



**Optimierung der Förderung von
Gemeindezusammenschlüssen**

**Änderung der Kantonsverfassung
und des Gemeindegesetzes**

Inhaltsverzeichnis

	Seite		Seite
1. Zusammenfassung	3	6. Erläuterungen zu den Artikeln	12
2. Ausgangslage	3	6.1 Änderung der Kantonsverfassung (KV)	12
2.1 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmenbedingungen	3	6.1.1 Übersicht	12
2.2 Bericht «Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF)»	3	6.1.2 Änderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage	13
2.2.1 Strategie Gemeinden	3	6.1.3 Erläuterungen zu den Verfassungsänderungen	13
2.2.2 Planungserklärung des Grossen Rates vom 20. November 2000	4	6.2 Änderung des Gemeindegesetzes (GG)	17
2.2.3 Evaluation «Strategie Gemeinden»	4	6.3 Indirekte Änderungen von Erlassen	26
2.2.4 Planungserklärung des Grossen Rates vom 13. September 2005	4	6.3.1 Sonderstatutgesetz (SStG)	26
2.3 Gemeindefusionsgesetz (GFG)	4	6.3.2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)	26
2.3.1 Gegenstand und Zielsetzung	4	6.3.3 Grossratsgesetz (GRG)	26
2.3.2 Wirkungs- und Erfolgskontrolle GFG (Evaluation GFG)	5	6.3.4 Organisationsgesetz (OrG)	26
2.3.3 Planungserklärung des Grossen Rates vom 10. Dezember 2009	5	6.3.5 Gemeindefusionsgesetz (GFG)	27
2.4 Bericht «FILAG 2012»	6	6.3.6 Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG)	28
2.4.1 Finanzausgleich contra Gemeindereformen?	6	6.3.7 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)	29
2.4.2 Leitsatz 17 des Berichts FILAG 2012	6	6.4 Inkrafttreten	30
2.4.3 Planungserklärung des Grossen Rates vom 26. Januar 2009	6	7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm)	30
2.5 Parlamentarische Vorstösse	7	8. Finanzielle Auswirkungen	30
2.5.1 Motion FDP (Stalder/Flück; M 233/2008)	7	9. Personelle und organisatorische Auswirkungen	30
2.5.2 Motion SP-JUSO (Ammann/Antener/Bernasconi; M 288/2008)	7	10. Auswirkungen auf die Gemeinden	30
3. Grundzüge der Neuregelung	7	11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	31
3.1 Änderung der Kantonsverfassung	7	12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	31
3.2 Ausführungsgesetzgebung	7	12.1 Übersicht	31
4. Erlassform	8	12.2 Gesamtbeurteilung	31
5. Rechtsvergleich	8	12.3 Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen	32
5.1 Übergeordnetes Recht	8	12.4 Kürzung von Finanzausgleichsleistungen	35
5.2 Kantonale Regelungen zur Anordnung von Gemeindefusionen	8	12.5 Anpassung Zuständigkeit für die Genehmigung von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden	35
5.3 Erfolgte Fusionsanordnungen («Zwangsfusionen»)	8	12.6 Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden	36
5.4 Aktuelle Entwicklungen in ausgewählten Kantonen	9	12.7 Übersicht über die wesentlichsten Anpassungen nach der Vernehmlassung	37
5.4.1 Kanton Glarus	9	13. Antrag	38
5.4.2 Kanton Tessin	9	14. Anhang 1: Übersicht über kantonale Rechtsgrundlagen für Gemeindefusionen	39
5.4.3 Kanton Wallis	10	15. Anhang 2: Abkürzungen	41
5.4.4 Kanton Zürich	10		
5.4.5 Kanton Graubünden	11		
5.4.6 Kanton Freiburg	11		
5.4.7 Kanton Aargau	11		
5.4.8 Kanton Uri	12		

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Optimierung der Förderung von Gemeindezusammen- schlüssen mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes

1. Zusammenfassung

Mit einer moderaten Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie der Gemeinden und der Einführung von Kürzungsmöglichkeiten bei Finanzausgleichsleistungen soll die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Bern optimiert werden, wie dies der Grosse Rat im Jahr 2009 im Rahmen der Beratungen des Berichts «Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (Projekt FILAG 2012)», mit der Überweisung von zwei parlamentarischen Vorstössen und mit einer Planungserklärung zur Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes verlangt hat. Mit dieser Vorlage sollen somit die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit ein Gemeindezusammenschluss gegebenenfalls und unter bestimmten gesetzlich geregelten Voraussetzungen gegen den Willen der betroffenen Gemeinden angeordnet werden kann. Weiter soll es ermöglicht werden, dass Finanzausgleichsleistungen gekürzt werden können, wenn ein gebotener Zusammenschluss unterbleibt. Die Vorlage sieht eine Änderung der bernischen Kantonsverfassung vor und enthält die nötigen Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe (Ergänzung Gemeindegesetz mit indirekten Anpassungen in weiteren Gesetzen). Die Gelegenheit wird zudem benützt, um die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Veränderungen im Bestand und Gebiet von Gemeinden anzupassen, um in unbestrittenen Fällen das Verfahren zu straffen und zu beschleunigen. Weiter erfolgen im Gemeindefusionsgesetz (GFG) die nötigen Anpassungen im Hinblick auf die Gewährung von finanziellen Beiträgen an Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die geltende Befristung des GFG aufzuheben, um den Willen und die Bereitschaft des Kantons zu unterstreichen, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse auch in Zukunft durch die Gewährung von finanziellen Anreizen aktiv zu fördern. Schliesslich erfolgt im GFG eine geringfügige Präzisierung im Zusammenhang mit aufeinander folgenden Gemeindezusammenschlüssen (sog. Kaskadenfusionen).

2. Ausgangslage

2.1 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmenbedingungen

Mit der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Verfassung des Kantons Bern (KV)¹⁾ wurde die seit jeher starke Stellung der bernischen Gemeinden gefestigt. Die Ge-

währleistung von Bestand, Gebiet und Vermögen (Bestandesgarantie, Art. 108 KV) und die Gemeindeautonomie (Art. 109 KV) wurden ausdrücklich auf Verfassungsstufe verankert. Die Verfassung hält insbesondere fest, dass die Aufhebung einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf (Art. 108 Abs. 2 KV). Schliesslich weist die Verfassung den Gesetzgeber an, den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 109 Abs. 3 KV).

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)²⁾ wiederholt die verfassungsrechtlichen Garantien zu Bestand und Autonomie in den Artikeln 3 und 4 und hält darüber hinaus (in programmatischer Weise) fest, dass der Kanton die Zusammenlegung von Gemeinden – insbesondere mit finanziellen Mitteln – fördern kann (Art. 4 Abs. 4 GG). Die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wurde zunächst mit Artikel 34 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)³⁾ umgesetzt, wonach zusammenlegungswilligen Gemeinden für die Vorbereitung und Umsetzung des Zusammenschlusses projektbezogene Zuschüsse ausgerichtet werden können. Seit dem 1. Juni 2005 werden Gemeindezusammenschlüsse gestützt auf das Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG)⁴⁾ zusätzlich durch die Gewährung von Finanzhilfen gefördert. Die Geltungsdauer des GFG ist auf zwölf Jahre befristet.

2.2 Bericht «Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF)»

2.2.1 Strategie Gemeinden

Im Schlussbericht vom 17. Juni 1998 zum Projekt «Die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern» wurde festgehalten, dass der Kanton die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördern soll. Weiter wurde ausgeführt, der Kanton wolle laufende Prozesse im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützen und die Rahmenbedingungen für Fusionen durch eine auf «Sollgemeinden» ausgerichtete Aufgabenteilung sowie eine Beseitigung von negativen Anreizen verbessern, wobei Zwangsfusionen aus damaliger Sicht als kein gangbarer Weg angesehen wurden (Aufgabenteilung Band 1, S. 110, Leitsatz 5).

Im Anschluss an das Projekt «Neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern» definierte der Regierungsrat im Bericht «Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF)» die kantonale «Strategie Gemeinden».⁵⁾ Der «Strategie Gemeinden» lag nicht eine optimale Gemeindegrösse zugrunde, sondern die optimale Aufgabenerfüllung in den Gemeinden. Zentral war die Aussage, dass für den Kanton kein Anlass bestehe, eine umfassende Gebietsreform in die Wege zu leiten und dass «von oben» verordnete Gemeindefusionen nach Auffassung des Kantons keinen

²⁾ BSG 170.11

³⁾ BSG 631.1

⁴⁾ BSG 170.12

⁵⁾ Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juni 2000, im Internet abrufbar unter: http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_bericht_regierungsrat_juli2000.pdf

¹⁾ BSG 101.1

tauglichen Strategieansatz darstellten. Der nötige Strukturwandel auf Gemeindeebene werde in allen Reformbereichen mit konkreten Angeboten, mit Beratung und mit Anreizen verstärkt und im Dialog mit den Gemeinden angegangen. Es wurde schliesslich in Aussicht gestellt, dass im Einzelfall Abklärungen von Gemeinden im Hinblick auf eine mögliche Fusion auch mit finanziellen Mitteln unterstützt würden, um die Datenlage zu verbessern und Kenntnisse über die Auswirkungen von Gemeindefusionen zu erhalten. Gewissermassen den *Leitsatz* der «Strategie Gemeinden» bildet die Aussage, dass der Kanton Bern starke und leistungsfähige Gemeinden will, die in der Lage sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen. Starke Gemeinden sind das Fundament eines starken Kantons.

2.2.2 Planungserklärung des Grossen Rates vom 20. November 2000

Der Grosse Rat nahm den regierungsrätlichen Bericht «GEREF» und die darin formulierte «Strategie Gemeinden» am 20. November 2000 zur Kenntnis und hielt in der dazu abgegebenen Planungserklärung unter anderem fest, dass vom Regierungsrat erwartet werde, dass dieser den notwendigen Reformprozess aktiv initiiere und unterstütze und nicht nur passiv grundsätzlich unterstütze. Der Grosse Rat unterstütze die Aussage des Regierungsrats, wonach Zwangsfusionen zurzeit kein zielführendes Instrument sind, gleichzeitig erwarte er vom Regierungsrat aber, dass er die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördere und insbesondere interkommunale Zusammenarbeitsformen und Fusionen aktiv unterstütze.⁶⁾

2.2.3 Evaluation «Strategie Gemeinden»

Die «Strategie Gemeinden» wurde Ende 2004 einer umfassenden Evaluation unterzogen. Für das weitere Vorgehen in Sachen Gemeindereformen schlugen die Evaluatoren im entsprechenden Schlussbericht⁷⁾ unter anderem vor, den Grundsatz der Freiwilligkeit zu überdenken, vermehrt ziel- und wirkungsorientierte Mindeststandards festzulegen und umzusetzen und die Kompatibilität der «Strategie Gemeinden» mit dem geltenden Finanz- und Lastenausgleich zu überprüfen.

Der Regierungsrat nahm zum Ergebnis der Evaluation am 11. Mai 2005 Stellung. Er kam dabei unter anderem zum Schluss, dass der eingeschlagene Weg auf der Grundlage der bestehenden Strategie konsequent weiterzuerfolgen sei, wobei der Fokus künftig vor allem auf die finanzielle Förderung von Gemeindezusammen-

schlüssen sowie die Festlegung von klaren, wirksamen und durchsetzbaren differenzierten Mindestanforderungen gegenüber den Gemeinden zu legen sei.⁸⁾

Zu den im Evaluationsbericht gemachten Vorschlägen äusserte sich der Regierungsrat dahingehend, dass eine grundsätzliche Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit im Bereich Gemeindereformen für ihn zur (damaligen) Zeit kein Thema sei. Zwangsreformen seien nicht nur mit Blick auf die verfassungsmässige Bestandesgarantie der Gemeinden problematisch, sondern würden auch nicht zu tragfähigen, nachhaltig wirksamen Lösungen führen. In Bezug auf die Förderung von Fusionen führte der Regierungsrat aus, er sei sich bewusst, dass die «Strategie Gemeinden» nicht primär auf Gemeindefusionen ausgerichtet sei, und: «Dies ist durchaus gewollt. Für die gezielte Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wurde das Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz [GFG]) geschaffen. Erst die Anwendung und Umsetzung dieses spezifischen Gesetzes wird zeigen, ob und in welchem Mass im Bereich Fusionen weitere Reformbemühungen nötig sind. Zu diesem Zweck wird das GFG spätestens 2011 einer ersten Wirkungs- und Erfolgskontrolle unterzogen.»⁹⁾

2.2.4 Planungserklärung des Grossen Rates vom 13. September 2005

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Evaluation «Strategie Gemeinden» gab der Grosse Rat am 13. September 2005 folgende Planungserklärung ab¹⁰⁾:

- *Der Regierungsrat hat die «Strategie Gemeinden» weiter zu entwickeln. Er hat greifbare und messbare Kriterien für Gemeindefusionen zu definieren, um den Nutzen von Fusionen zu optimieren (Evaluation GFG).*
- *Die Kompatibilität des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich mit der «Strategie Gemeinden» ist sicherzustellen.*

2.3 Gemeindefusionsgesetz (GFG)

2.3.1 Gegenstand und Zielsetzung

Am 25. November 2004 verabschiedete der Grosse Rat (in einziger Lesung) das Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG). Das GFG ist am 1. Juni 2005 in Kraft getreten und bleibt längstens 12 Jahre in Kraft.

Das Gesetz bezweckt die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden durch Gewährung einer Finanzhilfe.

⁶⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 987 ff.

⁷⁾ Andreas Ladner/Jan Fivaz/Daniel Schwarz, Schlussevaluation Strategie Gemeinden, Bericht vom 11. Februar 2005 erstellt vom Kompetenzzentrum für Public Management im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Bern 2005, im Internet abrufbar unter: http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_schlussbericht_evaluation_geref.pdf

⁸⁾ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Mai 2005 betreffend Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Schlussevaluation, publiziert unter http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_bericht_rr_schlussvaluation.pdf

⁹⁾ Bericht des Regierungsrates vom 11. Mai 2005 (Fn. 8), S. 6

¹⁰⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 858 f.

Das GFG ist auf die folgenden, im Gesetz bzw. im Vortrag¹¹⁾ umschriebenen Wirkungsziele ausgerichtet:

- *Qualitative* Zielsetzung: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Stärkung der Gemeindeautonomie und wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden (Art. 1 Abs. 2 Bst. a–c GFG);
- *Quantitative* Zielsetzung: Reduktion der Anzahl Gemeinden um rund einen Viertel auf ca. 300 Gemeinden bis im Jahr 2017 (Vortrag GFG, S. 1 und 7).

2.3.2 Wirkungs- und Erfolgskontrolle GFG (Evaluation GFG)

Nach Artikel 2 GFG hat der Regierungsrat spätestens nach sechs Jahren die Auswirkungen des Gesetzes auszuwerten (Wirkungs- und Erfolgskontrolle) und dem Grossen Rat gestützt darauf Bericht zu erstatten oder eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes vorzulegen. Dieser gesetzliche Auftrag wurde mit der 2008 durchgeführten Evaluation¹²⁾ und dem gestützt darauf vom Regierungsrat vorgelegten Bericht vom 26. August 2009¹³⁾ vorzeitig umgesetzt. Die Evaluation des GFG wurde nicht zuletzt deshalb zeitlich vorgezogen, weil im Rahmen des Projekts «FILAG 2012» (siehe Kapitel 2.4) die Diskussion über eine allfällige Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie lanciert worden war. Zudem stand Ende 2009 auch die Bewilligung der für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen in den Jahren 2010 bis 2013 erforderlichen Kredite an, und es erschien naheliegend, die Kreditbewilligung zeitlich auf die gesetzlich vorgesehene Standortbestimmung in Sachen Fusionsförderung abzustimmen.

In seiner Würdigung der Evaluation kam der Regierungsrat zum Schluss, dass das GFG zu einer «Enttabuisierung» des Themas «Gemeindefusionen» geführt und zu einer gewissen Dynamik in diesem Bereich beigetragen habe. Seit dem Inkrafttreten des GFG seien im Kanton Bern 11 Gemeindezusammenschlüsse mit insgesamt 23 beteiligten Gemeinden beschlossen und vollzogen worden, dennoch bestünden im Kanton Bern am 1. Januar 2010 (immer) noch 388 politische Gemeinden. Der Regierungsrat kam angesichts dieser Zwischenbilanz zum Schluss, dass die mit dem GFG angestrebte Reduktion der Anzahl Gemeinden (um rund 25 Prozent) auf ca. 300 noch in weiter Ferne stehe. Er sei sich folglich bewusst, dass die Umsetzung des Gesetzes bislang eher zaghaft erfolgt sei und einzelne Fusionsprojekte auch deutlich

mehr Zeit für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung benötigt hätten als ursprünglich vermutet. Insgesamt beurteilte der Regierungsrat das Ergebnis der Wirkungs- und Erfolgskontrolle zwar als positiv, aber auch als Aufforderung, die bisherigen Massnahmen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen gezielt zu verstärken. Aus Sicht des Regierungsrats bestand – und besteht – weder Grund zur Resignation noch Anlass für eine radikale Abkehr von der bisherigen Strategie oder für einen vorzeitigen Abbruch der kantonalen Fusionsförderung. Vielmehr sei der mit dem GFG eingeschlagene Weg konsequent weiterzuverfolgen, und die Instrumente und Massnahmen für eine wirkungsvolle Förderung von Gemeindefusionen seien gezielt zu verstärken und massvoll auszubauen. Zur Optimierung der bestehenden Fördermassnahmen schlug der Regierungsrat insgesamt 11 Massnahmen vor, darunter insbesondere die Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie (Massnahme M10) sowie die Einführung von Kürzungsmöglichkeiten beim Finanzausgleich (Massnahme M11).

2.3.3 Planungserklärung des Grossen Rates vom 10. Dezember 2009

Der Grosse Rat nahm in der Novembersession 2009 vom Ergebnis der Evaluation GFG und dem entsprechenden Bericht des Regierungsrats Kenntnis und gab zu den vorgeschlagenen Massnahmen zur Optimierung der Fusionsförderung verschiedene Planungserklärungen ab.¹⁴⁾ Zur vorgeschlagenen Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie (Massnahme M10) verabschiedete der Grosse Rat die folgende Planungserklärung:

Massnahme M10: Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie der Gemeinden modifiziert. Der Grosse Rat wird ermächtigt, einen Zusammenschluss gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen und gegebenenfalls einen Sonderbeitrag zu Gunsten der fusionierten Gemeinde zu sprechen, sofern es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern. Er soll insbesondere einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen können, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben.

Während nach dem Vorschlag des Regierungsrats die Voraussetzungen für die Anordnung eines Zusammenschlusses bereits auf Verfassungsstufe präziser (und damit enger) hätten umschrieben werden sollen,¹⁵⁾ sprach sich die Ratsmehrheit für die

¹¹⁾ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. August 2004 betreffend Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG), Tagblatt des Grossen Rates 2004, Beilage 45

¹²⁾ Ecoplan, Evaluation Gemeindefusionsgesetz, Schlussbericht vom 18. Februar 2009 erstellt im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Bern 2009, publiziert unter: http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_geref_fusion_evaluation_gfg_schlussbericht.pdf

¹³⁾ Bericht des Regierungsrats vom 26. August 2009, Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG), publiziert unter: http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_geref_fusion_vortrag_rr_evaluation_gfg_fassung_rr_unmarkiert.pdf

¹⁴⁾ Zur Debatte im Grossen Rat siehe Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 1599 ff.

¹⁵⁾ Der Vorschlag des Regierungsrats zu Massnahme M10 lautete: *Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie der Gemeinden modifiziert. Der Grosse Rat wird ermächtigt, einen Zusammenschluss gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen und gegebenenfalls einen Sonderbeitrag zu Gunsten der fusionierten Gemeinde zu sprechen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen. Er soll weiter einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen können, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben.*

offene(re) Formulierung «sofern es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern» als Voraussetzung für die Anordnung eines Gemeindegemeinschafts aus. In der Debatte machten die Befürworterinnen und Befürworter dieser offenen Regelung klar, dass auf Gesetzesstufe die nötigen Präzisierungen vorzunehmen seien.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene (verfassungsrechtliche) Grundlage für Kürzungen von Finanzausgleichsleistungen (Massnahme M11) blieb im Grossen Rat hingegen unbestritten.

2.4 Bericht «FILAG 2012»

2.4.1 Finanzausgleich contra Gemeindereformen?

Im Bericht «Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012)» vom 29. Oktober 2008¹⁶⁾ führte der Regierungsrat unter anderem aus, dass es mit der geltenden Rechtslage, das heisst mit der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie (Art. 108 KV), nicht zu vereinbaren sei, Zuschüsse im Rahmen des Finanzausgleichs ganz oder teilweise zu verweigern, wenn eine Gemeinde eine im öffentlichen Interesse liegende Fusion ablehne. Konkret verbiete es die bernische Rechtsordnung, Gemeinden ohne deren ausdrückliche Zustimmung aufzuheben. Wenn die Verfassung den Bestand jeder einzelnen Gemeinde unabhängig von ihrer Grösse, Leistungsfähigkeit oder Finanzlage ausdrücklich gewährleiste und die Aufhebung einer Gemeinde nur mit Zustimmung des zuständigen Gemeindeorgans erlaube, seien diese verfassungsrechtlichen Schranken auch bei der Förderung von Gemeindefusionen durch den Kanton zu beachten.

Die geltende Konzeption des Kantons gehe deshalb davon aus, freiwillige Gemeindefusionen durch positive Anreize (Subventionsbeiträge, Grundlagen, Checklisten, Musterverträge und Beratung, Erlass von Gebühren für betroffene Bürger, kostenlose Nachführung des Grundbuches usw.) zu fördern, negative Anreize zu beseitigen sowie negative Effekte einer Fusion teilweise auszugleichen (Ausgleich von Einbusen bei der Mindestausstattung und bei Massnahmen für besonders belastete Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage gemäss Art. 34 Abs. 1 FILAG). Allfällige, über das FILAG-Instrumentarium hinausgehende Massnahmen zur verstärkten Förderung von Gemeindefusionen (Anpassung der Fusionsbeiträge, allenfalls Modifikation der Bestandesgarantie gemäss Art. 108 KV) müssten ausserhalb des Projektes FILAG 2012 im Rahmen der Wirkungs- und Erfolgskontrolle des GFG geprüft und einer breiten politischen Diskussion zugeführt werden.

2.4.2 Leitsatz 17 des Berichts FILAG 2012

Bei der Beratung des Berichts FILAG 2012 konnte sich der Grosse Rat erstmals im Grundsatz mit der Frage einer allfälligen Lockerung der Bestandesgarantie ausei-

nersetzen, wobei die vertiefte Diskussion für die Beratung der Evaluation des GFG in Aussicht gestellt wurde.

Im *Leitsatz 17* des Berichts führte der Regierungsrat aus: «Die strukturerhaltende Wirkung des FILAG ist Teil der Zielsetzung des Finanzausgleichs und soll nicht beseitigt werden. Hingegen werden die negativen Nebeneffekte vermindert, indem die Mindestausstattung sowie der geografisch-topografische Lastenausgleich nicht mehr an eine hohe Steueranlage gekoppelt wird. Der Regierungsrat kann aber diese Zuschüsse unter genau zu definierenden Bedingungen ganz oder teilweise verweigern, wenn sich dies aufgrund der finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde rechtfertigt. (...) Zur Verminderung der fusionshemmenden Wirkung werden zudem die Zahlungen für die Fusionsabklärungen und die Höchstbeiträge an fusionswillige Gemeinden angehoben und zum Ausgleich von Beitragsverlusten die Übergangszahlungen von heute fünf auf sieben Jahre [gemäss Beschluss vom 26.1.2009: auf zehn Jahre] verlängert.» Im Hinblick auf eine allfällige Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie – als weiteres Instrument zur Beseitigung von fusionshemmenden Effekten – wurden zwei Varianten zur Diskussion gestellt.¹⁷⁾

2.4.3 Planungserklärung des Grossen Rates vom 26. Januar 2009

Der Grosse Rat nahm am 26. Januar 2009 vom Bericht FILAG 2012 Kenntnis.¹⁸⁾ Mit 109 gegen 37 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) beschloss der Grosse Rat am 26. Januar 2009 folgende Planungserklärung zu Leitsatz 17 des Berichts:

Die Variante B ist weiterzuverfolgen, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass

- *der Grosse Rat bei Fusionsprojekten mit mehr als zwei Gemeinden die Fusion auch gegen den Willen einzelner Gemeinden anordnen kann, wenn die Mehrheit der Gemeinden und der Stimmberechtigten zustimmt,*
- *der Grosse Rat Fusionen anordnen kann, wenn eine Gemeinde allein nicht überlebensfähig ist und*
- *Finanzausgleichszahlungen gekürzt oder gestrichen werden können, wenn eine Fusion nicht geprüft oder abgelehnt wird, obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dadurch hätte spürbar verbessert werden können.*

¹⁷⁾ Variante A: *Hinsichtlich Gemeindefusionen ist der eingeschlagene Weg weiterzuführen. Eine Modifikation der Bestandesgarantie der Gemeinden gemäss Art. 108 der Kantonsverfassung steht zurzeit nicht zur Diskussion.*

Variante B: *Hinsichtlich Gemeindefusionen wird im Rahmen der bevorstehenden Wirkungs- und Erfolgskontrolle des Gemeindefusionsgesetzes eine Modifikation von Art. 108 der Kantonsverfassung angestrebt, welche es dem Kanton ermöglicht, aktiv Gemeindefusionen anzustossen und allenfalls durchzusetzen. Ein solches Vorhaben wird aber ausserhalb des Projektes FILAG 2012 bearbeitet.*

¹⁸⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 57 ff. und 61 ff.

¹⁶⁾ Publiziert unter http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-_und_lastenausgleich/projekt_filag_2012.assetref/content/dam/documents/FIN/FV/de/bericht_filag_2012_n.pdf

2.5 Parlamentarische Vorstösse

2.5.1 Motion FDP (Stalder/Flück; M 233/2008)

Am 8. September 2008 reichten die Grossräte Stalder und Flück (FDP) sowie 17 Mitunterzeichnende die Motion «Gemeindefusionen wirksam fördern und durchsetzen» (M 233/2008) ein. Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um Fusionen von leistungsunfähigen Gemeinden mit Nachbargemeinden sowie von Gemeinden, die wesentliche Aufgaben, insbesondere aus den Bereichen Infrastrukturen, Planung, Verkehr, Bildung, Kultur und Soziales, gemeinsam lösen müssen, nötigenfalls auch gegen ihren Willen an die Hand zu nehmen und umzusetzen. Weiter wird der Regierungsrat beauftragt, die nötigen materiellen und personellen Ressourcen zur Unterstützung und Begleitung von Fusionsprojekten zur Verfügung zu stellen. In der Begründung führen die Motionäre unter anderem aus, dass es im Hinblick auf die langfristige Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der bernischen Gemeinden und damit des Kantons angezeigt sei, Fusionen auch gegen den Willen betroffener Gemeinden zu initiieren und gegebenenfalls anzuordnen. Das gelte für kleine, funktionsunfähige Gemeinden, aber auch für Metropolitanräume und regionale Zentren, deren Position im gesamtschweizerischen Wettbewerb gestärkt werden müsse.

Der Grosse Rat hat die Motion am 8. September 2009 überwiesen.¹⁹⁾

2.5.2 Motion SP-JUSO (Ammann/Antener/Bernasconi; M 288/2008)

Am 18. November 2008 reichten die Grossräte Ammann, Antener und Bernasconi (SP) sowie 26 Mitunterzeichnende die Motion «Gemeindefusionen fördern – eine kantonale Aufgabe!» (M 288/2008) ein und beauftragten den Regierungsrat, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um Fusionen von benachbarten Gemeinden durchzusetzen, sofern es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erforderten. Es sei weiter sicherzustellen, dass Gemeinden bei einer Fusion keine finanziellen Nachteile in Kauf nehmen müssen. Schliesslich seien die Entscheidungsgrundlagen für Fusionen von Gemeinden dem Grossen Rat vorzulegen. In der Begründung führen die Motionäre unter anderem aus, die Motion wolle die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit der Kanton Bern Fusionen veranlassen und durchsetzen könne, sofern gewichtige Interessen vorliegen. Es bestehe ein klarer Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Gemeindefusionen und der aktiven Förderung und Durchsetzung von Fusionen durch den Kanton. Mit Blick auf die fusionshemmenden Effekte des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs erinnern die Motionäre daran, dass der Regierungsrat schon bei der Beantwortung der dringlichen Motion Bernasconi «FILAG contra Gemeindefusionen» (M 311/2005; siehe Tagblatt des Grossen Rates 2006, S. 202 f.) Massnahmen zur Behebung dieser Effekte zugesichert habe.

Der Grosse Rat hat die Motion am 8. September 2009 überwiesen.²⁰⁾

¹⁹⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 1005 f.

²⁰⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 1005 f.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Änderung der Kantonsverfassung

Mit einer Änderung der Kantonsverfassung wird die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, damit der Kanton einen Gemeindefusionen gegebenenfalls – das heisst bei Vorliegen überwiegender kommunaler, regionaler oder kantonaler Interessen – auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen kann. Die entsprechende Regelung erfolgt mit einer Ergänzung von Artikel 108 KV. Weiter wird in der Verfassung die Grundlage geschaffen, damit Finanzausgleichleistungen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gekürzt werden können. Von der Möglichkeit, Leistungen aus dem Finanzausgleich zu kürzen, soll namentlich dann Gebrauch gemacht werden können, wenn sich eine Finanzausgleichsleistung beziehende Gemeinde einem im Hinblick auf die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit gebotenen Zusammenschluss widersetzt. Schliesslich wird die (im bisherigen Art. 108 Abs. 2 KV festgelegte) Zuständigkeit des Grossen Rates dahingehend angepasst, dass in unbestrittenen Fällen neu der Regierungsrat für die Genehmigung der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden sowie des Zusammenschlusses von Gemeinden zuständig ist. Damit kann in solchen (unbestrittenen) Fällen das Verfahren vereinfacht und gestrafft werden. In bestrittenen Fällen, wenn es also um die autoritative Anordnung von Gemeindefusionen geht oder wenn sich der Regierungsrat – entgegen dem Willen der betroffenen Gemeinden – gegen die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden ausgesprochen hat, soll der Grosse Rat entscheiden.

3.2 Ausführungsgesetzgebung

Die auf Verfassungsstufe neu geschaffenen Möglichkeiten der Anordnung eines Gemeindefusionen sowie der Kürzung von Finanzausgleichleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden sind im Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)²¹⁾ und im Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)²²⁾ näher auszuführen. Im GG ist insbesondere zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen ein Gemeindefusionen angeordnet werden kann. Im FILAG wird klargestellt, in welchen Fällen und in welchem Umfang Kürzungen von Finanzausgleichleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden ins Auge gefasst werden können.

Da die neue verfassungsrechtlich verankerte Möglichkeit, einen Gemeindefusionen gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen, auch gegenüber Kirchgemeinden zum Tragen kommt und weil die Förderung von (freiwilligen) Zusammenschlüssen von Kirchgemeinden ebenfalls im Interesse des Kantons liegt, rechtfertigt es sich, die Kirchgemeinden neu dem Geltungsbereich des Gemeindefusionengesetzes (GFG) zu unterstellen und sie ebenfalls in den Genuss von Finanzhilfen an die Vorbereitung und den Vollzug von Zusammenschlüssen kom-

²¹⁾ BSG 170.11

²²⁾ BSG 631.1

men zu lassen. Das bedingt eine entsprechende Ergänzung des GFG. Die Gelegenheit wird zudem benützt, um im GFG eine Präzisierung im Hinblick auf aufeinanderfolgende Gemeindezusammenschlüsse (sog. Kaskadenfusionen) vorzunehmen. Schliesslich soll mit der Aufhebung der geltenden Befristung des GFG (bis 2017) dem Willen und der Bereitschaft des Kantons Nachdruck verliehen werden, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse weiterhin – auch nach 2017 – durch Gewährung von finanziellen Anreizen aktiv zu fördern.

