KANTON solothurn

Amt für Gemeinden

Prisongasse 1
Postfach 157
4502 Solothurn
Telefon 032 627 23 62
agem@vd.so.ch
agem.so.ch

Gemeindelandschaft 2035

Überlegungen zur Entwicklung der Gemeindelandschaft im Kanton Solothurn

Solothurn, 3. November 2021
Aktualisierung per 21. September 2023 / FLU, STE

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5
1 Zielsetzung 6
1.1 Zielsetzung Vorlage 6
1.2 Restriktionen 6
2 Ausgangslage 7
2.1 Aktuelle Entwicklung Gemeindelandschaft 7
2.1.1 Gemeindegrössenstruktur heute 7
2.1.2 Entwicklung Zusammenschlüsse 9
2.1.3 Fusionsbeiträge und Fusionsinstrumente 12
Neuerung ab 1. Mai 2023 13
2.1.4 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) 14
2.1.5 Interkantonale Zusammenarbeit 17
2.2 Finanzielle Aspekte 17
2.2.1 Steuerkraft 17
2.2.2 Strukturstärke 18
2.2.3 Kategorisierung nach Raumplanungskriterien 19
2.2.4 Profile der Gemeindelandschaft (Clustering) 20
2.2.5 Finanzausgleich 20
2.2.5.1 Allgemeines 20
2.2.5.2 Besitzstandswahrung bei Zusammenschlüssen 21
2.2.6 Regionale Arbeitszonen (RAZ) 22
3 Feststellungen, Handlungoptionen, weiteres Vorgehen 24
3.1 Feststellungen und Handlungsoptionen 24
3.2.1 Leitideen: Was wollen wir mit «Gemeindelandschaft 2035» erreichen? 26
4 Anhang 27
Anhang 1: Verteilung Strukturstärke Gemeinden nach verschiedenen Kritieren 27
Anhang 2: Ausgleichzahlungen Besitzstand für Einwohnergemeinden bis 2021 28
Anhang 3: IKZ nach öffentlichen Aufgaben 29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde im CH-Vergleich (nach Grösse sortiert) 8
Tabelle 2: Fusionsbeiträge 2006 bis heute 13
Tabelle 3: Interkommunale Zusammenarbeit nach öffentlicher Aufgabe 14
Tabelle 4: Verteilung der Steuerkraft 2018 bis heute (Gemeindebestand per 31.12.2019) 18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gemeindegrössen heute (bis 31.12.20: 109 Einwohnergemeinden) 9
Abbildung 2: Zusammenschlüsse Einwohnergemeinden seit 2005 bis 2023 10
Abbildung 3: Illustration IKZ in ausgewählten öffentlichen Aufgaben 16
Abbildung 4: Strukturstärkeindex 2022 (Gemeindebestand per 31.12.2019) 19
Abbildung 5: Handlungsräume Raumplanung (Gemeindestand per 31.12.2020) 20
Abbildung 6: RAZ gemäss Richtplan 23

Zusammenfassung

Die Gemeindelandschaft des Kantons Solothurn präsentiert sich kleinräumig: Von den 107 Einwohnergemeinden weisen 66 Gemeinden weniger als 2'000 Einwohner auf. Davon haben 34 Gemeinden weniger als 1'000 Einwohner respektive 10 Gemeinden weniger als 500 Einwohner.

Ein Drittel der Gemeinden kann als strukturstark eingestuft werden, ist tendenziell urban oder agglomerationsgeprägt und finanzstark. Ein Drittel ist strukturschwach und ländlich geprägt mit Steuerfüssen über dem Kantonsmittel, und das mittlere Drittel ist heterogen zusammengesetzt.

Mit Hilfe der Koordinationsstelle Gemeindefusionen und finanziellen Anreizen konnte die Anzahl Gemeinden zwar reduziert werden, aber im schweizweiten Vergleich verfügen die solothurnischen Gemeinden nach wie vor über überdurchschnittlich geringere Bevölkerungszahlen. Fusionen unter Einwohnergemeinden wurden vom Kanton seit 2004 mit bislang rund 8 Mio. Franken (7.8 Mio. Franken) unterstützt. Dabei erfolgte keine Unterscheidung, welchen Nutzen der Kanton von der jeweiligen Fusion hat. Aktuell sind in den Gemeinden nur zaghafte Bestrebungen erkennbar, sich zu grösseren, strukturstärkeren Gebilden zusammenzuschliessen.

Die Kleinräumigkeit und die fachlichen und gesellschaftlichen Anforderungen bringen es mit sich, dass Gemeinden vermehrt darauf angewiesen sind, ihre Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zu erledigen. Diese Zusammenarbeit bietet positive Aspekte, geht aber auch mit Demokratieverlust, geringerer Finanzautonomie und der Gefahr von Blockaden durch Konflikte oder Verweigerungshaltung beteiligter Gemeinden im Prozess einher.

«Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden»: Unter diesem Leitmotiv sollen Perspektiven zur *langfristigen* Entwicklung der Gemeindelandschaft bis zum Jahr 2035 entworfen werden. Es soll geklärt werden, in welchen Räumen die Einwohnergemeinden gesellschaftlich, wirtschaftlich und identifikationsstiftend sinnvoll gefördert und unterstützt werden sollen. Zu bewerten ist dabei auch die interkommunale Zusammenarbeit in all ihren Ausprägungen.

Der vorliegende Bericht nimmt eine Bestandesaufnahme zur solothurnischen Gemeindelandschaft vor. Er zeigt auf, wie sich diese Landschaft in den letzten 15 Jahre einerseits durch interkommunale Zusammenarbeit und andererseits durch Zusammenschlüsse verändert hat.

Auf der Grundlage dieses Berichts wird empfohlen, den Prozess «Gemeindelandschaft 2035» anzustossen: Dies mit dem Ziel, Denkmodelle zu entwickeln und Handlungsoptionen aufzuzeigen, wie sich die Einwohnergemeinden organisieren könnten, um als gestärkte Gemeinden zur Attraktivität und zum Zusammenhalt unseres Kantons beitragen zu können.

1 Zielsetzung

1.1 Zielsetzung Vorlage

In den letzten 20 Jahren hat sich die interkommunale Zusammenarbeit im Kanton aufgrund veränderter Anforderungen an den kommunalen Service Public vor allem im Bereich der sozialen Sicherheit (Sozialregionen), der Bildung (Kreisschulen) aber auch in der öffentlichen Sicherheit (Regionale Zivilschutzorganisationen) verstärkt. Dadurch ist die Zusammenarbeit unter den Gemeinden intensiviert worden.

Um die da und dort in den Gemeinden aufkeimenden Bestrebungen nach gebietsmässigen Zusammenschlüssen professionell koordinieren zu können, ist im Jahr 2008 eine Koordinationsstelle Gemeindefusionen geschaffen worden. Ebenfalls in dieser Zeit (2004, 2005) wurden erste gesetzliche Grundlagen geschaffen, um für solche Zusammenschlüsse finanzielle Mittel durch den Kanton ausrichten zu können.

Mit diesem Bericht soll eine Bestandesaufnahme zur solothurnischen Gemeindelandschaft der letzten gut 15 Jahre gezogen werden. Es gilt qualitative und quantitative Aspekte dieser Entwicklung zu beleuchten.

Der Bericht soll Folgerungen für die Begleitung von Fusionsprozessen durch den Kanton für die nächsten rund 15 Jahre ermöglichen. Auch dient dieses Positionspapier als faktenorientierte Grundlage zur Zielsetzung «Gemeindelandschaft weiterentwickeln» im laufenden Legislaturplan des Regierungsrats 2021-2025.

Im Nachgang zur Volksabstimmung vom März 2023 über den Abbau von Schranken beim Staatsbeitrag für Gemeindezusammenschlüsse wurde dieser Bericht in Teilen aktualisiert.

1.2 Restriktionen

In diesem Bericht werden einzig die Prozesse bezogen auf die *Einwohnergemeinden* thematisiert. Veränderungen, welche sich auch bei den Bürger- oder Kirchgemeinden ergaben oder abzeichnen, sind nicht Teil der nachfolgenden Ausführungen.

2 Ausgangslage

2.1 Aktuelle Entwicklung Gemeindelandschaft

Im Kanton Solothurn bestehen 107 Einwohner- respektive Einheitsgemeinden[1] bei einer Einwohnerzahl von 278'640 per 31. Dezember 2020[2].

Aufgrund seiner geografischen Beschaffenheit und des ungleichmässigen Grenzverlaufs gilt der Kanton Solothurn als Kanton der Regionen. Häufig wird unterschieden zwischen dem *oberen* Kantonsteil mit den Bezirken Solothurn, Lebern, Bucheggberg, Wasseramt und dem Thal, dem *unteren* Kantonsteil mit den Bezirken Gäu, Olten und Gösgen sowie dem *Schwarzbubenland* mit den Bezirken Dorneck und Thierstein.

Im oberen Kantonsteil ist in den letzten 15 Jahren durch Gemeindefusionen Bewegung in der Gemeindelandschaft entstanden. In den anderen Kantonsteilen sind im gleichen Zeitraum kaum bzw. keine Zusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden zu verzeichnen.

Die geografischen Gegebenheiten bringen es mit sich, dass in unregelmässigen Abständen interkantonale Fusionen und Kantonswechsel andiskutiert oder aufgebracht werden, z.B. in Erlinsbach, Eppenberg-Wöschnau oder Walterswil. Die Thematik war auch Gegenstand eines kantonsrätlichen Vorstosses mit Blick auf das Schwarzbubenland[3]. In der Vergangenheit hat die solothurnische Regierung solchen «Abwanderungsgedanken» einzelner Gemeinden oder gar Regionen mit Blick auf staatspolitische Überlegungen eine klare Absage erteilt.

Gemeindezusammenschlüsse werden vom Kanton nicht eingefordert und der Regierungsrat hat bislang verzichtet, eine ausdrückliche, proaktive Fusionspolitik zu formulieren. Zusammenschlüsse unter den Gemeinden sollen «von unten wachsen». Um die da und dort in den Gemeinden aufkeimenden Bestrebungen nach gebietsmässigen Zusammenschlüssen professionell koordinieren zu können, ist im Jahr 2008 eine Koordinationsstelle Gemeindefusionen geschaffen worden.

Der Legislaturplan 2017-2021 sah vor, dass die Gemeinden bei ihrer Suche nach einer wirtschaftlich optimalen Grösse unterstützt und Fusionshindernisse weiter abgebaut werden sollen. Im September 2020 hat der Kantonsrat aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses beschlossen, dass die im Gemeindesetz seit 2005 verankerten finanziellen Unterstützungsbeiträge für Fusionen wieder in die Planung aufgenommen werden sollen. Mit der vom Volk im März 2023 an der Urne deutlich angenommenen Gesetzesänderung zum Abbau von Schranken beim Staatsbeitrag für Gemeindezusammenschlüsse werden die einschlägigen Bestimmungen im Gemeindegesetz per 1. Mai 2023 fusionsspezifischer ausgestaltet und beitragsmässig etwas angehoben (vgl. Ziffer 2.1.2).

2.1.1 Gemeindegrössenstruktur heute

Im schweizweiten Vergleich gilt der Kanton Solothurn als kleinräumig strukturiert, auch wenn sich die Anzahl Einwohner- und Einheitsgemeinden seit 1992 von 130 auf 107 (Stand 2021) verringert hat.

Die durchschnittliche Einwohnerwohnerzahl pro Gemeinde betrug per 31.12.2019 2'525 Personen, während im schweizerischen Durchschnitt pro Gemeinde 3'891 Personen lebten[4]. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, wiesen 21 Kantone eine höhere Einwohnerzahl pro Gemeinde auf,

[1] Einheitsgemeinden sind Einwohnergemeinden, die auch die Funktionen der jeweiligen Ortsbürgergemeinden ausführen. Es handelt sich um den Bestand bis 31.12.2023.
[2] Kanton Solothurn, Amt für Finanzen, Wohnbevölkerung per 31.12.2020; Statistische Mitteilung.
[3] Interpellation Urech vom 5. September 2012: Fusionsabsichten beider Basel - Perspektiven für das Schwarzbubenland; RRB Nr. 2012/2581 vom 18. Dezember 2012.
[4] Bericht über die Gemeindefinanzen, Kanton Wallis, Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport, Ziffer 2.3, Seite 10.

einzig in den Kantonen Jura, Graubünden, Freiburg und Uri war die entsprechende Anzahl tiefer als im Kanton Solothurn.

Kanton	*Anzahl Gemeinden per 31.12.2019*	*Anzahl Einwohner per 31.12.2019*	*In % der Gesamt-bevölkerung*	*Durch-schnittliche Einwohner-zahl pro Gemeinde*
Basel-Stadt	3	195'844	2.3%	65'281
Glarus	3	40'590	0.5%	13'530
Zug	11	127'642	1.5%	11'604
Genève	45	504'128	5.9%	11'203
Zürich	162	1'539'275	17.9%	9'502
St Gallen	77	510'734	5.9%	6'633
Neuchâtel	31	176'496	2.1%	5'693
Obwalden	7	37'930	0.4%	5'419
Schwyz	30	160'480	1.9%	5'349
Luzern	83	413'120	4.8%	4'977
Nidwalden	11	43'087	0.5%	3'917
Thurgau	80	279'547	3.2%	3'494
Basel-Landschaft	86	289'468	3.4%	3'366
Aargau	211	685'845	8.0%	3'250
Schaffhausen	26	82'348	1.0%	3'167
Tessin	115	351'491	4.1%	3'056
Bern	346	1'039'474	12.1%	3'004
Appenzell A.Rh.	20	55'445	0.6%	2'772
Valais	126	345'525	4.0%	2'742
Appenzell I.Rh.	6	16'128	0.2%	2'688
Vaud	309	805'098	9.4%	2'605
Solothurn	**109**	**275'247**	**3.2%**	**2'525**
Fribourg	136	321'783	3.7%	2'366
Graubünden	106	199'021	2.3%	1'878
Uri	20	36'703	0.4%	1'835
Jura	53	73'584	0.9%	1'388
Schweiz	2'212	8'606'033	100%	3'891

Tabelle 1: Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde im CH-Vergleich (nach Grösse sortiert)

Per 1. Januar 2021 wiesen von den 107 Gemeinden total 66 Gemeinden weniger als 2'000 Einwohner auf. 34 Gemeinden verfügen über weniger als 1'000 Einwohner, davon 10 weniger als 500 Einwohner.

