

Stadt Solothurn

Prüfung Gemeindeorganisation

**Unter besonderer Berücksichtigung einer allfälligen
Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation**

**Grundlagenbericht der Arbeitsgruppe zur ergebnisoffenen Prüfung
der Gemeindeorganisation hinsichtlich Umsetzung der Motion der
CVP/glp-Fraktion vom 25. Oktober 2016**

Bericht verabschiedet am 6. Juni 2018

Impressum

Eine Arbeitsgruppe des Gemeinderats hat die von ihm beauftragte, ergebnisoffene Prüfung der Gemeindeordnung durchgeführt und den vorliegenden Bericht am 6. Juni 2018 verabschiedet.

Vertreter/-innen des Gemeinderats: Jean-Pierre Barras, Laura Gantenbein, Johannes B. Kunz, Marguerite Misteli, Anna Rüefli, Charlie Schmid, Barbara Streit-Kofmel, Sven Witmer, Lea Wormser.
Stadtpräsident Kurt Fluri.

Mitarbeitende der Stadtverwaltung: Hansjörg Boll, Christine Krattiger und Urs F. Meyer.

Die Arbeitsgruppe wurde extern in Projektleitung, Moderation, Berichtsredaktion und mit Fachbeiträgen unterstützt von David Wüest-Rudin und Dr. Urs Bolz von

bolz+partner consulting ag
Gutenbergstrasse 14
3011 Bern
www.bolzpartner.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
1.1	Auftrag und Ablauf	8
1.1.1	<i>Der Anstoss: Motion des Gemeinderats</i>	8
1.1.2	<i>Organisation</i>	8
1.1.3	<i>Vorgehen</i>	8
1.2	Erwartungen der Arbeitsgruppe	9
2	Analyse der heutigen Gemeindeorganisation	10
2.1	Heutige Gemeindeordnung	10
2.1.1	<i>Überblick</i>	10
2.1.2	<i>Die Stimmberechtigten</i>	10
2.1.3	<i>Der Gemeinderat</i>	11
2.1.4	<i>Die Gemeinderatskommission</i>	12
2.1.5	<i>Der Stadtpräsident/die Stadtpräsidentin (Gemeindepräsident)</i>	12
2.1.6	<i>Die ständigen Kommissionen</i>	13
2.1.7	<i>Die Verwaltungsleitung</i>	15
2.2	Vergleich mit anderen Gemeinden	15
2.2.1	<i>Gemeinde Olten</i>	16
2.2.2	<i>Weitere Gemeinden des Kanton Solothurn</i>	16
2.2.3	<i>Überblick weitere Gemeinden der Schweiz</i>	19
2.3	Der Weg zur geltenden Gemeindeorganisation	20
2.3.1	<i>Allgemeines</i>	20
2.3.2	<i>Verfahren</i>	20
2.3.3	<i>Argumente</i>	20
2.3.4	<i>Fazit</i>	21
2.4	Würdigung der heutigen Gemeindeorganisation	22
2.4.1	<i>Allgemeines</i>	22
2.4.2	<i>Gemeindeversammlung</i>	23
2.4.3	<i>Gemeinderat</i>	24
2.4.4	<i>Gemeinderatskommission</i>	26
2.4.5	<i>Stadtpräsidium</i>	27
2.4.6	<i>Kommissionen</i>	29
2.4.7	<i>Verwaltungsleitung/Exekutivfunktion</i>	31
3	Grundlagen einer möglichen Reform	33
3.1	Ziele einer Reform der Gemeindeordnung	33
3.2	Handlungsspielräume des Gemeindegesetzes	34
3.2.1	<i>Die ordentliche und ausserordentliche Organisation</i>	34
3.2.2	<i>Zusammenfassende Würdigung</i>	36
3.3	Zum Gemeindeparlament	37
3.3.1	<i>Allgemeines</i>	37
3.3.2	<i>Gemeinden mit und ohne Parlament</i>	37
3.3.3	<i>Gemeindeparlamente/-versammlungen aus wissenschaftlicher Optik</i>	38
3.3.4	<i>Vergleich Kompetenzen Parlament vs. heutiger Gemeinderat</i>	39
3.4	Gestaltungsoptionen	40
3.4.1	<i>Unterscheidung von zwei Ebenen der Gestaltung</i>	40

3.4.2	Gestaltungsoptionen der Legislative und der politischen Rechte	41
3.4.3	Gestaltungsoptionen der erweiterten konsultativen Bürgerbeteiligung	42
3.4.4	Gestaltungsoptionen der Exekutive	44
3.4.5	Existierende Exekutiv-Modelle als Idealtypen	45
3.4.6	Exkurs: Optionen zur Gestaltung der Gemeinderatskommission	46
4	Reformszenarien.....	47
4.1	Überblick	47
4.1.1	Herleitung der Grundszenarien.....	47
4.1.2	Unterteilung Szenario 2 in 2A-2D.....	48
4.1.3	Überblick aller Szenarien mit Kurzbeschreibung.....	49
4.2	Szenario 0: ord. GO, Status Quo, Verzicht auf Reform	50
4.2.1	Eckwerte.....	50
4.2.2	Würdigung	50
4.2.3	Diskussion	50
4.3	Szenario 1: ord. GO, «klassischer» Gemeinderat	51
4.3.1	Eckwerte.....	51
4.3.2	Würdigung	52
4.3.3	Diskussion	52
4.4	Szenario 2A: ord. GO, GR noch stärker «Quasi-Parlament»	52
4.4.1	Eckwerte.....	52
4.4.2	Würdigung	53
4.4.3	Diskussion	53
4.5	Szenario 2B: ord. GO, Status Quo, Einzeloptimierungen	54
4.5.1	Eckwerte.....	54
4.5.2	Würdigung	55
4.5.3	Diskussion	56
4.6	Szenario 2C: ord. GO, GR-15 als Exekutive mit GRK.....	56
4.6.1	Eckwerte.....	56
4.6.2	Würdigung	56
4.6.3	Diskussion	56
4.7	Szenario 2D: ord. GO, GR-11 als Exekutive ohne GRK.....	57
4.7.1	Eckwerte.....	57
4.7.2	Würdigung	57
4.7.3	Diskussion	58
4.8	Szenario 3: ao. GO, Einführung eines Parlaments.....	58
4.8.1	Eckwerte.....	58
4.8.2	Würdigung Parlament vs. Gemeindeversammlung	59
4.8.3	Diskussion zur Ausgestaltung des Parlaments	63
4.8.4	Diskussion zur Ausgestaltung der Stadtregierung.....	63
4.9	Würdigung der Szenarien	65
4.9.1	Überblick Würdigung anhand Zielkriterien	65
4.9.2	Resultate zu den Zielkriterien	66
4.9.3	Resultate zu den Szenarien.....	68
5	Abschätzung der Kostenfolgen von Szenario 3	69
5.1	Allgemeines und Einführung	69
5.2	Ergebnis und wesentliche Kostenfaktoren	70
5.3	Diskussion der wesentlichen Kostenfaktoren	71

6	Umsetzungsfragen	73
6.1	Überblick Gesamtprozess.....	73
6.2	Das Entscheidungsverfahren.....	74
6.2.1	<i>Allgemeines.....</i>	<i>74</i>
6.2.2	<i>Die Entscheidungsfindung.....</i>	<i>74</i>
6.2.3	<i>Der Fahrplan.....</i>	<i>75</i>
7	Anhänge	76
7.1	Chancen und Gefahren einer möglichen Reform	76
7.2	Stärken/Schwächen-Analyse Gemeindeorganisation Solothurn.....	77
7.2.1	<i>Stärken/Schwächen: Ebene Exekutive/Verwaltungsleitung.....</i>	<i>77</i>
7.2.2	<i>Stärken/Schwächen: Ebene Legislative, Bürgerbeteiligung, polit. Rechte.....</i>	<i>80</i>
7.2.3	<i>Weitere Stärken/Schwächen heutige Ordnung</i>	<i>82</i>
7.3	Stellungnahme der Verwaltungsleitenden zum Berichtsentwurf	83
7.4	Überblick Handlungsspielräume	84
7.5	Gemeinderat in Gemeindegesetz und Gemeindeordnung	86
7.6	Tabellen zu den Gemeindevergleichen.....	87
7.7	Bewertung der Szenarien: Durchschnittswerte	90
7.8	Literaturhinweise	91
7.9	Rechtsquellen.....	91

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick Elemente Gemeindeordnung Solothurn	10
Abbildung 2: Die ständigen Kommissionen der Stadt Solothurn	14
Abbildung 3: Stärken/Schwächen des Parlaments Olten aus Sicht Stadtpräsidium	16
Abbildung 4: Stärken/Schwächen des Systems Grenchen aus Sicht Stadtpräsidium	17
Abbildung 5: Stärken/Schwächen des Systems Zuchwil aus Sicht Gemeindepräsidium.....	17
Abbildung 6: Beispiele Gemeindeorganisation vergleichbarer Gemeinden	19
Abbildung 7: Beteiligung an Gemeindeversammlung und Urnengängen in Prozent	23
Abbildung 8: Argumente der Arbeitsgruppe zur Gemeindeversammlung.....	23
Abbildung 9: Argumente der Arbeitsgruppe zum Gemeinderat	25
Abbildung 10: Argumente der Arbeitsgruppe zur Gemeinderatskommission	27
Abbildung 11: Argumente der Arbeitsgruppe zum Stadtpräsidium.....	28
Abbildung 12: Überblick ständige Sachkommissionen.....	29
Abbildung 13: Argumente der Arbeitsgruppe zum Kommissionswesen	30
Abbildung 14: Argumente der Arbeitsgruppe zur Verwaltungsleitung/Exekutivfunktion.....	32
Abbildung 15: Überblick ord. und ao. GO im Kanton Solothurn	35
Abbildung 16: Stärken/Schwächen Gemeindeversammlung nach Ladner (2016).....	38
Abbildung 17: Stärken/Schwächen Gemeindeparlament nach Ladner (2016)	38
Abbildung 18: Kompetenzen neues Parlament vs. heutiger Gemeinderat	40
Abbildung 19: Überblick Gestaltungsoptionen der Exekutive und Verwaltungsleitung	45
Abbildung 20: Entwicklung von drei Reformszenarien	47
Abbildung 21: Überblick Szenarien 2.....	48
Abbildung 22: Überblick mit Kurzbeschreibung alle Szenarien	49
Abbildung 23: Würdigung Szenario 0	50
Abbildung 24: Würdigung Szenario 1	52
Abbildung 25: Würdigung Szenario 2A.....	53
Abbildung 26: Würdigung Szenario 2B.....	55
Abbildung 27: Würdigung Szenario 2C.....	56
Abbildung 28: Würdigung Szenario 2D.....	57
Abbildung 29: Zusammenfassung Vorteile/Nachteile Parlament.....	59
Abbildung 30: Vorteile/Nachteile Stadtrat ao. GO vs. Gemeinderat 30 ord. GO.....	60
Abbildung 31: Argumente pro/contra Parlament und Gemeindeversammlung.....	62
Abbildung 32: Argumente pro/contra Regierungsmodelle «Olten plus» und «Aarau»	65
Abbildung 33: Würdigung der Modelle mit Blick auf die Ziele	66
Abbildung 34: Schätzung Mehrkosten Wechsel zur ao. GO	71
Abbildung 35: Überblick Gesamtprozess Prüfung der GO	73
Abbildung 36: Entscheidungsfindung an GV und Urne über die Einführung der ao. GO.....	75
Abbildung 37: Fahrplan politischer Entscheidungsprozess ao. GO bzw. Reformszenarien..	75
Abbildung 38: Chancen und Gefahren des Veränderungsprozesses.....	76
Abbildung 39: Stärken Exekutive/Verwaltungsleitung (Sicht Arbeitsgruppe)	77
Abbildung 40: Schwächen Exekutive/Verwaltungsleitung (Sicht Arbeitsgruppe)	79
Abbildung 41: Stärken Legislative und Bürgerbeteiligung (Sicht Arbeitsgruppe).....	80
Abbildung 42: Schwächen Legislative und Bürgerbeteiligung (Sicht Arbeitsgruppe).....	81
Abbildung 43: weitere Stärken/Schwächen heutige Ordnung (Sicht Arbeitsgruppe)	82
Abbildung 44: Überblick Handlungsspielräume Gemeindegesetz Kanton Solothurn.....	85
Abbildung 45: Gemeinderat in Gemeindegesetz und Gemeindeordnung	86
Abbildung 46: Alle Gemeinden 15'000 - 20'000 Einwohner mit und ohne Parlament.....	87
Abbildung 47: Alle Gemeinden 10'000 - 15'000 Einwohner mit und ohne Parlament.....	88
Abbildung 48: Alle Kantonshauptorte mit und ohne Parlament	89
Abbildung 49: Durchschnittswerte der Bewertung der Szenarien	90

Abkürzungsverzeichnis

AD	Kommission für Altstadt- und Denkmalfragen
Ao. GO	Ausserordentliche Gemeindeorganisation
BeschK	Beschwerdekommision
BK	Baukommission
Bsp.	Beispielsweise
Bzw.	Beziehungsweise
Ca.	Circa
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei
DGO	Dienst- und Gehaltsordnung
D. h.	Das heisst
Fak. Ref.	Fakultatives Referendum
FIKO	Finanzkommission
FDP	FDP.Die Liberalen
GG	Gemeindegesezt
Ggf.	Gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GPA	Ausschuss für Geschäftsprüfung (Geschäftsprüfungsausschuss) des Gemeinderats
GR	Gemeinderat
GRK	Gemeinderatskommission
GV	Gemeindeversammlung
Inkl.	Inklusive
Insb.	Insbesondere
JUKO	Jugendkommission
Mitgl.	Mitglieder
MK	Museumskommission
Obl. Ref.	Obligatorisches Referendum
Ord. GO	Ordentliche Gemeindeorganisation
P.a.	Per annum
P+U	Kommission für Planung und Umwelt
RPK	Rechnungsprüfungskommission
SK	Sportkommission
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
Vgl.	Vergleiche
WB	Wahlbüro

1 Einleitung

Vorbemerkung: Eine Zusammenfassung des vorliegenden Grundlagenberichts mit Einschluss der politischen Würdigungen der Arbeitsgruppe zu den verschiedenen Szenarien findet sich im Antragspapier der Arbeitsgruppe z.H. des Gemeinderats.

1.1 Auftrag und Ablauf

1.1.1 Der Anstoss: Motion des Gemeinderats

Der Gemeinderat der Stadt Solothurn hat am 14. März 2017 die von der CVP/glp-Fraktion am 25. Oktober 2016 eingereichte Motion in den Teilen, die in seiner Kompetenz liegen, für erheblich erklärt. Er hat eine ergebnisoffene Prüfung der Änderung der Gemeindeordnung beschlossen. Konkret die

- Einsetzung einer politischen Arbeitsgruppe mit anteiligen Vertretungen aller Fraktionen;
- Ausarbeitung und Unterbreitung einer Vorlage durch die Arbeitsgruppe;
- fachliche Unterstützung durch die Verwaltung und externe Fachpersonen;
- regelmässige Berichterstattung an den Gemeinderat.

Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn sieht für die Gemeinden die ordentliche (ord. GO) oder die ausserordentliche Gemeindeorganisation vor (ao. GO, u.a. §2 GG). Jede Gemeinde kann die Organisation wählen und in ihrer Gemeindeordnung festschreiben. Der Gemeinderat kann den Wechsel der Gemeindeorganisation nicht selbst beschliessen, dafür ist eine Urnenabstimmung notwendig.

1.1.2 Organisation

Die Arbeitsgruppe wurde im September 2017 eingesetzt. Der Arbeitsgruppe gehören an: Gemeindepräsident Kurt Fluri. Mitglieder des Gemeinderats: Jean-Pierre Barras (CVP), Laura Gantenbein (Grüne), Johannes B. Kunz (SVP), Miguel Misteli (Grüne), Anna Rüefli (SP), Charlie Schmid (FDP), Barbara Streit-Kofmel (CVP), Sven Witmer (FDP), Lea Wormser (SP). Mitarbeitende der Stadtverwaltung ohne Stimmrecht: Hansjörg Boll und Christine Krattiger sowie nach deren Austritt Urs F. Meyer.

Die Arbeitsgruppe hat sich wie folgt organisiert:

- Vorsitz der Arbeitsgruppe durch den Stadtpräsidenten (Kurt Fluri);
- Projektleitung durch Vorsitzenden der Arbeitsgruppe (Kurt Fluri), unterstützt durch externe Beratung (David Wüest-Rudin);
- Sekretariat der AG/Kernteam mit Leiter/-in Rechts- und Personaldienst (Christine Krattiger / Urs F. Meyer) und Stadtschreiber (Hansjörg Boll) sowie externer Beratung (David Wüest-Rudin). Es hat die Sitzungen der Arbeitsgruppe vorbereitet, deren Resultate verarbeitet und die Berichte redigiert.

Die externe Projektleitung wurde nach einem Einladungsverfahren von der GRK bestimmt. Die Aufgabe wurde durch die bolz+partner consulting ag (David Wüest-Rudin, Dr. Urs Bolz) übernommen. Die externe Unterstützung leitete – zusammen mit dem Stadtpräsidenten – das Projekt, bereitete die Arbeitsgrundlagen der Arbeitsgruppe vor, leistete Beiträge und moderierte die Sitzungen.

1.1.3 Vorgehen

Die Arbeitsgruppe hat sich an folgenden Daten zu Workshops/Arbeitssitzungen getroffen:

- 25. Oktober 2017: Initialsitzung, Konstituierung der Arbeitsgruppe, Organisation und Termine, Ziele, Erwartungen, Analyse, Strukturierung der Situation und Fragestellung.
- 15. Dezember 2017: Resultate Analyse, Grundlagen Szenarienbildung, Diskussion Szenarien legislative Ebene, erste Einführung Szenarien exekutive Ebene.

- 29. Januar 2018: Abschluss Analyse, Bereinigung Reformziele, Diskussion/Erarbeitung Szenario 3 «ao. GO mit Parlament», legislative Ebene.
- 6. März 2018: Anhörung Verwaltungsleitende, Diskussion/Erarbeitung Szenario 3 «ao. GO mit Parlament», exekutive Ebene, Erarbeitung Szenario 2 «Status Quo revidiert».
- 23. März 2018: Weitere Erarbeitung Szenario 2; Bereinigung und Bewertung der Szenarien (Vorteile/Nachteile inkl. erste Diskussion Kostenfolgen).
- 26. April 2018: erste Grobbesprechung Entwurf Bericht Grundlagenpapier; Finalisierung Szenario 2 Vorteile/Nachteile; Resultate Berechnungen Kostenfolgen; Würdigung der Szenarien; Bereinigung Entscheidvorgehen und Beschlussdispositiv.
- 7. Mai 2018: Sondersitzung einer Untergruppe zur Modellierung der Kostenschätzungen mit Vertretern/-innen aller Fraktionen und der Verwaltungsleitenden.
- 18. Mai 2018: Sichtung Entwurf Antragspapier. Beschlussfassung Anträge an den Gemeinderat. Bereinigungen Grundlagenpapier.
- 6. Juni 2018: Lesung/Verabschiedung der beiden Berichte (Grundlagenpapier und Antragspapier) an den Gemeinderat, zu Händen der Gemeinderatskommission.

1.2 Erwartungen der Arbeitsgruppe

Zu Beginn der Arbeiten hat die Arbeitsgruppe den Auftrag analysiert, ihre Erwartungen an Prozess und Ergebnisse dargelegt und Chancen sowie Gefahren des Veränderungsprozesses gewürdigt (vgl. Anhang). Die Ergebnisse und Diskussionen werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Die zusammengetragenen Erwartungen an den Prozess waren: Der Prozess...

- läuft strukturiert ab mit «rotem Faden»,
- ermöglicht und dokumentiert eine sachliche Diskussion mit Abwägung der Vor-/Nachteile,
- sieht Schritte der Konsultation vor (Gemeinderat und ausserhalb) und erreicht eine Legitimation des Ergebnisses/der Inhalte. Die Partizipation der Politik ist sichergestellt (möglichst einhellige Lösung),
- bezieht alle relevanten Beteiligten ein und diese arbeiten konstruktiv mit,
- und sein Ergebnis hat Relevanz (d.h. wird akzeptiert und umgesetzt),
- schafft Platz für Fantasie und neue Ideen. Er ermöglicht eine breite Auswahl/Vorausscheidungen mit Bezug zu diversen Beispielen,
- ermöglicht Vergleiche mit anderen Gemeinden ähnlicher Grösse,
- stellt sicher, dass der Ablauf/die Termine eingehalten werden können.

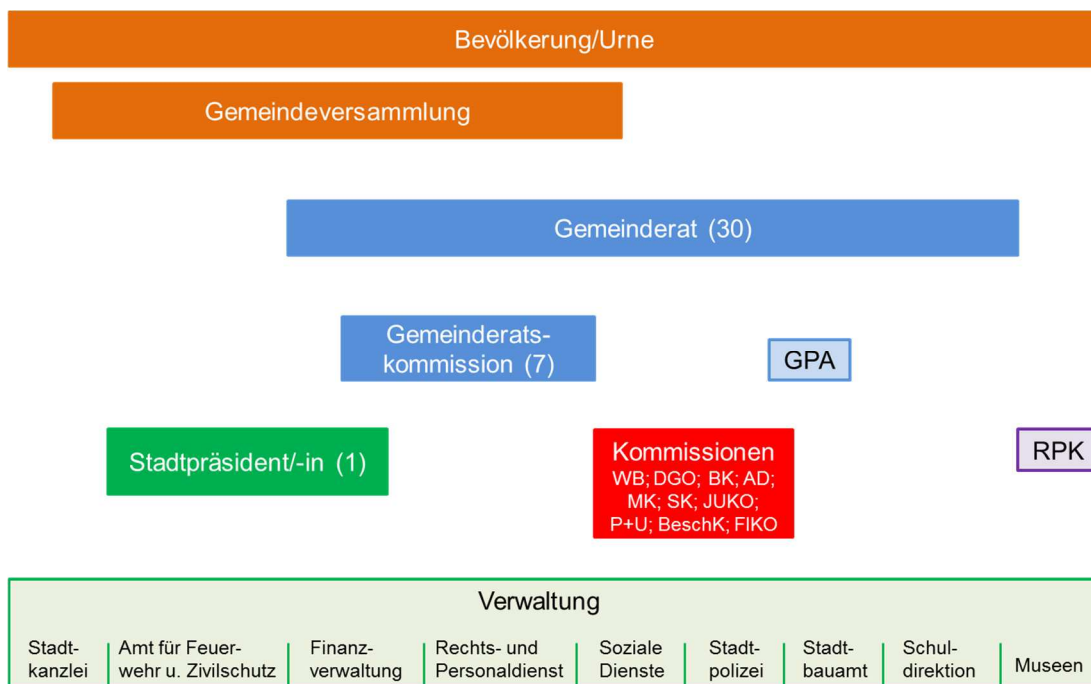
Die Erwartungen an das Ergebnis lauteten: Das Ergebnis...

- dokumentiert Vor- und Nachteile der heutigen Situation und verschiedener Modelle,
- zeigt die ganze Breite von Optionen ohne Scheuklappen und Tabus, auch visionäre Ansätze. Es darf auch innovativ sein und/oder Traditionen in Frage stellen,
- stellt die Kosten dar (Modellrechnungen),
- ist eine rationale Aufarbeitung, es werden rationale Positionen dargestellt (nicht politische), spricht aber zugleich emotionale Argumente an bzw. fängt diese auf,
- stärkt die Effizienz und demokratische Legitimation der Verwaltung im Dienste der Bevölkerung. Es soll die Identifikation der Bürger/-innen mit Solothurn stärken,
- hat keine negativen Auswirkungen auf die Stadt und die Bürgerbeteiligung (nur Änderungen mit Effizienz- oder Effektivitätsgewinn für alle),
- verhindert eine Verschlechterung der Situation für die Verwaltungsarbeit,
- verdeutlicht die Abgrenzung der Aufgaben der Politik von den Aufgaben der Verwaltung.

2 Analyse der heutigen Gemeindeorganisation

2.1 Heutige Gemeindeordnung

2.1.1 Überblick¹



Abkürzungen: WB = Wahlbüro; DGO = Kommission für Dienst- und Gehaltsfragen (DGO-Kommission); BK = Baukommission; AD = Kommission für Altstadt- und Denkmalfragen (Altstadtkommission); MK = Museumskommission; SK = Sportkommission; JUKO = Jugendkommission; P+U = Kommission für Planung und Umwelt; BeschK = Beschwerdekommision; FIKO = Finanzkommission; RPK = Rechnungsprüfungskommission; GPA = Ausschuss für Geschäftsprüfung

Abbildung 1: Überblick Elemente Gemeindeordnung Solothurn

2.1.2 Die Stimmberechtigten

Das Volk (die Stimmberechtigten, §§ 5 und 6 GO)

- wählt den Gemeinderat;
- wählt den/die Stadtpräsidenten/-in (und den/die Vizestadtpräsident/-in);
- wählt die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission;
- fällt an der Urne Beschlüsse (z.B. über die Einführung der ao. GO oder neue einmalige bzw. wiederkehrende Ausgaben über CHF 3'000'000 bzw. über CHF 600'000) oder erteilt dem Gemeinderat Aufträge;
- nimmt an der Gemeindeversammlung teil (§ 7 GO).

Die Gemeindeversammlung (§7 GO)

- beschliesst das Budget sowie Steuerfuss und Rechnung;
- beschliesst einmalige Ausgaben über CHF 1'200'000 bzw. wiederkehrende über CHF 240'000;

¹ Darstellung der Verwaltung nach §3 DGO, die Museen sind dort nicht aufgeführt, ihre Leitung rapportiert aber wie die Verwaltungsleitenden direkt dem Stadtpräsidium.

- übt die Oberaufsicht über alle Gemeindeorgane aus;
- erlässt die Gemeindeordnung und die übrigen rechtssetzenden Reglemente;
- fällt Beschlüsse oder erteilt dem Gemeinderat Aufträge durch Motionen;
- kann beschliessen, dass eine Schlussabstimmung zu einer Sachfrage an der Urne stattfindet.

2.1.3 Der Gemeinderat

Der Gemeinderat (§ 20 GO)

- besteht aus dreissig Mitgliedern und fünfzehn Ersatzmitgliedern;
- beschliesst einmalige Ausgaben bis zu CHF 1'200'000 bzw. wiederkehrende bis zu CHF 240'000;
- beschliesst den Finanzplan;
- erlässt die Planungsgrundsätze für die Stadtentwicklung;
- erlässt die Legislaturziele;
- vollzieht die Beschlüsse der Gemeindeversammlung und der Bevölkerung an der Urne;
- übt die Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung aus (delegiert an GPA, wobei die rechtliche Verantwortung beim Gesamtgemeinderat verbleibt);
- wählt aus seinen Reihen die Gemeinderatskommission (§ 24 GO);
- schlägt die Mitglieder aller Kommissionen vor und wählt diese, wählt die Vertretungen der Gemeinde in anderen Organisationen;
- bereitet die Geschäfte der Gemeindeversammlung vor;
- hat die subsidiäre Auffangkompetenz (§ 20 Abs. 1 GO), d.h. er ist zuständig für alle kommunalen Angelegenheiten, die gestützt auf eine kantonale oder kommunale Rechtsnorm keinem anderen Organ übertragen sind.

Gemeinderat im Gemeindegesetz, Umsetzung in der GO Solothurn

Die im Anhang Ziffer 7.4 aufgeführte Tabelle zeigt die Aufgaben des Gemeinderats nach kantonalem Gemeindegesetz § 70 Abs. 3 GG, die Umsetzung dieser Aufgaben in der GO hinsichtlich des Gemeinderats in § 20 Abs. 2 GO sowie hinsichtlich der Gemeinderatskommission in § 25 Abs. 1 GO. Nach *kantonalem Gemeindegesetz hat der Gemeinderat insbesondere*

- *die Tätigkeiten der Gemeinde zu planen und zu koordinieren*: Dies wurde so in der GO umgesetzt (Planungsgrundsätze, Legislaturziele; Konkretisierung durch GRK).
- *Anträge an die Gemeindeversammlung in Sachgeschäften zu stellen*: Dies wurde so in der GO umgesetzt (Vorbereitung der Geschäfte; GRK: bereitet Geschäfte des GR vor, sofern GR nichts anderes bestimmt, vgl. § 25 Abs. 1 lit. b GO).
- *die Gemeindeversammlungsbeschlüsse und die an der Urne gefassten Beschlüsse zu vollziehen*: Dies wurde so in der GO umgesetzt (GRK: Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderats, soweit keine andere Behörde für Vollzug verantwortlich, vgl. § 25 Abs. 1 lit. c GO).
- *die Gemeindeverwaltung, unter Vorbehalt des Oberaufsichtsrechts der Gemeindeversammlung, zu beaufsichtigen*: Dies wurde so in der GO umgesetzt (keine Erwähnung der GRK).
- *Verwaltungsreglemente zu erlassen*: Dies wurde an die GRK delegiert (GR nicht zuständig, vgl. § 25 Abs. 1 lit. d GO).
- *das Disziplinarrecht auszuüben, sofern in der Gemeindeordnung nicht eine andere Behörde bestimmt wird*: Dies wurde an die GRK delegiert (GR nicht zuständig, vgl. § 25 Abs. 1 lit. e GO).
- *die Aufgaben der Ortspolizei im Rahmen der Gesetzgebung und der Gemeindereglemente wahrzunehmen*: Dies findet keine ausdrückliche Erwähnung in der GO, d.h. aufgrund der subsidiären Auffangkompetenz nach § 20 Abs. 1 GO ist der GR dafür zuständig (er delegiert an die Stadtpolizei und beaufsichtigt diese, §1 Polizeiordnung. Allgemein Sicherheitsdienste sind in §53 GO definiert).

- *die Gemeinde nach aussen zu vertreten*: Dies wird in der GO nicht ausdrücklich erwähnt, d.h. aufgrund der subsidiären Auffangkompetenz nach § 20 Abs. 1 GO ist der Gemeinderat dafür zuständig. In der Praxis nehmen Stadtpräsidium und Vizestadtpräsidium diese Aufgabe wahr.

Für die Gemeinderatskommission sind in der GO weitere Aufgaben aufgeführt, die nicht explizit im Gemeindegesetz erwähnt sind (Erlaubniserteilung zum gesteigerten Gemeingebrauch, Subventionserteilungen, Vertragsabschlüsse, Entscheid über die Ergreifung von Rechtsmitteln usw., vgl. Tabelle Ziff. 7.4).

2.1.4 Die Gemeinderatskommission

Die Gemeinderatskommission (§25 GO)

- besteht aus sieben Mitgliedern und sieben Ersatzmitgliedern;
- genehmigt einmalige Ausgaben bis zu CHF 120'000 bzw. wiederkehrende bis zu CHF 24'000;
- plant und koordiniert die Tätigkeiten der Gemeinde im Rahmen der vom Gemeinderat festgelegten Planungsgrundsätze;
- erlässt Verwaltungsreglemente und übt das Disziplinarrecht aus, wählt die Verwaltungsleiter/-innen (§11 DGO²), entscheidet über die Schaffung und Aufhebung von Angestelltenstellen (§ 5 DGO);
- vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderats (soweit keine andere Behörde für den Vollzug verantwortlich ist; vgl. § 25 Abs. 1 lit. c GO);
- bereitet die Geschäfte des Gemeinderates vor (soweit dieser nichts anderes anordnet, vgl. §25 Abs. 1 lit b GO, Motionen und Postulate werden grundsätzlich nicht von der GRK vorbereitet).

Option Referentensystem wird nicht genutzt

Nach § 75 GG kann die Gemeinderatskommission ihre Mitglieder beauftragen, Geschäfte vorzubereiten und ihr Anträge zu stellen sowie Anträge der Gemeinderatskommission im Gemeinderat und Anträge des Gemeinderates an der Gemeindeversammlung zu vertreten (Referentensystem).

Solothurn hat diese Option in § 26 GO aufgegriffen: Der Stadtpräsident oder die Stadtpräsidentin oder die Gemeinderatskommission kann für einzelne Geschäfte ein Mitglied der Gemeinderatskommission als Referenten oder Referentin einsetzen (Abs. 1). Referenten und Referentinnen können an den Sitzungen der Kommissionen mit beratender Stimme teilnehmen (Abs. 2). Die Option des Referentensystems wird in Solothurn jedoch aktuell nicht genutzt.

Option Ressortsystem wird nicht genutzt

Nach § 76 GG können den einzelnen Mitgliedern der Gemeinderatskommission Sachgebiete (Ressorts) zugewiesen werden (Abs. 1 ist in der GO so zu bestimmen). Dabei bereiten die Ressortleiter oder Ressortleiterinnen ihre Geschäfte vor, stellen der Gemeinderatskommission Antrag, vertreten im Gemeinderat die Anträge der Gemeinderatskommission sowie in der Gemeindeversammlung die Anträge des Gemeinderates und vollziehen die Beschlüsse (Abs. 2). Die Option des Ressortsystems wird in Solothurn aktuell nicht genutzt.

2.1.5 Der Stadtpräsident/die Stadtpräsidentin (Gemeindepräsident)

Der Stadtpräsident/die Stadtpräsidentin (§ 47 GO)

- ist Verwaltungsleiter/-in (§ 3 DGO) sowie Vorgesetzte/-r des gesamten Gemeindepersonals (§ 4 Abs. 1 DGO);
- genehmigt einmalige Ausgaben bis zu CHF 12'000 bzw. wiederkehrende bis zu CHF 2'400;
- führt und koordiniert die Verwaltung;
- leitet und koordiniert die Gemeindegeschäfte;

² Mit Ausnahme des Stadtpräsidiums, das als oberste Verwaltungsleitung der Volkswahl unterliegt.

- gehört der Gemeinderatskommission an und hat deren Vorsitz von Amtes wegen inne;
- leitet die Gemeinderatssitzungen;
- traktandiert die Geschäfte der Gemeinderatskommission und des Gemeinderats;
- leitet die Gemeindeversammlung mit diversen Teilaufgaben (§ 45; § 48; § 59, § 61, § 62, § 64 GG);
- kann an den Sitzungen der Kommissionen teilnehmen (beratend, § 102 GG).

Das kantonale Gemeindegesetz gibt auch für die Ausgestaltung des Amtes des Gemeindepräsidenten (=Stadtpräsident) den Rahmen vor. Er wird an der Urne von den Stimmberechtigten gewählt (§ 54 GG) nach dem Majorzwahlverfahren (§ 126 GG) und hat folgende Kompetenzen/Aufgaben:

- Leitung der Gemeindegeschäfte und im Ressortsystem Koordination der Tätigkeit der einzelnen Ressorts (§ 129 GG);
- Sitzungsleitung von Gemeindeversammlung, Gemeinderat und Gemeinderatskommission (§ 27 GG);
- Einladung zur ersten Sitzung der Kommissionen (§ 100 GG), Konstituierung der Kommissionen;
- Teilnahmerecht (beratend) an Sitzungen der Kommissionen (§ 102 GG).

In der ordentlichen Gemeindeorganisation hat er zudem folgende Kompetenzen/Aufgaben:

- Einberufung der Gemeindeversammlung (§ 20 GG);
- Entgegennahme Motionen/Postulate, Sicherstellung derer Behandlung (§ 45);
- Beantwortung von Interpellationen (§ 48 GG);
- Leitung der Gemeindeversammlung (§ 59, § 61, § 62, § 64 GG).

Weiter ist der Stadtpräsident/die Stadtpräsidentin Teil des Büros der Gemeindeversammlung (§ 60 GG) und der Gemeinderatskommission, soweit vorhanden/geschaffen (§ 73 GG).

Das Gemeindegesetz lässt einen relativ grossen Handlungsspielraum betreffend Führung der Verwaltung zu. Wer in Solothurn die Stadtverwaltung weisungsbefugt führt inkl. der Personalführung (Gemeinderat oder Stadtpräsident), ist mit Blick auf das kantonale Gemeindegesetz sowie auf die GO der Stadt Solothurn nicht sofort ersichtlich. In Solothurn regelt die Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) die Verwaltungsführung.³

2.1.6 Die ständigen Kommissionen

Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn setzt den Rahmen für die ständigen Kommissionen. Sie

- sind durch die Gemeindeordnung einzusetzen und bestehen aus mindestens 3 Mitgliedern (§ 99 GG);
- erfüllen ihre Aufgaben nach der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gesetzgebung (§ 101 Abs. 1 GG);
- besitzen selbständige Entscheidungsbefugnis, insoweit ihnen diese in der Gesetzgebung, in der Gemeindeordnung oder in anderen rechtsetzenden Gemeindereglementen eingeräumt ist (§ 101 Abs. 2 GG). Über selbständige Entscheidungsbefugnisse verfügen etwa die Baukommission (nach § 2 der kantonalen Bauverordnung) und die Beschwerdekommision (nach § 60 GO);
- üben beratende Funktionen aus und stellen Anträge an den Gemeinderat oder an das Gemeindeparlament (§ 101 Abs. 3 GG).

Die ständigen Kommissionen werden vom Gemeinderat gewählt. Nachstehende Übersicht zeigt ihre Aufgaben und Zusammensetzung.⁴

³ §3 DGO: «Verwaltungsleiterinnen oder Verwaltungsleiter sind: der/die Stadtpräsident(in), (...)» sowie §4 Abs. 1 DGO: «Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident ist die oder der Vorgesetzte des gesamten Gemeindepersonals. Im Übrigen (...)».

⁴ Basis Kommissionsverzeichnis Legislatur 2017 – 2021 bzw. nach § 27 Gemeindeordnung (ausgenommen das Wahlbüro mit besonderen Aufgaben). Weitere Kommissionen wie die gemeindeübergreifende «Zivilschutzkommission» oder der gemeinderätliche «Ausschuss für Geschäftsprüfung» sind nicht aufgeführt.

Kommissionen	Aufgaben und Zusammensetzung (vom GR gewählte Mitglieder)
Gemeinderatskommission § 24-26 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Vgl. Ziffer 2.1.4. <i>Mitglieder:</i> 7 Mitglieder GR, Stadtpräsident/-in und Vizepräsident/-in von Amtes wegen.
Rechnungsprüfungskommission § 32 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Sie überwacht den Finanzhaushalt (Finanzaufsicht) und prüft die Rechnung gemäss §§ 155-156 GG (Revisionsstelle). <i>Mitglieder:</i> Alle 7 vom Volk gewählt (§ 54 GG).
Kommission für Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) § 34 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Vorberatendes Organ in Dienst-/Gehaltsfragen, stellt der GRK Antrag. <i>Mitglieder:</i> 5 aus Bevölkerung; 1 ord. Mitglied GR; 1 Ersatzmitglied GR. Präsidium aus Bevölkerung.
Baukommission § 2 kantonale Bauverordnung §2 Bau- und Zonenreglement Stadt Solothurn § 36 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Ist Baubehörde (bei «einfachen» Bewilligungen ist das Stadtbauamt zuständig, bei Einsprachen die Baukommission). Sie kann zu wichtigen Fragen der Ortsplanung zuhanden der Planungskommission Stellung nehmen. <i>Mitglieder:</i> 5 aus Bevölkerung; 2 Ersatzmitglieder GR. Präsidium aus Bevölkerung.
Kommission für Altstadt- und Denkmalfragen § 37 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Prüft zuhanden des Stadtpräsidiums und der Baukommission allgemeine Altstadtfragen, Fragen des Ortsbildschutzes und der Ästhetik sowie Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. <i>Mitglieder:</i> 6 aus Bevölkerung; 1 Ersatzmitglied GR. Präsidium aus Bevölkerung.
Museumskommission und Fachkommissionen § 39 GO, 4 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Beaufsichtigt und koordiniert das gesamte Museumswesen der Stadt. <i>Mitglieder:</i> 4 aus Bevölkerung, restliche sind Vertreter/-innen des Kantons, der Bürgergemeinde und der Fachkommissionen. Präsidium aus Bevölkerung.
Sportkommission § 40 GO, 9 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Sie stellt Antrag in allen Sportfragen und ist Bindeglied zwischen Sportvereinen und Behörden. Zudem sorgt sie für eine ordnungsgemässe Benützung der städtischen Sportanlagen. <i>Mitglieder:</i> 8 aus Bevölkerung; 1 Ersatzmitglied GR. Präsidium aus Bevölkerung.
Jugendkommission § 41 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Sie ist Fachkommission für alle Belange der Jugend. <i>Mitglieder:</i> 7 aus Bevölkerung. Präsidium aus Bevölkerung.
Kommission für Planung und Umwelt § 43 GO, 9 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Sie stellt dem Gemeinderat Antrag in allen Geschäften der Orts- und Verkehrsplanung, insbesondere für den Erlass von Zonen-, Erschliessungs- und Gestaltungsplänen. Sie befasst sich mit Umwelt- und Energiefragen, koordiniert diese Aufgaben und nimmt zu relevanten Fragen zu Handen. des Gemeinderates Stellung. <i>Mitglieder:</i> 9 aus Bevölkerung. Präsidium aus Bevölkerung.
Finanzkommission § 45 GO, 7 Mitglieder	<i>Aufgabe:</i> Sie berät Behörden und Verwaltung in wichtigen finanziellen Fragen. Sie erstellt den Finanzplan und nimmt Stellung zu Voranschlag und Rechnung. <i>Mitglieder:</i> 4 aus Bevölkerung; 3 ord. Mitglieder GR (davon 2 GRK); Präsidium ist Mitglied GR und GRK.
Beschwerdekommision: § 46, 60 GO, 5 Mitglieder (Präsidium war am 22. Mai 2018 noch nicht bekannt)	<i>Aufgabe:</i> Sie ist innerhalb der Gemeinde Beschwerdeinstanz bei Anfechtung von Verfügungen und Entscheiden von Gemeindeorganen, soweit nicht unmittelbar ein Rechtsmittel an eine Behörde des Kantons oder des Bundes offensteht. <i>Mitglieder:</i> 4 aus der Bevölkerung; 1 ord. Mitglied GR; (Präsidium noch nicht bekannt, da Kommission mangels Geschäften noch nicht konstituiert).