Neben den indirekten Anpassungen des FILAG und des GFG bedingen die geänderten Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe gewisse Präzisierungen in weiteren Gesetzen, so namentlich im Sonderstatutgesetz (SSStG), im Gesetz über die politischen Rechte (GPR), im Grossratsgesetz (GRG), im Organisationsgesetz (OrG) und im Gesetz über die bernischen Landeskirchen (KG).

4. Erlassform

Die Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden, die Einführung von Kürzungsmöglichkeiten bei Finanzausgleichsleistungen sowie die Anpassung der Zuständigkeiten für den Beschluss über Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden und für die Genehmigung von Gemeindezusammenschlüssen in unbestrittenen Fällen erfolgen in Form einer Änderung der Kantonsverfassung. Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen werden im Rahmen einer Änderung des Gemeindegesetzes mit indirekten Anpassungen des GPR, SSStG, GRG, OrG, GFG, KG und des FILAG geschaffen. Die Gesetzesänderungen sollen dem obligatorischen Referendum unterstellt und den Stimmberechtigten aufgrund des engen Sachzusammenhangs gleichzeitig und zusammen (in einer gemeinsamen Vorlage) mit der Verfassungsänderung zur Genehmigung unterbreitet werden.

Für die Erarbeitung der vorliegenden Vorlage wurde unter der Leitung des Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektors ein breit zusammengesetzter Steuerungsausschuss eingesetzt.²³⁾ Der Steuerungsausschuss hat die Vorarbeiten eng begleitet und die Vorlage massgeblich mitgestaltet. Er hat sich in Kenntnis des Vernehmlassungsergebnisses mit dem daraus abgeleiteten Anpassungsbedarf befasst und ist in die Überarbeitung und Bereinigung der Vorlage einbezogen worden.

²³⁾ Dem Steuerungsausschuss gehören an: Regierungsrat Christoph Neuhaus, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor (Vorsitz); Bernhard Antener, Grossrat, Vorstandsmitglied VBG; Dr. Daniel Arn, Geschäftsführer VBG; Dr. Christoph Auer, Leiter Rechtsamt JGK; Matthias Fischer, Koordinator Gemeindereformen AGR; Peter Flück, Grossrat, Vorstandsmitglied VBG; Markus Grossenbacher, Regierungstatthalter; Lorenz Hess, Grossrat, Präsident VBG; Katalin Hunyady, Stabsjuristin AGR (Projektleitung); Vreni Jenni, Präsidium VBBG; Andreas Kohli, Geschäftsstelle VBBG; Anita Luginbühl, Vorstandsmitglied VBBG; Roman Mayer, stv. Generalsekretär JGK; Fridolin Marti, Präsidium Kirchgemeindeverband des Kt. Bern; Paul Messerli, Grossrat, Vorstandsmitglied VBG; Christoph Miesch, Vorsteher AGR; Paul Müller, Sekretär Kirchgemeindeverband des Kt. Bern; Dr. Stefan Müller, Generalsekretär JGK; Prof. Dr. Markus Müller, Universität Bern; Hansruedi Spichiger, Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten JGK.

5. Rechtsvergleich

5.1 Übergeordnetes Recht

Das übergeordnete Recht verbietet die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen nicht. Immerhin schreibt die von der Schweiz am 17. Februar 2005 ratifizierte Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung²⁴⁾ in Artikel 5 vor: «Bei jeder Änderung kommunaler Gebietsgrenzen sind die betroffenen Gebietskörperschaften vorher anzuhören, gegebenenfalls in Form einer Volksabstimmung, sofern dies gesetzlich zulässig ist.»

Die Kantone sind aufgrund der ihnen durch die Bundesverfassung (BV)²⁵⁾ eingeräumte Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV) nicht nur frei in der Festlegung ihrer innerkantonalen Gliederung²⁶⁾ und damit in der (Ab-)Schaffung von Gemeinden, sie verfügen insbesondere über die Kompetenz, Gemeindezusammenschlüsse – gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden – zu beschliessen (sog. Fusionskompetenz) und die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu erlassen (sog. Fusionsregelungskompetenz). Der kantonale Gesetzgeber kann mithin im kantonalen Recht auch die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen vorsehen.

5.2 Kantonale Regelungen zur Anordnung von Gemeindefusionen

Gegenwärtig verfügen zehn Kantone über rechtliche Grundlagen, um Gemeindezusammenschlüsse gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen. Sechs Kantone sehen diese Möglichkeit in ihren Verfassungen vor (FR, GL, LU, SG, TG, SZ), die übrigen vier Kantone regeln die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen auf Gesetzesstufe (GR, JU, TI, VS). In zehn Kantonen ist die Anordnung von Gemeindefusionen entweder durch die Verfassung (BE, BL, BS, NE, NW, SH, SO, VD, ZH) und/oder durch das Gesetz (BE, AG) ausdrücklich ausgeschlossen. Sechs Kantone kennen zurzeit keine explizite(n) Regelung(en) für Gemeindefusionen (AI, AR, GE, OW, UR, ZG).

Ein Überblick über die Rechtsgrundlagen der Kantone für Gemeindezusammenschlüsse findet sich im Anhang 1.

5.3 Erfolgte Fusionsanordnungen («Zwangsfusionen»)

In der Schweiz kam es in den letzten Jahren in insgesamt sieben Fällen zu angeordneten Gemeindezusammenschlüssen.²⁷⁾ Gegen ihren Willen fusioniert wurden die

²⁴⁾ SR 0.102

²⁵⁾ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.1

²⁶⁾ Vgl. BGE 1P.235/1997, wonach es «grundsätzlich den Kantonen überlassen [bleibt], ob sie ihr Gebiet in Gemeinden aufteilen und welche Aufgaben mit welchen Strukturen sie diesen übertragen wollen» (zit. nach Ursin Fetz, Gemeindefusionen unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Zürich 2009, S. 84)

²⁷⁾ Quelle: Ursin Fetz, a.a.O., Zürich 2009, S. 153 ff.

sechs Tessiner Gemeinden Sala Capriasca²⁸⁾, Dongio²⁹⁾, Bignasco³⁰⁾, Aquila³¹⁾, Muggio³²⁾ und San Nazzaro³³⁾ sowie die Walliser Gemeinde Ausserbinn³⁴⁾. Begründet wurden die Fusionsanordnungen etwa mit der «interkommunalen Solidarität» (Dongio), der mehrheitlichen Zustimmung zur Fusion in den übrigen beteiligten Gemeinden (Dongio, Bignasco, Ausserbinn), dem Umstand, dass der Erfolg des Gesamtprojekts aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen sowie der geografischen Lage den zwangsweisen Einbezug der betroffenen Gemeinde(n) erforderlich mache (Sala Capriasca), oder mit der kritischen finanziellen Lage (Dongio, Bignasco). Die gegen die Fusionsanordnungen erhobenen Beschwerden wurden vom Bundesgericht allesamt abgelehnt mit der Begründung, Gemeindegemeinschaften seien grundsätzlich auch ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden zulässig, soweit das kantonale Recht es vorsehe.

5.4 Aktuelle Entwicklungen in ausgewählten Kantonen

In verschiedenen Kantonen wurden die Diskussionen über Gemeinde(struktur)reformen und insbesondere Gemeindefusionen in jüngster Zeit neu aufgenommen und die diesbezüglichen Strategien einer grundsätzlichen Überprüfung unterzogen. Daraus resultierten einerseits Anpassungen der bestehenden Strategien und andererseits die Ausarbeitung neuer Vorlagen zur Förderung von Gemeindegemeinschaften. Im Folgenden wird die Entwicklung in ausgewählten Kantonen dargestellt.

²⁸⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin vom 6.6.2000 betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Tesserete, Cagiallo, Sala Capriasca, Lopagno, Roveredo Capriasca und Vaglio zur Gemeinde Sala Capriasca; siehe BGE 1P.700/2000 und 1P.704/2000 (zit. nach Ursin Fetz, a.a.O., S. 154)

²⁹⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Castro, Corzoneso, Dongio, Larario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino und Prugiasco zur Gemeinde Acquarossa (zit. nach Ursin Fetz, a.a.O., S. 154)

³⁰⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin vom 25.1.2005 betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Bignasco, Cevio und Caverigno zur Gemeinde Cevio; siehe BGE 1P.265/2005 (zit. nach Ursin Fetz, a.a.O., S. 154)

³¹⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone und Torre zur Gemeinde Blenio; siehe BGE 1P.242/2004 (zit. nach Ursin Fetz, a.a.O., S. 155)

³²⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin vom 24.10.2007 betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio und Sarno zur Gemeinde Breggia; siehe Entscheid des Bundesgerichts 1C_41/2008 vom 26.5.2009

³³⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin vom 23.6.2008 betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, Sant'Abbondio und Vira Gambarogno zur Gemeinde Gambarogno; siehe Entscheid des Bundesgerichts 1C_415/2008 vom 24.8.2009

³⁴⁾ Beschluss des Grossen Rates des Kantons Wallis vom 16.9.2004 betr. den Zusammenschluss der Gemeinden Ausserbinn, Ernen, Mühlebach und Steinhaus zur Gemeinde Ernen; siehe BGE 131 I 91 ff. (zit. nach Ursin Fetz, a.a.O., S. 155)

5.4.1 Kanton Glarus

Gestützt auf den Entscheid der Stimmberechtigten des Kantons Glarus an der Landsgemeinde 2006, der vom Bundesgericht geschützt³⁵⁾ und an der ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 bestätigt wurde, haben sich im Kanton Glarus auf den 1. Januar 2011 die bis dahin bestandenen 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden und 9 Bürgergemeinden (sog. Tagwen) zu den drei Einheitsgemeinden Glarus, Glarus Nord und Glarus Süd zusammengeschlossen.³⁶⁾ Parallel zu dieser Gemeindestrukturreform erfolgte auch eine umfassende Aufgaben- und Finanzreform. Mit ihrem Entscheid ordnete die Landsgemeinde 2006 in Artikel 148 der Glarner Verfassung³⁷⁾ den Zusammenschluss der betroffenen Orts- und Schulgemeinden sowie Tagwen zu drei Einheitsgemeinden unmittelbar auf den 1. Januar 2011 an. Den betroffenen Gemeinden wurde zwar die Möglichkeit eingeräumt, sich bis zum 31. Dezember 2010 selber zusammenzuschliessen, was dies aber nicht der Fall, «erfolgt der Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011» (Art. 148 Abs. 4 Verfassung GL).

Der Kanton Glarus hat damit schweizweit die radikalste Gemeindestrukturreform vollzogen, ohne dass sich die direkt betroffenen Gemeinden und gemeinderechtlichen Körperschaften dazu jemals hätten äussern können. Insofern handelt es sich auch hier um angeordnete Gemeindegemeinschaften, wobei die Anordnung durch die kantonalen Stimmberechtigten erfolgte.

5.4.2 Kanton Tessin

Das Dipartimento delle Istituzioni des Kantons Tessin hat im September 2010 eine Ergänzung zur Änderung des Tessiner Fusionsgesetzes (Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni [LAggr] del 16 dicembre 2003; RL 2.1.4.3) in die Vernehmlassung geschickt, nachdem ein erster Entwurf in der früheren Vernehmlassung auf Proteste bei den Gemeinden gestossen war.³⁸⁾ Mit der Änderungsvorlage (und der Ergänzung vom Sept. 2010) sollen neben punktuellen Anpassungen des Fusionsgesetzes insbesondere die rechtlichen Grundlagen für den Erlass eines kantonalen Fusionsplans geschaffen werden. Der kantonale Fusionsplan soll die Absichten des Kantons zur Stärkung seiner Regionen visualisieren. Zu diesem Zweck soll er unter anderem eine Karte umfassen, auf der flächendeckend (über das gesamte Kantonsgebiet) die aus Sicht des Kantons sinnvollen Szenarien für Gemeindegemeinschaften dargestellt werden. Er soll dem Kanton als strategisches Instrument für eine umfassende Gemeinde(struktur)reform dienen und die Koordination von Gemeindegemeinschaften mit anderen wichtigen Instrumenten im Bereich

³⁵⁾ Entscheid des Bundesgerichts 1P.427/2006 vom 3.11.2006 (publ. in BGE 132 I 291)

³⁶⁾ Siehe auch Regierungsrat des Kantons Glarus, Schlussbericht vom 22.2.2011 an den Landrat über die Umsetzung der Gemeindestrukturreform «GL 2011»

³⁷⁾ Verfassung des Kantons Glarus vom 1.5.1988 (SR 131.217)

³⁸⁾ Dipartimento delle Istituzioni del Cantone Ticino, Messaggio N. 6363 del 25 maggio 2010, Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr); ders.: Progetto di consultazione ai municipi del 14 luglio 2009

Raumplanung und Agglomerationspolitik, der neuen Regionalpolitik und dem (innerkantonalen) Finanzausgleich sicherstellen. Mit der parallel zur Änderung des LAggr vorgeschlagenen Anpassung des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes (Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale [LPI]; RL 2.1.2.3) soll die Kompatibilität zwischen Fusionsförderung und Finanzausgleich verstärkt werden, indem die Gewährung von Finanzausgleichsleistungen neu von der Beteiligung der betreffenden Gemeinde an einem – aus Sicht des Kantons gebotenen und mit den Zielen des kantonalen Fusionsplans kompatiblen – Gemeindezusammenschluss abhängig gemacht werden kann. Der Fusionsplan soll innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung erarbeitet werden und nach der vorgängigen Vernehmlassung bei den Gemeinden dem Grossen Rat zur Diskussion (aber nicht zur formellen Beschlussfassung) unterbreitet werden.

Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Erarbeitung einer kantonalen Fusionsplanung und der besseren Abstimmung der Fusionsförderung auf den innerkantonalen Finanzausgleich führt der Kanton Tessin seine sowohl auf Freiwilligkeit als auch auf Zwang basierende Fusionsstrategie konsequent weiter. Die bestehenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen, die das Bundesgericht in mehreren Entscheiden als rechtmässig beurteilt hat, erlauben es dem Kanton bereits heute, einen Gemeindezusammenschluss gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen.

5.4.3 Kanton Wallis

Mit Artikel 135 des Gemeindegesetzes (SGS VS 175.1) verfügt der Kanton Wallis über eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen. Von dieser Befugnis hat der Kanton Wallis bislang einzig (aber immerhin) im Fall Ausserbinn (siehe Ziff. 5.3) Gebrauch gemacht. Es deutet auch nichts darauf hin, dass der Kanton Wallis im Fall der jüngst gescheiterten Fusion zu einer Grossgemeinde Visp³⁹⁾ eine autoritative Anordnung in Betracht zieht. Wie der Walliser Staatsrat in Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses ausführte, soll die kantonale Politik in Sachen Gemeindefusionen und insbesondere die finanzielle Unterstützung von Fusionsprojekten einer Überprüfung unterzogen werden, sobald das neue Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich verabschiedet ist, was im Verlauf des Jahres 2011 erfolgen soll. Der im November 2010 in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf für die gesetzliche Umsetzung der zweiten Etappe der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden beinhaltet unter anderem auch eine Teilrevision des Walliser Gemeindegesetzes, die sich allerdings auf Anpassungen der Bestimmungen über Finanzhilfen an Gemeindefusionen beschränkt.

³⁹⁾ Am 12./13.2.2011 lehnten die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinden Ausserberg, Baltschieder und Visperterminen die Fusion zur neuen Einwohnergemeinde Visp ab, während sich die Stimmenden der Gemeinden Visp, Bürchen und Eggerberg für die Fusion aussprachen. Der Zusammenschluss ist damit gescheitert.

Der Walliser Staatsrat führte bereits in seiner Antwort vom 5. Februar 2009 zur Motion 1.261 (vom 9.9.2008) betreffend Stärkung der Walliser Gemeinden und des Kantons Wallis aus, er habe sich unter Vorbehalt «von Spezialfällen (z.B. Ausserbinn)» stets für freiwillige Fusionen ausgesprochen und er lehne ein allzu forsches Vorgehen ab, denn: «Für Gemeindefusionen und territoriale Reorganisationen braucht es mehr als irgendwelche gesetzlich festgelegte Kriterien. Es braucht vor allem den Volkswillen.» Aus Sicht des Staatsrats sei die «pragmatische Anreizpolitik» weiterzuverfolgen. Unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie werde sich der Staatsrat auch weiterhin für Gemeindefusionen engagieren.

5.4.4 Kanton Zürich

Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich hat von Oktober 2010 bis Ende März 2011 die Totalrevision des zürcherischen Gemeindegesetzes in die Vernehmlassung gegeben.⁴⁰⁾ Die Vernehmlassungsvorlage enthält unter anderem Bestimmungen zu Gemeindezusammenschlüssen. Einerseits werden die Rahmenbedingungen für Gemeindezusammenschlüsse festgelegt. Andererseits setzt die Vorlage Artikel 84 Absatz 5 der Verfassung des Kantons Zürich⁴¹⁾ um, wonach zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt werden. So sieht der Vernehmlassungsentwurf vor, dass Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Zuschüssen (materielle Anreize) und mit Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) durch den Kanton unterstützt werden sollen. Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden sollen finanziell mit einem Beitragssystem unterstützt werden, das drei Elemente umfasst: Einen einwohnerabhängigen Grundbeitrag, den neu alle zusammengeschlossenen Gemeinden erhalten, sowie zwei Zusatzbeiträge (Entschuldungsbeitrag und Beitrag zum Ausgleich von Mindereinnahmen), welche die konkreten Verhältnisse in den beteiligten Gemeinden berücksichtigen und bei der Verschuldung sowie bei den Steuerfussunterschieden anknüpfen. Neben diesen materiellen Anreizen stellt der Kanton Zürich zudem Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) in Aussicht.

Keine Regelungen sieht der Kanton Zürich demgegenüber für die (autoritative) Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen vor. Diese Möglichkeit war bereits im Rahmen der Anpassung der Zürcher Kantonsverfassung ausdrücklich abgelehnt worden, weshalb bei der nun laufenden Totalrevision des Gemeindegesetzes nicht mehr darauf zurückgekommen wurde. Der Kanton Zürich verzichtet auch auf anderweitige Einschränkungen der Bestandesgarantie der Gemeinden und auf die bisherige Möglichkeit, Gebietsveränderungen vom Kanton aus Gründen der administrativen Zweckmässigkeit gegen den Willen der Gemeinden vornehmen zu können.

⁴⁰⁾ Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Gesetz über die Neuregelung der Gemeindeangelegenheiten (Totalrevision Gemeindegesetz), Vernehmlassungsentwurf vom 6.10.2010

⁴¹⁾ Verfassung des Kantons Zürich vom 27.2.2005, LS 101

5.4.5 Kanton Graubünden

Gestützt auf eine breite Auslegeordnung über die territorialen Strukturen legte der Regierungsrat des Kantons Graubünden im Oktober 2010 zuhanden des Grossen Rates den künftigen Handlungsbedarf, die Ziele und Umsetzungsstrategien mit teilweise konkreten Massnahmenvorschlägen für eine umfassende Gemeinde- und Gebietsreform dar.⁴²⁾ In der betreffenden Botschaft führte die Bündner Regierung aus, eine Strukturreform unter Einbezug aller Staatsebenen sei notwendig, wobei die Neuausrichtung zweigeteilt erfolgen soll: einerseits auf kommunaler Ebene im Rahmen einer Gemeindereform und andererseits auf der regionalen Ebene im Rahmen einer Gebietsreform. Der Bündner Grosse Rat hat sich im Februar 2011 intensiv mit der Strategie befasst. Er ist dabei den von der Regierung unterbreiteten Vorschlägen zur Gemeinde- und Gebietsreform gefolgt. Auch die unterbreiteten Gesetzesanpassungen, namentlich die vorgeschlagene Teilrevision des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich, die zum Abbau von Fusionshemmnissen führen sollen, fanden die breite Zustimmung des Parlaments. Sie treten gestaffelt (ab Frühling 2011) in Kraft.

In Bezug auf die Gemeindereform verfolgt der Kanton Graubünden demnach folgende Strategie:

- Gemeindezusammenschlüsse sollen weiterhin vor Ort eingeleitet und entschieden werden («bottom up»-Ansatz).
- Gemeindeübergreifende Fusionsabstimmungen als Folge von Initiativen vor Ort sollen zugelassen werden.
- Mittelfristig (bis 2020) wird ein Gemeindebestand zwischen 50 und 100 Gemeinden und langfristig ein solcher von weniger als 50 Gemeinden angestrebt.
- Bestehende Fusionshemmnisse im Finanzausgleich sowie in sektoralpolitischen Bereichen sollen weiter abgebaut und Anreize zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen verstärkt werden.
- Gemeindezusammenschlüsse sollen nur innerhalb der von der Regierung festgelegten Förderräume finanziell gefördert werden.
- Der Kanton soll sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben an den von der Regierung festgelegten Förderräumen orientieren.
- Das Förderinstrumentarium soll modifiziert werden, so dass auch grössere Zusammenschlüsse profitieren. Dabei soll sich die finanzielle Förderung volumemässig an der heutigen Praxis orientieren.
- Die notwendigen Fördermittel sollen im Finanzausgleichsfonds sichergestellt werden.

Der Kanton Graubünden sieht nach dieser Strategie somit von Zwangsmassnahmen respektive von der (autoritativen) Anordnung von Gemeindefusionen ab, obwohl diese Möglichkeit auch nach der erfolgten Teilrevision des bündnerischen Gemeindegesetzes (Art. 94 GG)⁴³⁾ grundsätzlich weiterhin bestehen bleibt.

⁴²⁾ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26.10.2010, Heft Nr. 8/2010–2011

⁴³⁾ Gemeindegesetz des Kantons Graubünden; BR 175.050

5.4.6 Kanton Freiburg

Der freiburgische Grosse Rat erklärte im Oktober 2007 eine Motion erheblich, welche die Wiederaufnahme der bis Ende 2004 praktizierten Förderung von Gemeindezusammenschlüssen sowie die Reduktion der Anzahl Gemeinden bis Ende 2011 auf 89 verlangte. Gestützt darauf unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat am 21. September 2010 eine entsprechende Vorlage für ein neues Gesetz über die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Laut Botschaft des Staatsrates⁴⁴⁾ werden damit die bewährten Elemente des früheren Dekrets fortgeführt. Das vom Grossen Rat des Kantons Freiburg am 9. Dezember 2010 beschlossene Gesetz (GZG)⁴⁵⁾ sieht dementsprechend vor, dass auf Gesuch hin kantonale Förderbeiträge (Finanzhilfen) an Gemeindefusionen gewährt werden. Das Gesetz sieht weiter die Schaffung eines – durch den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden gemeinsam geäußerten – Fonds vor. Das (dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellte) GZG wurde von den Stimmberechtigten des Kantons Freiburg in der kantonalen Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 deutlich (mit 90% Ja-Stimmen) angenommen und soll auf die ab dem 1. Januar 2011 vollzogenen Fusionen Anwendung finden. Das Gesetz ist befristet und tritt am 31. Dezember 2018 automatisch ausser Kraft.

Regelungen im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen sieht das neue freiburgische Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen hingegen nicht vor. Der Kanton Freiburg verzichtet somit auf die gesetzliche Umsetzung der in Artikel 135 der freiburgischen Verfassung verankerten (nicht direkt anwendbaren) Bestimmung, wonach der Staat die Fusion anordnen kann, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Immerhin sieht das neue Gesetz vor, dass für jeden Bezirk ein Fusionsplan erarbeitet werden muss, der die Grundlage für die Gemeindezusammenschlüsse bildet und jede Gemeinde eines Bezirks einem Fusionsprojekt zuordnet. Er wird vom Staatsrat genehmigt und nach zwei Jahren einer Überprüfung unterzogen.

5.4.7 Kanton Aargau

Am 27. September 2009 verwarfen die Stimmberechtigten im Kanton Aargau die im Rahmen des 1. Massnahmenpakets Gemeindereform Aargau (1. Paket GeRAG) vorgeschlagenen Änderungen der Aargauer Kantonsverfassung (Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen) und des Gemeindegesetzes (Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen durch Gewährung von kantonalen Förderbeiträgen). In der Folge überwies der aargauische Grosse Rat im Oktober 2009 zwei Motionen, die im Rahmen des 2. Pakets

⁴⁴⁾ Botschaft Nr. 207 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 21.09.2010 zum Gesetzesentwurf über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)

⁴⁵⁾ Gesetz vom 9.12.2010 über die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (GZG; ASF 2010-150)

GeRAG⁴⁶⁾ umgesetzt wurden. Die betreffende Vorlage sieht – ähnlich wie die in der Volksabstimmung knapp abgelehnte Vorlage – Unterstützungsbeiträge für Gemeindegemeinschaften vor. Die entsprechenden Rechtsänderungen sollen voraussichtlich auf den 1. Januar 2012 in Kraft treten.

Mit dem 2. Paket GeRAG verzichtet der Kanton Aargau auf eine Regelung zur Anordnung von Gemeindefusionen, nachdem diese Möglichkeit im Rahmen des 1. Massnahmenpaketes in der kantonalen Volksabstimmung im September 2009 abgelehnt worden war.

5.4.8 Kanton Uri

Der Urner Regierungsrat hat sich in seinem Regierungsprogramm 2009–2012 das Ziel gesetzt, die rechtlichen Voraussetzungen für eine optimierte Gemeindestruktur zu schaffen. Angestrebt wird eine Stärkung der Urner Gemeinden, damit sie in der Lage sind, ihre Aufgaben selbstständig, effizient, wirkungsvoll und bürgerfreundlich zu erfüllen. Im Juli 2009 wurde das Projekt «Gemeindestruktur-Reform» gestartet mit dem Ziel, optimale Rahmenbedingungen für Gemeindestrukturereformen und für mögliche Zusammenschlüsse von Gemeinden im Kanton Uri zu schaffen. Gestützt auf eine umfassende Analyse des Ist-Zustandes der Urner Gemeinden wurden verschiedene Handlungsoptionen und Szenarien im Hinblick auf eine Gemeinde(structur)reform im Kanton Uri entwickelt. Der entsprechende Bericht⁴⁷⁾ skizziert als mögliche Szenarien erstens die Unterstützung fusionswilliger Gemeinden durch den Kanton ohne Vorgaben, zweitens die Unterstützung fusionswilliger Gemeinden mit organisatorischen und leistungsspezifischen gesetzlichen Mindestanforderungen an die Gemeinden einschliesslich wirkungsvoller (finanzieller und immaterieller) Anreize sowie drittens die Festlegung der künftigen Gemeindestruktur und der Anzahl Gemeinden im Rahmen einer kantonalen Abstimmung («Glarner Modell»). In der Vernehmlassung sprach sich eine klare Mehrheit der Gemeinden für die zweite Variante und damit für die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Gemeindefusionen aus. Variante 3 und damit eine vom Kanton vorgegebene Gemeindestruktur wurde hingegen als inakzeptabel und politisch unrealistisch beurteilt.

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis hat der Urner Regierungsrat im September 2010 – im Sinn eines Zwischenentscheids – beschlossen, Szenario 2 weiterzuentwickeln. Demnach sollen im Kanton Uri mit einem partizipativen Ansatz und mit klaren kantonalen Zielvorgaben Anreize für Gemeindefusionen gesetzt werden. Bis Ende 2011 soll eine abstimmungsreife Vorlage erarbeitet werden.

⁴⁶⁾ Botschaft 11.28 des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat. Die im Rahmen des 2. Pakets GeRAG vorgelegte Vorlage sieht anstelle der ursprünglich vorgeschlagenen Verschuldungsangleichung pauschale Beiträge und eine mehrjährige Garantie für Finanzausgleichsbeiträge vor.

⁴⁷⁾ Reto Steiner/Pascal Reist/Daniel Kettiger, Gemeindestrukturereformen im Kanton Uri, Bericht im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Uri, KPM-Schriftenreihe Nr. 36, Bern 2010

6. Erläuterungen zu den Artikeln

6.1 Änderung der Kantonsverfassung (KV)

6.1.1 Übersicht

Der geltende Artikel 108 KV verankert die Bestandesgarantie der Gemeinden. Er bestimmt, dass Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden gewährleistet sind (Abs. 1), dass der Grosse Rat durch Beschluss und nach Anhörung der betroffenen Gemeinde eine solche bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern kann (Abs. 2) und dass die Aufhebung einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf (Abs. 3). Die verfassungsmässige Bestandesgarantie gilt grundsätzlich umfassend: Sie erfasst einerseits alle in der Verfassung genannten Gemeindearten und gilt andererseits für die Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets von Gemeinden, wobei die Gebietsgarantie naturgemäss (nur) für die Gebietskörperschaften (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) zum Tragen kommt. Artikel 108 KV wird mit der vorliegenden Änderung nicht grundlegend verändert, insbesondere bleibt die (in Abs. 1 verankerte) Garantie von Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden gewährleistet.

Die für eine verstärkte Förderung von Gemeindegemeinschaften nötige Lockerung der Bestandesgarantie erfolgt mit einer Anpassung und Ergänzung von Artikel 108 KV. Die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie soll nur – aber immerhin – insoweit gelockert werden, als bei Vorliegen überwiegender kommunaler, regionaler oder kantonalen Interessen auf die Zustimmung einer Gemeinde zu ihrer (fusionsbedingten) Aufhebung verzichtet werden kann, indem der Grosse Rat einen Gemeindegemeinschaftschluss auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen kann. Diese zur gezielten Förderung von Gemeindegemeinschaften geschaffene Möglichkeit wird im Sinn einer «lex specialis» in der Verfassung verankert. Damit erfolgt spezifisch und ausschliesslich für Gemeindegemeinschaftsschlüsse eine moderate Lockerung der Bestandesgarantie. Für den Kanton stehen von den Gemeinden initiierte Strukturveränderungen und freiwillige Gemeindegemeinschaftsschlüsse klar im Vordergrund. Die kantonale Fusionsförderungsstrategie basiert somit weiterhin auf dem Grundsatz «Freiwilligkeit» und geht von einem «bottom up»-Ansatz aus.

