

Teilrevision des Gemeindegesetzes

- 1. Änderungen der Kantonsverfassung***
- 2. Änderung des Gemeindegesetzes***
- 3. Änderung des Gebührentarifs***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. September 2004, 2004/2035

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Vom Büro des Kantonsrates zu bestimmen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
0. Kurzfassung	5
0.1 Verfassungsänderungen	5
0.2 Teilrevision Gemeindegesetz	5
1. Ausgangslage	8
1.1 Einleitung	8
1.2 Motion Grütter	8
1.3 Motion Kurt Fluri	8
2. Revisionsumfang	8
2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)	8
2.1.1 Allgemeines	8
2.1.2 Organisation der Gemeinden	10
2.1.3 Personalrecht	10
2.1.4 Finanzhaushalt	10
2.1.5 Globalbudgets	12
2.1.6 Unternehmen	15
2.2 Zusammenarbeit	21
2.3 Veränderung im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet.....	21
2.4 Beschwerderecht	24
2.5 Staatsaufsicht	24
2.6 Ausländerstimmrecht in Einwohnergemeinden	24
2.7 Stimmrechtsalter 16 in Kirchgemeinden	24
2.8 Weitere Anpassungen aus der Praxis und redaktionelle Anpassungen	24
3. Zu den einzelnen Bestimmungen	25
3.1 Verfassungsänderungen	25
3.2 Gemeindegesetz	27
3.3 Änderungen anderer Gesetze	41
3.4 Änderung des Gebührentarifs	41
4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	42
4.1 Verfassungsänderungen	42
4.2 Gemeindegesetz	44
5. Verfassungsmässigkeit	48
6. Leitbildkonformität	48
7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	48
8. Abschreibung von Motionen und Postulaten	48
9. Antrag	48
10. Beschlussesentwurf 1	51
Änderung der Kantonsverfassung (Einführung des fakultativen Ausländerstimmrechts für Niedergelassene)	51
11. Beschlussesentwurf 2	54
Änderung der Kantonsverfassung (Aufhebung Urnenwahl Gemeindevizepräsident)	54
12. Beschlussesentwurf 3	57

Änderung der Kantonsverfassung (Senkung Stimm- und Wahlrechtsalter in Kirchgemeinden)	57
13. Beschlussesentwurf 4	60
Änderung des Gemeindegesetzes.....	60
14. Beschlussesentwurf 5	75
Änderung des Gebührentarifs	75

Beilage

Synoptische Darstellung

0. Kurzfassung

Das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 hat sich in den letzten zehn Jahren als praktisches Mittel für die Organisation der solothurnischen Gemeinden erwiesen. Es zeichnet sich aus durch einen schlanken Aufbau und die Gewährleistung eines grossen (im gesamtschweizerischen Vergleich) organisatorischen Autonomiebereiches für die Gemeinden. Nichtsdestotrotz verlangen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eine Anpassung des Gemeinderechts.

0.1 Verfassungsänderungen

Im Rahmen von Verfassungsänderungen soll:

- der Verzicht auf die Volkswahl des Gemeindevizepräsidenten oder -vizepräsidentin erlaubt werden;
- den Einwohnergemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, das Ausländerstimmrecht für Niedergelassene bei sich einzuführen;
- die Forderung der Kirchgemeinden nach fakultativer Herabsetzung des Stimmrechalters auf sechzehn Jahre erfüllt werden.

Verzichtet wird auf die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Neuregelung im Verhältnis Kirchgemeinden und Kanton.

0.2 Teilrevision Gemeindegesetz

Gesellschaftliche Entwicklungen verlangen im Bereich Gemeinden Veränderungen, welche das Erscheinungsbild der „dritten Gestaltungs- und Verwaltungsebene“ stark verändern werden. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung verlangt grössere Flexibilität im Bereich der Organisation.

So soll die Einführung von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets ermöglicht werden. Der siebte Titel (Unternehmen) wurde ganz überarbeitet.

Das Dienstrecht wird angepasst. Konkret soll, nachdem schon auf Bundesebene und kantonaler Ebene der Beamtenstatus weitgehend abgeschafft wurde, dies auch bei den Gemeinden möglich sein.

Neu wird ein Förderungsbeitrag bei Zusammenschlüssen von Gemeinden aus Mitteln des Finanzausgleichs vorgesehen.

Grössere Freiheiten im Bereich organisatorischen Handelns und Beschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte verlangen andererseits aber auch nach einer stärkeren Kontrolle. So sollen die Rechnungsprüfung durch qualifizierte Personen vorgenommen und die Abläufe im aufsichtsrechtlichen Verfahren vereinfacht werden.

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

Bei alle Änderungsvorschlägen steht die Erhöhung der Gemeindeautonomie im Vordergrund.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

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

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

1.2 Motion Grütter

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

1.3 Motion Kurt Fluri

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

2. Revisionsumfang

2.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

2.1.1 Allgemeines

Nachdem wir versuchsweise in Einzelfällen Leistungsvereinbarungen und die Globalbudgetierung auf Gemeindeebene als Pilotprojekt zugelassen haben, soll dies auch im Gemeindegesetz seinen Niederschlag finden. So sollen sie nicht an die Budgetprinzipien der Bruttodarstellung und der Spezifikation

gebunden sein und Kredite auf das Folgejahr übertragen können, wenn die entsprechenden Leistungen ebenfalls übertragen werden. Diese Gemeinden müssen dafür bestimmte Minimalanforderungen von WoV erfüllen. Das kantonale Recht gibt zudem die Mindestkompetenzen von Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament einerseits, Gemeinderat andererseits vor; daneben gewährt es den Gemeinden einen Spielraum für die

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

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

2.1.2 Organisation der Gemeinden

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

2.1.3 Personalrecht

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

2.1.4 Finanzhaushalt

Professionalisierung Rechnungsprüfung: Der Vorschlag will einerseits der Solothurner Gemeindegemeinschaft (EG) mit ihrem hohen Anteil an Kleingemeinden und dem damit hohen Grad an Milizorganisation Rechnung tragen, indem als Minimalstandard **eine** fachlich kompetente Person als RPK-Präsident oder -Präsidentin vorgesehen ist. Andererseits können Gemeinden eine anerkannte Revisionsstelle anstelle einer RPK für die Revision der Jahresrechnung betrauen (nicht nur zur Mitwirkung wie bisher).

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

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

Eine Befähigung der RPK oder einer externen Stelle wird im Arbeitspapier der kantonalen Aufsichtsstellen über Gemeindefinanzen als weiteres Kriterium – neben der Unabhängigkeit – gefordert (Ziffer 3, Seite 5). Sie ist mit Blick auf das Debakel Leukerbad wie auch wegen der ressourcenmässig

abgebauten Aufsicht AGS seit 1996 – also nach Inkraftsetzung des gültigen GG von heute – begründet und zwingend.

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

2.1.5 Globalbudgets

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

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

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

Minimalstandard von WoV nach heutigen Erfahrungen

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

- Produkteorientierung (Ausrichtung der Tätigkeiten auf Leistungen für Dritte; Budgetierung nach Produktgruppen);
- Globalisierung der finanziellen Steuerung (Delegation der Details an den Gemeinderat);
- Budgetierung nach Saldovorgaben (Nettoprinzip);
- Globalbudgets verknüpfen Finanzen und Leistungen: Sie enthalten sowohl Saldovorgaben wie Leistungsaufträge;
- Globalbudgets gewähren ein Verrechnungsrecht innerhalb jeder Globalbudgetposition (nicht aber zwischen den Budgets verschiedener Produktgruppen);
- Kredite sollen auf die nächste Budgetperiode übertragen werden können. Unter WoV bedeutet dies, dass Saldovorgaben, die nicht ausgeschöpft worden sind, mit der entsprechenden Leistungsvorgabe auf das nächste Globalbudget übertragen werden;
- Führen einer Kosten- und Leistungsrechnung;

- Wirkungs- oder Leistungsmessung durch Standards und Indikatoren;
- Controlling (die Gemeinden müssen WoV-gerechte interne Steuerungsinstrumente schaffen; wie sie dies tun, bleibt ihnen freigestellt);
- Berichtswesen, enthaltend Management Summary, Finanzen (Voranschlag, Rechnung, Abweichung), Personal-Controlling (Soll-/Ist-Bestand, Leistung);
- Globalbudgets können vorläufig im Rahmen der laufenden Rechnung eingeführt werden, nicht aber für die Investitionsrechnung;
- die Gemeinden können mehrjährige Globalbudgets einführen, müssen diese aber befristen (die Länge der Frist bleibt freigestellt, da kaum Gefahr besteht, dass mehr als vierjährige Globalbudgets eingeführt werden).

Spielraum im WoV-Modell

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

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

Finanzrechtliche Anforderungen

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

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

- die Gemeinden haben weiterhin für eine Finanzplanung zu sorgen, die auf die zukünftigen Aufgaben der Gemeinde ausgerichtet ist (§ 138 Gemeindegesetz).

Ausnahmen vom Finanzhaushaltsrecht

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

Kompetenzordnung

Die dauerhafte und flächendeckende Einführung von WoV im Sinne eines allgemeinen Grundsatzes der Verwaltungsführung bedingt eine Revision der Gemeindeordnung und damit einen Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Parlamentes mit obligatorischer Urnenabstimmung.