Abbildung 2: Die ständigen Kommissionen der Stadt Solothurn

Die Mitglieder der ständigen Kommissionen sind heute kaum Gemeinderäte/-innen. Die Gremien sind in der Regel mit Personen aus der Bevölkerung besetzt. Ausgenommen sind die Gemeinderatskommission als spezielle Kommission (eigenständig geregelt ab § 27 GO, nicht bei den ständigen Kommissionen) sowie die Rechnungsprüfungskommission mit Volkswahl. Von 62 ordentlichen Kommissionssitzen sind 5 von ordentlichen Mitgliedern des Gemeinderats und 5 von Ersatzmitgliedern des Gemeinderats besetzt (je 8%). Alle anderen 52 Sitze (84%) wurden vom Gemeinderat aus der Bevölkerung besetzt. Sämtliche

Kommissionspräsidien sind von Personen aus der Bevölkerung besetzt mit Ausnahme der Finanzkommission. Die Besetzung der Kommissionen ist nicht gesetzlich zwingend so geregelt. Es wäre auch möglich, viel mehr GR-Mitglieder in die Kommissionen zu wählen.

Die Tabelle zeigt zudem, dass die ständigen Kommissionen diverse Aufgaben haben. Sie

- beraten Geschäfte vor (so explizit nur in § 34 GO, Kommission für Dienst- und Gehaltsfragen);
- erstellen selbst Vorlagen (§ 45 GO, Finanzkommission erstellt den Finanzplan);
- stellen Antrag (§ 40 GO, Sportkommission, § 43 GO, Kommission für Planung und Umwelt, DGO⁵) oder genehmigen Geschäfte (§ 36 GO, BK genehmigt Abrechnungen);
- prüfen und geben Stellungnahmen ab (§ 45 GO, Finanzkommission), zu Handen Stadtpräsidium (§ 37 GO, Altstadtkommission), zu Handen Gemeinderat (§ 43 GO, Kommission für Planung und Umwelt) oder zu Handen anderer Kommission (§ 36 GO, BK, § 37 GO, Altstadtkommission);
- beaufsichtigen und koordinieren oder vollziehen Aufgaben (§ 39 GO, Museumskommission, § 43 GO, Kommission für Planung und Umwelt, § 40 GO Sportkommission «sorgt für...»);
- befassen sich als Fachkommission mit ihren Sachbelangen (§ 42 GO, Jugendkommission, § 43 GO, Kommission für Planung und Umwelt) und beraten die Behörden und Verwaltung (§ 45 GO, Finanzkommission).

2.1.7 Die Verwaltungsleitung

Die Verwaltung ist nach §3 DGO in acht Abteilungen untergliedert, welche von je einem/-r Verwaltungsleitenden geleitet werden. Oberste/-r Verwaltungsleiter/-in ist der/die Stadtpräsident(in), der/die nach §4 DGO die oberste Personalführung inne hat («Vorgesetzte/r des gesamten Gemeindepersonals»).

Entsprechend den Abteilungen sind Verwaltungsleiter/-innen der/die Stadtschreiber/-in, der/die Leiter/-in des Amtes für Feuerwehr und Zivilschutz, der/die Leiter/-in der Finanzverwaltung, der/die Leiter/-in des Rechts- und Personaldienstes, der/die Schuldirektor/-in, der/die Leiter/-in der Sozialen Dienste, der/die Leiter/-in des Stadtbauamtes und der/die Leiter/-in der Stadtpolizei.

Der Gemeinderat kann die Stellen der Verwaltungsleitung schaffen (§5 DGO, vorbehalten die Finanzkompetenz der Gemeindeversammlung). Die Verwaltungsleitenden werden von der Gemeinderatskommission angestellt (bzw. «gewählt», § 11 Abs. 2 DGO).

Die Leiter/-innen der Museen haben den Status von Verwaltungsleitenden, auch wenn sie nicht in § 3 DGO genannt sind. Sie werden von der Gemeinderatskommission angestellt und rapportieren an das Stadtpräsidium.

Im System der Stadt Solothurn üben die Verwaltungsleiter/-innen neben der fachlichen und personellen Führung der Verwaltung auch eine exekutive Rolle aus mit einer entsprechenden Stellung. Da weder die Mitglieder des Gemeinderats noch die Mitglieder der Gemeinderatskommission Ressorts innehaben (und auch nicht als Referenten auftreten), referieren die Verwaltungsleiter/-innen vor der Gemeinderatskommission und dem Gemeinderat (nach Genehmigung des Geschäfts durch die GRK) sowie insbesondere vor der Gemeindeversammlung (nach der Genehmigung durch den GR) und vertreten so das Sachgeschäft vor den politischen Behörden inkl. der Legislative.

2.2 Vergleich mit anderen Gemeinden

Die Arbeitsgruppe hat Vergleiche mit anderen ähnlichen Gemeinden bzw. Städten wie Solothurn vorgenommen. Im Zentrum stand der Vergleich mit Olten, der einzigen solothurnischen Gemeinde mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit einem Parlament.

⁵ DGO Kommission stellt Antrag an GRK, damit Änderungen der DGO an die Gemeindeversammlung gelangen.

2.2.1 Gemeinde Olten

Olten hat ein Parlament mit 40 Mitgliedern. Dieses hat etwa zehn Sitzungen pro Jahr. Die Exekutive besteht aus einem vollamtlich entschädigten Stadtpräsidium plus vier weiteren nebenamtlichen Stadträten- und -rätinnen (total 5er Kollegium), denen ein Zeitaufwand von 30% vergütet wird. Der Stadtrat ist in Direktionen aufgeteilt, die Stadträtinnen/-räte (inkl. Präsident) amten als verwaltungsleitende Direktionsvorstehende. In einem Gespräch mit dem Stadtpräsidenten und dem Stadtschreiber von Olten konnten folgende wesentlichen Aussagen für die Arbeitsgruppe festgehalten werden:

Die ausserordentliche Gemeindeorganisation ist in Olten einzigartig im Kanton, das gibt Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten (es liegen keine Präzedenzen vor, das Gemeindegesetz lässt viel Spielraum, dieses ist mehr auf die ord. GO ausgelegt).

Die Stärken und Schwächen des Parlaments Olten lassen sich gemäss Gesprächen wie folgt zusammenfassen:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Berechenbarkeit des Parlaments; • Vorarbeit mit Fraktionen und Kommissionen möglich; • Näher an der Verwaltung als die GV, kompetenter Partner u. zugleich Herausforderung für Verwaltung; • Demokratisch gut legitimiert, selten Referenden nach Entscheiden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abnehmende Kanalisierung von Bedürfnissen der Bevölkerung durch die Parteien; • Es fehlt der direkte Kontakt mit der Bevölkerung, das politische System dreht sich um sich selbst; • Schwierige Personalrekrutierung für das Parlament, hohe Fluktuation während der Legislatur.

Abbildung 3: Stärken/Schwächen des Parlaments Olten aus Sicht Stadtpräsidium

In Olten habe man gute Erfahrungen mit dem 30%-Nebenamt der Stadträte/-innen gemacht, man stelle keine «Verpolitisierung» der Verwaltung fest, die Rollenteilung sei etabliert. Je nach Person sei es unterschiedlich, ob die Stadträte/-innen vor dem Parlament selbst referierten oder begleitet von den Verwaltungsleitenden. Die Verwaltungsleitenden seien auf jeden Fall weniger politisch exponiert, die Verantwortung liege beim Stadtrat.

Andere Gesprächspartner verweisen in diesem Zusammenhang auf die in Olten erst vor kurzem vorgenommene Überprüfung der GO. Diese habe nicht nur positive Seiten aufgedeckt. So bestehe bei den Teilzeit-Stadträten/-innen ein Informationsrückstand gegenüber den Verwaltungsleiter/-innen. Ausserdem könnten sich infolge des Hauptberufs der Stadträt/-innen Interessenskonflikte ergeben.

Nach Aussagen im Interview sei eine Herausforderung für die Exekutive die Koordination der Stadträte/-innen und die Koordination der Direktionen.

Allgemein könne gesagt werden, dass motivierte und qualifizierte Personen sowie geklärte Rollen die zwei wesentlichen Erfolgsfaktoren unabhängig vom politischen System seien.

2.2.2 Weitere Gemeinden des Kanton Solothurn

Grenchen

Grenchen hat die ordentliche Gemeindeorganisation mit einer Gemeindeversammlung, welche zwei Mal im Jahr tagt sowie einem Gemeinderat mit 15 Mitgliedern, welcher monatlich zusammentrifft. Die Sitzungen sind öffentlich. Die Gemeinderatskommission zählt 5 Mitglieder, die dem gewählten Gemeinderat angehören. Die GRK trifft sich alle 2 bis 3 Wochen, die Sitzungen sind nicht öffentlich. Die GRK berät die Geschäfte des Gemeinderates vor, hat aber auch eine eigene Entscheidungskompetenz in klar definiertem Rahmen. Bei allen vorgenannten Institutionen führt der/die Stadtpräsident/-in den Vorsitz. Die Entschädigung erfolgt über Sitzungsgelder. Das System ist dem der Stadt Solothurn ähnlich, der Gemeinderat ist allerdings mit 15 Personen einiges kleiner.

Der Stadtpräsident von Grenchen schätzt die Stärken und Schwächen wie folgt ein:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Basisdemokratisch organisiert (Gemeindeversammlung); • Demokratisch gut legitimiert, selten Referenden nach Entscheiden; • Gemeinderat hat als Exekutive eine breit abgestützte Legitimation; • Gemeinderatskommission als vorberatendes Gremium ist positiv; • Gemeinderatskommission arbeitet in der Regel unpolitisch, sachbezogen und informell; • Das System ist effizient; • Es ist «schlank» mit einfachen Strukturen; • Es ist kostengünstig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessengruppen können Gemeindeversammlung dominieren; • Geringe prozentuale Beteiligung der Bevölkerung an der Gemeindeversammlung; • Politik hat aufgrund des Milizsystems eine schwache Position gegenüber der Verwaltung; • Der Gemeinderat ist ein Zwitter: formal Exekutive, faktisch ein Parlament; • Die politische Arbeit wird oft als intransparent empfunden (Vertraulichkeit GRK); • System wird je nach Entscheidungskompetenz als schwerfällig wahrgenommen; • Sehr breite Führungsspanne des Stadtpräsidenten; • Grosse Machtkonzentration beim Stadtpräsidenten.

Abbildung 4: Stärken/Schwächen des Systems Grenchen aus Sicht Stadtpräsidium

Zuchwil

Zuchwil hat die ordentliche Gemeindeorganisation gewählt mit Gemeindeversammlung und einem Gemeinderat mit 11 Mitgliedern, welcher zirka 20 Sitzungen jährlich hat. Er ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde. Beide Institutionen werden vom Gemeindepräsidium geführt. Die oberste Verwaltungsleitung und Personalführung hat der/die Gemeindepräsident/-in im Vollamt.

Verschiedene Kommissionen beraten die Geschäfte von Gemeinderat und Gemeindeversammlung vor. Die Kommissionen werden in der Regel durch den Gemeinderat gewählt. In der Geschäftsprüfungskommission (5 Mitglieder) dürfen explizit keine Gemeinderatsmitglieder oder -ersatzmitglieder Einsitz nehmen. Die Entschädigung der Behördenmitglieder erfolgt über Sitzungsgelder.

Stärken/Schwächen der Organisation sind nach Einschätzung des Gemeindepräsidenten wie folgt:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Mit elf Mitgliedern sind nach wie vor alle aktiven politischen Parteien im Gemeinderat vertreten; • Keine politische „Zweiklassen-Gesellschaft“ mehr (Wegfall der GRK); • GR nimmt seine strategische Führungsrolle markanter wahr; • GR-Mitglieder engagieren sich intensiver und sachbezogener; • Entscheide können mittels Diskussion im Rat noch ändern (vorher fokussierten sich die meisten Äusserungen auf die Bekanntgabe der Fraktionsmeinung); • Es gibt gleich viele Ersatzmitglieder wie ordentliche Mitglieder. Sie alle sind zu den Fraktionssitzungen eingeladen; • Triage von öffentlichen und vertraulichen Geschäften; • Dank 14-täglichem Sitzungsrhythmus werden zeitnahe Entscheide getroffen; • Finanzielle Überlegungen spielen eine marginale Rolle (keine riesigen Ersparnisse); • Die Behördengeschäfte werden neu alle papierlos bzw. auf elektronischen Weg via Sitzungsplattform im Axioma abgewickelt; • Das Sitzungsgeld für Ratsmitglieder wurde erhöht, auch Fraktionssitzungen werden entschädigt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Als „Zweitrat“ war die GRK oft vorberatendes Gremium. Die Einsetzung einer Finanzkommission würde hier Abhilfe schaffen. Auch wurde bereits die Schaffung einer Strategiekommission diskutiert. Das würde jedoch bedeuten: Wir haben zwar die GRK abgeschafft, dafür jedoch mehr Arbeitsgruppen und Kommissionen gebildet. (Eine wesentliche Verschlinkung würde also nicht stattfinden.); • In der GRK konnte man Vertrauliches diskutieren, ohne dass es in der Presse breitgeschlagen wurde; • Wegen 14-täglichem Sitzungsrhythmus ist die Belastung für die Mitglieder des GR deutlich gewachsen; • Gefahr einer (zeitlichen) Überbelastung der Behördenmitglieder; • Mit dem Ressortsystem könnte eine inhaltlich stärkere Bindung zu den jeweiligen Themen hergestellt werden.

Abbildung 5: Stärken/Schwächen des Systems Zuchwil aus Sicht Gemeindepräsidium

Zuchwil hat auch innerhalb des Dienstleistungszentrums Veränderungen vorgenommen. Die Gemeindeschreiberei wurde neu organisiert. Die Einwohnerdienste wurden in die Abteilung Finanzen integriert. Die Gemeindeschreiberin konzentriert sich auf ihre im GG zugewiesenen Aufgaben, jedoch ist sie auch neu die Leiterin des Behördensekretariats. Als solche ist sie massgeblich in die Behördengeschäfte involviert und erstellt auch das Protokoll der Gemeinderatssitzungen. Des Weiteren befasst sie sich, dank ihrer juristischen Ausbildung, mit rechtlichen Fragen (aller Abteilungen). Zur Präzision: Der Gemeindepräsident ist nach wie vor der Vorsitzende des Gemeinderates und es liegt in seiner Verantwortlichkeit, die Traktandenliste zu bestimmen.

Im Rückblick konnte der Gemeindepräsident folgende Bemerkungen machen:

- Der frühere 23-köpfige GR funktionierte wie ein Parlament. Da war wenig politische Innovation zu spüren. Man sagte ja oder nein zu einer Vorlage.
- Die Einführung eines Ressortsystems wurde in Zuchwil letztlich abgelehnt, weil in den Abteilungen des Dienstleistungszentrums (Verwaltung) alles Leitende in einem 100% Pensum eingestellt sind. Hier ist nach wie vor ein künftiger Entwicklungsschritt zu orten.
- Die Umstellung von 23 auf 11 GR hat zu umfangreicheren Anpassungen geführt als ursprünglich angenommen (vertrauliche Traktanden, neue ständige Traktanden wie z.B. die Umfrage und die Pendenzliste). Beim Traktandum Umfrage können keine Anträge gestellt werden.
- Fazit aus Sicht des Gemeindepräsidenten: Die Umstellung hat sich gelohnt, die Auseinandersetzung mit den diversen Geschäften ist intensiver. Die Gemeinderäte/-innen identifizieren sich fundierter mit der Materie bzw. mit der Gemeinde.

2.2.3 Überblick weitere Gemeinden der Schweiz

Gemeinde; Einwohner	Legislative, Sitzung p.a.	Exekutive	Charakteristik Stadt- rat/Gemeinderat	Leitung der Verwaltung
Kanton Solothurn				
Solothurn 17'000	Gemeindever- sammlung 2 Sitzungen ⁶	Stadtpräsident/-in, Vollamt 100% GRK, 7 Mitglieder, keine Ressorts (Miliz), Gemeinderat	30 Mitglieder Formell Exekutive, de facto Quasi-Parlament	Nur Stadtpräsi- dent/-in
Olten 19'000	Parlament, 40 Mitglieder, ca. 10 Sitzungen	Stadtpräsident/-in, Vollamt 100% Stadtrat mit Direktionen, Nebenamt 30%	5 Mitglieder, Exekutive, Kollegium	Stadträte als Direktionschefs (inkl. Präsident/-in)
Grenchen 17'000	Gemeindever- sammlung 2 Sitzungen	Stadtpräsident/-in, Vollamt 100%, GRK 5 Mitglieder, Gemeinderat, keine Ressorts (Miliz)	15 Mitglieder Formell Exekutive, de facto Quasi-Parlament	Nur Stadtpräsi- dent/-in
Zuchwil 9'000	Gemeindever- sammlung 2 Sitzungen	Gemeindepräsident/-in, Vollamt 100%, Gemeinderat, keine Ressorts (Miliz)	11 Mitglieder, Strategi- sche Führung der Ge- meinde	Nur Gemeindeprä- sident/-in
Kantonshauptorte				
Aarau 21'000	Einwohnerrat, 50 Mitglieder, 9 Sitzungen	Stadtpräsident/-in, Vollamt 100% Stadtrat, mit Ressorts, Nebenamt mit Pauschale (ca. 30%)	7 Mitglieder, Exekutive	Nur Stadtpräsi- dent/-in
Chur 37'000	Parlament, 21 Mitglieder, 9 Sitzungen	Stadtpräsident/-in, Vollamt 100% Stadtrat, mit Departementen, Vollamt 100%	3 Mitglieder, Exekutive	Stadträte/-innen als Departementslei- tende (inkl. Präs.)
Herisau 16'000	Parlament, 31 Mitglieder, 6 Sitzungen	Gemeindepräsident/-in, Vollamt 100% Gemeinderat, mit Ressorts, Nebenamt 30%	7 Mitglieder, Exekutive	Gemeinderäte/-in- nen als Ressort- chefs (inkl. Präs.)
Liestal 14'000	Parlament, 40 Mitglieder, ca. 10 Sitzungen	Stadtpräsident/-in, ca. 50%, Stadtrat, Ressorts mit «erhöhter Verantwor- tung», Nebenamt 20-30%	5 Mitglieder, nur strate- gisches Leitungsorgan, Kollegium	Stadtverwalter/-in (ist dem Stadtrat unterstellt)
St. Gallen 79'000	Parlament, 63 Mitglieder, ca. 15 Sitzungen	Stadtpräsident/-in und Stadträte mit Departementen, Vollamt 100%	5 Mitglieder, Exekutive, Kollegium	Stadträte/-innen als Departementslei- tende
Schaffhau- sen 35'000	Parlament, 36 Mitglieder, ca. 20 Sitzungen	Stadtpräsident/-in und Stadträte, mit Ressorts, alle mit einem Pensum von 70%	5 Mitglieder, Exekutive, Kollegium	Stadträte/-innen als Ressortchefs (inkl. Präs.)
Weitere Gemeinden				
Ittigen 11'000	Gemeindever- sammlung, 2-3 Sitzungen	Gemeindepräsident/-in, Vollamt 100%, Gemeinderat, mit Ressorts, Nebenamt mit Pauschale ca. 20%	7 Mitglieder, Exekutive	Nur Gemeindeprä- sident/-in
Rapperswil 27'000	Bürgerver- sammlung, 2-4 Sitzungen	Stadtpräsident/-in + 2 Stadträte mit Ressorts, Vollamt (100%), weitere ohne Ressorts, Nebenamt pauschal ca. 10%	7 Mitglieder, Exekutive	Stadträte/-innen im Vollamt als Ress- ortvorstehende
Brig-Glis 12'000	Urversamm- lung, 2 Sitzun- gen	Stadtpräsident/-in, Halbamt (50%) und 6 Stadträte im Nebenamt mit Ressorts	7 Mitglieder, Exekutive	Stadträte/-innen als Ressortverantwor- tliche

Abbildung 6: Beispiele Gemeindeorganisation vergleichbarer Gemeinden

Eine Auswertung aller Kantonshauptorte mit/ohne Parlament findet sich in den Ziffern 3.3.2 und 7.6.

⁶ Damit sind ordentliche Sitzungen gemeint, ausserordentliche Sitzungen können jederzeit angesetzt werden.

2.3 Der Weg zur geltenden Gemeindeorganisation

2.3.1 Allgemeines

Die Arbeitsgruppe wollte verstehen, aus welchen Gründen die schweizweit besondere, wenn nicht sogar einzigartige Gemeindeorganisation (30-köpfiger Gemeinderat) so – wie sie heute besteht – gewählt wurde. Das nachfolgende Kapitel enthält einen kurzen historischen Abriss über die Entstehung der heutigen GO in den Jahren 1991 – 1996.

2.3.2 Verfahren

1991 wurde der Gemeinderat der Stadt Solothurn durch eine Motion beauftragt, zu prüfen, ob eine Totalrevision der GO zu veranlassen sei. Dabei war auch der Übergang zur ao. GO zu prüfen. Die eingesetzte Arbeitsgruppe kam damals zum Schluss, dass eine Totalrevision mit Übergang zur ao. GO aus zeitlichen Gründen bis zum Anfang der Legislatur 1993 - 1997 nicht erfolgsversprechend sei, und schlug dem Gemeinderat eine Teilrevision der ord. GO vor. Der Gemeinderat folgte 1993 dem Antrag der Arbeitsgruppe mehrheitlich und der Gemeindeversammlung wurde 1993 eine Teilrevision der Gemeindeordnung vorgelegt. In der Folge dazu überlegte sich die eingesetzte Arbeitsgruppe, wie die Nachteile der damaligen GO verbessert werden könnten und wie die Gemeindeordnung der Stadt Solothurn so weit wie möglich der ao. GO angenähert werden könnte, ohne den Übergang zur ao. GO zu vollziehen.

Ziel der Totalrevision von 1996 war, die Gemeindeorganisation zu optimieren und die GO dem damals neuen Gemeindegesetz anzupassen. Dies auch, indem die Gemeindeordnung so weit wie möglich an die ao. GO angenähert wurde.

2.3.3 Argumente

Nachteilen begegnen – Annäherung an ausserordentliche Gemeindeorganisation

Die Arbeitsgruppe kam damals zum Schluss, dass die Nachteile der geltenden GO auch beseitigt werden könnten, ohne zur ao. GO überzugehen. Das neue Gemeindegesetz (GG) erlaubte es nämlich, die ord. GO weitgehend der ao. GO anzupassen.

Als Nachteile wurde damals unter anderem gesehen, dass der Gemeinderat in sehr vielen Fällen entscheiden musste (Personalfragen, Verwaltungsangelegenheiten) und sich nicht auf die wesentlichen Planungsgeschäfte und die strategische Leitung der Gemeinde konzentrieren konnte. Der Gemeinderat war damals sehr operativ tätig. Sitzungen fanden zweimal pro Monat statt. Auch wurde damals mit der Totalrevision eine Überarbeitung der Struktur der Verwaltung angestrebt. Das Kommissionswesen wurde sehr gestrafft (Kommissionen abgeschafft und zusammengeführt), jedoch gleichzeitig eine gemeindeinterne Beschwerdeinstanz (Beschwerdekommision) sowie ein Ausschuss für Geschäftsprüfung geschaffen.

Die damalige Arbeitsgruppe bemühte sich darum, die neue GO so weit wie möglich der ao. GO anzupassen. Dies, indem die Gemeinderatskommission als „quasi-Stadtrat“ eingesetzt wurde und der Gemeinderat die strategische Planung der Gemeinde vornehmen sollte. Es war also durchaus beabsichtigt, dass der Gemeinderat, obwohl die Exekutive, sich nicht mit allen ursprünglichen Exekutivaufgaben befassen sollte. Die Exekutive wurde durch die Totalrevision von 1996 aufgeteilt. Der operative Teil wurde an die GRK delegiert. Insofern war damals gewollt, dass die GRK mehr exekutive Kompetenzen erhielt als der Gemeinderat. Der Gemeinderat sah sich für die übergeordnete Planung verantwortlich und wurde von reinen Vollzugsaufgaben entlastet. Die Kompetenzen wurden in der GO genau beschrieben, es gab eine Generalkompetenz des Gemeinderates für alle Geschäfte, die nicht explizit der Gemeinderatskommission oder der Gemeindeversammlung zugeteilt wurden.

In der Teilrevision wurden die Finanzkompetenzen neu festgelegt. Sowohl Stadtpräsidium, Gemeinderatskommission als auch Gemeinderat erhielten höhere Finanzkompetenzen.

Als weiterer Nachteil wurde identifiziert, dass der Gemeinderat mit Geschäften überfrachtet war und sich nicht auf das Wesentliche konzentrieren konnte. Deshalb wurde beschlossen, dass sich der Gemeinderat

soweit wie möglich mit grundsätzlichen Fragen beschäftigt. Die Gemeinderatskommission war für Vollzugshandlungen sekundärer oder administrativer Art zuständig. Insbesondere wurde der GRK die eigentliche Koordination der Gemeindegeschäfte (wobei diese Kompetenz allerdings auch dem Stadtpräsidium allein zustand) sowie der Erlass von Verwaltungsreglementen übertragen. Dadurch sollte die GRK annäherungsweise den Status eines „Stadtrates“ der ao. GO erhalten. Auf die Einführung des Ressortsystems wurde ausdrücklich verzichtet.

Effiziente Verwaltungsführung

Der Ausschuss für Geschäftsprüfung (GPA) wurde eingeführt, weil die Erledigung der Vollzugsaufgaben mehr an die Gemeinderatskommission und die Verwaltung delegiert wurden. Deshalb sollte als Ausgleich die Kontrolle des Gemeinderates über die gesamte Verwaltung ausgebaut werden. Der GPA legte dem Gemeinderat jährlich einen Bericht vor. Und damit war der Gemeinderat in der Lage, sich mit generellen Fragen und nicht mit Einzelheiten der Verwaltung zu befassen. Mit der Teilrevision wurde eine Verflachung der Hierarchien bezweckt – im Sinne einer modernen Führung und einer schlanken Verwaltung. Die Wege bis zu einer Entscheidung waren teilweise zu lang, um effizient arbeiten zu können.

Die Motion damals zielte auch darauf ab, die Verwaltung effizienter zu gestalten und die Gemeindeorganisation demokratischer zu machen. Auch damals war die Arbeitsgruppe im Laufe des Verfahrens der Meinung, dass die Ausgestaltung der Exekutive und der Verwaltung nicht direkt mit der Anwendung der ord. oder ao. GO in Verbindung steht. Die Frage nach der ord. oder ao. GO betraf die Legislative – wollte man eine direkte Demokratie mit Gemeindeversammlung oder eine indirekte Demokratie mit Parlament. Die Motionäre damals wollten den Stadtrat mit Fachpersonen besetzen und dadurch sowohl die Chefbeamten (heutige Verwaltungsleitende) wie auch die GRK ablösen. Damals war die Meinung der Motionäre, dass ein Fachstadtrat eingesetzt werden könnte (Wahl pro Abteilung nach Majorzsystem) und dass nur Politiker/innen mit Fachwissen diese Funktionen ausüben würden.

Ausgestaltung Legislative, 30-köpfiger Gemeinderat

Schon 1991 und 1993 wurde die Gemeindeversammlung in Frage gestellt. Um den Bedenken zu begegnen, wurde eingeführt, dass ein Viertel der Anwesenden bestimmen konnte, dass eine Vorlage erst an der Urne definitiv beschlossen wurde. Bei der ao. GO erfüllte das fakultative Referendum diese Funktion.

Der Gemeinderat war damals auch schon 30-köpfig und das Funktionieren als Quasi-Parlament lag und liegt wohl in der Grösse des Gremiums. Mit der bewussten Annäherung der GO an die ao. GO wurde der Gemeinderat als Parlament betrachtet und er funktionierte auch ähnlich. Motionen konnten z.B. aus dem Gemeinderat kommen, obwohl im Gemeindegesetz nur von Motionen der Gemeindeversammlung die Rede war. Mit der Aufteilung der Exekutive in Gemeinderatskommission und Gemeinderat wurde bewusst faktisch (nicht rechtlich) eine ähnliche Struktur wie in der ao. GO geschaffen.

Schon 1993 respektive 1995 wurde diskutiert, das Antragsrecht der Gemeinderatskommission an den Gemeinderat zu streichen. Dies wurde jedoch nicht umgesetzt. Die GRK wollte dieses System so beibehalten, obwohl es rechtlich nicht zwingend war, dass die GRK die Anträge an den Gemeinderat stellte. Die Verwaltung hätte die Anträge direkt in den Gemeinderat bringen können.

2.3.4 Fazit

Bei der Totalrevision von 1996 wurde der Gemeinderat auf der grossen Grösse belassen und die zweite Exekutivstufe (GRK) mit mehr Kompetenzen ausgestattet. Die Reduktion des Gemeinderates war kein Thema. Mit der Totalrevision fand eine Verlagerung von Vollzugskompetenzen auf die Gemeinderatskommission statt und auch eine Verlagerung von Kompetenzen in die Verwaltung. Dies auch im Zusammenhang mit dem damals neuen Konzept von New Public Management.

Im Jahr 1996 wurden des Weiteren ähnliche Fragestellungen diskutiert wie heute. Insbesondere auch die Frage, ob es aus staatsrechtlicher Sicht zulässig sei, dass der/die Stadtpräsident/-in sowohl die Verwaltung leite, als auch den Vorsitz in der Gemeinderatskommission und im Gemeinderat hat und zudem noch die Gemeindeversammlung leite. Nach den Abklärungen der damaligen Arbeitsgruppe stimmte der

Gemeinderat einer Totalrevision zu, welche die GO auf der exekutiven Ebene sehr der ao. GO annäherte. Es ging damals im grossen Masse um die Ausgestaltung der Verwaltung, der Exekutive und der Kommissionen, die vor der Totalrevision sehr viel grösser und zahlreicher waren.

Der Gemeinderat als Quasi-Parlament, respektive das quasi-parlamentarische Funktionieren wurde mit der GO 1996 eingeführt, indem man die Exekutive aufteilte und diese Spaltung faktisch (nicht rechtlich) bewusst ähnlich wie bei der ao. GO anlegte. Die Gemeinderatskommission ist für den Vollzug zuständig (wie der Stadtrat in Olten, aber ohne Referenten- und ohne Ressortsystem), der Gemeinderat kümmert sich um die übergeordneten strategischen Fragen und Planungen (wie ein Parlament im weiteren Sinne). Die Legislative wurde bei der Gemeindeversammlung belassen - jedoch mit der Sicherung, dass grundsätzlich nur Anträge aus dem Gemeinderat der Gemeindeversammlung vorzulegen waren. Wenn der Gemeinderat einen Antrag nicht überweist, kann die Gemeindeversammlung heute grundsätzlich nicht darüber abstimmen (ausser es wird eine Motion eingereicht und unter Vorbehalt von § 49 GG, wonach ein Teil der Stimmberechtigten verlangen kann, dass in nützlicher Frist eine Gemeindeversammlung einberufen wird).

2.4 Würdigung der heutigen Gemeindeorganisation

2.4.1 Allgemeines

Die Gemeindeorganisation Solothurn ist gemäss Experten singular.⁷ Diese Aussage ist allerdings etwas zu relativieren: Die Gemeinde Grenchen kennt eine ähnliche Struktur wie Solothurn (allerdings Gemeinderat mit 15 Mitgliedern). Festzuhalten ist: Die Struktur in Solothurn ist aussergewöhnlich.

Insgesamt ergibt sich in der Kombination von Gemeindeversammlung, Gemeinderat, Gemeinderatskommission, Stadtpräsidium mit der Verwaltungsleitung, Kommissionen mit diversen Kompetenzen und dem Ausschuss für Geschäftsprüfung ein komplexes Bild einer Gemeindeorganisation für eine Stadt mit 17'000 Einwohner/-innen. Insgesamt stellt sich die Frage, ob die Struktur ausreichend Klarheit bringt, insbesondere hinsichtlich der Verantwortlichkeiten. War die Organisation zur Zeit ihrer Schaffung eine pragmatische Lösung aus Überzeugung, stellt sich die Frage, ob sie heute noch verstanden wird. Darüber hinaus muss, gemäss der Ergebniserwartung der Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 1.2) die Stärkung der Effizienz und der demokratischen Legitimation der Verwaltung im Dienste der Bevölkerung im Fokus der Diskussion stehen.

Die heutige Gemeindeordnung wurde von der Arbeitsgruppe auf ihre Stärken und Schwächen hin beurteilt. Dabei gingen die Auffassungen teilweise erheblich auseinander. Die in den einzelnen Ziffern folgenden Tabellen zeigen eine unkommentierte Übersicht über die unterschiedlichen Äusserungen.

Zudem wurden die Chancen für Innovation und Neuerungen festgehalten sowie die Gefahren unerwünschter Entwicklung (sprichwörtlich «Verschlimmbesserungen») erhoben, die möglicherweise mit einer Änderung der Gemeindeordnung verbunden sind.

Ergänzt wurde die Sicht der Arbeitsgruppe von ausgewählten Verwaltungsleitenden sowie von Experten, die aktuell oder früher mit der Solothurner Gemeindeordnung zu tun hatten.⁸ Diese Aussagen wurden ausschliesslich für die Darstellung einer breiten Sichtweise von Stärken und Schwächen herangezogen. Auf die Evaluierung von Handlungsspielraum und Szenarien hatten sie keinen Einfluss.

Die detaillierte Darstellung der Stärken/Schwächen findet sich im Anhang in Ziffer 7.1.

⁷ Vgl. Steiner, Reto (2013). Modelle der Gemeindeorganisation. Serie in der Berner Zeitung. Übersicht am 29. Mai 2013.

⁸ Interviewt wurden neben dem Stadtpräsidenten der Stadt Solothurn die ehemalige Leiterin Rechts- und Personaldienst, der Stadtschreiber, die Leiterin Stadtbauamt sowie der Finanzverwalter der Stadt Solothurn. Zudem der vormalige Leiter Rechts- und Personaldienst der Stadt Solothurn sowie der Stadtpräsident und der Stadtschreiber von Olten.

2.4.2 Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung hat alle typischen parlamentarischen Funktionen inne: legislative Tätigkeit, Verabschiedung Budget und Rechnung sowie Oberaufsicht.

In der Arbeitsgruppe wurde insbesondere die Frage der Beteiligung an Gemeindeversammlungen im Vergleich zur Teilhabe an der Urne thematisiert. Dazu wurden nachfolgende Zahlen aufgearbeitet. Die Stimmbeteiligung an der Urne betrifft ausschliesslich kommunale Vorlagen, die in der Gemeindeversammlung vorberaten wurden. Die Stimmbeteiligung für kantonale und eidgenössische Vorlagen ist nicht dargestellt.

Jahr	1990	2000	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beteiligung an Gemeindeversammlung, %	0.8; 1.5 0.8; 4.6	0.7 2.2	0.6 0.7	0.7 0.9	0.6 0.7	0.7 2.9	0.7 1.2	1.7 1.1 0.7	0.6 1.0	1.8 3.9	1.9 2.9	4.0 1.8
Stimmbeteiligung Urne, %	46.0	keine Abst.	35.9 45.9	keine Abst.	keine Abst.	keine Abst.	43.3	keine Abst.	41.9	keine Abst.	65.7	keine Abst.

Abbildung 7: Beteiligung an Gemeindeversammlung und Urnengängen in Prozent

Bei den Gemeindeversammlungen ist eine Zunahme der Beteiligung zu verzeichnen (zumindest bei den Juni-Gemeindeversammlungen). Bei den kommunalen Abstimmungen ist kein Trend erkennbar. In der Arbeitsgruppe wurde hierzu angemerkt, dass eigentlich die Gemeindeversammlung mit dem Parlament zu vergleichen wäre und nicht mit den Urnenabstimmungen, da ja das Parlament das Pendant zur Gemeindeversammlung sei (Legislative) und nicht die Stimmberechtigten an der Urne (diese könnten sich auch bei Existenz eines Parlaments an der Urne beteiligen).

Die Diskussion um Stärken/Schwächen der Gemeindeversammlung als Legislative und Institution der politischen Mitbestimmung, insbesondere im Vergleich zum Parlament oder auch zu Urnenabstimmungen, ist wissenschaftlich bereits breit behandelt worden (vgl. dazu näher Ziff. 3.3.3) In der Arbeitsgruppe wurden insbesondere folgende Argumente in der Diskussion um die Stärken und Schwächen des Systems der Gemeindeversammlung eingebracht.

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • Unmittelbare Mitwirkung möglich ohne Parteimitgliedschaft, ohne Abhängigkeit von Medien. Inklusion nicht gut organisierter Bürger/-innen; • Basisdemokratischer Einbezug und Ausübung der klassischen Legislativfunktionen möglich; • Individuell direkte Beteiligung möglich mit Motionen, Postulaten, Interpellationen, Voten; • GV ist «schlank» und kostengünstig; • Direkte Infos, 1:1 Meinungs austausch unter den Stimmbürgern/-innen sowie mit dem Stadtpräsidium und der Verwaltung bringen gute, solide Entscheide; • Bei mobilisierenden Themen ist Beteiligung in Solothurn gross. GV mit mehreren hundert Teilnehmenden sind keine Einzelfälle; • Ein Viertel der Anwesenden kann an der GV eine Urnenabstimmung bei bestimmten Geschäften herbeiführen (niedrige Hürde, verhindert Durchsetzung von Partikularinteressen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimation schwach, nur 2-4% Beteiligung (diese schon technisch begrenzt wegen Platz im Saal); • Vertretung entsprechend nicht repräsentativ (strukturell Abwesende, ganze Altersklassen fehlen); • GV bei Budget, Oberaufsicht etc. überfordert (fehlt Dossierkenntnis und Zeit), insb. bei Kontrolle Verwaltung; • Rollenteilung zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben der Verwaltung ist weniger klar; • GV anfällig für Zufälligkeit/Diskontinuität (einseitige/zufällige Beteiligung, Informationsvorsprung der Verwaltung); • GV bringt nicht immer gute/solide Entscheide, dies abhängig vom Standpunkt, was «gute Entscheide» sind; • Für politisch aktive Bevölkerung ist GV wenig attraktiv; • GV und Urne: für kleinere Parteien weniger gute Möglichkeiten für Mitwirkung und Gestaltung (Ausschluss). • Durch offenes Abstimmen Konformitätsdruck möglich; • Leitung GV durch Stadtpräsidium symbolisch und demokratietheoretisch falsch (Einfluss; Gewaltenteilung).

Abbildung 8: Argumente der Arbeitsgruppe zur Gemeindeversammlung

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die GO bei den Kompetenzen vereinzelt Unklarheiten aufweise, was bei einer allfälligen Revision berücksichtigt werden sollte.

2.4.3 Gemeinderat

Das Gemeindegesetz sieht den Gemeinderat als Exekutivbehörde vor. Er ist in Solothurn nicht mit den üblichen Merkmalen einer Exekutivbehörde versehen. Er weist parlamentarische Züge auf, da er

- mit 30 Mitgliedern sehr gross ist;
- weder Ressortprinzip verfolgt (zugewiesene Sachgebiete) noch ein Referentensystem kennt (Antragstellung durch Gemeinderäte oder vorberatende Kommissionen);
- nach Parteistärken zusammengesetzt und in Fraktionen organisiert ist (die auch mehrere Parteien beinhalten können, z.B. CVP/glp);
- mit Motionen arbeitet, formell verbindliche Beschlüsse gerichtet an das Stadtpräsidium (oberste Verwaltungsleitung), zur Umsetzung in der Verwaltung;
- seine Aufsicht über die Verwaltung faktisch (nicht rechtlich) an den Ausschuss für Geschäftsprüfung delegiert hat. Dessen Prüfberichte entsprechen in Form und Inhalt mit der Art der Empfehlungen stark Berichten der parlamentarischen Oberaufsicht und nicht der exekutiven Aufsicht;
- ein eher schmales Aufgabenportfolio hat (als oberstes vollziehendes und verwaltendes Organ fehlt z.B. Ressortleitung, direkte Aufsicht, politische Verantwortung);
- keine verwaltungsleitende und personalführende Funktion hat. Die weisungsbefugte Führung der Verwaltung ist dem Stadtpräsidium zugewiesen (§3 und §4 DGO). Dieses ist Mitglied des GR;
- an den Gemeindeversammlungen nicht als Exekutive gegenüber den Bürgern/-innen auftritt, es tritt allein der Stadtpräsident zugleich als Regierungsvertreter und Versammlungsleiter auf. Die GR-Mitglieder nehmen an der Versammlung als Bürger/-innen teil und sind nicht als GR-Mitglieder ausgewiesen – der Gemeinderat als Exekutive tritt nicht der Legislative gegenüber. Die Mitglieder des Gemeinderats stimmen auch nicht immer im Sinne des Antrags der Exekutive.

Blickt man aus der Perspektive Parlament auf den Gemeinderat, ist allerdings festzustellen, dass ihm auch parlamentarische Merkmale fehlen. Es fällt auf, dass er

- nicht in Sachkommissionen organisiert ist, in denen seine Sachgeschäfte vorberaten werden könnten (er wählt zwar Kommissionen, in die er aber selbst kaum Einsitz nimmt). Die Sachkommissionen stellen ihm auch nicht Antrag. Die einzige vorberatende Kommission, welche der Gemeinderat ausschliesslich mit seinen Mitgliedern besetzt, ist die Gemeinderatskommission – die zugleich exekutive Aufgaben wahrnimmt (vgl. Ziffer 2.1.4);
- auch nicht das mögliche Referentensystem anwendet und sich daher auch nicht von einem seiner Mitglieder oder systematisch von den Sachkommissionen oder von Mitgliedern der Gemeinderatskommission (die seine einzige vorberatende Kommission ist) referieren und Antrag stellen lässt;
- offenbar nur einen kurzen Vorlauf zur Kenntnisnahme seiner Geschäfte hat (dem Vernehmen nach 6 Tage, neu i.d.R. 10 Tage, kann aber auch kürzer sein);
- keine Gesetzgebungskompetenzen (ausgenommen Verwaltungsreglemente, die an GRK delegiert sind, vgl. §25 GO) und de jure keine Oberaufsichtsfunktion hat (obgleich der GPA wie eine Oberaufsichtskommission funktioniert);
- eine Ausgabenkompetenz gemäss GO, aber keine gesamte Budgetkompetenz hat (nur im Rahmen der GO).