Wie bisher richtet sich auch der angepasste Artikel 108 KV an alle in Artikel 107 Absatz 2 KV erwähnten anerkannten Gemeindearten. Er gilt also sowohl für politische Gemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) als auch für Bürgergemeinden und Kirchgemeinden. Es ist allerdings klar festzuhalten, dass Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden weiterhin im Vordergrund der kantonalen Fusionsförderung stehen. Ebenfalls im Interesse des Kantons liegen Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden, zumal es sich dabei – wie bei den politischen Gemeinden – um steuerfinanzierte Körperschaften handelt, deren Leistungsfähigkeit durch einen Zusammenschluss gestärkt werden kann. Nicht zulässig und auch nicht angestrebt werden Zusammenschlüsse zwischen verschiedenen Gemeindearten («diagonale Fusionen»). In diesem Zusammenhang ist namentlich zu beachten, dass Neugründungen von gemischten Gemeinden infolge der Vereinigung von Einwoh-

nergemeinden mit am Ort bestehenden Burgergemeinden aufgrund von Artikel 118 GG ohnehin unzulässig sind. Das Verbot von Zusammenschlüssen von unterschiedlichen Gemeindearten bezieht sich indessen nicht auf Zusammenschlüsse zwischen Einwohnergemeinden und (bereits bestehenden) gemischten Gemeinden. Da eine gemischte Gemeinde ihrem Wesen nach nichts anderes ist als eine Einwohnergemeinde mit einer Burgerversammlung, gelten Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden nicht als verschiedene Gemeindearten, sodass Zusammenschlüsse dieser Gemeinden rechtlich ohne Weiteres zulässig sind und vom Grossen Rat gegebenenfalls auch angeordnet werden können. Bei Zusammenschlüssen, an denen bestehende gemischte Gemeinden beteiligt sind, ist indessen zu beachten, dass die (Vermögens-)Rechte der Burgerschaft gewahrt bleiben müssen. Sofern der Zusammenschluss von der Burgerschaft (Burgerversammlung der beteiligten gemischten Gemeinden) nicht zum Anlass genommen wird, sich mit Zustimmung der gemischten Gemeinde als eigenständige Burgergemeinde zu konstituieren (was allerdings nicht in allen Fällen möglich oder sinnvoll sein dürfte), besteht die Burgerversammlung unverändert als Organ der durch den Zusammenschluss erweiterten oder neu entstandenen (neuen) Gemeinde weiter, mit der Folge, dass es sich bei der neuen Gemeinde in der Terminologie des Gemeindegesetzes um eine gemischte Gemeinde (Einwohnergemeinde mit Burgerversammlung) handelt. Sollte die Burgerversammlung im Hinblick auf den Zusammenschluss – mit Zustimmung der betreffenden gemischten Gemeinde – ihre Auflösung beschliessen, hat die nach dem Zusammenschluss bestehende Einwohnergemeinde – vorbehältlich anders lautender Beschlüsse der Burgerversammlung – sicherzustellen, dass das Burgervermögen weiterhin gesondert (in Form einer entsprechenden reglementarischen Spezialfinanzierung oder in Form einer unselbstständigen Stiftung) ausgewiesen wird. Diesfalls obliegt dem Gemeinderat der neuen Gemeinde die Verwaltung des burgerlichen Vermögens (Art. 116 GG analog).

Die Gelegenheit wird benützt, um das Verfahren bei der Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets von Gemeinden und bei freiwilligen (d.h. von den betroffenen Gemeinden gutgeheissenen) Gemeindezusammenschlüssen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Zu diesem Zweck wird der Regierungsrat ermächtigt, in unbestrittenen Fällen die Genehmigung für die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden zu erteilen. Damit wird aber am Grundsatz, wonach die unabhängig von einem Zusammenschluss erfolgte Aufhebung einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf (bisheriger Abs. 3 von Art. 108 KV) nichts geändert: Die Zustimmung der betroffenen Gemeinde bleibt unverzichtbare Voraussetzung («conditio sine qua non») für ihre fusionsunabhängige Aufhebung. Eine fusionsunabhängige Aufhebung kommt bei reinen Personalkörperschaften wie namentlich Burgergemeinden, burgerlichen Korporationen und Kirchgemeinden in Frage. Nur soweit Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets mit einem Gemeindezusammenschluss einhergehen respektive im Rahmen eines Zusammenschlusses erfolgen, ist – unter den in Artikel 108 Absatz 3 KV umschriebenen und im GG konkretisierten Voraussetzungen – eine autoritative Anordnung durch den Kanton möglich. In allen umstrittenen Fällen – das heisst wenn der Regierungsrat der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden

nicht zustimmt oder wenn er sich gegen einen von den betroffenen Gemeinden beschlossenen (freiwilligen) Zusammenschluss ausspricht – ist neu der Grosse Rat für die Genehmigung zuständig, wobei die Vorberatung der betreffenden Geschäfte der grossrätlichen Justizkommission obliegt. Der Grosse Rat ist wie erwähnt in jedem Fall zuständig für die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden.

Neben der Anpassung von Artikel 108 KV wird mit einer Ergänzung von Artikel 113 Absatz 3 KV (neuer Satz 2) die verfassungsrechtliche Grundlage für die Kürzung oder Verweigerung von Finanzausgleichsleistungen als zusätzliches Instrument zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen geschaffen. Die entsprechende Verfassungsbestimmung ermächtigt den Gesetzgeber, das Nähere zu regeln. Der Gesetzgebungsauftrag bezieht sich namentlich auf die Regelung der Kürzung von Finanzausgleichsleistungen gegenüber Gemeinden, die sich einem im Hinblick auf die (Minder-)Beanspruchung von Finanzausgleichsleistungen gebotenen Zusammenschluss widersetzen.

6.1.2 Änderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Die vorliegende Verfassungsänderung ist das Ergebnis der nach der Vernehmlassung erfolgten umfassenden Überarbeitung und Verdichtung. Während sich die vorliegende Vorlage auf die Anpassung von Artikel 108 KV beschränkt, sah die Vernehmlassungsvorlage als Grundlage für die angestrebte Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden noch einen separaten Artikel 108a KV und für die Anpassung der Zuständigkeiten für die Genehmigung von Bestandes- und Gebietsveränderungen zudem Ergänzungen in den Artikeln 79 KV (Befugnisse Grosser Rat) und 90 (Befugnisse Regierungsrat) vor. Nachdem die ursprünglich vorgesehene Konzeption – namentlich die Schaffung eines separaten Artikels 108a KV – in der Vernehmlassung vereinzelt als verwirrend und (zu) kompliziert kritisiert worden war, wurden die Verfassungsbestimmungen für die Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden, die Vereinfachung der Zuständigkeiten und die Möglichkeit von Kürzungen oder Verweigerungen von Finanzausgleichsleistungen im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage nach der Vernehmlassung verdichtet und gestrafft. Mit der Konzentration der erforderlichen Regelungen im angepassten Artikel 108 KV (Abs. 2 bis 5) und in Artikel 113 KV (Abs. 3 Satz 2) haben sich der Erlass eines separaten Artikels 108a KV und die ursprünglich vorgesehenen Anpassungen in den Artikeln 79 und 90 KV als entbehrlich erwiesen.

6.1.3 Erläuterungen zu den Verfassungsänderungen

Artikel 108

Absatz 1

Artikel 108 KV verankert die Bestandesgarantie der Gemeinden. Absatz 1 hält fest, dass Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden gewährleistet sind. Die Bestandesgarantie im weiteren Sinn erfasst somit sowohl den Bestand (die Existenz)

der Gemeinden als auch deren Gebiet und Vermögen. Die Gewährleistung des Bestandes stellt sicher, dass eine Gemeinde nicht ohne ihre Zustimmung – also gegen ihren Willen – aufgehoben werden kann. Die Bestandesgarantie im engeren Sinn (Gewährleistung des Bestandes) gilt aufgrund von Artikel 107 Absätze 2 und 3 KV (i.V.m. Art. 2 GG) für alle Gemeinden. Demgegenüber kommt die Gebietsgarantie naturgemäss nur für die als Gebietskörperschaften konstituierten Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden zum Tragen. Die Gewährleistung des Vermögens der Gemeinden entspricht der (in Art. 24 KV als Grundrecht verankerten) Eigentumsgarantie. Die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie im bisherigen umfassenden Sinn wird mit der vorliegenden Vorlage nicht infrage gestellt. Am Grundsatz, wonach Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden gewährleistet sind, wird also festgehalten. Absatz 1 von Artikel 108 KV bleibt dementsprechend unverändert.

Absatz 2

Der geltende *Absatz 2* sieht vor, dass der Grosse Rat durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern kann, wobei die betroffenen Gemeinden vorher anzuhören sind. Nach geltendem Recht obliegt die Genehmigung der Bildung, Auflösung und Veränderung des Gebiets sowie des Zusammenschlusses von Gemeinden somit in jedem Fall dem Grossen Rat, wobei er diese Zuständigkeit an die grossrätliche Justizkommission delegiert hat. Die Justizkommission ist nach bisherigem Recht unter dem Vorbehalt des Zugrechts des Grossen Rates⁴⁸⁾ für die Genehmigung von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden zuständig (Art. 23 Abs. 1 Bst. f GRG und Art. 4 Abs. 2 GG). Aufgrund des Sitzungsrythmus' der Justizkommission (die ca. 4 Sitzungen pro Jahr durchführt) und weil in jedem Fall die Frist für die Geltendmachung des Zugrechts abgewartet werden muss, dauert das Genehmigungsverfahren in der Regel rund fünf Monate. In unbestrittenen Fällen wird damit der Vollzug von Bestandes- und Gebietsveränderungen und Zusammenschlüssen von Gemeinden heute unnötig verzögert. *Absatz 2* wird daher im Hinblick auf eine Vereinfachung und Straffung des (Genehmigungs-) Verfahrens bei unbestrittenen Bestandes- und Gebietsveränderungen dahingehend angepasst, dass in diesen (unbestrittenen) Fällen neu der Regierungsrat für die Genehmigung zuständig sein soll. Unbestrittene Fälle liegen vor, wenn sowohl die betroffenen Gemeinden als auch der Regierungsrat der Bildung, Aufhebung, Veränderung des Gebiets oder dem Zusammenschluss zustimmen. Stimmt der Regierungsrat dagegen nicht zu, geht das Geschäft an den Grossen Rat. Die fehlende Zustimmung der betroffenen Gemeinde hat – soweit sie (bei der Bildung) nicht faktisch ausgeschlossen ist – unterschiedliche Konsequenzen: Die Aufhebung und die Veränderung des Gebiets von Gemeinden ist bei fehlender Zustimmung der betroffenen Gemeinden gescheitert (siehe Art. 4 Abs. 4 GG). Gemeindezusammenschlüsse,

denen die betroffenen Gemeinden nicht zustimmen, kann der Grosse Rat bei Vorliegen überwiegender kommunaler, regionaler oder kantonaler Interessen (Art. 108 Abs. 3 KV) gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden autoritativ anordnen. Verzichtet der Grosse Rat auf die Anordnung, ist der betreffende Zusammenschluss gescheitert. Mit der Delegation der Genehmigungskompetenz in unbestrittenen Fällen an den Regierungsrat kann das Verfahren massgeblich beschleunigt werden. Diskutiert, aber letztlich verworfen wurde eine weitergehende Delegation der Genehmigungskompetenz (an die zuständige Direktion). Auch wenn im Rahmen der Genehmigung von unbestrittenen Bestandes- und Gebietsveränderungen sowie Zusammenschlüssen von Gemeinden in aller Regel eine reine Rechtmässigkeitskontrolle erfolgt, muss die Genehmigungsinstanz im Einzelfall auch die Zweckmässigkeit oder politische Opportunität berücksichtigen können. Letzteres muss dem Regierungsrat vorbehalten bleiben, weshalb eine Delegation der Genehmigungskompetenz an die zuständige Direktion weder stufen- noch sachgerecht wäre. Die Zuständigkeit des Regierungsrates rechtfertigt sich nicht zuletzt auch mit Blick auf seine Befugnis, über Grenzkorrekturen zu entscheiden (vgl. Art. 90 Bst. g KV) und die (Bildung und) Aufhebung von Unterabteilungen zu beschliessen (vgl. Art. 124 und Art. 125 Abs. 2 GG).

Stimmt der Regierungsrat der Bildung, Aufhebung, Veränderung des Gebiets oder dem Zusammenschluss von Gemeinden nicht zu, entscheidet darüber der Grosse Rat (Satz 2).

Absatz 3

Mit dieser Bestimmung erfolgt die eigentliche – jedoch auf Gemeindezusammenschlüsse beschränkte – Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie. Wie vorne ausgeführt, bedarf nach geltendem (Verfassungs-)Recht die Aufhebung einer Gemeinde in jedem Fall ihrer Zustimmung (bisheriger Abs. 3 von Art. 108 KV). Die Zustimmung ist demnach nach geltendem Recht auch bei einem Gemeindezusammenschluss nötig, da ein solcher stets mit der Aufhebung (und der Bildung und Veränderung des Gebiets) von Gemeinden verbunden ist. Die vorliegende Bestimmung ermöglicht es neu, vom Erfordernis der Zustimmung abzusehen, wenn die Aufhebung der betroffenen Gemeinden im Rahmen eines Zusammenschlusses erfolgt und wenn es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern. In diesem – und nur in diesem – Fall wird der Grosse Rat somit ermächtigt, einen Gemeindezusammenschluss (und damit die Aufhebung von Gemeinden) gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen. Vorgängig sind die betroffenen Gemeinden anzuhören. Die Anhörung erfolgt durch den Regierungsrat im Hinblick auf die Antragstellung an den Grossen Rat. Das Ergebnis der Anhörung und dessen Würdigung ist somit Bestandteil des regierungsrätlichen Antrags an den Grossen Rat. Selbstverständlich bleibt es dem Grossen Rat unbenommen, im Rahmen seiner Entscheidungsfindung die betroffenen Gemeinden ebenfalls (erneut) anzuhören. Das Anhörungsrecht der betroffenen Gemeinden ergibt sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und ist somit zwingend zu gewähren. Es verleiht den betroffenen Gemeinden das Recht, sich zur beabsichtigten Anordnung des Zusammenschlusses zu äussern, und verpflichtet die zuständigen kantonalen Organe, sich mit

⁴⁸⁾ Gemäss Artikel 84 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 9.5.1989 (GO; BSG 151.211.1) kann der Grosse Rat ein einzelnes Geschäft, über das eine Kommission abschliessend entschieden hat, mit der Mehrheit der Stimmen an sich ziehen. Der entsprechende Antrag ist spätestens am ersten Sessionstag nach Beschluss der Kommission einzureichen.

den entsprechenden Stellungnahmen auseinanderzusetzen. Daraus folgt aber kein Anspruch der betroffenen Gemeinden, dass ihren Forderungen gefolgt wird. Das Anhörungsrecht ist somit kein Vetorecht.

Die Formulierung «wenn es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern» geht zurück auf die Regelung in Artikel 135 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV FR).⁴⁹⁾ Allerdings geht man im Kanton Freiburg davon aus, dass die (offene) Verfassungsbestimmung nicht unmittelbar anwendbar (non self-executing) ist und auf Gesetzesstufe umgesetzt werden muss, was bislang indessen nicht geschehen ist. Entsprechend wurden im Kanton Freiburg bis heute (gestützt auf Art. 135 Abs. 4 KV FR) keine Gemeindezusammenschlüsse angeordnet.

Die vorliegende Formulierung entspricht im Wesentlichen der vom Grossen Rat im Rahmen der Debatte zur Evaluation GFG (Massnahme M10) abgegebenen Planungserklärung vom 10. Dezember 2009.⁵⁰⁾ In Ergänzung zu der vom Grossen Rat beschlossenen Planungserklärung wird in der vorliegenden Bestimmung indessen bereits auf Verfassungsstufe präzisiert, dass für eine Fusionsanordnung *überwiegende* kommunale, regionale oder kantonale Interessen vorliegen müssen. Mit der Verabschiedung der erwähnten Planungserklärung sprach sich die Mehrheit des Grossen Rates gegen eine engere Umschreibung der Voraussetzungen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen aus, wie sie der Regierungsrat ursprünglich vorgeschlagen hatte. Die Befürworterinnen und Befürworter der offenen Regelung machten in der Beratung indessen klar, dass auf Gesetzesstufe näher umschrieben werden müsse, was unter «kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen» zu verstehen sei.⁵¹⁾ Diese nötigen Konkretisierungen erfolgen im Rahmen der gleichzeitig vorgelegten Ergänzung des GG, welche zusammen mit der vorliegenden Verfassungsänderung der obligatorischen Volksabstimmung vorgelegt werden sollen (siehe Antrag in Ziff. 13).

Die Anordnung eines Zusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden stellt immer das stärkste Mittel («ultima ratio») dar. Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet es, dass vor der Anordnung eines Zusammenschlusses eine umfassende Interessenabwägung erfolgt und geeignete mildere Massnahmen geprüft werden. Als solche fallen beispielsweise aufsichtsrechtliche Massnahmen (Art. 76 f. und Art. 87 ff. GG) oder eine allfällige Kürzung oder Verweigerung von Finanzausgleichsleistungen (Art. 113 Abs. 3 Satz 2 KV und Art. 35 und 35a FILAG) in Betracht.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass der Grosse Rat – neben der Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen – weiterhin zuständig ist für die Genehmigung von Gemeindezusammenschlüssen, denen zwar alle beteiligten Gemeinden zugestimmt haben, gegen die sich aber der Regierungsrat aus rechtlichen und/oder (staats-)politischen Gründen ausgesprochen hat. Während in unbestrittenen Fällen (Zustimmung der betroffenen Gemeinden und des Regierungsrats) neu stets der

Regierungsrat abschliessend für die Genehmigung zuständig ist (Art. 108 Abs. 2 KV), ist in jenen Fällen, wo der Regierungsrat einen Zusammenschluss entgegen den betroffenen Gemeinden ablehnt, der Grosse Rat (abschliessend) für die Genehmigung zuständig. Das ist insofern eine Änderung gegenüber der bisherigen Regelung, als bis anhin in jedem Fall der Grosse Rat – der diese Zuständigkeit an die grossrätliche Justizkommission (unter dem Vorbehalt des Zugrechts) delegiert hat – über die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden entschieden hat. Mit der neuen Regelung kann nicht nur das Verfahren in unbestrittenen Fällen vereinfacht und beschleunigt werden, es wird gleichzeitig auch sichergestellt, dass über bestrittene Fälle immer der Grosse Rat entscheidet, was angesichts des überwiegend politischen Charakters der entsprechenden Entscheide sachgerecht ist. Ein einheitliches und staatspolitisch zweckmässiges Verfahren ist somit gewährleistet, wenn zwischen den betroffenen Gemeinden und dem Kanton Differenzen bestehen, sei es, weil der Regierungsrat einen von den Gemeinden beschlossenen Zusammenschluss ablehnt oder weil aus überwiegen- den öffentlichen Interessen ein Zusammenschluss gegen den Willen der betroffenen Gemeinden geboten erscheint.

Absatz 4

Die Bestimmung ermächtigt und verpflichtet den Gesetzgeber, das Nähere insbesondere zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die zwangsweise Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses (Abs. 3) zu regeln. Besondere Bedeutung kommt dabei der Konkretisierung der «kommunalen, regionalen und kantonalen Interessen» als Voraussetzung für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen zu. Sie erfolgt im Rahmen der Ergänzung des GG (siehe Kapitel 6.2, Erläuterungen zu Art. 4i GG).

Absatz 5

In *Absatz 5* wird neu auf Verfassungsstufe – analog zur Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden in Artikel 110 Absatz 1 KV – festgehalten, dass der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördert. Damit besteht neu eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, nachdem ein solcher Förderauftrag bis anhin nur in programmatischer Weise auf Gesetzesstufe (Art. 4 Abs. 4 GG) geregelt ist. Die Förderkompetenz des Kantons umfasst zum einen die Gewährung von Finanzhilfen an geplante und erfolgte Gemeindezusammenschlüsse und zum anderen Beratungsleistungen, die Begleitung und Unterstützung von fusionswilligen Gemeinden, das Bereitstellen von Hilfsmitteln und (neu) die Initiierung von sinnvollen Gemeindezusammenschlüssen in funktionalen Perimetern. Art und Weise sowie Umfang der konkreten Massnahmen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen werden auf Gesetzesstufe umschrieben (siehe Art. 4b GG).

Artikel 113

Artikel 113 KV gilt ausschliesslich für Einwohnergemeinden und (aufgrund von Art. 120 Abs. 2 KV) für gemischte Gemeinden, mithin für die politischen Gemeinden.

⁴⁹⁾ Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, SR 131.219

⁵⁰⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 1609 ff.

⁵¹⁾ Tagblatt des Grossen Rates 2009, Voten Steiner S. 1599 und 1609.

Er regelt in der geltenden Fassung einerseits die Steuerhoheit (Abs. 1 und 2) und bildet andererseits die verfassungsrechtliche Grundlage für den Finanzausgleich (Abs. 3). Diese Regelungen bleiben materiell unverändert.

Absatz 3 Satz 2 (neu)

Erfahrungen aus bisherigen Fusionsprojekten haben gezeigt, dass ein Zusammenschluss in einzelnen Fällen zu Einbussen bei Finanzausgleichsleistungen (Mindestausstattung und Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage respektive geografisch-topografischer Zuschuss) führen kann. Dass die Aussicht auf solche Einbussen einen fusionshemmenden Effekt hat, liegt auf der Hand. Dieser Effekt ist seit langem bekannt⁵²⁾ und wurde im Rahmen der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs (Projekt FILAG 2012) teilweise korrigiert, indem die Frist für Ausgleichszahlungen für fusionsbedingte Einbussen bei der Mindestausstattung und beim geografisch-topografischen Zuschuss (von bisher 5 Jahren) neu auf 10 Jahre verlängert wurde (siehe Art. 34 Abs. 1 FILAG [Fassung 1.2.2011]). Ergänzend dazu sollen mit der Möglichkeit, Leistungen aus dem Finanzausgleich gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden zu kürzen oder zu verweigern, die fusionshemmenden Effekte des Finanzausgleichs weiter verringert werden, ohne den Finanzausgleich und die ihm inhärente strukturerhaltende Wirkung insgesamt in Frage zu stellen.

Mit der Ergänzung von Absatz 3 (neuer Satz 2) von Artikel 113 KV wird klargestellt, dass Leistungen aus dem Finanzausgleich in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gekürzt oder verweigert werden können. Der Gesetzgeber wird somit ermächtigt, die Kürzung oder Verweigerung von Leistungen aus dem Finanzausgleich zu regeln. Die Regelung bildet einerseits die verfassungsrechtliche Grundlage für die (bereits heute in Art. 35 FILAG vorgesehene) Möglichkeit, Zuschüsse zu verweigern. Andererseits soll mit der Möglichkeit, Finanzausgleichsleistungen zu kürzen oder zu verweigern, ein zusätzliches Instrument zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen geschaffen werden für den Fall, dass sich eine Finanzausgleichsleistungen beziehende Gemeinde einem im Hinblick auf die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit gebotenen Zusammenschluss widersetzt. Da ausschliesslich Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden – mithin die politischen Gemeinden mit Steuerhoheit – in den Genuss von Finanzausgleichsleistungen kommen, sind nur sie von allfälligen Leistungskürzungen betroffen. In Bezug auf die Kürzung von Finanzausgleichsleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden wird die vorliegende Bestimmung im neuen Artikel 35a FILAG konkretisiert. Dabei wird im Interesse von einzelfall- und sachgerechten Lösungen bewusst eine Kann-Formulierung verwendet, denn der Regierungsrat soll bei seinem Entscheid, ob und in welchem Umfang Kürzungen

erfolgen, über den nötigen Ermessensspielraum verfügen. Selbstverständlich ist ein Zusammenschluss von Gemeinden mit unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeit nicht in jedem Fall möglich oder geboten. Die Möglichkeit von Leistungskürzungen ist aber insbesondere für finanzschwache Gemeinden (neben den anderen finanziellen und immateriellen Fördermassnahmen) ein zusätzlicher Anreiz, einen Zusammenschluss ernsthaft zu prüfen und vorzukehren. Es soll somit vermieden werden, dass sich Einwohnergemeinden oder gemischte Gemeinden, welche bedeutende Finanzausgleichsleistungen beziehen, allein deshalb einem Zusammenschluss widersetzen, weil nach dem Zusammenschluss weniger Finanzausgleichsleistungen ausgerichtet bzw. beansprucht werden. Für eine allfällige Kürzung kommt es einzig darauf an, ob als Folge des (abgelehnten) Zusammenschlusses voraussichtlich bedeutend weniger Finanzausgleichsleistungen beansprucht würden. Es versteht sich von selbst, dass eine Kürzung von Finanzausgleichsleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden nur in Betracht gezogen wird, wenn die betreffende Gemeinde nach dem abgelehnten Zusammenschluss erheblich weniger Leistungen beansprucht hätte und der Zusammenschluss insofern also zu einer spürbaren Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit geführt hätte. Leistungskürzungen kommen selbstverständlich nur gegenüber Gemeinden in Frage, die Finanzausgleichsleistungen beziehen. Kürzungen sind bei der Mindestausstattung, beim geografisch-topografischen Zuschuss (früher: Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage), beim sozio-demografischen Zuschuss sowie bei den pauschalen Abteilungen der Zentrumslasten der Gemeinden Bern, Biel und Thun möglich.

Artikel 113 Absatz 3 Satz 2 KV als verfassungsrechtliche Grundlage für die Kürzung oder Verweigerung von Finanzausgleichsleistungen wurde nach der Vernehmlassung grundlegend überarbeitet und «verdichtet». Die im Vernehmlassungsentwurf (als neuer Abs. 4 von Art. 113 KV) vorgesehene sehr detaillierte Bestimmung erwies sich als für die Verfassung atypisch, nicht stufengerecht und unvollständig. Sie nahm aufgrund ihres hohen Detaillierungsgrades einerseits die ohnehin nötige gesetzliche Konkretisierung (im FILAG) vorweg und bezog sich andererseits ausschliesslich auf Leistungskürzungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden. Die nun vorgeschlagene offenere Formulierung trägt diesen Mängeln Rechnung. Mit der Wendung «in den gesetzlich vorgesehenen Fällen» ist im Übrigen klargestellt, dass die vorliegende Verfassungsbestimmung nicht direkt anwendbar («self-executing») ist, sondern auf Gesetzesstufe umgesetzt werden muss. Diese Umsetzung erfolgt mit Blick auf die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wie erwähnt in Artikel 35a FILAG.

Inkrafttreten

Die vorliegende Verfassungsänderung der KV unterliegt nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe a KV der obligatorischen Volksabstimmung. Sie soll den Stimmberechtigten (zusammen mit den gleichzeitig vorgeschlagenen Gesetzesänderungen) im Sommer 2012 zur Abstimmung unterbreitet werden. Sofern die Vorlage in der kantonalen Volksabstimmung angenommen wird, soll sie auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten.

⁵²⁾ Siehe Evaluation «Strategie Gemeinden» 2005, Bericht vom 11.2.2005 erstellt vom Kompetenzzentrum für Public Management im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung sowie Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11.5.2005; Motion Bernasconi «FILAG contra Gemeindefusionen» (M 311/2005), Tagblatt des Grossen Rates 2006, S. 202 f.; Bericht «FILAG 2012», S. 59 ff.; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26. August 2009 betreffend Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation GFG), S. 20 ff.

6.2 Änderung des Gemeindegesetzes (GG)

Artikel 4

Absatz 2

Gemäss geltender Fassung von Absatz 2 kann die zuständige Kommission des Grossen Rates – unter dem Vorbehalt des Zugrechts des Grossen Rates – durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern. Die zuständige Kommission ist die Justizkommission des Grossen Rates (Art. 23 Abs. 2 Bst. f GRG). Da in unbestrittenen Fällen neu der Regierungsrat (abschliessend) für die Genehmigung zuständig ist (Art. 108 Abs. 2 KV) und der Grosse Rat nur noch in bestrittenen Fällen entscheidet (Art. 108 Abs. 2 Satz 2 KV i.V.m. Art. 4 Abs. 3 GG), wird Absatz 2 entsprechend angepasst. Es wird somit klargestellt, dass der Regierungsrat durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern kann, wobei er die betroffenen Gemeinden vorher anhört. Dass es sich dabei um unbestrittene Fälle handelt, ergibt sich aus dem nachfolgenden Absatz 3. Mit der Wendung, wonach der Regierungsrat *durch Beschluss* eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern *kann*, wird einerseits zum Ausdruck gebracht, dass die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets erst und unmittelbar mit dem entsprechenden Beschluss erfolgt (konstitutive Wirkung) und dass der entsprechende Beschluss andererseits im Ermessen des Regierungsrats liegt (Kann-Formulierung). Die vorliegende Regelung bezieht sich auf die Bildung, die Aufhebung oder die Veränderung des Gebiets von Gemeinden, die unabhängig von Gemeindezusammenschlüssen erfolgen. Für letztere sehen die Artikel 4b ff. besondere Zuständigkeitsregelungen vor, welche der vorliegenden Bestimmung vorgehen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Befugnis des Kantons, Gemeinden zu bilden, aufzuheben oder ihr Gebiet zu verändern, ist in Artikel 108 Absatz 2 KV verankert.

Absatz 3

Absatz 3 stellt entsprechend der neuen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelung und in Ergänzung zu Absatz 2 klar, dass der Entscheid über die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden *in bestrittenen Fällen* dem Grossen Rat obliegt (siehe Art. 108 Abs. 2 Satz 2 KV). Bestrittene Fälle im Sinn der vorliegenden Bestimmung liegen vor, wenn der Regierungsrat die (Genehmigung der) Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets einer Gemeinde ablehnt.

Die Gelegenheit wird benützt, um die bisherige (sprachlich unbefriedigende) Wendung «Gebietsveränderung» durch «Veränderung des Gebiets» zu ersetzen. Durch den Einschub wird der bisherige Absatz 3 zu Absatz 4.

Absatz 4

Satz 1, wonach die Aufhebung oder die Veränderung des Gebiets einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf, entspricht – abgesehen von der redaktionellen Bereinigung («Gebietsveränderung» ersetzt durch «Veränderung des Gebiets») – der bisherigen Regelung (im bisherigen Abs. 3). Neu ist Satz 2, wonach die Befugnis des

Grossen Rates zur autoritativen Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (und den damit verbundenen Aufhebungen und Veränderungen des Gebiets von Gemeinden) ausdrücklich vorbehalten bleibt.

Die Regelung des bisherigen Absatzes 4 von Artikel 4 wird aus systematischen Gründen unter dem neu eingefügten Titel «1a. Zusammenschluss von Gemeinden» in den neuen Artikel 4b überführt.

Artikel 4a

Die Bestimmung wurde im Rahmen der Änderung des GG vom 24. März 2010 erlassen (siehe Tagblatt des Grossen Rates 2010, S. 393 und Beilage 12). Sie ermächtigt den Regierungsrat, rein formale bzw. redaktionelle Anpassungen von Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen im Hinblick auf die Vereinfachung und Beschleunigung des gesetzestechnischen Nachvollzugs von Gemeindefusionen selber vorzunehmen. Artikel 4a bezieht sich nach geltendem Wortlaut nur auf fusionsbedingte redaktionelle und formale Anpassungen. Um den gesetzestechnischen Nachvollzug auch im Fall der fusionsunabhängigen Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden zu vereinfachen und zu beschleunigen, wird Artikel 4a entsprechend ergänzt, wobei im Interesse der besseren Lesbarkeit gleichzeitig die Satzstellung angepasst wird.

Gliederungstitel 1a. (neu) Zusammenschluss von Gemeinden

Die neuen Bestimmungen, welche den Zusammenschluss von Gemeinden und insbesondere die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen regeln, werden unter dem neuen Abschnitt mit dem Gliederungstitel «Zusammenschluss von Gemeinden» im ersten Kapitel des GG (Allgemeine Bestimmungen) nach dem Abschnitt «Grundsätze» und vor dem zweiten Abschnitt «Zusammenarbeit der Gemeinden» eingefügt.

Die neuen Bestimmungen betreffend den Zusammenschluss von Gemeinden im eingefügten Abschnitt 1a. gelten für die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben *a* bis *i* GG aufgeführten Körperschaften, mithin für alle dem GG unterstellten Gemeindearten mit Ausnahme der Regionalkonferenzen.

