

Evaluation Gemeindefusionsgesetz

Kurzbericht

im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR)
des Kantons Bern

18. Februar 2009

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Evaluation Gemeindefusionsgesetz
Untertitel: Kurzbericht
Auftraggeber: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern AGR
Ort: Bern
Jahr: 2009

Von diesem Kurzbericht ist auch eine französische Fassung erhältlich.

Der ausführliche Bericht dieser Evaluation (nur in deutscher Sprache) ist beim Amt für Gemeinden und Raumordnung (www.be.ch/agr) verfügbar.

Projektteam Ecoplan

Felix Walter (Projektleitung)
Eliane Kraft
Philipp Walker
Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis und Glossar	3
1	Einleitung	4
1.1	Auftrag und Ausgangslage	4
1.2	Fragestellungen	5
1.3	Methodisches Vorgehen	6
2	Gemeindefusionen im Kanton Bern: Stand und bisher geleistete Fördermassnahmen (Januar 2009)	7
2.1	Erfolgreiche Fusionen	7
2.2	Laufende Fusionsprojekte	9
2.3	Abgebrochene Fusionsprojekte	12
3	Ergebnisse der rückblickenden Analyse	14
3.1	Beurteilung der Konzeption	14
3.2	Beurteilung des Vollzugs der Fördermassnahmen	15
3.3	Beurteilung der Fördermassnahmen (Output)	15
3.4	Beurteilung der Ergebnisse der Fördermassnahmen (Outcome)	16
3.5	Beurteilung der Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeinden (Impact)	17
3.6	Beurteilung der Auswirkungen von Fusionen auf den Kanton	18
3.7	Statistischer Einfluss der Gemeindegrösse auf die Ausgaben	19
3.8	Fazit	19
4	Künftige Fördermassnahmen im Kanton Bern	20
4.1	Fördermassnahmen in den Schweizer Kantonen im Überblick	20
4.2	Zwangsfusionen: Die Regelung in anderen Kantonen im Überblick	23
4.3	Empfehlungen zur Optimierung der Fördermassnahmen	25

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

Abs.	Absatz
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
Art.	Artikel
BEGG	Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
BFS	Bundesamt für Statistik
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern
Fusion	Unter dem Begriff „Fusion“ wird im vorliegenden Bericht sowohl der Zusammenschluss von zwei oder mehr Gemeinden zu einer neuen Gemeinde verstanden als auch der Anschluss einer Gemeinde an eine andere im Sinne einer Eingemeindung.
FV	Finanzverwaltung des Kantons Bern
GEREF	Gemeindereformen im Kanton Bern
GFG	Gemeindefusionsgesetz des Kantons Bern
GR	Grosser Rat
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
VBB	Vereinigung Bernischer Bauverwalter / Bauinspektoren
VBF	Verband Bernischer Finanzverwalter
VBG	Verband Bernischer Gemeinden

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Ausgangslage

Der Kanton Bern fördert mit verschiedenen Massnahmen die Fusion von Gemeinden. Ein Teil dieser Massnahmen ist im Gemeindefusionsgesetz (GFG) enthalten, das seit dem 1. Juni 2005 in Kraft ist. Das GFG verlangt eine Evaluation der Massnahmen, diese hat Ecoplan im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und unter Einbezug einer Begleitgruppe¹ erarbeitet. Im Zentrum der Evaluation steht eine rückblickende Wirkungsanalyse der Fördermassnahmen. Die Evaluation soll aber auch prospektiv die Stossrichtungen für mögliche Anpassungen der Gemeindefusions-Strategie und des kantonalen Massnahmenpakets umfassen.

Der Kanton hat sich im GFG drei **Hauptziele** gesetzt:

- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden
- Stärkung der Gemeindeautonomie
- wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden.

Die wichtigsten **Massnahmen**, um diese Ziele zu erreichen, sind:

- **Informations- und Beratungstätigkeit** durch das AGR: Hierfür werden ungefähr 100 Stellenprozente aufgewendet. Ergänzend leisten vier Sachbearbeitende Hilfe bei punktuellen Fachfragen. Das AGR war bisher in insgesamt 9 Fusionsprojekten direkt in der Projektorganisation vertreten.² In 26 weiteren Projekten wurde punktuelle Beratung geleistet.
- **Projektbezogene Zuschüsse für Abklärungen** zur Vorbereitung von Fusionen: Seit Inkrafttreten des GFG bis Ende 2008 wurden für 23 Projekte total 1'197'895 CHF ausgerichtet.
- **Finanzhilfen beim Zustandekommen von Fusionen**: Der Gesamtbetrag für die bislang neun erfolgreichen Fusionen beläuft sich auf 4'478'466 CHF.
- **Ausgleich für allfällige finanzielle Einbussen im Finanzausgleich** aufgrund von Fusionen: Diese Massnahme kam bisher nur im Fall der Gemeinde Wald zur Anwendung. Verteilt über fünf Jahre wendete der Kanton insgesamt 172'635 CHF zur Abfederung auf.

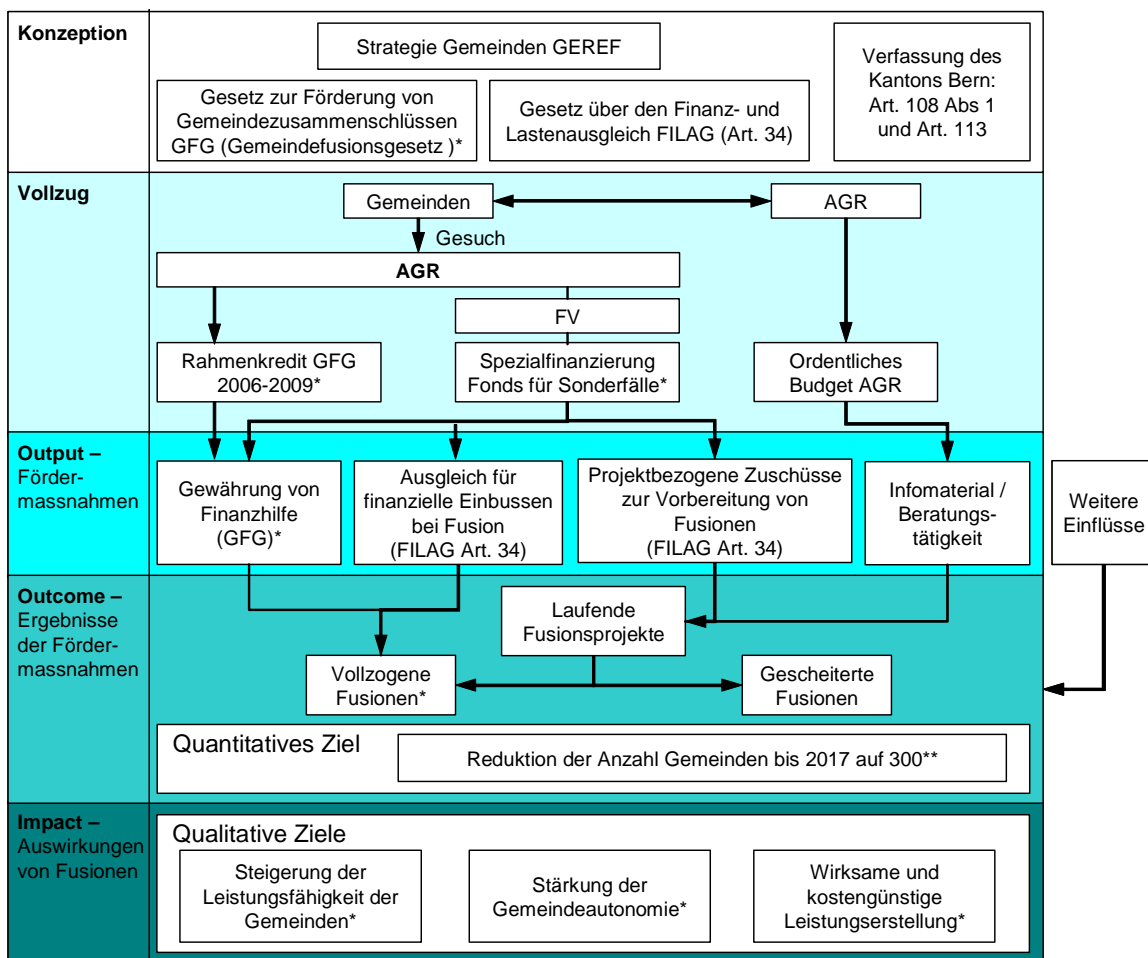
¹ Daniel Arn (Verband Bernischer Gemeinden VBG), Beat Baumgartner (Finanzverwaltung des Kantons Bern), Rolf Bernhard (Gemeindepräsident Ballmoos), Hanspeter Blaser (Experte KPMG), Fritz Brönnimann (Gemeindepräsident Wald), Rolf Habegger (Gemeindeschreiber Herzogenbuchsee), Peter Lüthi (Gemeindepräsident Wichtrach), Regula Reinhardt (Gemeindepräsidentin Albligen), Peter Santschi (Gemeindepräsident Münchenwiler), Franziska Sarott (Regierungsstatthalterin Schwarzenburg), Reto Steiner (Wissenschaftlicher Experte, Universität Bern), Hans Rudolf Zaugg (Präsident Projektausschuss „Zukunft Zulgatal“). Das AGR als Auftraggeber war in der Begleitgruppe vertreten mit Christoph Miesch (Amtsvorsteher AGR), Ernst Zürcher (Vorsteher Abteilung Gemeinden), Katalin Hunyady (Stab), Matthias Fischer (GEREF-Koordinator).