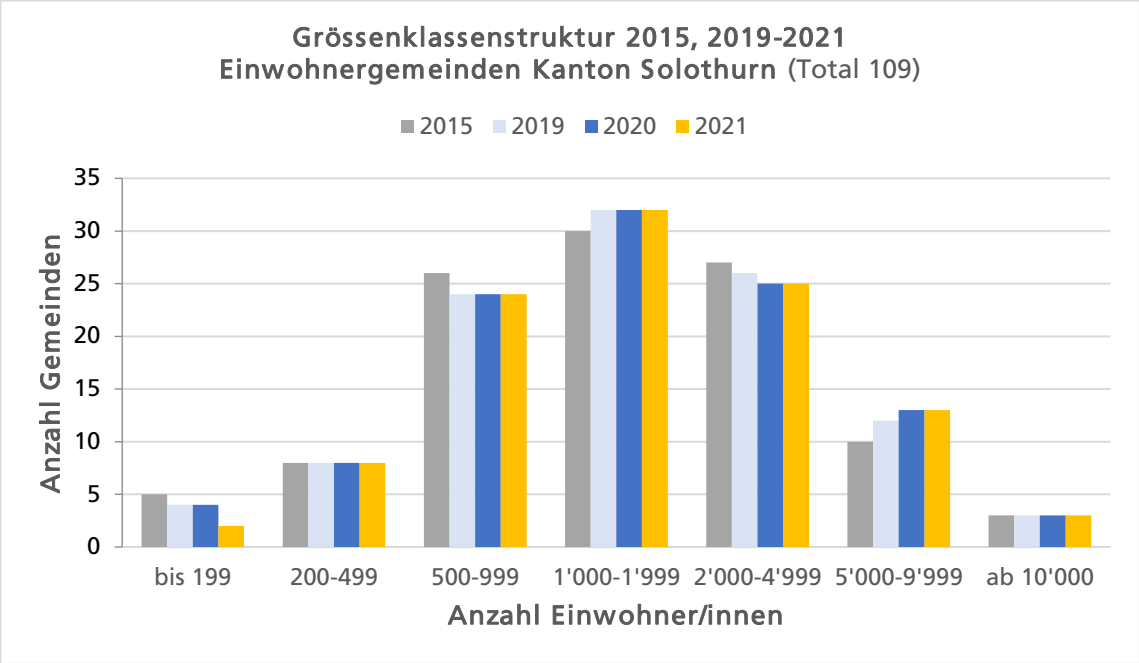


Abbildung 1: Gemeindegrössen heute (bis 31.12.20: 109 Einwohnergemeinden)

Jede dieser Gemeinden ist nach den Vorschriften des Gemeindegesetzes zu organisieren. In allen Gemeinden sind Behörden oder Stellen wie Gemeinderat, Baubehörde, Rechnungsprüfungsorgan, Gemeindeschreiberei, Finanzverwaltung, Friedensrichter, Wahlbüro oder Inventurbeamte zu besetzen, hinzu kommen die Vertreter in die verschiedenen interkommunalen Organisationsformen.

Angesichts dieser umfangreichen Erfordernisse vermag es nicht zu erstaunen, dass es in über vierzig oder über einem Drittel aller Einwohner- und Einheitsgemeinden bei den Gemeinderatswahlen für die Legislaturperiode 2021-2025 nicht zum Wahlakt an der Urne kam, sondern dass die Räte in stiller Wahl gewählt wurden, da nicht mehr Kandidaten zur Verfügung standen als Sitze zu vergeben waren.

2.1.2 Entwicklung Zusammenschlüsse

Mit RRB Nr. 2008/1466 vom 25. August 2008 schuf der Regierungsrat im Amt für Gemeinden die Koordinationsstelle Gemeindefusionen insbesondere mit dem Ziel, Hemmschwellen bei Fusionsprojekten abzubauen. Die Koordinationsstelle solle als Ansprechstelle auf Seite Kanton dienen und für Fragen und Probleme in Fusionsbestrebungen zur Seite stehen. Auf Wunsch der Behörden nehmen die zuständigen Personen an Gemeindeversammlungen oder Infoveranstaltungen teil, koordinieren die Prozesse auf Stufe Kanton und beraten insbesondere auch bezüglich der finanziellen Auswirkungen.

Im Zeitraum von 1990-2021 reduzierte sich der Bestand an Gemeinden um 18% von 130 Gemeinden auf 107. Elf Kantone haben eine stärkere Reduktion aufzuweisen, so dass der Kanton Solothurn im schweizerischen Mittelfeld liegt. Die durchschnittliche Veränderung schweizweit liegt bei einer Reduktion von 28.1%. Es ist aber bei diesem Durchschnittswert zu beachten, dass einerseits der Kanton Glarus eine Reduktion von nahezu 90% erreichte und andererseits verschiedene Kantone ihre ausserordentlich hohe Anzahl an Gemeinden mit Strukturreformen massiv reduzieren konnten. So halbierte sich beispielsweise im Kanton Graubünden die Anzahl Gemeinden, ebenso im Kanton Tessin, wo auch Zwangsfusionen vollzogen wurden. Eine aussergewöhnliche Entwicklung ist auch im Kanton Freiburg zu verzeichnen, wo sich die Anzahl Gemeinden von 259 auf 131 reduzierte. Die in den

jeweiligen Kantonen dafür eingesetzten finanziellen Mittel in Form von Fusionsbeiträgen waren teilweise beträchtlich. Im Kanton Graubünden beispielsweise wurden seit dem Jahr 2000 an insgesamt 39 Zusammenschlüsse (und einer Halbierung der Anzahl Gemeinden von 212 auf 106) rund 190 Millionen Franken an kantonalen Fördermitteln ausbezahlt. Etwa 70 Millionen Franken (40%) betrafen echte kantonale Fördermittel (Förderpauschale) und rund 120 Millionen Franken (60%) Ausgleichsbeiträge, wobei rund 28 Millionen Franken davon an Infrastrukturprojekte (Nachfolgelösung Beiträge an öffentliche Werke) flossen.[5]
Im Kanton Aargau wurden allein im Jahre 2010 an die Fusion von fünf Gemeinden zur Gemeinde Mettauertal mit einer Bevölkerungszahl von knapp 2'000 Personen über 15 Millionen Franken an Fusionsbeiträgen ausbezahlt[6].
Im Kanton Luzern wurden ab dem Jahr 2010 bis 2021 über 35 Mio. Franken an Gemeindefusionen gesprochen. Dabei erfolgen die Beiträge degressiv abgestuft nach Einwohner, d.h. die Beiträge pro Kopf nehmen mit zunehmender Einwohnerzahl einer Gemeinde ab. Dazu kommen noch Zusatzbeiträge nach bestimmten Kriterien in der Höhe von maximal der Hälfte des Pro-Kopf-Beitrags.

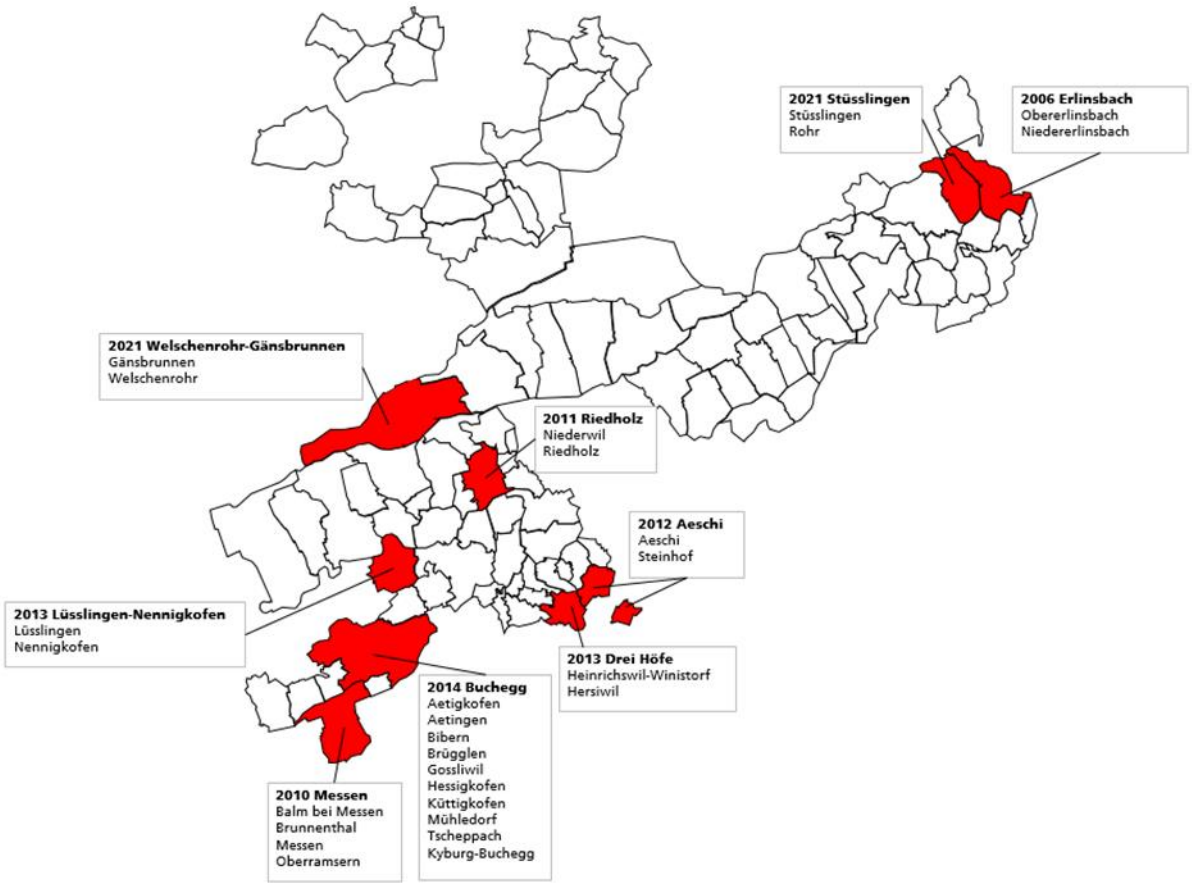


Abbildung 2: Zusammenschlüsse Einwohnergemeinden seit 2005 bis 2023

[5] Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Gemeindestrukturbericht vom 21. August 2018, Seite 689.
[6] Gemeinden und Wirtschaft im Aargau 2009-2020, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Regierungsrat Dr. Urs Hofmann, an der Tagung Abgeordnetenversammlung Fricktal Regio vom 9. September 2020.

Bei den solothurnischen Gemeindezusammenschlüssen seit 2005 handelt es sich um folgende (chronologisch geordnet):

- **2005:** EG + BG Niedererlinsbach und EG Obererlinsbach zu EHG Erlinsbach SO
- **2010:** EG Balm bei Messen, EG Brunnenthal, EG Messen und EHG Oberramsern zur EHG Messen.
- **2011:** EG Niederwil und EG Riedholz zur EG Riedholz
- **2012:** EG Aeschi und EG Steinhof zur EG Aeschi
- **2013:** EHG Heinrichswil-Winistorf und EHG Hersiwil zur EHG Drei Höfe
- **2013:** EG Lüsslingen und EG Nennigkofen zur EG Lüsslingen-Nennigkofen
- **2014:** EG Aetigkofen, EG Aetingen, EG Bibern, EG Brügglen, EG Gossliwil, EG Hessigkofen, EG Küttigkofen, EG Mühledorf, EG Tscheppach und EHG Kyburg-Buchegg zur Gemeinde Buchegg
- **2021:** EHG Stüsslingen und EHG Rohr zur EHG Stüsslingen
- **2021:** EHG Gänsbrunnen und EG Welschenrohr zur EHG Welschenrohr-Gänsbrunnen

Im gleichen Zeitraum gab es weitere Fusionsprojekte, welche aber nicht erfolgreich verlaufen sind und zu keinem Zusammenschluss führten:

- **2012:** Olten, Trimbach, Hauenstein-Ifenthal und Wisen (Urnenabstimmung)
- **2015:** Bättwil und Witterswil (Eintretensgemeindeversammlungen)
- **2016:** Solothurn, Biberist, Derendingen, Luterbach, Zuchwil (Urnenabstimmung)

In allen Projekten war die Koordinationsstelle Gemeindefusionen respektive das AGEM involviert und konnte seinen Beitrag zu den Projekten leisten. Trotz dieser Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton waren im Zeitraum 2014-2020 keine Fusionen unter Einwohnergemeinden zu verzeichnen. Einer der Gründe für das Ausbleiben von Zusammenschlüssen könnte gewesen sein, dass der Kantonsrat die finanzielle Unterstützung in Form von Fusionsbeiträgen an Gemeindezusammenschlüsse im Rahmen des Massnahmenplans 2014 gestrichen hatte. Per 2021 wurden Fusionsbeiträge wieder in die Planung aufgenommen, was die Fusionsprojekte Welschenrohr/Gänsbrunnen und Stüsslingen/Rohr sicherlich begünstigte.