Artikel 4b (neu)

Absatz 1

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Absatz 4 von Artikel 4, der aus systematischen Gründen in Artikel 4b überführt wird. Die bisherige Formulierung wird geringfügig sprachlich angepasst («die Zusammenlegung» wird ersetzt durch «den Zusammenschluss»). Die Bestimmung wiederholt zunächst den nunmehr auf Verfassungsstufe (Art. 108 Abs. 5 KV) verankerten Grundsatz, wonach der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördert. In Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Förderauftrags wird sodann klargestellt, dass zur Förderung insbesondere auch finanzielle Mittel eingesetzt werden können. Näher geregelt wird die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen heute im GFG und in Artikel 34

Absätze 2 und 3 FILAG. Neu soll der Grosse Rat im Rahmen der Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen zusätzliche Sonderbeiträge bewilligen können (vgl. Art. 4I GG).

Absatz 2

Die Bestimmung konkretisiert den verfassungsrechtlichen Förderauftrag gemäss Artikel 108 Absatz 5 KV weiter und umschreibt die Aufgaben und Obliegenheiten des AGR als zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im Rahmen der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Der gesetzliche Auftrag umfasst zunächst die schon heute praktizierte (und vielfach in Anspruch genommene) Unterstützung und Beratung von zusammenlegungswilligen Gemeinden (Bst. a). Darüber hinaus soll das AGR neu auch Gemeindezusammenschlüsse vorschlagen können (Bst. b) oder, soweit nötig, auch selber anstelle der betroffenen Gemeinden Fusionsabklärungen vornehmen (Bst. c). Von seiner Befugnis, Gemeindezusammenschlüsse vorzuschlagen, wird das AGR in der Regel erst Gebrauch machen, wenn die betroffenen Gemeinden untätig bleiben oder sich weigern, die Initiative zu ergreifen. Denkbar ist, dass das AGR aufgrund von raumplanerischen Überlegungen oder angesichts bestehender Zusammenarbeitsverhältnisse der betroffenen Gemeinden sinnvolle Gemeindezusammenschlüsse vorschlägt. Der gesetzliche Auftrag des AGR, gegebenenfalls Gemeindezusammenschlüsse vorzuschlagen oder selber Fusionsabklärungen vorzunehmen, ist nicht primär Druckmittel oder Repression, sondern soll die Initiierung von Fusionsgesprächen und die Aufnahme von Fusionsabklärungen auch in struktur- und ressourcenschwachen Gemeinden ermöglichen.

Artikel 4c (neu)

Artikel 4c regelt die möglichen Arten von Gemeindezusammenschlüssen.

Absatz 1

Die Bestimmung stellt zunächst klar, dass sich gleichartige Gemeinden zusammenschliessen können. Zulässig sind somit Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden mit Einwohnergemeinden, von Burgergemeinden mit Burgergemeinden, von gemischten Gemeinden mit gemischten Gemeinden usw.

Während der Zusammenschluss von Einwohnergemeinden und Burgergemeinden abgesehen von der fehlenden Gleichartigkeit auch nach Artikel 118 Absatz 2 GG ausdrücklich verboten ist, gelten Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden (beides politische Gemeinden) als gleichartig, mit der Folge, dass Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden zulässig sind (siehe Erläuterungen zu Abs. 2). Die Gleichartigkeit von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden ist nicht bloss rechtliche Fiktion, sondern Faktum: Ihrem Wesen nach ist die gemischte Gemeinde nichts anderes als eine Einwohnergemeinde mit einer (organisierten) Burgerversammlung.

Die möglichen Arten bzw. Formen von Gemeindezusammenschlüssen werden – in Anlehnung an die Regelung im Fusionsgesetz des Bundes (Art. 3 Abs. 1 FusG)⁵³⁾ – in den *Buchstaben a und b* umschrieben. Demnach können sich Gemeinden zusammenschliessen, indem eine oder mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde aufgenommen werden (Bst. a). Solche *Absorptionsfusionen* sind die Regel bei klassischen sog. «Eingemeindungen», das heisst bei Zusammenschlüssen von unterschiedlich grossen oder unterschiedlich strukturierten Gemeinden, insbesondere von Zentrums- und Umlandgemeinden. Zwei oder mehr Gemeinden können sich auch zusammenschliessen, indem sie sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen (Bst. b). Solche *Kombinationsfusionen* sind die Regel bei Zusammenschlüssen von in etwa gleich grossen oder ähnlich strukturierten Gemeinden. Die im Kanton Bern in den letzten Jahren erfolgten Gemeindezusammenschlüsse⁵⁴⁾ wurden in der Praxis überwiegend als Kombinationsfusionen behandelt.

Mit dem Begriff «Gemeindezusammenschluss» sind stets beide in Artikel 4c erwähnten Arten von Gemeindezusammenschlüssen gemeint. Ebenso ist die nachfolgend verwendete Formulierung «neue Gemeinde» umfassend zu verstehen und bezeichnet sowohl die infolge einer Absorptionsfusion erweiterte (absorbierende) Gemeinde als auch die infolge Kombinationsfusion neu entstandene Gemeinde. Die Verwendung eines einzigen Begriffes zur Bezeichnung der Gemeinde, welche eine andere aufnimmt bzw. die aus dem Zusammenschluss neu entsteht, dient der Straffung des Gesetzestextes.

Absatz 2

Die Bestimmung stellt klar, dass Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden zulässig sind. Damit ist gleichzeitig klargestellt, dass Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden als «gleichartige Gemeinden» im Sinn von Absatz 1 gelten. Dass Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden zulässig sind, ist insofern nicht ganz selbstverständlich, als Artikel 118 Absatz 2 GG «Neubildungen» von gemischten Gemeinden verbietet.⁵⁵⁾ Auf der anderen Seite führt der Zusammenschluss einer Einwohnergemeinde und einer bestehenden gemischten Gemeinde respektive von zwei gemischten Gemeinden – unabhängig davon, ob es sich um eine Absorptionsfusion oder eine Kombinationsfusion handelt – dazu, dass die durch den Zusammenschluss erweiterte oder

⁵³⁾ Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG), SR 221.301

⁵⁴⁾ In den letzten Jahren (seit 2003) sind im Kanton Bern 16 Gemeindezusammenschlüsse mit insgesamt 34 beteiligten Gemeinden beschlossen worden (siehe die Zusammenstellung unter http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_reformen/agr_gemeinden_reformen_fusion.htm). Seit 1850 ist es im Kanton Bern zu total 43 Gemeindezusammenschlüssen gekommen.

⁵⁵⁾ Das in Artikel 118 Absatz 2 GG statuierte Verbot von Neugründungen von gemischten Gemeinden muss allerdings im Licht der (in Art. 118 Abs. 1 GG vorgenommenen) gesetzlichen Definition dieses Gemeindetypus' dahin gehend ausgelegt werden, dass es sich «nur» auf «Vereinigungen von Einwohnergemeinden mit einer oder mehreren am Ort bestehenden Burgergemeinden» bezieht.

neu entstandene Gemeinde weiterhin respektive wiederum eine gemischte Gemeinde ist (eigentlich: eine Einwohnergemeinde mit einer Burgerversammlung). Denn die in der beteiligten gemischten Gemeinde bestehende Burgerversammlung wird unverändert in die neue Gemeinde «überführt». Der Zusammenschluss der gemischten Gemeinde berührt die Stellung und das Vermögen der organisierten Burgerschaft nicht, und zwar auch dann nicht, wenn sich die am Zusammenschluss beteiligte gemischte Gemeinde durch Absorptionsfusion einer Einwohnergemeinde anschliesst oder durch Kombinationsfusion mit einer anderen Gemeinde zu einer neuen Gemeinde zusammenschliesst. Vorbehalten bleibt selbstverständlich der Fall, dass die Burgerschaft den Zusammenschluss zum Anlass nimmt, um sich – mit Zustimmung der gemischten Gemeinde – als (neue) selbstständige Bürgergemeinde zu konstituieren oder um sich aufzulösen.⁵⁶⁾ Es ist zu beachten, dass bei einem Zusammenschluss von Einwohner- und gemischten Gemeinden (ebenso wie beim Zusammenschluss einer gemischten Gemeinde mit einer anderen gemischten Gemeinde) zwar die Vermögensrechte der Burgerschaft und die ihr (als Organ «Burgerversammlung») zustehenden Befugnisse (Art. 120 Abs. 2 und Art. 122 GG) gewährleistet bleiben, dass die Burgerversammlung den Zusammenschluss der gemischten Gemeinde aber nicht verhindern kann und insofern über kein Vetorecht verfügt. Die Vermögensrechte der Burgerschaft müssen grundsätzlich auch dann gewahrt bleiben, wenn sich die Burgerversammlung aus eigenem Willen – mit Zustimmung der gemischten Gemeinde – auflöst. In diesem Fall muss – vorbehaltlich abweichender Beschlüsse der Burgerversammlung – das Burgervermögen durch die betreffende Einwohnergemeinde (weiterhin) separat ausgewiesen werden (z.B. als verwaltete unselbstständige Stiftung nach Art. 92 und 93 GV), wobei die Verwaltung dem Gemeinderat obliegt (Art. 116 GG analog).

Artikel 4d (neu)

Artikel 4d regelt die (Rechts-)Wirkung eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen freiwilligen oder angeordneten Zusammenschluss handelt. Die im Folgenden verwendete Formulierung «neue Gemeinde» ist wie erwähnt (Erläuterungen zu Art. 4c) umfassend zu verstehen und bezeichnet sowohl die infolge einer Absorptionsfusion erweiterte (absorbierende) Gemeinde als auch die infolge Kombinationsfusion neu entstandene Gemeinde. Die Verwendung eines einzigen Begriffes zur Bezeichnung der durch den Zusammenschluss erweiterten (Absorptionsfusion) oder neu entstandenen (Kombinationsfusion) Gemeinde dient der Straffung des Gesetzestextes.

Absatz 1

Mit dem rechtskräftigen Zusammenschluss werden die Gemeinden, die im Rahmen einer Absorptionsfusion von einer anderen (der absorbierenden Gemeinde) aufge-

nommen werden (Art. 4c Abs. 1 Bst. a) oder die sich im Rahmen einer Kombinationsfusion zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen (Art. 4c Abs. 1 Bst. b), aufgehoben. Die Regelung lehnt sich an das Fusionsgesetz des Bundes an (vgl. Art. 3 Abs. 2 FusG).

Absatz 2

Mit dem rechtskräftigen Zusammenschluss tritt die neue Gemeinde die Gesamtrechtsnachfolge der aufgehobenen Gemeinden an (Universalsukzession). Diese Wirkung tritt unabhängig davon ein, ob es sich um einen Zusammenschluss in Form der Absorptionsfusion oder in Form der Kombinationsfusion handelt. Die neue Gemeinde tritt somit im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden deren Rechtsnachfolge an. Als Gesamtrechtsnachfolgerin erlangt die neue Gemeinde somit alle Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden, ohne dass eine Einzelübertragung nötig wäre. Im Innenverhältnis bedeutet dies, dass Vermögen und Schulden der aufgehobenen Gemeinden ohne Weiteres und als Ganzes auf die neue Gemeinde als Gesamtrechtsnachfolgerin übergehen. Der Vermögens- und Schuldenübergang ist der Gesamtrechtsnachfolge inhärent und braucht somit nicht ausdrücklich geregelt zu werden⁵⁷⁾. Im Aussenverhältnis – also gegenüber Dritten – folgt aus dem Grundsatz der Universalsukzession, dass die neue Gemeinde bestehende Mitgliedschaften und damit zusammenhängende Rechte und Pflichten (z.B. gegenüber Gemeindeverbänden oder iur. Personen des Privatrechts) und Verträge der aufgehobenen Gemeinden übernimmt, und zwar wie erwähnt im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten. Der Zusatz «im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten» verdeutlicht, dass die neue Gemeinde gegenüber Dritten nicht mehr oder andere (aber auch nicht weniger) Rechte (und Pflichten) geltend machen kann, als den aufgehobenen Gemeinden vor dem Zusammenschluss zustanden. Mit dieser Feststellung – die sich ohne Weiteres aus dem Grundsatz der Gesamtrechtsnachfolge ergibt und keiner normativen Regelung bedarf – sollten die mitunter in der Praxis aufgetauchten Unklarheiten oder Missverständnisse (namentlich in Bezug auf Mitgliedschaftsrechte und -pflichten in Gemeindeverbänden, privatrechtlichen Unternehmen usw. oder auch bestehenden Vertragsverhältnissen) behoben sein.

Die Gesamtrechtsnachfolge der neuen Gemeinde kann durch entsprechende Abrede mit den betroffenen Dritten ausgeschlossen, modifiziert oder bei Bedarf auch nur präzisiert werden. Satz 2 enthält deshalb einen entsprechenden Vorbehalt zugunsten anders lautender Vereinbarungen. Solche Vereinbarungen können namentlich in Bezug auf Mitgliedschaften in Gemeindeverbänden angezeigt sein, beispielsweise dann, wenn die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden Mitglieder desselben Gemeindeverbands sind und das betreffende Verbandsreglement eine nach Ein-

⁵⁶⁾ Beschliesst die Burgerversammlung, sich als Organ der gemischten Gemeinde aufzulösen, geht die Vertretung der (nunmehr nicht organisierten) Burgerschaft und die treuhänderische Verwaltung ihres Vermögens auf den Gemeinderat der betreffenden Einwohnergemeinde über (Art. 116 GG).

⁵⁷⁾ Artikel 70 des Gemeindegesetzes vom 20.5.1973 (aGG) enthielt für den Übergang von Vermögen und Schulden infolge eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses eine ausdrückliche Regelung, und zwar sowohl für den Fall, dass eine Gemeinde einer anderen «einverleibt worden ist» (Abs. 1), als auch im Hinblick auf die Entstehung einer neuen Gemeinde aus der «Verschmelzung» der bisherigen Gemeinden (Abs. 2).

wohnerzahlen abgestufte (progressive) Stimmkraftregelung vorsieht, so dass die Stimmkraft der neuen Gemeinde sprunghaft ansteigen würde, wenn sie im (vollen) Umfang die bisherigen Stimmrechte übernehmen würde. In diesem Fall kann es Sinn machen, die Stimmkraft der neuen Gemeinde in einer Vereinbarung – als Übergangsregelung bis zur ordentlichen Anpassung des betreffenden Verbandsreglements – so zu regeln, dass sich im Verhältnis der Verbandsgemeinden insgesamt keine unverhältnismässigen Verschiebungen der Kräfteverhältnisse ergeben. Bei Verträgen kann eine Anpassung oder sogar die (einseitige) Aufhebung unter Berufung auf die sog. «*clausula rebus sic stantibus*» («Vorbehaltsklausel») angezeigt oder gerechtfertigt sein, sofern sich die Verhältnisse seit Vertragsschluss derart und in einem Ausmass verändert haben, dass einer Vertragspartei die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden kann.⁵⁸⁾ Liegen infolge eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses respektive der dadurch bewirkten Gesamtrechtsnachfolge keine *grundlegend* veränderten Verhältnisse vor, besteht aber gleichwohl das Bedürfnis oder die Notwendigkeit nach einer Anpassung, Aufhebung oder Modifikation, steht auch hier die Möglichkeit offen, mittels Vereinbarung vom Grundsatz der Gesamtnachfolge abzuweichen. Ob eine allfällige anders lautende Vereinbarung mit den betroffenen Dritten von den am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden (vor dem Zusammenschluss) oder von der neuen Gemeinde (nach dem Zusammenschluss) abgeschlossen wird, ist unerheblich.

Artikel 4e (neu)

Absatz 1

Grundlage für die Beschlussfassung über einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss bildet der zwischen den beteiligten Gemeinden abzuschliessende Fusionsvertrag. Entsprechend hält die vorliegende Bestimmung fest, dass die Stimmberechtigten der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden über den Zusammenschluss im Rahmen der Abstimmung über den Fusionsvertrag entscheiden.⁵⁹⁾ Der Fusionsvertrag ist unabhängig von der Art des Zusammenschlusses (Absorptions- oder Kombinationsfusion) abzuschliessen und den Stimmberechtigten aller beteiligten Gemeinden zu unterbreiten. Vertragsparteien sind die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden, je handelnd durch ihre Stimmberechtigten als zuständiges Organ. Aus der Natur des (Fusions-)Vertrags als zwei- oder mehrseitiges Rechtsgeschäft, das ausschliesslich durch übereinstimmenden Willen der beteiligten Parteien zustande kommt, und aus der Wendung «Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden» folgt, dass die Stimmberechtigten jeder Gemeinde je für sich über den Fusionsvertrag beschliessen. Die Zuständigkeit der Stimmberechtigten ist grundsätzlich zwingend (Art. 23 Abs. 1 Bst. e GG), in Parlamentsgemeinden kann der betreffende Beschluss indessen der fakultativen Volksabstimmung unterstellt werden (Art. 23 Abs. 3 GG). Da der Fusionsvertrag nur bei übereinstimmendem Willen aller darin

genannten Parteien (d.h. Gemeinden) zustande kommt, können die Stimmberechtigten ihn nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Der betreffende Beschluss muss unbedingt (ohne Bedingungen oder Auflagen) und – abgesehen vom Vorbehalt der kantonalen Genehmigung – vorbehaltlos erfolgen. Lehnen die Stimmberechtigten aller oder auch nur einer beteiligten Gemeinde den Fusionsvertrag ab, ist der Zusammenschluss der betroffenen Gemeinden auf freiwilliger Basis gescheitert. Selbstverständlich bleibt es den beteiligten (insbesondere den zustimmenden) Gemeinden unbenommen, den Stimmberechtigten später einen neuen Fusionsvertrag zu unterbreiten. Zudem könnte der Grosse Rat – unter den in Artikel 108 KV und Artikel 4i GG genannten Voraussetzungen – den Zusammenschluss gegebenenfalls auch autoritativ anordnen.

Absatz 2

Der Fusionsvertrag enthält die für die Ausgestaltung respektive für den Vollzug des Zusammenschlusses nötigen Regelungen. *Absatz 2* enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der sowohl bei einer Absorptions- als auch bei einer Kombinationsfusion zu regelnden Inhalte. Demnach muss der Fusionsvertrag mindestens regeln:

Buchstabe a: den Zeitpunkt des Zusammenschlusses: Ein Zusammenschluss soll auf Beginn des Kalenderjahres erfolgen.

Buchstabe b: den Namen und die Grenzen der neuen Gemeinde: Die Änderung von Gemeindegemeinschaftsnamen unterliegt gemäss der bundesrätlichen Verordnung über die geografischen Namen (GeoNV)⁶⁰⁾ der Genehmigung durch das Bundesamt für Landestopografie. Die Grenzen werden zweckmässigerweise kartografisch in einem Anhang zum Fusionsvertrag dargestellt.

Buchstabe c: die Grundzüge der Organisation der neuen Gemeinde: Zu regeln sind (lediglich) die *Grundzüge* der Organisation, beispielsweise die Mitgliederzahl des Gemeinderates, die Existenz oder allenfalls geplante Einführung eines Gemeinderates, die Aufzählung von entscheidbefugten Kommissionen etc. Die Einzelheiten zur Organisation der neuen Gemeinde werden im Organisationsreglement der neuen Gemeinde (Absorptionsfusion: Organisationsreglement der aufnehmenden Gemeinde; Kombinationsfusion: Organisationsreglement der neu entstandenen Gemeinde) geregelt und brauchen folglich im Fusionsvertrag nicht wiederholt zu werden. Bei einer Absorptionsfusion kann sich der Fusionsvertrag auf die Nennung der Organe beschränken und im Übrigen auf das Organisationsreglement der aufnehmenden Gemeinde verweisen. Da die Stimmberechtigten über den Zusammenschluss gestützt auf den Fusionsvertrag beschliessen und ihnen das Organisationsreglement unter Umständen gar nicht (bei einer Absorptionsfusion gilt ohne Weiteres das Organisationsreglement der aufnehmenden Gemeinde) oder erst später (Kombinationsfusion mit gestaffelter Abstimmung über Fusionsvertrag und Organisationsreglement) vorgelegt wird, ist es unerlässlich, im Fusionsvertrag mindestens die Grundzüge der Organisation der neuen Gemeinde bekannt zu geben.

⁵⁸⁾ Siehe Ueli Friederich, in: D. Arn et al., Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 64 N. 39

⁵⁹⁾ Die Abstimmungsfrage lautet also «Stimmen Sie dem Fusionsvertrag mit der (den) Gemeinde(n) A (B, C...) zu?»

⁶⁰⁾ Verordnung vom 21.5.2008 über die geografischen Namen (GeoNV), SR 510.625

Buchstabe d: die Beschlussfassung über den ersten Voranschlag für die neue Gemeinde: Da die Gemeinden mit dem Voranschlag zwingend (auch) die Steueranlage festlegen und die *Änderung* der Steueranlage zu den unübertragbaren Geschäften der Stimmberechtigten gehört (Art. 23 Abs. 1 Bst. *d* GG), soll im Fusionsvertrag die Beschlussfassung über dieses (politisch wichtige) Geschäft geregelt werden. Im Fusionsvertrag ist in diesem Zusammenhang primär zu regeln, wann und durch wen der erste Voranschlag für die neue Gemeinde beschlossen wird. Namentlich wenn der erste Voranschlag für die neue Gemeinde *vor* dem rechtskräftigen Zusammenschluss beschlossen werden soll (damit die neue Gemeinde von Beginn weg mit einem rechtskräftigen Voranschlag «starten» und Ausgaben tätigen kann) und er eine Änderung der Steueranlage vorsieht – was bei einem Zusammenschluss häufig der Fall sein kann –, muss im Fusionsvertrag insbesondere geregelt werden, ob und wann die Stimmberechtigten der aufgehobenen Gemeinden an der Beschlussfassung mitwirken. In der bisherigen Praxis wird regelmässig – auch bei einer Absorptionsfusion – vorgesehen, dass die Gesamtheit der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinde(n) zusammen *vor* dem Zusammenschluss den Voranschlag für die neue Gemeinde beschliesst. Bei einer (reinen) Absorptionsfusion ist es indessen nicht zwingend, dass die Stimmberechtigten der absorbierten Gemeinde vor dem Zusammenschluss an der Beschlussfassung über den Voranschlag mitwirken. Im Fusionsvertrag kann selbstverständlich auch geregelt werden, dass der erste Voranschlag für die neue Gemeinde (erst) nach dem erfolgten Zusammenschluss durch das dann zumal zuständige Organ der neuen Gemeinde beschlossen wird.

Buchstabe e: die Beschlussfassung über das Fusionsreglement: Soweit Erlasse, Vorschriften und Pläne der aufgehobenen Gemeinde(n) nach dem Zusammenschluss weiter gelten sollen, ist dies in einem Fusionsreglement zu regeln (siehe Art. 4f). Im Fusionsvertrag ist in diesem Zusammenhang nur (aber immerhin) *die Beschlussfassung* zu regeln, insbesondere wann und in welchem Verfahren das Fusionsreglement beschlossen wird. Als Reglement muss es zwingend von der kommunalen Legislative (Stimmberechtigte, Gemeindeparlament) erlassen werden. Der Fusionsvertrag kann in diesem Zusammenhang namentlich regeln, dass das Fusionsreglement den Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden gleichzeitig (aber als eigenständiges Geschäft) mit dem Fusionsvertrag vorgelegt wird oder dass das Fusionsreglement von der Gesamtheit der Stimmberechtigten vor dem Zusammenschluss erlassen wird.

Absatz 3

Absatz 3 enthält die bei einer Kombinationsfusion zusätzlich (zu dem in Abs. 2 genannten Mindestinhalt) im Fusionsvertrag zu regelnden Inhalte. Es handelt sich um eine nicht abschliessende Aufzählung. Bei einer Absorptionsfusion entfällt der hier aufgeführte (zusätzliche) Regelungsbedarf, zumal sich in diesem Fall der Erlass des Organisationsreglements und die Einsetzung der Organe für die neue Gemeinde erübrigen. Bei einer Absorptionsfusion gilt nach dem Zusammenschluss ohne Weiteres und unverändert das Recht (insbesondere das Organisationsreglement) der

absorbierenden Gemeinde und die Organe der absorbierenden Gemeinde sind weiterhin Organe der neuen Gemeinde.

Gemäss *Buchstabe a* regelt der Fusionsvertrag bei einer Kombinationsfusion auch die Beschlussfassung über das Organisationsreglement für die neue Gemeinde. Bei einer Kombinationsfusion entsteht rechtlich betrachtet stets eine absolut neue Gemeinde, für die – wie für jede Gemeinde – ein Organisationsreglement zu erlassen ist. Der Erlass des Organisationsreglements gehört zu den unübertragbaren Geschäften der Stimmberechtigten (Art. 23 Abs. 1 Bst. *c* GG). Im Fusionsvertrag ist (nur) zu regeln, wie und wann die Beschlussfassung über das Organisationsreglement für die neue Gemeinde erfolgt. Der Fusionsvertrag kann vorsehen, dass das Organisationsreglement für die neue Gemeinde den Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden (je für sich) gleichzeitig mit dem Fusionsvertrag, aber als gesonderte Vorlage (zwei separate Beschlüsse) unterbreitet werden soll. Diesfalls sind die Folgen von allfälligen divergierenden Beschlüssen (Annahme Fusionsvertrag und Ablehnung Organisationsreglement) ebenfalls im Fusionsvertrag zu regeln. Oder der Fusionsvertrag kann vorsehen, dass das Organisationsreglement nach der Beschlussfassung über den Fusionsvertrag, aber vor dem Zusammenschluss von den Stimmberechtigten als Gesamtheit erlassen wird. Massgeblich für den Fusionsentscheid bleibt aber in jedem Fall der Beschluss über den Fusionsvertrag, weshalb die Ablehnung des Organisationsreglements nicht zur Aufhebung des Fusionsentscheids führt.

Gemäss *Buchstabe b* regelt der Fusionsvertrag bei einer Kombinationsfusion ferner die Einsetzung der Organe der neuen Gemeinde. Zu regeln ist insbesondere, wann und in welchem Verfahren allfällige (Neu-)Wahlen erfolgen. Denkbar ist auch die Regelung im Fusionsvertrag, wonach – für eine Übergangsfrist (z.B. die ersten zwei Jahre nach dem Zusammenschluss) – als Organe der neuen Gemeinde die entsprechenden (für die betreffende Funktion) gewählten Organe der aufgehobenen Gemeinden eingesetzt werden. Mit der vorliegenden Bestimmung wird sichergestellt, dass die aus einer Kombinationsfusion entstandene neue Gemeinde unmittelbar nach dem Zusammenschluss über die nötigen Organe verfügt und handlungsfähig ist.

Artikel 4f (neu)

Die allfällige Weitergeltung von Erlassen, Vorschriften und Plänen der aufgehobenen Gemeinden ist rechtsatzmässig in einem Fusionsreglement festzuhalten. Sie bedarf somit einer Grundlage in einem Erlass der kommunalen Legislative (Stimmberechtigten, Gemeindeparlament). In der Praxis besteht regelmässig die Notwendigkeit, die bestehenden baurechtliche(n) Grundordnung(en) der aufgehobenen Gemeinden innerhalb der bisherigen Grenzen (d.h. innerhalb der Territorien der aufgehobenen Gemeinden) befristet weiter gelten zu lassen bis zum Erlass einer neuen, das gesamte Gebiet umfassenden baurechtlichen Grundordnung durch die neue Gemeinde. Andernfalls müsste gleichzeitig mit dem Zusammenschluss eine Ortsplanungsrevision erfolgen, was vielfach nicht möglich ist und unter Umständen auch rechtlich heikel sein kann (Grundsatz der Planbeständigkeit). Häufig besteht

auch der Bedarf nach einer (befristeten) Weitergeltung von bestehenden Gebührenordnungen bis zum Erlass einer einheitlichen Regelung durch die neue Gemeinde. Das Bedürfnis respektive die Notwendigkeit, Erlasse und Pläne der aufgehobenen Gemeinde(n) nach dem Zusammenschluss für eine begrenzte (Übergangs-)Frist oder auf unbestimmte Dauer ganz oder teilweise weiter gelten zu lassen, kann sowohl bei einer Absorptionsfusion als auch bei einer Kombinationsfusion bestehen.

Artikel 4g (neu)

Wie erwähnt entsteht bei einer Kombinationsfusion rechtlich betrachtet stets eine neue Gemeinde. Deshalb – und weil jede Gemeinde über ein Organisationsreglement verfügen muss – ist bei einer Kombinationsfusion auch stets das Organisationsreglement für die neue Gemeinde zu erlassen, und zwar im Hinblick auf die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der neuen Gemeinde, *bevor* der Zusammenschluss rechtskräftig wird. Entsprechend hält *Absatz 1* fest, dass im Fall eines Zusammenschlusses in Form der Kombinationsfusion vor dem rechtskräftigen Zusammenschluss das Organisationsreglement für die neue Gemeinde zu erlassen ist, wobei sich die Beschlussfassung nach der entsprechenden Regelung im Fusionsvertrag richtet (Art. 4e Abs. 3 Bst. a). Der Erlass des Organisationsreglements gehört zu den unübertragbaren Geschäften der Stimmberechtigten (Art. 23 Abs. 1 Bst. c GG). Das Organisationsreglement für die neue Gemeinde müsste demzufolge eigentlich von den Stimmberechtigten der *neu entstandenen* Gemeinde (d.h. nach dem Zusammenschluss) erlassen werden, was indessen mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der neuen Gemeinde zu spät wäre. Das Organisationsreglement muss deshalb vor dem Zusammenschluss erlassen werden. Der Fusionsvertrag regelt die Beschlussfassung (Art. 4e Abs. 3 Bst. a). Er kann entweder vorsehen, dass die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden das Organisationsreglement für die neue Gemeinde je für sich (beispielsweise gleichzeitig mit dem Fusionsvertrag) beschliessen. Möglich ist auch, dass der Fusionsvertrag vorsieht, dass die Gesamtheit der Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden vor dem rechtskräftigen Zusammenschluss für den betreffenden Beschluss einen (einzig) Abstimmungskreis bzw. Stimmkörper bildet und das Organisationsreglement gemeinsam beschliesst.

Liegt im Zeitpunkt des Zusammenschlusses kein genehmigtes Organisationsreglement für die neue Gemeinde vor, wird es gemäss *Absatz 2* ersatzweise durch den Regierungsrat erlassen. Die Bestimmung stellt somit sicher, dass die neue Gemeinde ab ihrer Entstehung über das für ihre Handlungs- und Funktionsfähigkeit unverzichtbare Organisationsreglement verfügt. Gleichzeitig wird so verhindert, dass die Beschlussfassung über das Organisationsreglement zum Anlass genommen wird, den Zusammenschluss als solchen (Fusionsentscheid) nochmals infrage zu stellen. Mit der Ermächtigung des Regierungsrats, das Organisationsreglement gegebenenfalls ersatzweise zu erlassen, wird insofern nochmals klargestellt, dass der Entscheid über den Zusammenschluss ausschliesslich mit der Zustimmung zum Fusionsvertrag erfolgt.

Artikel 4h (neu)

Artikel 4h bezieht sich auf freiwillige Zusammenschlüsse, das heisst auf solche, denen die betroffenen Gemeinden zugestimmt haben.

Absatz 1

Mit der Anpassung von Artikel 108 Absatz 2 KV wird der Regierungsrat ermächtigt, unbestrittene Gemeindezusammenschlüsse zu genehmigen (siehe Erläuterungen zu Art. 108 KV). Die vorliegende Bestimmung präzisiert dieses Befugnis und beschränkt sie auf diejenigen Zusammenschlüsse, die sowohl auf Seiten der Gemeinden als auch des Kantons unbestritten sind: Der Regierungsrat ist somit dann (und nur dann) für die Genehmigung zuständig, wenn der Zusammenschluss weder von den betroffenen Gemeinden noch vom Regierungsrat selber bestritten wird. Wenn ein Zusammenschluss von den betroffenen Gemeinden nicht bestritten wird, kann er als freiwillig bezeichnet werden. Die vorliegende Bestimmung verwendet deshalb den Begriff «freiwilligen Zusammenschluss».

