



Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern

**Bericht des Regierungsrates an den
Grossen Rat**

**in Umsetzung des Postulats 177-2014,
Müller (Bern, FDP)**

"Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?"

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019
Geschäftsnummer: 2014.JGK.4219
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze.....	3
2	Ausgangslage.....	4
2.1	Postulat – Prüfauftrag und Erarbeitung eines Grundlagenberichtes	4
2.2	Bericht des Regierungsrates vom 14. Februar 2018.....	5
2.3	Motion Leuenberger „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“	5
3	Beurteilung der heutigen Fusionsförderung und Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	6
3.1	Heutige Gemeindelandschaft und umgesetzte Zusammenschlüsse.....	6
3.2	Instrumente der heutigen Fusionsförderung	7
3.3	Neue Herausforderungen	8
3.4	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Stossrichtung einer zukünftigen Fusionsstrategie	10
4	Weiterentwicklung der Fusionsförderung	11
4.1	Erarbeitung eines Zielbildes mit Förderräumen	11
4.2	Aktualisierung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente	13
4.2.1	Gezielter Ressourceneinsatz.....	13
4.2.2	Gezielte Förderung von Zentrumsfusionen.....	14
4.2.3	Einflussnahme auf Fusionsabklärungs- und Umsetzungsprozess	15
4.2.4	Konsequenter Einsatz der bestehenden Durchsetzungsinstrumente.....	16
4.3	Umsetzung der Anpassungen	17
5	Schlussfolgerung des Regierungsrats	18
6	Antrag	18
7	Anhang / Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens	19
7.1	Übersicht.....	19
7.2	Strategische Steuerung und Fusionsrichtplan	22
7.3	Weiterentwicklung Fusionsförderung	23
7.4	Optimierung Instrumente für Fusionsförderung	23
7.5	Zusammenfassung Vernehmlassungsergebnis	24

1 Das Wichtigste in Kürze

Der vorliegende Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat setzt sich mit der Zukunft der Gemeindelandschaft des Kantons Bern auseinander. Es handelt sich um den Bericht zum Postulat 177-2014 („Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen“), welches am 19. März 2015 vom Grossen Rat mit 85 zu 58 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen wurde.

In einem ersten Schritt erteilte das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR, Direktion JGK), einen externen Auftrag zur Erstellung eines Grundlagenberichts. Basierend auf dem Postulatsauftrag stellten die Autoren im Bericht vom 31. Mai 2017¹ acht Modelle zur Neustrukturierung der bernischen Gemeindelandschaft vor. Die zentrale Erkenntnis der Autoren lautete, dass bereits eine Reduktion auf 100 bis 150 Gemeinden gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden mit sich brächte.

In seinem Bericht vom 14. Februar 2018² führte der Regierungsrat aus, dass radikale Ansätze zur Neustrukturierung der bernischen Gemeindelandschaft nicht zielführend und eine gemäss Postulat anzustrebende Reduktion auf maximal 50 Gemeinden nicht realistisch seien. Bereits zu diesem Zeitpunkt teilte der Regierungsrat allerdings die Meinung, dass bei der heutigen Fusionsförderung keine räumlich-strategische Zielvorstellung und damit Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund präsentierte und visualisierte der Regierungsrat im Frühling 2018 ein „Denkmodell“, welches den räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse zukünftig erfolgen sollten. Im Bericht wurden unter dem Titel „Fusionsrichtplan“ ein mögliches strategisches Steuerungsinstrument und zwei Umsetzungsvarianten präsentiert.

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf dieses Berichts durchgeführt. Die Auswertung der Vernehmlassungseingaben ist in den vorliegenden Bericht eingeflossen, wobei gegenüber der Vernehmlassungsversion teilweise grundlegende Anpassungen erfolgten (siehe Kap. 3.4 und 7).

Die Vernehmlassungseingaben³ bestärken den Regierungsrat in der Absicht, ein Zukunftsbild der Gemeindelandschaft zu erarbeiten und damit, wie in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 bis 2022 im strategischen Ziel 4 festgehalten, die Gemeindefusionspolitik zu aktualisieren. Gemeindefusionen sollen vom Kanton künftig gezielter aus einer übergeordneten Gesamtsicht gesteuert werden. Die Mehrzahl der Vernehmlasser will auch das heutige Fusionsinstrumentarium weiterführen und gezielt optimieren.

Gestützt auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die bisherigen Erfahrungen und die Vernehmlassungseingaben skizziert der Regierungsrat in Kapitel 4 seine Vorstellung der zukünftigen Gemeindelandschaft und der dazu notwendigen Weiterentwicklung der Fusionsförderung.

Auf den im Vernehmlassungsentwurf zur Diskussion gestellten „Fusionsrichtplan“ wird in dieser Form verzichtet. Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindelandschaft soll stattdessen

¹ Grundlagenbericht "Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern" vom 31. Mai 2017 unter <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

² Vernehmlassungsversion des Prüfberichts des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Postulat 177-2014 <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

³ vgl. Kapitel 7

in einem partizipativen Prozess ein „Zielbild“ mit sogenannten „Förderräumen“ für Fusionen erarbeitet werden.

In Bezug auf das Fusionsinstrumentarium steht dabei die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Variante im Zentrum, welche weiterhin auf das Freiwilligkeitsprinzip setzt. Die Fusionsförderinstrumente sollen weiterentwickelt und optimiert werden. Nicht weiterverfolgt wird dagegen die in der Vernehmlassung zur Diskussion gestellte Variante eines grundlegenden Strategiewechsels bei der Fusionsförderung („top-down“-Ansatz).

2 Ausgangslage

2.1 Postulat – Prüfauftrag und Erarbeitung eines Grundlagenberichtes

Am 3. September 2014 reichten die Grossräte Müller (FDP, Bern) und Grivel (FDP, Biel/Bienne) sowie zehn Mitunterzeichnende das Postulat (P 177-2014) „Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?“ ein und beauftragten den Regierungsrat, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen mit weniger als 50 Gemeinden gegliedert sein könnte. Ein Denkmodell solle aufzeigen, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster als heute aufgestellt sein könnte. Die Postulanten verweisen zur Begründung des Prüfauftrags primär auf die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme des Kantons, stellen aber auch einen Zusammenhang her zu den „komplizierten, kleinräumigen Strukturen mit rund 360 Gemeinden“.

Das Postulat äusserte sich weiter zur seit 2005 praktizierten Fusionsförderung und hielt fest: „Die bisherigen Kleinfusionen beruhen nicht auf einer Gesamtschau; der zeitliche Aufwand dafür ist enorm, die Fortschritte sind klein. Und oft führen Gemeindefusionen zu Gewinnern und Verlierern, weshalb sie teilweise scheitern. Gefragt ist ein anderer Ansatz – Wie würde man heute diesen Kanton gliedern?“

Das Postulat wurde am 19. März 2015 vom Grossen Rat mit 85 zu 58 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen. Die Diskussionen im Grossen Rat wurden teilweise kontrovers geführt⁴. Das Spektrum der Haltungen reichte von grundsätzlicher Ablehnung bis hin zu einer überzeugten Zustimmung. Der Regierungsrat hat den Auftrag dahingehend interpretiert, dass in einem derartigen Denkmodell auch das Spektrum an möglichen Umsetzungsszenarien aufzuzeigen ist.

Der Auftrag für die externe Projektbegleitung wurde in der Folge an eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus drei Firmen vergeben. Die grundsätzliche Vorgabe für die Auftragnehmer bestand darin, ein – wie im Postulat gefordertes – „Denkmodell“ zu entwickeln. Ergänzend wurden in einem zweiten Schritt mögliche Umsetzungsszenarien erarbeitet.

