

Regierungsratsbeschluss

vom 4. März 2014

Nr. 2014/438

KR.Nr. I 006/2014 (VWD)

Interpellation Christian Werner (SVP, Olten): Fusionsprojekt „Solothurn Top 5“ (28.01.2014)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Die geplante Grossfusion im Raum Solothurn hat zweifellos Auswirkungen auf den gesamten Kanton Solothurn, insbesondere weil das Projekt zwei Amteien betrifft. Folglich ist das Projekt auch aus der kantonalen Sicht zu bewerten. Bisher fokussierte sich die öffentliche Diskussion auf kantonalen Ebene insbesondere auf die Definition der Zuständigkeiten von Kantons- und Stadtpolizei. Das ist aber eine Detailfrage. Bedeutender ist die Klärung der Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft am Jurasüdfuss sowie auf die Politik des gesamten Kantons.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen er-sucht:

1. Die Stadt-Land-Problematik hat sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich akzentuiert. Treiber dieser problematischen Entwicklung war insbesondere der Sozialbereich. Schliesst der Regierungsrat durch die schlagartige Bildung einer Stadt mit etwa 1/6 der Kantonsbevölkerung eine zusätzliche Benachteiligung des ländlichen Raums aus? Falls nein, welche Steuerungsmöglichkeiten sieht der Regierungsrat?
2. Die Finanzstatistik der Einwohnergemeinden zeigt eine steuerstarke Stadt Solothurn und relativ steuerkraftschwache Agglomerationsgemeinden Biberist, Derendingen, Luterbach und Zuchwil. Grundsätzlich stellt sich deshalb die Frage, ob eine steuerstarke Kernstadt nicht deutlich mehr Strahlkraft entwickelt, als eine – im schweizerischen Vergleich – mittelgrosse Körperschaft ohne wirtschaftlichen Glanz. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Aspekt der Fusion?
3. Die Stadt Olten hat bekanntlich einen Teil der Steuerkraft eingebüsst. Durch eine Fusion verschiebt sich auch die Finanzkraft der Stadt Solothurn in Richtung Mittelfeld. Diese Veränderung hat mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA SO). Welche mittel- und langfristigen Wirkungen der Grossfusion prognostiziert der Regierungsrat in Bezug auf die NFA SO?
4. Die Bevölkerungsverschiebung vom Wasseramt zur Stadt Solothurn führt zu einer bedeutenden Umverteilung der Kantonsratsmandate in den Amteien Solothurn-Lebern (Zuwachs sowie die Existenz einer Gemeinde mit der Mehrheit der Stimmberechtigten im Wahlkreis) und Bucheggberg-Wasseramt (Abnahme). Wie sieht die Sitzverteilung nach der Fusion aus und drängt sich eventuell eine Neudefinition der Wahlkreise auf (z.B. Trennung Solothurn-Lebern)? Welche verfassungsrechtlichen Fragen ergeben sich daraus?
5. Der Kanton Solothurn steht vor einem Sanierungsprogramm. An Fusionen werden namhafte Kantonsbeiträge ausgerichtet. Welche Kostenfolge hat die fragliche Grossfusion für den Kanton?

6. In zahlreichen Fusionen wurden die Ziele verfehlt. Eine generelle Förderung von Fusionen ist aufgrund dieser Praxiserfahrungen nicht sinnvoll. Ist der Regierungsrat bereit, die massgeblichen Gesetze dahingehend abzuändern, dass nur noch Projekte mit einem konkreten und nachweisbaren Nutzen für die Bevölkerung und den Kanton finanziell gefördert werden?
7. Bereits wurde die Beibehaltung der Gemeindeversammlung in einer fusionierten Stadt Solothurn vorgeschlagen. Wie beurteilt der Regierungsrat die Forderung nach einer Beibehaltung der ordentlichen Gemeindeorganisation in einer Gemeinde mit einer Bevölkerung von ca. 43'000 Einwohnerinnen und Einwohnern?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Auch wenn der Regierungsrat in seinem Leitbild die Stärkung von Anreizen für Gemeindefusionen und den Abbau von Fusionshindernissen nennt, hat er bisher in keinem einzigen Fusionsprojekt unter Gemeinden Einfluss genommen oder es gar angestossen. Und er beabsichtigt auch inskünftig nicht, dies zu tun. Gemeindefusionen sind und bleiben im Kanton Solothurn "Bottom-Up"-Projekte und werden weder von oben angestossen noch erzwungen. Sie sind ein Ausfluss der Organisationsfreiheit und Autonomie der Gemeinden.

Zu "Solothurn Top 5": Im Herbst 2013 ist in den mitwirkenden Gemeinden der Startschuss zur Erarbeitung der Fusionsvorlage gefallen und es haben Bevölkerungsforen stattgefunden, bei welchen die Bedürfnisse der Bevölkerung der beteiligten Gemeinden erhoben wurden. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse wurde ein Entwurf einer Charakterisierung der neuen Gemeinde erstellt, welcher bis April 2014 in den Interessengruppen der Bevölkerung zu bearbeiten ist. Die Projektleitung plant, gestützt auf die Rückmeldungen in den Fachgruppen voraussichtlich bis Dezember 2014 eine konkrete Fusionsvorlage zu erstellen.