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

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

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

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

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

2.1.6 Unternehmen

Die Gemeinden sollen sich nicht nur an privatrechtlichen Unternehmungen im engeren Sinn beteiligen dürfen, sondern auch solche mit einer „100%-Beteiligung“ gründen können.

Der Revisionsvorschlag in diesem Bereich erfolgt aufgrund der Erheblicherklärung der Motion Kurt Fluri, welche allerdings entgegen dem Antrag des Regierungsrates erfolgte.

Der Regierungsrat hat seine grundsätzlich zurückhaltende Meinung bezüglich Corporate Governance" nicht geändert und hegt nach wie vor grosse Bedenken gegenüber dem Anliegen der Motion, nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 48 KV). Nebst der übrigen Erweiterung des Autonomie-Spielraumes und der wirkungsorientierten Ausgestaltungsmöglichkeiten, welche diese Revision prägen, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Es ist nachvollziehbar, dass der Druck auf die Verwaltungen, unternehmerisch zu denken, zugenommen hat und sie deshalb bestrebt sind, sich in gleicher Form zu organisieren wie private Unternehmen es auch tun. Gleichzeitig gibt es Gründe dafür, dass sich die Gesellschaft für das öffentliche Handeln anders organisiert hat als für das gewinnstrebende Agieren des Individuums. Während das Privatrecht weitgehend von der Vertragsfreiheit beherrscht wird, bilden im öffentlichen Recht Gesetze die Grundlage der Beziehungen. Gewinnstrebigkeit soll nicht primär sein, sondern die Umsetzung der Pflichten, auferlegt durch den Gesetzgeber. Öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Handeln sind zwei unterschiedliche Organisationstypen, deren Vermischung sich längerfristig nur in seltenen Fällen bewährt. Für diesen "Graubereich" hat das Gemeindegesetz entsprechende Möglichkeiten geschaffen. Wenn aber für einen Verwaltungszweig infolge veränderter Umweltbedingungen auch dieser "Graubereich" nicht mehr genügt und das Gemeinwesen eine 100%-Privatisierung anstrebt, soll es doch, im Sinne von WOV, den Mut haben, sich ganz davon zu trennen!

Zum gleichen Schluss führt überdies auch eine andere Überlegung: Wenn ein Gemeinwesen in einem Sachbereich mit der Privatwirtschaft derart in Konkurrenz steht, dass es dem Wettbewerb nicht mehr gewachsen ist, stellt sich automatisch die Frage, ob es wirklich Aufgabe des Gemeinwesens ist, sich in diesem Markt zu bewegen. Das moderne Wirtschaftsverfassungsrecht ortet darin Probleme und verlangt nebst einer gesetzlichen Grundlage auch ein überwiegendes

öffentliches Interesse an der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Gemeinwesens. Befürchtet werden zudem Auswirkungen im Bereich der Handels- und Gewerbefreiheit.

In der schweizerischen Rechtspraxis herrscht heute die Auffassung vor, dass sich bei gewerblichen Verrichtungen einer verselbständigten Körperschaft die Haftung nach Bundesprivatrecht (OR 61) richtet und somit eine subsidiäre Haftung des Gemeinwesens nur noch zum Tragen kommt, wenn dies in einer gesetzlichen oder reglementarischen Grundlage ausdrücklich vorgesehen ist. Trotzdem: Durchgriffsmöglichkeiten nach Konzern- und Organisationshaftungsrecht sind insbes. bei 100%-Töchtern nicht auszuschliessen!

Wenn das Handeln des verselbständigten Betriebes aber als hoheitliche Verrichtung zu betrachten ist – und als das wird zumindest die Versorgung mit Wasser generell beurteilt – werden beruhend auf dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung auf der Ebene der Haftung und auf der Ebene der Einordnung der staatlichen Tätigkeit gleiche Massstäbe anzulegen sein. Für alle Tätigkeiten von Gemeindebetrieben, die sich mit der Grundversorgung befassen, ist eine öffentlich-rechtliche Haftung anzunehmen. Die gesetzliche Grundlage dafür findet sich in § 2 ff des Verantwortlichkeitsgesetzes.

Bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen bestehen in zahlreichen Managementbereichen wie z.B. der Organisation, dem Personalrecht, der Haftung oder der Preis-/Gebührenpolitik durch die Gemeinde Einflussmöglichkeiten. Der Charakter des öffentlich-rechtlichen Unternehmens ist darauf angelegt, den Einflussbereich der Öffentlichkeit bzw. des Souveräns institutionell zu sichern. Andererseits wird unternehmerisches Handeln durch eine weitgehende organisatorische Verselbständigung gefördert. Die Ausübung einer öffentlichen Aufgabe nach privatem Unternehmensrecht geht nicht nur mit dem Verlust der kantonalen Aufsicht sondern auch mit der vorgängig erwähnten Einflussnahme des Gemeinwesens bzw. des Souveräns und damit, je nach Ausgestaltung, notabene auch des ursprünglichen Eigenkapitalgebers, einher. Eine Privatisierung bestimmter Kommunalbereiche würde zwar die Neubewertung der Aktiven nach Obligationenrecht mit sich ziehen aber auch die Steuerpflicht für die direkten Steuern (Bund, Kanton oder Gemeinden) auslösen.

Der erhebliche Zugewinn an Handlungsspielraum, beispielsweise in der Preispolitik (z.B. bei Grossbezügern), in der Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen oder bei Akquisitionen (z.B. mit Beteiligungsfinanzierung) oder im Personalwesen (Anstellungsbedingungen) ist nicht von der Hand zu weisen. Das Gemeindegesetz ermöglichte schon bisher grundsätzlich die Privatisierung.

Eine unregelte Privatisierung erschwert die Vergleichbarkeit unter den Gemeindehaushalten und hat Auswirkungen auf den Finanzausgleich. Umgangen werden könnten weiter die Abschreibungsvorschriften von – im Vergleich mit den obligationenrechtlichen hohen – 8%, welche auf dem Gedanken beruhen, dass eine Generation auch bezahlen soll, was sie sich leistet. Die Möglichkeit zur Gründung einer zu 100% im Eigentum einer Gemeinde stehenden Unternehmung privaten Rechts könnte dazu missbraucht werden, öffentlich-rechtliche Bilanzierungsvorschriften zu unterlaufen, indem das Gemeinwesen an sich auf den Nullwert abgeschriebene Güter als Sacheinlage in privatrechtliche Unternehmen einbringen und dort neu zu privatrechtlichen Finanzierungsvorschriften bewerten will: die Versuchung liegt nahe, Beteiligungen des Gemeinwesens an privaten Körperschaften zu ihrem handelsrechtlichen Bilanzwert in die Bestandesrechnung aufzunehmen. Dieser Beschönigung widerspricht das Prinzip, dass Verwaltungsvermögen unabhängig von Eigentümerverhältnissen und der Rechtsform definiert wird, es liegt darin aber wieder ein weiteres Potential für Abgrenzungsschwierigkeiten. Eine

Regelung der Materie ist also angebracht, wenn nicht gänzlich auf Privatisierungen verzichtet werden soll.

Voraussetzung für die Privatisierung von Gemeindeaufgaben und somit die rechtliche Regelung der Gründung von Gemeindeunternehmen ist unter einem einheitlichen Gesichtswinkel zu behandeln, nämlich demjenigen der Aufgabenerfüllung. Dazu notwendig ist vorerst einmal eine

einheitliche Terminologie. Der vorliegende Entwurf stützt sich dabei auf die Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen.

Im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben an Dritte gründen verschiedene Gemeinden eigene juristische Personen, meist in der Form einer Aktiengesellschaft. Wenn diesen Gesellschaften nicht nur ein Auftrag erteilt, sondern auch Verwaltungsvermögen durch Sacheinlage oder Vertrag übertragen wird, stellen sich dabei verschiedene Rechtsfragen:

Zulässigkeit: Nach herrschender Auffassung können Gemeinden mit Ausnahme von zentralen Funktionen, wie der Rechtsetzung oder der Gemeindegrundstruktur (Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament als Legislative, Gemeinderat als Exekutive) oder der Rechtsprechung, praktisch alle Aufgaben an Dritte auslagern oder in Gemeindeunternehmen (Anstalten) ausgliedern. Als Entscheidungsgrundlage dient die Antwort auf die Frage, ob die zu übertragende öffentliche Aufgabe „marktfähig“ ist. Weitere Vorbehalte können sich aus der Spezialgesetzgebung ergeben. Voraussetzung ist dabei in jedem Fall, dass die Gemeinden die Gemeindeunternehmen oder die Dritten beaufsichtigen und zu einer angemessenen Information und Finanzplanung verpflichtet. Je nach Gegenstand der Aufgabe kann es auch notwendig sein, dass Dritte verpflichtet werden müssen, die Finanzdaten in einer Form zu liefern, die eine Integration in die Gemeindefinanzrechnung ermöglichen.

Neutralisierung von Buchgewinnen: Auch bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben bleibt das damit verbundene Vermögen Verwaltungsvermögen. Damit kommen auch für Dritte ausserhalb der Verwaltung die Bewertungsvorschriften des Finanzhaushaltsrechts für die Gemeinden zur Anwendung. Danach definiert sich das Verwaltungsvermögen unabhängig der Eigentumsverhältnisse. Entscheidend ist die Verfügungsmacht des Gemeinwesens und die Tatsache, dass der Vermögenswert nicht ohne Beeinträchtigung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe veräussert werden kann. Der Buchwert des Verwaltungsvermögens setzt sich zusammen aus dem Restbuchwert zu Beginn des Rechnungsjahres und den Nettoinvestitionen des laufenden Jahres. Das Rechnungsmodell sieht keine Möglichkeit der Aufwertung des Verwaltungsvermögens bei einem Trägerschaftswechsel vor. Eine Übertragung von Verwaltungsvermögen an Dritte kann gestützt auf die Gemeindeordnung nicht zu einem Buchgewinn führen. Andernfalls widerspricht die entsprechende Auslagerung gegen öffentliches kantonales Recht und wäre unzulässig. Wird aus betriebswirtschaftlichen Gründen (Kapitalstruktur der zu gründenden Unternehmung) eine Neubewertung vorgesehen, muss die in der Gemeindebuchhaltung entstehende buchmässige Aufwertung durch eine Rückstellung in derselben Höhe neutralisiert werden. Diese Rückstellung darf erst aufgelöst werden, wenn die Gemeinde ihre Beteiligung verkauft (realisiert) und damit aus dem Verwaltungsvermögen Finanzvermögen macht. Bei einem Teilverkauf ist die Rückstellung anteilmässig aufzulösen.

Abschreibung auf den Beteiligungen: Gründet eine Gemeinde eine Aktiengesellschaft zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, gelten für die Bewertung und Abschreibung die Bestimmungen über die Bewertung von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens (§ 154 Abs. 3). Das heisst, die Beteiligung ist abzuschreiben, wenn Wertverminderungen oder Verluste eingetreten sind.

Haftungsfolgen: Gliedert eine Gemeinde eine kommunale Aufgabe mittels Gründung einer AG aus, haftet für deren Verbindlichkeiten in erster Linie die AG. Solange und im Umfang wie die von der Gemeinde beherrschte AG kommunale öffentliche Aufgaben erfüllt, trägt die Gemeinde eine Ausfallhaftung. Könnte die AG in diesem Bereich ihre Verbindlichkeiten nicht vollumfänglich erfüllen, müsste die Gemeinde dafür einstehen.

Mittels **Leistungsvereinbarungen** können Dritte mit der kommunalen Leistungserbringung beauftragt werden. Wenn ganze Aufgabenbereiche ausgelagert werden, d.h. nicht nur die Leistungserstellung, sondern die Verantwortung für die Produkteerstellung an Dritte delegiert

wird, muss dafür eine gesetzliche Ermächtigung vorhanden sein. Das Gemeindegesetz wird ergänzt um eine Bestimmung, welche den Gemeinden diese Möglichkeit einräumt, Leistungsvereinbarungen mit Dritten (unter Abtretung der Verantwortung für die Produkteerstellung) abzuschliessen. Bisher war das für die Führung der Finanzverwaltung, des Schriftverkehrs und der Administration schon im Gesetz verankert.

2.2 Zusammenarbeit

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

2.3 Veränderung im Gemeindebestand und im Gemeindegebiet

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

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

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

nen einerseits Synergien bei der Infrastruktur sein, andererseits ergeben sich im Zusammenhang mit der Professionalisierung des Dienstleistungsangebotes in der Gemeinde neue Möglichkeiten.

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

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

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

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

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

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

Da Zusammenschlüsse also generell wünschbar sind, sollen sie grundsätzlich gefördert werden. Jedoch soll dies gleichzeitig von der finanziellen Situation der einzelnen Partner abhängig gemacht werden. So wird vorgesehen, dass bei einem Zusammenschluss mit einer finanzschwachen Gemeinde eine Angleichung der Pro-Kopf-Nettoverschuldung mit Beiträgen bis maximal 1'000'000 Franken erfolgt. Diese Regelung fördert vor allem die Zusammenschlüsse mit kleinen, finanzschwachen Gemeinden, was ein Ziel von Förderbeiträgen in der Finanzausgleichsgesetzgebung sein soll. Eine Gemeinde A mit 400 Einwohnern und einer Nettoverschuldung pro Kopf von 4'000 Franken (total Nettoverschuldung: 1'600'000 Franken) würde 1'000'000 Franken erhalten und die Nettoschuld würde damit auf ein erträgliches Mass von 1'500 Franken pro Einwohner sinken. Eine andere Gemeinde B mit 100 Einwohnern und einer Nettoverschuldung pro Kopf von ebenfalls 4'000 Franken (total Nettoverschuldung: 400'000 Franken) würde 400'000 Franken erhalten und die Nettoverschuldung

würde auf Null Franken sinken. Dies, wenn man bei dem Beispiel davon ausgeht, dass die Gemeinde A mit einer Gemeinde fusioniert, deren Nettoverschuldung pro Kopf unter 1'500 pro Einwohner liegt, und die Gemeinde B mit einer Gemeinde fusioniert, welche ein Nettovermögen besitzt. Für den Fall, dass zwei fusionswillige Gemeinden eine Nettoschuld aufweisen, sollte grundsätzlich die Nettoschuld der höher verschuldeten Gemeinde bis auf das Niveau der tiefer verschuldeten Gemeinde gesenkt werden. Die obere Beitragsbegrenzung liegt aber bei einer Million Franken pro Fusion. Da Vorteile sowohl beim Kanton wie auch bei Gemeinden mittelfristig zu erwarten sind, rechtfertigt sich auch die Finanzierung aus dem Finanzausgleichsfonds.

2.4 Beschwerderecht

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

2.5 Staatsaufsicht

Wesentlichster Punkt ist die Uebertragung der Befugnis zum Entzug der Selbstverwaltung der Gemeinden vom Kantonsrat auf den Regierungsrat. Der Entzug der Selbstverwaltung ist eine aufsichtsrechtliche Massnahme, welche vorübergehenden Charakter hat, in der Regel aber rasches Handeln erfordert. So ist es in den letzten Jahren vorgekommen, dass eine Gemeinde über keine ordentlich gewählten Behörden mehr verfügte und demzufolge nicht mehr rechtsverbindlich handeln konnte. Beim Verfahren zum Entzug der Selbstverwaltung durch den Kantonsrat geht unnötig viel Zeit verloren, weil die Notwendigkeit dieser Massnahme ja auch in der betroffenen Gemeinde unbestritten ist.

2.6 Ausländerstimmrecht in Einwohnergemeinden

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

2.7 Stimmrechtsalter 16 in Kirchgemeinden

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

2.8 Weitere Anpassungen aus der Praxis und redaktionelle Anpassungen

Die Erfahrung mit dem Gemeindegesetz hat aber auch einige weitere Anpassungen und/oder redaktionelle Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt, welche mit dieser Revision gleichzeitig vorgenommen werden sollten (z.B. die ausdrückliche Nennung der Einheitsgemeinden). Ferner ist es in vielen

Gemeinden üblich, dass einzelne Geschäfte von verschiedenen Behördemitgliedern vorbereitet werden, sodass eine explizite gesetzliche Regelung des Referentensystems in der GO überflüssig ist.

Immer wieder zu Fragen an die Gemeindeaufsichtsbehörde führte die Unsicherheit betreffend der Abtretungspflicht an Gemeindeversammlungen. Auch wenn es sich klar aus dem allgemeinen Stimmrecht ergibt, scheint es angemessen, im Gemeindegesetz ausdrücklich festzuhalten, dass an Gemeindeversammlungen keine Abtretungspflicht besteht. Die Möglichkeit der direkten Zuweisung von Geschäften vom Gemeinderat an die Urne fällt weg, weil auch sie immer wieder zu Unsicherheiten geführt hat.

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

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verfassungsänderungen

Art. 25 KV; Fakultative Einführung des Ausländerstimmrechtes in Einwohnergemeinden

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

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

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

Gemeindepräsidenten nicht immer der Fall ist. Es ist nicht gerechtfertigt, für die Stellvertretung schwierigere Voraussetzungen zu schaffen als für das Präsidium. Zudem haben Gemeinden, in denen das Gemeindepräsidium während der Amtsperiode zurücktritt, ein neues Präsidium zu wählen. Sehr häufig ist die naheliegendste Kandidatur dafür der bisherige Gemeindevizepräsident oder die -vizepräsidentin. Sollte z.B. die Gemeindevizepräsidentin dann auch als Gemeindepräsidentin gewählt werden, muss die gleiche Gemeinde noch eine zweite Urnenwahl durchführen, nämlich um das Amt der Vizepräsidentin wieder zu besetzen, d.h. sie wird doppelt belastet. Ein Wegfall dieser Vorschrift hätte also wesentliche Vorteile. Den Gemeinden steht es aber nach wie vor frei, in ihrer Gemeindeordnung an der Urnenwahl für das Vizepräsidentium festzuhalten.

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

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

3.2 Gemeindegesetz

§ 1

In § 1 wird festgehalten, dass das Gemeindegesetz auf Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden anzuwenden ist. Nachdem durch den Zusammenschluss von Einwohner- und Bürgergemeinden sogenannte Einheitsgemeinden entstehen, soll mit der ausdrücklichen Aufnahme dieses Ausdrucks die Aufzählung der Gemeindearten vervollständigt werden. Der Ausdruck "Einheitsgemeinden" kommt schon in verschiedenen solothurnischen Erlassen vor, so z.B. in Gemeindegesetz § 194, im Verzeichnis der solothurnischen Gemeinden und in der Waldverordnung.