² In 5 erfolgreichen Fusionen, in 3 Laufenden Projekten und in 1 der abgebrochenen Fusionen.

2009 werden voraussichtlich auch für Riggisberg FILAG-Ausgleichszahlungen ausgerichtet.

Das Wirkungsmodell in Grafik 1 zeigt die Zusammenhänge zwischen Konzeption, Vollzug, Massnahmen (Output) sowie den unmittelbaren und längerfristigen Auswirkungen (Outcome, Impact).

Grafik 1: Wirkungsmodell: Förderung von Gemeindefusionen im Kanton Bern



Legende: * Die Elemente mit Sternchen sind im GFG (*) bzw. im Vortrag (**) geregelt.

1.2 Fragestellungen

Die Schlüsselfragen für die Evaluation sind:

- rückblickend (ex post):
 - Welche Fördermassnahmen wurden bis jetzt beansprucht und wie werden sie beurteilt?
 - Fördern die Massnahmen Fusionen wirksam?

- Welche Auswirkungen zeigen sich in den fusionierten Gemeinden und beim Kanton?
- vorausblickend (ex ante):
 - Welche Anpassungen bei den Fördermassnahmen sind zu empfehlen?
 - Welche neuen Massnahmen sind zu prüfen?

1.3 Methodisches Vorgehen

In der folgenden Tabelle sind die zum Einsatz kommenden Methoden aufgeführt. Die Evaluation stützt sich schwergewichtig auf die Befragung von erfolgreichen, geplanten und abgebrochenen Fusionsprojekten (Auswahl wurde mit dem Auftraggeber getroffen) sowie auf Gespräche mit Fachleuten von Verbänden und des Kantons. Zusätzlich wurde eine statistische Analyse zum Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Gemeindeausgaben erstellt und die bestehende (Forschungs-)Literatur ausgewertet. Dazu finden sich ausführlichere Darstellungen im Schlussbericht, erhältlich auf www.jgk.be.ch/agr und bei www.ecoplan.ch.

Tabelle 1-1: Methoden im Überblick

Methoden	Ergebnisse (in gekürzter Form) im vorliegenden Kurzbericht	Ergebnisse im ausführlichen Schlussbericht
18 Telefoninterviews mit Schlüsselpersonen ³ aus 8 ausgewählten Fusionsprojekten (Herzogenbuchsee, Wald, Wichtrach, Lyss/Busswil, Langenthal/Untersteckholz, Thun-West, Bas-Vallon, Clavaleyres/Münchenwiler)	Kap. 3	Kap. 4
7 persönliche oder telefonische Interviews mit Kantonsvertreter(n)/innen (AGR, FV, ERZ) sowie verschiedenen Verbandsvertreter/innen (VBG, BEGG, VBF, VBB)	Kap. 3	Kap. 5
Auswertung der Datenbank des AGR	Kap. 2	Kap. 3
Literaturauswertung (Studien, Erfahrungsberichte)	teilweise Kap. 4	Kap. 2 und 8
Dokumentenanalyse	Kap. 1 und 3	Kap. 1
Statistische Analyse	Kap. 3.7	Kap. 6
Policyanalyse neue Massnahmen	Kap. 4	Kap. 8

³ Eine Liste der interviewten Personen kann das Amt für Gemeinden und Raum zur Verfügung stellen.

2 Gemeindefusionen im Kanton Bern: Stand und bisher geleistete Fördermassnahmen (Januar 2009)

2.1 Erfolgreiche Fusionen

Bisher sind neun Gemeindezusammenschlüsse mit insgesamt 19 Gemeinden zustande gekommen, die von den Finanzbeiträgen gemäss GFG profitieren (vgl. Tabelle 2-1, Stand Januar 2009). Die Fusionen von Wald und Wichtrach, die per 1.1.2004 in Kraft traten, waren die ersten Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Bern seit 1973.⁴ Anfang 2009 sind sieben der neun Fusionen in Kraft, Oberdiessbach und Jegenstorf folgen im Jahr 2010. Von den neun erfolgreichen Fusionen handelt es sich bei acht um Zusammenschlüsse von zwei Gemeinden, in einem Fall handelt es sich um eine Fusion von drei Gemeinden. Die Anzahl der Gemeinden konnte somit um 10 – von 400 (2003) auf 390 (2010) Gemeinden – reduziert werden. Die quantitative Zielgrösse des GFG – eine Gemeindezahl von 300 im Kanton Bern – liegt aber noch in weiter Ferne.

Sechs der neun Fusionsgemeinden haben projektbezogene Zuschüsse für die Abklärung beantragt und erhalten. Insgesamt wurden für diese sechs Fusionen knapp CHF 237'000 eingesetzt. Alle diese neun erfolgreichen Fusionen kommen in den Genuss von Finanzhilfebeiträgen gemäss GFG. Wald ist die einzige der vollzogenen Fusionen, die vom Kanton Ausgleichszahlungen für die FILAG-Einbusse infolge der Zusammenlegung erhalten hat. Der ausbezahlte Gesamtbetrag für die Übergangszeit von 2004 bis 2008 betrug CHF 172'635. In den ersten beiden Jahren nach dem Zusammenschluss (2004 und 2005) wurden 100% der Einbusse, d.h. je CHF 49'324 kompensiert. Anschliessend wurde die Kompensation stufenweise reduziert auf 75% (2006), 50% (2007) und schliesslich 25% (2008). Auch Riggisberg (Fusion per 1.1.2009) wird voraussichtlich von FILAG-Ausgleichszahlungen profitieren.

Bei den neun Fusionen handelt es sich um unterschiedliche Arten von Zusammenschlüssen:

- Bei Forst-Längenbühl und Heimenhausen schliessen sich Kleinstgemeinden ähnlicher Grösse zu Kleingemeinden zusammen, die zwar mehr als 500, aber weniger als 1'000 Einwohner zählen.
- In fünf von neun Fällen schliesst sich eine Kleinst- bis Kleingemeinde einer deutlich grösseren Partnerin an, so geschehen im Fall von Madiswil, Herzogenbuchsee, Riggisberg, Oberdiessbach und Jegenstorf. Die Fusion bedeutet in diesen Fällen für die grössere Gemeinde keine wesentliche Veränderung.
- Bei Wald und Wichtrach war das Grössenverhältnis der ehemaligen Gemeinden ungefähr 1:2.
- Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Fusionen nicht zu deutlich grösseren Gemeinden geführt haben.

⁴ 1973 fusionierten Isenfluh und Lauterbrunnen zu Lauterbrunnen.

Tabelle 2-1: Überblick über erfolgreiche Fusionen (Stand: Januar 2009)

Erfolgreiche Fusionen (Anzahl Gmd)	Einwohnerzahl Fusions-gemeinde per 1.1.2007	Inkraftsetzung Beginn Fusions-prozess	Ehemalige Gemeinden nach Grösse	Ungefähre Einwohnerzahl bei der Fusion	Grössen-verhältnis	Ausbezahlte Zuschüsse zur Vorbereitung	Ausbezahlte Finanzhilfe: Fusionsbeitrag
1. Wald (2)	1'119	1.1.2004	Zimmerwald Englisberg	885 380	2 : 1	CHF 20'450 CHF 15'284	CHF 394'666
2. Wichtrach (2)	3'994	1.1.2004 1999	Oberwichtlach Niederwichtlach	2'570 1'350	2 : 1	CHF 50'000	CHF 750'000
3. Madiswil (2)	2'123	1.1.2007 2004	Madiswil Gutenberg	2'000 120	17 : 1	-	CHF 448'400
4. Forst-Längenbühl (2)	725	1.1.2007	Längenbühl Forst	360 360	1 : 1	CHF 15'000	CHF 264'200
5. Herzogenbuchsee (2)	6'487	1.1.2008 2004	Herzogenbuchsee Oberönz	5'570 915	6 : 1	CHF 50'000	CHF 717'200
6. Riggisberg (2)	2'359	1.1.2009	Riggisberg Rüti b. Riggisberg	1'945 415	5 : 1	CHF 19'000 CHF 31'000	ca. CHF 566'000 (Auszahlung 2009)
7. Heimenhausen (3)	985	1.1.2009 2004	Heimenhausen Röthenbach b. Herzogen- buchsee Wanzwil	420 355 210	2 : 1.7 : 1	-	ca. CHF 430'000 (Auszahlung 2009)
8. Oberdiessbach (2)	3'140	1.1.2010 2004	Oberdiessbach Aeschlen b. Oberdiessbach	2'830 310	9 : 1	CHF 36'230	ca. 488'000 (Aus- zahlung 2010)
9. Jegenstorf (2)	4'279	1.1.2010	Jegenstorf Ballmoos	4'225 54	78 : 1	-	ca. 420'000 (Aus- zahlung 2010)
						CHF 236'964	CHF 4'478'466