Absatz 2

Der Regierungsrat erteilt die Genehmigung, wenn der Zusammenschluss rechtmässig ist und keine überwiegenden kantonalen Interessen entgegenstehen. Sein Beschluss, dem überwiegend politischer Charakter zukommt, ist kantonal letztinstanzlich.

Absatz 3

Stimmt der Regierungsrat einem freiwilligen (d.h. von den betroffenen Gemeinden gutgeheissenen) Zusammenschluss nicht zu, entscheidet über die Genehmigung der Grosse Rat (siehe auch Erläuterungen zu Art. 108 Abs. 2 KV). Die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören. Die Anhörung erfolgt durch den Regierungsrat im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eines Zusammenschlusses, den der Regierungsrat abzulehnen gedenkt. Sie erübrigt sich selbstverständlich, wenn der Regierungsrat dem Zusammenschluss zustimmt.

Artikel 4i (neu) bis 4l (neu)

Die Artikel 4i bis 4l beziehen sich auf solche Zusammenschlüsse, denen die (oder einzelne der) betroffenen Gemeinden nicht zugestimmt haben. Artikel 4i regelt die Voraussetzungen für die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden und nimmt damit die erforderlichen Konkretisierungen zu Artikel 108 Absatz 3 KV vor, wonach der Grosse Rat einen Gemeindezusammenschluss gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen kann, wenn es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern. Artikel 4k regelt sodann, in welcher Form die allfällige Anordnung eines Zusammenschlusses zu erfolgen hat und Artikel 4l schafft schliesslich die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Sonderbeiträgen im Rahmen einer autoritativen Fusionsanordnung.

Artikel 4i (neu)

Absatz 1

Die Bestimmung nimmt eine erste Konkretisierung der in Artikel 108 Absatz 3 KV genannten überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen vor, welche die Anordnung eines Gemeindegemeinschafts gegen den Willen der betroffenen Gemeinden als geboten erscheinen lassen. Demnach *kann* der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates – als «ultima ratio» – einen Zusammenschluss von Gemeinden gegen ihren Willen anordnen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbstständig zu erfüllen. Vorausgesetzt ist also zweierlei, nämlich dass eine Gemeinde ihre Aufgaben erstens auf längere Sicht («dauerhaft») und zweitens nicht mehr allein («selbstständig») erfüllen kann. Selbstverständlich wären beispielsweise eine bloss vorübergehende Vakanz im Gemeinderat oder allein der Umstand, dass eine Gemeindeaufgabe an einen Dritten übertragen wird, weder Anlass noch Rechtfertigung für die autoritative Anordnung eines Zusammenschlusses. Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat den Antrag auf Anordnung eines Gemeindegemeinschafts. Der entsprechende Antrag wird von der grossrätlichen Justizkommission zuhanden des Plenums des Grossen Rates vorberaten (Art. 23 Abs. 2 Bst. f GRG). Er enthält die für die Anordnung des Zusammenschlusses nötigen Grundlagen, Erläuterungen und sachdienlichen (Hintergrund-)Informationen sowie den Entwurf für den Beschluss, mit welchem der Grosse Rat den Vollzug des Zusammenschlusses regelt (Art. 4k). Der Grosse Rat ist frei, ob er dem regierungsrätlichen Antrag folgt oder nicht. Das wird mit der Kann-Formulierung verdeutlicht. Die Anordnung eines Gemeindegemeinschafts gegen den Willen der betroffenen Gemeinden ist von vornherein – und von Verfassungen wegen – nur zulässig, sofern es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern und die Anordnung verhältnismässig (d.h. angemessen, geeignet und nicht durch eine mildere Massnahme ersetzbar) ist.

In welchen Fällen die autoritative Anordnung eines Zusammenschlusses gegenüber einer leistungsunfähigen Gemeinde ins Auge gefasst werden kann, weil davon auszugehen ist, dass eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbstständig zu erfüllen, wird *abschliessend* in den *Buchstaben a bis c* umschrieben. Es handelt sich dabei um eine Aufzählung von alternativen Voraussetzungen; es genügt somit, wenn *eine* der aufgeführten Voraussetzungen erfüllt ist. Demnach gilt eine Gemeinde als leistungsunfähig im Sinn der vorliegenden Bestimmung, wenn sie:

- *Buchstabe a*: wiederholt einen Bilanzfehlbetrag ausweist und keine Aussicht auf eine mittelfristig realisierbare Sanierung besteht;
- *Buchstabe b*: ihre Handlungsfähigkeit nicht gewährleisten kann, weil ihre Organe, wichtige Ämter oder Verwaltungsstellen dauernd oder dauerhaft unbesetzt sind;

- *Buchstabe c*: Vorgaben des Bundes, des Kantons oder der betreffenden Landeskirche⁶¹⁾ für die Erfüllung wichtiger Gemeindeaufgaben über längere Zeit nicht erfüllen kann.

Die genannten Voraussetzungen müssen wie erwähnt nicht kumulativ erfüllt sein. Die Verwendung von offenen Rechtsbegriffen («wiederholt», «mittelfristig realisierbare Sanierung», «wichtige Ämter oder Verwaltungsstellen», «wichtige Gemeindeaufgaben», «über längere Zeit» etc.) eröffnet dem Grossen Rat bei seinem Entscheid über die Anordnung eines Zusammenschlusses ein weites Ermessen, das selbstverständlich pflichtgemäss auszuüben ist. Gleichzeitig besteht so der nötige Handlungsspielraum für einzelfallgerechte Entscheide.

Absatz 2

Die Bestimmung hält den Grossen Rat an, bei der Anordnung eines Gemeindegemeinschafts nach Absatz 1 insbesondere die geografischen, historischen, kulturellen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie bestehende Zusammenarbeitsverhältnisse der betroffenen Gemeinden zu berücksichtigen. Die Bestimmung wurde nach der Vernehmlassung aufgenommen.

Absatz 3

Die Bestimmung umschreibt die zweite Fallgruppe für die Anordnung eines Zusammenschlusses. Demnach kann der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrates einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden gegen ihren Willen anordnen, wenn die Mehrheit der betroffenen Gemeinden *und* der Stimmenden dem Zusammenschluss zuvor in einer Grundsatzabstimmung oder im Rahmen der Abstimmung über den Fusionsvertrag zugestimmt haben, der Zusammenschluss auf freiwilliger Basis jedoch wegen der Ablehnung durch die Minderheit gescheitert ist. Hier können in erster Linie überwiegende kommunale oder regionale Interessen für eine Anordnung sprechen, beispielsweise in organisatorischer Hinsicht die (Wieder-)Besetzung von vakanten Ämtern, in finanzieller Hinsicht die Synergien durch einen interkommunalen Lastenausgleich oder in raumplanerischer Hinsicht die Schaffung eines sinnvollen funktionalen Raumes. Mit der Ermächtigung des Grossen Rates, einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen zu können, soll insbesondere verhindert werden, dass ein von der Mehrheit der beteiligten Gemeinden und ihren Bürgerinnen und Bürgern getragenes Fusionsprojekt trotz oftmals langwieriger und aufwändiger Vorarbeiten und Abklärungen letztlich am Widerstand einer Minderheit scheitert, wie dies im Jahr 2008 bei einem Fusionsprojekt

⁶¹⁾ Entsprechende Vorgaben der Landeskirchen ergeben sich aus der Regelung ihrer innerkirchlichen Angelegenheiten (gemäss Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. Mai 1945 über die bernischen Landeskirchen, BSG 410.11). Letztere umfassen alles, was sich auf die Wortverkündigung, die Lehre, die Seelsorge, den Kultus sowie die religiöse Aufgabe der Landeskirchen, des Pfarramtes und der Kirchgemeinden, die Diakonie und die Mission bezieht. Die daraus abgeleiteten Vorgaben an die Kirchgemeinden betreffen die kirchliche Grundversorgung. Die Kirchgemeinden unterstehen strukturell und organisatorisch zwar der Gemeindegesetzgebung, ihr Auftrag versteht sich jedoch zu einem wesentlichen Teil innerkirchlich.

von sechs Gemeinden im Berner Jura (Fusionsprojekt Bas-Vallon) geschehen ist.⁶²⁾ Eine Anordnung des Zusammenschlusses kommt indessen erst in Frage, wenn in den betroffenen Gemeinden entweder im Rahmen einer Grundsatzabstimmung oder im Rahmen der Fusionsabstimmung (Beschlussfassung über den Fusionsvertrag) abgestimmt worden ist. Liegen noch keine Beschlüsse der Stimmberechtigten vor, ist die Anordnung des Zusammenschlusses (noch) nicht angezeigt.

Auch hier liegt es letztlich selbstverständlich im Ermessen des Grossen Rates, ob er den Zusammenschluss – im Sinn eines letzten oder stärksten Mittels («ultima ratio») – gegen den Willen einzelner Gemeinden anordnet oder nicht. Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet auch hier eine umfassende Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen sowie eine sorgfältige Prüfung der Notwendigkeit, Eignung und Angemessenheit der Fusionsanordnung, einschliesslich der Prüfung von allfälligen mildernden Massnahmen (beispielsweise die Kürzung von Finanzausgleichleistungen gemäss Art. 35a FILAG).

Absatz 4

Vor der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden sind diese sowie die in der besonderen Gesetzgebung bezeichneten weiteren Kreise anzuhören. Die Anhörung erfolgt durch den Regierungsrat im Hinblick auf die Antragstellung an den Grossen Rat. Das Ergebnis der Anhörung und dessen Würdigung ist Bestandteil des betreffenden Antrags des Regierungsrats. Das schliesst nicht aus, dass die grossräthliche Justizkommission im Rahmen der Vorberatung des entsprechenden Antrags oder der Grosse Rat im Rahmen seiner Interessenabwägung vor der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses die betroffenen Gemeinden ebenfalls (erneut) anhören. Die Pflicht zur Anhörung der betroffenen Gemeinden folgt aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör, der seinerseits Teilgehalt des verfassungsmässigen Rechts auf ein faires Verfahren ist. Sie ergibt sich in Bezug auf die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses explizit aus Artikel 108 Absatz 3 KV. Sie bildet somit *eine* Grundlage für die umfassende Interessenabwägung, welche der Grosse Rat seinem Entscheid über die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses zugrunde zu legen hat. Die besondere Gesetzgebung kann vorsehen, dass neben den betroffenen Gemeinden weitere Kreise anzuhören sind. Das betrifft namentlich den Bernjurassischen Rat (Conseil du Jura bernois, CJB), der vor der Anordnung eines Zusammenschlusses von Gemeinden aus dem Berner Jura anzuhören ist (Art. 31 Bst. e SStG). Weiter steht bei der Anordnung eines Zusammenschlusses von Kirchengemeinden den Organen der Landeskirche ein Anhörungsrecht zu (siehe Art. 3a Abs. 2 KG). Das Recht auf (vorgängige) Anhörung ist kein Vetorecht der betroffenen Gemeinden und der spezialgesetzlich bezeichneten weiteren Kreise.

⁶²⁾ Der Zusammenschluss der Gemeinden La Heutte, Péry, Orvin, Plagne, Romont und Vaufelin zur Gemeinde Rondchâtel scheiterte am 1.6.2008 an der Ablehnung durch die Stimmberechtigten von Orvin und Péry.

Artikel 4k (neu)

Absatz 1

Der Grosse Rat ordnet einen Gemeindezusammenschluss durch Beschluss an. In dem die vorliegende (Gesetzes-)Bestimmung den betreffenden Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV) und er auf Verlangen von 100 Mitgliedern des Grossen Rates dem obligatorischen Referendum unterstellt werden kann (Art. 61 Abs. 2 KV), erhält der vom Grossen Rat angeordnete Gemeindezusammenschluss neben der politischen auch die nötige demokratische Legitimation. Kommt das Referendum gegen den betreffenden Beschluss zustande⁶³⁾ oder wird der Beschluss auf Verlangen von 100 Grossratsmitgliedern dem obligatorischen Referendum unterstellt, entscheiden somit die Stimmberechtigten in einer kantonalen Volksabstimmung, ob es zum autoritativ angeordneten Gemeindezusammenschluss kommt.

Mit dem betreffenden Beschluss trifft der Grosse Rat die im Einzelfall für die autoritative Anordnung und den Vollzug des Zusammenschlusses erforderlichen Regelungen. Er regelt insbesondere die Art des Zusammenschlusses (Absorptions- oder Kombinationsfusion), den Zeitpunkt des Zusammenschlusses sowie den Namen und die Grenzen der neuen Gemeinde.

Absatz 2

Während der Grosse Rat mit (referendumsfähigem) Beschluss die Anordnung und den Vollzug des Zusammenschlusses regelt, obliegt es dem Regierungsrat, durch Verordnung die für die Organisation der neuen Gemeinde nötigen (Übergangs-) Bestimmungen zu erlassen. Die betreffende Verordnung ist zu befristen. Sie umfasst insbesondere das Organisationsreglement und die weiteren für die Organisation der neuen Gemeinde nötigen Bestimmungen, namentlich zur allfälligen Weitergeltung von Erlassen, Vorschriften und Plänen der aufgehobenen Gemeinden, zur Festlegung des ersten Voranschlags und zur Einsetzung der Organe für die neue Gemeinde. Soweit der Grosse Rat den Zusammenschluss in Form der Absorptionsfusion anordnet, erübrigen sich selbstverständlich der *Erläss* des Organisationsreglements und die *Einsetzung* der Organe der neuen Gemeinde durch den Regierungsrat. Diesfalls gilt nach dem Zusammenschluss ohne weiteres das Organisationsreglement der absorbierenden Gemeinde weiter und die Organe der absorbierenden Gemeinden bleiben nach dem Zusammenschluss (in derselben Funktion) im Amt.

Gegenüber der entsprechenden Regelung im Vernehmlassungsentwurf (Art. 4f Abs. 4) erfolgten in Bezug auf die Form für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen folgende Anpassungen: Einerseits schreibt der nun vorliegende Artikel 4k für die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses einen referendumsfähigen *Beschluss* des Grossen Rates vor, während der Vernehmlassungsentwurf hierfür die Gesetzesform vorsah. Zum ändern wird der Regierungsrat ermächtigt,

⁶³⁾ Gemäss Artikel 62 KV kommt das Referendum zustande, wenn innert drei Monaten seit Publikation der Vorlage 10 000 Stimmberechtigte die Volksabstimmung über den Gegenstand verlangen.

die für die Organisation der neuen Gemeinden nötigen (Übergangs-)Bestimmungen in Form einer zu befristenden Verordnung zu erlassen, so dass sich der Grosse Rat auf die autoritative Anordnung und den Vollzug des Zusammenschlusses beschränken kann.

Artikel 4I (neu)

Absatz 1

Der neue Artikel 4I bildet die gesetzliche Grundlage für die allfällige Gewährung eines Sonderbeitrags im Rahmen der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gemäss Artikel 4i.

Nach *Absatz 1* kann der Grosse Rat mit der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses zugunsten der neuen Gemeinden einen Sonderbeitrag bewilligen, um die durch den Zusammenschluss allenfalls resultierende finanzielle Mehrbelastung zu mildern. Wie die Kann-Formulierung zum Ausdruck bringt, besteht auf einen Sonderbeitrag kein Rechtsanspruch. Es liegt somit im Ermessen des Grossen Rates, ob und in welchem Umfang er einen Sonderbeitrag spricht. Die Ausrichtung eines Sonderbeitrags erfolgt zusätzlich zur Finanzhilfe nach GFG (siehe Abs. 3) und kommt insbesondere (aber nicht nur) bei der Anordnung eines Zusammenschlusses einer ressourcenschwachen Gemeinde infrage, um die daraus resultierende Belastung für die neue Gemeinde massvoll abzufedern. Mit einem Sonderbeitrag kann der Grosse Rat beispielsweise bedeutenden Unterschieden in der Steuerkraft oder bei der Verschuldung der betroffenen Gemeinden Rechnung tragen und diese während einer bestimmten Übergangsfrist ausgleichen.

Absatz 2

Die Bewilligung eines allfälligen Sonderbeitrags erfolgt gestützt auf die vorliegende Bestimmung durch entsprechenden Beschluss des Grossen Rates. Gemäss *Absatz 2* werden dafür die Ausgabenbefugnisse des Volkes an den Grossen Rat delegiert, womit klargestellt ist, dass der betreffende Beschluss des Grossen Rates weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum untersteht. Da (schon) der Beschluss des Grossen Rates über die Anordnung des Zusammenschlusses selber dem fakultativen Referendum untersteht, rechtfertigt es sich, dem Grossen Rat die abschliessende Kompetenz zur Bewilligung eines allfälligen Sonderbeitrags zu übertragen.

Absatz 3

Die Bestimmung stellt klar, dass ein allfälliger Sonderbeitrag im Fall eines angeordneten Gemeindezusammenschlusses zusätzlich zur Finanzhilfe nach Artikel 3 ff. GFG gewährt und der Laufenden Rechnung belastet wird. Die Ausrichtung von Sonderbeiträgen erfolgt somit nicht zulasten des vom Grossen Rates alle vier Jahre für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen bewilligten Rahmenkredites.

Artikel 23

Artikel 23 regelt die den Stimmberechtigten vorbehaltenen (unübertragbaren) Geschäfte.

Absatz 1 Buchstabe e wird dahingehend ergänzt, dass neben der Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets einer Gemeinde neu auch ausdrücklich der Zusammenschluss von Gemeinden genannt wird. Damit ist klargestellt, dass die Einleitung des Verfahrens über die Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden grundsätzlich zu den unübertragbaren Geschäften der Stimmberechtigten gehört. In Parlamentsgemeinden kann das Organisationsreglement diese Zuständigkeit dem Gemeindeparlament (Stadtrat, Grosser Gemeinderat) übertragen, allerdings unterliegen die betreffenden Beschlüsse von Gesetzes wegen dem fakultativen Referendum (Art. 23 Abs. 3 GG).

Buchstabe f verweist in Bezug auf die Stellungnahme der Stimmberechtigten im Rahmen der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets (neu «Veränderung des Gebiets») auf Artikel 4. Da neben Artikel 4 neu auch Artikel 4i GG die Anhörung der Gemeinden im Zusammenhang mit der Genehmigung von Gemeindezusammenschlüssen vorschreibt, ist der Verweis in Buchstabe *f* entsprechend zu ergänzen.

Artikel 118

Artikel 118 GG enthält die Legaldefinition der gemischten Gemeinden (Abs. 1) und verbietet deren Neugründungen (Abs. 2). Diese Regelungen bleiben unverändert. Demnach sind Neugründungen von gemischten Gemeinden infolge Vereinigung einer Einwohnergemeinde mit einer Burgergemeinde weiterhin verboten.

Mit der Ergänzung im neuen *Absatz 3* wird klargestellt, dass der Zusammenschluss einer Einwohnergemeinde und einer bestehenden gemischten Gemeinde respektive der Zusammenschluss von zwei (oder mehreren) gemischten Gemeinden zu einer gemischten Gemeinde zulässig ist. Solche Zusammenschlüsse gelten mithin nicht als Neugründungen von gemischten Gemeinden, auch wenn die durch den Zusammenschluss einer Einwohnergemeinde und einer gemischten Gemeinde (bzw. durch den Zusammenschluss von zwei oder mehreren gemischten Gemeinden) erweiterte oder neu entstandene Gemeinde weiterhin bzw. wiederum eine gemischte Gemeinde (d.h. eine Einwohnergemeinde mit einer Burgerversammlung) ist. Ob der Zusammenschluss in Form der Absorptionsfusion oder in Form der Kombinationsfusion erfolgt, ist unerheblich. Vorbehalten bleibt selbstverständlich der Fall, dass die bestehende Burgerversammlung den Zusammenschluss zum Anlass nimmt, um sich – mit Zustimmung der gemischten Gemeinde – als eigenständige Burgergemeinde zu konstituieren oder um sich aufzulösen. Da in diesen (und nur in diesen) Fällen in der neuen Gemeinde keine Burgerversammlung (mehr) besteht, handelt es sich bei der neuen Gemeinde um eine «normale» Einwohnergemeinde. Allein durch den Zusammenschluss einer gemischten Gemeinde mit einer Einwohnergemeinde (oder einer anderen gemischten Gemeinde) werden jedoch der Bestand und die Vermögensrechte der bestehenden Burgerschaft nicht tangiert. Der Burgerschaft steht deshalb auch kein Vetorecht gegen den Zusammenschluss zu (siehe auch Erläuterungen zu Art. 4c Abs. 2).

6.3 Indirekte Änderungen von Erlassen

6.3.1 Sonderstatutgesetz (SStG)

Artikel 31

Artikel 31 SStG regelt die politische Mitwirkung des Bernjurassischen Rates (BJR; Conseil du Jura bernois [CJB]) und bezeichnet die Gegenstände, auf die sich die Mitwirkung des BJR bezieht.

Im neuen *Buchstabe e* wird das Recht des BJR auf politische Mitwirkung ergänzt und auf die autoritative Anordnung von Zusammenschlüssen gemäss Artikel 108 Absatz 3 KV ausgedehnt, soweit davon Gemeinden aus dem Berner Jura betroffen sind. Für die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden ist in jedem Fall der Grosse Rat zuständig (Art. 108 Abs. 3 KV und Art. 4i GG). Das Mitwirkungsrecht des BJR umfasst das Recht, vor der allfälligen autoritativen Anordnung eines Zusammenschlusses von Gemeinden aus dem Berner Jura angehört zu werden. Die Anhörung des BJR erfolgt durch den Regierungsrat im Hinblick auf die Antragstellung an den Grossen Rat. Das Ergebnis der Anhörung und dessen Würdigung ist Bestandteil des betreffenden Antrags des Regierungsrats. Das schliesst selbstverständlich nicht aus, dass die grossrätliche Justizkommission im Rahmen der Vorberatung des entsprechenden Antrags oder der Grosse Rat vor der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses den BJR ebenfalls (erneut) anhören. Die Anhörung des BJR dient dem Grossen Rat als (eine) Grundlage bei der umfassenden Interessenabwägung, die er seinem Entscheid über die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses zugrunde legen muss. Die vorliegende Bestimmung konkretisiert das in Artikel 4i Absatz 4 GG vorgesehene Anhörungsrecht der «in der besonderen Gesetzgebung bezeichneten weiteren Kreise».

Durch den Einschub des neuen Buchstabens werden die bisherigen Buchstaben *e* bis *g* zu Buchstaben *f* bis *h*, ohne dass sie materiell geändert werden.

6.3.2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR)

Artikel 24b

In Artikel 24b GPR werden die neun Wahlkreise (für die Wahl des Grossen Rates) umschrieben, wobei sich die genaue Umschreibung der Wahlkreise Mittelland-Nord und Mittelland-Süd aus den Anhängen 1 und 2 ergibt.

Nach der bisherigen Fassung von Artikel 24b Absätze 2 und 3 GPR ist für die Anpassung des Anhangs 1 und des Anhangs 2 entweder der Grosse Rat (wenn durch seinen Beschluss eine Gemeinde gebildet oder aufgehoben wird) oder der Regierungsrat (wenn er die Änderung eines Gemeindepensums genehmigt) zuständig. Im Hinblick auf die Vereinfachung des gesetzestechnischen Nachvollzugs von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden (siehe auch Art. 4a GG) und weil die Bildung und Aufhebung (und Veränderung des Gebiets) sowie der Zusammenschluss von Gemeinden neu nur noch in bestrittenen Fällen – und damit aus-

nahmsweise – dem Grossen Rat unterbreitet werden, ist die bisherigen Zuständigkeitsregelung anzupassen. *Absatz 2* legt deshalb fest, dass der Regierungsrat die infolge der Bildung, der Aufhebung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötigen Anpassungen im Anhang 1 oder im Anhang 2 vornimmt und dass er die Anhänge anpasst, wenn er die Änderung eines Gemeindepensums genehmigt. Da blosser Veränderungen im Gebiet von Gemeinden keine Auswirkungen auf die Anhänge 1 und 2 haben, werden sie hier nicht erwähnt.

Als Folge der Neuregelung von Absatz 2 entfällt der bisherige Absatz 3.

6.3.3 Grossratsgesetz (GRG)

Artikel 23

Artikel 23 GRG regelt die Zuständigkeiten der Justizkommission des Grossen Rates. Dieser obliegt nach dem bisherigen Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe *f* insbesondere die «Beschlussfassung, vorbehaltlich des Zugsrechts des Grossen Rates, über die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden nach den Vorschriften der Gemeindegesetzgebung».

Buchstabe f wird dahingehend angepasst, dass die Justizkommission für die *Vorberatung* von Geschäften des Grossen Rates über bestrittene Bestandes- und Gebietsveränderungen zuständig ist. Die entsprechenden Geschäfte betreffen einerseits die Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden, denen der Regierungsrat nicht zustimmt. Andererseits handelt es sich um Geschäfte über die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen gegen den Willen der betroffenen Gemeinden gemäss Artikel 108 Absatz 3 KV. Die Justizkommission ist somit weiterhin für die Vorberatung von Bestandes- und Gebietsveränderungen zuständig, allerdings nur noch in bestrittenen Fällen und wenn es um die autoritative Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen geht. Sie ist in diesen Fällen aber nicht mehr für die Beschlussfassung (unter dem Vorbehalt des Zugrechts des Grossen Rates) zuständig, sondern berät die betreffenden Geschäfte zuhanden des Plenums des Grossen Rates vor. Angesichts der staatsrechtlichen und politischen Bedeutung der betreffenden Entscheide erscheint es angezeigt, die Beschlusskompetenz (wieder) dem Plenum des Grossen Rates zuzuweisen. Die Vorberatung der betreffenden Geschäfte durch die Justizkommission umfasst gegebenenfalls auch die nochmalige Anhörung der betroffenen Gemeinden und der weiteren spezialgesetzlich bezeichneten Kreise (Art. 4i Abs. 4 GG), soweit dies aus Sicht der Kommission für die umfassende Interessenabwägung durch den Grossen Rat angezeigt ist.

6.3.4 Organisationsgesetz (OrG)

Artikel 38 und 39a

Artikel 38 OrG umschreibt die 26 Amtsbezirke und verweist in Bezug auf die Zugehörigkeit der Gemeinden zu einem Amtsbezirk auf den Anhang 1. In Artikel 39a werden die fünf Verwaltungsregionen und die entsprechenden zehn Verwaltungs-

kreise als ordentliche dezentrale Verwaltungseinheiten des Kantons umschrieben, wobei in Bezug auf die Zugehörigkeit der Gemeinden zu einer Verwaltungsregion bzw. einem Verwaltungskreis auf den Anhang 2 verwiesen wird. Beide Bestimmungen legen jeweils fest, dass Anpassungen im Anhang 1 respektive im Anhang 2 entweder durch den Grossen Rat (wenn durch seinen Beschluss eine Gemeinde gebildet oder aufgehoben wird) oder durch den Regierungsrat (wenn er die Änderung eines Gemeindepensens genehmigt) vorgenommen werden.

Im Hinblick auf die Vereinfachung des gesetzestechnischen Nachvollzugs von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden (siehe auch Art. 4a GG) und weil die Bildung und Aufhebung (und Veränderung des Gebiets) sowie der Zusammenschluss von Gemeinden neu nur noch in bestrittenen Fällen – und somit nur noch ausnahmsweise – dem Grossen Rat unterbreitet werden, sind die bisherigen Zuständigkeitsregelungen in Artikel 38 Absätze 4 und 5 und in Artikel 39a Absätze 5 und 6 dahingehend anzupassen, dass der Regierungsrat die infolge der Bildung, der Aufhebung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötigen Anpassungen im Anhang 1 respektive im Anhang 2 vornimmt und dass er die Anhänge anpasst, wenn er die Änderung eines Gemeindepensens genehmigt. Da blosser Veränderungen des Gebiets von Gemeinden keine Auswirkungen auf die Anhänge 1 und 2 haben, erübrigt sich deren Erwähnung. Als Folge der betreffenden Anpassungen (in Art. 38 Abs. 4 und Art. 39a Abs. 5) werden der bisherige Absatz 5 von Artikel 38 und der bisherige Absatz 6 von Artikel 39a aufgehoben.

6.3.5 Gemeindefusionsgesetz (GFG)

Artikel 1

Absatz 1 wird im Hinblick auf die (verstärkte) Förderung von Zusammenschlüssen von Kirchgemeinden dahingehend ergänzt, dass neu auch (Zusammenschlüsse von) Kirchgemeinden dem Geltungsbereich des GFG unterstellt werden, wie dies in der Vernehmlassung – zu Recht – verlangt wurde. Mit der Unterstellung der Kirchgemeinden unter das GFG besteht neu die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden mit finanziellen Anreizen fördern und erfolgte Zusammenschlüsse finanziell unterstützen kann. Für diese Ausweitung des Geltungsbereichs des GFG spricht abgesehen davon, dass Kirchgemeindefusionsgeschlüsse künftig – gestützt auf Artikel 108 Absatz 3 KV – ebenfalls autoritativ vom Grossen Rat angeordnet werden können, insbesondere der Umstand, dass aus Sicht des Kantons ein erhebliches Interesse an solchen Zusammenschlüssen besteht. Umso mehr, als es sich bei Kirchgemeinden (wie bei den politischen Gemeinden) um steuerfinanzierte Körperschaften handelt, deren Leistungsfähigkeit durch Zusammenschlüsse zu grösseren Einheiten gestärkt werden kann. Die Tatsache, dass es sich bei Kirchgemeinden um steuerfinanzierte Körperschaften handelt, rechtfertigt es, sie in Bezug auf die Gewährung von Fusionsanreizen gleich zu behandeln wie Einwohner- und gemischte Gemeinden, während nicht steuerfinanzierte gemeinderechtliche Körperschaften (insbesondere Bürgergemeinden und bürgerliche Korporationen) weiterhin vom Geltungsbereich des GFG ausgeklammert bleiben.

Als Konsequenz aus der Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG entfallen indessen die bisher gewährten (geldwerten) Vorteile gegenüber Kirchgemeinden, die fusioniert haben. Das gilt namentlich für die bisherige Praxis, wonach Pfarrstellenreduktionen frühestens sechs Jahre nach erfolgtem Zusammenschluss umgesetzt werden. Da fusionswillige Kirchgemeinden künftig in den Genuss von kantonalen Zuschüssen an Fusionsabklärungen und Finanzhilfen an erfolgte Zusammenschlüsse kommen, erscheint die Fortführung dieser Praxis weder gerechtfertigt noch angemessen. Damit dürfte die Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG für den Kanton insgesamt ungefähr kostenneutral ausfallen.

Artikel 3–6

Der Einschub des neuen Artikels 7a bedingt eine neue Gliederung (Nummerierung) der Randtitel zu den Artikeln 3 bis 6. Abgesehen davon erfolgen in Artikel 3 Absätze 1 und 2 geringfügige redaktionelle und sprachliche Anpassungen, die keine materiellen Änderungen zur Folge haben. Mit Blick auf die unterschiedlichen Arten von Gemeindefusionsgeschlüssen und die dadurch bedingte Präzisierung der Begrifflichkeit im Gemeindefusionsgesetz (Art. 4d Abs. 2 GG) wird insbesondere die Wendung «die aus dem Zusammenschluss entstandene Gemeinde» durch «die neue Gemeinde» ersetzt.

