

Impressum

Dieser Ratgeber orientiert sich an einer Vorlage aus dem Kanton Aargau, die von der Visura Treuhandgesellschaft zusammen mit dem Aargauer Baudepartement, Abteilung Raumplanung, erarbeitet worden ist. Wir danken den genannten Stellen, dass sie uns ihre Grundlagen freundlicherweise zur Verfügung gestellt haben.

Herausgeber: Amt für Gemeinden und Raumordnung

Projektleitung: Lukas Bruhin

Projektteam: Irmgard Dürmüller
Rolf Mühlemann
Peter Perren
Franziska Schläppi Wyss

Gestaltung: PicaSox – Anne Röthlisberger, Bern

Erhältlich beim: Amt für Gemeinden und Raumordnung
Nydegasse 11/13
3011 Bern
Tel. 031 633 77 36
Fax. 031 633 77 31
Internet-Adresse: www.be.ch (Rubrik AGR)

Bern, April 2000

V o r w o r t

Die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Bei zunehmend knapper werdenden finanziellen Ressourcen haben die Komplexität der öffentlichen Aufgaben und die Ansprüche der Bevölkerung an die Art der Aufgabenerfüllung kontinuierlich zugenommen. Aufgrund dieser Entwicklung stossen immer mehr Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen.

Im Einklang mit einer gesamtschweizerisch feststellbaren Tendenz sind auch im Kanton Bern die Reformbereitschaft der Gemeinden hinsichtlich der Optimierung der Strukturen und das Interesse an interkommunalen Zusammenarbeitsformen gestiegen. Mehr Kundennähe und mehr Effizienz unter gleichzeitiger Ausschöpfung von Sparpotentialen ist ein wichtiges Ziel dieser Reformbestrebungen. Das neue Gemeindegesetz, das auf den 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, fördert diese Entwicklung, indem es die Gemeinden zur Überprüfung der sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung anhält und der Zusammenarbeit und Partnerschaft unter den Gemeinden einen hohen Stellenwert einräumt.

In verschiedenen Regionen im Kanton wird inzwischen laut über Gemeindefusionen nachgedacht. Ist der Wille zum Zusammenschluss in den betroffenen Gemeinden vorhanden, will der Kanton diesen Bemühungen nach Möglichkeit zum Durchbruch verhelfen.

Der Kanton will den Gemeinden bei ihrer Suche nach den für sie geeigneten Reformmodellen beratend zur Seite stehen und hat zu diesem Zweck einen Ratgeber zum Thema «Zusammenarbeitsformen und Fusionen von Gemeinden» erarbeitet. Der vorliegende Ratgeber enthält die verschiedenen Rechtsformen der Zusammenarbeit, eine Reihe von praktischen Anwendungsfällen und Vorschläge zu konkreten Vorgehensweisen.

Das Ziel des Ratgebers besteht darin,

- Schwellenängste gegenüber Zusammenarbeitsprojekten und weiteren Reformen abzubauen;
- den Gemeinden die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle aufzuzeigen;
- Impulse zu liefern, damit der Reformprozess auch in Zukunft weitergeführt wird.

Der Ratgeber ist das Resultat einer Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung, den kommunalen Interessenverbänden (VBG, VBF, BEGG, VBB), dem Verein bernischer Regierungsratgeberinnen und Regierungsratgeber und den Vertretungen der Gemeinden Interlaken und Mühledorf. Er bietet insofern auch ein gutes Beispiel für ein kooperatives Vorgehen zwischen Kanton und Gemeinden.

Wir hoffen, dass der Ratgeber den Bedürfnissen der Gemeinden entgegenkommt und sie dabei unterstützt, einen eigenen Weg zwischen Reform, Kooperation und Selbständigkeit zu beschreiten.



Werner Luginbühl, Regierungsrat

Inhalt

1. Ausgangslage	5
1.1 Veränderte Rahmenbedingungen – Anlass zu Reformen	5
1.2 Reformen als Prozess	6
1.3 Ziel des Ratgebers	8
1.4 Wie wende ich den Ratgeber an?	9
1.5 Welche Hilfe kann beim Kanton angefordert werden?	10
2. Aufgabenüberprüfung	13
2.1 Die Ausgangsfragen	13
2.2 Das Richtige selber tun oder auslagern?	14
Einige Hinweise zur Auslagerung von Gemeindeaufgaben	
2.2.1 Formen der Aufgabenerfüllung	14
2.2.2 Kriterien für oder wider die Auslagerung von Aufgaben	16
3. Rechtsformen der Zusammenarbeit	25
3.1 Übersicht	25
3.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	26
3.2.1 (Mehrzweck-)Verband	26
3.2.2 Vertragsverhältnis (Sitzgemeindemodell)	27
3.2.3 Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Zusammenarbeit (einfache Gesellschaft des öffentlichen Rechts)	28
3.2.4 Gemeindeunternehmen (selbständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit)	28
3.2.5 Öffentlich-rechtliche Stiftung	29
3.3 Privatrechtliche Rechtsformen	29
3.3.1 Verein	30
3.3.2 Stiftung	31
3.3.3 Einfache Gesellschaft	31
3.3.4 Aktiengesellschaft (AG)	32
3.3.5 Genossenschaft	33
3.4 Zusammenfassung	34

4. Gemeindezusammenschluss (Fusion)	35
4.1 Drei Hauptphasen	35
4.2 Zu berücksichtigende Faktoren	35
4.2.1 Staatspolitische / staatsrechtliche Faktoren	35
4.2.2 Integrationsfunktion der Gemeinde	36
4.2.3 Wirtschaftliche Gesichtspunkte	37
4.2.4 Historische und kulturelle Einflüsse	37
4.2.5 Finanzielles Gleichgewicht	37
4.3 Die (möglichen) Vor- und Nachteile einer Fusion	38
4.4 Rechtliche Fragen der Fusion	38
4.4.1 Zum Verfahren im Allgemeinen	39
4.4.2 Rechtliche Faktoren während der Vorbereitungsphase	40
4.4.3 Inhalt eines Fusionsvertrags	40
5. Praktische Anwendungsfälle	41
5.1 Vertrag	
5.2 Auslagerung der Aufgabe an eine private Institution	43
5.3 Mehrzweckverband Grosshöchstetten	44
5.4 Aktiengesellschaft und Gemeindeunternehmen (z.B. Elektrizitätsversorgung)	45
5.5 Verein	46
6. Vorgehensvorschlag /	
Phasen im Prozess von Gemeindereformen	47
7. Anhang	55
7.1 Einige Checklisten	55
7.1.1 Checkliste 1: Standortbestimmung/Datenanalyse	55
7.1.2 Checkliste 2: Wesentliche Informationselemente	56
7.1.3 Checkliste 3: Inhalt eines Fusionsvertrags	57
7.2 Beispiel für die Grundlagen einer Eigentümerstrategie	59
7.3 Übersicht über die verschiedenen Rechtsformen	63
7.4 Weitere beim Amt für Gemeinden und Raumordnung zu beziehende Unterlagen	76

Ausgangslage

1.1 Veränderte Rahmenbedingungen – Anlass zu Reformen

Behörden und Verwaltung stehen vor grossen Herausforderungen: Die Veränderungen in der Wirtschaft, der globale Standortwettbewerb und finanzielle Engpässe verlangen nach neuen Lösungen. Verschiedene Projekte zeigen, dass Bund, Kantone und Gemeinden die Situation erkannt haben und handeln:

- neue Teilung der Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden («Konzentration auf die jeweiligen Kerngeschäfte», wenn möglich dezentrale Lösungen);
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden sowie zwischen dem Kanton und den Gemeinden (z. B. im Rahmen des Kontaktgremiums Kanton – Gemeinden);
- wirkungsorientierte Verwaltungsführung, NPM (New Public Management; klarere Trennung zwischen strategischer und operativer Führung);
- klare Definition der Aufgaben und Produkte der Verwaltung;
- Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen dem Kanton Bern und seinen Gemeinden andererseits;
- Neue Gesetze verlangen neue Kompetenzen, was zu Strukturänderungen führen kann. So stellt zum Beispiel das neue Scheidungsrecht die Gemeinden vor noch höhere Anforderungen bei der Erfüllung ihrer vormundschaftlichen Aufgaben.

Für die Lösung dieser und vieler weiterer Aufgaben ist die wirkungsorientierte Zusammenarbeit zwischen den Behörden von zentraler Bedeutung. Obschon bereits heute in vielen Bereichen erfolgreich zusammengearbeitet wird, stellt sich für Gemeinden immer wieder die Frage nach einer Optimierung der eigenen Strukturen. Denn jede Gemeinde hat gemäss Art. 63 des Gemeindegesetzes (GG) den Auftrag, die sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der eigenen Aufgaben laufend zu überprüfen. Diese Überprüfung erstreckt sich einerseits auf die gemeindeinternen Zuständigkeiten und Abläufe. Andererseits wird sich die Gemeinde fragen müssen, ob Aufgaben nicht durch Dritte oder gemeinsam mit anderen Gemeinden wirkungsvoller und kostengünstiger erfüllt werden können. Bei diesen Fragen ist stets zu beachten, dass die Gemeinde in ihrer Aufgabenerfüllung ein *politisches* Gemeinwesen bleibt.

Grosse Herausforderungen

Wirkungsorientierte Zusammenarbeit

Die vorliegende Broschüre will in erster Linie eine praktische Arbeitshilfe für Fragen der Zusammenarbeit unter den Gemeinden und weiterer Strukturreformen sein. Sie erläutert die vielfältigen Formen der Kooperation – von einfachen Verträgen über die Gemeindeverbände bis hin zur Fusion von Gemeinden.

Die gemeindeinternen Reformen dagegen werden nur am Rande thematisiert. Ihnen ist die «NPM-Wegleitung» gewidmet, welche vom Verband Bernischer Gemeinden (VBG) in Zusammenarbeit mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und den NPM-Pilotgemeinden herausgegeben worden ist.

1.2 Reformen als Prozess

Die Strukturen unseres Gemeindewesens stammen zum grossen Teil aus dem 19. Jahrhundert. Die rasante technische und gesellschaftliche Entwicklung unserer Zeit sprengt aber die (politischen) Grenzen immer mehr. Nicht nur Landesgrenzen, sondern auch Kantons- und Gemeindegrenzen können mittelfristig wohl nicht mehr in der heutigen Form aufrecht erhalten werden. Grenzüber-schreitendes, offenes Zusammenleben wird gefordert. Die Bevölkerung erwartet, dass nicht nur die wirtschaftlich orientierten Unternehmungen ihre Zukunftsfähigkeit hinterfragen, sondern auch die öffentlichen Verwaltungen.

Deshalb ist es durchaus sinnvoll und notwendig, wenn ständig nach Zusammenarbeitsmodellen unter Gemeinwesen gesucht wird, die den aktuellen Bedürfnissen entsprechen. Für Veränderungsdruck sorgen zudem beispielsweise folgende Entwicklungen:

- Die Gemeinde ist für immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner nicht mehr der reale Lebensraum. Die gestiegene Mobilität der Bevölkerung, das Auseinanderfallen von Arbeitsplatz und Wohnort führen dazu, dass vermehrt die politischen nicht mehr mit den wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen übereinstimmen.
- Der Spardruck verlangt nach einem wirkungsvollen Mitteleinsatz. Synergien sollen genutzt werden; dies wiederum ruft nach vermehrter Zusammenarbeit oder anderen Strukturreformen.
- Die Qualitätsanforderungen an eine kundenorientierte Verwaltung zwingen oft zu mehr Professionalität. Dies gilt zum Beispiel im Bereich des Vormundschaftswesens.

Zukunftsfähigkeit

Veränderungsdruck

- Die Gemeinden haben mit Leistungsgrenzen zu kämpfen.
- Die Rekrutierung von geeigneten Personen für Gemeindeämter ist schwierig geworden.
- Die Arbeitsbelastung der Gemeindebehörden hat in den letzten Jahren wegen zunehmender Komplexität der Aufgaben stetig zugenommen.

Den meisten bis heute umgesetzten Zusammenarbeitsprojekten auf Gemeindeebene ist ein intensiver, teilweise beschwerlicher Vorbereitungsprozess vorausgegangen. Die Projekte müssen Schritt für Schritt angegangen werden. Besonders wichtig ist dabei, dass die Bevölkerung regelmässig und sachgerecht informiert wird. Ein Rezept, das eine perfekte Lösung garantiert, gibt es leider nicht. Es wäre allerdings falsch, deswegen einfach abzuwarten. Die Bevölkerung erwartet ein Engagement der Behörden in diesen Fragen. Und diese tun gut daran, auch hier Führungsverantwortung zu übernehmen. Eine Reihe von Beispielen in unserem Kanton – nachstehend sind einige aktuelle aufgeführt – zeigt die Umsetzung und den praktischen Nutzen der Reformen:

Führungsverantwortung übernehmen

Reformbeispiele

- Die Gemeinden Bettenhausen und Bollodigen haben mit einem Zusammenarbeitsvertrag ihre Verwaltungen zusammengelegt.
- Die «Bödeli»-Gemeinden Interlaken, Matten und Unterseen beabsichtigen, in verschiedenen Bereichen eng zusammenzuarbeiten. Im Bereich Wehrdienste ist die Zusammenarbeit bereits umgesetzt.
- Die Gemeinden Bremgarten und Kirchlindach sind daran, ihre Zivilschutzorganisationen zusammenzulegen. Zahlreiche andere Gemeinden haben diesen Schritt bereits getan (so zum Beispiel die Zivilschutzorganisation Aarwangen Nord, die seit dem 1. Januar 2000 besteht). An diesem Sitzgemeindemodell sind 10 Gemeinden mit insgesamt 24'000 Einwohnerinnen und Einwohnern beteiligt).
- Verschiedene örtliche Wehrdienste schliessen sich zusammen, um finanziell und materiell höhere Effizienz zu erreichen.
- Die Bauverwaltung Wattenwil besorgt baupolizeiliche Aufgaben in rund 10 weiteren Gemeinden.

Ausgangslage

- Die meisten Gemeinden des Kantons Bern haben sich zu regionalen Sozialdiensten zusammengeschlossen.
- Die Zusammenlegung von AHV-Zweigstellen wird von der Ausgleichskasse des Kantons Bern finanziell unterstützt.
- Verschiedene Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter haben mit den Gemeinden ihres Amtsbezirkes Workshops zur Zusammenarbeit durchgeführt oder Koordinationsgremien eingesetzt. Überdies bestehen an verschiedenen Orten Leistungsbörsen, die den Austausch von Dienstleistungen unter den Gemeinden bezwecken.

Auch in den Kantonen Aargau, Freiburg, Luzern, Tessin, Thurgau und Zürich sind Entwicklungen zur verstärkten Zusammenarbeit unter den Gemeinden im Gang, die zum Teil auch zu Gemeindefusionen führen.

1.3 Ziel des Ratgebers

Ziele Der vorliegende Ratgeber soll

- als praktische Checkliste für konkrete Projekte dienen;
- die Gemeindebehörden für die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle der Zusammenarbeit sensibilisieren;
- Hinweise geben, um die Attraktivität und den Nutzen der verstärkten Zusammenarbeit oder anderer Strukturreformen zu dokumentieren;
- Mut machen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – auch über die Kantonsgrenzen hinweg – verstärkt anzugehen;
- zeigen, welche Fragen bei der Zusammenarbeit auftauchen und zu beantworten sind.

Die Frage, ob in einer Gemeinde Reformbedarf besteht, welche Reformmöglichkeiten gewählt werden sollten und wie ein Reformprozess umgesetzt wird, lässt sich nie schematisch und in einer für alle Gemeinden einheitlichen Art und Weise beantworten, denn «die bernische Gemeinde» gibt es nicht.

Impulswirkung

Der Kanton erhofft sich vom vorliegenden Ratgeber eine gewisse Impulswirkung. Er hofft ferner auf Rückmeldungen, damit auch die (noch) nicht beteiligten Gemeinden von den Erfahrungen der

anderen profitieren können. Der Kanton (namentlich die Regierungstatthalterämter und das Amt für Gemeinden und Raumordnung) versteht sich als Wissensvermittler und als «Moderator» für die Reformvorhaben. Er ist bereit, die Gemeinden bei Reformvorhaben zu beraten und soweit als möglich zu begleiten.

1.4 Wie wende ich den Ratgeber an?

Der vorliegende Ratgeber soll in erster Linie Anregungen geben und Schwellenängste gegenüber Zusammenarbeitsprojekten und anderen Reformmöglichkeiten abbauen. Die Gliederung:

Ausgangslage

Im ersten Kapitel sind die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen aufgezeigt worden, die Anlass geben, sich die Frage nach der Notwendigkeit von Reformen zu stellen (vgl. namentlich Ziff. 1.2 hiervor).

Aufgabenüberprüfung

Das zweite Kapitel gibt einige Hinweise zur Konkretisierung von Art. 63 GG. Die Frage der Ausgliederung von Aufgaben an Dritte wird anhand verschiedener Entscheidungskriterien dargestellt.

Rechtsformen der Zusammenarbeit

Das dritte Kapitel zeigt verschiedene Rechtsformen der Zusammenarbeit und verdeutlicht deren Vor- und Nachteile. Jede Gemeinde soll ihr «passendes Kleid» finden.

Gemeindezusammenschluss (Gemeindefusion)

Das vierte Kapitel geht näher auf die Zusammenlegung von Gemeinden ein.

Praktische Anwendungsfälle

Das fünfte Kapitel stellt Beispiele aus der Praxis vor.

Praktisches Vorgehen

Das sechste Kapitel gibt praktische Tipps und differenzierte Anleitungen zum Vorgehen.

Anhang

Checklisten und Hinweise auf weitere, beim Amt für Gemeinden und Raumordnung zu beziehende Unterlagen leisten bei konkreten Projekten praktische Hilfe.

1.5 Welche Hilfe kann beim Kanton angefordert werden?

*Keine
Patentlösungen*

Der Kanton liefert, wie bereits erwähnt, keine Patentlösungen. Diese kann es angesichts der Komplexität eines Reformvorhabens nicht geben. Dem Kanton fehlen die Mittel, um Reformvorhaben grosszügig finanziell zu unterstützen. Der Kanton kann hingegen eine Moderatoren-Aufgabe oder Motivatorenrolle wahrnehmen und konkrete rechtliche Fragen klären. Ausserdem kann der Kanton Informationen sammeln und als «Know-How-Zentrale» fungieren, um Erkenntnisse weiterzuvermitteln oder Kontakte zu ändern Gemeinden mit ähnlichen Erfahrungen oder auch zu Forschungs- und Beratungsstellen herzustellen. Der Kanton ist den Gemeinden ausserdem durch eine klare Informationspolitik und schnelle Genehmigungsverfahren bei der Durchführung von Reformvorhaben behilflich. Daneben können die im Rahmen von Reformvorhaben stets zu beachtenden finanziellen Belange unter Mithilfe der Finanzinspektoren des AGR beurteilt werden.

*Know-How-
Zentrale*

Zusammengefasst bietet der Kanton (namentlich durch die Regierungsstatthalterämter und das Amt für Gemeinden und Raumordnung):

- ein methodisches Instrumentarium («wie ist vorzugehen?»)
- Entscheidungsgrundlagen (Checklisten)
- juristische Musterunterlagen
- Hilfe bei Bewertungsfragen finanzieller Art
- soweit möglich Einsitz in Arbeitsgruppen von Projekten, die für den Kanton wichtig sind
- Datenmaterial (Wirtschaft, raumplanerische Entwicklung, Stimmbeteiligung, Kostenvergleiche für die einzelnen Leistungen)
- Berechnungen der Auswirkungen von Reformvorhaben auf den Finanzausgleich und die Mindestausstattung gemäss dem neuen Gesetz zum Finanz- und Lastenausgleich.

Damit die Erfahrungen zukünftig gesammelt und bewertet werden können, sind die Gemeinden gebeten, Reformprojekte bei den Regierungsstatthalterämtern und dem Amt für Gemeinden und Raumordnung zu melden. Diese Instanzen werden die kommunalen Reformprojekte soweit möglich erfassen, koordinieren und damit auch für andere Gemeinden zugänglich und nutzbar machen. Die Rückmeldungen der Gemeinden helfen dem Kanton zudem, seine Beratungstätigkeiten besser auf die Bedürfnisse der Gemeinden auszurichten.

*Erfahrungen
auswerten*

A u f g a b e n ü b e r p r ü f u n g

2.1 Die Ausgangsfragen

Bevor die Gemeinden sich Überlegungen zu Fragen der Zusammenarbeit oder der Fusion machen, ist es angebracht, sich eine Übersicht über die bestehenden Aufgaben zu verschaffen. Gemeindereformen einzuleiten bedeutet meist, zunächst Halt zu machen und eine Standortbestimmung vorzunehmen. Es gilt herauszufinden, wo die Probleme der Gemeinde liegen (Stärken/Schwächen; Ist- und Soll-Zustand feststellen). Bei dieser Standortbestimmung ist es wichtig, sämtliche wesentlichen Aufgabebereiche der Gemeinde zu überprüfen. Als Hilfsmittel eignen sich dazu beispielsweise die Gemeinderechnung oder das vom Amt für Gemeinden und Raumordnung herausgegebene Funktionendiagramm.

Die Gemeinden können dabei vorab die folgenden Fragen beantworten:

1. Welche Leistungen wollen/müssen wir anbieten?
2. Für wen bieten wir diese Leistungen an / welche Wirkung erreichen wir mit der Leistung und welche Wirkung wollen wir erreichen?
3. Wie bieten wir Leistungen an (selber oder durch Dritte oder im Verbund)?
4. Wie teuer sind diese Leistungen / wie werden die Leistungen finanziert?

Hauptziel einer derartigen Standortbestimmung ist immer, herauszufinden, ob die Gemeinden das Richtige tun und ob sie dies auch richtig, d.h. gesetzeskonform, effektiv und effizient tun. Diese Aufgabenüberprüfung kann auch verbunden werden mit einer sogenannten Produktdefinition gemäss NPM (vgl. zu dieser Frage die NPM-Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden).

Ergebnis einer derartigen Prüfung kann auch der Aufgabenverzicht sein. Dies ist in jenen Fällen möglich, in denen die Gemeinden selbst gewählte Aufgaben wahrnehmen. Ein Aufgabenverzicht im Bereich der übertragenen Aufgaben kann nicht ohne Änderung des kantonalen Rechts erfolgen.

Der Aufgabenverzicht ist zu unterscheiden, von der Möglichkeit der Auslagerung von Gemeindeaufgaben. In diesem Fall bleibt eine

*Übersicht
verschaffen
Standort-
bestimmung*

*Das Richtige
richtig tun*

Aufgabe zwar im Pflichtenheft einer Gemeinde, doch erfüllt die Gemeinde diese Aufgabe nicht mehr selbst, sondern durch Dritte. Hierzu nun die folgenden Hinweise unter Ziff. 2.2. und 2.3.

2.2 Das Richtige selber tun oder auslagern? – Einige Hinweise zur Auslagerung von Gemeindeaufgaben

Wer erfüllt die Aufgaben?

Wenn feststeht, welche Aufgaben die Gemeinden erfüllen müssen oder wollen, ist zu bestimmen, wer diese Aufgaben wahrzunehmen hat. Die Gemeinden bestimmen grundsätzlich selbständig, ob sie ihre Aufgaben selbst erfüllen oder durch Dritte ausführen lassen. Dabei sind zwischen diesen beiden Extremen verschiedene Grade der Auslagerung möglich (vollständige Auslagerung, nur teilweise Auslagerung, Übertragung an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, Auslagerung an ein Gemeindeunternehmen, Übertragung der Aufgabe an eine natürliche oder juristische Person). Die Gemeinden können die Aufgaben überdies in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden vollziehen bzw. die Aufgabe an eine andere Gemeinde auslagern.

Interessenabwägung

Nachfolgend werden die einzelnen Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung kurz erläutert. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, nach welchen Kriterien die Gemeinden bestimmen können, ob sie die Aufgaben selber erfüllen oder an Dritte übertragen wollen. Einleitend ist festzuhalten: Der Entscheid über die Auslagerung ist nicht «mit wissenschaftlicher Genauigkeit» zu begründen, sondern bedarf stets einer breiten politischen Diskussion und einer Interessenabwägung durch die Gemeinden (vgl. in diesem Zusammenhang zum Beispiel die teilweise heftig umstrittene Frage der Gründung einer Flughafen AG im Kanton Zürich im Herbst 1999 oder die Diskussionen um eine Auslagerung des Energieservice in Biel).

2.2.1 Formen der Aufgabenerfüllung

Selbst erfüllen

- a) «Selbst erfüllen»
Gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a GG können die Gemeinden Aufgaben selbst erfüllen. Das heisst sie sind selbst unmittelbar Aufgabenträger. Dabei ist zu beachten, dass auch die Erfüllung einer Aufgabe durch eine organisatorisch aus der Zentralverwal-

tung ausgegliederte Verwaltungseinheit als Selbsterfüllung gilt. Als Beispiel können hier gemeindeeigene unselbständige Anstalten genannt werden, die rein organisatorisch eine gewisse Autonomie in der Aufgabenerfüllung erhalten, aber keine eigene Rechtsfähigkeit besitzen. Die unselbständigen Anstalten unterstehen grundsätzlich dem Gemeindegesetz und demnach auch dessen finanzrechtlichen Bestimmungen.

- b) Erfüllung durch ein Gemeindeunternehmen (Anstalt)
Gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. b GG kann eine Gemeinde zur Erfüllung von Aufgaben Gemeindeunternehmen (selbständige Anstalten) gründen.

Es handelt sich um einen Bestand von sachlichen und persönlichen Mitteln, welche zu einer Verwaltungseinheit zusammengefasst werden und einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen (vgl. Ueli Friederich, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N. 13 zu Art. 64).

Ein Unternehmen im Sinne dieser Bestimmung ist in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung mehr oder weniger autonom. Notwendige Voraussetzung einer selbständigen Anstalt ist ihre Rechtsfähigkeit (juristische Persönlichkeit).

Häufig ist die Gründung eines Gemeindeunternehmens Folge eines Kompromisses. Einerseits soll damit die für die Erfüllung einer Aufgabe unter Umständen nötige Handlungsfreiheit geschaffen und andererseits die demokratisch oder politisch motivierte Einflussnahme der Gemeinde aufrechterhalten werden.

- c) Übertragung der Aufgabe an Dritte
Diesfalls werden gestützt auf Art. 64 Abs. 1 Bst. c GG ausserhalb der Gemeinde stehende Drittpersonen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einbezogen.

Dritte sind dabei in der Regel natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts. Ebenfalls unter diese Bestimmung fällt die Übertragung einer Aufgabe auf andere Gemeinden bzw. gemeinderechtliche Körperschaften (z.B. Gemeindeverbände; vgl. Wegleitung zum neuen Gemeindegesetz, S. 45).

- d) Die Gemeinde bleibt letztlich verantwortlich!
Solange die Gemeinde eine Aufgabe erfüllt, bleibt sie dafür auch verantwortlich. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle,

*Gemeinde-
unternehmen
(Anstalt)*

*Übertragung der
Aufgabe an Dritte*

*Die Gemeinde
bleibt letztlich
verantwortlich!*

welche der oben dargestellten Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung von den Gemeinden gewählt wird. Die Gemeinden haften demnach grundsätzlich für widerrechtlich herbeigeführte Schäden, die bei der Erfüllung der Gemeindeaufgabe entstehen. Dies gilt ebenso bei der Übertragung auf Dritte. Auch die Übertragung einer Aufgabe auf eine AG führt nicht dazu, dass es sich bei der fraglichen Aufgabe nicht mehr um eine Gemeindeaufgabe handelt. So bleibt zum Beispiel die Abfallentsorgung auch dann eine Gemeindeaufgabe, wenn diese durch eine private Transportfirma ausgeführt wird. Die Gemeinde trägt nach wie vor die Verantwortung dafür, dass der Abfall entsorgt wird (sog. Gewährleistungspflicht für die Aufgabenerfüllung). Die Gemeinde kann demnach auch in diesem Fall gestützt auf Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz (PG) zur Verantwortung gezogen werden. Eine Haftung der Gemeinde entfällt nur dann, wenn die Gemeinde im Bereich der selbstgewählten Aufgaben auf deren Erfüllung vollends verzichtet (sog. Aufgabenverzicht).

2.2.2 Kriterien für oder wider die Auslagerung von Aufgaben

Einfluss auf die Aufgabenerfüllung

Je nach Form der Auslagerung hat die Gemeinde mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten auf die zukünftige Aufgabenerfüllung. Tendenziell am meisten Einfluss hat sie, wenn sie die Aufgaben selbst erfüllt, am wenigsten, wenn sie die Aufgabe völlig auslagert ohne bei der Auslagerung konkrete Vorgaben zu machen. Nachfolgend werden beispielhaft verschiedene mögliche Kriterien genannt, die für oder gegen einen Auslagerungsentscheid sprechen können. Zu beachten ist, dass in jedem Fall das letzte Wort bei dem nach kommunalem Recht zuständigen Gemeindeorgan liegt.

Politische Kriterien

- a) Politische Kriterien
Auslagerungen sind in der Regel mit einem gewissen Verlust an Einflussnahme durch die Gemeinden verbunden (namentlich im Bereich der operativen Aufgabenerfüllung). Dieser Umstand ist mit ein Grund, weshalb das Gemeindegesetz vorschreibt, dass die Zuständigkeit zur Übertragung von wichtigen Aufgaben an Dritte in einem Reglement, also einem

Erlass der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, resp. des Parlamentes, zu regeln ist (Art. 68 Abs. 1 GG). Damit soll die politische Diskussion über die Vor- und Nachteile von Auslagerungen ermöglicht werden.

*Politische
Diskussion*

Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Möglichkeit haben, bei einem Entscheid für oder wider die Auslagerung von Aufgaben die wirtschaftlichen Aspekte gegenüber den sozialpolitischen, arbeitsmarktlichen und weiteren für sie bedeutenden Interessen abzuwägen. Dabei können sich diese unter Umständen widersprechen. Zu denken sind an folgende Auswirkungen, die im Rahmen einer politischen Diskussion zu behandeln sind:

*Interessen-
abwägung*

- Engagement der Bürgerinnen und Bürger: Die Erfüllung einer Aufgabe durch eine professionelle private Organisation mag zwar unter Umständen finanziell gesehen billiger sein, doch kann dies dazu führen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich weniger mit einer bestimmten Aufgabe befassen und sich daher nicht mehr engagieren. Dies kann namentlich für die politische Integration nachteilige Auswirkungen haben.
- Schutz der Mitbestimmungsrechte der Gemeinde: Ist eine Aufgabe aus Sicht der Gemeinde von grosser politischer Bedeutung, ist eher von einer vollständigen Auslagerung der Aufgabe abzusehen.
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Aufgabenerfüllung
- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Private
- Garantien für die längerfristige Aufrechterhaltung der ausgelagerten Dienstleistung
- Möglichkeit der Beteiligung privater Geldgeber
- Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Gemeinde
- Kundennähe bei der Aufgabenerfüllung
- Grundsatz der Subsidiarität: Dieser Grundsatz besagt – vereinfacht –, dass die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe solange wie möglich und soweit als möglich nicht beim Gemeinwesen sondern bei den Privaten liegen soll.

So kann die Gemeinde z. B. auf (operative) Einzelentscheide einer Aktiengesellschaft regelmässig kaum Einfluss nehmen. Die Gemeinde ist bei einer privatrechtlichen AG lediglich noch an der Generalversammlung der AG und in deren Verwaltungs-

*Mitbestimmungs-
möglichkeiten*

rat vertreten oder kann gestützt auf eine Vereinbarung mit der AG ihre Eigentümerstrategie durchzusetzen versuchen (vgl. Anhang 7.2 und 7.4). Die Gefahr, dass die Interessen der Gemeinde durch einen entgegenstehenden Mehrheitsbeschluss beeinträchtigt werden, besteht durchaus. Will die AG z.B. ihren Sitz an einen steuergünstigeren Ort verlegen, so kann die Gemeinde als Aktionärin zwar gegen dieses Vorhaben stimmen, doch kann die Generalversammlung die Gemeinde unter Umständen überstimmen. Ist die Gemeinde zu 100 Prozent an der AG beteiligt, hat sie zwar umfassende Einflussmöglichkeiten, jedoch geht die demokratische Einflussnahme durch die Stimmberechtigten in der Regel weitgehend verloren. Je nach Ausgestaltung eines Gemeindeverbandes bestehen diese Vorbehalte auch diesem gegenüber.

Eine AG verfolgt typischerweise ihre eigenen (Unternehmens-) Interessen. So ist die AG häufig gewinnstrebig, ihr Ziel ist diesfalls primär die Vergrößerung des Vermögens der Aktionäre. Dieses Gewinnstreben kann den (öffentlichen) Interessen der Gemeinde zuwiderlaufen. Bevor über die Rechtsform entschieden wird, ist zu prüfen, ob die öffentlichen Interessen der Gemeinden im Streitfalle auch einmal zugunsten der (wirtschaftlichen) Ziele des Aufgabenträgers zurückgestellt werden können. Die Gemeinde behält unter Umständen mehr Spielraum, wenn sie die Aufgabe mittels Verträgen einer bereits bestehenden privaten Organisation überträgt, statt selber eine AG zu gründen oder sich daran zu beteiligen. Dasselbe gilt auch für Vereinsbeitritte. Während die Verträge in der Regel gekündigt und erneut öffentlich zur Vergabe ausgeschrieben werden können (z.B. wenn der Vertragspartner seine Pflichten nicht oder unbefriedigend erfüllt), ist ein Verkauf der Beteiligungen an der AG unter Umständen schwierig, da keine oder nur eine geringe Nachfrage nach solchen Beteiligungen besteht.

Betriebswirtschaftliche Kriterien

- b) Betriebswirtschaftliche Kriterien
Zum Entscheid darüber, welcher Aufgabenträger für eine bestimmte Aufgabe in wirtschaftlicher Hinsicht am ehesten in Frage kommt, sind die folgenden Aspekte zu beachten:

- Effizienzkriterien:

Zugunsten einer Ausgliederung können die wirtschaftlichere Mittelverwendung durch Private sprechen. Leistungsvergleiche aus Deutschland haben ergeben, dass privatrechtlich organisierte Institutionen regelmässig kostengünstiger arbeiten als öffentliche. Solche Leistungsvergleiche sind aber zu hinterfragen, da oft nicht alle wesentlichen Aspekte miteinbezogen werden können (z.B. Transaktionskosten oder Kosten für die Gewährung eines hohen Leistungsstandards; vgl. hierzu das Beispiel der Stadtgärtnerei Bern). Bei den Transaktionskosten handelt es sich um die zusätzlichen Kosten, die im Rahmen des Auslagerungsverfahrens und der Überwachung der Aufgabenerfüllung beim Gemeinwesen anfallen; vgl hierzu ausführlicher unten. Eine weitere Schwierigkeit bei derartigen Effizienzüberlegungen bildet häufig die fehlende Kenntnis der tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung bei der Gemeinde. Diesbezüglich könnte die Kostenrechnung mittelfristig Abhilfe schaffen.

- Art der betroffenen (wirtschaftlichen) Güter

Mit der Auslagerung von Aufgaben auf Dritte wird in der Regel bezweckt, eine bisher dem Staat vorbehalten Aufgabe weitmöglichst «durch den Markt» erfüllen zu lassen. Die Einführung von Wettbewerb (z.B. durch eine regelmässige Ausschreibung von Aufträgen im Bereich des öffentlichen Verkehrs) soll den Kostendruck und damit den Druck, die Leistungen zu besserer Qualität und tieferen Preisen zu erbringen, erhöhen. Dies funktioniert allerdings nicht bei allen öffentlichen Aufgaben. So kann zum Beispiel die Funktion der Gesetzgebung nicht ausgelagert werden.

Auf Gemeindeebene wird sich – abgesehen von den Kernfunktionen «Regieren» und «Rechtsetzen»- allerdings kaum ein Aufgabenbereich finden lassen, der nicht auf Dritte übertragen werden kann. Namentlich kommen die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Energieversorgung, das Abfallwesen, der Strassenunterhalt sowie der öffentliche Verkehr oder gar die gesamte Verwaltung für eine Auslagerung in Frage.

Als Grundregel gilt: Je eher für ein bestimmtes Gut Wettbewerb möglich und gewollt ist, desto eher kann eine vollständige Auslagerung oder gar ein vollständiger Aufgabenverzicht in Frage kommen.

Effizienzkriterien

*Art der betroffenen
(wirtschaftlichen)
Güter*

Transaktionskosten

- **Transaktionskosten**

Bei jedem Entscheid über die Bestimmung des Aufgabenträgers sind die sogenannten Transaktionskosten zu berücksichtigen. Es sind dies Kosten, die zusätzlich zu den eigentlichen Produktionskosten anfallen. Gemeint sind die Kosten für die Auswahl der Aufgabenträger, die Übertragung der Aufgabe, die Überwachung der Aufgabenerfüllung und allfällige Folgekosten aufgrund der Nichterfüllung der Aufgaben (z.B. Gerichtskosten), die bei der Gemeinde anfallen. Ins Gewicht fallen folglich vor allem die Kosten für die auch nach einer Auslagerung von Aufgaben weiterhin anfallenden oder gar noch schwieriger zu erfüllenden Aufsichtspflichten der Gemeinde (vgl. hierzu Art. 69 GG).

Entstehen bei einer Übertragung von Aufgaben an Dritte oder bei der Gründung eines Gemeindeunternehmens hohe Transaktionskosten, so ist eher an eine Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde selbst zu denken. Sind die Transaktionskosten hingegen tief, so spricht dies tendenziell für eine Auslagerung der Aufgabe.

Als Faustregel kann festgehalten werden, dass die Transaktionskosten dann tief ausfallen und eine Auslagerung in Frage kommen dürfte, wenn die betroffene Aufgabe nicht einzig durch die Verwaltung erfüllt wird, sondern auch durch Dritte.

Als typisches Beispiel kann die Liegenschaftsverwaltung, die Gebäudereinigung oder der Hauswartungsdienst genannt werden. Diese Tätigkeiten werden von vielen privaten Anbietern erbracht und bedürfen nicht besonderer, einzig bei der Verwaltung bestehender Sachkenntnis. Unter diesem Aspekt könnte z.B. auch der Bereich der Rechnungsprüfung durchaus auf private Dritte übertragen werden, bestehen doch viele private Einrichtungen, die entsprechende Dienste anbieten. Handelt es sich hingegen um einen sehr spezifischen und strategisch wichtigen Aufgabenbereich, so dürften die Transaktionskosten einer Auslagerung an private Dritte tendenziell hoch ausfallen. Als Beispiel können hier die Wehrdienste genannt werden. Hier kann allerdings eine Auslagerung an eine Sitzgemeinde erfolgversprechend sein.

- Schaffung von Handlungsspielräumen
Auslagerungen werden, wie bereits erwähnt, regelmässig in jenen Bereichen vollzogen, in denen ein gewisser Wettbewerb mit der Privatwirtschaft besteht oder Drittpersonen ähnliche Aufgaben ebenfalls erfüllen (z. B. Strassenunterhalt, Rechnungswesen).
Auslagerungen können daneben auch das Ziel verfolgen, die in der Verwaltung teilweise langen Entscheidungswege zu verkürzen und damit schneller auf die Veränderungen der Bedürfnisse der «Kundinnen und Kunden» reagieren zu können. Unter diesem Blickwinkel kann sich die Gründung eines Gemeindeunternehmens oder einer privatrechtlichen Gesellschaft empfehlen. Diese rechtlich verselbständigten Einheiten können sich in der Regel geänderten Rahmenbedingungen flexibler anpassen als eine bürokratisch gestaltete Verwaltung.
Zur Zeit wird unter diesem Blickwinkel im Bereich der Energieversorgung an verschiedenen Orten die Gründung von Aktiengesellschaften oder aber von Gemeindeunternehmen diskutiert.
- Inanspruchnahme von Fachwissen und Abdeckung von Spitzenbelastungen
Häufig werden aufgrund spezieller Ereignisse oder Veranstaltungen auf dem Gemeindegebiet zeitlich vorübergehende Auslagerungen vollzogen, um entweder besonderes Fachwissen zu erschliessen oder aber Spitzenbelastungen abzudecken (z.B. Inanspruchnahme eines privaten Unternehmens zur Regelung des Verkehrs bei grossen Anlässen).
Nicht nur zeitlich vorübergehende Ereignisse zwingen zur Inanspruchnahme von Fachwissen. Häufig bedingt auch die Änderung des übergeordneten Rechts die Erweiterung des Fachwissens. Es kann als Beispiel auf das Vormundchaftswesen verwiesen werden. Bei diesem ist der steigende Bedarf an Fachkompetenz augenfällig und die Einschätzung der kantonalen Fachstelle geht dahin, dass dem Bedarf nur mit der Bildung von Vormundschaftskreisen Rechnung getragen werden kann. Vergleichbare Tendenzen sind aufgrund der Revision des kantonalen Fürsorgerechts zu erwarten.

*Schaffung
von Handlungsspielräumen*

*Inanspruchnahme
von Fachwissen und
Abdeckung von
Spitzenbelastungen*

A u f g a b e n ü b e r p r ü f u n g

Rechtliche Aspekte

- c) **Rechtliche Aspekte**
Die wichtigsten Bestimmungen zur Auslagerung von Gemeindeaufgaben finden sich in den Art. 64 ff. GG.

Welche Aufgaben

- **Welche Aufgaben können ausgelagert werden?**
Es ist vom Grundsatz auszugehen, dass jede Aufgabe ausgelagert werden kann. Vorbehalten bleiben einzig Spezialbestimmungen (so z.B. für die Herausgabe des Amtsanzeigers). Nicht übertragen werden dürfen allerdings gewisse Funktionen wie z.B. die politische Führung der Gemeinde durch den Gemeinderat oder die Gesetzgebung.

Rechtliche Grundlage

Zuständigkeit

- **Rechtliche Grundlage für die Auslagerung**
Die Zuständigkeit zur Übertragung von Gemeindeaufgaben ist grundsätzlich durch ein Reglement zu bestimmen. Fehlt eine spezielle Regelung, so ist für die Bestimmung der Zuständigkeit die Ausgabenkompetenz massgebend. Die Gemeindeversammlung kann z.B. den Gemeinderat in einem Reglement ermächtigen, die Abfallentsorgung an Dritte auszulagern.
Zu beachten ist allerdings, dass gemäss Art. 68 Abs. 2 GG die Übertragung im Reglement in den Fällen genauer zu umschreiben ist, in denen die übertragene Aufgabe mit der Einschränkung von Grundrechten verbunden ist, eine bedeutende Leistung betrifft oder aber zur Erhebung von Abgaben ermächtigt.

Wird zum Beispiel nur die Ausführung der Abfallentsorgung übertragen, so reicht ein Reglement, das lediglich die Zuständigkeit zur Übertragung regelt (Art. 68 Abs. 1 GG). Für den Vollzug der Auslagerung (den eigentlichen Übertragungsakt) reicht in diesem Fall ein einfacher Beschluss (vgl. Art. 68 Abs. 1 GG). Soll hingegen die private Organisation gleichzeitig Gebühren für die Abfallentsorgung verlangen können (vgl. Art. 68 Abs. 2 GG), so muss im Reglement auch bestimmt sein, wer für welche Leistung in welchem Rahmen Gebühren zu entrichten hat.

Reglementarischen Grundlage

Das Erfordernis einer genaueren reglementarischen Grundlage gilt immer für den Fall, dass die Gemeinde Aufgaben an Dritte überträgt, die in Art. 68 Abs. 2 GG umschrieben sind. Möchte die Gemeinde beispielsweise die gemeindepolizeil-

chen Aufgaben einer privaten Sicherheitsfirma übertragen, so muss ein Reglement die Grundzüge der zu übertragenden Aufgaben sowie den Aufgabenträger umschreiben.

Die Gemeinde hat zudem im Fall der Gründung eines Gemeindeunternehmens gemäss Art. 66 GG die Grundzüge der Organisation des Gemeindeunternehmens sowie die Führungs- und Finanzierungsgrundsätze in einem Reglement festzulegen. Zu regeln ist in diesem Reglement auch, ob und wie weit das Gemeindeunternehmen den Bestimmungen des Gemeindefinanzhaushaltsrechts unterliegt. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass ein Gemeindeunternehmen trotz seiner rechtlichen Selbständigkeit nach wie vor Teil der Gemeinde ist und zwar in dem Ausmass als es öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Folglich hat die Gemeinde vor der Auslagerung zu bestimmen, welche Finanzinformationen in welcher Form der Gemeinde zur Verfügung gestellt werden müssen. Es bleibt anzumerken, dass eine Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe nicht zu einer Verfälschung des Gemeindefinanzhaushalts führen darf. Namentlich sind nicht realisierte (Buch-) Gewinne bei der Umwandlung eines Verwaltungszweiges in eine AG nicht zulässig.

- Rechtsfolgen der Übertragung von Aufgaben an Dritte
Zu beachten ist, dass die Gemeinde auch nach der Übertragung einer Aufgabe an Dritte letztlich für die Erfüllung der Aufgabe verantwortlich bleibt. Dies bedeutet, sie haftet für den Schaden, der bei Erfüllung der Aufgabe entsteht, in jedem Fall zumindest subsidiär.

Eine (direkte) Haftung kann sich auch aus der Aufsichtspflicht der Gemeinde über die Aufgabenerfüllung durch Dritte ergeben. Vernachlässigt die Gemeinde diese Aufsichtspflicht über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, kann sie im Schadensfall unter Umständen direkt belangt werden.

Die Dritten bleiben im Übrigen im Bereich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an die verfassungsrechtlichen Gebote der Gleichbehandlung und des rechtsatzmässigen Handelns sowie an das Willkürverbot gebunden.

*Führungs- und
Finanzierungsgrundsätze*

*Rechtsfolgen
der Übertragung*

*Verantwortung
für die Aufgabenerfüllung*

Haftung

A u f g a b e n ü b e r p r ü f u n g

*Steuerliche
Folgen*

Die Auslagerung von Gemeindeaufgaben kann zudem bei der Schaffung von neuen Aufgabenträgern steuerliche Folgen haben. Die Rechtsform des Aufgabenträgers (ob AG oder Anstalt) ist letztlich weniger von Belang als der Zweck, den der Aufgabenträger zu erfüllen hat. Steuerbefreit sind namentlich jene Personen oder Institutionen, die einen ausschliesslich gemeinnützigen Zweck verfolgen. Es ist aus diesem Grund zu empfehlen, die steuerlichen Folgen möglichst frühzeitig mit der Steuerverwaltung zu klären.

Zusammenfassung

d) Zusammenfassung:

Der Entscheid, ob eine bestimmte Aufgabe an einen Dritten übertragen werden soll, bedarf stets einer politischen Diskussion. Dies gilt vor allem in jenen Fällen, in denen Dritte die in Art. 68 Abs. 2 GG umschriebenen Aufgaben erfüllen oder Abgaben erheben können. Stets ist eine (politische) Güterabwägung zu treffen. Der Entscheid über eine Auslagerung darf sich nicht einzig an betriebswirtschaftliche Kriterien ausrichten. Eine allgemeingültige Lösung gibt es nicht.

*Politische
Diskussion*

*Keine allgemein
gültige Lösung*

Es ist jeweils im Einzelfall festzulegen, ob die Aufgabenerfüllung soweit möglich gestützt auf vertragliche Grundlagen an Dritte zu übertragen ist, oder ob eine gemeindeeigene Trägerschaft gegründet werden sollte (z.B. Elektrizitätsversorgung). Häufig ist die Gründung eines Gemeindeunternehmens in Bezug auf die Flexibilität der Aufgabenerfüllung der Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft ebenbürtig. Namentlich kann die Gemeinde bei einem Gemeindeunternehmen die verschiedenen Einflussmöglichkeiten durch ein eigenes Gemeindereglement festlegen.

*Vorsicht
bei Beteiligungen*

Gewisse Vorsicht ist geboten bei der Beteiligung an Aktiengesellschaften, Vereinsbeitritten oder Beteiligungen an weiteren bereits bestehenden Gesellschaften. Es besteht namentlich die Gefahr, dass die Gemeinde als Beteiligte überstimmt werden kann. Eine vertragliche Übertragung von Gemeindeaufgaben an die entsprechenden Gesellschaften ist aus diesem Grund einer Beteiligung unter Umständen vorzuziehen.

Rechtsformen

3.1 Übersicht

Nachdem im zweiten Kapitel die Übertragung von Aufgaben dargestellt worden ist, sollen im dritten Kapitel die Rechtsformen der Zusammenarbeit vorgestellt werden. Häufig handelt es sich dabei um Spezialformen der Auslagerung. So ist zum Beispiel die Gründung eines Gemeindeverbands einerseits eine Form der Zusammenarbeit unter Gemeinden, gleichzeitig gilt der Gemeindeverband aus Sicht der einzelnen Gemeinde als Dritter im Sinne von Art. 64 GG, dem eine Aufgabe zur Erfüllung übertragen wird.

Die nachfolgenden Überlegungen können daher auch als weitere Ausführungen zu den Fragen über die Auslagerung verstanden werden. Im Bereich der Zusammenarbeit gilt jedoch noch mehr als bei der Übertragung von Aufgaben auf Dritte: Es gibt keine Aufgabe, die sich dieser Reformmöglichkeit entziehen würde.

Die Gemeinden sind grundsätzlich frei und autonom bei der Wahl der Rechtsform für die Zusammenarbeit. Eine Ausnahme bildet einzig ein Zwangsanschluss zu einem Gemeindeverband wie zum Beispiel an die Spitalverbände. Obwohl einzelne Rechtsformen von der Theorie her geeigneter scheinen, finden sich für alle Modelle erfolgreiche Praxisbeispiele, denn gleiche Aufgaben können auf verschiedene Arten gut gelöst werden. Für die beteiligten Gemeinden ist es wichtig, jene Form zu finden, mit der sie ihre Ziele am besten erreichen können.

Gemäss Auftrag in der Kantonsverfassung fördert der Kanton die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Im Gemeindegesetz finden sich weitere gesetzliche Grundlagen dazu. Der Kanton lässt den Gemeinden jedoch die Wahlfreiheit für die interkommunale Zusammenarbeit und greift nur dort ein, wo Aufgaben nicht effizient und kostengünstig genug erfüllt werden (sog. Drei-Stufen-Modell der Zusammenarbeit gemäss Art. 5 ff. GG: erste Stufe: freiwillige Zusammenarbeit; zweite Stufe: Druck des Kantons zur Zusammenarbeit durch Entzug von finanziellen Mitteln; dritte Stufe: Zwang gegenüber den Gemeinden zur Zusammenarbeit, wenn es die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erfordert).

*Spezialformen
der Auslagerung*

*Gemeinden
sind autonom*

*Kanton fördert
die Zusammen-
arbeit*

3.2 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

3.2.1 (Mehrzweck-)Verband

Gemeinsame Aufgabenerfüllung

Zwei oder mehrere Gemeinden gründen einen Verband zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Gemeindeaufgaben. Die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden beschliessen mit dem Organisationsreglement den Beitritt zum Verband. Die Gemeinden können in ihrem eigenen Organisationsreglement auch bestimmen, dass der Beitritt zu einem Gemeindeverband durch den Gemeinderat beschlossen werden darf.

Ein Gemeindeverband wird häufig gewählt bei hohem Investitionsbedarf (z.B. Abwasserreinigungsanlagen), bei der Zusammenarbeit von vielen Gemeinden und wenn die Gemeinden politisch und strategisch mitwirken wollen.

Organe:

- Verbandsgemeinden
- Delegiertenversammlung
- Vorstand (Rat), evtl. Kommissionen
- Revisionsstelle
- in der Regel das Personal, soweit es entscheidbefugt ist

Vorteile:

- Ist betrieblich ebenso «unternehmerisch» gestaltbar wie eine AG
- weist aber die Vorteile einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf
- kann eigenes Recht setzen
- kann je nach Bedarf sehr nahe an die Gemeinde gebunden oder sehr eigenständig ausgestaltet werden (vgl. Weisungsrecht der Gemeinden, Stellvertretung für Abgeordnete, Stimmkraftbündelung)

Nachteile:

- Es entsteht eine neue, separate öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Verwaltung
- Entscheidungswege können lang sein
- Allenfalls kann der Verband ein starkes Eigenleben entwickeln und
- eine stark sektorielle Optik entwickeln

3.2.2 Vertragsverhältnis (Sitzgemeindemodell)

Eine Gemeinde erfüllt eine oder mehrere Aufgaben für andere Gemeinden, die ihr von Anschlussgemeinden übertragen wurden. Vertraglich vereinbart wird namentlich der Umfang und die Qualität der übertragenen Aufgabe, ihre Abgeltung und, soweit gewünscht, die Mitsprache und Aufsicht.

Mit Vertrag werden häufig Aufgaben von wenigen Nachbargemeinden an eine sogenannte «Sitzgemeinde» übertragen, wenn geringer Investitionsbedarf besteht.

Achtung: Sollen öffentliche Aufgaben, welche in Art. 68 GG genannt sind, übertragen werden, müssen die Anschlussgemeinden über eine reglementarische Grundlage für die Zuständigkeit zur Auslagerung bzw. Übertragung sowie die Art und den Umfang der Übertragung verfügen (Bsp.: Verfügungskompetenz der Sitzgemeinde mit Einschränkung der Grundrechte von Bürgern in den Anschlussgemeinden, Ermächtigung zum Erheben von Abgaben in den Anschlussgemeinden).

Organe:

Gemeindeorgane der Sitzgemeinde, evtl. Vertretung der Anschlussgemeinden in der zuständigen Kommission der Sitzgemeinde

Vorteile:

- Keine neue Verwaltung nötig, da bestehende Verwaltung der Sitzgemeinde die Aufgabe vollzieht
- Effiziente Lösung der Aufgaben
- Nutzung von Synergien
- Kann je nach Vereinbarung der Prüfungs- und Kontrollinstrumente nahe an die Bedürfnisse der Anschlussgemeinden gebunden werden
- Grössere Einheit für Verwaltung, wodurch in der Regel professionellere Arbeit geleistet werden kann
- Entlastung der Verwaltung der Anschlussgemeinden
- Bessere Auslastung der Verwaltung der Sitzgemeinde
- Durch Auflösung von Kommissionen in den Anschlussgemeinden weniger Rekrutierungsprobleme

Erfüllung einer Aufgabe für eine oder mehrerer andere Gemeinden

Nachteile:

- Konkrete Ausgestaltung der Aufgabe liegt nicht mehr in der alleinigen Entscheidung der Anschlussgemeinde

3.2.3 Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Zusammenarbeit (einfache Gesellschaft des öffentlichen Rechts)

Die Aufgaben werden in allen Vertragsgemeinden erledigt. Die Gemeinden verpflichten sich jedoch zur gegenseitigen Zusammenarbeit. Dieser Vertrag kann gewählt werden, z.B. für die Anschaffung von Spezialgeräten (Radar, Spezialausrüstung der Feuerwehr), zur Regelung von gemeinsamem Pikettendienst etc. (vgl. auch unten Ziff. 3.3.3: einfache Gesellschaft des Privatrechts).

Organe:

- Keine neuen Organe, die zuständigen Organe der jeweiligen Gemeinden handeln selbständig

Vorteile:

- Spezielle, aber selten gebrauchte Ausrüstung ist vorhanden
- Finanzielle Entlastung der Gemeinden, da weniger Anschaffungen, weniger Personal nötig

Nachteile:

- Erhöhter Koordinationsbedarf
- parallele Strukturen

3.2.4 Gemeindeunternehmen (selbständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit)

Eine oder mehrere Gemeinden bilden durch Genehmigung eines Anstaltsreglementes eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Obwohl vorab in den kleineren Gemeinden kaum bekannt, ist diese Form denkbar zur Erfüllung von benutzerorientierten Aufgaben wie der Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie des öffentlichen Verkehrs. Es ist allerdings zu beachten, dass die Rechtsgrundlagen für die Organisation und das Funktionieren einer derartigen Anstalt voll und ganz durch die Gemeinden zu erlassen sind.

Diese Rechtsform kann namentlich anstelle einer Aktiengesellschaft gewählt werden, wenn die Gemeinde den Aufgabenträger stärker an sich binden will.

Die Gründung einer Anstalt kann im Übrigen ebenso wie bei einer Aktiengesellschaft durch eine Gemeinde allein erfolgen.

Organe:

- Führungsorgan des Gemeindeunternehmens

Vorteile:

- Frei gestaltbar
- geeignet für Verwaltungszweige, die z.B. häufig unternehmerische Entscheide bedingen oder ein eigenes Personal- und Beschaffungswesen führen

Nachteile:

- Grosser Regelungsbedarf
- Haftung der Gemeinden für das Handeln der Anstaltsorgane bei nur noch mittelbarer Einflussnahme der Gemeinden auf die Organe der Anstalt

3.2.5 Öffentlich-rechtliche Stiftung

s.u. privatrechtliche Rechtsformen (Ziff. 3.3.2)

3.3 Privatrechtliche Rechtsformen

Von den Rechtsgemeinschaften bzw. den privatrechtlichen Gesellschaftsformen des Schweizerischen Rechts sind die meisten durchaus auch für die interkommunale Zusammenarbeit geeignet. Nachstehend werden einzig jene Rechtsformen des privaten Rechts aufgeführt, die sich bislang für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden bewährt haben. Die Ausgestaltung entspricht grundsätzlich jeweils den Gesellschaftsformen des Zivilgesetzbuches (ZGB) und des Obligationenrechts (OR).

*Starke Bindung
zu Gemeinde
möglich*

*Verbindung
mehrerer Personen*

3.3.1 Verein

Der Verein nach Art. 60 ff. ZGB ist eine Verbindung von mehreren natürlichen und/oder juristischen Personen, häufig auch mit Kollektivmitgliedern, zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher Zwecke. Lediglich die Mittel zur Erreichung dieser Zwecke können auch wirtschaftliche sein. Mit der Verabschiedung der Statuten wird der Verein gegründet. Seine in der Schweiz weit verbreitete Rechtsform findet sich in der interkommunalen Zusammenarbeit häufig im Bereich der organisierten Freizeit (z.B. Sportverbände), im religiösen, kulturellen und sozialen Bereich. Die meisten kommunalen und interkommunalen Spitex-Dienste, ebenso die Organe der Planungsregionen sind im Kanton Bern vereinsrechtlich organisiert. Vorsicht ist geboten, wenn in einem Verein nebst einer oder mehreren Gemeinden auch Private als Mitglieder vertreten sind. In diesen Fällen könnte die Gemeinde unter Umständen von Privaten überstimmt werden und hätte gleichzeitig die wirtschaftlichen Folgen eines derartigen Vereinsbeschlusses zu tragen. In solchen Fällen ist ein gemeinsamer Vertragsabschluss mit einem vorbestehenden Verein häufig sinnvoller als ein formeller Beitritt zum Verein.

Organe:

- Mitgliederversammlung
- Vorstand, evtl. Betriebsleiter
- Revisionsstelle

Vorteile:

- Grosse Gestaltungsfreiheit betreffend Vereinszweck, Mitsprache und Aufsicht durch die Gemeinden
- Die Mitgliederbeiträge können klar begrenzt werden
- Unkompliziert

Nachteile:

- Für wirtschaftliche Zwecke wenig geeignet
- Gefahr, dass die Gemeinde ihre Interessen nicht durchsetzen kann, falls im Verein auch Private vertreten sind

3.3.2 Stiftung

Die Stiftung wird nach Art. 80 ff. ZGB durch die Widmung eines Vermögens für bestimmte Zwecke gegründet. Es sind die öffentlich- und die privatrechtlichen Stiftungen zu unterscheiden, mit minimalen Unterschieden. Beide Arten von Stiftungen unterstehen der behördlichen Stiftungsaufsicht. Besonders im kulturellen und sozialen Bereich sind Stiftungen häufig anzutreffen. Verschiedene Alters- und Pflegeheime oder Heime für Behinderte werden von Stiftungen getragen.

Organe:

- Stiftungsrat
- evtl. Stiftungsausschuss
- Revisionsstelle

Vorteile:

- Finanzielle Grundlage gesichert, sofern zu Beginn ein ausreichendes, dem Stiftungszweck entsprechendes Stiftungsvermögen besteht.

Nachteile:

- Aufgabenerfüllung nur innerhalb des Stiftungszwecks
- Häufig Stiftungszweck nicht allein durch gestiftetes Vermögen erfüllbar

3.3.3 Einfache Gesellschaft

Die einfache Gesellschaft ist ihrer Struktur nach eine Rechtsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 530 ff. OR). Sie ist die vertragsmässige Verbindung von zwei oder mehreren Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes mit gemeinsamen Kräften. Rechtsträger sind die zusammengeschlossenen Personen. Die einfache Gesellschaft eignet sich sowohl zur kurzfristigen Erfüllung von Gemeindeaufgaben, sei dies z.B. zur Vorbereitung einer regionalen Veranstaltung als auch einer längerfristigen Zusammenarbeit. In der Regel entsteht die einfache Gesellschaft formlos ohne schriftlichen Vertrag. Es ist jedoch zu empfehlen, namentlich bei länger dauernder Zusammenarbeit oder falls private Dritte von der Zusammenarbeit tangiert sind, eine schriftliche Vereinbarung abzu-

*Widmung
eines Vermögens*

*Vertragsmässige
Bindung zweier oder
mehrerer Personen*

R e c h t s f o r m e n

schliessen, in der insbesondere die einzelnen Leistungen, die Kostenteiler und die internen Regressfragen im Falle der Haftung geregelt sind. Das Recht der einfachen Gesellschaft gemäss Art. 530 ff. OR kann auch analog angewandt werden auf die oben dargestellte einfache Gesellschaft des öffentlichen Rechts. Dies bildet sogar die Regel, da die Vertragsverhältnisse zwischen den Gemeinden meist öffentlichrechtlicher Natur sind.

«Organe»:

- Keine neuen Organe. Die beteiligten Personen bestimmen, wie sie den Gesellschaftszweck erreichen wollen.

Vorteile:

- Völlig frei gestaltbar
- praktisch jederzeit auflösbar

Nachteile:

- Keine Rechtspersönlichkeit
- persönliche, unbegrenzte und solidarische Haftung der Gesellschafter im Aussenverhältnis (was zu komplizierten, regelungsbedürftigen Regressfragen im Innenverhältnis unter den Gesellschaftern führen kann)

3.3.4 Aktiengesellschaft (AG)

Die Aktiengesellschaft ist eine Gesellschaft mit eigenem Namen, deren Kapital (Aktienkapital) in Teilsommen (Aktien) zerlegt ist (Art. 620 ff. OR). Für Verbindlichkeiten haftet primär das Aktienkapital. Geeignet ist eine AG zum Erfüllen einer Gemeindeaufgabe mittels eines wirtschaftlichen Unternehmens, für das die Gemeinden Kapital zur Verfügung stellen oder an dem sie sich finanziell beteiligen. Die Aktiengesellschaft entsteht durch Gründungserklärung in einer öffentlichen Beurkundung, Festlegen der Statuten, Bestellen der Organe und Eintrag ins Handelsregister.

Die Gründung einer AG setzt aus betriebswirtschaftlicher Optik im Idealfall das Bestehen eines Marktes für das angebotene Gut voraus. Somit ist z.B. eine AG zur Führung einer Volksschule wenig geeignet, da es sich bei der Bildung um ein allgemein zugängliches, öffentliches Gut handeln muss.

*Beteiligung an
wirtschaftlichem
Unternehmen
durch Kapital*

Organe:

- Aktionärsversammlung (Generalversammlung)
- Verwaltungsrat
- i.d.R. Geschäftsleitung
- Revisionsstelle

Vorteile:

- Geeignet für marktfähige Aufgaben
- grundsätzlich keine Haftung der Aktionäre über das Aktienkapital hinaus, jedoch Haftung der Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und der Revisionsstelle für fahrlässiges Handeln.
- Unterschiedliche Beteiligungen möglich
- Aufbringen von privatem Kapital wird möglich
- Strenge Kontrolle durch Aktienrecht
- Strenge Anforderungen an Rechnungswesen

Nachteile:

- Tendenziell wenig politische Mitbestimmung
- Ausstieg schwierig, wenn sich AG als nicht marktauglich erweist
- es stellen sich häufig komplexe steuerrechtliche Fragen
- Zusätzlich zu beachten: Haftung der Gemeinde im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die AG gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz (PG). Überdies kann die Gemeinde direkt haften für die abgesandten Vertreter im Verwaltungsrat gemäss Art. 762 Abs. 4 des OR. Es besteht somit eine Pflicht der Gemeinden, ihre Vertreterin oder ihren Vertreter sorgfältig auszuwählen, zu instruieren und zu überwachen.

3.3.5 Genossenschaft

Von Interesse kann bei der interkommunalen Zusammenarbeit die Genossenschaft des öffentlichen Rechts sein (Art. 828 ff OR). Sie untersteht dem öffentlichen Recht des Bundes und des Kantons. Eine Genossenschaft wird zur Förderung oder Sicherung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen in gemeinsamer Selbsthilfe gegründet. Diese Rechtsform wurde früher für die intra- und interkommunale

Förderung gemeinsamer Interessen durch Selbsthilfe

R e c h t s f o r m e n

Zusammenarbeit häufiger gebraucht als heute, vgl. z.B. Schwellengenossenschaften, Alters- und Pflegeheim Utzigen (Genossenschaft von Gemeinden des Berner Oberlandes), im landwirtschaftlichen Bereich mit den Meliorationsgenossenschaften etc. Die Genossenschaft entsteht nach der Genehmigung der Statuten durch die konstituierende Versammlung und durch den Eintrag ins Handelsregister.

Organe:

- Generalversammlung
- Verwaltung
- Kontrollstelle

Vorteile:

- Gedanke der gemeinsamen Aufgabenerfüllung
- Wenn in den Statuten vorgesehen, kann eine Nachschusspflicht der Genossenschafter bestehen (Kreditwürdigkeit)

Nachteile:

- Relativ schwerfällig
- Stimm- und Wahlrecht pro Kopf, nicht nach Umfang des (finanziellen) Engagements
- komplexe Fragen der Steuerpflicht

3.4 Zusammenfassung

Die Rechtsform kann viel zum Gelingen einer guten interkommunalen Zusammenarbeit beitragen. Doch ist diese Frage nicht überzubewerten, denn die einzig richtige Rechtsform für eine bestimmte Aufgabe gibt es nicht. Die Qualität und Effizienz der Zusammenarbeit hängt nicht primär von der Rechtsform ab, sondern vielmehr vom Willen der beteiligten Gemeinden, eine Aufgabe über die Gemeindegrenze hinweg wirtschaftlich, effizient, bürgernah und kostengünstig durchzuführen.

Am Anfang steht jedesmal die klare Umschreibung der Aufgabengebiete, in denen zusammengearbeitet werden soll und der Ziele, die mit der gemeinsamen Aufgabenerfüllung verfolgt werden. Unabhängig von der Rechtsform bleiben aber die Gemeinden letztlich verantwortlich dafür, dass ihre Aufgaben erfüllt werden.

Gemeindefusion

4.1 Drei Hauptphasen

Fusion bedeutet die Vereinigung von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer einzigen. Aktiven und Passiven der alten Gemeinden gehen dabei auf die neu gebildete Gemeinde über. Die Kontinuität der Einwohnerschaft bleibt gewahrt. Eine Gemeinde wird also aufgelöst, indem sie in eine andere überführt wird. Bei der Fusion werden alle Rechte und Pflichten der untergehenden Gemeinde auf die übernehmende übertragen. Die Entscheidungshürde für eine Fusion ist hoch. Deshalb braucht es eine gewisse «Reifezeit» für eine solche Lösung.

*Vereinigung
von zwei oder
mehreren
Gemeinden*

4.2 Zu berücksichtigende Faktoren

Bei der Prüfung der verschiedenen Faktoren sollte versucht werden, möglichst auch verschiedene Blickwinkel zu berücksichtigen. Je nach Ansicht und Werthaltung lassen sich die gleichen Auswirkungen sowohl als Nachteil wie auch als Vorteil betrachten. Daher sollten die verschiedenen Punkte jeweils aus Sicht der benachbarten Gemeinden, der Angestellten, der verschiedenen Kundengruppen (Alte, Junge, Gewerbe, Vereine etc.), der Bürgerinnen und Bürger als Souverän der Gemeinde, der verschiedenen ortsansässigen Betriebe und des Kantons behandelt werden.

*Verschiedene
Blickwinkel*

4.2.1 Staatspolitische/Staatsrechtliche Faktoren

Die Gemeinden haben öffentliche Aufgaben zu erfüllen und sind entsprechend an die Verfassung von Bund und Kanton gebunden. Fusionen müssen daher auch unter staatsrechtlichen Aspekten beurteilt werden. Zu beachten sind folgende Grundsätze:

- Grundsatz der Subsidiarität
Der Grundsatz bestimmt das Verhältnis der verschiedenen Staatsebenen (Bund – Kanton – Gemeinden) so, dass jene Aufgaben, die auf der untersten staatlichen Ebene erfüllt werden können, nicht auf die nächst höhere Ebene übertragen werden sollen. Der Grundsatz erfordert also – etwas verkürzt ausgedrückt – leistungsfähige Gemeinden. Die Fusion kann ein Mittel sein – falls sich die richtigen Partner zusammenfinden – die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu stärken. Stets ist jedoch eine Prüfung des Einzelfalls nötig.

*Grundsatz
der Subsidiarität*

Gemeinde-
autonomie

- Gemeindeautonomie
Alle Gemeinden im Kanton Bern haben grundsätzlich das gleiche Mass an Autonomie. Diese Autonomie ist aber in jedem einzelnen Aufgabenbereich unterschiedlich hoch. Die Möglichkeit, den Autonomiebereich auch tatsächlich auszunützen, hängt wesentlich von der (finanziellen und fachlichen) Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde ab. Tendenziell dürfte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden mit zunehmender Grösse steigen und damit die Möglichkeit, den Autonomie-spielraum auszunützen. Ob eine Fusion ein Mehr an tatsächlicher Autonomie bewirkt, lässt sich damit nicht unabhängig vom Einzelfall sagen. Wichtig ist jedoch, dass die Gemeinden sich im Rahmen von Reformprozessen die Frage stellen, in welchem Bereich sie überhaupt über Autonomie und finanziellen Handlungsspielraum verfügen.

Demokratie-
prinzip

- Demokratieprinzip
Eine Fusion von Gemeinden kann zur Folge haben, dass bestehende Verbände oder Zusammenarbeitsverträge aufgelöst werden, weil die neu gebildete Gemeinde die vorher im Gemeindeverbund gelösten Aufgaben selber wahrnehmen kann. Damit eröffnen sich neue Möglichkeiten zur demokratischen Mitwirkung.

Qualität
kommunalen
Rechts

- Qualität kommunalen Rechts
Erfahrungen zeigen, dass Gemeinden oft an Grenzen stossen, wenn es darum geht, rechtliche Grundlagen zu erlassen, für die keine Musterregelungen bestehen. Ähnliches lässt sich auch für bestimmte Bereiche der Rechtsanwendung feststellen. Durch die grössere Einwohnerzahl einer Gemeinde steigt regelmässig auch die Zahl der Fälle, wodurch auch die Routine bei der Behandlung von Fällen zunimmt. Eine Fusion könnte in dieser Hinsicht Vorteile bringen.

4.2.2 Integrationsfunktion der Gemeinde

Zugehörigkeits-
gefühl

Die Gemeinden lassen im Urteil der Bevölkerung ein erhebliches Zugehörigkeitsgefühl entstehen. Diese Integrationsfunktion der Gemeinden gilt es zu beachten. Im Rahmen von Fusionsvorhaben ist daher der Bevölkerung die Möglichkeit zu umfas-

sender Mitwirkung zu geben. Fusionen werden voraussichtlich dort erfolgreich durchgeführt, wo zwischen den beteiligten Gemeinden bereits enge gesellschaftliche Verflechtungen bestehen, z.B. im Bereich des Vereinslebens, gemeinsame Schulen oder der interkommunalen Zusammenarbeit.

4.2.3 Wirtschaftliche Gesichtspunkte

Ein wichtiger Faktor für Reformbestrebungen ist die finanzielle Lage der Gemeinden. Ob sich durch die Fusion von Gemeinden auch deren Finanzsituation verbessert, kann nach heutigem Kenntnisstand nicht unabhängig vom Einzelfall entschieden werden. Erfahrungen aus anderen Kantonen lassen immerhin den Schluss zu, dass sich die Finanzlage der Gemeinden nach einer Fusion verbessern kann. Fusionen können zu Verbesserungen bei der Leistungserfüllung führen, weil Aufgaben (beispielsweise im Planungsbereich) unter Umständen rationaler und effektiver wahrnehmbar sind.

Finanzlage

4.2.4 Historische und kulturelle Einflüsse

Gemeindefusionen sollten zu sinnvollen neuen Einheiten führen. Tiefgreifende Strukturänderungen sind in der Regel mit den geringsten «Nebenwirkungen» verbunden, wenn sie unter Gemeinden erfolgen, die in geografischer und kultureller Hinsicht oder aufgrund der Siedlungsentwicklung schon eng verwachsen sind.

Verbundenheit

4.2.5 Finanzielles Gleichgewicht

Kleinere Gemeinden sehen sich häufig bereits durch kleine Veränderungen in ihrem finanziellen Gleichgewicht bedroht. Regelmässig bestehen Abhängigkeiten von wenigen guten Steuerzahlern, deren Wegzug oft eine erhebliche Ertragseinbusse bedeutet. Die Finanzentwicklung einer kleinen Gemeinde kann ausserdem sehr starken Schwankungen unterliegen, wenn die Gemeinde z.B. eine neue Investition für ein Schulhaus oder ein sonstiges öffentliches Gebäude zu tätigen hat.

*Abfederung,
Schwankungen*

4.3 Die (möglichen) Vor- und Nachteile einer Fusion

Es ist zu beachten, dass sich keine allgemeingültigen Aussagen machen lassen. Es ist in jedem Einzelfall eine Bewertung der nachfolgenden Vor- und Nachteile durchzuführen.

Mögliche Vorteile:

- administrativer Gewinn bezüglich Quantität und Qualität der Leistungen
- tiefere Fixkosten pro Kopf
- weniger Rekrutierungsprobleme
- besseres Dienstleistungsangebot der Gemeinden
- bessere Auslastung der Kapazitäten
- Wiedererlangung oder Ausbau der Autonomie, weil die übertragenen Aufgaben besser wahrgenommen werden können
- mehr politisches Gewicht gegenüber dem Kanton
- geringere Anfälligkeit gegenüber gemeindeinternen Veränderungen
- besserer finanzieller Handlungsspielraum
- billigere Beschaffung von Produktionsmitteln
- Standortvorteile im Wettbewerb mit anderen Gemeinden
- grossräumigere Ortsplanung
- die Fusionsdiskussion bringt den Vorteil mit sich, dass Gemeinden über ihre Lage in umfassender Weise Rechenschaft ablegen.

Mögliche Nachteile:

- Abnehmende politische Partizipation/abnehmende Integrationsfunktion der fusionierten Gemeinde (z.B. wenn ein Parlament nötig wird)
- unter Umständen höherer Pro-Kopf-Aufwand
- gesteigerte Anspruchshaltung der Bürgerinnen und Bürger
- Vermehrter Perfektionismus infolge Professionalisierung in Bereichen, in denen dies nicht unbedingt nötig wäre
- Geringere Bürgernähe (insbesondere wenn die Gemeindeverwaltung zentral an einem Ort geführt wird)
- Personelle Verunsicherungen der Angestellten
- Kosten (z.B. wenn Neubauten erforderlich werden)

- Erhöhter Koordinationsaufwand falls die Gemeindeverwaltung ausgebaut werden muss

4.4 Rechtliche Fragen der Fusion

4.4.1 Zum Verfahren im Allgemeinen

Die wichtigsten Elemente des Verfahrens sind im Gemeindegesetz und in der Gemeindeverordnung geregelt.

Verfahren

Auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene

Zwei Varianten sind denkbar:

- aa) Vorerst Grundsatzabstimmung in den betroffenen Gemeinden:
Damit könnte gleichzeitig ein Kredit für die vorzunehmenden Untersuchungen gesprochen werden. Danach sind die Vorlagen auszuarbeiten (Fusionsvertrag, neues Organisationsreglement, Anpassungen der übrigen Reglemente, finanzrechtliche Folgen).
- bb) Die Gemeindeversammlungen beschliessen ohne vorherige Grundsatzabstimmung über die ausgearbeiteten Vorlagen (Fusionsvertrag, neues Organisationsreglement, weitere Reglemente). Diese zweite Variante wird nicht empfohlen, da Fusionen von Gemeinden sinnvollerweise innerhalb der betroffenen Gemeinden diskutiert werden, bevor aufwändige Detailarbeit für einen Fusionsvertrag oder ein neues Organisationsreglement geleistet wird.

Auf Kantonsebene

Auf Kantons-ebene

In beiden vorher erwähnten Fällen muss der Grosse Rat über den Zusammenschluss der Gemeinden entscheiden. Hierzu wird der Fusionsvertrag genehmigt. Gleichzeitig sind das kantonale Organisationsgesetz anzupassen (Amtsbezirksgrenzen, Wappen, Gemeindegrenzen) und allenfalls bestehende Subventionsverträge zu ändern. Die Genehmigung des Organisationsreglements der neuen Gemeinde obliegt dem Amt für Gemeinden und Raumordnung.

Interkommunale Projektgruppe

4.4.2 Rechtliche Faktoren während der Vorbereitungsphase

Die Vorabklärungen zu einer Gemeindefusion werden regelmässig durch eine interkommunale Projektgruppe getätigt. Diese setzt sich aus Mitgliedern der Exekutive, der Verwaltung und der Fachkommissionen zusammen.

Bei dieser Zusammenarbeit der fusionswilligen Gemeinden wird mit Vorteil die Rechtsform des Vertrages gewählt (in Form der einfachen Gesellschaft oder nach dem Sitzgemeindemodell), in dem die Modalitäten der Vorbereitung, die Zuständigkeiten und die Zusammensetzung der interkommunalen Arbeitsgruppe sowie die Kosten der Vorbereitungsarbeiten geregelt werden. Beim Amt für Gemeinden und Raumordnung wurde zu diesem Zweck ein Vorvertrag für Gemeinden, die Fusionsabklärungen tätigen wollen, entworfen.

4.4.3 Inhalt eines Fusionsvertrags

Betroffene Gemeindeaufgaben

Um den genauen Inhalt eines Fusionsvertrags bestimmen zu können, hat man sich vorab über die von einer Fusion betroffenen Gemeindeaufgaben klar zu werden. Der Fusionsvertrag regelt namentlich die folgenden Punkte. Diese Punkte bilden ein mögliches «Prüfprogramm» für die vorbereitende interkommunale Projektgruppe gemäss Ziff. 4.4.2 hiavor.

- Vertragsparteien und Vertragsabschluss
- Örtlicher und zeitlicher Geltungsbereich (inkl. Auswirkungen auf Unterabteilungen, Bürger-, Kirchengemeinden und Schwellenkorporationen etc.)
- Übergang von Rechten und Pflichten
- Auswirkungen auf hängige Verfahren
- Steuerliche Auswirkungen
- Gemeindegrenzen, -namen, -wappen und Bezirksgrenzen
- Registerwesen und Gemeinenummern
- Archivwesen, Grundbuch- und Vermessungswesen
- Planungswesen (Übergangsregelungen)
- Zuständigkeit zur Genehmigung der letzten Rechnung
- Wahlen und Abstimmungen/Minderheitenschutz
- Anpassung von Reglementen (vgl. Checkliste im Anhang)

Praktische Anwendungsfälle

5.1 Vertrag

a) Zusammenarbeit im Bereich Bauverwaltung

Das kantonale Recht betraut eine Gemeinde im Bereich des Baurechts mit verschiedenen Aufgaben. Zum einen ist sie entsprechend der Zuständigkeitsumschreibung Baubewilligungsbehörde, zum andern ist sie Baupolizeibehörde.

In den letzten Jahren sind die im Bauwesen massgebenden Vorschriften komplexer und umfangreicher geworden. Gerade für kleinere Gemeinden, welche sich keine eigene spezialisierte Bauverwaltung leisten können, kann dies zu Problemen führen. Das kantonale Baugesetz (BauG) verlangt jedoch von allen Gemeinden, dass das für die Erfüllung der Pflichten im Bauwesen erforderliche Wissen verfügbar ist (Art. 33a BauG).

Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wird im BauG als eine mögliche Option angeführt. So überrascht es nicht, dass es bereits Gemeinden gibt, welche in diesem Bereich erfolgreich zusammenarbeiten. Bekannt ist vor allem das Modell der Gemeinde Wattenwil, an dem zur Zeit 10 Gemeinden mitwirken.

Die Basis der Zusammenarbeit bilden Verträge, welche die Gemeinde Wattenwil mit jeder einzelnen Gemeinde abgeschlossen hat. Inhaltlich sind die Verträge auf die konkreten Bedürfnisse und Gegebenheiten abgestimmt: So gibt es Gemeinden, welche alle Aufgaben der Bauverwaltung dem Bauinspektorat Wattenwil übertragen haben. Andere lassen sich dagegen nur in einzelnen Bereichen durch das Bauinspektorat beraten. In der Regel wurde lediglich die Entscheidvorbereitung übertragen. Entscheidungsinstanz bleibt das zuständige Organ der Anschlussgemeinde.

Die (einfachen) Verträge regeln neben dem Aufgabenbereich auch die Entschädigung. Der Aufwand (ausgewiesene Rapport-Stunden) wird nach festgelegten Stundenansätzen entschädigt. Ein grosser Teil der den Gemeinden entstehenden Kosten kann mit den Baubewilligungsgebühren an die Baugesuchsteller weitergegeben werden.

Auf die konkreten Bedürfnisse abgestimmt

Vorteile:

- Auch kleine Gemeinden können über eine ausgewiesene Fachkraft verfügen
- Fachwissen und Routine gewährleisten eine effiziente und fachkundige Behandlung der Geschäfte
- Die Stellvertretung ist sichergestellt
- Professionelle Infrastruktur
- Unabhängigkeit
- Kostenersparnis

Mögliche Nachteile oder Probleme:

- 10 Gemeinden = 10 verschiedene Baureglemente
- Auskunfterteilung durch gemeindeeigenes Personal und zentralen Bauverwalter
- gegenseitige Information

b) Auslagerung eines Verwaltungszweigs an eine andere Gemeinde (Sitzgemeindemodell)

Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden mit dem Modell der Sitzgemeinde wird in verschiedenen Bereichen seit Jahren praktiziert. Besonders bei Aufgaben und Dienstleistungen, die auf einer Gemeindeverwaltung nicht häufig gebraucht werden, die jedoch anerkanntermassen besonderes Fachwissen voraussetzen, haben sich kleinere Gemeinden bei Zentrumsgemeinden angeschlossen. So sieht denn auch das Gesetz vom 14. März 1995 über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen (GOG; BSG 161.1) ausdrücklich vor, dass Gemeinden, selbst wenn sie in verschiedenen Amtsbezirken liegen, zusammen ein Arbeitsgericht oder ein Mietamt bilden oder sich einem bestehenden Arbeitsgericht oder Mietamt anschliessen können. Die Organisation eines Arbeitsgerichtes wäre für kleinere Gemeinden kaum realisierbar, da die Beisitzer aus den verschiedenen Fachgruppen rekrutiert werden müssen. Bei den Arbeitsgerichten Bern und Thun zum Beispiel sind die Agglomerationsgemeinden mit Vertrag angeschlossen. Sie verzichten gemäss Anschlussvertrag auf die Wahl eigener Beisitzer und Richter und unterstellen sich dem Reglement des Arbeitsgerichtes. Das bedeutet aber nicht, dass keine Beisitzer aus den Anschlussgemeinden

*Kleinere Gemeinden
bei Zentrumsgemeinden
angeschlossen*

wählbar sind. Die Beiträge der Anschlussgemeinden an die Arbeitsgerichte sind von der Anzahl der Stimmberechtigten in der jeweiligen Gemeinde abhängig. An das Mietamt Thun haben sich mit wenigen Ausnahmen alle Gemeinden des Amtsbezirkes Thun angeschlossen. Die Anschlussgemeinden bezahlen in der Regel Beiträge auf Grund der Einwohnerzahl der Anschlussgemeinden.

Bisher wurden mit dem Sitzgemeindemodell auch in der Zusammenarbeit von Gemeinden bei regionalen Planungsproblemen oder im Bereich des Schulwesens gute Erfahrungen gemacht.

5.2 Auslagerung der Aufgabe an eine private Institution

Übertragung der Gemeindeverwaltung an eine Dienstleistungsfirma

Das Beispiel der Gemeinde Mühledorf zeigt, dass die Initiative für eine Strukturveränderung auch «zufällig» ausgelöst werden kann. So hat der Gemeinderat die Demission der Gemeindeschreiberin zum Anlass genommen, sich grundsätzlich mit den Verwaltungsstrukturen der Gemeinde auseinanderzusetzen und Alternativen zu diskutieren. Schliesslich gelangten die Gemeinderatsmitglieder zum Schluss, auf die Wiederbesetzung der Stelle zu verzichten. Eine Gemeindedienstleistungsfirma wurde mit den Verwaltungsaufgaben der 200 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Gemeinde beauftragt. Durch diese Entscheidung verfügt die Gemeinde bei angemessenen Kosten über ausgebildete Fachleute und eine professionelle Infrastruktur.

Der Vertrag zwischen Gemeinde und Beratungsfirma legt deren Aufgaben und die Entschädigung dafür fest. Daneben war lediglich eine geringfügige Anpassung des Organisationsreglementes erforderlich, um die Rechtsgrundlage für die Übertragung der Aufgabe an Dritte und deren Organstellung zu schaffen (Art. 10 Abs. 2 und 68 GG).

5.3 Mehrzweckverband

Die Gemeinden Bowil, Grosshöchstetten, Mirchel, Oberhünigen, Oberthal und Zäziwil bilden den Gemeindeverband Grosshöchstetten.

Sinn und Zweck des Verbandes ist es, die Aufgaben mit überkommunalem Charakter in einfachen Strukturen gemeinsam zu erfüllen. Bei diesem Mehrzweckverband handelt es sich um die Nachfolgeorganisation der bürgerlichen Abteilung der Kirchgemeinde Grosshöchstetten. Ursprünglich oblag der bürgerlichen Kirchgemeinde lediglich das Bestattungswesen. Im Verlaufe der Zeit kamen immer neue Aufgaben hinzu und aus der bürgerlichen Kirchgemeinde entstand der Gemeindeverband Grosshöchstetten mit den folgenden Aufgabenbereichen:

- Bestattungswesen
- Betrieb der Hauswirtschaftsschule
- Lebensmittelkontrolle
- Finanzierung des Defizits aus dem Betrieb der Spitex-Dienste innerhalb der Gemeinden des Gemeindeverbandes
- Betrieb des regionalen Sozialdienstes
- Mietamt

Die Organe des Verbandes sind:

- die Verbandsgemeinden
- die Abgeordnetenversammlung
- der Verbandsrat
- die ständigen Kommissionen
- die öffentlich-rechtlich Angestellten

Der Verbandsrat besteht aus den Gemeindepräsidenten der sechs angeschlossenen Gemeinden. Damit ist eine direkte enge Verbindung zu den Verbandsgemeinden jederzeit sichergestellt und die «Gefahr» der Eigendynamik weitgehend ausgeschaltet.

Zu den ständigen Kommissionen zählen

- die Rechnungsprüfungskommission
- die Kommission Hauswirtschaftsschule
- Kommission Kranken- und Hauspflege
- Kommission Regionaler Sozialdienst

Für verschiedene Bereiche bestehen separate Reglemente (z.B. Kranken- und Hauspflege, regionaler Sozialdienst, Mietamt).

Nicht optimal lässt sich der Regionale Sozialdienst im Rahmen des Mehrzweckverbandes realisieren. Die Steuerungs-, Führungs- und Controllingaufgaben können nicht effizient und flexibel genug wahrgenommen werden. Aus diesen Gründen wird zur Zeit für diesen Bereich das Sitzgemeindemodell geprüft mit Überführung des Sozialdienstes in die Organisation der Einwohnergemeinde Grosshöchstetten (Grosshöchstetten als Sitzgemeinde, Anschluss der übrigen Gemeinden mittels Vertrag).

Andererseits wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet mit dem Auftrag, eine Verstärkung der Zusammenarbeit innerhalb des Gemeindeverbandes zu prüfen, so beispielsweise für die Bereiche

- EDV, Volkszählung
- Vormundschafts-, Fürsorge- und Asylwesen
- Bauwesen, Bauinspektorat, Raumordnung, Richtplanung
- Bildungswesen, Bildungsangebot, Schulraum

In den Bereichen öffentliche Sicherheit (Wehrdienste, Zivildienst, Polizei) wird die Frage der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen eines den Amtsbezirk umfassenden Projektes geprüft.

Das Sekretariat des Mehrzweckverbandes (Beschäftigungsgrad total 10%) und die Finanzverwaltung (Beschäftigungsgrad 5%) wird von zwei Verbandsgemeinden geführt. Daneben sind ein Sozialarbeiter (90%) und ein Friedhofsgärtner (75% für drei Friedhöfe) angestellt.

5.4 Aktiengesellschaft und Gemeindeunternehmen (z.B. Elektrizitätsversorgung)

Im Bereich der Elektrizitätsversorgung werden im Kanton Bern regelmässig die AG oder das Gemeindeunternehmen als Aufgabenträger gewählt.

Praktische Anwendungsfälle

Massgebend sind die langfristigen Ziele der Gemeinde. Will eine Gemeinde längerfristig die Elektrizitätsversorgung in ihrem Gebiet auch politisch mitbestimmen, so wählt sie mit Vorteil den Weg des Gemeindeunternehmens. Aufgrund der Möglichkeit, das Unternehmensreglement zu erlassen, kann im Einzelfall eine massgeschneiderte Lösung gefunden werden. Das Gemeindeunternehmen kann grundsätzlich ebenso flexibel und unternehmerisch gestaltet werden wie eine AG. Legt die Gemeinde somit erhöhtes Gewicht auf die Durchsetzung der sogenannten Eigentümerstrategie (Berücksichtigung der öffentlichen Interessen der Gemeinde) so ist eine Anstalt der AG vorzuziehen.

Will die Gemeinde längerfristig hingegen namentlich die Beteiligung privaten Kapitals ermöglichen und gleichzeitig auf die politische Mitbestimmung im Bereich der Elektrizitätsversorgung weitgehend verzichten, so wählt sie mit Vorteil den Weg der AG. Diesfalls hat die Gemeinde sich für den Vorrang der Unternehmensstrategie entschieden. Allerdings kann die Gemeinde auch bei der Gründung einer AG im Rahmen von Aktionärsbindungsverträgen oder von Leistungsaufträgen zwischen der AG und der Gemeinde gewisse Zielvorgaben vereinbaren (namentlich was die Qualität und Quantität der Lieferungen betrifft).

In beiden Fällen gilt: Solange die Elektrizitätsversorgung als öffentliche Aufgabe angesehen werden muss, kann die Gemeinde für widerrechtlich zugefügten Schaden zur Verantwortung gezogen werden.

5.5 Verein

Im Kanton Bern sind die Planungsregionen als Vereine konstituiert. Diese Gremien haben sich als sinnvoll und flexibel erwiesen. Zu erinnern ist daran, dass in den Vereinen die Gemeinden über die Stimmenmehrheit verfügen sollten, damit sie nicht Gefahr laufen, von privaten Mitgliedern überstimmt zu werden.

Die Prozessphasen von Gemeindereformen laufen in der Praxis häufig nicht nach einem klassischen Problemlösungsschema ab. Trotzdem muss betont werden, dass Reformprozesse ohne vorgängig vertiefte Problemanalyse meist viel länger dauern und über lange Strecken unbefriedigend verlaufen. Um dem vorzubeugen, sollten die Reformer sich einig sein, warum sie an Reformen arbeiten und was geändert werden soll. Je tiefgreifender eine Reform sein will, desto zeitaufwendiger werden ihre einzelnen Phasen. Bei allen Reformprozessen ist besonders auf die regelmässige Information und den Einbezug der Verwaltung und der Bevölkerung zu achten, damit die Reform von allen mitgetragen wird.

Im Folgenden werden in einem **ersten Teil** die verschiedenen Phasen im Allgemeinen dargestellt.

In einem **zweiten Teil** wird auf die Umsetzung verschiedener Reformmodelle speziell zu beachtenden Fragen hingewiesen.

In beiden Fällen ist zu beachten, dass in der Praxis die verschiedenen Tätigkeiten sich zeitlich nicht zwingend nachfolgen, sondern diese sich zeitlich häufig überlappen.

Erster Teil: Allgemeine Vorgehensschritte

1. Phase: Fragen:

Startphase:

- Müssen wir etwas ändern?
- Haben wir ein Problem?
- Woher kommt der Anstoss?
 - Vorstösse aus Parlament, Bevölkerung
 - Forderung vom Kanton
 - Schadensereignis
 - Finanzielle Situation der Gemeinde, so dass durch hohe Defizite Entwicklung verunmöglicht ist
 - Politische Ämter können nicht mehr besetzt werden wegen Desinteresse der Bevölkerung
 - Ortsplanung stösst an Grenzen
- Ist eine Änderung zwingend oder wünschbar?
- Was sind die Folgen, wenn nichts geändert wird?

Startphase

Vorgehensvorschlag / Phasen im Prozess von Gemeindereformen

Tätigkeiten/ Entscheide:	<ul style="list-style-type: none"> ■ Benchmarking (Vergleich mit ähnlichen Stellen, Gemeinden) ■ Entscheid für oder gegen weitere Abklärungen ■ Sachliche Abwägung ■ Politische Abwägung ■ allenfalls Sprechen eines Kredits
Beteiligte Organe:	<p>Parlament Gemeinderat Verwaltung Bevölkerung</p>

Problemanalyse

2. Phase:	Formulierung des Problems und Problemanalyse
Fragen:	<ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Aufgaben erfüllt die Gemeinde? ■ Wie werden die Aufgaben erfüllt? ■ Wo sind Schwachstellen? ■ Handelt es sich um mangelnde Ressourcen (personelle, finanzielle) oder um organisatorische Probleme oder beides? ■ Wie ist die finanzielle Situation der Gemeinde? ■ In welchen Bereichen und wie umfassend sind Gemeindeaufgaben schon ausgelagert ? ■ Wie gross ist der Verwaltungsaufwand für die ausgelagerten Aufgaben? ■ Kennzahlen der Gemeinde (finanzielle etc.)? ■ Muss Problem kurz-, mittel- oder langfristig gelöst werden? ■ Wer wird betroffen sein von einer Änderung (Mehrheit der Bevölkerung, Gewerbe, einzelne)?
Tätigkeiten/ Entscheide:	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analysen mit Hilfsmitteln ■ evtl. Beizug eines externen Beraters ■ evtl. Start eines NPM-Projektes (Produktdefinition nach NPM)
Beteiligte Organe:	<p>Verwaltung Gemeinderat</p>

3. Phase: Zielsetzungsphase**Frage:** ■ Was will Gemeinde mit Reform erreichen?**Tätigkeiten/** ■ klare Zieldefinition**Entscheide:****Beteiligte** Gemeinderat**Organe:** Verwaltung

Bevölkerung

*Zielsetzungsphase***4. Phase: Evaluationsphase der Lösungsmodelle****Fragen:** ■ Mit welcher Reform kann Ziel erreicht werden?

■ Welche finanziellen, personellen Mittel sollen für das Erreichen der Ziele eingesetzt werden?

■ Kann sich Gemeinde optimale Lösung zeitlich und/oder finanziell leisten?

Tätigkeiten/ ■ Abwägen der Vor- und Nachteile**Entscheide:** der Modelle**Beteiligte** Gemeinderat**Organe:** Arbeitsgruppe

Verwaltung

*Evaluationsphase
der Lösungsmodelle***5. Phase: Wahl des Reformmodells bzw. Entscheid, wie Reform weiter verfolgt werden soll****Fragen:** ■ Welche genaueren Grundlagen braucht entscheidkompetentes Organ?

■ Optimierung des Modells der ersten Auswahl?

■ verfügbare Zeit/erforderliche finanzielle Mittel?

■ Expertenwissen?

Tätigkeiten/ ■ Entscheid für ein Modell mit konkretem Auftrag**Entscheide:** und Kredit für die Umsetzung**Beteiligte** Gemeinderat**Organe:** u.U. Stimmberechtigte (Konsultativ-
abstimmungen)*Entscheidphase*

Vorgehensvorschlag / Phasen im Prozess von Gemeindereformen

Aufbau Controlling

6. Phase:	Aufbau Controlling
Fragen:	<ul style="list-style-type: none">■ Woran soll der Erfolg gemessen werden?■ In welchem Zeitablauf (Periodizität)?■ Aufbau Berichterstattung?■ Kontrollorgan ?
Tätigkeiten/ Entscheide:	Aufbau oder Anpassung von Controllinginstrumenten: <ul style="list-style-type: none">■ Planungsberichte■ ressortübergreifende Gespräche■ Kundenbefragungen■ Leistungsindikatoren■ anderes
Beteiligte Organe:	Gemeinderat Verwaltung

Zweiter Teil: **Spezielles zu den einzelnen Reform- modellen**

*Umsetzung von
internen Reformen*

Umsetzung von internen Reformen	
Fragen:	<ul style="list-style-type: none">■ In welchen Bereichen soll was geändert werden?■ Wie ist der zeitliche Ablauf der Reform?■ Wer hat die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Reformen?■ Wer ist verantwortlich für die Umsetzung der einzelnen Änderungen ?
Tätigkeiten/ Entscheide:	<ul style="list-style-type: none">■ Verfeinerung der Problemanalyse mit Aufzeigen von konkreten Verbesserungsmöglichkeiten■ Planen und Festlegen der einzelnen Schritte der Umsetzung
Beteiligte Organe:	Gemeinderat Verwaltung Kommission/ Arbeitsgruppe

*Umsetzung eines
Projektes mit
interkommunaler
Zusammenarbeit*

Umsetzung eines Projektes mit interkommunaler Zusammenarbeit	
Frage:	Braucht es für die Umsetzung eine Arbeitsgruppe, reicht ein Projektleiter innerhalb der Gemeinde?

Tätigkeiten/	■ evtl. Bilden einer Arbeitsgruppe oder
Entscheide:	Bestimmen eines verantwortlichen Projektleiters
	■ Projektorganisation
Beteiligte	Gemeinderat
Organe:	Beizug von RSH/AGR

Fragen:	■ Welche Gemeinde(n) kommen für die Zusammenarbeit in Frage (von geografischer Lage, Erreichbarkeit, Grösse, Kommunikationsbereitschaft her) ?
	■ Mit welchen andern Gemeinden arbeitet die Gemeinde bereits zusammen?

Tätigkeiten/	■ Suche nach geeigneten Partnergemeinden
Entscheide:	
Beteiligte	Gemeinderat
Organe:	

Fragen:	■ Welche Vorteile bringt die Zusammenarbeit beiden Gemeinden?
	■ Wie sehen die konkreten Vorstellungen über die Zusammenarbeit aus (Organe, Abläufe, Räumlichkeiten, Aufsicht, Mitwirkung)?

Tätigkeiten/	■ Verhandlung
Entscheide:	
Beteiligte	Gemeinderat
Organe:	Verwaltung

Fragen:	■ Konkrete Ausgestaltung der künftigen Abläufe der Zusammenarbeit?
	■ Welche Dokumente braucht die Zusammenarbeit (Vertrag, Reglementsanpassungen)?

Tätigkeiten/	■ Konkretisierung und je nach Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit: Unterzeichnen der Verträge, Äderung des OgR
Entscheide:	
Beteiligte	Verwaltung
Organe:	Gemeinderat Parlament Bevölkerung

Vorgehensvorschlag / Phasen im Prozess von Gemeindereformen

Umsetzung der Gemeindefusion

Umsetzung der Gemeindefusion

- Fragen:**
- Welche Gemeinde(n) kommen für eine Fusion in Frage (bezüglich geografischer Lage, Erreichbarkeit, Grösse, Kommunikationsbereitschaft, »Verwandtheit«, Vereinsleben usw.)?
 - Welche Gemeinde(n) erfüllen bereits für uns Gemeindeaufgaben?
- Tätigkeiten/Entscheide:**
- Suche nach geeigneten Partnergemeinden
- Beteiligte Organe:** Gemeinderat
-

- Frage:**
- Wer ist geeignet für die Entscheidvorbereitung und Sensibilisierung der Bevölkerung?
- Tätigkeiten/Entscheide:**
- Bilden einer interkommunalen Arbeitsgruppe (Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung, Bürgergemeinde, Unterabteilungen, Vereinen usw.)
- Beteiligte Organe:** Gemeinderäte
Beizug von RSH / AGR
-

- Frage:**
- Welche Bereiche sind regelungsbedürftig?
- Tätigkeiten/Entscheide:**
- Vorbereiten von Entscheidgrundlagen
 - Ausarbeiten der nötigen Reglemente und Verträge
- Beteiligte Organe:** Arbeitsgruppe
Verwaltung
Mithilfe durch RSH / AGR
-

- Frage:**
- Wie geschieht die Willensbildung auf kommunaler Ebene?
- Tätigkeiten/Entscheide:**
- Mitwirkung und Entscheid in den Gemeinden
- Beteiligte Organe:** Bevölkerung
-

Fragen:	■ Wie wird Fusion rechtskräftig?
Tätigkeiten/ Entscheide:	■ Genehmigung des Fusionsvertrags durch Grossen Rat, ■ Genehmigung des Organisationsreglements durch das AGR
Beteiligte Organe:	Grosser Rat AGR

A n h a n g

7.1 Einige Checklisten

7.1.1 Checkliste 1: Standortbestimmung/Datenanalyse

- Stärken-Schwäche-Analyse
- Aufgabenübersicht verschaffen
- Übersicht über die bestehenden Aufgabenträger verschaffen
- Übersicht über die bestehenden Zusammenarbeitsverhältnisse verschaffen
- Vergleiche mit Nachbargemeinden anstellen
- Angebotene Dienstleistungen der Gemeinde, vorhandene Infrastrukturen und deren Zustand
- Kostenstrukturen
- Allgemeine Finanzanalyse
 - Vergleich mit Kennzahlen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung
 - Vergleich mit Kennzahlen vergleichbarer Gemeinden und Nachbargemeinden
- Wachstumspotenzial resp. Reserven im Zonenplan (die richtigen Reserven?)
- Bestehende Zusammenarbeitsverhältnisse und deren Rechtsformen auflisten, hinterfragen und beurteilen
- Bürgerzufriedenheit und angebotene Qualität
- Auslastungsgrad der Verwaltung
- Personelle Verhältnisse
- Organisatorische Strukturen
- Behördenpotenzial heute und in Zukunft
- Bevölkerungsstatistik
- Schüler- und Klassenstatistik
- Steuerstatistik, «Top-Ten» der Steuerzahler, Struktur der Steuerzahler, Steuerpotenzial etc.
- Ergebnis in Kurzberichtsform zusammenfassen und bewerten

7.1.2 Checkliste 2: Wesentliche Informationselemente

Von grosser Bedeutung ist die Präsentation des Reformvorhabens (Gründe, Ziele, Auswirkungen) nach aussen (Bevölkerung und Kanton) und innen (Angestellte). Hierzu bedarf es eines klaren Informationskonzepts. Bei dessen Erarbeitung sind namentlich zu beachten:

Allgemeine Hinweise

- Evtl. externe Beratung hinzuziehen
- Personalinformation: Das Personal ist von Anfang an in die Reformbestrebungen miteinzubeziehen
- Orientierungen an politische Parteien, betroffene Bevölkerung, umliegende Gemeinden usw.
- Erstellen eines Argumentariums pro/contra Reformvorhaben
- Informationsveranstaltungen organisieren, an denen neben den Stimmberechtigten auch die von einer Reform betroffenen Personengruppen auf geeignete Weise mitwirken können (z.B. Befragung von Kindern bei der Neugestaltung des Schulhauses)

Aufgaben des Gemeinderats

- Stand der Verhandlungen mitteilen
 - Vernehmbare Untertöne wahrnehmen
 - Erwartete Schwierigkeiten einschätzen
 - Zwischenmenschliche Probleme berücksichtigen
- ### Einbezug der Gemeindeversammlung/Stimmberechtigten
- Beurteilung der eigenen Chancen und Risiken
 - Ziele des Projektes, verantwortliche Personen in der eigenen Gemeinde bezeichnen
 - Sprechstunden oder «Frage-Briefkasten» einrichten
 - Wann können die Stimmberechtigten über was entscheiden? (Verfahrensprogramm erstellen)

Medien bestimmen

- Medien festlegen, in denen über das Projekt informiert wird
- Medienfahrplan entwerfen

Kanton informieren und miteinbeziehen

- Über das Reformvorhaben informieren. Der Kanton kann bei der Entscheidvorbereitung behilflich sein und allenfalls über Erfahrungen aus anderen Gemeinden oder anderen Kantonen berichten.
- Evt. Vertreter Kanton in Projektorganisation einbeziehen

7.1.3 **Checkliste 3:** **Inhalt eines Fusionsvertrags**

- a) Zweck:
Absicht der Einwohnergemeinden auf einen bestimmten Zeitpunkt zu fusionieren.
- b) Übersicht über den Inhalt des Vertrags:
- Fristen und Ablauf der Neubildung der neuen, fusionierten Einwohnergemeinde sowie der Aufhebung der bisherigen Einwohnergemeinden,
 - die Auswirkungen auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, die von der Bildung der neuen oder der Aufhebung der bisherigen Einwohnergemeinden indirekt betroffen sind,
 - der Verlauf der neuen Grenzen (inkl. Planbeilage),
 - der Name und das Wappen der neuen Einwohnergemeinde,
 - die Grundzüge der Organisation der neuen Einwohnergemeinde und die Rechte der Minderheiten,
 - die öffentlichen Aufgaben und Abgaben,
 - die Überführung der Organe und des Personals,
 - der Übergang des Vermögens und der Verpflichtungen,
 - die Zuständigkeit zur Genehmigung der letzten Rechnung der aufzuhebenden Einwohnergemeinden,
 - die Zuständigkeit zur Beendigung der im Zeitpunkt der rechtskräftigen Aufhebung der Einwohnergemeinden hängigen Geschäfte.
- c) Inventare
- von der Neubildung der Einwohnergemeinde betroffene Grundstücke
 - die Listen der hängigen Geschäfte
 - Liste der Zusammenarbeitsverhältnisse der Vertragsparteien untereinander und mit Dritten, Mitgliedschaften in Verbänden
 - Zustand der Infrastrukturen der Gemeinden
 - Verzeichnis der bestehenden privatrechtlichen Verpflichtungen

A n h a n g

- d) Termine, Zustandekommen und Vollzug
 - Abstimmungstermin
 - Zustandekommen des Vertrags (ab welchem Zeitpunkt sind die Gemeinden an den Vertrag gebunden)
 - Allenfalls Pflicht, nach Ablehnung des ersten OgR der neuen Gemeinde ein zweites OgR auszuarbeiten.
- e) Zuständigkeit zum Vollzug des Fusionsvertrags
- f) Auswirkungen auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften
- g) Verlauf der neuen Grenzen/Namen und Wappen
- h) Grundzüge Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der neuen Einwohnergemeinde
- i) Überführung der Organe und des Personals
- j) Übergang des Vermögens und der Verpflichtungen
- k) Zuständigkeit zur Beendigung der hängigen Geschäfte
- l) Übergangs- und Schlussbestimmungen:
 - Kosterverteiler
 - Rücktritt vom Vertrag
 - Zuständigkeit bei Streitigkeiten
 - Weitergeltung von Reglementen (z.B. die baurechtliche Grundordnung)
- m) Anhänge zum Fusionsvertrag:
 - Kartografische Darstellung der neuen Gemeindegrenzen
 - Gemeindegewappen
 - Inventar der bestehenden Reglemente und Verordnungen der Einwohnergemeinden (inkl. provisorischer Zeitplan der vorzunehmenden Anpassungen)
 - Inventar der von der Fusion betroffenen Grundstücke der Einwohnergemeinden
 - Inventar der bestehenden Mitgliedschaften in Verbänden und weiterer Zusammenarbeitsverhältnisse
 - Inventar der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses hängigen Rechtsgeschäfte
 - Status (Vermögen/Finanzpläne und geplante Investitionen)
 - Status zum Stand der Erschliessung

7.2 Beispiel für die Grundlagen einer Eigentümerstrategie

Der nachfolgend wiedergegebene Regierungsratsbeschluss vom 16. August 1995 kann als Grundlage für die Errichtung eigener kommunaler Eigentümerstrategien verwendet werden. Weitere Hilfe kann auch der beim AGR zu beziehende RRB vom 12. April 1995 betreffend dem Verhältnis des Kantons Bern zu seinen öffentlichen und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen bieten.

KANTON BERN
CANTON DE BERNE

Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates
Extrait du procès-verbal du
Conseil-exécutif

16. August 1995 49 C

0 9 7

Anforderungsprofil für die Verwaltungs-
räte öffentlicher und gemischtwirt-
schaftlicher Unternehmen

Gestützt auf den RRB Nr. 0994 vom 12. April 1995 legt der Regierungsrat das nachfolgende Anforderungsprofil für die Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen sowie gemischtwirtschaftlicher Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung fest.

1. Hauptaufgaben eines Verwaltungsrates öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen

Der Verwaltungsrat eines öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens hat folgende drei Hauptaufgaben zu erfüllen:

- Entwicklung und Beurteilung von Unternehmensstrategien
- Unterstützung und Kontrolle des Managements
- Durchsetzung der Eigentümerstrategie

2. Allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungsräte öffentlicher und gemischt wirtschaftlicher Unternehmen

2.1 Anforderungsprofil für jedes Mitglied des Verwaltungsrates

Die Mitglieder eines Verwaltungsrates öffentlicher oder gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen müssen folgendes Anforderungsprofil erfüllen:

- Allgemeines volks- und betriebswirtschaftliches Wissen und Verständnis
- Kenntnis und Verständnis von Unternehmensstrategien und Unternehmensfinanzen sowie der Aufgaben des Managements
- Analysefähigkeit und Urteilsvermögen; Fähigkeit, kritische Fragen zu stellen
- Fähigkeit zu prospektivem, innovativem und strategischem Denken
- Entschlussfähigkeit und Bereitschaft, Verantwortung für schwierige Entscheide zu übernehmen
- Keine finanziellen und materiellen Interessenkollisionen oder Abhängigkeiten, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen können
- Genügende zeitliche Verfügbarkeit für die seriöse Ausübung des Amtes
- Wesentlicher Beitrag zu den Aufgaben, welche der Verwaltungsrat als Ganzes erfüllen muss (vgl. Ziffer 2.2)

2.2 Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat als Ganzes

Zusätzlich zum individuellen Anforderungsprofil gemäss Ziffer 2.1 muss der Verwaltungsrat als Ganzes die nachfolgenden Anforderungen erfüllen. Dabei ist von einer optimalen Grösse von höchstens 9 Mitgliedern auszugehen.

- Interdisziplinäre Zusammensetzung, damit der Verwaltungsrat eine Gesamtschau entwickeln kann
- Gute Kenntnisse des Umfeldes der Unternehmung, insbesondere der wirtschaftlichen, technischen und politischen Rahmenbedingungen sowie ihrer Entwicklung
- Gute Branchenkenntnisse, insbesondere Kenntnisse des Marktes, der Kunden und der Konkurrenz
- Fähigkeit zur Strategieentwicklung und zur Strategiebeurteilung, Vertretung der Eigentümerinteressen des Kantons; Verbindung zur Politik
- Bei engem Bezug zu kantonalen Aufgabenbereichen: Kenntnisse der entsprechenden kantonalen Politik
- Der Verwaltungsrat muss sowohl auf der personellen wie der sachlichen Ebene als Team funktionieren können und sollte eine ausgewogene Altersstruktur aufweisen.

Der Kontakt zu politischen, wirtschaftlichen und regionalen Kreisen ist nicht eine primäre Aufgabe des Verwaltungsrates. Bei grösseren Unternehmungen, die auf vielfältige Kontakte zu Wirtschaft und Politik angewiesen sind, ist die Errichtung von besonderen Begleitgremien zu prüfen.

2.3 Anforderungsprofil für das Präsidium des Verwaltungsrates

Für grössere Unternehmungen ist ein besonderes Anforderungsprofil für das Präsidium des Verwaltungsrates zu erarbeiten, welches insbesondere folgende allgemeine Elemente enthält:

- Breite Führungserfahrung und die Fähigkeit, einen kompetenten Verwaltungsrat als Team zu führen,
- Fähigkeit zur strategischen Gesamtschau ,
- Entschlusskraft und hohes Durchsetzungsvermögen auch in schwierigen Situationen,
- Fähigkeit, als Repräsentant des Verwaltungsrates vor Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie in der Öffentlichkeit aufzutreten,
- Loyalität gegenüber dem Hauptaktionär,

- den Bedürfnissen der Unternehmung angemessene Verfügbarkeit, insbesondere in Umbruch und Krisensituationen

3. Besonderes Anforderungsprofil für einzelne Unternehmen

Die Direktionen werden beauftragt, für die Verwaltungsräte der öffentlichen Unternehmen und der Mehrheitsbeteiligungen in ihrem Zuständigkeitsbereich ein besonderes Anforderungsprofil zu erarbeiten. Dieses Anforderungsprofil soll auf dem vorliegenden allgemeinen Anforderungsprofil basieren und dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

An die Direktionen

Für getreuen Protokollauszug

Der Staatsschreiber:

7.3. Übersicht über die verschiedenen Rechtsformen

öffentlich rechtliche Formen:

mit juristischer Persönlichkeit:

Gemeindeverband
selbständige Anstalt
(Gemeindeunternehmen)

ohne juristische Persönlichkeit:

Sitzgemeindemodell
einfache Gesellschaft

privatrechtliche Formen:

ohne juristische Persönlichkeit:

In der Praxis gibt es soweit
ersichtlich bisher nur
die einfache Gesellschaft,
diese Form ist aber selten.

mit juristischer Persönlichkeit:

Aktiengesellschaft
GmbH
Genossenschaft
Stiftung
Verein

Allgemeiner Hinweis:

In jedem Fall ist auf eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Auslagerung einer Aufgabe oder die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu achten. Dabei sind vor allem die Grundlagen im Organisationsreglemente der Gemeinde zu beachten.

A n h a n g

ÖFFENTLICH RECHTLICHE FORMEN		
	(Mehrzweck-) Gemeindeverband	Gemeindeunternehmen Selbständige Anstalt
Rechts- grundlage/ Entstehung	Verbandsorganisations- reglement (Art. 130 ff. GG).	Gemeindereglement (Art. 64 und Art. 65 ff GG).
Mitglieder / Beteiligung	gemäss Verbandsorgani- sationsreglement. Ein Gemeindeverband hat mindestens 2 Mitglieder.	gemäss Gemeindereglement. Die Anstalt weist in der Regel einen Bestand von Sachmitteln aus. Sie hat keine Mitglieder.
Zweck / Anwendungsbereich	Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben.	Eine (selten mehrere) Gemein- de(n) bildet (bilden) durch Erlass eines Reglementes eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.
Organe	Verbandsgemeinden oder Verbandsparlament (z.B. Delegiertenversammlung). Exekutivorgan (Leitende Behörde, Rat, Vorstand). Revisionsstelle.	Führungsorgan des Betriebes. Aufsichtsorgan. Kontrollorgan.
Auflösung	Es beschliessen abschlies- send die betroffenen Gemeinden im Rahmen der im Organisationsreglement festgelegten Zuständig- keiten und Verfahren. Das AGR ist zu orientieren.	Entweder aufgrund der im Gemeindereglement fest- gelegten Modalitäten oder durch Aufhebung des die Anstalt regelnden Gemeindereglementes.

Sitzgemeindemodell	einfache Gesellschaft
Vertrag der beteiligten Gemeinden. Die Zuständigkeit bestimmt sich nach der Ausgabenkompetenz oder aufgrund der Vorgaben von Art. 68 GG.	Vertrag der beteiligten Gemeinden.
gemäss Vertrag.	gemäss Vertrag (mindestens 2 Beteiligte).
Eine Gemeinde erfüllt eine oder mehrere Aufgaben auch für andere Gemeinden. Die anderen Gemeinden profitieren von der Infrastruktur und dem Fachwissen der anbietenden Gemeinde.	Die Aufgaben werden in allen Vertragsgemeinden erledigt. Die Gemeinden verpflichten sich jedoch zur gegenseitigen Zusammenarbeit und Information.
Gemeindeorgane der Sitzgemeinde. (Es ist möglich eine unter der Verantwortung der Sitzgemeinde stehende interkommunale Kommission einzusetzen).	keine neuen Organe. Die beteiligten Gemeinden bestimmen jeweils durch ihre zuständigen Organe, wie sie den Gesellschaftszweck erreichen wollen.
Durch Kündigung des Vertrages im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen.	Durch Kündigung des Vertrages im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen oder durch die Erreichung des Gesellschaftszwecks.

A n h a n g

	(Mehrzweck-) Gemeindeverband	Gemeindeunternehmen Selbständige Anstalt
Haftung aus der Sicht der Gemeinde	Bei der Liquidation eines Gemeindeverbandes haften die Gemeinden für die zur Zeit der Auflösung bestehenden Verbandsschulden solidarisch. Intern können die Gemeinden eine andere Verteilung vereinbaren.	In dem Umfang wie die Anstalt für die Gemeinde eine kommunale Aufgabe wahrnimmt, haftet die Gemeinde gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle einem Dritten durch ein Organ oder Personal der Anstalt widerrechtlich zugefügten Schaden.
Beispiele	- praktisch alle durch die Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben	- Sädtische Verkehrsbetriebe Bern - Elektrizitätsversorgung
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - ist betrieblich ebenso «unternehmerisch» gestaltbar wie eine AG - Vorteile öffentlich-rechtlicher Körperschaften (kann hoheitlich auftreten, untersteht der kantonalen Aufsicht) - kann über seine eigene Legislative Recht setzen - kann je nach Bedarf sehr nahe an die Gemeinde gebunden oder sehr eigenständig ausgestaltet werden (z. B. Weisungsrecht der Gemeinden, Stellvertretung, Stimmkraftbündelung) - weitgehende demokratische Mitsprache 	<ul style="list-style-type: none"> - frei gestaltbar - geeignet für Verwaltungszweige, die z.B. häufig unternehmerische Entscheide zu fällen haben oder ein eigenes Personal- und Beschaffungswesen führen - weitgehende Kontinuität mit Bezug auf den Zweck bzw. die zu erfüllende Aufgabe - aufgrund fehlender zwingender Vorgaben besteht die Chance für wirklich massgeschneiderte Lösungen

Sitzgemeindemodell	einfache Gesellschaft
<p>Die Sitzgemeinde haftet gegenüber Dritten gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle einem Dritten durch ein Organ oder Personal widerrechtlich zugefügten Schaden. Im Verhältnis untereinander können die Gemeinden andere Vereinbarungen treffen.</p>	<p>Es haftet jeweilen die handelnde Gemeinde gegenüber Dritten gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle einem Dritten durch ein Organ oder Personal widerrechtlich zugefügten Schaden. Im Verhältnis untereinander können die Gemeinden andere Vereinbarungen treffen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Ver- und Entsorgung - Ausgliederung Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Anschaffung von Spezialgeräten (z.B. Radar, Feuerwehr / Atemschutz) - Regelung von gemeinsamem Pikettdienst
<ul style="list-style-type: none"> - keine neue Verwaltung nötig, da bestehende Verwaltung der Sitzgemeinde die Aufgaben erfüllt - effizientere, professionellere Aufgabenerfüllung da eine gewisse Routinierung möglich wird - Nutzung von Synergien - Kann je nach Vereinbarung der Prüfungs- und Kontrollinstrumente nahe an die Bedürfnisse der Anschlussgemeinden gebunden werden - Entlastung der Verwaltung der Anschlussgemeinde(n) - wenig administrativer Aufwand - für den Einzelfall bedürfnisgerecht ausgestaltbar 	<ul style="list-style-type: none"> - spezielle, aber selten gebrauchte Ausrüstungsgegenstände können verfügbar gehalten werden - Finanzielle Entlastung der Gemeinden, da weniger Anschaffungen und / oder weniger Personal benötigt wird - keine Dominanz einer einzelnen Gemeinde - finanzielle Risiken können gleichmässig verteilt werden - gemeindeinterne Zuständigkeiten bleiben unverändert

A n h a n g

	(Mehrzweck-) Gemeindeverband	Gemeindeunternehmen Selbständige Anstalt
Nachteile	<ul style="list-style-type: none">- Es entsteht eine neue, separate öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Verwaltung- Entscheidwege können lang ausgestaltet werden- Allenfalls kann der Verband ein starkes Eigenleben entwickeln- untersteht der kantonalen Aufsicht- nur Gemeinden können Mitglieder sein	<ul style="list-style-type: none">- grosser Regelungsbedarf- Haftung der Gemeinden für das Handeln der Anstaltsorgane, obwohl die Gemeinde nur noch mittelbar Einfluss auf die Organe der Anstalt nehmen kann.- es besteht noch keine langdauernde Praxis über verschiedene Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Anstalten.

Sitzgemeindemodell	einfache Gesellschaft
<p>- Im Detail liegt die konkrete Aufgabenerfüllung nicht mehr im alleinigen und direkten Entscheidungsbereich der Anschlussgemeinde.</p>	<p>- Keine eigene Rechtspersönlichkeit - Persönliche, unbegrenzte Haftung der Gesellschafter gegenüber Dritten. Dies zwingt zu komplizierten, regelungsbedürftigen Regressfragen im Innenverhältnis unter den Gesellschaftern.</p>

A n h a n g

FORMEN DES PRIVATRECHTS

	Verein	Stiftung
Rechts- grundlage/ Entstehung	Art. 60 ff ZGB Mit Beschluss der Vereinsstatuten	Art. 80 ff ZGB Widmung eines bestimmten Vermögens für bestimmte Zwecke.
Mitglieder / Beteiligung	alle natürlichen und juristischen Personen	Keine Mitglieder, es besteht lediglich das Stiftungsvermögen
Zweck / Anwendungsbereich	Verbindung von natürlichen und juristischen Personen zur Verfolgung eines ideellen Zwecks.	Widmung eines bestimmten Vermögens für bestimmte Zwecke (rechtlich verselbständigtetes Stiftungsvermögen).
Organe	Mitgliederversammlung Vorstand, evtl. Betriebsleiter Revisionsstelle	Stiftungsrat, evtl. Stiftungsausschuss Revisionsstelle
Auflösung	Jederzeit durch Vereinsbeschluss möglich wenn der Verein zahlungsunfähig geworden ist, oder zuwenig Mitglieder aufweist um den Vorstand statutengemäss zu besetzen, oder wenn die Zweckerfüllung anders neu verfolgt wird.	Entweder Zweckänderung oder Aufhebung wenn der Zweck unerreichbar geworden ist oder durch Gerichtsurteil, wenn der Zweck widerrechtlich oder unsittlich geworden ist

Genossenschaft	Aktiengesellschaft
<p>Art. 828 ff. OR</p> <p>Errichtung der Statuten und Eintrag ins Handelsregister</p>	<p>Art. 620 ff. OR</p> <p>Öffentlich beurkundete Gründungserklärung, Annahme der Statuten, Bestellen der Organe und Eintrag ins Handelsregister.</p>
<p>natürliche und juristische Personen</p> <p>Genossenschaftsanteilschein</p>	<p>natürliche und juristische Personen</p> <p>durch Erwerb von Aktien</p>
<p>Körperschaft zur Förderung oder Sicherung wirtschaftlicher Interessen in gemeinsamer Selbsthilfe.</p>	<p>Zur Erfüllung einer Gemeindefaufgabe mittels eines wirtschaftlichen Unternehmens mit eigenem Namen und in Teilschritten (Aktien) zerlegten Kapital. Für die Verbindlichkeiten haftet in erster Linie das Gesellschaftsvermögen.</p>
<p>Generalversammlung mit mind. 7 Mitgliedern</p> <p>Verwaltung</p> <p>Kontrollstelle</p>	<p>Generalsversammlung</p> <p>Verwaltungsrat</p> <p>i.d.R Geschäftsleitung</p> <p>Revisionsstelle</p>
<p>Je nach Regelung in den Statuten, durch einen Beschluss der Generalversammlung, Eröffnung des Konkurses oder in einzelnen vom Gesetz vorgesehenen Fällen (z.B nicht mehr genügend Mitglieder)</p>	<p>Je nach Regelung in den Statuten, durch einen Beschluss der Generalversammlung, Eröffnung des Konkurses, durch Gerichtsurteil, oder in einzelnen vom Gesetz vorgesehenen Fällen (z.B Fehlen der gesetzlich vorgeschriebenen Organe, Umgehung der Lex Friedrich)</p>

A n h a n g

	Verein	Stiftung
Haftung aus der Sicht der Gemeinde	<p>In erster Linie das Vereinsvermögen. Die Statuten können eine weitergehende Haftung der Mitglieder vorsehen oder ausschliessen.</p> <p>In dem Umfang wie der Verein für die Gemeinde eine kommunale Aufgabe wahrnimmt, haftet die Gemeinde gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle einem Dritten durch die Organe oder das Personal des Vereins widerrechtlich zugefügten Schaden.</p>	<p>In dem Umfang wie die Stiftung für die Gemeinde eine kommunale Aufgabe wahrnimmt, haftet die Gemeinde gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle durch ein Organ oder das Personal der Stiftung einem Dritten widerrechtlich zugefügten Schaden.</p>
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> - Spitex-Dienste - Planungsverbände (Regionalplauungen, Bergregionen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Altersheime, - Behindertenheime (Nathalier-Stiftungen in Gümligen)
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - einfaches Gründungsverfahren - grosse Gestaltungsfreiheit betr. Vereinszweck, Mitsprache und Aufsicht durch Gemeinde - Möglichkeit flexibler, bedürfnisgerechter Lösungen - Unkompliziert 	<ul style="list-style-type: none"> - finanzielle Grundlage gesichert, sofern zu Beginn ein ausreichendes, dem Stiftungszweck entsprechendes Stiftungsvermögen besteht. - weitgehende Kontinuität mit Bezug auf den Zweck bzw. die zu erfüllende Aufgabe. - Flexibilität hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung

Genossenschaft	Aktiengesellschaft
<p>In erster Linie das Genossenschaftsvermögen, wobei die Statuten eine Nachschusspflicht der Genossenschafter vorsehen können.</p> <p>In dem Umfang wie die Genossenschaft für die Gemeinde eine kommunale Aufgabe wahrnimmt, haftet die Gemeinde gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle durch ein Organ oder das Personal der Genossenschaft einem Dritten widerrechtlich zugefügten Schaden.</p>	<p>In erster Linie das Vermögen der Aktiengesellschaft.</p> <p>In dem Umfang wie die Aktiengesellschaft für die Gemeinde eine kommunale Aufgabe wahrnimmt, haftet die Gemeinde gemäss Art. 84 GG in Verbindung mit Art. 48 Personalgesetz des Kantons Bern für alle durch ein Organ oder das Personal der Aktiengesellschaft einem Dritten widerrechtlich zugefügten Schaden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Alters- und Pflegeheim Utzigen 	<ul style="list-style-type: none"> - AVAG - Zur Zeit in Gründung: Industrielle Betriebe Burgdorf
<ul style="list-style-type: none"> - Gedanke der gemeinsamen Aufgabenerfüllung und der Selbsthilfe - Bevorzugt kleine Gemeinden, da sie den Unterschieden der Gemeinden (Einwohnerzahl/ finanzielle Verpflichtung) nicht Rechnung trägt. - Gleichberechtigte Mitsprache aller Beteiligten 	<ul style="list-style-type: none"> - geeignet für marktfähige Aufgaben - grundsätzlich keine Haftung der Aktionäre über das Aktienkapital hinaus. Aber Haftung für Gemeinden nach Art. 84 GG i.V. mit Art. 48 des kantonalen Personalgesetzes soweit es um die Erfüllung einer Gemeindefaufgabe geht. - Unterschiedliche Beteiligungen möglich.

A n h a n g

	Verein	Stiftung
Nachteile	<ul style="list-style-type: none">- Für wirtschaftliche Zwecke kaum geeignet- Gefahr, dass die Gemeinde ihre Interessen nicht durchsetzen kann, falls im Verein auch Private vertreten sind.	<ul style="list-style-type: none">- Aufgabenerfüllung nur innerhalb des Stiftungszwecks- Häufig braucht es zur Erfüllung des Stiftungszwecks mehr als bloss das gestiftete Vermögen- staatliche Aufsicht- minderheitenfreundlich

Genossenschaft	Aktiengesellschaft
	<ul style="list-style-type: none"> - Handelbarkeit der Beteiligungsrechte - Aufbringen von privatem Kapital wird möglich - Strenge Kontrolle durch Aktienrecht - Strenge Anforderungen an Rechnungswesen - Ausgabe neuer Aktien zur Beschaffung von zusätzlichem Eigenkapital
<ul style="list-style-type: none"> - Relativ schwerfällig - Stimm- und Wahlrecht pro Kopf, nicht nach Umfang des (finanziellen) Engagements und trägt damit den unterschiedlichen Gemeinden keine Rechnung. Dadurch werden kleinere Gemeinden tendenziell gestärkt - Ungeeignet für Bereiche in denen politisch gewichtige Fragen mit unterschiedlichen finanziellen Folgen für Gemeinden zu entscheiden sind - Komplexe Fragen der Steuerpflicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Relativ hohe Gründungskosten - Tendenziell wenig politische Mitbestimmung («Exekutivlastig») - nur beschränkter Schutz von «kleinen» Aktionären und von Minderheiten (kann durch Aktionärsbindungsverträge teilweise korrigiert werden) - Ausstieg schwierig, wenn sich die AG als nicht markttauglich erweist - es stellen sich komplexe steuerrechtliche Fragen

7.4 Weitere beim Amt für Gemeinden und Raumordnung zu beziehende Unterlagen

- Hilfsmittel für eine Standortbestimmung
- Hinweise zum Vertrag für ein Sitzgemeindemodell
- Mustervorvertrag für fusionswillige Gemeinden
- Musterfusionsvertrag
- Regierungsratsbeschluss vom 12. April 1995 betreffend das Verhältnis des Kantons Bern zu seinen öffentlichen und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen