

Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen



(Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG)

Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom
26. August 2009 (RRB 1478/2009)

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1
1. Auftrag und Auslöser für die Wirkungs- und Erfolgskontrolle	2
1.1 Gesetzlicher Auftrag (Evaluationsklausel)	2
1.2 Projekt „FILAG 2012“ und Planungserklärung Grosser Rat vom 26.1.2009	2
1.3 Parlamentarische Vorstösse	3
1.3.1 Motion FDP (Stalder/Flück)	3
1.3.2 Mo SP-JUSO (Ammann/Antener/Bernasconi)	4
1.3.3 Gemeinsame Antwort des Regierungsrats	4
2. Hintergrund und Ausgangslage	5
2.1 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	5
2.1.1 Bestandesgarantie für Gemeinden (Art. 108 KV)	5
2.1.2 Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV)	5
2.2 Gemeindegesezt (GG)	5
2.3 Bericht Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF) / Strategie Gemeinden	6
2.4 Gemeindefusionsgesetz (GFG)	7
2.4.1 Zweck und Wirkungsziele	7
2.4.2 Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluationsklausel)	7
2.5 Bestehende Instrumente der Fusionsförderung	7
2.5.1 Finanzhilfe nach GFG	8
2.5.2 Projektbezogene Zuschüsse nach FILAG	8
2.5.3 Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen im Finanzausgleich	8
2.5.4 „Immaterielle Fusionsförderung“ (Beratung, Unterstützung, Hilfsmittel)	9
2.6 Finanzierung	9
3. Ergebnis der Wirkungs- und Erfolgskontrolle	10
3.1 Methodisches Vorgehen und Organisation	10
3.2 Fazit aus Sicht der Evaluatoren	10
3.3 Empfehlungen der Evaluatoren	11
3.3.1 Neue strategische Schwerpunktsetzung	11
3.3.2 Optimierung der finanziellen Massnahmen	11
3.3.3 Optimierung Fusionsförderung	11
3.3.4 Änderung Kantonsverfassung	12
3.3.5 Weitere Empfehlungen	12
4. Beurteilung der Evaluation aus Sicht des Regierungsrats	13
4.1 Allgemeine Beurteilung	13
4.2 Umsetzung GFG	13
4.2.1 Erfolgte Zusammenschlüsse	13
4.2.2 Laufende Fusionsprojekte	15
4.2.3 Gescheiterte Fusionen	16
4.3 Beanspruchte Fördermassnahmen	17
5. Schlussfolgerungen des Regierungsrates und vorgeschlagene Massnahmen	17
5.1 Strategische Schwerpunktsetzung	17
5.1.1 Bisherige strategische Schwerpunktsetzung	17
5.1.2 Spezifische Fördermassnahmen für „Gross(flächigen)Fusionen“ und Zentrumsfusionen	18
5.2 Optimierung finanzielle Massnahmen	19
5.2.1 Erhöhung der kantonalen Beiträge	19
5.2.2 Ausnahmeregelung für die Ausrichtung von Finanzhilfen	20
5.2.3 Abzug projektbezogene Zuschüsse	21
5.2.4 Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich	21
5.3 Optimierung „immaterielle“ Fusionsförderung	22
5.3.1 Informationsangebot, Begleitung und Initiierung	22
5.3.2 Genehmigungsverfahren	22
5.3.3 Gesetzestechnischer Nachvollzug von Fusionen	23

5.4	Änderung der Kantonsverfassung	24
5.4.1	Modifikation der Bestandesgarantie für Gemeinden	24
5.4.2	Kürzungsmöglichkeit von Finanzausgleichsleistungen	30
5.5	Nicht weiterverfolgte Empfehlungen des Evaluationsberichts.....	31
6.	Weiteres Vorgehen.....	32
7.	Finanzielle Auswirkungen	32
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	33
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	33
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	33
11.	Antrag.....	33
Anhang 1:	Übersicht über die vorgeschlagenen Massnahmen	34
Anhang 2:	Abkürzungsverzeichnis.....	36
Anhang 3:	Kurzbericht Ecoplan vom 18.2.2009 „Evaluation Gemeindefusionsgesetz“	37

Übersicht

Am 1. Juni 2005 ist das Gemeindefusionsgesetz (GFG)¹ in Kraft getreten. Das Gesetz bezweckt, Zusammenschlüsse (Fusionen) von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden durch Gewährung einer Finanzhilfe zu fördern. Der Regierungsrat hat die Auswirkungen des Gesetzes spätestens nach sechs Jahren auszuwerten und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes vorzulegen (Evaluationsklausel).

Mit dem vorliegenden Bericht wird dieser gesetzliche Auftrag erfüllt. Grundlage des Berichts des Regierungsrats bildet der Schlussbericht Evaluation Gemeindefusionsgesetz vom 18. Februar 2009², den die Firma Ecoplan im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) gestützt auf eine umfassende Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation) des GFG erstellt hat. Eine Kurzfassung des Evaluationsberichts findet sich in Anhang 3 (S. 37 ff.) Mit dem vorliegenden Bericht nimmt der Regierungsrat zum Ergebnis der Evaluation Stellung und unterbreitet dem Grossen Rat verschiedene Massnahmen im Hinblick auf eine Optimierung der kantonalen Fusionsförderung (siehe dazu Kapitel 5).

Die Evaluation zeigt, dass das GFG massgeblich zur „Enttabuisierung“ von Gemeindefusionen beigetragen und eine gewisse Dynamik bei Gemeindezusammenschlüssen ausgelöst hat. Die Instrumente der kantonalen Fusionsförderung, bestehend aus finanziellen Anreizen und „immateriellen“ Beratungs- und Informationsleistungen, werden grundsätzlich als zweckmässig beurteilt, müssen aber gezielt gestärkt und weiterentwickelt werden, damit das mit dem Erlass des GFG gesteckte politische Ziel einer Reduktion der Anzahl Gemeinden innerhalb der zwölfjährigen Geltungsdauer des Gesetzes erreicht werden kann. Als logische Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums werden deshalb insbesondere eine moderate Lockerung der verfassungsmässigen Bestandesgarantie der Gemeinden, die Einführung von Kürzungsmöglichkeiten im Finanzausgleich und Optimierungen der Beratungs- und Unterstützungsleistungen des Kantons vorgeschlagen.

¹ Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG), BSG 170.12

² Schlussbericht Evaluation Gemeindefusionsgesetz vom 18. Februar 2009, erstellt durch Ecoplan im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung, Bern 2009, publiziert unter www.be.ch/agr.

1. Auftrag und Auslöser für die Wirkungs- und Erfolgskontrolle

1.1 Gesetzlicher Auftrag (Evaluationsklausel)

Gemäss Artikel 2 GFG hat der Regierungsrat spätestens nach sechs Jahren seit Inkrafttreten die Auswirkungen des Gesetzes auszuwerten (Evaluationsklausel) und dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes vorzulegen. Mit dem durch die Firma Ecoplan erstellten Schlussbericht Evaluation Gemeindefusionsgesetz und dem vorliegenden Bericht des Regierungsrats wird dieser Gesetzesauftrag vorzeitig umgesetzt. Der Grund für die vorzeitige Evaluation des GFG und die Berichterstattung an den Grossen Rat liegt einerseits darin, dass dem Regierungsrat und dem Grossen Rat spätestens Ende 2009 auch die Kreditanträge für die in den Jahren 2010 bis 2013 erforderlichen Mittel zur Förderung von Gemeindefusionszusammenschlüssen vorgelegt werden müssen. Es liegt nahe, die Festlegung der (künftigen) Fusionsstrategie zeitlich auf die Beschlussfassung über die Finanzierung der Fusionsförderung abzustimmen. Ein weiterer Grund für die vorgezogene Evaluation sind die im Rahmen des Projekts „FILAG 2012“ geführten Diskussionen über die allfällige Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie und die Kürzungsmöglichkeiten im Finanzausgleich als zusätzliche Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionszusammenschlüssen (vgl. Ziff. 1.2) sowie die in diesem Zusammenhang eingereichten parlamentarischen Vorstösse (vgl. Ziff. 1.3).

1.2 Projekt „FILAG 2012“ und Planungserklärung Grosser Rat vom 26.1.2009

Der Regierungsrat hat im Bericht „FILAG 2012“³ im Rahmen der Darstellung der Struktureffekte des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)⁴ und deren Bezug zu Gemeindereformen u.a. festgehalten, dass es mit der geltenden Rechtslage, das heisst mit der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie nicht zu vereinbaren sei, Zuschüsse im Rahmen des Finanzausgleichs ganz oder teilweise zu verweigern, wenn eine Gemeinde eine im öffentlichen Interesse liegende Fusion ablehne. 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 zu fördern, negative Anreize zu beseitigen sowie negative Effekte einer Fusion (durch den Ausgleich von Einbussen bei der Mindestausstattung und bei Massnahmen für besonders belastete Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) teilweise auszugleichen.

Der Regierungsrat hat weiter ausgeführt, allfällige, über das FILAG-Instrumentarium hinausgehende Massnahmen zur verstärkten Förderung von Gemeindefusionen, wie namentlich die Anpassung der Fusionsbeiträge und eine allfällige Modifikation der in der Kantonsverfassung verankerten Bestandesgarantie, müssten ausserhalb des Projektes FILAG 2012 im Rahmen der Wirkungs- und Erfolgskontrolle des GFG geprüft und einer breiten politischen Diskussion zugeführt werden.⁵ Als Grundlage für eine erste Grundsatzdebatte über eine allfällige Modifikation der Bestandesgarantie (als mögliche Massnahme zur Förderung von Gemeindefusionszusammenschlüssen) wurden dem Grossen Rat zu Leitsatz 17 des Berichts⁶ zwei Varianten

³ Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 29. Oktober 2008, publiziert unter http://www.fin.be.ch/site/bericht_filag_2012_n.pdf

⁴ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), BSG 631.1

⁵ Bericht FILAG 2012, Seite 64.

⁶ Im Leitsatz 17 führte der Regierungsrat u.a. 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 Lasten-

unterbreitet. In Variante A wurde vorgeschlagen, in Bezug auf Gemeindefusionen den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen und von einer Modifikation der Bestandesgarantie abzu-
sehen. In Variante B wurde demgegenüber vorgeschlagen, im Rahmen der Wirkungs- und Erfolgskontrolle des GFG (und damit ausserhalb des Projekts „FILAG 2012“) eine Modifikation der Bestandesgarantie anzustreben, welche es dem Kanton ermögliche, aktiv Gemeindefusionen anzustossen und allenfalls durchzusetzen.⁷

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Berichts „FILAG 2012“ gab der Grosse Rat am 26. Januar 2009 (mit 109 gegen 37 Stimmen bei 4 Enthaltungen) zu Leitsatz 17 folgende **Planungserklärung** ab:

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

- a) 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,
- b) der Grosse Rat Fusionen anordnen kann, wenn eine Gemeinde allein nicht überlebensfähig ist und
- c) 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.»

1.3 Parlamentarische Vorstösse

1.3.1 Motion FDP (Stalder/Flück)

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 u.a. 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 wird die Motion in der Septembersession 2009 beraten.

ausgleich nicht mehr an eine hohe Steueranlage gekoppelt werden. 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 die Übergangszahlungen von heute fünf auf zehn Jahre verlängert, welche fusionsbedingte Verluste bei Finanzausgleichsleistungen abfedern. Eine allfällige Erhöhung der Obergrenze für Beiträge an Fusionsprojekte wird ausserhalb des FILAG im Rahmen der Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes geprüft.“

⁷ 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.“

1.3.2 Mo SP-JUSO (Ammann/Antener/Bernasconi)

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 Gemeindezusammenschlüssen und der aktiven Förderung und Durchsetzung von Fusionen durch den Kanton. In Bezug auf die fusionshemmenden Effekte des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs halten die Motionäre fest, der Regierungsrat habe schon bei der Beantwortung der dringlichen Motion Bernasconi „FILAG contra Gemeindefusionen“ (M 311/2005) ⁸ Massnahmen zur Behebung dieser Effekte zugesichert.

Der Grosse Rat wird die Motion in der Septembersession 2009 beraten.

1.3.3 Gemeinsame Antwort des Regierungsrats

In seiner gemeinsamen Antwort vom 25. Februar 2009 zu den beiden Motionen hat der Regierungsrat unter anderem ausgeführt, dass er mit den Motionären grundsätzlich einig gehe, dass es fraglich sei, ob die quantitative Zielsetzung des GFG (Reduktion der Anzahl Gemeinden auf ca. 300 bis 2017) unter den gegebenen Umständen und den geltenden rechtlichen Voraussetzungen erreicht werden könne.

Der Regierungsrat hat weiter in Aussicht gestellt, dass im Rahmen der Evaluation des GFG im Detail untersucht werde, welche Auswirkungen die bestehenden Fördermassnahmen auf laufende, abgeschlossene und abgebrochene Fusionsprojekte hätten und ob – und in welchen Bereichen – allenfalls Anpassungen des Fusionsförderungsgesetzes vorzusehen seien. Er hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass neben finanziellen Anreizen vor allem eine qualitativ gute Beratung und kontinuierliche Begleitung von fusionswilligen Gemeinden mitentscheidend seien für das Gelingen einer Fusion. Das bedinge indessen, dass die notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt würden.

⁸ Tagblatt des Grossen Rates 2006, S. 202 f.

2. Hintergrund und Ausgangslage

2.1 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

2.1.1 Bestandesgarantie für Gemeinden (Art. 108 KV)

Mit der am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Verfassung des Kantons Bern (KV)⁹ wurde die seit jeher starke Stellung der bernischen Gemeinden gefestigt.¹⁰ Die bis dahin lediglich auf Gesetzesstufe verankerte Gemeindeautonomie ist auf Verfassungsebene ausdrücklich gewährleistet (Art. 109), wobei die Verfassung den Gesetzgeber anweist, den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 109 Abs. 2 KV). Bestand, Gebiet und Vermögen sind im Rahmen der Bestandesgarantie gewährleistet. Die Verfassung hält insbesondere fest, dass die Aufhebung einer Gemeinde ihrer Zustimmung bedarf (Art. 108 Abs. 3 KV). Artikel 108 KV bezieht sich auf alle in der Verfassung anerkannten Gemeindearten¹¹ und gewährleistet deren Bestand umfassend, sowohl in Bezug auf die Bildung und Aufhebung als auch die Veränderung des Gebietes einer Gemeinde. Nach geltendem Verfassungsrecht sind Gemeindegemeinschaften (die notwendigerweise mit der Aufhebung, Bildung und Gebietsveränderung von Gemeinden einhergehen) gegen den Willen der betroffenen Gemeinden somit ausgeschlossen.