In der Arbeitsgruppe wurden insbesondere folgende Argumente in der Diskussion um die Stärken und Schwächen eingebracht:

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • breite parteipolitische Abstützung von Exekutiventscheiden im GR mit 30 Mitgliedern; • Wichtige Entscheide werden im GR behandelt, sogar wenn formal nicht vorgesehen; • Insbesondere Planungsbeschlüsse, die der Exekutive vorbehalten sind, sind so breit abgestützt; • GR kann die ihm zugedachte parlamentarische Funktion als Vorberatung der GV gut wahrnehmen. Er kann die Eckwerte der politischen Planung festlegen. • Mit dem Ausschuss für Geschäftsprüfung nimmt er seine Aufsichtsaufgabe wahr (ist umstritten, vgl. «Schwächen»). 	<ul style="list-style-type: none"> • Rolle des GR ist unklar (de facto «Zwitterfunktion» zwischen Exekutive und Legislative). • Er kann die gesetzliche Exekutivfunktion nicht wahrnehmen; • Er kann die gesetzliche Aufsicht nur bedingt wahrnehmen. Die Beleuchtung von einem Sachverhalt pro Jahr durch den GPA reicht nicht aus (entspricht mehr Oberaufsicht); • GR kann die politische Planung und Steuerung nicht wahrnehmen; • GR hat zu geringen politischen Einfluss. Mit der GRK gibt es einen «Zweiklassengemeinderat». • Verwaltung ist systemimmanent immer im Vorteil (dies sei auch bei einem Parlament so, wird eingewendet, jedoch weniger bei einem Stadtrat mit fixem Pensum, wird entgegnet); • Seine verbindlichen Auftragsbeschlüsse (Motionen) haben einerseits parlamentarischen Charakter (30 Mitglieder) und zugleich exekutiven Charakter mit Eingriff in die Verwaltung; • Exekutive ist dreigeteilt (funktioniert nicht als Einheit). • Zu kurze Fristen bei Vorlauf von Geschäften (neu geregelt), fehlende Fristen bei Vorstossbeantwortung.

Abbildung 9: Argumente der Arbeitsgruppe zum Gemeinderat

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

Der Gemeinderat, dem eigentlich im Gemeindegesezt die exekutive Rolle zugeteilt wird, weist sehr deutlich parlamentarische Züge auf. Er ist in Solothurn eine Art Zwischenform von Parlament und Exekutive. De facto funktioniert er als Parlament, nicht als Exekutive. Das war bei der Konzipierung der aktuellen Gemeindeordnung auch so beabsichtigt gewesen (vgl. Ziffer 2.3).

Ein offenbar wesentlicher Teil der Mitglieder des Gemeinderats spiegelt diese Tatsache nicht in seinem Selbstverständnis seiner Behörde und seines Amtes wieder. Es entsteht in der Wahrnehmung eine Diskrepanz zwischen exekutivem Anspruch und tatsächlich gelebter und in der Gemeindeordnung auch konzipierter quasi-parlamentarischer Arbeit.

Zudem wird die in der parlamentarischen Funktion inhärente grössere «Distanz» zu den Geschäften nicht aufgefangen, sondern im System verstärkt. Da die GRK ohne Ressortsystem und Referenten/-innen arbeitet, steht im Gemeinderat das Sachreferat der Verwaltungsleitenden im Vordergrund, ohne politisches Referat. Darüber hinaus fehlt dem Gemeinderat wesentlich die Vorbehandlung in Sachkommissionen oder Ausschüssen (die ständigen Kommissionen wählt er zwar, besetzt sie aber nicht selbst, vgl. Ziffer 2.1.6 und 2.4.6), in denen er mit Referat und Unterstützung der Verwaltungsleitenden (und des Stadtpräsidenten und/oder gar der GRK-Mitglieder bei Referentensystem) ausführlich instruiert und befasst würde und Geschäfte parteiübergreifend vordiskutieren und bereinigen könnte. Alle Sachgeschäfte werden ausschliesslich von der GRK als alleiniger «quasi-parlamentarischer Kommission» vorberaten. Wobei hier eine Ausnahme dazu kommt: Motionen und Postulate durchlaufen zur Vorprüfung keine Kommission (auch nicht die GRK, was geändert werden könnte), sie werden vom Stadtpräsidium direkt dem Gemeinderat vorgelegt. Es bleiben die Fraktionssitzungen, in denen parteiintern die Geschäfte kurz vor der Sitzung vorberaten werden.

Die Ausgestaltung der Gemeindeordnung hat also zur Folge, dass der Gemeinderat seine Geschäfte in seinem Gremium relativ unvorbereitet auf Sachebene dargestellt erhält und darüber in kurzer Frist politisch in einer Plenumsberatung von 30 Mitgliedern befinden muss (er ist ja quasi Parlament). Das ergibt systemisch bedingt eine inhaltliche Distanz des Gemeinderats zu den Geschäften, welche von ihm als unangenehm empfunden wird und den Eindruck eines Missverhältnisses zwischen Verwaltung und Gemeinderat befördert. Abgemildert werden kann dies etwas durch die Mitglieder der GRK, welche die zu behandelnden Geschäfte kennen und in den Fraktionen ihr Wissen entsprechend einbringen können.

Auch könnten sich die GR-Mitglieder bei den von ihnen delegierten Personen aus den Sachkommissionen über die betreffenden Geschäfte informieren.

Die gleichsam «künstliche» Auftrennung von Gemeinderat als Parlament und der GRK als Stadtrat lässt sich systembedingt nicht durchhalten. Dies zeigt sich schon in der Zusammensetzung: Die Mitglieder der GRK bleiben gemäss Gemeindegesetz Mitglieder des Gemeinderats, des Gremiums, dem sie ihre exekutiven Entscheide vorlegen. Die Gemeinderatskommission ist denn auch sowohl Exekutivgremium wie auch alleinige vorberatende «quasiparlamentarische Sachkommission» des Gemeinderats.

2.4.4 Gemeinderatskommission

Die eigentliche Exekutive ist in der Stadt Solothurn die Gemeinderatskommission (gedacht als «Quasi-Stadtrat»). Sie hat folgende exekutiven Kompetenzen, sie

- ist mit eigener Finanz-/Ausgabenkompetenz (höher als der Stadtpräsident) ausgestattet;
- arbeitet vorbereitend und ausführend zum GR und behandelt den Grossteil der Geschäfte, die dem GR und der GV vorgelegt werden;
- hat personelle Kompetenzen (Wahl Verwaltungsleiter/-innen; Schaffung/Aufhebung von Stellen, Besoldung des Stadtpräsidiums, Disziplinarrecht);
- hat legislative (Reglemente) und disziplinarrechtliche Kompetenzen im Bereich Verwaltung;
- hat diverse Spezialkompetenzen/-aufgaben.

Die relevanteste Kompetenz – ergänzend zum Stadtpräsidium – ist die eigene höhere Finanz-/Ausgabenkompetenz. Damit werden wesentlichere exekutive Entscheide breiter abgestützt (und nicht nur vom Stadtpräsidium alleine gefällt).

Allerdings fällt auf, dass laut Gemeindeordnung die GRK die «Tätigkeiten der Gemeinde» und zugleich der/die Stadtpräsident/-in die «Gemeindegeschäfte» und die «Verwaltung» koordinieren (§§25 und 47 GO). Daneben haben einzelne Fachkommissionen koordinierende Funktionen. Die spezifische koordinierende Rolle der GRK wird weder aus der Gemeindeordnung noch aus der Praxis ersichtlich.

Hinsichtlich der ihr zugeordneten exekutiven Rolle fällt auch bei der GRK auf, dass sie keine Ressorts aufweist und keine verwaltungsleitende Funktion hat (Weisungsbefugnis, Personalführung), obgleich sie gewisse personelle Kompetenzen besitzt (Wahl Verwaltungsleitende, Disziplinarrecht).

Zudem fehlt ihr als Exekutivorgan die Aufsichtskompetenz über die Verwaltung, da diese formell beim Gemeinderat angesiedelt ist.

Vor dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung referieren Verwaltungsleitende, nicht Mitglieder der GRK. Die Mitglieder der GRK beraten und entscheiden die Geschäfte als Kollegialbehörde, sind aber von der Verantwortungsübernahme gegenüber den politischen Behörden (Referat) entbunden.

Eine strukturelle Besonderheit ist dabei, dass die Mitglieder des «Quasi-Stadtrats» Gemeinderatskommission zugleich Mitglieder des «Quasi-Parlaments» Gemeinderat sind (diese Aufteilung und Zuteilung der Rollen war so beabsichtigt, vgl. Ziffer 2.3).

Weiter fällt auf, dass das Kollegialitätsprinzip der GRK schwach ausgeprägt ist. Die Sitzungen der GRK sind nicht öffentlich (Sitzungen des GR sind öffentlich). Die GRK-Sitzungen werden zwar protokolliert inkl. Aussagen der einzelnen Mitglieder, aber anonymisiert. Tatsächlich fühlten sich, nach Aussagen aus der Arbeitsgruppe, in der Praxis GRK-Mitglieder an der öffentlichen GR-Sitzung nicht zwingend an ihr Abstimmungsverhalten in der GRK-Sitzung gebunden und wechselten bisweilen ihre Meinung.

Eine Besonderheit der Gemeinderatskommission als Exekutive ist, dass sie als Kollegium (oder bei Einsatz des Referentensystems die einzelnen Ressortvertretungen) nicht vor die Legislative tritt. An der Gemeindeversammlung tritt sie nicht gegenüber der Bürgerschaft auf. Das Stadtpräsidium vertritt die Regierung und leitet die Versammlung. Dies unterstreicht die eingeschränkte exekutive Funktion der GRK.

Speziell für eine Behörde, die eine exekutive Funktion wahrnehmen soll, ist bei der Gemeinderatskommission zudem, dass sie das System der Ersatzmitglieder kennt. Die Ersatzmitglieder weisen systembedingt einen wesentlichen Informationsrückstand auf (sie werden zwar mit den Unterlagen bedient, aber es fehlt ihnen naturgemäss das Wissen über Abläufe und Hintergründe).⁹ Aus diesem Grund ist der Einsatz von Ersatzmitgliedern in Exekutiven unüblich.

Nachfolgende Stärken/Schwächen wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • Verzicht auf Ressortsystem und die Verwaltungsführung stärkt das Kollegialprinzip und fördert sachliche, übergreifende verwaltungsunabhängige Entscheide und vermindert «Gärtlidnen»; • Verwaltungsführung ist sachbezogen und nicht verpolitisiert, hat aber grössere Nähe zur Politik; • Die referierende Verwaltung entlastet das Milizsystem und stärkt die Fachkompetenz bei der Vertretung der politischen Geschäfte. 	<ul style="list-style-type: none"> • GRK kann Rolle als «Quasi-Stadtrat» (Exekutive) nicht wahrnehmen, es fehlen Befugnisse, Ressort, Personal, Zeit (Miliz). GRK wird dominiert vom Stadtpräsidium; • Ressortsystem fehlt, GRK leistet keine politische Legitimation oder Führung der Verwaltung,; • Politisches Referat der GRK fehlt im GR (zwar ausführlich, aber nur Referat durch Verwaltung); • Als Folge der ersten drei Punkte muss die Verwaltungsleitung politische Verantwortung übernehmen und hat zu grosse Nähe zur Politik, die Verwaltungsleitung ist ungenügend politisch und demokratisch legitimiert; • Kollegialitätsprinzip der GRK ist geschwächt, weil GRK-Mitglieder zugleich GR-Mitglieder sind, die in beiden Gremien zum Teil unterschiedlich abstimmen; • GRK durch Einsatz von Ersatzmitgliedern geschwächt.

Abbildung 10: Argumente der Arbeitsgruppe zur Gemeinderatskommission

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

Die GRK hat wenig eigentliche Exekutivkompetenz, sie legitimiert sich insbesondere über die eigene Finanz-/Ausgabenkompetenz und der damit verbundenen a) Eingrenzung der Finanz-/ Ausgabenkompetenz des Stadtpräsidiums und der breiteren Abstützung seiner Entscheide sowie b) Vorberatung und Antragstellung für alle Geschäfte des Gemeinderats und der Gemeindeversammlung.

Zudem stellt die Gemeinderatskommission die Verwaltungsleitenden an, sie übernimmt damit eine Funktion eines obersten Aufsichtsgremiums über die Verwaltung.

Diese Situation kombiniert mit der Tatsache, dass die GRK im Milizsystem als Kollegialbehörde ohne Ressortzuteilung und ohne politische Verantwortung/Referat arbeitet, eine unklare Koordinationsrolle und keine Aufsichtskompetenz über die Verwaltung hat, nicht als Kollegium und nicht gegenüber der Legislative auftritt sowie zugleich im «Quasi-Parlament» Gemeinderat einsitzt und Ersatzmitglieder einsetzt, zeigt im Vergleich zum Stadtpräsidium eine exekutiv schwach ausgestattete Exekutivbehörde.

Im Gegenteil zeigt die Gemeinderatskommission auch den Charakter einer vorberatenden parlamentarischen Sachkommission, welche nicht auf ein Themengebiet begrenzt ist, sondern alle dem Gemeinderat zum Entscheid vorzulegenden Geschäfte vorberät und ihm Antrag stellt. Das Profil der Gemeinderatskommission wird daher nicht deutlich oder ist gemischt (Exekutivgremium und Parlamentskommission).

2.4.5 Stadtpräsidium

Der/die Stadtpräsident/-in ist als umfassender «CEO» ausgestaltet. Er ist umfassend verantwortlich für die politische Exekutivfunktion (quasi alleinige Regierung). Er ist zudem im Vollamt oberster Verwaltungsleiter und Vorgesetzter des gesamten Gemeindepersonals § 3 und 4 DGO. Er ist in seiner exekutiven Funktion ausser in der Finanz-/Ausgabenkompetenz sowie der Anstellungskompetenz praktisch uneingeschränkt.

Es fällt auf, dass der/die Stadtpräsident/-in zwar die Gemeindegeschäfte und die Verwaltung führt und koordiniert und damit de facto die Aufsicht über die Verwaltung ausübt, jedoch formell nicht explizit die

⁹ Durch die geringere Entschädigung der Ersatzmitglieder bleibt auch der Ansporn reduziert, die Information auszugleichen.

Aufsicht über sie innehat (in der Regel beinhalten Exekutivfunktionen auch die Aufsicht über die unterstellten Einheiten). Der Gemeinderat hat rechtlich die exekutive Aufsicht, übt sie aber in einem Ausschuss (GPA) aus, der mit quasiparlamentarischen Berichten¹⁰ beaufsichtigt.

Bei einem Blick auf die heutige Gemeindeordnung fällt zudem auf, dass der/die Stadtpräsident/-in der Gemeinderatskommission vorsitzt (§ 47 Abs. 2 GO), die Teil des Gemeinderats ist, welcher die Aufsicht über die Verwaltung ausübt (§ 20 Abs. 2 lit. d), welche vom Stadtpräsidium geführt wird (§ 47 Abs. 1 lit. a). Formal sitzt der/die Stadtpräsident/-in dem Gremium selbst vor, das Aufsicht über ihn ausübt. Zudem hat er/sie gestützt auf das Gemeindegesetz (§ 59) auch noch die Versammlungsleitung in der Gemeindeversammlung, welche die Oberaufsicht über alle Gemeindeorgane ausübt.

Die Beurteilungen der Arbeitsgruppe zu den Stärken/ Schwächen des aktuellen Systems mit dem zentralen («starken») Stadtpräsidenten in alleiniger Regierungsfunktion sind sehr unterschiedlich:

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • Stadtpräsident/-in als CEO ermöglicht eine effiziente Verwaltungsführung, kurze Entscheidungswege, rasche Entscheide auf Exekutivebene; • Er ist nicht omnipotent, seine Finanz-/Ausgabenkompetenz ist klar beschränkt; • Das Amt ist mit 100%-Pensum gut ausführbar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Mehrfachrollen verletzen den staatsrechtlichen Grundsatz wonach niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören darf/sollte;¹¹ • Effizienz des Systems ist nicht belegt, zumal das Stadtpräsidium in den Abläufen einen Engpass darstellen kann («Flaschenhals»); • Der/die Stadtpräsident/-in kann keine wirksame politische Aufsicht wahrnehmen (Spektrum zu gross); • Legitimation ist fraglich, wenn alles von einer Person entschieden wird (GRK als Korrektiv zu schwach); • Starke Fokussierung auf eine Person aus verschiedener Hinsicht riskant (politisch, menschlich, bei Ausfall oder Überbelastung); • Extreme Alleinstellung mit aller politischen Verantwortung kann eine Person überfordern.

Abbildung 11: Argumente der Arbeitsgruppe zum Stadtpräsidium

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

Die exekutive Funktion und oberste Verwaltungsleitung ist auf den/die Stadtpräsidenten/-in fokussiert. Ebenso konzentriert sich die gesamte exekutive politische Verantwortung auf seine Person. Er gestaltet die Traktandenliste der GRK und des Gemeinderats und mit seinem Weisungsrecht auch die Anträge der Verwaltungsleitenden an die GRK (damit zumindest teilweise auch an den Gemeinderat). Er hat quasi allein die Regierungsfunktion inne. Lediglich in der Finanz-/Ausgabenkompetenz sowie in der Anstellungskompetenz ist sein breiter Verantwortungsbereich etwas eingeschränkt. Das hat Vorteile und Nachteile. In der Wahrnehmung des Gemeinderats werden heute die Risiken stark thematisiert (Fokus Persönlichkeit; Überbelastung; Ausfall; zu selektive Themenbearbeitung; Legitimation). Zudem wird die Kompetenzkonzentration grundsätzlich kritisiert und mehr Kompetenz für den Gemeinderat eingefordert.

Die herausragende Rolle des Stadtpräsidiums akzentuiert sich dadurch, dass dieses die Leitung der Gemeindeversammlung innehat und Teil des Büros der Gemeindeversammlung ist. Das ist zwar vom Gemeindegesetz vorgegeben und kann von der Gemeinde nicht geändert werden, es ist aber nicht im Sinne der Gewaltenteilung und erweitert die exekutive Dominanz des Stadtpräsidiums auf die legislative Ebene. Generell sind in der Rolle des Stadtpräsidiums Unvereinbarkeiten in der Gewaltenteilung und Problembereiche in der Governance auszumachen. Der/die Stadtpräsident/-in leitet die Sitzung jener Behörde (GV), welche die Oberaufsicht über ihn/sie ausübt. Er/sie leitet auch die Sitzung jener Behörde (GR), welche die Aufsicht über die Verwaltung ausübt, die er/sie selbst als oberster Vorgesetzte/-r alleine leitet.

¹⁰ Das zeigt sich unter anderem daran, dass sich die Berichte des GPA auf einzelne Themen pro Jahr beschränken, dass es ein Jahresbericht ist (und nicht eine laufende Berichterstattung), dass Empfehlungen gemacht werden und deren Umsetzung jährlich geprüft wird (an Stelle von laufender Vollzugsüberwachung).

¹¹ Allerdings ist ein Teil der Mehrfachrollen im Gemeindegesetz vorgegeben, so beispielsweise die Leitung der GV.

2.4.6 Kommissionen

Die eingerichteten Kommissionen sind alle optional und können frei formiert werden. Die GRK, die Baukommission (ist Baubehörde) sowie die Rechnungsprüfungskommission sind zwar übergeordnet gesetzlich vorgesehen, könnten aber auch anderweitig ersetzt werden (Kann-Formulierung bei GRK, Baubehörde könnte die Bauverwaltung sein, RPK könnte externe Revision übernehmen).

Kommissionen*	
Gemeinderatskommission → Nicht obligatorisch (gesetzliche Kann-Bestimmung).	§ 73 Gemeindegesetz.
Rechnungsprüfungskommission → Nicht obligatorisch (gesetzlich vorgesehen, aber mit Alternative).	Gesetzlich zwingend in § 103 Gemeindegesetz, jedoch ist eine externe Revisionsstelle statt der RPK möglich. Das Gesetz eröffnet eine Alternative.
Kommission für Dienst- und Gehaltsfragen (DGO) inkl. Funktionswertüberprüfungskommission als Unterkommission der DGO. → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	Aufgaben der GRK. Die DGO stellt nur Antrag an die GRK, die GRK könnte auch selber entscheiden. Ob die DGO zusätzliche Fachkenntnis im Vergleich zur GRK bietet, wird kontrovers diskutiert.
Baukommission → Nicht obligatorisch (gesetzlich vorgesehen, aber mit Alternative). (Gesetzliche Grundlage in § 2 Bau- und Zonenreglement der Stadt Solothurn)	Kantonale Bauverordnung, § 2, Baubehörde ist die BK. Solothurn hat geteilte Baubehörden – Stadtbauamt und Baubehörde. Bei «einfachen» Bewilligungen ist das Stadtbauamt zuständig, bei Einsprachen die BK. Gemeinden mit einer hauptamtlichen Bauverwaltung können auch diese als Baubehörde einsetzen, an Stelle der BK. Die Stadt Solothurn hat eine hauptamtliche Bauverwaltung, sie könnte somit ohne Baukommission arbeiten (wahrscheinlich mit Erweiterung Personalressourcen).
Kommission für Altstadt- und Denkmalfragen: → Nicht obligatorisch (gesetzliche Kann-Bestimmung).	Basiert auf der Verordnung über den Schutz der historischen Denkmäler, § 17 Abs. 2, ist Teil der Baubehörde.
Museumskommission und Fachkommissionen → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	Naturmuseum, Kunstmuseum, historisches Museum Blumenstein.
Sportkommission → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	
Jugendkommission → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	
Kommission für Planung und Umwelt → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	
Finanzkommission → Nicht obligatorisch (städtische Kommission).	
Beschwerdekommision → Nicht obligatorisch (gesetzliche Kann-Bestimmung).	Gemäss § 197 Gemeindegesetz ist der GR Beschwerdeorgan, an seiner Stelle kann die GRK oder eine besondere Kommission eingesetzt werden.

Abbildung 12: Überblick ständige Sachkommissionen

* zur Auswahl/Darstellung der Kommissionen vgl. Ziffer 2.1.6 (nach §27 GO, ohne Wahlbüro)

Fazit: Nur die Baukommission und die Rechnungsprüfungskommission sind gesetzlich zwingend vorgeschrieben. Diese könnten aber auch mit Alternativen (Bauverwaltung anstatt BK, externe Revisionsstelle anstatt RPK) ersetzt werden. Letztlich könnte also in Solothurn rechtlich auf alle Kommissionen verzichtet werden.

Es fällt bei näherer Betrachtung zudem auf, dass die gewählten Kommissionen nicht einheitlich den Verwaltungsressorts entsprechen. Sie erstatten auch nicht alle dem Gemeinderat Bericht und stellen Antrag.

Zudem fällt auf, dass der Gemeinderat kaum eigene ordentliche Mitglieder in die Kommissionen wählt (nur 8% der Kommissionsmitglieder).¹² Am ehesten sind aktive GR- bzw. GRK-Mitglieder noch in der Finanzkommission vertreten, aber auch dort in der Minderheit (3 von 7).

Hinzu kommt, dass die Kommissionspräsidien nicht vom Gemeinderat bestimmt werden, die Kommissionen konstituieren sich selbst (§ 100 Abs. 1 GG). Heute sind die Präsidien aller Kommissionen ausser der Finanzkommission von Personen aus der Stimmbevölkerung besetzt und nicht von Mitgliedern des Gemeinderates.¹³

Entsprechend ist keine systematische Vorberatung der Geschäfte durch den Gemeinderat in den Kommissionen ersichtlich bzw. möglich. Die Geschäfte kommen mit Referat der Verwaltungsleitenden direkt ins 30-köpfige Gemeinderatsplenum.

Das Kommissionswesen erscheint insgesamt eher als unübersichtlich bzw. nicht einheitlich. Die Kommissionen haben unterschiedliche Aufgaben, von rein konsultativen Beratungen über Antragstellung bis zum Aufgabenvollzug. Sie haben mehr individuelle Funktionen und erscheinen nicht systematisch in das Gefüge der Behörden eingepasst, wie zum Beispiel, dass sie inhaltlich den Abteilungen der Verwaltung entsprechen oder dass sie systematisch zur Vorberatung der Gemeinderatsgeschäfte dienen o.ä.

Da ein Anforderungsprofil für die Kommissionen und insbesondere deren Präsidien fehlt, können begründete oder unbegründete Diskussionen entstehen, ob die Kommissionen die zweckmässigen fachlichen Anforderungen, insbesondere im Verkehr mit der Verwaltung, erfüllen. Es existieren nur sehr rudimentäre Pflichtenhefte jeder Kommission, welche der Gemeinderat erlassen hat.

Auch die Arbeitsgruppe hat, wie nachfolgend dargestellt, die Stärken und Schwächen der Kommissionen in Solothurn diskutiert:

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeit der Bürgerbeteiligung und Einbindung von Interessen; • Zusätzlicher Zugriff auf Fachwissen; • Heranführung an politische Tätigkeit möglich; • Stabilisierende demokratische Funktion. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissionswesen ist schwerfällig; • Beratungen oft nicht hilfreich, oft wenig sachliche Mitarbeit und Mehrwert in den Kommissionen möglich; • Kompetenzen, Rollen und Funktionen sehr uneinheitlich. • Einzelne Kommissionen sind mit viel Macht ausgestattet, einzelne haben (zu) wenig Macht; • Kommissionspräsidien nicht demokratisch legitimiert (allenfalls durch Kommissionsplenum); • Idee von Fachkommissionen mit Expertenwissen ist geschwächt, weil Kommissionen nach Parteiproporz zusammengesetzt und vom GR gewählt.

Abbildung 13: Argumente der Arbeitsgruppe zum Kommissionswesen

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

¹² Dies ist gesetzlich nicht zwingend. Es wäre auch möglich, viel mehr GR-Mitglieder in die Kommissionen zu wählen. Die Fraktionen des GR schlagen ihre Kommissionsmitglieder vor und wählen sie auch, die Zusammensetzung der Kommissionen entspricht dem Willen des GR.

¹³ Angaben fehlten zur Beschwerdekommision, Präsidium war Stand 22. Mai 2018 noch nicht bestimmt/bekannt, da sie sich mangels Geschäften noch nicht konstituiert hat.

2.4.7 Verwaltungsleitung/Exekutivfunktion

Aus den bisher dargestellten Erkenntnissen und Einschätzungen zu Gemeinderat, Gemeinderatskommission und Stadtpräsidium folgt, dass der Verwaltungsleitung eine grosse und besondere Bedeutung zukommt. Die Situation hat auch insgesamt für die Exekutivfunktion Folgen bzw. ist zu interpretieren.

In Ziffer 2.4.3 wurde darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat für eine Exekutive zu gross ist und faktisch wie ein Parlament funktioniert (so beabsichtigt, vgl. Ziffer 2.3). So fasst er zum Beispiel auch seine verbindlichen exekutiven Auftragsbeschlüsse an die Verwaltung in Form von Motionen, also einer Art parlamentarischer Vorstösse. Er hat keine Verwaltungsleitung, keine Ressorts, kaum Vorberatung seiner Geschäfte, kaum Repräsentanz in den Sachkommissionen und macht keine politischen Referate. In diesem Setting ist es für den Gemeinderat schwierig, sachpolitisch und in der Aufsicht exekutiv zu arbeiten. Er ist inhaltlich «weit weg» von den Geschäften und hat Mühe, ein ausreichend gewichtiger und informierter vorgesetzter Partner der Verwaltung zu sein. Er ist eben quasi ein Parlament.

In Ziffer 2.4.4 wurde thematisiert, dass die Gemeinderatskommission (GRK) als Kollegialgremium aber ohne Ressorts und ohne Kollegialverantwortung gegenüber dem Gemeinderat auch keine eigentliche Exekutive ist. Die GRK kann damit die Distanz zwischen Gemeinderat und Verwaltung sowohl betreffend Sachpolitik wie Aufsicht wenig kompensieren und die ihr zugeordnete Rolle als «Quasi-Stadtrat» nur eingeschränkt wahrnehmen. Dazu fehlen ihr die Befugnisse bzw. Kompetenzen (Verwaltungsleitung), die Ressorts, die politische Verantwortung und das politische Referat im Gemeinderat, die Personalführung, die Zeit (Milizsystem) und ein effektives Kollegialitätsprinzip (ist schwach ausgeprägt). Die Gemeinderatskommission tritt auch der Legislative (der GV) gegenüber nicht als Regierung bzw. Exekutive auf. Sie ist vom Charakter her ähnlich wie der Gemeinderat eine Mischung aus Exekutivgremium und vorberatender parlamentarische Kommission.

In Ziffer 2.4.5 wurde herausgearbeitet, dass die eigentliche Exekutive der/die Stadtpräsident/-in ist, der/die die Verwaltung führt und alle Gremien präsidiert.

Dieses System hat Auswirkungen auf die Rolle der Verwaltungsleitung. Das exekutive Stadtpräsidium wird begleitet und entlastet durch die Verwaltungsleitenden, welche Ressortaufgaben und Ressortverantwortung und damit auch typische Exekutivaufgaben übernehmen. Der angestellten Verwaltungsleitung wird damit als nicht vom Volk gewählte Personen systembedingt ein Teil der exekutiven Rolle übertragen.

Es fällt auf, dass damit die Exekutivfunktion auf verschiedene Gremien inkl. Verwaltung bzw. ihre operative Leitung verteilt ist und damit eine eigentliche Exekutive fehlt (anders als in der typischen ordentlichen und auch der ausserordentlichen Gemeindeorganisation). Man könnte allerdings im Gegensatz dazu auch folgern, dass die Exekutive klar dem Stadtpräsidium (mit seinen Verwaltungsleitenden) zugeht, was aber die Frage öffnet, was denn die kompetenzrechtlich zugewiesene exekutive Rolle von Gemeinderat und Gemeinderatskommission noch sei.

Hier setzte die Diskussion und Interpretation des Solothurner Exekutivsystems in der Arbeitsgruppe an. Die eine Seite moniert, die Zuteilung der Exekutivfunktion sei unklar, die Verwaltungsleitenden agierten ohne demokratische Legitimation in exekutiver Ressortverantwortung, die oberste Verwaltungsleitung sei zu wenig breit politisch abgestützt, Gemeinderat und Verwaltungsleitung seien zu weit voneinander weg, der Gemeinderat könne kein gewichtiges Gegenüber sein und die Verwaltungsleitung sei systembedingt zu sehr im Vorteil gegenüber der Politik und dem Gemeinderat und es fehle an einer angemessenen und wirksamen Aufsicht. Demgegenüber betont die andere Seite, die Organisation habe sich für die Stadt bewährt, sie sei effizient und die Entscheidungswege kurz, Dossiers würden fachkompetent vertreten, die Verantwortlichkeiten seien gemäss Gemeindeordnung klar, auch die politische Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit sei klar und liege beim Stadtpräsidium, eine politische Verantwortung der Verwaltungsleitenden sei nicht gegeben, der Gemeinderat und die Gemeinderatskommission würden stufengerecht und zweckmässig ihre Rollen wahrnehmen inkl. der Aufsichtsfunktion.¹⁴

Die formulierten Stärken und Schwächen des Systems betreffend die Verwaltungsleitung und insgesamt die Exekutivfunktion sind nachfolgend zusammengefasst.

¹⁴ Vgl. dazu auch die Stellungnahme der Verwaltungsleitenden, Ziff. 7.3.

Stärken*	Schwächen*
<ul style="list-style-type: none"> • Oberste operative Verwaltungsleitung einfach, nur eine Ansprechperson für die Verwaltung. • Damit effiziente, flache Organisation, kurze Entscheidungswege; • Dossiers werden fachkompetent und nicht verpolitisiert durch Verwaltungsleitungen vertreten, insbesondere gegenüber den politischen Behörden; • Klare politische Verantwortlichkeit für die Verwaltung liegt beim Stadtpräsidium. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zuordnung der Exekutivfunktion ist unklar bzw. aufgeteilt auf GR, GRK, Stadtpräsidium und Verwaltungsleitende; • Verwaltungsleitende übernehmen exekutive Ressortverantwortung; • Aber Ressortverantwortung durch die Verwaltungsleitenden ist ohne politische Legitimation (Verwaltungsleitende sind angestellt, nicht vom Volk gewählt); • Oberste Verwaltungsleitung ist nicht breit politisch abgestützt, fokussiert auf eine Person (Stadtpräsidium); • Inhaltliche Distanz zwischen GR und Verwaltungsleitung. Er ist kein Partner auf Augenhöhe; • Verwaltungsleitung ist stärker im Vorteil gegenüber Politik/GR als bei üblichen kleineren GR; • Es fehlt an einer angemessenen und wirksamen Aufsicht/Oberaufsicht über Exekutive und Verwaltung.

Abbildung 14: Argumente der Arbeitsgruppe zur Verwaltungsleitung/Exekutivfunktion

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

3 Grundlagen einer möglichen Reform

3.1 Ziele einer Reform der Gemeindeordnung

Aus der Analyse zur heutigen Situation folgert die Arbeitsgruppe folgende Ziele einer potentiellen Reform der Gemeindeordnung.

Vorrangige Ziele:

- Klärung von Rollen/Verantwortlichkeiten und Selbstverständnis: Eine Reform der Gemeindeordnung soll die Klarheit der Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Rollen stärken und schärfen. Das soll zudem dazu beitragen, dass das Selbstverständnis der Behördenmitglieder besser in Einklang gebracht werden kann mit den tatsächlichen Regelungen (zum Beispiel Exekutive Gemeinderat, die faktisch als Quasi-Parlament arbeitet).
- Steigerung von Effizienz (Gesamtsystem): Eine Reform der Gemeindeordnung soll im Gesamtsystem der politisch-administrativen Abläufe den Aufwand reduzieren bzw. die Effizienz erhöhen. Sie darf den Aufwand/die Effizienz im Gesamtsystem nicht verschlechtern.
- Optimierung der Beteiligung und des Engagements der Bürger/-innen: Eine Reform der Gemeindeordnung soll die Bürgerbeteiligung stärken und das Bürgerengagement fördern. Dies muss nicht bedeuten, dass Bürgerbeteiligung/-engagement zwingend mit mehr Möglichkeiten ausgebaut wird, eine Optimierung kann auch bedeuten, dass sie wirksamer gestaltet wird.
- Stärkung der demokratischen Mitwirkung, der politischen Führung: Die Behördenmitglieder sollen in ihrer demokratischen Mitwirkung und der Übernahme politischer Führung und Verantwortung gestärkt werden (gemeint sind die Mitglieder der Behörden nach §17 Gemeindegesetz, also des Gemeinderats, wenn vorhanden des Gemeindeparlaments sowie der Kommissionen).
- Attraktivität der Gemeinde für politisches Engagement: Die Reform der Gemeindeordnung soll ein politisch-administratives Umfeld schaffen, das es für politisch interessierte und engagierte Menschen als attraktiv erscheinen lässt, sich einzubringen, mitzuwirken und sich für Mandate zur Verfügung zu stellen.
- Attraktivität der Gemeinde als Arbeitgeber für die Verwaltungsleitenden (und Angestellten): Die Reform der Gemeindeordnung soll ein politisch-administratives Umfeld erhalten, das für Führungspersonen in der Verwaltung weiterhin attraktiv ist.

Weitere Ziele sind:

- Gemeinderat und Verwaltung: Stärkung des gegenseitigen Verständnisses und der Zusammenarbeit von Gemeinderat und Verwaltung.
- Zukunfts- und Innovationsfähigkeit: Die Stadt soll eine Gemeindeordnung haben, welche unterstützt, dass die Herausforderungen der Zukunft gemeistert werden können und die Stadt innovationsfähig bleibt.
- Stärkung der Aufsicht: Die Reform der Gemeindeordnung soll die Aufsicht auf allen Ebenen stärken, insbesondere durch den Gemeinderat über die Verwaltung.
- Stärkung der Gemeindeautonomie: Die Handlungsfähigkeit und Handlungswirksamkeit der Gemeinde sollten durch die Reform gesteigert und gestärkt werden.

3.2 Handlungsspielräume des Gemeindegesetzes

Das kantonale Gemeinderecht (Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992, Stand: 1. Januar 2010) unterscheidet zwischen der ordentlichen und der ausserordentlichen Organisation. Das folgende Kapitel beschreibt die beiden Organisationsformen, gibt einen Überblick über die Handlungsspielräume und würdigt den Handlungsspielraum.

3.2.1 Die ordentliche und ausserordentliche Organisation

Dimension	Ordentliche Gemeindeorganisation	Ausserordentliche Gemeindeorganisation
Weisungsbe- fugte Verwal- tungsleitung inkl. Personal- führung	Gemeindepräsident/-in (Urnenwahl): Leitung der Gemeindegeschäfte und im Res- sortsystem Koordination der Tätigkeit der ein- zelnen Ressorts (§ 129 GG).	Stadtpräsident/-in (Urnenwahl): Leitung der Gemeindegeschäfte und im Res- sortsystem Koordination der Tätigkeit der ein- zelnen Ressorts (§ 129 GG).
	Gemeinderat (mind. 3, Urnenwahl): Nachrückende sind Ersatzmitglieder. Er ist vollziehendes u. verwaltendes Organ der Gemeinde (§ 70 Abs. 1 GG) und hat insbeson- dere folgende Kompetenzen (§ 70 Abs. 2 und 3 GG): <ul style="list-style-type: none"> Planung und Koordination der Tätigkeiten der Gemeinde, Anträge an die Gemeindeversammlung, Vollzug von Beschlüssen der Gemeinde- versammlung/der Urne, Aufsicht über die Verwaltung, Verwaltungs- reglemente, Disziplinarrecht, Vertretung der Gemeinde nach aussen, Subsidiäre Auffangkompetenz.¹⁵ 	Stadtrat (mind. 3, Urnenwahl Proporz/Majorz): Keine Ersatzmitglieder möglich. Er ist vollziehendes u. verwaltendes Organ der Gemeinde (§ 97 Abs. 1 GG) und hat insbeson- dere folgende Kompetenzen (§ 97 Abs. 2 und 3 GG): <ul style="list-style-type: none"> Planung und Koordination der Tätigkeiten der Gemeinde, Anträge an das Gemeindeparlament, Vollzug von Beschlüssen des Gemeinde- parlaments/der Urne, Aufsicht über die Verwaltung, Verwaltungs- reglemente, Disziplinarrecht, Vertretung der Gemeinde nach aussen, Subsidiäre Auffangkompetenz.¹⁶
	Befugnisse § 70 GG; identisch mit Befugnissen Stadtrat § 97 GG.	Befugnisse § 97 GG; identisch mit Befugnissen Gemeinderat § 70 GG.
	Referentensystem möglich für einzelne Ge- schäfte (§ 71 GG). Ressortsystem möglich (§ 72 GG) im Sinne der Zuweisung einzelner Sachge- biete (Ressorts) zu einzelnen Mitgliedern des GR.	Ressortsystem vorgeschrieben (§ 98 GG, An- tragstellung, Vertretung Geschäfte, etc.), es gilt das Kollegialprinzip (Beschlüsse als Kollegialbe- hörde), haupt- oder nebenamtlich, bei Majorz- wahl ist die Wahl nach Ressort möglich.
	Gemeinderatskommission (Anzahl frei, Wahl durch GR) <ul style="list-style-type: none"> Mitglieder: Gemeindepräsident/-in und Ge- meinderäte (§73). Aufgaben/Befugnisse frei gemäss GO (§ 74 GG). Ressortsystem möglich (§ 76, exakt wie Ressortsystem Stadtrat, gilt ebenfalls Kolle- gialprinzip etc.). Referentensystem möglich (§ 75 GO). 	
Aufsicht über die Verwaltung	Gemeinderat (Vorbehalt Oberaufsicht Gemein- deversammlung) § 70 Abs. 3 lit. D GG. (keine weiteren Optionen, Vorgabe GG)	Stadtrat (Vorbehalt Oberaufsicht Gemeindepar- lament) (keine weiteren Optionen, Vorgabe GG)

¹⁵ «Er beschliesst und wählt in allen Angelegenheiten, die nicht in der Gesetzgebung, in der Gemeindeordnung oder in anderen rechtsetzenden Gemeindeglementen ausdrücklich einem anderen Organ übertragen sind.» §70 Abs. 2 GG und §20 Abs. 1 GO für die ord. GO sowie §97 Abs. 2 GG für die ao. GO.