Artikel 7

Artikel 7 GFG in der geltenden Fassung hält fest, dass bei aufeinanderfolgenden Gemeindefusionsgeschlüssen («Kaskadenfusion») die beim früheren Zusammenschluss berücksichtigte Wohnbevölkerung bei der Berechnung der Finanzhilfe an die neuerliche Fusion nicht nochmals angerechnet wird. Die bisherige Regelung lässt indessen offen, was unter «aufeinanderfolgenden Zusammenschlüssen» zu verstehen ist, was in der Praxis mitunter zu Unklarheiten geführt hat. Mit der vorliegenden Ergänzung wird deshalb klargestellt, dass bei einer «Kaskadenfusion» die Wohnbevölkerung jener Gemeinde(n) unberücksichtigt bleibt, deren Zusammenschluss weniger als drei Jahre zurückliegt. Liegt bei aufeinanderfolgenden Zusammenschlüssen ein früherer Zusammenschluss dagegen drei oder mehr Jahre zurück, wird bei der Berechnung der Finanzhilfe an die neue Fusion somit die Wohnbevölkerung aller beteiligten Gemeinden voll berücksichtigt.

Artikel 7a (neu)

Die Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG (siehe Art. 1 GFG) bedingt besondere Regelungen im Hinblick auf die Gewährung von Zuschüssen und Finanzhilfen an Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden. Einerseits sind die (in Art. 3 GFG verankerten) Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfe an einen zustande gekommenen Zusammenschluss auf Fusionen von politischen Gemeinden zugeschnitten und tragen der unterschiedlichen Situation von Kirchgemeinden (namentlich bezüglich Grösse) nicht Rechnung. Zum andern muss sichergestellt werden, dass Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden nicht aus Mitteln des (seinerzeit durch die politischen Gemeinden und den Kanton geäu-

neten) Fonds für Sonderfälle gemäss Artikel 49 FILAG unterstützt werden. Im vorliegenden Artikel 7a werden die erforderlichen Regelungen getroffen.

Absatz 1 legt die Finanzhilfe an einen Zusammenschluss von Kirchgemeinden auf höchstens 200 000 Franken fest. Zuständig für die Bewilligung der Finanzhilfe ist das AGR als zuständige Stelle der JGK (Art. 9 Abs. 3 GFG). Die Kann-Formulierung verdeutlicht, dass kein Rechtsanspruch auf Gewährung der Finanzhilfe besteht. Vorausgesetzt wird – abgesehen vom entsprechenden Gesuch der Kirchgemeinde, die fusioniert hat – dass der Zusammenschluss vollzogen ist (*Bst. a*) und dass die erforderlichen Finanzmittel (gemäss Art. 8) zur Verfügung stehen (*Bst. b*).

Die Berechnung der konkreten Finanzhilfe an einen zustande gekommenen Zusammenschluss von Kirchgemeinden erfolgt gemäss *Absatz 2* unter Berücksichtigung der finanziellen Lage sowie der Anzahl Angehöriger der am Zusammenschluss beteiligten Kirchgemeinden. Zuständig für die Berechnung (und die Bewilligung) der Finanzhilfe ist das AGR. Die Finanzhilfe beträgt maximal 200 000 Franken (Abs. 1). Das Verfahren für die Gesuchstellung, Vorinformation über die mutmassliche Höhe der Finanzhilfe, Bewilligung und Rechtsweg richtet sich nach Artikel 9 GFG.

Absatz 3 regelt die Gewährung von sog. projektbezogenen Zuschüssen an Abklärungen von Zusammenschlüssen durch Kirchgemeinden. Die analoge Regelung für fusionswillige Einwohner- und gemischte Gemeinden findet sich in Artikel 34 Absätze 2 und 3 FILAG. Von letzterer Bestimmung unterscheidet sich die vorliegende Regelung in zweierlei Hinsicht: Zum einen betragen die Zuschüsse an Fusionsabklärungen von Kirchgemeinden in jedem Fall höchstens 50 000 Franken, unabhängig davon, ob an den Abklärungen zwei oder mehrere Kirchgemeinden beteiligt sind. Demgegenüber werden Fusionsabklärungen von mehr als zwei politischen Gemeinden mit erhöhten Zuschüssen unterstützt. Zum anderen stellt die vorliegende Bestimmung klar, dass projektbezogene Zuschüsse an fusionswillige Kirchgemeinden dem – vom Grossen Rat alle vier Jahre zulasten der Laufenden Rechnung bewilligten – Rahmenkredit nach Artikel 8 Absatz 2 GFG entnommen werden. Im Gegensatz dazu werden projektbezogene Zuschüsse an fusionswillige Einwohner- und gemischte Gemeinden aus Mitteln der Spezialfinanzierung «Fonds für Sonderfälle» (Art. 49 FILAG) finanziert, was für Kirchgemeinden nicht infrage kommt, zumal der Fonds (seinerzeit) durch die politischen Gemeinden und den Kanton geöffnet wurde und deshalb ausschliesslich für diese Gemeinden verwendet werden darf.

Artikel 9

Im Interesse einer einheitlichen Begriffsverwendung (im GFG und im GG; siehe Art. 4d Abs. 2 GG) wird in *Absatz 3* von Artikel 9 die Wendung «die neu entstandene Gemeinde» durch «die neue Gemeinde» ersetzt. Die Formulierung «neue Gemeinde» ist umfassend zu verstehen und bezeichnet sowohl die infolge einer Absorptionsfusion erweiterte (absorbierende) Gemeinde als auch die infolge Kombinationsfusion neu entstandene Gemeinde. Die Absätze 1, 2 und 4 bleiben unverändert.

Artikel 12

Das GFG ist am 1. Juni 2005 in Kraft getreten und ist auf eine Geltungsdauer von zwölf Jahren befristet (Art. 12 Abs. 2). Es tritt somit 2017 automatisch ausser Kraft. Mit der Befristung des Gesetzes sollte nach dem Willen des Gesetzgebers bewusst darauf hingewirkt werden, dass allfällige Fusionsabsichten möglichst rasch thematisiert und zielstrebig realisiert werden (Vortrag GFG, S. 11)⁶⁴. Wie die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des GFG zeigen, hat das Gesetz – und namentlich die darin vorgesehene finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen – massgeblich dazu beigetragen, dass das Thema «Fusion» in zahlreichen Gemeinden aufgegriffen und Abklärungen im Hinblick auf Gemeindezusammenschlüsse aufgenommen wurden. So sind in den rund sechs Jahren seit dem Inkrafttreten des GFG bis 2011 insgesamt 16 Gemeindezusammenschlüsse (mit total 34 beteiligten Gemeinden) vollzogen worden. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass die Vorbereitung und Umsetzung eines Gemeindezusammenschlusses unter Umständen aufwändig und zeitintensiv ist und die Abklärungen mitunter mehrere Jahre in Anspruch nehmen. So dürften einige der gegenwärtig in Abklärung befindlichen Gemeindezusammenschlüsse erst nach 2017 vollzogen werden. Sie kämen somit aufgrund der geltenden Befristung des GFG nicht (mehr) in den Genuss von Finanzhilfen. Hinzu kommt, dass es als widersprüchlich aufgenommen werden könnte, wenn der Kanton mit der vorliegenden Vorlage Optimierungen bei der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vornimmt, 2017 aber die finanzielle Förderung streicht. Angesichts dessen und um ein deutliches Zeichen für die Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen zu setzen, soll die geltende Befristung des GFG bis 2017 aufgehoben werden.

Absatz 2 von Artikel 12 wird deshalb ersatzlos gestrichen. Damit können auch nach 2017 Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Anreizen unterstützt werden.

Entsprechend ist auch der Randtitel zu Artikel 12 anzupassen. Es ist nur noch von Inkrafttreten die Rede, das Wort Befristung wird gestrichen.

6.3.6 Gesetz über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG)

Artikel 3a

Nach Artikel 3a Kirchengesetz (KG) kommt den nach dem Gesetz dafür eingesetzten Organen der Landeskirchen in allen äussern Kirchgemeindeangelegenheiten das Vorberatungs- und Antragsrecht zu. Diese Regelung bleibt unverändert.

Im neuen *Absatz 2* wird klargestellt, dass die zuständigen Organe der betreffenden Landeskirchen vor der allfälligen Anordnung eines Zusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Kirchgemeinden anzuhören sind. Damit ist einerseits geklärt, dass die Anordnung eines Zusammenschlusses von Kirchgemeinden gemäss Artikel 108 Absatz 3 KV als «äussere Kirchgemeindeangelegenheit» gilt. Andererseits

⁶⁴ Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11.8.2004 betreffend Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz; GFG), Tagblatt des Grossen Rates 2004, Beilage 45, S. 11

wird im Hinblick auf die autoritative Anordnung von Kirchgemeindegemeinschaften präzisiert, dass den landeskirchlichen Organen hier ein Anhörungsrecht zusteht. Die in Absatz 1 verankerten Mitwirkungsrechte der landeskirchlichen Organe (Vorberatungs- und Antragsrecht) werden somit in Bezug auf die autoritative Anordnung von Kirchgemeindegemeinschaften enger gefasst. Die Regelung konkretisiert das (in Art. 4i Abs. 4 GG vorgesehene) Anhörungsrecht der «in der besonderen Gesetzgebung bezeichneten weiteren Kreise». Die Anhörung des im Einzelfall zuständigen landeskirchlichen Organs erfolgt durch den Regierungsrat im Hinblick auf die Antragstellung an den Grossen Rat. Das Ergebnis der Anhörung und dessen Würdigung ist Bestandteil des regierungsrätlichen Antrags an den Grossen Rat betreffend die autoritative Anordnung eines Kirchgemeindegemeinschafts. Das schliesst selbstverständlich nicht aus, dass die grossrätliche Justizkommission im Rahmen der Vorberatung des betreffenden Antrags oder der Grosse Rat im Rahmen seiner Interessenabwägung zur beabsichtigten Fusionsanordnung das zuständige landeskirchliche Organ ebenfalls (erneut) anhören.

Artikel 8

Mit der Anpassung von *Absatz 2* wird klargestellt, dass auf die Bildung neuer, die Veränderung in der Umschreibung von bestehenden Kirchgemeinden sowie auf den Zusammenschluss von Kirchgemeinden (einschliesslich der allfälligen Anordnung eines Zusammenschlusses) die Bestimmungen der Gemeindegesetzgebung zur Anwendung kommen. Die Regelung konkretisiert damit Artikel 11 des Gesetzes über die Landeskirchen, der in genereller Weise auf die Gemeindegesetzgebung verweist.

6.3.7 Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Artikel 35a (neu)

Mit Artikel 113 Absatz 3 Satz 2 KV wird der Gesetzgeber ermächtigt, die Kürzung oder Verweigerung von Leistungen aus dem Finanzausgleich zu regeln. Damit wird die Grundlage geschaffen, damit Leistungen aus dem Finanzausgleich insbesondere gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden gekürzt oder verweigert werden können. Die erforderliche gesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundlage erfolgt im neuen Artikel 35a FILAG. Konkretisiert wird Artikel 113 Absatz 3 Satz 2 KV ferner in Art. 35 FILAG (Fassung 1.2.2011), wonach der Regierungsrat Gemeinden, die sich in einer sehr guten finanziellen Situation befinden, die geografisch-topografischen Zuschüsse und die Mindestausstattung ganz oder teilweise verweigern kann.

Absatz 1

Gemäss Absatz 1 kann der Regierungsrat Leistungen nach diesem Gesetz kürzen, wenn sich die betreffende Gemeinde einem (im Hinblick auf die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit) gebotenen Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde widersetzt. Im Sinn der vorliegenden Regelung geboten ist ein Zusammenschluss, wenn die (sich widersetzende) Gemeinde dadurch voraussichtlich bedeutend weniger Finanzausgleichleistungen beanspruchen würde. Damit ist auch klargestellt, dass

eine Kürzung von Leistungen ausschliesslich gegenüber derjenigen Gemeinde infrage kommt, welche erhebliche Finanzausgleichleistungen bezieht und deren finanzielle Leistungsfähigkeit durch den (von ihr verweigerten) Zusammenschluss wesentlich gestärkt worden wäre. Widersetzt sich demgegenüber die potenzielle (leistungsfähige/re) Partnergemeinde dem Zusammenschluss, erfolgt gegenüber der fusionswilligen, Finanzausgleichleistungen beziehenden Gemeinde selbstverständlich keine Leistungskürzung, da sie für das Scheitern des Zusammenschlusses ja nicht verantwortlich ist. Es versteht sich von selbst, dass eine Kürzung von Finanzausgleichleistungen gegenüber einer fusionsunwilligen Gemeinde nur in Betracht gezogen wird, wenn die betreffende Gemeinde nach dem abgelehnten Zusammenschluss erheblich weniger Leistungen beansprucht hätte und der Zusammenschluss insofern also zu einer spürbaren Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit geführt hätte.

Unter welchen Voraussetzungen der Regierungsrat von der Kürzungsmöglichkeit Gebrauch machen kann respektive in welchen Fällen davon auszugehen ist, dass sich die betreffende Gemeinde dem (gebotenen) Zusammenschluss widersetzt, wird in den Buchstaben *a* und *b* präzisiert: Demnach kann der Regierungsrat (schon) dann Leistungen kürzen, wenn sich das zuständige (Gemeinde-)Organ weigert, Fusionsabklärungen aufzunehmen (Bst. *a*). Damit soll verhindert werden, dass sich eine Gemeinde einer allfälligen Kürzung von Finanzausgleichleistungen dadurch entzieht, dass gar nicht erst die Möglichkeit eines Zusammenschlusses in Betracht gezogen wird. Um andererseits zu verhindern, dass Fusionsabklärungen nur pro forma und nur mit dem Zweck, allfällige Leistungskürzungen abzuwenden, aufgenommen werden, kann der Regierungsrat auch (erst) nach einem negativen Fusionsentscheid (Ablehnung Fusionsvertrag) Leistungen aus dem Finanzausgleich kürzen (Bst. *b*).

Mit der Kann-Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass der Entscheid über die allfällige Kürzung von Finanzausgleichleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden im Ermessen des Regierungsrats steht.

Dem Beschluss des Regierungsrates über allfällige Leistungskürzungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden kommt – wie der Verweigerung von Zuschüssen gemäss Art. 35 FILAG – nicht vorwiegend politischer Charakter zu. Er kann daher nicht kantonal letztinstanzlich sein und unterliegt (wie der Beschluss nach Art. 35 FILAG [Fassung 1.2.2011]) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Absatz 2

Die Bestimmung stellt klar, dass der Regierungsrat Finanzausgleichleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden (höchstens) im Umfang der voraussichtlichen Minderbeanspruchung kürzen kann. Ob und in welchem Mass er diesen Rahmen ausschöpft, liegt im Ermessen des Regierungsrates. Für die betreffenden Gemeinden ist aber voraussehbar, mit welchen Einbussen sie maximal zu rechnen haben, wenn sie sich einem gebotenen Zusammenschluss widersetzen.

Absatz 3

Die Kürzung oder Verweigerung von Finanzausgleichsleistungen kommt bei der Mindestausstattung, beim geografisch-topografischen Zuschuss (früher Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage), beim sozio-demografischen Zuschuss sowie bei den pauschalen Abgeltungen der Zentrumslasten der Städte Bern, Biel und Thun in Frage. Absatz 3 stellt klar, dass Kürzungen beim Disparitätenabbau von allfälligen Kürzungen ausgenommen sind. Grund für diesen Ausschluss ist der Umstand, dass ein Gemeindezusammenschluss nicht per se zu einer Veränderung der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit des harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) führt und folglich auch keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Disparitätenabbau hat.

6.4 Inkrafttreten

Die vorliegende Änderung des GG mit indirekten Änderungen in weiteren Gesetzen soll aufgrund des engen Sachzusammenhangs zeitgleich mit der Änderung der KV in einer Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt werden. Für die Anordnung einer obligatorischen Volksabstimmung zu einer Gesetzesvorlage ist die Zustimmung von 100 Mitgliedern des Grossen Rates notwendig (Art. 61 Abs. 2 KV). Dieses Vorgehen ermöglicht es, die Stimmberechtigten zeitgleich über die Verfassungsänderung und die nötigen Anpassungen auf Gesetzesstufe abstimmen zu lassen. Es ist vorgesehen, die Vorlage den Stimmberechtigten in der kantonalen Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 zum Beschluss zu unterbreiten. Wird die Vorlage von den Stimmberechtigten angenommen, sollen die Verfassungs- und Gesetzesänderungen am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm)

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik für die Jahre 2011–2014 (Anhang C, Rechtsetzungsprogramm) enthalten.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine erheblichen finanziellen Auswirkungen. Keine Änderungen ergeben sich mit Blick auf Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden in Bezug auf die Gewährung von projektbezogenen Zuschüssen (Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG) und die Ausrichtung von Finanzhilfen an zustande gekommene Gemeindezusammenschlüsse (Art. 3 ff. GFG).

Mögliche finanzielle Auswirkungen hat demgegenüber die neu vorgesehene Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG (siehe indirekte Änderung GFG). Indem fusionswillige Kirchgemeinden neu in den Genuss von projektbezogenen Zuschüssen an die Vorbereitung und Umsetzung eines Zusammenschlusses von bis zu 50 000 Franken kommen und an den Zusammenschluss von Kirchgemeinden im Einzelfall eine Finanzhilfe von bis zu 200 000 Franken gewährt

werden kann (neuer Art. 7a GFG), sind die für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vom Grossen Rat zur Verfügung zu stellenden Mittel (vierjähriger Rahmenkredit nach Art. 8 Abs. 2 GFG) massvoll zu erhöhen. Da gleichzeitig jedoch die bisherige Praxis entfällt, wonach Pfarrstellenreduktionen nach einem Zusammenschluss von Kirchgemeinden um bis zu sechs Jahre aufgeschoben werden, dürfte die Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG für den Kanton insgesamt ungefähr kostenneutral sein. Höhe und Umfang der künftigen finanziellen Unterstützung von Kirchgemeindezusammenschlüssen durch den Kanton lassen sich heute nicht beziffern, zumal nicht vorausgesagt werden kann, wie viele und welche Kirchgemeinden sich in den kommenden Jahren zusammenschliessen. Da die in den letzten Jahren erfolgten Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden⁶⁵⁾ mangels entsprechender Rechtsgrundlage keine kantonalen Zuschüsse und Finanzhilfen erhalten haben, kann eine Kostenschätzung auch nicht anhand von bisherigen Erfahrungen erfolgen.

Mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind ferner die neu vorgesehenen Sonderbeiträge, welche der Grosse Rat im Rahmen der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses zulasten der Laufenden Rechnung bewilligen kann (neuer Art. 41 GG). Ob, in welchem Umfang und in welcher Höhe der Grosse Rat im Rahmen der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird, lässt sich heute indessen nicht voraussagen.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen. In organisatorischer Hinsicht führt die vorgeschlagene Zuweisung der Genehmigungskompetenz für die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden in unbestrittenen Fällen an den Regierungsrat zu einer Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung und zu einer Entlastung des Grossen Rates respektive der grossrätlichen Justizkommission.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Befugnis des Grossen Rates, Gemeindezusammenschlüsse gegebenenfalls – sofern es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern

⁶⁵⁾ Per 1.1.2005 erfolgte der Zusammenschluss der röm.-kath. Kirchgemeinde Biel und Umgebung mit den röm.-kath. Kirchgemeinden Bruder Klaus, St. Marien und Christ-König; per 1.1.2009 erfolgte der Zusammenschluss der französischsprachigen evang.-ref. Kirchgemeinden Bienne-Mâche-Boujean, Bienne-Madretsch und Bienne-Pasquart zur Paroisse réformée évangélique française de Bienne; per 1.1.2010 erfolgte der Zusammenschluss der evang.-ref. Kirchgemeinden Orvin, Péry-La Heutte und Vauffelin zur Paroisse réformée évangélique de Rondchâtel; per 1.1.2010 erfolgte der Zusammenschluss der deutschsprachigen evang.-ref. Kirchgemeinden Biel-Bözingen, Biel-Madretsch, Biel-Mett und Biel-Zust zur deutschsprachigen evang.-ref. Kirchgemeinde Biel; per 1.1.2010 erfolgte der Zusammenschluss der evang.-ref. Kirchgemeinden Ligerz und Twann sowie Tüscherz-Alfermée zur evang.-ref. Kirchgemeinde Pilgerweg Bielersee.

– gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen zu können, kann zu einem Eingriff in die Gemeindeautonomie führen. Ob und in welchem Umfang der Grosse Rat von seiner Befugnis zur Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen Gebrauch machen wird, lässt sich heute indessen nicht voraussagen, zumal der entsprechende Entscheid im Ermessen des Grossen Rats steht. Für den Kanton stehen freiwillige Gemeindezusammenschlüsse weiterhin im Vordergrund, und die Anordnung eines Zusammenschlusses wird auch in Zukunft nur in Ausnahmefällen im Sinn einer ultima ratio in Betracht gezogen werden. Der Grosse Rat wird die Anordnung eines Zusammenschlusses stets in Würdigung der Umstände des konkreten Einzelfalls und der Verhältnismässigkeit gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung prüfen und somit nicht leichtfertig zur autoritativen Anordnung schreiten. Das gilt auch für die Möglichkeit, Finanzausgleichsleistungen gegenüber fusionsunwilligen (politischen) Gemeinden zu kürzen, wenn sich diese einem gebotenen Zusammenschluss widersetzen. Ob und in welchen Fällen der Regierungsrat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird, wird sich zeigen. Es ist aber davon auszugehen, dass allein die Möglichkeit eines angeordneten Gemeindezusammenschlusses respektive von Kürzungen von Finanzausgleichsleistungen spürbare Impulse geben wird für weitere Gemeindefusionen, mit denen die Leistungsfähigkeit der bernischen Gemeinden nachhaltig gestärkt wird.

Positive Auswirkungen für fusionswillige Gemeinden ergeben sich aus der neuen Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung von Gemeindezusammenschlüssen sowie die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets von Gemeinden in unbestrittenen Fällen: Durch die Zuweisung der Kompetenz an den Regierungsrat in diesen unbestrittenen Fällen kann das Verfahren erheblich vereinfacht und gestrafft werden, was letztlich im Interesse der betroffenen Gemeinden liegt. Andererseits gewährleistet die Zuständigkeit des Grossen Rats für die Genehmigung von bestrittenen Bestandes- und Gebietsveränderungen, dass bei Differenzen zwischen Regierungsrat und betroffenen Gemeinden eine nochmalige (rechtliche und politische) Würdigung durch eine zweite Instanz erfolgt.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat unmittelbar keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Indirekt können sich insofern positive Effekte auf die Volkswirtschaft ergeben, als (freiwillige oder angeordnete) Gemeindezusammenschlüsse die Bildung von grösseren Gebietseinheiten in funktionalen (Wirtschafts-)Räumen begünstigen. In solchen grösseren funktionalen Räumen können dank einheitlicher Rechtsgrundlagen Verfahren gestrafft, vereinfacht und professionalisiert und der Koordinationsaufwand minimiert werden, was sowohl im inner- und interkantonalen Standortwettbewerb als auch für die gesamtkantonale wirtschaftliche Entwicklung von Vorteil ist. Die Bereitschaft und Fähigkeit, notwendige Strukturreformen wie namentlich Gemeindezusammenschlüsse umzusetzen, kann ganz allgemein als Ausdruck der Reform- und Innovationskraft der Gemeinden des Kantons Bern verstanden werden.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

12.1 Übersicht

Am 11. August 2010 ermächtigte der Regierungsrat die JGK, zur Vorlage betreffend «Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes» ein externes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen (RRB 1119 vom 11.8.2010). Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 13. August 2010 bis am 13. November 2010.

Insgesamt gingen bei der JGK 59 schriftliche Stellungnahmen ein, darunter 7 Eingaben von politischen Parteien (BDP, EDU, FDP, Grüne, JSVP, SP, SVP), 21 Eingaben von politischen Gemeinden (Auswil, Bern, Biel/Bienne, Gondiswil, Heimenhausen, Huttwil, Ittigen, Köniz, Langenthal, Lyss, Münsingen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seeberg, Spiez, Steffisburg, Thun, Ursenbach, Worb, Wyssachen), 1 gemeinsame Eingabe der bernischen Kommunalverbände (VBG/BGK), 1 Eingabe des Verbandes bernischer Burgergemeinden (VBBG), 4 Eingaben von Kirchgemeinden bzw. von kirchlichen Interessenverbänden (Kirchgemeinde Steffisburg, röm.-kath. Gesamtkirchgemeinde Region Bern, Kirchgemeindeverband des Kantons Bern, ev.-ref. Pfarrverein Bern-Jura-Solothurn), 2 Eingaben von Landeskirchen (ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn, röm.-kath. Landeskirche des Kantons Bern), 7 Eingaben von regionalen Gremien (CAF, CJB, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Planungsregion Kanderental, Region Emmental, Region Ob- und Nid- u. Aargau, Association Centre-Jura) und 7 Eingaben von Diversen (Handels- und Industrieverein [HIV], Berner KMU, secrétaires communaux et communaux du Jura bernois, Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare, Bernischer Anwaltsverband, Verband bernischer Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, Verwaltungsgericht des Kantons Bern). 9 Eingaben, die gemäss Artikel 15 Absatz 3 VMV nicht öffentlich sind, stammen von kantonalen Stellen.

Im Folgenden werden die wesentlichsten Vernehmlassungseingaben (gegliedert nach Themenbereichen) zusammengefasst, und es wird aufgezeigt, ob und inwieweit die Anliegen im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage berücksichtigt wurden.

12.2 Gesamtbeurteilung

26 (der insgesamt 59) Vernehmlassungsteilnehmenden stimmen der Stossrichtung der Vorlage ausdrücklich zu. 15 Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Vorlage ab, während die übrigen 18 Vernehmlassungsteilnehmenden auf eine grundsätzliche Würdigung verzichten. Eine Mehrheit der Konsultierten stimmt der Vorlage somit im Grundsatz zu. Befürwortet wird die Vorlage insbesondere von der Mehrheit der konsultierten Parteien (BDP, FDP, Grüne, SP) und der Mehrheit der sich äussernden politischen Gemeinden, von den Kommunalverbänden (VBG/BGK), vom VBBG sowie von den beiden konsultierten Landeskirchen. Bei den politischen Gemeinden stösst die Vorlage vor allem bei den Städten und den grösseren Gemeinden auf Zustimmung, während sich eine Minderheit von kleineren, eher ländlichen Gemeinden dagegen ausspricht. Abgelehnt wird die Vorlage ferner von der Minderheit der konsultierten Parteien (EDU, JSVP, SVP) sowie von 3 regionalen Gremien

(Association Centre-Jura, Planungsregion Kandertal, Region Oberaargau). Die Gesamtbeurteilung präsentiert sich zusammengefasst wie folgt:

Kategorie	Zustimmung	Ablehnung	Indifferent/Keine Gesamtbeurteilung
Gemeinden	Bern, Biel, Huttwil, Ittigen, Köniz, Lyss, Münsingen, Steffisburg, Thun, Wyssachen	Auswil, Heimenhausen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seeberg, Ursenbach, Worb	Gondiswil, Langenthal, Spiez
Bürgergemeinden	Verband Bernischer Bürgergemeinden und burgerlicher Korporationen (VBBG)		
Kirchgemeinden/kirchl. Interessenverbände	röm.-kath. Gesamtkirchgemeinde Region Bern		KG Steffisburg, Kirchengemeindeverband Kt. Bern, ev.-ref. Pfarrverein Bern-Jura-Solothurn
Parteien	BDP, FDP, Grüne, SP	EDU, JSVP, SVP	
Landeskirchen	ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn, röm.-kath. Landeskirche des Kantons Bern		
regionale Organisationen	CJB, Regionalkonferenz Oberland-Ost	Association Centre-Jura, Planungsregion Kandertal, Region Oberaargau	CAF, Region Emmental
Kommunalverbände	Verband bernischer Gemeinden (VBG) / Bernisches Gemeindekader (BGK)		
Diverse	Handels- und Industrieverein (HIV), Berner KMU	Secrétaires communaux et communaux du Jura bernois	Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare, Bernischer Anwaltsverband, Verband Bernischer Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, Verwaltungsgericht

12.3 Anordnung von Gemeindegemeinschaften

Die Möglichkeit, Gemeindegemeinschaften in bestimmten (gesetzlich umschriebenen) Fällen gegebenenfalls gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen, wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden erwartungsgemäss kontrovers beurteilt. Die Meinungen sind im Wesentlichen geteilt: 22 Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der Möglichkeit ausdrücklich zu (Parteien: BDP, FDP, Grüne, SP; Gemeinden: Bern, Biel/Bienne, Huttwil, Ittigen, Köniz, Lyss, Münsingen, Steffisburg, Thun, Wyssachen; Bürgergemeinden: VBBG; Kirchgemeinden: röm.-kath. Gesamtkirchgemeinde Region Bern; Landeskirchen: röm.-kath. Landeskirche, ev. Kirchgemeinden Bern-Jura-Solothurn; Regionalkonferenz Oberland-Ost; Diverse: Berner KMU, HIV). 15 Vernehmlassungsteilnehmende lehnen jegliche Eingriffe in die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie der Gemeinden bzw. die Anordnung eines Gemeindegemeinschafts gegen den Willen der betroffenen Gemeinde(n) ausdrücklich ab (Parteien: EDU, JSVP, SVP; Gemeinden: Auswil, Gondiswil, Heimenhausen, Oberbipp, Rohrbach, Rumisberg, Seeberg, Ursenbach, Worb; Regionen: Region Oberaargau, Planungsregion Kandertal, Association Centre-Jura; Diverse: Secrétaires communaux et communaux du Jura bernois). Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden (ohne kantonale Stellen) äussern sich entweder gar nicht oder ambivalent zur Möglichkeit von Fusionsanordnungen. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende halten ausdrücklich fest, dass von der Möglichkeit, einen Gemeindegemeinschaft gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen, lediglich in Ausnahmefällen, als «ultima ratio», Gebrauch gemacht werden darf und freiwillige Gemeindefusionen weiterhin im Vordergrund stehen (Ittigen, Langenthal).

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende erachten es als unverzichtbar, dass die Anpassungen auf Gesetzesstufe (Änderung GG) dem obligatorischen Referendum unterstellt und zusammen mit der Verfassungsänderung den Stimmberechtigten im Kanton Bern unterbreitet werden (so ausdrücklich: BDP, VBG/BGK, CJB, Regionalkonferenz Oberland-Ost).