§ 4

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

§ 17

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

§ 23

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

§ 32

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

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

§ 35

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

§§ 52 und 53

Die Möglichkeit, Abstimmungen über Grundsatzfragen ohne vorgängige Gemeindeversammlung an die Urne zu bringen, hat sich in der Praxis nicht bewährt, weil Grundsatzfragen derart stark an Einzelgeschäfte gekoppelt wurden, dass es schwierig wurde, diese beiden Dinge auseinanderzuhalten. Konsultativabstimmungen sind kostspielig und bringen nichts, weil sie eben nicht verbindlich sind. Das Instrument wurde, wenn überhaupt, selten angewandt. Mit Umfragen – einem Instrument, das in der Praxis öfters angewandt wird – erreichen Behörden das gleiche Ziel. Ueberdies wird die konsultative Geschäftsbehandlung neu ausdrücklich für die Gemeindeversammlung geregelt. Urnenabstimmungen werden aber trotzdem weiterhin möglich sein, z.B. wenn es die Gesetzgebung oder die Gemeindeordnung bestimmen oder wenn ein Teil der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten es verlangt.

§§ 54 und 89

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

§ 56

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

§ 58

Wenn schon mit der Streichung von §§ 52 und 53 Konsultativabstimmungen nicht mehr direkt vom Gemeinderat an die Urne gebracht werden können, sollen die Konsultation der Stimmbürger doch explizit für die Gemeindeversammlung geregelt werden. Das Ergebnis der Konsultativabstimmung ist für Behörden und Verwaltung nicht verbindlich. Der bisherige Absatz 3 wird aus redaktionellen Gründen zu Absatz 4.

§§ 71 und 72

¹) BGS 113.111

Den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderates können einzelne Sachgebiete zugewiesen werden. Das bedeutet eine Anpassung an den Wortlaut in § 76. Die neue Formulierung befreit die Gemeinden vom Zwang bei Einführung des Referenten- oder Ressortsystems, die gleiche Anzahl Ressorts oder Geschäfte zu haben, wie der Gemeinderat Mitglieder hat. Dies führte bisweilen dazu, dass in einzelnen Gemeinden künstlich Ressorts geschaffen wurden, einzig um dieser Vorschrift zu genügen. Die Aufteilung der Geschäfte und Sachgebiete soll nach sachlichen Kriterien erfolgen und nicht aufgrund einer vorgegebenen Zahl. Das Referentensystem muss nicht mehr in der GO geregelt werden, da es heute eigentlich einer Selbstverständlichkeit entspricht, einzelne Geschäfte durch Gemeinderatsmitglieder vorbereiten zu lassen. Der Ausdruck wird hingegen neu bei § 71 genannt.

§ 83

Die Bestimmung wird so präzisiert, dass im Falle einer Zustimmung des Gemeindeparlamentes zu einer Initiative in der Form der Anregung die Urnenabstimmung entfällt und erst die ausgearbeitete Vorlage dem Souverän an der Urne vorgelegt werden muss (analog § 41 KRG für kantonale Initiativen).

§§ 103 und 104

Die Befähigung der Rechnungsprüfungsorgane in Anlehnung an Art. 727a OR ist ein Erfordernis, das die dringend notwendige Qualität der Rechnungslegung verbessern soll. Die Rechnungsprüfungskommission der Gemeinde ist mit mindestens einer befähigten Person zu besetzen. Sollte sich in der Gemeinde keine geeignete Person dafür finden lassen, hat die Gemeinde die Möglichkeit, wie bisher eine aussenstehende Kontrollstelle zur Rechnungsprüfung beizuziehen oder neu eine solche anstelle der Rechnungsprüfungskommission einzusetzen.

Es ist jedoch nicht zweckmässig, die detaillierten Kriterien für die Befähigung im Gesetzestext aufzuführen. Sachlogisch ist es daher, wenn das Departement, welches das Rechnungsmodell bestimmt und vom Gesetzgeber mit der Ausbildung und Beratung der Gemeinden beauftragt wurde, auch die Anforderungen an die Rechnungsprüfungsorgane umschreibt. Sinnvoll ist bei den Voraussetzungen seine gestufte Regelung, abhängig vom Grad der Komplexität der Rechnung.

Aus heutiger Sicht sind die Voraussetzungen an die einfache Befähigung erfüllt, wenn sich die leitende Revisorin oder Revisor

- nebst einer Tätigkeit im Rechnungswesen ausweisen kann über
 - einen Lehrabschluss kaufmännischer Richtung oder
 - einen allgemeinen Lehrabschluss und zusätzlich über kaufmännische Grundkenntnisse oder
 - einen Mittelschulabschluss und zusätzlich über kaufmännische Grundkenntnisse verfügt.
- Zusätzlich ist der Kurs des AGS für Revisorinnen und Revisoren oder ein vom AGS anerkannter Lehrgang (mindestens einmal) zu besuchen.

Wenn der durchschnittliche Umsatz der Laufenden Rechnung der vorangehenden Amtsperiode 2 Millionen Franken übersteigt (das betrifft heute ca. 30 Gemeinden), muss das Rechnungsprüfungsorgan in Anlehnung an Art. 727b OR besondere fachliche Voraussetzungen erfüllen. Diese besonderen Voraussetzungen sind erfüllt, wenn die Person, welche die Revision leitet, neben der einfachen Befähigung über eine vertiefte Ausbildung im Bereich der Revisionstätigkeit sowie hinreichende Erfahrung im kommunalen Finanz- und Rechnungswesen verfügt.

Die Revisionsleiterin beziehungsweise der Revisionsleiter sollte beispielsweise über einen der folgenden Titel und über folgende Fachpraxis verfügen:

a) Titel

- dipl. Wirtschaftsprüfer/prüferin
- dipl. Treuhandexperte/expertin
- dipl. Steuerexperte/expertin
- dipl. Buchhalter/in / Controller/in
- Absolvent/in eines Hochschulstudiums in Betriebs-, Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften
- dipl. Betriebsökonom/in FH (früher dipl. Betriebsökonom/in HWV)
- dipl. Kaufmann/Kauffrau HKG
- Treuhänder/in mit eidg. Fachausweis
- Buchhalter/in mit eidg. Fachausweis
- dipl. Finanzverwalter/in
- Sachbearbeiter/in Rechnungswesen

b) Fachpraxis

Über genügend Fachpraxis verfügt eine Person, wenn sie nach Erwerb eines der genannten Diplome mindestens drei Jahre in einer dem Titel entsprechenden Funktion tätig war.

Die Gemeinde beurteilt, ob das Rechnungsprüfungsorgan befähigt ist. Abhängig vom Organisationsreglement der Gemeinde wird diese Beurteilung in der Regel vom Gemeinderat nach Eingang der Wahlvorschläge vorgenommen.

In jedem Fall ist der Kurs für Revisorinnen und Revisoren des AGS oder ein vom AGS anerkannter Lehrgang Voraussetzung für die Ausübung der Tätigkeit als leitende Revisorin respektive als Revisor. Der Kurs kann jedoch nicht Wahlvoraussetzung sein. Der Kurs ist in der Zeit zwischen der Wahl und der ersten Prüfungshandlung zu absolvieren.

Als anerkannte externe Revisionsstelle gilt eine Revisionsstelle, welche Mitglied der Treuhandkammer (die entscheidende Berufsstandsorganisation) ist und deren Mandatsleiter über eidgenössische Qualifikationen verfügt.

§ 105

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

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

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

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

Die Sozialhilfekommission heisst neu "Sozialkommission", die Umweltschutzkommission neu "Umweltkommission". Der bisherige Absatz 2 wird inhaltlich von § 110 abgedeckt.

§ 117

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

Gleichzeitig wurde die Formulierung den Unvereinbarkeitsbestimmungen für kommunale Ämter – soweit zweckmässig – an die Bestimmungen anderen kantonalen Rechts angepasst. Das bedeutet zwar eine Erweiterung der Abtretungspflicht bei Interessenkollision auf die Geschwister, dafür kommen sich neu Enkel und Grosseltern nicht mehr ins Gehege. Wesentlich erleichtert wird zudem das Verständnis der Bestimmung. Dass andere Verhältnisse (z.B. Konkubinat) nicht genannt werden, obwohl darin auch Interessenkollisionen gesehen werden können, liegt darin begründet, dass damit nicht etwa Abgrenzungsschwierigkeiten behoben, sondern einfach neue geschaffen würden. Die Rechtsbeziehung zwischen Verheirateten hat eine andere Dimension als diejenige zwischen Konkubinatpartnern. Behördemitglieder sollen hier ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und sich von sich aus in den Ausstand begeben.

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

§ 119

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

§ 120

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

§146^{bis}

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

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

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

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

- Vorausgesetzt wird eine Globalisierung des Voranschlags auf der Ebene von Produktgruppen. Die Verwaltungstätigkeit muss auf Produkte, d.h. Leistungen für Dritte, ausgerichtet werden. Kredite werden nur noch für das Erbringen dieser Leistungen gewährt. Die Leistungen werden zu Produktgruppen – Leistungen mit gemeinsamer strategischer Ausrichtung – zusammengefasst. Der rechtlich verbindliche Kredit (oder die Ertragsüberschussvorgabe) wird auf dieser Stufe globalisiert. Innerhalb der Produktgruppe können Kreditteile verschoben werden, solange die geforderten Leistungen erbracht werden.
- Die Saldovorgabe ersetzt den herkömmlichen Kredit. Sie kann einen Verpflichtungskredit, einen Voranschlagskredit oder eine Ertragsüberschussvorgabe enthalten. Die letztere verlangt einen positiven Saldo von Aufwand und Ertrag.
- Der Leistungsauftrag umschreibt die Leistungsseite des Budgets. Er enthält mindestens die Wirkungs- oder Leistungsziele, auf welche die Produktgruppe ausgerichtet ist. Er muss so konkret umschrieben sein, dass das Erreichen seiner Ziele anhand von Standards und Indikatoren gemessen werden kann.