2.2 Laufende Fusionsprojekte

Im Kanton Bern sind zurzeit 24 Fusionsprojekte mit Total 109 beteiligten Gemeinden am Laufen (vgl. Tabelle 2-2, Stand Januar 2009). Von den schweizweit momentan rund 509 Gemeinden in 15 Kantonen, die über Fusionen nachdenken, liegen also rund ein Fünftel im Kanton Bern. Insofern ist im Kanton Bern einiges in Bewegung gekommen (wobei der Kanton Bern schweizweit auch am meisten Gemeinden kennt). Der Stand in den 24 laufenden Projekten ist sehr unterschiedlich:

- In 3 Projekten liegt ein positiver Grundsatzentscheid vor, und es sind Vertragsverhandlungen im Gang, die per 1.1.2010 bzw. 2012 zur Fusion führen könnten.
- In 13 Projekten sind konkrete Abklärungen in Gang, die teils in Kürze zu Grundsatzentscheidungen führen könnten, teils aber auch noch ganz in den Anfängen stehen.
- In 8 Projekten kann erst von ersten Überlegungen gesprochen werden, die in den meisten Fällen nicht explizit auf eine Fusion ausgerichtet sind, sondern sich allgemein mit den Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit auseinandersetzen.

Während die 3 fortgeschrittenen Projekte mit hoher Wahrscheinlichkeit zustande kommen, ist in den übrigen 21 Projekten jederzeit ein Abbruch oder der Ausstieg einzelner Partner möglich.

Bislang wurden für diese 24 Fusionsprojekte projektbezogene Zuschüsse zur Vorbereitung in der Höhe von gut CHF 804'200 ausbezahlt.

Bei den laufenden Projekten fällt auf, dass

- nur ein Projekt eine Fusion mit weniger als 1'000 Einwohnern betrifft (Schwarzhäusern kann nicht dazu gezählt werden, da es noch keine Partnergemeinde gefunden hat).
- sich in 3 Projekten mit über 8'000 Einwohnern eine Kleinstgemeinde einer grossen Gemeinde anschliesst.
- es sich in weiteren 4 Projekten mit über 8'000 Einwohnern um Zusammenschlüsse von mehreren Gemeinden handelt.
- in knapp der Hälfte der Projekte nur 2 Gemeinden beteiligt sind, in 5 Projekten aber mehr als 5 Gemeinden und in 3 Projekten gar mehr als 10 Gemeinden.

In zwei Fällen waren resp. sind interkantonale Fusionen ein Thema (Albligen; Ruppoldsried), welche besondere Fragen aufwerfen (vgl. dazu die Empfehlung zu interkantonalen Fusionen im Kapitel 4).

Tabelle 2-2: Überblick über laufende Fusionsprojekte (Stand: Januar 2009)

Gemeinden	Anzahl Gmd	Anzahl Einwohner per 1.1.2007	Stand	Ausbezahlte Zuschüsse zur Vorbereitung
1. Langenthal / Untersteckholz	2	14'611	Fusionsverhandlungen	Fusion geplant per 1.1.2010 CHF 36'000
2. Twann / Tüscherz-Alfémée	2	1'151	Fusionsverhandlungen	Fusion geplant per 1.1.2010 CHF 60'000 CHF 5'000
3. Lyss / Busswil	2	12'034	Fusionsverhandlungen	Fusion geplant per 1.1.2012 CHF 50'000
4. Albligen / Wahlern	2	6'720	Laufende Abklärungen	Fusionsverhandlungen mit Ueberstorff FR wurden abge- lehnt CHF 30'000
5. Rüderswil / Lauperswil	2	4'993	Laufende Abklärungen	Fusion geplant per 1.1.2010 CHF 50'000
6. Aegerten / Brügg / Schwadernau	3	6'261	Laufende Abklärungen	Fusion geplant per 1.1.2012 CHF 34'500 CHF 6'900
7. Huttwil / Wyssachen	2	5'898	Laufende Abklärungen	frühestens 1.1.2012 CHF 46'806
8. Mötschwil / Hindelbank	2	2'066	Laufende Abklärungen	CHF 35'000
9. Niederried b. Kallnach/ Kallnach	2	1'806	Laufende Abklärungen	-
10. Belp / Belpberg	2	9'964	Laufende Abklärungen	
11. Perrefitte / Eschert / Belprahon / Grandval / Crémines / Corcelles / Schelten / Seehof / Roches	9	6'123	Laufende Abklärungen	CHF 100'000
12. Kleindietwil / Leimiswil / Madiswil	3	3'063	Laufende Abklärungen	Fortsetzung der Fusion Madiswil/Gutenberg
13. La Neuveville / Prêles / Lamboing / Diesse / Nods	5	6'104	Laufende Abklärungen	CHF 80'000
14. Projekt «Gemeinden Thun-West»: Amsoldingen / Blumenstein / Forst-Längenbühl / Höfen / Niederstocken / Oberstocken / Pohlern / Thierachern / Uebeschi / Uetendorf / Wattenwil / Zwieselberg	12	15'587	Laufende Abklärungen	CHF 100'000

Gemeinden	Anzahl Gmd	Anzahl Einwohner per 1.1.2007	Stand	Ausbezahlte Zuschüsse zur Vorbereitung
15. Projekt «Zukunft Zulgtal»: Buchholterberg / Eriz / Fahrni / Homberg / Horrenbach- Buchen / Oberlangenegg / Schwendibach / Teuffenthal / Unterlangenegg / Wachselhorn	10	5'111	Laufende Abklärungen	CHF 40'100 CHF 59'900
16. Hermrigen / Jens / Kappelen / Merzligen / Walperswil	5	3'341	Laufende Abklärungen	CHF 40'000
17. Tramelan / Tavannes / Reconvilier / Loveresse / Ponte- net / Bévilard / Sorvilier / Court / Monible / Champoz / Châtelat / Saicourt / Sornetan / Souboz / Saules	15	15'123	Laufende Abklärungen	Anfangs 2009 wurde mit einer Studie begonnen.
18. Interlaken / Matten / Unterseen	3	12'582	Erste Überlegungen	
19. Rumisberg / Farnern / Wolfisberg	3	898	Erste Überlegungen	z. Z. „sistiert“
20. Schwarzhäusern	1	459	Erste Überlegungen	Auf Partnersuche
21. Ruppoldsried	1	262	Erste Überlegungen	Zusammenschluss mit Mes- sen SO oder Rapperswil BE
22. Projekt «Gemeinden Amt Büren gestalten die Zukunft»: Arch, Bütigen, Büren a.A., Diessbach b. B., Dotzigen, Leuzigen, Meinisberg, Oberwil b.B., Pieterlen, Rüti b. Büren, Wengi	11	16'244	Erste Überlegungen	CHF 30'000
23. Ringgenberg / Niederried	2	3'024	Erste Überlegungen	
24. Ferenbalm, Wileroltigen, Golaten, Kriechenwil, Gurbrü	5	2'607	Erste Überlegungen	
	109			CHF 804'206

2.3 Abgebrochene Fusionsprojekte

Den neun erfolgreichen Fusionen im Kanton Bern stehen sechs in Volksabstimmungen gescheiterte Vorhaben gegenüber (vgl. Tabelle 2-3, Stand Januar 2009). Unter diesen sechs Projekten stehen zwei besonders hervor:

- Bei Clavaleyres-Münchenwiler hätte es sich um eine Fusion von zwei Exklaven des Kantons Bern ohne gemeinsame Grenze gehandelt.
- Mit der Fusion Rondchâtel mit sechs beteiligten Gemeinden wäre im Berner Jura die erste Grossfusion im Kanton zustande gekommen.

Da sich die abgebrochenen Projekte äusserst heterogen präsentieren, lassen sich keine allgemeinen Schlussfolgerungen ziehen. Es haben weder durchwegs die kleineren Gemeinden, noch durchwegs die grösseren Gemeinden die Fusion abgelehnt.