Daraus ergibt sich, dass die genauen Eckwerte des Projekts zum jetzigen Zeitpunkt noch in Erarbeitung sind und momentan einzig eine grobe Charakterisierung einer neuen Gemeinde besteht. Diesem Umstand ist bei der Beantwortung der folgenden Fragen Rechnung zu tragen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Die Stadt-Land-Problematik hat sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich akzentuiert. Treiber dieser problematischen Entwicklung war insbesondere der Sozialbereich. Schliesst der Regierungsrat durch die schlagartige Bildung einer Stadt mit etwa 1/6 der Kantonsbevölkerung eine zusätzliche Benachteiligung des ländlichen Raums aus? Falls nein, welche Steuerungsmöglichkeiten sieht der Regierungsrat?

Die nebst der Stadt Solothurn an der Fusion beteiligten Gemeinden weisen bereits zum heutigen Zeitpunkt aufgrund ihrer Nähe zur Stadt Solothurn eher Stadt- oder Agglomerationscharakter auf, sodass die Fusion auf eine Stadt-Land-Problematik, wenn von einer solchen im Kanton Solothurn überhaupt gesprochen werden kann, nach Ansicht des Regierungsrats keinen Einfluss haben würde. Eine Fusion ist primär eine Verwaltungsreorganisation. Für die "Landgemeinden" sind aufgrund der Fusion keine direkten Nachteile ersichtlich. Vielmehr könnten auch sie mit einer Vereinfachung der Strukturen ihren Verwaltungsaufwand optimieren.

3.2.2 Zu Frage 2:

Die Finanzstatistik der Einwohnergemeinden zeigt eine steuerkraftstarke Stadt Solothurn und relativ steuerkraftschwache Agglomerationsgemeinden Biberist, Derendingen, Luterbach und Zuchwil. Grundsätzlich stellt sich deshalb die Frage, ob eine steuerstarke Kernstadt nicht deutlich mehr Strahlkraft entwickelt als eine – im schweizerischen Vergleich – mittelgrosse Körperschaft ohne wirtschaftlichen Glanz. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Aspekt der Fusion?

Bei einer Stadt mit der kulturellen Ausstrahlung und der Grösse Solothurns ist diese Frage nicht prioritär. Wie das Beispiel Olten zeigt, kann sich die steuerliche Situation einer Stadt in kurzer Zeit massiv verändern. Viel massgebender ist die Risikoverteilung bezüglich der steuerlichen Schwankungen, welche sich bei Fusionen eindeutig zu Gunsten der fusionierten Körperschaften verschiebt.

Im Anfangsstadium des Projektes wurde eine Ist-Analyse erstellt, um die Chancen und Risiken einer Fusion zu evaluieren. Den beteiligten Gemeinden sind somit die positiven und negativen Auswirkungen eines Zusammenschlusses bekannt. Die Wertung ist allein deren Angelegenheit. So sieht die Stadt Solothurn selber ihr Entwicklungspotential gerade in der Fusion.

3.2.3 Zu Frage 3:

Die Stadt Olten hat bekanntlich einen Teil der Steuerkraft eingebüsst. Durch eine Fusion verschiebt sich auch die Finanzkraft der Stadt Solothurn in Richtung Mittelfeld. Diese Veränderung hat mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA SO). Welche mittel- und langfristigen Wirkungen der Grossfusion prognostiziert der Regierungsrat in Bezug auf die NFA SO?

Der im Projekt NFA SO anhand des Oltner Beispiels durchgeführte Stresstest hat ergeben, dass einzelne Faktoren selbst in einer solchen Dimension keinen grossen Einfluss auf das Wirken des Gesamtsystems haben.

Auf den Disparitätenausgleich (horizontaler Ressourcenausgleich) und die Schülerpauschalen hätte die Fusion keine Auswirkungen, da diese Elemente des NFA SO fusionsneutral sind. Betreffend der weiteren Elemente "Mindestausstattung" und "Lastenausgleich" würde über die Dauer von drei Jahren eine Besitzstandsregelung für die beteiligten Gemeinden greifen. Generell gilt, dass auf eine Veränderung von Steuerkraftverhältnissen - nach unten wie nach oben - sowohl das bisherige als auch ein künftiges Finanzausgleichssystem reagiert, indem die neuen Verhältnisse zwischen abgabepflichtigen und beitragsberechtigten Gemeinden neu austariert werden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Die Bevölkerungsverschiebung vom Wasseramt zur Stadt Solothurn führt zu einer bedeutenden Umverteilung der Kantonsratsmandate in den Amteien Solothurn-Lebern (Zuwachs sowie die Existenz einer Gemeinde mit der Mehrheit der Stimmberechtigten im Wahlkreis) und Bucheggberg-Wasseramt (Abnahme). Wie sieht die Sitzverteilung nach der Fusion aus und drängt sich eventuell eine Neudefinition der Wahlkreise auf (z.B. Trennung Solothurn-Lebern)? Welche verfassungsrechtlichen Fragen ergeben sich daraus?