- Die Leistungssteuerung verschafft der Verwaltung mehr Freiraum im Mitteleinsatz. Dafür muss die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden. Dazu dient das Berichtswesen. Der Handlungskreislauf von Planung, Entscheidung, Durchsetzung und Kontrolle muss zeitgerecht dokumentiert werden, damit der Gemeinderat eingreifen und der Einwohnerrat oder die Finanzkommission kontrollieren kann. Das Controlling kann darüber hinaus zum eigentlichen Steuerungsinstrument der Verwaltung ausgebaut werden.

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

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

§ 150

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

§ 156

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

§ 158

Dieser Paragraf enthält die Definitionen der unterschiedlichen Formen der Aufgabenerledigung. Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben selber, indem die Verwaltung tätig wird. Die Ausgliederung nach lit. a) umschreibt die Aufgabenerledigung der Gemeinde durch rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheiten, die aber im „Konzern“ der Gemeinde verbleiben. Diese Verwaltungseinheiten haben bei der Vergabe von Aufträgen in der Regel die Submissionsgesetzgebung zu beachten. Die Gemeinde nimmt mittels Vertrag und / oder direkt als Eigentümerin oder Beteiligte Einfluss auf die Besetzung der Organe. Bei der Ausgliederung steht der Gemeinde somit ein von der Gemeinde abhängiger „Dritter“ als Partner gegenüber. Je nach dem können diese Unternehmen ohne oder mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein.

Eine Auslagerung nach lit. b) liegt dann vor, wenn die Gemeinde einen Dritten mit der Erfüllung einer Gemeindeaufgabe betraut. Die Gemeinde muss sich dann an diesem Dritten normalerweise nicht beteiligen, bzw. nicht anders beteiligt sein als ein privatrechtlicher Eigentümer. Sie nimmt unter Vorbehalt der Fälle von Art. 762 OR keinen Einfluss auf die Organisation des Dritten. Die Aufgabenerfüllung geschieht aber unter der Verantwortung der Gemeinde. Die Übertragung an den Dritten untersteht, wenn der Wert der Übertragung die notwendige Schwellenhöhe erreicht, in der Regel der Submissionsgesetzgebung. Der Dritte selber ist nicht an die Submissionsgesetzgebung gebunden. Vorbehaltlich besonderer submissionsrechtlicher Grundsätze (zum Beispiel Objekt oder Leistung von öffentlicher Hand subventioniert). Die Gemeinden haben den Dritten zu beaufsichtigen. Im Zusammenhang mit der Auslagerung wird oft auch von Outsourcing gesprochen. Bei der Auslagerung steht der Gemeinde ein von ihr unabhängiger, gleichberechtigter Partner gegenüber.

Der Grundsatz der öffentlich-rechtlichen Organisation bleibt bestehen. Dem Willen zur Privatisierung ist aber dort Rechnung zu tragen, wo sie eine Verbesserung bringt. Das ist grundsätzlich dort der Fall, wenn ein Wettbewerb stattfindet, Güter und Dienstleistungen also marktfähig sind. Die Kapitalbeteiligung der Gemeinde an einer solchen privatrechtlichen Unternehmung stellt Verwaltungsvermögen dar und ist gemäss § 154 Abs. 3 nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten.

Nicht unter "Auslagerung" fällt der völlige Verzicht auf die Erfüllung einer Aufgabe, also wenn die Gemeinde eine Aufgabe nicht mehr erfüllt, entweder weil das Produkt in Zukunft von niemandem mehr oder vom Privaten, unabhängig vom Gemeinwesen, auf dem Markt angeboten wird. Der Verzicht auf Aufgabenerfüllung ist meistens mit einer Veräusserung vom Vermögenswert verbunden und wird daher nicht unter diesem Teil ausgeführt. Haben Gemeinden Vertreter in diesen Körperschaften, sind diese zu instruieren und zu kontrollieren. Da die Kapitalbeteiligung der Gemeinde Verwaltungs-

vermögen bleibt, folgt aus der Tatsache, dass zwischen Verwaltungsvermögen und Aufgabenerfüllung ein notwendiger Zusammenhang besteht.

§ 159

Art. 48 der Kantonsverfassung verlangt ein Mitwirkungsrecht der Stimmberechtigten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dies kann sich nicht nur auf Zusammenarbeitsmodelle beschränken. Da bei Auslagerung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationen diese Mitwirkungsrechte innerhalb dieser Körperschaften nicht mehr gegeben sind, sind die Mitwirkungsrechte über ein rechtsetzendes Reglement zu gewährleisten. Nicht zuletzt ist häufig mit der Übertragung von Aufgaben auch eine Zustimmung des finanzkompetenten Gemeindeorgans notwendig.

§ 162

Die Missbrauchsgefahr ist insbesondere bei der Privatisierung von Aufgaben sehr gross, denn mit der Privatisierung verknüpft ist der Verlust politischer Einflussnahme. Meistens bildet sie sogar den Grund dafür. Eine funktionierende und umfassende Aufsicht ist daher notwendig zur Verhinderung von Situationen wie sie zum Debakel von Leukerbad geführt haben.

§ 163

Voraussetzung für eine Leistungsvereinbarung von Gemeinden mit Dritten ist, dass dies durch den Gesetzgeber (d.h. in der Regel mit Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments über ein rechtsetzendes Reglement) und für einen abschliessenden Sachbereich erfolgt. Eine gesetzliche Grundlage ist dann erforderlich, wenn nicht nur die eigentliche Leistungserstellung sondern die Verantwortung für die Produkteerstellung an Dritte delegiert wird, d.h. zum Beispiel, wenn Dritte mit einer Kompetenz zum Erlassen von Verfügungen ausgestattet werden. Die Auslagerung von Teilleistungen ist insbesondere für Aufgaben vorgesehen, welche die Verwaltung intern aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichendem eigenen Fachwissen nicht selber erbringen kann. Solche Fremdvergaben sind dann sinnvoll, wenn Dritte die Aufgabe günstiger oder qualitativ besser erfüllen können. Entsprechende Controllingmechanismen sind daher vorzusehen.

§ 164

Der Grundsatz der Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Prinzipien bei der Zusammenarbeit unter Gemeinden darf nicht verloren gehen. Unverändert wird er daher vom früheren § 163 neu bei § 164 hinzugefügt, wo er systematisch auch hingehört.

§ 165

Wenn auch die Möglichkeiten für die Organisation erweitert werden, so muss die Aufsicht dennoch gewährleistet bleiben.

§ 170

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

§ 175

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

§ 176

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

§§ 179, 181 und 185

Da Zweckverbände wie Gemeinden zu funktionieren haben, ist sachlogisch, dass auf sie auch die Bestimmungen über das Dienstrecht und die Archivierung anzuwenden sind. Durch die Ergänzung von 185 Abs. 2 mit dem Begriff "Dienstverhältnisse", werden die §§ 179 und 181 überflüssig und können aufgehoben werden. Die Änderung ist also rein redaktioneller Natur.

§ 183

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

§ 193

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

§ 196

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

§ 197 und 198

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

§ 199

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

§ 200

Gegen Beschlüsse über Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen konnte bisher beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes als Folge der EMRK verlangt jedoch eine gerichtliche Ueberprüfung solcher Beschlüsse, weil sie vermögensrechtlicher Natur sind. Nachdem schon etliche dienstrechtliche Konflikte den Beschwerdeweg ans Departement und dann ans Verwaltungsgericht nehmen, liegt es nahe, Einreihungsbeschlüssen auch diesen Instanzenweg zu gewähren. Es kann so das Problem umgangen werden, dass das Verwaltungsgericht in diesem Bereich Regierungsratsbeschlüsse beurteilen muss und damit unnötigerweise das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Judikative und Exekutive durchbrochen wird. Dabei geht es nicht um eine materielle Änderung, welche etwa die Kompetenz der Gemeinden bei Besoldungs- und Einstufungsfragen beschneiden würde, sondern um eine reine Klärung des Verfahrensweges auf kantonaler Ebene, indem eine bisherige Aufgabe des Regierungsrats dem Departement zugewiesen wird. Der auch vom Bundesgericht immer wieder geschützte grosse Gestaltungsspielraum der Gemeindebehörden innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots bleibt unangetastet.

§ 209

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

§ 212

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

§ 213

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

3.3 Änderungen anderer Gesetze

a. § 5 des Gesetzes über die politischen Rechte¹

Ermöglichung der Kirchgemeinden auf Einführung des Stimmrechtsalters 16.