2.1.2 Finanzausgleich (Art. 113 Abs. 3 KV)

Artikel 113 Absatz 3 KV verankert den (direkten und indirekten) Finanzausgleich und bestimmt, dass durch den Finanzausgleich die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen ist und „ausgewogene Verhältnisse bei der Steuerbelastung anzustreben“ sind.¹² Die Bestimmung bezieht sich auf die Einwohnergemeinden und (gemäss Art. 120 Abs. 2 KV) auf die gemischten Gemeinden, also auf die politischen Gemeinden. Artikel 113 Absatz 3 KV bildet somit die verfassungsrechtliche Grundlage für die geltende Finanz- und Lastenausgleichsgesetzgebung, welche bezweckt, „die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben“ (Art. 1 FILAG). Der Finanz- und Lastenausgleich ist damit insofern strukturerhaltend, als durch die finanzielle Unterstützung von strukturschwachen Gemeinden einer stärkeren dezentralen Konzentration entgegen gewirkt bzw. eine Besiedlung von strukturell ungünstigen Räumen trotz schlechten Voraussetzungen ermöglicht werden soll. Diese Strukturerhaltung kann unter Umständen einem Gemeindegemeinschaften entgegenstehen und damit ein Fusionshemmnis darstellen, ist aber vom Verfassungs- und Gesetzgeber bewusst so gewollt. Eine vollständige Streichung des Finanzausgleichs oder eine substantielle (existenzgefährdende) Kürzung von Finanzausgleichleistungen für strukturschwache Gemeinden würde deshalb nicht nur Anpassungen auf Gesetzesstufe, sondern eine Änderung der Kantonsverfassung bedingen.

2.2 Gemeindegesetz (GG)

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)¹³ wiederholt die verfassungsrechtlichen Garantien zu Bestand und Autonomie in den Artikeln 3 und 4. Der Gesetzgeber ist allerdings insofern über die verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 108 Abs. 3 KV) hinausgegangen, als er neben der Aufhebung auch Gebietsveränderungen von der Zustimmung der betroffenen

⁹ BSG 101.1

¹⁰ Siehe Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 196 und S. 532 ff.

¹¹ Einwohnergemeinden, gemischte Gemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden (vgl. Art. 107 Abs. 2 KV).

¹² Siehe Kälin/Bolz, a.a.O. (Fn. 10), S. 543.

¹³ BSG 170.11

Gemeinden abhängig gemacht hat (Art. 4 Abs. 3 GG).¹⁴ Darüber hinaus hält Artikel 4 Absatz 4 GG in programmatischer Weise fest, dass der Kanton die Zusammenlegung von Gemeinden – insbesondere mit finanziellen Mitteln – fördern kann, ohne die Voraussetzungen und das Verfahren einer solchen finanziellen Förderung näher festzulegen. Die finanzielle Förderung von Gemeindegemeinschaften erfolgte deshalb zunächst gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 FILAG, wonach zusammenlegungswilligen Gemeinden für die Vorbereitung und Umsetzung des Zusammenschlusses projektbezogene Zuschüsse ausgerichtet werden können. Mit dem Erlass des GFG als hinreichende gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen an Fusionen wurde Artikel 34 FILAG dahin gehend ergänzt, dass bei Fusionsprojekten mit mehr als zwei Gemeinden ein erhöhter Zuschuss gewährt werden kann (Art. 34 Abs. 3 FILAG).

2.3 Bericht Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF) / Strategie Gemeinden

Gestützt auf die Erkenntnisse aus dem Projekt „Neue Aufgaben-, Finanz und Lastenverteilung im Kanton Bern“¹⁵ definierte der Regierungsrat im Jahr 2000 im Bericht „Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF)“ die kantonale „Strategie Gemeinden“.¹⁶ Der „Strategie Gemeinden“ liegt nicht eine optimale Gemeindegrösse, sondern die optimale Aufgabenerfüllung in den Gemeinden zugrunde. Zentral ist die Aussage, dass für den Kanton kein Anlass bestehe, eine umfassende Gebietsreform in die Wege zu leiten und dass „von oben“ (durch den Kanton) verordnete Gemeindefusionen nach Auffassung des Kantons keinen 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. 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.

Der Grosse Rat nahm den regierungsrätlichen Bericht „GEREF“ 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 unterstütze. Der Grosse Rat unterstütze die Aussage des Regierungsrats, wonach Zwangsfusionen kein zielführendes Instrument seien, gleichzeitig erwarte er vom Regierungsrat aber, dass er die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördere und insbesondere interkommunale Zusammenarbeitsformen und Fusionen aktiv unterstütze.¹⁷

Die „Strategie Gemeinden“ wurde Ende 2004 einer umfassenden *Evaluation* unterzogen.¹⁸ In seiner Stellungnahme vom 11. Mai 2005 zum Evaluationsbericht hielt der Regierungsrat unter anderem fest, dass der eingeschlagene Weg auf der Grundlage der bestehenden Strategie konsequent weiterzuverfolgen sei, wobei der Fokus künftig vor allem auf die finanzielle Förderung von Gemeindegemeinschaften sowie die Festlegung von klaren, wirksamen und

¹⁴ Markus Müller, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 4 N. 24 (unter Hinweis auf Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Art. 108 N. 3b).

¹⁵ Siehe Schlussbericht vom 17. Juni 1998 „Die neue Aufgaben-, Finanz und Lastenverteilung im Kanton Bern“, wonach der Kanton die Strukturentwicklung auf Gemeindeebene aktiv fördern, wobei er laufende Prozesse im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstütze und die Rahmenbedingungen für Fusionen durch eine auf „Sollgemeinden“ ausgerichtete Aufgabenteilung sowie die Beseitigung von negativen Anreizen verbessern wolle (Aufgabenteilung Band 1, S. 110, Leitsatz 5).

¹⁶ Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000, im Internet abrufbar unter:
http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_gemeindereformen_bericht_regierungsrat_juli2000.pdf.

¹⁷ Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 987 ff.

¹⁸ Bericht vom 11. Februar 2005 „Schlussevaluation ‚Strategie Gemeinden‘“, erstellt vom Kompetenzzentrum für Public Management (Andreas Ladner/Jan Fivaz/Daniel Schwarz) im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung.

durchsetzbaren differenzierten Mindestanforderungen gegenüber den Gemeinden zu legen sei. 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, wobei dies durchaus gewollt sei: Für die gezielte Förderung von Gemeindezusammenschlüssen sei das Gemeindefusionsgesetz (GFG) geschaffen worden, und erst die Anwendung und Umsetzung dieses spezifischen Gesetzes werde zeigen, ob und in welchem Mass im Bereich Fusionen weitere Reformbemühungen nötig seien. Zu diesem Zweck werde das GFG spätestens 2011 einer ersten Wirkungs- und Erfolgskontrolle unterzogen.¹⁹

Der Grosse Rat gab im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Evaluation „Strategie Gemeinden“ am 13. September 2005 eine *Planungserklärung* ab. Darin forderte er den Regierungsrat auf, die „Strategie Gemeinden“ weiter zu entwickeln und greif- und messbare Kriterien für Gemeindefusionen zu definieren, um den Nutzen von Fusionen zu optimieren. Weiter sei die Kompatibilität des FILAG mit der Strategie Gemeinden sicher zu stellen.²⁰

2.4 Gemeindefusionsgesetz (GFG)

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 (d.h. bis 2017) in Kraft.

2.4.1 Zweck und Wirkungsziele

Das GFG bezweckt die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch Gewährung von Finanzhilfen. Das Gesetz ist auf die Förderung von freiwilligen Fusionen ausgerichtet und richtet sich ausschliesslich an Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden (Art. 1 Abs. 1). Im Vordergrund stehen gemäss seinerzeitigem Vortrag zum GFG²¹ Zusammenschlüsse von kleinen Gemeinden, die tendenziell immer weniger in der Lage sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erfüllen (Vortrag GFG, S. 7).

Mit dem GFG werden folgende Ziele verfolgt:

- a) *qualitative* Zielsetzung: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Stärkung der Gemeindeautonomie und wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden (Art. 1 Abs. 2);
- b) *quantitative* Zielsetzung: Reduktion der Anzahl Gemeinden um rund einen Viertel auf ca. 300 Gemeinden bis im Jahr 2017, (als politische Zielsetzung im Vortrag des Regierungsrats zum GFG, S. 7, festgehalten).

2.4.2 Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluationsklausel)

Nach Artikel 2 GFG (Wirkungs- und Erfolgskontrolle) hat der Regierungsrat die Auswirkungen des Gesetzes spätestens nach sechs Jahren auszuwerten und gestützt darauf dem Grossen Rat anschliessend einen Bericht oder eine Vorlage zur Änderung des Gesetzes vorzulegen (Evaluationsklausel).

2.5 Bestehende Instrumente der Fusionsförderung

Die bestehende Fusionsförderung basiert zum einen auf finanziellen Anreizen, in Form von projektbezogenen Zuschüssen (Abklärungsbeiträgen; Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG) und von Finanzhilfen an zustande gekommene Fusionen (Art. 3 ff. GFG). Ausserhalb der eigentlichen Fusionsanreize besteht zudem die Möglichkeit, fusionsbedingte Einbussen im Finanzaus-

¹⁹ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Mai 2005 betreffend Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Schlussevaluation.

²⁰ Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 858 f.

²¹ 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.

gleich (Mindestausstattung und Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) während einer bestimmten Frist auszugleichen (Art. 34 Abs. 1 FILAG).

Zum anderen erfolgt die Förderung von Gemeindefusionen durch „immaterielle“ Massnahmen in Form von Beratungs- und Informationsleistungen, Projektbegleitungen und dem Zurverfügungstellen von Hilfsmitteln, Musterdokumenten etc.

2.5.1 Finanzhilfe nach GFG

Gemäss Artikel 3 GFG kann auf Gesuch hin eine Finanzhilfe gewährt werden, wenn der Gemeindezusammenschluss von den (Stimmberechtigten der) beteiligten Gemeinden beschlossen und das vorgesehene Verfahren (gemäss Art. 4 Abs. 2 GG) abgeschlossen ist und die neu entstandene Gemeinde eine Wohnbevölkerung von mindestens 1000 Personen zählt. Die Finanzhilfe ergibt sich aus der Multiplikation der Wohnbevölkerung (gemäss Art. 7 FILAG) aller am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden, dem Zusammenlegungsmultiplikator und einem Pro-Kopf-Beitrag von CHF 400.-, wobei pro beteiligte Gemeinde höchstens 1000 Personen angerechnet werden. Der Zusammenlegungsmultiplikator beträgt beim Zusammenschluss von zwei Gemeinden 1 und erhöht sich für jede weitere Gemeinde um 0.1.

Auf begründetes Gesuch hin kann die Finanzhilfe ausnahmsweise gewährt werden, wenn die fusionierte Gemeinde weniger als 1000, aber wenigstens 500 Personen zählt (Art. 3 Abs. 2 GFG). Diese Ausnahmeregelung sollte die nötige Flexibilität gewährleisten, um im Sinn von einzelfallgerechten Lösungen die Ausrichtung Finanzhilfen zu ermöglichen, wenn aufgrund von nicht beeinflussbaren Faktoren oder äusseren (topografisch-geografischen oder demografischen) Gegebenheiten die Mindestgrösse von 1000 Personen nicht erreicht werden kann. Die Begründung obliegt in diesen Fällen den gesuchstellenden Gemeinden, welche nachzuweisen haben, dass trotz geeigneter Anstrengungen die Mindestgrösse von 1000 Personen nicht erreicht wird (Vortrag GFG, S. 9).

2.5.2 Projektbezogene Zuschüsse nach FILAG

Der Regierungsrat kann zusammenlegungswilligen Gemeinden gestützt auf Artikel 34 Absätze 2 und 3 FILAG für die Vorbereitung und Umsetzung eines Zusammenschlusses projektbezogene Zuschüsse (Abklärungsbeiträge) von bis zu CHF 50'000.- ausrichten. Sind am Zusammenschluss mehr als zwei Gemeinden beteiligt, erhöht sich der Zuschuss um höchstens CHF 10'000.- pro zusätzliche Gemeinde auf maximal CHF 100'000.-. Projektbezogene Zuschüsse sollen im Einzelfall maximal die Hälfte der Projektkosten abdecken (Vortrag GFG, S. 11). Sie werden bei der Berechnung der Finanzhilfe an die zustande gekommene Fusion in Abzug gebracht (Art. 4 Abs. 2 GFG).

2.5.3 Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen im Finanzausgleich

Gemäss Artikel 34 Absatz 1 FILAG gleicht der Regierungsrat Gemeinden, die durch einen Zusammenschluss finanzielle Einbussen bei der Mindestausstattung oder beim Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit von höchstens fünf Jahren ganz oder teilweise aus. Nach geltender Praxis erfolgt dieser Ausgleich abgestuft: In den ersten zwei Jahren wird die Einbussen zu 100 %, im dritten Jahr zu 75 %, im vierten Jahr zu 50 % und im fünften und letzten Jahr zu 25 % ausgeglichen.

In den Genuss von Ausgleichszahlungen gemäss Artikel 34 Absatz 1 FILAG ist bisher die (2004 durch den Zusammenschluss der Gemeinden Englisberg und Zimmerwald entstandene) Gemeinde Wald gekommen, wo abgestuft über fünf Jahre insgesamt CHF 172'635 ausgerichtet wurden. Voraussichtlich werden ab 2009 auch an die Gemeinde Riggisberg Ausgleichszahlungen für die durch die Fusion mit der Gemeinde Rüti bei Riggisberg erlittenen Einbussen beim Finanzausgleich ausgerichtet.

Im Bericht „FILAG 2012“ (siehe Ziff. 1.2) wird vorgeschlagen, im Rahmen der anstehenden Revision des FILAG die Übergangsfrist von fünf auf zehn Jahre zu verlängern, um die fusionshemmende Wirkung solcher Einbussen zu mildern. Die Abstufung der Ausgleichszahlun-

gen soll weiterhin in der Kompetenz des Regierungsrates belassen werden (Bericht „FILAG 2012“, S. 61).