Bei den Fusionen zwischen 2010 bis 2021 ist festzustellen, dass stets Kleingemeinden in die Projekte involviert waren. Nicht überall bestanden akute Notlagen wie in Niederwil, wo die Behörden nicht mehr besetzt werden konnten. Die Zusammenschlüsse waren die Folge wachsender Herausforderungen und Probleme, womit zwar alle Gemeinden konfrontiert sind, aber insbesondere Kleingemeinden vor Schwierigkeiten stellen.
2010 schlossen sich drei kleinere Gemeinden mit der deutlich grösseren Gemeinde Messen zusammen. Dieser Zusammenschluss von vier Gemeinden erwies sich als Initialzündung für weitere Fusionsprojekte in den folgenden Jahren. Das Fusionsprojekt Messen zeigte auf, dass Führungswille der Exekutive, Mut, positives Denken und Pragmatismus Erfolgsfaktoren für einen erfolgreichen Zusammenschluss darstellen. Im Zuge dieses Projekts entstand ein weiteres «Leuchtturmprojekt», die Fusion Buchegg. Dieser Zusammenschluss von zehn Gemeinden, welche allesamt zwischen 100 und 350 Einwohnern aufwiesen, brachte beträchtliche Synergieeffekte mit sich. Sieben Kooperationen und drei Zweckverbände wurden hinfällig. Die Anzahl der Behördenmitglieder verringerte sich massiv; besteht der Gemeinderat heute aus sieben Personen und sechs Ersatzmitgliedern, waren es zuvor knapp 70 Personen, die in den Exekutiven tätig waren. Vor der Fusion wurden für die Kommissionen, Zweckverbände und Kooperationen ca. 370 Personen benötigt, heute sind es noch ca. 80 Amtsträger. Das Dienstleistungsangebot konnte angehoben (z.B. Öffnungszeiten Verwaltung) und das Personalwesen optimiert werden. In der ersten Legislatur waren Stimmen zu vernehmen, wonach das politische Interesse in der Fusionsgemeinde abgenommen habe. Für die Wahlen 2021-2025 ist diesbezüglich festzuhalten, dass in der Gemeinde Buchegg im Gegensatz zu vielen anderen Gemeinden Urnenwahlen statt stille Wahlen stattgefunden haben, da sich mehr Kandidierende für das Amt des Gemeinderates bewarben als Sitze zu vergeben waren. Vor der Fusion und in den ersten Legislaturen war dies noch nicht der Fall, es kam zu stillen Wahlen.

Auch die übrigen Fusionsgemeinden wie Drei Höfe oder Lüsslingen-Nennigkofen loben die entstandenen Synergien und einfacheren Strukturen und Prozesse. Finanziell sind alle Gemeinden solide aufgestellt. Bei den Fusionen Welschenrohr/Gänsbrunnen und Stüsslingen/Rohr, wo jeweils eine grössere mit einer deutlich kleineren Gemeinde fusionierte und insbesondere die Probleme der kleineren Gemeinden gelöst worden sind, sind geringere Synergieeffekte zu erwarten. Diese Projekte können aber als Beispiel dafür gelten, dass die Bevölkerung auch Fusionen als sinnvoll erachtet, welche nicht aus akuter Not, sondern vorausschauend aufgegleist worden sind. Zum Erfolg der Fusionen Welschenrohr/Gänsbrunnen und Stüsslingen/Rohr haben die transparente Kommunikation, die seriösen Abklärungen der Arbeitsgruppen sowie der Einbezug der Bevölkerung in Informationsveranstaltungen beigetragen. Wie diese Fusionen auf ihre Region ausstrahlen, wird sich zeigen.

Fokus 1 – Steuerfuss – vor und nach Fusion

Regelmässig wird im Diskurs von Fusionskritikern dargelegt, mit einer Fusion «werde alles teurer»: Ein Blick auf die Steuerfussentwicklung von zwei Fusionsprojekten zeigt, dass sich die Steuerfüsse langfristig positiv entwickelt haben. In den 10 Buchegger Fusionsgemeinden waren vor der Fusion sehr unterschiedliche Steuerfüsse zwischen 105 und 150 Steuerpunkten zu verzeichnen. Gegenwärtig kann die Gemeinde Buchegg mit einem Steuerfuss von 110% veranlagen.

Beispiel Messen:

Jahr	Steuerfuss
2010	120% (Fusionsjahr)
2016	130%
2020	118%
2023	***113%***

Beispiel Buchegg:

Jahr	Steuerfuss
2014	115% (Fusionsjahr)
2016	115%
2020	115%
2023	***110%***

Vertieft zu untersuchen wäre u.a. ob die positive Entwicklung primär auf die Fusion zurück zu führen ist.

Als gescheiterte Projekte sind die Vorhaben der beiden Städte Solothurn und Olten mit ihren Agglomerationsgemeinden zu nennen, welche hauptsächlich an der Ablehnung der Stadtbevölkerung scheiterten. Bei diesen «strategischen» Projekten oder Grossfusionen ist es trotz umfangreicher und detaillierter Expertisen nicht gelungen, die Bevölkerung vom Nutzen eines Zusammenschlusses zu überzeugen.

Festzuhalten ist, dass seit der Schaffung der Koordinationsstelle Gemeindefusionen eine deutliche Zunahme an Zusammenschlüssen zwischen Einwohnergemeinden zu verzeichnen ist. Die Zunahme der Zusammenschlüsse wurde gleichzeitig durch andere Umstände (wachsende Herausforderungen an die Gemeinden, abnehmende Bereitschaft der Bevölkerung, sich im Milizsystem zu engagieren etc.) begünstigt.

2.1.3 Fusionsbeiträge und Fusionsinstrumente

Nebst der Begleitung und Unterstützung der Gemeinden durch die Koordinationsstelle Gemeindefusionen und das Amt für Gemeinden sah das Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) in § 190bis Abs. 1 in der Fassung bis 1. Mai 2023 vor, dass vom Kanton an Gemeindezusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden Beiträge von 100 Franken pro Einwohnerin und Einwohner, aber mindestens 50'000 Franken und höchstens 500'000 Franken ausgerichtet werden konnten, wobei auf dem gleichen Gemeindegebiet die Ausrichtung des Beitrags bis Mai 2023 nur einmalig möglich war (vgl. § 190bis Abs. 2 GG). Bei Zusammenschlüssen mit strukturell schwachen Einwohnergemeinden im Sinne der Gesetzgebung über den Finanz- und Lastenausgleich konnten und können auch weiterhin zusätzliche Förderbeiträge ausgerichtet werden. Der Förderbeitrag setzt sich aus zusätzlichen 100 Franken pro Einwohnerin und Einwohner multipliziert mit dem Betrag des negativen Strukturstärkeindexes zusammen. Darüber hinaus kann bei einem Steuerkraftindex von unter 100

Punkten bei einer der beteiligten Gemeinden ein Projektkostenbeitrag von 30'000 Franken ausgerichtet werden. Diese Beiträge wurden im Gemeindegesetz per 1. Januar 2005 eingeführt und im Rahmen des Massnahmenplans 2014 für den Zeitraum 2015-2020 sistiert.

Seit 2006 wurden bis 2023 für Gemeindezusammenschlüsse folgende Fusionsbeiträge ausbezahlt:

Fusionsgemeinde	Jahr	Betrag in Franken
• Erlinsbach SO	2006	291'600
• Messen	2010	502'500
• Riedholz	2011	289'600
• Aeschi	2012	329'500
• Drei Höfe	2013	330'000
• Lüsslingen-Nennigkofen	2013	101'600
• Buchegg	2014	871'200
• Stüsslingen	2021	218'500
• Welschenrohr-Gänsbrunnen	2021	428'600
Total		**3'363'100**

Tabelle 2: Fusionsbeiträge 2006 bis heute

Die im Gemeindegesetz vorgesehene Beitragshöhe erwies bzw. erweist sich als effektiv, ohne die Staatskasse übermässig zu belasten. Bei der Ausrichtung der Beiträge wird nicht unterschieden, welche Auswirkungen die konkreten Fusionen mit sich bringen, welche Synergieeffekte erzielt werden, ob durch den Zusammenschluss allenfalls Zweckverbände aufgelöst werden können oder ob die Fusion aus Sicht des Kantons sinnvoll erscheint oder nicht.

Weist eine der beteiligten Gemeinden einen Steuerkraftindex von unter 100 Punkten aus, sieht die Gesetzgebung im Finanzausgleich eine Besitzstandsgarantie für drei Jahre vor. Die fusionierten Gemeinden sollen im Finanz- und Lastenausgleich nicht schlechter gestellt werden, als wenn sie nicht fusioniert hätten. Bei Strukturschwäche einer der beteiligten Gemeinden wird die Besitzstandsgarantie auf sechs Jahre ausgedehnt. Dieses Instrument gibt der Fusionsgemeinde in Bezug auf den Finanzausgleich über einen gewissen Zeitraum Planungssicherheit (weitere Erläuterungen unter Ziffer 2.2.5.2).

Überdies kann der Regierungsrat im Rahmen eines Sanierungsvertrags einen finanziellen Beitrag an eine sanierungsbedürftige Gemeinde vorsehen für den Fall, dass sie sich mit einer anderen Gemeinde zusammenschliesst.

Neuerung ab 1. Mai 2023

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 12. März 2023 beschloss die Stimmbevölkerung, dass in Zukunft an Gemeindefusionen folgende Fusionsbeiträge ausgerichtet werden sollen:

§ 190bis Staatsbeitrag
[1] An Gemeindezusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden entrichtet der Kanton pro beteiligte Einwohnergemeinde folgende Beiträge:

a) für die ersten 10'000 Einwohner und Einwohnerinnen 100 Franken pro Kopf;
b) für weitere Einwohner und Einwohnerinnen 50 Franken pro Kopf;
c) mindestens jedoch 100'000 Franken.

[2] Wird ein gleiches Gemeindegebiet innerhalb von 5 Jahren ein weiteres Mal fusioniert, so kann für dieses der in Absatz 1 genannte Beitrag gekürzt werden.

Der Kanton entrichtet neu pro beteiligte Einwohnergemeinde für die ersten 10'000 Einwohner und Einwohnerinnen einen Beitrag von 100 Franken pro Person, für weitere Einwohner und Einwohnerinnen 50 Franken pro Person. Der Mindestbeitrag beträgt 100'000 Franken, ein Maximalbetrag entfällt. Schliesst sich eine bereits fusionierte Gemeinde innert 5 Jahren ein weiteres Mal mit weiteren Gemeinden zusammen, so kann der Kanton diese Beiträge kürzen.
Durch die Gesetzesänderungen haben die beteiligten Gemeinden neu einen rechtlichen Anspruch auf Ausrichtung eines Fusionsbeitrags. Der Beitrag ist unabhängig von äusseren Umständen, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Fusion stehen, zugesichert und sorgt bei den beteiligten Gemeinden im Vergleich zu heute für Rechtssicherheit. Weiter haben auch Gemeinden einen Anspruch auf einen Beitrag, wenn sie in der Vergangenheit bereits fusioniert und einen Staatsbeitrag erhalten haben.

Nicht Gegenstand der Urnenabstimmung waren die Förderbeiträge für strukturschwache Gemeinden gemäss § 190bis Abs. 3 Gemeindegesetz.

Als Fusionsinstrument im weiteren Sinn sind zudem die schlanke Gesetzgebung und die minimalen Anforderungen an eine Vereinigung zu bezeichnen. Die Gesetzgebung setzt für die Vereinigung einzig die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung an der Urne und die Genehmigung durch den Kantonsrat voraus. Fusionsverträge oder ähnliches wie in anderen Kantonen sind für eine Vereinigung nicht zwingend. Gemeinden können auf diese Weise den Grundsatzentscheid zum Zusammenschluss fällen, ohne die Einzelheiten der Organisation bereits detailliert geregelt zu haben. Die schlanke Gesetzgebung lässt zudem Raum für individuelle Lösungen und Flexibilität beim Vollzug, insbesondere bei den Übergangsbestimmungen.

Zwangsinstrumente wie Zusammenschlüsse auf Anordnung der Regierung bestehen im Kanton Solothurn nicht. Der Anstoss zum Zusammenschluss kommt, ausser im oben erwähnten Sanierungsfall, von den Gemeinden selber. Abgesehen von kantonsübergreifenden Fusionen unterstützt und begrüsst der Kanton jede Fusion. Begründet wird dies damit, dass die Gemeinden selber am besten wissen, wie sich organisieren wollen.

2.1.4 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Das Gemeindegesetz sieht in § 164 vor, dass Gemeinden ihre Aufgaben gemeinsam erfüllen können. Sie können Zweckverbände, gemeinsame Unternehmen oder Anstalten errichten, öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen, um gemeinsame Institutionen oder Organe einzurichten, bestimmte Aufgaben einer Gemeinde an eine andere übertragen oder sich gemeinsam an öffentlich-rechtlichen, gemischtwirtschaftlichen oder privaten Unternehmen oder Körperschaften beteiligen. In etlichen Bereichen arbeiten die Gemeinden heute zusammen, und in gewissen Sachgebieten ist die regionale Zusammenarbeit gar gesetzlich vorgeschrieben, zum Beispiel in der Sozialhilfe oder im Zivil- und Bevölkerungsschutz. Aus aufsichtsrechtlichen Gründen ist die Bildung von Zweckverbänden vom Regierungsrat zu genehmigen. Öffentlich-rechtliche Unternehmen sind vom Departement zu genehmigen, während die öffentlich-rechtlichen Verträge in einigen Fällen vom Kanton geprüft werden müssen. Die genehmigungspflichtigen Körperschaften müssen ihre Jahresrechnung dem Amt für Gemeinden zur Genehmigung einreichen.