Der erarbeitete Grundlagenbericht datiert vom 31. Mai 2017⁵. Die zentrale Erkenntnis der Autoren des Grundlagenberichts lautete, dass bereits eine Reduktion auf 100 bis 150 Gemein-

⁴ Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 320–329 (Geschäft 2014.RRGR.904)

⁵ Aus dem Grundlagenbericht geht hervor, dass Verbesserungen weniger durch die für die Modellbildung gewählte Perspektive (Wirtschaft, Raum, Gesellschaft), als vielmehr durch das Mass der Konzentration (Anzahl Gemeinden) zustande kommen. Demnach brächte eine tiefe Konzentration (rund 100 Gemeinden) gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen bezüglich Handlungsfähigkeit und Steuerung der räumlichen Entwicklung, der Leistungsfähigkeit, der Standortattraktivität sowie bei der finanziellen Autonomie der Gemeinden mit sich. Eine höhere Konzentration (weniger als 100 Gemeinden) würde den Nutzen in den betreffenden Handlungsfeldern weiter erhöhen. Es wären jedoch sehr hohe Transformationskosten zu erwarten, verbunden mit erheblichen und grundlegenden Veränderungen u.a. in Bezug auf eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, welche bei dieser Annahme zwangsläufig erforderlich wäre. Der Grundlagenbericht kommt u.a. zum Schluss, dass der Zeithorizont und der mögliche Aufwand (Finanzen, Personal) sowie die Wahl der Strategie („Top-down“ oder „Bottom-up“) ent-

den gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden mit sich brächte.

In Umsetzung eines Zusatzauftrags entwickelten die externen Auftragnehmer basierend auf den entwickelten Modellen aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum und Gesellschaft eine Synthese bzw. ein Anwendungsmodell mit homogenen Raumeinheiten⁶.

2.2 Bericht des Regierungsrates vom 14. Februar 2018

Der Regierungsrat setzte sich mit dem in Auftrag gegebenen Grundlagenbericht auseinander und fasste seine Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen im Prüfbericht⁷ vom 14. Februar 2018 zusammen.

Er kam dabei u.a. zum Schluss, dass bereits eine mittel- bis langfristige Reduktion der heutigen Anzahl Gemeinden (von 346) um knapp 200 eine sehr hohe Herausforderung darstellen würde und es weder realistisch noch zielführend sei, die im Postulat genannte Maximalzahl an Gemeinden von 50 oder weniger anzustreben.

In seinem Bericht vom 14. Februar 2018 nahm der Regierungsrat allerdings die Idee der „homogenen Raumeinheiten“ im Sinne eines Denkmodells auf und führte den Begriff des „Fusionsrichtplans“ als Zielstruktur für die zukünftige Gemeindelandschaft ein. Diese Grundidee wurde anlässlich der Vernehmlassung bewusst zur Diskussion gestellt.

Neben Ausführungen zu den visualisierten Grenzziehungen und Zuteilungen von Gemeinden zu Fusionsperimetern skizzierte der Regierungsrat Umsetzungsansätze in zwei klar abgegrenzten Varianten. Zu beiden Varianten wurden Leitsätze mit den zentralen Instrumenten präsentiert.

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung zeigte eine insgesamt grosse Unterstützung für die Gemeindefusionspolitik, sofern das Prinzip Freiwilligkeit weiterhin vorherrsche. Ein „Top-down“-Anordnungsansatz für Gemeindefusionen wurde deutlich abgelehnt. Die Idee einer Vision oder eines Zielbildes für die Gemeindelandschaft wurde begrüsst, wenn gleich dem konkret zur Diskussion gestellten „Fusionsrichtplan“ zahlreiche Kritik widerfuhr. Auf die Ergebnisse der Vernehmlassung wird näher in Kapitel 3.4. sowie in Kapitel 7 eingegangen.

