

Regierungsratsbeschluss

vom 20. November 2007

Nr. 2007/1935

KR.Nr. I 117/2007 (VWD)

Interpellation Fraktion FDP: Sanierung von strukturell schwachen Gemeinden (28.08.2007)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat darzulegen, welche Möglichkeiten bestehen, strukturell schwache Gemeinden zu sanieren, damit sie für eine Fusion mit einer finanziell besser gestellten Gemeinde attraktiv werden oder, falls sich in Randgebieten keine Solothurner Partnergemeinde finden lässt, finanziell wieder auf eigenen Beinen stehen können.

2. Begründung

Der Kanton Solothurn ist ein Kanton mit «viel Haag und wenig Garten». Gerade in den Randgebieten finden sich Gemeinden, die aus strukturellen Gründen finanzschwach sind und viele Schulden haben. Diese Gemeinden sind steuerlich weder für Einwohner noch für Unternehmen attraktiv und haben Mühe, ihre finanzielle Lage aus eigener Kraft zu verbessern. Für manche Gemeinde bestünde die Möglichkeit, mit einer anderen, reicheren zu fusionieren, doch wirkt die schlechte Finanzlage auf die wohlhabendere Gemeinde abschreckend. Der im Gemeindegesetz vorgesehene «Göttibatzen» des Kantons reicht nicht aus, um die finanziellen Probleme zu lösen.

Für andere strukturell schwache Gemeinden gibt es keine sinnvolle Möglichkeit, innerhalb der Kantonsgrenzen mit einer Gemeinde zu fusionieren, da sie räumlich zu weit von einander entfernt sind. Hier besteht die Gefahr, dass die schwachen Gemeinden über die Kantonsgrenze hinweg fusionieren und dem Kanton Solothurn verloren gehen. Damit diese Gemeinden dem Kanton erhalten bleiben, müssen sie saniert werden, um finanziell wieder auf eigenen Beinen stehen zu können.

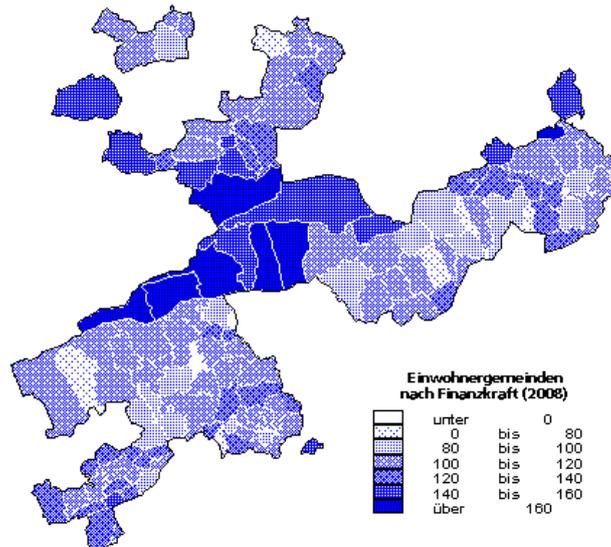
Dem Kanton und den anderen Gemeinden erwachsen daraus Vorteile. Das Kantonsgebiet bleibt erhalten, weniger Gemeinden belasten den Finanzausgleich, der Koordinationsaufwand mit und zwischen den Gemeinden sinkt, und es können Synergien genutzt werden. Die sanierten und eventuell auch fusionierten Gemeinden sind für Einwohner und Wirtschaft wieder attraktiv und finanziell wieder selbständig.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Ein Blick auf die Karte zeigt, dass gegenwärtig 18 Einwohnergemeinden einerseits als besonders finanzschwach¹ einzustufen sind und andererseits an der Kantonsgrenze liegen.

Zu erwähnen sind namentlich die Thiersteiner Gemeinden Beinwil (174), Bärschwil (156), Erschwil (152), Kleinlützel (144) und Grindel (140), und die Thaler Gemeinden Gänsbrunnen (204), Herbetswil (177), Matzendorf (166), Laupersdorf (161), Mümliswil-Ramiswil (154), Aedermansdorf (147) und Holderbank (141) und die Gemeinden Rohr (199), Kienberg (145) und Wisen (143) im Bezirk Gösgen. Schliesslich ist auch die Gemeinde Steinhof (147) im Wasseramt und Oberramsern (154) und Brunnenthal (140) im Bucheggberg zu dieser Gruppe zu zählen.



Was sind gemeinsame Merkmale solcher finanzschwacher Gemeinden?