Stand Juni 2021 bestanden interkommunale Zusammenarbeiten i.d.R. als Zweckverbände respektive mit öffentlich-rechtlichen Verträgen in folgenden wesentlichen Aufgabenbereichen (Aufzählung nicht abschliessend):

Öffentliche Aufgabe	Anzahl
Abwasserregion	12
Regionale Zivilschutzregionen (RZO)	7
Schule (Kreisschule, Oberstufe Sek-I)	18
Sozialregionen (SR)	13
Wasserversorgung (nur Zweckverbände)	8

Tabelle 3: Interkommunale Zusammenarbeit nach öffentlicher Aufgabe

Auf Gemeindeebene bestehen zudem ca. 40 öffentlich-rechtliche, gemischtwirtschaftliche oder private Unternehmen in den Bereichen Energie, Forst, Pflege etc., die mit dem Vollzug von kommunalen Aufgaben betraut sind. Diese sind in der Minderzahl von mehreren Trägergemeinden beherrscht.

Darüber hinaus bestehen unzählige öffentlich-rechtliche Verträge und die Gemeinden versuchen, den Herausforderungen in der Erfüllung ihrer Aufgaben in den verschiedensten Variationen zu begegnen. So beschritten beispielsweise Rodersdorf und Metzerlen-Mariastein alternative Wege, indem sie qualifiziertes Fachpersonal in den Bereichen Führung und Bau gemeinsam beschäftigen bzw. das Personal tauschen. Auf diese Weise können qualifiziertem Fachpersonal interessante Pensen und Tätigkeiten angeboten werden. Die gemeinsame Beschäftigung von Personal erweist sich aber auch als herausfordernd, sind doch die rechtlichen Grundlagen und Prozesse in den Gemeinden unterschiedlich. Als komplex erwies sich gemäss Aussagen der Beteiligten insbesondere die Zusammenarbeit mit verschiedenen Anspruchsgruppen, zwei Baukommissionen, zwei Gemeinderäten mit unterschiedlichen Unternehmenskulturen. So ist der Zusammenarbeitsvertrag mittlerweile per Ende 2024 gekündigt worden[7].

Die IKZ wirkt sich in Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung häufig positiv aus, weil Fachpersonal beschäftigt werden kann, welches sich die einzelne Gemeinde oft nicht leisten könnte. Durch die von den Gemeinden eingebrachten Mittel können grössere Projekte realisiert werden. Demgegenüber steht ein erheblicher Koordinationsaufwand in Bezug auf Instruktion der Delegierten, Schnittstellenproblematiken und Zuständigkeitsfragen zwischen den IKZ und den beteiligten Gemeinden. Auch auf Seiten Kanton entsteht wesentlicher Schlichtungs- und Beratungsaufwand, oftmals sind sich die beteiligten Gemeinden in der Handhabung und in Auslegungsfragen der beschlossenen Statuten nicht einig. Darüber hinaus haben die Stimmberechtigten in Zweckverbänden oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen weniger direkten Einfluss auf die Geschäfte. In der Regel ist die Bevölkerung über die Beschlussfassung nicht informiert, geschweige denn involviert. Der Anteil der gebundenen finanziellen Mittel der einzelnen Gemeinden erhöht sich durch die IKZ, so dass der gemeindeeigene finanzielle Spielraum kleiner wird.

Manche Gemeinden betonen jeweils, dass ihnen ihre Autonomie wichtig ist und sie deshalb den Weg der IKZ wählen. Angesichts der dadurch gebundenen finanziellen Mittel und die geringeren Einflussmöglichkeiten handelt es sich dabei um eine scheinbare Autonomie. Statistisch zeigt sich jedenfalls, dass der Anteil der Transferausgaben, also an Ausgaben welche unter anderem in interkommunale Zusammenarbeit fliessen, prozentual den grössten Aufwandposten, nämlich 40% der Gesamtausgaben ausmachen. Dieser Anteil variiert je nach Grösse der Gemeinde, d.h. je kleiner die Gemeinde, desto grösser ist dieser prozentuale Anteil dieser Ausgaben am Gesamtaufwand und umgekehrt. Die Bandbreite dieses Anteils variiert je nach Grösse der Gemeinde in den Jahren 2018/2019 zwischen 33.6% bis 53.7%).

Mit einem Zusammenschluss und einer damit verbundenen Auflösung von Zweckverbänden oder anderen Zusammenarbeitsformen könnten die Entscheidungsbefugnisse wieder in die Gemeinde rückgeführt werden, was einen Autonomie- und Demokratiezuwachs zur Folge hätte. Für das einzelne Behördenmitglied würden die Aufgaben interessanter und in grösseren kommunalen Strukturen kann auch eher fachlich qualifiziertes Personal angestellt werden. Dies würde zu einem optimierten Zusammenspiel der strategischen und politischen Ebene und der fachlichen Ebene führen.

Ein kartografischer Überblick über vier IKZ-Aufgabenbereiche illustriert die daraus resultierenden Überlappungen (Detailschaubilder siehe Anhang 3):

[7] Wochenblatt Bezirk Thierstein, Nr. 37, 14.09.2023, Seite 13

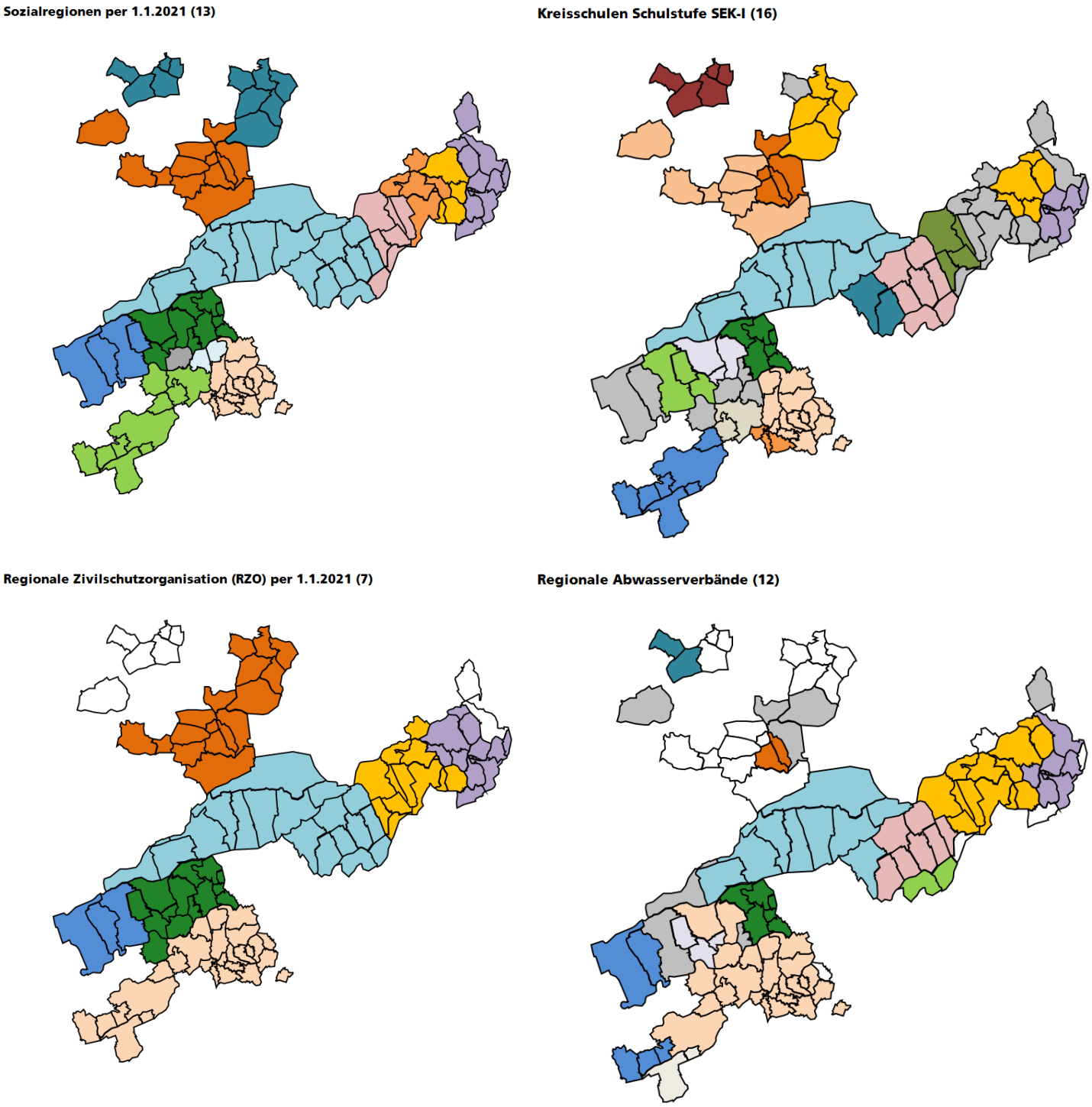


Abbildung 3: Illustration IKZ in ausgewählten öffentlichen Aufgaben

Insgesamt ist festzustellen, dass Gemeinden eine Vielzahl ihrer Aufgaben nicht mehr alleine bewältigen können bzw. einige Aufgaben nicht selbständig erledigen dürfen, sondern in verschiedenen Zusammenarbeitsformen agieren. So können die einzelnen Gemeinden politisch selbständig bleiben, allerdings unter der Voraussetzung einer verstärkten Zusammenarbeit. In diesem Sinne erweist sich die IKZ als strukturerhaltend.
Die IKZ überlappen sich teilweise bzw. variieren in der Zusammensetzung infolge geographischer Verhältnisse oder anderer Umstände. Dies bringt für viele Gemeinden eine Vielzahl verschiedener Partner mit sich und eine stets andere Dynamik in den einzelnen IKZ.

Auf der anderen Seite gibt es Regionen, welche in mehr oder weniger stets gleicher Konstellation die Arbeiten zusammen erledigen und mit einem Zusammenschluss als logischer Schritt die einzelnen IKZ hinfällig würden.

2.1.5 Interkantonale Zusammenarbeit

Die funktionalen Räume hören nicht vor den Kantonsgrenzen auf. In etlichen Bereichen bestehen zwischen solothurnischen und ausserkantonalen Gemeinden Zusammenarbeitsverträge oder gemeinsame Zweckverbände. Solche grenzüberschreitende Zusammenarbeitsformen sind gemäss § 165 GG vom Regierungsrat zu genehmigen. Die interkantonale Zusammenarbeit wird vom Regierungsrat unterstützt.

Ein Beispiel dafür stellen die Agglomerationsprogramme AareLand, Grenchen oder Solothurn dar, welche insbesondere die bessere Vernetzung des öffentlichen Verkehrs mit dem Fuss- und Veloverkehr zum Ziel haben und als «Raum ohne Grenzen» zu verstehen sind[8]. Solche Programme machen deutlich, dass die funktionalen Räume sinnvollerweise weder vor Gemeinde- noch vor Kantonsgrenzen Halt machen und lassen gleichzeitig erkennen, dass die politischen Grenzen nicht zwingend mit den funktionalen Räumen übereinstimmen und ein zielgerichtetes Vorgehen zumindest erschweren. Dies ist zu bedauern, haben solche Programme doch letztlich das Ziel, die Agglomerationen und damit die Lebensqualität der Bevölkerung zu stärken.

Mancherorts ist die interkantonale IKZ derart weit fortgeschritten, dass ein Zusammenschluss der nächste logische Schritt wäre. Während in einer vergleichbaren Situation unter solothurnischen Gemeinden ein Zusammenschluss positiv begrüsst würde, wurden Ambitionen zu interkantonalen Zusammenschlüssen bzw. der Abwanderung solothurnischer Gemeinden in benachbarte Kantone klare Absagen erteilt.

2.2 Finanzielle Aspekte

Die Gemeindelandschaft der solothurnischen Einwohnergemeinden lässt sich nach im Kanton gängigen Kategorien einteilen. So bestehen sowohl im Bereich der öffentlichen Finanzen als auch beispielsweise in der Raumplanung Parameter, die helfen, das Profil der Gemeinden einzuordnen und damit das Gesamtbild des Kantons mit seinen über 100 Gemeinden zu schärfen. Stellvertretend werden einige solcher Masse dargestellt und im Gesamtkontext erläutert.

2.2.1 Steuerkraft

Die *Steuerkraft* ist ein Mass aus dem Finanzausgleich. Es misst die sogenannte Einkommensstärke (Steuerkraft) einer Gemeinde. D.h. das Gemeindesteueraufkommen (natürliche und juristische Personen) wird auf einen Steuerfuss von 100% umgerechnet und durch die jeweilige Einwohnerzahl dividiert. Die so errechneten Werte werden dann als Indexzahl unter den Gemeinden verglichen.