Dimension	Ordentliche Gemeindeorganisation	Ausserordentliche Gemeindeorganisation
Politische Rechte, Bürgerbeteiligung	Wahl des Gemeinderats, Stadtpräsidenten, Vize-Stadtpräsidenten.	Wahl des Stadtrats, Wahl des Parlaments.
	Urnenabstimmung.	Urnenabstimmung.
	Gemeindeversammlung (Einberufung, Teilnahme).	Initiativen an das Parlament zu Gegenständen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen; Bei Ablehnung durch Parlament folgt Urnenabstimmung (§ 77 GG).
	Initiierung Urnenabstimmung an der Gemeindeversammlung durch einen Viertel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten (§ 6 Abs. 1 lit. d GO).	Fakultatives Referendum gegen Beschlüsse des Gemeindeparlaments (innert 30 Tagen gemäss § 86 GG).
	Motion und Postulat an Gemeindeversammlung zu Händen GR (zur Erarbeitung Vorlage, § 4 GO, § 43 und 44 GG).	Optional (in GO) Volksmotion und -postulat zu Händen Gemeindeparlament.
Budgetabschluss	Gemeindeversammlung (§ 56 Abs. 1 b GG, Vorschlag).	Gemeindeparlament (§ 92 Abs. c GG, Verweis § 56 GG).
	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).
Kommunale Rechtssetzung	Gemeindeversammlung (§ 56 Abs. 1 a GG, «erlässt/ändert GO und die übrigen rechtssetzenden Gemeindereglemente» inkl. DGO).	Gemeindeparlament (§ 92 Abs. c GG, Verweis § 56 GG).
	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).
Oberaufsicht	Gemeindeversammlung (§ 56 GG).	Gemeindeparlament (§92 Abs. c Verweis § 56).
	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).	(keine weiteren Optionen, Vorgabe GG).
(ständige) Kommissionen	<ul style="list-style-type: none"> Gehören zu den Behörden wie GR (§ 17 Abs. 1 GG). Mind. 3 Mitglieder, Zahl sonst frei. Sie konstituieren sich selbst. (§§ 99+100 GG). Aufgaben nach der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Gesetzgebung. Können selbständige Entscheidungsbefugnis erhalten, ansonsten Beratung und Anträge (§ 101 GG). Können auf Auftrag des GR hin Geschäfte vorbereiten und Anträge stellen (§ 71 Abs. 1 GG). Wahl der Kommission in der GO festgelegt; Rechnungsprüfungskommission an der Urne. 	<ul style="list-style-type: none"> Gehören zu den Behörden wie GR und Gemeindeparlament (§ 17 Abs. 1 GG). dito wie ord. GO. dito wie ord. GO. Parlament wählt die ständigen Kommissionen (Ausnahme Urnenwahl vorgesehen, § 92 Abs. 1 lit. b GG).
Parlamentarische Kommissionen	<ul style="list-style-type: none"> Nicht explizit vorgesehen. 	<ul style="list-style-type: none"> Das Parlament kann die Geschäfte von einzelnen Kommissionen vorbereiten lassen (§ 94 GG).

Abbildung 15: Überblick ord. und ao. GO im Kanton Solothurn

Diese Darstellung der Handlungsspielräume in acht Dimensionen wurde durch die Beschreibung der Handlungsspielräume in verschiedenen Themen ergänzt bzw. vertieft. Diese Übersichtsdarstellung findet sich im Anhang in Ziffer 7.4.

3.2.2 Zusammenfassende Würdigung

Aus den Darstellungen können folgende wesentlichen Erkenntnisse zum Handlungsspielraum des Gemeindegesetzes abgeleitet werden.

Ausgestaltung der politischen Rechte und parlamentarischen Funktionen:

- Die politischen Rechte und parlamentarischen Funktionen sind bezüglich der Kompetenzen mit wenig gestalterischem Spielraum versehen, sie sind eindeutig und ausschliesslich zugeteilt (z.B. wer hat die Rechtssetzungskompetenz, die Oberaufsichtskompetenz oder bestimmte Wahlkompetenzen etc.), durch «Kann»-Formulierungen können aber Optionen aus-/abgewählt werden (z.B. ob eine Volksmotion eingeführt wird).
- Diesbezüglicher Handlungsspielraum besteht in der unterschiedlichen Kombination der vorgesehenen parlamentarischen Funktionen und politischen Rechte (Einführung/Nichteinführung von Elementen, zum Beispiel der Kommissionen) sowie in der konkreten detaillierten Ausgestaltung der Optionen (zum Beispiel Unterschriftenzahl bei Initiative, fakultativem Referendum, Volksmotion, Volkspostulat).
- Zudem können zusätzliche Rechte der konsultativen Bürgerbeteiligung eingeführt werden.

Gestaltung der Exekutive:

- Grundsätzlich besteht mehr und grosser Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Exekutive, insbesondere wie folgt:
- Die interne Organisation der Exekutive ist in der ord. GO offen, in der ao. GO ist das Ressortsystem vorgegeben, wobei grosser Handlungsspielraum besteht, welche Kompetenzen mit den Ressorts verbunden sind, vor allem hinsichtlich der weisungsbefugten und personalleitenden Verwaltungsführung.
- Die Rolle und Stellung des Gemeinde-/Stadtpräsidiums ist offen umschrieben und lässt grossen Spielraum in der ord. und ao. GO.
- Die weisungsbefugte Führung der Verwaltung kann dem Gemeindepräsidium, dem Gemeinde-/Stadtrat oder in der ord. GO der GRK übertragen werden.
- Das Gesetz lässt die Abstufung von Finanz- und Ausgabenkompetenzen offen und damit auch die Verteilung und Abstufung der Kompetenzen zwischen Stadtpräsidium, Exekutive und Legislative.

3.3 Zum Gemeindeparlament

3.3.1 Allgemeines

Die Frage «Gemeindeversammlung oder Parlament» wird in Gemeinden in der Grösse Solothurns häufig diskutiert.¹⁶ Jüngstes Beispiel ist die Baselbieter Gemeinde Muttenz mit rund 18'000 Einwohnern, die sich aufgrund einer Volksinitiative damit befasst. Die Gemeindeversammlung hat am 22.3.2018 das Begehren abgelehnt bzw. der Stimmbevölkerung die Ablehnung beantragt.¹⁷

Mit der Gemeindeversammlung und dem Gemeindeparlament sind zwei unterschiedliche demokratie-theoretische Paradigmen verbunden: Ein radikal-demokratisches Modell und ein liberal-repräsentatives Modell (Bühlmann et al. 2014 oder auch Schaub 2016 S. 113ff.).

Gemeindeparlamente stellen in der lateinischen Schweiz den Normalfall dar. In den Kantonen Genf, Neuenburg, Tessin und Waadt schreibt das kantonale Gemeinderecht allen oder fast allen politischen Gemeinden das Parlament vor. Ausschliesslich Gemeindeversammlungen und keine Parlamente kennen die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri.

Es gibt grössere Gemeinden ohne Parlament (z.B. Rapperswil-Jona mit knapp 27'000 Einwohner/-innen oder Baar mit gut 24'000) und es gibt kleine Gemeinden mit Parlament (z.B. Interlaken mit etwas weniger als 6'000 Einwohner/-innen). Olten (18'000 Einwohner/-innen) hat ein Parlament, Grenchen (17'000 Einwohner/-innen) hat keines.

Solothurn zählt im Vergleich der Kantone zu denen mit sehr wenig Gemeindeparlamenten (nur 1 Parlament bei 109 Gemeinden, wobei nur drei Gemeinden mehr als 10'000 Einwohner/-innen haben).

Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es «mit Blick auf die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden keine empirisch erhärtete Evidenz, welche eindeutig für das eine oder andere System spricht. Es gibt gewisse Vorlieben für die eine oder andere Form der Demokratie, aber letztlich basieren diese auf unterschiedlichen Wertemustern» (Ladner 2016, S.98).

3.3.2 Gemeinden mit und ohne Parlament

Die bestehenden Strukturen in der Schweiz legen einen deutlichen Trend, aber keinen eindeutigen Entscheid für das eine oder andere nahe.¹⁸ Von den 38 Gemeinden in der Schweiz mit 15'000 bis 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben gut 70% (27) ein Parlament, 30% (11) haben eine Gemeindeversammlung. Solothurn gehört demnach in ihrer Grössenkatgorie zur Minderheit (vgl. alle Abbildungen dazu und zu den folgenden Ausführungen im Anhang Ziffer 7.6).

Bei den 45 Städten mit über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist die Sache klar: Lediglich 3 haben eine Gemeindeversammlung (Rapperswil-Jona, Horgen und Baar). Von den 62 Gemeinden mit 10'000 bis 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, haben 45% (28) ein Parlament und 55% (34) keines.

Insgesamt hat eine Mehrzahl der Kantonshauptorte Parlamente (19 von 26). Dies scheint mit der Grösse zu tun zu haben: Die vier Kantonshauptorte mit bis zu 10'000 Einwohnern/-innen haben alle eine Gemeindeversammlung, während alle von 20'000 und mehr ein Parlament haben. Von den elf Kantonshauptorten mit weniger als 20'000 Einwohner/-innen haben vier ein Parlament und sieben eine Gemeindeversammlung. Von den acht Kantonshauptorten zwischen 10'000 und 20'000 Einwohnern/-innen haben je vier ein Parlament und eine Gemeindeversammlung. Von den fünf Kantonshauptorten zwischen 15'000 und 20'000 Einwohnern haben zwei eine Gemeindeversammlung und drei ein Parlament.

¹⁶ Allerdings wird eine so umfassende institutionelle Reform im Vergleich zu anderen Reformen eher selten angepackt (Steiner et al. 2014, S.89). Wenn, dann eher in grösseren deutschsprachigen Gemeinden mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen (Steiner et al. 2014, S.101)

¹⁷ Es findet in jedem Fall eine Urnenabstimmung statt. Der Gemeinderat beantragte der Gemeindeversammlung (Zitat): «über die nichtformulierte Initiative 'Die Einwohnergemeinde Muttenz führt die ausserordentliche Gemeindeorganisation (Einwohnerrat) ein' abzustimmen.»

¹⁸ Vgl. die Statistiken des Städteverbandes Kapitel Politik:
https://staedteverband.ch/de/Info/Dokumentation/Statistik_der_Schweizer_Staete

3.3.3 Gemeindeparlamente/-versammlungen aus wissenschaftlicher Optik

Die Wissenschaft hat sich mit der Frage des Gemeindeparlaments vielfach und intensiv auseinandergesetzt (vgl. Ladner 2016; Schaub, Hans-Peter 2016; Steiner et. al. 2014; Steiner/Kaiser 2014; Bühlmann et. al. 2014). Andreas Ladner (S. 95 – 101) hat kürzlich die wichtigsten Argumente zusammengefasst:

Stärken/Schwächen Gemeindeversammlung (nach Ladner 2016, S.95 ff)	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Gewichtung der radikal-partizipatorischen Demokratie; • Die Teilnahme steht grundsätzlich allen Stimmberechtigten der Gemeinde offen; • Information und Kommunikation: In einer Versammlung wird nicht nur über Anträge abgestimmt, sondern i.d.R. auch informiert und debattiert. Möglichkeit der Teilnehmenden Fragen und Änderungsanträge zu stellen; • Pragmatische Sachpolitik; • Idealfall: Deliberation; bessere Argumente obliegen und Projekte werden so ausgestaltet, dass sie einen grösstmöglichen Nutzen und Akzeptanz garantieren; • Offenkundigkeit der gemeinsamen Verantwortung; • Unterschiedliche Positionen und Ansichten werden direkter wahrnehmbar; auseinandersetzen mit politischen Gegnern; • Stimmabgabe in einem dafür vorgesehenen Umfeld; • Kostengünstiger; • Direkter Kontakt mit politischen Behörden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruchsvollere und aufwändigere Stimmabgabe; • Regelmässige Teilnahme ist aufwändig; • Nicht allen Stimmberechtigten ist es gleichermassen möglich, sich an der Versammlung zu beteiligen; • Demokratische Legitimation der gefassten Beschlüsse fraglich durch schwache Beteiligung; • Bestimmte Interessengruppen mobilisieren bei für sie wichtigen Entscheidungen verstärkt, um Mehrheit zu erhalten. Dadurch werden Gemeinde Projekte aufgezwungen, für die unter den Stimmberechtigten keine Mehrheit zu finden wäre; • Öffentliche Entscheidung (i.d.R. durch Handheben). Nicht alle können zu Meinung stehen, vor allem wenn dadurch soziale oder wirtschaftliche Nachteile resultieren; • Gefahr unüberlegter und übereilter Beschlussfassung: von Stimmungslage abhängig, Emotionen können geschürt werden; • Ein kleiner Anteil von mehr oder weniger zufällig anwesenden Personen, der über die wichtigsten politischen Geschäfte der Gemeinden bestimmt; • Mangelndes Gleichgewicht von GR und GV; grössere Machtfülle des GR aus Zweckgründen, grosser Einfluss aus Entscheidungsfindung; • Die GV vermag die ihr obliegende Aufsicht über die Gemeindeverwaltung nicht befriedigend auszuüben.

Abbildung 16: Stärken/Schwächen Gemeindeversammlung nach Ladner (2016)

Stärken/Schwächen Gemeindeparlament (nach Ladner 2016, S.95 ff)	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Gewichtung der liberal-repräsentativen Demokratie; • Kreis der entscheidenden Parteien gleich; ändert nicht von Sitzung zu Sitzung; • Die gewählten Repräsentanten sind in der Pflicht, sich kontinuierlich über die laufenden Geschäfte zu informieren; • Es kann in einem bereiteren Rahmen über komplizierte Projekte befunden werden; • Es ist einfacher, politische Anträge einzubringen; • Ein über Jahre zusammenarbeitendes Parlament ist besser in der Lage, die Arbeit von Exekutive und Verwaltung zu verfolgen; • Klar strukturierte Debatten (häufig nach parteipolitischen Positionen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fördert die Parteipolitisierung der Lokalpolitik und führt zu politischen Lagern; • Nicht einfach geeignete Leute zu finden; • Parlamentarier/innen sind versucht im Hinblick auf die nächsten Wahlen durch unnötige Vorstösse auf sich aufmerksam zu machen; Kosten; • Häufig nach kurzer Zeit und während Legislatur Rücktritte.

Abbildung 17: Stärken/Schwächen Gemeindeparlament nach Ladner (2016)

3.3.4 Vergleich Kompetenzen Parlament vs. heutiger Gemeinderat

Wie würden sich die Kompetenzen in einer ao. Gemeindeorganisation verändern? Die folgende Tabelle zeigt die möglichen Veränderungen der bisherigen zu einer allfälligen neuen ausserordentlichen Organisation.¹⁹ Die Einzelheiten würden allerdings erst im Rahmen der neuen GO beschlossen.

Kompetenz	Bisher		Neu	
	Gemeindeversammlung (GV)	Gemeinderat 30 (gesamt inkl. GRK)	Parlament Art. 91ff. GG	Urne Art. 84ff. GG
Reglemente	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Gemäss GO: Oblig. Ref. Andere: fak. Ref.
Budget, Steuerfuss, Rechnung	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Budget, je nach GO Steuerfuss: fak. Ref. Rechnung: nein (vgl. 87 Abs.2 GG)
Oberaufsicht über die Gemeindeorgane	Kompetenz bei Versammlung	keine Kompetenz (funktional ähnlich der GPA des GR)	Kompetenz Parlament, unterstützt durch seine Oberaufsichtskomm	--
Aufsicht über die Verwaltung	--	Aufsicht (in ao. GO bei Stadtrat)	--	--
Ausgaben für einzelne Geschäfte inkl. An- und Verkauf von Liegenschaften	Einmalig > 1.2 Mio. < 3 Mio. Wiederkehrend > 240'000 < 600'000	Einmalig > 0,12 Mio. < 1,2 Mio. Wiederkehrend > 12'000 < 240'000	Gemäss GO Wenn wie heute, dann Kompetenzrahmen der GV	Gemäss GO: Oblig. Ref. ab bestimmten Beträgen oder fak. Ref.
Aufträge (Motionen, Postulate)	Aufträge an Exekutive (Gemeinderat)	Aufträge an das Stadtpräsidium (Verwaltungsleitung)	Aufträge an Exekutive (Stadtrat)	Initiativrecht (Art. 77 GG)
Anstalten und Beteiligungen, Zusammenarbeit, etc.	Einmalig > 1.2 Mio. < 3 Mio. Wiederkehrend > 240'000 < 600'000	Einmalig > 0,12 Mio. < 1,2 Mio. Wiederkehrend > 12'000 < 240'000	Je nach GO Wenn wie heute, dann Kompetenzrahmen der GV	Je nach GO
Beschlüsse Legislative und Urnenabstimmungen	Beschluss (vorbehältlich Urnenabstimmung)	Umsetzung	Beschluss (vorbehältlich Urnenabstimmung)	Vgl. Bemerkung am Ende der Tabelle
Finanzplanung	--	Beschluss	Je nach GO	--
Ortsplanung ²⁰	Leitbild	Beschluss Nutzungsplanung	Leitbild	--
Delegation Vertretungen in Beteiligungen	--	Wahl	Je nach GO	--
Legislaturziele	--	Erlass	Je nach GO	--
Gemeindebestand, Gemeindegebiet, Namen, Wappen	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Oblig. Ref. (Art. 84 Abs.1 GG)

¹⁹ Die Tabelle zeigt aus praktischen Gründen nicht alle Aspekte, insb. die Urnenabstimmung in der ord. GO ist ausklammert.

²⁰ Gemäss § 9 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes.

Kompetenz	Bisher		Neu	
	Gemeindeversammlung (GV)	Gemeinderat 30 (gesamt inkl. GRK)	Parlament Art. 91ff. GG	Urne Art. 84ff. GG
Spezialfinanzierungen/Fonds	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Je nach GO
Verwendung Fondserträge	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	
Beitritt oder Austritt Zweckverband	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Je nach GO
Übertragung von öff. Aufgaben an Private	Beschluss	Vorberatung	Beschluss	Je nach GO
Wahl Kommissionen	--	Wahl	Wahl	
Wahl Verwaltungsleitende	--	Wahl (GRK)	--	
Konzessionen	--	Erteilung (GRK)	Offen	Offen
Gesteigerter Gemeingebrauch	--	Erteilung (GRK)	--	
Mietverträge	--	Beschluss (GRK)	--	
Bemerkungen zu den Urnenabstimmungen bei ao. GO. und bei ord. GO	Die GO kann weitere Geschäfte des Parlaments dem oblig. Referendum unterstellen (Art. 84 Abs.2 GG). Ein in der GO zu bestimmender Teil der Stimmberechtigten kann verlangen, dass Beschlüsse des Parlaments in Sachfragen der Urnenabstimmung unterliegen (Art. 86 Abs.1 GG). Das Parlament kann einen Beschluss, der dem fak. Ref. unterliegt, von sich aus der Urnenabstimmung unterbreiten (Art. 85 GG). Die GV kann in der ord. GO eine Urnenabstimmung (Schlussabstimmung) verlangen.			

Abbildung 18: Kompetenzen neues Parlament vs. heutiger Gemeinderat

3.4 Gestaltungsoptionen

3.4.1 Unterscheidung von zwei Ebenen der Gestaltung

Der in Ziffer 3.2 beschriebene Handlungsspielraum des Gemeindegesetzes zur Ausgestaltung der Gemeindeorganisationen führt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass grundsätzlich zwei Ebenen zu unterscheiden sind: Die legislative Ebene (parlamentarische Funktion) und die exekutive Ebene (Regierungsfunktion mit der Verwaltungsleitung). Begründung: der Unterschied zwischen der ordentlichen und der ausserordentlichen Gemeindeorganisation besteht hauptsächlich und fast ausschliesslich auf der legislativen Ebene. Die ao. GO sieht zwingend ein Parlament vor, die ord. GO die Gemeindeversammlung (mit entsprechenden Unterschieden auch bei den Instrumenten der Bürgerbeteiligung wie z.B. Motionen, Initiativ- und Referendumsrechten etc.). Auf der exekutiven Ebene bestehen (fast) keine Unterschiede zwischen den zwei GO. Der Gemeinderat ist die exekutive Behörde, es besteht aber sowohl in der ord. wie ao. GO voller Handlungsspielraum, wer die Verwaltung leitet, wer politisch referiert oder wie die Finanzkompetenzen zugeteilt sind.

Der Arbeitsgruppe stellten sich daher grundsätzlich folgende Fragen:

1. In welche Richtung soll die Reform auf der legislativen Ebene gehen? Soll die Gemeinde ein Parlament einführen (Wechsel zur ao. GO)? Wenn man in der ord. GO bleibt, soll die heutige Form von Gemeindeversammlung und Gemeinderat als «Quasi-Parlament» beibehalten werden, oder soll der GR verkleinert und in Richtung klassische Gemeindeorganisation mit einem 3 bis 7-köpfigen Stadtrat (mit Regierungsfunktion inkl. Verwaltungsleitung) konzipiert werden?

2. Getrennt von Frage 1 kann entschieden werden, in welche Richtung eine allfällige Reform auf der exekutiven Ebene gehen soll, auch wenn selbstverständlich die Existenz eines Parlaments die sinnvollen und zweckmässigen Modelle etwas einschränkt. In diesem Bereich sind unabhängig von der Gestaltung auf der legislativen Ebene (Parlament oder GV) grundsätzlich viele Optionen möglich, wobei beide Ebenen selbstverständlich aufeinander abgestimmt sein müssen: Vom heutigen System mit einer starken Stellung des Stadtpräsidiums über unterschiedliche Varianten der Kollegialbehörde in der Exekutive mit Ressorts und Verwaltungsleitung bis hin zur Variante einer rein politischen Exekutive mit einem/-r angestellten Verwaltungsleiter/-in (CEO-Modell).

Nachfolgend werden die konkreten Gestaltungsoptionen der zwei Ebenen beschrieben.

3.4.2 Gestaltungsoptionen der Legislative und der politischen Rechte

In einer Art «Baukasten» werden nachfolgend die Elemente der legislativen Ebene und die Optionen ihrer Ausprägung dargestellt.

Die ordentliche und die ausserordentliche Gemeindeorganisation unterscheiden sich hauptsächlich in den Vorgaben der Gestaltung der legislativen Ebene (vgl. dazu Ziffer 3.3 sowie 3.2). Daher werden hier die Gestaltungsoptionen ebenfalls nach Art der Gemeindeorganisation getrennt dargestellt.

In der ordentlichen Gemeindeorganisation

Allgemein parlamentarische Funktion: diese umfasst die Kernkompetenzen der Legislative (Budget-/Rechnungsabnahme, Gesetzgebung, Oberaufsicht) und Demokratiefunktionen wie die Repräsentation. Gestaltungsoptionen des Gemeindegesetzes sind:

- Gesetzlich vorgeschrieben: Gemeindeversammlung (§ 56 GG);
- Eine Art Option kann wie heute in Solothurn die Ausgestaltung des Gemeinderats sein, der wie ein Parlament funktioniert. Formell und kompetenzrechtlich bleibt die Gemeindeversammlung Legislative.

Oberaufsicht: Sie liegt kompetenzrechtlich nicht übertragbar bei der Gemeindeversammlung, kann aber unterschiedlich vollzogen werden. Gestaltungsoptionen des Gemeindegesetzes sind:

- Gesetzlich vorgeschrieben und unübertragbar: Gemeindeversammlung (§ 56 Abs. 1 lit d GG);
- Vollzugsoption (de facto, nicht kompetenzrechtlich): Bildung einer Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats (GR kann Kommissionen beauftragen § 71 Abs. 1 GG, heute gemäss § 23 GO, Ausschuss für Geschäftsprüfung), welche die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung unterstützt;
- Vollzugsoption: Bildung einer Geschäftsprüfungskommission mit Bürgerbeteiligung (nach § 17 Abs. 1 lit c GG sind Kommissionen Behörden, sie können gemäss § 71 GG vom GR beauftragt werden oder sie werden nach § 108 GG in der GO eingesetzt und erhalten nach § 101 GG in der GO Befugnisse erteilt).

Finanzaufsicht: Sie wird unterteilt in die Abschlussprüfung (Revision mit Testat) und die allgemeine Finanzaufsicht zur ordnungs-/rechtmässigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung. Es sind verschiedene Elemente möglich, die auch in Kombination eingesetzt werden können. Gestaltungsoptionen sind:

- Abschlussprüfung und allgemeine Finanzaufsicht durch vom Volk gewählte Rechnungsprüfungskommission (RPK, erforderliche Kommission gemäss § 103 GG);
- Abschlussprüfung durch externe Revisionsstelle (gemäss § 103 Abs. 3 GG, Ersatz der RPK);
- Allgemeine Finanzaufsicht durch Einsetzung einer Finanzkommission mit Bürgerbeteiligung (vgl. analog Kommission bei Oberaufsicht, § 108/101 GG);
- Allgemeine Finanzaufsicht durch Einsetzung einer Finanzkommission des Gemeinderats (als Kommission gemäss § 17 und 71 GG, ohne Interessenkonflikt im System Solothurn heute möglich mit einem GR ohne verwaltungsleitende Funktion).

Ständige Kommissionen: Das Gemeindegesetz sieht vor, dass die Gemeinde ständige Kommissionen einrichten kann (§108 GG). Gestaltungsoptionen sind:

- Keine Kommissionen einrichten (sowohl auf BK wie auch RPK könnte verzichtet werden, § 103 Abs. 3 betreffend RPK sowie allgemein § 104 Abs. 2 GG);
- Zwei gesetzliche Kommissionen RPK (GG) und BK (Spezialgesetzgebung), sonst keine;
- Neben den zwei gesetzlichen zusätzlich konsultative Sachkommissionen (mit Bürgerbeteiligung, § 108 GG, Befugnisse in der GO gemäss § 101 GG);
- oder antragstellende Sachkommissionen (mit Bürgerbeteiligung, § 108 GG, Befugnisse in der GO gemäss § 101 GG);
- Kombination der zwei voranstehenden Optionen (konsultative und antragstellende Kommissionen).

Gesetzliche Bürgerbeteiligung (politische Rechte): In der ord. GO sind alle vorgeschrieben:

- Ausübung der Rechte an der Gemeindeversammlung (§ 16 und § 42 Abs. 1 lit a sowie § 55 GG) und Wahl von Behörden (§ 54 GG);
- Motion, Postulat und Interpellation an den Gemeinderat für Geschäfte der Gemeindeversammlung (§ 42 Abs. 1 lit b-d sowie § 43-48 GG). Es besteht kein Gestaltungsspielraum beim Quorum, jede/r Stimmberechtigte kann einen der Vorstösse lancieren;
- Initiierung einer Urnenabstimmung an der Gemeindeversammlung (§ 51 GG). Gestaltungsspielraum bietet das Quorum, es darf höchstens ein Drittel der Anwesenden betragen.

In der ausserordentlichen Gemeindeorganisation

Allgemein parlamentarische Funktion: die Kernkompetenzen der Legislative stehen in der ao. GO dem Parlament zu (§ 92 Abs. 1 lit c GG) – unter Vorbehalt des obligatorischen und fakultativen Referendums. Gestaltungsspielraum liegt bei der Anzahl Mitglieder des Parlaments (§ 91 GG, mindestens 20) und der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung (vgl. unten).

Oberaufsicht: sie liegt nicht übertragbar beim Parlament (§ 92 Abs. 1 lit c bzw. § 56 Abs. 1 lit d GG). Das Parlament kann Geschäfte durch Kommissionen vorbereiten lassen (§ 94 GG, möglich ist eine GPK).

Finanzaufsicht: Analog wie in der ord. GO (aber FIKO Parlament, nicht des GR/Stadtrats). Eine Finanzkommission mit Bürgerbeteiligung ist eine theoretische Option.

Ständige Kommissionen: Analog wie in der ord. GO. Das Parlament kann seine Geschäfte von Kommissionen vorbereiten lassen (§ 94 GG), das können eigene Kommissionen sein oder auch ständige Kommissionen (nach § 108 GG) oder auch nicht-ständige (nach § 109 GG).

Gesetzliche Bürgerbeteiligung (politische Rechte): In der ao. GO sind zwei Möglichkeiten optional:

- Gesetzlich vorgeschrieben: Wahl von Parlament und Behörden (§ 89 GG);
- Gesetzlich vorgeschrieben: Initiativrecht an das Parlament mit allfälliger Urnenabstimmung (§ 77 GG), Spielraum besteht beim Quorum (in der GO zu bestimmen, maximal 20% der Stimmberechtigten);
- Gesetzlich vorgeschrieben: Obligatorisches und fakultatives Referendum gegen Beschlüsse des Gemeindeparlaments (§ 84 ff. GG. Spielraum liegt beim Quorum, das nach § 86 GG maximal 10% der Stimmberechtigten sein darf);
- Gesetzliche Option («kann»): Das Recht auf Eingabe eines schriftlichen Vorschlags an das Parlament (wie Motionen oder Postulate) mit Option der mündlichen Begründung kann in der Gemeindeordnung vorgesehen werden (§ 90 GG). Spielraum besteht zudem beim Quorum (keine Vorgabe);
- Gesetzliche Option («kann»): Grundsatz- oder Konsultativabstimmung auf Verlangen der Stimmberechtigten kann in der Gemeindeordnung vorgesehen werden (§ 88 Abs. 2 GG). Spielraum besteht zudem beim Quorum (maximal 20% der Stimmberechtigten).

3.4.3 Gestaltungsoptionen der erweiterten konsultativen Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung meint die neben den gesetzlich vorgeschriebenen politischen Rechten der Mitbestimmung (wie Initiative, Referendum, Volksmotion) die zusätzlichen Möglichkeiten, die Einwohnerinnen und Einwohner darüber hinaus konsultativ an der Politik zu beteiligen.

Diese erweiterte Bürgerbeteiligung ist nicht eingeschränkt auf die Stimmbürger/-innen. Sie sieht vor, dass Menschen, die sich nicht an den gesetzlichen Beschlussverfahren in den üblichen Strukturen beteiligen wollen oder können, dennoch konsultativ einbezogen werden.²¹

Das Thema der Erweiterung der Bürgerbeteiligung wurde in den letzten Jahren intensiv in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft diskutiert, insbesondere im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Hier an dieser Stelle kann nur ein knapper Überblick über eine Auswahl an Optionen gegeben werden.

Der kurze Überblick dient der Illustration, welche Kompensations- und Entwicklungsmöglichkeiten bestehen, wenn durch eine Veränderung der Gemeindeordnung heutige bestehende Partizipationsmöglichkeiten wegfallen oder sich verändern (beim Wechsel in die ao. GO wie auch beim Verbleib bei der ord. GO).

Insbesondere folgende Optionen könnten für Solothurn diskutiert werden:

- **Neue Formen/Gestaltungsmöglichkeiten Gemeindeversammlung:** Die Gemeindeversammlung kann in ihrer Ausgestaltung und Durchführung in der Attraktivität und Bürgernähe weiterentwickelt werden – bei Wahrung der gesetzlichen formellen Beschlussverfahren. Beispiele dafür sind: a) Die Einrichtung einer Moderation, gewählt aus der Versammlung oder für eine gewisse Amtsperiode (oder mittels professioneller Unterstützung) für Anregung, Organisation und Begleitung der Diskussion.²² b) Die Durchführung von Workshops im Rahmen der GV, an denen Ideen, Meinungen, Lösungsvorschläge vorgebracht oder «getestet» werden können. c) Durchführung von Konsultativrunden und -abstimmungen (Art.88 GG), allgemeine «Chropflärete» oder Meinungsrunden zu bestimmten Themen. Der Fächer für innovative Gestaltungsformen ist hier weit offen.
- **Verstärkter Einsatz von Ad-hoc-Kommissionen:** Die Gemeindegesetzgebung ermöglicht für eine breite Auswahl an Themen nicht-ständige «ad-hoc» Kommissionen mit ausschliesslicher Beteiligung der Bevölkerung einzurichten.²³ Diese Option kann noch verstärkt oder gar systematisch bei Geschäften von grösserer Tragweite eingesetzt werden. In der GO könnte sogar geregelt werden, wann solche nicht-ständige Kommissionen eingerichtet werden müssen (z.B. hinsichtlich der finanziellen oder anderweitigen Tragweite eines Geschäfts).
- **Einrichtung eines «Stadtlabors» für innovative Ideen:** Ein zunehmend anzutreffender Einbezug der Einwohner/-innen sind so genannte «Labors». Sie entsprechen in der Form oft einer Art organisiertem, zielgerichtetem und gut moderiertem Workshop oder einer Abfolge von Workshops. Dabei werden mit moderativen Techniken innovative Ideen und Vorschläge (für konkrete Problemstellungen) zusammen mit interessierten Einwohnern/-innen erarbeitet. Die Form des «Labors» ist nicht nur in Gemeinwesen bekannt, sondern auch zunehmend bei grossen Firmen, Verbänden oder politischen Parteien – dies aus der Erfahrung, dass sich immer weniger Leute über «klassische» Kanäle zur Mitarbeit ansprechen lassen, sondern sie sich neue, unverbindlichere Kanäle suchen.
- **Smart City²⁴:** Seit einigen Jahren wird das Konzept der «Smart City» breit diskutiert. Smart City verbindet die Entwicklungen der Digitalisierung mit den Ideen der Nachhaltigkeit in verschiedenen Politikbereichen. Smart City ist Ausdruck des politischen Willens, mutig in verschiedenen Bereichen neue Wege zu beschreiten, die effizienzsteigernd und intelligent sind (v.a. dank neuer Technologien). Bestrebungen, die eine Stadt für ihre Bewohner/-innen attraktiver machen, werden koordiniert und gefördert - sei es in Bezug auf die Mobilität, Partizipation der Bürger/-innen, Zugang zu Bildung und Wissen, Energieversorgung, Gestaltung des öffentlichen Raums, aber auch ganz alltägliche Dinge wie smarte Systeme der Strassenbeleuchtung und Abfallentsorgung.²⁵ Im Rahmen dieses Stadtentwicklungskonzepts wird auch die Einwohnerpartizipation thematisiert und mit digitalen Möglichkeiten gesteigert. Stichworte sind: E-Government-Plattform, sog. Melde-Apps (Beschwerden, Beobachtungen etc.), Chat Funktionen, Einrichtung eines Bürgerkontos, B2B Applikationen mit Dienstleistungen von

²¹ Mit der erweiterten konsultativen Bürgerbeteiligung sind nicht die im Gemeindegesetz vorgesehenen Konsultativabstimmungen nach § 88 Abs. 2 GG gemeint. Diese wären eingeschränkt auf die Stimmbürger/-innen.

²² Wäre zu klären, ob in Einklang mit § 27 GG.

²³ Die Einrichtung von nicht-ständigen Kommissionen ist im GG vorgesehen. Die GV, das Gemeindeparlament und der GR können für ausserordentliche Aufgaben nichtständige Kommissionen einsetzen (§ 100 GG). Die Kommissionen haben Behördenstatus (§ 17 GG). Sie können vom GR (ord. GO) oder vom Gemeindeparlament (ao. GO) beauftragt werden, Geschäfte vorzubereiten und Anträge zu stellen (§ 71, 94, 101 GG) und können in der kommunalen Gesetzgebung Aufgaben zugeteilt erhalten (§ 101 GG).

²⁴ Breier et al. 2017, S. 168-184.

²⁵ Vgl. zum Beispiel klassisch das «smart city wheel» von Boyd Cohen: <https://www.smart-circle.org/smartcity/blog/boyd-cohen-the-smart-city-wheel/>

Einwohner zu Einwohnerin (z.B. Vermittlung von Betreuung, Vernetzungen, Verleih praktischer Alltagsdinge etc.) und viele andere Optionen. Im Zuge der Weiterentwicklung der Gemeindeordnung könnte eine These für Solothurn sein, verstärkt in die digitale Entwicklung und eine Stadtentwicklung nach Smart City Vorbild zu investieren statt in «klassische Strukturen».

- E-Partizipation: Hiermit sind spezifische IT-basierte Mittel gemeint, welche mit den bestehenden «klassischen» gesetzlichen Beteiligungen kombiniert werden. Beispiele sind die elektronische Konsultationsabstimmung, SMS-Reminder für Abstimmungen/Versammlungen, sog. E-Collecting mit Unterschriftensammlungen für Petitionen usw. In diesem Feld würde man zum Teil auch Innovation betreiben und gewisse Mittel wären noch mit (auch rechtlichen) Fragen versehen und auszuprobieren.

3.4.4 Gestaltungsoptionen der Exekutive

Allgemeines

Ob die Gemeindeordnung sich nach der ordentlichen oder ausserordentlichen Gemeindeorganisation richtet, die Exekutive kann unabhängig davon konzipiert werden, auch wenn die Existenz eines Parlaments die sinnvollen und zweckmässigen Modelle etwas einschränkt und beide Ebenen selbstverständlich aufeinander abgestimmt sein müssen. Der Gemeinderat ist in beiden GO praktisch analog ausgestaltet (vgl. Ziffer 3.2.1), das Gemeindepräsidium wird in beiden an der Urne gewählt und ist ansonsten unabhängig von der Unterteilung in die ord. oder ao. GO ab § 126 GG erwähnt und nur in § 129 GG sehr kurz in seinen Aufgaben beschrieben (er «leitet die Gemeindegeschäfte und koordiniert im Ressortsystem die Tätigkeit der einzelnen Ressorts»). Entsprechend können für die Exekutive die Gestaltungsoptionen sowohl für die ord. wie die ao. GO aufgezeigt werden. Ausnahme: In der ord. GO ist die Einrichtung einer Gemeinderatskommission möglich (vgl. Ziffer 3.2.1), dies im Unterschied zur ao. GO.

Optionen nach Dimensionen

Anzahl Mitglieder der Exekutive: Die Exekutive muss nach Gemeindegesetz mit mindestens drei Mitgliedern besetzt sein. Nach oben ist die Zahl offen. Üblich sind 5er oder 7er Gemeinderäte. Im Kanton Solothurn bekannt sind auch Gemeinderäte mit 11 (Zuchwil), 15 (Grenchen) oder eben wie in Solothurn 30 Mitgliedern. Ebenfalls bekannt in der ord. GO ist der 3er-Gemeinderat (Balm, Kammersrohr, Hüniken) sowie der mit 19 Mitgliedern (Luterbach seit 2017, davor auch 6er, 9er und 13er GR). Eine Einschränkung ergibt sich aus § 26 GG: Die Anzahl Behördenmitglieder für die Beschlussfähigkeit ist im Minimum drei. Tritt ein Behördenmitglied in den Ausstand oder kann sonst nicht teilnehmen (Unfall, Krankheit etc.) und es ist kein Ersatzmitglied verfügbar, kann eine behördliche Abstimmung nicht stattfinden.

Interne Organisation der Exekutive: Der Handlungsspielraum betreffend Ressortbildung und -zuteilung wurde an anderem Ort aufgezeigt (vgl. Ziffer 3.2). Der Gemeinderat kann auf Ressorts verzichten, ein Referentensystem einführen ohne Verwaltungsführung sowie mit oder ohne Zuteilung politischer Verantwortlichkeiten oder er kann «echte» Ressorts bilden verbunden mit Aufgaben der Verwaltungsführung (Weisungskompetenz, Personalführung) und politischer Verantwortung. Ein Sonderaspekt der ord. GO ist die Möglichkeit, eine GRK zu bilden.

Rolle Stadtpräsidium: Das Stadtpräsidium hat immer den Vorsitz der Exekutive. Es kann darüber hinaus wie in der Stadt Solothurn einzige oberste Verwaltungsleitung sein (mit Weisungskompetenz und Personalführung), quasi der CEO der Stadt, das Präsidium kann neben den anderen Stadträten ein Ressort führen, es kann in einem Referentensystem eingebunden sein ohne verwaltungsleitende Funktion oder es kann ohne Ressort und Referentenfunktion auf den Vorsitz des Gemeinde-/Stadtrats reduziert sein.

Verwaltungs-/Personalleitung: Diese kann alleine dem Stadtpräsidium übertragen werden (vgl. Stadt Solothurn), sie kann an die ressortleitenden Gemeinde-/Stadtratsmitglieder übertragen oder an eine angestellte Person delegiert werden, an eine/-n Stadt-CEO oder -COO (Verwaltungs-«Chef»). Der Unterschied CEO/COO besteht darin, dass ein/-e CEO an die Exekutive bzw. den Gemeinde-/Stadtrat als Gremium rapportiert (in Unternehmen an den Verwaltungsrat), während der/die COO direkt und allein dem Gemeinde-/ Stadtpräsidium rapportiert (und nicht der Exekutive als Kollegium, in Unternehmen z.B. an den Delegierten des Verwaltungsrats). In Solothurn ist der/die Stadtpräsident/-in CEO (oberster «Chef» der Verwaltung) und zugleich politisch verantwortlicher Vorsitzender der Exekutive (GRK/GR) in Einem.

Grad Professionalität der Exekutive: Die Exekutive kann im kompletten Milizsystem funktionieren (mit Sitzungsgeld oder gar ehrenamtlich), sie kann mit individuell ausgestalteten Teilzeitpensen bis zum Vollamt entschädigt bzw. angestellt werden. Hier sind alle Kombinationen möglich.

Stadtrat, Anzahl Mitglieder	3 (Minimum)	5 / 7 («klassisch»)	11 (Zuchwil).	15 (Grenchen)	30 (Solothurn)
Stadtrat, interne Organisation	Keine Ressorts (nur Kollegialbehörde, ord.GO)	Ressortsystem: Referenten/-innen ohne polit. Verantw.	Ressortsystem: Referenten/-innen mit polit. Verantw.	Ressortsystem: Verwaltungsleiter/-in der Ressorts	Sonderaspekt: Einführung GRK (ord. GO)
Rolle Stadtpräsident/-in	Vorsitz Exekutive, Verwaltungsleiter/-in gesamt, «CEO»	Vorsitz Exekutive, Verwaltungsleiter/-in ein Ressort	Vorsitz Exekutive Referent/-in ein Ressort	Vorsitz Exekutive Kein Ressort	
Oberste Verwaltungs- und Personalleitung	Stadtpräsident/-in	Ressortleiter/-in der Exekutive	angestellte Leitung «COO»	angestellte Leitung «CEO»	
Stadtrat, Grad Professionalität	Miliz (Sitzungsgeld oder Ehrenamt)	Teilzeit <= 50%.	Teilzeit > 50%	Vollamt 100%	

Abbildung 19: Überblick Gestaltungsoptionen der Exekutive und Verwaltungsleitung

3.4.5 Existierende Exekutiv-Modelle als Idealtypen

Die Arbeitsgruppe hat aus der Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten der Exekutive drei idealtypische Modelle ausgewählt, die real existieren und die als Grundlage für ihre Diskussion herangezogen wurden.

Modell «Olten»: Verwaltungsleitende Exekutive

Olten kennt als einzige Gemeinde im Kanton Solothurn die ausserordentliche Gemeindeorganisation. Die Exekutive besteht aus einem vollamtlich entschädigten Stadtpräsidium plus vier weiteren nebenamtlichen Stadträten- und -rätinnen (total 5er Kollegium), denen ein Zeitaufwand von 30% vergütet wird. Der Stadtrat ist in Direktionen aufgeteilt, die Stadträtinnen/-räte (inkl. Präsident) amten als verwaltungsleitende Direktionsvorstehende (vgl. Ziff. 2.1.7). Die Direktionsvorstehenden referieren im 40-köpfigen Parlament.