Es kann aber festgestellt werden, dass sich vier der sechs gescheiterten Fusionsprojekte heute – z. T. in anderen Konstellationen – erneut in laufenden Abklärungen befinden (vgl. Spalte „Stand“ in der untenstehenden Tabelle).

Insgesamt wurden für diese gescheiterten Fusionsprojekte projektbezogene Zuschüsse zur Vorbereitung in der Höhe von gut CHF 155'000 ausbezahlt.

Tabelle 2-3: Überblick über abgebrochene Fusionsprojekte (Stand: Januar 2009)

Abgelehnte Fusionen	Anzahl Gmd	Anzahl Einwohner Total per 1.1.2007	Gemeinden nach Grösse Ablehnende Gemeinde	Anzahl Einwohner nach Gmd per 1.1.2007	Abstimmung Beginn Fusionsprozess	Stand	Ausbezahlte Zuschüsse zur Vorbereitung
1. Bödeli	3	12'582	Unterseen Interlaken Matten	5'400 5'279 3'559	2000	Seit 2004 verfolgt der Verein „IG Bödeli“ den Zusammenschluss	
2. Malleray-Bévilard	2	3'635	Bévilard Malleray	1'903 1'732	2000	Bévilard beteiligt sich am Abklärungsprojekt der Gemeinden des Vallée de Tavannes, des Petit-Val und der Umgebung Tramelan	
3. Konolfingen	2	5'110	Konolfingen Freimettigen	4'745 365	30.11.2006 2004		CHF 50'000
4. Twann-Ligerz-Tüscherz	3	1'667	Twann Ligerz Tüscherz-Alfermée	849 516 302	13.12.2007 2006	Laufende Fusionsverhandlungen ohne Ligerz	
5. Rondchâtel (Bas Vallon)	6	4'043	Péry Orvin La Heutte Vauffelin Plagne Romont	1'314 1'227 506 423 378 195	1.6.2008 1999	Wiederaufnahme der Verhandlungen ohne Orvin; Comité de pilotage eingesetzt	CHF 50'000 CHF 40'000
6. Münchenwiler	2	462	Münchenwiler Clavaleyres	410 52	23.5.2008 2005		CHF 16'725
							CHF 156'725

3 Ergebnisse der rückblickenden Analyse

Die folgende zusammenfassende Beurteilung und Beantwortung der Evaluationsfragen stützt sich auf die durchgeführte Dokumentenanalyse, auf die Interviews mit Schlüsselpersonen ausgewählter Fusionsprojekte (vgl. Tabelle 1-1), auf die Befragung von Vertreter/innen der kantonalen Verwaltung und von Gemeinde- und Fachverbänden sowie auf die Einschätzung von Ecoplan.⁵

3.1 Beurteilung der Konzeption

- *Ist die Konzeption basierend auf finanziellen Anreizmassnahmen, Freiwilligkeit und der Fokussierung auf kleine und kleinste Gemeinden im Prinzip überhaupt geeignet, die Anzahl der Gemeinden auf 300 zu reduzieren?*

Im Grundsatz ist die Konzeption gut. Ob sie ausreicht, um die Anzahl der Gemeinden auf 300 zu reduzieren, ist jedoch zu bezweifeln. Dank der Anreize kommt es an vielen Orten zu Abklärungsprozessen, für den Abschluss von Fusionen reichen diese jedoch nicht. Es ist zu prüfen, ob Zwang unter bestimmten Bedingungen sinnvoll wäre und ob in der Konzeption die Fokussierung auf Fusionen von kleinen und kleinsten Gemeinde aufzugeben ist, weil diese kaum Nutzen entsprechend den Wirkungszielen des Kantons stiften.

- *Können mit Fusionen die gesetzten Wirkungsziele⁶ prinzipiell erreicht werden?*

Die Auswertung der erfolgreichen Fusionsprojekte zeigt, dass Fusionen einen Beitrag in Richtung der im GFG enthaltenen Wirkungsziele leisten.

- *Was sind die konkreten Anliegen des Kantons bei der Förderung von Gemeindefusionen? Widerspiegeln sich diese Anliegen in den formulierten Zielen?*

Die befragten Vertreter des Kantons sowie von Verbänden sehen die Anliegen des Kantons in den Wirkungszielen gemäss GFG abgebildet. Für die Gemeindevertreter hingegen ist teilweise unklar, wieso sich der Kanton derart für Fusionen engagiert. Teilweise wird vermutet, dass der Kanton mit Fusionen Einsparungen beim FILAG realisieren will.

⁵ Eine Liste der interviewten Personen kann das Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Verfügung stellen.

⁶ Art. 1 GFG enthält folgende Wirkungsziele:

- a Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden
- b Stärkung der Gemeindeautonomie
- c wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden.

3.2 Beurteilung des Vollzugs der Fördermassnahmen

- *Wissen die Gemeinden über die finanziellen Leistungen des Kantons Bescheid?*

Über die finanziellen Anreize waren die Gemeindevertreter bereits vor ihren eigenen Fusionsbestrebungen im Bild. Nicht durchwegs bekannt sind hingegen Informationsmaterialien sowie Beratungsleistungen des AGR. Bei Letzteren fehlt den Gemeinden etwas die Transparenz: Wann werden Fusionen vom Kanton begleitet? Gibt es ein Anrecht auf Unterstützung?

- *Gibt es Hürden im Vollzug? Kann der Vollzug vereinfacht werden?*

Aus Sicht der Gemeinden ist die Gesuchsstellung einfach und die Abwicklung erfolgt speditiv. Auch die Zusammenarbeit zwischen dem AGR und der Finanzverwaltung wird als eingespielt und problemlos beurteilt. Vereinfacht werden könnte das Genehmigungsprozedere auf kantonaler Ebene, z.B. indem Kompetenzen vom Grossen Rat resp. der Justizkommission an den Regierungsrat delegiert werden. Auch der gesetzestechnische Nachvollzug von Fusionen sollte durch eine entsprechende Kompetenzdelegation an die JGK erleichtert werden.

3.3 Beurteilung der Fördermassnahmen (Output)

- *Welche Leistungen wurden bis jetzt beansprucht (finanziell und Beratung)?*

- Bis Ende 2008 wurden insgesamt 1'197'895 CHF für projektbezogene Zuschüsse zur Vorbereitung von Fusionen gemäss FILAG Art. 34 Abs. 2 und 3 ausbezahlt.
- Ausgleichszahlungen gemäss FILAG Art. 34 Abs. 1 für FILAG-Einbussen infolge einer Fusion wurden bislang erst in einem Fall (Wald) entrichtet, der Gesamtbetrag betrug 172'635 CHF. 2009 werden voraussichtlich auch für Riggisberg FILAG-Ausgleichszahlungen ausgerichtet.
- Von der Finanzhilfe gemäss GFG haben bisher neun zustande gekommene Fusionen im Umfang von total rund 4'058'466 CHF profitiert. Für die 12-jährige Laufzeit des GFG (2005-2017) hat der Regierungsrat ca. 50 Mio. CHF vorgesehen.
- Das AGR setzt für seine Informations- und Beratungstätigkeit der Gemeinden ungefähr 100 Stellenprozente ein. Ergänzend leisten vier Sachbearbeitende Hilfe bei punktuellen Fachfragen. Bisher war das AGR in insgesamt 9 Fusionsprojekten direkt in der Projektorganisation vertreten.⁷ In 26 weiteren Projekten wurde punktuelle Beratung geleistet.

- *Wie wird die Qualität des Informationsmaterials und der Beratungstätigkeit bewertet?*

Die Qualität wird von jenen, die vom Angebot profitieren konnten, wie auch von den befragten Vertretern von anderen kantonalen Stellen und Verbänden, als gut bis sehr gut eingestuft. Eine AGR-Vertretung in der Projektorganisation von Fusionsprojekten ist er-

⁷ In 5 erfolgreichen Fusionen, in 3 Laufenden Projekten und in 1 der abgebrochenen Fusionen.

wünscht und wird geschätzt. Jene, die vom AGR weniger eng begleitet wurden bzw. werden, erwarten vom AGR insbesondere juristische Beratungsleistungen. Ihnen ist jedoch nicht klar, was genau das AGR anbietet und auf was sie zählen dürfen. Zusätzlich erwünschte Angebote sind eine Übersicht über zwingende übergeordnete Bestimmungen von Bund und Kanton, die nicht mehr im Einzelfall abgeklärt werden müssen (Bsp. Beschilderung), eine Liste mit den häufigsten juristischen Fragestellungen („FAQ-Liste“) sowie Unterstützung im Bereich Kommunikation (Checkliste/„Best practices“).