Folgendes Zahlenbeispiel zur Veranschaulichung: Das durchschnittliche Steueraufkommen pro Einwohner beträgt aktuell rund 3'000 Franken. Dieser Wert wird mit einem Indexwert (Steuerkraftindex) von 100 Punkten gleichgesetzt. Eine Gemeinde A, die über ein durchschnittliches Steueraufkommen von 1'500 Franken pro Einwohner verfügt, weist somit einen Index (Steuerkraftindex) von 50 Punkten aus (1'500 Franken/3'000 Franken * 100). Jene Gemeinde B, die über ein Steueraufkommen von 4'500 Franken pro Einwohner verfügt, hätte demnach einen Indexwert von 150 Punkten.

[8] Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 26. Mai 2021, «Agglomerationsprogramme setzen neue Akzente» Medienmitteilung - Staatskanzlei - Kanton Solothurn

.

Die Verteilung der **Steuerkraftindices** präsentieren sich bezogen auf die Finanzausgleiche der letzten Jahre wie folgt:

Entwicklung Steuerkraftindices 2018-2022

Steuerkraftindex	2018	2019	2020	2021	2022	
						In %
<60	4	3	2	3	1	13
60 - 70	14	14	14	10	13	
70 - 80	12	11	13	15	13	35
80 - 90	23	26	22	25	25	
90 - 100	26	22	23	19	18	29
100 - 110	12	16	15	15	14	
110 - 120	6	5	6	7	12	23
>120	12	12	14	15	13	
Total Gemeinden					109	**100**

Tabelle 4: Verteilung der Steuerkraft 2018 bis heute (Gemeindebestand per 31.12.2019)

Aufgrund einer Einteilung der Gemeinden in 4 Klassen zeigt sich folgende Struktur bezüglich Einkommensstärke im Jahr 2022:

14 (13%) Gemeinden weisen eine sehr tiefe Steuerkraft aus (>= 70 Punkte) und etwas mehr als ein Drittel (35%) der Gemeinden eine klar unterdurchschnittliche (70 bis 90 Punkte). Dagegen bewegen sich 29% der Gemeinden im Umfeld des Kantonsmittelwertes (90-110 Indexpunkte) während rund ein Fünftel (23%) aller Gemeinden als ressourcenstark (>= 110) einzustufen sind.

Wie aus obiger Darstellung ersichtlich, hat sich die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden im Verlauf der vorliegenden Jahre generell verbessert: So hat sich beispielsweise die Zahl der Gemeinden mit einer Steuerkraft von >= 100 von 30 im Jahr 2018 auf heute 39 Gemeinden erhöht.

2.2.2 Strukturstärke

Beim Mass der *Strukturstärke* werden neben der Steuerkraft als weitere Indikatoren die mittelfristige Bevölkerungsentwicklung sowie die geotopografische Lage der Gemeinden einbezogen. Nachfolgendes Bild zeigt die Strukturstärken nach Gemeinden:

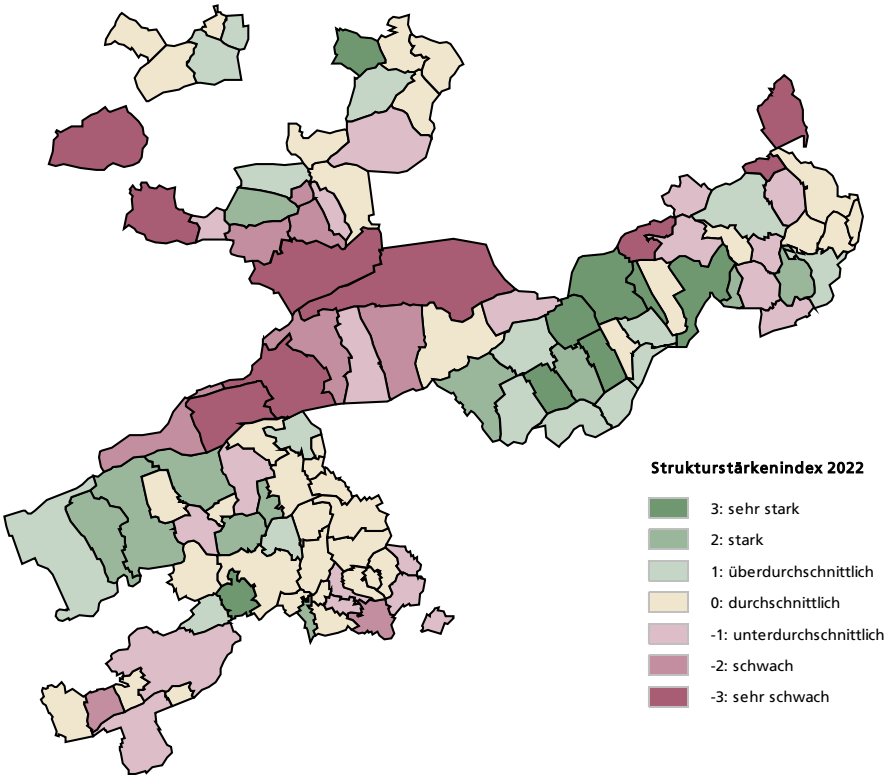


Abbildung 4: Strukturstärkeindex 2022 (Gemeindebestand per 31.12.2019)

Die Gemeindelandschaft verteilt sich anzahlmässig auf rund ein Drittel strukturstarke Gemeinden (35 EG, grünlich), ein Drittel der Einwohnergemeinden liegen im Mittelfeld (38 EG, beige) und ein Drittel (36 EG, rötlich) weisen einen negativen Wert aus, sind also als strukturschwach zu bezeichnen.

2.2.3 Kategorisierung nach Raumplanungskriterien

Zur Umsetzung der raumplanerischen Grundsätze werden angesichts der Vielfalt der räumlichen Strukturen im Kanton Solothurn Handlungsräume gebildet. Diese ermöglichen eine Perspektive, die Gemeinde- und Bezirksgrenzen überwindet, den heute bestehenden Realitäten Rechnung trägt, die angestrebte Raumordnung aufzeigt und den Umgang mit künftigen Veränderungen erleichtert. Es werden folgende drei Handlungsräume unterschieden:

- Urbaner Raum;
- Agglomerationsgeprägter Raum;
- Ländlicher Raum.

Im urbanen Raum liegen die drei Hauptzentren Solothurn, Olten und Grenchen sowie die Regionalzentren Oensingen, Balsthal, Dornach und Breitenbach.

Der kantonale Richtplan[9] aus dem Jahr 2017 unterscheidet nach Handlungsräumen. Daraus ergibt sich folgendes Bild zur solothurnischen Gemeindelandschaft:

[9] Kantonaler Richtplan, Amt für Raumplanung Kanton Solothurn, (RRB Nr. 2017/1557)

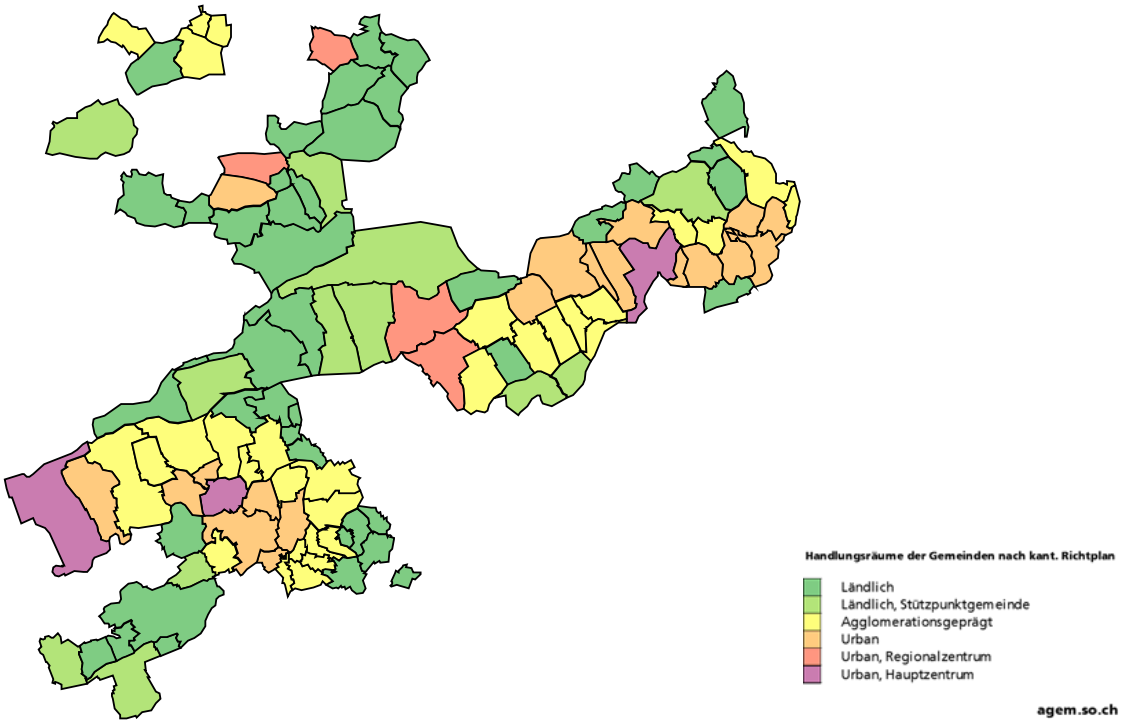


Abbildung 5: Handlungsräume Raumplanung (Gemeindestand per 31.12.2020)

Gut die Hälfte der Gemeinden sind ländlich geprägt (53), 30 Gemeinden gelten als agglomerationsgeprägt und 26 als urbane Gemeinden.

2.2.4 Profile der Gemeindelandschaft (Clustering)

Ein Drittel der Gemeinden (36) im Kanton ist als strukturstark zu bezeichnen. Diese sind grösstenteils urban oder agglomerationsgeprägt und finanzstark. Sie liegen im Jurasüdbogen oder in der Peripherie zum Grossraum Basel. Sie sind in den Regionen Olten-Gäu, Solothurn-Lebern oder Dorneck zu finden. Die Gemeinden verfügen grossmehrheitlich über einen günstigen respektive unterdurchschnittlichen Steuerfuss (NP).

Ein Drittel (36) ist strukturschwach und ländlich geprägt. Diese Gemeinden finden sich mehrheitlich in den Bezirken Thal (8), Thierstein (8) und in Gösgen (7) entlang der Jurakette. Auch der Buchegg-berg weist vier strukturschwache Gemeinden aus, darunter auch die «neuen» Gemeinden Messen und Buchegg. Diese Gemeinden verfügen ausnahmslos über eine Steuerkraft von unter 100 Indexpunkten. Mehr als drei Viertel dieser Gemeinden verfügen über Steuerfüsse, welche über dem Kantonsmittelwert liegen.

Das mittlere Drittel schliesslich besteht aus 38 Gemeinden. Sie sind sowohl ländlich, agglomerationsgeprägt oder urban und finden sich überall ausser im Gäu. Die überwiegende Zahl dieser Gemeinden hat einen Steuerfuss, der zwischen 110% bis 130% liegt.

2.2.5 Finanzausgleich

2.2.5.1 Allgemeines

Der Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden (FILA EG) wurde per 1. Januar 2016 eingeführt. Der Aufbau des Ausgleichs[10] orientierte sich am Modell des Bundesfinanzausgleichs. Er besteht aus den zwei klassischen Komponenten «Ressourcenausgleich» (Disparitätenausgleich mit Min-

[10] Übersicht zum Finanz-und Lastenausgleich siehe Wegleitung

destausstattung) und «Lastenausgleiche» (soziodemografisch, geo-topografisch, Zentrumslastenabgeltung[11]). Das Ausgleichsvolumen beläuft sich (ohne den bis 2027 befristeten STAF-Ausgleich) auf rund 70 Mio. Franken/Jahr.

Die Ziele dieses Finanzausgleichs sind im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (BGS 131.73) unter § 2 festgelegt. Gemäss Wirksamkeitsbericht[12] werden sie seit der Einführung im Jahr 2016 (sehr) gut erreicht: Sowohl bezüglich der Stärkung der Finanzautonomie, der Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung als auch bezüglich dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinden erhält das System vom externen Gutachter gute Noten. Es sind keine Hemmnisse oder Fehlentwicklungen erkennbar.

Im Kontext mit dem Thema Gemeindelandschaft gilt es folgende Aussagen aus diesem externen Bericht[13] zu zitieren:

- Es zeigt sich, dass kleine Gemeinden tendenziell ressourcenschwächer sind (=geringe Steuerkraft) als grössere Gemeinden. So liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl bei ressourcenstarken Gemeinden z.B. bei 3'470, bei ressourcenschwachen hingegen bei 2'056 (Ausgleichsjahr 2018). Entsprechend hängt der Anteil der Empfängergemeinden auch von der Gemeindestruktur ab. Kantone mit vielen, kleinen Gemeinden haben unter sonst gleichen Bedingungen tendenziell mehr Empfängergemeinden als Kantone mit homogenen, eher grösseren Gemeinden. Grund: Bei grossen Gemeinden findet ein Teil des Ausgleichs bereits innerhalb der Gemeinde statt.
- Einen ähnlichen Zusammenhang wie bei der Grösse gibt es auch bezüglich der Bevölkerungsdichte: Gemeinden mit sehr geringer Bevölkerungsdichte weisen tendenziell eine geringere Ressourcenstärke auf (danach ist der Zusammenhang heterogen).
- Eine Mindestausstattung erhalten 47 Gemeinden (Ausgleichsjahr 2018). Diese sind oftmals klein und tendenziell ländlich.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der Kanton Solothurn im Nationalen Finanzausgleich als deutlich ressourcenschwach gilt. Einzig der Kanton Jura und der Kanton Wallis weisen für das Jahr 2022 tiefere Werte auf[14].
Stärkere Gemeinden könnten möglicherweise mittelfristig zu einem stärkeren Kanton führen.

2.2.5.2 Besitzstandswahrung bei Zusammenschlüssen

Der Finanzausgleich kennt seit 1. Januar 2004 (§ 30bis Finanzausgleichsgesetz, altrechtlich), respektive aufgrund einer Teilrevision (§ 30ter Finanzausgleichgesetz) im Jahr 2010 Bestimmungen, wonach fusionierten Gemeinden während drei Jahren respektive sechs Jahren (sofern strukturell schwach) keine Nachteile im direkten Finanzausgleich erwachsen darf (sogenannte Vermeidung einer «Heiratsstrafe»). Dieses Prinzip wurde auch im neuen Finanz- und Lastenausgleich übernommen: So erhalten Gemeinden, welche durch einen Zusammenschluss bei der Mindestausstattung oder bei einem der Lastenausgleiche finanzielle Einbussen erleiden nach § 17 FILAG EG einen Ausgleich in Form eines besonderen Beitrags.
Der Anspruch gilt nach Ablauf einer 3-jährigen Übergangsfrist (aufgrund der Vergangenheitsbemessung) während drei Jahren. Sofern strukturell schwache Gemeinden (vgl. Ziffer 2.2.2) beteiligt sind, gilt der Besitzstand während sechs Jahren. Fusionsprojekte unter ressourcenstarken Gemeinden haben keinen Anspruch auf solche Fusionsausgleichsleistungen.

Seit der Schaffung bis heute wurden **insgesamt *4.2 Mio. Franken[15] als Besitzstandszahlungen*** an Zusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden ausgerichtet (vgl. Detailaufstellung im Anhang

[11] Zudem befristet bis 2027 der arbeitsmarktliche Lastenausgleich mit Härtefallausgleich aufgrund der Steuerreform STAF
[12] Wirksamkeitsbericht 2019, Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn, Schlussbericht, Teil Zusammenfassung
[13] Wirksamkeitsbericht 2019, Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Solothurn, Schlussbericht, Seiten 18 und 28, BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel
[14] Bericht Finanzausgleich 2022 zwischen Bund und Kantonen, Seite 20, Eidgenössisches Finanzdepartement, Juni 2021
[15] Zusätzliche 2.8 Mio. Franken flossen in Zusammenschlüsse unter Einwohner- und Bürgergemeinden zu Einheitsgemeinden ab 2001 bis heute

4.2). Dazu kommen ***0.21 Mio. Franken Projektkostenbeiträge,*** welche als Projektentschädigungskosten in der Höhe von pauschal 30'000 Franken an Einwohnergemeinden ausgerichtet werden. Die Finanzierung dieser Kosten erfolgt über den Finanz- und Lastenausgleichsfonds.

Fokus 2 – Weniger Mindestausstattung nötig dank Zusammenschlüssen?

Die Mindestausstattung im innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleich sorgt dafür, dass alle Gemeinden mit einem Minimum an finanziellen Mitteln - bezogen auf die Steuerkraft – ausgestattet werden. Dieser «Topf» wurde in den letzten acht Jahren zwischen 12 bis 17 Mio. Franken pro Jahr durch Kantonsmittel alimentiert.

Bezüglich der Mindestausstattung lassen sich folgende Aussagen machen:

1. Erhielten im Jahr 2018 noch 47 Gemeinden eine Mindestausstattung, so sind es im Jahr 2023 noch 36 Gemeinden. Unabhängig davon gilt, dass die Gemeinden mit Mindestausstattung mehrheitlich klein sind und tendenziell ländlich liegen.

2. Je geringer die Anzahl Gemeinen in einem Kanton, desto weniger Unterschiede resultieren in der Steuerkraft. Entsprechend wird weniger Mindestausstattung benötigt.

3. Von den neun im Bericht aufgeführten Fusionsprojekten beanspruchten sechs Gemeinden unmittelbar nach der Fusion weniger Mindestausstattung. Daraus resultierte eine einmalige «Einsparung» im Umfang von rund 700'000 Franken.

2.2.6 Regionale Arbeitszonen (RAZ)

Der Kanton (Amt für Raumplanung, Amt für Wirtschaft und Arbeit) unterstützt die Bildung von regionalen Trägerschaften für die Ausscheidung von regionalen Arbeitszonen (RAZ). Das sind grössere, gut erschlossene und rasch verfügbare Gebiete, die sich für Nutzungen mit einer hohen Wertschöpfung eignen. Gemäss Richtplan haben sie u.a. die Funktion, die kantonalen und regionalen Standortvorteile zu stärken. Die Trägerschaften erarbeiten Konzepte und regeln die Umsetzung. Dabei ist insbesondere der Nachweis einer genügenden Erschliessung zu erbringen. Die Planungshoheit im Nutzungsplanverfahren liegt bei der Standortgemeinde.

Aktuell bestehen gemäss Richtplan zwei solcher RAZ, weitere sind in Planung. Ziel ist es letztlich, Last und Profit von Industrieansiedlungen zu teilen. Dabei geht es auch um die Aufteilung des so generierten Steueraufkommens. Dieser Einnahmeverteiler dürfte eine Herausforderung unter den beteiligten Trägergemeinden darstellen[16].

[16] «Logistikwalze soll gebremst werden: Die Regionale Arbeitsplatzzone RAZ nimmt wieder Fahrt auf»; Solothurner Zeitung, 24.08.2019, Artikel hier

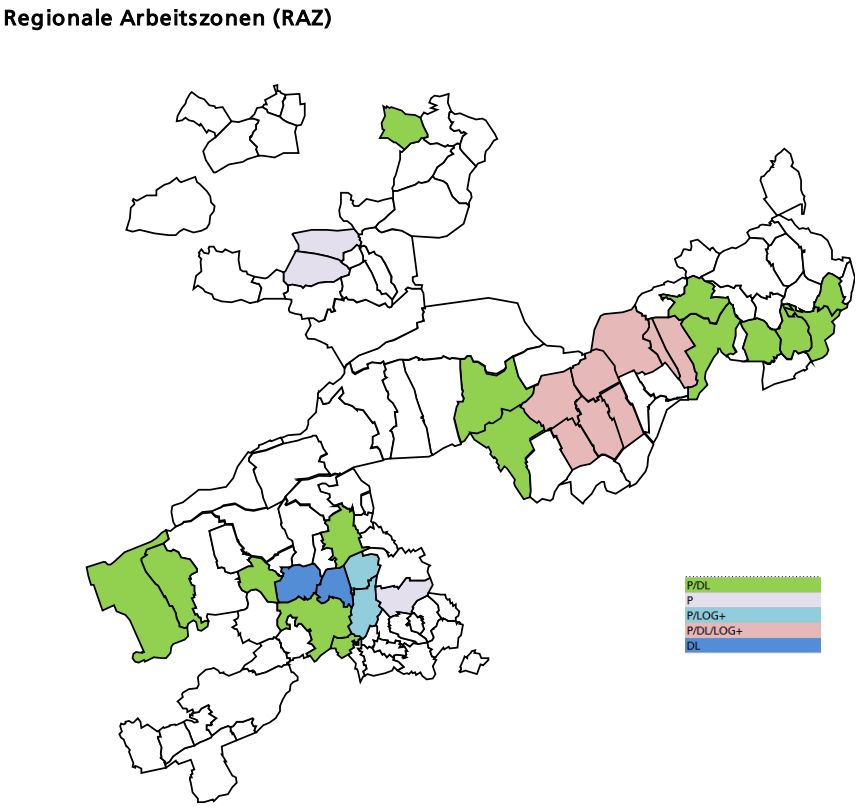


Abbildung 6: RAZ gemäss Richtplan

Solche Projekte stärken den Standort, setzen aber den Blick über den eigenen, sprich kommunalen Tellerrand hinaus. Wenn eine Gemeinde nicht mitmacht, erschwert oder verunmöglicht dies das Projekt. Solche Abhängigkeiten und Widerstände hindern solche vielversprechenden Vorhaben an der Realisation. Es liegt auf der Hand, dass diese Projekte mit schlankeren Strukturen und Prozessen und einem damit verbundenen Abbau von Bürokratie schneller und einfacher zu realisieren sind.

3 Feststellungen, Handlungoptionen, weiteres Vorgehen

3.1 Feststellungen und Handlungsoptionen

Nr.	Feststellung	*Handlungsoptionen (Empfehlung / These)*
1	**Die interkommunale Zusammenarbeit hat sich weiter intensiviert.** Die Gemeinden erledigen viele Aufgaben zusammen mit anderen Gemeinden. Einige Gemeinden arbeiten in den gleichen Konstellationen zusammen, bei anderen Gemeinden überlappen sich die gemeinsamen Institutionen. Dank der IKZ können Aufgaben effizienter erledigt werden und es besteht die Chance, grössere Projekte realisieren zu können, aber es besteht die Gefahr von Blockaden und Reibungsverlusten.	Gemeinde ist idealerweise identifikationsstiftend. Die IKZ richtet sich jedoch an funktionalen Kriterien wie der Vollzugseffizienz aus. ***Es ist zu untersuchen, ob und wie diese beiden Parameter vermehrt in Übereinstimmung gebracht werden könnten.***
2	**Die Zahl der Kleinstgemeinden nimmt ab, nicht aber die IKZ:** Mit den beiden jüngsten Fusionen sind zwar Kleinstgemeinden weggefallen, aber die Synergieeffekte in Form von Auflösung von IKZ sind i.d.R. ausgeblieben.	
3	**Fusionen erfolgen nach situativen, lokalen Gegebenheiten:** Zusammengeschlossen wird erst dann, wenn Personal oder Finanzen fehlen. Es fehlt der vorausschauende Blick.	***Es soll ein Zielbild entwickelt werden, welches aufzeigt, wie und wo sich die solothurnische Gemeindelandschaft sinnvollerweise neu aufgestellt werden könnte, um als starke Gemeinwesen agieren zu können.***
4	**Fusioniert wurde primär im oberen Kantonsteil:** Seit der Schaffung der Koordinationsstelle Gemeindefusionen 2008 erfolgten die Fusionen mit einer Ausnahme alle im oberen Kantonsteil.	
5	**Bislang heute hat der Kanton rund 8 Mio. Franken in Zusammenschlüsse zwischen Einwohnergemeinden investiert:** Insgesamt sind in den letzten 15 Jahren knapp 8.0 Mio. Franken für Fusionsförderung[17] (3.4 Mio. Franken) und zur Bestandwahrung im Finanzausgleich (4.4 Mio. Franken, Vermeidung der Heiratsstrafe) bei Zusammenschlüssen unter Einwohnergemeinden geflossen. Diese Mittel wurden unabhängig davon, welche Auswirkungen dies auf die Entwicklung des gesamten Kantons hat, gleichermassen gewährt.	***Es ist zu prüfen, auf welche Weise die Ausrichtung von Fusionsbeiträgen noch differenzierter ausgestaltet werden kann, um Fusionen, welche den Kanton bzw. die Region nachhaltig stärken, zusätzlich zu fördern.***

[17] Stand bis 31.12.2021

Nr.	Feststellung	***Handlungsoptionen*** *(Empfehlung, These)*
6	**Ohne finanzielle Anreize gibt es kaum Fusionsbestrebungen**: Von 2014 bis 2020 kamen keine Fusionen unter Einwohnergemeinden zu Stande. In diesem Zeitraum wurden aus finanzpolitischen Gründen keine Fusionsbeiträge durch den Kanton ausgerichtet.	***Die Ausgestaltung der Fusionsförderung mit dem seit 2023 neu gesetzlich verankerten Rechtsanspruch ist als Mindeststandard fortzuführen.***
7	**Gemeindestruktur und Bevölkerungsdichte beeinflussen die Zahl der Nehmergemeinden in einem Finanzausgleich:** Kantone mit vielen kleinen Gemeinden haben unter sonst gleichen Bedingungen tendenziell mehr Empfängergemeinden im Finanzausgleich als Kantone mit homogenen, eher grösseren Gemeinden. Wie die Tabelle 1 (vgl. Ziffer 2.1.1. dieses Berichts) aufzeigt, verfügt der Kanton Solothurn im CH-Vergleich über eine der tiefsten durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Gemeinde. *Das Beispiel Gemeinde Buchegg zeigt, dass auch der Zusammenschluss (2014) vieler kleineren, ländlichen und strukturschwachen Gemeinden zu einer Stärkung der Gemeinde sowohl in finanzieller Hinsicht als auch in Bezug auf die demokratische Mitwirkung führen kann. Ähnliche Auswirkungen sind in der Gemeinde drei Höfe zu beobachten.*	*Der im Volksmund geläufige Satz, dass «zwei Kranke noch keinen Gesunden geben» ist im vorliegenden Beispiel widerlegt.* ***Aus einem Zusammenschluss von kleinen, strukturschwachen Gemeinden können neue Potentiale resultieren. Diese Art von Zusammenschlüssen ist verstärkt zu fördern.***
8	**Ein Drittel der Gemeinden im Kanton ist als strukturschwach einstufen:** Dabei handelt es sich oft um ländlich geprägte Gemeinden. Gut die Hälfte dieser Gemeinden weisen unter 1'000 Einwohner aus.	***Ziel einer künftigen Fusionspolitik könnte sein, insbesondere kleine Gemeinden zu einem zweckmässigen Fusionsperimeter zusammen zu bringen*** *und so Ungleichheiten oder Klumpenrisiken zu entschärfen.*

3.2.1 Leitideen: Was wollen wir mit «Gemeindelandschaft 2035» erreichen?

- Zusammenhalt des Kantons in seinen heutigen Grenzen stärken: «Viel Haag und wenig Garten» als Chance wahren;
- Ein starker Kanton Solothurn braucht starke Gemeinden: wirtschaftlich, gesellschaftlich, identifikationsstiftend;
- Welche Gemeindelandschaft stärkt den Kanton? Entwicklung von Perspektiven (Denkmodelle), um den Kanton langfristig «im Spiel» mit anderen Kantonen erfolgreich zu positionieren;
- Besondere Herausforderungen eines «Kantons der Regionen» beachten;
- Gezielte Förderungsmittel für Fusionen, die den Kanton insgesamt stärken;
- Mehr finanzieller Spielraum für die einzelnen Gemeinden dank optimierten Strukturen;
- Schlankere Strukturen und Prozesse, weniger Reibungsverluste und Blockaden;
- Sicherung der demokratischen Einflussnahme der Bevölkerung;
- Folgerungen für künftige Handlungsoptionen bezüglich Gemeindelandschaft für die nächste Generation ziehen;
- Ökonomische Aspekte von Zusammenschlüssen beleuchten (Synergien, Auswirkungen Finanzausgleich, freiwerdende finanzielle Potentiale u.ä.);
- Erhöhung der Standortattraktivität des Kantons und dadurch weniger Abhängigkeiten vom nationalen Finanzausgleich;
- Stärkung des Milizsystems durch ein optimales Zusammenspiel zwischen Miliz in Behördenfunktion und Professionalisierung der Verwaltung;
- Quantitative und qualitative Studien über Zusammenschlüsse (z.B. Messen, Buchegg)
- Erarbeitung eines (strategischen) Zielbilds.

4 Anhang

Anhang 1: Verteilung Strukturstärke Gemeinden nach verschiedenen Kriterien

Strukturstärkenindex 2022: Analyse				
	SSI Klassierung			
	negativ	Null	positiv	Summe
	-3 bis -1	0	+1 bis +3	Total
Verteilung				
nach Anzahl	36	38	35	109
ARP-Struktur der Gemeinden				
ländlich	29	17	7	53
agglomerationsgeprägt	4	13	13	30
urban	3	8	15	26
Bezirken				
SOLOTHURN	0	0	1	1
LEBERN	2	7	6	15
BUCHEGGBERG	3	4	1	8
WASSERAMT	5	11	3	19
THAL	8	1	0	9
GÄU	0	0	8	8
OLTEN	2	4	9	15
GÖSGEN	7	3	1	11
DORNECK	1	6	4	11
THIERSTEIN	8	2	2	12
Steuerfuss natürliche Personen				
≤ 60 %	0	0	0	0
61 % - 70 %	0	1	0	1
71 % - 80 %	0	0	2	2
81 % - 90 %	0	0	2	2
91 % - 100 %	0	3	3	6
101 % - 110 %	1	3	11	15
111 % - 120 %	7	12	14	33
121 % - 130 %	23	19	3	45
131 % - 140 %	5	0	0	5
> 140 %	0	0	0	0
Steuerkraftindex 2022 (SKI Werte auf ganze Zahlen abgerundet)				
≤ 60	2	0	0	2
61 - 70	14	1	0	15
71 - 80	5	6	0	11
81 - 90	11	12	4	27
91 - 100	4	8	8	20
101 - 110	0	6	5	11
111 - 120	0	3	7	10
121 - 130	0	1	3	4
131 - 140	0	0	6	6
141 - 150	0	0	0	0
> 150	0	1	2	3

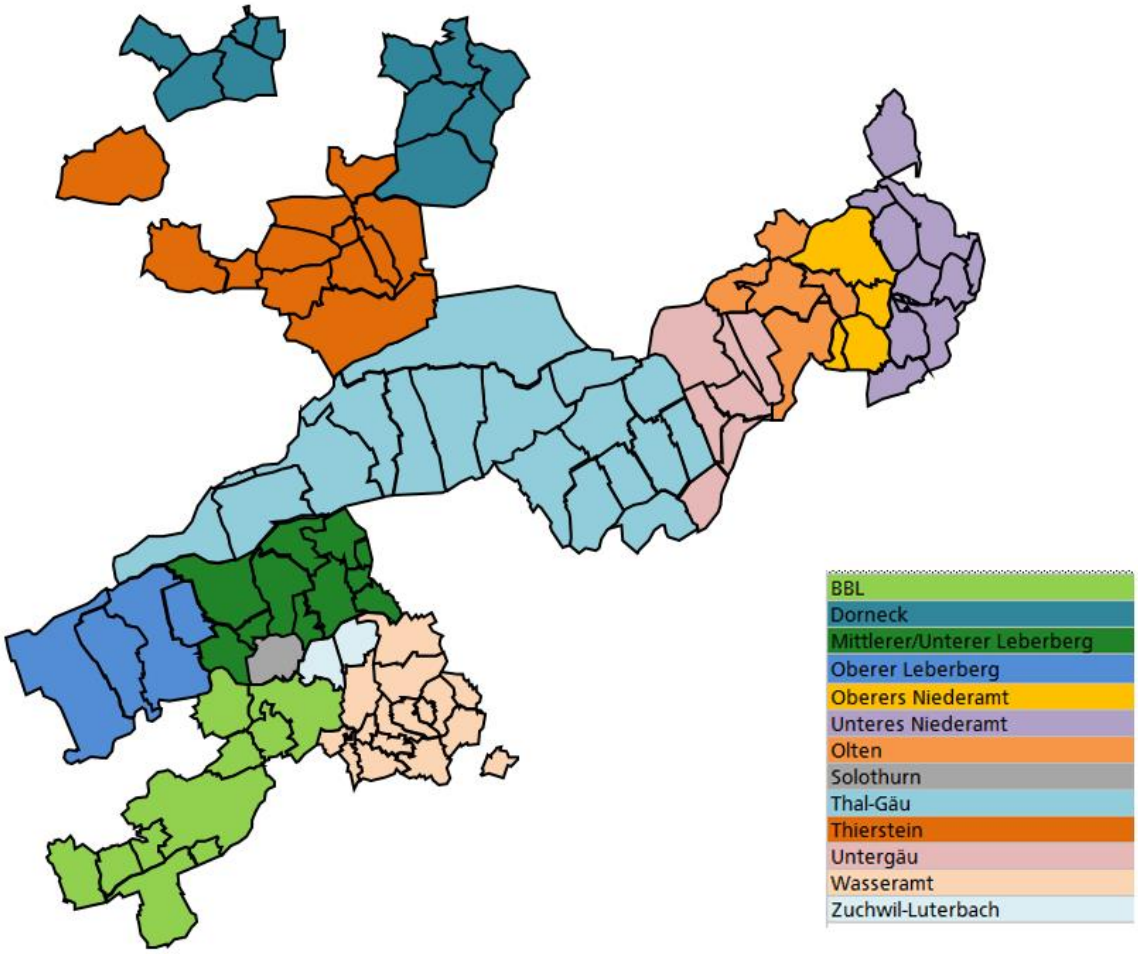
Anhang 2: Ausgleichzahlungen Besitzstand für Einwohnergemeinden bis 2021

Zusammenstellung Zahlungen Besitzstand aus Finanzausgleich unter Einwohnergemeinden

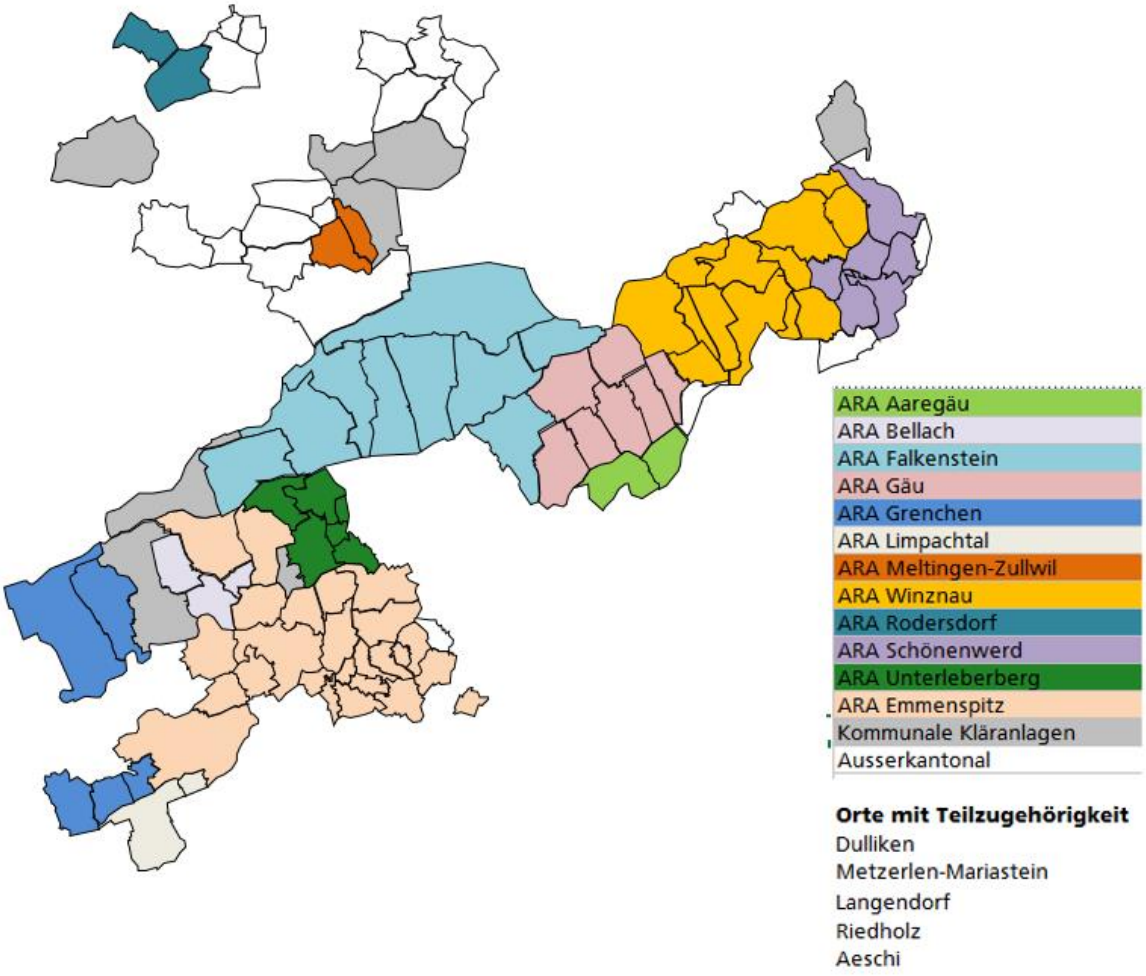
Fusions-zeitpunkt	Fusionsprojekt/ Fusionspartner	Projektkosten-beitrag in Fr.	Total
01.01.2010	**EG Messen** EG Balm b. Messen, EG Brunnenthal, EG Messen, EHG Oberramsern	RRB Nr. 2010/29 30'000.00	**723'860.00**
01.01.2011	**EG Riedholz** EG Riedholz, EG Niederwil	RRB Nr. 2011/405 30'000.00	**813'100.00**
01.01.2012	**EG Aeschi** EG Aeschi, EG Steinhof	RRB Nr. 2012/37 30'000.00	**338'200.00**
01.01.2013	**EHG Drei Höfe** EHG Heinrichwil-Winistorf, EHG Hersiwil	RRB Nr. 2013/29 30'000.00	**1'311'000.00**
01.01.2013	**EG Lüsslingen-Nennigkofen** EG Lüsslingen, EG Nennigkofen	RRB Nr. 2013/30 -	**290'100.00**
01.01.2014	**EG Buchegg** EG Aetigkofen, EG Aetingen, EG Bibern, EG Brügglen, EG Gossliwil, EG Hessigkofen, EG Küttigkofen, EG Mühledorf, EG Tscheppach, EHG Kyburg-Buchegg	RRB Nr. 2014/51 30'000.00	**747'834.00**
01.01.2021	**EG Stüsslingen** EHG Stüsslingen, EG Rohr	RRB Nr. 2021/259 30'000.00	**0.00**
01.01.2021	**EG Welschenrohr-Gänsbrunnen** EG Welschenrohr, EHG Gänsbrunnen	RRB Nr. 2021/678 30'000.00	**0.00**
Total		**210'000.00**	**4'224'094.00**

