verhältnismässig stark fortgeschritten. Es stellt sich bei vielen die Frage, wie lange dieses Institut noch getragen wird, zumal der verbleibende Bereich Forstwirtschaft über die Forstbetriebsgemeinschaften regionalisiert ist. Das Bürgerrechtswesen könnte wie seinerzeit das Sozialwesen an die Territorialgemeinde übertragen werden. Sonderfälle stellen grössere Bürgergemeinden mit weiteren Aufgaben wie Wasserversorgung, Kiesgruben oder Rebgüter etc. dar.

### 2.3.3 Kirchengemeinden

Einerseits könnte es aufgrund der vom Bistum Basel propagierten pastoralen Entwicklungsplan (PEP) bei den rund 75 röm.-kath. Kirchengemeinden des Kantons Solothurn vermehrt zu Zusammenschlüssen kommen. Andererseits leiden ganz generell gerade die Kirchengemeinden darunter, dass sie ihre Behörden nur noch mit Mühe besetzen können.

## 3. Schaffung Koordinationsstelle Gemeindefusionen

Der Kanton setzt die "Politik der pragmatischen/machbaren Schritte" im Bereich der Gemeindefusionen fort. Bekanntlich wurde bisher aus Gründen der Wahrung der Gemeindeautonomie von der Politik kein aktives Engagement des Kantons (vgl. RRB Nr. 2007/1935 vom 20.11.2007) gewünscht. Diese Position ist u.a. bei der Schaffung der Instrumente "Fusionsbei-

trag" und "Ausgleich Schlechterstellung im Finanzausgleich" zum Ausdruck gekommen, indem die Ausgestaltung dieser Instrumente moderat ausfiel.

Als nächster Schritt ist eine **Koordinationsstelle für Gemeindefusionen** zu schaffen. Die neue Koordinationsstelle wird mit einem 50 %-Pensum alimentiert und im nächsten Globalbudget "Gemeinden und Zivilstandsdienst" integriert. Es soll in der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen werden, dass der Kanton Gemeindefusionen einen höheren Stellenwert beimisst. Gleichzeitig soll bei den Gemeinden eine gewisse Hemmschwelle vor solchen Projekten abgebaut werden, in dem Sinne, dass sie wissen, dass sie vom Kanton eine Begleitung durch den gesamten Prozess hindurch in Anspruch nehmen können. Diese Ansprechstelle, als Kommunikationskanal installiert, begleitet die Gemeinden durch Fragen und Probleme, die während des Prozesses auftreten können. Sie setzt sich bei anderen Amtsstellen für fusionsfreundliche Lösungen ein, um wenigstens 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. Sie formuliert einschlägige Anträge an Regierungsrat, Kantonsrat und die Bundesbehörden. Sie koordiniert Dienstleistungen im Bereich der Finanzberechnungen und sie geht Gemeinden mit Schwierigkeiten aktiv auf das Thema Fusion an. Das heisst, die Koordinationsstelle wird somit primär mit der operativen Begleitung und der Koordination der laufenden Fusionsprojekte in allen Projektphasen betraut.

#### 4. **Beschluss**

Auf der Grundlage dieser Erwägungen wird im Amt für Gemeinden per 1. September 2008 eine Koordinationsstelle mit einem Pflichtenheft gemäss Anhang geschaffen.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Beilage**

Pflichtenheft Koordinationsstelle Gemeindefusionen

#### **Verteiler**

Volkswirtschaftsdepartement (3)

Amt für Gemeinden (3)

Departemente (6)

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Postfach, 4528 Zuchwil

Verband der Bürgergemeinden und Waldeigentümer Kanton Solothurn (BWSo), Geschäftsstelle,  
Vigierhof, 4500 Solothurn

Synoden Landeskirchen (3, Versand AGEM, OES)