Das Modell «Olten» repräsentiert hier ein System der Exekutive, bei dem drei, fünf oder sieben Mitglieder des Stadtrats in Voll- und/oder Teilpensum (je nachdem wie viele Mitglieder) pro Ressort die Verwaltung politisch und betrieblich und personell führen. Das Stadtpräsidium sitzt dem Kollegium vor und leitet die Abteilungen seines Ressorts, die weiteren Mitglieder des Stadtrats leiten die Abteilungen ihrer Ressorts und vertreten ihre Geschäfte politisch vor der Legislative und der Öffentlichkeit.

Ein wesentlicher Unterschied zum System in Solothurn mit Stadtpräsidium und Gemeinderatskommission besteht darin, dass im Modell «Olten» die ressortleitenden Mitglieder des Stadtrats 1) politisch ihr Ressort verantworten und vor der Legislative referieren und öffentlich vertreten (in Solothurn Verwaltungsleitende) sowie 2) die Verwaltung betrieblich und personell in ihrem Ressort leiten (in Solothurn ausschliesslich Stadtpräsidium bzw. Verwaltungsleitende).

Modell «Aarau»: Referentensystem

In Aarau ist das Stadtpräsidium zu 100% angestellt. Es leitet allein die Verwaltung betrieblich und personell. Die weiteren Mitglieder des Stadtrats sind pauschal zu 30% abgegolten und stehen politisch einem Ressort vor. Das Kollegium beschliesst die Geschäfte und die Ressortvorstehenden referieren vor Parlament und/oder Öffentlichkeit.

Das Modell «Aarau» repräsentiert hier ein System der Exekutive, bei dem fünf oder sieben Mitglieder des Stadtrats ein in Ressorts unterteiltes Kollegium bilden, welches die Verwaltung gemeinsam politisch führt, wobei nur das Stadtpräsidium 100% entschädigt ist und die Verwaltung betrieblich und personell führt.

Die Mitglieder des Stadtrats arbeiten auf Milizbasis (Sitzungsgeld/Pauschalentschädigung) im Umfang von weniger als 50%. Sie vertreten die Ressortgeschäfte politisch vor der Legislative und Öffentlichkeit.

Ein wesentlicher Unterschied zum System in Solothurn mit Stadtpräsidium und Gemeinderatskommission besteht darin, dass im Modell «Aarau» Ressortleitende politisch ihr Ressort verantworten und nach Kollegiumsentscheid vor der Legislative referieren und öffentlich vertreten (in Solothurn Referat durch Verwaltungsleitende, kein Referentensystem).

Modell «Liestal»: System «VR – CEO»

In Liestal ist der Stadtrat politisch-strategisches Gremium bestehend aus dem/der Stadtpräsident/-in, ca. 50%-Pensum, sowie den Mitgliedern des Stadtrats, die im Nebenamt 20-30% den so genannten «Bereichen» vorstehen. Der Stadtrat ist eine Kollegialbehörde und versteht sich als strategisches Leitungsorgan, bei dem jedes Ratsmitglied eine Mitverantwortung für alle Vollzugsangelegenheiten und eine erhöhte Verantwortung für seinen Bereich bzw. Stab trägt. Die Verwaltung wird von einer angestellten Person betrieblich und personell geführt. Dieser «Stadtverwalter» wird vom Stadtrat angestellt und ist ihm als Kollegium unterstellt. Der/die Stadtpräsident/-in und die Mitglieder des Stadtrats referieren über ihre Geschäfte im 40-köpfigen Parlament und vertreten die Haltung des Stadtrats nach aussen.

Das Modell «Liestal» repräsentiert hier ein System, bei dem der Stadtrat quasi die Rolle eines politischen «Verwaltungsrats» (VR,) und das Stadtpräsidium die des «Verwaltungsratspräsidiums» einnimmt. Der Stadtrat ist ein politisch-strategisches Kollegium, das einen Geschäftsführer (CEO) einsetzt und diesen strategisch führt. Die Verwaltung wird vom angestellten CEO betrieblich und personell geführt.

Ein wesentlicher Unterschied zum System in Solothurn mit Stadtpräsidium und Gemeinderatskommission besteht darin, dass im Modell «Liestal» 1) die Mitglieder des Stadtrats nach Kollegiumsentscheid politisch ihr Ressort verantworten und vor der Legislative referieren und öffentlich vertreten (in Solothurn Verwaltungsleitende) sowie 2) keine/-r der Stadträte/-rätinnen, auch nicht das Präsidium, die Verwaltung betrieblich und personell führt (in Solothurn Stadtpräsident), sondern eine angestellte Verwaltungsleitung.

3.4.6 Exkurs: Optionen zur Gestaltung der Gemeinderatskommission

Mit Blick auf die beschriebenen Modelle und die kantonalen solothurnischen Gesetzesgrundlagen sind weitere Gestaltungsoptionen der Exekutive im Rahmen der bestehenden ordentlichen Gemeindeorganisation im heutigen System mit Gemeinderat und Gemeinderatskommission möglich. Insbesondere die Ausgestaltung der Gemeinderatskommission (GRK) hat diverse Optionen. Die GRK kann

1. (Option 0, Status Quo) als Beschlusskollegium mit einer eigenen Finanz-/Ausgabenkompetenz und Antragsstellung an den Gemeinderat ausgestaltet werden (Variante ohne Antragstellung an den GR);
2. (Option 1) im Vergleich zu heute mit einem politischen Referentensystem ergänzt werden, bei dem Dossiers/Geschäfte, die in der Verwaltung (die der Führung und Weisungsbefugnis des Stadtpräsidiums untersteht) ausgearbeitet wurden, pro Referent/-in zugeteilt werden. Diese vertreten (allenfalls ergänzt/gemeinsam mit den Verwaltungsleitenden) die ihnen zugeteilten Dossier/Geschäfte vor der GRK und stellen ihr und dem Gemeinderat (sowie in der Regel auch der GV) Antrag.
3. (Option 2) über das politische Referentensystem hinaus mit einem Ressortsystem mit politischer Verantwortung jedoch ohne betriebliche und personelle Führung/Weisung der Verwaltung ausgestattet werden. Die für ein Ressort zuständigen Referenten/-innen überwachen den Vollzug der Beschlüsse und haben ein Traktandierungs- und Antragsrecht an die Kollegialbehörde GRK für verbindliche Beschlüsse, die der/die Stadtpräsident/-in als oberster Verwaltungsleiter in der Verwaltung durchzusetzen hat. Evtl. ist eine Entschädigung vorzusehen (z.B. 10% Stadtpräsidium).
4. (Option 3) die Ressortzuteilung mit politischer Verantwortung mit der betrieblichen und personellen Führungskompetenz ergänzen, die Ressortleitenden GRK-Mitglieder sind dann effektiv exekutiv tätig und leiten die Verwaltung und führen das Personal, das Stadtpräsidium leitet ein eigenes Ressort.

Bei den Optionen 1 und 2 ist die Abgrenzung und Koordination mit dem Stadtpräsidium und mit seinem Weisungsrecht an die Verwaltung zu regeln.

4 Reformszenarien

4.1 Überblick

4.1.1 Herleitung der Grundszenarien

Die Arbeitsgruppe entwickelte Szenarien, die sie dem Gemeinderat als Alternativen vorlegt. Die zwei Kernfragen auf der legislativen Ebene ergeben drei Grundoptionen, welche die Entwicklung der Szenarien Vorsepen:

1. Soll die Gemeinde ein Parlament einführen (Wechsel zur ao. GO)?
2. Wenn Nein (Verbleib in ord. GO), soll die heutige Form von Gemeindeversammlung und Gemeinderat als Quasi-Parlament beibehalten werden, oder soll der Gemeinderat verkleinert und in Richtung klassische Gemeindeorganisation mit einem 3-7-köpfigen Gremium konzipiert werden? Oder – als Option nicht zu vergessen – soll gar keine Veränderung vollzogen werden (in Abb. nicht dargestellt)?

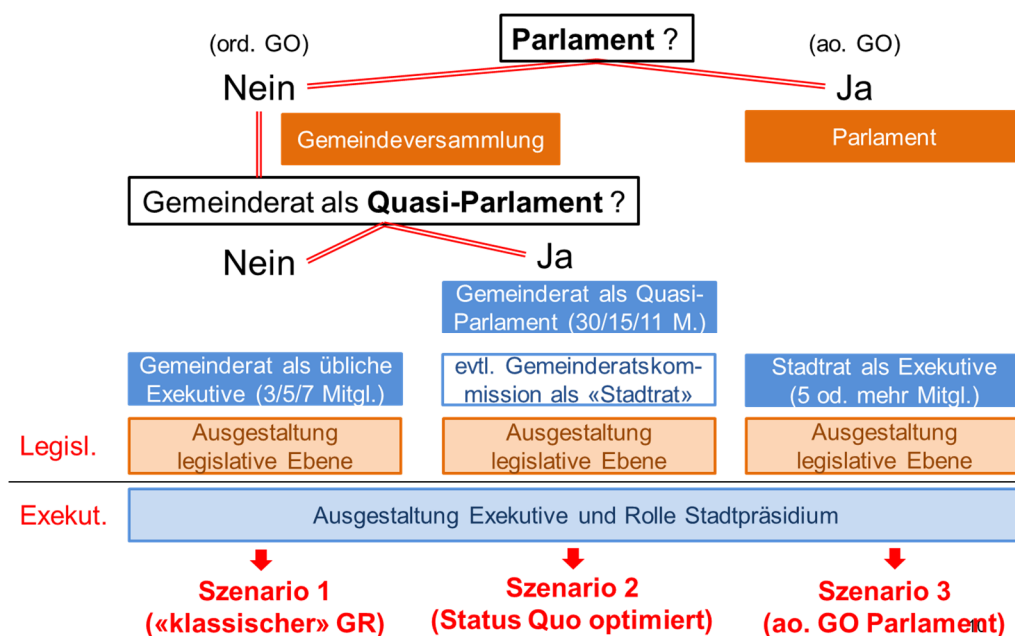


Abbildung 20: Entwicklung von drei Reformszenarien

Aus der Kombination dieser zwei Fragen ergeben sich die Grundoptionen für die Szenarien. In diesen Grundoptionen sind die Fragen zu beantworten, erstens wie die Legislative/Bürgerbeteiligung zu gestalten ist sowie zweitens wie die Exekutive und die Rolle des Stadtpräsidiums ausgestaltet ist. Das führt zur Ausgestaltung der entsprechenden Szenarien:

- Szenario 0: Status Quo unverändert (in Grafik nicht dargestellt).
- Szenario 1: Gemeindeversammlung mit «klassischem» exekutivem und verwaltungsleitendem Gemeinderat mit drei bis sieben Mitgliedern.
- Szenario 2: Gemeindeversammlung mit «grossen» nicht verwaltungsleitendem Gemeinderat 30 (d.h. auf Basis Status Quo) oder allenfalls mit reduzierter Grösse (15 wie Grenchen oder 11 wie Zuchwil).
- Szenario 3: Parlament (ohne Gemeindeversammlung), mit «kleinem» exekutivem Stadtrat mit fünf bis sieben Mitgliedern.

4.1.2 Unterteilung Szenario 2 in 2A-2D

Die Szenarien 2A – 2D basieren auf dem Status Quo mit einem grossen Gemeinderat, der kompetenzrechtlich Exekutive ist, aber faktisch keine Regierungsfunktion («Pseudo-Exekutive»), sondern Parlamentsfunktion hat («Quasi-Parlament»). Sie haben das Ziel, die Stärken des heutigen Systems zu behalten, die Schwächen aber zu verbessern.

Im Szenario 2A wird der heutige Gemeinderat noch deutlicher als «Quasi-Parlament» ausgestaltet und deutlicher von der Gemeinderatskommission abgegrenzt.

Im Szenario 2B wird am heutigen System weitgehend festgehalten, es wird aber mit einzelnen Massnahmen dort optimiert, wo die Arbeitsgruppe Defizite geortet hat (vgl. Würdigung Szenario 0 in Ziffer 4.1.2).

Im Szenario 2C wird der heutige Gemeinderat wieder deutlicher als Exekutive ausgestaltet, in dem er auf 15 Mitglieder verkleinert wird.

Szenario 2D treibt diese Verkleinerung weiter mit nur noch 11 Mitgliedern. Dabei wird auf die Gemeinderatskommission verzichtet und der Gemeinderat ist effektiv das alleinige exekutive Gremium – selbstverständlich weiterhin mit dem Stadtpräsidium in alleiniger umfassender Regierungsverantwortung (Verwaltungsleitung und politische Ressortleitung), dies im Unterschied zum Szenario 1.

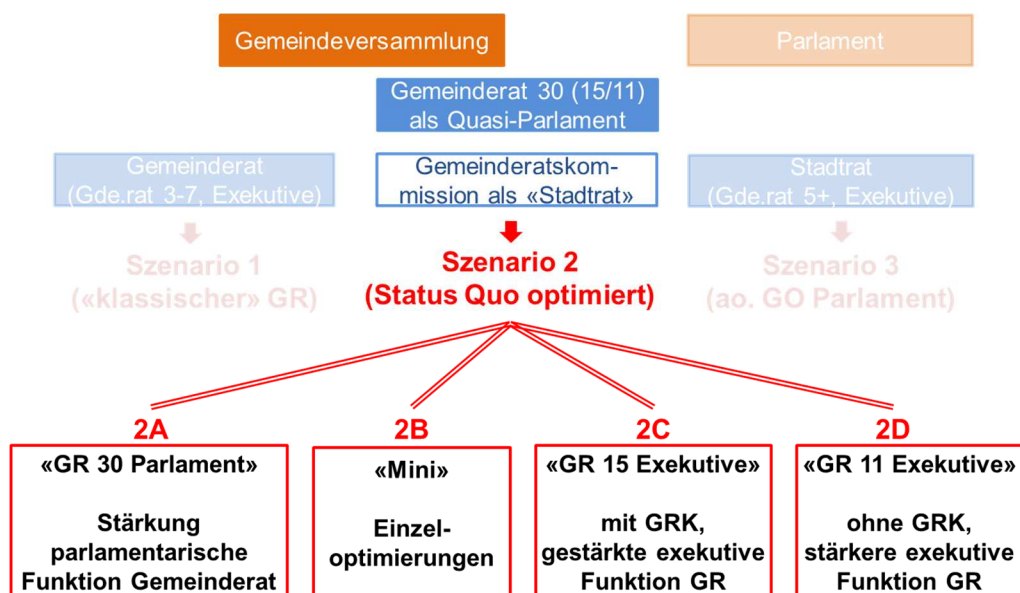


Abbildung 21: Überblick Szenarien 2

4.1.3 Überblick aller Szenarien mit Kurzbeschreibung

Nr	Kurztitel	Szenarien ohne Parlament, ordentliche Gemeindeorganisation
0	Status quo	Es wird auf jegliche Reform verzichtet. Der heutige 30-köpfige Gemeinderat mit 7-köpfiger Gemeinderatskommission bleibt bestehen mit einem Stadtpräsidium mit alleiniger Regierungsfunktion und mit der Gemeindeversammlung als Legislative.
1	«klassischer Gemeinderat» (ord. GO)	Entspricht dem klassischen Modell der ordentlichen Gemeindeorganisation mit einem kleinen exekutiven und verwaltungsleitenden Gemeinderat und einer Gemeindeversammlung. Es ist das im Kanton Solothurn bekannte, und für kleinere Gemeinden zumindest in der Deutschschweiz übliche Modell (oft auch mit allein verwaltungsleitendem Gemeindepräsidium). Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf eine Grösse von 3 bis 7 Mitgliedern verkleinert. Das Stadtpräsidium bleibt bestehen. Es werden mindestens zwei starke Kommissionen eingerichtet (Volkswahl, z.B. GPK/RPK)
2A	Gemeinderat verstärkt als «Quasi-Parlament» (ord. GO)	Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird beibehalten. Neu berät die Gemeinderatskommission seine Geschäfte nicht mehr vor. Vielmehr bildet der Gemeinderat eigene vorbereitende Sachkommissionen, die seine Geschäfte beraten und ihm Antrag stellen. Dadurch wird der heutige parlamentarische Charakter des Gemeinderats noch verstärkt und optimiert.
2B	Einzeloptimierungen (ord. GO)	Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird beibehalten. Es werden einzelne Optimierungsmassnahmen vorgeschlagen, insbesondere Veränderungen an der Aufsichtsorganisation, die bessere Einbindung des Gemeinderats in das Kommissionswesen und eine Stärkung der Gemeinderatskommission in ihrer exekutiven Funktion.
2C	15-er Gemeinderat mit GRK (ord. GO)	Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf 15 Mitglieder halbiert. Dadurch kann er viel eher seiner Aufgabe als Exekutive nachkommen. Insbesondere seine Aufsichtsfunktionen und die Bedeutung der Sachkommissionen werden deutlich gestärkt.
2D	11er-Gemeinderat ohne GRK (ord. GO)	Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf 11 Mitglieder verkleinert und die Gemeinderatskommission abgeschafft. Damit wird der Gemeinderat deutlich als Exekutive positioniert ohne die Kompetenzverteilung zwischen ihm und dem Stadtpräsidium zu verändern.
Szenario mit Parlament, ausserordentliche Gemeindeorganisation		
3	Einführung Parlament (ao. GO)	Dieses Modell führt ein Stadtparlament ein und wechselt damit zur ao. GO gemäss Gemeindegesetz. Dieses Modell führt zwingend zu einer Umgestaltung der Exekutive. Dazu sind verschiedene Varianten denkbar.
3A	Parlament mit Exekutive Modell Olten	Ausgestaltung der Exekutive nach Modell «Olten plus» mit 100% Stadtpräsidium und 4 x 60% verwaltungsleitendem Stadtrat.
3B	Parlament mit Exekutive Modell Aarau	Ausgestaltung der Exekutive nach Modell «Aarau» mit 100% Stadtpräsidium und 4 x 30% politisch referierendem, aber nicht verwaltungsleitendem Stadtrat (Verwaltungsleitung durch Stadtpräsidium wie heute).

Abbildung 22: Überblick mit Kurzbeschreibung alle Szenarien

4.2 Szenario 0: ord. GO, Status Quo, Verzicht auf Reform

In Kürze: Szenario 0 ist der Status Quo. Es wird auf jegliche Reform verzichtet. Der heutige 30-köpfige Gemeinderat mit 7-köpfiger Gemeinderatskommission bleiben bestehen mit einem Stadtpräsidium mit alleiniger Regierungsfunktion und mit der Gemeindeversammlung als Legislative.

4.2.1 Eckwerte

Vgl. ausführlich in Ziffer 2.1. Hier kurz dargestellt:

- (1) 30-köpfiger Gemeinderat (GR), 7-köpfige Gemeinderatskommission (GRK).
- (2) Stadtpräsidium mit umfassender Regierungsfunktion inkl. Verwaltungsleitung und Vorsitz in GR, GRK und an der Gemeindeversammlung.
- (3) Verwaltungsleitende referieren vor den politischen Behörden.
- (4) Die Gemeindeversammlung bildet die Legislative.

4.2.2 Würdigung

Eine umfassende Würdigung des heutigen Systems ist in diesem Bericht unter Ziffer 2.4 beschrieben («Würdigung der heutigen Gemeindeorganisation»). Zusammenfassend wird hier hervorgehoben:

Vorteile*	Nachteile*
<ul style="list-style-type: none"> • Breite parteipolitische Abstützung im GR, insbesondere Vorteil für Planungsbeschlüsse; • GR funktioniert in seiner Rolle als «Quasi-Parlament», gute Vorberatung der Gemeindeversammlung, strategische Planung ist möglich; • GRK arbeitet sachlich übergreifend (kein «Gärtlindenken»); • Verwaltungsführung ist stärker sachbezogen. • Milizsystem wird entlastet; • Effizientes System, weil Stadtpräsident/-in als «CEO» ermöglicht kurze Entscheidungswege; • Die GV hat basisdemokratische Stärken (vgl. Diskussion Ziffer 2.4.2 und 3.3.3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Der GR kann die ihm gemäss GO zustehenden Kompetenzen (Exekutive) de facto im bestehenden System nicht genügend wahrnehmen; • Die Aufsicht über die Verwaltung kann vom GR heute nicht/ungenügend wahrgenommen werden; • Der GR ist inhaltlich «zu weit weg» von den Geschäften und kann daher kein ausreichend gewichtiger und informierter Partner der Verwaltung sein; • Die GRK kann dies sowohl betreffend Sachpolitik wie Aufsicht zu wenig kompensieren und ihre Rolle als «Quasi-Stadtrat» ebenfalls nicht wahrnehmen (es fehlen Befugnisse/Kompetenzen, Ressortsystem, politische Verantwortung/Referat, Personalführung, zeitliche Ressourcen, effektives Kollegialitätsprinzip); • Die Regierungsfunktion liegt heute weitgehend beim Stadtpräsidium und ist auf eine Person konzentriert, dies mit entsprechenden Risiken und Nachteilen: Fokus Persönlichkeit; Überbelastung; Ausfall; zu selektive Themenbearbeitung; zu enge politische Legitimation; • Verwaltungsleitende haben exekutive Rolle, aber ohne politische Legitimation. • Insgesamt herrscht Unklarheit zu Rollen und Verantwortlichkeiten in der Exekutive. • Die GV hat ihre Grenzen der Beteiligung der Bürger/-innen und weitere Schwächen (vgl. Diskussion Ziffer 2.4.2 und 3.3.3)

Abbildung 23: Würdigung Szenario 0

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

4.2.3 Diskussion

Die Arbeitsgruppe hat ihre Aufgabe so interpretiert, Reformszenarien zu diskutieren. Daher wurde dieses Szenario nicht vertieft nochmals diskutiert. Eine umfassende Analyse und Diskussion erfolgte in Ziffer 2.

4.3 Szenario 1: ord. GO, «klassischer» Gemeinderat

In Kürze: Das Szenario 1 entspricht dem klassischen Modell der ordentlichen Gemeindeorganisation mit einem kleinen exekutiven und verwaltungsleitenden Gemeinderat und einer Gemeindeversammlung. Es ist das im Kanton Solothurn zumindest von der Anzahl der Gemeinderäte her das vorherrschende, und für kleinere Gemeinden zumindest in der Deutschschweiz übliche Modell (wobei oft auch das Gemeindepräsidium die Verwaltung leitet). Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf eine Grösse von 3 bis 7 Mitgliedern verkleinert. Das Stadtpräsidium bleibt bestehen. Dieses Modell wurde von der Arbeitsgruppe als für Solothurn nicht opportun eingestuft. Es wird in der Folge nur kurz dargestellt.

4.3.1 Eckwerte

- (1) Starke Reduktion der Anzahl Gemeinderätinnen/-räte auf eine übliche Grösse von Exekutivgremien;
- (2) Der Gemeinderat wird zur klassischen Exekutive mit Verwaltungsleitung und Regierungsfunktion. Sie besteht aus einem 3er, 5er oder 7er Gemeinderat (vgl. die Diskussion Ziffer 3.4.4). Eine allfällige Entschädigung der verwaltungsleitenden Mitglieder und ihr Umfang bleiben offen/vorbehalten;
- (3) Das Gemeindepräsidium als Vorsitz des Gemeinderats wird gemäss § 27 GG beibehalten;
- (4) Die Gemeindeversammlung nimmt weiterhin alle parlamentarischen Funktionen wahr;
- (5) Eine an der Urne gewählte Kommission für Geschäftsprüfung unterstützt die Oberaufsicht der Gemeindeversammlung. Der heutige Aufsichtsausschuss des Gemeinderats entfällt. Die Geschäftsprüfungskommission erstellt wie bis anhin der Aufsichtsausschuss einen jährlichen Bericht zur Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung zu Handen und Kenntnisnahme des Gemeinderats und stellt der Gemeindeversammlung Antrag;
- (6) Die Rechnungsprüfungskommission wird zur vorberatenden «Finanzkommission». Sie berät finanzpolitische Geschäfte vor und stellt in Fragen der Finanzaufsicht der Gemeindeversammlung Antrag. Die Prüfung der Rechnung kann allenfalls zur Entlastung der RPK und Stärkung der Finanzaufsicht extern vergeben werden (externe Revisionsstelle). Die RPK/Finanzkommission wird ebenfalls an der Urne gewählt;
- (7) Die ständigen Sachkommissionen werden aufgewertet und einheitlich gestaltet mit der Möglichkeit zu Stellungnahmen und Anträgen an den Gemeinderat zu (noch zu definierenden) Geschäften;
- (8) Vorschlagsrecht der Parteien: Die Parteien schlagen proportional nach Parteienstärken der letzten Wahlen dem Gemeinderat die Mitglieder zur Wahl in die Sachkommissionen vor. Damit kann der Einfluss der Parteipolitik, wie sie heute im Gemeinderat möglich ist, auf die Mitsprache in den Sachkommissionen übertragen werden;
- (9) Zur besonderen Mitwirkung der Bevölkerung werden für «grosse» Projekte/Geschäfte ad hoc Kommissionen vorgesehen;
- (10) Es ist eine Steigerung der Beteiligung an der Gemeindeversammlung anzustreben, zum Beispiel durch Erweiterung mit neuen kommunikativen Formen, z.B. Workshops, besonderen Mitwirkungsverfahren, etc., komplementär zum formal erforderlichen Standard;
- (11) Erweiterte konsultative Bürgerbeteiligung: Digitalisierte Bürgerbeteiligung mit Plattformen und App-Lösungen etc. (vgl. Ziffer 3.4.2) sind anzustreben, jedoch individuell einzeln zu prüfen.

4.3.2 Würdigung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Bekanntes und weit verbreitetes Modell; • Einfache, klare Struktur; • Stärkere/klarere Trennung Legislative-Exekutive • GR übernimmt politisch-strategische Führung; • GR übernimmt wirksam Aufsicht über Verwaltung; • Breitere Abstützung der Exekutive, umfassende Regierungsfunktion (inkl. Verwaltungsleitung), nicht mehr Fokussierung auf Stadtpräsidium; • Kein Zweiklassengemeinderat mehr; • Für politisch engagierte Personen attraktiv (Einrichtung GPK, Stärkung RPK/Sachkommissionen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Repräsentation politisches Spektrum kleiner/weniger gegeben, insb. wenn 3er oder 5er Gremium, Nachteil Ausschluss kleinere Parteien (spricht für 7er Gremium); • Kleinere Parteien bei Exekutiventscheiden nicht vertreten (ist dann Problem, wenn nicht durch Parlament kompensiert); • GR weniger repräsentativ, geringere Transformation von Bürgeranliegen in Politik; • Kleinere Meinungsvielfalt im GR und in der politischen Entscheidungsfindung; • Gefahr der Bürgerferne grösser bei weniger GR-Mitgliedern; • Gefahr der Aushöhlung Mehrparteiensystem; • Für politisch engagierte Personen nicht attraktiv, weil nur spezialisiertes/anspruchsvolles Mandat möglich.

Abbildung 24: Würdigung Szenario 1

4.3.3 Diskussion

Dieses Szenario wurde von einer Mehrheit der Arbeitsgruppe als politisch unrealistisch eingestuft und wurde zu Folge nicht vertieft diskutiert.

4.4 Szenario 2A: ord. GO, GR noch stärker «Quasi-Parlament»

In Kürze: Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird beibehalten. Neu berät die Gemeinderatskommission seine Geschäfte nicht mehr vor. Vielmehr bildet der Gemeinderat eigene vorberatende Sachkommissionen, die seine Geschäfte beraten und ihm Antrag stellen. Dadurch wird der heutige parlamentarische Charakter des Gemeinderats noch verstärkt und optimiert.

4.4.1 Eckwerte

- (1) Es gilt nach wie vor die ordentliche Gemeindeorganisation mit der Gemeindeversammlung und dem wie heute 30-köpfigen Gemeinderat.
- (2) Der quasi-parlamentarische Charakter des Gemeinderats wird gestärkt. Dies insbesondere mit folgenden Anpassungen.
 - Einrichtung ständiger vorberatender «quasi-parlamentarischer» Sachkommissionen thematisch nach einer Art Ressorts geordnet.
 - Mitglieder der vorberatenden Sachkommissionen sind ausschliesslich Mitglieder des Gemeinderats. Sie werden vom Gemeinderat in seine vorberatenden Kommissionen gewählt.
Variante: Zur Hälfte Mitglieder des Gemeinderats und zur Hälfte Mitglieder aus der Bevölkerung.
 - Die vorberatenden gemeinderätlichen Sachkommissionen beraten alle Geschäfte des Gemeinderats vor und stellen ihm Antrag. Die GRK berät keine Geschäfte des GR mehr vor.
 - Die Geschäfte werden vor den gemeinderätlichen Sachkommissionen wie heute vor der GRK vertreten: Die Verwaltungsleitenden referieren die Geschäfte, allenfalls zusammen mit dem Stadtpräsidium. Mitglieder der GRK sind nicht in den Sachkommissionen vertreten und referieren auch nicht.
Variante: Mitglieder der GRK stellen die Präsidien der gemeinderätlichen Sachkommissionen.

- Das bisherige Kommissionswesen wird reformiert mit dem Ziel, die meisten heutigen ausserparlamentarischen Sachkommissionen in die neuen gemeinderätlichen vorbereitenden Kommissionen zu überführen. Die Details sind auszuarbeiten. Zwei Anmerkungen zu den heute ausserhalb der Gemeindeordnung gesetzlich vorgesehenen Kommissionen:
Die Baukommission mit eigenen vom Gemeinderat unabhängigen Entscheidkompetenzen bleibt bestehen oder wird nach Abwägung der Vorteile und Nachteile allenfalls aufgehoben und die Aufgaben durch die dazu gesetzlich vorgesehene Bauverwaltung übernommen.
Die Rechnungsprüfungskommission bleibt bestehen oder wird nach Abwägung der Vorteile und Nachteile allenfalls aufgehoben. Falls sie aufgehoben wird, prüft eine externe Revisionsstelle die Rechnung. Ihre Stelle übernimmt die gemeinderätliche Finanzkommission bzw. der Ausschuss für Finanzen die Finanzaufsichtsfunktion. Die Mitglieder der GRK haben keinen Einsitz in die Finanzkommission. Sie setzt sich ausschliesslich aus Mitgliedern des Gemeinderats zusammen, die nicht in die GRK bestellt sind (wie Ausschuss für Geschäftsprüfung).
- (3) Die exekutiven Funktionen übernimmt verstärkt die Gemeinderatskommission. Sie
- berät die Geschäfte des Gemeinderats nicht mehr vor;
 - beschliesst ausschliesslich die Geschäfte in eigener Kompetenz und beaufsichtigt ihre Umsetzung;
 - übernimmt faktisch (nicht kompetenzrechtlich) die Aufsicht über die Verwaltung vom GR (GPA bleibt bei Einzelprüfungen wie heute, formal bleibt die Aufsichtskompetenz beim Gesamt-GR);
- (4) Die Frage der erweiterten Bürgerbeteiligung wird ausserhalb einer Revision der Gemeindeordnung separat in Einzelpunkten geprüft. Grundsätzlich wird das heutige System beibehalten.

4.4.2 Würdigung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der parlamentarischen Funktionsweise des GR wird der heutigen Natur des Gremiums besser gerecht; • Aufwertung der heutigen GRK als Exekutivorgan, damit – zusammen mit dem Stadtpräsidium – Stärkung der Exekutivfunktion; • Aufwertung der GR, die nicht in der GRK sind. Reduktion Problem der Zweiklassengemeinderäte/-innen; • Ermöglichung von sachthematischer Konzentration/Vertiefung der GR (evtl. inkl. der GRK-Mitglieder als Präsidien der Kommissionen); • Bessere Einbindung und Befassung der GR mit den Geschäften; • «Entschärfung» der Debatte im GR, weil Geschäfte unter Ausschluss der Öffentlichkeit von Mitgliedern des GR vorberaten werden können. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehraufwand für GR ohne entsprechende Anpassung der Entschädigung und der zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen. Ebenso für GRK-Mitglieder, wenn diese die Sachkommissionen präsidieren; • Im Grundsatz bleibt Rollenkonflikt/Zwitterfunktion, weil GR bleibt rechtlich Exekutive und faktisch Parlament. • Umsetzung basiert zum Teil auf Verständnis der Beteiligten; • Wird für GRK unattraktiver (weniger und weniger interessante Geschäfte); • Wissensrückstand der GRK-Mitglieder gegenüber dem Stadtpräsidium und der Verwaltung wird noch grösser (GRK berät die wichtigen Geschäfte nicht mehr vor), das ist ungünstig für die Wahrnehmung der Aufsicht.

Abbildung 25: Würdigung Szenario 2A

4.4.3 Diskussion

Folgende Argumente und Fragen wurden in die Diskussion eingebracht:

- Der Gemeinderat delegiert seine exekutiven Funktionen möglichst vollständig an die Gemeinderatskommission, konzentriert sich auf seine quasi-parlamentarische Funktion und organisiert seine Abläufe und Kompetenzen entsprechend. Das bringt mehr Klarheit von Rollen und Kompetenzen;

- Vorberatende Sachkommissionen des Gemeinderats kümmern sich um Geschäfte im Kompetenzbereich des Gemeinderats, solche ausserhalb (z.B. Baubereich) werden in den bisher üblichen Kommissionen oder Gremien behandelt. Es gibt ausreichend Sachthemen des Gemeinderats, um die er sich kümmert. Die Vorberatung seiner Geschäfte geschieht nicht mehr in der Gemeinderatskommission, sondern in der zuständigen vorberatenden Sachkommission;
- Vorberatende Sachkommissionen des Gemeinderats ermöglichen ihm eine Vorbefassung und «näher» an den Geschäften zu sein. Das wurde als Problem/Mangel heute deklariert;
- Vorberatende Sachkommissionen des Gemeinderats ermöglichen, mehr Gemeinderäte intensiver in die Geschäfte einzubinden und diese so breiter abzustützen;
- Sitzungen des Gesamtgemeinderats mit 30 Personen werden effizienter, weil die Verwaltungsleitenden in der vorberatenden Kommission informieren, Fragen klären und allenfalls Modifizierungen vornehmen können;
- Das Thema der Zweiklassengemeinderäte wird entschärft, weil alle Gemeinderäte Geschäfte vorbehandeln;
- Die Gemeinderatskommission kann sich auf eine exekutive Rolle konzentrieren, weil sie nicht mehr einziges vorberatendes Gremium zum parlamentarischen Gemeinderat ist, sondern aus Sicht der Verwaltung Geschäfte beurteilt und verabschiedet;
- Diskutiert wurde die gleichzeitige Einführung des Referentensystems in der GRK. Die Referenten hätten dabei in den gemeinderätlichen Sachkommissionen referiert und ein Gegengewicht zum Stadtpräsidium aufgebaut. Dies wurde wieder verworfen. Es wäre zu Kompetenz- und Abstimmungskonflikten zwischen Stadtpräsidium und GRK-Referenten gekommen. Das Problem der «Zweiklassengemeinderäte» hätte weiterbestanden. Der Aufwand für die GRK-Referenten wäre stark gestiegen.
- In die Diskussion wurde auch die gänzliche Abschaffung der Gemeinderatskommission eingebracht, wurde jedoch wieder verworfen. Das wäre organisationsrechtlich (bei 30er GR) nicht zu empfehlen.
- Die Frage wurde erörtert, wer im neuen System die Geschäfte anstösst. Wie heute tritt in der Regel die Verwaltung mit einem Geschäft an das Stadtpräsidium heran, der dieses neu dann mit Antrag zur definitiven Beratung in die GRK (wenn in ihrer Kompetenz) oder zur Vorberatung in die gemeinderätliche vorberatende Sachkommission bringt (wenn in Kompetenz des GR). Die GRK beschliesst definitiv über ihre Geschäfte, die vorberatenden gemeinderätlichen Sachkommissionen beschliessen über ihre Anträge an den Gemeinderat. Weitere Geschäfte werden von zuständigen Behörden (z.B. GR selbst), vom Stadtpräsidium oder durch politische Aufträge (Motionen etc.) angestossen.

4.5 Szenario 2B: ord. GO, Status Quo, Einzeloptimierungen

In Kürze: Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird beibehalten. Es werden einzelne Optimierungsmassnahmen vorgeschlagen, insbesondere Veränderungen an der Aufsichtsorganisation, die bessere Einbindung des Gemeinderats in das Kommissionswesen und eine leichte Stärkung der Gemeinderatskommission in ihrer exekutiven Funktion.

4.5.1 Eckwerte

- (1) Der Gemeinderat delegiert seine Aufsichtsbefugnis über die Verwaltung an die Gemeinderatskommission (bleibt aber kompetenzrechtlich als Kollegialorgan zuständig). Aufgaben und Aufsichtstätigkeit der Gemeinderatskommission werden umschrieben. Sie koordiniert ihre Aufsichtstätigkeit mit den Präsidien des Ausschusses für Geschäftsprüfung des GR und der Finanzkommission (s.u.);
- (2) Der Ausschuss für Geschäftsprüfung wird in Ressourcen und Administration sowie beratender Unterstützung gestärkt. Er unterstützt explizit die Oberaufsichtsfunktion der Gemeindeversammlung sowie die Aufsicht der Gemeinderatskommission über die Verwaltung, seine Aufgabe wird entsprechend umschrieben. Er erstellt wie bis anhin seinen jährlichen Bericht zur Tätigkeiten der Verwaltung. Er berichtet zu Handen und zur Kenntnisnahme des Gemeinderats und neu der Gemeindeversammlung. Er stimmt seine Aufsichtstätigkeit mit der Gemeinderatskommission und der Finanzkommission ab.

Variation: Im Ausschuss für Geschäftsprüfung könnten evtl. neu auf Vorschlag der Fraktionen auch Personen aus der Bevölkerung Einsitz nehmen (z.B. ehemalige GR). Ein entsprechendes Anforderungsprofil müsste dann geschaffen werden.

- (3) Die Gemeinderatskommission führt das Referentensystem ein mit politischer Zuständigkeit und Verantwortung der Referenten/-innen für ein Ressort (ohne Verwaltungs-/Personalleitung) und mit Zuständigkeit a) für das politische Referat in der Gemeinderatskommission, im Gemeinderat und ggf. an der Gemeindeversammlung neben dem Fachreferat der Verwaltungsleitenden sowie b) für die Aufsicht über den Vollzug und die Verwaltung im Ressort, in Abstimmung mit dem GPA.
- (4) Die Entschädigung der Gemeinderatskommission wird allenfalls wenn nötig den erweiterten Anforderungen betreffend Referat und Aufsicht angepasst.
- (5) Die Gemeinderatskommission tritt an den Gemeindeversammlungen als Exekutivkollegium zusammen mit dem Stadtpräsidium gegenüber den Anwesenden auf. So wird sie als Exekutive wahrnehmbar und die symbolische Dominanz des Stadtpräsidiums reduziert.
- (6) Die Finanzkommission wird ausschliesslich mit Mitgliedern des Gemeinderats besetzt. Sie kümmert sich um die Finanzplanung und -politik sowie die Finanzaufsicht. Die Rechnungsprüfungskommission unterstützt die Finanzkommission in der Finanzaufsicht. Die Aufgabenteilung (RPK Abschlussprüfung, FIKO Finanzaufsicht) wird umschrieben. Die Finanzkommission koordiniert ihre Tätigkeiten der Finanzaufsicht mit dem Geschäftsprüfungsausschuss.
Variation: In der Finanzkommission könnten evtl. neu auf Vorschlag der Fraktionen auch Personen aus der Bevölkerung Einsitz nehmen (z.B. ehemalige Finanzverwalter etc.). Ein entsprechendes Anforderungsprofil müsste dann geschaffen werden.
- (7) Zweimal im Jahr besprechen der gesamte Gemeinderat und die vollständige Verwaltungsleiterkonferenz an einer ausführlichen Sitzung aktuelle Entwicklungen, Themen und Anliegen. Vorbereitet werden die Sitzungen vom Stadtpräsidium, den Präsidien des GPA und der FIKO sowie dem Stadtschreiber. Es können externe Experten beigezogen werden (z.B. für Sachinputreferate). Jede vierte solche Sitzung (alle zwei Jahre) wird in Form einer ausführlicheren Retraite abgehalten;
- (8) In die Sachkommissionen (ausser RPK mit Volkswahl und FIKO mit Vollbesetzung) werden jeweils mindestens zwei Mitglieder des Gemeinderats gewählt;
- (9) Die Sachkommissionen werden in ihren Kompetenzen soweit möglich und zweckmässig stärker vereinheitlicht und aufgewertet;
- (10) Die Potenziale und Chancen moderner Formen der Bürgerpartizipation, einerseits im Rahmen der Gemeindeversammlung sowie andererseits komplementär dazu durch Nutzung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien oder durch andere Möglichkeiten (Foren, Projektmitarbeitern, mehr ad hoc Kommissionen usw.), sind vertieft zu prüfen.

4.5.2 Würdigung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> Einfache Umsetzung; Stärkeren Einbezug der GRK in die politische Verantwortung. Dadurch Ausgleich zu Stadtpräsidium; Stärkung der Aufsicht durch den GR (in GRK, GPA und FIKO); Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Aufwertung Sachkommissionen und Einführung neuer konsultativer Beteiligungsmethoden; Stärkung der Kommunikation zwischen den Gremien (Abgleich Verständnis und Rollen, intensivere Zusammenarbeit). 	<ul style="list-style-type: none"> Keine vertiefte Behebung erkannter Defizite; Umsetzung basiert mehr auf Verständnis der Beteiligten und weniger auf rechtlichen und/oder strukturellen Vorgaben; Referentensystem birgt Konfliktpotential zwischen GRK und Stadtpräsidium sowie GRK und Verwaltungsleitenden; Referentensystem und Aufsichtsdelegation akzentuiert Problematik der Zweiklassengemeinderäte; Steigender Aufwand für GRK-Mitglieder, allenfalls ohne ausreichende Kompensation.; Entsprechend evtl. höhere Entschädigungen für GRK zur Kompensation höherer Aufwand.

