

Wirksamkeit der Fusionsförderung im Kanton Bern

Evaluation der Förderinstrumente anhand der Kantone Bern und Luzern

Master-Thesis von Vezira Korac

Wirksamkeit der Fusionsförderung im Kanton Bern

Evaluation der Förderinstrumente anhand der Kantone Bern und Luzern

Master of Science in Business Administration
with a Major in Public and Non-Profit Management

Master-Thesis

Auftraggeber **Matthias Fischer**

Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kt. Bern, Nydeggasse 11-13, 3011 Bern
031 633 77 85 / matthias.fischer1@jgk.be.ch

Betreuer **Jürg Inderbitzin**

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Frankenstrasse 9, 6003 Luzern
041 228 41 65 / juerg.inderbitzin@hslu.ch

Autorin **Vezira Korac**

Schwarztorstrasse 122, 3007 Bern
078 682 88 80 / vezira.korac@stud.hslu.ch

14. Juni 2012

Vorwort

Die vorliegende Master-Thesis stellt einen zentralen Bestandteil für den erfolgreichen Abschluss des Studiums als Master of Science in Business Administration with a Major in Public and Non-Profit Management dar. Das Master-Thesisprojekt ermöglichte mir einerseits, das an der Hochschule Luzern – Wirtschaft erworbene Wissen und meine Fähigkeiten zu vertiefen, und andererseits weitergehendes Wissen während des Projektes zu erarbeiten sowie wissenschaftlich in die Praxis umzusetzen. Die Herausforderung, die materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente – unter Beachtung der relevanten Rahmenbedingungen – der Kantone Bern und Luzern zu vergleichen sowie Empfehlungen für das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern auszuarbeiten, spornte mich zu Höchstleistungen an.

Da ich beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern arbeitstätig bin und über mehrjährige Erfahrungen im Verwaltungsbereich verfüge, lag mir das Thema besonders nahe. Mein Dank geht in erster Linie an den Referenten Jürg Inderbitzin vom Institut für Betriebs- und Regionalökonomie sowie an die Hochschule Luzern – Wirtschaft, besonders an meinen Auftraggeber Matthias Fischer, der im Bereich Gemeindereformen beim AGR tätig ist, und Rolf Widmer, Leiter der Abteilung Gemeinden AGR, der diese Arbeit überhaupt ermöglicht hat. Dank ihren Erfahrungen und ihrem Fachwissen konnten sie mir äusserst wertvolle Hinweise geben. Die gehaltvollen Gespräche, die zielorientierte Beratung sowie die motivierende Unterstützung waren wesentliche Elemente, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ein Dank gebührt auch den Gemeindenpräsidenten der untersuchten Gemeinden. Fritz Tschirren (Belpberg BE), Hansjörg Muralt (Huttwil BE), Hans Ulrich Gerber (Lauperswil BE), Peter Aeschmann (Matten BE), Gody Studer (Escholzmatt-Marbach LU) und Serge Karrer (Hitzkirch LU) haben mir einen praxisbezogenen Zugang zur Thematik ermöglicht. Ihre Bereitschaft, mir in einem ausführlichen Interview Auskünfte zu erteilen, waren wichtige Voraussetzungen für die Erarbeitung dieser Thesis. Die von ihnen geschilderten Erfahrungen bezüglich des Untersuchungsgegenstandes waren für mich von grosser Bedeutung. Ebenso danke ich den befragten Expertinnen, die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben. Die Auskunftsbereitschaft von Katalin Hunyady (Stabsjuristin / Stv. Amtsvorsteherin des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern) sowie Judith Lauber (Leiterin Abteilung Gemeinden des Amtes für Gemeinden des Kantons Luzern) ermöglichten mir, die kantonalen Fusionsförderinstrumente fundiert zu analysieren. Ihre fachspezifischen Kenntnisse und ihre verwaltungsinterne Betrachtungsweise dienten mir als Grundlage für wesentliche Erkenntnisse.

Management Summary

In den letzten Jahren sind die kleinen Gemeinden immer mehr an ihre Leistungsgrenzen gestossen. Aufgrund der steigenden Komplexität und der wachsenden Regelungsdichte wird es für die wenigen Verwaltungsangestellten immer schwieriger, in sämtlichen Aufgabenbereichen eine gesetzeskonforme und qualitativ einwandfreie Besorgung der Geschäfte zu gewährleisten. Deshalb sind relativ viele Klein(st-) Gemeinden im Kanton Bern immer weniger in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Durch die zunehmenden Probleme infolge des erhöhten Wettbewerbs- und Kostendrucks, die erhöhten Ansprüche der Bevölkerung und die Besetzung von öffentlichen Ämtern stehen die kleinen und kleinsten Gemeinden vor grossen Herausforderungen. Wenn die Gemeinden befähigt werden, ihre Aufgaben effizient und wirkungsvoll zu erbringen, wäre der Kanton hinsichtlich seiner Aufsichts- und Beratungsfunktion weniger belastet und müsste weniger Gemeinden über den Finanz- und Lastenausgleich unterstützen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, hat der Kanton Bern u.a. die Reform Fusion verabschiedet und unterstützt die fusionswilligen Gemeinden mit materiellen und immateriellen Förderinstrumenten. Doch seit dem Einsatz der Anreize kommt der zuständigen kantonalen Stelle für Gemeindereformen, dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, immer wieder zu Ohren, dass die eingesetzten Instrumente nicht – wie im Kanton Luzern – den erwünschten Erfolg bringen würden. Der Kanton Bern setzt bestenfalls moderate finanzielle Anreize, während der Kanton Luzern grosszügige Fusionsbeiträge spricht.

Die vorliegende Thesis im Rahmen des Studiengangs Master of Science in Business Administration with a Major in Public and Non-Profit Management zeigt drei gescheiterte bernische Fusionen – nämlich Lauperswil-Rüederswil, Huttwil-Wyssachen und Matten-Interlaken-Unterseen – sowie eine erfolgreiche Fusion als Einzelfallanalyse Belpberg-Belp auf und stellt sie zwei erfolgreichen luzernischen Fusionen gegenüber: Escholzmatt-Marbach und einer Grossfusion von sieben Gemeinden im Hitzkirchtal. Anhand dieser Beispiele werden die materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern analysiert, um deren Wirksamkeit – vor dem Hintergrund der luzernischen Förderinstrumente und relevanten Rahmenbedingungen – zu untersuchen und ferner Empfehlungen von konkreten Massnahmen an den Kanton Bern abzugeben.

Entsprechend dem hermeneutischen Vorgehen dienen der qualitativ-interpretativen Forschung einerseits eine umfassende Literaturstudie aus Fachbüchern, Publikationen kantonalen Ämter, internen Dokumenten als Grundlage und andererseits narrative und problemzentrierte Interviews mit den Präsidenten der untersuchten Gemeinden, aber auch Experteninterviews mit Vertretern der Kantone Bern und Luzern.

Der eingehende Vergleich der materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern hat aufgezeigt, dass zwischen den beiden Kantonen grosse Unterschiede hinsichtlich der eingesetzten Instrumente bestehen. Der Kanton Bern hat die Fusionsförderung nach Staatsbeitragsgesetz als Finanzhilfe ausgestaltet, während der Kanton Luzern mit Abgeltungen arbeitet. Ferner verhält sich der Kanton Bern eher passiv, während der Kanton Luzern sehr aktiv auf die Gemeinden zugeht. Der Kanton Bern fördert Fusionen aufgrund eines Berechnungsmodells mit einem bescheidenen finanziellen Beitrag, der Kanton Luzern hingegen sichert den fusionswilligen Gemeinden aufgrund von Verhandlungen teils Beiträge in Millionenhöhe zu. Infolgedessen sind die luzernischen Gemeinden eher gewillt zu fusionieren. Der Kanton Bern beschränkt sich weitgehend auf Beratungen, während der Kanton Luzern ein umfassendes Begleitungsangebot anbietet. Zudem legen gewisse bernische Gemeinden Wert auf ihre Selbständigkeit und sind daher prinzipiell nicht fusionswillig. Ausserdem wirkt das Finanz- und Lastenausgleichssystem generell fusionshemmend. Aus diesem Grund hat der Kanton Luzern das System bereits 2003 und 2009 überarbeitet und einen negativen Anreiz eingebaut, während der Kanton Bern erst 2012 mit demselben Argument nachgezogen ist.

Die ausgearbeitete strategische Planung anhand der Balanced Scorecard bietet dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern ein Instrumentarium, um die Fusionsförderung wirksamer in Gang zu setzen. Im Bereich Finanzen wurden das „Modell Mischrechnung“ und das „degressive Berechnungsmodell“ entwickelt. Infolgedessen können die Bedürfnisse der fusionswilligen Gemeinden individuell betrachtet werden; aber auch der Rechtsanspruch und die Berechenbarkeit ihrer finanziellen Mittel sind gewährleistet. Ebenso sollen die Gemeinden mit einem umfassenden Unterstützungsangebot bedient werden. Der Fusionsprozess wird durchgehend durch einen Projektcoach und eine Kommunikationsspezialistin begleitet. Der Projektcoach unterstützt das Projekt im Bereich Prozessgestaltung; gleichzeitig betreibt die Kommunikationsspezialistin Öffentlichkeitsarbeit, indem sie die Bevölkerung und die Medien mit einbezieht. Das Amt strebt eine aktive Rolle gegenüber den Gemeindebehörden an, und zwar mit Hilfe einer Zielstrukturplanung der Gemeindelandschaft und eines Gemeinde-Monitorings sowie durch Gespräche, die zwischen den Kantons- und Gemeindepolitikern initiiert und geführt werden. Das Potential und Engagement der Mitarbeitenden soll dem Amt erhalten bleiben, indem diese mittels Weiterbildung und eines Belohnungssystems immer wieder aufs Neue motiviert werden.

Die definierte Strategieplanung soll es ermöglichen, die Anzahl Gemeinden bis 2022 von heute 382 auf 350 leistungsfähigere Gemeinden zu senken, die fähig sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig wahrzunehmen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
Management Summary	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
Interviewverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung	12
1.1 Ausgangslage.....	12
1.2 Problemstellung.....	13
1.3 Zielsetzung	14
1.3.1 Rechercheziel	14
1.3.2 Pragmatisches Ziel	14
1.4 Forschungsfrage.....	14
1.5 Abgrenzung	15
1.6 Bedeutung und Nutzung der Forschungsergebnisse.....	15
1.7 Aufbau der Arbeit.....	16
2 Theoretische Grundlage zu Gemeindefusionen	17
2.1 Begriffsdefinition	17
2.1.1 Fusion	17
2.1.2 Bestandesgarantie	17
2.1.3 Gemeindeautonomie.....	18
2.1.4 Staatsbeiträge	18
2.1.5 Finanz- und Lastenausgleich	18
2.2 Argumente für und gegen Fusionen	19
2.2.1 Ökonomische Argumente	19
2.2.2 Demokratieargumente	20
2.2.3 Verteilungsargumente.....	20
2.2.4 Entwicklungsargumente.....	21
2.3 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine einer Fusion	21
2.3.1 Ökonomisches Umfeld.....	21
2.3.2 Politisches Umfeld	22
2.3.3 Soziokulturelles Umfeld	23
2.4 Good Governance.....	24
2.5 Projekt- und Changemanagement.....	25
3 Methodisches Vorgehen	28
3.1 Forschungsablauf	28
3.2 Forschungsdesign.....	28
3.3 Stichprobenauswahl.....	31
3.3.1 Institutionen.....	31
3.3.2 Fälle	31

3.4 Erhebungsverfahren	33
3.4.1 Narrative Interview	33
3.4.2 Problemzentrierte Interview	34
3.5 Interviewpartnerinnen und -partner	35
3.6 Leitfaden und die wörtliche Transkription	37
3.7 Qualitative Inhaltsanalyse	38
3.7.1 Induktive Kategorienbildung.....	38
4 Der Kanton Bern und seine Fusionen	40
4.1 Bestandesgarantie.....	40
4.2 Bernische Gemeindelandschaft	40
4.3 Fusionsförderinstrumente im Kanton Bern	42
4.3.1 Fusionsförderinstrumente	42
4.3.1.1 Materielle Instrumente	42
4.3.1.2 Immaterielle Instrumente	43
4.4 Ausgestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG) im Kanton Bern.....	44
4.4.1 Instrumente des FILAG.....	44
4.4.2 Änderungen des FILAG	45
4.5 Lockerung der Bestandesgarantie in der KV.....	45
5 Der Kanton Luzern und seine Fusionen	46
5.1 Bestandesgarantie.....	46
5.2 Luzernische Gemeindelandschaft.....	46
5.3 Fusionsförderinstrumente im Kanton Luzern.....	47
5.3.1 Fusionsförderinstrumente	47
5.3.1.1 Materielle Instrumente	47
5.3.1.2 Immaterielle Instrumente	49
5.4 Ausgestaltung Finanzausgleich (FAG) im Kanton Luzern	50
5.4.1 Instrumente des FAG	50
5.4.2 Änderungen des FAG	51
5.4.2.1 Pro-Kopf-Beitrag	51
5.4.2.2 Zusatzbeitrag	53
5.4.2.3 Zusatzbeitrag in Notlage.....	53
5.4.2.4 Besitzstandswahrung.....	53
6 Vergleich der Kantone Bern und Luzern	54
6.1 Rolle des Kantons Bern	55
6.2 Rolle des Kantons Luzern.....	56
7 Hypothesengenerierung	57
7.1 Hypothese 1 (H1).....	57
7.2 Hypothese 2 (H2).....	58
7.3 Hypothese 3 (H3).....	59
7.4 Hypothese 4 (H4).....	59
7.5 Hypothese 5 (H5).....	60
8 Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg	61
8.1 Beweggründe zu einer Fusion.....	61
8.2 Materielle Fusionsförderung (H1).....	63
8.3 Immaterielle Fusionsförderung (H2)	64
8.4 Einsatz der luzernischen Instrumente im Kanton Bern (H3)	67
8.5 Wahrung der weichen Faktoren (H4)	69
8.6 FILAG hat eine fusionshemmende Wirkung (H5)	73
8.7 Weitere Erkenntnisse	75

9	Strategische Fusionsplanung im Kanton Bern	78
9.1	Vision und Strategie	78
9.2	Strategieumsetzung.....	78
9.2.1	Operative Aktivitäten.....	79
9.2.2	Strategische Aktivitäten	82
9.2.3	Normative Aktivitäten	84
9.2.3.1	Variante 1 – Modell Mischrechnung	87
9.2.3.2	Variante 2 – Degressives Rechnungsmodell.....	88
9.3	Strategie mit Messgrössen	90
9.4	Antwort auf die Forschungsfrage	90
10	Schlussfolgerung	92
10.1	Zielerreichung und Erkenntnisgewinn	92
10.1.1	Recherchenziel	92
10.1.2	Pragmatisches Ziel	93
10.2	Ausblick	95
11	Erklärung.....	96
12	Literaturverzeichnis.....	97

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Change Modell	27
Abb. 2: Forschungsablauf.....	28
Abb. 3: Forschungsdesign.....	29
Abb. 4: Drei Dimensionen des hermeneutischen Verstehens	30
Abb. 5: Prozessmodell induktiver Kategorienbildung	39
Abb. 6: Vision und Strategie umsetzen mit BSC	79
Abb. 7: Strategie mit Messgrößen.....	90

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Ausgewählte Fälle	32
Tab. 2:	Stichprobenauswahl	36
Tab. 3:	Leitfadenthemen und Aufbau	37
Tab. 4:	Einwohnerzahlen nach Gemeindegrösse.....	40
Tab. 5:	Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize bei Fusion von drei Gemeinden.....	43
Tab. 6:	Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Bern	44
Tab. 7:	Einwohnerzahlen nach Gemeindegrösse.....	46
Tab. 8:	Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize beim Zusammenschluss von Escholzmatt-Marbach.....	48
Tab. 9:	Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Luzern.....	50
Tab. 10:	Pro-Kopf-Beitrag in Franken.....	52
Tab. 11:	Rechenbeispiel für die Berechnung des Pro-Kopf-Beitrages bei drei Gemeinden....	52
Tab. 12:	Vergleich der Fusionsförderung im Kanton Bern und Kanton Luzern	54
Tab. 13:	Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize Variante 1 – Mischrechnung	88
Tab. 14:	Pro-Kopf-Beitrag – Degressives Rechnungsmodell	89
Tab. 15:	Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize Variante 2 – Degressives Rech- nungsmodell	89

Interviewverzeichnis

Name	Funktion	Interviewdatum und -ort
Aeschimann Peter	Gemeindepräsident Matten (BE)	7. Mai 2012, in Matten
Gerber Hans Ulrich	Gemeindepräsident Lauperswil (BE)	10. Mai 2012, in Lauperswil
Karrer Serge	Gemeindepräsident Hitzkirch (LU)	14. Mai 2012, in Luzern
Muralt Hansjörg	Gemeindepräsident Huttwil (BE)	11. Mai 2012, in Huttwil
Studer Gody	Gemeindepräsident Escholzmatt-Marbach (LU)	16. Mai 2012, in Escholzmatt
Tschirren Fritz	Ehemaliger Gemeindepräsident Belpberg (BE)	3. Mai 2012, in Belp
Hunyady Katalin	Stabsjuristin / Stv. Amtsvorsteherin, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern	2. Mai 2012, in Bern
Lauber Judith	Leiterin Abteilung Gemeinden, Amt für Gemeinden des Kantons Luzern	11. Mai 2012, in Luzern

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Amt für Gemeinden des Kantons Luzern
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
Bzw.	beziehungsweise
D.h.	das heisst
etc.	et cetera
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich des Kantons Luzern
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
FILAG	Finanz- und Lastenausgleich
GFG	Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz)
GG	Gemeindegesezt
i.d.R.	in der Regel
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
JGK	Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion des Kantons Bern
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
KV	Kantonsverfassung
mind.	mindestens
Mio.	Millionen
sog.	sogenannte
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
StBG	Staatsbeitragsgesetz
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Kanton Bern mit seinen insgesamt 382 Gemeinden (Stand: 01.01.2012) ist der Kanton mit der grössten Anzahl Gemeinden in der Schweiz. Dies ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass der Kanton Bern überdurchschnittlich viele kleine und kleinste Gemeinden aufweist; mehr als die Hälfte davon zählen weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die zunehmenden Probleme des erhöhten Wettbewerbs- und Kostendrucks, die Besetzung von öffentlichen Ämtern und die Leistungserbringung bei kommunalen Aufgaben stellen die Klein(st-)Gemeinden im Kanton Bern vor grosse Herausforderungen (Grosser Rat des Kantons Bern, 2004, S. 550). Die Aufgaben sind vielfältiger und komplexer geworden; gleichzeitig sind die Ansprüche der Bevölkerung gestiegen. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern hält fest, dass kleine Gemeinden zum Teil immer weniger in der Lage seien, die ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig wahrzunehmen. Infolge der steigenden Komplexität und der wachsenden Regeldichte wird es für die wenigen Verwaltungsangestellten immer schwieriger, in sämtlichen Aufgabenbereichen eine gesetzeskonforme und qualitativ einwandfreie Besorgung der Geschäfte zu gewährleisten. Entsprechend haben Klein(st-)Gemeinden zunehmend Mühe, ihre offenen Stellen und die öffentlichen Ämter mit ausreichend qualifiziertem Personal zu besetzen. Demzufolge wurden die Leistungsgrenzen vieler Gemeinden bereits erreicht oder es wird in absehbarer Zeit so weit sein (AGR, 2000).

Aus dieser Optik heraus trägt der Kanton Bern in seiner Aufsichts- und Beratungsfunktion eine starke Belastung. Desgleichen wird die Wirtschaftsfähigkeit des Kantons durch die kleinräumige Gemeindestruktur beeinträchtigt. Der Kanton Bern benötigt leistungsfähige Gemeinden, um auf dem interkantonalen Markt stark agieren zu können, denn er steht in einem ständigen Standort- und Attraktivitätswettbewerb mit den anderen Kantonen. Der Kanton hätte weitaus geringere Ausgaben, wenn er nicht so viele finanzschwache Gemeinden über den Finanzausgleich unterstützen müsste (Grosser Rat des Kantons Bern, 2000). Diese geschilderte Ausgangslage hat der ehemalige Grossrat Walther Frey in der am 3. Februar 2000 eingereichten Motion „Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen durch finanzielle Anreize“ wie folgt verdeutlicht:

Es ist aber eine Tatsache, dass relativ viele kleine Gemeinden bei der Erfüllung gewisser Aufgaben an ihre Leistungsgrenzen stossen. Der Zusammenschluss von Gemeinden kann unter verschiedenen Gesichtspunkten zu Verbesserungen führen, es können sich Synergien ergeben, Sparpotential eröffnen oder Leistungssteigerungen

erreicht werden. (...) Die Investitionen werden sich mittel- und langfristig auszahlen, und zwar nicht nur durch finanzielle Einsparungen auf Kantons- und Gemeindeebene, sondern auch dadurch, dass weitere Innovationen und Prozesse ausgelöst werden, welche die Gemeinden insgesamt stärken und auch für den Kanton wesentliche Vorteile bringen werden. (S. 333).

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, hat der Grosse Rat des Kantons Bern die *Strategie Gemeinden* verabschiedet. Das Ziel dieser Strategie ist es, Rahmenbedingungen für Reformprojekte zu schaffen, die es den Gemeinden erlauben, unter den veränderten wirtschaftlichen, finanzpolitischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen eine optimale Leistungserbringung zu gewährleisten (JGK des Kantons Bern, 2000). Eine Reform der Strategie ist der Gemeindezusammenschluss mit der Zielgrösse, die Anzahl der Gemeinden bis 2017 von vormals 398 um 25% auf rund 300 zu senken. Um diesen Prozess in Gang zu bringen, wurde das neue Gemeindefusionsgesetz ausgearbeitet, welches vom Grossen Rat mit 139 zu 4 Stimmen gutgeheissen wurde und per 1. Juni 2005 in Kraft trat (Grosser Rat des Kantons Bern, 2004). Die Wirkungsziele des Gesetzes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG) vom 25. November 2004, BSG 170.12, sind im Art. 2 festgelegt: die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die Stärkung der Gemeindeautonomie sowie die wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden.

1.2 Problemstellung

Der Kanton Bern setzt materielle und immaterielle Anreize ein, um den Fusionsförderungsprozess in Gang zu bringen. Doch seit dem Einsatz der Fusionsförderinstrumente kommt dem AGR als die zuständige kantonale Stelle für Gemeindereformen immer wieder zu Ohren, dass die Instrumente nicht den erwünschten Erfolg bringen würden. Die im Bereich Gemeindereformen tätigen Mitarbeitenden des AGR stellen sich nach einer gescheiterten Fusion immer wieder die Frage, ob die von ihnen eingesetzten Instrumente erfolgreich genug seien. Insbesondere deshalb, weil seit dem Einsatz der genannten Instrumente bis heute 15 Fusionen mit 32 beteiligten Gemeinden beschlossen wurden. In der gleichen Zeitperiode wie der Kanton Bern konnte der Kanton Luzern die Anzahl Gemeinden um 18% mehr reduzieren als Bern (AGF (a), online). In Anbetracht dessen, dass Luzern fast vier Mal weniger Gemeinden als Bern aufweist und Bern daher eigentlich vier Mal mehr Potential hätte, den Fusionsprozess zu beschleunigen, ist der Kanton Luzern wesentlich erfolgreicher. Somit kann gesagt werden, dass der bernische Fusionsförderprozess im Vergleich zum Kanton Luzern langsam voranschreitet. Die Gründe für den luzernischen Erfolg dürften darin liegen, dass der Kanton Luzern ganz andere Fusionsförderinstrumente anwendet und den Gemeinden weitaus höhere Beträge auszahlt als der Kanton

Bern. Doch welche Gründe tatsächlich dafür verantwortlich sind, dass der bernische Fusionsprozess langsam vorankommt, soll in der vorliegenden Master-Thesis beantwortet werden.

1.3 Zielsetzung

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, an den Kanton Bern Empfehlungen abgeben zu können bezüglich der Fragen, ob und wie sich die Chancen für Fusionen erhöhen lassen und welche Massnahmen dazu erforderlich sind.

1.3.1 Rechercheziel

Das Rechercheziel besteht darin, die materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern mit den vom Kanton Luzern eingesetzten Instrumenten zu vergleichen und deren Relevanz hinsichtlich der bernischen Gemeinden zu untersuchen.

1.3.2 Pragmatisches Ziel

Die pragmatische Zielsetzung der Arbeit besteht darin, unter Einbezug der relevanten Rahmenbedingungen und eines Vergleichs der Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern Empfehlungen an den Kanton Bern abzugeben, wie sich die stockende Fusionsförderung beschleunigen liesse.

1.4 Forschungsfrage

Für die Zielerreichung wird die folgende Forschungsfrage aufgestellt:

Ich untersuche die Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern, weil ich herausfinden will, ob und wie die Chancen für Fusionen im Kanton Bern mittels den in Luzern angewendeten Förderinstrumenten – unter Beachtung der relevanten Rahmenbedingungen – erhöht werden können und welche konkreten Massnahmen dazu erforderlich wären.

Zunächst soll ausfindig gemacht werden, ob die im Kanton Bern eingesetzten Fusionsfördermittel tatsächlich ungenügend sind, bzw. ob die fusionswilligen Gemeinden wirklich fusioniert hätten, wenn ihnen – wie im Kanton Luzern – ein weitaus höherer Betrag zugesprochen worden wäre. Oder es soll ermittelt werden, ob die materiellen und immateriellen Anreize zwar ausreichend sind, aber andere Rahmenbedingungen – beispielsweise weiche Faktoren wie Angst vor Identitätsverlust, Änderung des Steuerfusses, Einbussen beim Finanz- und Lastenausgleich oder die Lage des Schulhauses – die Fusion erschweren, behindern oder sogar verunmöglichen. Darauf folgend werden an den Kanton Bern Empfehlungen abgegeben, wie sich die Fusionsförderung beschleunigen liesse.

1.5 Abgrenzung

Im Rahmen dieser Studie werden die Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern untersucht. Ebenso werden weitere relevante Rahmenbedingungen einbezogen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die konkrete Handhabung und Bedeutung der Instrumente in der heutigen Praxis. Andere Arten von Reformen wie z.B. gemeindeinterne Reformen oder interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) sind kein Bestandteil dieser Master-Thesis. Untersucht werden Fusionen von Einwohnergemeinden, die über ein territoriales Gebiet verfügen und Aufgaben der öffentlichen Hand zu erfüllen haben. Als Untersuchungsgegenstand werden Gemeinden gewählt, die sich die materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern zu Nutzen machen konnten. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Zeitperiode seit dem Einsatz der Fusionsförderinstrumente bis zum 31.12.2011. Ausserdem soll auch die Zukunftsperspektive der Fusionsförderinstrumente in Erwägung gezogen werden.

1.6 Bedeutung und Nutzung der Forschungsergebnisse

Die Forschungsfrage tangiert ein aktuelles Thema und steht in direktem Bezug zum Diskussionsstand im Bereich der Reform Fusionen im Kanton Bern. Bis anhin liegen keine Vergleiche zweier Kantone hinsichtlich der Ausgestaltung und Wirkung der von ihnen eingesetzten Förderinstrumente vor. Ferner ist die Relevanz der Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern bei den Gemeinden selber ein noch nicht erforschtes Gebiet. Allerdings gibt es tabellarische Vergleiche zu den Ausgaben und der Anzahl erfolgreich umgesetzter Fusionen, die von den kantonalen Ämtern zusammengestellt wurden. Ferner liegen quantitative Analysen vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern vor, die auf verschiedene Gemeindeformen ausgerichtet sind.

Die vorliegende Master-Thesis soll zur Problemlösung in der heutigen Praxis beitragen. Die Ergebnisse sollen den AGR-Mitarbeitenden einerseits Aufschluss über die Sicht von Kritikern geben und andererseits schlüssige Antworten auf die nach einer gescheiterten Fusion immer wieder gestellte Frage nach den Gründen liefern. Ferner sollen die empfohlenen Handlungsmassnahmen zur Problemlösung beitragen. Zudem will die Forschungsarbeit dazu beitragen, dass ausser den Politikern auch weitere Personen, die mit der hier erörterten Forschungsfrage beruflich konfrontiert sind – wie bspw. Leiter von Fusionsprojekten – sowie interessierte Leserinnen und Leser aus der Bevölkerung besser verstehen, warum die Fusionsprojekte im Kanton Bern so schwerfällig voranschreiten, und dass sie die Notwendigkeit von Handlungsbedarf erkennen.

1.7 Aufbau der Arbeit

Nach einer Einleitung in die Thematik (Kapitel eins) zeigt die vorliegende wissenschaftliche Arbeit in Kapitel zwei die theoretische Grundlage zur hier erörterten Thematik auf. Im Kapitel drei wird das methodische Vorgehen erläutert. Während im Kapitel vier und fünf die beiden involvierten Kantone vorgestellt werden, wird im Kapitel sechs deren Vorgehensweise hinsichtlich der Gemeindefusionen miteinander verglichen. Die Kapitel sieben und acht beschäftigen sich mit den Hypothesen und deren Verifizierung bzw. Falsifizierung. Im Kapitel neun wird eine strategische Planung – unter Beachtung der luzernischen Fusionsförderinstrumenten – vorgestellt; anschliessend werden konkrete Massnahmen empfohlen. Im Kapitel zehn wird schliesslich das Fazit aus der ganzen Untersuchung gezogen.

2 Theoretische Grundlage zu Gemeindefusionen

Die Digitalisierung und Globalisierung haben auch in der Raumplanungspolitik einen Umbruch ausgelöst. Gemeinden, Regionen oder Länder, die heute wirtschaftlich erfolgreich sein wollen, müssen sich der neuen Situation anpassen und ihr Gebiet so ausgestalten, dass Arbeitsplätze gesichert werden und eine nachhaltige Entwicklung aus ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicht gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder von „Governance“ gesprochen. Dabei geht es um „Steuerungsstrukturen von Gebietskörperschaften, die auf der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beruhen, aber auch hierarchische Regelungen und Politikwettbewerb zulassen“ (Benz 2001, S. 55, zit. in Frey, 2002, S. 2). Die historisch gewachsenen Grenzen werden den heutigen Lebens- und Wirtschaftsräumen kaum mehr gerecht. Folglich haben sich in den letzten Jahren Kooperationslösungen entwickelt, welche der heutigen Raumordnung besser entsprechen. Dies sind gemäss Frey (2002, S. 9) Zweckverbände, Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf eine höhere Ebene, Schaffung neuer regionaler Gebietskörperschaften, demokratische Funktionalregionen – sog. FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdictions) –, Privatisierung von öffentlichen Leistungen, IKZ oder Fusionen von Gebietskörperschaften. Diese Lösungen bringen aber auch Nachteile mit sich. Bspw. sind Zweckverbände mit hohem Verhandlungsaufwand und erheblichen Entscheidungskosten verbunden. Bei Fusionen wird die Nutzung von Grössenvorteilen zwar erhofft, vom Souverän aber bezweifelt, da diese behaupteten Kostenvorteile bis anhin nicht belegt werden konnten. Ferner entsprechen fusionierende Gemeinden nicht unbedingt einer Funktionalregion – vielmehr wären hier und dort neue Grenzziehungen vonnöten. Nichtsdestotrotz sind Fusionen eine Massnahme, die es den Gemeinden ermöglicht, sich im zunehmend härteren nationalen bzw. internationalen Standort- und Attraktivitätswettbewerb besser zu behaupten. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen öffentliche Aufgaben effizienter und innovativer wahrgenommen werden (Frey, 2002).

2.1 Begriffsdefinition

2.1.1 Fusion

Unter Fusion wird der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Volleingemeindung) oder die Aufnahme einer Gemeinde durch eine andere im Sinne einer Eingemeindung (Einverleibung) verstanden (Friederich et al. 1998, S. 11 & Meyer 1978, S. 119, zit. in Steiner, 1999, S. 31).

2.1.2 Bestandesgarantie

Die Bestandesgarantie dient dem Zweck, die individuelle Gemeinde in ihrer Existenz und in ihrem Gebietsbestand zu schützen. Diese Garantie ist nicht auf der eidgenössischen Ebene definiert. Der Bund überlässt diese Regelung aufgrund des föderalistischen Gedankens der Kompe-

tenz der Kantone. Es ist deshalb ausschliesslich Sache der Kantone, über die Fusion von Gemeinden zu entscheiden (Ladner & Steiner, 1999, S. 66).

2.1.3 Gemeindeautonomie

Die Autonomie wird den Gemeinden gemäss Art. 50 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), SR 101 gewährleistet. Sie beinhaltet also das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der Gemeinde, einen wesentlichen Teil ihrer öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu gestalten.

2.1.4 Staatsbeiträge

Im Art. 3 Staatsbeitragsgesetz (StBG) vom 16. September 1992, BSG 641.1 des Kantons Bern wie auch im Art. 3 des Staatsbeitragsgesetzes vom 17. September 1996, SRL 601, des Kantons Luzern werden die Begriffe Finanzhilfe und Abgeltung sinngemäss wie folgt definiert (Definition gemäss Kanton Bern):

- **Finanzhilfen** sind geldwerte Vorteile, die gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten.
- **Abgeltungen** sind Leistungen, die gewährt werden, um die finanzielle Lage, welche sich aus der Erfüllung öffentlichrechtlich vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben ergeben, zu mildern oder auszugleichen.

Laut Art. 1 Abs. 1 StBG sollen die Staatsbeiträge ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, nach einheitlichen Grundsätzen gewährt und auf die finanziellen Möglichkeiten des Kantons abgestimmt werden. Gemäss Art. 5 Abs. 4 StBG darf Finanzhilfe dann zugesprochen werden, wenn die Aufgabe ohne diese finanzielle Unterstützung nicht hinreichend erfüllt werden kann, die Erbringung der Eigenleistung zumutbar ist und die Nutzung eigener Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden ist. Laut Art. 5 Abs. 3 StBG darf Abgeltung gewährt werden, wenn kein überwiegendes Eigeninteresse der Verpflichteten besteht, die finanzielle Belastung den Verpflichteten nicht zumutbar ist und wenn die mit der Aufgabe verbundenen Vorteile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen.