2.5.4 „Immaterielle Fusionsförderung“ (Beratung, Unterstützung, Hilfsmittel)

Neben der finanziellen Förderung werden Gemeindegemeinschaften auch durch Beratungs- und Informationsleistungen des AGR sowie der Regierungsstatthalterämter gefördert. Zudem können fusionswillige Gemeinden auf zahlreiche Hilfsmittel in Form von Ratgebern, Musterdokumenten, Checklisten, Berechnungshilfen usw. des AGR zurückgreifen. Die „immateriellen“ Fördermassnahmen umfassen insbesondere auch die Orientierung über die kantonale Fusionsstrategie, die Teilnahme und Moderation an Fusionsworkshops und Informationsveranstaltungen, die Prozessbegleitung von Fusionsabklärungen, die juristische Beratung bei der Ausarbeitung der Fusionsunterlagen usw. Beim AGR stehen für diese „immateriellen“ Fördermassnahmen zurzeit rund 100 Stellenprozent zur Verfügung.

2.6 Finanzierung

Die Förderung von Gemeindegemeinschaften wird zum einen aus Mitteln der Spezialfinanzierung Fonds für Sonderfälle (Art. 49 FILAG) und zum anderen aus allgemeinen Staatsmitteln finanziert. Der Regierungsrat legt den Betrag, der für Finanzhilfen zur Förderung von Gemeindegemeinschaften aus dem Fonds für Sonderfälle zur Verfügung gestellt wird, alle vier Jahre fest. In Ergänzung dazu bewilligt der Grosse Rat einen (vierjährigen) Rahmenkredit zu Lasten der laufenden Rechnung. Für die gesamte zwölfjährige Laufzeit des GFG (2005-2017) wurde beim Erlass des GFG mit einem Finanzbedarf von rund CHF 50 Mio. gerechnet (Vortrag GFG, S. 11).

Für die Jahre 2006 bis 2009 hat der Regierungsrat am 13. April 2005 den Betrag zu Lasten der Spezialfinanzierung Fonds für Sonderfälle auf CHF 5 Mio. festgelegt (RRB 1271/2005). Ergänzend dazu hat der Grosse Rat am 15. Juni 2005 zu Lasten der laufenden Rechnung einen Rahmenkredit 2006 – 2009 von CHF 8 Mio. bewilligt (GRB 1270/2005)²². Für die Jahre 2006 bis 2009 standen für die Förderung von Gemeindegemeinschaften somit insgesamt CHF 13 Mio. zur Verfügung. (Zum Umfang der bis Mitte 2009 beanspruchten Fördermittel siehe Ziff. 4.3).

Für die nächste Beitragsperiode (Jahre 2010 bis 2013) werden dem Regierungsrat und dem Grossen Rat parallel zum vorliegenden Bericht mit separaten Vorlagen die Anträge für die Bewilligung der erforderlichen Mittel zulasten des Fonds für Sonderfälle und zulasten der laufenden Rechnung (Rahmenkredit) unterbreitet.

²² Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 571.

3. Ergebnis der Wirkungs- und Erfolgskontrolle

3.1 Methodisches Vorgehen und Organisation

Im Auftrag des AGR führte die Firma Ecoplan von August 2008 bis Ende Februar 2009 eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation) des GFG durch.

Die Evaluation stützte sich schwergewichtig auf die Befragung von Schlüsselpersonen erfolgreicher, im Zeitpunkt der Evaluation geplanter und abgebrochener Fusionsprojekte sowie auf Gespräche mit Fachleuten von Verbänden und des Kantons. Zusätzlich wurde eine statistische Analyse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Gemeindeausgaben erstellt und die bestehende (Forschungs-)Literatur ausgewertet.²³ Die Zwischenergebnisse sowie der Schlussbericht wurden an zwei Sitzungen in einer breit zusammengesetzten Begleitgruppe diskutiert und bereinigt.²⁴

Parallel dazu fand im Januar 2009 auf Initiative des AGR ein Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone Aargau, Freiburg, Graubünden, Luzern und St. Gallen sowie des Kantons Bern zum Thema „Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton“ statt. Die Ergebnisse dieses Workshops sind ebenfalls in den Evaluationsbericht eingeflossen.²⁵

3.2 Fazit aus Sicht der Evaluatoren

Die Autoren des Evaluationsberichts gehen davon aus, dass mit den bisherigen Massnahmen das ehrgeizige ursprüngliche Ziel einer Verminderung der Zahl der Gemeinden auf 300 bis 2017 nicht erreicht werden kann. Aus der Evaluation ergebe sich indessen kein zwingender Grund, dass dieses – politisch kommunizierte – Ziel erreicht resp. aufrechterhalten werden müsse. Wichtiger sei, dass dort Reformprozesse in Gang kämen, wo sie auch aus Sicht der Gemeinden einen entsprechenden Nutzen böten.

Falls politisch trotzdem eine massive Förderung von Gemeindefusionen erwünscht sei, wären – wie die Beispiele aus anderen Kantonen zeigten – eine massive Erhöhung der Beiträge sowie zusätzliche Massnahmen (wie bspw. subventionierte Steuersatz-Reduktionen) erforderlich. Nur mit beträchtlich grösseren Beiträgen könne eine Beschleunigung des Prozesses erzielt werden, wie das Beispiel des Kantons St. Gallen, wo jährlich rund CHF 30 Mio. zur Verfügung stünden, zeige (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 22 und 28).

²³ Eine Liste der interviewten bzw. befragten Personen kann beim Amt für Gemeinden und Raumordnung eingesehen werden. Eine ausführliche Darstellung der statistischen Analysen sowie der Literaturauswertung findet sich im Schlussbericht zur Evaluation, publiziert unter www.jgk.be.ch/agr.

²⁴ Der Begleitgruppe gehörten an: Daniel Arn (Verband Bernischer Gemeinden VBG), Beat Baumgartner (Finanzverwaltung des Kantons Bern), Rolf Bernhard (Gemeindepräsident Ballmoos), Hanspeter Blaser (Experte KPMG), Fritz Brönnimann (Gemeindepräsident Wald), Rolf Habegger (Gemeindecreiber Herzogenbuchsee), Peter Lüthi (Gemeindepräsident Wichtrach), Regula Reinhardt (ehem. Gemeindepräsidentin Albligen), Peter Santschi (Gemeindepräsident Münchenwiler), Franziska Sarott (Regierungsstatthalterin Schwarzenburg), Reto Steiner (Wissenschaftlicher Experte, Universität Bern), Hans Rudolf Zaugg (Präsident Projektausschuss „Zukunft Zulgtal“). Das AGR als Auftraggeber war in der Begleitgruppe vertreten mit Christoph Miesch (Amtsvorsteher AGR), Ernst Zürcher (Vorsteher Abteilung Gemeinden, AGR), Katalin Hunyady (Stab AGR), Matthias Fischer (GEREF-Koordinator, AGR).

²⁵ Siehe Bericht Ecoplan, Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton, Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar 2009, verfügbar unter: http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_geref_fusion_allgemeines_workshop_14_01_09_nutzen_von_fusionen_fuer_den_kanton.pdf

3.3 Empfehlungen der Evaluatoren

3.3.1 Neue strategische Schwerpunktsetzung

Die Autoren empfehlen eine Anpassung der strategischen Schwerpunktsetzung. Demnach soll sich der Kanton vermehrt für Fusionen in einem grösseren Perimeter und von einer grösseren Zahl von Gemeinden („Gross[flächige]Fusionen“) sowie auch von Umland- und Zentrumsgemeinden engagieren, statt *insbesondere* Fusionen von Kleinstgemeinden zu fördern. Aus Sicht der Autoren bieten solche „Gross(flächigen) Fusionen“ respektive Zentrumsfusionen ein langfristiges strategisches Nutzen- und Entwicklungspotenzial für die fusionierenden Gemeinden und einen Mehrnutzen für den Kanton, insbesondere im Hinblick auf die Steigerung der Professionalität und bessere Ausschöpfung der raumplanerischen Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 25 f.).

3.3.2 Optimierung der finanziellen Massnahmen

Die Evaluatoren raten von einer generellen Erhöhung der finanziellen Beiträge des Kantons an Fusionsabklärungen respektive an erfolgte Fusionen ab. Es wird aber empfohlen die bestehenden finanziellen Massnahmen gezielt zu optimieren, indem einerseits die Frist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen im Finanzausgleich (beispielsweise auf 10 Jahre) verlängert wird. Andererseits soll die Regelung, wonach Gemeindezusammenschlüsse mit über 1000 Personen finanziell unterstützt werden, konsequent(er) durchgesetzt und dementsprechend die bestehende Ausnahmeregelung in Artikel 3 Absatz 2 GFG gestrichen werden. Stattdessen soll neu eine generelle Ausnahmeregelung eingeführt werden, die dem Regierungsrat die Kompetenz gibt, in ausserordentlichen Fällen (z.B. für Kleinstfusionen in Exklaven, Abklärungen kantonsübergreifender Fusionen usw.) besondere Unterstützungs- und Ausgleichsbeiträge zu sprechen. Die Evaluation habe gezeigt, dass Fusionen von Kleinstgemeinden zu Kleingemeinden für die Gemeinden verhältnismässig wenig Nutzen bei teilweise beträchtlichem Aufwand schafften.

Aus Sicht der Autoren sollen Fusionen von Klein(st)gemeinden zwar weiterhin möglich sein, Fusionen in einem grösseren Perimeter bzw. von einer grösseren Zahl von Gemeinden sowie von Umland- und Zentrumsgemeinden würden jedoch ein grösseres Nutzenpotenzial aufweisen und seien auch für den Kanton vorteilhafter (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 25 f.).

3.3.3 Optimierung Fusionsförderung

Die Autoren des Evaluationsberichts empfehlen weiter, die Fusionsförderung dahingehend zu optimieren, dass das Informations- und Hilfsmittelangebot massiv ausgebaut und die personellen Ressourcen beim AGR erhöht werden. Das AGR soll zudem vermehrt die Rolle eines Initiators von Fusionsprojekten wahrnehmen und mögliche, sinnvolle Fusionen proaktiv vorschlagen bzw. initiieren sowie als zentrale kantonale Ansprech- und Anlaufstelle („one-stop-shop“) gegenüber fusionswilligen Gemeinden auftreten.

Optimierungsbedarf sehen die Evaluatoren zudem beim Genehmigungsverfahren und beim gesetzestechnischen Nachvollzug von Fusionen. Das Genehmigungsverfahren liesse sich nach Auffassung der Evaluatoren dadurch vereinfachen, dass künftig die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion oder der Regierungsrat Fusionen abschliessend genehmigt, wobei für gewisse (Ausnahme-)Fälle ein Entscheid des Grossen Rates vorbehalten werden könnte. Die Evaluatoren verweisen in diesem Zusammenhang auf die entsprechenden Zuständigkeitsregelungen in den Kantonen St. Gallen (wo das zuständige Departement Fusionen genehmigt) und Graubünden (wo die Regierung die Fusionsgenehmigung erteilt)

Auch der gesetzestechnische Nachvollzug von Fusionen könnte gemäss Evaluationsbericht durch eine Delegation an die JGK vereinfacht werden (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 26 f.).

3.3.4 Änderung Kantonsverfassung

Die Evaluatoren empfehlen, eine Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie der Gemeinden zur Diskussion zu stellen, um „Zwangsfusionen“ zu ermöglichen, wenn mehr als zwei Gemeinden betroffen sind und die Mehrheit der beteiligten Gemeinden der Fusion zugestimmt hat, wenn eine Gemeinde keinen Partner findet oder wenn die personellen und finanziellen Ressourcen längerfristig nicht ausreichen, um die Aufgaben zu erfüllen. Die Autoren halten eine massvolle Lockerung der Bestandesgarantie für notwendig, wenn es dem Kanton mit seiner Förderungspolitik für Gemeindefusionen ernst sei. Es könne nicht sein, dass jahrlange Abklärungen zwischen mehreren Gemeinden am Ende am knappen Mehr in einer einzigen Gemeinde scheiterten. Auch wenn in einer Gemeinde die personellen und finanziellen Ressourcen längerfristig nicht ausreichten, um die Aufgaben zu erfüllen, müsse der Kanton die Möglichkeit haben, dieses Problem durch die Anordnung einer Fusion zu lösen. In der Regel suchten solche Gemeinden ja nach Lösungen, bevor es soweit komme. Wenn es schliesslich so schlecht um sie stehe, dass sich freiwillig kein Partner mehr finde, solle der Kanton einen Zusammenschluss anordnen können. Die betroffenen Gemeinden seien selbstverständlich vorgängig anzuhören. Es sei vorstellbar, dass in einem solchen Ausnahmefall der Grosse Rat über einen finanziellen Sonderbeitrag befände (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 26).

3.3.5 Weitere Empfehlungen

Neben den erwähnten Massnahmen schlagen die Evaluatoren weitere punktuelle Optimierungen vor (vgl. Tabelle 1 und Kurzfassung Evaluationsbericht, S. 25 ff.).

Tabelle 1: Empfohlene Massnahmen gemäss Evaluationsbericht

1. Finanzielle Massnahmen

- a) An die Vorbereitung ausgerichtete projektbezogene Zuschüsse nicht von der Finanzhilfe an zustande gekommene Fusion abziehen (Streichung Art. 4 Abs. 2 GFG)
- b) Frist für Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen im Finanzausgleich (Art. 34 Abs. 1 FILAG) verlängern
- c) Mindestgrösse von 1000 Personen für die Ausrichtung von Finanzhilfen konsequent durchsetzen: Ausnahmeregelung in Art. 3 Abs. 2 GFG streichen; neue generelle Ausnahmeklausel für Unterstützungsmassnahmen in ausserordentlichen Fällen

2. Informations- und Beratungsleistungen („immaterielle“ Fusionsförderungsmassnahmen)

- a) Zusätzliche Arbeitshilfen für Gemeinden in Fusionsprozessen
- b) Überarbeitung AGR-Website „Fusion“ inkl. ihren Inhalten
- c) Informationsveranstaltungen für Gemeindepolitikerinnen und –politiker
- d) zusätzliche personelle Kapazitäten für die Beratung beim AGR
- e) Initiatorenrolle des AGR (vorschlagen von möglichen sinnvollen Fusionen)
- f) Monitoring der Fusionsgemeinden resp. der Fusionseffekte

3. negative Anreize

Mindestanforderungen in verschiedenen Sektoralpolitiken festlegen und konsequent durchsetzen

4. Zwangsmassnahmen

- a) Modifikation der Bestandesgarantie zur Diskussion stellen
- b) Zwangsfusionen unter bestimmten Bedingungen ermöglichen

5. Übergeordnete Massnahmen

- a) AGR als zentrale Ansprechstelle der Gemeinden („One-Stop-Shop“)
- b) Genehmigungsverfahren für Fusionen und gesetzlicher Nachvollzug vereinfachen
- c) Interkantonaler Fusionskonsens anstreben
- d) Erneute Evaluation GFG 2014

4. Beurteilung der Evaluation aus Sicht des Regierungsrats

4.1 Allgemeine Beurteilung

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass das GFG zu einer „Enttabuisierung“ von Gemeindefusionen geführt und zu einer gewissen Dynamik in diesem Bereich beigetragen hat. Er ist sich aber bewusst, dass die Umsetzung des Gesetzes bislang eher zaghafte Erfolge und einzelne Fusionsprojekte auch deutlich mehr Zeit für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung benötigen, als ursprünglich vermutet. Insgesamt beurteilt der Regierungsrat das Ergebnis der Wirkungs- und Erfolgskontrolle somit als positiv, aber auch als Aufforderung, die bisherigen Massnahmen zur Förderung von Gemeindefusionen gezielt zu verstärken.

Am 1. Januar 2009 zählt der Kanton Bern 392 politische Gemeinden.²⁶ Mit dem Vollzug von vier weiteren bereits beschlossenen, aber noch nicht umgesetzten Fusionen²⁷ existieren im Kanton Bern am 1. Januar 2010 (immer) noch 388 politische Gemeinden. Das mit dem GFG verfolgte Ziel, die Anzahl Gemeinden innerhalb von zwölf Jahren um rund 25 Prozent auf ca. 300 zu reduzieren, steht somit in weiter Ferne.

Aus Sicht des Regierungsrats besteht weder Grund zur Resignation noch Anlass für eine radikale Abkehr von der bisherigen Strategie oder einen vorzeitigen Abbruch der kantonalen Fusionsförderung. Vielmehr ist der mit dem GFG eingeschlagene Weg konsequent weiter zu verfolgen. Der Regierungsrat will aber die Instrumente und Massnahmen für eine wirkungsvolle Förderung von Gemeindefusionen gezielt verstärken und massvoll ausbauen, um die Anzahl Gemeinden in den nächsten Jahren weiter zu senken (zu den konkret vorgeschlagenen Massnahmen siehe Kapitel 5).

4.2 Umsetzung GFG

4.2.1 Erfolgte Zusammenschlüsse

Seit Inkrafttreten des GFG sind im Kanton Bern elf Fusionen mit gesamthaft 23 beteiligten Gemeinden beschlossen worden (Stand 1. August 2009), nachdem zuvor im Kanton Bern während rund 30 Jahren sozusagen „Fusionsstillstand“ geherrscht hatte²⁸. Vier der elf beschlossenen Fusionen werden erst 2010 vollzogen (vgl. Fn. 27).

Seit 1850 ist es damit im Kanton Bern zu insgesamt 38 Fusionen von politischen Gemeinden gekommen.

²⁶ Zusätzlich existieren im Kanton Bern am 1.1.2009 198 Bürgergemeinden, 85 burgerliche Korporationen, 252 Kirchgemeinden, 17 Unterabteilungen, 61 Schwellenkorporationen, 281 Gemeindeverbände und 1 Regionalkonferenz.

²⁷ Die beschlossenen Fusionen Aeschlen/Oberdiessbach, Ballmoos/Jegenstorf, Twann/Tüscherz-Alfermée und Langenthal/Untersteckholz werden am 1. Januar 2010 vollzogen.

²⁸ Vor dem Inkrafttreten des GFG war es letztmals 1973 zu einem Gemeindefusionen (Fusion der Gemeinden Lauterbrunnen und Isenfluh) gekommen. Zwischen 1850 und 1973 ist es im Kanton Bern zu 27 Gemeindefusionen (inkl. Lauterbrunnen/Isenfluh) gekommen. Bis heute sind insgesamt 38 Gemeindefusionen erfolgt.

Tabelle 2: Erfolgte Zusammenschlüsse (seit 2004)

	Name fusionierte Gemeinde	Einwohnerzahl nach Fusion	Vollzug Fusion	ehemalige Gemeinden
1.	Wald	1'119	1.1.2004	Zimmerwald
				Englisberg
2.	Wichtrach	3'994	1.1.2004	Oberwichtlach
				Niederwichtlach
3.	Madiswil	2'123	1.1.2007	Madiswil
				Gutenberg
4.	Forst-Längenbühl	725	1.1.2007	Längenbühl
				Forst
5.	Herzogenbuchsee	6'487	1.1.2008	Herzogenbuchsee
				Oberönz
6.	Riggisberg	2'359	1.1.2009	Riggisberg
				Rüti b. Riggisberg
7.	Heimenhausen	985	1.1.2009	Heimenhausen
				Röthenbach b. Herzogenbuchsee
				Wanzwil
8.	Oberdiessbach	ca. 3'140	1.1.2010	Oberdiessbach
				Aeschlen
9.	Jegenstorf	ca. 4'279	1.1.2010	Jegenstorf
				Ballmoos
10.	Twann-Tüscherz	ca. 1'151	1.1.2010	Twann Tüscherz-Alfermée
11.	Langenthal	ca. 14'712	1.1.2010	Langenthal Untersteckholz

4.2.2 Laufende Fusionsprojekte

Dass das GFG nicht nur die Diskussionen um Fusionen, sondern auch konkrete Aktivitäten der Gemeinden angestossen hat, zeigt die Vielzahl von Fusionsprojekten, die seit Inkrafttreten des GFG im Kanton Bern ausgelöst worden sind. Zurzeit (Stand: 1. August 2009) beteiligen sich gut 90 Gemeinden in 21 laufenden Projekten an Abklärungen im Hinblick auf allfällige Gemeindegemeinschaften. Es handelt sich um die folgenden Projekte:

Tabelle 3: Laufende Fusionsprojekte (Stand 1. August 2009)

Gemeinden	beteiligte Gemeinden	Fusion geplant
1. Kleindietwil / Leimiswil / Madiswil	3	1.1.2011
2. Albligen / Wahlern	2	1.1.2011
3. Lyss / Busswil	2	1.1.2011
4. Aegerten / Brügg / evt. Schwadernau	2 (evt. 3)	1.1.2012
5. Studen / evt. Schwadernau	evt. 2	1.1.2013
6. Bettenhausen / Bollodingen	2	1.1.2011
7. Huttwil / Wysesachen	2	frühestens 1.1.2012
8. Mötschwil / Hindelbank	2	nicht bekannt
9. Rumisberg / Farnern / Wolfisberg	3	nicht bekannt
10. Ruppoldsried	1	nicht bekannt
11. Niederried b. Kallnach / Kallnach	2	nicht bekannt
12. Belp / Belpberg	2	nicht bekannt
13. Schwarzhäusern / ...	1	nicht bekannt
14. Perrefitte / Eschert / Belprahon / Grandval / Crémines / Corcelles / Schelten / Seehof / Roches/ Moutier / Souboz (seit August 2008)	11	nicht bekannt
15. La Neuveville / Prêles / Lamboing / Diesse / Nods	5	nicht bekannt
16. Amsoldingen / Blumenstein / Forst-Längenbühl / Höfen / Niederstocken / Oberstocken / Pohlern / Thierachern / Uebeschi / Uetendorf / Wattenwil / Zwieselberg	12	offen
17. Buchholterberg / Eriz / Fahrni / Homberg Horrenbach-Buchen / Oberlangenegg / Schwendibach / Teuffenthal / Unterlangenegg / Wachseldorn	10	offen
18. Arch, Büren a.A., Leuzigen, Oberwil, Rüti b. Büren	5	offen
19. Niederried/ Ringgenberg	2	offen
20. Tramelan / Tavannes / Reconvilier / Loveresse / Pontenet / Bévilard / Sorvilier / Court / Monible / Champoz / Châtelat / Saicourt / Sornetan / Souboz / Saules	15	offen
21. Ferenbalm / Wileroltigen / Golaten / Kriechenwil / Gurbrü / Laupen	6	offen
21 Projekte	92	

4.2.3 Gescheiterte Fusionen

Sieben Fusionsprojekte sind in den vergangenen Jahren in kommunalen Volksabstimmungen gescheitert. Zwei dieser gescheiterten Fusionsprojekte wurden allerdings noch vor dem Inkrafttreten des GFG abgelehnt (1999: Fusionsprojekt Malleray/Bévilard; 2000: erstes Fusionsprojekt Interlaken/Matten/Unterseen [„Bödéli“]). Die Gründe für das Scheitern von Fusionen sind, wie im Evaluationsbericht dargelegt wird, vielfältig und kaum verallgemeinerungsfähig (vgl. Kurzbericht Evaluation GFG, S. 12 und 16). In der Regel dürfte jeweils eine Kombination von sachbezogenen (vor allem finanziellen) und emotionalen Gründen (vor allem Identitäts- und Identifikationsverlustängste) zur Ablehnung eines Zusammenschlusses geführt haben. Folgende Fusionen wurden von den Stimmberechtigten abgelehnt:

Tabelle 4 Gescheiterte Fusionen (Stand August 2009)

Gemeinden	Bemerkungen
1. Malleray / Bévilard	1999: Ablehnung durch Stimmberechtigte von Bévilard
2. Interlaken / Matten / Unterseen	Im Jahr 2000 haben die Stimmberechtigten von Matten und Unterseen den für die Detailabklärungen beantragten Kredit abgelehnt, womit das damalige Fusionsprojekt abgebrochen wurde. In der Folge wurde das Fusionsprojekt durch den Verein „IG Bödéli“ wieder aufgenommen. Die Stimmberechtigten von Matten und Unterseen haben sich am 17. Mai 2009 gegen die Aufnahme von Fusionsabklärungen ausgesprochen.
3. Freimettigen / Konolfingen	Die Stimmberechtigten von Freimettigen haben am 30.11.2006 die Fortsetzung der Fusionsverhandlungen abgelehnt, womit das Projekt abgebrochen wurde.
4. Ligerz / Twann / Tüscherz-Alfermée	Die Stimmberechtigten von Ligerz haben am 13.12.2007 die Fortsetzung der Fusionsverhandlungen abgelehnt. In der Folge haben die Stimmberechtigten von Twann und Tüscherz-Alfermée am 17. Mai 2009 der Fusion der zwei Gemeinden zugestimmt (vgl. Tabelle 2).
5. Clavaleyres / Münchenwiler	Die Stimmberechtigten von Münchenwiler haben am 23.5.2008 beschlossen, die Fusionsabklärungen abzubrechen, womit das Projekt abgebrochen wurde.
6. La Heutte / Orvin / Péry / Plagne / Vauffelin / Romont BE (Projekt « Bas-Vallon »)	Die Stimmberechtigten von Péry und Orvin haben die Fusion am 1.6.2008 abgelehnt, womit die Fusion mit 6 Gemeinden gescheitert ist. Unter Umständen werden die Fusionsabklärungen mit 5 Gemeinden (ohne Orvin) wieder aufgenommen.
7. Rüderswil / Lauperswil	Die Stimmberechtigten von Lauperswil haben sich in der Grundsatzabstimmung vom 17. Mai 2009 gegen die Fusion mit Rüderswil ausgesprochen.

4.3 Beanspruchte Fördermassnahmen

An Abklärungen zur Vorbereitung von Gemeindegemeinschaften wurden seit Inkrafttreten des GFG *projektbezogene Zuschüsse* (Abklärungsbeiträge gemäss Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG) im Umfang von total CHF 1'285'895.30 ausgerichtet (Stand: 1. August 2009).

An die zustande gekommenen Fusionen wurden bislang *Finanzhilfen* (Fusionsbeiträge gemäss GFG) im Umfang von total CHF 4'246'481.70 gewährt (Stand: 1. August 2009).

Von der Möglichkeit eines (befristeten) Ausgleichs für fusionsbedingte Einbussen im Finanzausgleich (gemäss Art. 34 Abs. 1 FILAG) wurde bislang erst in einem Fall (Gemeinde Wald) Gebrauch gemacht. Die entsprechenden über fünf Jahre verteilten Ausgleichszahlungen beliefen sich dort auf insgesamt CHF 172'635 CHF. Ab 2009 werden voraussichtlich auch an die Gemeinde Riggisberg Ausgleichszahlungen für die durch die Fusion mit der Gemeinde Rüti bei Riggisberg erlittenen Einbussen beim Finanzausgleich ausgerichtet.

Für Informations- und Beratungstätigkeiten setzt das AGR rund 100 Stellenprozent ein. Ergänzend leisten vier Sachbearbeitende punktuell Unterstützung bei juristischen Fachfragen. Bisher war das AGR in insgesamt 9 Fusionsprojekten direkt in der Projektorganisation vertreten. In 26 weiteren Projekten erfolgten im Rahmen der ordentlichen juristischen Unterstützung punktuell Beratungen.

5. Schlussfolgerungen des Regierungsrates und vorgeschlagene Massnahmen

Gestützt auf die Empfehlungen des Evaluationsberichts wurden im Hinblick auf eine Optimierung der bestehenden Fusionsförderung die folgenden Massnahmen einer vertieften Prüfung unterzogen:

- Neue strategische Schwerpunktsetzung (Ziff. 5.1)
- Optimierung finanzielle Massnahmen (Ziff. 5.2)
- Optimierung „immaterielle Fusionsförderung“ (Ziff. 5.3)
- Änderung der Kantonsverfassung (Ziff. 5.4)

Das Ergebnis der Prüfung und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Massnahmen (M1 – M11) werden im Folgenden dargestellt.

5.1 Strategische Schwerpunktsetzung

5.1.1 Bisherige strategische Schwerpunktsetzung

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die bisherige strategische Schwerpunktsetzung bei der Förderung von Gemeindegemeinschaften beibehalten werden soll. Die bisher verfolgte Strategie, welche primär auf die Förderung von freiwilligen Gemeindegemeinschaften von klein(st)en Gemeinden ausgerichtet ist, hat sich grundsätzlich bewährt, so dass eine Abkehr oder eine radikale Änderung aus heutiger Sicht nicht angezeigt ist. Zum einen hat die bisherige Fusionsförderungsstrategie und die Einführung von entsprechenden (finanziellen) Fördermassnahmen im Rahmen des GFG massgeblich zur „Enttabuisierung“ des Themas „Gemeindefusionen“ beigetragen und eine gewisse Dynamik in die Diskussionen um Gemeindegemeinschaften gebracht: So sind seit Inkrafttreten des GFG immerhin elf Gemeindefusionen mit insgesamt 23 beteiligten Gemeinden zustande gekommen, so dass die Anzahl Gemeinden ab 2010 auf 388 sinken wird. Es darf auch festgestellt werden, dass nach dem Erlass des GFG vielerorts die Diskussion über das Thema „Fusion“ lanciert, Gespräche über mögliche Fusionen aufgenommen und zahlreiche konkrete Fusionsprojekte an die Hand genommen worden sind. Insofern hat sich die bisherige Strategie aus Sicht des Regierungsrats durchaus bewährt.

Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit von Strukturreformen bei den klein(st)en Gemeinden nach wie vor besteht und sich in den kommenden Jahren akzentuieren dürfte. Gerade klein(st)e Gemeinden haben zunehmend Schwierigkeiten, ihre Behörden und Verwaltungsstellen zu besetzen und bekunden tendenziell immer grössere Mühe, ihre Aufgaben zu erfüllen bzw. haben ihre Leistungsgrenze erreicht. Von den insgesamt 392 politischen Gemeinden (Stand 1.1.2009) im Kanton Bern zählen knapp ein Drittel (125 Gemeinden) weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner und über die Hälfte (210 Gemeinden) weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im Hinblick auf die Erhaltung von starken und leistungsfähigen Gemeinden, die ihre Aufgaben eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität erfüllen, sind Strukturreformen bei klein(st)en Gemeinden auch in Zukunft nötig und sollen weiterhin gefördert werden. Das liegt auch im Sinn der Zielsetzung der „Strategie Gemeinden“, wie sie im Bericht „Gemeinderformen im Kanton Bern (GEREF)“ festgelegt und vom Regierungsrat wiederholt bestätigt wurde (siehe Ziff. 2.3).

Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Kanton soll deshalb weiterhin in erster Linie durch die bestehenden finanziellen Anreize sowie durch Beratungs- und Informationsleistungen erfolgen. Im Vordergrund der kantonalen Fusionsförderung stehen nach wie vor freiwillige, von den betroffenen Gemeinden initiierte und umgesetzte Gemeindezusammenschlüsse. Eine generelle Ermächtigung zur Anordnung von Zwangsfusionen ohne entsprechende Fusionsabsichten bei den betroffenen Gemeinden ist aus Sicht des Regierungsrates heute weder sinnvoll noch opportun. Mit einer moderaten Anpassung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie für Gemeinden und der Möglichkeit von Finanzausgleichskürzungen sollen indessen zusätzliche Förderinstrumente geschaffen werden, die es erlauben, in bestimmten Fällen und unter genau definierten Voraussetzungen ausnahmsweise einen Zusammenschluss gegen den Willen einer oder einzelner Gemeinden anzuordnen oder den finanziellen Druck zu Gunsten von Fusionen zu erhöhen (siehe Ziff. 5.4).

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die bisherige strategische Schwerpunktsetzung der kantonalen Fusionsförderung weiter zu verfolgen und konsequent umzusetzen.

M1 Strategische Schwerpunktsetzung

Die bestehende strategische Schwerpunktsetzung bei der Förderung von Gemeindefusionen wird weitergeführt und konsequent umgesetzt. Im Vordergrund steht demnach die Förderung von freiwilligen Fusionen von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden durch Gewährung von Abklärungsbeiträgen und Finanzhilfen.

Umsetzung: Kein Handlungsbedarf.

5.1.2 Spezifische Fördermassnahmen für „Gross(flächigen)Fusionen“ und Zentrumsfusionen

Das Festhalten an der bisherigen strategischen Schwerpunktsetzung schliesst selbstverständlich nicht aus, mit den bestehenden Instrumenten auch „Gross(flächige)-Fusionen“ (d.h. Gemeindezusammenschlüsse in grösseren Perimetern) und „Zentrumsfusionen“ (Fusionen von Kernstadt- und Agglomerationsgemeinden) zu unterstützen, wie dies auch die Motion FDP (Stalder/Flück, siehe Ziff. 1.3.1) fordert.

Fusionen von mehr als zwei Gemeinden werden bereits heute durch besondere finanzielle Anreize gefördert: So können die Zuschüsse an Fusionsabklärungen von mehr als zwei Gemeinden um bis zu CHF 10'000.- pro zusätzliche Gemeinde auf maximal CHF 100'000.- erhöht werden (Art. 34 Abs. 3 FILAG). Bei der Berechnung der Finanzhilfe an eine Fusion von mehr als zwei Gemeinden kommt zudem der sog. Zusammenlegungsmultiplikator zur Anwendung, womit sich die Finanzhilfe pro weitere beteiligte Gemeinde um den Faktor 0.1 erhöht (Art. 6 GFG).

Von weitergehenden bzw. neuen spezifischen Fördermassnahmen für „Gross(flächige)Fusionen“ und insbesondere für Zentrumsfusionen muss indessen vorläufig abgesehen werden. Dies zum einen als Konsequenz aus dem Festhalten an der bisherigen

strategischen Schwerpunktsetzung. Andererseits erlaubt es die angespannte Finanzlage nicht, zusätzliche Mittel bereitzustellen, was aber für eine gezielte Förderung namentlich von Zentrumsfusionen erforderlich wäre. Erste Modellrechnungen haben gezeigt, dass eine wirksame Förderung von Zentrumsfusionen in Form eines Steuerfussausgleichs²⁹ oder einer Eigenkapitalausstattung für den Kanton mit massiven Zusatzkosten verbunden wäre. Schliesslich dürfte für eine gezielte Förderung von Zentrumsfusionen vorläufig auch die politische Akzeptanz fehlen.

M2 Spezifischen Fördermassnahmen für „Gross(flächige)Fusionen“ und Zentrumsfusionen

Es werden keine spezifischen zusätzlichen Massnahmen zur Förderung von „Gross(flächigen)Fusionen“ und Zentrumsfusionen ergriffen.

Umsetzung: Kein Handlungsbedarf.

5.2 Optimierung finanzielle Massnahmen

5.2.1 Erhöhung der kantonalen Beiträge

Der Regierungsrat geht mit den Autoren des Evaluationsberichts einig, dass eine generelle Erhöhung der kantonalen Beiträge an Fusionsabklärungen und an zustande gekommene Fusionen mit Blick auf eine (verstärkte) Förderung von Gemeindezusammenschlüssen nicht angezeigt und angesichts der aktuellen Finanzlage auch nicht opportun ist.

Die Gewährung von Finanzhilfen an erfolgte Gemeindezusammenschlüsse ist sicherlich ein willkommener Beitrag, allein (die Aussicht auf) die Finanzhilfe ist aber nicht einziger oder entscheidender Erfolgsfaktor für das Zustandekommen einer Fusion. Die einfach nachvollziehbare Berechnung der Finanzhilfe an erfolgte Fusionen basierend auf dem Pro-Kopf-Beitrag von CHF 400.- hat sich aus Sicht des Regierungsrates als Anreiz- bzw. Förderinstrument bewährt und soll daher nicht generell erhöht werden. Gleiches gilt für die an die Vorbereitung eines Zusammenschlusses gewährten projektbezogenen Zuschüsse (Abklärungsbeiträge): Die im Evaluationsbericht zusammengetragenen Erkenntnisse aus den bisherigen Fusionsprojekten zeigen, dass solche Abklärungsbeiträge die Aufnahme von Fusionsabklärungen zwar erleichtern können, dass sie aber weder ursächlich noch massgeblicher Impuls für die Aufnahme solcher Abklärungen sind, zumal sie auch nicht in jedem Fall beansprucht werden (wie beispielsweise im Fall von Madiswil/Gutenberg und von Jegenstorf/Ballmoos). Die im Rahmen des Berichts „FILAG 2012“ vorgeschlagene Prüfung einer Erhöhung der Obergrenze für Abklärungsbeiträge wird deshalb nicht weiterverfolgt.

M3 Erhöhung kantonale Beiträge

Auf eine generelle Erhöhung der kantonalen Beiträge an Fusionsabklärungen gemäss Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG und an zustande gekommene Fusionen gemäss Art. 3 ff. GFG wird verzichtet.

Umsetzung: Kein Handlungsbedarf.

²⁹ Diese Methode hat der Kanton Luzern im Hinblick auf die Fusion von Luzern und Littau angewendet. Nachdem der entsprechende Kredit von CHF 20 Mio. von den Luzerner Stimmberechtigten in der kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2007 abgelehnt und in der Folge ein Gesetzesentwurf zur Förderung von Zentrumsfusionen zurückgezogen wurde, wird die spezifische Zentrumsfusionsförderung im Kanton Luzern vorläufig nicht mehr weiterverfolgt.

5.2.2 Ausnahmeregelung für die Ausrichtung von Finanzhilfen

Die Autoren des Evaluationsberichts empfehlen, die Ausrichtung von Finanzhilfen an erfolgte Fusionen (Fusionsbeitrag) konsequent und ausschliesslich davon abhängig zu machen, dass die neu entstandene Gemeinde mindestens 1000 Personen zählt. Entsprechend soll die bisherige Ausnahmeregelung für die Gewährung einer Finanzhilfe an eine fusionierte Gemeinde mit weniger als 1000, aber mindestens 500 Personen gestrichen werden (siehe Kurzfassung Evaluationsbericht, S. 25).

Der Regierungsrat lehnt die Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung ab. Er ist der Meinung, dass angesichts der besonderen geografisch-topografischen und demografischen Rahmenbedingungen im Kanton Bern und im Interesse von einzelfallgerechten Lösungen für fusionswillige Gemeinden weiterhin Ausnahmen möglich sein müssen.

Wie der Regierungsrat bereits im Vortrag zum GFG festgehalten hat, ist er sich bewusst, dass die Mindestgrösse von 1000 Personen, als Voraussetzung für die Ausrichtung von Fusionsbeiträgen, auf Grund nicht beeinflussbarer geografisch-topografischer oder demografischer Gegebenheiten nicht in jedem Fall erfüllt werden kann, namentlich bei Fusionen von bevölkerungsschwachen Gemeinden in Rand- und Bergregionen. Das hat inzwischen die beabsichtigte, letztlich aber gescheiterte Fusion der bernischen Exklaven Clavaleyres und Münchenwiler deutlich gemacht. In diesen Fällen ist eine Fusion von mehreren Gemeinden aus geografischen Gründen vielfach entweder gar nicht möglich oder die erforderliche Mindestgrösse wird selbst dann nicht erreicht, wenn sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen. Mit der geltenden Ausnahmeregelung sollte deshalb die nötige Flexibilität im Hinblick auf einzelfallgerechte Lösungen geschaffen werden (Vortrag GFG, S. 9).

Der Regierungsrat hält deshalb dafür, dass in Ausnahmefällen weiterhin auf begründetes Gesuch der beteiligten Gemeinden eine Finanzhilfe an eine zustande gekommene Fusion gewährt werden kann, auch wenn die neu entstandene Gemeinde weniger als 1000 Personen aufweist.

Gleichzeitig schlägt der Regierungsrat vor, auf das bisherige Erfordernis zu verzichten, wonach eine fusionierte Gemeinde mindestens über 500 Personen verfügen muss, um in den Genuss der Finanzhilfe zu kommen. Die Streichung dieser Untergrenze drängt sich namentlich aufgrund der Erfahrungen aus dem Fall der beiden bernischen Exklaven Clavaleyres und Münchenwiler auf, die – hätten sie miteinander (und nicht mit einer benachbarten freiburgischen Gemeinde) fusioniert – zusammen weniger als 500 Personen gezählt und somit nach der bisherigen Regelung keine Finanzhilfe erhalten hätten, was unter anderem zum Scheitern der Fusion beigetragen haben dürfte. Selbstverständlich obliegt es weiterhin den um die Finanzhilfe ersuchenden Gemeinden nachzuweisen, dass geeignete Anstrengungen zur Erreichung der Mindestgrösse von 1000 Personen unternommen wurden und dass die Nichterreichung auf nicht beeinflussbaren Faktoren beruht.

M4 Ausnahmeregelung für die Ausrichtung Finanzhilfen

An erfolgte Gemeindegemeinschaften kann auf begründetes Gesuch hin ausnahmsweise eine Finanzhilfe nach Art. 3 ff. GFG ausgerichtet werden, wenn die fusionierte Gemeinde eine Wohnbevölkerung von weniger als 1000 Personen aufweist. Die bisherige Untergrenze von 500 Personen wird gestrichen.

Umsetzung: Anpassung GFG (Streichung Untergrenze von 500 Personen in Art. 3 Abs. 2 GFG).

5.2.3 Abzug projektbezogene Zuschüsse

Optimierungsbedarf sieht der Regierungsrat – wie auch die Evaluatoren – bei der bestehenden Regelung, wonach die an die Vorbereitung einer Fusion gewährten Abklärungsbeiträge von der Finanzhilfe an die erfolgte Fusion abgezogen werden.

Nach geltendem Recht wird ein an die Vorbereitung eines Zusammenschlusses ausgerichteter projektbezogener Zuschuss zwar von der Finanzhilfe nach GFG abgezogen, kommt die Fusion hingegen nicht zustande, muss der projektbezogene Zuschuss aber weder ganz noch teilweise zurückbezahlt werden. Die geltende Regelung führt somit dazu, dass sich die Finanzhilfe für eine tatsächlich erfolgte Fusion um den früher ausgerichteten Abklärungsbeitrag reduziert, womit der finanzielle Anreiz zu fusionieren mindestens teilweise vermindert wird. Abgesehen von komplizierten internen Verrechnungen beim Kanton (weil Abklärungsbeiträge und Finanzhilfen je aus verschiedenen Quellen finanziert werden) führt diese Regelung zu einer indirekten Benachteiligung der tatsächlich fusionierenden Gemeinden gegenüber den eine Fusion bloss abklärenden Gemeinden, da letztere den Zuschuss bei Nichtzustandekommen der Fusion nicht zurückerstatten müssen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die geltende Regelung zu streichen und auf den Abzug der projektbezogenen Zuschüsse von der Finanzhilfe zu verzichten.