Abbildung 26: Würdigung Szenario 2B

4.5.3 Diskussion

Unter den Einzelmassnahmen ist die Einführung des Referentensystems vorgesehen. Es war in der Arbeitsgruppe umstritten, ob sich hier positive Effekte zeigen. Im Szenario 2A hat man nach Abwägung der Vor-/Nachteile darauf verzichtet. Szenario 2B kennt jedoch im Unterschied zu 2A nicht die quasi-parlamentarische vorberatende Sachkommission. Die GRK bleibt die alleinige vorberatende Sachkommission des GR. Als Teil des Massnahmenpakets ist daher die Einführung des Referentensystems noch aufgeführt, müsste allerdings vertieft nochmal geprüft werden.

4.6 Szenario 2C: ord. GO, GR-15 als Exekutive mit GRK

In Kürze: Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf 15 Mitglieder halbiert. Dadurch kann er viel eher seiner Aufgabe als Exekutive nachkommen. Insbesondere seine Aufsichtsfunktionen werden deutlich gestärkt und die Bedeutung der Sachkommissionen.

4.6.1 Eckwerte

- (1) Der Gemeinderat wird von heute 30 auf 15 Mitglieder verkleinert (Modell Grenchen);
- (2) Die exekutive Funktion wird verstärkt. Insbesondere durch;
 - Ein Drittel der Gemeinderäte nimmt die Geschäfte der Gemeinderatskommission wahr;
 - Ein Drittel sitzt in der aufgewerteten Finanzkommission (vgl. auch Szenario 2B) ein. Sie wird ausschliesslich mit Mitgliedern des Gemeinderats besetzt und kümmert sich um die Finanzplanung und -politik sowie die Finanzaufsicht. Die Rechnungsprüfungskommission unterstützt die Finanzkommission in der Finanzaufsicht;
 - Ein Drittel sitzt im Ausschuss für Geschäftsprüfung (GPA) ein, seine Arbeit wird relevanter, er soll mehrmals im Jahr an den verkleinerten Gemeinderat berichten;
- (3) Die Sachkommissionen werden gestärkt, sie bleiben wie heute bestehen, der Gemeinderat wählt die Mitglieder, sie werden mit einheitlichen Antragskompetenzen an den Gemeinderat ausgestattet.
Variante: Es sitzt jeweils eine Mindestzahl an Gemeinderätinnen oder Gemeinderäten in die Sachkommissionen ein.

4.6.2 Würdigung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Modell ist bekannt, wie z.B. Grenchen; • Stärkung der exekutiven Funktion und Reduktion parlamentarische Funktionsweise des GR; • Trotzdem Miliz und einigermaßen breite parteipolitische Abstützung möglich; • Reduktion Zweiklassengemeinderat, gleichwertige Kommissions-/Ausschussarbeit; • Stärkung der Aufsicht über die Verwaltung; • Einfachere/effizientere Verarbeitung der Sachgeschäfte im GR; • Stärkung der Sachkommissionen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduziert breite parteipolitische Abstützung, kleine Parteien könnten evtl. nicht mehr vertreten sein; • Vgl. ähnlich/analog Nachteile Szenario 1: <ul style="list-style-type: none"> - Kleinere Parteien bei Exekutiventscheiden nicht vertreten (ist dann Problem, wenn kein Parlament); - GR weniger repräsentativ, geringere Transformation von Bürgeranliegen in Politik; - Kleinere Meinungsvielfalt im GR und in der politischen Entscheidungsfindung; - Gefahr der Bürgerferne grösser (weniger GR); - Gefahr der Aushöhlung Mehrparteiensystem. • Für die einzelnen GR aufwändigere Vorbereitung der Sachgeschäfte (Verteilung auf weniger Mitglieder)

Abbildung 27: Würdigung Szenario 2C

4.6.3 Diskussion

Die Arbeitsgruppe hat eine Verkleinerung des Gemeinderats auf 15 Mitglieder vor allem im Grundsatz diskutiert. Die Diskussion ist in der Würdigung dargestellt. Ein Diskussionspunkt der Ausgestaltung war

die Beibehaltung der Gemeinderatskommission. Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass deren Abschaffung erst bei einem noch kleineren Exekutivgremium zweckmässig sei, bei einem 15er-Gremium lohne es sich, die Entscheide abzustufen auf stärker operative Bereiche (für GRK) sowie eher strategische und planerische Bereiche (Gesamtgemeinderat). Andiskutiert wurde auch das Verhältnis der drei Kommissionen Gemeinderatskommission, Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission und die Frage erörtert, ob es zu Konflikten/Kompetenzunklarheiten zwischen diesen kommen könnte. Dies wurde allerdings nicht als Problem gesehen.

4.7 Szenario 2D: ord. GO, GR-11 als Exekutive ohne GRK

In Kürze: Der heutige 30-köpfige Gemeinderat wird auf 11 Mitglieder verkleinert und die Gemeinderatskommission abgeschafft. Damit wird der Gemeinderat deutlich als Exekutive positioniert ohne die Kompetenzverteilung zwischen ihm und dem Stadtpräsidium zu verändern.

4.7.1 Eckwerte

- (1) Der Gemeinderat wird von heute 30 auf 11 Mitglieder verkleinert;
- (2) Die Gemeinderatskommission wird ersatzlos abgeschafft;
- (3) Die exekutive Funktion des Gemeinderats wird gestärkt. Insbesondere durch:
 - Anstelle der GRK nimmt der GR (alle Mitglieder) sämtliche anfallenden Geschäfte wahr;
 - Die eine Hälfte des GR sitzt in der aufgewerteten Finanzkommission (vgl. auch Szenario 2B) ein. Sie wird ausschliesslich mit Mitgliedern des GR besetzt und kümmert sich um die Finanzplanung und -politik sowie die Finanzaufsicht. Die Rechnungsprüfungskommission unterstützt die Finanzkommission in der Finanzaufsicht;
 - Die andere Hälfte sitzt im Ausschuss für Geschäftsprüfung ein, dessen Arbeit entsprechend relevanter wird.
- (4) Die Sachkommissionen werden gestärkt, sie bleiben wie heute bestehen, der Gemeinderat wählt die Mitglieder, sie werden mit einheitlichen Antragskompetenzen an den Gemeinderat ausgestattet.
Variante: Es sitzt jeweils eine Mindestzahl an Gemeinderätinnen oder Gemeinderäten in die Sachkommissionen ein.

4.7.2 Würdigung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Modell ist bekannt, wie z.B. Zuchwil; • Stärkung der exekutiven Funktion und Reduktion parlamentarische Funktionsweise des GR; • Trotzdem Miliz und einigermaßen breite parteipolitische Abstützung möglich; • Behebung Problem Zweiklassengemeinderat (gleichberechtigte Kommissionen/Ausschüsse); • Stärkung der Aufsicht über die Verwaltung; • Einfachere/effizientere Verarbeitung der Sachgeschäfte im GR; • Stärkung der Sachkommissionen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduziert breite parteipolitische Abstützung, kleine Parteien könnten evtl. weniger vertreten sein; • Das zeitliche Engagement der GR nimmt deutlich zu; • Die Dossierkenntnis beschränkt sich durch Wegfall GRK auf weniger GR als in den anderen Szenarien; • Vgl. ähnlich/analog Nachteile Szenario 1: <ul style="list-style-type: none"> - Kleinere Parteien bei Exekutiventscheiden nicht vertreten (ist dann Problem, wenn kein Parlament); - GR weniger repräsentativ, geringere Transformation von Bürgeranliegen in Politik; - Kleinere Meinungsvielfalt im GR und in der politischen Entscheidungsfindung; - Gefahr der Bürgerferne grösser (weniger GR); - Gefahr der Aushöhlung Mehrparteiensystem. • Für die einzelnen GR aufwändigere Vorbereitung der Sachgeschäfte (Verteilung auf weniger Mitglieder)

Abbildung 28: Würdigung Szenario 2D

4.7.3 Diskussion

Das Szenario 2D entstand aus den Überlegungen, den Gemeinderat (GR) zu verkleinern im Rahmen der heutigen Kompetenzverteilungen zwischen Stadtpräsidium und GR. Es war ursprünglich Teil des Szenario 2C. Eine Reduktion des GR auf 11 Mitglieder würde jedoch eine Abschaffung der Gemeinderatskommission nach sich ziehen. Daher wurde dieses Szenario eigenständig als 2D positioniert.

Das Szenario 2D ist nicht im Bereich des Szenario 1 angesiedelt. Es sieht zwar eine Reduktion der Anzahl Gemeinderäte vor, behält aber die Kompetenzverteilung wie heute gleich: Die Mitglieder des GR sind nicht verwaltungsleitend und haben keine Ressorts, die umfassende Regierungsfunktion bleibt beim Stadtpräsidium. Das ist der wesentliche Unterschied zum Szenario 1.

4.8 Szenario 3: ao. GO, Einführung eines Parlaments

In Kürze: Das Szenario 3 führt ein Stadtparlament ein und wechselt damit zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation gemäss Gemeindegesetz. Dieses Modell führt zwingend zu einer Umgestaltung der Exekutive. Dazu sind verschiedene Varianten denkbar. Die Arbeitsgruppe macht hier einen Vorschlag, der diesbezügliche Entscheid wird später fallen.²⁶

4.8.1 Eckwerte

Legislative/politische Rechte

- (1) Das Parlament umfasst 30 Mitglieder (Variante 21);
- (2) Das Parlament berät die Geschäfte/Anträge des Stadtrats in Sachkommissionen vor. Diese stellen ggf. abweichend zum Stadtrat Antrag zur Beschlussfassung;
- (3) Es hat zwei Oberaufsichtskommissionen: Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission. Diskutiert wurde und offen bleibt die Option der Zusammenlegung der Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission in einer Kommission;
- (4) Eine externe Revision prüft die Jahresrechnung. Sie macht die Abschlussprüfung der Jahresrechnung nach berufsständischen Grundsätzen und erteilt das entsprechende Testat. Die Finanzaufsicht obliegt dem Stadtrat, sekundär der Finanzkommission des Parlaments. Eine Variante ist die Beibehaltung der Rechnungsprüfungskommission, mindestens so lange qualifiziertes Personal für die Abschlussprüfung gefunden wird;
- (5) Zur Kompensation der wegfallenden direkten Bürgerbeteiligung im Rahmen der Gemeindeversammlung werden folgende Instrumente der Bürgerbeteiligung eingeführt:
 - Initiativ- und Referendumsrechte (gemäss GG). Die erforderliche Unterschriftenzahl für Initiativen liegt bei 500 (Variante 400) und bei Referenden bei 300 (Variante 200);
 - Das Vorschlagsrecht gemäss § 90 GG (Volksmotion/-postulat) wird mit einer kleinen erforderlichen Unterschriftenzahl eingeführt. Vorgeschlagen wird: 20 - 30 Stimmberechtigte;
 - Es sollen einzelne ausserparlamentarische Sachkommissionen mit Mitgliedern aus der Bevölkerung eingerichtet werden, die der Exekutive Empfehlungen abgeben können;
 - Es sind vorberatende Ad-hoc Kommissionen bei grossen/wichtigen Sachgeschäften vorzusehen, zusammengesetzt aus Mitgliedern des Parlaments und interessierten Kreisen der Bevölkerung;
 - Instrumente der erweiterten konsultativen Bürgerbeteiligung / digitalen Bürgerbeteiligung gemäss Ziffer 3.4.2 dieses Berichts sollen einzeln evaluiert und punktuell eingeführt werden.

²⁶ Nach dem Grundsatzbeschluss zum Wechsel der GO (legislative Ebene) und nach der politischen Diskussion über die exekutive Ebene mit der Verabschiedung der Gemeindeordnung (vgl. zum Prozess ausführlicher Ziffer I6.2).

Regierung/Verwaltung

- (6) Die Stadtregierung umfasst neu 5 Mitglieder, dabei eine Stadtpräsidentin/ein (100%) sowie vier weitere Stadträtinnen/Stadträte zu ca. 60 – 80%. (Hauptvariante, «Modell Olten plus» mit erhöhten Pen- sen gegenüber der Lösung in Olten); Als Varianten für die Stadtregierung kamen nach Auffassung der Arbeitsgruppe primär auch noch in Frage (Diskussion vgl. untenstehend):
- Stadtrat mit 3 Mitgliedern à je 100 % (Modell «Chur» als eine Untervariante des Modells «Olten» vgl. Ziffer 3.4.4), wobei dieses Modell wieder verworfen wurde (siehe Diskussion unten), oder
 - Stadtrat mit 5 Mitgliedern à 1 x 100% plus 4 x 30% (Modell «Aarau», vgl. Ziffer 3.4.4).

4.8.2 Würdigung Parlament vs. Gemeindeversammlung

Die Argumente für oder gegen ein Parlament in der Stadt Solothurn wurden breit diskutiert. Sie können in der Übersicht, ohne politische Wertung und ohne Rangordnung, wie folgt zusammengetragen werden. Die politische Wertung und Gewichtung erfolgt im Antragsdokument an den Gemeinderat. Alle Vorteile und Nachteile beziehen sich auf den Vergleich zwischen GV und Parlament.

Zusammenfassung der Vor- und Nachteile des Parlaments

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Repräsentation der Bevölkerung, weil Parlament an der Urne gewählt; • Konstantere, besser informierte und vorbereitete sowie sachlicher argumentierte Entscheide; • Stärkere Stellung gegenüber der Verwaltung, kompetentere Ausübung legislativer Kernfunktionen (Erlass rechtssetzender Reglemente, Budget, Oberaufsicht etc.) und der Kontrolle; • Attraktiv für politisch engagierte Leute; • Strukturiertere Debatten, bessere Diskussion im Parlament als an der GV. • Umsetzung Gewaltenteilung und klarere Rollen-trennung in Exekutive/Legislative; • Vermeidung von Konformitätsdruck bei Abstimmungen (an GV). 	<ul style="list-style-type: none"> • Weniger direkte und weniger unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung; • Parlament ist teurer als GV; • Parlament beschäftigt sich mit sich selbst; • Fördert politische Lagerbildung; • Gefahr der Entfernung von Anliegen der Bevölkerung; • Ausschluss politisch Interessierter, die nicht in Partei organisiert sind und kein Mediengerhör haben; • Gefahr von Marginalisierung kleiner Parteien/ Gruppierungen (die zu klein für Wahl in Parlament sind); • Ein Ventil für Emotionen fehlt; • Gefahr, Ämter nicht geeignet besetzen zu können; • Fraktionszwang und Öffentlichkeit generieren Konfor-mitätsdruck.

Abbildung 29: Zusammenfassung Vorteile/Nachteile Parlament

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass mit der Einführung eines Parlaments auch Änderungen in der Exekutive verbunden sind, die ebenfalls zu den Vor- und Nachteilen eines solchen Systemwechsels ge-zählt werden sollten. Daher hat sie eine Übersicht über die Vorteile und Nachteile erstellt, die mit einem Stadtrat nach Modell «Olten plus» (in der Tabelle «Stadtrat 5») im Vergleich zum heutigen Gemeinderat (in der Tabelle «Gemeinderat 30») verbunden sind.

Vorteile Stadtrat 5 (Nachteile Gemeinderat 30)*	Nachteile Stadtrat 5 (Vorteile Gemeinderat 30)*
<ul style="list-style-type: none"> • Rollen und Verantwortungen in der Exekutive sind klar (bei GR 30 nicht); • Wahrnehmung exekutive Verantwortung und Regierungsfunktion effektiv möglich (bei GR 30 nicht). • Wahrnehmung Aufsicht über Verwaltung effektiv möglich (bei GR 30 nicht); • Reduzierung der Dominanz des Stadtpräsidiums, breitere Abstützung der Regierungsfunktion (politische Führung und Verwaltungsleitung); • Echtes Regierungskollegium, Auftritt gegen aussen politisch breiter (bei GR 30 nur Stadtpräsidium); • Konsensorientiertere Regierungspolitik (nicht nur auf eine Person ausgerichtet), Kritikfokus nicht mehr Stadtpräsidium und/od. Verwaltungsleitung. • Verwaltungsleitung wird politisch legitimiert (bei GR 30 nicht legitimierte exekutive Rolle); • Stadtrat ist näher «an den Geschäften», Sachgeschäfte der Verwaltungsleitung werden kompetent politisch behandelt (bei GR 30 zu weit weg). 	<ul style="list-style-type: none"> • Weniger breite politische Abstützung von strategischen und planerischen Exekutiventscheiden (GR 30 breiter); • Mehr politisierte operative Verwaltungsleitung (Verwaltungsleitende im System GR 30 sind nicht vom Volk gewählte Politiker, sondern angestellt); • Komplexere Entscheide in der Exekutive (bei System GR 30 nur Stadtpräsident/-in mit Regierungsfunktion, was einfachere Entscheidungsfindung bringt); • Kosten (Stadtratssaläre vs. Sitzungsgelder GR 30).

Abbildung 30: Vorteile/Nachteile Stadtrat ao. GO vs. Gemeinderat 30 ord. GO

* Die Tabelle enthält die unkommentierte Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

Argumentarien zum Gemeindeparlament

Pro Parlament*	Kommentar/Gegenargument*
Demokratische Legitimation und Beteiligung, Basisdemokratie/repräsentative Demokratie	
<ul style="list-style-type: none"> • An der GV ist die Beteiligung zu klein, insbesondere im Vergleich zur Urnenabstimmung, wovon zudem oft ein grosser Teil GR und Verwaltungsleitende bzw. Stadtangestellte sind; • An einer GV sind gewisse Kreise auch systematisch ausgeschlossen (z.B. Angehörige bestimmter Berufsgruppen, Kranke, Betagte, etc.), Junge sind untervertreten; • Mit einem Parlament sind Entscheide besser demokratisch legitimiert, weil die Mitglieder von der Stimmbevölkerung gewählt, d.h. zu den Entscheidungen «delegiert»/«ermächtigt» wurden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Beteiligung der Bevölkerung an der GV kann nicht mit jener an der Urne verglichen werden (Geschäfte der GV gehen nicht an die Urne, sondern an das Parlament); • Die direkte Beteiligung interessierter Bevölkerung ermögliche eine gute Vertretung; • In der letzten Zeit nahm die Beteiligung zu. Eine geringe Beteiligung kann auch Ausdruck von Vertrauen in die GV sein (quasi stillschweigendes Gutheissen von Anträgen); • Auch in einem Parlament sind gewisse Bevölkerungskreise untervertreten; • An der GV nehmen mehr Leute teil als in einem Parlament (Entgegnung: Sie sind aber auch nicht vom Volk gewählt wie beim Parlament); • Ein Parlament ist «abgehoben», Entscheide sind nicht bürgernah, es fehlt der basisdemokratische Einbezug und die basisdemokratische Ausübung der klassischen Legislativfunktionen (vorbehältlich Urne); • Die GV ist urdemokratisch; sie fördert die Identifikation der Bevölkerung mit «ihrer» Stadt; auch «nichtteilnehmen» gehört zur Demokratie.

Pro Parlament*	Kommentar/Gegenargument*
Qualität und Vorbereitung der Entscheide / Konstanz / «Fehlentscheide»	
<ul style="list-style-type: none"> • An der GV entstehen oft Zufallsentscheide, je nach Mobilisierung und Beteiligung von Interessengruppen; • Mit einem Parlament ist demgegenüber eine konstante Politik möglich (insb. durch Vorberatung); • An der GV entstehen oft zu wenig informierte «Bauchentscheide»; • Das Parlament ist besser informiert, kann sich besser vorbereiten und vertiefter mit Themen auseinandersetzen; • Die Tatsache, dass ein Mandat ausgeübt wird, bewirkt eine gute Vorbereitung auf den Entscheid (im Gegensatz zur Teilnahme an einer GV); • Im Parlament ist ein Wissensaufbau möglich, alle Entscheider/-innen sind auf demselben Niveau des Wissensstands (an der GV viel weniger); • Wissensvorsprung der Verwaltung ist gegenüber dem Parlament kleiner als gegenüber. GV. Das Parlament begegnet der Verwaltung quasi «auf Augenhöhe». 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Entscheiden der GV sind Sicherungen vorhanden mit den nachfolgenden Sachabstimmungen. Es gibt keine Zufallsentscheide mit effektiven Folgen; • Die GV hat bislang keine extremen «Fehlentscheide» zu verzeichnen, die rückgängig gemacht werden mussten. Parlamentarische «Fehlentscheide» sind häufiger (Anmerkung: wobei es natürlich auch vom politischen Standpunkt abhängt, was ein «Fehlentscheid» sein soll).
Möglichkeit der Diskussion, politischen Auseinandersetzung und Abstimmung	
<ul style="list-style-type: none"> • GV funktionieren für kleine Gemeinden gut, bei mittleren (wie Solothurn) und grossen Gemeinden ist eine Diskussion kaum möglich, eine echte Diskussion findet an der GV nicht statt; • Ein Parlament ist funktionaler, es diskutiert gründlicher, informierter und eher mit Sachargumenten; • An der GV ist das Abstimmungsgeheimnis nicht gewahrt; • Es kann Konformitätsdruck entstehen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Parlament beschäftigt sich hauptsächlich mit sich selbst (Vorstösse) zu Profilierung für Wahlen. An einer GV ist dies nicht nötig; • Die GV ist auch ein Ventil für emotionalisierte Bürger/-innen («Wutbürger»), sie können direkt mit Gegenargumenten aufgefangen werden; • Im Parlament je nach Modus besteht auch kein Abstimmungsgeheimnis (per Hand oder elektronisch). • Fraktionszwang ist auch ein Konformitätsdruck.
Aufgabenerfüllung der Legislative, insbesondere Oberaufsicht	
<ul style="list-style-type: none"> • Die GV ist mit parlamentarischen Funktionen wie Budget und Oberaufsicht über die Verwaltung überfordert, es fehlt die Dossier-Kenntnis und die Zeit. Insb. die Kontrolle der Legislative über die Exekutive kommt zu kurz; • Parlament mit regelmässigen Sitzungen und Aktenstudium kann dies besser leisten; • Parlament ist kompetent für Budget, Oberaufsicht etc., es ist kompetenter «Partner» der Exekutive. 	<ul style="list-style-type: none"> • GPA müsste stärker besetzt werden, wenn seine Aufsicht effektiv greifen soll, GR besetzt diesen selbst. • In Solothurn 30-köpfiger GR mit Vorberatung = de facto Parlament. Der GPA übernimmt de facto die Oberaufsichtsfunktion. • Bei Angelegenheiten von grosser Erheblichkeit funktioniert die Kontrolle. Verweis auf die Medien, (auch Kontrolle, Aufdeckung Missstände).
Rekrutierung für politische Ämter und Mitwirkung	
<ul style="list-style-type: none"> • Die GV (heutige Form) ist unattraktiv für viele, insb. für politisch Engagierte; • Die GV ist nicht attraktiv für junge Leute, die GV ist antiquiert und kann/sollte durch andere Formen der Beteiligung und Mitwirkung ersetzt werden; • Für politisch aktive Bevölkerung ist ein Parlament viel attraktiver, es motiviert und bindet gute Leute. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamente sind exklusiv, es ist keine unmittelbare Mitwirkung möglich; • Sie schliessen daher auch politisch Interessierte von der aktiven Beteiligung aus; • Für Mitwirkung im Parlament ist eine Parteimitgliedschaft nötig und man ist abhängig von den Medien; • Nicht gut organisierte Bürger/-innen werden so ausgeschlossen.

Pro Parlament*	Kommentar/Gegenargument*
Wirkung auf das politische System	
<ul style="list-style-type: none"> • Die Rollen sind klar: klare Trennung zwischen Legislative und Exekutive; • Die Einführung eines Parlaments führt zu einer besseren Exekutive in Form eines kleineren Kollegiums. Damit ist die politische Exekutivverantwortung klarer und die Aufsicht und die Leitung der Verwaltung politisch breiter abgestützt; • In Solothurn ist die Verpolitisierung von Entscheidungen weniger ein Thema. Zudem: Der GR funktioniert heute wie ein Parlament, Sachentscheide wären bereits «verpolitisiert»; • Beteiligung auch kleiner Parteien ist möglich. Diese haben an der GV und an der Urne keine Chance; • Je nach Konstellation erhalten sie im Parlament eine besondere Bedeutung (Mehrheitsbeschaffer); • Die Parlamentslösung hat auch deutliche Vorteile in Hinsicht auf zukünftige potentielle Umgestaltung der regionalen politischen Einheiten in der Agglomeration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mit einem Parlament werden einfache Sachentscheide verpolitisiert, die Entscheidungswege werden aufwändiger; • Kleinere Parteien werden oft gar nicht in das Parlament gewählt; • Sie können sich aber an der GV Gehör und Einfluss verschaffen; • Eine Parlamentslösung kann im Hinblick auf mögliche Agglomerationslösungen abschreckend wirken.
Kommissionenwesen	
<ul style="list-style-type: none"> • Die Kommissionen sind ein Parallelsystem, es sind keine GR darin vertreten (Beispiel BK, aber auch viele andere); • In Kommissionen sollten «Parlamentarier» einsitzen. Das geht am besten mit einem Parlament. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die heutigen Kommissionszusammensetzungen war ein bewusster Entscheid der Parteien; • Der GR hätte die Möglichkeit, seine Mitglieder in die Kommissionen zu wählen.
(konsultative) Bürgerbeteiligung	
<ul style="list-style-type: none"> • Parlament lässt neue Formen von Bürgerbeteiligung offen (Ersatz für GV, Mitwirkungsverfahren, junge Leute einbinden); • Volksvorschlag möglich (Ersatz GV), viele Optionen möglich (konsultative Abstimmung etc.); • Mit Parlament sind und sollen neue und gute Möglichkeiten der Partizipation möglich sein; • Auch Sachkommissionen unter Mitwirkung von Parlamentariern sind bei einer Parlamentslösung nicht ausgeschlossen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auch die GV lässt die Möglichkeit offen, die Bürgerbeteiligung zu intensivieren (z.B. ad hoc Kommissionen); • Zum Beispiel kann über digitale Möglichkeiten künftig die Beteiligung verbessert werden.
Verschiedenes / Allgemeines	
<ul style="list-style-type: none"> • Parlament ist bewährtes u. erfolgreiches System; • Ein Parlament wäre in etwa gleich teuer wie die GV und der heute 30-köpfige GR, die beide auch Vorstösse kennen. 	<ul style="list-style-type: none"> • GV ist bewährtes und erfolgreiches System. • Die GV ist schlank und kostengünstig, Parlament teuer (Sitzungsgeld u. Vorstösse).

Abbildung 31: Argumente pro/contra Parlament und Gemeindeversammlung

* Die Tabelle enthält die Darstellung der Diskussion der Arbeitsgruppe

4.8.3 Diskussion zur Ausgestaltung des Parlaments

Folgende Aspekte betreffend der Legislative und der politischen Rechte wurden vertiefter diskutiert:

Die Anzahl Mitglieder des Parlaments: In der Arbeitsgruppe vorgeschlagen wurden 30 Mitglieder wie heute im Gemeinderat. Im Rahmen der Fusionsdiskussion seien 50 Mitglieder vorgeschlagen worden, also seien 30 in etwa angemessen. Dagegen wurde argumentiert, dies seien im Vergleich zum Kantonsrat zu viele. 21 Mitglieder seien ideal (20 ist das Minimum). Je mehr Mitglieder, umso ineffizienter sei der Betrieb. Ein kleines Parlament sei erst zu diskutieren, wenn konkret die Bürgerbeteiligung entsprechend ausgebaut werde, so eine weitere Ansicht. Und schliesslich: Wie gross die Zahl der Mitglieder im Parlament sein solle, hänge von der Einwohnerzahl ab, man repräsentiere ja schliesslich die Stimmbevölkerung. Hier wurde dagegegenghalten, dass nach dieser Logik grosse Städte viel grössere Parlamente haben müssten (Zürich etwa 400 Mitglieder). Die Arbeitsgruppe einigte sich mehrheitlich auf 30 Mitglieder.

Die Frage der Revision/Rechnungsprüfung: Eine Ansicht sieht die bisher mit Personen aus der Bevölkerung besetzte Rechnungsprüfungskommission als richtig und ausreichend. Es hätten sich gut qualifizierte Personen gefunden, die ihre Arbeit auch mit Nachdruck wahrgenommen hätten. Allerdings wird dem entgegenggehalten, dass die Rechnungsprüfungskommission angefangen habe, zu politisieren – was nicht ihre Aufgabe sei, sie solle lediglich die Rechnung prüfen. Die Expertenansicht gibt zu bedenken, dass sich die Finanzkontrolle und die Revision/Abschlussprüfung schweizweit in den letzten Jahren professionalisiert haben. Was rein das Testat der Abschlussprüfung anbelangt, und um das geht es hier im Kern, so sei dies günstig externalisierbar. So können sich die Aufsichtskommissionen des Parlaments um Fragen der Finanzaufsicht und der politischen Interpretation von Rechnung und Abschlussbericht kümmern.

Frage der Oberaufsichtskommissionen: Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission würden allgemein sehr wichtig. Ihre Aufgaben überschneiden sich, das würde eher für eine gemeinsame grosse Aufsichtskommission sprechen. Allerdings würde diese dann sehr gewichtig, was für einige Arbeitsgruppenmitglieder stärker für getrennte Kommissionen spricht. Diese Frage kann in einer späteren Ausgestaltungsphase nach einem Grundsatzentscheid vertieft werden.

Ausserparlamentarische Kommissionen sind anzustreben, konsultativ für die Exekutive. Die Einrichtung wäre gemäss Entscheid der Exekutive, d.h. der Stadtrat könnte sie einsetzen. Sonst würde das Parlament sich selbst konkurrenzierende Kommissionen einrichten und die Sache würde zu kompliziert.

Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass auch unter Szenario 3 erweiterte Wege der Bürgerbeteiligung zu öffnen sind, zumindest sind solche zu prüfen.

Ein wichtiges Instrument könnte die «Volksmotion» sein. Hierzu wurde intensiv diskutiert, wo die Grenze der nötigen Unterschriftenzahl sein soll. Ein Teil der Arbeitsgruppe plädierte für 20 Stimmberechtigte, ein Teil für 30. Auch im Hinblick auf Initiativen und Referenden wurde intensiv diskutiert, was die nötige Unterschriftenzahl sein soll, für Initiativen lag man bei 500 (Variante 400) und bei Referenden bei 300 (Variante 200).

4.8.4 Diskussion zur Ausgestaltung der Stadtregierung

Mit drei Modellen der Exekutive hat sich die Arbeitsgruppe näher befasst (vgl. Ziffer 3.4.5):

1. «Olten»: Stadtrat mit Ressorts ist personal- und verwaltungsleitende Exekutive;
2. «Aarau»: Referentensystem, Stadtpräsidium als CEO und politische Referenten (Nahe Status Quo);
3. «Liestal»: Stadtrat im Teilamt/Miliz als politische Behörde, Personal-/Verwaltungsleitung durch angestellte/-n Verwaltungsleiter/-in (System «VR – CEO»).

Das Modell «Liestal» wird nur dokumentarisch im Bericht dargestellt (In der Arbeitsgruppe: Mehrheit ohne Gegenstimmen). Hauptargumente waren, erstens sei die Trennung strategisch-operativ in der Politik nicht möglich und zweitens sei ein CEO zu wenig demokratisch legitimiert (die oberste operative Verwaltungsleitung sei direkt zu wählen).

Das Modell «Aarau» wurde als mögliche Option aufgenommen. Folgende Vorteile wurden unter anderem gesehen:

1. die Verwaltungsleitenden haben einen politischen Ansprechpartner;
2. Die Verwaltung muss in der Leitung nicht reorganisiert/reduziert werden;
3. Das Modell ist nah am heutigen System mit der GRK.

Das Modell «Olten» wurde als mögliche Option aufgenommen. Allerdings kam die Arbeitsgruppe davon ab, es in der Form wie in Olten bekannt vorzuschlagen. Die Kombination eines 100%-Amtes mit vier 30%-Ämtern sah die Arbeitsgruppe als nicht vorteilhaft. Es sei:

1. eine grosse Diskrepanz der Pensen für die Repräsentanz und Zusammenarbeit im Gremium nicht vorteilhaft, es gäbe eine Übergewichtung des Stadtpräsidenten mit 100%;
2. die Belastung für ein Exekutivamt auf jeden Fall höher als 30% (bzw. ein Pensum <50%);
3. ein Pensum von 30% (bzw. <50%) bei voller politischer Verantwortung zu tief, entsprechend die Stelle unattraktiv;
4. ein Pensum von 30% (bzw. <50%) angesichts der Anforderung an die Management-Kompetenzen ebenfalls zu tief und ebenfalls entsprechend unattraktiv.

Die Arbeitsgruppe favorisierte entsprechend Modelle mit Kombination höherer Pensen, z.B. wie Schaffhausen (5 x 70%) oder Wil (2 x 100%, 3 x 60%), darum wurde ein Modell «Olten plus» als Option beschrieben. Genannte Varianten waren beispielhaft: Stadtrat mit 80% plus 4 x 60%; 80% plus 4 x 50%; 100% plus 4 x 80%; 100% plus 4 X 70%.

Eine Option bestand für die Arbeitsgruppe darin, statt 5 nur 3 Stadträte einzusetzen, diese aber im Vollamt, wie dies in der Stadt Chur bekannt ist – entsprechend Modell «Chur» genannt.

Das Modell «Chur» sollte aus Sicht der Arbeitsgruppe ursprünglich weiterverfolgt, musste aber wieder verworfen werden. Nach Konsultation von § 26 GG und Bestätigung durch das Amt für Gemeinden müssen bei den Stadtratssitzungen zwingend mindestens drei Mitglieder des Stadtrats anwesend sein, um beschlussfähig zu sein. Die ausserordentliche Gemeindeorganisation nach dem Solothurner Gemeinde-recht kennt keine Ersatzmitglieder des Stadtrats. Dies im Unterschied zur Stadt Chur, welche Ersatzmitglieder kennt. Bei Abwesenheit eines Stadratsmitglieds oder bei Ausstands-situationen wäre ein Solothurner Stadtrat mit nur drei Mitgliedern also handlungsunfähig. Dies verunmöglicht es de facto in der ao. GO einen Stadtrat nach dem Modell «Chur» einzusetzen (in der ord. GO mit Ersatzmitgliedern möglich).

Die Arbeitsgruppe sieht entsprechend ausschliesslich ein Regierungsmodell mit fünf Stadträten/-innen. Optionen der Ausgestaltung sieht die Arbeitsgruppe in der Ausstattung der Mitglieder des Stadtrates mit Aufgaben/Kompetenzen und Pensen/Abgeltungen gemäss den Modellen «Aarau» und «Olten plus».

Im Vergleich der zwei Modelle «Olten plus» und «Aarau» wurden folgende Argumente Pro und Contra aufgeführt:

Pro «Olten plus»	Pro «Aarau»
<ul style="list-style-type: none"> • Die dominante Rolle des Stadtpräsidiums wird aufgebrochen und breiter abgestützt, die Verwaltungsleitung aufgeteilt; • Es entsteht ein echtes Regierungskollegium, was im Verkehr mit dem Parlament ein Vorteil ist; • Die Verwaltungsleitung wird politisch besetzt und legitimiert, die Abteilungsleitungen übernehmen nicht mehr politische Verantwortung, was gegenüber einem Parlament wichtig ist; • Mittlere/Höhere Teilzeitanstellungen sind attraktiv und stärken die Unabhängigkeit der Stadträte, geringe Teilzeitpensen/-abgeltungen bergen die Gefahr von beruflichen Interessenkonflikten; • In der heutigen Gemeindeorganisation wird die gesamte Verwaltung von einer Person geführt. Entsprechend ist die Verwaltungsleitung in einem Ressort mit einem Pensum unter 100% möglich; • Im Vergleich zu Modell «Aarau» ist die Stellung des Stadtrats stärker/kompetenter gegenüber der Verwaltungsleitung (bei «Aarau» hat Referent/-in kein Vetorecht). 	<ul style="list-style-type: none"> • Den Stadtrat in Aarau gibt es schon lange und er funktioniert; • Eine politische Vertretung der Geschäfte ist gewährleistet. Der Stadtrat ist als Gremium stark; • Modell «Aarau» ist sehr nah am heutigen Status Quo mit dem verwaltungsleitenden Stadtpräsidenten, stützt die Exekutive aber breiter ab (politischer Ansprechpartner für die Abteilungsleitungen); • Die Verwaltungsleitung kann weitgehend wie heute belassen werden, es braucht keine Verwaltungsreform bzw. Reduktion der Verwaltungsleitung; • Geringe Teilzeitpensen sind attraktiver, weil in Miliz neben einem Beruf leistbar; • Ein Fünfergremium neben einem vollamtlichen Stadtpräsidium mit Pensen je über 50% ist überdotiert, Modell «Aarau» reicht aus.

Abbildung 32: Argumente pro/contra Regierungsmodelle «Olten plus» und «Aarau»

4.9 Würdigung der Szenarien

4.9.1 Überblick Würdigung anhand Zielkriterien

Die Arbeitsgruppe hat zum Beginn des Prozesses die Ziele einer möglichen Reform definiert. Die diskutierten Modelle können im Folgenden an Hand der Ziele wie folgt gewürdigt werden. Zusammengefasst waren folgende Szenarien zu würdigen und zu bewerten:

Szenario 0 = keine Änderung, Status Quo unverändert (gleichsam «Nullvariante»);

Szenario 1 = «klassischer» exekutiver Gemeinderat der ordentlichen GO (3-7 Mitglieder);

Szenario 2A = Status Quo, Gemeinderat akzentuiert als «Quasi-Parlament»;

Szenario 2B = Status Quo, Einzelmassnahmen;

Szenario 2C = Status Quo, Gemeinderat akzentuiert als Exekutive, mit 15 Mitgliedern und mit GRK;

Szenario 2D = Status Quo, Gemeinderat akzentuiert als Exekutive, mit 11 Mitgliedern ohne GRK;

Szenario 3A = Wechsel in die ao. GO mit Parlament, Stadtrat nach Modell «Olten plus»;

Szenario 3B = Wechsel in die ao. GO mit Parlament, Stadtrat nach Modell «Aarau».

Kriterium	0	1	2A	2B	2C	2D	3A	3B
1. Klärung Rolle, Verantwortlichkeiten	--	+	-	0	0	+	++	+
2. Effizienz (Gesamtsystem)		0	-	0	0	0		
3. Optimierung Bürgerbeteiligung			-	0	0	0		
4. Stärkung demokratische Mitwirkung	-	0	0	0	0	(+)	(++)	+
5. Attraktivität für politisches Engagement		(-)		0			+	+
6. Attraktivität für Verwaltungsleitende	+	0	+	0	0	+		0

Abbildung 33: Würdigung der Modelle mit Blick auf die Ziele

Legende

Die Abbildung zeigt die Einschätzungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe, ob und wie stark das jeweilige Szenario dem Zielkriterium nachkommt (+/++) oder im Gegenteil sogar eine Verschlechterung bringt (-/--). Die Arbeitsgruppe konnte wie folgt werten, mit:

- 1 = «erfüllt gar nicht, im Gegenteil» (--);
- 2 = «erfüllt nicht, eher negativ für...» (-);
- 3 = «neutral» (0);
- 4 = «erfüllt, eher positiv» (+);
- 5 = «erfüllt sehr gut, sehr positiv für...» (++)

Die Wertungen wurden gesammelt und mit Berücksichtigung von Durchschnitt und Streuung zu den plus/minus-Zeichen verarbeitet. Die Durchschnittswerte sind im Anhang Ziffer 7.7 aufgeführt. In Klammer sind die Einschätzungen angegeben, bei denen eine klare Tendenz erkennbar ist, jedoch trotzdem mehrere abweichende Einschätzungen vorliegen. Zellen mit einer 0 wurden als neutral eingeschätzt. Die Felder ohne Eintrag zeigen an, dass keine Wertung vorgenommen wurde – die Arbeitsgruppe war sich überhaupt nicht einig bzw. völlig gegensätzlicher Ansicht, ob das Szenario zum Zielkriterium beiträgt oder nicht.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Tabelle kommentiert und interpretiert.

4.9.2 Resultate zu den Zielkriterien

1. Klärung von Rollen/Verantwortlichkeiten und Selbstverständnis: Eine Reform der Gemeindeordnung soll die Klarheit der Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Rollen stärken und schärfen. Das soll zudem dazu beitragen, dass das Selbstverständnis der Behördenmitglieder besser in Einklang gebracht werden kann mit den tatsächlichen Regelungen (zum Beispiel Pseudo-Exekutive Gemeinderat, der faktisch als Quasi-Parlament arbeitet).

Ein deutliches Resultat wertet die Arbeitsgruppe hinsichtlich der Klarheit von Rollen und Verantwortlichkeiten sowie der Kongruenz von tatsächlichen Regelungen, faktischen Funktionen und dem Selbstverständnis. Die heutige Situation (Szenario 0) schneidet hierzu deutlich im Minus ab. Praktisch alle Mitglieder der Arbeitsgruppe werten damit das heutige System als sehr unklar. Dies entspricht der Würdigung, dass die Rollen im Bereich Exekutive diffus sind (vgl. Ziffer 2.4.7). Eine Verbesserung sieht die Arbeitsgruppe auch nicht darin, den Gemeinderat noch stärker und deutlicher als eine Art Parlament auszugestalten, im Gegenteil würde das laut Arbeitsgruppe eher zu noch mehr Unklarheit führen.

Positiv gewertet wurden die Szenarien, die eine deutliche Verkleinerung des Gemeinderats vorsehen (ohne Gemeinderatskommission), also die Rückkehr zum «klassischen» Modell der Exekutive mit einem kleinen regierenden Gemeinderat (Szenario 1) oder das Modell «Zuchwil» mit elf Gemeinderäten (Szenario 2D). Ebenfalls deutlich mehr Klarheit würde ein Wechsel zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit der Einführung eines Parlaments bringen. Über alle Szenarien erhält das System mit Parlament und einem Stadtrat ähnlich wie Olten (aber mit höheren Pensen) die beste Wertung, es wird als am besten für eine klare Rollenverteilung und das Selbstverständnis der Behördenmitglieder gesehen (Szenario 3A mit Doppelpus).

2. **Steigerung von Effizienz (Gesamtsystem):** Eine Reform der Gemeindeordnung soll im Gesamtsystem der politisch-administrativen Abläufe den Aufwand reduzieren bzw. die Effizienz erhöhen. Eine Reform darf den Aufwand und die Effizienz im Gesamtsystem nicht verschlechtern.

Bezüglich der Effizienz im Gesamtsystem sieht die Arbeitsgruppe praktisch alle Szenarien weder mit einem Vorteil noch mit einem Nachteil. Allein die stärkere Ausgestaltung des Gemeinderats als «Quasi-Parlament» wird als eher ineffizient angesehen.

Interessant ist, dass die Arbeitsgruppe überhaupt nicht einer Meinung war, ob die heutige Situation effizient ist und ob die Einführung eines Parlaments mehr Effizienz bringen würde. Ein Teil der Arbeitsgruppe findet das heutige System ineffizient, ein Teil findet es im Gegenteil effizient. Ebenso findet ein Teil der Arbeitsgruppe, ein Parlament würde mehr Effizienz bringen, ein Teil findet genau das Gegenteil.

3. **Optimierung der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements:** Eine Reform der Gemeindeordnung soll die Bürgerbeteiligung stärken und das Bürgerengagement fördern. Dies muss nicht bedeuten, dass Bürgerbeteiligung/-engagement zwingend mit mehr Möglichkeiten ausgebaut wird, eine Optimierung kann auch bedeuten, dass sie wirksamer gestaltet wird.

Das Bild des zweiten Kriteriums wiederholt sich bei der Frage der Bürgerbeteiligung. Praktisch alle Szenarien werden ähnlich neutral gesehen. Szenario 2A eher negativ. Auch hier ist interessant, dass sich die Arbeitsgruppe überhaupt nicht einigen konnte, ob die heutige Situation positiv ist für die Bürgerbeteiligung oder im Gegenteil. Ebenso, ob ein System mit Parlament besser ist für die Bürgerbeteiligung oder schlechter. Hier treten eindeutig die politischen Wertungen der zwei Systeme Gemeindeversammlung versus Parlament hervor. Erwähnt werden kann noch, dass auch das «klassische» System mit dem regierenden Gemeinderat ganz unterschiedlich wahrgenommen wird hinsichtlich Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Auch hier könnte die Frage Gemeindeversammlung versus Parlament entscheidend gewesen sein.

4. **Stärkung der demokratischen Mitwirkung, der politischen Führung:** Die Behördenmitglieder sollen in ihrer demokratischen Mitwirkung und der Übernahme politischer Führung und Verantwortung gestärkt werden.

Interessant ist wiederum das Ergebnis beim Zielkriterium 4. Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass die heutige Situation in Solothurn (Szenario 0) eine ungünstige demokratische Mitwirkung und politische Führung durch den Gemeinderat und die Kommissionen bringt (Behörden nach § 17 GG). Viel besser ermöglicht wäre die demokratische Mitwirkung und politische Führung in einem System mit einem Parlament und einem Stadtrat (Szenarien 3), am besten mit einem regierenden Stadtrat (Szenario 3A). Ebenfalls eine positive Wirkung verspricht man sich von einer Verkleinerung des Gemeinderats auf 11 Mitglieder (Szenario 2D). Alle anderen Szenarien werden als neutral diesbezüglich empfunden.

5. **Attraktivität der Gemeinde für politisches Engagement:** Die Reform der Gemeindeordnung soll ein politisch-administratives Umfeld schaffen, das es für politisch interessierte und engagierte Menschen als attraktiv erscheinen lässt, sich einzubringen, mitzuwirken und sich für Mandate zur Verfügung zu stellen.

Eindeutig zu Gunsten des parlamentarischen Systems fielen die Bewertungen hinsichtlich der Attraktivität für politisches Engagement aus. Demzufolge steigert ein Parlament die Attraktivität für politisch interessierte und engagierte Menschen (Szenarien 3A und B mit plus). Eher unattraktiv für ein politisches Engagement scheint der Arbeitsgruppe demgegenüber der «klassische» kleine regierende Gemeinderat mit einer Gemeindeversammlung (Szenario 1).

Die heutige Situation (Szenario 0) oder nur wenige Änderungen daran (Szenario 2B) wird als neutral für das politische Engagement angesehen. Völlig uneins war man sich in der Arbeitsgruppe, welche Bedeutung die weiteren Szenarien 2 für ein politisches Engagement haben.

6. **Attraktivität der Gemeinde als Arbeitgeber** für die Verwaltungsleitenden (und Angestellten): Die Reform der Gemeindeordnung soll ein politisch-administratives Umfeld schaffen, das für Führungspersonen in der Verwaltung attraktiv ist.

Das heutige System mit einem Gemeinderat als «Quasi-Parlament» schätzen die Mitglieder der Arbeitsgruppe als wahrscheinlich ziemlich attraktiv für die Verwaltungsleitenden ein – und zwar sowohl den Status Quo (Szenario 0) wie auch eine Verstärkung der parlamentarischen Funktion des Gemeinderats (2A).

Es wird wohl angenommen, dass die exekutive Rolle der Verwaltungsleitenden (vgl. Ziffer 2.4.7) für diese attraktiv sei, weil mehr Handlungsspielraum und Verantwortung damit verbunden sind. Ebenso wurde das System «Zuchwil» mit elf Gemeinderäten ohne GRK gesehen (Szenario 2D). Keine einhellige Meinung hatte die Arbeitsgruppe, ob ein Parlament mit einem regierenden Stadtrat attraktiv sei für die Verwaltungsleitung oder nicht.²⁷

4.9.3 Resultate zu den Szenarien

Die Resultate der Bewertung können auch entlang der Szenarien gelesen werden.

Demzufolge wird die heutige Situation in Solothurn (Szenario 0) durch die Arbeitsgruppe als sehr unklar betreffend Rollenverteilung und -verständnis sowie ungünstig für die demokratische Mitwirkung und politische Führung durch die Behörden empfunden. Sie ist aber attraktiv für die Verwaltungsleitenden. Neutral ist sie betreffend das politische Engagement der Bevölkerung. Uneinig ist man sich, ob die heutige Situation effizient ist und ob sie förderlich ist für die Bürgerbeteiligung.

Von einer Verkleinerung des Gemeinderats zu einer «klassischen» Exekutive mit Gemeindeversammlung (Szenario 1) verspricht sich die Arbeitsgruppe vor allem mehr Klarheit in den Rollen und Verantwortlichkeiten. Sie befürchtet aber eher eine Abnahme der Attraktivität für politische engagierte Bürger/-innen. Ansonsten sieht sie dieses Szenario neutral. Nur bei der Bürgerbeteiligung ist sich die Arbeitsgruppe nicht einig, ob der regierende Gemeinderat mit einer Gemeindeversammlung eine gute oder schlechte Lösung ist.

In einigen Punkten negativ sieht die Arbeitsgruppe eine noch stärkere Akzentuierung des Gemeinderats auf die Rolle als «Quasi-Parlament» (Szenario 2A). Sie erwartet dadurch mehr Unklarheiten, weniger Effizienz und weniger Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Allerdings schätzt sie die Situation dann noch attraktiver für Verwaltungsleitende ein. Hinsichtlich demokratische Mitwirkung und Attraktivität für politisches Engagement sieht sie dies entweder neutral oder ist sich uneinig.

Völlig neutral – und zwar in allen Zielkriterien – sieht die Arbeitsgruppe die Option, nur einzelne Optimierungsmassnahmen vorzunehmen (Szenario 2B), das brächte für keines der Ziele einen Vorteil, aber auch keinen Schaden. Ebenso wird eine Verkleinerung des Gemeinderats auf 15 Mitglieder gewertet (Szenario 2C). Bei diesem ist man sich lediglich nicht ganz einig, was es für die Attraktivität für ein politisches Engagement bedeuten würde.

Am besten der 2er-Szenarien kommt die Verkleinerung auf 11 Gemeinderäte weg (Szenario 2D). Es würde eine Klärung der Rollen und Verantwortungen bringen, tendenziell eine Verbesserung der demokratischen Mitwirkung und politischen Führung durch Gemeinderat und Kommissionen sowie eine Steigerung der Attraktivität für die Verwaltungsleitenden.

Interessant sind die Bewertungen der zwei Szenarien mit einem Gemeindeparlament (Szenarien 3A/3B). sie werden unisono von der Arbeitsgruppe als positiv oder sogar sehr positiv gewertet für mehr Klarheit in Rollenverteilung und Verantwortung, für eine Stärkung der demokratischen Mitwirkung und politischen Führung durch die Behörden (inkl. Parlament) und als attraktiver für politisch engagierte Bürger/-innen. Völlig uneins war sich die Gruppe aber, ob ein System mit Parlament effizient und gut für die Bürgerbeteiligung sei. Ob es attraktiv für die Verwaltungsleitenden sei, war neutral oder beim System mit einem regierenden Stadtrat unklar.

Zählt man die Pluspunkte zusammen, wurde ein System mit Parlament von der Arbeitsgruppe einhellig als am besten gewertet, am ehesten eines mit einem regierenden Stadtrat («Olten plus», Szenario 3A). Allerdings sind das auch die Szenarien mit den meisten Kriterien mit völliger Uneinigkeit in der Arbeitsgruppe, wie sie zu werten sind. Der Wechsel zum Parlament wurde hinsichtlich der Erreichung der Ziele einer Reform also einerseits am positivsten, aber andererseits auch am kontroversesten gewertet.

²⁷ Von den Vertretern der Verwaltung in der Arbeitsgruppe wurde grundsätzlich angemerkt, dass es für den GR schwierig sei, die Attraktivität eines Systems für die Verwaltungsleitenden abzuschätzen.

5 Abschätzung der Kostenfolgen von Szenario 3

5.1 Allgemeines und Einführung

Eine gesicherte Berechnung von exakten Kostenfolgen der einzelnen Szenarien ist im aktuellen Stand des Verfahrens mit noch vielen Unbekannten nicht möglich. Möglich ist eine plausibilisierte Schätzung der ungefähren Kostenfolgen eines Wechsels in die ausserordentliche Gemeindeorganisation, also von Szenario 3.²⁸

In der vorliegenden Kostenschätzung wurden für die künftige Entwicklung/Veränderung jeweils drei Varianten berechnet: Eine Variante «Mini» mit Mindestannahmen, eine Variante «Mittel» mit den mit Blick auf den Vergleich mit den anderen Städten als plausibel angesehenen Grössenordnungen, sowie eine Variante «Maxi» mit Maximalannahmen.

Um die Varianten möglichst plausibel schätzen zu können, wurden Angaben anderer Städte mit Parlamenten, insbesondere Kantonshauptorte, angefragt.²⁹ Die Daten zur aktuellen Situation in Solothurn wurden von der Verwaltung (Stadtkanzlei und Finanzverwaltung) zur Verfügung gestellt.

Für die Legislative wurden eine «Mini», «Mittel» und «Maxi»-Variante berechnet, unabhängig von der Ausgestaltung der Exekutive. Für die Exekutive wurden jeweils die zwei Varianten pro berücksichtigtem Modell gerechnet («Olten plus»; «Aarau»). Denn je nach Modell der Regierungsorganisation (Anzahl Mitglieder Stadtrat, Vollämter/Teilämter etc.) sind verschiedene Kostenfolgen zu erwarten.

Folgende Elemente sind in die Kostenschätzung des Parlamentssystems pro Jahr eingeflossen:

- Kosten für Sitzungsgelder des Parlaments total pro Jahr, zusammengesetzt aus Anzahl Parlamentsmitglieder, Anzahl Plenarsitzungen pro Jahr, Höhe der Sitzungsgelder pro Sitzung pro Mitglied. eingeschlossen wurden auch die Kommissionssitzungen (Annahme 1 Sitzung pro Plenum und Mitglied);
- Kosten für die Parlamentsleitung / das «Büro» des Parlaments;
- Kosten für ein Parlamentssekretariat;
- Mehrkosten für Infrastruktur/IT (besondere Bedürfnisse z.B. Protokollsoftware);
- Anzahl persönliche Vorstösse im Parlament pro Jahr multipliziert mit den Kosten für die Verarbeitung pro Vorstoss;
- Vergleich zu bisher: Kosten Gemeindeversammlung inkl. Druck Unterlagen, Porti, Saal und Protokoll;
- Vergleich zu bisher: Anzahl persönliche Vorstösse an der Gemeindeversammlung und daraus erwachsende Kosten.

In den Kosten nicht berücksichtigt wurde, dass mit der ao. GO möglicherweise mehr Volksabstimmungen stattfinden würden, weil gegen Parlamentsbeschlüsse das Referendum ergriffen werden kann.

Folgende Elemente sind in die Schätzungen der Kosten der Regierungssysteme eingeflossen:

- Bisherige Kosten der Sitzungsgelder des Gemeinderats berechnet aus: Anzahl GR-Mitglieder, Anzahl Sitzungen pro Jahr, Höhe Sitzungsgelder pro Sitzung pro Mitglied;
- Bisherige Kosten für persönliche Vorstösse im Gemeinderat berechnet aus: Anzahl Vorstösse im Gemeinderat pro Jahr, Annahmen zu den Kosten für ihre Verarbeitung;
- Bisherige effektiv ausgewiesene Kosten für die Sitzungsgelder der Gemeinderatskommission;

²⁸ Im Zusammenhang mit der angestrebten Fusion der Stadt Solothurn mit ihren Nachbargemeinden vor gut fünf Jahren (letzte Abstimmung Februar 2016) wurden Überlegungen zu Kostenfolgen einer Strukturänderung in der Gemeinde bereits gemacht. Der Schlussbericht zu Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Solothurn mit ihren Nachbargemeinden, verfasst von der Hochschule Luzern am 11. Juni 2012 (Fusionsbericht, Käppeli et al. 2012), beinhaltet Aussagen, die wo sinnvoll beigezogen wurden. Der Bericht geht davon aus, dass mit der Einführung eines Parlamentes jährliche Mehrkosten von rund CHF 50'000 bis 70'000.- verbunden sind.

²⁹ Von sieben angeschriebenen Städten haben Aarau, Chur, Herisau, Olten und St. Gallen geantwortet und Angaben gemacht.

- Kosten für die Sachkommissionen (beratend/antragstellend an die Exekutive) bisher und neu. Bisher: effektiv ausgewiesene Kosten Sitzungsgelder. Neu: geschätzte Sitzungsgelder berechnet aus Annahmen zu Anzahl Sachkommissionen, Sitze in Sachkommissionen (ohne GRK, RPK, GPA), Anzahl Sitzungen der Sachkommissionen, Höhe Sitzungsgelder Sachkommissionen;
- Kosten Stadtpräsidium und Stadtrat bisher und neu. Bisher: effektiver Beschäftigungsgrad und Entschädigung des Stadtpräsidenten. Neu: Annahme Beschäftigungsgrad und Entschädigung Stadtpräsidium plus Annahme der Summe der Stellenprozente der weiteren Exekutivmitglieder (je nach Modell) und Annahme der Höhe der Entschädigung;
- Kosten für den Arbeitsplatz oder die Arbeitsplätze: Annahmen aus den Angaben anderer Städte.

Diskutiert wurde der Einbezug von möglichen Kosten für Ruhegehälter oder Pensionen bei Verlust des Exekutivamts (Abwahl, Amtszeitbeschränkung, Verzicht). Je mehr bezahlte Exekutivmitglieder vorhanden sind, umso grösser sind die potentiellen Ausgaben. Da aber noch völlig unklar ist, ob und wie eine solche Entschädigungsregelung ausfallen würde und ob und wie sehr eine solche zur Anwendung kommen würde, wurde auf den Einbezug verzichtet.

Berücksichtigt wurden auch Veränderungen in der Verwaltung. Ändert sich die Organisation der Regierung, sind auch Änderungen in den Unterstützungsleistungen und den Infrastrukturen sowie insbesondere in den Pflichtenheften und entsprechend kostensenkend in der Entlohnung der Verwaltungsleitung (nach Ablauf einer allfälligen Bestandsgarantie) zu erwarten. Folgende Elemente sind in die Berechnungen der Verwaltungskosten geflossen:

- Bisher: Stabs- und Sekretariatskosten heute für Gemeinderat, Gemeinderatskommission und das Stadtpräsidium;
- Neu: Stabs- und Sekretariatsstellen für die neue Exekutive inkl. Präsidium mit Annahme Anzahl Stellenprozente (je nach Modell mit unterschiedlicher Anzahl und Voll-/Teilamt Exekutive) und Annahme der Personalkosten
- Neu: Veränderung der Kosten in der Verwaltungsleitung durch Lohnanpassungen. Wird ein Regierungssystem eingeführt, bei dem neu die Exekutivmitglieder verwaltungsleitend und personalführend sowie politisch ressortleitend tätig sind, so ändert sich das Pflichtenheft des Top-Kaders in der Verwaltung (Wegfall exekutive Rolle) und entsprechend die Entlohnung. In die Kostenschätzung sind Annahmen eingegangen, was sich unmittelbar sofort ändern könnte, berücksichtigend, dass von Bestandsgarantien auszugehen ist.

Als Teil der Verwaltungskosten wurden die Kosten für die individuellen persönlichen politischen Vorstösse geschätzt, welche die Mitglieder der einzelnen Behörden lancieren können. Die Vorstösse generieren in der Verwaltung Aufwand, der gemäss Angaben der angefragten Städte geschätzt wurde.

Die einmaligen Kosten von Anfangsinvestitionen und des Übergangs wurden nicht berücksichtigt. Sie würden je nach Wechsel, je nach Ausgestaltung, je nach bestehenden Optionen der Infrastruktur etc. unterschiedlich ausfallen und werden voraussichtlich mit Blick auf die Langfristigkeit der Veränderung nicht ins Gewicht fallen.

5.2 Ergebnis und wesentliche Kostenfaktoren

Ein Kostenfaktor ist das neu einzuführende **Parlament**. Es generiert Kosten für Sitzungsgelder (Anzahl Mitglieder, Anzahl Plenarsitzungen pro Jahr, Höhe der Sitzungsgelder pro Sitzung pro Mitglied), für die Parlamentsleitung / das «Büro» des Parlaments, für ein Parlamentssekretariat, für zusätzliche/andere Infrastruktur und Informatik (besondere Bedürfnisse z.B. Protokollsoftware) sowie für die Verarbeitung der persönlichen Vorstösse. Demgegenüber fallen die Kosten für die Organisation der Gemeindeversammlung weg (Organisation, Druck Unterlagen, Porti, Saal und Protokoll) sowie der persönlichen Vorstösse aus der Gemeindeversammlung.

Der zentrale Kostenfaktor ist die Neugestaltung der **Exekutive und der Verwaltung**. Wichtige Elemente sind die Entschädigungen für das Stadtpräsidium und den neuen Stadtrat (Löhne/Pauschalen), neue Arbeitsplätze sowie Stabs- und Sekretariatsstellen für die erweiterte Exekutive. Dafür fallen die heutigen Kosten für den Gemeinderat und die Gemeinderatskommission weg. Zudem ergeben sich auch (im Fall

von «Olten plus») kostensenkende Kostenveränderungen in der Verwaltungsleitung (Wegfall der politischen Rolle, vgl. Ziffer 2.4.7) sowie durch allfällige organisatorische Änderungen bei den der Exekutive zurarbeitenden Sachkommissionen.

Die Gestaltung der Exekutive lässt grossen Handlungsspielraum, zwei Modelle wurden berücksichtigt:

- «Olten plus»: Ein Stadtpräsidium im Vollamt sowie vier teillamtliche Stadtratsmitglieder zu je 60%;
- «Aarau»: Ein Stadtpräsidium im Vollamt sowie vier Miliz-Stadtratsmitglieder mit 30%-Entschädigung.

Insgesamt kann in einer mittleren, im Vergleich mit anderen Städten plausibilisierten Kostenvariante bei einem Wechsel in die ausserordentliche Gemeindeorganisation von folgenden geschätzten Kostenfolgen je nach Szenario der Gestaltung der Exekutive ausgegangen werden.

Wechsel zur ao. GO mit...	Exekutivmodell «Olten plus»	Exekutivmodell «Aarau»
Kosten	(Stadtrat 100% + 4 x 60%)	(Stadtrat 100% + 4 x 30%)
Mehrkosten Parlament (30 Mitglieder)	150'000 bis 200'000	
Mehrkosten Exekutive (5 Mitglieder)	350'000	100'000
Mehrkosten Verwaltung	150'000	50'000
Total Mehrkosten ao. GO nach Modell	ca. 700'000	ca. 300'000

Abbildung 34: Schätzung Mehrkosten Wechsel zur ao. GO

Das Parlament dürfte Mehrkosten von zwischen CHF 150'000 bis 200'000 im Jahr zur Folge haben. Dieser geschätzte Wert liegt etwa im Bereich oder sogar etwas über den Gesamtkosten, welche andere vergleichbare Städte/Gemeinden angegeben haben.³⁰ Interessant ist, dass die geschätzten Gesamtkosten eines Parlaments in Solothurn in etwa den Kosten der heutigen Behörden mit parlamentarischen Funktionen entsprechen (GV, GR, Sachkommissionen). Würde man also den heutigen Gemeinderat nicht kompetenzrechtlich korrekt zur Exekutive, sondern gemäss seiner faktischen Funktion zur Legislative zählen, so wären die Kosten der Legislative im heutigen System im Vergleich zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation etwa gleich hoch.

Die Mehrkosten eines Wechsels zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation sind im Bereich Exekutive abhängig vom Wahl des Stadtrat-Modells. Naturgemäss generiert ein Modell mit einem Stadtrat mit einem höheren Anstellungs- oder Entschädigungspensum höhere Kosten als jenes mit tieferen Pensen. Modell «Aarau» käme Solothurn etwa CHF 100'000 teurer als heute, Modell «Olten plus» geschätzt 350'000. Dazu kommen Mehrkosten im Bereich Verwaltung – auch wieder je nach Modell. «Aarau» läge bei CHF 50'000 mehr, «Olten plus» bei CHF 150'000.

Insgesamt ist bei einem Wechsel in die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit einer Spannweite von ca. CHF 300'000 bis 700'000 höheren Ausgaben pro Jahr zu rechnen.

5.3 Diskussion der wesentlichen Kostenfaktoren

Welches sind die wesentlichen Kostenfaktoren und wie verändern sie das Ergebnis bei Änderung der Annahmen? Einige zentrale Kostenhebel sowie mögliche Mehr- und Minderkosten sind im Folgenden kurz dargelegt.

Die wesentlichen Kostentreiber oder Kostendämpfer wurden nachfolgend nicht priorisiert. Die Schätzung der Kosten nimmt keine Wertung oder Rangfolge vor, wo in welchem Mass weniger oder mehr ausgebaut

³⁰ Schätzung Aarau lag bei CHF 150'000, Olten bei etwa CHF 130'000. Die Gemeinde Münchenstein (BL, 10'000-15'000 Einwohner/-innen) schätzte die Kosten im Rahmen einer Vorlage für die Einführung eines Gemeindeparlaments auf CHF 171'000.

werden soll. Sie verweist in diesem Abschnitt nur auf die Hebel, die das Endergebnis der Kosten wesentlich beeinflussen, die Kostenfaktoren also, auf die es besonders ankommt.

Wesentlicher Kostenfaktor bei der Legislative sind je nach Ausgestaltung die Kosten für ein ausgebautes eigenständiges Ratssekretariat des Parlaments. Wie intensiv werden die Ausschüsse mit Schreibaufträgen bedient, soll der Stadtschreiber das Ratssekretariat übernehmen, welche Erwartung hat das Parlament betreffend Sekretariatsleistungen? Die Kosten für das Sekretariat dürften etwa die Hälfte des Gesamtbudgets eines Parlaments ausmachen.

Das Parlament wird selber auch die Kosten prägen: Wie gross ist die Anzahl Mitglieder des Parlaments? Wie viele persönliche Vorstösse werden gemacht werden mit welchem Bearbeitungsaufwand für die Verwaltung? Das sind Faktoren, die schwer abzuschätzen bzw. heute noch nicht bekannt sind. Der finanzielle Aufwand für Sitzungen und Vorstösse dürfte etwa die andere Hälfte der Gesamtkosten generieren.

In der Kombination der Faktoren können die Mehrkosten höher als oben in der plausiblen mittleren Variante dargestellt ausfallen (zusätzliche Mehrkosten von CHF 150'000-200'000.-). Entsprechend ist aber auch eine Senkung der Mehrkosten möglich, in einer Minimalvariante würden sich die Kosten stark reduzieren, wie im Fusionsbericht berechnet auf etwa CHF 50'000-70'000.- pro Jahr.

Noch relevanter ist die Art und Weise der Ausgestaltung der Exekutive insbesondere von mehreren Vollstellen oder Teilzeitstellen mit hohen Beschäftigungsgraden. Es sind Stadtratslöhne/-entschädigungen zu bezahlen und eine administrative Unterstützung zu gewährleisten. Das generiert die wesentlichen Mehrkosten. Allein die Löhne des Stadtrats umfassen achtzig Prozent der Gesamtkosten der Exekutive.

Das Modell «Aarau» würde hier am günstigsten ausfallen, weil die Exekutive die geringste Zahl Stellenprozent aufweist. Wird hier gegenüber den Modellrechnungen erhöht, erhöhen sich die Kosten substantiell. Bleiben Anzahl und Pensen wie modelliert, ist bei maximalen Annahmen der anderen Faktoren der Exekutive jeweils ein Potential von plus CHF 100'000.- vorhanden. In den Minimalvarianten sind es etwa minus CHF 100'000.-

Nicht zu vernachlässigen ist der Bereich der Verwaltung. Hier bestehen Spielräume von Ausstattung der administrativen Unterstützung der Regierung punkto Pensen und Entlohnung. Zudem ist zu beachten, in welchem Umfang sich die Lohnbänder der Verwaltungsleitungen verändern. Das gilt nicht oder viel weniger für das Modell «Aarau», sondern insbesondere für das Modell «Olten plus». Allerdings sind Pensen und Lohn der Stabs- und Sekretariatsstellen für die Kosten aus der Verwaltung entscheidend. Insgesamt ist ein Kostensteigerungspotential von ebenfalls etwa plus CHF 100'000.- vorhanden, in den Minimalvarianten ebenfalls ein Reduktionspotential von minus CHF 100'000.- Hier wird zu beachten sein, dass Bestandesgarantien mögliche Kostenreduktionen verzögert eintreten lassen. Weiter ist zu beachten, dass die Löhne der Verwaltung in einem System mit Funktionswerten eingebettet sind. Eine Funktionswertänderung eines Teils der Angestellten kann auf die gesamte Funktionswerteberechnung mittel- bis langfristig Einfluss haben.

6 Umsetzungsfragen

6.1 Überblick Gesamtprozess

Mit der Motion vom 14. März 2017 hat der Gemeinderat einen Prozess der Prüfung und allfälligen Änderung der grundsätzlichen Gemeindeorganisation und der konkreten Gemeindeordnung angestoßen. Der Prozess kann in drei Phasen eingeteilt werden.

In einer ersten Phase erfolgt die ergebnisoffene Prüfung durch eine Arbeitsgruppe des Gemeinderats, die entsprechende Berichterstattung sowie Antragstellung an den Gemeinderat und der Beschluss des Gemeinderats. Der vorliegende Bericht deckt die Phase 1 ab und legt die Grundlage für die Beschlussfassung des Gemeinderats.

In einer zweiten Phase in den Jahren 2019 und 2020 folgt die Umsetzung des Beschlusses des Gemeinderats. Kern der Motion war nicht nur eine Auslegeordnung der Argumentation Pro und Contra Parlament (ao. GO), sondern die Auslegeordnung der möglichen Szenarien einer Entwicklung der Gemeindeorganisation für die Stadt Solothurn. Entsprechend sind verschiedene Optionen des weiteren Vorgehens nach Beschluss des Gemeinderats möglich.

In einer dritten Phase würden die vorgenommenen Änderungen, wenn sie denn die Gemeindeordnung betreffen, in Kraft gesetzt. Dies erfolgt per Start der neuen Legislatur ab dem Jahr 2021, bei einem Wechsel in die ao. GO auf 1.1.2022 (die Legislatur wird verlängert bis Ende 2021, Wahlen wären im Herbst 2021). Bei einem Wechsel in die ao. GO in jedem Fall zu diesem Zeitpunkt, bei einer Teilrevision der bestehenden ord. GO wahrscheinlich zu diesem, wobei je nach Reform eine frühere Inkraftsetzung möglich sein könnte.

In der nachfolgenden Abbildung ist der Gesamtprozess zusammengefasst dargestellt.

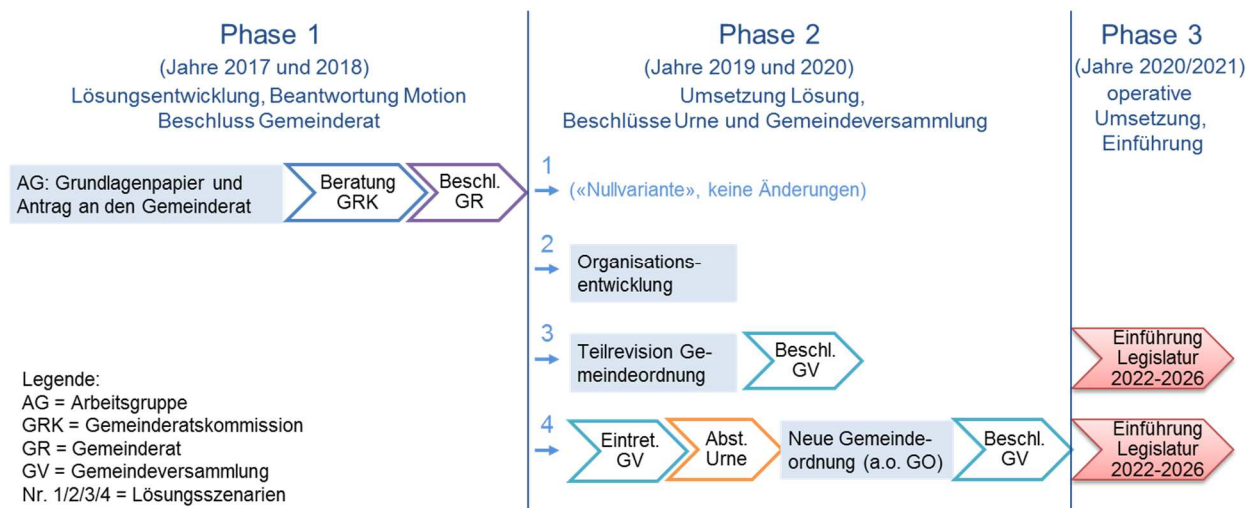


Abbildung 35: Überblick Gesamtprozess Prüfung der GO

Als grundsätzliche Optionen nach Abschluss der Phase 1 bestehen:

1. Die Beibehaltung des Status Quo ohne jegliche Änderungen («Nullvariante»). In der Folge wären hierzu neben dem Beschluss des Gemeinderats keine weiteren Massnahmen notwendig;
2. Status Quo plus: Keine Änderung der Gemeindeordnung, jedoch Massnahmen der Organisationsentwicklung zur Klärung von Zuständigkeiten und Abläufen zwischen den Gremien oder betreffend der Interpretation des Selbstverständnisses des Gemeinderats. Der Gemeinderat beauftragt allenfalls die Umsetzung der Massnahmen. Es sind keine weiteren Beschlüsse notwendig;

3. Änderungen im Rahmen der ordentlichen Gemeindeorganisation mit einer Teilrevision der Gemeindeordnung. Eine solche kann (und muss) die Gemeindeversammlung auf Antrag des Gemeinderats beschliessen;
4. Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation, wie das die Motion ursprünglich verlangte, mit einer Totalrevision der Gemeindeordnung und Änderung sämtlicher Reglemente. Der Grundsatzbeschluss über den Wechsel zur ao. GO müsste zuerst an der Gemeindeversammlung und dann an der Urne (§6 Abs. 1 lit. a GO) gefällt werden. Die danach entsprechend ausgearbeitete Gemeindeordnung ohne Gemeindeversammlung würde dann von der Gemeindeversammlung beschlossen (welche zu diesem Zeitpunkt noch für Änderungen an der GO zuständig ist).

6.2 Das Entscheidungsverfahren

6.2.1 Allgemeines

Der Gemeinderat entscheidet, ob er den Stimmberechtigten die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Parlament beantragen will. Dabei wird er die wahrscheinlich damit verbundenen wesentlichen Eckwerte der Ausgestaltung der politischen und exekutiven Ebene diskutieren (z.B. Anzahl Stadträte, Voll-/Nebenamt, Bürgerbeteiligung etc.). Welche Eckwerte das sind und wie sie ausgeprägt sind, wurde von der Arbeitsgruppe festgelegt. Sie hat dazu Szenarien entwickelt. Dem Gemeinderat wurden zudem alternativ Szenarien im Rahmen der ordentlichen Gemeindeorganisation erarbeitet (falls er den Wechsel zur ao. GO nicht beantragen will oder auf diesen Antrag an der GV nicht eingetreten wird).

Die definitiv ausformulierte Gemeindeordnung, die die Eckwerte umsetzt und alle Detailbestimmungen klärt, wird den Stimmberechtigten in einem zweiten Schritt zur Verabschiedung vorgelegt (wenn und nachdem der grundsätzliche Wechsel zur ao. GO entschieden wäre). Sollte eine solche neue Gemeindeordnung abgelehnt werden, bliebe die bisherige GO noch während einer Legislatur bestehen.

Die Arbeitsgruppe hat also im vorliegenden Bericht die Szenarien erarbeitet, die sie dem Gemeinderat zur Kenntnis bringt. Sie stellt die Szenarien mit Vorteilen und Nachteilen dar. In einem separaten Dokument stellt sie dem Gemeinderat Antrag, welches Szenario zu beschliessen sei. Sie legt ihm in diesem separaten Papier ihre politische Würdigung vor und stellt Mehrheits- und Minderheitspositionen dar.

6.2.2 Die Entscheidungsfindung

Die Gemeinderatskommission nimmt zum Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe Stellung und kann eigene Anträge an den Gemeinderat stellen. Bericht und Antrag der Arbeitsgruppe bleiben dabei unberührt und werden unter Beilage der Stellungnahme und Anträge der Gemeinderatskommission unverändert dem Gemeinderat vorgelegt.

Der Gemeindeversammlung und den Stimmberechtigten an der Urne ist die Frage vorzulegen, ob diese die ausserordentliche Gemeindeorganisation einführen wollen: ja oder nein. Auf konkrete Festlegungen, wie die neue Organisation aussehen soll sowie auf denkbare Varianten oder Eventualabstimmungen soll verzichtet werden. Die hätten im Hinblick auf eine freie und unverfälschte Willensbildung über die Grundsatzfrage überwiegende Nachteile.

Falls alle Behörden und die Stimmbevölkerung der Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation zustimmen, wird danach die neue Gemeindeordnung ausgearbeitet und dem Volk vorgelegt.

Falls der Gemeinderat am 21. August 2018 die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation ablehnt, wird das Geschäft am 18. Dezember 2018 an der Gemeindeversammlung nicht traktandiert. Dann hat der Gemeinderat zu befinden, ob das Projekt abgebrochen wird oder ob und nach welchem Szenario eine Veränderung/Optimierung der bestehenden ordentlichen Gemeindeorganisation anzugehen ist. Das Gleiche gilt für den Fall, wenn die Gemeindeversammlung oder die Stimmberechtigten an der Urne die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation ablehnen.

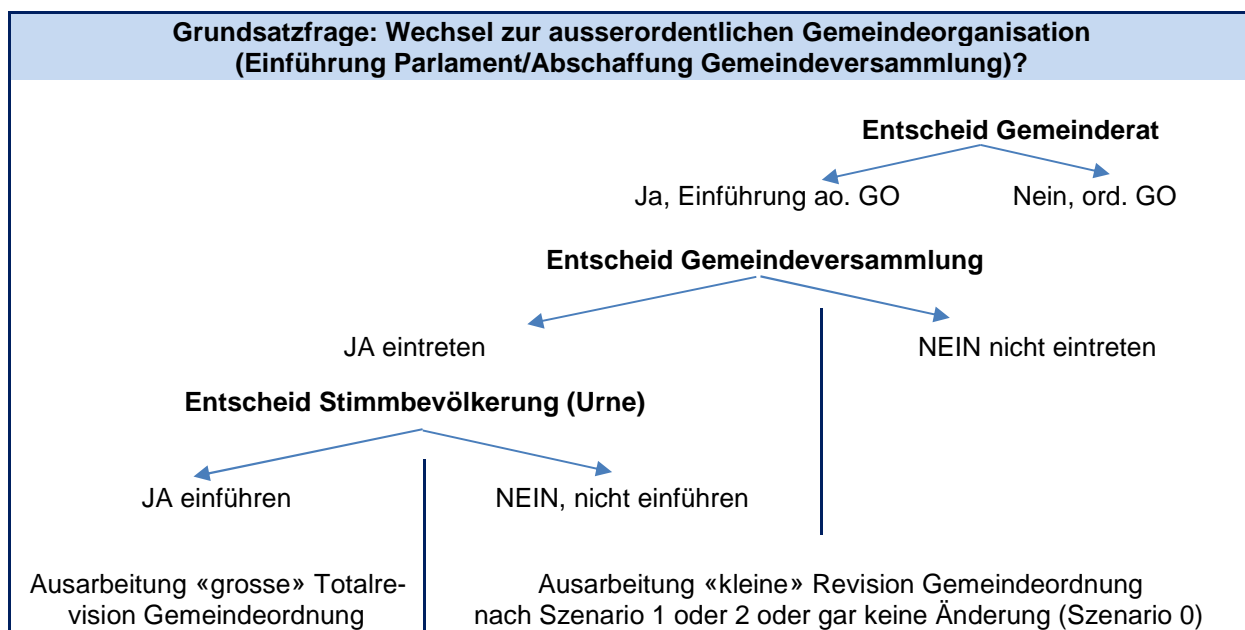


Abbildung 36: Entscheidungsfindung an GV und Urne über die Einführung der ao. GO

6.2.3 Der Fahrplan

Der weitere politische Prozess ist wie folgt vorgesehen:

ca. 22. Juni 2018	Bericht der Arbeitsgruppe mit der Darlegung der Eckwerte der möglichen Neuorganisation sowie deren Vor- und Nachteile; Grundlagenpapier und politisches Antragspapier an den GR.
5. Juli 2018	GRK: Beratung und ggf. abweichende Anträge an den GR (Bericht und Anträge der Arbeitsgruppe bleiben unberührt).
21. August 2018	Entscheid des GR, ob den Stimmberechtigten die Einführung einer ao. GO mit Parlament beantragt werden soll, oder ob ein anderes und wenn ja, welches Szenario angestrebt wird.
18. Dezember 2018	Eintretensentscheid GV über die Beratung der Einführung der ao. GO.
10. Februar 2019	Urnenabstimmung über die Einführung der ao. GO.
Anschl. 2019/2020	Wenn Ja: anschliessend Ausarbeitung einer neuen GO, Beratung und Verabschiedung an der GV und Beschluss der neuen GO an der Urne.
ca. Juni 2020	Neue GO und neue DGO sind ausgearbeitet.
ca. Sept. 2021	Wahlen Parlament und Exekutive.
1.1.2022	Inkraftsetzung.

Abbildung 37: Fahrplan politischer Entscheidungsprozess ao. GO bzw. Reformszenarien

7 Anhänge

7.1 Chancen und Gefahren einer möglichen Reform

Die nachfolgende Tabelle zeigt die von der Arbeitsgruppe zu Beginn ihrer Arbeit zusammen getragenen Chancen und Gefahren. Sie spiegeln den Stand der Überlegungen am Prozessanfang.

Chancen	Kommentare/Bemerkungen
Aussicht, sich durch den Prozess der Vorteile und Nachteile des heutigen Systems bewusst zu werden, das Selbstverständnis der Behörden zu erneuern, auch vor dem Hintergrund der Geschichte der heutigen GO (absichtlich grosser GR als Quasi-Parlament).	Vgl. Ziffer 2.3 mit einer Übersicht über die damaligen Argumente für das heutige System.
Stärkung der politischen Teilhabe in der Stadt Solothurn: Wechsel zur ao. GO geht nicht nur mit der Schaffung eines Gemeindeparlaments einher, sondern führt auch: a) zum Initiativ-/Referendumsrecht auf kommunaler Ebene, b) zum möglichen Vorschlagsrecht nach § 90 GG (Volksmotion bzw. -postulat), das einem Teil der Stimmberechtigten ermöglicht, dem Gemeindeparlament Vorschläge zu unterbreiten, die wie Motionen oder Postulate eines Mitglieds des Gemeindeparlaments zu behandeln sind.	Umstritten betreffend Stärkung politische Teilhabe: Bevölkerung kann an GV Motion platzieren und Urnenabstimmung erwirken. Direkte Demokratie wird durch indirekte Demokratie ersetzt.
Neue Organisation Gewaltenteilung, andere Organisation der Aufsicht.	
Neuorganisation Verwaltung möglich.	Z.B. Arbeit mit Stabsstellen.
Präzisierungen in der GO.	Z.B. Beginn/Ende Legislatur.
Angleichung Praxis an Regelungen.	
Kompetenzzuteilungen erneuern.	
Frage aufnehmen, was soll Verwaltung machen, was nicht?	
Gefahren	Kommentare/Bemerkungen
«Halbe» Lösung mit Stadträten mit zu wenig Stellenprozenten, die dadurch Geschäfte kaum seriös vertreten können.	Anmerkung: Kann mit einer adäquaten organisationsrechtlichen Ausgestaltung entgegengewirkt werden.
Verlust Pragmatismus und Effizienz durch Kompetenzdelegation in die Politik oder längere komplexere Abläufe.	Anmerkung: Kann mit einer adäquaten verfahrensrechtlichen Ausgestaltung entgegengewirkt werden.
Stärkerer Einfluss der Politik ins operative Tagesgeschäft.	Das ist umstritten: Wird nicht als Gefahr gesehen. Politischer Einfluss des Stadtpräsidenten auf operatives Tagesgeschäft sei heute sehr gross.
GV wird «unnötig» abgeschafft (Ziel eigentlich Regierungs-/Verwaltungsreform, ao. GO unnötig).	Das ist umstritten: Wird nicht als Gefahr gesehen.
Verpolitisierung der Verwaltung: Sach- und Personalgeschäfte müssen sachkompetent entschieden werden.	Das ist umstritten: Wird nicht als Gefahr gesehen, Personalgeschäfte müssten weiterhin von der Exekutive behandelt werden und wären weiterhin nicht öffentlich.
Das Gesamtsystem wird teurer.	Vgl. dazu Kostenberechnungen in Ziff. 5

Abbildung 38: Chancen und Gefahren des Veränderungsprozesses

7.2 Stärken/Schwächen-Analyse Gemeindeorganisation Solothurn

Die Arbeitsgruppe hat im Laufe der Arbeiten eine Stärken-/Schwächenanalyse der heutigen Gemeindeorganisation vorgenommen. In Ergänzung zur Zusammenfassung in Kap. 2 findet sich im vorliegenden Anhang die detaillierte Analyse.

7.2.1 Stärken/Schwächen: Ebene Exekutive/Verwaltungsleitung

Stärken: Exekutive und Verwaltungsleitung	Kommentar/Bemerkungen der AG
Pragmatisch, effiziente Verwaltungsführung, kurze Entscheidungswege, rasche Entscheide auf Exekutiveebene.	Das ist umstritten: Das sei nicht belegt. Der starke Fokus im System auf Stadtpräsidium sei möglicher Engpass («Flaschenhals»). Zudem: Wird auch als Schwäche gesehen, sollten Präsidialentscheide unter Umgehung des Kollektivorgans erfolgen.
Keine politisch gewählten Verwaltungsleitende, Verwaltungsführung sachbezogen und nicht «verpolitisiert».	Wird auch als Nachteil gesehen (fehlende Legitimation).
Breite parteipolitische Abstützung von Exekutiventscheiden im Grossen GR mit 30 Mitgliedern.	Wird auch als Nachteil gesehen (unklare «Zwitterfunktion» Exekutive/Quasi-Parlament).
Insb. Planungsbeschlüsse in Hoheit Exekutive, sind durch grossen GR mit 30 Mitgliedern breiter und parteipolitisch abgestützt.	
GRK agiert faktisch als «Regierung». Verzicht auf Ressortsystem und Verwaltungsführung stärkt Kollegialprinzip und übergreifende verwaltungsunabhängige Entscheide und vermindert «Gärtlidenken».	Das ist umstritten: Es gebe auch Beispiele der Schwächung des Kollegialitätsprinzips. Zudem: Präsident/-in kann GRK dominieren (Vorsprung Wissen und Zeitressourcen), d.h. Stärkung des Präsidialsystems. Anmerkung: Das GG würde es erlauben, die GRK mit ähnlichen Kompetenzen wie den Stadtrat Olten auszustatten.
Grössere Nähe Verwaltung zu Politik (durch Referate in GR).	Wird als Stärke und Schwäche gesehen.
Referierende Verwaltung entlastet Milizsystem.	
Wichtige Geschäfte der Stadt werden mit dem grossen GR breit abgestützt. Die Geschäfte werden in den GR gegeben, auch wenn formell nicht nötig, und so breit parteipolitisch abgestützt.	
Hohe Fachkompetenz in der Verwaltungsführung und bei Vertretung der politischen Geschäfte.	

Abbildung 39: Stärken Exekutive/Verwaltungsleitung (Sicht Arbeitsgruppe)

Schwächen: Exekutive und Verwaltungsleitung	Kommentar/Bemerkungen der AG
Gemeinderat und Gemeinderatskommission	
Rolle GR unklar («Zwitterfunktion»), de facto Parlament (ohne formale parl. Kompetenzen), de jure Exekutive (dafür viel zu gross).	Wird auch als Stärke gesehen, breitere Abstützung und Legitimation mit 30er GR.
GR kann Exekutivfunktion nicht wahrnehmen (zu gross, kein Kollegialitätsprinzip, kein Ressort, etc., wie GRK. «Pseudoexekutive»).	War auch nicht beabsichtigt, GR mit parlamentarischen Funktionen.
Der GR kann insbesondere die politische Planung und Steuerung nicht wahrnehmen.	Das ist umstritten: GR kann/soll Eckwerte der Planung festlegen und nicht steuern.
GR kann Aufsichtsfunktion (Verantwortung der Exekutive) nicht wahrnehmen, es fehlen Ressortsystem, Zeit und finanzielle Ressourcen. Der GPA nimmt sich pro Legislatur lediglich einem bestimmten Teilbereich an (wie Oberaufsicht). D.h. der Grossteil der Verwaltung wird während Jahren nicht beaufsichtigt.	Die Aufsicht ist an den Ausschuss delegiert.
GR: fehlende Fristen für Vorstossbeantwortung verschärft Problem der geringen Möglichkeiten des politischen Einflusses des GR.	Nicht systemimmanent: Vorstösse wären nicht vorgesehen für eine Exekutive, Fristen für Beantwortung können geregelt werden.
Exekutive funktioniert nicht als Einheit, sondern dreigeteilt.	
«Zweiklassen-GR»: GRK-Mitglieder sind wichtiger, GR-Mitglieder weniger wichtig.	
GRK kann Rolle als «Quasi-Stadtrat» (Exekutive) nicht wahrnehmen, es fehlen Befugnisse, Ressort, Personal, Zeit (Miliz). GRK wird dominiert von Stadtpräsidium, weil dieses aufgrund vollamtlicher entschädigter Tätigkeit über Wissensvorsprung und mehr Zeitressourcen für die politische Arbeit verfügt als ein GRK-Mitglied.	
GRK-Mitglieder sind im GR nicht an Entscheide gebunden. Abstimmungen erfolgen geheim. Aus Protokoll geht nicht hervor, welches Mitglied wie votiert hat. GRK-Mitglieder referieren nicht im GR. Die GRK ist dadurch unverbindliches Gremium.	Ist sowohl in exekutiver (Kollegium) wie auch parlamentarischer Sicht (Kommissionsgeheimnis) üblich. Unverbindlichkeit insb. durch fehlendes politisches Referat.
GR und GRK werden zu kurzfristig mit Geschäften konfrontiert.	Vorlauf lediglich eine Woche.
Verwaltung gegenüber GR «im Vorteil» (Information).	
Nähe Politik zu Verwaltung, teils informelle Beeinflussung.	
Stadtpräsident/-in	
Stadtpräsident/-in führt die Gemeindegeschäfte und personell die Verwaltung, hat aber formell nicht die Aufsicht über sie (liegt bei GR) obwohl er de facto die Aufsicht ausübt.	
Risiko I: Abhängigkeit von Persönlichkeit im Stadtpräsidium, hat als Einzelperson grosse Entscheidungskompetenz und Verantwortung.	
Risiko II: Folgen der Abhängigkeit von dem/der Stadtpräsidenten/-in bei einem Ausfall	
Risiko III: Frage der Legitimation durch grosse Machtfülle Stadtpräsident/-in, kann Geschäfte ermöglichen oder verhindern.	
Starke Stellung/Rolle Stadtpräsident/-in überfordert zeitlich die Person, die das Amt ausfüllen muss. Details der Geschäfte sind nicht verarbeitbar.	Das ist umstritten: Der aktuelle Amtsinhaber könne nebenbei zeitaufwändige Mandate wahrnehmen. Das Amt des Stadtpräsidiums sei mit 100% sehr wohl ausreichend dotiert.

Schwächen: Exekutive und Verwaltungsleitung	Kommentar/Bemerkungen der AG
Vizepräsident/-in hat nur «dekorative» Funktion (Stadtpräsident/-in zentral).	
Prinzipien der Public Corporate Governance zum Teil nicht eingehalten, Stadtpräsident/-in ist z.B. Mitglied des Verwaltungsrats der Region Energie (und zugleich deren Aufsichtsbehörde).	Liegt nicht am System: Das könnte im Rahmen des heutigen oder jeglichen künftigen Systems geändert werden.
Verwaltungsleitung	
Ressortchefs (Verwaltungsleitende) sind ungenügend demokratisch legitimiert.	Gilt auch als Vorteil (keine Verpolitisierung).
Verwaltungsleitende agieren wie politische Vorgesetzte (aber ohne entsprechende Legitimation), sie entscheiden oft auch politisch. Wählende haben keine Steuerungsmöglichkeit durch Wahl/Abwahl von Verwaltungsleitenden. Dies ist «nur» beim Stadtpräsidenten/-in möglich. Der/die Stadtpräsident/-in wiederum hat zu viele Aufgaben, um eine wirksame politische Aufsicht über alle Verwaltungsleitenden wahrzunehmen.	Verantwortung liegt beim Stadtpräsidenten, sie agieren unter seiner Aufsicht. Starkes Präsidialsystem.
Verwaltungsleitende müssen öffentlich politisch Verantwortung übernehmen, z.B. bei Krisen, sie haben keine politischen Chefs.	Siehe Zeile oben.

Abbildung 40: Schwächen Exekutive/Verwaltungsleitung (Sicht Arbeitsgruppe)

7.2.2 Stärken/Schwächen: Ebene Legislative, Bürgerbeteiligung, polit. Rechte

Stärken: Legislative/Bürgerbeteiligung/politische Rechte	Kommentar/Bemerkungen der AG
Grosser GR de facto parlamentarische Funktion, Solothurn hat «Parlament» ohne ao. GO und mit GV.	wurde auch mit dieser Absicht so konzipiert.
An GV ist unmittelbare Mitwirkung möglich, ohne Parteimitgliedschaft und ohne Abhängigkeit von den Medien.	
Basisdemokratischer Einbezug der Bevölkerung, direktdemokratische Ausübung der klassischen Legislativfunktionen.	
Individuell direkte und intensive Beteiligung an GV möglich durch Motionen, Postulate, Interpellation, Wortmeldung.	Das ist als Stärke umstritten: Eine zu extensive Nutzung vermindere die Attraktivität. Zudem: Das sei zwar rechtlich korrekt, aber faktisch sei der Einfluss an der GV gering (aufgrund fehlender kontinuierlicher Auseinandersetzung mit der Materie, fehlenden zeitlichen und finanziellen Ressourcen, Einzelkämpfertum).
Direkte Infos, 1:1 Meinungs austausch unter den Stimmbürgern/-innen sowie mit der Gemeindeexekutive bringen gute, solide Entscheide.	Anmerkung: Das treffe nur auf den Stadtpräsidenten und die Verwaltung zu, aufgrund der Sitzordnung sei Identifikation der Mitglieder des GR nicht möglich.
Bei Themen, welche die Bevölkerung bewegen, ist die Beteiligung in Solothurn stark. GV mit mehreren hundert Teilnehmenden sind nicht Einzelfälle.	Das ist umstritten: Faktisch nähmen dennoch weniger als 5% der Bevölkerung teil. Selbst wenn immer etwa 400 Personen teilnehmen würden (was ein ausserordentlicher Wert ist), wären das nur ca. 4%.
Die Bevölkerung kann an der GV Urnenabstimmungen herbeiführen, das ist ein niederschwelliges Referendum und verhindert die einseitige Durchsetzung von Partikularinteressen.	Zustimmung ein Viertel der Anwesenden nötig (§6 Abs.1 d GO). Kritische Anmerkung: Die Stärke werde durch Art Versammlungsleitung beschränkt (vgl. bei Schwächen).
Das System mit der GV ist schlank und kostengünstig, Parlamente verursachen mehr Aufwand für die Verwaltung (Vorstösse).	Das ist umstritten: Stimmberechtigte können heute auch Vorstösse einreichen. Der heutige GR von Solothurn (30 Mitglieder) kann ebenfalls Vorstösse einreichen (parlamentarische und exekutive Funktion), ein Wechsel zum Gemeindeparlament ändert die Situation nicht. Es ist umstritten, ob es in einem Gemeindeparlament zu mehr Vorstössen kommen würde; wie auch, ob das für das Funktionieren einer Demokratie schlecht wäre.

Abbildung 41: Stärken Legislative und Bürgerbeteiligung (Sicht Arbeitsgruppe)

Schwächen: Legislative/Bürgerbeteiligung/polit. Rechte	Kommentar/Bemerkungen der AG
Mitwirkung für politisch aktive Bevölkerung ist in der GV weniger attraktiv als in einem Parlament.	Dies ist umstritten. Parlamente seien exklusiv und schlossen daher auch politisch interessierte von der aktiven Beteiligung aus.
GV anfällig für Zufälligkeit/Diskontinuität (einseitige/zufällige Beteiligung, Informationsvorsprung der Verwaltung). Qualität der Entscheide («Fehlentscheide») sei nicht unabhängig beurteilbar, sondern je nach Standpunkt.	Das ist umstritten: Die GV sei bislang ohne jegliche extremen Fehlentscheide, oder sie habe bisher allenfalls sogar Fehlentscheide verhindert.
Legitimation Entscheide der GV schwach, nur 2-4% Beteiligung. Technische Begrenzung der Teilnahme (Platz im Saal).	Anmerkung: Zahlen seien zu verifizieren. (Ersatz-) Gemeinderätinnen und (Ersatz-) Gemeinderäte sowie Stadtangestellte machten einen grossen Teil der Anwesenden aus.
In GV wird Bevölkerung weniger repräsentativ vertreten (Parlament besser), strukturell Abwesende (z.B. Angehörige bestimmter Berufsgruppen, Kranke, Betagte, etc.), Altersklassen fehlen, Ältere sind deutlich übervertreten.	Das ist umstritten: Die Beteiligung interessierter Bevölkerung ermögliche eine gute Vertretung.
In GV und an Urne für kleinere Parteien weniger gute Möglichkeiten für politische Mitwirkung und Gestaltung, mit Parlament repräsentativere Vertretung der politischen Kräfte.	Das ist umstritten: Kleinere Parteien würden ggf. gar nicht in das Parlament gewählt und könnten sich an der GV Gehör und Einfluss verschaffen.
Im System GV/Kommissionen ist Rollenteilung weniger klar. Parlament und seine Kommissionen politisch-strategisch, Operative Aufgaben Verwaltung.	Mögliche Nachteile: Aufwändigere Entscheidungswege, Verpolitisierung Sachentscheide. Das ist umstritten: GR funktioniert heute wie Parlament, also wären Sachentscheide bereits jetzt «verpolitisiert».
GV mit parlamentarischen Funktionen wie Budget und Oberaufsicht über Verwaltung überfordert. (politische Kontrolle der GV über den GR und die Verwaltung ist mangels regelmässigen Sitzungen und regelmässigem Aktenstudium wesentlich schwächer ausgeprägt als parlamentarische Oberaufsicht).	Umstritten, in Solothurn 30-köpfiger GR mit Vorberatung = de facto Parlament. Der Ausschuss für Geschäftsprüfung übernimmt de facto die Oberaufsichtsfunktion.
Kontrolle der Verwaltung durch GV de facto nicht möglich. Parlament die richtige «Ebene», kompetenter «Partner/Gegenpart» zur Verwaltung.	Teilweise umstritten: Bei Angelegenheiten von grosser Erheblichkeit würde die Kontrolle funktionieren. Verweis auf die Medien, (auch Kontrolle, Aufdeckung Missstände)
Durch offenes Abstimmen an GV Konformitätsdruck möglich.	Das treffe zu, es wird in der Diskussion auf Zivilcourage verwiesen.
Es gibt zu wenige Urnenentscheide, bei denen eine andere Beteiligung der Bevölkerung möglich ist.	Institutionelle Hürden für Urnenentscheide könnten gesenkt werden.
Aufwändige Arbeit im GR (als Quasi-Parlament).	Das ist umstritten: Der Aufwand sei im Vergleich nicht aussergewöhnlich und bekannt.
«Zwitterfunktion» GR Exekutive-Legislative.	
Die Leitung der GV durch das Stadtpräsidium: Symbolisch falsch, demokratietheoretisch falsch, Einflussnahme auf Anträge und Abstimmungsablauf im Interesse der Exekutive und Verwaltung möglich.	

Abbildung 42: Schwächen Legislative und Bürgerbeteiligung (Sicht Arbeitsgruppe)

7.2.3 Weitere Stärken/Schwächen heutige Ordnung

Stärken: Weitere Punkte/Elemente und Allgemeines	Kommentar/Bemerkungen der AG
System mit GV, GR als de facto Parlament, GRK als «Regie- rung», Stadtpräsident/-in als «CEO» übernimmt alle Elemente der ao. GO ohne deren Nachteile und behält die GV.	Wurde auch mit dieser Absicht so konzipiert. Argument ist aber umstritten: Je nach Standpunkt werden die Nachteile des heutigen Systems als gravierender wahrgenommen als mögliche Nach- teile der ao. GO.
System insgesamt kostengünstig.	Anmerkung: Dies sei abhängig von Kompetenz/Ef- fizienz des/der Stadtpräsidenten/-in und nicht vom System. Zudem ist es umstritten: Es lägen keine Modellrechnungen vor.
Kommissionswesen als Stärke (und Schwäche).	Vgl. bei Schwächen.
Schwächen: Weitere Punkte/Elemente und Allgemeines	Kommentare/Bemerkungen der AG
Schwerfälliges und teils nicht hilfreiches Kommissionswesen (Geschäfte sind durch Verwaltung vorbereitet, keine Fachan- forderung an Präsidien, wenig sachliche Mitarbeit/Mehrwert möglich).	Umstritten: Kommissionswesen wird auch als Vor- teil gesehen, Möglichkeit der Bürgerbeteiligung und Einbindung von Interessen, Zugriff auf Fach- wissen, Heranführung an politische Tätigkeit sowie Stabilisator der Demokratie.
Kommissionen mit zu viel Macht.	Das ist umstritten: Es gäbe grosse Unterschiede. Einzelne Kommissionen sind nur beratend (keine Macht). Kommissionen, die nicht dem GR, sondern dem Stadtpräsidium ohne Verpflichtung Antrag stellen sind schwach, andere Kommissionen sind Kraft kantonalem Recht sehr mächtig.
Kommissionspräsidien sind nicht demokratisch legitimiert.	Diesem Umstand könne entgegengewirkt werden, indem Kommissionspräsidenten Mitglieder des GR sein müssten. Damit wären die Kommissionen auch besser in den politischen Entscheidungspro- zess integriert.
Politikapparat zu gross für Solothurn als «Kleinstadt/Gross- dorf».	Das ist umstritten: Dies sei abhängig vom Stand- punkt: Es fehle ein Parlament, die Exekutive sei zu gross. Zudem: Offenbar sei es z.B. immer noch möglich, die Kommissionen ohne grössere Probleme zu be- setzen. Dem wird entgegengehalten, die Bereit- schaft sinke insb. in Kommissionen mitzuwirken, die kaum Kompetenzen aufweisen.

Abbildung 43: weitere Stärken/Schwächen heutige Ordnung (Sicht Arbeitsgruppe)

7.3 Stellungnahme der Verwaltungsleitenden zum Berichtsentwurf

Die Verwaltungsleitenden haben zum Berichtsentwurf mit Stand vom 2. Mai 2018 eine Stellungnahme verfasst. Die wesentlichen Erkenntnisse wurden im vorliegenden Bericht berücksichtigt. Die Arbeitsgruppe hat dem Antrag der Verwaltungsleitenden stattgegeben, die Stellungnahme als Anhang des Berichts zu führen. Ihre Stellungnahme lautete wie folgt:

«Die Verwaltungsleitenden (VL) der Stadt Solothurn erhielten Gelegenheit, am 9. Mai 2018 zum vorläufigen Bericht der Arbeitsgruppe ao GO Stellung zu nehmen.

Einige der Bemerkungen der VL waren formeller Natur und wurden direkt im Bericht angepasst. Die generellen Bemerkungen sind in der nachfolgenden Stellungnahme zusammengefasst und sollen als Ganzes dem Bericht angehängt werden. Obwohl die VL bereits zu einem früheren Zeitpunkt ihre Bemerkungen zum Berichtsentwurf in der Arbeitsgruppe vorstellen durften, soll hier festgestellt werden, dass der Bericht hauptsächlich aus der Sicht der politisch besetzten Arbeitsgruppe die Legislative und die Exekutive beleuchtet und die Verwaltung nicht explizit analysiert und kommentiert wird.

Stärken / Schwächen: An verschiedenen Orten im Bericht ist von Stärken und Schwächen die Rede. Die Verwaltungsleitenden halten fest, dass von der Politik wahrgenommene Schwächen der heutigen Gemeindeorganisation aus der Sicht der Verwaltung durchaus Stärken sein können:

Als Beispiel in Kap. 2.4.3, wo die Verwaltung als systemimmanent immer im Vorteil gesehen wird. Die VL sind der Ansicht, dass die Sachkompetenz der Verwaltung eine Stärke des Systems ist und nicht in Konkurrenz zum Teilzeitengagement der Politiker gemessen werden darf. Gerade die unpolitische Vorbereitung der Geschäfte zuhanden der Politik ist ein Vorteil. Auch haben die kurzen Wege zwischen Verwaltung und Gemeinderat – so sie denn genutzt werden – durchaus ihre Vorteile. Dass die Verwaltungsabteilungen unter der Führung von Fachleuten stehen, die von der Gemeinderatskommission gewählt werden, hat sicher auch Vorteile. Stadträte werden zwar politisch gewählt, die Zuteilung der Verwaltungsaufgaben erfolgt aber nicht an der Urne. Bei 5 Stadträten würde eine Zuteilung der Verantwortlichkeiten jeweils 1-2 Verwaltungsabteilungen ergeben. Rechnerisch ergäben sich somit bei einem 60%-Pensum rund 30% pro Verwaltungseinheit. Das Fachwissen aus der Verwaltungsabteilung könnte damit kaum vollumfänglich auf die Stadtratsposition übertragen werden und die heutige Situation mit der Aufteilung von politischer Verantwortlichkeit und Fachwissen bliebe auch bei einer ao GO im weitesten Sinn bestehen.

Personalunion: In Kap. 2.4.5 entsteht der Eindruck, dass der Stadtpräsident die Verwaltungsabteilungen selber führe und die Arbeit bestimme. Die VL halten hier fest, dass der Stadtpräsident eine fundierte Dossierkenntnis hat und dies in den politischen Gremien auch sichtbar ist. Der Stadtpräsident nimmt aber trotz seiner in §47 GO festgehaltenen Führungsfunktion keinen persönlichen Einfluss auf die fachlichen Aspekte der Sachgeschäfte der Verwaltungseinheiten.

Finanzielle Aspekte: Obwohl zum Zeitpunkt der Diskussion des Berichtes durch die VL das Kapitel 5 „Abschätzung der Kostenfolgen“ noch nicht durch die Arbeitsgruppe ao GO diskutiert wurde, halten die Verwaltungsleitenden gewisse Punkte fest. Die Stelle des Gemeindegeldschreibers (Stadtschreiber) ist im Gemeindegesetz § 131 ausdrücklich vorgesehen. Er führt die Administration (Einwohnerdienste) und es ist fraglich, ob er die Führung der Legislative als Ratsschreiber zusätzlich übernehmen kann. Hier sind die Kosten für beide Funktionen angemessen zu berücksichtigen.

Die heutige räumliche Situation bei der Stadtverwaltung würde bei der Schaffung von Büroräumlichkeiten für vier zusätzliche Stadträte und deren Sekretariate grössere Investitionen erfordern, was bei der Betrachtung der Kosten für die Änderung der GO berücksichtigt werden muss.

Szenarien: Wie oben erwähnt werden mit einer Änderung der Gemeindeorganisation primär die Ebenen der Legislative und der Exekutive angepasst. Auf die Arbeit der Verwaltung hat dies einen geringeren Einfluss, zumal viele Arbeiten durch die Gesetzgebung von Bund und Kanton vorgegeben ist. Aus diesem Grund verzichten die VL auch auf das Ausfüllen der Tabelle zu den Präferenzen der einzelnen Szenarien, wie dies die Arbeitsgruppe selber gemacht hat. Allerdings kann der Punkt 6 in der Tabelle nur durch die VL beurteilt werden. Für den Punkt 2 derselben Tabelle müsste eigentlich die Meinung der VL eingeholt werden, sofern nicht die Effizienz von Legislative und Exekutive gemeint ist. Als Einwohner der Stadt Solothurn werden die VL an der Gemeindeversammlung, respektive an der Urne ihre politische Meinung kundtun.»

7.4 Überblick Handlungsspielräume

Welche Handlungsspielräume bietet das kantonale Gemeinderecht in Solothurn in Bezug auf die Gemeindeorganisation? Die folgende Tabelle listet wesentliche Erkenntnisse auf.

Thema	Referenz	Handlungsspielraum
Gemeindeorganisation	§ 2 GG § 56, 84 Abs. 1 lit. a GG, §6 GO	Ordentliche oder ausserordentliche GO. Änderungen jeweils anfangs Legislatur nach Gemeindeversammlungsbeschluss bzw. Beschluss des Gemeindeparlaments und jeweils mit Urnenabstimmung.
Leitung GV	§ 38, 59 GG	Kein Handlungsspielraum. § 27 Abs. 1 lit. a GG hält fest, dass der/die Gemeindepräsident/-in die Versammlung leitet.
Rechtssetzung (Gemeinde)	§56 Abs. 1 lit. a GG (§92, Verweis auf § 56)	Kein Handlungsspielraum, GV bzw. Parlament.
Oberaufsicht	§ 56 Abs. 1 lit. d GG (§ 92, Verweis auf §56)	Kein Handlungsspielraum, GV bzw. Parlament. Es können de facto Kommissionen zur Unterstützung beauftragt werden (z.B. heute Ausschuss für Geschäftsprüfung GPA).
Finanzaufsicht und Rechnungsrevision	§ 155, 156 GG § 103 Abs. 3	Gewisser Handlungsspielraum: Rechnungsprüfungskommission (RPK) überwacht den Finanzhaushalt (Finanzaufsicht) und prüft die Rechnung (Revisionsstelle). RPK kann mit Bestimmung in GO durch externe Revision/aussenstehende Kontrolle ersetzt werden. In diesem Fall kann auch eine Kommission mit der Finanzaufsicht beauftragt werden (siehe unten).
Ständige Kommissionen	§ 17, 71, 101, 108 GG § 104 Abs 2 § 92 Abs. 1 lit. b und 94 GG	Fächer ist offen. Es sind grundsätzlich keine ständigen Kommissionen nötig, auch nicht die BK oder die RPK, die gesetzlich vorgesehen sind (Substitution möglich, vgl. Ziffer 2.1.6 und 2.4.6). Man kann sich auf die zwei gesetzlichen beschränken, man kann konsultative oder antragstellende Sachkommissionen mit Bürgerbeteiligung einführen. Dies sowohl in der ord. wie ao. GO.
Bürgerbeteiligung und politische Rechte	§ 4 GO, §§ 43+44 GG	Gesetzliche Instrumente sind vorgegeben: o. GO: Wahl des GR, Einberufung und Teilnahme an GV, Urnenabstimmungen, Motion und Postulat an GV (GR: Erarbeitung Vorlage), Initiierung Urnenabstimmung an der GV. Ao. GO: Wahl des Stadtrates und des Parlaments, obligatorisches Referendum, Einreichung von Initiativen, fakultatives Referendum gegen Beschlüsse Gemeindeparlament, Volksmotion und -postulat z. Hd. Gemeindeparlament. Darüber hinaus sind (bei beiden Organisationen) zusätzliche Formen und Prozesse möglich im Rahmen von Kommunikation und Mitwirkungsverfahren, z.B. ad hoc Kommissionen.
Leitung der Verwaltung (sachlich und personell)	§ 70 Abs. 1 GG § 74, 76 GG § 97 Abs. 1 GG § 129 GG	GG schreibt die Zuständigkeit zur Leitung der Verwaltung nicht vor. Es kommen aufgrund der Umschreibung der Aufgaben und Delegationsmöglichkeiten der Gemeinde-/Stadtpräsident bzw. -präsidentin, der Gemeinderat bzw. einzelne Mitglieder oder die GRK bzw. einzelne Mitglieder in Frage.
Aufsicht über die Verwaltung	§ 70 Abs. 3 lit. d	Kein Handlungsspielraum. GR bzw. Stadtrat (Vorbehalt Oberaufsicht GV bzw. Parlament).
Grösse GR	§ 67 GG.	Mindestens 3, nach oben offen (Solothurn 30 Mitglieder).

Thema	Referenz	Handlungsspielraum
Ressortbildung im GR	§ 71, 72 § 75, 76 § 98	Handlungsspielraum vorhanden in der ordentlichen Gemeindeorganisation, freiwillig möglich in Variationen: Im GR Referentensystem für einzelne Geschäfte und Ressortsystem möglich, auch bei Gemeinderatskommission (GRK) ebenfalls Referenten- und Ressortsystem möglich. In der ao. GO Ressortsystem vorgeschrieben (§98 GG). Ressortsysteme GRK und ao. GO ähnlich ausgestaltet.
Kollegialitätsprinzip	§ 76 Abs. 3, 98	Ist in der ordentlichen GO für die GRK mit Ressortsystem und in der ao. GO für den Stadtrat zwingend. Ansonsten nicht vorgeschrieben, kann in der GO festgelegt werden.
Engagement Exekutive	§ 76 Abs. 4, 98	Alle Variationen möglich, von ehrenamtlich über teilamtlich, halbamtlich bis vollamtlich. Im Ressortsystem immer haupt- oder nebenamtlich. D.h. in der ao. GO immer Ressortleitende, die mind. nebenamtlich agieren (in der ord. GO nur dann, wenn GRK mit Ressortsystem arbeitet).
Rolle Stadtpräsident	wesentlich § 129 GG Wahl: § 54, 89	Muss an der Urne gewählt werden und leitet die GV und div. Zuständigkeiten in Verfahren. Ansonsten sind verschiedenste Möglichkeiten offen («er leitet die Gemeindegeschäfte und koordiniert im Ressortsystem die Tätigkeit der einzelnen Ressorts.»): Von ehrenamtlichem Vorsitz der Exekutive bis zum vollamtlichen Regierungschef und CEO. In der ao. GO ist mindestens das Nebenamt vorzusehen, in der ord. GO nur dann, wenn Ressorts eingeführt sind (vgl. Ressortsystem).

Abbildung 44: Überblick Handlungsspielräume Gemeindegesetz Kanton Solothurn

7.5 Gemeinderat in Gemeindegesetz und Gemeindeordnung

Gemeinderat nach GG	Gemeinderat nach GO	Gemeinderatskommission nach GO
§ 70 Abs. 3 GG: Der GR hat insbesondere: (<i>Mind. 3 Personen</i>)	§ 20 Abs. 2 GO: Der GR erfüllt insb. folgende Aufgaben: (<i>30 Personen</i>)	§ 25 Abs. 1 GO: Die GRK erfüllt folgende Aufgaben: (<i>7 Personen</i>)
a) die Tätigkeiten der Gemeinde zu planen und zu koordinieren;	a) Erlass von Planungsgrundsätzen für die Stadtentwicklung; e) Erlass der Legislaturziele.	a) Planung und Koordination der Tätigkeiten der Gemeinde im Rahmen der vom GR festgelegten Planungsgrundsätze;
b) Anträge an die GV in Sachgeschäften zu stellen;	b) Vorbereitung der Geschäfte der GV;	b) Vorbereitung der Geschäfte des GR, soweit dieser nichts anderes anordnet;
c) die Gemeindeversammlungsbeschlüsse und die an der Urne gefassten Beschlüsse zu vollziehen;	c) Vollzug der Gemeindeversammlungsbeschlüsse und der an der Urne gefassten Beschlüsse;	c) Vollzug der Beschlüsse des GR, soweit nicht eine andere Behörde für den Vollzug verantwortlich ist;
d) die Gemeindeverwaltung, unter Vorbehalt des Oberaufsichtsrechts der GV, zu beaufsichtigen;	d) Aufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung.	
e) Verwaltungsreglemente zu erlassen;		d) Erlass von Verwaltungsreglementen;
f) das Disziplinarrecht auszuüben, sofern in der GO nicht eine andere Behörde bestimmt wird;		e) Ausübung des Disziplinarrechts;
g) die Aufgaben der Ortspolizei im Rahmen der Gesetzgebung und der Gemeindereglemente wahrzunehmen;		
h) die Gemeinde nach aussen zu vertreten.		
		f) Erteilung der Erlaubnis zum gesteigerten Gemeingebrauch öffentlicher Sachen nach § 246 des Einführungsgesetzes zum ZGB, soweit nicht eine andere Behörde hierfür zuständig ist; g) Entscheid über jährlich wiederkehrende Subventionen an städtische Vereine im Rahmen des Voranschlags; h) Abschluss von Miet- und Pachtverträgen sowie Sachversicherungen; die GRK kann diese Kompetenz ganz oder teilweise der Verwaltung übertragen; i) Entscheidung über die Einreichung zivil- oder verwaltungsrechtlicher Klagen sowie von Rechtsmitteln; j) Benennung von Strassen, Plätzen und Wegen; k) Festlegung der lokalen Freinächte gemäss § 21 Abs. 3 Wirtschafts- und Arbeitsgesetz sowie Festlegung der lokalen Feiertage; l) Jährliche Festlegung der Zinssätze für die Vergütungs-, Rückerstattungs- und Verzugszinsen.

Abbildung 45: Gemeinderat in Gemeindegesetz und Gemeindeordnung

7.6 Tabellen zu den Gemeindevergleichen

Quellen: Statistiken des Städteverbands, vgl. Literaturhinweise.

Alle Gemeinden in der Schweiz mit einer Einwohnerzahl zwischen 15'000 und 20'000	
Parlament (mit Anzahl Sitzen)	Gemeindeversammlung
1. Adliswil (36)	1. Cham
2. Baden (49)	2. Einsiedeln
3. Bellinzona (50)	3. Freienbach
4. Binningen (40)	4. Glarus Nord
5. Bülach (28)	5. Grenchen
6. Burgdorf (40)	6. Muttenz (Initiative für Parlament lanciert)
7. Gossau (SG, 30)	7. Regensdorf
8. Herisau (31)	8. Solothurn
9. Illnau-Effretikon (36)	9. Thalwil
10. Kloten (32)	10. Volketswil
11. Langenthal (40)	11. Wallisellen
12. Locarno (40)	
13. Martigny (60)	
14. Monthey (60)	
15. Morges (100)	
16. Olten (40)	
17. Onex (31)	
18. Opfikon (36)	
19. Ostermundigen (40)	
20. Pratteln (40)	
21. Pully (100)	
22. Reinach (BL, 40)	
23. Schlieren (36)	
24. Sierre (60)	
25. Steffisburg (34)	
26. Vevey (100)	
27. Wohlen (AG, 39)	

Abbildung 46: Alle Gemeinden 15'000 - 20'000 Einwohner mit und ohne Parlament

Alle Gemeinden in der Schweiz mit einer Einwohnerzahl zwischen 10'000 und 15'000	
mit Parlament (mit Anzahl Sitzen)	mit Gemeindeversammlung
1. Arbon (30)	1. Aesch (BL)
2. Brugg (50)	2. Affoltern am Albis
3. Chêne-Bougeries (25)	3. Altstätten
4. Davos (17)	4. Amriswil
5. Delémont (41)	5. Arth
6. Ecublens (VD, 75)	6. Bassersdorf
7. Gland (75)	7. Belp
8. Horw (30)	8. Birsfelden
9. La Tour-de-Peilz (84)	9. Brig-Glis
10. Le Grand-Saconnex (27)	10. Buchs (SG)
11. Le Locle (41)	11. Ebikon
12. Liestal (40)	12. Flawil
13. Lyss (44)	13. Glarus
14. Mendrisio (60)	14. Hinwil
15. Münsingen (30)	15. Ittigen
16. Muri bei Bern (40)	16. Küsnacht (ZH)
17. Neuhausen am Rheinfall (20)	17. Männedorf
18. Plan-les-Ouates (25)	18. Meilen
19. Prilly (75)	19. Möhlin
20. Spiez (36)	20. Münchenstein
21. Thônex (27)	21. Oberwil (BL)
22. Versoix (27)	22. Oftringen
23. Veyrier* (25)	23. Pfäffikon
24. Villars-sur-Glâne (50)	24. Rheinfelden
25. Weinfelden (30)	25. Richterswil
26. Worb (40)	26. Risch
27. Zofingen (40)	27. Romanshorn
28. Zollikofen (40)	28. Rüti (ZH)
	29. Sarnen
	30. Schwyz
	31. Spreitenbach
	32. Stäfa
	33. Uzwil
	34. Zollikon

Abbildung 47: Alle Gemeinden 10'000 - 15'000 Einwohner mit und ohne Parlament

Alle Kantonshauptorte in der Schweiz		Zahl Einwohner/-innen	Parlament/Gemeindeversammlung
AG	Aarau	20'000	Parlament
AI	Appenzell	5'000	Gemeindeversammlung
AR	Herisau	16'000	Parlament
BE	Bern	140'000	Parlament
BL	Liestal	14'000	Parlament
BS	Basel	175'000	Parlament
FR	Freiburg	38'000	Parlament
GE	Genf	195'000	Parlament
GL	Glarus	12'000	Gemeindeversammlung
GR	Chur	35'000	Parlament
JU	Delsberg	12'000	Parlament
LU	Luzern	81'000	Parlament
NE	Neuenburg	34'000	Parlament
NW	Stans	7'000	Gemeindeversammlung
OW	Sarnen	10'000	Gemeindeversammlung
SG	St. Gallen	75'000	Parlament
SH	Schaffhausen	36'000	Parlament
SO	Solothurn	17'000	Gemeindeversammlung
SZ	Schwyz	15'000	Gemeindeversammlung
TG	Frauenfeld	25'000	Parlament
TI	Bellinzona	18'000	Parlament
UR	Altdorf	9'000	Gemeindeversammlung
VD	Lausanne	135'000	Parlament
VS	Sitten	33'000	Parlament
ZG	Zug	29'000	Parlament
ZH	Zürich	400'000	Parlament

Abbildung 48: Alle Kantonshauptorte mit und ohne Parlament

7.7 Bewertung der Szenarien: Durchschnittswerte

Durchschnittswerte	0	1	2A	2B	2C	2D	3A	3B
1. Klärung Rolle, Verantwortlichkeiten	1.7 (1.3)	3.6 (3.9)	2.1 (1.9)	2.7 (2.9)	3.0	3.6 (3.8)	4.4 (4.9)	3.8 (4.1)
2. Effizienz (Gesamtsystem)		2.8	2.2	2.9 (2.7)	3.1	3.2 (3.0)		
3. Optimierung Bürgerbeteiligung			2.2 (2.0)	2.8	2.7	2.7		
4. Stärkung demokratische Mitwirkung	2.0	2.9	2.8	3.1	2.9 (3.4)	3.3 (3.6)	4.2 (4.5)	3.8 (4.0)
5. Attraktivität für politisches Engagement	3.0 (2.8)	2.4		3.0 (2.8)			4.2 (4.5)	3.9 (4.1)
6. Attraktivität für Verwaltungsleitende	4.0	2.9	3.6	3.2	3.3	3.6 (3.8)		3.3 (3.6)

Abbildung 49: Durchschnittswerte der Bewertung der Szenarien

Bewertungen waren:

- 1 = erfüllt gar nicht, im Gegenteil;
- 2 = erfüllt nicht, eher negativ für...;
- 3 = neutral;
- 4 = erfüllt, eher positiv;
- 5 = erfüllt sehr gut, sehr positiv für...

Es wurden die Bewertungen aller Arbeitsgruppenmitglieder aufgenommen und pro Szenario pro Kriterium die Durchschnitte berechnet. Felder mit einem Eintrag in einer Klammer zeigen die Durchschnittswerte nach Entfernung eines extremen Ausreisserwerts (z.B. wenn die Arbeitsgruppe mit 1,2 oder 3 bewertet, ein Mitglied aber mit 5. Der Extremwert 5 wird entfernt und der Durchschnitt in Klammer gezeigt).

7.8 Literaturhinweise

BOYD COHEN: "SMART CITY WHEEL": <https://www.smart-circle.org/smartcity/blog/boyd-cohen-the-smart-city-wheel/>.

BÜHLMANN MARC/VATTER ADRIAN/DLABAC OLIVER/SCHAU HANS-PETER (2014): Liberal and Radical Democracies: The Swiss Cantons Compared, in: World Political Science Review, Vol10(3).

KÄPELI STEPHAN/BRUNI STEFAN/BÜRKLER PAUL/INDERBITZIN JÜRIG/VON BERGEN MATHIAS/VON BERGEN MATTHIAS/WILLIMANN IVO (2012): Chancen und Risiken von Fusionen der Stadt Solothurn mit ihren Nachbargemeinden. Hochschule Luzern.

LADNER ANDREAS (2016): Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden, Lausanne.

SCHAUB HANS-PETER (2016): Landsgemeinde oder Urne- was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, Baden-Baden.

Steiner Reto (2013): Modelle der Gemeindeorganisation. Serie in der Berner Zeitung. Übersicht 29.05.2013

Breier Christoph, Meyer Matthias, Baumann Michael (2017): Smart Governance: Was macht eine smarte Verwaltung aus? Jahrbuch der schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017, S.168-184.

Statistiken des Städteverbandes Kapitel Politik: https://staedteverband.ch/de/Info/Dokumentation/Statistik_der_Schweizer_Staete.

STEINER RETO/LADNER ANDREAS/REIST PASCAL (2014): Kommunale Reformprojekte und deren Auslöser, in: Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal (Hrsg.), Reformen in Kantonen und Gemeinden, Bern. Seite 83-109.

STEINER RETO/KAISER CLAIRE (2014): Die Gemeindeverwaltungen, in: Ladner Andreas/Chappelet Jean-Loup/Emery Yves/Knoepfel Peter/Mader Luzius/Soguel Nils/Frédéric Varone Frédéric Varone (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung, Zürich, S.149-166.

7.9 Rechtsquellen

Gemeindegesezt (GG) vom 16. Februar 1992 (Stand: 1. Januar 2017), BGS 131.1.

Gemeindeordnung (GO) der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 25. Juni 1996 (Stand: 1. Januar 2017), SR 111.

Dienst- und Gehaltsordnung (DGO) für das Personal der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn vom 15. Januar 1974 (Stand: 1. Januar 2016), SR 121.1.