- *Wie wird das Förderangebot des Kantons insgesamt beurteilt?*

Die Fördermassnahmen des Kantons mit Informationsmaterial, Beratung und den finanziellen Anreizen wird von den Gemeindevertretern insgesamt als gut bis sehr gut beurteilt. Auch die befragten Kantons- und Verbandsvertreter loben das Angebot. Sowohl in der Eigen- wie in der Fremdbeurteilung stösst das AGR aufgrund fehlender personeller Ressourcen aber an Kapazitätsgrenzen bei der Beratung.

3.4 Beurteilung der Ergebnisse der Fördermassnahmen (Outcome)

- *Wie viele Fusionen sind zustande gekommen? Wie viele Fusionsprojekte sind am Laufen?*

Bis heute sind neun Fusionen zustande gekommen (Stand Januar 2009). Rund 109 Gemeinden sind in 24 laufenden Fusionsprozessen engagiert. In zwei dieser Projekte ist die kantonale Genehmigung bereits erfolgt und die Fusion wird per 1.1.2010 umgesetzt.

- *Welche Fusionsprojekte sind gescheitert? Aus welchen Gründen?*

Sechs Fusionsprojekte sind bei Abstimmungen gescheitert. Die Gründe sind vielfältig und schwer zu verallgemeinern. Es fällt auf, dass die Behörden häufig vom Volksentscheid überrascht werden, weil sich die Bevölkerung lange bedeckt hält und die Opposition schwierig zu eruieren ist. In Clavaleyres/Münchenwiler wird davon ausgegangen, dass die Unsicherheit bezüglich der Auszahlung der kantonalen Finanzhilfe (aufgrund der geringen Grösse wäre eine Ausnahmeregelung erforderlich gewesen) sowie das Argument, die Gemeinde sei auch nach der Fusion zu klein und müsse bald wieder fusionieren, mit den Ausschlag gaben.

- *Welche Bedeutung hatten die Fördermassnahmen des Kantons bei den erfolgreichen Fusionen?*

In Wichtrach und Wald waren die kantonalen Finanzbeiträge willkommen, sie waren jedoch weder für die Auslösung noch für den Erfolg der Fusion entscheidend, weil ihr Prozess bereits weit fortgeschritten war, als das GFG in Kraft trat. Bei der Fusion von Herzogenbuchsee und Oberönz hingegen waren die kantonalen Fördergelder insbesondere für Herzogenbuchsee ein Auslöser, um auf die von Oberönz initiierten Verhandlungen einzutreten.

- *Wie wird die Anreizwirkung der projektbezogenen Zuschüsse und der Finanzhilfe von Gemeinden mit laufenden oder gescheiterten Fusionsprozessen beurteilt?*

Die kantonalen Finanzbeiträge sind ein Katalysator, aber nicht ein Motor der Fusionsbestrebungen. Für den Erfolg einer Fusion sei letztendlich nicht die Höhe der kantonalen Beiträge entscheidend, so lautet der fast einstimmige Tenor der Befragten. Auch bei den abgebrochenen Fusionen wird nicht davon ausgegangen, dass eine höhere Finanzhilfe den Entscheid hätte anders ausfallen lassen.

- *Welches sind die bedeutenden Erfolgsfaktoren für das Zustandekommen einer Fusion? Wo liegen Stolpersteine?*

Für den Erfolg besonders wichtig sind eine transparente Kommunikation, starke Führungspersönlichkeiten und der Einbezug der Bevölkerung. Zu Stolpersteinen werden können insbesondere eine unterschiedliche Finanzsituation der Gemeinden, neue Standorte gemeinsamer Infrastrukturen (wie Gemeindeverwaltung, Schule), die Angst vor einem Identitätsverlust in der Bevölkerung, unterschiedliche Mentalitäten sowie längerfristige Einbussen im FILAG.

3.5 Beurteilung der Auswirkungen von Fusionen auf die Gemeinden (Impact)

- *Welche Wirkungen zeigen sich in den fusionierten Gemeinden?*

Die **Leistungsfähigkeit** der Gemeinden wird in verschiedener Hinsicht **gesteigert**:

- Handlungsfähigkeit im logischen bzw. funktionalen Perimeter (Vereinfachung und Straffung der Abläufe und Führungsstrukturen sowie Abbau von Doppelspurigkeiten)
- Professionalisierung der Verwaltung (Spezialisierung der Mitarbeitenden, Einführung von Stellvertreterregelungen)
- Höhere Attraktivität als Arbeitgeber (Kader kann vermehrt strategisch arbeiten)
- Professionellere Behördenarbeit (Führung der Kommissionssekretariate durch die Verwaltung)
- Verbesserung der Standortattraktivität (Erleichterung durch einheitliches Baureglement).
- Verlagerung der gemeinsamen Nutzungsplanung in einen grösseren Raum (neue Nutzungsmöglichkeiten)

Die **Gemeindeautonomie** wird **gestärkt**, weil das Gewicht innerhalb der Region und in regionalen Verbänden zunimmt.

Auch hinsichtlich einer **wirksamen und kostengünstigen Leistungserstellung** können Fusionen Vorteile bringen (weniger zu besetzende Exekutivämter, tieferer Steuersatz). Einsparungen entstehen jedoch nicht automatisch, sondern erfordern entsprechende politische Entscheide und können manchmal erst längerfristig realisiert werden (kurzfristig kaum Stellenabbau, teilweise weiterhin dezentrale Verwaltungsstandorte).

Die positiven Effekte dürfen aber nicht überschätzt werden. Insbesondere bei Kleinstfusionen sind die Effekte begrenzt.

- *Können mit Fusionen positive Entwicklungen in Richtung der angestrebten Wirkungsziele erreicht werden?*

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die erwarteten sowie die tatsächlichen Auswirkungen den Wirkungszielen des GFG entsprechen, wobei die kostengünstige Leistungserstellung in erster Linie verstanden wird als höheres Servicelevel bei gleich bleibenden Kosten.

3.6 Beurteilung der Auswirkungen von Fusionen auf den Kanton

Die befragten Kantons- sowie Verbandsvertreter im Kanton Bern rechnen mit folgenden Auswirkungen von Gemeindefusionen für den Kanton als Verwaltungseinheit:

- In jenen Fällen, wo eine Fusion zu Einbussen bei der Mindestausstattung und bei den Massnahmen für Gemeinden mit hoher Gesamtsteueranlage führt, kann der Kanton nach der Übergangsfrist, in welcher Ausgleichszahlungen geleistet werden, Mittel einsparen.
- Im Weiteren könnten bei einer massiven Reduktion der Anzahl Gemeinden beim AGR sowie bei der Finanzverwaltung eventuell Stellenprozente eingespart werden, weil der Aufwand für die Aufsicht und die Beratung von Gemeinden abnehmen und weniger Meldefomulare bzw. Finanzstatistiken zu erfassen wären.

Im Rahmen eines Workshops mit Vertretern anderer Kantone (GR, LU, AG, SO, SG, FR) wie auch aus der bernischen Kantonsverwaltung wurde das Thema der Nutzen für von Gemeindefusionen für den Kanton eingehend diskutiert. Für einige der Nutzen wurden konkrete Beispiele zusammengetragen. Zusammengefasst ergaben sich folgende Ergebnisse:

a) Direkte finanzielle Nutzen

Der **monetäre Nutzen** aus Gemeindefusionen ist für die Kantone **schwierig bezifferbar**. Direkte finanzielle Nutzen bieten insbesondere Reduktionen von Finanzausgleichszahlungen (im Kanton SG rund 1.6 Mio. CHF pro Jahr). Die bisher bei den Kantonen erzielten **Einsparungen** dank Fusionen sind jedoch verhältnismässig **gering**. Je länger und je stärker die Finanzausgleichs-Verluste der Gemeinden kompensiert und abgedeckt werden, desto später resp. geringer werden die Nutzen für den Kanton ausfallen.

b) Indirekte Nutzen (nach dem Motto „starker Kanton = starke Gemeinden“)

Relevant für die Kantone sind vielmehr die **vielfältigen qualitativen Nutzen** von Gemeindefusionen. Grössere Strukturen bieten Vorteile in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Raumplanung und Schule. Da sich die kommunalen Verwaltungen bei Fusionen in der Regel am höchsten Leistungsstandard ausrichten, kommt es zu einer Qualitätssteigerung: der Kanton profitiert von kompetenteren Ansprechpartnern, der Vollzug des kantonalen Rechts wird verbessert und der Kanton kann den Gemeinden in seiner Politikgestaltung künftig mehr zumuten. Staatspolitisch stärken Fusionen die Demokratie (Reduktion der IKZ, in denen die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten stark eingeschränkt sind) und die Gemeindeautonomie (eigenverantwortliche, leistungsfähige Gemeinden).

c) Kantonaler Verwaltungsaufwand

Aufgrund der höheren Professionalisierung in den Gemeinden kann der Kanton seinen Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht reduzieren und kann evtl. gar Aufgaben an die Gemeinden zurück delegieren. Die geringere Anzahl der Gemeinden bewirkt eine Aufwandreduktion in den Bereichen Finanzausgleich und Finanzstatistik, Information des Kanton an die Gemeinden, Abstimmungen, Wahlen und Informatik.

Als **Fazit** bleibt die Feststellung, dass der Hauptnutzen von Fusionen bei den Gemeinden liegt, jedoch auch beim Kanton eine Reihe von Nutzelementen anfallen, die sich allerdings überwiegend nur schwer beziffern lassen.

3.7 Statistischer Einfluss der Gemeindegrösse auf die Ausgaben

Eine ergänzend durchgeführte statistisch-ökonomische Analyse zeigt, dass zahlreiche Faktoren einen Einfluss auf die Höhe der Pro-Kopf-Kosten für die Verwaltung der bernischen Gemeinden haben. Die Gemeindegrösse ist einer dieser Faktoren, und es zeigt sich, dass unter sonst gleichen Umständen die grösseren Gemeinden pro Kopf leicht tiefere Verwaltungskosten aufweisen: Eine Gemeinde mit 10'000 Einwohnern weist im statistischen Modell im Vergleich zu einer Gemeinde mit 800 Einwohnern gut 100 CHF/Kopf (ca. einen Viertel) tiefere Verwaltungsausgaben pro Kopf aus.

Hingegen lässt sich die Hypothese nicht bestätigen, dass grössere Gemeinden auch bei den Gesamtausgaben Grössenvorteile nutzen können. Statistisch gesehen sind die Gesamtkosten pro Kopf in kleineren Gemeinden sogar tiefer, vermutlich einerseits wegen ihrer anderen Struktur, aber auch wegen geringeren Anspruchsniveaus.

Somit gibt die statistische Analyse keinen Hinweis darauf, dass bei Fusionen mit einer Reduktion der Gesamtkosten gerechnet werden kann. Bei den Verwaltungsausgaben deutet die ökonomische Evidenz hingegen auf mögliche Einsparungen (resp. Leistungsverbesserungen) hin.

3.8 Fazit

Grundsätzlich muss der Nutzen von Fusionen im Einzelfall beurteilt werden. In den meisten Fällen kann, wie die Auswertungen zeigen, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und ihre Autonomie gestärkt werden, die Effekte liessen sich aber zumindest teilweise auch ohne Fusion erreichen. Oft wird auch verkannt, dass sich die Ertragslage resp. die Steuerkraft von Gemeinden kurzfristig nicht verbessert, wenn sie fusionieren – Fusionen können weder an der Ertrags- noch an der Strukturschwäche Grundlegendes ändern. Ein wesentlicher Vorteil von Fusionen, der künftig an Bedeutung gewinnen könnte, sind neue Entwicklungsperspektiven, z.B. durch eine gemeinsame Raumentwicklungsstrategie. Solche bieten sich aber erst ab einer gewissen Grösse.

Mit Blick auf die voraussichtlich weiter zunehmenden Schwierigkeiten bei der Besetzung von Milizämtern und auf die steigenden Anforderungen an die Gemeinden dürfte der Druck zu Fusionen in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Die schon weit verbreiteten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ("IKZ") bieten nebst viel Flexibilität auch viele Probleme (mangelnde demokratische Abstützung, undurchsichtige Verflechtungen, z. T. fehlende resp. unklare Verantwortung). Wenn Gemeinden immer mehr Aufgaben auslagern, nimmt die strategische Einflussnahme der politischen Behörde vor Ort ab und somit auch die Attraktivität der politischen Ämter.

Mit Blick auf zukunfts- und leistungsfähige Gemeinden – welche letztlich die Struktur des Kantons wesentlich prägen – ist die Förderung von Fusionen durch den Kanton weiterhin sinnvoll und gerechtfertigt.

4 Künftige Fördermassnahmen im Kanton Bern

4.1 Fördermassnahmen in den Schweizer Kantonen im Überblick

a) Positive Anreize

Überblick

Tabelle 4-1 gibt eine Übersicht über die in den Schweizer Kantonen zur Anwendung kommenden *positiven* Fördermassnahmen für Gemeindegemeinschaften. Die Datengrundlage bildet eine vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern durchgeführte Umfrage bei allen Schweizer Kantonen.

Folgende Massnahmekategorien werden unterschieden:

- Finanzielle Unterstützung
- Beratungsleistungen
- Arbeitshilfen
- Berechnung von Veränderungen im Finanzausgleich
- Kurse für das Gemeindepersonal zum Thema Gemeindefusion

Tabelle 4-1: Fördermassnahmen in den Schweizer Kantonen im Überblick

FÖRDERMASSNAHMEN GEMEINDEFUSIONEN	Anzahl Kte	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Finanzielle Unterstützung	N = 25																										
Nein	10																										
Ja, in der Form von	15																										
- Finanzhilfen für Fusionsabklärungen	10																										
- Finanzhilfen für das Fusionsprojekt	9																										
- allgemeine Finanzhilfen im Falle einer Fusion	11																										
- Entschuldungen	7																										
- Garantien beim Finanzausgleich	6																										
Beratungsleistungen	N = 24																										
Nein	6																										
Ja, in der Form von	18																										
- projektbegleitender Beratung durch bezahlte externe Berater	3																										
- projektbegleitender Beratung durch Kantonsangestellte	12																										
- punktueller fachlicher Beratung durch Kantonsangestellte	14																										
Arbeitshilfen	N = 25																										
Nein	10																										
Ja, in der Form von	15																										
- Leitfäden zum Thema Gemeindereform allgemein	5																										
- Leitfäden zum Thema Gemeindefusion allgemein	9																										
- spezifische Leitfäden für Fusionsabklärungen	4																										
- Musterdokumente	12																										
Berechnung von Veränderungen im Finanzausgleich	N = 25																										
Nein	12																										
Ja, auf Anfrage kostenlos durch Kanton	13																										
Kurse Gemeindepersonal zum Thema Gemeindefusion	N = 23																										
Nein	18																										
Ja	5																										
- Durchführung durch die Kantonsverwaltung	1																										
- Durchführung durch bestehende Bildungsträger	4																										

Zusammenstellung: Ecoplan; Datengrundlage: Steiner Reto, Reist Pascal, KPM Universität Bern (2008)

Die Auswertung zeigt, dass der Kanton Bern im Quervergleich der Kantone ein aktiver Förderer von Gemeindefusionen ist:

- Insbesondere bei den zur Verfügung gestellten **Arbeitshilfen** sticht der Kanton Bern durch ein ausgesprochen umfassendes Angebot hervor.
- Bei der **finanziellen Unterstützung** gibt es Kantone, die weiter gehen als der Kanton Bern und z.B. auch Entschuldungen finanzieren.
- Das **Beratungsangebot** des Kantons Bern ist breit – wobei anzumerken ist, dass dies nichts über die zur Verfügung stehenden Kapazitäten aussagt. Drei Kantone setzen zusätzlich zu den Leistungen, die auch der Kanton Bern kennt, externe Berater für die projektbegleitende Beratung ein.

Einige Beispiele und Details

Im Rahmen eines Workshops mit Kantonsvertretern wurde die konkrete Ausgestaltung der Fördermassnahmen in verschiedenen Kantonen (insbesondere AG, SG, LU, GR) etwas detaillierter angeschaut. Dabei hat sich gezeigt, dass die Problemstellungen wie auch die Lösungsansätze in den Kantonen sehr ähnlich sind. Die für die Fusionsförderung zur Verfügung stehenden finanziellen wie auch personellen Ressourcen sind jedoch sehr unterschiedlich. Im Kanton Bern ist die Ressourcenausstattung für die Förderung von Gemeindefusionen klar unterdurchschnittlich:⁸

- Der Kanton **Bern** hat für die Jahre 2006-2009 13 Mio. CHF, über die 12-jährige Geltungsdauer des Gemeindefusionsgesetzes jährlich rund 4 Mio. CHF eingeplant. Für die Beratung können rund 100 Stellenprozente eingesetzt werden.
- Der Kanton **Aargau** rechnet in seiner Planung bis 2014 mit jährlich ca. 0.5 Mio. CHF für Projektkostenbeiträge und für die Periode 2010-2014 mit insgesamt rund 79 Mio. CHF für Zusammenschlussbeiträge.
- Der Kanton **St. Gallen** setzt jährlich rund 30.6 Mio. CHF ein. Er konzentriert sich auf die Berechnung und Abwicklung von Förderbeiträgen und kennt keine Projektbegleitung.
- Der Kanton **Luzern** hat bislang rund 50 Mio. CHF Förderbeiträge ausbezahlt. Für die Fusionen in Sursee und Luzern rechnet der Kanton insgesamt mit 127 Mio. CHF. Für im Moment 5 laufende Projekte mit 15 Gemeinden stehen beim Amt für Gemeinden im Team Gemeindereform total 300 Stellenprozente zur Verfügung.
- Der Kanton **Graubünden** hat bisher in rund vier Jahren ca. 30 Mio. CHF ausbezahlt. Im laufenden Jahr stehen 10 Mio. CHF zur Verfügung.

⁸ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Beiträge der anderen Kantone zur Kompensation von Finanzausgleichs-Ausfällen entrichtet werden, die im Kanton Bern in den meisten Fällen viel geringer oder gar nicht auftreten.

b) Negative Anreize

Neben positiven Anreizen können auch *negative* Anreize – bspw. in Form von Beitragskürzungen – eingesetzt werden, um Fusionen durch Ausübung von Druck auf die Gemeinden zu fördern. Zwei Kantone kennen Beitragskürzungen:

- Im Kanton Wallis beispielsweise kann einer Gemeinde der Beitrag aus dem Finanzausgleich vorenthalten werden, falls sie sich einer Fusion widersetzt und ihren gesetzlichen Verpflichtungen offenkundig nicht mehr nachkommen kann.⁹
- Der Kanton St. Gallen hält im Gemeindegesetz fest, dass falls eine gebotene Zusammenarbeit unterbleibt, die daraus resultierenden Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder die Beiträge herabgesetzt werden.¹⁰

Derartige Beitragskürzungen oder andere negative Anreize wären auch im Kanton Bern denkbar und sind mit der Bestandesgarantie der Gemeinden gemäss Art. 108 Abs.3 der Kantonsverfassung vereinbar, solange die Existenz der Gemeinde nicht gefährdet oder zumindest ernsthaft bedroht wird.¹¹

4.2 Zwangsfusionen: Die Regelung in anderen Kantonen im Überblick

Die Möglichkeit, Fusionen gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen, kennen die Kantone Aargau, Freiburg, Graubünden, Jura, Tessin, Wallis, Luzern, Glarus, St. Gallen und Thurgau. Angewendet wurden Zwangsfusion bislang jedoch einzig in den Kanton Thurgau, Tessin und Wallis. Tabelle 4-2 zeigt die spezifischen Regelungen der 10 Kantone, die diese Möglichkeit kennen.

In den meisten Fällen entscheidet über Zwangsfusionen das Kantonsparlament, ausser im Kanton Glarus, wo die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates für diesen Beschluss zuständig ist. Im Kanton Tessin ist für einen derartigen Entscheid die absolute Mehrheit des Parlaments erforderlich. Im Kanton Freiburg besteht ein Umsetzungsprojekt, das den entsprechenden Verfassungsartikel konkretisieren soll.

Im Kanton Bern sind derartige Regelungen mit der heutigen Kantonsverfassung nicht möglich. Die Bestandesgarantie gemäss Art. 108 Abs. 3 der Kantonsverfassung schützt die Gemeinden vor Aufhebung und verbietet dem Kanton, Zwangsfusionen anzuordnen.¹²

⁹ Art. 134, Gemeindegesetz des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004.

¹⁰ Art. 202bis, Gemeindegesetz des Kantons St. Gallen vom 23. August 1979, eingefügt durch das Gemeindevereinigungs-gesetz vom 17. April 2007.

¹¹ Jaag/Rüssli (2008), Rechtsgutachten zu Art. 108 der Verfassung des Kantons Bern.

¹² Jaag/Rüssli (2008), Rechtsgutachten zu Art. 108 der Verfassung des Kantons Bern.

Tabelle 4-2: Gründe für die Anordnung einer Zwangsfusion

AG	§104a Abs. 1, Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978: Der Grosse Rat kann mit einfachem Beschluss zwei Gemeinden zusammenschliessen, wenn der Entzug der Selbstverwaltung einer Gemeinde gemäss § 104 nicht geeignet ist, ihre gesetzmässige und geordnete Verwaltung innert angemessener Frist wieder herzustellen.
FR	Art. 135 Abs. 4, Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.
GL	Art. 118 Abs. 2, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988: Kommt eine Einigung nicht zustande , kann die Landsgemeinde auf Antrag einer der betroffenen Gemeinden oder des Landrates eine solche Änderung beschliessen.
GR	Art. 94 Abs. 1, Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 7. Dezember 2005: Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn – a) eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen; – b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist , sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.
JU	Art. 136, Loi sur les communes vom 9. November 1978: Le Parlement édicte par voie de décret des dispositions complémentaires concernant : [...] d) la fusion de communes et leur rattachement à d'autres communes.
LU	§10 Abs. 3, Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007: Auf Antrag einer betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat die Vereinigung oder die Aufteilung von Gemeinden beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die betroffenen Gemeinden sind anzuhören. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.
SG	Art. 99 Abs. 2, Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001: Unterbleibt eine gebotene Vereinigung oder werden andere Gemeinden in der Aufgabenerfüllung erheblich behindert , kann es [das Gesetz] vorsehen, dass: – a) Mehraufwendungen im Finanzausgleich nicht berücksichtigt oder Beiträge herabgesetzt werden; – b) Gemeinden vereinigt werden.
TG	§58 Abs. 4, Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987: Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen in Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt.
TI ¹³	Art. 9, Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003: Con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare: – a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente; – b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e

¹³ Gründe, bei denen der Kantonsrat mit absoluter Mehrheit eine Fusion anordnen kann, sind (sinngemässe Übersetzung):

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

	<p>di apporto di risorse umane e finanziarie;</p> <p>– c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio.</p>
VS	<p>Art. 135, Gemeindegesetz des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004:</p> <p>Der Grosse Rat kann zwei oder mehrere Gemeinden zur Fusion zwingen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:</p> <p>– a) wenn ein negativer Entscheid zu einem Fusionsprojekt ihren finanziellen Weiterbestand gefährdet;</p> <p>– b) wenn eine einzige Gemeinde das Hindernis zu einer Fusion darstellt, währenddem die angrenzenden Gemeinden bereits ihre Zustimmung zu einer bedeutenden Fusion gegeben haben;</p> <p>– c) wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, das Funktionieren der Institutionen zu gewährleisten, namentlich dann, wenn sie die freigewordenen Ämter aufgrund der beschränkten Einwohnerzahl nicht wiederbesetzen kann.</p>

4.3 Empfehlungen zur Optimierung der Fördermassnahmen

Als Input für die Bewertung der Fördermassnahmen und die daraus resultierenden Empfehlungen dienten neben den geführten Interviews zwei Sitzungen mit der Begleitgruppe dieser Evaluation, die sich aus Vertretern der Gemeinden und der kantonalen Verwaltung sowie aus Experten aus Wissenschaft und Beratung zusammensetzt, sowie ein durch das AGR organisierter Workshop mit Vertretern mehrerer Kantone.

Abschliessend empfehlen die Autoren

- eine **neue strategische Schwerpunktsetzung** in der Fusionsförderung
- verschiedene **zusätzliche und optimierte Fördermassnahmen**.

a) Neue strategische Schwerpunktsetzung

Die Autoren empfehlen eine Anpassung in der **strategischen Schwerpunktsetzung**: Der Kanton soll sich vermehrt für **Fusionen in einem grösseren Perimeter und von einer grösseren Zahl von Gemeinden sowie auch von Umland- und Zentrumsgemeinden** engagieren, die ein langfristiges strategisches Nutzen- und Entwicklungspotenzial bieten, statt wie im Vortrag zum GFG vorgesehen *insbesondere* Fusionen von Kleinstgemeinden zu fördern. Entsprechend sollte die Regelung, wonach nur Fusionen mit über 1000 Einwohner/innen unterstützt werden, ohne Ausnahme durchgesetzt werden (**Streichung von Art. 3 Abs. 2 GFG**).

Die Evaluation hat gezeigt, dass Fusionen von Kleinstgemeinden zu Kleingemeinden für die Gemeinden verhältnismässig wenig Nutzen (bei teilweise beträchtlichem Aufwand) schaffen. Selbstverständlich sind solche Fusionen weiterhin möglich und können auch zu spürbaren Entlastungen (bspw. bei der Ämterbesetzung) führen. Tendenziell weisen Fusionen in einem grösseren Perimeter und von einer grösseren Zahl von Gemeinden sowie auch von Umland- und Zentrumsgemeinden jedoch ein grösseres Nutzenpotenzial auf.