2.1.5 Finanz- und Lastenausgleich

Das kantonale Gesetz zum Finanz- und Lastenausgleich hat zum Ziel, einen Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu schaffen, und strebt ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung an. Dabei wird auf Gemeinden, die aus topographischen und soziodemographischen Gründen besonders stark belastet sind, Rücksicht genommen. Der Finanz- und Lastenausgleich ist bereits in der BV im Art. 135 festgelegt und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, SR 613.2, konkretisiert. Dies betrifft

Regelungen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen selber. Für die vorliegende Arbeit ist jedoch der kantonale FILAG von Bern und Luzern von grösserer Bedeutung. In den Kapiteln vier und fünf wird darauf eingegangen. Der Kanton Bern benutzt die offizielle Definition „Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)“, während der Kanton Luzern den FILAG als „Finanzausgleich (FAG)“ definiert hat. Demzufolge sind FILAG und FAG in der vorliegenden Arbeit als Synonyme zu verstehen.

2.2 Argumente für und gegen Fusionen

Die wesentlichen Gründe für und gegen Fusionen können in vier Argumentskategorien subsumiert werden: ökonomische, demokratische, verteilungs- und entwicklungstechnische Gründe. Diese Argumentskategorien werden aus der Perspektive der Befürworter und der Gegner betrachtet, die zwar mit ähnlichen Überlegungen argumentieren, aber zu verschiedenen Schlussfolgerungen gelangen.

2.2.1 Ökonomische Argumente

PRO: Es wird erwartet, dass die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung einer Gemeinde mittels Fusion gesteigert werden kann. Die Dienstleistungsqualität soll erhöht und gleichzeitig eine Kostensenkung generiert werden. Die Aufgabenerfüllung soll aufgrund von konzentriertem Know-how professioneller erfolgen, während (z.B. im Kulturbereich) mehr Leistungen angeboten werden. Die Kostensenkung wird durch „Economie of Scale“, also durch sinkende Durchschnittskosten erreicht. Diesen Effekt kann aber eine kleine Gemeinde nicht optimal ausnutzen (Steiner, 1999). Die wesentlichen Einsparungen erfolgen hier vielmehr durch die Reduktion von Gemeinderatsmitgliedern und Kommissionen (Käppeli, 2001). Ausserdem wird von einer Fusion erhofft, dass die Schulden mittelfristig abgebaut und der Steuerfuss gesenkt werden kann (Steiner, 1999).

KONTRA: Ob durch eine Fusion tatsächlich Einsparungen erzielt werden können, hängt wesentlich vom Lohnniveau der Angestellten ab. Liegt das Niveau aufgrund des grösseren Verantwortungsbereichs und des Einsatzes von Spezialisten höher als in der ehemaligen Konstellation, so ist es möglich, dass die fusionierte Gemeinde nicht kostengünstiger ist (Käppeli, 2001). Zudem wird Milizarbeit durch Festanstellungen ersetzt, was letztendlich zu „Diseconomie of Scale“ führt. Auch die Komplexität der Aufgaben steigt, ferner nimmt der Informations- und Kooperationsaufwand zu, während manche Probleme in kleinen Gemeinden rasch und unbürokratisch gelöst werden können. Die Professionalität ist nicht von der Grösse der Gemeinde abhängig, sondern vom Engagement und dem Ausbildungsstand des Personals (Steiner, 1999). Die Nutzung von Skalenerträgen kann bspw. auch durch interkommunale Zusammenarbeit erfolgen. Da die Zusammenarbeit unter den Gemeinden heute bereits sehr intensiv ist, wird das zusätzliche Sparpotential in der Verwaltung durch eine Fusion gering ausfallen. Ebenso können da-

durch weitere Schnittstellen und demzufolge längere Abläufe entstehen, was wiederum mögliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne aufhebt (Käppeli, 2001).

2.2.2 Demokratieargumente

PRO: Da die kleinen Gemeinden zunehmend Mühe haben, ihre Milizposten zu besetzen, ist eine Fusion zumeist der einzige Ausweg. Die Auswahlmöglichkeiten für die Besetzung der politischen Ämter können verbessert bzw. die Besetzung der Ämter kann dadurch überhaupt ermöglicht werden. Die Gemeindeaufteilung entspricht nicht mehr der heutigen Lebensrealität. Viele Personen wohnen in einer Agglomerationsgemeinde, arbeiten aber in einer Zentrumsgemeinde. Ferner ist eine grosse Gemeinde eher fähig, auf die Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung schnell zu reagieren. Einerseits verfügt sie über professionell besser ausgebildetes Personal und klare Kompetenzregelungen, andererseits über mehr Ressourcen, so dass sie unmittelbar auf die Anliegen der Bürger eingehen kann (Steiner, 1999).

KONTRA: Die Beteiligung der Stimmbevölkerung an politischen Entscheidungen und das Zusammengehörigkeitsgefühl ist in kleinen Gemeinden höher (Steiner, 1999). Ferner kann der einzelne Bürger bei einer grösseren Einheit weniger Einfluss auf die Entscheide ausüben, da seine Stimme weniger stark ins Gewicht fällt. Denn je kleiner und überschaubarer Entscheidungsgruppen sind, desto grösser ist der Einfluss des Einzelnen, und damit wächst auch seine Motivation, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen (Hayek, 1980, zit. in Käppeli, 2001).

2.2.3 Verteilungsargumente

PRO: Mittels Fusion soll die Abhängigkeit reduziert und die Gemeindeautonomie gestärkt werden. Eine fusionierte Gemeinde erhält bei Verhandlungen mit dem Kanton mehr Gewicht und muss bspw. bei IKZ keine Kompromisse eingehen, sondern hat eine höhere Eigenverantwortung (Walter & Kraft, 2009). Eine Fusion hat ausserdem positive finanzielle Auswirkungen auf den Kanton, da einerseits weniger finanzschwache Gemeinden über Finanz- und Lastenausgleich unterstützt werden müssen und andererseits der Aufsichts- und Beratungsaufwand gesenkt werden kann. Ebenso dürfte der Kanton an die fusionierten Gemeinden mehr Aufgaben übertragen, da er auf grössere Einheiten weniger Rücksicht zu nehmen braucht (Steiner, 1999, S. 40).

KONTRA: Gegen die Entlastung des Kantons durch Fusionen wird einerseits argumentiert, dass zwei finanzschwache Gemeinden weiterhin finanzschwach bleiben dürften, andererseits dürfte die Beratungsintensität nicht abnehmen, sondern tendenziell eher zunehmen. Denn grössere Gemeinden haben zwar weniger Fragen an den Kanton, dafür umso komplexere (Steiner, 1999, S. 40).

2.2.4 Entwicklungsargumente

PRO: Die Zusammenlegung zweier Gemeinden führt zur Verbesserung der Wettbewerbsposition und zur Attraktivitätssteigerung. Eine zweckmässige Zuteilung der Nutzungen (Wohnen, Arbeiten etc.) kann ein regionales Wachstum auslösen und die Entwicklung im betreffenden Gebiet – nicht zuletzt auch dank einem vergleichsweise tieferen Steuerfuss nach der Fusion – sogar noch verstärken. Die Konzentration auf grössere Siedlungsgebiete wie z.B. auf Wohnzonen für Einfamilienhäuser, die gute Steuerzahler anziehen, steigert die Attraktivität der Gemeinde in der Region. Da das Planungs- und Bauwesen auf der Gemeindeebene – insbesondere bei kleinen Gemeinden – mit viel Eigeninteresse der Bewohner verbunden ist, kann durch eine Fusion Entpersonalisierung und Professionalisierung der Raumplanung erreicht werden (Käppeli, 2001, S. 307).

KONTRA: Bei fusionierten Gemeinden kann die Entwicklung der Region zwar besser geplant werden, aber es gibt für das Eintreffen der Prognosen keine Garantie (Steiner, 2002).

2.3 Erfolgsfaktoren und Stolpersteine einer Fusion

Die im Kapitel 2.2 erläuterten Argumente sind nicht ausreichend, um eine klare Beurteilung für oder gegen eine Fusion vorzunehmen. Von grösster Relevanz ist eine individuelle Analyse der Gemeinden bezüglich der harten und weichen Faktoren, die schliesslich mit einer Fusion einhergehen. Nur eine Konzentration auf die möglichen Einsparungen und deren Folgen für die Gemeindefinanzen ist einseitig und zu wenig differenziert. Deshalb müssen hinsichtlich einer Fusion nebst den ökonomischen auch soziale und politische Überlegungen einbezogen werden. Nachfolgend werden wichtige Erfolgsfaktoren und Stolpersteine erläutert, die einen Fusionsprozess wesentlich beeinflussen können.

2.3.1 Ökonomisches Umfeld

Die ökonomischen Faktoren spielen bei der Bevölkerung eine wichtige, nicht aber die zentrale Rolle. Je nach Grösse und Strukturen der betroffenen Gemeinden kann sich die Steuerbelastung wesentlich unterscheiden. Es wurde erforscht, dass Gemeinden, die einen Fusionspartner suchen, i.d.R. finanziell weniger gut dastehen, als der Durchschnitt der schweizerischen Gemeinden (Steiner, 1999, S. 45). Der Faktor Schulden spielt also für fusionsinteressierte Gemeinden eine entscheidende Rolle, ob sie das Thema weiterverfolgen oder nicht. Dementsprechend ist eine finanzschwache Gemeinde kein attraktiver Fusionspartner. Denn eine finanzstarke Gemeinde mit tiefem Steuerfuss hat keinen finanziellen Anreiz, mit einer Finanzschwachen zu fusionieren. Hier spielt die Ausgestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs eine sehr wichtige Rolle. Es ist möglich, dass die fusionierte Gemeinde aufgrund der neuen Steuerkraft weniger Geldmittel erhält, als ihr zugeflossen wären, wenn sie auf eine Fusion verzichtet hätte. Folglich

ist unter diesen Bedingungen kaum eine grosse Fusionsbereitschaft der Gemeinden zu erwarten. Deshalb kann das Thema von freiwilligen Fusionen nicht losgelöst von der FILAG-Thematik diskutiert werden. In Anbetracht eines erfolgreichen Fusionsprojektes scheint es für einen Kanton sinnvoll zu sein – unabhängig von einer Umgestaltung des FILAG-Systems – Fusionsprämien auszurichten. Diese Prämien können zeitlich befristet sein und für den Abbau von Nettoschulden oder für Steuerfussenkungen eingesetzt werden (Käppeli, 2001, S. 302).

Weiter sprechen die erwähnten Gründe von Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeiten für Fusionen. Aufgrund von Skalenerträgen können Stellen besser ausgelastet und mit qualifiziertem Personal die Dienstleistungsqualität gesteigert bzw. besser ausgebaut werden (Steiner, 1999). Weiter kann ein Zusammenschluss Einsparungen in der Investitionsrechnung bedeuten. Zum Beispiel belasten Verwaltungsräume, Schulhäuser oder Mehrzweckräume, die geschlossen werden, die Investitionen nicht mehr. Dies führt jedoch unter Umständen zu einer Dienstleistungsreduktion und könnte daher auf Widerstand der betroffenen Bevölkerung stossen (Käppeli, 2001, S. 301). Schliesslich kann die bestehende IKZ der Gemeinden ein Anstoss für Fusionen bewirken. Je intensiver Gemeinden zusammenarbeiten, desto eher entsteht der Gedanke, eine Fusion anzustreben. Allerdings werden die Einsparpotentiale in diesem Fall geringer ausfallen, als wenn keine IKZ zwischen den Gemeinden besteht. Der Nachteil dabei ist, dass die vielen Verträge zwischen der Gemeinde und verschiedenen Geschäftspartnern mit unterschiedlicher Laufdauer dazu führen, dass der Fusionsprozess komplexer ausfällt (Käppeli, 2001).

2.3.2 Politisches Umfeld

Eine schweizweite Befragung der Gemeindeschreiber hat aufgezeigt, dass die fünf wichtigsten Initiantengruppen von Fusionen bei Gemeinden bis zu 10'000 Einwohnern die Exekutive mit 23.9%, Gemeindepräsident/in mit 20.8%, Kanton mit 21.7%, Gemeindeschreiber/in mit 9.4% und engagierte Bürger und Bürgerinnen mit 7.6% sind (Ladner, Arn, Friederich, Steiner, & Wichtermann, 2000, S. 111). Die Gruppen auf der Gemeindeebene gelten als Schlüsselpersonen bei Fusionsprojekten. Sie haben einen repräsentativen Status und können den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess der Verwaltung und deren Vorhaben kumulativ betrachtet zu rund 83% beeinflussen. Die Parteien, die Verwaltung und die Mitglieder der Legislative werden erst bei Gemeinden ab 10'000 Bürgern aktiv. Parlamente existieren i.d.R. in grösseren Gemeinden und die Meinung der Parteien ist durch ihre Exekutivmitglieder vertreten, weshalb die Partei selber nicht als Initiant auftritt (Steiner, 2002, S. 345).

Da ein Fusionsvorhaben ein politisch hochsensibles Thema ist, sollte ein Zusammenschluss immer von der Exekutive initiiert werden. Denn sie hat bei solchen Veränderungsvorhaben eine Machtpromotorenrolle und muss das Vorhaben mittragen; ansonsten ist die Realisierung des

Fusionsprojektes unmöglich. Nach einer Fusion müssen gewisse Gemeinderäte ihre Position aufgeben. Wenn sie aber sehr an ihrer Funktion hängen, können diese Personen Stolpersteine für das gesamte Fusionsvorhaben darstellen (Steiner, 2002). Die Verwaltungsangestellten lösen selten eine Fusion aus. Für den/die Gemeindeschreiber/in sind Fusionen mit einer gewissen Unsicherheit und enormen Arbeitsaufwand oder einem allfälligen Arbeitsplatzverlust verbunden. Die Verwaltung kann aber aufgrund des Informationsvorsprungs und bestehender Fachkompetenzen einen starken Einfluss auf die Exekutive und somit auf das Fusionsvorhaben ausüben. Die Ortsbürgerinnen und -bürger (Burger und Burgerinnen) sind oft auch die engagiertesten Bewohner in der Gemeinde und geniessen – insbesondere bei kleinen Gemeinden – eine hohe Glaubwürdigkeit. Durch ihre Wurzeln und die Verbundenheit mit der Gemeinde kennen diese alteingesessenen Bürgerinnen und Bürger die Geschichte „ihrer“ Gemeinde am besten und hängen sehr daran (Ladner, Arn, Friederich, Steiner, & Wichtermann, 2000). Gemäss einer Untersuchung gehören die Bürgerinnen und Bürger bei Reformprojekten und insbesondere bei einem Fusionsvorhaben am häufigsten zur Gegnergruppe. Unter den Parteien erweist sich die SVP eindeutig als vehementeste Gegnerschaft. Hingegen gilt der/die Gemeindepräsident/in respektive die Gemeindeexekutive zu den stärksten Fusionsbefürwortern (Schendler & Kettiger, 2003).

2.3.3 Soziokulturelles Umfeld

Für eine Fusion spielen nebst den ökonomischen und politischen Faktoren auch ideelle und historische Argumente eine wichtige Rolle. Im föderalistischen Staatsaufbau verkörpert die Gemeinde die Staatsebene, die am nächsten bei den Bürgern ist. Entsprechend ist die Identifikation mit der Gemeinde gross (Steiner, 2002, S. 27). Bestehende Einrichtungen in der Gemeinde sind Orte, welche die Identifikation des Bürgers mit der Gemeinde stärken. Bspw. das Vereinsleben, der Arbeitsort, die Kirche oder das Stimmlokal sind wichtige kulturelle Grundlagen für eine kleine Gemeinde. Solche Treffpunkte stärken das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung. Diese Orte sind für informelle Kommunikation gegeben und tragen zur gemeinsamen Kultur bei. Bürger, die in einer Gemeinde wohnen, arbeiten, einkaufen und ihre Freizeit verbringen, identifizieren sich stärker mit der Gemeinde als Pendler, die nur dort wohnen und sich nicht weiter mit der Gemeinde beschäftigen. Auch Gemeinden, die ein geschlossenes Siedlungsgebiet haben und eine beschränkte Vernetzung mit anderen Gemeinden aufweisen, haben ein ausgeprägtes Wir-Gefühl (Käppeli, 2001, S. 306). Deshalb ist eine Gemeindefusion und die damit verbundene Auflösung in ihrer bisherigen Form für die betroffene Bevölkerung oft ein einschneidender Schritt. Für eine Fusion ist eine gleiche oder ähnliche Kultur der beteiligten Gemeinden wichtig. Menschen, die ihre Freizeit gemeinsam verbringen, stehen sich nahe und sind einer Annäherung eher gewillt als Menschen, die das Leben der anderen nicht kennen und dieses nun per Fusionsdatum kennenlernen müssen. Wenn wenige Gemeinsamkeiten zwischen

den Gemeinden bestehen, kann dies für eine Fusion hinderlich sein. Für die Bevölkerung sind es vor allem „Argumente des Herzens“, die gegen eine Fusion sprechen. Diese emotionale Zugehörigkeit wird oft mit Symbolen verbunden. Insbesondere der Name, das Wappen oder das Logo der Gemeinde wirken identitätsstiftend. Grundsätzlich wird ein drohender Identifikationsverlust und eine zu verlierende Bürgernähe am meisten kritisiert (Steiner, 2002, S. 476).

Nach einer erfolgreichen Fusion wurden insbesondere die Kirchen, Schulen, Einkaufsläden und Vereine der beteiligten Gemeinden besucht. Damit können solche Einrichtungen ein gemeinsames soziokulturelles Umfeld schaffen. Auch der Wertewandel mit der Tendenz der Individualisierung der Gesellschaft begünstigt Fusionsprojekte. Die gestiegenen Erwartungen der Bevölkerung an die Verwaltung bzw. deren Aufgabenerfüllung, die effiziente und effektive Funktionsfähigkeit oder die Ämterbesetzung stossen auf Verständnis für Fusionen (Steiner, 2002, S. 476).

2.4 Good Governance

Eine zentrale Frage, welche die lokalen Politikerinnen und Politiker bei einer Fusion beschäftigt, lautet, wie sich verhindern lässt, dass eine Fusion in letzter Minute an der Urne scheitert, und wie die Bevölkerung zu einem Schritt überredet werden soll, den sie eigentlich gar nicht tun will. Dabei ist die Position der Politiker von zentraler Bedeutung, und diese Position dreht sich um den zentralen Begriff „Good Governance“. Darunter wird „die legitimationsstiftende Form der Entscheidungssuche und Deliberation, welche, auch aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürgern, zu einer bestmöglichen Ausgestaltung der politischen Institutionen führt“, verstanden (Schendler & Kettiger, 2003, S. 103).

Reformen können nicht „von oben“ realisiert werden, sondern müssen unter Einbezug der Bevölkerung erfolgen. Die Politik ist in verschiedenen Phasen immer wieder auf die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürgern angewiesen. Dies stellt für die Behörde einerseits eine direktdemokratische Hürde und andererseits eine Möglichkeit dar, mit der Bevölkerung in einen Dialog zu treten, um das Projekt vorzustellen und die Argumente einer möglichen Gegnerschaft kennen zu lernen (Schendler & Kettiger, 2003). Die kommunalen Entscheidmechanismen sind in den letzten Jahren labiler geworden. Dies zeigt sich daran, dass der Besuch von Gemeindeversammlungen auf ein tiefes Niveau gesunken ist. Zudem kann es durchaus vorkommen, dass in der ersten Phase dem Grundsatzentscheid eines Fusionsprojektes zwar zugestimmt wird, dass jedoch beim definitiven Projektentscheid aufgrund der verstärkten Präsenz der Bevölkerung schliesslich keine Mehrheit erlangt wird. Der Politikeinbezug der Bürgerinnen und Bürgern wurde bei einer Bevölkerungsumfrage zu 80% als wichtig beurteilt. Ein Instrument, das sich eignet, um die gesamte Bevölkerung von Anfang an in die politischen Prozesse einzubeziehen sind Bevölkerungsbefragungen. Sie können an den Tag bringen, ob eine Fusion von der Bevölkerung überhaupt getragen wird. Weitere Instrumente sind Medienarbeit (Medienberichte, Presse-

orientierungen), Mediengespräche (Informationsaustausch über Medienarbeit), Quartiergespräche (Orientierung über Projekte) und Quartierkonferenzen (Vorstände aller Quartier-, Dorf- und Gemeindevereine treffen sich zum Informationsaustausch). Die Bürger erwarten heute von den lokalen Politikern, dass sie offen und verständlich kommunizieren. Der Einbezug der Politik darf sich jedoch nicht auf ein politisches PR beschränken, vielmehr sollten die Politiker zusammen mit der Verwaltung in einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern treten, um gemeinsam eine Lösung zu suchen. Denn es geht schliesslich darum, die Bevölkerung „zu ihrem Glück zu zwingen“. Ebenso heisst Politikeinbezug, dass eine bestmögliche Lösung aus Sicht aller Beteiligten gesucht wird. Eine Fusion ist nur eine Reformmöglichkeit, um die bestehenden Probleme zu lösen. Welcher Weg schliesslich tatsächlich eingeschlagen werden soll, ist gemeinsam mit der Bevölkerung zu suchen. In diesem Kontext gehen die gestiegenen Bedürfnisse der Bevölkerung, aber auch deren Fähigkeiten, sich mit politischen Fragen auseinanderzusetzen einher. Dies setzt bei den Verantwortlichen ein Umdenken voraus. Denn „Politikerinnen und Politiker gehen heute noch immer allzu häufig davon aus, dass ihre Wählerinnen und Wähler von ihnen pfeifenfertige Lösungen für immer neue Probleme erwarten. Hier liegen sie falsch. Erwartet wird, dass Probleme erkannt und einer Lösung zugeführt werden. Wie sie gelöst werden, das kann und muss in einem partizipativ-demokratischen Prozess zuerst ermittelt werden“ (Schendler & Kettiger, 2003, S. 116).

2.5 Projekt- und Changemanagement

Die zunehmende Komplexität und Dynamik der Umwelt erfordern einen höheren Kooperations-, Koordinations- und Kommunikationsbedarf. Daher setzen heutige Aufgabenstellungen und Umweltbedingungen moderne Methoden, Vorgehensmodelle und Ansätze voraus, die zur flexiblen und ganzheitlichen Bewältigung von Projektaufgaben geeignet sind. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, ist die Umsetzung von professionellem Projektmanagement wesentlich. Ein funktionierendes Team und ein professionelles Umfeld stellen zentrale Punkte für ein erfolgreiches Projekt dar. Dies verlangt ein ganzheitlich systemisches und integratives Projektmanagement (Hagen, 2009, S. 50). Die Strukturen der öffentlichen Verwaltung sind hierarchisch organisiert und basieren auf Grundwerten wie Beständigkeit, Stabilität sowie Rechts- und Verfahrenssicherheit. Unter diesen Umständen ist ein modernes und flexibles Projektmanagement erschwert. Denn die strikte Arbeitsteilung und die starren Linienhierarchien erschweren das Arbeiten in vernetzten, dynamischen und teamorientierten Formen (Hagen, 2009).

Wie bereits beschrieben, sind die öffentlichen Verwaltungen in ein ökonomisches, politisches und soziales Umfeld eingebettet. Ein Projektmanager muss daher einerseits die Rahmenbedingungen und die Schnittstellen aller drei Umweltsphären und andererseits die vorherrschende Verwaltungskultur betrachten, sei dies allgemein oder innerhalb des Projektausschusses. Die

Verwaltungskultur wird von Schedler & Proeller im Grundwerk New Public Management wie folgt definiert:

Verwaltungskultur kann vereinfachend als die Gesamtheit des Gelebten in der Verwaltung bezeichnet werden. Sie ist geprägt durch Informelles, Tatsächliches und Erlebtes im Umgang der Mitarbeitenden miteinander und mit ihren Ansprechpartnern ausserhalb der Verwaltung. Kultur wird damit sowohl innerhalb wie auch von ausserhalb der Verwaltung wahrgenommen und immer subjektiv interpretiert. Sie ist per Definition nicht schriftlich oder anderweitig formell festgelegt, sondern sie bildet sich aus dem Umgang der Menschen miteinander. (...) Jede Organisation hat ihre eigene Kultur, in der Regel ausserdem eine Anzahl von Sub-Kulturen. Je differenzierter eine Organisation und / oder Aufgabenstruktur ist, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine grosse Verschiedenartigkeit vorzufinden ist. (2009, S. 267).

Die weichen Faktoren sind für den Erfolg oder Misserfolg von Veränderungsprozessen unbestritten. Schedler und Proeller sind der Meinung, dass ein schwaches Bewusstsein für die Bedeutung kultureller Dissonanzen besteht. Dieser Mangel hat in der Praxis zur Folge, dass Dissonanzen zwischen formalen Eingriffen und kulturellen Gegebenheiten nicht erkannt und zu Fallstricken für die Wandelprozesse werden (2009). Die Begriffe Kultur und Unsicherheiten sind im Projektmanagement sehr wichtig. Die Verwaltungen müssen eine Kultur entwickeln, die es versteht, mit Unsicherheiten, Risiken und Fehlern umzugehen, um das Projektmanagement kostengünstig und wirksam anzuwenden (Hagen, 2009, S. 245). Auch Schedler und Proeller sind überzeugt, dass spezifische Verwaltungskulturen und kulturelle Veränderungsfaktoren in der heutigen Praxis noch stärker zu berücksichtigen sind. Auch sollten Strategien und Massnahmen zur Verwaltungsmodernisierung – im Sinne von New Public Management – verstärkt an die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Verwaltungseinheit angepasst werden (Schedler & Proeller). Insbesondere sind Spannungsfelder, Widersprüche, Zielkonflikte und dokumentierte Best Practices während des Projektes umgehend zu thematisieren (Hagen, 2009, S. 165).

Veränderungsprozesse sind komplexe und schwierige Vorhaben, weshalb ein systemisches Vorgehen umso wichtiger ist. Es ist das oberste Ziel jedes Veränderungsprozesses, Akzeptanz bei allen Beteiligten zu erlangen. Die Akzeptanz bestimmt anschliessend die Änderungsfähigkeit und -bereitschaft der involvierten Personen, welche durch die Instrumente Kommunikation, Qualifikation, Motivation und Organisation erreicht werden. Nebst dem Hauptziel Akzeptanz sind weitere Ziele von Bedeutung, wie Betroffene zu Beteiligten machen, Personalisierung der Massnahmen, Dosierung der Information sowie Dauer und Kosten der Massnahmen (Hafner, 2003). Daran orientiert sich das folgende 4Change-Modell, welches aus mehreren Verände-

rungs- bzw. Projektzyklen besteht, wobei jeder Zyklus aus den vier Schritten besteht: Veränderungen beschreiben, Unterstützung generieren, Kompetenz aufbauen und für Energie sorgen.

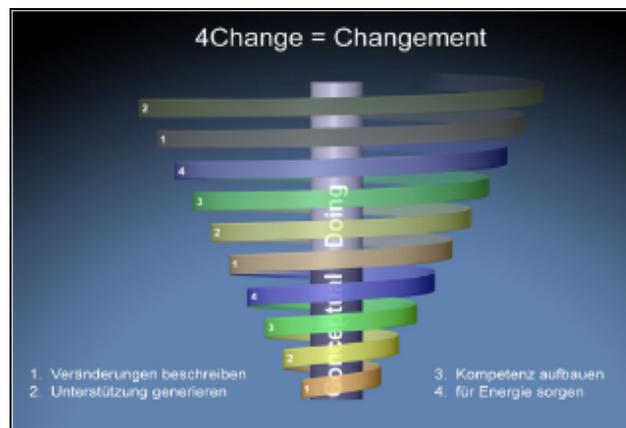


Abb. 1: 4Change Modell
Quelle: customer world (2002).

Der erste Schritt soll durch Abbildung der alten und der neuen Welt sowie den Weg dorthin grafisch dargestellt werden (Veränderungslandkarte). Dazu ist die Definition von konkreten und messbaren Zielen wesentlich. Beim nächsten Schritt geht es darum, die richtigen Personen ins Boot zu holen. Dabei sind die Machtpromotoren und die Widerstände, welcher in Zustimmung umgewandelt werden sollen, zu definieren. Ebenso sind Konsequenzen von solchen Widerständen zu verdeutlichen. In einem weiteren Schritt sollten Kompetenzen der Prozessbeteiligten ausgebaut werden, um Unsicherheiten auf das Minimum zu reduzieren. Gemäss Hafner kann in diesem Schritt ein Einzel- oder Gruppencoach oft Wunder bewirken. Dies trägt zur Problemlösung bei und steigert die Teamkultur. Schliesslich soll im letzten Schritt für Energie gesorgt werden. Diese kann auf verschiedene Art und Weise stimuliert werden, bspw. durch ein Fest, einen Ausflug, Gesellschaftsspiele oder einen Wettbewerb. Solange dabei die Projektkultur gefördert wird, sind hier keine Grenzen gesetzt (Hafner, 2003).

3 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende wissenschaftliche Arbeit hat einen qualitativ-interpretativen Charakter. Als Grundlage dient ihr die Theorie und die entwickelten Hypothesen, welche mit qualitativen Untersuchungen überprüft wurden. Nachfolgend wird das Vorgehen vorgestellt.

3.1 Forschungsablauf

Der Forschungsablauf der vorliegenden empirischen Forschung lässt sich in fünf Hauptphasen unterteilen:

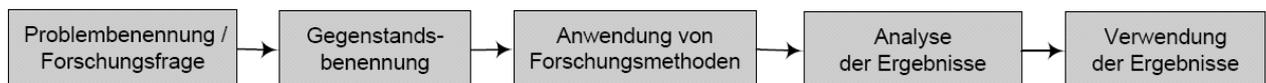


Abb. 2: Forschungsablauf

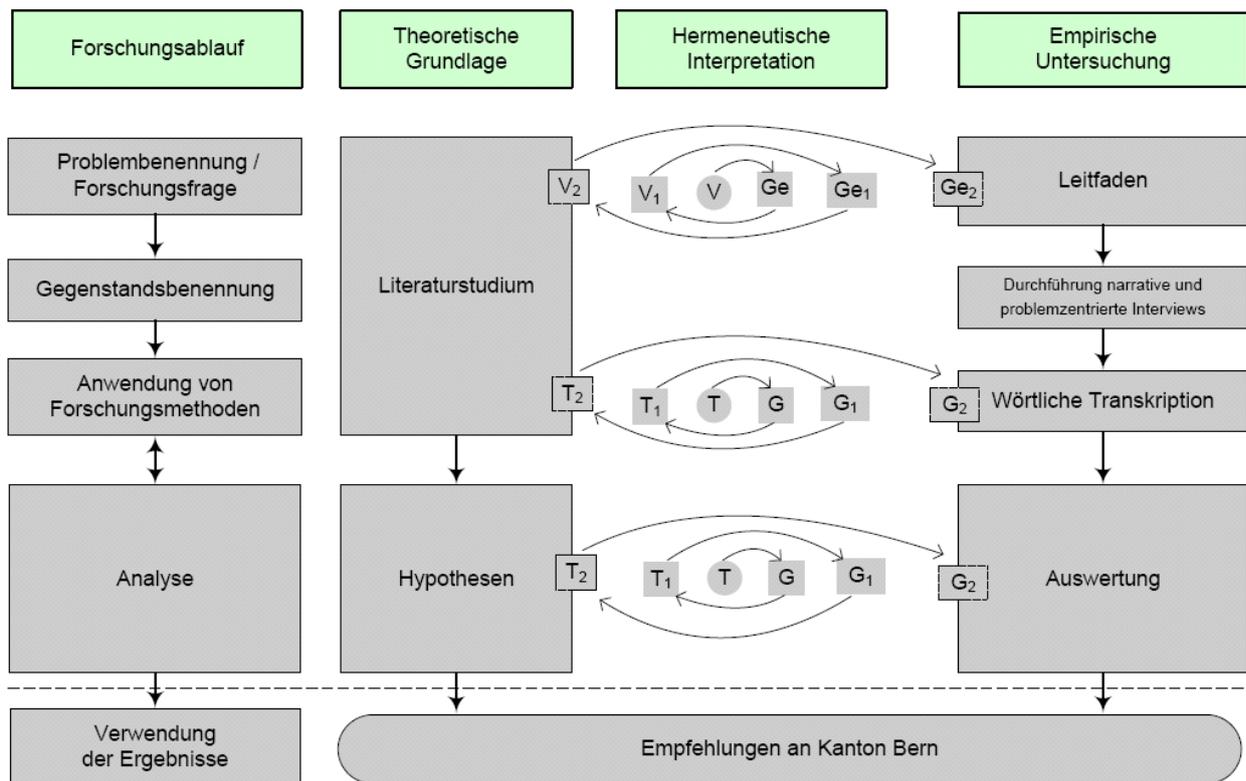
Als erster Schritt wurde das Problem erläutert und daraus die Forschungsfrage abgeleitet. Im nächsten Schritt wurden theoretische Grundlagen zur Kontexterkenntnis generiert und die Hypothesen aufgestellt. Als dritter Schritt erfolgte die empirische Erhebung mittels definierter Stichprobe. Anschliessend erfolgte das Auswertungsverfahren. Schliesslich wurden die Ergebnisse zur Überprüfung der Hypothesen, der Beantwortung der Forschungsfrage und der Ausarbeitung von Empfehlungen verwendet.

3.2 Forschungsdesign

Bei der qualitativ-interpretativen Forschung war der Fokus auf drei methodische Vorhaben gelegt:

1. Umfassende Literaturstudie zur theoretischen Fundierung
2. Narrative und problemzentrierte Interviews
3. Hermeneutisches Vorgehen als integrativ-verbindendes Element

Das konkrete Forschungsdesign kann wie folgt dargestellt werden:



Legende: V = Verständnis; Ge: Gegenstandsverständnis; T: Teilverständnis; G: Ganzes Verständnis

Abb. 3: Forschungsdesign

Quelle: In Anlehnung an Mayring (2002), Lamnek (2010), Hagen (2009), Flick (2007).

Bei der Literaturstudie galt das Prinzip der Offenheit (Mayring, 2002, S. 28). Das heisst, dass während des ganzen Forschungsprozesses die Augen für Unerwartetes offen gehalten wurden. Die Offenheit dem Gegenstand gegenüber war insbesondere bei den momentan in Überarbeitung stehenden, gesetzlichen Grundlagen der Fusionsförderung der Kantone Bern und Luzern von grösster Bedeutung. Damit wurde eine strenge kritische Haltung gegenüber den Hypothesen offen gehalten.

Die Literaturstudie beinhaltet folgende Elemente:

- theoretische Literatur und Studien zum Themenfeld Fusion
- gesetzliche Grundlagen zu den Fusionsförderinstrumenten sowie weitere beeinflussende gesetzlich geregelte Instrumente der Kantone Bern und Luzern
- kantonale und kommunale Publikationen zu Kantons- bzw. Gemeindeprofilen, zur neuen Ausgestaltung der Fusionsförderinstrumente und den dadurch beeinflussten Instrumenten
- methodische Literatur zur Umsetzung qualitativer Forschung

Beim Erhebungsverfahren war das Prinzip der Problemorientierung von Bedeutung (Mayring, 2002, S. 34). Die beschränkt wirkungsvolle Fusionsförderung setzt direkt an praktischen Problemen an und bezieht die Ergebnisse wiederum auf die Praxis, wobei die luzernischen Fusionsförderinstrumente berücksichtigt werden, um Empfehlungen an den Kanton Bern vorschlagen zu können. Es wurde Wert auf ein ganzheitlich-integratives Verständnis der Fusionsförderinstrumente gelegt. Der Begriff „Hermeneutik“ wird vom griechischen „hermeneuein“ (=aussagen, auslegen, übersehen) abgeleitet und verweist auf eine Wissenschaft, die sich mit der Auslegung von bspw. gesetzlichen Grundlagen oder Texten befasst (Lamnek, 2010, S. 54). Damit ist auch laut Mayring die wissenschaftliche Interpretation und deren Auslegung zu verstehen. So wurden die Gesetze von Menschen erarbeitet und sind daher mit subjektiver Bedeutung und Sinn verbunden. Gemäss Mayring „führt eine Analyse der äusserlichen Charakteristika nicht weiter, wenn man nicht diesen subjektiven Sinn interpretativ herauskristallisieren kann“ (2002, S. 14).

Das Verstehen ist die Grundlage des hermeneutischen Ansatzes. Es bezieht sich auf das Erfassen menschlicher Verhaltensäusserungen, um aus der Kenntnis von deren Lebensbezügen das Verstehen zu erfassen (Lamnek, 2010, S. 56). Dieser hermeneutische Ansatz war einerseits bei der theoretischen Grundlage und bei der Problemanalyse von Bedeutung (vgl. Abb. 3). Bei dieser systematischen Verknüpfung von Literaturstudie und empirischer Untersuchung lag das „Verstehen“ im Zentrum. Dies erfolgte dadurch, dass die theoretischen Grundlagen im Erhebungsverfahren aufgegriffen und im Auswertungsprozess auf deren Bedeutung hin untersucht wurden. Als abschliessende Dimension des hermeneutischen Ansatzes war die Forscherin selbst. Deren Interpretation der empirischen Resultate, welche auf ihrem Vorverständnis beruhen und davon auch beeinflusst werden, runden den integrativen hermeneutischen Ansatz ab (Flick, 2007, S. 113). Die Offenlegung und Weiterentwicklung des Vorverständnisses wird als hermeneutische Spirale bezeichnet (vgl. Abb. 3).

Das hermeneutische Verstehen wird mit der folgender Abbildung verdeutlicht:

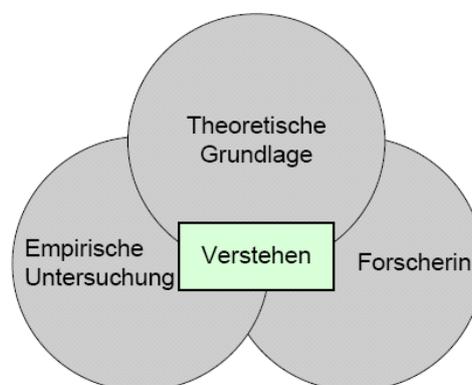


Abb. 4: Drei Dimensionen des hermeneutischen Verstehens
Quelle: In Anlehnung an Mayring (2002), Lamnek (2010) und Flick (2007).

3.3 Stichprobenauswahl

Als Untersuchungsgegenstand galten die Fusionsförderinstrumente der Kantone Bern und Luzern, wobei der Fokus auf die Wirksamkeit der Instrumente im Kanton Bern lag. Um die Forschungsfrage, ob und wie sich die Chancen für Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Bern mittels den im Kanton Luzern angewendeten Förderinstrumente – unter Beachtung von relevanten Rahmenbedingungen – erhöhen lassen, beantworten zu können, und welche konkreten Massnahmen erforderlich sind, wurden zwei Institutionen und sechs Fälle als Untersuchungsfeld ausgewählt. Diese werden nachfolgend vorgestellt.

3.3.1 Institutionen

Das AGR des Kantons Bern und AFG des Kantons Luzern haben die alten Fusionsförderinstrumente ausgestaltet bzw. gestalten die neuen Instrumente aus und stellen optimale Samplings dar, um einerseits Hintergrundinformationen zur Ausgestaltung der Fusionsförderinstrumente und andererseits kantonsspezifische Angaben auch bezüglich Gemeindestruktur zu ermitteln. Damit sollen die Gemeinsamkeiten und insbesondere die Unterschiede zwischen den beiden Kantonen ermittelt sowie die Adaptierbarkeit der Förderinstrumente aus dem Kanton Luzern eruiert werden.

3.3.2 Fälle

Es wurden vier Gemeinden aus dem Kanton Bern und zwei Gemeinden aus dem Kanton Luzern gewählt. Damit das Erinnerungsvermögen vorhanden ist, wurden Fälle ausgewählt, die das Fusionsthema in den letzten drei Jahren in Angriff genommen haben. Das heisst, bei allen Fällen fand die Abstimmung über eine Fusion ab dem Jahr 2009 statt, wobei die Abklärungen bereits vorher ihren Lauf angenommen hatten. Um ein verkleinertes Abbild des Kantons Bern untersuchen zu können, wurde Wert auf Heterogenität bezüglich der Gemeindetypen und der Gemeindegrosse gelegt. Obwohl diese wissenschaftliche Arbeit nicht den Anspruch erhebt, repräsentativ zu sein, sollen mittels der gewählten Stichprobe trotzdem Verallgemeinerungen hinsichtlich der Forschungsfrage – wenn auch beschränkt – zulässig sein. Denn laut Mayring muss auch die qualitative Forschung „zur Verallgemeinerung ihre Ergebnisse prüfen, an welchen Stellen Quantifizierungen sinnvoll möglich sind“ (Mayring, 2002, S. 25). Damit diese möglich wird, müssen die Adäquatheit der Verfahrensweise und die Interpretation der Ergebnisse überprüfbar sein. Dies wird mittels Einzelfallanalyse bewerkstelligt. Anhand dieses Falls können gemäss Mayring laufend die Allgemeingültigkeit der beanspruchenden Theorien widerlegt, Alternativerklärungen verglichen sowie Interaktions- und Kontextannahmen überprüft werden (2002, S. 27).

Im Kanton Bern wurden drei Gemeinden gewählt, in denen das Fusionsprojekt scheiterte. Aus diesen Fällen wurde in Erfahrung gebracht, welches die grössten Hindernisse für das Zustande-

kommen einer Fusion waren, und ob die Chance für eine Fusion unter Einsatz der luzernischen Fusionsförderinstrumente grösser gewesen wären. Zwecks Einzelfallanalyse wurde eine erfolgreich durchgeführte Fusion im Kanton Bern mit einbezogen. Anhand dieser Analyse konnte die Ergebnisinterpretationen der gescheiterten Fusionen laufend überprüft werden. Aus dem Kanton Luzern wurden zwei erfolgreich durchgeführte Fusionen analysiert. Daraus konnte die Wirkung der luzernischen Fusionsförderung ermittelt werden. Ferner liess sich abschätzen, ob eine Fusion unter Beachtung der bernischen Fusionsförderinstrumente ebenfalls erfolgreich verlaufen wäre. Die ausgewählten Fälle aus den Kantonen Bern und Luzern können der Tab. 1 entnommen werden.

Tab. 1: Ausgewählte Fälle

Bezeichnung	Kanton Bern				Kanton Luzern	
	Lauperswil	Matten	Huttwil	Belpberg	Escholzmatt-Marbach	Hitzkirch
Gemeinde-name und Wappe						
Fusion beabsichtigt / vollzogen mit	Rüderswil	Interlaken, Unterseen	Wyssachen	Belp	Doppelname und -wappe offiziell	Gelfingen, Hämikon, Mosen, Müswangen, Retschwil, Sulz
Fusion abgelehnt am	12.5.2009	17.5.2009 (Fusionsabklärungen)	17.06.2010			
Fusion zugestimmt am				2.12.2010	27.11.2011	25.11.2009
Fusion per				1.1.2012	1.1.2013	1.1.2009
Abstimmungsergebnis in % (Ja vs. Nein)	34 vs. 66 (L) 55 vs. 44 (R)	31 vs. 69 (M) 35 vs. 65 (U) 69 vs. 31 (I)	38 vs. 62 (H) 54 vs. 46 (W)	91 vs. 9 (Bb) Belp: Mit grossem Mehr ohne Gegenstimmen	80 vs. 20 (E) 66 vs. 34 (M)	71 vs. 29 (Ge) 85 vs. 15 (H) 61 vs. 39 (Hi) 85 vs. 15 (Mo) 63 vs. 37 (Mü) 81 vs. 19 (Re) 68 vs. 32 (Su)
Einwohner per 1.1.2012	2'685 (L) 2'386 (R)	3'837 (M) 5'632 (U) 5'669 (I)	4'712 (H) 1'200 (W)	11'069 vor Fusion: 415 (Bb) 10'654 (B)	4'404 vor Fusion: 3'151 (E) 1'227 (M)	4'111 vor Fusion: 709 (G) 444 (Hä) 2'293 (Hi) 254 (Mo) 439 (Mü) 191 (Re) 157 (Su)
Fläche in km ²	21.2 (davon 32% bestockt)	5.92	17.23 (davon 19 bestockt)	5.7	108 (davon 50% bestockt)	24.6 (davon 23% bestockt)
Gemeindetyp gemäss BFS	Agrar-gemischte Gemeinde	Suburbane Gemeinde	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Agrarische Gemeinde	Agrar-gemischte Gemeinde	Agrar-gemischte Gemeinde

Quelle: In Anlehnung an die Gemeinden. Homepage. Online (08.05.2012); Bundesamt für Statistik. Homepage. Online (08.05.2012); (Bilder: Wikipedia).

3.4 Erhebungsverfahren

Um die Forschungsfrage und die Hypothesen, welche nach der konkreten Handhabung und Bedeutung der Fusionsförderinstrumente in der Praxis des Kantons Bern abzielen, beantworten zu können, wurden schrittweise zum einen problemzentrierte Interviews und zum anderen narrative in Kombination mit problemzentrierten Interviews durchgeführt. Bei der Durchführung der Interviews war ein paralleles Vorgehen bzw. eine hermeneutisch-verstehende Interaktion zwischen Literaturstudium und Problemanalyse wichtig, denn es war nicht von vornherein bekannt, welchen Herausforderungen die Fusionsvorhaben ausgesetzt waren. Diese zwei Erhebungsverfahren werden nachfolgend vorgestellt.

3.4.1 Narrative Interview

Ein narratives Interview wird häufig im Zusammenhang mit der lebensgeschichtlichen Erzählung verwendet. Demnach wird der Interviewpartner nicht mit standardisierten Fragen konfrontiert, sondern eine konkrete Geschichte steht im Vordergrund. Gemäss Mayring gibt es subjektive Bedeutungsstrukturen, welche sich im freien Erzählen über bestimmte Ereignisse herauschälen. Das heisst, Gedanken und Erinnerungen werden allenfalls preisgegeben, die bei direkten Fragen nicht geäussert würden. Durch Erzählungen werden übergreifende Handlungszusammenhänge und -verkettungen sichtbar, die bei systematischem Abfragen nicht erkennbar wären (Mayring, 2002, S. 72). Als Erstes wird der Erzählgegenstand bestimmt. Anschliessend wird eine gezielte Einstiegsfrage gestellt, die den Befragten zur Erinnerung mobilisiert und zum Erzählen auffordert. Der nächste Schritt wird vom Interviewpartner autonom gestaltet. Es wird eine biographische Selbstrepräsentation erläutert. Der Interviewer darf in diesem Prozess nicht intervenieren, sondern nimmt während der Haupterzählung die Rolle des aufmerksamen Zuhörers ein; erlaubt sind lediglich unterstützende Gesten zwecks Aufrechterhaltung des Erzählflusses. Erst nach Abschluss der Geschichte hat der Interviewer die Gelegenheit, offene Punkte zu klären und Warum-Fragen zu stellen, um zur subjektiven Sinnstruktur zu gelangen (Mayring, S. 74). Gemäss Hopf dient das Nachfragen einer vorsichtigen Prüfung von Annahmen, die sich noch nicht belegt haben (2010, S. 357).

Die Analyse der Erkenntnisse führte zu einer Teilschlussfolgerung bezüglich der Forschungsfrage und der Hypothesen. Da bei einem Fusionsprozess ein starker Handlungszusammenhang und dramatische Sequenzen – insbesondere bei einem gescheiterten Projekt – bestehen, kann der Befragte die Erfolgsfaktoren und insbesondere die Stolpersteine frei erzählen. Dabei wird die subjektive Abfolge der genannten Faktoren von Bedeutung sein. Denn der erstgenannte Faktor dürfte von grösserer Relevanz sein als der Faktor, der erst gegen Ende des Interviews genannt wird. Dadurch lassen sich die individuellen Probleme der Gemeinden am besten herausspüren. Um die Erzählstimulation zu gewähren, wird die folgende Einstiegsfrage gestellt:

Ich bitte Sie, mir zu erzählen, wie der Fusionsprozess abgelaufen ist. Ob bei einer abgebrochenen oder gescheiterten Fusion als Hauptgrund die finanziellen Anreize des Kantons Bern als zu wenig motivierend wirkten, ob der FILAG hemmend war, ob es an den weichen Faktoren lag oder ob andere Rahmenbedingungen, die eine Fusion verunmöglicht bzw. erschwert haben, von hoher Bedeutung waren, soll der Interviewpartner selber erzählen.

3.4.2 Problemzentrierte Interview

Das problemzentrierte Interview ist eine halbstrukturierte Befragungsmethode, bei welchem der zentrale Fokus auf der Problemstellung liegt. Diese Problembenennung wurde bereits bezüglich der hypothetisch bedeutsamen Aspekte, die beim Interviewleitfaden einfließen, analysiert, um schliesslich beim Gespräch die subjektiven Erfahrungen zu ermitteln (Mayring, 2002, S. 67). Dabei werden Reaktionen und Interpretationen des Befragten erforscht (Hopf, 2010, S. 353). Bei dieser Methode ist die Prozessorientierung von Bedeutung. Dabei geht es „um die flexible Analyse des wissenschaftlichen Problemfeldes, eine schrittweise Gewinnung und Prüfung von Daten, wobei Zusammenhang und Beschaffenheit der einzelnen Elemente sich erst langsam und in ständigem reflexivem Bezug auf die dabei verwendeten Methoden herauschälen“ (Witzel, 1982, S. 72, zit. in Mayring, 2002, S. 68). Der Befragte soll frei antworten können, also ohne vorgegebene Antwortmöglichkeiten zu erhalten. Das hat den Vorteil, dass überprüft werden kann, ob der Interviewer verstanden wurde, und ob die Haltung des Befragten zum Vorschein gekommen ist und ob dieser die für ihn entscheidenden kognitiven Zusammenhänge zur Geltung gebracht hat. Dies fördert schliesslich das Vertrauen zwischen dem Interviewer und dem Befragten, was insbesondere bei Fragen von gesellschaftlich relevanten Problemen wichtig ist. Das Interview ist in zwei Hauptschritte aufgeteilt: Zuerst werden einige Einstiegsfragen zur Thematik gestellt. Damit soll herausgefunden werden, ob das Thema eine subjektive Bedeutung für den Befragten hat. Anschliessend folgen die Leitfadenfragen, welche den Hauptteil des Interviews darstellen und sich auf das angeeignete Wissen durch theoretische Fundierung stützen. Dem Interviewer ist es erlaubt, aus dem Gespräch heraus relevante Ad-hoc-Fragen zu stellen (Mayring, 2002, S. 70). Auch eine überlegte Argumentation und das Aufbauen möglicher Gegenpositionen können vom Interviewer in die Wege geleitet werden. Falls es zur Vorbereitung zweckdienlich ist, kann der Leitfaden dem Befragten im Voraus zugestellt werden (Hopf, 2010, S. 352).

Die Analyse der Antworten aus dem problemzentrierten Interview führte zu einer Schlussfolgerung bezüglich der Forschungsfrage und der Hypothesen. In diesem Schritt wurde zum einen erforscht, aus welchen Gründen der Fusionsförderprozess des Kantons Bern die gewünschte Wirkung nicht erbringt, und zum anderen, ob bzw. wie die Chancen für Gemeindegemeinschaften im Kanton Bern erhöht werden können und welche konkreten Massnahmen erforderlich wären.

3.5 Interviewpartnerinnen und -partner

Aus institutioneller Sicht wurde je ein Interview mit der Stabsjuristin/Stv. Amtsvorsteherin des AGR Bern und mit der Abteilungsleiterin Gemeinden des AFG Luzern geführt. Diese zwei Personen waren bzw. sind einerseits an der Ausgestaltung der Fusionsförderinstrumente und andererseits an der Redaktion sowie der Koordination der gesetzlichen Grundlagen stark beteiligt. Somit gaben diese Personen sehr nützliche Auskunft, wie es dazu gekommen ist, dass die Fusionsförderinstrumente in der bestehenden Form – und nicht anders – ausgestaltet wurden. Es wurde geklärt, welche Überlegungen hinter der Ausgestaltung der Instrumente standen, welchen Wert der Kanton den Fusionen beimisst und weshalb die eingesetzten Instrumente den gewünschten Erfolg zeitigten bzw. nicht mit sich brachten. Diese Interviews dienten der Autorin dazu, ein umfassendes Verständnis der Situation zu gewinnen, um schliesslich sinnvolle Empfehlungen an den Kanton Bern ausarbeiten zu können.

Bei den Fällen wurden Gemeindepräsidenten als Interviewpartner gewählt. Gemäss einer Umfrage von Ladner und Steiner (1999) gibt der Gemeindepräsident zu 38.8% den Anstoss für Fusionsdiskussionen. Der Gemeindepräsident als einzelne Person hat einerseits als Vorsteher Einfluss auf die Exekutive, und andererseits vertritt er die Bevölkerung. Er hat bei Sitzungen im Gemeinderat und bei Gemeindeversammlungen den Vorsitz und agiert im Interesse der Bevölkerung. Als Schlüsselperson ist der Gemeindepräsident oftmals sehr gut im Bild hinsichtlich der operativen Tätigkeiten bei einer Fusion. Vielerorts ist er auch der Projektleiter des Vorhabens und hat somit eine führende Funktion beim Projektausschuss und in den Arbeitsgruppen inne.

Der Gemeindepräsident war befähigt, Auskunft zu den relevanten Rahmenbedingungen und den damit verbundenen, konkreten Problemen in der Praxis zu geben. Als Repräsentant der Stimmberechtigten konnte er die Wahrnehmung einer Fusion durch die Bürger abschätzen und war durchaus imstande, die Stolpersteine, die Erfolgsfaktoren sowie die Effizienz und Effektivität der Fusionsförderinstrumente zu erläutern. Im narrativen Teil des Interviews hat er den Fusionsprozess bestens beschreiben, aber auch die problemzentrierten Fragen mühelos beantworten können. Aus dieser Kombination von Erzählung und Beantwortung offener Fragen konnten die relevanten Probleme und Rahmenbedingungen herausgehört, die Hypothesen überprüft und sinnvolle Massnahmen abgeleitet werden.

Tab. 2: Stichprobenauswahl

Gegenstand	Umsetzung / Begründung	
Statistisches Sampling	Grundgesamtheit bekannt und deren Kriterien abschätzbar, gezielte Auswahl von Experten, um eine gute paxisrelevante Sättigung an Informationen zu erhalten.	
Experten	Ausschliesslich Experten befragt, damit die Aussagekraft bestens erhöht werden kann. Experten haben die Verantwortung über den Projektverlauf. Sind stark beteiligt an der Projektrealisierung und haben privilegierten Zugang zu Informationen.	
Stichprobengrösse	2	6
Stichprobenauswahl	Kantonsvertretende Bern: Stabsjuristin / Stv. Amtsvorsteherin Luzern: Abteilungsleiterin Gemeinden	Gemeindepräsidenten Bernische Gemeinden: Belpberg, Lauperswil, Huttwil, Matten Luzernische Gemeinden: Escholzmatt-Marbach, Hitzkirch
Zeitraum	1. bis 16. Mai 2012	1. bis 16. Mai 2012
Dauer	min. 90 und max. 120 Minuten	min. 90 und max. 165 Minuten
Lage	vor Ort	vor Ort
Profil der Experten	Weiblich Starke Beteiligung bei der Ausgestaltung der Instrumente Beteiligt an der Gesetzgebung Redaktion / Koordination der gesetzlichen Grundlagen Lange Berufserfahrung	Männlich Initianten von Fusionsprojekten Vorsteher an Sitzungen in der Exekutive, an Gemeindeversammlungen Schlüsselperson bei der Gemeindeverwaltung und Bevölkerung i.d.R. Projektleiter bei Fusionen Sehr gute Kenntnis über die operativen Tätigkeiten einer Fusion Langjährige Berufserfahrung Hervorragende Kenntnis über die Gemeinde und die Bevölkerung
Ziel Informationsgewinn	Hintergrundinformationen zu der Ausgestaltung der Instrumente Wert der Fusionen für den Kanton Effektivität / Effizienz der Instrumente	Auskunft zu relevanten Rahmenbedingungen und den damit verbundenen, konkreten Problemen Ist im Stande, die Stolpersteine, Erfolgsfaktoren und Effizienz / Effektivität der Instrumente zu beurteilen Gute Abschätzung der Wahrnehmung der Bürger

3.6 Leitfaden und die wörtliche Transkription

Damit der interpretative Charakter der empirischen Untersuchung gerecht wird und schliesslich die theoriegeleiteten Hypothesen überprüft werden können, diente das Wissen aus dem Literaturstudium für die Erstellung des Leitfadens. Es wurden fünf Interviewleitfäden erarbeitet. Dabei war von Bedeutung, die Fragen so weit wie möglich zu standardisieren, um die Vergleichbarkeit zwischen den Interviews – insbesondere zwischen den Institutionen und den gescheiterten bzw. erfolgreichen Fällen – zu gewährleisten. Damit konnten die Antworten teilweise auf die entsprechende Leitfadenfrage bezogen werden, was die Auswertung erleichterte.

Tab. 3: Leitfadenthemen und Aufbau

Nr.	Leitfaden an	Kriterien
1.	Kantonsvertreterin Bern	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zur Person / Funktion
2.	Kantonsvertreterin Luzern	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zu Gemeindestruktur und Fusionswillen im Kanton Bern / Luzern • Fragen zu Fusionen und Fusionsförderinstrumenten im Kanton Bern / Luzern • Fragen zum Einsatz der bernischen / luzernischen Fusionsförderinstrumente • Abschlussfragen
3.	Präsidenten von Gemeinden mit gescheiterter Fusion im Kanton Bern: Lauperswil, Huttwil, Matten	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zur Person / Funktion • Erzählender Teil (ca. 30 Min.)
4.	Ehemaligen Präsidenten der Gemeinde Belpberg mit erfolgreicher Fusion im Kanton Bern: Einzel-fallanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zum Fusionswillen und zur Fusion • Fragen zu den Fusionsförderinstrumenten: Finanzhilfe, projektbezogene Zuschüsse, fachliche Unterstützung
5.	Präsidenten von Gemeinden mit erfolgreicher Fusion im Kanton Luzern: Escholzmatt-Marbach, Hitzkirch	<ul style="list-style-type: none"> • Abschlussfragen

Als Darstellungsmittel wurde zwecks vollständiger Datenerfassung die Tonbandaufnahme gewählt. Für das Protokollieren des Materials wurde die wörtliche Transkription gewählt, wonach die Übertragung in normales Schriftdeutsch erfolgte. Denn gemäss Mayring „ermöglicht das Wortprotokoll einzelne Aussagen in ihrem Kontext zu sehen und gibt so die Basis für ausführliche Interpretationen“ (Mayring, 2002, S. 89). Für das hermeneutische Vorgehen, bei dem das Verstehen im Vordergrund steht und somit die wissenschaftliche Interpretation und deren Auslegung, war die wörtliche Transkription vonnöten. Die vollständig protokollierten Interviewantworten sind im Anhang Kapitel fünf und sechs zu finden.

3.7 Qualitative Inhaltsanalyse

Bei der qualitativen Inhaltsanalyse wird der Text systematisch erarbeitet. Dabei wird die theoretische Fundierung anhand eines zu entwickelnden Kategoriensystems bearbeitet, welches eine hermeneutische Auseinandersetzung erfordert (Mayring, 2002, S. 114). Es bestehen drei wesentliche voneinander unabhängige Analysetechniken. Die Auswahl der Technik richtet sich nach der Forschungsfrage, der für die Analyse bereits erarbeiteten Theorie und den aufgestellten Hypothesen (Mayring, 2010). In der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit wurde die Technik der induktiven Kategorienbildung verwendet.

3.7.1 Induktive Kategorienbildung

Die Technik der induktiven Kategorienbildung baut auf der Technik der Zusammenfassung auf, die das Ziel verfolgt, das Material so zu reduzieren, dass nur noch die wesentlichen Inhalte, welche die Grundgesamtheit abbilden sollen, erhalten bleiben (Mayring, 2010, S. 65). Vereinfacht gesagt, es soll ein Überblick über das Ganze angestrebt werden. Wenn bei diesem Textanalyseprozess nach definierten Kriterien vorgegangen wird und nur bestimmte Bestandteile berücksichtigt werden, dann handelt es sich um eine induktive Kategorienbildung (Mayring, 2010, S. 66).

Bei der induktiven Kategorienbildung wird im ersten Schritt gemäss Mayring (2010, S. 84-85) das Thema der Kategorienbildung bzw. das Selektionskriterium theoriegeleitet definiert. Die Fragestellung und die Hypothesen zeigen dabei die Fokussierung auf. Weiter ist festzulegen, wie abstrakt oder konkret die Kategorien sein sollen. Dabei wird schon mal Unwesentliches, Ausschmückendes und Unrelevantes ausgeschlossen. Im nächsten Schritt wird das Material Zeile für Zeile durchgearbeitet. Wenn das Thema bzw. das definierte Selektionskriterium das erste Mal zur Sprache kommt, wird die erste Kategorie als Begriff oder Kurzsatz formuliert, und zwar möglichst nahe an der ursprünglichen Formulierung sowie unter Beachtung des Abstraktionsniveaus. Wenn das Selektionskriterium das nächste Mal gegeben ist, wird die Textstelle entweder der bereits gebildeten Kategorie untergeordnet oder es wird eine neue Kategorie gebildet. Bei diesem Prozess werden wiederum unwichtige, nichtssagende oder sich wiederholende Paraphrasen weggelassen. Wenn aufgrund der Durcharbeitung von ca. 10 - 50% des Materials nur noch wenige neue Kriterien hinzukommen, sollte das Kategoriensystem überprüft werden. Es ist zu kontrollieren, ob die Kategorien dem Ziel der Analyse entsprechen, d.h. ob das Abstraktions- und Selektionsniveau vernünftig gewählt wurde. Wenn dies nicht der Fall ist, sind Änderungen vorzunehmen; ansonsten kann mit der Kategorienbildung weitergefahren werden. Das Resultat sind Kategorien zu einem bestimmten Thema mit konkreten Textpassagen. Diese Kategorien und die dazugehörigen Textstellen sollen nun die Forschungsfrage, die Hypothesen

und die Theorie belegen. Das weitere Vorgehen kann laut Mayring unterschiedlich oder kombinierend ausgestaltet werden:

- Es können quantitative Analysen, z.B. Häufigkeiten der Kategorien, angefügt werden.
- Das Kategoriensystem kann bezüglich Hypothesen / Forschungsfrage interpretiert werden.
- Es können Hauptkategorien gebildet werden: induktiv im Sinne einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse oder deduktiv mit Hilfe der Theorie.

Für die vorliegende Arbeit wurde ein induktives Vorgehen bzw. zusammenfassende Inhaltsanalyse gewählt. Die Kategorienbildung ist im Anhang 4 zu finden.

Der Ablauf induktiver Kategorienbildung wird wie folgt dargestellt:

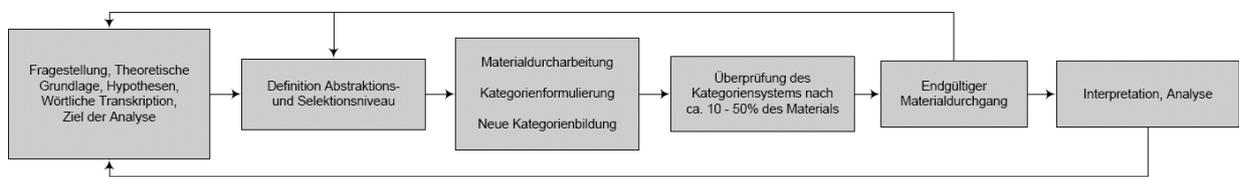


Abb. 5: Prozessmodell induktiver Kategorienbildung
Quelle: In Anlehnung an Mayring (2010).

4 Der Kanton Bern und seine Fusionen

4.1 Bestandesgarantie

Laut Art. 108 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) vom 6. Juni 1993, BSG 101.1, gewährt der Kanton Bern den Gemeinden das Recht auf Bestand, Gebiet und Vermögen. Gemäss Art. 108 Abs. 2 KV kann der Grosse Rat des Kantons Bern durch Beschluss eine Gemeinde bilden, aufheben oder ihr Gebiet verändern. Dabei ist die betroffene Gemeinde anzuhören. Laut Art. 108 Abs. 3 KV bedarf jedoch die Aufhebung der Gemeinde ihrer Zustimmung. Weiter werden den Gemeinden im Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998, BSG 170.11 im Art. 3, die Autonomie sowie ein weiter Spielraum zugesichert.

4.2 Bernische Gemeindelandschaft

Die Gemeinden im Kanton Bern unterscheiden sich hinsichtlich Grösse, Struktur und Einwohnerzahlen erheblich. Die bevölkerungsreichste Gemeinde ist die Stadt Bern mit 124'381 Einwohnern, hingegen zählt die Gemeinde Schelten nur gerade 41 Einwohner.

Tab. 4: Einwohnerzahlen nach Gemeindegrösse

Einwohnerzahl der Gemeinden	Anzahl Gemeinden	In %	kumuliert in %	Anzahl Einwohner	In %	kumuliert in %
1 – 500	116	30.3	30.3	33'439	3.4	3.4
501 – 1'000	79	20.7	51.0	57'328	5.8	9.2
1'001 – 5'000	154	40.3	91.3	363'349	37.1	46.3
5'001 – 10'000	19	4.8	96.1	124'858	12.7	59.0
> 10'001	15	3.9	100	400'828	41.0	100
Total	382	100		979'802	100	

Stand Einwohnerbevölkerung: 1.1.2011 (unter Berücksichtigung der bis 1.1.2012 umgesetzten Fusionen).

Quelle: In Anlehnung an die Liste der Fusionsprojekte des AGR (AGR (a), 2012); Bundesamt für Statistik. Homepage. Online (15.04.2012).

Wie in der obigen Tab. 4 ersichtlich, zählt der Kanton Bern – er ist der Kanton mit der grössten Anzahl Gemeinden in der Schweiz – zum heutigen Zeitpunkt 382 Gemeinden. Rund ein Drittel (30.3%) davon sind Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Weitere 20.7% sind Gemeinden im ländlichen Raum des Kantons mit 500 bis 1'000 Einwohnern. In diesen Gemeinden leben lediglich 9.2% der bernischen Bevölkerung. 16% der gesamten bernischen Gemeinden sind agrarische, 19.9% sind agrar-gemischte und 23.9% sind ländliche Pendlergemeinden; 10.2% sind periurbane, 4.5% touristische, 13.9% industrielle / tertiäre, 8.6% suburbane und 1% einkommensstarke Gemeinden.

Da über 50% der Gemeinden eine Einwohnerzahl bis 1'000 haben und nicht in der Lage wären noch mehr Aufgaben zu erfüllen, ist der Kanton zentralisiert und neue Aufgaben werden vor allem bei der Kantonsverwaltung, wie z.B. aktuell im Vormundchaftsbereich, angesiedelt (Schäfer, 2012). Gemäss einer Studie von Ladner und Steiner hat eine grosse Anzahl der bernischen Gemeinden wenig Kontakt mit weiter entfernten Gemeinden. Sie sind eher lokal orientiert und die staatlichen Institutionen sind i.d.R. deren wichtigste Ansprechpartner. Weiter wurde erkannt, dass 33.3% der bernischen Gemeinden keine Parteien kennen. Dies sind vorwiegend Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 1'000 (Ladner & Steiner, 1999). In einem Vergleich mit allen Gemeinden in der Schweiz wurde ermittelt, dass die bernischen Gemeinden in den Bereichen Kundenfreundlichkeit, Qualität und Quantität des Leistungsangebots sowie der Infrastruktur eher besser abschneiden. Weniger gut stehen die bernischen Gemeinden bezüglich der finanziellen Situation und der Offenheit gegenüber Neuerungen da (Ladner & Steiner). Der Bericht über die Gemeindefinanzen 2010 vom AGR bestätigt einerseits, dass die finanzielle Lage der bernischen Gemeinden als gut bis sehr gut zu bezeichnen ist, andererseits weist er aber auch darauf hin, dass in diesem Jahr 276, d.h. 72% der Gemeinden, Geldnehmer aus dem FILAG waren. 17 Gemeinden haben mehr Leistungen aus dem FILAG – d.h. aus dem Finanzausgleich und aus den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden – erhalten als die Gesamtsumme ihrer ordentlichen Steuereinnahmen beträgt. Bei 35 weiteren Gemeinden entsprechen die FILAG-Einnahmen 50% bis 100% der eigenen Steuereinnahmen. Lediglich 60 Gemeinden traten als Nettozahler auf, während nur vier Gemeinden einen Beitrag von mehr als 25% ihres ordentlichen Steuerertrages leisteten (AGR (b), 2012).

In der Studie von Ladner und Steiner wurde ferner ermittelt, dass 18.4% aller bernischen Gemeinden über eine Fusion diskutiert haben. Dabei handelt es sich überwiegend um kleinere Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Einige grössere Gemeinden zeigen sich ebenfalls an dieser Thematik interessiert. Über das Thema zu diskutieren heisst aber nicht, dass ein Projekt tatsächlich gestartet wird: Nur gerade 3.6% aller bernischen Gemeinden haben konkrete Fusionsabsichten. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt, der bei 7.9% liegt, ist dieser Wert ziemlich tief; im Kanton Luzern liegt er mit nur 3.2% sogar noch etwas darunter (Ladner & Steiner, 1999, S. 4-5).

4.3 Fusionsförderinstrumente im Kanton Bern

Das nachfolgende Kapitel beschäftigt sich mit den Fusionsförderinstrumenten des Kantons Bern. Wie bereits in der Theorie erläutert, ist es möglich, dass eine fusionierte Gemeinde aufgrund der neuen Steuerkraft Einbussen aus dem FILAG erhält, weshalb der Wille zur freiwilligen Fusion nicht all zu gross sein dürfte (vgl. 2.3.1). Unter diesem Gesichtspunkt wird auch die Ausgestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs bis zum 31.12.2011 betrachtet. Nichtsdestotrotz wird die Ausgestaltung der neuen Instrumente, d.h. des neuen Finanz- und Lastenausgleichs und der Fusionsförderinstrumente, in Betracht gezogen.

4.3.1 Fusionsförderinstrumente

Die freiwilligen Zusammenschlüsse von Gemeinden werden im Kanton Bern mit materiellen und immateriellen Anreizen unterstützt. Die finanziellen Anreize wurden als Finanzhilfe ausgestaltet. Nachfolgend werden die Instrumente vorgestellt:

4.3.1.1 Materielle Instrumente

Der *projektbezogene Zuschuss* wird im Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000, BSG 631.1, festgelegt. Laut Art. 34 Abs. 2 FILAG kann bei zwei fusionswilligen Gemeinden ein Zuschuss von höchstens CHF 50'000 gewährt werden. Falls mehr als zwei Gemeinden an einer Fusion beteiligt sind, können laut Art. 34 Abs. 2 FILAG pro zusätzliche Gemeinde höchstens CHF 10'000 zuzüglich zu den CHF 50'000 zugesichert werden. Die projektbezogenen Zuschüsse dienen den Gemeinden als finanzielle Unterstützung für die nötigen Vorabklärungen einer allfälligen Fusion. Diese Zuschüsse werden in jedem Fall gesprochen, auch wenn die Fusion schliesslich nicht zustande kommt. Das heisst, die Zuschüsse sind erfolgsunabhängig und werden beim Start der Fusionsabklärungen gewährt.

Die *Finanzhilfe* ist im Gesetz zur Förderung von Gemeindefusionen (Gemeindefusionsgesetz, GFG) vom 27. November 2000, BSG 631.1, geregelt. Gemäss Art. 3 Abs. 1 Ziff. b GFG wird Finanzhilfe gewährt, wenn die aus dem Zusammenschluss neu entstandene Gemeinde mindestens 1'000 Einwohner zählt. Bei begründeten Gesuchen kann laut Art. 3 Abs. 2 GFG jedoch auch bei weniger als 1'000 Einwohnern eine Finanzhilfe zugesprochen werden. Der Pro-Kopf-Beitrag beträgt CHF 400. Dies gilt jedoch gemäss Art. 5 Abs. 2 GFG für höchstens 1'000 Einwohner pro beteiligte Gemeinde. Die berechnete Finanzhilfe wird mit dem Faktor eins multipliziert. Wenn sich mehr als zwei Gemeinden zusammenschliessen, erhöht sich der Faktor um 0.1. Die Finanzhilfe wird der neu entstandenen Gemeinde nach der Fusion auf Gesuch hin gewährt. Damit sollten die Kosten der Umsetzung finanziert werden können. In Tab. 5 wird der Umfang der Finanzhilfe konkret aufgezeigt:

Tab. 5: Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize bei Fusion von drei Gemeinden

Gemeinde	Gesetzliche Grundlage	Berechnung der Finanzhilfe
Gemeinde A: 315 Einwohner	Fusionsbeitrag (Art. 3 GFG): Voraussetzung erfüllt, da neue Gemeinde > als 1'000 Einwohner hat Zusammenlegungsmultiplikator bei 3 Gemeinden: 1.1	Anrechenbare Einwohnerzahl: 315 + 545 + 1'000 = 1'860 Einwohner
Gemeinde B: 545 Einwohner		Kantonsbeitrag Finanzhilfe:
Gemeinde C: 1'660 Einwohner		1'860 x 400 x 1.1 = 818'400.—
Massgebend für Berechnung:	Projektbezogene Zuschüsse:	zusätzlicher Projektzuschuss CHF 60'000.—
Gemeinde A: 315 Einwohner	Max. CHF 60'000.— bei 3 Gemeinden	
Gemeinde B: 545 Einwohner		
Gemeinde C: 1'000 Einwohner		
Auszahlung an die fusionierte Gemeinde: CHF 878'400.—		

Quelle: In Anlehnung an die Berechnungsbeispiele Fusionen (AGR, 2011, S. 4)

Des Weiteren gewährt der Kanton Bern einen *finanziellen Ausgleich*, wenn Gemeinden im FILAG mit hoher Gesamtsteueranlage bei der Mindestausstattung oder beim Zuschuss finanzielle Einbussen erleiden. Laut Art. 34 Abs. 1 FILAG wird der Ausgleich während einer Übergangszeit von fünf Jahren ganz oder teilweise gewährt. Allerdings kann der Regierungsrat gemäss Art. 35 FILAG Zuschüsse an eine Gemeinde ganz oder teilweise verweigern, wenn diese ihre Aufgaben nicht wirtschaftlich und sparsam erfüllt.

4.3.1.2 Immaterielle Instrumente

Das AGR unterstützt die fusionswilligen Gemeinden auch fachlich, indem es ihnen diverse Arbeitshilfen wie bspw. einen ausgearbeiteten Fusionsratgeber, gesetzliche Grundlagen, Checklisten, FAQ-Listen, Informationsblätter sowie Musterverträge oder -reglemente zur Verfügung stellt. Ebenso nimmt das AGR bei den Gemeinden während des Fusionsprozesses eine beratende Rolle ein. Diese erfolgt in Form von halbtägigen Workshops, des Studiums von Grundlagen, der Erteilung von Auskünften oder kantonsinterner Koordination (AGR (c), 2012). Für diese Tätigkeiten stehen dem AGR seit Inkrafttreten des Gesetzes 70 Stellenprozente (Jurist) zur Verfügung. Per 1. April 2011 wurden die personellen Ressourcen mit weiteren 50 Stellenprozenten (Juristin mit PR-Erfahrung) ausgebaut, wobei das AGR bestrebt ist, eine begleitende Rolle einzunehmen. Ferner sind andere Mitarbeitende der Abteilung Gemeinden involviert, sei dies bei der Vorprüfung von Fusionsunterlagen der ihnen zugeteilten Gemeinden oder bei Koordinationsaufgaben. Gemäss einer Umfrage (vgl. Anhang 1) summiert sich der gesamte Aufwand auf 150 Stellenprozente.

4.4 Ausgestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG) im Kanton Bern

Das bernische FILAG, welches per 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, hat gemäss Art. 1 FILAG den Zweck, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Belastung der Gemeinden zu mildern und ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben. Die im Kanton Bern verwendeten Instrumente werden nachfolgend vorgestellt:

4.4.1 Instrumente des FILAG

Tab. 6: Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Bern

Instrument	Beschreibung
Finanzausgleich Art. 10, Art. 11	Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden werden mittels Disparitätenabbau ausgeglichen. Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerindex (HEI) ¹ grösser als 100 erbringen eine Ausgleichsleistung, während Gemeinden mit einem HEI unter 100 einen Zuschuss erhalten. Der Disparitätenabbau wird durch die Gemeinden finanziert. Weiter erhalten Gemeinden, die einen HEI in der Bandbreite von 75 bis 90 haben, zusätzliche Geldmittel, um ihnen zu ermöglichen, ein Grundangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Diese sog. Mindestausstattung wird vom Kanton finanziert.
Massnahmen für besonders belastete Gemeinden Art. 13 – Art. 16	Die Städte, die Zentrumslasten zu tragen haben (Bern, Biel, Langenthal und Thun), erhalten im Rahmen des Disparitätenabbaus eine finanzielle Entschädigung. Ebenso werden pauschale Abgeltungen an die Zentrumslasten gewährt. Weiter erhalten Gemeinden aufgrund der geographischen Lage, der strukturellen Umstände oder/und ihrer sozio-demographischen Situation (A-Problematik) einen Zuschuss.
Lastenausgleich Art. 22	Aufgaben, die durch den Kanton und die Gemeinden gemeinsam sachgerechter und sinnvoller erfüllt werden können, werden abgegolten. Dies sind Lehrergehälter, Sozialhilfe, Sozialversicherungen und öffentlicher Verkehr. Für die Berechnung des Ausgleichs ist die mittlere Wohnbevölkerung des Vorjahres von Bedeutung.

¹ Setzt sich aus der Summe des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages und der harmonisierten Liegenschaftssteuer der Gemeinde zusammen. HEI wird berechnet, indem das Hundertfache des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf der Gemeinde durch das Mittel des harmonisierten Steuerertrages pro Kopf aller Gemeinden geteilt wird.

4.4.2 Änderungen des FILAG

Die im vorherigen Kapitel erläuterten Instrumente des FILAG wurden revidiert, was per 1. Januar 2012 Änderungen mit sich gebracht hat. Im Bereich Gemeindefusionen wurden die Art. 34 und 35 FILAG angepasst. Im Art. 34 FILAG wurde die Übergangszeit, in welcher Einbussen im Finanzausgleich ausgeglichen werden können, von fünf auf zehn Jahre verlängert. Damit sollen fusionsbedingte Verluste bei Finanzausgleichsleistungen abgedeckt und die fusionshemmende Wirkung der Gemeinden entkräftet werden. Ferner ist der Regierungsrat gemäss Art. 35 FILAG neuerdings befugt, finanziell sehr gut situierten Gemeinden die geografisch-topografischen Zuschüsse und die Mindestausstattung ganz oder teilweise zu verweigern, indem diese nicht mehr an eine hohe Steueranlage gekoppelt werden. Massgebende Kriterien für die Verweigerung sind gemäss Art. 34 Abs. 2 FILAG der Zinsbelastungsanteil, die Nettozinsbelastung, der Bruttoverschuldungsanteil und das Eigenkapital bzw. der Bilanzfehlbetrag pro Kopf. Bei Gemeinden mit einem HEI von mind. 120 werden die geografisch-topografischen Zuschüsse gekürzt. Damit sollen insbesondere die kleinen und kleinsten Gemeinden motiviert werden, Fusionen einzugehen (Regierungsrat des Kantons Bern, S. 31-32).

4.5 Lockerung der Bestandesgarantie in der KV

Heute verbietet die Bestandesgarantie eine Fusion gegen den Willen der beteiligten Gemeinden. Mit der moderaten Lockerung der Bestandesgarantie (Art. 108 Abs. 2 und 3 sowie neu Abs. 4 KV) soll der Grosse Rat eine Fusion jedoch auch zwangsläufig anordnen können, sofern das Interesse kommunal, regional und kantonale ist. Dies soll unter zwei Voraussetzungen möglich sein: Einerseits, wenn die Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft und selbständig zu erfüllen, und andererseits, wenn mehrere Gemeinden an einer Fusion beteiligt sind und die Mehrheit dieser Gemeinden bzw. deren Stimmberechtigte einer Fusion zugestimmt haben. Ebenso sieht die Vorlage Leistungskürzungen beim FILAG (Art. 113 Abs. 3) vor, wenn sich eine finanzschwache Gemeinde einem wirtschaftlich sinnvollen Zusammenschluss widersetzt (Kanton Bern Portal, 2011).

Des Weiteren soll in dieser Vorlage das Verfahren bei bereits gutgeheissenen Fusionen vereinfacht werden. Heute bedarf eine Fusion der Genehmigung des Grossen Rates bzw. deren Justizkommission, wodurch sich das Bewilligungsverfahren unnötig in die Länge zieht. Neu soll die Genehmigung durch den wöchentlich tagenden Regierungsrat erfolgen (Kanton Bern Portal, 2011).

Diese beabsichtigten Änderungen sollen die individuellen Umstände der Gemeinden berücksichtigen, wobei auch auf die Verhältnismässigkeit und die Interessenabwägung geachtet wird. Ob diese neuen Optionen für den Kanton Bern tatsächlich zur Umsetzung kommen, wird sich bei der kantonalen Volksabstimmung am 23. September 2012 zeigen (JGK, 2011).

5 Der Kanton Luzern und seine Fusionen

5.1 Bestandesgarantie

Laut Art. 74 der Kantonsverfassung (KV) vom 17. Juni 2007, SRL 131.213, welche per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, gewährt auch der Kanton Luzern den Gemeinden das Recht auf Bestand und Gebiet. Gemäss Art. 74 Abs. 1 KV beschliessen die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden über Veränderungen im Bestand und Gebiet, und ihr Beschluss wird durch den Kantonsrat genehmigt. Laut Art. 74 Abs. 3 KV kann der Kantonsrat auf Antrag der Gemeinden die Vereinigung oder Aufteilung von Gemeinden beschliessen, wenn eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies verlangt. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

5.2 Luzernische Gemeindelandschaft

Im Kanton Luzern unterscheiden sich die Gemeinden hinsichtlich Grösse, Struktur und Bevölkerungszahl nicht so stark wie im Kanton Bern. Die bevölkerungsreichste Gemeinde ist die Stadt Luzern mit 77'491 Einwohnern, hingegen zählt Ohmstal als kleinste Luzerner Gemeinde nur gerade 341 Einwohner.

Tab. 7: Einwohnerzahlen nach Gemeindegrösse

Einwohnerzahl der Gemeinden	Anzahl Gemeinden	In %	kumuliert in %	Anzahl Einwohner	In %	kumuliert in %
1 – 500	4	4.6	4.6	1'486	0.4	0.4
501 – 1'000	14	16.1	20.7	11'050	2.9	3.3
1'001 – 5'000	53	61	81.7	131'867	35	38.3
5'001 – 10'000	11	12.6	94.3	75'801	20	58.3
> 10'001	5	5.7	100	157'406	41.7	100
Total	87			377'610		

Stand Einwohnerbevölkerung: 1.1.2011 (unter Berücksichtigung der umgesetzten Fusionen bis 1.1.2012).

Quelle: In Anlehnung an Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen (Amt für Statistik, 2010).

Wie die obige Tab. 7 aufzeigt, zählt der Kanton Luzern per 1.1.2012 noch 87 Gemeinden und steht mit dieser Gemeindeanzahl schweizweit an elfter Stelle. Lediglich 4.6% der Luzerner Gemeinden sind Kleingemeinden mit weniger als 500 Einwohnern. Weitere 16.1% sind Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 500 bis 1'000. Die grösste Anzahl der Gemeinden, nämlich 61%, haben zwischen 1'001 und 5'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Es gibt fünf Gemeinden mit über 10'001 Einwohnern, in denen der grösste Teil der Bevölkerung lebt, nämlich 157'406 Ein-

wohnerinnen und Einwohner. 8.1% sind agrarische und 35.6% agrar-gemischte Gemeinden, 20.7% ländliche Pendlergemeinden, 4.6% periurbane, 2.3% touristische, 16.1% industrielle / teriäre, 9.2% suburbane und 1.1% einkommensstarke Gemeinden (Amt für Statistik, 2010).

Der Kanton Luzern ist eher dezentralistisch organisiert und versucht hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden das Gleichgewicht zu wahren. Zurzeit haben die Gemeinden etwas über 50% der Aufgaben zu erfüllen (Lauber, Interview, 11. Mai 2012). Die finanzielle Lage der Gemeinden ist zwar gut, doch ist ihr Handlungsspielraum eingeschränkt (Amt für Statistik, 2011). Die Gemeinden haben im Jahr 2010 insgesamt mit einem Ertragsüberschuss von CHF 33.5 Mio. abgeschlossen. In den Jahren 2006 bis 2009 war dieser jedoch weniger hoch (Amt für Statistik, 2011). Laut dem Bericht Finanzausgleich 2010 von LUSTAT waren 74 Gemeinden (85%) Geldnehmer und 13 Gemeinden (15%) Geldgeber beim FILAG (Amt für Statistik, 2009).

5.3 Fusionsförderinstrumente im Kanton Luzern

In diesem Kapitel wird erläutert, welche Fusionsförderinstrumente der Kanton Luzern einsetzt, wie deren FILAG ausgestaltet ist und welche Änderungen im Bereich von Fusionen angestrebt werden.

5.3.1 Fusionsförderinstrumente

Die freiwilligen Zusammenschlüsse von Gemeinden werden mit materiellen und immateriellen Anreizen unterstützt. Die Ausrichtung der Beiträge richtet sich nach Art. 13 FAG; diese stellen eher eine Abgeltung dar. Welche Instrumente dabei eingesetzt werden, wird in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert.

5.3.1.1 Materielle Instrumente

Gemäss Art. 3 der Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002, SRL 154, welche seit 1. Oktober 2002 in Kraft ist, unterstützt der Kanton Luzern fusionswillige Gemeinden mit *finanziellen Beiträgen*. Laut Art. 4 dieser Verordnung sollen dadurch finanziell gesunde Einwohnergemeinden entstehen und finanzielle Unterschiede zwischen den fusionsbeteiligten Gemeinden möglichst ausgeglichen werden. Dabei gilt als Bedingung, dass die bessergestellte Gemeinde durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden darf. Die finanzielle Förderung wird aufgrund der konkreten Situation der Gemeinde festgelegt. Damit soll gemäss Art. 4 der Verordnung erreicht werden, dass

- die Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden in den folgenden vier Jahren ausgeglichen werden
- die fusionsbedingten Mehrkosten mit diesen Beiträgen mitfinanziert werden können.

Damit soll angestrebt werden, dass sich daraus keine negativen Auswirkungen auf den Steuerfuss ergeben, und dass die fusionierenden Gemeinden keine allzu grossen Differenzen bezüglich Verschuldung und Ausbau der Infrastruktur aufweisen. Diese Beiträge sollen die Verschuldungsunterschiede der Gemeinden im Finanzausgleich teilweise entschärfen. Zudem wird individuell geprüft, ob allenfalls zusätzliche finanzielle Mittel zur Angleichung der Verschuldung der fusionswilligen Gemeinden notwendig sind. Ausserdem können Beiträge an die Infrastruktur geleistet werden, wodurch Einbussen des FILAG im Bereich des Ressourcenindex aufgefangan werden sollen (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2001, S. 5). Für die Beurteilung der Beitragshöhe werden folgende Kriterien (Art. 5) beigezogen:

- Verschuldung der beteiligten Gemeinden
- Finanzkraft der fusionierten Gemeinden
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden
- Direkte Folgekosten der Fusion
- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons
- Verfügbarkeit des zur Verfügung gestellten Kredits

Die Beitragshöhe des Kantons Luzern richtet sich demnach nach der finanziellen und infrastrukturellen Lage der fusionierenden Gemeinde, wobei die beteiligten Gemeinden mit dem Kanton verhandeln können. Ferner werden die Zukunftsaussichten der Gemeinden berücksichtigt, womit diese Beiträge auch zur Überbrückung der Mehrkosten in den ersten Jahren dienen sollen. Die Fusionsbeiträge werden jedoch nur beim Zustandekommen von Fusionen ausgerichtet.

Da die Beiträge individuell gewährt werden, kann keine einheitliche Darstellung erfolgen. Dennoch sollen die erhaltenen Beiträge anhand der Gemeinde Escholzmatt-Marbach in der Tab. 8 exemplarisch aufgelistet werden.

Tab. 8: Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize beim Zusammenschluss von Escholzmatt-Marbach

Gegenstand	Beitrag in Mio. CHF
Reorganisationskosten	3.2
Ausgleich Verschuldung und Gebühren	2.6
Bau Rad- und Gehweganlage*	2.6
Besitzstandswahrung für 12 Jahre	7.9
Totalsumme	16.3

*Gesetzte Bedingung für die Weiterführung des Fusionsprojektes

Quelle: In Anlehnung an Abstimmungsbotschaft „Mitenand“ (Lötscher & Studer, 2011)

Im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 5. März 2002, SRL 610, welches per 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wurden Massnahmen gegen die fusionshemmende Wirkung festgelegt. Gemäss Art. 23 FAG wurde die Besitzstandsgarantie bei der Mindestausstattung auf 12,5 Jahre angesetzt, d.h. fusionierte Gemeinden werden für diesen Zeitraum weiterhin so behandelt, wie wenn sie gar nicht fusioniert hätten. Das revidierte FAG trat per 1. Januar 2009 in Kraft. Dabei wurde die 100%ige Besitzstandsgarantie auf 10 Jahre verkürzt. Dafür wird ab dem elften Jahr eine 20%ige Minderung vorgenommen, so dass die Besitzstandsgarantie ab dem 16. Jahr ganz entfällt. Das heisst, ab dem 16. Jahr wird der Ressourcenausgleich nur noch für eine Gemeinde berechnet. Mit dieser Regelung soll der Gemeinde genug Zeit eingeräumt werden, um wieder das finanzielle Gleichgewicht zu erlangen. Des Weiteren werden gemäss Art. 13 FAG an Gemeinden, die aufgrund der Fusion unverschuldet in eine Notlage geraten sind, Sonderbeiträge entrichtet.

5.3.1.2 Immaterielle Instrumente

Das Amt für Gemeinden (AFG) des Kantons Luzern gewährt bei Gemeindefusionen auch fachliche Unterstützung. Einerseits wird alle vier Jahre ein umfassender Wirkungsbericht von Gemeindefusionen erarbeitet, und andererseits wird auf der Webseite über jedes erfolgreiche oder auch gescheiterte Fusionsprojekt informiert. Dabei werden das Projektteam, die beteiligten Parteien, der finanzielle Beitrag des Kantons, die erforderlichen Abklärungen, die Vorgeschichte des Projekts sowie das Abstimmungsergebnis vorgestellt. Ebenso wird ein Medienspiegel geführt und auf der Webseite publiziert. Darin werden zu jedem laufenden Projekt sowie zu den verschiedenen Projektphasen einerseits Fachexperten wie der Projektleiter, der Gemeindepräsident, oder Gemeinderäte interviewt und andererseits Gespräche mit der Bevölkerung über damit verbundene Erwartungen, Ängste etc. geführt. Weiter steht eine Infothek zur Verfügung, auf welcher Unterlagen wie Grundlagenstudien, Gesetze etc. sowie die pro Quartal erscheinenden Gemeinde-Info Bulletins abrufbar sind, worin auch die verschiedenen laufenden und vollzogenen Fusionsprojekte und deren Erfolgserlebnisse in Kurzform vorgestellt werden. Nebst der Kommunikationsspezialistin sind auch zwei Mitarbeitende (Betriebsökonom / Prozessberater und ein Politologe) im Bereich Gemeindereformen tätig. Insgesamt stehen dem AFG 150 Stellenprozent zur Verfügung. Die Kommunikationsbeauftragte ist für den Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen der einzelnen Fusionsprojekte und der Bevölkerung sowie der Presse zuständig, während die zwei anderen Mitarbeitenden die Fusionsprojekte vor Ort begleiten (Lauber, Interview, 11. Mai 2012).

5.4 Ausgestaltung Finanzausgleich (FAG) im Kanton Luzern

Gemäss Art. 1 FAG hat das Gesetz den Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die Stärkung von deren finanzieller Autonomie und eine Verringerung der Unterschiede bei der Steuerbelastung zum Ziel. Die Instrumente zum FAG werden nachfolgend vorgestellt.

5.4.1 Instrumente des FAG

Tab. 9: Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Luzern

Instrument	Beschreibung
Ressourcen- ausgleich Art. 3 – Art. 6	<p>Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung werden aufgrund des Ressourcenpotentials, der Einwohnerzahl und der zentralörtlichen Funktion festgelegt. Für die Berechnungen des Ressourcenpotentials und -index werden die ordentlichen Gemeindesteuern bei mittlerem Steuerfuss und der Gemeindeanteil an der Personal-, Liegenschafts-, Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts-, Schenkungssteuer und Motorfahrzeugsteuer sowie die positiven Nettovermögenserträge beigezogen. Die Mindestausstattung wird den Gemeinden bis zu 5'000 Einwohnern zu 92%, bis 15'000 Einwohnern zu 81% und darüber zwischen 81% und 92% des kantonalen Mittelwertes nach einer abgestuften Skala garantiert. Diese Mindestausstattung wird zu drei Viertel durch den Kanton und ein Viertel durch die Gemeinden mittels Disparitätenabbau finanziert. Dabei zahlen Gemeinden mit einem Index von über 100 Punkten ein, wohingegen Gemeinden mit einem Index unter 100 Gelder erhalten.</p>
Lastenausgleich Art. 9, Art. 10	<p>Gemeinden, die durch topographische und soziodemographische Verhältnisse zu stark belastet werden, erhalten einen finanziellen Ausgleich. Beim topographischen Ausgleich werden die Zusatzkosten, die durch die spezielle Situation der Gemeinde entstehen, vermindert. Dabei sind die Fläche der landwirtschaftlichen Erschwerniszonen, die Länge der Gemeindestrasse und die Länge der Fliessgewässer von Bedeutung. Beim soziodemographischen Lastenausgleich werden die Zusatzkosten, die durch die soziodemographischen Verhältnisse oder Infrastrukturbedürfnisse entstehen, ausgeglichen. Für die Ermittlung der Kosten sind folgend Faktoren ausschlaggebend: Anzahl Schüler der obligatorischen Schulpflicht, Anteil der Wohnbevölkerung über 80 Jahre, Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, Verhältnis zwischen der Arbeitsplatzdichte und dem Anteil der Zug-</p>

	<p>pendler.</p> <p>Die Mittel für die Mindestausstattung betragen 75% bis 110%, wobei der Lastenausgleich jährlich durch den Regierungsrat festgelegt und durch den Kanton finanziert wird.</p>
<p>Sonderbeiträge Art. 13 FAG</p>	<p>Der Regierungsrat kann den Gemeinden bei unverschuldeter Notlage und für Sondermassnahmen einen Sonderbeitrag aus dem Fond für Entschuldungsmassnahmen zusprechen. Die Betragshöhe richtet sich nach der finanziellen Lage und der Entwicklung der Gemeinde. Solche Sonderbeiträge werden mit Auflagen wie z.B. Ausbau der Zusammenarbeit, Überprüfung von Fusionsmöglichkeiten, Überprüfung der nicht gebundenen Aufgaben etc. verbunden.</p>

5.4.2 Änderungen des FAG

Der Kantonsrat hat am 7. November 2011 die Änderungen im Finanzausgleichsgesetz beschlossen, welche per 1. Januar 2013 in Kraft treten sollen. Diese Anpassungen werden nachfolgend erläutert (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2012).

5.4.2.1 Pro-Kopf-Beitrag

Es wird ein neues Finanzierungsmodell mit Pro-Kopf-Beiträgen eingeführt. Aufgrund dessen haben fusionswillige Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Gelder und können die finanziellen Konsequenzen einer Fusion somit besser beurteilen. Der Pro-Kopf-Beitrag lässt sich aus der mittleren Wohnbevölkerung der kleineren Gemeinde oder aller kleineren Gemeinden errechnen. Er ist degressiv ausgestaltet und trägt zu den Fixkosten (z.B. für das Verfassen einer neuen Gemeindeordnung) bei. Wenn mehrere Gemeinden fusionieren, werden die kleineren Gemeinden berücksichtigt, die grösste hingegen nicht. Der Pro-Kopf-Beitrag lässt sich wie folgt berechnen:

Tab. 10: Pro-Kopf-Beitrag in Franken

Einwohner von ... bis ...	Pro-Kopf-Beitrag in CHF	Max. Erhalt in CHF
1 – 300	3'000	900'000
301 – 1'000	1'200	120'000
1'001 – 2'000	1'000	2 Mio.
2'001 – 5'000	800	4 Mio.
5'001 – 10'000	600	6 Mio.
> 10'000	100	> 1 Mio.

Quelle: In Anlehnung an Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 28 (Kanton Luzern, 2012, S. 17).

Das Beispiel in der Tab. 11 soll den degressiven Pro-Kopf-Beitrag illustrieren:

Tab. 11: Rechenbeispiel für die Berechnung des Pro-Kopf-Beitrages bei drei Gemeinden

Gemeinde	Einwohner	Berechnung Einwohner x CHF	Betrag in CHF
Gemeinde A	6'000	.	Grösste Gemeinde
Gemeinde B	3'000	300 x 3'000	900'000
		700 x 1'200	840'000
		1'000 x 1'000	1'000'000
		1'000 x 800	800'000
			= 3'540'000
Gemeinde C	1'000	300 x 3'000	900'000
		700 x 1'200	840'000
			= 1'740'000
Total Pro-Kopf-Beitrag für Fusion ABC			3'540'000 + 1'740'000 = 5'280'000

Quelle: In Anlehnung an die Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 28 (Kanton Luzern, 2012, S. 17).

5.4.2.2 Zusatzbeitrag

Nebst den Pro-Kopf-Beiträgen wird eine Spielraum-Regelung eingeführt. Damit soll in jedem Fall der Grundsatz „Gleiches ist gleich und Ungleiches ist ungleich zu behandeln“ gelten. Dieser Zusatzbeitrag darf höchstens 50% des Pro-Kopf-Beitrages sein und ist von den fusionswilligen Gemeinden als höchstmöglicher Zusatzbeitrag zu betrachten. Der Betrag wird unter Berücksichtigung der folgenden Kriterien festgelegt (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2012):

- Gesamtinteresse des Kantons und der übrigen Gemeinden des Kantons
- Schulden- und Lastensituation der beteiligten Gemeinden, insbesondere auch bereits ausgerichtete Sonderbeiträge
- Finanzkraft der fusionierenden Gemeinde
- Steuerfüsse der beteiligten Gemeinden
- Direkte Folgekosten der Fusion

5.4.2.3 Zusatzbeitrag in Notlage

Ausserdem sollen Gemeinden, die sich zurzeit der Fusion in einer finanziellen Notlage befinden, einen weiteren Zusatzbeitrag erhalten. Solche Ausnahmefälle dürfen über die 50% des Pro-Kopf-Beitrages hinausgehen, wobei diese Regelung nur zur Anwendung gelangt, wenn die fusionswillige Gemeinde (gemäss Art. 13 FAG) in einer derart gravierenden Notlage ist, dass sie ohnehin Anspruch auf einen Sonderbeitrag hätte, und wenn einzig eine Fusion zu einer dauerhaft wirksamen Sanierung beiträgt (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2012).

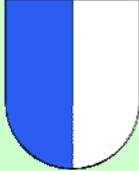
5.4.2.4 Besitzstandswahrung

Nebst den erwähnten neuen Regelungen sollen fusionswillige Gemeinden weiterhin von der Besitzstandswahrung im FAG profitieren. Wie bereits erläutert, ist die Besitzstandswahrung für zehn Jahre garantiert. Das heisst, fusionierte Gemeinden erhalten für diesen Zeitraum genau soviel Finanzausgleich wie wenn sie gar nicht fusioniert hätten. Nach dem elften Jahr wird der Betrag jeweils um 20% reduziert. Neu gilt per 1. Januar 2013 eine Besitzstandswahrung von sechs Jahren. Im siebten Jahr werden nur noch 50% der jährlichen Summe an die Gemeinde ausbezahlt (Regierungsrat des Kantons Luzern, 2012).

6 Vergleich der Kantone Bern und Luzern

Offenbar gelingt es den Kantonen Bern und Luzern unterschiedlich gut, die Anzahl der Gemeinden zu verringern. Der Kanton Bern verwendet für finanzielle Unterstützungen das Berechnungsmodell und der Kanton Luzern setzt auf eine Verhandlungslösung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Unterschiede in finanzieller wie auch immaterieller Hinsicht auf:

Tab. 12: Vergleich der Fusionsförderung im Kanton Bern und Kanton Luzern

Gegenstand	Kanton Bern 	Kanton Luzern 
Start Fusionsförderprozess	2005 mit 398 Gemeinden	2000 mit 107 Gemeinden
Vollzogene und beschlossene Fusionen seit Start bis 1.1.2012	15 beschlossene Fusionen mit 32 beteiligten Gemeinden	16 beschlossene Fusionen mit 40 beteiligten Gemeinden
Abgelehnte Projekte	3 Fusionen mit 17 Gemeinden	4 Fusionen mit 21 Gemeinden
Abgebrochene Projekte	11 Fusionen mit 31 Gemeinden	5 Fusionen mit 16 Gemeinden
Stand Gemeinden per 1.1.2012	382	87
Art des Staatsbeitrages	Finanzhilfe	Eher Abgeltung
Idee der Fusionsfördermittel	Die Gemeinden haben Sicherheit betr. Beiträge und Gleichbehandlung dank festgelegten Bemessungskriterien	Verhandlungen auf Basis der Abklärungsergebnisse und Berücksichtigung der finanziellen Lage der zusammenschliessenden Gemeinden sowie der neu zu bildenden Gemeinde
Materielle Fusionsförderung	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierung der Fusionsabklärungen • Finanzierung der Fusionsumsetzung • Finanzierung der Einbussen beim FILAG für 5 Jahre (ab 2012 für 10 Jahre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgleich des Steuerfusses auf Gemeinde-Niveau mit tieferem Steuerfuss • Entschuldung auf das Niveau der finanziell stärkeren Gemeinde • Reorganisationskosten

		<ul style="list-style-type: none"> • Besitzstandswahrung im FILAG für 12,5 Jahre (ab 2009 für 10 Jahre, ab 11 Jahr jährliche Kürzung von 20%)
Immaterielle Fusionsförderung	<ul style="list-style-type: none"> • Beratung während des Fusionsprozesses (Workshop/Abendveranstaltung, Studium von Grundlagen, Erteilung von Auskünften) • Diverse Arbeitshilfen (Fusionsratgeber, Checklisten, Musterverträge etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Begleitung während Fusionsprozess • Gemeinde-Info • Medienspiegel • Wirkungsbericht • Diverse Arbeitshilfen
Stellenprozent im Amt	150%	150%
Hintergrund der Fachpersonen im Amt	<ul style="list-style-type: none"> • Jurist • Juristin (zusätzlich Nachdiplomkurs beim Schw. PR-Institut) • weitere Juristen erteilen Auskünfte; der Abteilungsleiter Gemeinden nimmt u.a. an den Workshops teil 	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebsökonom / Prozessberater • Politolog • Kommunikationsspezialistin
Tätigkeit der Fachpersonen	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations- und Prozessberatung • Kantonsinterne Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations- und Prozessbegleitung • Öffentlichkeitsarbeit
Zugesprochener Fusionsbeitrag (ohne Berücksichtigung FILAG)	10.4 Mio.	61.5 Mio.

Quelle: AGR (c), 2012; AGR (d), 2012; AGR vgl. Anhang 1, 2012; AGF. Homepage. Online (08.05.2012); Lauber, Interview, 11 Mai 2012; Lauber, 2012.

6.1 Rolle des Kantons Bern

Der Kanton Bern reagiert zurzeit auf die Initiative der Gemeinden. Wenn sich fusionswillige Gemeinden beim Kanton melden, wird ein Workshop und / oder eine Informationsveranstaltung organisiert. Zudem werden die Gemeinden bei ihrer Lösungsfindung beraten, wobei die Koordination kantonsintern erfolgt. Der Kanton Bern nimmt zurzeit eine zurückhaltende Haltung bei der kantonalen Fusionsförderung ein – in der Überzeugung, dass das Thema von „unten nach oben“ reifen sollte. Sprich, die Gemeinden sollen selber auf die Idee kommen, das Fusionsthema aufzugreifen. Ferner hat der Kanton Bern bzw. die Abteilung Gemeinden

bis anhin keine eigene, niedergeschriebene Strategie im Bereich der kantonalen Fusionsförderung ausgearbeitet. Sein Auftrag im Rahmen der Reformstrategie besteht primär darin, die kantonale Fusionsförderstrategie gemäss dem Gemeindereformen bestmöglich umzusetzen. Dies ist die Sicherstellung der Koordination der Informations- und der Beratungstätigkeit. Die Abteilung Gemeinden berät, unterstützt und dokumentiert die laufenden Fusionsprojekte und stellt die Musterhilfsmittel zur Verfügung (Widmer, 2012). Ferner ist das AGR die Anlaufstelle für Gemeinden in organisatorischen Belangen und bei Reformprozessen. Weiter beinhaltet die kantonale Reformstrategie die finanzielle Unterstützung, welche im GFG konkretisiert wurde (JGK des Kantons Bern, 2000).

Im Kanton Bern sind es eher die ländlichen Gemeinden, die fusionieren. Dabei handelt es sich i.d.R. um kleine bis mittlere Gemeinden, wobei der Anstoss mehrheitlich von den kleineren Gemeinden ausgeht (Hunyady, Interview, 2. Mai 2012).

6.2 Rolle des Kantons Luzern

Der Kanton Luzern nimmt im Rahmen der Fusionsförderung eine äusserst aktive Rolle ein. Um das Thema Fusion zu lancieren, gruppierte der Kanton die Gemeinden und führte mit den Gemeindebehörden sog. Feierabendgespräche durch. Die Bevölkerung wurde regelmässig über die Presse mit einbezogen. Ferner erstellt der Kanton einen Zielstrukturplan mit Zentren. Dabei wurde analysiert, in welche Richtung sich die Bevölkerung bewegt und wo bereits eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden besteht. Diese natürlichen Zentren, innerhalb derer sich die Bevölkerung bewegt, bieten eine gute Grundlage für Fusionsvorgänge. Stellt der Kanton fest, dass eine Gemeinde in eine finanzielle Notlage geraten ist, agiert er unmittelbar auf politischer bzw. strategischer Ebene und geht auf die betreffende Gemeinde zu. Das heisst, der Regierungsrat lädt die gesamte Gemeindebehörde ein und legt seine Vorstellungen hinsichtlich der betreffenden Region dar. Dabei hat er zum Ziel, die Gemeindepolitiker im Rahmen einer offenen und ehrlichen Kommunikation für eine Fusion zu gewinnen. Das AFG ist auf der operativen Ebene tätig, begleitet das Projektausschussgremium während des ganzen Fusionsprozesses und betreibt punktuell auch Öffentlichkeitsarbeit (Lauber, Interview, 11. Mai 2012).

Die fusionswilligen Gemeinden sind in Luzern ressourcenschwach (i.d.R. aufgrund von FILAG-Änderungen) und bewegen sich zur nächstliegenden Gemeinde mit einer Zentrumsfunktion hin. Sie gruppieren sich also gemäss der Zielstrukturplanung in Richtung Zentren. Gemeinden, die stark zusammengewachsen sind und primär wegen den FILAG-Änderungen in eine finanzielle Notlage gerieten, fusionieren daher häufiger (Lauber, Interview, 11. Mai 2012).

7 Hypothesengenerierung

Im nachfolgenden Kapitel werden aus den theoretischen Grundlagen Hypothesen zur Verifizierung bzw. zur Falsifikation abgeleitet. Das Prinzip der Offenheit auf theoretischer Ebene zielte darauf ab, den Hypothesen gegenüber eine kritische Haltung einzunehmen. Vor dem Hintergrund der Literaturstudie soll der Blick für das Wesentliche bewahrt bleiben, weshalb die Generierung von Hypothesen unerlässlich ist.

7.1 Hypothese 1 (H1)

Der Kanton Luzern ist im Bereich der Fusionen erfolgreicher, weil er fusionswilligen Gemeinden weitaus höhere finanzielle Anreize bietet als der Kanton Bern.

Die ökonomischen Faktoren sind für die Bevölkerung wichtige Treiber, eine Fusion in Erwägung zu ziehen. Je nach Grösse und Struktur der Gemeinde variiert der Steuerfuss. Das Nutzen von Synergien sowie effiziente und effektive Aufgabenerfüllung sind bedeutende Gründe, um Fusionsabklärungen aufzugreifen. Falls die Fusionskosten vom Kanton übernommen werden und der Zusammenschluss zu einer Steuerfussenkung führt, so sind dies weitere Beweggründe, um eine Fusion einzugehen. Deshalb sind finanzielle Anreize des Kantons in beträchtlicher Höhe von zentraler Bedeutung.

Wie der Kanton Luzern fördert auch der Kanton Bern Fusionen mit materiellen und immateriellen Anreizen. Doch trotz des hohen Fusionspotentials des Kantons Bern mit seinen 382 Gemeinden bringt die Fusionsförderung nicht den erwünschten Erfolg mit sich. Der Kanton Luzern zählt zurzeit noch 87 Gemeinden und schreitet bei der Fusionsförderung relativ betrachtet schneller voran als der Kanton Bern. Dieser Erfolg könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Kanton Luzern den Gemeinden einen weitaus höheren finanziellen Anreiz bietet als der Kanton Bern. Beispielsweise zahlt der Kanton Bern für eine Fusion von zwei Gemeinden rund CHF 850'000 (exklusive FILAG-Zuschuss) aus, während der Kanton Luzern mit den Gemeinden verhandelt und pro fusionierte Gemeinde Beiträge von CHF 5.8 Mio. (exklusiv Besitzstandswahrung) ausspricht. Daher soll erforscht werden, ob der luzernische Erfolg in den finanziellen Mitteln liegt.

7.2 Hypothese 2 (H2)

Die kantonale Unterstützung und das Einbringen von Erfahrungswerten sind für die fusionswilligen Gemeinden eine äusserst wirksame Hilfe.

Damit der Fusionsprozess effektiv in Gange gesetzt werden kann, ist nebst der materiellen auch die immaterielle Fusionsförderung von Relevanz. Die kantonale Unterstützung während des Fusionsprozesses und das Einbringen von Erfahrungswerten können für die fusionswilligen Gemeinden eine willkommene Hilfe bedeuten, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Kosten für die externe Beratung dadurch beschränken lassen.

Ein Fusionsprojekt erfordert einen hohen Kooperations-, Koordinations- und Kommunikationsbedarf. Wie eine Behörde, die i.d.R. nicht über Erfahrungen in diesem Bereich verfügt, konkret vorzugehen hat, und welchen Methoden bzw. Ansätzen sie den Vorzug geben soll, sind für sie nicht einfach zu beantwortende Fragen. Bereits bei der Aufnahme von Fusionsabklärungen sieht sich die Behörde grossen Herausforderungen gegenübergestellt. So hat sie sich Fragen zu stellen wie die folgenden: Wie soll ein funktionierendes Team zusammengestellt werden? Welche Bereiche sollten tiefgründig analysiert werden? Wie lässt sich die Verwaltungskultur innerhalb des Teams und gegenüber der Bevölkerung wahren? Oder wie kann die Akzeptanz aller relevanten Schlüsselpersonen für das Projekt gewonnen werden? Die richtige Antwort und den geeigneten Ansatz zu wählen, ist für den Erfolg oder Misserfolg eines Fusionsprojektes von entscheidender Bedeutung. Damit aber das Projekt von Anfang an auf guten Grundlagen aufbaut, und weil die Behörde ein derart komplexes Projekt nicht alleine bewältigen kann, wird eine externe Beratung mit Erfahrung in Fusionsprojekten beigezogen. Der externe Berater mag das Interesse haben, sich intensiv und über längere Zeit mit dem Projekt zu beschäftigen, während für die Behörde primär eine objektive Sicht der Lage einer fusionierenden Gemeinde von Belang ist. Dies kann eine Informationsasymmetrie zwischen dem externen Berater und der Behörde zur Folge haben, was das Projekt unter Umständen zeitlich verzögert, inhaltlich beeinträchtigt und erhebliche finanzielle Auswirkungen mit sich bringt. In diesem Zwiespalt kann die kantonale Unterstützung äusserst hilfreich sein. Indem kantonale Fragen direkt an der Sitzung beantwortet oder amtsintern unkompliziert abgeklärt oder Erfahrungswerte aus anderen Fusionen eingebracht werden, lässt sich der Aufwand für externe Berater wesentlich beschränken. Aus dieser Optik ist eine kantonale Begleitung des Fusionsprozesses durch die Behörde sehr erwünscht.

7.3 Hypothese 3 (H3)

Der Kanton Bern wäre mit dem Einsatz der in Luzern üblichen, materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumenten wirksamer.

Um eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu fördern, entrichtet der Kanton Bern einerseits Finanzhilfe und andererseits immaterielle Unterstützung. Damit wirken kantonale Beiträge fördernd auf Fusionsabklärungen. Wo die Grenze der Beitragshöhe und der kantonalen Unterstützung an die Gemeinden liegt, ist schwer zu ermitteln. Doch je höher der Betrag und je stärker die Unterstützung, desto höher ist auch der Fusionswille.

Da der Kanton Bern den fusionswilligen Gemeinden einen weitaus geringeren finanziellen Anreiz als der Kanton Luzern bietet, stellt sich die Frage, ob er unter Einsatz der in Luzern üblichen – materiellen und immateriellen – Fusionsförderinstrumente effektiver wäre. Einer der Hauptgründe, weshalb Gemeinden eine Fusion in Betracht ziehen, ist ihre finanziell schlechte Lage. Sie stehen i.d.R. finanziell weniger gut da als der Durchschnitt der schweizerischen Gemeinden. Dagegen ziehen finanzstarke Gemeinden aus den jetzigen Fusionsförderinstrumenten im Kanton Bern keinen bedeutenden Nutzen, wenn sie mit finanzschwachen Gemeinden fusionieren. Im Gegenteil, die finanzstarke Gemeinde muss langfristig betrachtet mit finanziellen Einbussen bzw. mit einer Erhöhung des Steuerfusses rechnen. Ob sich die Fusionsbereitschaft des finanzstarken Partners mittels Gewährung von Beträgen in Millionenhöhe und starker Projektbegleitung – wie im Kanton Luzern – erhöhen lässt, soll im Rahmen dieser These beantwortet werden.

7.4 Hypothese 4 (H4)

Die Wahrung der weichen Faktoren ist für eine Gemeinde von grösserer Bedeutung als der finanzielle Beitrag des Kantons Bern.

Im föderalistischen Staatsaufbau verkörpert die Gemeinde die Staatsebene, die am nächsten bei den Bürgern liegt. Ideelle und historische Gegebenheiten vermitteln den Bürgerinnen und Bürgern ein Identifikationsgefühl mit ihrer Gemeinde. Die Wahrung ihrer Eigenständigkeit ist daher von höchster Bedeutung. Bestehende Einrichtungen wie die Feuerwehr, das Schulhaus und die Schule, Vereine, Kirche oder das Stammlokal sind nicht zuletzt auch Treffpunkte, welche die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Gemeinde und das Zusammengehörigkeitsgefühl stärken. Dieser emotionale Aspekt und das soziokulturelle Umfeld spielen – als Argumente des Herzens – bei einer Fusion eine bedeutende Rolle. Aus dieser Perspektive kann es durchaus sein, dass die Eigenständigkeit und die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Kultur von der Stimmbevölkerung höher gewertet wird als jegliche

finanzielle Anreize des Kantons Bern und somit den Hauptgrund für die Ablehnung einer Fusion bilden.

7.5 Hypothese 5 (H5)

Der FILAG hat eine fusionshemmende Wirkung.

Das FILAG des Kantons Bern hat eine strukturerhaltende Wirkung, indem dadurch ein Ausgleich der finanziellen Unterschiede und ausgewogene Steuerverhältnisse bei den Gemeinden angestrebt werden. Demgegenüber sollen Fusionsförderinstrumente die Gemeinden dazu bewegen, ihre Strukturen und damit auch das historisch gewachsene Gebilde zu verändern. Diese zwei Systeme stehen innerhalb des kantonalen Systems im Widerspruch zueinander. Bei einer Fusion erleiden die fusionierenden Gemeinden mancherorts Einbussen beim FILAG. Ferner sind für gewisse Gemeinden die finanziellen Fusionsanreize des Kantons Bern nicht genügend, um langfristig auf die FILAG-Einbussen zu verzichten. Solange eine Gemeinde dank FILAG die Finanzen im Lot halten und ihre Eigenständigkeit sowie Kultur wahren kann, macht eine Fusion, und damit die Aufnahme von Fusionsabklärungen, aus dieser Optik wenig Sinn.

8 Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg

Im nachfolgenden Kapitel werden die Ergebnisse aus den narrativen und problemzentrierten Interviews – die nach dem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Anhang 5) ausgewertet wurden –, mit den Gemeindepräsidenten der untersuchten Gemeinden dargestellt und beschrieben. Aufgrund dieser Erkenntnisse lassen sich die aufgestellten Hypothesen beantworten. Diese wiederum dienen in weiterer Folge als Grundlage für die abschliessende Beantwortung der Forschungsfrage: Es soll ermittelt werden, ob und wie die Chancen für Gemeindegemeinschaften im Kanton Bern erhöht werden können und welche konkreten Massnahmen erforderlich wären.

8.1 Beweggründe zu einer Fusion

Die Gründe, aus denen eine Gemeinde den Fusionsschritt in Betracht zieht, sind unterschiedlich. Bei der Gemeinde Belpberg waren die Problematik der Behördenbesetzung, die Pensionierung des Gemeindegemeinschafters und mangelnde Kapazität an geeigneten Räumlichkeiten für die Verwaltung ausschlaggebend (Tschirren, Interview, 3. Mai 2012). Die Gemeinde Wyssachen, welche mit Huttwil fusionieren wollte, hatte mit ähnlichen Problemen zu kämpfen: mit der Besetzung von Behördensitzen wie der Stelle des Gemeindegemeinschafters sowie mit finanziellen Problemen. Bei Matten kam die Anfrage der Gemeinde Interlaken, die sich eine höhere Präsenz gegenüber dem Kanton und eine Professionalisierung wünschte (Aeschmann, Interview, 7. Mai 2012). Das natürliche Zentrum Zollbrück, welches die Gemeinden Lauperswil und Rüederswil verbindet und das Dorfzentrum für beide Gemeinde darstellt, bewegte die Gemeinden, zu fusionieren. Zudem war von Bedeutung, dass sie dadurch eine stärkere Position in der Region Oberemmental einnehmen konnten (Gerber, Interview, 10. Mai 2012). Hingegen hatten bei den luzernischen Gemeinden im Hitzkirchtal und im Falle von Escholzmatt-Marbach einzig und allein die finanziellen Erwägungen zu erfolgreichen Fusionen geführt. Die finanziellen Einbussen, die sich aus den FILAG-Änderungen zukünftig ergeben werden und die an die Gemeinden übertragenen zusätzlichen Aufgaben haben dabei den Ausschlag gegeben. Die lukrativen Fusionsförderinstrumente des Kantons Luzern waren also der Haupttreiber dieser Fusionen. Einen zusätzlichen positiven Effekt sahen die Gemeinden – insbesondere im Hitzkirchtal – im Bereich der Ortsplanung (Studer, Interview, 16. Mai 2012 und Karrer, Interview, 14. Mai 2012).

Bei allen untersuchten Gemeinden war es wichtig, eine Fusion mit einem Fusionspartner einzugehen, mit dem bereits zusammengearbeitet wird. Die Aussage von Käppeli (2001), dass eine bestehende IKZ der Gemeinden einen Anstoss für das Fusionieren gebe, kann anhand der folgenden Beispiele bestätigt werden: Bei der Fusion Belpberg mit Belp war die Bevölkerung mehrheitlich der Ansicht, dass Belp als Fusionspartner in Frage komme, weil mit

dieser Gemeinde bereits sehr gute Kontakte bestünden. Die Zusammenarbeit im Bereich Kirche, Sekundarschule und Feuerwehr funktioniert sehr gut, was eine gute Basis für eine noch intensivere Zusammenarbeit darstellt (Tschirren, Interview, 3. Mai 2012). Auch als Huttwil von Wyssachen hinsichtlich einer allfälligen Fusion angefragt wurde, wurden vorerst alle Bereiche geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass zwischen den beiden Gemeinden schon viele Gemeinsamkeiten bestanden. So arbeiteten sie zum Zeitpunkt der Fusionsabklärungen bereits in den Bereichen AHV, Werkhof und Sekundarschule zusammen. Es wurde auch festgestellt, dass die Bevölkerung durch diese Zusammenarbeit stark zusammengewachsen ist. Deshalb machte eine Fusion aus Huttwiler-Sicht durchaus Sinn, weshalb Fusionsabklärungen in Erwägung gezogen wurden (Muralt, Interview, 11. Mai 2012). In Lauperswil-Rüederswil war ebenfalls die bereits bestehende Zusammenarbeit die Grundlage von Fusionsabklärungen. Die Gemeinden arbeiteten im Bereich Wasserversorgung, Feuerwehr, Sekundarschule sowie Kleinklassen bereits zusammen, so dass eine Fusion wäre der nächste logische Schritt, um eine weitere Effizienzsteigerung zu erreichen (Gerber, Interview, 10. Mai 2012). Die Gemeinde Matten wurde auch aufgrund der bereits bestehenden Zusammenarbeit im Bereich Wasserversorgung, Elektrizität, Abwasser sowie Feuerwehr bezüglich einer allfälligen Fusion angefragt (Aeschimann, Interview, 7. Mai 2012). Auch bei den luzernischen Gemeinden Hitzkirchtal und Escholzmatt-Marbach war die bereits bestehende intensive Zusammenarbeit Grund genug, um Fusionsabklärungen in Angriff zu nehmen. Es hat sich zudem gezeigt, dass eine Fusion zwischen der doch mittlerweile zusammengewachsenen Bevölkerung sinnvoll war, weshalb das Projekt auch von den Behörden begrüsst und schliesslich umgesetzt wurde (Studer, Interview, 16. Mai 2012 und Karrer, Interview, 14. Mai 2012).

Die bestehende Zusammenarbeit ist ein äusserst wichtiger Faktor – wenn nicht der wichtigste – wenn es darum geht, ob Gemeinden fusionieren wollen oder nicht, und wenn ja, mit wem. Damit wird die natürliche, historisch gewachsene Entwicklung weitergeführt. Denn durch gemeinsam betriebene Schulen, Vereine oder die Feuerwehr entwickeln sich Treffpunkte, wo sich die Bevölkerung austauschen und eine gemeinsame Kultur aufbauen kann. Folglich wächst das Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen der Bevölkerung über die Gemeindegrenze hinaus und stellt eine ideale Plattform dar, um den Fusionsgedanken einzuflechten bzw. die Fusion zu verkaufen. Dies kann dadurch erfolgen, dass Bürgerinnen und Bürger aus solchen Orten von Anfang an ins Boot geholt und vom Fusionsgedanken überzeugt werden. Dies beeinflusst schliesslich die gesamte Fusion positiv.

8.2 Materielle Fusionsförderung (H1)

Die finanzielle Situation einer Gemeinde ist ein bedeutender Grund, weshalb eine Fusion in Betracht gezogen wird. In Escholzmatt-Marbach wurden die Auswirkungen des kantonalen Fusionstrends erkannt. Daraufhin haben sich die Gemeinderäte entschieden, zu prüfen, ob eine Fusion Sinn macht. Die Änderungen im FAG per 1.1.2013 hätten bei beiden Gemeinden finanzielle Kürzungen mit sich gebracht. Diesem drohenden Verlust konnte mit der Besitzstandswahrung für zwölf Jahre bei einer Fusion entgegengesteuert werden. Ausserdem hätten den Gemeinden die finanziellen Mittel gefehlt, um die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben im Alleingang zu erfüllen. Dieser zusätzliche Mittelbedarf hätte ansonsten mittels Sparmassnahmen, Leistungsabbau und Steuererhöhungen beschafft werden müssen. Die Behörden von Escholzmatt-Marbach argumentierten gegenüber der Bevölkerung hauptsächlich mit den finanziellen Auswirkungen. Der Bevölkerung wurde klar kommuniziert sowie grafisch untermauert, bei einem weiteren Alleingang müsse Escholzmatt den Steuerfuss um 2 und Marbach um 3.5 Steuerzehntel erhöhen. Weiter legte der Gemeinderat Bevölkerung den kantonalen Anreiz dar. Die hohen finanziellen Anreize des Kantons Luzern – sei dies die Wahrung des Besitzstandes im FILAG von zwölf Jahren, der Ausgleich des Steuerfusses oder die Verschuldensangleichung zwischen den Gemeinden – wurden wertgeschätzt. Der Kanton entschädigte die Gemeinde mit einem Beitrag von CHF 3.2 Mio. an die Fusion; weitere CHF 2.6 Mio. gab es im Rahmen des Verschuldungsausgleichs für den geplanten Radgehweg und weitere CHF 7.9 Mio. wurden aus den zwölf Jahren Besitzstandswahrung in Aussicht gestellt. Ebenso hat die Behörde ermittelt, dass durch eine Fusion – im Vergleich zum Alleingang – CHF 3.6 Mio. eingespart werden können. Total ergaben sich für Escholzmatt-Marbach für die nächsten 12 Jahre Beiträge und Einsparungen in der Höhe von CHF 17.3 Mio. Damit konnten die Gemeinden allen Einwohnerinnen und Einwohnern von Marbach und Escholzmatt eine lebenswerte und finanziell zahlbare Zukunft ermöglichen (Lötscher & Studer (2011); siehe auch Studer, Interview, 16. Mai 2012). Bereits vor der Fusion haben die Gemeinden stark zusammen gearbeitet. Daraus ergab sich allerdings kein grosses Sparpotential und somit auch kein Grund für eine Fusion. Dass die Fusion dennoch erfolgreich zustande gekommen ist, liegt allein an den kantonalen Beiträgen, mit denen die zukünftigen finanziellen Auswirkungen gesichert werden können. Obwohl der Fusionsprozess noch im Gange ist und die Deckung der anzufallenden Kosten nicht eruiert werden kann, zeigt sich die Behörde von Escholzmatt-Marbach zufrieden mit den erhaltenen Kantonsbeiträgen (Studer, Interview, 16. Mai 2012).

Auch bei der Grossfusion im Hitzkirchtal haben die Finanzen eine sehr wichtige Rolle gespielt. Die zugesprochenen kantonalen Beiträge waren angesichts der unklaren finanziellen Zukunftsaussichten der wichtigste Beweggrund, das Fusionsthema aufzunehmen. Aufgrund

neuer Reformen (z.B. Bildungswesen oder Heimpflege) sahen sich die Hitzkirchertaler Gemeinden mit neuen finanziellen Herausforderungen konfrontiert, welche lediglich mit höheren Steuereinnahmen zu bewältigen gewesen wären. Auch diese Fusion profitiert von zwölf Jahren Besitzstandswahrung beim FAG, Beiträgen an die Infrastruktur und der Senkung des Steuerfusses dank kantonalen Anreizen. Zudem kann sich nun die fusionierte Gemeinde gewisse Dinge – wie z.B. eine Mehrzweckhalle – eher leisten; im Alleingang wäre dies für sie finanziell nicht möglich gewesen. Die kantonalen Beiträge waren auch für die Bevölkerung ausschlaggebend, weshalb die Fusion begrüsst wurde. Für die Behörde im Hitzkirchtal waren die erhaltenen CHF 7.3 Mio. (exklusive Besitzstandswahrung) die untere, noch akzeptierte Grenze, um die Fusion in Angriff zu nehmen. Das heisst, bei einem tieferen Betrag hätten die Behörden keine Fusion angestrebt. Obwohl die erhaltenen Mittel nicht ausreichend waren, um die gesamten fusionsbedingten Kosten in Hitzkirch zu decken, wurde der Fusionsprozess gut unterstützt. Die Behörde zeigt sich zufrieden mit den Kantonsbeiträgen (Karrer, Interview, 11. Mai 2012).

Hypothese 1: Der Kanton Luzern ist im Bereich Fusionen erfolgreicher, weil er fusionswilligen Gemeinden weitaus höhere finanzielle Anreize bietet als der Kanton Bern.

Die Gemeindepräsidenten der luzernischen Gemeinden sind überzeugt, dass die Fusionen nur aufgrund der Kantonsbeiträge zu Stande gekommen sind. Die Gemeindepräsidenten der bernischen Gemeinden Huttwil, Lauperswil, Matten und Belpberg sind ihrerseits überzeugt, dass die Beiträge des Kantons Bern die fusionsbedingten Kosten nicht decken und daher unzureichend sind. Würde der Kanton Bern die Gemeinden finanziell viel stärker unterstützen, so wäre der Anreiz, um eine Fusion erfolgreich durchzubringen, grösser. Die Behörden könnten das Projekt gegenüber den Stimmberechtigten mit einem plausiblen monetären Argument eher positiv verkaufen und der Bevölkerung demzufolge eine finanziell starke Zukunft garantieren. Folglich konnte die Hypothese 1 verifiziert werden.

8.3 Immaterielle Fusionsförderung (H2)

Die fachliche Unterstützung des Kantons Bern wurde von allen Interviewpartnern als genügend bis ungenügend eingestuft. Bei der Fusion Lauperswil-Rüederswil und Matten-Interlaken-Unterseen wurde wenig fachliche Unterstützung geboten. Lauperswil und Rüederswil haben die Fusionsabklärungen ein Jahr nach dem Erlass des GFG in Angriff genommen, weshalb die kantonalen Ressourcen für eine intensive Betreuung zu diesem Zeitpunkt nicht vorhanden waren. Bei Matten-Interlaken-Unterseen ging es bei der Abstimmung erstmals darum, ob Fusionsabklärungen aufgenommen werden sollten (Gerber, Interview, 10. Mai 2012 und Aeschmann, Interview, 7. Mai 2012). Bei Huttwil-Wyssachen wurde den Gemeinden zwar eine Person des AGR als Betreuer zugeteilt und in eine Arbeitsgruppe in-

tegiert, jedoch zeigte sie dabei keine rege Präsenz (Muralt, Interview, 11. Mai 2012). Bei der Fusion von Belpberg-Belp war die kantonale Unterstützung genügend. Zwar war nicht immer eine Person vom Kanton an den Sitzungen vertreten, dies war jedoch für die relativ einfache Fusion auch nicht notwendig (Tschirren, Interview, 3. Mai 2012). Ausser Matten zogen zudem alle Fusionsprojekte externe Berater mit Erfahrungen betreffend Fusionen bei, die sich um kantonale Angelegenheiten wie z.B. Durchsicht der AGR-Webseite, Nutzung von Musterverträgen, Einbringen von Erfahrung etc. kümmerten. Das heisst, von ihnen wurden Aufgaben übernommen, für die auch der Kanton die nötige Unterstützung hätte liefern können. Wie sich im Fusionsprojekt Lauperswil-Rüederswil zeigte, hatte auch der externe Berater ein Interesse, dass die Fusion erfolgreich vollzogen werden würde. Dies erforderte sehr detaillierten Abklärungen, was sich auch auf die Honorierung auswirkte. Zudem war sich die Projektleitung einig, dass gewisse Punkte in der Machbarkeitsstudie zu positiv formuliert worden waren und demzufolge angepasst werden mussten (Gerber, Interview, 10. Mai 2012).

Ferner besteht bei den Gemeindenpräsidenten der Wunsch, dass der Kanton Bern offener kommuniziert und sich zur Bedeutung von Fusionen auch seinerseits äussert. Der Gemeindepräsident von Matten meinte, dass er die Strategie des Kantons im Bereich Fusionen nicht erkenne; die Rolle des Kantons falle diesbezüglich eher schwach aus. Zudem kommuniziere der Kanton Bern zu wenig mit den Gemeinden. Weiter war er der Ansicht, dass der Kanton sagen müsse, wo der Schuh drückt, und dies ohne Druck zu machen. Solche Themen könnten in der Regionalkonferenz oder im Präsidentenforum eingebracht werden. Dort bestehe der Vorteil, dass die Presse nicht anwesend sei (Aeschimann, Interview, 7. Mai 2012). Auch der Gemeindepräsident von Huttwil ist der Ansicht, dass es einer offenen und ehrlichen Kommunikation nach aussen bedürfe, denn nur so funktioniere die Demokratie (Muralt, Interview, 11. Mai 2012).

Im Kanton Luzern war die fachliche Unterstützung gut bis sehr gut. Bei der Fusion Escholzmatt-Marbach wurde fusionierenden Gemeinden eine Person zugeteilt, wobei diese Unterstützung nicht stark in Anspruch genommen wurde bzw. nicht nötig war. Die zugeteilte Fachperson war einige Male an den Sitzungen vertreten; bei juristischen Abklärungen wurde vielfach die E-Mail-Kommunikation gewählt. Ferner hätte die Gemeindebehörde die Unterstützung einer Kommunikationsspezialistin beanspruchen können, dies erwies sich jedoch als nicht nötig, da der Gemeindepräsident von Escholzmatt selber im Bereich Öffentlichkeitsarbeit tätig ist und den Kommunikationsweg zur Bevölkerung auf seine Art und Weise gestaltet (Studer, Interview, 16. Mai 2012). Beim Fusionsprojekt im Hitzkirchtal war eine stärkere Präsenz des Kantons vorhanden. Einerseits war der Regierungsstatthalter sehr aktiv und unterstützte das Fusionsprojekt tatkräftig, sowohl organisatorisch als auch personell. Die ortsbedingten Erfahrungen und die Unterstützung im finanziellen Bereich wurden sehr ge-

schätzt. Weiter wurde das Projekt durch drei Mitarbeitende des AFG begleitet. Dabei wurde einerseits Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit und andererseits bei der Prozessabwicklung geboten. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wurden die Bevölkerung sowie das Projektteam interviewt. Aber auch journalistische Tätigkeiten in Kooperation mit dem örtlichen Drucker des Blattes „Hitzkirchental“ waren positiv. Die verfassten Artikel wurden grösstenteils auf dem Titelblatt präsentiert. Die Prozesshilfe kam unterschiedlich zum Einsatz. Die fachlichen Inputs in der Projektsteuerungssitzung und Abklärungen von offenen Fragen waren hilfreich, während Erfahrungswerte aus anderen Fusionsprojekten zu wenig offengelegt wurden, da es sich um einen anderen Fall handelte, weshalb die Projektleitung teilweise den bilateralen Weg zu anderen fusionierten Gemeinden wählte. Zudem war die kantonale Unterstützung nicht während des gesamten Fusionsprozesses gleich stark vorhanden. In der ersten Phase bis zur Abstimmung über die Fusion bzw. bis zum Zustandekommen des Fusionsvertrages war die Zusammenarbeit mit dem Kanton intensiv, während dieser beim Umsetzungsprozess eine zurückhaltende Rolle einnahm. Das Projektteam hätte jedoch in diesem Prozess die Unterstützung des Kantons stärker benötigt – insbesondere auch deshalb, weil sich der Fusionsprozess neben dem täglichen Geschäft abwickelte und daher allen Beteiligten eine Sonderleistung abverlangte. Auch die Rolle der Kommunikationsspezialistin gegenüber der Bevölkerung wurde teilweise als zu wenig sensibel wahrgenommen. Es entstand der Eindruck, dass zu stark marketingtechnisch vorgegangen wurde, bzw. dass das Projekt gut verkauft werden wollte (Karrer, Interview, 14. Mai 2012).

Hypothese 2: Die kantonale Unterstützung und das Einbringen von Erfahrungswerten sind für die fusionswilligen Gemeinden eine äusserst wirksame Hilfe.

Alle Gemeindepräsidenten der bernischen Gemeinden hätten sich eine verstärkte Unterstützung bzw. eine stetige Präsenz des Kantons während des Projektes gewünscht. Insbesondere Inputs von positiven, aber auch negativen Erfahrungswerten aus anderen Fusionen und die Beantwortung von relevanten Fragen an den Sitzungen hätten den Abklärungsaufwand verringert, die Beratungskosten gemildert und den Prozessverlauf möglicherweise auch zeitlich beschleunigt. Während der Kanton Bern bei den Fusionen bewusst eine passive Rolle einnahm, hätten sich die Präsidenten der betroffenen Gemeinden eine aktivere Rolle seitens des Kantons gewünscht. Es besteht der Wunsch, dass der Kanton Bern klar aufzeigt, welchen Nutzen die Fusionen für ihn haben, und diesen Standpunkt stärker einbringt. Insbesondere wäre eine offenere Kommunikation vom Kanton willkommen geheissen worden. Folglich besteht bei den immateriellen Fusionsfördermitteln Optimierungsbedarf. Aufgrund dieser Erläuterungen kann die Hypothese 2 verifiziert werden.

8.4 Einsatz der luzernischen Instrumente im Kanton Bern (H3)

Beim Fusionsversuch von Huttwil mit Wyssachen waren die finanziellen Auswirkungen der ausschlaggebende Grund, warum die Fusion scheiterte. Die unterschiedliche Vermögenslage sowie die Aufrechterhaltung der Infrastruktur hätten für die fusionierte Gemeinde mittelfristig eine Steuerfusserhöhung von 1.65 auf 1.72 Steuerzehntel bedeutet. Allein die Sanierung der Gemeindestrassen mit Sofortmassnahmen wiesen einen Kostenumfang von CHF 1.2 Mio. auf. Die Bevölkerung von Huttwil war nicht bereit, eine Fusion einzugehen und mehr Steuern zu bezahlen, um schliesslich Wyssachen zu sanieren. Obwohl die Bevölkerung stark zusammengewachsen ist und der Gemeinderat die Fusion aus regionalpolitischen Überlegungen befürwortete und eine moderate Angleichung des Infrastrukturunterhalts von Wyssachen vorgesehen war, wurde die Fusion mit 62% Neinstimmen abgelehnt. Gemäss dem Gemeindepräsident von Huttwil scheiterte die Fusion nicht aufgrund der weichen Faktoren, sondern einzig und allein aufgrund der negativen finanziellen Auswirkungen (Muralt, Interview, 11. Mai 2012). Die erhaltenen projektbezogenen Zuschüsse konnten knapp die externen Kosten decken. Die angefallenen 110 Arbeitsstunden auf Kaderniveau wurden hauptsächlich der Gemeinde Huttwil angelastet. Die Finanzhilfe von CHF 800'000 hätte lediglich die Reorganisationskosten gedeckt. Der Gemeindepräsident ist der Ansicht, dass eine Fusion mit finanziellen Mitteln in der Grössenordnung des Kantons Luzern erfolgreich verlaufen wäre. Ferner ist er davon überzeugt, dass die finanziellen Differenzen zwischen den fusionsbereiten Gemeinden durch den Kanton auszugleichen seien. Ansonsten würden die finanzstarken Gemeinden in eine finanzielle Notlage geraten und seien daher nicht bereit, eine Fusion einzugehen. Wenn der Kanton Bern bei Fusionen mehr Gelder sprechen würde, wäre dies doch eine Investition in die Zukunft. Denn dann hätte der Kanton Bern gesunde und finanziell sanierte Gemeinden, wobei schliesslich weniger FILAG-Gelder erforderlich wären. Der Gemeindepräsident von Huttwil ist davon überzeugt, dass die Fusion sehr wahrscheinlich zu Stande gekommen wäre, wenn im Kanton Bern die gleichen Fusionsförderinstrumente wie im Kanton Luzern bereitstünden. Denn damit wären die Auswirkungen auf die Modellrechnung anders ausgefallen und der Steuerfuss hätte auf dem tieferen Niveau beibehalten können. Ebenso ist er der Ansicht, dass eine Fusion auch für die fusionswilligen Gemeinden der richtige Schritt in die Zukunft wäre, und dass dieser Schritt auch für sie einen Wert darstelle, weshalb sie bereit wären, die anfallenden Kosten zusammen mit dem Kanton in angemessener Höhe mitzutragen (Muralt, Interview, 11. Mai 2012).

Auch bei der Fusion von Lauperswil-Rüederswil hat das Gegnerkomitee hauptsächlich mit negativen finanziellen Auswirkungen argumentiert. Dabei wurden Punkte aus der neutral formulierten Machbarkeitsstudie entnommen und ins Negative gekehrt, während die Behörde hinter der Fusion stand. Es wurden Flugblätter in die Haushalte verteilt, mit den Aussagen, dass eine Fusion unerwünscht sei, da es der Gemeinde gut gehe. Denn einerseits wäre eine Steuerfusserhöhung

zu erwarten, und andererseits würde sich die Veräusserung des Verwaltungsgebäudes als schwierig erweisen. Zudem konnten die Auswirkungen des damals neuen FILAG's nicht abgeschätzt werden. Ferner wurde argumentiert, dass eine Fusion nicht um jeden Preis vollzogen werden müsse, sonst gehe es den Gemeinden aufgrund der Auslagen schlechter als vorher. Die Beiträge des Kantons Bern hörten sich zwar gemäss Gemeindepräsident Lauperswil auf Anhieb nach viel an, hätten jedoch laut den Berechnungen bei Weitem nicht ausgereicht. Abgesehen vom Zeitaufwand der Projekt- und Arbeitsgruppen konnten die Abklärungskosten lediglich zu 50% mit den vom Kanton gewährten, projektbezogenen Zuschüssen gedeckt werden. Auch bei dieser Fusion waren also letztendlich die bescheidenen Beiträge des Kantons Bern für das Scheitern ausschlaggebend. Der Gemeindepräsident ist überzeugt, dass weitaus höhere Beiträge die Entscheidung zugunsten der Fusion erleichtert hätten und die Fusion schliesslich zustande gekommen wäre (Gerber, Interview, 10. Mai 2012).

Bei der touristischen Gemeinde Matten waren die Finanzen nie ein Thema. Ferner haben auch die Befürworter nie mit finanziellen Aspekten argumentiert. Der Gemeindepräsident ist aber der Ansicht, wenn der Kanton den Gemeinden – wie im Kanton Luzern – einen beträchtlichen Betrag zusprechen würde, wäre dies sicher ein Argument, auf das die Bevölkerung hören würde, und das einen guten Anreiz fürs Fusionieren darstellen würde (Aeschmann, Interview, 7. Mai 2012). Bei der einfachen Fusion der Kleinstgemeinde Belpberg mit der Grossgemeinde Belp war der Abklärungsbedarf gering und verursachte somit auch keine hohen Kosten. Deshalb konnten die fusionsbedingten Auslagen mit den kantonalen Beiträgen grossmehrheitlich gedeckt werden (Tschirren, Interview, 3. Mai 2012). Des Weiteren sind auch die luzernischen Gemeinden davon überzeugt, dass sie keine Fusionsabklärungen aufgenommen hätten, bzw. dass ihre Fusion schliesslich gescheitert wäre, wenn der Kanton Luzern die bernischen Instrumente eingesetzt hätte (Karrer, Interview, 14. Mai 2012 und Studer, Interview, 16. Mai 2012).

Die finanzielle Situation einer Gemeinde ist ein bedeutender Grund, weshalb eine Fusion in Betracht gezogen wird. In der Regel verfolgt die anfragende fusionswillige Gemeinde andere Interessen als die angefragte Partnergemeinde: Diese ist nämlich nicht an einer Sanierung der finanzschwachen Gemeinde interessiert. Die finanziellen Auswirkungen einer Fusion sind also sowohl für die Verwaltung als auch für den Stimmberechtigten von entscheidender Bedeutung. Wenn die finanziellen Auswirkungen der Fusion eine Steuererhöhung bedeuten, ist es äusserst schwierig, wenn nicht gar unmöglich, die Stimmberechtigten zu überzeugen, einer Fusion zuzustimmen. Das heisst, die Behörde des finanzstarken Partners muss aufzeigen können, dass sich der Zusammenschluss nicht nachteilig auf den einzelnen Bürger auswirkt. Denn wenn die Fusion vollzogen wird, verändert sich für die Bevölkerung der finanzstarken Gemeinde in der Regel nicht viel.

Beim Einsatz der immateriellen Fusionsförderung zeigen sich die bernischen Gemeinden weniger zufrieden als die luzernischen. Die Gemeindepräsidenten im Kanton Bern wünschen sich eine aktivere Rolle vor dem Fusionsprozess und eine verstärkte Unterstützung während des Prozesses. Insbesondere die Nutzung von Erfahrungswerten wäre sehr wünschenswert gewesen. Die Gemeindepräsidenten im Kanton Luzern sind zufrieden mit der immateriellen Fusionsförderung durch den Kanton. Diese habe schliesslich zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden geführt.

Hypothese 3: Der Kanton Bern wäre mit dem Einsatz der in Luzern üblichen, materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumenten wirksamer.

Ausser bei Lauperswil waren bei keiner anderen bernischen Gemeinde die kantonalen Beiträge ausschlaggebend, dass die Fusionsabklärungen in Angriff genommen wurden. Und selbst in Lauperswil wurde schnell festgestellt, dass die Beiträge keine grosse Hilfe darstellten. Auch Matten hätte eine Fusion bei weitaus höheren Beiträgen eher in Betracht gezogen. Bei Belpberg waren die kantonalen Gelder kein Einflussfaktor auf das Abstimmungsergebnis. Bei den Gemeinden Lauperswil und Huttwil hingegen waren die finanziellen Auswirkungen – und insofern auch der kantonale Beitrag – von grösstem Einfluss auf das negative Abstimmungsergebnis. Ferner sind sich alle bernischen Gemeindepräsidenten einig, dass eine verstärkte Präsenz des Kantons Bern vor und während des Fusionsprozesses vonnöten gewesen wäre. Auch wenn gewisse Gemeinden wenig Wert auf die Finanzhilfe legen, würde keine Gemeinde höhere Beiträge – wie sie im Kanton Luzern üblich sind – ausschlagen. Ebenso bestätigt der Fall von Wyssachen, dass zwar zuerst von emotionalen Werten gesprochen worden sei, doch sobald festgestellt wurde, dass die Gemeinde von einer Fusion finanziell profitieren würde, habe Wyssachen die Fusion gutgeheissen. Falls der Kanton Bern bei den untersuchten Gemeinden die luzernischen materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente eingesetzt hätte, wären zwei weitere Fusionen – nämlich Huttwil-Wyssachen und Lauperswil-Rüederswil – eher bzw. sehr wahrscheinlich zu Stande gekommen, und der Kanton Bern wäre diesbezüglich wirksamer. Somit kann die Hypothese 3 verifiziert werden.

8.5 Wahrung der weichen Faktoren (H4)

Obwohl die Fusionsbefürworter in Matten von einer stärkeren Position gegenüber dem Kanton, Synergieeffekten und Steuersenkung gesprochen hatten, konnten sie die Bevölkerung nicht dazu bewegen, der Fusion zuzustimmen. Die Gegnergruppe war sehr gut organisiert und engagierte sich sehr aktiv gegen eine Fusion bzw. bereits gegen die Aufnahme von Fusionsabklärungen. Ein Argument gegen eine Fusion war die Landreserve von Matten. Es wurde vermutet, die fusionswillige Gemeinde Interlaken wolle die Landreserve für sich gewinnen. Ferner hat das Scheitern der Fusion geschichtliche Hintergründe. Es gab Zeiten, als Matten finanziell schlecht

dastand und Interlaken anfragte, ob es an einer Fusion interessiert wäre, jedoch abgewiesen wurde. Die Fusionsgegner griffen solche geschichtlichen Ereignisse auf und führten sie ins Feld. Es hiess schliesslich, dass Matten nicht fusionieren wolle, also benötige es auch keine Fusionsabklärungen. Gemäss dem Gemeindepräsidenten war es der Bevölkerung nicht so klar, ob es um eine Abstimmung über die Aufnahme von Fusionsabklärungen oder bereits um die tatsächliche Fusion gehe. Vielerorts wurde davon ausgegangen, dass es um die Fusion an sich ging, weshalb bereits die Abstimmung zur Aufnahme von Fusionsabklärungen zu 69% abgelehnt wurde. Laut dem Gemeindepräsidenten von Matten haben die weichen Faktoren ganz klar gegen eine Fusion gesprochen. Die traditionellen Werte, die Identifikation mit der Gemeinde sowie das Wahren der Selbständigkeit waren für die Bevölkerung wichtiger als die Finanzfrage. Laut dem Gemeindepräsidenten ist es äusserst schwierig diese emotionelle Schwelle zu überschreiten. Insbesondere wurden keine überzeugenden Argumente zu Gunsten einer Fusion geliefert. Seitens der Bürgerinnen und Bürger wurde der Grund für eine Fusion nicht erkannt. Denn momentan sei Matten eine intakte Gemeinde mit der nötigen Nahversorgung, der es an nichts fehle (Aeschimann, Interview, 7. Mai 2012).

Auch in Lauperswil bestanden Vertrauens-Probleme gegenüber der anderen Gemeinde. Es machte sich eine gewisse Abneigung gegenüber dem Nachbar bemerkbar. Seitens der Bevölkerung wurde kein grosser Wert auf eine Machbarkeitsstudie gelegt. Zwei Veranstaltungen wurden durchgeführt, wobei bei der ersten lediglich 80 und bei der zweiten Veranstaltung nur noch 20 Teilnehmende anwesend waren, obwohl die Veranstaltung für beide Gemeinden gemeinsam organisiert worden war. Dementsprechend mass die Bevölkerung der Fusion eine geringe Bedeutung bei. Unter dieser anzahlmässig nicht repräsentativen Stimmberechtigten kamen negative Äusserungen zum Tragen. Ein bewegendes Thema war die Feuerwehr. Der Feuerwehrkommandant hatte sich gegen eine Fusion geäussert, weshalb der Gemeindepräsident von Lauperswil annahm, dass die gesamte Mannschaft – und schliesslich auch deren Umfeld – davon überzeugt worden sei, eine Fusion zu bekämpfen. Zudem war der damalige Finanzverwalter ein starker Fusionsgegner. Seine Argumentationen zielten hauptsächlich auf die Finanzen ab. Er hatte die Lehre bei der Gemeindeverwaltung Lauperswil abgeschlossen und stand kurz vor der Pension, als das Fusionsthema aufkam. Aufgrund seiner Position genoss diese Einzelperson ein grosses Vertrauen bei der Bevölkerung. Ausserdem wurde dem Grundsatz „starkes Zentrum, starke Agglomeration“ kein Vertrauen geschenkt. Vielmehr herrschte die Angst, dass die Aussenbezirke wegen des gemeinsamen Zentrums Zollbrück an Bedeutung verlieren würden. Diese Reaktionen haben schliesslich das Fusionsresultat im Falle von Lauperswil stark beeinträchtigt, weshalb die Fusion mit 66.3% abgelehnt wurde. Wie es zu dieser starken Abneigung gekommen ist, kann sich der Gemeindepräsident von Lauperswil allerdings nicht erklären (Gerber, Interview, 10. Mai 2012).

Bei der Gemeinde Belpberg kamen kaum emotionale Argumente zum Tragen. In Belpberg äusseren sich einige wenige ältere Bürgerinnen und Bürger dahingehend, dass es doch bis anhin irgendwie funktioniert habe und dies somit auch künftig möglich sei. Aber auch Argumente von zukünftiger Mitbestimmung wurden eingebracht. Ebenso befürchteten die Bürgerinnen und Bürger, dass sie ihren Wald verlieren könnten. Diese Befürchtung erwies sich doch als unbegründet: Der Wald bleibt Eigentum der Bürger. Die Argumente des Gemeinderates – höhere Professionalität, leichtere Besetzung von Stellen, Lösung des Platzproblems für die Verwaltung, Steuer- und Gebührensenkung – haben die Bevölkerung überzeugt, weshalb die Fusion zu 91% willkommen geheissen wurde. Damit die Gemeinde Belpberg weiterhin mitbestimmen kann, wurde ein Gemeinderatssitz in Belp bis zur nächsten Abstimmungsperiode garantiert (Tschirren, Interview, 3. Mai 2012).

Bei der Fusion Huttwil-Wyssachen wurden die weichen Faktoren hauptsächlich in Wyssachen thematisiert. Der Gemeinderat von Wyssachen hatte den Gemeinderat von Huttwil hinsichtlich einer allfälligen Fusion angefragt, ohne die Bevölkerung vorher darüber zu informieren. Dies hatte bei der Wyssacher-Bevölkerung Unmut ausgelöst. Aus ihren negativ formulierten Lesebriefen war zu entnehmen, dass die Argumente – Verlust der Eigenständigkeit, des Gemeindefamens sowie des Gemeindefwappens – emotionaler Natur waren. Es gab also einzelne Bürgerinnen und Bürger, die sich gegen eine Fusion aussprachen, jedoch bildete sich keine Gegengruppe. Demgegenüber kamen in Huttwil keine emotionalen Argumente aus der Bevölkerung. Trotz vereinzelter negativer Äusserungen hiessen die Wyssacher die Fusion schliesslich mit 54% gut. Dies sei gemäss dem Gemeindepräsidenten von Huttwil aus der Erkenntnis hervorgegangen, dass die Gemeinde von einer Fusion finanziell profitieren könnte. Hingegen lehnte die Bevölkerung von Huttwil die Fusion aus demselben Grund mit 62% Neinstimmen ab (Muralt, Interview, 11. Mai 2012).

Auch im luzernischen Hitzkirchtal waren vorerst bei der 11-er Fusion viele Emotionen vorhanden. Es wurde argumentiert, die Gemeinde Hitzkirch, die ein natürliches Zentrum für die umliegenden Gemeinden ist, gönne diesen Gemeinden keine Entwicklung; diese wollten daher doch lieber selbständig bleiben. Auch Hitzkirch selbst lehnte das erste Projekt ab, was bei den Skeptikern in den anderen Gemeinden einen Aufschrei auslöste. Sie waren der Ansicht, dass Hitzkirch sie nicht haben will, sie seien nicht gut genug für Hitzkirch. Während vier Gemeinden den Fusionsschritt ablehnten, zogen die restlichen sieben Gemeinden das Projekt weiter. In dieser Konstellation wurde die Behörde nicht mehr mit emotionalen Argumenten konfrontiert. Alle beteiligten Gemeinden hatten ein und dasselbe Ziel: von den Fusionsförderinstrumenten des Kantons Luzern zu profitieren und ihre Zukunft finanziell zu sichern (Karrer, Interview, 14. Mai 2012).

Auch bei der Gemeinde Escholzmatt-Marbach gab es seitens der Bevölkerung keine grossen Aufstände. Die Argumente des Gemeinderates, die Sicherung der zukünftigen finanziellen Lage sowie der Bau des Radweges, wurden auch von der Bevölkerung anerkannt (Studer, Interview, 16. Mai 2012). Die Behörden von Escholzmatt und Marbach hatten sich zum Vornherein überlegt, welches die Stolpersteine sein könnten, und die Bevölkerung bzw. die möglichen Kritiker von Anfang an in die Teilprojekte einbezogen. Die wesentlichen Stolpersteine waren die Finanzen, die Schule und die Feuerwehr. Beispielsweise wurde Mitglieder der SVP in das Teilprojekt „Finanzen“ und Feuerwehrmänner in das Teilprojekt „Feuerwehr“ einbezogen. Die Behörde konnte alle relevanten Stolpersteine ausräumen und die Bevölkerung auf der emotionalen Ebene abholen – nicht zuletzt auch, indem sie auf die bereits vorhandene, langjährige Zusammenarbeit (z.B. Vereinsleben, Schulpflege) verwies. Es wurde klar dargelegt, eine Fusion mache aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit Sinn und sichere zudem die finanzielle Zukunft. Diese Argumente wirkten überzeugend, was schliesslich zu einem positiven Abstimmungsergebnis von 80% Befürwortern in Escholzmatt und von 66% in Marbach führte (Studer, Interview, 16. Mai 2012).

Hypothese 4: Die Wahrung der weichen Faktoren ist für eine Gemeinde von grösserer Bedeutung als der finanzielle Beitrag des Kantons Bern.

Auf diese Hypothese kann keine schlüssige bzw. einheitliche Antwort gegeben werden. Bei Matten waren es die weichen Faktoren, die das negative Abstimmungsergebnis bestimmten, während die kantonale finanzielle Unterstützung nicht thematisiert wurde. Bei Belpberg kam es kaum zu emotionalen Reaktionen. Die Beiträge waren zwar willkommen, jedoch nicht ausschlaggebend für den Fusionsschritt. In Wyssachen ging es zu Beginn auch um die weichen Faktoren, jedoch als der finanzielle Vorteil erkannt wurde, war keine Rede mehr von Emotionen. Hingegen stand in Huttwil und Lauperswil der finanzielle Aspekt bzw. die unsichere finanzielle Zukunft nach einer Fusion im Vordergrund. Auch bei den luzernischen Gemeinden ging es um den finanziellen Aspekt, respektive waren die kantonalen Beiträge ganz klar der Grund, weshalb Fusionsabklärungen in Erwägung gezogen wurden. Aus dieser Optik ist die Hypothese vier zu falsifizieren. Die weichen Faktoren scheinen wichtig zu sein, doch je nach Höhe der finanziellen Beiträge kann der emotionale Aspekt überspielt werden. Der Fusionsschritt wird also aus unterschiedlichen Gründen in Betracht gezogen, deshalb ist auch eine unterschiedliche Regelung vonnöten. Eine individuelle Problemlösung mit den Gemeinden zu suchen, wäre wohl ein Schritt in die richtige Richtung.

8.6 FILAG hat eine fusionshemmende Wirkung (H5)

Auf die Frage nach der Bedeutung des FILAG sind unterschiedliche Argumentationen der Interviewpartner aus den untersuchten Gemeinden eingeflossen, weshalb es sinnvoll erscheint, tiefergründiger auf diese Thematik einzugehen.

Im Grundsatz gilt der FILAG als typisch schweizerisch und dringend nötig. In den Kantonen Bern und Luzern wurde der FILAG überarbeitet und zum Nachteil der kleinen Gemeinden angepasst. Damit wurde das FILAG-System fusionsgünstiger gestaltet. Mit diesem Instrument verfügt der Kanton somit über ein Mittel, um die Gemeinden unter finanziellem Druck zu setzen und verspricht sich davon, dass diese schliesslich eher fusionieren. Im Kanton Luzern, wo die fusionshemmende Wirkung des FILAG zum ersten Mal 2003 und zum zweiten Mal 2009 eingeschränkt wurde, hat die fusionsgünstige Gestaltung dieses Instrumentes in einer hohen Anzahl Fusionen niedergeschlagen. Im Kanton Bern wurden die Zuschüsse für fusionswillige Gemeinden über fünf Jahre erst 2005 in den FILAG eingebaut. Die grosse Änderung folgte erst per 1.1.2012 indem eine verstärkte Kürzung der Mindestausstattung geregelt wurde, während die Zuschüsse für fusionswillige Gemeinden von fünf auf zehn Jahre erhöht wurden. Dies ist sicherlich mit ein Grund, warum die Fusionsprojekte im Kanton Bern bis anhin so schwerfällig vorangeschritten sind.

Zum Fusionszeitpunkt der Gemeinden Lauperswil-Rüederwil und Huttwil-Wyssachen war die Gewährung von fünf Jahren FILAG-Zuschuss bei einer Fusion ein sehr schwacher Trost. Bis die letzten fusionsbedingten Tätigkeiten erfolgt sind, können mehrere Jahre vergehen. Innert den ersten fünf Jahren ist es aus fusionsbedingten Gründen nicht möglich, bedeutende Einsparungen und Synergieeffekte zu erzielen, weshalb die fusionierte Gemeinde auf entsprechenden finanziellen Zuschuss vom Kanton angewiesen ist. Doch kaum waren die letzten Tätigkeiten ausgeführt, wurde der FILAG-Zuschuss nicht mehr gewährt. Wie sich die Änderungen des neuen FILAG aus dem Jahr 2012 auf die Gemeinden ausgewirkt hätten, war zu diesem Zeitpunkt unklar. Es bestanden Befürchtungen, dass die Änderungen negative Folgen gezeigt hätten, und somit während des Fusionsprozesses einen Unsicherheitsfaktor darstellten (Gerber, Interview, 10. Mai 2012 und Muralt, Interview, 11. Mai 2012).

Über die Finanzen lässt sich vieles steuern, und der Kanton kann mit Hilfe des FILAG seinen Fusionsgedanken eher realisieren. Die per 1.1.2012 verlängerte Zuschussdauer von zehn Jahren ist für die fusionswilligen Gemeinden eine eher tolerable Unterstützung. Wiederum wird die Kürzung der Mindestausstattung bei den Gemeinden nicht wirklich begrüsst. Denn sie setzen sich nicht gerne unter finanziellem Druck. Seitens des Kantons ist der FILAG mittlerweile zwar ein fusionswirksames, jedoch auch ein gefährliches Instrument. Angenommen, eine Gemeinde – wie Matten – legt sehr hohen Wert auf die weichen Faktoren, und eine Fusion kommt somit

nicht in Frage, sind die Bürgerinnen und Bürger folglich bereit, hohe Steuern zu bezahlen, um ihre Selbständigkeit beibehalten und die Ausgaben decken zu können. Früher oder später geht jedoch diese Rechnung nicht mehr auf. Die Folge ist, dass das Eigenkapital schrumpft und die Verschuldung steigt. Während dem Kanton Luzern das Instrument „Vergabe von Sonderbeiträgen“ zur Verfügung steht, mit dem er die Gemeinde in einer solchen Situation sanieren kann, kennt der Kanton Bern dieses Instrument nicht. Für eine bernische Gemeinde bedeutet dies, dass sie einem enormen Druck ausgesetzt ist, wenn sie in eine finanzielle Notlage gerät: Entweder muss sich die Gemeinde durch eigene Sparmassnahmen sanieren oder nach einem fusionswilligen Partner suchen. Diese Suche dürfte sich in dieser Konstellation – wie sich im Falle von Wyssachen bereits gezeichnet hat – als äusserst schwierig erweisen. Denn es kommt für eine finanzstarke Gemeinde – wie Huttwil – nicht in Frage, eine finanziell angeschlagene Gemeinde zu übernehmen und damit Gefahr zu laufen, sich dadurch schliesslich selber in eine schlechtere finanzielle Lage zu manövrieren oder einzig aus Solidaritätsgründen eine Steuererhöhung zu riskieren.

Das Ziel des Kantons liegt darin, finanzstarke und selbständige Gemeinden zu haben. Die Gemeinden sollten befähigt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Allerdings mangelt es denjenigen bernischen Gemeinden, die trotz Kürzung der Mindestausstattung nicht oder nicht rechtzeitig einen Fusionspartner suchen, an Vorsicht. Daher ist der Kanton gefordert, neue Mechanismen zu gestalten, damit das Einverständnis des finanzstarken Fusionspartners zu einer Fusion trotzdem gewonnen werden kann.

Hypothese 5: Der FILAG hat eine fusionshemmende Wirkung.

Grundsätzlich sind sich alle sechs Interviewpartner der untersuchten Gemeinden über die nicht fusionsfördernde Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs einig. Folglich kann die Hypothese 5 verifiziert werden.

Das FILAG ist ein solidarisches System, und wenn mit diesem Mechanismus der kantonale Fusionswunsch gefördert wird, dann sollen auch bei fusionswilligen Gemeinden mehr finanzielle Mittel gesprochen werden. Damit würde der Kanton langfristig betrachtet finanzstarke Gemeinden erhalten, die folglich weniger FILAG-Gelder beziehen, und die zudem befähigt sind, ihre Aufgaben wirksam und kostengünstig wahrzunehmen. Somit würde der Kanton dem Gedanken, dass eine Fusion kein Ziel, sondern ein Mittel zum Zweck ist, näher kommen.

8.7 Weitere Erkenntnisse

Eine Fusion kommt nur zu Stande, wenn einerseits der Kanton genug finanzielle Anreize spricht, und andererseits, wenn die Gemeinden zusammenpassen. Das heisst, wenn bereits eine langjährige Beziehung in Form von verschiedenartiger Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (i.d.R. sind es Nachbargemeinden) besteht und sich die Bevölkerung aneinander gewöhnt hat. Trifft einer dieser Faktoren nicht zu – wenn also nur die Finanzen stimmen, während sich die zwei Gemeinden völlig fremd sind –, ist es schwierig eine Fusion durchzubringen, denn bei dieser Konstellation hilft das Volk nicht mit. Ebenso ist eine Grossfusion sehr schwierig durchzusetzen, weil es darunter Gemeinden gibt, in denen sich die Bürgerinnen und Bürger nicht kennen, und zwischen denen auch keine Zusammenarbeit besteht. Dies haben die gescheiterten Projekte Vogelschau mit acht Gemeinden oder das Projekt G4 mit vier Gemeinden im Kanton Luzern gezeigt. Der Gemeindepräsident von Escholzmatt-Marbach verdeutlicht diese Aussage wie folgt: „Man kann nicht etwas auf dem Papier zeichnen und sagen, das würde gut zusammenpassen, wenn es die Bevölkerung nicht will. Und da nützt auch das ganze Geld nicht, was man verspricht. Wenn es von sich aus kommt, dann ist das gut. Aber der Staat soll nicht in ein Gebilde eingreifen, das mindestens über das Jahrhundert gewachsen ist.“ (Studer, Interview, 16. Mai 2012, S. 8). Insofern ist es wesentlich, wenn eine Fusion „von unten“ kommt, doch dann sollte dieser Schritt durch den Kanton mit genügenden finanziellen Mitteln unterstützt werden, damit das Projekt finanziell realisiert werden kann.

Der Gemeindepräsident von Huttwil ist überzeugt, dass eine Fusion mit den heutigen, im Kanton Bern üblichen Fusionsförderinstrumenten nur auf zwei Arten erfolgen kann: wenn sich zwei gleich grosse Gemeinden in gleicher finanzieller Lage zusammenschliessen oder wenn eine extrem grosse Gemeinde mit einer sehr kleinen Gemeinde (Kleinstgemeinde) fusioniert. Aber wenn zwei Gemeinden fusionieren wollen, von denen die eine finanziell gut dasteht und die andere schlecht, wird diese Fusion nicht klappen. Denn die finanzstarke Gemeinde ist nicht bereit, die finanziell angeschlagene Gemeinde aus eigenen Mitteln zu sanieren. Selbst dann nicht, wenn die Bevölkerung stark zusammengewachsen ist. Auch wenn die Behörde den Stimmberechtigten den Antrag stellt, die Fusion anzunehmen, ist sie verpflichtet, mit den Bürgerinnen und Bürgern offen und ehrlich zu kommunizieren. Wenn diese nun aber erkennen, dass infolge der Fusion eine Steuererhöhung zu erwarten ist, wird die Fusion abgelehnt. Dabei ist ferner zu beachten, dass die finanzstarke Gemeinde, die i.d.R. auch die grössere ist, nach der Fusion kaum eine Veränderung wahrnimmt, da die wesentlichen Änderungen – sei dies die Aufgabe des Namens, des Wappens oder auch der Verwaltung – mehrheitlich die finanzschwache Gemeinde betreffen. Deshalb spürt die Bevölkerung der grossen Gemeinde keinen grossen Nutzen von einer Fusion und ist somit

auch nicht bereit, eine Steuererhöhung zu Gunsten der Nachbargemeinde hinzunehmen (Muralt, Interview, 11. Mai 2012, S. 4). Aus diesem Grunde ist insbesondere die ähnliche Finanzlage der Gemeinden eine gute Voraussetzung für das Gelingen einer Fusion. Die Finanzierungsfrage damit eine gewillte Fusion zustande kommt und zu Gunsten aller Beteiligten ist, liegt im Kompetenzbereich des Kantons.

Eine interessante Aussage des Gemeindepräsidenten von Lauperswil lautet, dass eine gescheiterte Fusion eine negative Kettenreaktion auslösen könne: „Man hört noch heute, dass unsere Fusionsabklärungen als Muster gelten. Weil es ziemlich neu war, dass das Thema aufgegriffen wurde, was wir machten. Und an dem sind auch andere Fusionsprojekte in dieser Region gescheitert, das ist gut möglich. Also so eine Kettenreaktion.“ (Gerber, Interview, 7. Mai 2012, S. 7). Der Gemeindepräsident von Lauperswil meinte, sie seien mit der Fusion „zu früh“ gewesen. Dies deutet darauf, dass die Anreize des Kantons Bern nicht ausreichend waren (fünf Jahre FILAG-Zuschuss) und dass die seit 1.1.2012 geltenden FILAG-Änderungen hinsichtlich Kürzung der Mindestausstattung zu Unsicherheiten bezüglich ihrer Auswirkung auf die fusionierten Gemeinden führten (Gerber, Interview, 10. Mai 2012).

Ferner ist der Aspekt des Autonomieverlustes des Gemeindepräsidenten von Hitzkirch erwähnenswert. In der Theorie wird als negatives Argument geäussert, dass der einzelne Bürger innerhalb einer grösseren Einheit weniger Einfluss auf eine Entscheidung ausüben könne, da seine Stimme ein weniger starkes Gewicht habe. Auf die erfolgreiche 7er Fusion im luzernischen Hitzkirchental trifft dies jedoch nicht wirklich zu: „In der Gemeindeversammlung haben wir nicht einen kumulierten Besuch von den vorherigen 6 Gemeinden. (...) Bei uns hat die Stimme an Wert gewonnen, denn es kommen jeweils 150 Leute, wie früher aus Hitzkirch alleine. Aber wir haben das doppelte Budget. Eigentlich hat meine Stimme dadurch mehr Entscheidungsgewicht“ (Karrer, Interview, 14. Mai 2012, S. 5).

Als weiterer Erfolgsfaktor gilt die Abfederung von „Argumenten des Herzens“. Diese emotionale Zugehörigkeit ist oft mit Symbolen wie z.B. Gemeindegrenzen, -wappen oder Verwaltungseinrichtungen verbunden. Escholzmatt-Marbach hat dies frühzeitig erkannt und der neuen Gemeinde einen neuen gemeinsamen Namen gegeben, zusammengesetzt aus den zwei alten Namen; zudem wurden beide Wappen beibehalten. Ebenso wurde in Marbach eine Verwaltungszweigstelle eingerichtet. Sprich das Steueramt ist nun in Marbach stationiert. Dort befindet sich aber auch ein Schalter, wo die Bürgerinnen und Bürger aus Marbach ihr Anliegen anbringen oder ein Dokument abgeben können; folglich müssen sie nicht den Weg nach Escholzmatt zurücklegen. Mit solchen Massnahmen kann der Gemeinde, die befürchtet, ihre Identität zu verlieren, doch noch die erwünschte und auch angebrachte Wertschätzung entgegengebracht werden. Ob nun die Zweigstelle in Marbach rege besucht wird,

hängt von den Bürgerinnen und Bürgern ab. Falls dem nicht so ist, so kann sie später immer noch aufgehoben werden. Dies dürfte seitens der Bevölkerung ruhiger aufgenommen werden, als dies während des Fusionsprozesses der Fall gewesen wäre, da sich die Bevölkerung inzwischen mit der Fusion emotional abgefunden hat. Solche Massnahmen bzw. die Erfüllung von Sonderwünschen dürften jedoch bspw. bei einer Fusion zwischen einer Kleinst- und einer Grossgemeinde unverhältnismässig erscheinen. Zum Beispiel müsste bei einer Wappenänderung die grosse Gemeinde sämtliche Dokumente, Reglemente, Anschriften etc. ändern, was zu hohen Kosten und einem erheblichen Mehraufwand führen würde. Deshalb konnte die Gemeinde Belp dem Wunsch von Belpberg, sein Wappensymbol zu integrieren, nicht nachgehen. Es macht aber dort Sinn, wo zwei ähnlich grosse Gemeinden fusionieren. Dies ist jedoch nicht als Frage der Finanzstärke bzw. -schwäche – im Sinne von: „die finanzstärkere Gemeinde bestimmt die Regeln“ – zu betrachten. Vielmehr handelt es sich dabei um Argumente des Herzens, die, falls möglich und verhältnismässig, berücksichtigt werden sollten. Ansonsten könnten die weichen Faktoren die Oberhand gewinnen und unter Umständen gar fusionshemmend wirken.

9 Strategische Fusionsplanung im Kanton Bern

Nachfolgend wird dem Kanton Bern eine Strategie im Politikfeld Fusionen empfohlen; ferner werden konkrete Umsetzungsmassnahmen vorgeschlagen. Im Zentrum der Strategie liegt die ganzheitliche Betrachtungsweise der kantonalen Fusionsförderinstrumente. Diese soll gewährleisten, dass das Ziel trotz der Komplexität und Ungewissheit der Situation erreicht werden kann.

Die Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen aus der Analyse der Fusionsförderinstrumente und den geführten Interviews bzw. den Hypothesenantworten. Dabei wird auf die von den Gemeindepräsidenten der untersuchten bernischen Gemeinden geäusserten Bedürfnisse eingegangen.

9.1 Vision und Strategie

Wir wollen leistungsfähige Gemeinden, die befähigt werden, die übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erbringen. Wir wollen bis 2022 die Anzahl Gemeinden um 8.6% auf 350 reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, setzen wir materielle und immaterielle Fusionsförderinstrumente ein. Gemeindezusammenschlüsse sind für uns ein Mittel zum Zweck, um leistungsfähige Gemeinden zu erhalten, die weniger über den Finanz- und Lastenausgleich unterstützt sowie von uns beaufsichtigt und beraten werden müssen. Damit kann sich der Kanton Bern im Standort- und Attraktivitätswettbewerb stärker positionieren und die Wirtschaftsfähigkeit steigern.

9.2 Strategieumsetzung

Da von der Einführung der Strategie ebenfalls die Politik betroffen ist und die Entscheidungsfindung viel Zeit in Anspruch nehmen dürfte, wurde im Rahmen des Fusionsprozesses eine langfristige Zielvorgabe definiert, d.h. bis 2022. Die nachfolgende Strategieumsetzung hat ebenfalls mittel- bis langfristigen Charakter und legt die konkreten Umsetzungsmassnahmen im Alltag dar. Dies wird mittels der Balanced Scorecard (BSC) unter Berücksichtigung der vier wesentlichen Perspektiven Finanzen, Kunden (also Gemeinden), Prozess und Potential formuliert. Die BSC wird in der Abb. 6 grafisch dargestellt:

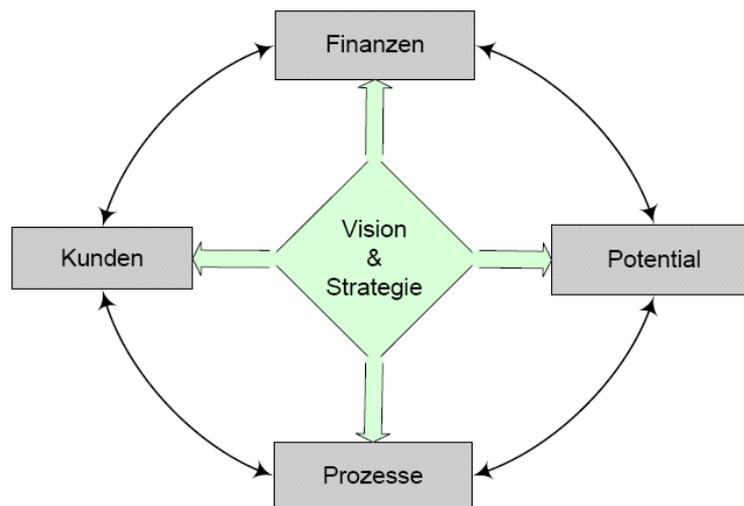


Abb. 6: Vision und Strategie umsetzen mit BSC
 Quelle: In Anlehnung an Lombriser & Abplanalp (2005).

Um die Sinnzusammenhänge nachfolgend besser erkennen zu können, wird die Arbeitsrichtung mit dem Bottom-up-Ansatz dargestellt: das heisst, zuerst die operative, dann die strategische und schliesslich die normative Ebene, wobei der Weg vom Konkreten bis hin zum Übergeordneten führen soll.

9.2.1 Operative Aktivitäten

Um den Gemeindebehörden das Thema „Fusion“ näher zu bringen, soll ein „Gemeinde-Info“ eingeführt werden (vgl. Muster Anhang 2). Dies soll quartalsweise auf der AGR-Homepage erscheinen und das Thema kurz und prägnant darlegen. Daraus sollen sich die fusionsinteressierten Behördenmitglieder ein besseres Bild über die Thematik machen können, und ihre Wahrnehmung hinsichtlich der Fusionen soll sensibilisiert werden. In diesem ca. 4 Seiten umfassenden Informationsblatt sollen die vielen Vorteile und die wenigen Nachteile einer Fusion aufgezeigt werden. Ferner ist vorgesehen, in diesem elektronischen Gemeinde-Info erfolgreich abgeschlossene Fusionsprojekte (Best Practices) vorzustellen und insbesondere Interviews mit Projektleitern, Fachexperten oder Gemeindepräsidenten über das Fusionsprojekt sowie mit der Bevölkerung über Erfahrungswerte, allfällige Ängste etc. zu publizieren. Es spricht auch nichts dagegen, wenn gescheiterte Fusionen mit einbezogen werden, denn daraus lässt sich vieles lernen. Selbstverständlich können im Rahmen dieses Gemeinde-Infos auch andere gemeinderelevante Themen präsentiert werden.

Während des Fusionsprozesses soll statt Beratung verstärkt eine kontinuierliche „Begleitung“ durch den Projektcoach und die Kommunikationsspezialistin erfolgen. Damit die Behördenmitglieder jedoch nicht den Eindruck erhalten, die Kantonsvertretenden wollten die Fusion um jeden Preis durchsetzen, soll die Begleitung im Sinne eines freiwilligen und kostenlosen

Angebots des Kantons vorgenommen werden. Insbesondere sind Kantonsvertretende im Auftrag der Projektleitung tätig und nicht etwa im Auftrag des Kantons.

Da es sich bei einem Fusionsprojekt um ein umfassendes Projektmanagement und insofern um Change Management, handelt, bedarf es hierzu eines Grundwissens zu modernen Methoden, Vorgehensmodellen und Ansätzen, die zur flexiblen und ganzheitlichen Bewältigung von Projektaufgaben wesentlich sind. Es ist eine professionelle Organisations- und Prozessbegleitung durch einen Coach vonnöten, der in der Lage ist, die Schnittstellen der Prozesse unmittelbar zu erfassen und die zuständige Behörde im entscheidenden Moment auf kritische Punkte hinzuweisen. Deshalb wird die „Weiterbildung im Bereich Organisations- und Prozessberatung“ empfohlen. In Ergänzung zum theoretischen Wissen kann bereits auf die nötige praktische Erfahrung aus anderen Fusionsprojekten sowie auf kantonale Regelungen zugegriffen werden (z.B. GFG, FILAG etc.). Der Projektcoach soll an den Sitzungen des Projektausschusses und je nach Bedarf auch der Untergruppen regelmässig anwesend sein, die unmittelbar auftauchenden Fragen direkt beantworten oder über das AGR abklären können und der Behörde unmittelbar eine Antwort liefern. Ferner soll er im Stande sein, dank seines durch die Erfahrung geschulten Auges die Behörde auf gewisse Punkte hinzuweisen und falls nötig die Richtung weisen. Der vom Kanton zur Verfügung gestellte Projektcoach verringert überdies den Abklärungsaufwand und die Beratungskosten, welche für die Gemeindebehörde ansonsten zu tragen hätte. Ferner wird bei den Behördenlaien dadurch ein Sicherheitsgefühl geschaffen, denn sie werden durch den Kanton unterstützt und sind bei so einem umfassenden Projekt nicht auf sich alleine gestellt. Ausserdem wird der externe Berater durch die Anwesenheit des kantonalen Projektcoachs hinsichtlich seiner Kompetenzen in Schach gehalten. Das heisst konkret, der externe Berater kann seinen Wissensvorsprung bzw. Einfluss auf die Behörde nicht einfach nach seinen eigenen Interessen ausrichten. Beispielsweise wurde in Lauperswil-Rüederswil festgestellt, dass der externe Berater eine sehr detaillierte und ausführliche Machbarkeitsstudie ausarbeitete, welche 1,5 Jahre benötigte und auch entsprechend hohe Kosten verursachte. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob bei einer verstärkten kantonalen Begleitung und Unterstützung von Gemeindefusionen überhaupt immer auch ein externer Berater beigezogen werden muss. Wenn z.B. eine Klein(st-) Gemeinde mit einer grösseren fusioniert, ist möglicherweise die kantonale Unterstützung ausreichend. Zudem besteht beim Einsatz von externer Beratung eine gewisse Gefahr, dass sich die Gemeindebehörde allzu stark zurücklehnen, was wiederum einen Stolperstein darstellen könnte.

Die Kommunikationsspezialistin soll zum einen den Fokus auf die Öffentlichkeitsarbeit bzw. die Kommunikation zur Bevölkerung legen und zum anderen die Moderationsfunktion gegenüber den Behörden und der Bevölkerung übernehmen. Es wird Wert darauf gelegt, dass

die Bevölkerung zur richtigen Zeit mit den richtigen Informationen bedient wird. Denn wenn die Bevölkerung zu spät mit einbezogen wird, kann dies bereits zu einem Stolperstein werden. Ausserdem ist es Aufgabe der Kommunikationsspezialistin, in der Bevölkerung der beteiligten Gemeinden Begegnungsgruppen zu organisieren, die Moderationsrolle zu übernehmen und die Fragen, Befürchtungen und Ängste der Bevölkerung aufzufangen sowie die Einwohner für das Projekt zu gewinnen. Allerdings empfiehlt es sich nicht, dabei allzu marketingtechnisch vorzugehen; vielmehr sollen die Bürgerinnen und Bürger auf der emotionalen Ebene angesprochen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse (und insofern auch die Stolpersteine) aus den Begegnungsgruppen fliessen schliesslich iterativ bei der Projektgruppe bzw. bei der relevanten Projektuntergruppe ein, wobei eine zufriedenstellende Lösung im Sinne der Bürger gesucht wird. Ferner verfasst die Kommunikationsspezialistin laufend Artikel über den Stand der Fusion und führt Interviews mit den Projektverantwortlichen, den Bürgern, den Gemeindepräsidenten etc. durch, die z.B. in der regionalen bzw. Gemeindezeitung publiziert bzw. als Brochure oder Flyer den Stimmberechtigten direkt zugeschickt werden.

Von grossem Nutzen sind ferner ein „Fusionsvorvertrag“ und eine „Veränderungslandkarte“ für ein Projekt. Es wird schriftlich festgehalten, wie konkret die Gemeinden zusammenarbeiten wollen und welche Bereiche dabei angeschaut werden sollen. Ferner empfiehlt es sich, die Vision der neuen Welt und den Weg dorthin grafisch aufzuzeigen. Eine „Projektbeschreibung“ ist ebenfalls wichtig. Darin werden die Strategie der einzelnen Bereiche definiert, die Massnahmen ausgearbeitet, die Verantwortlichkeiten festgelegt und der Zeitplan mit Meilensteinen aufgestellt. Ebenso werden die Rollen der Kantonsvertretenden festgelegt. Ferner ist darin die Intensität der Unterstützung zu regeln. Beispielsweise können die Kantonsvertreter die Gemeinden bis zur Abstimmung intensiv unterstützen und nach der Abstimmung die Präsenz vor Ort reduzieren; danach genügt es, wenn sie mit den Behördenmitgliedern per E-Mail / Telefon kommunizieren bzw. deren Fragen beantworten. Das konkrete Vorgehen ist individuell je nach den Wünschen und Bedürfnissen der Behördenmitglieder bzw. der Führungsverantwortlichen zu gestalten.

Ferner sind die „Betroffenen zu Beteiligten“ zu machen. Es gilt die richtigen Personen ins Boot zu holen, mögliche Widerstände abzubauen und in Zustimmung bzw. Akzeptanz umzuwandeln. Dazu sollen Stimmberechtigte aus unterschiedlichen Bereichen einbezogen werden, etwa einflussreiche Bürgerinnen und Bürger, die starken Einfluss auf die öffentliche Meinung nehmen – wie z.B. der Feuerwehrkommandant, Vereinsvertretende oder Personen an Trefforten, an denen die Meinungsbildung erfolgt, wie z.B. Wirte von Stammlokalen. Bei der Zusammenarbeit von Projektausschussmitgliedern bzw. Untergruppen und Stimmberechtigten können Widerstände entstehen; diese sind durch die Moderatorin bzw. Kommuni-

kationsspezialistin zu schlichten. Ferner ist es wichtig, nach Abschluss eines Teilprojektes für neue Energie zu sorgen. Dies kann ein gemeinsames Essen, ein Ausflug oder dergleichen sein.

9.2.2 Strategische Aktivitäten

Die IKZ stellt eine gute Basis für eine spätere Fusion dar. Durch die Zusammenarbeit wächst die Bevölkerung zusammen und wird sich je länger desto ähnlicher. Deshalb macht es Sinn, einen „Zielstrukturplan des Kantons Bern“ zu erstellen und festzuhalten, welche Gemeinde mit welcher intensiv zusammenarbeitet. Gemeinden, die in vielen Bereichen zusammenarbeiten bzw. ihre Aufgaben ausgelagert haben – insbesondere im Verwaltungsbereich –, haben Vertrauen zueinander und die Bevölkerung kennt sich relativ gut, weshalb eine Fusion kaum an den weichen Faktoren scheitern dürfte. Diese Gemeinden sind zu identifizieren. Dazu zählen z.B. Ersigen-Niederösch-Oberösch, Kirchdorf-Noflen, Koppigen-Alchenstorf, Wynigen-Rumendingen oder Zäziwil-Oberhünigen. Nach dieser Erkenntnis gilt es zu analysieren, wo sich die natürlichen Zentren befinden – d.h. in welche Richtung sich die Bevölkerung bewegt –, und wo die am nächsten gelegenen Einkaufsmöglichkeiten, Poststellen etc. liegen. Wenn sich die Bevölkerung dahin bewegt, wo bereits Aufgaben ausgelagert worden sind, so besteht bei den betreffenden Gemeinden ein hohes Fusionspotential. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die momentan stattfindenden Fusionsabklärungen in Innerkirchens-Gadmen. Auch wenn sich die Bevölkerung in diesem Fall nicht zu der Gemeinde hin bewegt, wohin die Aufgaben ausgelagert wurden, besteht aufgrund des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung trotzdem ein Fusionspotential. Aus der Analyse der Kantonskarte und der natürlichen Zentren ist schliesslich ein grafischer Zielstrukturplan des Kantons Bern zu erstellen (vgl. Muster Luzern Anhang 3).

Weiter ist ein jährliches „Gemeinde-Monitoring“ zu betreiben. Der Bereich Gemeindefinanzen erstellt bereits jährlich den Bericht über die finanzielle Situation der bernischen Gemeinden. Dieser Bericht ist darauf ausgerichtet, Gemeinden zu analysieren, die in einer kritischen finanziellen Lage stecken. Der Fokus ist aber auch auf Gemeinden gerichtet, die stark von FILAG abhängig sind. Dies dürfte vor allem auf Gemeinden unter 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner zutreffen. Diese Gemeinden werden mittelfristig dem hohen Problemdruck – insbesondere nach den FILAG-Änderungen per 2012 – nicht allzu lange standhalten können. Denn wie bereits im Kapitel 4 dargestellt, haben 17 Gemeinden mehr Leistungen bezogen, als die Gesamtsumme ihrer ordentlichen Einnahmen betrug. Bei weiteren 35 Gemeinden entsprachen die FILAG-Einnahmen 50 bis 100% der eigenen Steuereinnahmen. Und dies nach den alten FILAG-Regelungen aus dem Jahr 2010. Solche Gemeinden sind vom Bereich Gemeindereformen mit dem Zielstrukturplan des Kantons in Relation zu setzen. Anschliessend ist ein ausführlicher „Bericht pro Projekt“ über die finanzielle und strukturelle

Lage der Gemeinden, bzw. je nach Kapazität im Amt, eine bestimmte Anzahl Berichte pro Jahr zu verfassen, in denen eine mögliche Fusion mit einer konkreten Vision beschrieben wird. Je nach Lage und Situation ist auch eine Grossfusion in Betracht zu ziehen. Dies kann aber sehr schnell komplex werden und ist nach heutiger gesetzlicher Regelung praktisch zum Scheitern verurteilt. Deshalb wird ein schrittweises Vorgehen bzw. eine Fusion von zwei bis drei Gemeinden empfohlen. Später können immer noch weitere Gemeinden dazukommen. Daraufhin wird der Bericht dem Amtsleiter AGR unterbreitet und schliesslich an den Regierungsrat JGK weitergeleitet. Der Regierungsrat verschafft sich anhand dieses Berichts einen Überblick über die betreffenden Gemeinden. Im nächsten Schritt kommt die Politik zum Zuge. In diesem Rahmen sind „Gespräche zwischen Kantons- und Gemeindepolitikern“ zu führen. Der Regierungsrat JGK wählt entweder die Strategie des Alleingangs oder bezieht alle Regierungsräte mit ein. Bei einer Fusion zwischen zwei Gemeinden ist es ausreichend, wenn der Regierungsrat und allenfalls der Amtsvorsteher AGR eine offene und ehrliche Kommunikation mit der gesamten Gemeindebehörde führen. Dabei soll die finanziell angeschlagene Situation des Kantons Bern dargelegt, die Gemeindestrategie vorgestellt und die konkrete Vision der Fusion erläutert werden. Bei einer Grossfusion ist zweckdienlich, wenn mehrere Regierungsräte die Wünsche des Kantons Bern darlegen. Damit kann die strategischpolitische Wichtigkeit von Fusionen bzw. deren Nutzen verstärkt zur Geltung gebracht werden. Es ist empfehlenswert, Gespräche über die zukünftige Entwicklung der Gemeinden mit den Gemeindebehörden vor Ort zu führen.

Die Gemeinden kennen die schwierige kantonale Finanzsituation. Sie sind sich auch bewusst, dass sie selber Hand zur Veränderung der Strukturen bieten müssen, um die Solidarität der Geldgeber-Gemeinden im FILAG und die des Kantons zu garantieren. Ferner haben die Gemeinderäte auch ein Interesse daran, die finanzielle Situation ihrer Gemeinde zu verbessern. Um den Fusionsprozess voranzutreiben, ist eine offene Kommunikation zwischen den Politikern auf gleicher Augenhöhe von grösster Bedeutung. Auf taktische Art und Weise sollen dabei die Überzeugungskraft und die Machtstellung des Kantons ins Spiel kommen, und die Gemeindebehörde soll dazu bewegt werden, den Schritt in die richtige Richtung zu wagen. Dabei ist es ausgesprochen wichtig, dass alle Gemeinderäte von einer Fusion überzeugt werden. Denn die Gemeinderäte sind die Machtpromotoren, die das Fusionsprojekt initiieren; sie kennen die Verwaltungskultur innerhalb und wissen zudem, wie diese ausserhalb der Verwaltung wahrgenommen wird. Sie leisten ferner die Überzeugungsarbeit beim Souverän, folglich ist ihr Verhalten von zentraler Bedeutung für das Gelingen einer Fusion. Weiter sollen die Gemeindepräsidenten erkennen, dass der Kanton ihre Belastung während eines derart komplexen Prozesses nicht unterschätzt. Der Kanton sollte den Gemeindebehörden vermitteln, dass sie nicht alleine gelassen werden, sondern von ihm unterstützt wer-

den. Dabei soll das kantonale Unterstützungsangebot unterbreitet werden (vgl. 9.2.1 Operative Aktivitäten). Ob jedoch der Schritt zur Fusion in Erwägung gezogen wird, entscheiden immer noch die Behördenmitglieder selber. Deshalb kann es durchaus möglich sein, dass mehrere Sitzungen notwendig sind. Den Gemeinderäten soll genügend Entscheidungs- und Ermessensspielraum geboten werden, damit ein starkes gemeinsames Interesse wachsen kann und die Vorteile einer Fusion erkannt werden.

Die Gemeindepräsidenten erweisen sich i.d.R. als gute Kooperationspartner, denn auch sie haben Interesse daran, dass der Kanton Bern seine finanzielle Lage verbessern kann. Es ist aber Aufgabe des Kantons, seine Wünsche zu äussern. Der Gemeindepräsident von Matten (Aeschimann, Interview, 7. Mai 2012, S. 9) hat es auf den Punkt gebracht: „Was der Kanton ist, dass sind wir alle. Es kann einem nicht gleich sein, wie es dem Kanton geht. (...) Ich sehe dort die Strategie nicht. Der Kanton Bern muss klarer kommunizieren, was man eigentlich will.“ Dafür bietet sich die Regionalkonferenz oder das Präsidentenforum als Bindeglied zwischen dem Kanton und den Gemeinden bestens an (Aeschimann, Interview, 7. Mai 2012). Damit dem Anliegen der kantonalen Politiker die angemessene Bedeutung zukommt, sollte die kantonale Bedeutung von Fusionen breitflächiger kommuniziert werden. Dieses Potential gilt es auszunutzen, um die Behördenmitglieder generell für das Thema zu sensibilisieren.

9.2.3 Normative Aktivitäten

Durch die immaterielle kantonale Unterstützung werden die Gemeinden während des Fusionsprozesses zweckdienlich begleitet. Wie aufgezeigt wurde, hat der Kanton Bern ein sehr hohes Potential für Fusionen. Ebenso wurde dargelegt, dass sich die Gemeinden eine engere Beziehung zum Kanton wünschen und die kantonale Unterstützung sehr schätzen. Um diesen Bedürfnissen entgegenzukommen benötigt das AGR mehr personelle Ressourcen bzw. zwei zusätzliche Vollzeitstellen. Ferner gilt es die Motivation und das Engagement der Mitarbeitenden im Rahmen des kantonalen Unterstützungsangebotes aufrecht zu erhalten bzw. zu steigern. Demzufolge sollte ein Belohnungssystem pro erfolgreiche Fusion eingeführt werden. Dies gilt aber nur für Mitarbeitende, welche die Gemeinden durch den ganzen Prozess vor Ort begleiten.

Wie aus den Hypothesen eins und drei ermittelt wurde, ist jedoch der momentane finanzielle Anreiz für die Gemeinden nicht zureichend, um das Thema Fusion gegenüber den Stimmberechtigten verkaufen zu können. Der Anreiz, eine Fusion erfolgreich durchzubringen, wäre mit Sicherheit grösser, wenn der Kanton die Gemeinden finanziell tatkräftig unterstützen würde. Dann könnte die Behörde überzeugender hinter dem Projekt stehen und der Bevölkerung eine finanziell sichere Zukunft garantieren. Wenn die Gemeindebehörde schon so ein umfassendes Projekt wie eine Fusion lanciert, dann ist sie mit Gewissheit entschlossen, die-

ses auch in die Tat umzusetzen. Für den Kanton sind Fusionen kein Ziel, sondern ein Mittel zum Zweck. Langfristig ist er an selbständigen Gemeinden interessiert, die fähig sind, die ihnen übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erbringen. Damit dieses Ziel jedoch garantiert werden kann, muss die Gemeindebehörde davon überzeugt sein, dass sie den Stimmberechtigten eine finanziell sichere Zukunft gewährleisten kann. Erst wenn dies möglich ist, lässt sich eine Fusion durch die Gemeindebehörde durchsetzen – und somit auch das vom Kanton Bern vorgesehene Ziel erreichen: weniger FILAG-Gelder auszahlen zu müssen dank leistungsfähigen Gemeinden, an die vermehrt Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden können. Damit die Ziel-Wirkungs-Relation optimal erreicht wird, kann sich der Kanton seiner Verantwortung nicht entziehen, sondern muss den Gemeindebehörden Instrumente anbieten, mit denen den Stimmberechtigten auch tatsächlich eine sichere Zukunft garantiert werden kann, wenn schon dem Wunsch des Kantons nachgegangen wird. Dies kann der Kanton ausschliesslich mit höheren Beiträgen für Gemeindefusionen beeinflussen.

Wie aus der Beantwortung der vierten Hypothese hervorgeht, sind die Gemeinden im Kanton Bern unterschiedlich und haben auch verschiedene Fusionsgründe. Deshalb ist jede Fusion individuell zu betrachten oder zumindest ein degressives Finanzierungsmodell zu gewährleisten. Denn beispielsweise eine Fusion zwischen dem 400-Seelendorf Belpberg und der Gemeinde Belp, die über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt, wird gewiss nicht gleich hohe Kosten verursachen, wie wenn zwei gleich grosse Gemeinden fusionieren, von denen die eine finanziell gut dasteht und die andere nicht (z.B. Huttwil-Wyssachen). In der letzterwähnten Konstellation muss die finanzstarke Gemeinde sicher sein, dass sie sich durch die Fusion langfristig nicht in die roten Zahlen hineinmanövriert. Aus der Optik der Investition, sprich „Fusion ist ein Mittel zum Zweck“, ist dem Kanton Bern zu empfehlen, seine Fusionsinstrumente neu auszugestalten, um die hohe Anzahl der Klein(st-) Gemeinden adäquat zu senken. Ferner wird ihm empfohlen, den projektbezogenen Zuschuss abzuschaffen. Dieser wurde 2005 ausgestaltet, um den Gemeinden einen Anreiz zu verschaffen, zumindest über eine Fusion nachzudenken und den dazu erforderlichen Prozess in Gang zu bringen. Doch wie im Kapitel 6 – Vergleich der Kantone – dargelegt, wurden 11 Fusionen mit 31 involvierten Gemeinden abgebrochen und weitere 3 Fusionen mit 17 beteiligten Gemeinden abgelehnt. Allein die 11 abgebrochenen Fusionen haben fast CHF 580'000 versunkene Kosten verursacht (AGR (d), 2012). Das ist ein relativ hoher Betrag, bedenkt man, dass schliesslich keine einzige Fusionen zu Stande gekommen ist. Dass 2005 beschlossen wurde, projektbezogene Zuschüsse zu gewähren, um das Fusionieren ins Bewusstsein zu bringen, machte durchaus Sinn, da das Thema Fusion damals neu war. Inzwischen konnte das Thema jedoch Fuss fassen und nimmt künftig mittels Gemeinde-Info (vgl. operative Aktivitäten)

und Platzierung durch die Politiker in den Regionalkonferenzen und Präsidentenforen einen festen Platz ein. Zudem verfügt das Amt seit April 2011 über mehr personelle Ressourcen, und es wurden vermehrt Erfahrungen mit Fusionen gesammelt, so dass die Gemeinden – in Übereinstimmung mit den vorgeschlagenen neuen immateriellen Massnahmen – vom Kanton nun auch gut unterstützt werden können. Ziel ist, dass sich die externen Beratungskosten in Grenzen halten lassen, und dass der Kanton die projektbezogenen Zuschüsse dort investiert, wo der Wille zur Fusion tatsächlich vorhanden ist, wie z.B. in Huttwil-Wyssachen. Was die 11 abgebrochenen Fusionen betrifft, könnte bei den Behördenmitgliedern auch lediglich der Gedanke da sein, Abklärungen vorzunehmen, um sich ein besseres Bild über die Stärken und Schwächen der Gemeinden zu verschaffen. Sicherlich können aus den Abklärungen statt einer Fusion andere Formen der Zusammenarbeit hervorgehen. Das Geld ist jedoch für Fusionen reserviert, also soll es auch bestmöglich dafür eingesetzt werden.

Nachfolgend werden dem Kanton Bern – unter 9.2.3.1 und 9.2.3.2 – zwei Varianten hinsichtlich der Umgestaltung der Fusionsförderinstrumente unterbreitet: einerseits das „Modell Mischrechnung“ und andererseits das „degressive Rechnungsmodell“. Diese beiden Berechnungsmodelle gewährleisten den Gemeinden einen Rechtsanspruch und die Berechenbarkeit der finanziellen Mittel. Dabei wurde der 10-jährige FILAG-Zuschuss nicht berücksichtigt. Diese Modelle – insbesondere das degressive Rechnungsmodell – sollen vor allem bei den 116 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis 500, aber auch bei den 79 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 500 und 1'000, den Anreiz zum Fusionieren wecken. Denn diese zwei Gruppen entsprechen einer Anzahl an Gemeinden von 51%, während insgesamt lediglich 9.2% der Bevölkerung – sprich 90'767 Einwohnerinnen und Einwohner – in den betreffenden Gemeinden wohnhaft sind. Gemäss Stabsjuristin / Stv. Amtsvorsteherin wurden vom Grossen Rat für Fusionen zwei Rahmenkredite für je 4 Jahre à CHF 13 Mio. bewilligt (Interview, 2. Mai 2012). Wenn das Geld innert diesen vier Jahren nicht ausgeschöpft wird, verfällt es zu Gunsten der Kantonsrechnung. Weder in der ersten (2006 – 2009) noch in den laufenden Periode (2010 – 2013) wurde das Geld ausgeschöpft. Zurzeit stehen für Fusionen bis Ende 2013 noch CHF 9.7 Mio. Finanzhilfe und weitere fast CHF 1.28 Mio. projektbezogene Zuschüsse zur Verfügung (AGR (e), 2012). Diese restlichen fast CHF 11 Mio. für die nächsten 1,5 Jahre können aufgrund der laufenden Projekte unter keinen Umständen ausgeschöpft werden. Die Nichtausschöpfung des Rahmenkredits im Vergleich zu den 11 abgebrochenen Fusionen zeigt eine Unstimmigkeit auf. Im Verlaufe dieser Arbeit hat die Autorin immer deutlich erkannt, dass dieser Widerspruch in den finanziellen Anreizen des Kantons Bern begründet ist. Deshalb wurden die nachfolgend vorgeschlagenen Modelle mit höheren finanziellen Anreizen ausgestaltet. Auf die Aussage der Stabsjuristin / Stv. Amtsleiterin des Kantons Bern, dass die finanzielle Tragbarkeit für den Kanton Bern mit den heute bestehen-

den Beiträgen dazumal gewährt werden wollte (Interview, 2. Mai 2012) wurde Rücksicht genommen, weshalb auch diese vorgeschlagenen Modelle bescheidene Beträge aufweisen. Es wird jedoch empfohlen, detailliert zu prüfen, ob für den nächsten Rahmenkredit 2014 bis 2017 für die Fusionsreform – unter Anwendung eines neuen Rechnungsmodells – beim Grossen Rat des Kantons Bern noch mehr finanzielle Mittel beantragt werden sollen. Sicherlich wird die Berechnungsprognose hinsichtlich des Rahmenkredits für den Kanton je nach den Einwohnerzahlen der kleineren Gemeinde(n) sowie der Anzahl der Fusionen schwieriger ausfallen. Diesbezüglich muss der Kanton jedoch die nötige Flexibilität aufweisen.

9.2.3.1 Variante 1 – Modell Mischrechnung

Das „Modell Mischrechnung“ basiert auf der Definition des Begriffs Abgeltung. Den Gemeinden soll für die finanziellen Einbussen, die sich aus einer Fusion ergeben, eine Entschädigung gewährt werden. Dabei wird der Pro-Kopf-Beitrag lediglich von CHF 400 auf CHF 500 angehoben. Dies aber nicht nur für höchstens 1'000 Einwohner, sondern für die tatsächliche Einwohnerzahl per Fusionsdatum. Zudem soll der Steuerfussausgleich infolge der Steueranlage der kleineren Gemeinde(n) – die i.d.R. den höheren Steuerfuss hat – aufgrund der Finanzplanung für die nächsten vier Jahre gewährt werden. Das heisst, der Steuerfuss wird auf das Niveau der finanzstärkeren Gemeinde, die i.d.R. den tieferen Steuerfuss hat, gesenkt. Ferner soll ein 50%-Anteil des Totalbetrages des Pro-Kopf-Beitrages an die Mehrkosten gewährt werden, welche die Gemeinde individuell einsetzen kann – sei dies für zukünftige Investitionen oder um den Verschuldensausgleich zu kompensieren. Um der individuellen Betrachtungsweise der Gemeinden gerecht zu werden, soll dem Regierungsrat die Möglichkeit eröffnet werden, den Gemeinden im Rahmen einer Ventilklausel von höchstens 50% des totalen Pro-Kopf-Beitrages zusätzliche Mittel zu sprechen. Bei der Ventilklausel haben die Gemeinden jedoch keinen Anspruch auf weitere Gelder. Der bis anhin verwendete Multiplikator von 0.1 bei jeder weiteren anschliessenden Gemeinde soll künftig wegfallen.

Bei der Mischrechnung soll nur die kleinere Gemeinde berücksichtigt bzw. bei einer Grossfusion die grösste Gemeinde ausser Acht gelassen werden. Diese Gelder werden aber schliesslich bei der grossen bzw. grössten Gemeinde eingesetzt, weil die gesamten Fusionsabklärungen aus Ressourcengründen i.d.R. dort stattfinden. Genau hier soll schliesslich die reichere Gemeinde dazu gebracht werden, die finanzschwächere mit diesem finanziellen Anreiz zu übernehmen. Nachfolgend wird ein Musterbeispiel von drei Gemeinden (Einwohnerzahlen gemäss Tab. 5 Seite 43 – Beispiel der heute eingesetzten Instrumente) aufgezeigt.

Tab. 13: Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize Variante 1 – Mischrechnung

Gemeinde	Berechnung der finanzieller Anreize		
Gemeinde A: 315 Einwohner	Pro-Kopf-Beitrag:		
Gemeinde B: 545 Einwohner	Gemeinde A: 315 x 500.—	=	157'500.—
Gemeinde C: 1'660 Einwohner	Gemeinde B: 545 x 500.—	=	<u>272'500.—</u>
	Total		430'000.—
Massgebend für Berechnung:	Steuerfussausgleich für 4 Jahre*:		
Gemeinde A: 315 Einwohner	Gemeinde A: 4 x 80'000.—	=	320'000.—
Gemeinde B: 545 Einwohner	Gemeinde B: 4 x 70'000.—	=	<u>280'000.—</u>
Gemeinde C: 0 Einwohner	Total		600'000.—
	Mehrkosten:		
	50% des totalen Pro-Kopf-Beitrags		215'000.—
Auszahlung an die fusionierte Gemeinde CHF 1'245'000.—			

* basierend auf Steuereinnahmen von natürlichen Personen, exkl. juristische Personen

Quelle: Für Steuerfussausgleich: Frauchiger (2012).

9.2.3.2 Variante 2 – Degressives Rechnungsmodell

Das „Degressive Rechnungsmodell“ basiert auf der Definition von Finanzhilfe. Dabei wird ein Beitrag in Aussicht gestellt, um die Gemeinden zu veranlassen, dem Wunsch des Kantons nachzugehen. Bei diesem Modell wird lediglich mit einem Pro-Kopf-Beitrag gerechnet. Dieser liegt jedoch nicht bei CHF 400, sondern fängt mit max. CHF 2'000 an und endet bei CHF 100. Bei diesem Modell wird auch keine Beschränkung bezüglich der Einwohnerzahl vorgenommen, sondern die tatsächliche Einwohnerzahl per Fusionsdatum berücksichtigt. Zudem wird auch hier keine Rücksicht auf die grössere bzw. grösste Gemeinde genommen. Ferner gilt auch in diesem Modell die Ventilklausel des Regierungsrates. Der Entscheidungsspielraum wird jedoch auf max. 20% des totalen Pro-Kopf-Beitrages festgelegt und kommt nur in Ausnahmefällen zum Einsatz; die Gemeinden haben demnach keinen Anspruch darauf. Der Multiplikator von 0.1 fällt ebenfalls weg. Der degressive Pro-Kopf-Beitrag setzt sich wie folgt zusammen:

Tab. 14: Pro-Kopf-Beitrag – Degressives Rechnungsmodell

Einwohner von ... bis ...	Pro-Kopf-Beitrag in CHF	Max. Erhalt in CHF
1 – 100	2'000	200'000
101 – 500	1'500	750'000
501 – 1'000	1'000	1'000'000
1'001 – 2'000	500	1'000'000
2'001 – 5'000	200	1'000'000
> 5'000	100	> 500'000

Auch für das degressive Rechnungsmodell soll ein plausibles Beispiel dargelegt werden (Einwohnerzahlen wie in Tab. 5, Seite 43 – Beispiel der heute eingesetzten Instrumente):

Tab. 15: Beispiel für die Gewährung finanzieller Anreize Variante 2 – Degressives Rechnungsmodell

Gemeinde	Berechnung der finanzieller Anreize
Gemeinde A: 315 Einwohner	Pro-Kopf-Beitrag:
Gemeinde B: 545 Einwohner	Gemeinde A: 100 x 2'000.— = 200'000.—
Gemeinde C: 1'660 Einwohner	215 x 1'500.— = <u>322'500.—</u>
	522'500.—
Massgebend für Berechnung:	
Gemeinde A: 315 Einwohner	Gemeinde B: 100 x 2'000.— = 200'000.—
Gemeinde B: 545 Einwohner	400 x 1'500.— = 600'000.—
Gemeinde C: 0 Einwohner	45 x 1'000.— = <u>45'000.—</u>
	845'000.—
Auszahlung an die fusionierte Gemeinde CHF 1'367'500.—	

9.3 Strategie mit Messgrößen

Die nachfolgende Grafik stellt die zuvor beschriebenen Massnahmen pro Bereich grafisch dar, wobei auch die für die Erfolgskontrolle einsetzbaren Messgrößen (Der erste Punkt einer Massnahme bezieht sich jeweils auf den ersten Punkt der Erfolgskontrolle usw.) aufgelistet werden:

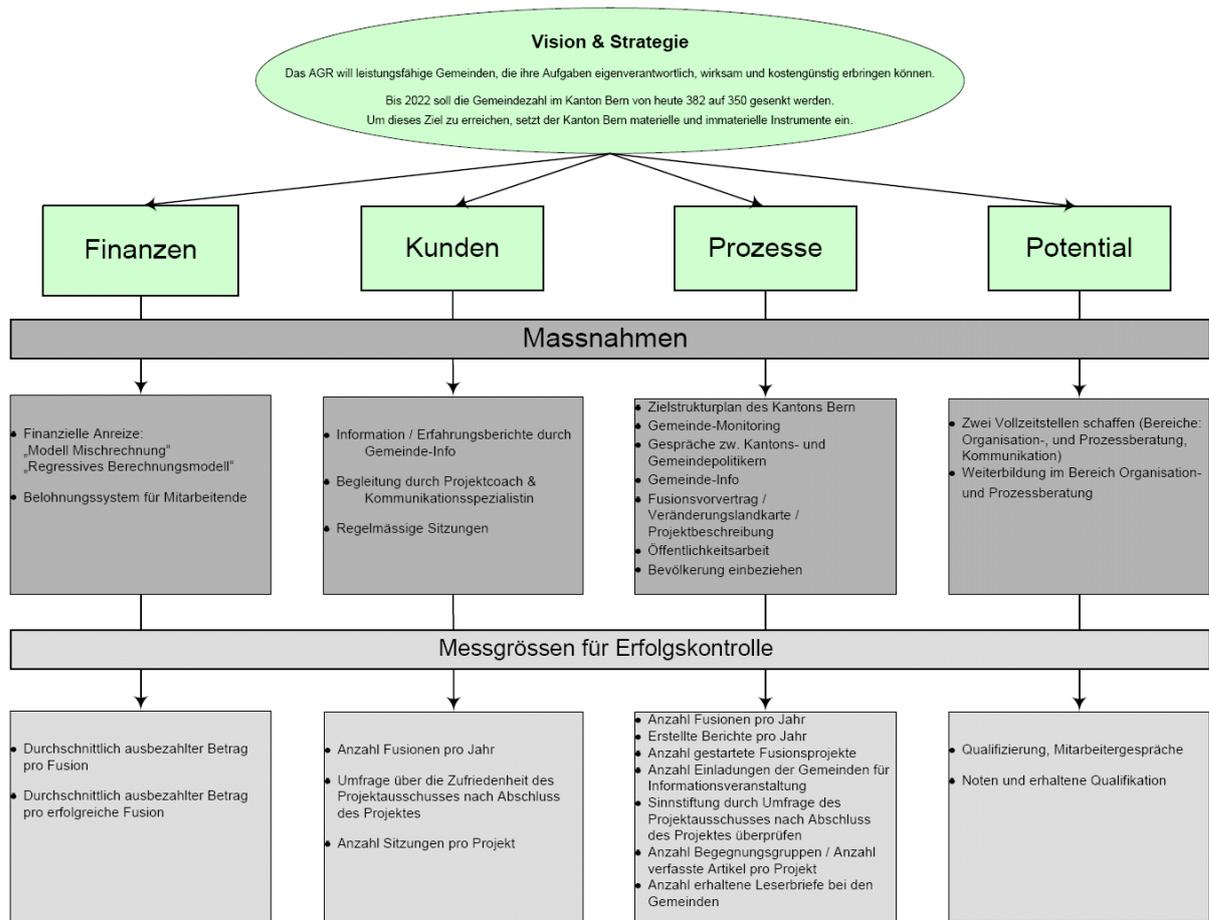


Abb. 7: Strategie mit Messgrößen

9.4 Antwort auf die Forschungsfrage

Die zu Beginn der wissenschaftlichen Arbeit aufgestellte Forschungsfrage *Können die Chancen für Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Bern mittels den in Luzern angewendeten Förderinstrumenten erhöht werden, und welche Massnahmen sind dabei erforderlich?* kann mit einem klaren Ja beantwortet werden. Bei Gewährung von höheren materiellen Anreizen kann die Gemeindebehörde eine finanziell sichere Zukunft der Bevölkerung gewährleisten und ferner eine starke Position zu Gunsten des Projekts einnehmen. Wo genau die Grenze der finanziellen Anreize liegt, um die Gemeindebehörde optimal zu bekräftigen, ein so umfassendes Projekt in Angriff zu nehmen, ist schwierig auszumachen. Es ist aber unerlässlich,

die konkrete Situation der Gemeinden zu betrachten. Bei den vorgeschlagenen Varianten „Modell Mischrechnung“ und „degressives Rechnungsmodell“ wird einerseits gewährleistet, dass die tatsächliche Einwohnerzahl als Berechnungsgrösse verwendet wird – denn damit können die anfallenden Kosten aufgefangen werden –, und andererseits, dass die Regierungsräte durch die Einführung der Ventilklausel, dank dem politischen Ermessenspielraum auf die konkrete Situation der Gemeinden eingehen können. Die Rollenzuteilung der Kantonsmitarbeitenden hinsichtlich der immateriellen Anreize während des Fusionsprozesses unterstützt die Gemeindebehörde in den zwei wichtigsten Bereichen: bei der Prozessgestaltung und bei der öffentlichen Kommunikation mit der Bevölkerung. Diese ganzheitlichere Unterstützung vermittelt den Behördenlaien ein sicheres Gefühl, bei der Prozessgestaltung einen Fachexperten zur Seite zu haben, wenn es darum geht, die Bevölkerung professionell einzubeziehen und die weichen Faktoren direkt anzusprechen. Ferner erleichtert das offene Gespräch zwischen den kantonalen und kommunalen Politikern eine partnerschaftliche Lösungsfindung, die im Interesse aller Beteiligten liegt.

Mit den empfohlenen Fusionsförderinstrumenten verfügt der Kanton Bern über eine Strategie, die es ihm ermöglicht – ob nun das Thema von „unten nach oben“ kommt oder ob der Kanton aktiv auf die Gemeinde zugeht –, das hohe Fusionspotential auszuschöpfen, um schliesslich leistungsfähige Gemeinden zu erhalten, die im Stande sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Denn Fusionen dienen dem Kanton als Mittel zum Zweck, um seine eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen und sich im interkantonalen Standort- und Attraktivitätswettbewerb besser positionieren zu können.

10 Schlussfolgerung

Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern das Ziel der Arbeit erreicht worden ist. Die wesentlichen, für eine Fusion relevanten Erkenntnisse werden zusammengefasst. Anschliessend erfolgt ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung.

10.1 Zielerreichung und Erkenntnisgewinn

Das Ziel der Arbeit ist ein doppeltes: Es umfasst die Ableitung von Erkenntnissen aus den Recherchen und die Transferierbarkeit dieser Erkenntnisse in die Praxis.

10.1.1 Recherchenziel

Das Recherchenziel bestand darin, die materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente des Kantons Bern mit den vom Kanton Luzern eingesetzten Förderinstrumenten zu vergleichen. Dabei wurde die Handhabung dieser Instrumente durch die beiden Kantone aufgezeigt. Dieses Ziel konnte erreicht werden.

Der Kanton Bern hat im Bereich Fusionsförderung eine passive Rolle inne. So nahm er das Thema erst 2005 in Angriff, während der Kanton Luzern sehr aktiv auf die Gemeinden reagiert und die betreffende Reform bereits 2000 lancierte. Des Weiteren sind die Förderinstrumente im Kanton Bern als Finanzhilfe ausgestaltet, im Kanton Luzern haben sie jedoch eher die Form einer Abgeltung. Der Kanton Bern setzt auf ein Rechnungsmodell, der Kanton Luzern hingegen auf Verhandlungslösungen zwischen dem Regierungsrat und den Gemeindepolitikern. Die Beiträge des Kantons Bern sind relativ bescheiden und betragen für eine Fusion von zwei Gemeinden CHF 850'000, während der Kanton Luzern bereit ist, Anreize in Millionenhöhe pro Fusion zu gewähren. Deshalb sind die luzernischen Gemeinden auch eher zu fusionieren gewillt. Somit konnte die erste Hypothese, nämlich dass der Kanton Luzern erfolgreicher ist, weil er fusionswilligen Gemeinden weitaus höhere finanzielle Anreize bietet, verifiziert werden. Nebst den finanziellen Anreizen stellen beide Kantone den Gemeinden auch immaterielle Förderinstrumente zur Verfügung. Die zweite Hypothese, dass das kantonale Beratungs- bzw. Begleitungsangebot für die Gemeinden von grossem Nutzen ist, konnte ebenfalls bestätigt werden. Seitens der Gemeinden ist eine enge kantonale Begleitung der Fusionsprojekte durchaus wünschenswert. Die dritte Hypothese, bei der es darum ging zu prüfen, ob der Kanton Bern beim hypothetischen Einsatz der in Luzern üblichen, materiellen und immateriellen Fusionsförderinstrumente wirksamer wäre, konnte ebenfalls verifiziert werden. Was die bernischen Gemeinden betrifft, waren die finanziellen Mittel für die Fusionen nicht ausschlaggebend, für die luzernischen Gemeinden hingegen waren sie das entscheidende Argument. Mindestens zwei der vier untersuchten Fusionsvorhaben im Kanton

Bern wären unter Anwendung der luzernischen Instrumente sehr wahrscheinlich zu Stande gekommen. Ob diese Vorhaben jedoch tatsächlich gelungen wären, liegt aber schliesslich in der Kompetenz des Soveräns. Ferner hätten die bernischen Gemeindepräsidenten eine verstärkte Präsenz des Kantons Bern während des Fusionsprozesses zu schätzen gewusst, während die luzernischen Gemeindepräsidenten mit dem Begleitungsangebot zufrieden waren. Somit konnte auch die dritte Hypothese bestätigt werden. Bei einer Fusion zählen nicht nur die finanziellen Anreize, sondern auch die weichen Faktoren. Daraus wurde die Hypothese vier abgeleitet: Es ist für die Stimmberechtigten einer Gemeinde wichtiger, ihre Selbstständigkeit zu wahren und dafür auch höhere Steuern in Kauf zu nehmen, als eine Fusion einzugehen. Allerdings zeichnete sich diesbezüglich kein Konsens ab, weshalb die Hypothese vier zu falsifizieren ist. Es gibt bernische Gemeinden, die eine Fusion nicht nur wegen der bescheidenen finanziellen Anreize des Kantons ablehnen, sondern auch, weil sie auf die Wahrung der weichen Faktoren Wert legen. Dies traf von den sechs untersuchten Fällen nur auf Matten zu, wobei in diesem Fall vorgängig nicht klar kommuniziert worden war, ob es um eine Fusion oder nur um die Aufnahme von Fusionsabklärungen ging. Wie die Gemeinde Matten war auch die Bevölkerung von Wyssachen zu Beginn des Projektes aus demselben Grund nicht bereit zu fusionieren, doch wegen des finanziellen Profits hat sie die Fusion schliesslich gutgeheissen. Wenn im Fall von Matten ein Anreiz in Millionenhöhe in Aussicht gestellt worden wäre, so wäre das sicher ein Aspekt gewesen, den die Fusionsbefürworter an die Bevölkerung kommuniziert hätten, was deren Entscheid möglicherweise beeinflusst hätte. Demzufolge wird es wohl eine Grenze geben, ab welcher die weichen Faktoren „finanziell vergütet werden können“. Die letzte zu verifizierende Hypothese fünf fand wiederum einheitlich Zustimmung: Der FILAG hat eine fusionshemmende Wirkung. Einerseits werden die bisherigen Strukturen mit finanziellen Mitteln aufrechterhalten, und andererseits wird versucht, die Gemeinden durch einen finanziellen Anreiz dazu zu bringen zu fusionieren. Mittlerweile haben beide Kantone diesen Widerspruch erkannt und nehmen daher Kürzungen der Finanzausgleichszahlungen vor. Während jedoch der Kanton Luzern den FILAG bereits in den Jahren 2003 und 2009 hinsichtlich dieses negativen Anreizes überarbeitete, nimmt der Kanton Bern die entsprechenden Anpassungen erst im Jahr 2012 vor. Dies ist einer der Gründe, weshalb der Fusionsprozess im Kanton Bern bis anhin so schwerfällig verlaufen ist.

10.1.2 Pragmatisches Ziel

Die pragmatische Zielsetzung der Arbeit bestand darin, Empfehlungen an den Kanton Bern abzugeben, wie sich die Chancen erhöhen liessen, um das hohe Fusionspotential besser auszuschöpfen. Dieses Ziel konnte erreicht werden.

Die ausgearbeitete strategische Fusionsplanung bietet dem AGR des Kantons Bern ein Instrumentarium, das dazu dient, die Bedürfnisse der Gemeindebehörden zweckdienlicher

anzusprechen, um schliesslich wirksame Fusionsprozesse in Gang zu setzen. Die konkreten Umsetzungsmassnahmen wurden gemäss BSC auf die wesentlichen vier Bereiche Finanzen, Kunden (Gemeinden), Geschäftsprozesse und Potential der Mitarbeitenden ausgerichtet. Im Rahmen der Perspektive Finanzen wurden zwei mögliche Instrumente zu finanziellen Anreizen entwickelt: die „Modell Mischrechnung“ und das „degressive Berechnungsmodell“. Bei diesen Modellen wurde nicht nur Wert auf die Individualität der Gemeinden gelegt, sondern auch auf einen Rechtsanspruch sowie auf die Berechenbarkeit der Beträge. Ferner wurde für die Mitarbeitenden bei jeder erfolgreichen Fusion ein Belohnungssystem empfohlen. Die Gemeinden werden mit einem breiten Dienstleistungsangebot versehen. Einerseits soll die Wahrnehmung der Möglichkeit zu fusionieren mittels des regelmässig erscheinenden Journals Gemeinde-Info erhöht werden, und andererseits soll eine verstärkte Begleitung der Gemeinden durch einen Projektcoach und eine Kommunikationsspezialistin gewährt werden. Der Projektcoach unterstützt die Behördenmitglieder im Bereich Prozessgestaltung, während die Kommunikationsspezialistin Öffentlichkeitsarbeit betreibt, indem sie die Bevölkerung und die Medien in die Fusionsvorhaben involviert. Im Bereich Geschäftsprozesse werden verschiedene Massnahmen empfohlen: Ein Zielstrukturplan der Gemeindelandschaft des Kantons Bern soll mögliche Kooperationen zwischen den Gemeinden darlegen und den Visionsgedanken der im Bereich Gemeindereformen tätigen Mitarbeitenden fördern. Ein Gemeinde-Monitoring garantiert ein schrittweises Hinarbeiten auf das Ziel, welches darin besteht, die finanzschwachen Klein(st-) Gemeinden zu identifizieren und durch Gespräche zwischen den Kantons- und Gemeindepolitikern eine Lösung anzustreben. Ein Fusionsvorvertrag und eine Projektbeschreibung sowie der Einbezug der Bevölkerung in den Fusionsprozess sind weitere unterstützende Instrumente zuhanden der AGR-Mitarbeitenden. Im Bereich Potential sollen zwei Vollzeitstellen geschaffen werden, damit das hohe Fusionspotential aktiv ausgeschöpft werden kann. Ferner empfiehlt sich eine Weiterbildung der Mitarbeitenden im Bereich Organisation- und Prozessberatung, damit diese ihre Kompetenzen erweitern können. Um die Qualität der genannten vier Bereiche überprüfen zu können, wurden als Erfolgskontrolle zu jeder Massnahme Messgrössen definiert, die jährlich zu überprüfen sind.

Mittels der definierten Strategieplanung sollte es dem AGR möglich sein, die heutige Anzahl von 382 Berner Gemeinden bis zum Jahr 2022 auf deren 350 zu senken. Daraus sollen leistungsfähige Gemeinden hervorgehen, die fähig sind, ihre Aufgaben effektiv und effizient zu erbringen. Wie diese Veränderungen zustande kommen, wäre wohl eine weitere Studie wert.

10.2 Ausblick

Die Arbeit hat aufgezeigt, dass Anpassungen der materiellen und immateriellen Förderinstrumente die Chancen für Gemeindegemeinschaften im Kanton Bern erhöhen können. Die Komplexität der Verwaltungsaufgaben dürfte weiterhin zunehmen, ebenso die Reformgeschwindigkeit. Selbst für hoch qualifizierte Angestellte ist es zunehmend schwieriger, das erforderliche Fachwissen für sämtliche Bereiche der Verwaltungstätigkeit zu erwerben oder à jour zu halten. Infolge des fortschreitenden Wettbewerbs- und Kostendrucks verschärften sich die Schwierigkeiten der Klein(st-) Gemeinden bei der Rekrutierung geeigneter Fachpersonen für die Besetzung von öffentlichen Ämtern und bei der effektiven und effizienten Wahrnehmung der an sie übertragenen Aufgaben zusehends. Der Kanton Bern versucht dieser Problematik mit Zwangsfusionen entgegenzuwirken und wird dem Volk am 23. September 2012 eine Vorlage hinsichtlich einer entsprechenden Änderung im KV und im GG präsentieren. Obwohl ein diesbezüglicher Zwang durch den Kanton nur zur Anwendung gelangen würde, wenn eine Gemeinde in eine äusserst prekäre finanzielle Lage geraten ist oder wenn sie eine Grossfusion verhindern will, welche die Mehrheit der Gemeinden befürwortet, dürfte es äusserst schwierig werden, die Vorlage durchzubringen. Nur schon das Wort „Zwang“ löst bei der Berner Bevölkerung Unmut aus. Falls die Vorlage die Hürde nicht schafft, bleibt dem Kanton Bern nur noch die Option, seine Fusionsförderinstrumente zu überarbeiten, die Beiträge um ein Mehrfaches aufzustocken und die personellen Ressourcen zu erhöhen. Die vorliegende Arbeit kann für den Kanton Bern wegweisend sein, wie er den fusionswilligen Gemeinden materielle und immaterielle Unterstützung bieten könnte, damit die Behörden der Bevölkerung gegenüber künftig eine stabile finanzielle Situation gewährleisten können, was auch der kantonalen Wirtschaftskraft zugute käme. Das Thema Fusion bleibt für die Gemeinden und den Kanton Bern jedenfalls hoch aktuell.

11 Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Mithilfe Dritter verfasst habe, dass ich alle verwendeten Quellen sowie alle verwendete Literatur angegeben habe, dass ich das Vertraulichkeitsinteresse des Auftraggebers wahren und die Urheberrechtsbestimmungen der Hochschule Luzern respektieren werde.

14. Juni 2012



12 Literaturverzeichnis

- AGR. (2000). Gemeindereformen. Ratgeber. [Publikation]. Bern.
- AGR. (2011). Berechnungsbeispiele Fusionen. [Publikation]. Bern.
- AGR. (2012a). Liste Fusionsprojekte im Kanton Bern. [Publikation]. Bern.
- AGR. (2012b). Bericht über die Gemeindefinanzen 2010. [Publikation]. Bern.
- AGR. (2012c). Weitere Fusionsförderungsmassnahmen. [Internes Dokument]. Bern.
- AGR. (2012d). Projektbezogene Zuschüsse und Finanzhilfe, Stand Ende 2011. [Internes Dokument]. Bern.
- AGR. (2012e). Kreditkontrolle Projektbezogene Zuschüsse und Finanzhilfe, Stand 05.06.2012. [Internes Dokument]. Bern.
- AGF (a). Gemeindereformen. Online (23.03.2012): <http://www.gemeindereform.lu.ch/>
- Amt für Statistik (2009). Finanzausgleich 2010. Luzern.
- Amt für Statistik (2010). Gemeinden. Ständige Wohnbevölkerung nach Altersgruppen. Luzern.
- Amt für Statistik (2011). Gemeindefinanzen. Gute Ausgangslage, enger Handlungsspielraum. Luzern.
- Amt für Statistik (2012). Jahrbuch 2012. Öffentliche Finanzen. Luzern.
- Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, SR 613.2.
- Bundesamt für Statistik. Regionalporträts Gemeinden. Online (08.05.2012): <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/02.html>
- Bundesamt für Statistik. Amtliches Gemeindeverzeichnis. Online (15.04.2012): http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.html
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
- Ecoplan. (2007). Ex-post-Evaluation des FiLaG 2002. Analyse der Wirkungen und der Zielerreichung ausgewählter Aspekte des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern. Bern.
- Einwohnergemeinde Belp. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.belp.ch/>
- Einwohnergemeinde Belpberg. Homepage. Online (08.05.2012): <http://belp-berg.ch/>
- Einwohnergemeinde Escholzmatt. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.escholzmatt.ch/>
- Einwohnergemeinde Hitzkirch. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.hitzkirch.ch/de/>
- Einwohnergemeinde Huttwil. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.huttwil.ch/de/>
- Einwohnergemeinde Interlaken. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.interlaken-gemeinde.ch/>
- Einwohnergemeinde Lauperswil. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.lauperswil.ch/>
- Einwohnergemeinde Marbach. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.marbach-lu.ch/>
- Einwohnergemeinde Matten. Homepage. Online (08.05.2012): : <http://www.matten.ch/Web/>
- Einwohnergemeinde Rüederswil. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.ruederswil.ch/>
- Einwohnergemeinde Unterseen. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.unterseen.ch/pages/de/Home.html>
- Einwohnergemeinde Wyssachen. Homepage. Online (08.05.2012): <http://www.wyssachen.ch/>
- Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003, SR 613.2
- Flick, U. (2007). Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung (4. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

- Frauchiger, H.(2012). Steuerausgleich. Steuerverwaltung des Kantons Bern [Internes Dokument]. Bern.
- Frey, R. L. (2002). "Regional Governance" zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. Informationen für Raumentwicklung. 8/9 (2003), S. S. 451 – 462.
- Gemeindegesezt (GG) vom 16. März 1998, BSG 170.11
- Gesezt über den Finanz- und Lastenausgleich (Änderung) vom 1. Februar 2011, BSG 631.1.
- Gesezt über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000, BSG 631.1.
- Gesezt über den Finanzausgleich vom 5. März 2002, SRL 610.
- Gesezt zur Förderung von Gemeindegeseztzusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesezt, GFG) vom 25. November 2004, BSG 170.12.
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2000). Motion Frey 039/00. Förderung von freiwilligen Gemeindegeseztzusammenschlüssen durch finanzielle Anreize [Publikation]. Bern.
- Grosser Rat des Kantons Bern. (2004). Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gesezt zur Förderung von Gemeindegeseztzusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesezt; GFG) (Beilage 45) [Publikation]. Bern: JGK des Kantons Bern.
- Hafner, N. (2003). Partnerorientiertes Management von Veränderungen in der Versicherungsbranche. IVW HSG Trendmonitor.
- Hagen, S. (2009). Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Spezifika, Problemfelder, Zukunftspenziale. Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH.
- Hopf, C. (2010). Qualitative Interviews - ein Überblick. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.). Qualitative Forschung. Ein Handbuch (S. 349 - 360) (8. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH.
- JGK des Kantons Bern. (2000). Gemeindegeseztreformen im Kanton Bern (GEREF). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000) [Publikation]. Bern.
- JGK des Kantons Bern. (2011). Optimierung der Förderung von Gemeindegeseztzusammenschlüssen. Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegeseztes [Publikation]. Bern.
- Kanton Bern Portal. Medienmitteilung Kürzung FILAG zu Gunsten Fusionen. Online (15.04.2012):
http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2012/02/20120207_0849_kommission_befuerwortetkue rzungvonfinanzausgleichsleistungenzurf
- Kanton Bern Portal. Finanz- und Lastenausgleich. Online (15.04.2012):
http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/archiv/archiv7/mm_9474
- Kanton Bern Portal. Homepage. Online (12.04.2012):
http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/archiv/archiv2/mm_9925
- Kantonsverfassung (KV) vom 17. Juni, SRL 131.213.
- Käppeli, S. (2001). Fusion als strategische Grundsatzfrage für Gemeinden. In Ch. Lengwiler & S. Käppeli (Hrsg.). Gemeindegeseztmanagement in Theorie und Praxis (S. 297–310) (8. Aufl.). Chur/Zürich: Verlag Rüeegger.
- Ladner, A. (1991). Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich: Seismo Verlag.
- Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R., & Wichtermann, J. (2000). Gemeindegeseztreformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“. Bern: Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal.

- Ladner, A., & Steiner, R. (1999). Gemeindereformen im Kanton Bern. Ein Überblick und Vergleich. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Lamnek, S. (2010). Qualitative Sozialforschung. Methoden und Techniken (5. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Lauber, J. (2012). Fusionsförderinstrumente [Internes Dokument]. Luzern.
- Lombriser, R. & Abplanalp, P.A. (2005). Strategisches Management. Visionen entwickeln, Strategien umsetzen, Erfolgspotenziale aufbauen (4. Aufl.). Zürich: Versus Verlag AG.
- Lötscher, F., & Studer, G. (2011). "Mitenand". Das Projekt der eigenständigen politischen Gemeinden Escholzmatt und Marbach [Brochüre]. Escholzmatt-Marbach.
- Mayring, P. (2002). Einführung in die qualitative Sozialforschung (5. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Mayring, P. (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (11. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Pestalozzi, L. (2009). Strukturelle Probleme auf kommunaler Ebene als Auslöser von Gemeindefusionen. Eine qualitative Analyse. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern. (2008). Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012). Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat [Regierungsrat]. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern. (ohne Datum). Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Änderung). Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat [Publikation]. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Luzern. (2001). Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat B 86 zum Entwurf eines Dekrets über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten) [Publikation]. Luzern.
- Regierungsrat des Kantons Luzern. (2012). Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Entwürfen einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Beiträge an Gemeindefusionen und für die kommunale Zusammenarbeit) und ein Dekret über die Äufnung eines Fonds für die besonderen Beiträge an die Gemeinden. B 28 [Publikation]. Luzern.
- Schäfer, F. (2012). Kommentar: Zwerge können nicht autonom sein. Online (02.06.2012): <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Kommentar-Zwerge-koennen-nicht-autonom-sein/story/23285509>
- Schedler, K., & Proeller, I. (2009). New Public Management (4. Aufl.). Bern: Paul Haupt Verlag.
- Schendler, K. & Kettiger, D. (2003). Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern: Paul Haupt Verlag.
- Staatsbeitragsgesetz (StBG) vom 16. September 1992, BSG 641.1.
- Steiner, R. (1999). Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie. Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Steiner, R. (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Walter, F., & Kraft, E. (2009). Nutzen von Gemeindefusionen für den Kanton. Workshop mit Kantonsvertretern vom 14. Januar, 2009, Gurten. Bern: Ecoplan.
- Widmer, R. (2012). Strategie AGR [Internes Dokument]. Bern.
- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juli 1993, BSG 101.1.
- Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2002, SRL 151.