Die Umsetzung erfolgt indem Artikel 4 Absatz 2 GFG, wonach die für die Vorbereitung des Zusammenschlusses ausgerichteten projektbezogenen Zuschüsse bei der Berechnung der Finanzhilfe an die zustande gekommene Fusion in Abzug gebracht werden, ersatzlos gestrichen wird.

M5 Abzug projektbezogene Zuschüsse (Abklärungsbeiträge)

Auf den Abzug der an die Vorbereitung von Gemeindegemeinschaften ausgerichteten projektbezogenen Zuschüsse von der Finanzhilfe nach GFG wird verzichtet.

Umsetzung: Anpassung GFG (Streichung von Art. 4 Abs. 2).

5.2.4 Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich

Nach Ansicht des Regierungsrats besteht weiter Optimierungsbedarf beim befristeten Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich. Wie der Regierungsrat bereits im Zusammenhang mit den Struktureffekten des Finanz- und Lastenausgleichs im Bericht „FILAG 2012“ ausgeführt hat, kann das geltende System insofern fusionshemmend wirken, als nach einer Fusion unter Umständen weniger Finanzausgleichsleistungen (Mindestausstattung und bei Zuschüsse für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage) ausgerichtet werden als die beteiligten Gemeinden vor der Fusion je erhalten haben. Diese „Einbussen“ werden nach geltendem FILAG während einer Übergangszeit von maximal fünf Jahren ganz oder teilweise ausgeglichen, womit das Problem immerhin während der ersten fünf Jahre nach der Fusion entschärft wird. Um die fusionshemmende Wirkung weiter zu verringern, hat der Regierungsrat im Leitsatz 17 zum Bericht „FILAG 2012“ vorgeschlagen, die fünfjährige Übergangsfrist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen auf zehn Jahre zu verlängern, wobei die Staffelung der Ausgleichszahlungen weiterhin im Ermessen und in der Kompetenz des Regierungsrates belassen werden soll.

Der Grosse Rat hat der Verlängerung der Ausgleichsfrist auf zehn Jahre mit der Zustimmung zum Leitsatz 17 am 26. Januar 2009 im Grundsatz zugestimmt.³⁰ Der Regierungsrat schliesst sich dieser Entscheidung und der Empfehlung des Evaluationsberichts an und schlägt folglich vor, die Frist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen im Finanzausgleich auf 10 Jahre zu verlängern. Die Verlängerung der Übergangsfrist für den Ausgleich von fusionsbe-

³⁰ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 64 ff.

dingten Einbussen bei der Mindestausstattung und beim Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage erfolgt im Rahmen der Anpassung des FILAG.

M6 Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich

Die Übergangsfrist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen bei der Mindestausstattung und beim Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage wird auf 10 Jahre verlängert. Der Regierungsrat legt die Staffelung der Ausgleichszahlungen im Einzelfall fest.

Umsetzung: Anpassung Art. 34 Abs. 1 FILAG im Rahmen Gesetzgebungsarbeiten FILAG 2012 (Zuständig: Finanzdirektion).

5.3 Optimierung „immaterielle“ Fusionsförderung

5.3.1 Informationsangebot, Begleitung und Initiierung

Im Evaluationsbericht wird empfohlen, das Informations- und Hilfsmittelangebot des AGR massvoll auszubauen und die personellen Ressourcen beim AGR zu erhöhen. Zudem soll das AGR vermehrt Fusionsprojekte initiieren, sinnvolle Fusionen vorschlagen und als zentrale kantonale Ansprech- und Anlaufstelle („one-stop-shop“) gegenüber fusionswilligen Gemeinden auftreten (vgl. Ziff. 3.3.3 und Kurzbericht Evaluation GFG, Kapitel 4.3).

Der Regierungsrat schliesst sich diesen Empfehlungen grundsätzlich an, auf eine Erhöhung der personellen Ressourcen beim AGR muss aber angesichts der angespannten Finanzlage und der unumgänglichen Sparanstrengungen im heutigen Zeitpunkt verzichtet werden. Der Regierungsrat hat am 13. Mai 2009 im Rahmen des Massnahmenpakets zur Verhinderung einer Neuverschuldung im Jahr 2010 beschlossen, dass auf die ursprünglich vorgesehene Stelle beim AGR verzichtet werden muss. Die Optimierung der „immateriellen“ Fusionsförderung durch einen massvollen, gezielten Ausbau des Informationsangebots und der zur Verfügung gestellten Hilfsmittel, die Beratung und Begleitung von Fusionsprozessen sowie die vermehrte proaktive Initiierung von Fusionsprojekten durch das AGR muss kostenneutral und demzufolge im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen erfolgen.

Die Funktion des AGR als zentrale kantonale Ansprech- und Anlaufstelle bei Fragen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen wird im Rahmen einer Anpassung der Organisationsverordnung der JGK (OrV JGK)³¹ verankert.

M7 Optimierung „immaterielle Fusionsförderung“

Das Informations- und Hilfsmittelangebot für fusionswillige Gemeinden wird massvoll ausgebaut und laufend aktualisiert. Das AGR soll vermehrt die Initiative ergreifen und aus kantonaler Sicht sinnvolle Fusionen aktiv vorschlagen. Das AGR ist zentrale kantonale Anlauf- und Ansprechstelle bei Fragen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen.

Umsetzung: Anpassung OrV JGK. Die Optimierungen erfolgen im Übrigen im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen des AGR.

5.3.2 Genehmigungsverfahren

Im Hinblick auf eine Optimierung der Fusionsförderung wird im Evaluationsbericht empfohlen, das Genehmigungsverfahren für Fusionen beim Kanton zu vereinfachen und wie beispie-

³¹ Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Organisationsverordnung JGK; OrV JGK), BSG 152.221.131.

weise in den Kantonen St. Gallen und Graubünden entweder abschliessend dem Regierungsrat oder der zuständigen Direktion zu übertragen, wobei für gewisse (Spezial-)Fälle ein Entschluss des Grossen Rates vorbehalten werden könnte.

Der Regierungsrat schliesst sich dieser Empfehlung an. Er begrüsst eine Vereinfachung und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens. Nach geltendem Recht bedürfen heute alle Fusionen, auch völlig unbestrittene, der Genehmigung durch die grossrätliche Justizkommission, wobei der betreffende Beschluss unter dem Vorbehalt des Zugrechts des Grossen Rates erfolgt (Art. 23 Abs. 7 GRG³² und Art. 84 GO³³). Das Genehmigungsverfahren ist heute entsprechend kompliziert und langwierig, was namentlich bei unbestrittenen Fusionen unbefriedigend ist. Nach der Einreichung der Fusionsunterlagen für die Genehmigung des Zusammenschlusses bis zum (unbenützten) Ablauf der Frist für die Geltendmachung des Zugrechts dauert es heute rund fünf Monate.

Es wird deshalb vorgeschlagen, für die Genehmigung von unbestrittenen Fusionen, denen alle beteiligten Gemeinden zugestimmt haben, neu abschliessend den Regierungsrat als zuständig zu erklären. Die Genehmigung von bestrittenen oder aus Sicht des Regierungsrats nicht genehmigungsfähigen Fusionen soll dagegen weiterhin Sache des Grossen Rates bzw. der grossrätlichen Justizkommission sein.

Die Übertragung der Genehmigungskompetenz für unbestrittene Fusionen auf den Regierungsrat bedingt eine entsprechende Regelung auf Verfassungsebene. Diese wird zweckmässigerweise zusammen mit der vorgesehenen Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandegarantie (vgl. Ziff. 5.4.1) in der Verfassung verankert.

M8 Genehmigungsverfahren

Im Hinblick auf die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens für Fusionen wird der Regierungsrat ermächtigt, unbestrittene Fusionen, denen alle beteiligten Gemeinden zugestimmt haben, abschliessend zu genehmigen.

Umsetzung: Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird im Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012.

5.3.3 Gesetzestechnischer Nachvollzug von Fusionen

Optimierungsbedarf besteht aus Sicht der Evaluatoren weiter beim gesetzestechnischen Nachvollzug von Fusionen, der durch eine entsprechende Delegation an die zuständige Direktion (JGK) zu vereinfachen ist.

Der Regierungsrat stimmt dieser Empfehlung grundsätzlich zu. Er erachtet es aber als stufengerecht(er), den gesetzestechnischen Nachvollzug an den Regierungsrat und nicht an eine Direktion zu delegieren. Er schlägt dementsprechend vor, den Regierungsrat zur Vornahme der fusionsbedingten gesetzestechnischen Anpassungen zu ermächtigen. Die entsprechende Ermächtigung ist auf Gesetzesstufe im GFG zu verankern. Sie beschränkt sich klar auf rein gesetzestechnische (d.h. in erster Linie redaktionelle) Anpassungen in Gesetzen, Dekreten, Grossratsbeschlüssen, Verordnungen und Regierungsratsbeschlüssen. In Zweifelsfällen und soweit im Nachgang einer Fusion auch materielle Anpassungen notwendig sind, erfolgen diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das jeweils zuständige Organ.

M9 Gesetzestechnischer Nachvollzug von Fusionen

Im Hinblick auf die Vereinfachung des gesetzestechnischen Nachvollzugs von Gemeindefusionen wird der Regierungsrat ermächtigt, fusionsbedingte rein gesetzestechnische (redaktionelle) Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbe-

³² Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG), BSG 151.21.

³³ Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 9. Mai 1989 (GO), BSG 151.211.1.

schlüssen vorzunehmen. Die entsprechende Ermächtigung ist auf Gesetzesstufe im GFG zu verankern. In Zweifelsfällen und soweit im Nachgang einer Fusion auch materielle Anpassungen notwendig sind, erfolgen diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das jeweils zuständige Organ.

Umsetzung: Ergänzung GFG (Delegation Befugnis zur Vornahme formaler Anpassungen an Regierungsrat).

5.4 Änderung der Kantonsverfassung

5.4.1 Modifikation der Bestandesgarantie für Gemeinden

a. Ausgangslage

Ob die mit dem GFG angestrebte Reduktion der Anzahl Gemeinden auf rund 300 bis 2017 erreicht werden kann, ist heute mehr als fraglich. Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, dass die Massnahmen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen verstärkt werden müssen. Wie der Regierungsrat bereits im Rahmen der Debatte zum Leitsatz 17 im Bericht „FILAG 2012“ (Ziff. 1.2) und in Beantwortung von zwei parlamentarischen Vorstössen (Ziff. 1.3) zum Ausdruck gebracht hat, verschliesst er sich einer massvollen Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie nicht grundsätzlich. Dies umso weniger, als sich der Grosse Rat in jüngster Zeit wiederholt für eine Lockerung der Bestandesgarantie als zusätzliches Instrument der Fusionsförderung ausgesprochen hat. Der Regierungsrat schliesst sich somit der Empfehlung im Evaluationsbericht GFG an und schlägt eine massvolle Lockerung der Bestandesgarantie vor. Damit wird auch der vom Grossen Rat am 26. Januar 2009 im Rahmen der Debatte zum Bericht „FILAG 2012“ beschlossenen Planungserklärung entsprochen (vgl. Ziff. 1.2).

b. Rechtsvergleich

Die Möglichkeit, Gemeindezusammenschlüsse unter Umständen gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen, kennen heute die Kantone Graubünden, Tessin, Wallis, Jura, Glarus, Luzern, Freiburg, St. Gallen und Thurgau. Im Kanton Aargau ist die Einführung von entsprechenden Regelungen im Rahmen des Projekts GERAG vorgesehen.³⁴ Die erwähnten Kantone haben die entsprechenden Regelungen entweder auf Verfassungs- oder auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Tabelle 5).

³⁴ Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat das 1. Paket der Reformvorlage, mit der u.a. die verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen geschaffen werden soll, am 17. März 2009 beschlossen. Gegen die Änderung des Gemeindegesetzes betreffend Anordnung von Gemeindezusammenschlüssen wurde das Behördenreferendum ergriffen.

Tabelle 5: Anordnung von Fusionen in anderen Kantonen

Kanton	Normstufe	Regelung
AG	Gesetz	§104a Abs. 1 Gesetz vom 19. Dezember 1978 über die Einwohnergemeinden (SAR 171.100; Fassung gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 17.3.2009 [Referendumsvorlage]): <i>Der Grosse Rat kann mit einfachem Beschluss zwei Gemeinden zusammenschliessen, wenn der Entzug der Selbstverwaltung einer Gemeinde gemäss § 104 nicht geeignet ist, ihre gesetzmässige und geordnete Verwaltung innert angemessener Frist wieder herzustellen.</i>
FR	Verfassung	Art. 135 Abs. 4 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) <i>Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.</i>
GL	Verfassung	Art. 118 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS GL I A/1/1): <i>Kommt eine Einigung nicht zustande, kann die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen.</i>
GR	Gesetz	Art. 94 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 7. Dezember 2005 (BRB 110.100): <i>Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn</i> <ul style="list-style-type: none"> <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>
JU	Gesetz ³⁵	Art. 136 Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 101):

³⁵ Siehe auch Art. 112 Abs. 3 Constitution de la République e 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.*

Kanton	Normstufe	Regelung
		<i>Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant : [...]</i> c) <i>la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.</i>
LU	Verfassung	§10 Abs. 3 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 001): <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 (SGS SG 111.1): <i>Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert, kann es [das Gesetz]³⁶ vorsehen, dass:</i> a) <i>Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden;</i> b) <i>Gemeinden vereinigt werden.</i>
TG	Verfassung	§ 58 Abs. 4 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RB 101): <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 ³⁷	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>

³⁶ Siehe Art. 202a Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen (SGS 151.2): *Unterbleibt eine gebotene Zusammenarbeit, werden die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt.*

³⁷ 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.*

Kanton	Normstufe	Regelung
		<p>a) <i>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></p> <p>b) <i>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></p> <p>c) <i>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.</i>³⁸</p>
VS	Gesetz ³⁹	<p>Art. 135 Gemeindegesetz des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004 (SGS VS 175.1):</p> <p><i>Der Grosse Rat kann zwei oder mehrere Gemeinden zur Fusion zwingen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:</i></p> <p>a) <i>wenn ein negativer Entscheid zu einem Fusionsprojekt ihren finanziellen Weiterbestand gefährdet;</i></p> <p>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></p> <p>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></p>

³⁸ *Sinngemässe Übersetzung:* Gründe, bei denen der Kantonsrat mit absoluter Mehrheit eine Fusion anordnen kann, sind

- a wenn die finanzielle Situation die Weiterführung der Verwaltung nicht mehr erlaubt;
- b wenn das Mitmachen einer Gemeinde aus geografischen, planerischen, territorialen, wirtschaftlichen Gründen oder wegen der Funktionalität der Dienstleistungen und des Beitrags an personellen und finanziellen Ressourcen notwendig ist;
- c wenn die Bestellung der Organe oder die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben dauerhaft unmöglich ist oder die Gemeindeorgane ihre Aufgaben nicht erfüllen.

³⁹ Siehe auch Art. 134 Gemeindegesetz des Kantons Wallis 5. Februar 2004 (SGS VS 175.1): Der Kanton hebt den Finanzausgleich, auf den eine Gemeinde Anspruch hat, auf, falls diese in den Fusionsvorschlägen aufgeführt ist und sich diesen nicht innert der Frist von fünf Jahren ab Genehmigung durch den Staatsrat unterzieht, und wenn diese Gemeinde offenkundig ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann.

c. Vorarbeiten

Nach den ersten Grundsatzdiskussionen zur Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Bericht „FILAG 2012“ sind die Vorarbeiten für eine Verfassungsänderung aufgenommen worden. Die JGK hat im Februar 2009 einen breit abgestützten Steuerausschuss mit Vertretungen der massgeblichen bernischen Kommunalverbände, der Kirchgemeinden, der Burgergemeinden, der Universität sowie Mitgliedern des Grossen Rates⁴⁰ eingesetzt, um erste Regelungsvorschläge für eine Modifikation der Bestandesgarantie zu entwickeln. Grundlage für die Arbeit des Steuerausschusses bildete unter anderem ein früher eingeholtes Rechtsgutachten⁴¹ zur Tragweite der geltenden verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie, zur möglichen Anpassung der Verfassung sowie zu den Kriterien, Voraussetzungen und Zuständigkeiten für verordnete Gemeindezusammenschlüsse. Der Steuerausschuss hat sich intensiv mit den sich stellenden staatspolitischen und rechtlichen Fragen befasst und die Grundzüge einer möglichen Verfassungsregelung erarbeitet.

Die Gemeinden konnten sich im Rahmen von vier, vom Verband bernischer Gemeinden (VBG) organisierten Informationsveranstaltungen im Mai 2009 ein erstes Mal über die Stossrichtung einer allfälligen Lockerung der verfassungsmässigen Bestandesgarantie informieren lassen. In der von den bernischen Kommunalverbänden⁴² bei den Gemeinden durchgeführten Umfrage, an der sich 333 Gemeinden beteiligten (Rücklauf 84 %), stimmten 75 % (einwohnergewichtet 88 %) der sich äussernden Gemeinden einer Modifikation der Bestandesgarantie grundsätzlich zu. 24 % (einwohnergewichtet 10 %) der teilnehmenden Gemeinden sprachen sich dagegen aus.

d. Regelungskonzept

Gestützt auf die Empfehlung des Evaluationsberichts und die bereits erfolgten Vorarbeiten durch den Steuerausschuss schlägt der Regierungsrat vor, eine neue Verfassungsbestimmung (neuer Art. 108a KV) zum Zusammenschluss von Gemeinden zu verankern. Im Vordergrund stehen dabei Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden, also von politischen Gemeinden. Zusammenschlüsse zwischen verschiedenen Gemeindearten, beispielsweise zwischen einer Einwohnergemeinde und einer Burgergemeinde (sog. „vertikale“ Fusionen), werden nicht angestrebt und sind rechtlich auch nicht ohne weiteres möglich.

In der neuen Verfassungsbestimmung soll, analog zur bestehenden Regelung für die interkommunale Zusammenarbeit (vgl. Art. 110 KV), zunächst festgehalten werden, dass der Kanton Gemeindezusammenschlüsse fördert. Weiter soll im Hinblick auf unbestrittene Fusionen die Genehmigungszuständigkeit an den Regierungsrat delegiert und so das Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden (siehe Ziff. 5.3.3). Schliesslich wird geregelt, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen der Grosse Rat einen Zusammenschluss von gleichartigen Gemeinden gegen deren Willen anordnen soll bzw. kann. Der geltende Artikel 108, wel-

⁴⁰ Dem Steuerausschuss gehören an: Regierungsrat Christoph Neuhaus, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor (Vorsitz), Dr. Stefan Müller (Generalsekretär JGK), Bernhard Antener (Grossrat, Vorstandsmitglied VBG), Dr. Daniel Arn (Geschäftsführer VBG), Matthias Fischer (Kordinator Gemeindereformen AGR), Peter Flück (Grossrat, Vorstandsmitglied VBG), Lorenz Hess (Grossrat, Präsident VBG), Katalin Hunyady (Stabsjuristin AGR), Vreni Jenni (Präsidium Verband Bernischer Burgergemeinden), Anita Luginbühl (Vorstandsmitglied Verband Bernischer Burgergemeinden), Fridolin Marti (Präsidium Kirchgemeindeverband des Kt. Bern), Paul Messerli (Grossrat, Vorstandsmitglied VBG), Christoph Miesch (Vorsteher AGR), Paul Müller (Sekretär Kirchgemeindeverband des Kt. Bern), Prof. Dr. Markus Müller (Universität Bern), Hansruedi Spichiger (Beauftragter für kirchliche Angelegenheiten JGK).

⁴¹ Tobias Jaag/Markus Rüssli, Rechtsgutachten zu Art. 108 der Verfassung des Kantons Bern (Bestandesgarantie der Gemeinden), Zürich 2008.

⁴² Verband bernischer Gemeinde (VBG), Verband bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (BEGG), Verband bernischer Finanzverwalter (VBF).

cher die Bestandesgarantie der Gemeinden in allgemeiner und umfassender Weise regelt, soll unverändert bleiben.

Eine massvolle Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie soll es dem Kanton – im Sinn einer „ultima ratio“ – ermöglichen, einen aus staatspolitischer Sicht gebotenen und damit im öffentlichen Interesse liegenden Gemeindezusammenschluss gegebenenfalls gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen. Angesichts der erheblichen (rechtlichen und politischen) Tragweite eines solchen Beschlusses soll dafür der Grosse Rat zuständig sein. Die Anordnung eines Zusammenschlusses soll indessen (nur) in speziellen Situationen und unter genau definierten Voraussetzungen erfolgen:

Der Grosse Rat soll erstens einen Zusammenschluss anordnen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig wahrzunehmen. Um die mit einem angeordneten Zusammenschluss allenfalls verbundene finanzielle (Mehr-)Belastung für die (aufnehmende) Partnergemeinde zu mildern, soll der Grosse Rat im Rahmen der Anordnung des Zusammenschlusses gegebenenfalls einen Sonderbeitrag zu Gunsten der fusionierten Gemeinde sprechen können. Ein solcher Sonderbeitrag, der zusätzlich zum „ordentlichen“ Fusionsbeitrag (Finanzhilfe gemäss GFG) gewährt wird, ist den allgemeinen Staatsmitteln (Laufende Rechnung) zu belasten.

Zweitens soll der Grosse Rat einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen *können*, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben. Mit der Festlegung eines qualifizierten (doppelten) Mehrs wird dem Erfordernis einer möglichst breiten Akzeptanz des Zusammenschlusses Rechnung getragen und die Hürde für eine Anordnung hoch gelegt. Das Regelungskonzept geht zudem bewusst von einer „Kann“-Formulierung aus, so dass die Anordnung letztlich im Ermessen des Grossen Rats liegt.

Die entsprechende Verfassungsbestimmung könnte wie folgt lauten:

Zusammenschluss von Gemeinden **108a** (neu) ¹ Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden.

² Der Regierungsrat genehmigt den Zusammenschluss von Gemeinden, wenn die betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt haben.

³ Der Grosse Rat ordnet den Zusammenschluss von Gemeinden an, sofern eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen. Er kann im Rahmen der Anordnung einen Sonderbeitrag bewilligen. Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

⁴ Er kann den Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben. Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

M10 Modifikation Bestandesgarantie der Gemeinden

Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie der Gemeinden massvoll gelockert. Der Grosse Rat wird in der Verfassung ermächtigt, einen Zusammenschluss von gleichartigen Gemeinden gegen den Willen der betroffenen Gemeinden in folgenden Fällen anzuordnen: Erstens soll er einen Zusammenschluss anordnen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft selbständig zu erfüllen. Um die mit einem angeordneten Zusammenschluss allenfalls verbundene finanzielle (Mehr-)Belastung für die (aufnehmende) Partnergemeinde zu mildern, soll der Grosse Rat im Rahmen der Anordnung des Zusammenschlusses gegebenenfalls einen Sonderbeitrag sprechen können, der zusätzlich zum „ordentlichen“ Fusionsbeitrag gewährt und der Laufenden Rechnung belastet wird. Zweitens soll der Grosse Rat einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen können, wenn die Mehrheit

der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben.

Umsetzung: Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird im Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012/13.

5.4.2 Kürzungsmöglichkeit von Finanzausgleichsleistungen

a. Ausgangslage

Die Erfahrungen aus bisherigen Fusionsprojekten zeigen, dass ein Zusammenschluss in einzelnen Fällen zu Einbussen bei Finanzausgleichsleistungen führen kann. Betroffen sein können die sog. Mindestausstattung sowie der Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage. Das geltende Finanz- und Lastenausgleichssystem kann dazu führen, dass eine fusionierte Gemeinde nach dem Zusammenschluss insgesamt weniger kantonale Mittel erhält als die beiden Gemeinden je vor der Fusion erhalten haben. Dass die Aussicht auf (fusionsbedingte) finanzielle Einbussen einen fusionshemmenden Effekt hat, liegt auf der Hand. Insofern kann ein Zusammenschluss auch für eine wirtschaftlich leistungsfähige, finanzstarke Gemeinde nachteilig sein, wenn sie mit einer finanzschwächeren Gemeinde fusioniert. Die Bereitschaft zu fusionieren ist deshalb bei vielen Gemeinden nicht vorhanden.

Dieser Effekt ist seit längerem bekannt⁴³ und soll im Rahmen des Projekts FILAG 2012 teilweise korrigiert werden, indem die Frist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen von bisher 5 auf neu 10 Jahre verlängert wird (siehe Ziff. 2.5.3 und Ziff. 5.2.4). Damit wird das Problem zwar in den ersten 10 Jahren nach einer Fusion entschärft, der eigentliche fusionshemmende Effekt des geltenden Finanzausgleichs wird damit aber nicht beseitigt. Der Regierungsrat hat deshalb schon früher korrigierende Massnahmen in Aussicht gestellt.⁴⁴

Die beiden Motionen M 233/2008 und M 288/2009 kritisieren den fusionshemmenden Effekt des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs ebenfalls und verlangen, dass Gemeinden, die eine Fusion abgelehnt haben, nicht noch durch höhere finanzielle, materielle oder personelle Leistungen des Kantons belohnt werden respektive dass der Kanton die erforderlichen (Gegen-)Massnahmen und Mittel vorsieht.

b. Regelungskonzept

Der erwähnte Steuerausschuss hat sich – neben der Modifikation der verfassungsrechtlichen Bestandegarantie – auch mit der Möglichkeit von Kürzungen bei Finanzausgleichsleistungen befasst und ein entsprechendes Regelungskonzept erarbeitet. Die Gemeinden konnten sich im Mai 2009 anlässlich der vier vom VBG organisierten Informationsveranstaltungen über das Regelungskonzept informieren lassen. In der von den Kommunalverbänden durchgeführten Umfrage sprachen sich 71 % (einwohnergewichtet 89 %) der teilnehmenden Gemeinden im Grundsatz für die Möglichkeit aus, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzausgleichsleistungen zu kürzen, während 28 % (einwohnergewichtet 9 %) der teilnehmenden Gemeinden eine solche Lösung ablehnten.

Der Regierungsrat schlägt vor, in der Verfassung die Möglichkeit zu verankern, Leistungen aus dem Finanzausgleich zu kürzen, wenn ein im Hinblick auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit einer Einwohnergemeinde oder gemischten Gemeinde gebotener Zusammenschluss unterbleibt. Damit sollen die fusionshemmenden Effekte des geltenden Finanzausgleichs gezielt verringert und das Instrumentarium zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

⁴³ Siehe Evaluation „Strategie Gemeinden“ 2005, Motion Bernasconi „FILAG contra Gemeindefusionen“ (M 311/2005), Bericht „FILAG 2012“.

⁴⁴ Siehe Antwort des Regierungsrats vom 21. Dezember 2005 auf die dringliche Motion Bernasconi (M 311/2005) "Filag contra Gemeindefusionen", Tagblatt des Grossen Rates 2006, S. 202 f.

massvoll ergänzt werden. Letztlich wird damit ein positiver Anreiz zur Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit von finanzschwachen politischen Gemeinden geschaffen.

Zweck einer entsprechenden Regelung ist es zu vermeiden, dass sich finanzschwache Einwohnergemeinden oder gemischte Gemeinden, die Finanzausgleichsleistungen beziehen, einem Zusammenschluss widersetzen, obwohl dadurch ihre Leistungsfähigkeit verbessert würde und der Zusammenschluss insofern geboten wäre. Von einer Stärkung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist dann auszugehen, wenn weniger Finanzausgleichsleistungen in Anspruch genommenen und bezogenen werden. Selbstverständlich kommt eine Kürzung von Finanzausgleichsleistungen nur gegenüber derjenigen politischen Gemeinde in Frage, deren finanzielle Leistungsfähigkeit durch den Zusammenschluss voraussichtlich gestärkt worden wäre. Die erforderlichen Präzisierungen erfolgen im Rahmen der weiteren Gesetzgebungsarbeiten. Ob und wann eine Kürzung tatsächlich erfolgt, soll im Ermessen des Regierungsrats liegen („Kann-Bestimmung“). Der Regierungsrat soll somit Finanzausgleichsleistungen kürzen *können*, aber nicht den Zusammenschluss als solchen anordnen können. Letzteres bleibt dem Grossen Rat vorbehalten (siehe Ziff. 5.4.1). Der entsprechende Beschluss des Regierungsrates, der vorwiegend politischen Charakter hat, soll kantonal letztinstanzlich sein, was auf Gesetzesstufe klarzustellen ist.