Soweit sich die Vernehmlassungsteilnehmenden inhaltlich zu den vorgeschlagenen Verfassungs- und Gesetzesänderungen äussern, werden im Wesentlichen folgende Bemerkungen gemacht:

Die Stadt Bern sieht einen Widerspruch zwischen dem geltenden Artikel 108 Absatz 3 KV, wonach die Aufhebung einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf, und dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen neuen Artikel 108a Absatz 3 KV, wonach der Grosse Rat einen Zusammenschluss gegebenenfalls gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anordnen kann. Da ein Zusammenschluss naturgemäss mit der Aufhebung der betroffenen Gemeinde(n) verbunden sei, bestehe die Gefahr, dass sich eine betroffene Gemeinde im Fall einer Fusionsanordnung unter Berufung auf den Wortlaut von Artikel 108 Absatz 3 der Anordnung widersetze. Auch der VBBG wirft die Frage auf, ob es politisch klug und rechtlich korrekt sei, in Artikel 108 Absatz 3 KV die Zustimmung der aufzuhebenden Gemeinde vorzubehalten. Der Regierungsrat hat diesen Bedenken im Rahmen der Überarbeitung und Bereinigung der Vorlage nach der Vernehmlassung Rechnung getragen. Mit der Konzentration der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Lockerung der Bestandesgarantie der

Gemeinden in einem Artikel (angepasster Art. 108 KV) bei gleichzeitigem Verzicht auf die ursprünglich vorgeschlagene separate Verfassungsbestimmung (Art. 108a) ist der vermeintliche Widerspruch behoben und die Vorlage insgesamt gestraft worden.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende äussern sich zur (Erlass-)Form für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen: Während die Stadt Biel/Bienne es ausdrücklich begrüsst, dass der Grosse Rat einen Gemeindezusammenschluss in Form eines referendumsfähigen Gesetzes anordnet, plädieren die Stadt Thun und die Grünen für eine abschliessende Zuständigkeit des Grossen Rates. Für die Stadt Thun überzeugt es nicht, dass ein Gesetz die demokratische Legitimation einer Fusionsanordnung erhöht. Für die Grünen widerspricht der Erlass eines Gesetzes der angestrebten Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung, zumal die Anforderungen für eine Fusionsanordnung gesetzlich definiert seien. Die politische Abwägung im Grossen Rat genüge und die Bevölkerung solle nicht über Einzelfälle abstimmen. Der Vollzug einer Fusionsanordnung sei mittels nichtreferendumsfähigem Beschluss oder Erlass (z.B. Dekret) zu regeln. Der Regierungsrat ist angesichts der rechtlichen und (staats-)politischen Tragweite von angeordneten Gemeindezusammenschlüssen der Meinung, dass die autoritative Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses einer besonderen (erhöhten) demokratischen Legitimation bedarf. Mit der Möglichkeit, eine vom Grossen Rat beschlossene Fusionsanordnung mittels Referendum der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen, bleibt – gerade in kontroversen Fällen – die nötige demokratische Legitimation gewahrt. Das erhöht auch die Akzeptanz bei den betroffenen Gemeinden. Der Regierungsrat hält deshalb daran fest, dass die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden in Form eines referendumsfähigen Aktes erfolgen soll. Die Vorlage wurde indessen nach der Vernehmlassung dahingehend angepasst, dass die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses in Form eines dem fakultativen Referendum unterstellten Beschlusses (statt Gesetz) erfolgt, wobei die für die Organisation der durch den Zusammenschluss erweiterten oder neu entstandenen Gemeinde nötigen (Übergangs-)Bestimmungen in einer zu befristenden Verordnung des Regierungsrats geregelt werden. Der betreffende (referendumsfähige) Beschluss des Grossen Rats, der auf Verlangen von 100 Mitgliedern des Grossen Rats gegebenenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt werden kann (Art. 61 Abs. 2 KV), enthält somit die für die autoritative Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses und dessen Vollzug nötigen Bestimmungen, während die Einzelheiten vom Regierungsrat durch Verordnung geregelt werden.

Der CAF gibt zu bedenken, dass Gemeindezusammenschlüsse im zweisprachigen Amtsbezirk Biel/Bienne die Vertretung der französischsprachigen Minderheit in den Behörden der neuen Gemeinden beeinflussen kann, namentlich wenn eine ganz oder mehrheitlich deutschsprachige Gemeinde mit einer zwei- oder französischsprachigen Gemeinde fusioniert. Für den CAF stellt sich die Frage, ob und wie die französischsprachige Minderheit in einem solchen Fall ihre Rechte wahren kann. Allenfalls sei in der KV eine entsprechende Garantie (zur Sicherstellung der Zweisprachigkeit) zu verankern. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass es in gewissen – besonderen – Konstellationen unter Umständen zu Verschiebungen bei der Vertre-

tung der betroffenen Sprachgruppen kommen könnte. Die Gefahr von erheblichen Verschiebungen oder einer Majorisierung zulasten der zwei- und der französischsprachigen Sprachgruppen hält er aber für vernachlässigbar, sodass aus Sicht des Regierungsrat keine Notwendigkeit für zusätzliche gesetzliche Regelungen – neben den bereits bestehenden Garantien gemäss Sonderstatutgesetzgebung – besteht.

Der CJB erinnert daran, dass ihm allfällige Anordnungen von Zusammenschlüssen, an denen Gemeinden aus dem Berner Jura beteiligt sind, obligatorisch zur Konsultation zu unterbreiten sind. Der Regierungsrat ist sich der in Artikel 31 des Sonderstatutgesetzes (SStG) verankerten Mitwirkungs- und Konsultationsrechte des CJB bewusst. Mit der Ergänzung dieser Bestimmung wird ausdrücklich klargestellt, dass die Mitwirkungs- und Konsultationsrechte des CJB bei der Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen, an denen Gemeinden aus dem Berner Jura beteiligt sind, gewährleistet werden.

Die ref. Kirchen Bern-Jura-Solothurn machen geltend, dass vor der autoritativen Anordnung eines Zusammenschlusses von Kirchgemeinden – neben den betroffenen Körperschaften – auch die Landeskirchen anzuhören sind. Den Landeskirchen soll darüber hinaus ein Antragsrecht im Hinblick auf die Anordnung von Kirchgemeindezusammenschlüssen zugestanden werden. Im Übrigen sei die Anordnung von Zusammenschlüssen von Kirchgemeinden dann angezeigt, wenn die kirchliche Grundversorgung nicht mehr gewährleistet werden könne, das sei im Vortrag entsprechend zu formulieren. Die verlangte Präzisierung im Vortrag wurde vorgenommen. Was das Anhörungs- und Antragsrecht der Landeskirchen anbelangt, so wurde die Vorlage nach der Vernehmlassung dahingehend präzisiert, dass in Artikel 3a KG neu ausdrücklich geregelt wird, dass die Organe der Landeskirchen bei der Anordnung eines Zusammenschlusses von Kirchgemeinden vorgängig anzuhören sind. In Bezug auf die Anordnung von Kirchgemeindezusammenschlüssen werden die (bestehenden) Mitwirkungsrechte der landeskirchlichen Organe gemäss dem geltenden Artikel 3a KG (Vorberatungs- und Antragsrecht) somit etwas enger gefasst und im Interesse eines effizienten Verfahrens auf die vorgängige Anhörung beschränkt.

Zur gesetzlichen Umschreibung der Voraussetzungen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen – d.h. der beiden Fallkategorien, in welchen der Grosse Rat einen Zusammenschluss anordnen kann (Fallkategorie 1: dauerhaft leistungsunfähige Gemeinde; Fallkategorie 2: Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden, dem die Mehrheit der betroffenen Gemeinden und der Stimmberechtigten zugestimmt haben), äussern sich verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende teilweise kritisch: Zum Teil wird die Verwendung von offenen Rechtsbegriffen («dauerhaft», «wiederholt», «ungenügender Eigenkapitalbasis», «dauernder Vakanzen», «wichtigen Ämtern» etc.) als problematisch erachtet, zumal deren Auslegung im Beschwerdefall zu unerwünschten Auseinandersetzungen führen könnte. Nach Ansicht der Grünen wird den regionalen Interessen zu wenig Beachtung geschenkt; sie regen an, als zusätzliche Kriterien raumplanerische Gründe und bestehende Zusammenarbeitverhältnisse aufzunehmen. Die Stadt Langenthal vermisst Kriterien, welche der Kanton bei der Wahl der potenziellen Fusionspartnergemeinden von leis-

tungsunfähigen Gemeinden anwendet. Es wird in diesem Zusammenhang geltend gemacht, es könne nicht angehen, dass der Kanton eine leistungsfähige Gemeinde, welche ihre Aufgaben stets gut erfüllt habe, zur Fusion mit einer leistungsunfähigen Gemeinde zwingen könne. Den potenziellen (leistungsfähigen) Fusionspartnergemeinden sei deshalb nicht nur ein Anhörungsrecht, sondern ein Vetorecht gegen eine beabsichtigte Fusionsanordnung zugestehen. Die *Secrétaires communaux et communaux du Jura bernois* geben zu bedenken, dass eine Gemeinde, die zum Zusammenschluss mit einer leistungsunfähigen Gemeinde gezwungen werde, selber in finanzielle Schwierigkeiten komme könnte. Zudem bedeute für (finanziell) leistungsunfähige Gemeinden die Tatsache, dass sie Finanzausgleichskürzungen in Kauf nehmen müssten, einen genügenden Anreiz zur Sanierung ihrer Finanzen. Der Regierungsrat hält an der (offenen) Umschreibung der Voraussetzungen für die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses fest. Er ist sich bewusst, dass dem Grossen Rat bei der Anordnung eines Zusammenschlusses ein erheblicher Ermessensspielraum offen steht, das ist indessen angesichts des überwiegend politischen Charakters eines solchen Entscheids und im Hinblick auf einzelfallgerechte Lösungen sachgerecht. Die Forderung nach einem Vetorecht der potenziellen Fusionspartnergemeinde lehnt der Regierungsrat ab, zumal so eine Fusionsanordnung praktisch immer vereitelt werden könnte. Er hat den übrigen Einwänden aber insofern Rechnung getragen, als im GG nun ausdrücklich festgehalten wird, dass der Grosse Rat bei der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses die geografischen, historischen, kulturellen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie bestehende Zusammenarbeitsverhältnisse der betroffenen Gemeinden berücksichtigt. Zudem wird im Gesetz nun klar(er) geregelt, dass die aus einem angeordneten Zusammenschluss allenfalls resultierende (finanzielle) Mehrbelastung durch die Gewährung von Sonderbeiträgen zugunsten der durch den Zusammenschluss erweiterten oder neu entstandenen Gemeinde massvoll abgedeckt werden kann.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende verlangen vom Kanton eine grosszügige(re) Haltung bei der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Allgemeinen (Region Oberaargau, Worb) oder im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen im Besonderen (SP; Huttwil, Köniz, Thun). Vereinzelt werden in diesem Zusammenhang auch gezielte finanzielle Anreize für Gemeindezusammenschlüsse in Agglomerationsräumen verlangt (Grüne; Thun). Soweit generell höhere Kantonsbeiträge für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen oder gezielte Anreize für Fusionen in Agglomerationen gefordert werden, verweist der Regierungsrat auf die 2009 durchgeführte Wirkungs- und Erfolgskontrolle des Gemeindefusionsgesetzes und auf die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für die kantonale Fusionsstrategie (siehe Schlussbericht Ecoplan vom 18.2.2009 betr. Evaluation Gemeindefusionsgesetz und Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26.8.2009 betreffend Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, Evaluation Gemeindefusionsgesetz [GFG]). Demnach wurden sowohl eine generelle Erhöhung der Kantonsbeiträge an Gemeindefusionen (inkl. Abklärungen) als auch spezifische Fördermassnahmen für Fusionen in Agglomerationsräumen als unnötig und als nicht zielführend beurteilt. Dieser Beur-

teilung hat sich der Grosse Rat in der Novembersession 2009 angeschlossen (Tagblatt des Grossen Rates 2009, 1599 ff.). Angesichts dessen – und mit Rücksicht auf die angespannte Finanzlage – ist somit nach Auffassung des Regierungsrats von einer generellen Beitragserhöhung an Gemeindefusionen und von spezifischen Massnahmen für die Förderung von Fusionen in Agglomerationsräumen abzusehen. Der Regierungsrat erachtet es indessen als angezeigt, die Gewährung von finanziellen Anreizen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen langfristig sicherzustellen. Er schlägt deshalb vor, die geltende Befristung des GFG aufzuheben und die finanzielle Förderung von Gemeindefusionen somit unbefristet und im bestehenden Umfang weiterzuführen. Mit Blick auf die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen – namentlich von (finanziell) leistungsunfähigen Gemeinden – teilt der Regierungsrat zudem die Auffassung der Vernehmlassungsteilnehmenden, dass daraus resultierende Mehrbelastungen während einer Übergangsfrist durch kantonale Sonderbeiträge massvoll abgedeckt werden sollen. Der Grosse Rat soll somit die abschliessende Kompetenz haben, im Rahmen einer Fusionsanordnung einen solchen Sonderbeitrag – zusätzlich zum «ordentlichen» Fusionsbeitrag nach GFG – zugunsten der neuen Gemeinde zu bewilligen. Die Vorlage wurde entsprechend ergänzt.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende verlangen unabhängig von der Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen gesetzliche Anpassungen oder Präzisierungen zum Verfahren bei Gemeindezusammenschlüssen im Allgemeinen.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende sprechen sich dafür aus, im GG vorzuschreiben, dass über einen Gemeindezusammenschluss zwingend an der Urne abgestimmt werden muss (Oberbipp, Rumisberg, Seeberg; Region Oberaargau). Der Regierungsrat sieht von einer entsprechenden Bestimmung im GG ab. Er sieht angesichts der bisherigen (positiven) Erfahrungen in fusionierten Gemeinden keinen Bedarf und keine Notwendigkeit für eine kantonale Vorschrift, wonach die Stimmberechtigten in jedem Fall an der Urne über einen Gemeindezusammenschluss abstimmen müssten. Eine entsprechende kantonale Vorschrift wäre aus Sicht des Regierungsrats ein unnötiger Eingriff in die Organisationsautonomie der Gemeinden. Den Gemeinden soll es weiterhin frei stehen, ob sie in ihrem Organisationsreglement Urnenabstimmungen oder Gemeindeversammlungen vorsehen. Es ist auch möglich – und in der Vergangenheit auch schon so gehandhabt worden – dass eine Gemeinde ihr Organisationsreglement im Hinblick auf einen anstehenden Fusionsentscheid dahingehend anpasst, dass spezifisch und ausschliesslich für den Fusionsentscheid die Urnenabstimmung vorgesehen wird. Im Übrigen kann die Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung durchaus auch Vorteile haben (z.B. unmittelbare Auseinandersetzung zwischen Fusionsbefürwortern und -gegnern, Diskussion über Pro- und Kontraargumente, Möglichkeit des Gemeinderats, seine Sicht darzulegen etc.). Gemeindeversammlungen sind durchaus geeignet, den wahren Willen der Stimmberechtigten zum Ausdruck zu bringen und keineswegs per se «undemokratischer» als Urnenabstimmungen. Sollte die Stimmung in einer Gemeinde im Vorfeld einer Fusionsabstimmung ausnahmsweise derart aufgeheizt sein, dass eine Gemeindeversammlung nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden kann, erlaubt schon das geltende Recht die Ansetzung einer

Urnenabstimmung durch die zuständige Regierungsstatthalterin oder den zuständigen Regierungsstatthalter (Art. 12 Abs. 3 GG).

Die Gemeinde Lyss regt an, die rechtlichen Unterschiede (Verfahren, Rechtsfolgen) zwischen Absorptions- und Kombinationsfusionen und die Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen auf Gemeindeverbände gesetzlich zu regeln. Zudem solle der Regierungsrat ermächtigt werden, im Fall von trölerischen Beschwerden die für den Vollzug einer Fusion nötigen Massnahmen (z.B. Genehmigung Vorschlag, Einsetzung Organe) anzuordnen, damit der betreffende Zusammenschluss trotz hängiger Beschwerde rasch umgesetzt werden könne. Der Regierungsrat ist bereit, die Unterschiede zwischen Absorptions- und Kombinationsfusionen zu präzisieren. Die Vorlage wurde entsprechend angepasst. Für das zweite Anliegen hat der Regierungsrat zwar gewisses Verständnis, eine entsprechende Regelung – wonach der Regierungsrat trotz hängiger Beschwerde die für die Umsetzung eines Zusammenschlusses nötigen Massnahmen anordnen könnte – erachtet er aber als rechtlich problematisch und politisch heikel. Insbesondere im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre es äusserst problematisch, wenn der Regierungsrat entsprechende Massnahmen anordnen würde und die Beschwerde später – wider Erwarten – gutgeheissen würde. Dass eine (selbst aus trölerischen Motiven erhobene) Beschwerde den Vollzug eines Gemeindezusammenschlusses hemmt, ist Folge der grundsätzlich aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und liegt insofern in der Natur des geltenden Rechtsmittelsystems. Wollte man die rasche Umsetzung eines beschlossenen Gemeindezusammenschlusses gesetzlich sicherstellen, müsste also entweder bei der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde oder bei der Zulässigkeit der Beschwerde angesetzt werden.

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende erachten die Frage, welche Dokumente den Stimmberechtigten im Rahmen der Beschlussfassung über einen Gemeindezusammenschluss vorzulegen sind, als klärungsbedürftig (Stadt Bern; röm.-kath. Gesamtkirchgemeinde Region Bern). Die Stadt Bern macht unter Verweis auf die entsprechenden Ausführungen im Vortrag geltend, es bestünden erhebliche Zweifel, ob aufgrund der verfassungsrechtlichen Stimmfreiheit zwingend gleichzeitig (aber mit gesonderten Beschlüssen) über den Fusionsvertrag und das Organisationsreglement abgestimmt werden müsse. Ihrer Ansicht nach müsse es sowohl zulässig sein, den Stimmberechtigten den Fusionsvertrag und das Organisationsreglement gestaffelt vorzulegen, als auch, die Stimmberechtigten gleichzeitig mit einem einzigen Beschluss über den Fusionsvertrag und das Organisationsreglement abstimmen zu lassen. Der Regierungsrat hat diesen Einwänden mit der Aufnahme von drei neuen Bestimmungen im GG (Art. 4e–4g) und der entsprechenden Kommentierung im Vortrag Rechnung getragen.

12.4 Kürzung von Finanzausgleichsleistungen

Zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für Kürzungen von Finanzausgleichsleistungen haben nur wenige Vernehmlassungsteilnehmende ausdrücklich Stellung genommen. Ausdrücklich begrüsst wird diese Möglichkeit von 4 Vernehmlassungsteilnehmenden (EDU, Grüne, SP; HIV). Gegen die Möglichkeit von Kürzungen bei

Finanzausgleichsleistungen sprechen sich 3 Vernehmlassungsteilnehmende aus (Auswil; JSVP, SVP). Die JSVP bezeichnet die Androhung von Finanzausgleichskürzungen als Folge eines negativen Fusionsentscheides als Nötigung. Für die BDP ist noch nicht (hinreichend) klar geregelt, in welchen Fällen und nach welcher Berechnungsart Kürzungen von Finanzausgleichsleistungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden erfolgen sollen. Die Region Oberaargau wirft die Frage auf, wie es sich mit den Leistungen aus dem Finanzausgleich verhalte, wenn eine Gemeinde eine andere Gemeinde nicht übernehmen wolle. Der Regierungsrat hält an der vorgesehenen Kürzungsmöglichkeit grundsätzlich fest, zumal sich der Grosse Rat in der Vergangenheit wiederholt für eine entsprechende Regelung ausgesprochen hat (siehe vorne Ziff. 2.2–2.4). Die gemäss Vernehmlassungsentwurf in einem neuen Absatz 4 zu Artikel 113 KV vorgesehene verfassungsrechtliche Grundlage für Kürzungen von Finanzausgleichsleistungen ist nach der Vernehmlassung aber grundlegend bereinigt worden. Zum einen verzichtet die bereinigte Vorlage auf einen separaten (neuen) Absatz 4 zu Artikel 113 KV und schafft die verfassungsrechtliche Grundlage für die Kürzung oder Verweigerung von Finanzausgleichsleistungen mit einer Ergänzung von Artikel 113 Absatz 3 KV (neuer Satz 2). Andererseits ist die Verfassungsbestimmung im Interesse einer stufengerechten Regelung weitestgehend gestrafft worden und beschränkt sich auf den Grundsatz, dass Finanzausgleichsleistungen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gekürzt oder verweigert werden können. Für die Einzelheiten – insbesondere die Voraussetzungen und Zuständigkeiten für eine allfällige Kürzung von Finanzausgleichsleistungen – wird somit auf die Gesetzgebung verwiesen. Parallel dazu ist Artikel 35a FILAG nach der Vernehmlassung dahingehend präzisiert worden, dass der Disparitätenabbau von allfälligen Leistungskürzungen ausdrücklich ausgenommen wird. Ein Gemeindezusammenschluss allein hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Steuerkraft der neuen Gemeinde und verändert damit den Disparitätenabbau nicht, sodass dieses Instrument von allfälligen Kürzungen ausgenommen werden muss.

12.5 Anpassung Zuständigkeit für die Genehmigung von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden

Soweit sich die Vernehmlassungsteilnehmenden zur Anpassung der Zuständigkeiten für die Genehmigung von Veränderungen im Bestand und Gebiet von Gemeinden äussern, stösst die vorgeschlagene Regelung überwiegend auf Zustimmung (BDP, EDU, Grüne; Langenthal). Die Regelung, wonach der Regierungsrat für die Genehmigung von unbestrittenen Gemeindezusammenschlüssen zuständig ist, führe zu einer Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung, was zu begrüessen sei (BDP, EDU; Langenthal). Die EDU und die Grünen begrüessen es zudem ausdrücklich, dass in bestrittenen Fällen der Grosse Rat zuständig ist. Nicht einverstanden mit der geplanten Anpassung ist die JSVP. Ihrer Ansicht nach liege es nicht in der Kompetenz des Kantonsparlaments, über Bestandes- und Gebietsveränderungen zu befinden, wenn sich die betroffene Bevölkerung dagegen ausgesprochen habe. Die Stadt Bern kritisiert, die Unterscheidung zwischen fusionsbedingter und fusionsunabhängiger Bildung, Aufhebung und Gebietsveränderung sei verwirrend und problema-

tisch. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Unterscheidung zwischen fusionsbedingten und fusionsunabhängigen Bestandes- und Gebietsveränderungen kompliziert und verwirrend ist. Da die Bestandesgarantie der Gemeinden jedoch ausschliesslich im Hinblick auf Gemeindezusammenschlüsse (und die *damit* kausal einhergehenden Bestandes- und Gebietsveränderungen) gelockert werden soll, währenddem die fusionsunabhängige Bildung, Aufhebung und Gebietsveränderung von Gemeinden (z.B. Neubildung einer Burgergemeinde, Aufhebung einer burgerlichen Korporation, Veränderung des Gebiets einer Einwohnergemeinde durch Abspaltung eines Ortsteils etc.) weiterhin ausschliesslich auf freiwilliger Basis erfolgen soll, sind die zwei Fälle gesondert zu behandeln. Die von den Vernehmlassungsteilnehmenden geäusserte Kritik und insbesondere der Einwand der Stadt Bern sind allerdings teilweise berechtigt. Der Regierungsrat hat die vorgesehene Verfassungsänderung deshalb nach der Vernehmlassung grundlegend überarbeitet, weitestmöglich gestrafft und inhaltlich verdichtet. Die bereinigte Vorlage verzichtet insbesondere auf die (im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen) Anpassungen von Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe *f* KV, Artikel 90 Buchstabe *g* KV sowie die Schaffung eines neuen separaten Artikels 108a KV, welche sich dank der Konzentration der nötigen Verfassungsbestimmungen im angepassten Artikel 108 KV als entbehrlich erwiesen haben. Die differenzierte Behandlung von fusionsabhängigen und fusionsunabhängigen Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden bleibt aber gewährleistet.

Im Zusammenhang mit der Anpassung der Zuständigkeiten wurde in der Vernehmlassung angeregt, die geltende Regelung (in Art. 23 Abs. 2 Bst. *f* GRG) zu überprüfen, wonach die grossrätliche Justizkommission unter Vorbehalt des Zugrechts des Grossen Rates über die Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets von Gemeinden beschliesst. Angesichts der erheblichen (politischen) Tragweite der (Genehmigungs-)Beschlüsse des Grossen Rates in Fällen, wo die Änderungen im Bestand oder Gebiet bestritten sind, stelle sich die Frage, ob nicht die Zuständigkeit des Plenums (wieder) eingeführt werden sollte. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung. Die Vorlage wurde entsprechend angepasst (indirekte Änderung Art. 23 Abs. 2 Bst. *f* GRG). In der Tat erscheint sachgerecht und der politischen Bedeutung der betreffenden Beschlüsse angemessen, wenn das Plenum des Grossen Rates zuständig ist für Beschlüsse über die Bildung, Aufhebung und Veränderung des Gebiets von Gemeinden, wenn sich der Regierungsrat dagegen ausgesprochen hat. Das gilt umso mehr für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen. In bestrittenen Fällen ist somit stets der Grosse Rat zuständig, während in unbestrittenen Fällen (freiwillige Gemeindezusammenschlüsse und vom Regierungsrat nicht bestrittene fusionsunabhängige Bestandes- und Gebietsveränderungen) neu abschliessend der Regierungsrat zuständig ist.

12.6 Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden

Die evangelisch-reformierte Landeskirche (ev. Kirchen Bern-Jura-Solothurn) gibt zu bedenken, dass Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden nach geltendem Recht nicht in den Genuss von Fusionsbeiträgen des Kantons kommen, da das GFG auf

Kirchgemeinden keine Anwendung findet. Da die Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden künftig aber gegebenenfalls auch angeordnet werden können, stelle sich die Frage, ob das GFG für sie nicht ebenfalls anwendbar sein solle. Der Regierungsrat ist bereit, die Kirchgemeinden neu dem Geltungsbereich des GFG zu unterstellen und Kirchgemeindezusammenschlüsse damit mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen. Aus Sicht des Kantons besteht ein erhebliches Interesse daran, Zusammenschlüsse von (steuerfinanzierten) Kirchgemeinden mit entsprechenden finanziellen Anreizen zu fördern und deren Anzahl soweit sinnvoll zu reduzieren. Die Tatsache, dass Kirchgemeinden steuerfinanzierte Körperschaften sind, rechtfertigt ihre Gleichbehandlung (bezüglich Fusionsbeiträge) mit den Einwohner- und gemischten Gemeinden respektive die Ungleichbehandlung mit anderen nicht steuerfinanzierten gemeinderechtlichen Körperschaften (namentlich den Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen). Die Vorlage wurde entsprechend ergänzt (indirekte Änderung GFG).

Als Konsequenz aus der vorgeschlagenen Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG entfallen die bisher gewährten (geldwerten) Vorteile gegenüber Kirchgemeinden, die fusioniert haben. Dazu gehört insbesondere die bisherige Praxis, wonach die durch einen Zusammenschluss von Kirchgemeinden begründeten Pfarrstellenreduktionen frühestens nach sechs Jahren umgesetzt wurden. Die in der Vernehmlassung sinngemäss erhobene Forderung (ev.-ref. Pfarrverein Bern-Jura-Solothurn), wonach diese Praxis beibehalten werden müsse, damit die Reorganisation der fusionierenden Kirchgemeinden geordnet durchgeführt und den Kirchgemeinden genügend Ressourcen für die seelsorgerische Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung stünden, rechtfertigt sich somit nicht mehr. Wenn Kirchgemeinden künftig in den Genuss von kantonalen Fusionsbeiträgen an die Abklärung und die Umsetzung eines Zusammenschlusses kommen, erachtet es der Regierungsrates im Gegenzug als nicht mehr angemessen, Pfarrstellenreduktionen erst nach sechs Jahren vorzunehmen. Damit dürfte die Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG im Ergebnis für den Kanton kostenneutral ausfallen.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende, darunter auch solche, welche eine Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie dezidiert ablehnen, sprechen sich dafür aus, dass der Kanton (freiwillige) Gemeindezusammenschlüsse durch Beratung und finanzielle Anreize unterstützt und fördert (EDU, JSVP, SVP; Heimenhausen, Rumisberg, Thun, Ursenbach, Worb; ev. Kirchen Bern-Jura-Solothurn; ev.-ref. Pfarrverein Bern-Jura-Solothurn; Region Oberaargau). Worb erachtet die Weiterführung und Optimierung des bestehenden Finanz- und Lastenausgleichs sowie die Schaffung von Fusionsanreizen als zweckmässiger als eine Lockerung der Bestandesgarantie. Für den Regierungsrat steht die Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen mittels Beratung und finanziellen Anreizen schon bisher – und auch künftig – klar im Vordergrund seiner Förderstrategie, wie er bereits im Rahmen der Evaluation GFG festgehalten hat. In diesem Sinn nimmt er mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die von ihm verfolgte Strategie von den Vernehmlassungsteilnehmenden mitgetragen wird. Es versteht sich indessen von selbst, dass die gezielte Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen bedingt, dass

den zuständigen Stellen die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Um ein deutliches Zeichen für die Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen zu setzen, beantragt der Regierungsrat, dass – parallel zur Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie – die geltende Befristung des GFG (auf 12 Jahre, d.h. bis 2017) aufgehoben wird. Neu soll das GFG somit unbefristet gelten, so dass auch nach 2017 freiwillige Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Anreizen unterstützt werden können.

12.7 Übersicht über die wesentlichsten Anpassungen nach der Vernehmlassung

Artikel (gemäss Vernehmlassungsentwurf)	Anpassung nach Vernehmlassung	Begründung
Art. 79 Abs. 1 Bst. f KV	gestrichen	Die Zuständigkeit des Grossen Rates zur Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses gegen den Willen der betroffenen Gemeinden ergibt sich aus Art. 108 Abs. 3 KV (und Art. 4i GG). Die Befugnis des Grossen Rates für die Genehmigung der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets in bestrittenen Fällen ergibt sich aus Art. 108 Abs. 2 (und Art. 4 Abs. 3 GG).
Art. 90 Bst. g KV	gestrichen	Die Zuständigkeit des Regierungsrats für die Genehmigung von Bestandes- und Gebietsveränderungen (inkl. freiwillige Zusammenschlüsse) in unbestrittenen Fällen ergibt sich aus Art. 108 Abs. 2 KV (Art. 4 Abs. 2 GG und Art. 4h GG).
Art. 108 Abs. 2 und 3	grundlegende Anpassung	Straffung und Vereinfachung der Vorlage. Konzentration der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (Lockerung Bestandesgarantie) und für die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden in einer einzigen Bestimmung.

Artikel (gemäss Vernehmlassungsentwurf)	Anpassung nach Vernehmlassung	Begründung
Art. 108 Abs. 2	Zuständigkeit des Regierungsrats für die Genehmigung der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets sowie des Zusammenschlusses von Gemeinden in unbestrittenen Fällen. Zuständigkeit des Grossen Rates in bestrittenen Fällen.	Straffung und Vereinfachung der Vorlage. Konzentration der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (Lockerung Bestandesgarantie) und für die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden in einer einzigen Bestimmung.
Art. 108 Abs. 3 KV	Befugnis des Grossen Rates für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen, wenn es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern (Lockerung Bestandesgarantie).	Straffung und Vereinfachung der Vorlage. Konzentration der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen (Lockerung Bestandesgarantie) und für die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden in einer einzigen Bestimmung.
–	Neuer Abs. 4 zu Art. 108 KV: Das Gesetz regelt das Nähere, insbesondere die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen.	Straffung und Vereinfachung der Vorlage.
–	Neuer Abs. 5 zu Art. 108 KV: Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden.	Straffung und Vereinfachung der Vorlage.
Art. 108a KV	gestrichen	Straffung und Vereinfachung der Vorlage. (Inhalt überführt in Art. 108 Abs. 2 bis 5 KV)
Art. 113 Abs. 4 KV	Abs. 4 gestrichen und Ergänzung des bestehenden Abs. 3 (neuer Satz 2)	Verzicht auf Abs. 4 bzw. Ergänzung von Abs. 3 systematisch begründet. Redaktionelle Straffung/Verdichtung durch Verfassungssystematik und Stufengerechtigkeit begründet.