- 14 dieser 18 Gemeinden gehören zu der Hälfte der Solothurner Gemeinden mit einem Einwohnerbestand von maximal 1'000 Einwohnern. Sieben Gemeinden verfügen gar über einen Bestand von unter 500 Einwohnern.
- In diesen 18 Gemeinden wohnen etwas über 5 % der Solothurner Bevölkerung (rund 12'800 Personen). Hingegen umfasst ihr Gemeinde-Territorium rund einen Viertel (24,2 %) der Fläche des Kantons (über 19'000 ha). Die Bevölkerungsdichte fällt entsprechend gering aus (Durchschnittlich leben knapp 0,7 Einwohner pro Hektar Fläche).
- Der durchschnittliche Steuerfuss (2007, Natürliche Personen) dieser Gemeinden liegt bei 132 % (Kantonsmittel 116,3 %). Die Gemeinden weisen alle überdurchschnittliche Steuersätze von 120 % bis 138 % auf.
- Vier dieser 18 Gemeinden gehören zu den (flächenmässig gesehen) Grossgemeinden des Kantons, darunter ist auch die grösste Gemeinde des Kantons: Mümliswil-Ramiswil.

3.2 Was sind die Auswirkungen, Risiken und Chancen für diese Gemeinden?

¹ Finanzausgleichsindex 2008 \geq 140 Punkte, in Klammern der Index der Gemeinde: Je höher der Index, desto finanzschwächer die Gemeinde

- Bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben (Bildung, Sozialhilfe, Verkehr usw.) besteht aufgrund ihrer geringen Finanzkraft das Risiko, dass diese Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen stossen.
- Eine finanzielle Schiefelage (z.B. hohe Verschuldung) wirkt sich bei bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden stärker (geringeres finanzielles Potenzial) aus als bei grösseren Gemeinden.
- Ob und welcher Zusammenhang zwischen der peripheren Lage oder einer grossen territorialen Ausdehnung zur finanziellen Leistungsfähigkeit besteht, ist offen. Auffällig ist, dass zahlreiche finanzschwache Gemeinden an der Kantonsgrenze flächenmässig grosse Gebilde umfassen.
- Kleingemeinden verfügen naturgemäss über weniger personelle Ressourcen, sollten jedoch die öffentlichen Dienstleistungen (Sozialhilfe, Bildung, Raumplanung usw.) qualitativ nicht schlechter erbringen als grössere Gemeinden.
- Die Wahrnehmung von Aufgaben im regionalen Verbund führt i.d.R. zu einer Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienste. Ob und inwieweit auch die Kosten reduziert werden können, ist fraglich.
- Jede Krise birgt Chancen, ein Gemeinwesen hält in der Krise zusammen, dies kann neue Identifikation stiften.
- Alle Gemeinden an der Kantonsgrenze – unabhängig von der Finanzkraft – stehen im "Wettbewerb" mit den benachbarten Gemeinden in den Umlandkantonen. Sofern dort¹ das steuerliche Niveau attraktiver ausfällt als jenes in unserem Kanton, können bei den finanziell-notleidenden Gemeinden Überlegungen über einen Kantonswechsel nicht ausgeschlossen werden (z.B. Walterswil, Eppenbergr-Wöschnau).

3.3 Was macht der Kanton heute für finanziell-notleidende Gemeinden an der Kantonsgrenze?

Zu erwähnen ist erstens das Finanz- und Lastenausgleichssystem: Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen zu einem "erschwinglichen Preis" oder anders gesagt zu einem "erschwinglichen Steuerfuss" ist die zentrale Zielsetzung dieses Instrumentariums². Damit erfüllt der Finanzausgleich nicht nur einen Beitrag für den Zusammenhalt des regional vielfältigen Kantons. Er stiftet mit solchen Ausgleichssystemen auch volkswirtschaftlichen Nutzen, indem abgelegene Gebiete für Mensch und Wirtschaft attraktiv bleiben. In diesem Sinne ist das finanzielle Engagement des Kantons einzuordnen. Dieses Instrumentarium wirkt sich für die finanzschwachen Gemeinden an der Kantonsgrenze eindeutig positiv aus: Die Entlastungswirkung bei diesen Gemeinden variiert netto zwischen 19 bis 135 Prozentpunkten ihres jeweiligen Staatsteueraufkommens.

Freiwillige Zusammenschlüsse werden auf der Grundlage des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG, BGS 131.1) seit 1. Juni 2005 finanziell unterstützt: So wird bei einem Zusammenschluss unter Einwohnergemeinden ein einmaliger Beitrag von 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 50'000 Franken respektive maximal 500'000 Franken durch den Kanton entrichtet.

Schliesslich kennt das Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 2. Dezember 1984 (Finanzausgleichsgesetz, BGS 131.71) seit 1. Januar 2004 die Bestimmung, wonach einer neu fusionierten Gemeinde wegen eines Zusammenschlusses während den ersten drei Jahren nach erfolgtem Zusam-

¹ betrifft das Umland an der Grenze zu den Kantonen AG und BL

² Ohne geplanter Lastenausgleich für Sonderschulgelder

menschluss keine Nachteile im direkten Finanzausgleich erwachsen darf. Eine solche Schlechterstellung wird aus Mitteln des Finanzausgleichsfonds ausgeglichen.