Auch für den *Kanton* sind grössere Fusionen vorteilhafter:

- Die kantonale Verwaltung erwartet von Gemeindefusionen vor allem eine Steigerung der Professionalität. Ein qualitativer Sprung ist hier jedoch erst ab einer gewissen Grösse bemerkbar.
- Auch für eine aus übergeordneter Sicht sinnvolle Raumentwicklung bieten grössere Gebilde mehr Potenzial als kleine.

b) Zusätzliche und optimierte Fördermassnahmen

Das bestehende **Förderinstrumentarium** sollte **weitergeführt** und gemäss der unten stehenden Tabelle **optimiert** werden. Die wichtigsten Vorschläge sind:

- Streichung von Art. 4 Abs. 2, d.h. die Beiträge für Vorabklärungen sollen bei den Finanzhilfen für erfolgreiche Fusionen nicht mehr in Abzug gebracht werden.
- Verstärkung der Abfederungsmassnahmen für Einbussen im Finanzausgleich, beispielsweise gemäss dem Vorschlag im Bericht FILAG 2012 Verlängerung der Übergangsfrist auf zehn Jahre.
- Massvoller Ausbau des bereits guten Informationsangebots des AGR (u.a. Website verbessern, Arbeitshilfen, Informationstagungen, ein Monitoring der Fusionseffekte).
- Zusätzliche Kapazitäten für die Beratung: Sämtliche Fusionsprojekte im Kanton sollten – sofern sie der kantonalen Strategie entsprechen – auf Anfrage durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des AGR begleitet werden können. Die Moderatorenrolle, die der Kanton gerade im Anfangsstadium übernehmen kann, erscheint uns für alle Beteiligten vorteilhaft.¹⁴
- Initiatorenrolle: Neben diesen Beratungsleistungen auf Anfrage soll der Kanton im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht auch die Möglichkeit wahrnehmen, Gemeinden gezielt auf mögliche vorteilhafte Zusammenschlüsse hinzuweisen.
- Festlegung und konsequente Durchsetzung von Mindeststandards: Mindestanforderungen in verschiedenen Sektoralpolitiken sind ein wirksames und wichtiges Instrument, um den Gemeinden deutlich zu machen, welcher Leistungsstandard von ihnen verlangt wird. Bis heute fehlt jedoch die Festlegung von Mindeststandards in vielen Spezialgesetzgebungen. Ihre Wirkung als negative Anreize für Gemeindefusionen entfalten Mindestanforderungen nur, wenn sie konsequent durchgesetzt werden und wenn die Gemeinden im Falle der Nichterfüllung Konsequenzen zu tragen haben.
- Die administrative Abwicklung der kantonalen Genehmigung von Fusionen sollte beschleunigt werden, indem Kompetenzen vom Grosse Rat resp. der Justizkommission an den Regierungsrat oder an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion delegiert werden. Eine derartige Anpassung würde jedoch eine Verfassungsänderung (Art. 108) erfordern

¹⁴ Wir empfehlen jedoch nicht, dass das AGR die bislang meist von externen Beratern wahrgenommene Prozessberatung und –begleitung vollständig ersetzt. Einerseits würde dies vermutlich zu Rollenkonflikten führen, andererseits halten wir es nicht für zweckmässig, Leistungen, die der Markt anbietet, durch staatliche zu ersetzen.

- und ist insofern am besten gleichzeitig mit der Lockerung der Bestandesgarantie zu prüfen.
- Vereinfachung des gesetzestechnischen Nachvollzugs durch eine entsprechende Kompetenzdelegation an die JGK.
 - Für interkantonale Fusionen sollte versucht werden, zusammen mit anderen Kantonen auf Bundesebene einen „nationalen Fusionskonsens“ zu finden und einfache Lösungswege aufzuzeigen.
 - Das AGR sollte bei Fusionsabklärungen vermehrt auch die Schnittstellen der Gemeinden mit anderen Kantonsstellen vereinfachen und als Ansprechpartner ("One-Stop-Shop") auftreten.
 - Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden und Ermöglichung von Zwangsfusionen unter bestimmten Bedingungen. Die Autoren unterstützen die vom Grossen Rat in der FILAG-Debatte verabschiedete diesbezügliche Planungserklärung.

Tabelle 4-3: Übersicht über die empfohlenen Massnahmen

<p>a) Finanzielle Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kein Abzug des Vorbereitungszuschusses bei der Finanzhilfe im Erfolgsfall – Längere Kompensation für FILAG-Einbussen – Mindestgrösse von 1'000 Einwohnern für Finanzhilfe durchsetzen: Art. 3 Abs. 2 streichen; neue generelle Ausnahmeklausel für Unterstützungsmassnahmen bei ausserordentlichen Gründen
<p>b) Informations- und Beratungsleistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zusätzliche Arbeitshilfen für Gemeinden in Fusionsprozessen – Überarbeitung AGR-Website "Fusion" inkl. ihren Inhalten – Informationsveranstaltungen für Gemeindepolitiker/-innen – Zusätzliche Kapazitäten für die Beratung beim AGR – Initiatorenrolle des AGR: Vorschlagen von möglichen sinnvollen Fusionen – Monitoring der Fusionsgemeinden resp. der Fusionseffekte
<p>c) Negative Anreize</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mindestanforderungen in verschiedenen Sektoralpolitiken festlegen und konsequent durchsetzen
<p>d) Zwangsmassnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Modifikation der Bestandesgarantie zur Diskussion stellen – Zwangsfusionen unter bestimmten Bedingungen ermöglichen
<p>e) Übergeordnete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – One-Stop-Shop: AGR als zentrale Ansprechstelle der Gemeinden beim Kanton – Genehmigungsverfahren für Fusionen und gesetzestechnischer Nachvollzug vereinfachen – Interkantonalen Fusionskonsens anstreben

Geprüfte und nicht empfohlene Massnahmen:

- Erhöhung der finanziellen Beiträge: Gemäss Evaluation hängt das Zustandekommen oder Scheitern einer Fusion letztlich nicht von der Höhe der kantonalen Beiträge ab. Gemäss FILAG-Bericht (Leitsatz 17) war eine Erhöhung der Obergrenze für Beiträge an Fusionsprojekte zu prüfen, und Ecoplan erachtet diese aufgrund der geführten Interviews mit Schlüsselpersonen aus Fusionsprojekten als nicht zweckmässig.
- Neue finanzielle Massnahmen wie Steuerfussausgleich, Entschuldungsbeiträge oder Beiträge für fusionsbedingte Investitionen: Diese Massnahmen sind aufwendig im Vollzug und bergen die Gefahr einer Ungleichbehandlung von fusionierenden und bereits heute optimierten Gemeinden.
- Kürzung der finanziellen Beiträge (z.B. im FILAG) für kleine Gemeinden: Kleinheit ist nicht per se schlecht und soll nicht als Kriterium für eine Beitragskürzung dienen: Der Finanzausgleich ist dazu da, die Unterschiede zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden abzubauen. Die Steuerkraft einer Gemeinde hat prinzipiell nichts mit ihrer Grösse zu tun. Grundsätzlich sollte mit dem gleichen Instrument nicht versucht werden, unterschiedliche Ziele zu erreichen. Denkbar wäre hingegen, Finanzausgleichszahlungen zu kürzen, wenn eine Fusion nicht geprüft oder abgelehnt wird, obwohl die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde dadurch hätte spürbar verbessert werden können.
- Kantonale Fusionsplanung: Wir halten sie zumindest im gegenwärtigen Umfeld für kontraproduktiv, weil sie unnötig Widerstände provoziert, deren Überwindung viele Ressourcen kosten würde.

Vermutlich kann mit diesen Massnahmen das ehrgeizige ursprüngliche Ziel einer Verminderung der Zahl der Gemeinden auf 300 bis 2017 nicht erreicht werden. Dieses Ziel ist ein politisch kommuniziertes Ziel, und aus der Evaluation ergibt sich kein zwingender Grund, dass dieses Ziel erreicht resp. aufrecht erhalten werden müsste. Wichtiger ist, dass dort die Reformprozesse in Gang kommen, wo sie auch aus Sicht der Gemeinden einen entsprechenden Nutzen bieten.

Falls politisch trotzdem eine massive Förderung von Gemeindefusionen erwünscht sein sollte, wären – wie die Beispiele aus anderen Kantonen zeigen – eine massive Erhöhung der Beiträge sowie zusätzliche Massnahmen (wie bspw. subventionierte Steuersatz-Reduktionen) erforderlich. Nur mit beträchtlich grösseren Beiträgen könnte eine Beschleunigung des Prozesses erzielt werden, wie das Beispiel des Kantons St. Gallen zeigt, wo jährlich rund 30 Mio. CHF zur Verfügung stehen.

Ecoplan empfiehlt, die Wirkungen der Fusionsförderung ungefähr 2014 erneut zu evaluieren, damit Grundlagen für einen Entscheid über eine allfällige Fortführung bestimmter Massnahmen gelegt werden können.