Die Fusion wird sich auf die Wahlkreise auswirken. Für die Neugliederung bzw. Neudefinition der Amteien und Wahlkreise gibt es mehrere Alternativen. Die Regelung in dieser Frage macht jedoch erst nach einer allfälligen Urnenabstimmung in den beteiligten Gemeinden Sinn, da ab diesem Zeitpunkt bekannt sein wird, in welchem Umfang die Fusion überhaupt zustande kommt bzw. welche Gemeinden sich zusammenschliessen.

Im Moment ist die Fusion in erster Linie Sache der Gemeinden; die Frage der Wahlkreise wird zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Angelegenheit des Kantons, welche im dannzumal stattfindenden politischen Prozess zu entscheiden sein wird.

Eine Neudefinition der Wahlkreise hätte, je nach Vorgehensweise, verfassungsrechtliche Auswirkungen in dem Sinne, als dass einzelne Verfassungsbestimmungen geändert werden müssten. In diesem Zusammenhang könnten auch im Bereich der kantonalen Verwaltung Anpassungen erfolgen, insbesondere in solchen Verwaltungseinheiten, welche nach Amteien organisiert sind. Grössere Probleme sind diesbezüglich nicht zu erwarten, da der Kanton bereits in der Vergangenheit Erfahrungen gesammelt und Arbeit geleistet hat, beispielsweise mit der Reorganisation bei den Amtsschreibereien oder den Oberämtern.

3.2.5 Zu Frage 5:

Der Kanton Solothurn steht vor einem Sanierungsprogramm. An Fusionen werden namhafte Kantonsbeiträge ausgerichtet. Welche Kostenfolge hat die fragliche Grossfusion für den Kanton?

Nach den geltenden Bestimmungen leistet der Kanton einen Basisbeitrag an Gemeindegemeinschaften unter Einwohnergemeinden von 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 50'000 Franken und höchstens 500'000 Franken pro Gemeinde (vgl. § 190^{bis} Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992; BGS 131.1, GG). Gemäss den Einwohnerzahlen der beteiligten Gemeinden (Stand 31.12.2012) beläuft sich der Basisbeitrag im vorliegenden Fall auf rund 2.3 Millionen Franken. Im schweizerischen Vergleich sind diese Zuschüsse bescheiden.

Diese Beiträge bilden im Zusammenhang mit dem Massnahmenplan Gegenstand der politischen Diskussion und werden voraussichtlich wegfallen.

Keine Kostenfolge für den Kanton hat die dreijährige Besitzstandregelung im Finanzausgleich, weil diese über den paritätisch gespeisten Finanzausgleichsfonds abgewickelt wird.

3.2.6 Zu Frage 6:

In zahlreichen Fusionen wurden die Ziele verfehlt. Eine generelle Förderung von Fusionen ist aufgrund dieser Praxiserfahrungen nicht sinnvoll. Ist der Regierungsrat bereit, die massgebenden Gesetze dahin abzuändern, dass nur noch Projekte mit einem konkreten und nachweisbaren Nutzen für die Bevölkerung und den Kanton finanziell gefördert werden?

Nein. Beschlüsse über Gemeindefusionen werden in den Gemeinden an der Urne gefasst. Der Regierungsrat massiert sich nicht an, von Stimmbürgern an der Urne gefasste Beschlüsse zu beurteilen. Wie aber die Erfahrung zeigt, haben alle Fusionen im Kanton Solothurn ihr Ziel erreicht und die fusionierten Gemeinden könnten sich nicht vorstellen, nicht fusioniert zu haben. Bei den vergangenen Fusionen war also festzustellen, dass die massvolle Förderung von Gemeindegemeinschaften durchaus Sinn macht. Fusionen, welche keinen konkreten und nachweisbaren Nutzen aufweisen, werden von den Gemeinden gar nicht in Angriff genommen, sodass eine allfällige Gesetzesänderung obsolet ist.

3.2.7 Zu Frage 7:

Bereits wurde die Beibehaltung der Gemeindeversammlung in einer fusionierten Stadt Solothurn vorgeschlagen. Wie beurteilt der Regierungsrat die Forderung nach einer Beibehaltung der ordentlichen Gemeindeorganisation in einer Gemeinde mit einer Bevölkerung von ca. 43'000 Einwohnerinnen und Einwohnern?

Die Wahl der Organisationsform ist alleine Sache der Gemeinde. Es reicht ein Gemeindeversammlungsbeschluss, um von der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament zur ordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung umzuschwenken und umgekehrt. Probleme bei der ordentlichen Gemeindeorganisation sähe der Regierungsrat bei der vorliegenden Fusion keine, zumal auf dem Gebiet der zu fusionierenden Gemeinde die nötige Infrastruktur besteht, um Versammlungen in diesem Umfang abzuhalten. Notabene ist es auch in anderen Teilen der Schweiz möglich, Versammlungen ganzer Kantone direkt-demokratisch abzuhalten, wie am Beispiel der Landsgemeinden ersichtlich ist.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Volkswirtschaftsdepartement, Leiterin Administration (2, GK-Nr. 3352/2014)
Amt für Gemeinden (4)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat