

Kanton Solothurn: Spezialfälle in der Gemeindeorganisation

Michael Brändle

Im Kanton Solothurn befinden sich die zwei Gemeinden mit den grössten Exekutiven der Schweiz. Sowohl in der Stadt Solothurn wie auch in Grenchen regiert je ein 30köpfiger Gemeinderat. Als Legislative waltet in beiden Gemeinden die Gemeindeversammlung. Mit einer kürzlich totalrevidierten Gemeindeordnung versucht die Stadt Solothurn, diese unkonventionelle Organisationsform zu optimieren.

Autonomie in der Ausgestaltung der Gemeindeorganisation

Das Gemeindegesetz (GG) des Kantons Solothurn erlaubt den 126 Gemeinden weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten in ihrer Organisation. Grundsätzlich werden zwei Modelle unterschieden: einerseits die "ordentliche Gemeindeorganisation" mit Gemeinderat (Exekutive) und Gemeindeversammlung (Legislative), andererseits die "ausserordentliche Gemeindeorganisation" mit Gemeinderat (Exekutive) und Gemeindeparlament (Legislative). Zwei Eigenheiten der solothurnischen Gemeindegesetzgebung ermöglichen allerdings organisatorische Mischformen:

1. Die Grösse des Gemeinderates in der ordentlichen Gemeindeorganisation war bis 1992 auf maximal 30 Mitglieder festgelegt (§ 90 GG 1949); heute ist keine Höchstgrenze mehr verankert. Dieser Spielraum wurde von grösseren Gemeinden ausge-

schöpft, womit sie die grössten Exekutiven der Schweiz bilden (Ladner 1991: 64). Zudem werden Ersatzmitglieder einbezogen, die die Vollständigkeit des Gremiums gewährleisten sollen.



Michael Brändle ist Lokalpolitiker und Politikwissenschaftler

2. Die Gefahr der Schwerfälligkeit und Beschlussunfähigkeit eines grossen Gremiums wurde in verschiedenen Gemeinden des Kantons Solothurn durch einen qualitativen Ausbau der Exekutive abgeschwächt. Die Gemeinden können in der ordentlichen Gemeindeorganisation eine aus Mitgliedern des Gemeinderates bestehende Gemeinderatskommission wählen; ihr werden sämtliche Geschäfte zur Vorberatung und Antragstellung, teilweise auch zur Erledigung übergeben (§ 73 ff. GG 1992). Gemeinderatskommissionen wurden in grösseren Gemeinden eingesetzt; sie umfassen bis zu sieben Mitglie-

der und nähern sich damit der durchschnittlichen Exekutivgrösse in den Schweizer Gemeinden (6.0 Sitze) an (Ladner 1991: 64).

Diese weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten wie auch die Gemeindegrösse sind wohl ausschlaggebend dafür, dass in den letzten Jahrzehnten nur in den drei grössten Gemeinden Olten, Grenchen und Solothurn Grundsatzdiskussionen und –entscheidungen um die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation stattfanden. Während Grenchen und Solothurn am herkömmlichen Modell festhielten, führte die Stadt Olten 1972 die ausserordentliche Gemeindeorganisation ein. Die beiden anderen Gemeinden versuchten, ihre Organisationsform durch eine Annäherung an das Modell der ausserordentlichen Organisation zu verbessern. Jüngste Erfahrungen mit einer "optimierten" Mischform finden sich in der Gemeinde Solothurn, die 1996 eine Totalrevision der Gemeindeordnung beschloss.

Organisationsreform in Solothurn: Optimierung durch Annäherung der beiden Modelle

Die Notwendigkeit einer Organisationsreform wurde in Solothurn von verschiedener Seite hervorgehoben. Grundsätzliche Einwände betrafen die Gemeindeversammlung, deren Repräsentativität und Funktionalität angesichts der rund 11'000 Stimmberechtigten und einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 1,8 % bestritten wurde, die unklar definierte Rolle des 30köpfigen Gemeinderates, der teilweise Funktionen der Legislative übernimmt (Einreichung von Vorstössen, Repräsentativität) sowie die hohe Belastung der Mitglieder der Gemeinderatskommission. Kritisiert wurden im weiteren die schwerfälligen Entscheidungswege (Verwaltung – Kommissionen –

Gemeinderatskommission – Gemeinderat – Gemeindeversammlung) und die mangelnde Verwaltungskontrolle (etwa die Oberaufsicht der Verwaltung durch die Gemeindeversammlung).

Le canton de Soleure est particulier dans le sens où les exécutifs de la ville de Soleure et de celle de Grange comptent une trentaine de membres, ce qui ne facilite pas le travail. Avec la révision des règlements un système à trois niveaux a été introduit avec comme base (législatif) l'assemblée communale, au niveau intermédiaire le conseil communal (législatif et exécutif) et comme exécutif communal une commission constituée de sept membres du conseil.

Die Totalrevision erfolgte schliesslich unter der Prämisse, die Nachteile der bestehenden Organisation so weit als möglich zu beseitigen, ohne aber einen grundsätzlichen Systemwechsel vorzunehmen. Bei der Annäherung an die ausserordentliche Gemeindeorganisation wurden folgende Schritte unternommen:

Im Zentrum der Revisionsbestrebungen stand die Kompetenzverlagerung "nach oben", wobei der gesetzliche Spielraum des Gemeindegesetzes von 1992 ausgeschöpft werden sollte. Damit sollte in erster Linie eine Straffung der Entscheidungswege bewirkt werden:

- Die Gemeindeversammlung wird zwar beibehalten, ihre Kompetenzen aber insofern reduziert, als die Möglichkeiten der Urnenabstimmung erweitert werden (Finanzreferendum, Initiativrecht mit niedrigerem Quorum, obligatorische Urnenabstimmung) und die Generalkompetenz in Gemeindeangelegenheiten dem Gemeinderat übertragen wird.
- Die Kompetenzen von Gemeinderat und Gemeinderatskommission werden klarer



abgegrenzt und teilweise getrennt. Der Gemeinderat konzentriert sich auf die strategische Ebene (Grundsatzfragen, Planungsentscheide), die Gemeinderatskommission befasst sich hauptsächlich mit operativen Fragen und erhält in diesem Bereich zusätzliche, teilweise abschliessende Kompetenzen.

- Das Kommissionswesen wird gestrafft, indem Kommissionen verkleinert, zusammengelegt oder aufgelöst werden.
- Die Finanzkompetenzen werden um 40 % (Stadtpräsident) bis 400 % (Urnenabstimmung) erhöht, wodurch die grosse Mehrheit der Geschäfte spätestens auf Stufe Gemeinderat beschlossen werden kann.

Le pouvoir du maire de Soleure s'est vu encore augmenter avec l'introduction d'un système à trois étages. Il est prévu qu'un contrôle accru soit effectué par le Conseil communal mais celui-ci manque d'informations.

Die Verwaltungs- und Geschäftskontrolle soll von einem klar bezeichneten Gremium übernommen werden:

- Für die Kontrolle und Aufsicht über die Verwaltung wird neu ein Ausschuss für Geschäftsprüfung eingesetzt. Dieses 5köpfige Gremium setzt sich aus Mitgliedern des Gemeinderates zusammen und übernimmt Funktionen, die üblicherweise parlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen zustehen (Kontrolle des Verwaltungsberichtes, Überprüfung einzelner Verwaltungsabteilungen etc.).

Erste Erfahrungen

Ein Jahr nach Inkrafttreten der totalrevidierten Gemeindeordnung zeichnet sich ab, dass die

Kompetenzverlagerung zu einer Straffung der Entscheidungswege und damit zu einer weiteren Entlastung der politischen Behörden geführt hat. War die Tagungshäufigkeit des Gemeinderates bereits vor der Revision auf rund eine Sitzung pro Monat gesunken, verringert sich die Zahl der Sitzungen nunmehr auf acht im Jahr 1998. Eine ähnliche Tendenz lässt sich bei der Gemeinderatskommission feststellen, wobei der dreiwöchentliche Sitzungsrhythmus sich nicht verlangsamt, die Geschäftslast allerdings abnimmt.

Probleme stellen sich allerdings bezüglich des Informationsdefizites der Behörden, die teilweise geltend machen, den Kontakt zur aktuellen Gemeindepolitik beinahe verloren zu haben (Solothurner Zeitung vom 18.3.1998, S. 12). Ebenso stellte sich die Frage, in welcher Form der Gemeinderat seine strategischen Aufgaben wahrnehmen könne, wenn geeignete Instrumente wie etwa Legislaturziele und dergleichen fehlen. Lösungsansätze zur verbesserten politischen Führung werden zur Zeit denn auch diskutiert.



lebhaftes Parlament in der Stadt Solothurn; Salle du Parlement de la ville de Soleure

Im Bereich der Verwaltungskontrolle traten mit dem neu eingesetzten Ausschuss für Geschäftsprüfung Fragen konzeptioneller Art auf, da es sich im Gegensatz zur gängigen Praxis um einen Ausschuss der Exekutive handelt. In

einem nachträglich erarbeiteten Pflichtenheft wird präzisiert, der Ausschuss stelle "als Kontrollorgan ein Führungsmittel des Gemeinderates" dar (Pflichtenheft GPA vom 25. Juni 1998).

Fazit

Der Kanton Solothurn bietet den Gemeinden einen grossen Spielraum für die spezifische Ausgestaltung ihrer Gemeindeorganisation. Nebst den beiden Grundmodellen der ordentlichen und ausserordentlichen Organisation sind Mischformen möglich, die in den grösseren Gemeinden zur Anwendung gelangen. In

diesen Gemeinden wird die Gemeindeversammlung nach wie vor als oberstes Legislativorgan beibehalten, wobei bei wichtigen Entscheidungen zunehmend obligatorische Urnenabstimmungen vorgesehen sind. Die vergleichsweise grossen Gemeinderats-Gremien fungieren als Exekutive, nehmen aber gleichzeitig auch Funktionen eines Parlaments wahr. Die Gemeinderatskommission bildet schliesslich die Exekutive im engeren Sinn. Die jüngsten Organisationsreformen in der Gemeinde Solothurn weisen auf die Flexibilität und die Ausbaumöglichkeiten innerhalb dieser Mischform hin.

Autor: Michael Brändle ist Politikwissenschaftler. Er arbeitet an einem Nationalfondsprojekt über Parteien am Institut für Politikwissenschaft. Er ist auch Mitarbeiter im Rahmen der Weiterbildungskurse für Gemeinden, die von Dr. Andreas Ladner am IPW durchgeführt werden. Seit 1997 sitzt Michael Brändle im Stadt'parlament' von Solothurn.

Kontaktadresse: Michael Brändle, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Lerchenweg 36, 3000 Bern 9 oder in Solothurn Bielstrasse 19, 4500 Solothurn, Tel.:302 623 62 05, Fax.: 032 623 62 05.

Literatur

- Ladner, Andreas (1991). Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich: Seismo.