2.3 Motion Leuenberger „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“

Während der Vernehmlassung zum regierungsrätlichen Bericht wurde am 19. März 2018 die Motion 053-2018 „Gemeindevielfalt – eine vergessene Chance“ eingereicht. Sie verlangt, auf eine Unterbreitung des regierungsrätlichen Berichts „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“ vom 14. Februar 2018 an den Grossen Rat einstweilen zu verzichten. Die Motionäre forderten den Regierungsrat zudem auf, vorgängig Zusatzabklärungen vorzunehmen zu fusionsbedingten Einsparungen bei bisherigen Fusionen. Weiter verlangt wurden Untersuchungen zu

scheidende Faktoren für den Umsetzungsansatz darstellen. Insgesamt kommt der Bericht zum Schluss, dass bereits eine Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100 bis 150 wesentliche Verbesserungen namentlich bei der Handlungsfähigkeit und der räumlichen Entwicklung aber auch in anderen Bereichen mit sich bringen würde.

⁶ Vgl. Vernehmlassungsunterlagen; Beilage "homogene Raumeinheiten" <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

⁷ Prüfberichts des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Postulat 177-2014 <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html>

Transformationskosten und zu den Auswirkungen im Bereich politischer Partizipation und ehrenamtlicher Tätigkeit bei einer Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100-150.

In seiner Antwort von Anfang September 2018⁸ lehnte der Regierungsrat diese und weitere Forderungen ab. Der Grosse Rat folgte dieser Haltung in der Novembersession 2018 und lehnte die Motion ab, womit dem Grossen Rat – wie geplant – der aufgrund der ordentlichen Vernehmlassung überarbeitete Bericht zu unterbreiten ist.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass mit dem in Kapitel 4 beschriebenen Ansatz der partizipativen Erarbeitung eines Zielbildes der zukünftigen Gemeindelandschaft einem Teil der Motionsforderungen entsprochen wird.

3 Beurteilung der heutigen Fusionsförderung und Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

3.1 Heutige Gemeindelandschaft und umgesetzte Zusammenschlüsse

Der Kanton Bern ist im schweizweiten Vergleich sehr kleinräumig strukturiert. Der Medianwert⁹ betrug 2017 1'183 Einwohnerinnen und Einwohner, in den Schweizer Gemeinden 1'475. Beim Mittelwert der Gemeindegrösse zeigt sich ein ähnliches Bild: die Berner Gemeinden liegen im 2017 mit einem Mittelwert von 2'924 Einwohnerinnen und Einwohnern unter dem Schweizer Schnitt von 3'733¹⁰. 2017 wiesen im Kanton Bern 162 Gemeinden (46,3%) weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner auf. In diesen 162 Gemeinden lebten lediglich rund 8% der gesamten Kantonsbevölkerung.

Die Anzahl der politischen Gemeinden verringerte sich von 400 im Jahr 2003¹¹ auf 346 im Jahr 2019. Per Anfang 2019 verzeichnet der Kanton 37 beschlossene und umgesetzte Fusionen mit 94 involvierten politischen Gemeinden. Neben einer als strategisch zu bezeichnenden Fusion mit acht Gemeinden (Fraubrunnen, 2014) wurden schwergewichtig Zusammenschlüsse mit zwei bis vier Gemeinden umgesetzt. Für die Jahre 2020 und 2021 wird mit je drei bis vier Zusammenschlüssen gerechnet. Im Laufe des Jahres 2018 haben erste Gespräche zwischen der Agglomerationsgemeinde Ostermundigen und der Stadt Bern hinsichtlich der Aufnahme von Fusionsabklärungen stattgefunden. Damit scheinen wieder Fusionen von strategischer Bedeutung denkbar.

Tatsache ist allerdings, dass es Grossfusionen schwer haben. Jüngstes Beispiel sind die am 24. September 2017 abgebrochenen Fusionsabklärungen mit elf Gemeinden in der Subregion Oberaargau Nord. Während fünf kleinere Gemeinden für die Weiterführung der Abklärungen votierten, stimmten die grösseren Gemeinden gegen eine strategische Fusion zu einer Gemeinde mit rund 15'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Weiter wurde im Dezember 2017 beschlossen, ein mit fünf Gemeinden gestartetes Projekt im Gürbetal auf drei Gemeinden zu verkleinern.

⁸ https://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb

⁹ Je die Hälfte der bernischen Gemeinden verfügte 2017 also über weniger bzw. mehr als 1183 Einwohnerinnen und Einwohner ("Der Median einer Auflistung von Zahlenwerten ist der Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht, wenn man die Werte der Grösse nach sortiert" {aus: Wikipedia})

¹⁰ Bericht zum Zustand der Berner Gemeinden 2017, Ergebnisse einer Gemeindebefragung, Steiner/Kaiser/Reichmuth; Schweiz. Institut für öffentliches Management, 2017

¹¹ Per 1.1.2004 erfolgten die ersten beiden Fusionen, welche durch Vorwirkung der späteren Gesetzesgrundlage aber bereits von der Finanzhilfe profitierten.

Es ist weiter unbestritten, dass die drei Wirkungsziele des Gesetzes zur Förderung von Gemeindefusionen aus dem Jahr 2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG)¹² nicht bei allen Zusammenschlüssen vollumfänglich erreicht wurden und werden. Diese beinhalten die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden“, die „Stärkung der Gemeindeautonomie“ sowie die „wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden“. In der Mehrzahl der Fälle schliessen sich jeweils eine oder mehrere Klein- oder Kleinstgemeinde(n) einer grösseren, leistungsfähigeren Gemeinde an und sichern sich damit das „Überleben“. In aller Regel wird das Leistungsniveau dem höchsten Standard einer beteiligten Gemeinde angepasst. Strategische Überlegungen zur Leistungssteigerung (namentlich verbesserte Handlungsoptionen z.B. im Bereich Raumplanung oder Wirtschaftsförderung) werden im Abklärungsprozess zwar regelmässig angestellt, können der Stimmbevölkerung in der Regel aber nicht zugesichert werden.

Die seit 2004 beschlossenen und umgesetzten Fusionen trugen immerhin bei praktisch allen Gemeinden zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit bei bzw. entschärften die bestehenden oder sich abzeichnenden Leistungsprobleme merklich. In mehreren Fällen führte ein Zusammenschluss gar vergleichsweise schnell zu bezifferbaren Einsparungen und Steuersenkungen¹³. Dies, auch wenn eine jüngere Studie der Hochschule St. Gallen 2016 zum Schluss kam, dass Fusionen kaum einen Spareffekt hätten¹⁴. Es darf an dieser Stelle zusätzlich erwähnt werden, dass im Kanton Bern in den letzten 10 Jahren nur noch in einem Fall eine besondere Verwaltung für eine politische Gemeinde eingesetzt werden musste.

Die Auswirkungen der umgesetzten und bevorstehenden Fusionen werden zur Zeit im Rahmen einer Langzeitstudie „Fusions-Check“¹⁵ unter der Leitung der HTW Chur¹⁶ auch bei bernischen Zusammenschlüssen untersucht und ausgewertet. Damit werden auch kantonsübergreifende Vergleiche möglich sein.

3.2 Instrumente der heutigen Fusionsförderung

Die heutige Fusionsförderung basiert auf vier Säulen:

- Finanzielle Unterstützung¹⁷ (projektbezogene Zuschüsse an Abklärungen, Finanzhilfe an erfolgte Fusionen, FILAG¹⁸-Kompensationen)
- Beratung und Begleitung¹⁹ des Abklärungs- und Umsetzungsprozesses
- Bewirtschaftung und Abgabe von Musterunterlagen und Arbeitshilfen
- Vorschlagsrecht und Anordnung (aktives Anstossen von Abklärungen sowie Anwendung von Zwangsmitteln in gesetzlich definierten Fällen)

¹² Wirkungsziele gemäss Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung von Gemeindefusionen vom 25.11.2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG; BSG 170.12)

¹³ Gemäss eigenen Abgaben der Fusionsgemeinde Stocken-Höfen war der per 1.1.2014 realisierte Zusammenschluss Hauptgrund für die Vornahme einer Steuersenkung per 1.1.2017.