Anhang 3: IKZ nach öffentlichen Aufgaben

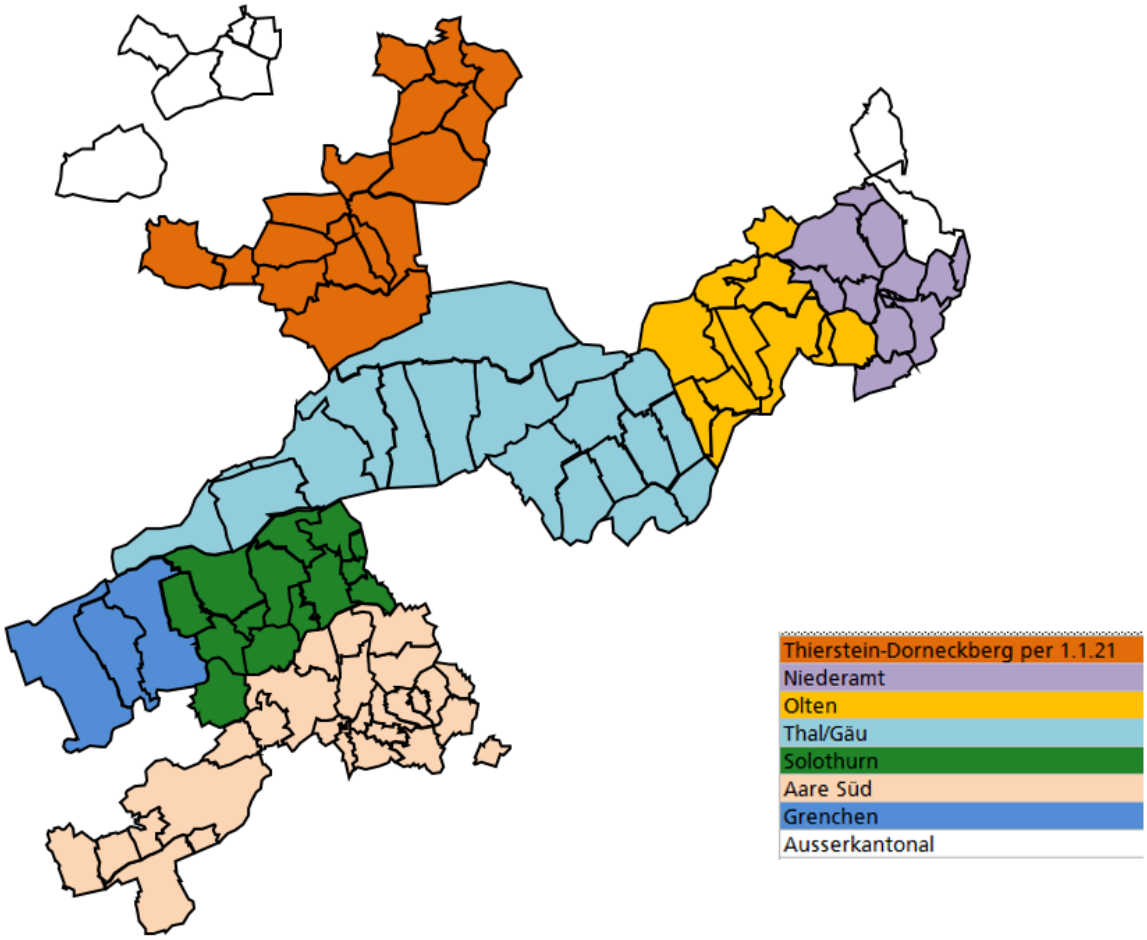
Sozialregionen per 1.1.2021 (13)



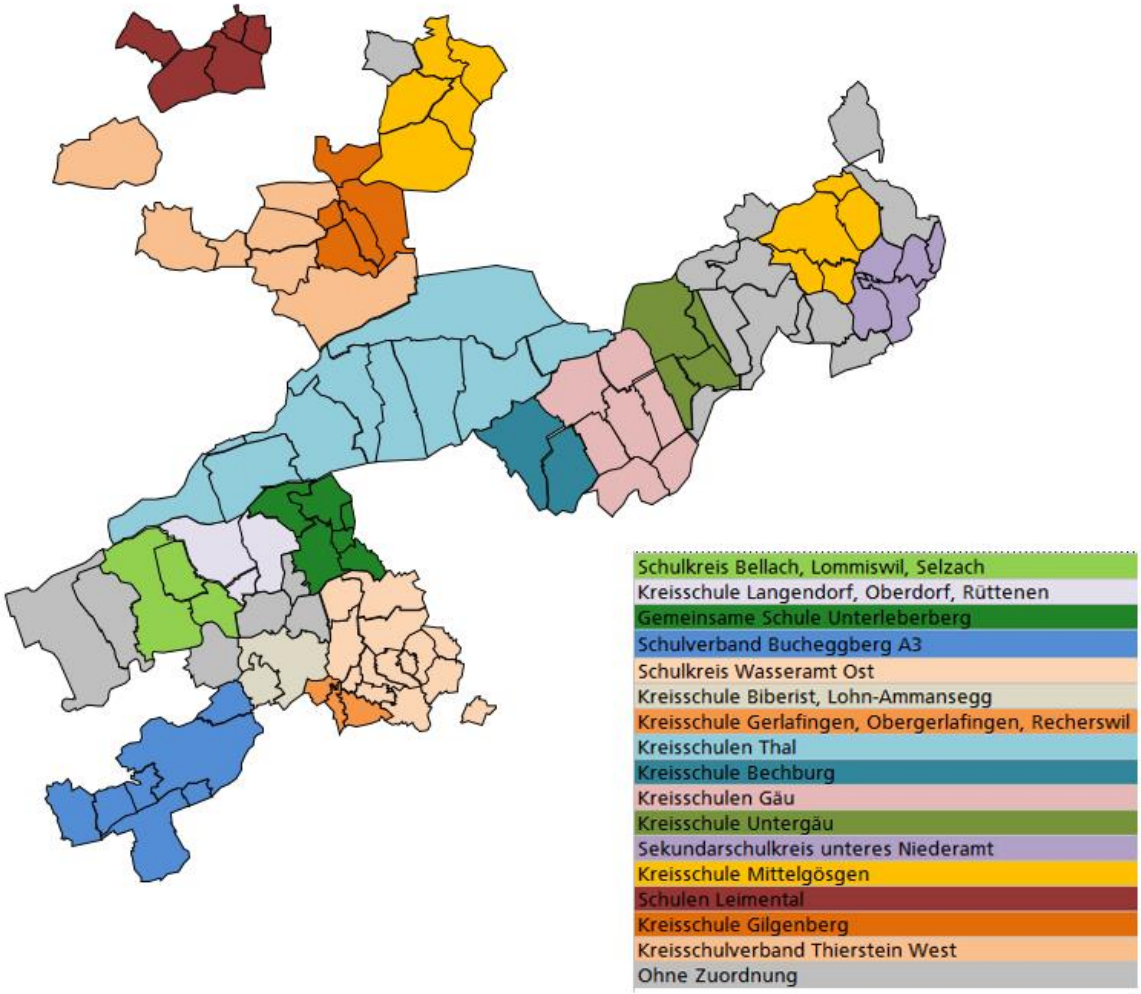
Regionale Abwasserverbände (12)



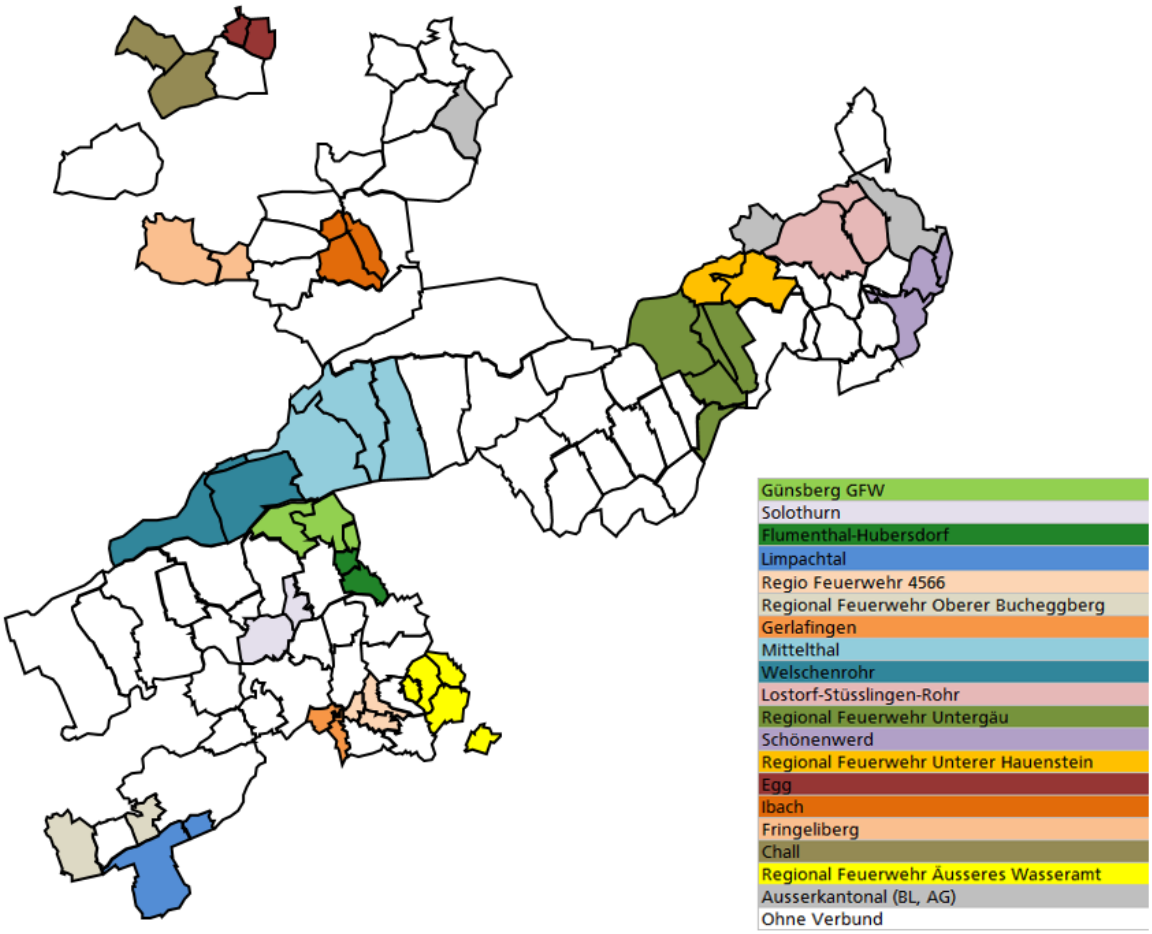
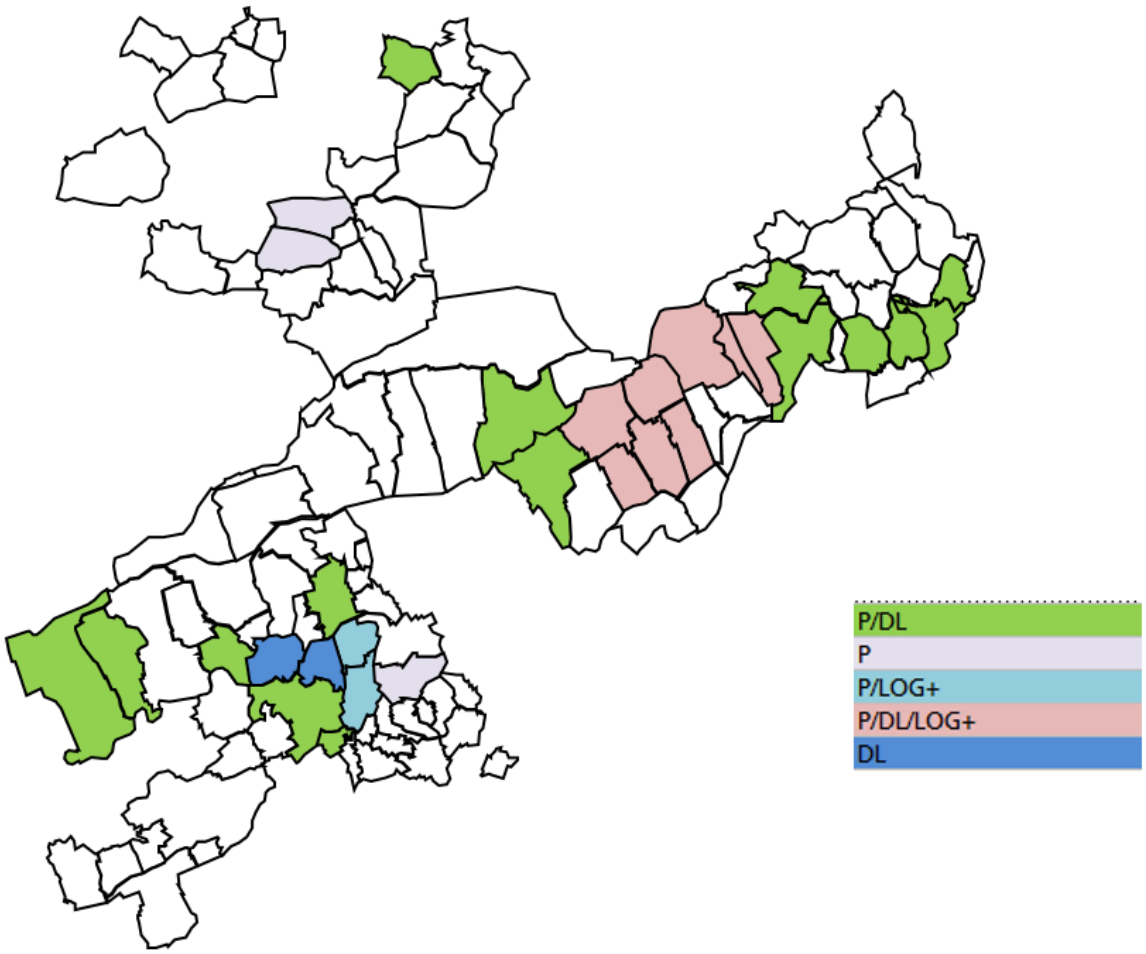
Regionale Zivilschutzorganisation (RZO) per 1.1.2021 (7)



Kreisschulen Schulstufe SEK-I (16)



Regionale Feuerwehrorganisationen (18)



Regionale Arbeitszonen (RAZ)