Die entsprechende Verfassungsbestimmung könnte wie folgt lauten:

Art. 113^{1 bis 3} Unverändert.

^{4 (neu)} Wo die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Einwohnergemeinde durch den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde voraussichtlich gestärkt wird, kann der Regierungsrat Leistungen aus dem Finanzausgleich kürzen, wenn die betreffende Einwohnergemeinde den Zusammenschluss ablehnt.

M11 Kürzungsmöglichkeit bei Finanzausgleichsleistungen

Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird in der Verfassung die Möglichkeit verankert, Leistungen aus dem Finanzausgleich zu kürzen, wenn ein gebotener Zusammenschluss unterbleibt.

Umsetzung: Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird im Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012/13.

5.5 Nicht weiterverfolgte Empfehlungen des Evaluationsberichts

a. „Interkantonaler Fusionskonsens“

Der Regierungsrat sieht zurzeit keinen Anlass und keine Notwendigkeit, Bestrebungen im Hinblick auf einen „interkantonalen Fusionskonsens“ aufzunehmen (Kurzfassung Evaluationsbericht, S. 27).

Einerseits ist es bislang zu keiner interkantonalen Gemeindefusion gekommen und in Zukunft dürften solche – wenn überhaupt – nur sehr vereinzelt in Betracht gezogen werden. Hinzu kommt, dass es nicht primäres Ziel der kantonalen Fusionsförderungsstrategie sein kann, kantonsgrenzenüberschreitende Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, namentlich wenn sie Übertritte von bernischen Gemeinden zu Nachbarkantonen zur Folge haben. Umgekehrt dürften auch die anderen (benachbarten) Kantone kaum ein Interesse haben, dass ihre Gemeinden durch Fusion zum Kanton Bern übertreten. Sollte es in Zukunft zu vereinzelt grenzüberschreitenden Fusionen kommen, müsste das Verfahren und die allfällige Ausrichtung einer Finanzhilfe im konkreten Fall ad hoc zusammen mit dem betreffenden Nachbarkanton geregelt werden.

Schliesslich sind Vereinfachungen des (Genehmigungs-)Verfahrens bei interkantonalen Fusionen angesichts der geltenden Kantons- und Bundesverfassung⁴⁵ wenn überhaupt nur in sehr beschränktem Umfang möglich, weshalb entsprechende Bestrebungen von relativ geringem Nutzen sind. Der interkantonale Erfahrungsaustausch unter den für Gemeindefusionen zuständigen kantonalen Stellen, den der Kanton Bern mit dem Expertenworkshop vom Januar 2009 initiiert hat (vgl. Ziff. 3.1), wird selbstverständlich weiterhin gepflegt und soll im Rahmen von Workshops und Tagungen in den kommenden Jahren vertieft werden.

b. Erneute Evaluation 2014

Weiter sieht der Regierungsrat keinen Bedarf für eine erneute Evaluation des GFG im Jahr 2014 (Kurzfassung Evaluationsbericht, S. 28). Da das GFG spätestens (im Juni) 2017 ohnehin ausser Kraft treten wird, wäre der Aufwand für eine erneute Evaluation aus Sicht des Regierungsrats nicht gerechtfertigt.

6. Weiteres Vorgehen

Sofern der Grosse Rat den vorgeschlagenen Massnahmen zur Optimierung der kantonalen Fusionsförderung zustimmt, werden die erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten für die Änderung der Kantonsverfassung und die Anpassung des GFG unverzüglich aufgenommen bzw. weitergeführt. Es ist vorgesehen, die entsprechenden Vorlagen im Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung zu geben und dem Grossen Rat 2011 zur Beratung vorzulegen. Die kantonale Volksabstimmung über die Änderung der Kantonsverfassung (Modifikation der Bestandesgarantie und Kürzungsmöglichkeit beim Finanzausgleich) wird voraussichtlich 2011 durchgeführt. Die neuen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen können frühestens 2012 oder 2013 in Kraft treten.

Die vorgeschlagene Verlängerung der Frist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich wird im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten des Projekts „FILAG 2012“ umgesetzt.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass das GFG spätestens 2017 automatisch ausser Kraft treten wird.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Optimierung der kantonalen Fusionsförderung werden grundsätzlich im Rahmen der vom Regierungsrat und vom Grossen Rat zu bewilligenden Mittel finanziert. Ausgenommen sind allfällige vom Grossen Rat im Rahmen der Anordnung einer Fusion bewilligte Sonderbeiträge zur Abfederung der finanziellen (Mehr-)Belastung für die Partnergemeinde, welche eine finanzschwache Gemeinde aufnehmen muss. Die Kreditanträge für die Bereitstellung der Mittel für die Fusionsförderung in der Beitragsperiode 2010 – 2013 werden dem Regierungsrat und dem Grossen Rat parallel zum vorliegenden Bericht mit separaten Vorlagen unterbreitet. Darin sowie im Voranschlag 2010 und im Aufgaben- und Finanzplan 2011-2013 sind die im Interesse der Haushaltentlastung (Massnahmenpaket zur Verhinderung einer Neuverschuldung im Jahr 2010) vom Regierungsrat beschlossenen Kürzungen im Bereich der Unterstützung von Gemeindefusionen (im Umfang von rund CHF 13 Mio.) berücksichtigt.

Mit Mehrkosten wird die vorgeschlagene Verlängerung der Frist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich verbunden sein. Da heute nicht absehbar ist, ob und in welchem Umfang fusionierte Gemeinden entsprechende Ausgleichsleistungen be-

⁴⁵ Grenzüberschreitende (interkantonale) Fusionen bedingen auf der Ebene des Kantons Bern (und des betroffenen Nachbarkantons) – nebst der Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Gemeinde(n) – eine kantonale Volksabstimmung (Art. 61 Abs. 1 Bstb. d KV). Auf Ebene des Bundes muss die Bundesversammlung dem kantonsgrenzenüberschreitenden Zusammenschluss respektive der dadurch bedingten Gebietsveränderung zwischen den betroffenen Kantonen in Form eines (nicht referendumsfähigen) Bundesbeschlusses zustimmen (Art. 53 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101).

anspruchen werden, können die Mehrkosten nicht beziffert werden. Die Ausgleichszahlungen werden aus der Spezialfinanzierung Fonds für Sonderfälle (Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 49 FILAG) finanziert und belasten den ordentlichen Haushalt somit nicht. Der Fonds für Sonderfälle weist am 1. Januar 2009 einen Bestand von rund CHF 18 Mio. auf.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen. Die bestehenden personellen Kapazitäten beim AGR für die Beratung und Unterstützung von Gemeindefusionen werden angesichts der angespannten Finanzlage vorläufig nicht erhöht. Auf die ursprünglich vorgesehene zusätzliche Stelle beim AGR wird gemäss Massnahmenpaket zur Verhinderung einer Neuverschuldung im Jahr 2010 verzichtet.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen zur gezielten Stärkung und Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsförderung auf die Gemeinden lassen sich heute nicht exakt beziffern. Das gilt insbesondere für die vorgesehene (moderate) Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie sowie die Einführung von Kürzungsmöglichkeiten im Finanzausgleich, aber auch für die Optimierungen der „immateriellen“ Fusionsförderung. Es wird damit gerechnet, dass die in Aussicht gestellten Massnahmen wirksame Impulse für weitere Gemeindefusionen geben und so dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit der bernischen Gemeinden zu erhalten und nachhaltig zu stärken.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Indirekt hat die Vorlage insofern einen (positiven) volkswirtschaftlichen Effekt, als mit der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen die Bildung von grösseren Gemeindegebieten und damit von grösseren funktionalen Wirtschaftsräumen angestrebt wird. Dank einheitlicher Rechtsgrundlagen in solchen funktionalen Räumen können Verfahren gestrafft, vereinfacht und professionalisiert werden, was im inner- und interkantonalen Standortwettbewerb und für die wirtschaftliche Entwicklung von Vorteil ist. Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen kann ganz allgemein als Ausdruck für die Reform- und Innovationskraft des Kantons Bern angesehen werden.

11. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 26. August 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Anhang 1: Übersicht über die vorgeschlagenen Massnahmen

Nr.	Massnahme	Umsetzung
M1	<p>Strategische Schwerpunktsetzung</p> <p>Die bestehende strategische Schwerpunktsetzung bei der Förderung von Gemeindefusionen wird weitergeführt und konsequent umgesetzt. Im Vordergrund steht demnach die Förderung von freiwilligen Fusionen von Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden durch Gewährung von Abklärungsbeiträgen und Finanzhilfen.</p>	Kein Handlungsbedarf.
M2	<p>Spezifische Fördermassnahmen für „Gross(flächige)Fusionen“ und Zentrumsfusionen</p> <p>Es werden keine spezifischen zusätzlichen Massnahmen zur Förderung von „Gross(flächigen)Fusionen“ und Zentrumsfusionen ergriffen.</p>	Kein Handlungsbedarf.
M3	<p>Erhöhung kantonale Beiträge</p> <p>Auf eine generelle Erhöhung der kantonalen Beiträge an Fusionsabklärungen gemäss Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG und an zustande gekommene Fusionen gemäss Art. 3 ff. GFG wird verzichtet.</p>	Kein Handlungsbedarf.
M4	<p>Ausnahmeregelung für die Gewährung von Finanzhilfen</p> <p>An erfolgte Gemeindezusammenschlüsse kann auf begründetes Gesuch hin ausnahmsweise eine Finanzhilfe nach Art. 3 ff. GFG ausgerichtet werden, wenn die fusionierte Gemeinde eine Wohnbevölkerung von weniger als 1000 Personen aufweist. Die bisherige Untergrenze von 500 Personen wird gestrichen.</p>	Anpassung Art. 3 Abs. 2 GFG (Streichung Untergrenze von 500 Personen für die Ausrichtung der Finanzhilfe).
M5	<p>Abzug projektbezogene Zuschüsse (Abklärungsbeiträge)</p> <p>Auf den Abzug der an die Vorbereitung von Gemeindezusammenschlüssen ausgerichteten projektbezogenen Zuschüsse von der Finanzhilfe nach GFG wird verzichtet.</p>	Anpassung GFG (Streichung von Art. 4 Abs. 2).
M6	<p>Befristeter Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen beim Finanzausgleich</p> <p>Die Übergangsfrist für den Ausgleich von fusionsbedingten Einbussen bei der Mindestausstattung und beim Zuschuss für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage wird auf 10 Jahre verlängert. Der Regierungsrat legt die Staffelung der Ausgleichszahlungen im Einzelfall fest.</p>	Anpassung Art. 34 Abs. 1 FILAG im Rahmen Gesetzgebungsarbeiten FILAG 2012. (Zuständig: Finanzdirektion).

Nr.	Massnahme	Umsetzung
M7	<p>Optimierung „immaterielle Fusionsförderung“</p> <p>Das Informations- und Hilfsmittelangebot für fusionswillige Gemeinden wird massiv ausgebaut und laufend aktualisiert. Das AGR soll vermehrt die Initiative ergreifen und aus kantonaler Sicht sinnvolle Fusionen aktiv vorschlagen. Das AGR ist zentrale kantonale Anlauf- und Ansprechstelle bei Fragen im Zusammenhang mit Gemeindefusionen.</p>	<p>Anpassung OrV JGK (Ergänzung Zuständigkeiten AGR). Die Optimierungen erfolgen im Übrigen im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen des AGR.</p>
M8	<p>Genehmigungsverfahren</p> <p>Im Hinblick auf die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens für Fusionen wird der Regierungsrat ermächtigt, unbestrittene Fusionen, denen alle beteiligten Gemeinden zugestimmt haben, abschliessend zu genehmigen.</p>	<p>Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012.</p>
M9	<p>Gesetzestechischer Nachvollzug von Fusionen</p> <p>Im Hinblick auf die Vereinfachung des gesetzestechischen Nachvollzugs von Gemeindefusionen wird der Regierungsrat ermächtigt, fusionsbedingte rein gesetzestechische (redaktionellen) Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen vorzunehmen. Die entsprechende Ermächtigung ist auf Gesetzesstufe im GFG zu verankern. In Zweifelsfällen und soweit im Nachgang einer Fusion auch materielle Anpassungen notwendig sind, erfolgen diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das jeweils zuständige Organ.</p>	<p>Ergänzung GFG (Delegation Befugnis zur Vornahme formaler Anpassungen an Regierungsrat)</p>
M10	<p>Modifikation Bestandesgarantie der Gemeinden</p> <p>Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird 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.</p>	<p>Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012/13.</p>
M11	<p>Kürzungsmöglichkeit bei Finanzausgleichsleistungen</p> <p>Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird in der Verfassung die Möglichkeit verankert, Leistungen aus dem Finanzausgleich zu kürzen, wenn ein gebotener Zusammenschluss unterbleibt.</p>	<p>Änderung der Kantonsverfassung. Die Vorlage wird im Verlauf des Jahres 2010 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Inkrafttreten der Verfassungsänderung frühestens 2012/13.</p>

Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Rechtssammlung des Kantons Graubünden)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
FILAG	Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG), BSG 631.1
FR	Kanton Freiburg
GERAG	Projekt „Gemeindereform Aargau“
GEREF	Projekt Gemeindereformen im Kanton Bern
GFG	Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG), BSG 170.12
GG	Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (GG), BSG 170.11
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
GS GL	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
GV	Gemeindevorordnung vom 16. Dezember 1998 (GV), BSG 170.111
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
JU	Kanton Jura
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1
LU	Kanton Luzern
Mo	Motion
RB	Thurgauer Rechtsbuch (Systematische Rechtssammlung des Kantons Thurgau)
RL	Raccolta delle leggi (Systematische Rechtssammlung des Kantons Tessin)
RSJU	Receuil systématique du droit jurassien (Systematische Rechtssammlung des Kantons Jura)
SAR	Systemtische Sammlung des aargauischen Rechts
SG	Kanton Sankt Gallen
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SGS SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS VS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SH	Kanton Schaffhausen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
TI	Kanton Tessin
VS	Kanton Wallis

Anhang 3: Kurzbericht Ecoplan vom 18.2.2009 „Evaluation Gemeindefusionsgesetz“

Siehe nachfolgende Seiten