3.4 Welche spezifischen Instrumente sind für finanziell-notleidende Gemeinden an der Kantonsgrenze darüber hinaus denkbar?

Der Kanton Solothurn verfügt – neben den unter Ziffer 3.4 erwähnten Massnahmen – über kein anderes Instrumentarium, um finanziell-notleidende Gemeinden an der Kantonsgrenze respektive in Randgebieten besondere finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Der Grund dürfte darin liegen, dass die Politik bisher aus Gründen der Wahrung der Gemeindeautonomie kein aktiveres Engagement des Kantons gewünscht hat. Diese zurückhaltende Position ist auch bei der Schaffung der Instrumente nach Ziffer 3.4.2 und 3.4.3 zum Ausdruck gekommen, indem die Ausgestaltung dieser Instrumente moderat ausfiel.

Zwischenzeitlich sind in anderen Kantonen wie FR, BE, AG oder VS gesetzliche Grundlagen respektive Instrumente zum Thema Gemeindefusionen wie auch Gemeindeganerationen mit bedeutenden Fondsmitteln geschaffen worden. So verfügt zum Beispiel der Kanton Wallis seit dem Jahr 2003 über ein Dekret betreffend der Gewährung von Finanzhilfen zur Sanierung von Gemeinden mit prekären Finanzen. Demnach werden finanziell-notleidenden Gemeinden, welche nicht in der Lage sind, eine nachhaltige Sanierung ihrer Finanzen herbeizuführen oder vor einer geplanten Fusion aus eigenen Kräften keine solide, finanzielle Basis erreichen, Finanzhilfen durch den Kanton gesprochen.

Auch kennt der Kanton Solothurn im Unterschied zur neuen NFA-Lösung beim Bund und in anderen Kantonen zwar einen "Lastenausgleich der Nähe" (Lastenausgleich Sozialhilfe, Städtebonus), jedoch keinen "Ausgleich der Weite" (Lastenausgleich aufgrund der topographischen Lage). Mit der Schaffung eines solchen Ausgleichssystems könnten die besonderen Lasten (Grossflächigkeit, hohe Aufwände im Bereich der Verkehrs- und Rauminfrastruktur) von Gemeinden in den Peripherie (insbesondere solche an der Kantonsgrenze) aufgefangen werden.

3.5 Zusammenfassende Bemerkungen und Ausblick

Die Ursachen von finanziell-notleidenden Gemeinden an der Kantonsgrenze sind vielschichtig (Stichworte sind: Eigene Investitionsentscheide, strukturell bedingte geringe Finanzkraft, ungünstige geographische Lage, ungünstige soziodemographische Zusammensetzung geringer Bevölkerungszuwachs uvm.). Im Zusammenhang mit finanziellen Notlagen stellt sich für Gemeinden an der Peripherie die Existenzfrage. Fragen über den Kantonswechsel kommen auf die Tagesordnung. Das Instrumentarium "Finanzausgleich" garantiert einen bestimmten "finanziellen Ausgleich". Der Staatsbeitrag an dieses System erhält unter diesem Gesichtspunkt eine staatspolitische Funktion. In Einzelfällen greift das System jedoch zu kurz. Bereits anlässlich der letzten Revisionen (Gemeindegesezt – 2005; Finanzausgleichsgesezt – 2004) wurden die Probleme von finanziell-notleidenden Gemeinden thematisiert. Früchte dieser Beratungen waren die Schaffung von Instrumenten wie den Fusionsbeiträgen (Gemeindegesezt) oder der Ausgleich einer Schlechterstellung im Finanzausgleich.

Der Kantonsrat hat am 30. Januar 2007 beschlossen, den Vorstoss zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs unter den Einwohnergemeinden erheblich zu erklären und hat uns beauftragt im Verlauf der nächsten Legislaturperiode eine Vorlage zu unterbreiten. Da Projekte im Finanzausgleich erfahrungsgemäss eine lange Vorbereitungszeit beanspruchen, wollen wir die Prüfung der Frage der besonderen Unterstützung von finanziell-notleidenden Gemeinden in Randregionen vorziehen. Wir be-

absichtigen, Vorschläge für die Unterstützung von finanziell-notleidenden Gemeinden an der Kantons-
grenze erarbeiten zu lassen und allfällige Gesetzesanpassungen später dem Parlament zu unterbrei-
ten. Hierzu soll eine Arbeitsgruppe u.a. mit Gemeindevertretern unter Federführung des Amtes für
Gemeinden eingesetzt werden. Die Arbeitsgruppe soll ihre Vorschläge im Verlauf des Jahres 2008
vorlegen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration
Amt für Gemeinden (4)
Traktandenliste Kantonsrat
Parlamentsdienste