Artikel (gemäss Vernehmlassungsentwurf)	Anpassung nach Vernehmlassung	Begründung
–	Anpassungen in Art. 4a GG, Art. 24b Abs. 2 GPR, Art. 38 Abs. 4 und 39a Abs. 5 OrG	Anpassung der Zuständigkeit für den gesetzestechnischen Nachvollzug von Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden.
–	Art. 4c Abs. 2 und Art. 118 Abs. 3 GG	Präzisierung im Hinblick auf Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden bzw. gemischten Gemeinden und gemischten Gemeinden.
Art. 4c Abs. 2 GG	Neue Regelung in Art. 4d GG	Gesetzestechnische Gründe (Systematik, Gliederung)
Art. 4d GG	Neue Regelung in Art. 4e–4g GG	Diverse Präzisierungen und Klarstellungen
Art. 4e GG	Neu in Art. 4h GG geregelt	Gesetzestechnische Gründe (Systematik, Gliederung)
Art. 4f Abs. 1–3 GG	Neue Regelung in Art. 4i und Art. 4l GG	Diverse Präzisierungen und Klarstellungen sowie neue Gliederung. (<i>Keine</i> Änderung bezüglich Voraussetzungen für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen).
Art. 4f Abs. 4 GG	Neue Regelung in Art. 4k GG	Anpassung bezüglich Form der Anordnung (referendumsfähiger Beschluss statt Gesetz) und Ermächtigung Regierungsrat zum Erlass der nötigen Übergangsbestimmungen in Form einer befristeten Verordnung.
Art. 4g GG	Neu in Art. 4d GG geregelt.	Gesetzestechnische Gründe (Systematik, Gliederung)
–	Ergänzung in Art. 31 Bst. e SStG	Ergänzung der politischen Mitwirkung des BJR im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen, soweit sie den Berner Jura betreffen.
–	Anpassung von Art. 23 Abs. 2 Bst. f GRG	Anpassung der Zuständigkeit der Justizkommission des Grossen Rates im Zusammenhang mit Bestandes- und Gebietsveränderungen von Gemeinden.

Artikel (gemäss Vernehmlassungsentwurf)	Anpassung nach Vernehmlassung	Begründung
–	Art. 1 Abs. 1 und Art. 7a (neu) GFG	Unterstellung der Kirchgemeinden unter den Geltungsbereich des GFG und dadurch bedingte Regelung für die Gewährung von Finanzhilfen und Zuschüssen an Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden.
–	Art. 12 Abs. 2 GFG: gestrichen	Aufhebung der Befristung des GFG.
–	Art. 3a Gesetz über die bernischen Landeskirchen (KG)	Präzisierung bezüglich Mitwirkung der Organe der Landeskirchen bei der Anordnung von Zusammenschlüssen von Kirchgemeinden.
Art. 35a FILAG	Ergänzung: Neue Abs. 2 und 3	Präzisierung des Umfangs allfälliger Leistungskürzungen (Abs. 2) oder Ausschluss des Disparitätenabbaus von allfälligen Leistungskürzungen (Abs. 3)

13. Antrag

Der Regierungsrat beantragt aus den dargelegten Gründen, der vorliegenden Änderung der Kantonsverfassung und der Änderung des Gemeindegesetzes samt indirekten Änderungen weiterer Gesetze zuzustimmen.

Es wird weiter beantragt, die Änderung des Gemeindegesetzes nach Artikel 61 Absatz 2 KV der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Gesetzesvorlagen unterliegen im Kanton Bern zwar der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV), der Grosse Rat hat indessen die Möglichkeit, ein Gesetz von sich aus der Volksabstimmung zu unterbreiten. Für die Anordnung einer obligatorischen Volksabstimmung zu einer Gesetzesvorlage ist die Zustimmung von 100 Mitgliedern des Grossen Rates notwendig (Art. 61 Abs. 2 KV). Dieses Vorgehen erlaubt es, dass die Stimmberechtigten zeitgleich mit der Änderung der Kantonsverfassung über die nötigen Anpassungen auf Gesetzesstufe abstimmen können, was sowohl aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen Verfassungs- und Gesetzesänderung als auch aus verfahrensökonomischen Gründen sinnvoll ist.

Bern, 17. August 2011

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

14. Anhang 1: Übersicht über kantonale Rechtsgrundlagen für Gemeindefusionen

Tabelle 1: Übersicht über die kantonalen Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Gemeindefusionen

Kanton	Normstufe	Regelung
FR	Verfassung	Art. 135 Abs. 4 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219) <i>Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.</i>
GR	Gesetz	Art. 94 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050): ¹ <i>Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn</i> <i>a) eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen;</i> <i>b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.</i> ² <i>Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.</i> ³ <i>Der Beschluss des Grossen Rates ist endgültig.</i>
JU	Gesetz ⁶⁶⁾	Art. 136 Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11): <i>Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant: [...]</i> <i>la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.</i>
LU	Verfassung ⁶⁷⁾	§ 74 Abs. 2 und 3 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SR 131.213): ² <i>Vereinigungen und Aufteilungen von Gemeinden bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates, Verlegungen von Gemeindegrenzen jener des Regierungsrates.</i>

⁶⁶⁾ Siehe auch Art. 112 Abs. 3 Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101): Aux conditions et dans les cas exceptionnels prévus par la loi, le Parlement peut décider la fusion de deux ou plusieurs communes, ou la modification des limites entre communes.

⁶⁷⁾ Siehe auch Art. 61 Abs. 4 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (SRL 150): Eine Gemeinde kann dem Kantonsrat einen Antrag auf Vereinigung oder Teilung nach § 74 Absatz 3 der Kantonsverfassung zur Beschlussfassung vorlegen. Der Kantonsrat entscheidet durch Dekret. Können sich die betroffenen Gemeinden bei der weiteren Regelung der Ausgestaltung und der Nebenfolgen der Vereinigung oder Teilung nicht einigen, beschliesst der Kantonsrat diese auf Antrag des Regierungsrates durch Kantonsratsbeschluss.

Kanton	Normstufe	Regelung
		³ <i>Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.</i>
SG	Verfassung	Art. 99 Abs. 2 Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225): <i>Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es [das Gesetz] vorsehen, dass:</i> <i>a) Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;</i> <i>b) Gemeinden vereinigt werden.</i>
TG	Verfassung	§ 58 Abs. 4 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.228): <i>Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.</i>
TI	Gesetz ⁶⁸⁾	Art. 9 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (RL 2.1.4.1): <i>Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:</i> <i>a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;</i> <i>b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;</i> <i>c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio.⁶⁹⁾</i>

⁶⁸⁾ Siehe auch Art. 20 Abs. 3 Costituzione della repubblica e cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RL 1.1.1.1): *Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni, alle condizioni previste dalla legge.*

⁶⁹⁾ *Sinn gemässe Übersetzung:* Gründe, bei denen der Kantonsrat mit absoluter Mehrheit eine Fusion anordnen kann, sind, wenn die finanzielle Situation die Weiterführung der Verwaltung nicht mehr erlaubt; wenn das Mitmachen einer Gemeinde aus geografischen, planarischen, territorialen, wirtschaftlichen Gründen oder wegen der Funktionalität der Dienstleistungen und des Beitrags an personellen und finanziellen Ressourcen notwendig ist; wenn die Bestellung der Organe oder die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben dauerhaft unmöglich ist oder die Gemeindeorgane ihre Aufgaben nicht erfüllen.

Kanton	Normstufe	Regelung
VS	Gesetz	Art. 135 Gemeindegesetz des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004 (SGS VS 175.1): <i>Der Grosse Rat kann zwei oder mehrere Gemeinden zur Fusion zwingen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:</i> a) <i>wenn ein negativer Entscheid zu einem Fusionsprojekt ihren finanziellen Weiterbestand gefährdet;</i> b) <i>wenn eine einzige Gemeinde das Hindernis zu einer Fusion darstellt, währenddem die angrenzenden Gemeinden bereits ihre Zustimmung zu einer bedeutenden Fusion gegeben haben;</i> c) <i>wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, das Funktionieren der Institutionen zu gewährleisten, namentlich dann, wenn sie die freigewordenen Ämter aufgrund der beschränkten Einwohnerzahl nicht wieder besetzen kann.</i>
SZ	Verfassung	§ 30 Abs. 4 der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (SR 131.215): ⁴ <i>Auf dem Wege der Gesetzgebung können neue Gemeinden gebildet werden, sei es durch Trennung oder Vereinigung schon bestehender Gemeinden.</i>
GL	Verfassung ⁷⁰⁾	Art. 148 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (SR 131.217): <i>[Randtitel: Zusammenlegung von Gemeinden]</i> ¹ <i>Ab dem 1. Januar 2011 bestehen im Kanton noch die folgenden drei Gemeinden in der Form der Einheitsgemeinde (Zusammenschluss von Orts-, Schulgemeinde und Tagwen):</i> <i>Bilten, Mühlehorn, Obstalden, Filzbach, Niederurnen, Oberurnen, Näfels und Mollis;</i> <i>Netstal, Riedern, Glarus und Ennenda;</i> <i>Mitlödi, Sool, Schwändi, Schwanden, Haslen, Luchsingen, Betschwanden, Rüti, Braunwald, Linthal, Matt, Engi und Elm.</i> ² <i>Vorbehalten bleiben weitere freiwillige Zusammenschlüsse.</i> ³ <i>Die Stimmberechtigten der zusammengeschlossenen Gemeinden bestimmen den Namen der neuen Gemeinde.</i> ⁴ <i>Soweit die einzelnen Gemeinden gemäss Absatz 1 sich nicht bis zum 31. Dezember 2010 selber zusammenschliessen, erfolgt der Zusammenschluss ohne weitere Beschlussfassung auf den 1. Januar 2011.</i> ⁵ <i>Das Gemeindegesetz kann vorsehen, dass für eine Übergangsfrist von einer Amtsdauer Gemeinden, die gemäss Absatz 1 zusammengeschlossen werden, ein Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Gemeindeexekutive zusteht. Der Anspruch kann für jede Gemeinde oder aber für eine Gemeindegruppe bestehen.</i>

⁷⁰⁾ Neben dieser Übergangsbestimmung gilt grundsätzlich Art. 118 Abs. 1 der Verfassung, welcher eine Bestandesgarantie darstellt: Änderungen im Bestand der Gemeinden bedürfen der Zustimmung der betroffenen Stimmberechtigten und der Genehmigung durch die Landsgemeinde.

Tabelle 2: Übersicht über die kantonalen Rechtsgrundlagen über den Ausschluss von «Zwangsfusionen»

Kanton	Normstufe	Regelung
ZH	Verfassung ⁷¹⁾	Art. 84 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211; LS 101): <i>Änderung im Bestand</i> ¹ <i>Für den Zusammenschluss von Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder beteiligten Gemeinde erforderlich.</i>
NW	Verfassung	Art. 84 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (SR 131.216.2): <i>Bestand</i> <i>Eine Politische Gemeinde darf nicht ohne Zustimmung der Aktivbürgerschaft der Gemeinde und des Kantons aufgeteilt oder mit einer andern Gemeinde vereinigt werden.</i>
SO	Verfassung ⁷²⁾	Art. 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221): ¹ <i>Die Bildung, Vereinigung oder Auflösung und die Änderung im Bestand und Gebiet der Einwohner-, Bürger- und Kirchengemeinden bedürfen der Zustimmung der beteiligten Gemeinden und des Kantonsrates.</i>
BS	Verfassung	§ 58 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SR 131.222.1): ² <i>Zusammenschluss, Aufteilung und Neueinteilung von Gemeinden bedürfen der Zustimmung der Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden sowie des Kantons.</i>
BL	Verfassung	§ 46 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SR 131.222.2): <i>Bestand</i> ¹ <i>Für den Zusammenschluss und die Aufteilung von Einwohnergemeinden sowie für Grenzänderungen sind die an der Urne ermittelte Zustimmung der betroffenen Gemeinden und allenfalls der betroffenen Gemeindeteile sowie die Genehmigung des Landrates erforderlich.</i>
SH	Verfassung	Art. 104 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SR 131.223) ¹ <i>Für den Zusammenschluss, die Aufteilung und die Neueinteilung von Gemeinden ist die Zustimmung der betroffenen Gemeinden und die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich.</i>

⁷¹⁾ Siehe auch § 3 Abs. 1 Gesetz über das Gemeindewesen: Vereinigungen von politischen Gemeinden erfolgen durch Beschluss des Kantonsrates, sofern alle beteiligten politischen Gemeinden der Vereinigung zugestimmt haben.

⁷²⁾ Siehe auch § 190 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn vom 16. Februar 1992: Die Mehrheit der Stimmenden in jeder beteiligten Gemeinde kann beschliessen, dass sich ihre Gemeinden zu einer einzigen Gemeinde zusammenschliessen.

Kanton	Normstufe	Regelung
		² Der Kanton kann den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden fördern.
NE	Verfassung	Art. 91 Abs. 2 und 3 de la constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 (SR 131.233): ² <i>L'Etat encourage les fusions de communes.</i> ³ <i>Toutefois, aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées.</i>
VD	Verfassung ⁷³⁾	Art. 151 Abs. 4 de la constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (SR 131.231): ⁴ <i>Aucune fusion ne peut intervenir sans le consentement du corps électoral de chacune des communes concernées. Les scrutins ont lieu simultanément.</i>
BE	Verfassung ⁷⁴⁾	Art. 108 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1) <i>Bestand, Gebiet und Vermögen</i> ¹ <i>Bestand, Gebiet und Vermögen der Gemeinden sind gewährleistet.</i> ² <i>Der Grosse Rat kann durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören.</i> ³ <i>Die Aufhebung einer Gemeinde bedarf ihrer Zustimmung.</i>
AG	Gesetz	§ 6 ⁷⁵⁾ Gesetz vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (SAR 171.100): ¹ <i>Der Zusammenschluss von Gemeinden kann erfolgen, wenn er in jeder der betroffenen Gemeinden von der Mehrheit der Stimmenden beschlossen wird.</i> ² <i>Der Zusammenschluss und damit in Zusammenhang stehende öffentlichrechtliche Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat.</i>

⁷³⁾ Gibt in der Verfassung gar einen eigenen Abschnitt «Section III, Fusion de communes», siehe Art. 151-154.

⁷⁴⁾ Siehe auch Art. 4 Abs. 2–4 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998 (BSG 170.11):

² *Die zuständige Kommission des Grossen Rates kann durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern. Vorbehalten bleibt das Zugrecht des Grossen Rates. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. [Fassung vom 23. 6. 2004]*

³ *Die Aufhebung oder die Gebietsveränderung einer Gemeinde bedarf ihrer Zustimmung.*

⁴ *Der Kanton fördert die Zusammenlegung von Gemeinden. Er kann dazu insbesondere finanzielle Mittel einsetzen.*

⁷⁵⁾ Nach § 7 Abs. 3 ist bei Ortsbürgergemeinden eine Zwangsfusion möglich, wenn die Ortsbürgergemeinde ihre Aufgaben auf Dauer nicht mehr zu finanzieren vermag.

15. Anhang 2: Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aargau
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
BAG	Bernische Amtliche Gesetzessammlung
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Graubünden)
BS	Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
FDP	Freisinnig-demokratische Partei. Die Liberalen
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (Rat der französischsprachigen Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel)
CJB	Conseil du Jura bernois (Bernjurassischer Rat)
ev.-ref.	evangelisch-reformiert
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FR	Freiburg
GE	Genf
GEREF	Gemeindereformen im Kanton Bern
GFG	Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz)
GG	Gemeindegesetz
GL	Glarus
GO	Geschäftsordnung für den Grossen Rat
GPR	Gesetz über die politischen Rechte

GR	Graubünden	usw.	und so weiter
GRG	Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz)	VBG/BGK	Verband Bernischer Gemeinden/Bernisches Gemeindekader (Kommunalverbände)
GV	Gemeindeverordnung		
i.V.m.	in Verbindung mit	VBBG	Verband bernischer Burgergemeinden und burgerlicher Korporationen
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	VD	Waadt
JU	Jura	VMV	Verordnung über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren
Kap.	Kapitel	VS	Wallis
KV	Verfassung des Kantons Bern	ZG	Zug
LS	Zürcher Loseblattsammlung (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Zürich)	ZH	Zürich
LU	Luzern	Ziff.	Ziffer
M	Motion		
NE	Neuenburg		
NW	Nidwalden		
OrG	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz)		
OW	Obwalden		
RL	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino (Systematische Gesetzessammlung des Kantons Tessin)		
RRB	Regierungsratsbeschluss		
röm.-kath.	römisch-katholisch		
SG	St. Gallen		
SH	Schaffhausen		
SO	Solothurn		
sog.	so genannt		
SP	Sozialdemokratische Partei		
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts		
SStG	Gesetz über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutsgesetz)		
SZ	Schwyz		
TG	Thurgau		
TI	Tessin		
UR	Uri		

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

I.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Art. 108 ¹Unverändert.

² Der Regierungsrat genehmigt die Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets sowie den Zusammenschluss von Gemeinden, wenn die betroffenen Gemeinden zugestimmt haben. Lehnt er die Genehmigung ab, entscheidet der Grosse Rat.

³ Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss von Gemeinden gegen ihren Willen anordnen, wenn es überwiegende kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern. Die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.

⁴ Das Gesetz regelt das Nähere, insbesondere die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anordnung eines Zusammenschlusses von Gemeinden gegen ihren Willen.

⁵ Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden.

Art. 113 ^{1 und 2}Unverändert.

³ Durch einen Finanzausgleich ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen, und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben. In den gesetzlich vorgesehenen Fällen können Leistungen aus dem Finanzausgleich gekürzt oder verweigert werden.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Bern, 17. August 2011

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Das geltende Recht kann vor der Session bei der Staatskanzlei und während der Session beim Weibeldienst bezogen werden.

*Der Grosse Rat des Kantons Bern,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst:*

I.

Das Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (GG) wird wie folgt geändert:

Art. 4 ¹Unverändert.

² Der Regierungsrat kann durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern. Er hört die betroffenen Gemeinden vorher an.

³ Stimmt der Regierungsrat der Bildung, Aufhebung oder Veränderung des Gebiets einer Gemeinde nicht zu, entscheidet der Grosse Rat.

⁴ Die Aufhebung oder die Veränderung des Gebiets einer Gemeinde bedarf ihrer Zustimmung. Vorbehalten bleibt die Befugnis des Grossen Rates zur Anordnung von Gemeindegeseztzusammenschlüssen gemäss Artikel 4i.

Gesetzestech-
nischer Nachvollzug
von Bestandes-
und Gebietsver-
änderungen

Art. 4a Der Regierungsrat wird ermächtigt, die formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen zu beschliessen, die als Folge der Bildung, der Aufhebung, der Veränderung des Gebiets oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötig sind. Für weitergehende Anpassungen bleibt die Zuständigkeit des Grossen Rates vorbehalten.

1a. (neu) Zusammenschluss von Gemeinden

Förderung von
Gemeindegesezt-
zusammenschlüssen

Art. 4b (neu) ¹Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden. Er kann dazu insbesondere finanzielle Mittel einsetzen.

² Die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
a unterstützt und berät zusammenlegungswillige Gemeinden,
b kann Gemeindegeseztzusammenschlüsse vorschlagen,
c nimmt soweit nötig Abklärungen im Hinblick auf einen Gemeindegeseztzusammenschluss vor.

Arten von Gemeindezusammenschlüssen	<p>Art. 4c (neu) ¹Gleichartige Gemeinden können sich zusammenschliessen, indem</p> <p><i>a</i> eine oder mehrere Gemeinden von einer anderen Gemeinde aufgenommen werden (Absorptionsfusion),</p> <p><i>b</i> sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen (Kombinationsfusion).</p> <p>² Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden sind zulässig.</p>
Wirkung des Zusammenschlusses	<p>Art. 4d (neu) ¹Mit dem Zusammenschluss werden die Gemeinden, die von einer anderen aufgenommen werden, und die Gemeinden, die sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschliessen, aufgehoben.</p> <p>² Die durch den Zusammenschluss erweiterte oder neu entstandene Gemeinde (neue Gemeinde) tritt im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden deren Rechtsnachfolge an (Universalsukzession). Vorbehalten bleiben anders lautende Vereinbarungen mit Dritten.</p>
Fusionsvertrag	<p>Art. 4e (neu) ¹Die Stimmberechtigten der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden entscheiden über den Zusammenschluss im Rahmen der Abstimmung über den Fusionsvertrag.</p> <p>² Der Fusionsvertrag enthält die für den Vollzug des Zusammenschlusses nötigen Regelungen. Er regelt insbesondere</p> <p><i>a</i> den Zeitpunkt des Zusammenschlusses,</p> <p><i>b</i> den Namen und die Grenzen der neuen Gemeinde,</p> <p><i>c</i> die Grundzüge der Organisation der neuen Gemeinde,</p> <p><i>d</i> die Beschlussfassung über den ersten Voranschlag für die neue Gemeinde,</p> <p><i>e</i> die Beschlussfassung über ein allfälliges Fusionsreglement (Art. 4f).</p> <p>³ Er regelt im Fall eines Zusammenschlusses in Form der Kombinationsfusion überdies</p> <p><i>a</i> die Beschlussfassung über das Organisationsreglement für die neue Gemeinde,</p> <p><i>b</i> die Einsetzung der Organe der neuen Gemeinde.</p>
Fusionsreglement	<p>Art. 4f (neu) Die allfällige Weitergeltung von Erlassen, Vorschriften und Plänen der aufgehobenen Gemeinden ist in einem Fusionsreglement festzuhalten.</p>
Organisationsreglement	<p>Art. 4g (neu) ¹Im Fall eines Zusammenschlusses in Form der Kombinationsfusion ist vor dem Zusammenschluss das Organisationsreglement für die neue Gemeinde zu erlassen.</p>

² Liegt zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses kein genehmigtes Organisationsreglement für die neue Gemeinde vor, wird es ersatzweise durch den Regierungsrat erlassen.

Genehmigung
von freiwilligen
Gemeindezusammen-
schlüssen

Art. 4h (neu) ¹Der Regierungsrat ist zuständig für die Genehmigung eines Gemeindezusammenschlusses, dem die beteiligten Gemeinden zugestimmt haben (freiwilliger Zusammenschluss).

² Er erteilt die Genehmigung, wenn der Zusammenschluss rechtmässig ist und keine übergeordneten kantonalen Interessen entgegenstehen. Sein Beschluss ist kantonal letztinstanzlich.

³ Stimmt der Regierungsrat einem freiwilligen Zusammenschluss nicht zu, entscheidet der Grosse Rat über die Genehmigung. Die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.

Anordnung
von Gemeinde-
zusammen-
schlüssen durch
den Grosse Rat
1. Voraussetzungen

Art. 4i (neu) ¹Der Grosse Rat kann auf Antrag des Regierungsrates den Zusammenschluss von Gemeinden gegen ihren Willen anordnen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbstständig zu erfüllen, weil sie

- a wiederholt einen Bilanzfehlbetrag ausweist und keine Aussicht auf eine mittelfristig realisierbare Sanierung besteht,
- b ihre Handlungsfähigkeit infolge dauernder Vakanz von wichtigen Ämtern oder Verwaltungsstellen nicht sicherstellen kann oder
- c die Vorgaben des Bundes, des Kantons oder der Landeskirche für die Erfüllung wichtiger Gemeindeaufgaben über längere Zeit nicht erfüllt.

² Er berücksichtigt bei der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses nach Absatz 1 insbesondere die geografischen, historischen, kulturellen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie bestehende Zusammenarbeitsverhältnisse der betroffenen Gemeinden.

³ Er kann auf Antrag des Regierungsrates den Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden gegen ihren Willen anordnen, wenn die Mehrheit der betroffenen Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zuvor in einer Abstimmung zugestimmt haben.

⁴ Die betroffenen Gemeinden und die in der besonderen Gesetzgebung bezeichneten weiteren Kreise sind vorher anzuhören.

2. Form

Art. 4k (neu) ¹Der Beschluss des Grossen Rats über die Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

² Der Regierungsrat erlässt die für die Organisation der neuen Gemeinde nötigen Bestimmungen durch Verordnung. Die Verordnung ist zu befristen.

3. Sonderbeitrag

Art. 41 (neu) ¹Der Grosse Rat kann mit der Anordnung eines Gemeindezusammenschlusses nach Artikel 4i einen Sonderbeitrag zur Milderung der finanziellen Mehrbelastung der neuen Gemeinde bewilligen.

² Die Ausgabenbefugnisse des Volks werden für die Bewilligung eines Sonderbeitrags dem Grossen Rat übertragen.

³ Ein Sonderbeitrag wird zusätzlich zur Finanzhilfe nach dem Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG)¹⁾ gewährt und der Laufenden Rechnung belastet.

Art. 23 ¹Den Stimmberechtigten stehen als unübertragbare Geschäfte zu

a bis *d* unverändert,

e die Einleitung des Verfahrens über die Bildung, die Aufhebung, die Veränderung des Gebiets oder den Zusammenschluss von Gemeinden und

f die Stellungnahme der Gemeinde im Rahmen der Artikel 4 und 4i, wobei bloss Grenzvereinigungen in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen.

² und ³ Unverändert.

Art. 118 ¹ und ² Unverändert.

³ Eine Einwohnergemeinde und eine bestehende gemischte Gemeinde können sich zu einer gemischten Gemeinde zusammenschliessen.

II.

Folgende Erlasse werden geändert:

1. Gesetz vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG)²⁾

Art. 31 Die politische Mitwirkung bezieht sich auf folgende Gegenstände:

a bis *d* unverändert,

e die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen gemäss Artikel 108 Absatz 3 der Kantonsverfassung, soweit Gemeinden aus dem Berner Jura betroffen sind,

die bisherigen Buchstaben *e* bis *g* werden zu Buchstaben *f* bis *h*.

¹⁾ BSG 170.12

²⁾ BSG 102.1

2. Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR)¹⁾

Art. 24b ¹Unverändert.

² Der Regierungsrat nimmt die infolge der Bildung, der Aufhebung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötigen Anpassungen im Anhang 1 oder im Anhang 2 vor. Er passt den Anhang 1 oder den Anhang 2 an, wenn er die Änderung eines Gemeindepensens genehmigt.

³ Aufgehoben.

3. Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG)²⁾

Art. 23 ¹Unverändert.

² Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

a bis e unverändert,

f Vorberatung von Geschäften betreffend die Bildung, die Aufhebung, die Veränderung des Gebiets oder den Zusammenschluss von Gemeinden, wenn sich der Regierungsrat dagegen ausgesprochen hat, sowie von Geschäften betreffend die Anordnung von Gemeindepensens gemäss Artikel 108 Absatz 3 der Kantonsverfassung,

g unverändert.

³ Unverändert.

4. Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG)³⁾

Art. 38 ^{1 bis 3}Unverändert.

⁴ Der Regierungsrat nimmt die infolge der Bildung, der Aufhebung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötigen Anpassungen im Anhang vor. Er passt den Anhang an, wenn er die Änderung eines Gemeindepensens genehmigt.

⁵ Aufgehoben.

Art. 39a ^{1 bis 4}Unverändert.

⁵ Der Regierungsrat nimmt die infolge der Bildung, der Aufhebung oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötigen Anpassungen im Anhang vor. Er passt den Anhang an, wenn er die Änderung eines Gemeindepensens genehmigt.

⁶ Aufgehoben.

¹⁾ BSG 141.1

²⁾ BSG 151.21

³⁾ BSG 152.01

5. Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG)¹⁾:

Art. 1 ¹Dieses Gesetz bezweckt die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden sowie von Kirchgemeinden durch Gewährung einer Finanzhilfe.

² Unverändert.

Gewährung der Finanzhilfe an Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden
1. Voraussetzungen

Art. 3 ¹Die Finanzhilfe kann auf Gesuch hin gewährt werden, wenn
a der Gemeindezusammenschluss vollzogen ist,
b «die aus dem Zusammenschluss entstandene Gemeinde» wird ersetzt durch «die neue Gemeinde»,
c unverändert.

² «die aus dem Zusammenschluss entstandene Gemeinde» wird ersetzt durch «die neue Gemeinde».

³ Unverändert.

2. Berechnung der Finanzhilfe

Art. 4 Unverändert.

3. Wohnbevölkerung

Art. 5 Unverändert.

4. Zusammenlegungsmultiplikator

Art. 6 Unverändert.

5. Aufeinanderfolgende Zusammenschlüsse

Art. 7 Bei aufeinanderfolgenden Zusammenschlüssen wird die Wohnbevölkerung jener Gemeinden, die bei einem früheren Zusammenschluss bereits eine Finanzhilfe erhalten haben, bei der Berechnung der neuen Finanzhilfe nicht berücksichtigt, sofern der frühere Zusammenschluss weniger als drei Jahre zurück liegt.

Gewährung der Finanzhilfe und von projektbezogenen Zuschüssen an Kirchgemeinden

Art. 7a (neu) ¹An den Zusammenschluss von Kirchgemeinden kann auf Gesuch hin eine Finanzhilfe von bis zu 200 000 Franken im Einzelfall gewährt werden, wenn
a der Zusammenschluss vollzogen ist und
b die erforderlichen Finanzmittel (Art. 8) zur Verfügung stehen.

² Bei der Berechnung der Finanzhilfe nach Absatz 1 berücksichtigt die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die finanzielle Situation und die Anzahl Angehöriger der am Zusammenschluss beteiligten Kirchgemeinden. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 9.

¹⁾ BSG 170.12

³ Der Regierungsrat kann zusammenlegungswilligen Kirchgemeinden für die Vorbereitung und Umsetzung eines Zusammenschlusses projektbezogene Zuschüsse von bis zu 50 000 Franken im Einzelfall ausrichten. Die Zuschüsse an Kirchgemeinden werden dem Rahmenkredit nach Artikel 8 Absatz 2 entnommen.

Art. 9 ^{1 und 2} Unverändert.

³ «die neu entstandene Gemeinde» wird ersetzt durch «die neue Gemeinde».

⁴ Unverändert.

Inkrafttreten *Art. 12* Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

6. Gesetz vom 6. Mai 1945 über die bernischen Landeskirchen (Kirchengesetz, KG)¹⁾

Art. 3a ¹In allen äusseren Kirchenangelegenheiten kommt den nach dem Gesetz dafür eingesetzten Organen der Landeskirchen das Beratungs- und Antragsrecht zu.

² Vor der Anordnung eines Zusammenschlusses von Kirchgemeinden gemäss Artikel 108 Absatz 3 der Kantonsverfassung ist das zuständige Organ der betreffenden Landeskirche anzuhören.

Art. 8 ¹Unverändert.

² Die Bildung neuer, die Veränderung in der Umschreibung bestehender Kirchgemeinden sowie der Zusammenschluss von Kirchgemeinden richten sich nach den Bestimmungen der Gemeindegesetzgebung.

³ Unverändert.

7. Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)²⁾

Kürzung von Leistungen

Art. 35a (neu) ¹Der Regierungsrat kann Leistungen nach diesem Gesetz kürzen, wenn die betreffende Gemeinde nach dem Zusammenschluss mit einer anderen Gemeinde voraussichtlich weniger Leistungen nach diesem Gesetz beanspruchen würde und sie sich dem Zusammenschluss widersetzt, indem das zuständige Gemeindeorgan

a die Aufnahme von Abklärungen im Hinblick auf einen Gemeindefusionen oder

b den Zusammenschluss in einer Abstimmung ablehnt.

¹⁾ BSG 410.11

²⁾ BSG 631.1

² Er kann Leistungen gegenüber der sich dem Zusammenschluss widersetzenden Gemeinde höchstens im Umfang der voraussichtlichen Minderbeanspruchung kürzen.

³ Ausgenommen von Kürzungen gemäss Absatz 1 sind Leistungen nach Artikel 10 (Disparitätenabbau).

III.

1. Diese Änderung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung.
2. Sie tritt zusammen mit der Änderung vom ■■ der Kantonsverfassung in Kraft.

Bern, 17. August 2011

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Das geltende Recht kann vor der Session bei der Staatskanzlei und während der Session beim Weibeldienst bezogen werden.