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

Mit Förderungsbeiträgen sollen Anreize für Gemeindegemeinschaften ermöglicht werden. Zusammenschlüsse sind in der Projektphase mit Kosten verbunden (Projektleitung, Kommunikation, Abklärungen). Da sich für den Kanton durch die Reduktion der Anzahl Gemeinden und deren Professionalisierung Synergien ergeben werden, liegt der Zusammenschluss von Gemeinden auch in seinem Interesse. Das Interesse der Gesamtheit Gemeinden liegt mittelfristig in der Strukturverbesserung. Der Kanton schafft mit der Beitragsmöglichkeit ein wesentliches Instrument dazu. Es sollen jedoch nur finanzschwache Gemeinden in den Genuss der Beiträge gelangen. Die Beiträge sollen dazu dienen, die Nettoverschuldung der "ärmeren" Gemeinde derjenigen ihrer Fusionspartnerin anzugleichen, damit dieser durch den Zusammenschluss kein finanzieller Nachteil entsteht. Die Höhe des Beitrags soll im extremsten Fall auf eine Million begrenzt werden.

c. § 2 Absätze 2 und 3 der kantonalen Bauverordnung³

Da bisher nur Bauvorhaben, gegen welche keine Einsprache erhoben wurde, von einer hauptamtlichen Bauverwaltung bewilligt werden konnten, soll es inskünftig möglich sein, dass hauptamtliche Bauverwaltungen auch in solchen entscheiden können, in denen Einsprachen eingereicht wurden oder Baugesuche ablehnen können, wenn Gemeinden dies in ihrer Gemeindeordnung so vorsehen. Selbstverständlich kann die Gemeinde auch sinnvolle Zwischenlösungen mit geteilter Kompetenz zwischen Bauverwaltung und Baukommission wählen.

Der Begriff "kleiner Gemeinderat" existiert heute im Gemeinderecht nicht mehr. Der Begriff ist also auch aus der Baugesetzgebung zu entfernen. Nachdem das Baudepartement in konstanter Praxis die Anwendbarkeit vom bisherigen § 198 Abs. 1 Gemeindegesetz im Baurecht verneint und nur den Gemeinderat als letzte kommunale Instanz anerkannt hatte, wird nun auf das gemeindeinterne Beschwerderecht im Bauwesen verzichtet.

3.4 Änderung des Gebührentarifs

§ 31

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

¹) BGS 113.111

²) BGS 131.71

³) BGS 711.61

Nennung des Revisionsbereiches; Wenn eine Rechnungsprüfung keinen Anlass zu Beanstandungen gibt, wird die Rechnung nach heutiger Praxis kommentarlos von der kantonalen Aufsichtsstelle eingezogen, gebunden und archiviert. Eine gewisse Anzahl von geprüften Gemeinderechnungen sind aber wegen gravierender Mängel (20 %) zu beanstanden. Dies ist mit einem massiven Aufwand verbunden, welcher bisher nicht überwältzt wurde. Bei einigen wenigen Gemeinden ist sogar die Tendenz spürbar, die Rechnung mit möglichst geringem Aufwand zu führen und zu prüfen in der Meinung, der Kanton schaue dann schon zum rechten. Leidtragende dieser Haltung sind letztlich die Steuerzahler jener Gemeinden mit korrekter Rechnungsablage. Ähnlich wie bei einem formellen aufsichtsrechtlichen Verfahren die Untersuchungskosten bei Missständen überbunden werden können, rechtfertigt sich auch hier eine Gebührenerhebung bei Beanstandungen.

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

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der detaillierte Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ergibt sich aus RRB Nr. 2004/1530 vom 6. Juli 2004.

4.1 Verfassungsänderungen

Weitgehende Zustimmung fand die Ermöglichung des Ausländerstimmrechts. Wichtig war bei den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen vor allem die Tatsache, dass die Gemeinden nicht dazu gezwungen werden, sondern dass sie einfach die Möglichkeit erhalten, was eine Erhöhung der Autonomie bedeutet. Zweifel werden dahingehend angebracht, als dass die unterschiedliche Ausgestaltung des Wahl- und Stimmrechts auf den drei Ebenen Bund/Kanton/Gemeinden zu Komplikationen führen könnte und es deshalb im Zusammenhang mit Integrationsbemühungen geschickter wäre, die Möglichkeiten bei der Einbürgerung besser auszuschöpfen. Ablehnend äusserte sich u.a. der Bürgergemeindeverband. Die Begründung liegt darin, dass es in Einheitsgemeinden dazu führen könnte, dass Ausländer über Einbürgerungsgesuche mitentscheiden würden. Diese Konstellation ist zwar denkbar, kann aber dadurch umgangen werden, dass man Einbürgerungsangelegenheiten in eine Bürgerkommission gibt, welcher entsprechende Entscheidkompetenzen zugeordnet werden. Eine Lösung, die Einheitsgemeinden auch heute schon offen steht, wenn sie nicht wollen, dass stimmberechtigte Einwohner ohne Ortsbürgerrecht über Einbürgerungen entscheiden. Die Befürchtungen einzelner anderer Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen gingen dahin, dass eine zu erwartende politische Debatte darüber die als wichtig eingestufte Teilrevision des Gemeindegesetzes gefährden könnte und man die Verknüpfung der Teilrevision mit solchen Anliegen als problematisch beurteilt. Da der Regierungsrat diese Befürchtungen ernst nimmt, unterbreitet er die notwendige Verfassungsänderung auch in einem separaten Beschlussentwurf. Er möchte jedoch die sich jetzt bietende Gelegenheit nicht verpassen, den Gemeinden Spielraum für grundsätzliche Paradigmenwechsel geben.

Das im vorherigen Abschnitt gesagte gilt auch für die Abschaffung des Urnenwahlobligatoriums für das Gemeindevizepresidium. Wichtig war dabei die Tatsache, dass es den Gemeinden nach wie vor freigestellt ist, ihre Wahl trotzdem an der Urne durchführen zu dürfen.

Unterstützt wird der Vorschlag der freiwilligen Reduktion des Stimm- und Wahlrechtsalters in den Kirchgemeinden auf 16 Jahre. Die vereinzelt Kritiker begründeten Ihre Ablehnung mit dem Verlangen der einheitlichen Regelung von 18 Jahren.

Umstritten war bei den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen die Revision im Bereich der staatlichen Aufsicht über die Kirchgemeinden. Die Gegenstimmen kommen aber vor allem aus kirchlichen Kreisen. Sie sehen darin eine Systemwidrigkeit in der "Gleichbehandlung" der Gemeindearten, orten hoheitliche Probleme und befürchten einen ersten Schritt in Richtung Trennung von Kirche und Staat. Die Idee des Regierungsrates war hier die Erhöhung der Autonomie (und Eigenverantwortung) bestehender staatskirchlicher Institutionen, nicht aber das Provozieren einer grösseren staatskirchlichen Reform. Er hat den Vorschlag deshalb in seinem Vernehmlassungsentwurf als "Variante" bezeichnet. Nachdem nun aber gerade die kirchlichen Kreise dagegen sind, wird dieses Vorhaben aus dem Entwurf gestrichen.

4.2 Gemeindegesetz

Auf Ablehnung gestossen ist der Vorschlag des Regierungsrates, die Genehmigungspflicht für die Dienst- und Gehaltsordnungen der Gemeinden abzuschaffen. Selbst die zustimmenden Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen sehen das Prüfungsverfahren der DGO sowohl als Dienstleistung an Gemeinden mit geringem juristischen Rückhalt als auch der Rechtssicherheit dienlich. Der Vorschlag entsprang einer Umsetzungsidee aus der Motion Grütter und befriedigt auch aus Sicht des Regierungsrates nicht, weil bei vielen Gemeinden die Gefahr wächst, personalrechtliche Widersprüche zu kreieren, welche die Gemeinden teuer zu stehen kommen können. Die Praxis zeigt, dass ca. die Hälfte der zur Genehmigung eingereichten Dienst- und Gehaltsordnungen schwerwiegende Mängel aufweisen, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beseitigt werden können. Nachdem die Motion aber nicht explizit die Abschaffung der Genehmigungspflicht verlangt und sie inhaltlich auf andere Weise umgesetzt wird, hat sich der Regierungsrat entschieden, den Vorschlag aus diesem Entwurf zu streichen.

Ebenfalls auf Ablehnung gestossen ist der Vorschlag des Regierungsrates zur Vereinfachung der Protokollführung in den Gemeinderäten. Da das Gemeinderatsprotokoll doch auch von den Betroffenen als wichtiges Aktenstück erachtet wird, soll an den bewährten Standards festgehalten werden.

Die Möglichkeit der Dringlicherklärung von Motion und Postulat bleibt weiterhin im Gemeindegesetz. Der Vorschlag zur Aufhebung wurde aus dem Entwurf genommen, weil das Instrument doch als wichtig empfunden wurde, insbesondere bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation. Das gleiche gilt auch für die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung und des Gemeindeparlaments über die Gemeindeorgane. Ganz gestrichen werden soll hingegen die Möglichkeit zur Einberufung einer Urnenabstimmung ohne vorgängige Gemeindeversammlung für Grundsatz- und Konsultativabstimmungen. Letzteres erfolgte auf Anregung mehrerer Vernehmlassungsteilnehmer, weil sie Konsultativabstimmungen als teuer und sinnlos, weil nicht verbindlich, erachten. Geregelt wird die Konsultativanfrage nun aber für die Gemeindeversammlung.

Begrüsst wurde die Lockerung des Ressortsystems. Einige Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen wünschen dies auch bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation. Das ist jedoch systemwidrig. Es ist bewährt, dass bei einem parlamentarischen System die Exekutive in Fachbereichen Verantwortung trägt und aktiv ist, sonst ist sie überflüssig, bzw. erhält eine reine Feigenblattfunktion für das Präsidium. Gefolgt wird dafür bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation einem Vorschlag zur Anpassung der "Initiative in Form einer Anregung" an das kantonale Vorbild.

Anerkannt wird von den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen die Notwendigkeit fachlicher Anforderungen an die Mandatsträger im Bereich Rechnungsprüfung. Andererseits besteht die Angst, vor allem kleinere Gemeinden könnten die Anforderungen nicht erfüllen. Die Botschaft und der Entwurf beinhalten deshalb nun wie gewünscht detailliertere Ausführungen.

Die Lockerung bei der Pflicht zur Bezeichnung von Kommissionen wird durchwegs begrüsst, wobei von Seiten der Gemeinden grundsätzlich die Aufhebung des Vorbehalts bei der Spezialgesetzgebung gefordert wird. Das könnte jedoch zu einem Wildwuchs führen und übersteigt in seiner Dimension die Teilrevision eines bewusst rudimentär gehaltenen Gesetzes. Die Spezialgesetzgebung baut zum Teil gerade auf dem Kommissionswesen auf und bedürfte für einen solchen Schritt eigene grössere

Revisionen (z.B. im Bau- und Umweltbereich). Wichtige Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen kritisieren aus diesen Gründen insbesondere die Aufhebung der Umweltkommission.

Die Mehrheit der Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen begrüsst die Ermöglichung von WoV, im Wissen darum, dass es wegen dem damit verbundenen administrativen Aufwand nur für grössere Gemeinden ein taugliches Instrument darstellt. Die Meinungen darüber, wie weit die gesetzliche Regelungsdichte ausgestaltet werden soll, gingen jedoch diametral auseinander. Einerseits wird erkannt, dass es Richtlinien braucht, andererseits werden einfachere gesetzliche Bestimmungen gewünscht. Mit der Änderung eines Absatzes in § 56 sowie dem Anfügen eines einzigen Paragraphen (§146^{bis}) für einen möglichen grossen Systemwechsel, der die direkte Demokratie einschränken kann, wird mit der Regelungsdichte wirklich nicht übertrieben. Damit wird aber auch der Tatsache Rechnung getragen, dass kantonale Verhältnisse nicht auf die Gemeinden übertragen werden können.

Von praktisch allen wichtigen Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen heftig kritisiert wird die Erhöhung des Mindestabschreibungssatzes im Verwaltungsvermögen von 8% auf 10%. Als Grund machen sie eine Einschränkung der Gemeindeautonomie geltend, weil der finanzielle Spielraum dadurch beschnitten wird. Ferner verhalte sich die Mehrheit der Gemeinden diesbezüglich vorbildlich und die Idee, dass Investitionen innerhalb einer Generation abgeschrieben würden, sei mit 8% vollumfänglich erreicht. Da in diesem Bereich nicht unmittelbarer Handlungsbedarf besteht und für die Gemeinden im Finanzausgleich ein Anreizmechanismus vorhanden ist, freiwillig höhere Abschreibungen vorzunehmen, streicht der Regierungsrat diesen Revisionsvorschlag aus der Botschaft. Das gleiche gilt für die vorgeschlagene Definition des Ausdrucks "mittelfristig" bei der Bestimmung über die Höhe des Steuerfusses.

Bei der Privatisierungserleichterung wurde von den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen vor allem die 90%-Klausel kritisiert. Da der Vernehmlassungsentwurf viele Fragen aufwarf und sich auch sonst in diesem Bereich seit dem Beschluss des Vernehmlassungsentwurfes die Privatisierungs- und Ver selbständigungsbestrebungen akzentuierten, legt der Regierungsrat nun eine komplette Neuformulierung des Siebten Titels vor.

Die vor allem aus redaktionellen Gründen vorgeschlagenen Streichungen beim Zweckverbandswesen haben bei den Vernehmlassern und Vernehmlasserinnen zum Teil Verwirrung gestiftet. Da in der Streichung der betreffenden Paragraphen im Rahmen einer Teilrevision kein praktischer Nutzen liegt, wird darauf verzichtet.

Auf Anregung des VSEG wird die Informationspflicht der Zweckverbandsdelegierten von der im Entwurf vorgeschlagenen Holschuld in eine Bringschuld umgewandelt.

Von einer überwiegenden Anzahl der Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen wird die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen begrüsst. Einige möchten den Anwendungsbereich sogar ausgeweitet haben auf Zusammenschlüsse unter Kirchgemeinden oder Bürgergemeinden und sich ein noch stärkeres Auftreten des Kantons in dieser Frage wünschen, während die kritischen Stimmen sich weniger an inhaltlichen als vielmehr an formalen Aspekten stören. Die vorgeschlagene Höhe der Beiträge scheint genügend Anreiz zu bieten, ohne gleichzeitig die Finanzströme allzu stark zu belasten. Je nach Lage der eigenen Interessen bevorzugten die Vernehmlasser und Vernehmlasserinnen die eine oder andere vorgeschlagene Variante. Aus finanzpolitischen Überlegungen und weil nur bei finanzschwachen Gemeinden Beiträge ausgerichtet werden sollen, schlägt der Regierungsrat die ursprünglich als Variante bezeichnete Lösung im Finanzausgleich und nicht die finanzunabhängige Subvention zum Beschluss vor.

Begrüsst wird der Wegfall des gemeindeinternen Instanzenzuges im Bauwesen. Der Wunsch nach einer Professionalisierungsmöglichkeit und damit zumindest einer teilweisen Umsetzung der Änderung in § 105 GG wurde damit neu im Entwurf berücksichtigt.

5. Verfassungsmässigkeit

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

6. Leitbildkonformität

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

7. Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

Die finanzielle Auswirkung liegt primär bei der vorgeschlagenen Förderung der Gemeindegemeinschaften unter finanzschwachen Gemeinden. Die Höhe ist abhängig von der Anzahl der allenfalls stattfindenden Fusionen. Als indirekte finanzielle Auswirkung würde der Finanzausgleichsfonds im extremsten Fall mit maximal einer Million Franken pro Fusion belastet.

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

8. Abschreibung von Motionen und Postulaten

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

9. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Ruth Gisi

Frau Landammann

Yolanda Studer

Stv.-Staatschreiber

10. Beschlussesentwurf 1

Änderung der Kantonsverfassung (Einführung des fakultativen Ausländerstimmrechts für Niedergelassene)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2035), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986²⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 25.

Als Absatz 4 wird eingefügt:

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

II.

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

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

11. **Beschlussesentwurf 2**

**Änderung der Kantonsverfassung (Aufhebung Urnenwahl
Gemeindevizepräsident)**

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2035), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986²⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 27

Ziffer 4 litera b lautet neu:

b) den Gemeindepräsidenten

II.

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

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

12. Beschlussesentwurf 3

Änderung der Kantonsverfassung (Senkung Stimm- und Wahlrechtsalter in Kirchgemeinden)

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 137 und 138 Absätze 2 und 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2035), beschliesst:

I.

Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986²⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 55.

Absatz 4 lautet neu:

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

II.

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

In zweimaliger Lesung beraten.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 90, 453 (BGS 111.1).

13. Beschlussesentwurf 4

Änderung des Gemeindegesetzes

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf Artikel 3, 24, 25, 27 Ziffer 4, 45-57 und 145 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2035), beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 1. Satz 1 lautet neu:

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

§ 4 lautet neu:

§ 4. II. *Strafbestimmung*

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

§ 17. Absatz 2 lautet neu:

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

§ 23. Absatz 1 litera b lautet neu:

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

§ 32.

Als Absatz 3 wird angefügt:

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

§ 35.

Absatz 3 lautet neu:

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

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 92, 325 (BGS 131.1).

§ 52 ist aufgehoben.

§ 53 ist aufgehoben.

§ 54. literae c und d lauten neu:

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

litera e ist aufgehoben.

§ 56.

Als litera f wird angefügt:

- f) Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beschliesst sie Globalbudgets.

§ 58.

Absätze 3 und 4 lauten neu:

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

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

⁴ Vorbehalten bleibt die Behandlung dringlich erklärter Motionen und Postulate.

§ 71.

Die Marginale und Absatz 1 lauten neu:

§ 71. III. Referentensystem und Geschäftsvorbereitung

¹ Der Gemeinderat kann einzelne seiner Mitglieder oder Kommissionen beauftragen, Geschäfte vorzubereiten und ihm Anträge zu stellen.

§ 72 lautet neu:

§ 72. IV Ressortsystem

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

§ 83. Absatz 1 lautet neu:

¹ Wird eine Initiative in der Form einer Anregung vom Gemeindeparlament oder in der Urnenabstimmung angenommen, hat das Gemeindeparlament innert einer in der Gemeindeordnung bestimmten Frist einen entsprechenden Entwurf auszuarbeiten.

§ 89. litera d und e lauten neu:

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

litera f ist aufgehoben.

§ 103 lautet neu:

§ 103. 1. Erforderliche Kommissionen

1. Rechnungsprüfungskommission

¹ Jede Gemeinde wählt eine Rechnungsprüfungskommission. Mindestens ein Sitz ist mit einer für die Rechnungsprüfung befähigten Person zu besetzen.

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

³ Das Departement umschreibt die Kriterien der Befähigung.

§ 104 lautet neu:

§ 104. 2. Wahlbüro

Jede Gemeinde wählt das Wahlbüro.

§ 105 lautet neu:

§ 105. 3. Weitere Kommissionen der Einwohnergemeinden

¹ Jede Einwohnergemeinde wählt zusätzlich:

- a) die Schulkommission;
- b) die Baukommission;
- c) die Umweltkommission;
- d) die Sozialkommission;
- e) die Vormundschaftsbehörde.

² In der Gemeindeordnung können die Gemeinden auf die Wahl der jeweiligen Kommission verzichten, wenn sie in diesen Bereichen Fachpersonal beschäftigen oder die Aufgaben einer aussenstehenden anerkannten Fachstelle übertragen haben. Vorbehalten bleibt die Spezialgesetzgebung.

§106.

Als Marginale wird eingefügt:

§ 106. 4. Forstkommission

§ 107.

Die Marginale lautet neu:

§ 107. 5. Spezialgesetzgebung

§ 117. Abs. 1 lit. a lautet neu:

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

Als Abs. 3 wird angefügt:

³ An der Gemeindeversammlung besteht keine Abtretungspflicht.

§ 119 lautet neu:

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

§ 120 lautet neu:

§ 120. 1. Allgemeines

1. Umschreibung des Dienstverhältnisses

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

² Beamte und Beamtinnen sind auf Amtsperiode gewählt und

a) an der Urne oder vom Gemeindeparlament zu wählen oder

b) in der Gesetzgebung oder in der Dienst- und Gehaltsordnung der Gemeinde als Beamte oder Beamtinnen bezeichnet.

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

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

Als § 146^{bis} wird eingefügt:

§ 146^{bis}. *V. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*

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

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

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

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

⁵ Die Globalbudgets müssen folgende Anforderungen erfüllen:

a) Budgetierung nach Produktgruppen und nach Saldovorgaben;

b) Leistungsaufträge;

c) Wirkungs- oder Leistungsmessung durch Indikatoren und Standards;

d) Controlling.

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

⁷ Die übrigen kantonalen Vorschriften, insbesondere jene des Finanzhaushaltsrechts über die Gemeinden, bleiben vorbehalten.

§ 150.

Absatz 2 lautet neu:

² Zusätzlich zur Bilanz aufzuführen sind:

a) der Gesamtbetrag der Bürgschaften, Garantieverpflichtungen und Pfandbestellungen zugunsten Dritter;

b) Verpflichtungen für Rückzahlungen von Bevorschussungen bei Erschliessungen;

c) der Gesamtbetrag der nichtbilanzierten Leasingverpflichtungen;

d) die Brandversicherungswerte der Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens;

e) die Beträge, Zinssätze und Fälligkeiten der von der Gemeinde ausgegebenen Anleiheobligationen;

f) Angaben über Gegenstand und Betrag von Aufwertungen im Finanzvermögen;

g) Angaben bei wesentlichen Änderungen in der Rechnungslegung;

h) Angaben über wesentliche Beteiligungen an Unternehmen.

§ 156 lautet neu:

§ 156. II. Jahresabschluss

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

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

Siebter Titel

Unternehmen

Die Unterteilung in Erster Abschnitt: Öffentlich-rechtliche Unternehmen und Zweiter Abschnitt: Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen wird aufgehoben.

§ 158 lautet neu:

§ 158. I. Ausgestaltung

¹ Die Gemeinden erfüllen ihre öffentlichen Aufgaben in der Regel selbst.

² Sie können unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen öffentliche Aufgaben

a) innerhalb der Gemeindeorganisation ausgliedern, indem sie

1. Verwaltungszweige organisatorisch verselbständigen oder Spezialfinanzierungen bilden;
2. Gemeindeunternehmen mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit gründen;

b) an Dritte auslagern, sofern die Güter und Dienstleistungen marktfähig sind, indem sie

1. sich an Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtspersönlichkeit beteiligen oder solche gründen;
2. Leistungsvereinbarungen abschliessen.

³ Sie haben dabei die öffentlichen Interessen zu wahren und ihre Vertreter und Vertreterinnen zu instruieren und zu kontrollieren; diese haben Bericht zu erstatten.

⁴ Die Kapitalbeteiligung der Gemeinde bleibt Verwaltungsvermögen.

§ 159 lautet neu:

§ 159. II. Reglement

¹ Die Ausgliederung und die Auslagerung öffentlicher Aufgaben sind in einem rechtsetzenden Reglement zu beschliessen.

² Das Reglement

a) legt die Form des Unternehmens und die Kapitalbeteiligung fest;

b) bestimmt die Grundsätze der Organisation;

c) sichert die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten;

d) kann zur Erhebung von Beiträgen oder Gebühren ermächtigen; in diesem Fall sind die Grundsätze der Tarifgestaltung zu regeln;

e) bestimmt, inwieweit die Unternehmen den Vorschriften über den Finanzhaushalt der Gemeinden unterstehen.

§ 162 lautet neu:

§ 162. V. Verantwortung und Aufsicht

¹ Die Gemeinden gewährleisten in jedem Fall, dass ihre öffentlichen Aufgaben erfüllt werden.

² Der Gemeinderat oder eine ständige Kommission beaufsichtigen die Unternehmen.

³ Bei Ausgliederung beschliesst die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament die Rechnung und den Jahresbericht.

⁴ Bei der Auslagerung ist der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament die Rechnung und der Jahresbericht zur Kenntnis zu bringen.

§ 163 lautet neu:

§ 163. VI. *Leistungsvereinbarungen und Controlling*

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

² In den Leistungsvereinbarungen ist sicherzustellen, dass

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

³ Der Gemeinderat überprüft, ob die Vorgaben eingehalten werden.

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

§ 164. Absatz 1 lit. a) lautet neu:

- a) Zweckverbände, gemeinsame Unternehmen oder Anstalten errichten;

Als Absatz 2 wird neu angefügt:

² Beteiligen sich nur solothurnische Gemeinden und andere solothurnische öffentlich-rechtliche Körperschaften an Unternehmen, sind diese in der Regel öffentlich-rechtlich zu organisieren.

§ 165. Absatz 2 lautet neu:

² Die Zusammenarbeit ist vom Regierungsrat zu genehmigen.

§ 170. Absatz 1 lautet neu:

¹ Die beteiligten Gemeinden beschliessen die Zweckverbandsstatuten.

§ 175. Als Absatz 3 wird angefügt:

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

§ 176 lautet neu:

§ 176. 3. *Vorstand*

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

§ 179 ist aufgehoben.

§ 181 ist aufgehoben.

§ 183. Als Absatz 2 wird angefügt:

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

§ 185. Absatz 2 lautet neu:

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

§ 193 lautet neu:

§ 193. I. Vereinigung

1. Verfahren

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

§ 196 ist aufgehoben.

§ 197 lautet neu:

§ 197. I. Beschwerdeorgan

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

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

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

§ 198 lautet neu:

§ 198. II. Legitimation

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

² Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

§ 199 lautet neu:

§ 199. I. Beschwerden gegen Beschlüsse

¹ Wer stimmberechtigt ist, oder wer von einem Beschluss berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat, kann beim Regierungsrat Beschwerde erheben gegen die von den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefassten Beschlüsse.

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

³ Die Beschwerde ist auch zulässig wegen Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung.

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

§ 200. Absatz 1 lautet neu:

¹ Beim Departement kann Beschwerde geführt werden gegen

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

- d) gegen Beschlüsse über Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen;
- e) gegen Disziplinarmaßnahmen.

§ 209 lautet neu:

§ 209. III. *Reglementsgenehmigung*

1. *Zuständigkeit*

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

² Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen.

§ 212. Absatz 3 lautet neu:

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

§ 213. Absatz 1 lautet neu:

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

§ 216 lautet neu:

§ 216. I. *Änderung bisherigen Rechts*

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

§ 5. Absatz 1 lautet neu:

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

1. in der Einwohnergemeinde:

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

2. in der Bürgergemeinde:

Ortsbürger und Ortsbürgerinnen, die sich angemeldet haben;

3. in der Kirchengemeinde:

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

4. in kantonalen Angelegenheiten:

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

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

¹⁾ GS 93, 1060 (BGS 113.111).

²⁾ GS 89, 584 (BGS 131.71).

§ 30a.

Als Abs. 1 lit. c wird eingefügt:

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

c) Die Kantonale Bauverordnung vom 3. Juli 1978¹⁾ wird wie folgt geändert:

§ 2. Absätze 2 und 3 lauten neu:

² Baubehörde ist die Baukommission. Gemeinden mit einer hauptamtlichen Bauverwaltung können diese als Baubehörde einsetzen.

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

II.

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

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt demReferendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

¹⁾ GS 87, 501 (BGS 711.61).

14. Beschlussesentwurf 5**Änderung des Gebührentarifs**

Der Kantonsrat von Solothurn gestützt auf § 371 des Gesetzes über die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB)¹, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. September 2004 (RRB Nr. 2004/2035), beschliesst:

I.

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

§ 31 lautet neu:

¹ Bewilligung zur Bildung einer neuen Gemeinde und Genehmigung von Gebietsveränderungen (Grenzbereinigung oder Änderung im Bestand), soweit damit nicht ein Gemeindezusammenschluss bezweckt wird	1'000 – 10'000
² Revisionsbeanstandungen, Untersuchungen bei Unordnung und gesetzwidrigen Zuständen in Gemeinden	200 – 10'000
³ Entzug der Selbstverwaltung	1'000 – 10'000

II.

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

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern

¹) BGS 211.1.

²) GS 88, 186 (BGS 615.11).

Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (3)

Amt für Finanzen