¹⁴ "Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland; 2016"; HSG St. Gallen (Studerus, Schaltegger)

¹⁵ Ganzheitliches Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen auf der Basis von 47 Indikatoren

¹⁶ Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW Chur; Zentrum für Verwaltungsmanagement; Projekt "Fusionscheck"

¹⁷ Für die finanzielle Unterstützung in Form von projektbezogenen Zuschüssen an Abklärungen sowie an insgesamt 39 umgesetzte Fusionen von politischen Gemeinden (37) und Kirchgemeinden (2) wurden zwischen 2004 und Mitte 2019 total rund CHF 25,4 Mio. Franken ausbezahlt.

¹⁸ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1), Art. 34 Abs. 1 betr. Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden

¹⁹ Im Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion stehen rund 120 Stellenprozente für die Beratung und Begleitung von Reformvorhaben von gemeinderechtlichen Körperschaften zur Verfügung.

Die bestehende Fusionsförderung wurde mit dem 2005 in Kraft gesetzten Gemeindefusionsgesetz (GFG) initiiert. Sie wurde 2009 im Rahmen einer Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation GFG) überprüft²⁰, woraufhin der Grosse Rat am 10. Dezember 2009 mit einer Planungserklärung verschiedene Anpassungen verlangte²¹. Gestützt darauf beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Bern im Jahr 2012 eine Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG). Es wurden darin verschiedene Optimierungen vorgenommen bei der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, so u.a. die Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie der Gemeinden (Art. 108 KV) im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindefusionen²². Mit diesen am 1.1.2013 in Kraft getretenen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erfolgten somit erste Optimierungen bei den Instrumenten und Verfahren für Gemeindefusionen.

Ein Beispiel für diese Optimierungen stellt Artikel 4b Absatz 2 des Gemeindegesetzes (GG)²³ dar. Seit 2013 nimmt das Amt für Gemeinden und Raumordnung auf Wunsch und in Zusammenarbeit mit fusionswilligen Gemeinden sogenannte Perimeterumfragen vor, um frühzeitig den maximal möglichen Perimeter an abklärungswilligen Gemeinden zu eruieren. Die bisherige Wirkung von Perimeterumfragen muss allerdings als gering bezeichnet werden (vgl. auch Kap. 3.3. „Neue Herausforderungen“). Immerhin schaffen Perimeterumfragen eine gewisse Klarheit und Transparenz für die Projektabwicklung. So kann damit in der Regel verhindert werden, dass fortgeschrittene Abklärungen plötzlich erweitert werden müssen. Zudem soll diese Massnahme sogenannten Kaskadenfusionen²⁴ entgegenwirken (vgl. auch hierzu Kap. 3.3). Eine weitergehende Einflussnahme gemäss Artikel 4b Absatz 2 GG, z.B. durch Vorname von Fusionsabklärungen anstelle von (fusionsunwilligen) Gemeinden, scheiterte bisher an den knappen Ressourcen auf Seiten des AGR.

Von diesen punktuellen Anpassungen abgesehen, wurden die damals (2009) rund fünf Jahre alten Fusionsinstrumente als tauglich befunden und die Wirkung von Fusionen als grundsätzlich positiv beurteilt.

3.3 Neue Herausforderungen

Die nun seit 16 Jahren praktizierte Fusionsförderung hat sich aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich bewährt. Insbesondere aber auch mit Blick auf neue Herausforderungen ist der Regierungsrat zur Auffassung gelangt, dass die bestehende Fusionsstrategie weiterzuentwickeln ist.

Für die seit 2004 begleiteten Projekte sowie umgesetzten Zusammenschlüsse stehen – verglichen mit anderen Kantonen – relativ bescheidene finanzielle und personelle Ressourcen²⁵ zur

²⁰ Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG) Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26.8.2009 (RRB 1478/2009)

²¹ Tagblatt des Grossen Rates 2009, 1599 ff.

²² Siehe dazu Botschaft des Grossen Rates für die kantonale Volksabstimmung vom 23.9.2012

²³ Seit 1.1.2013 stehen dem Kanton gestützt auf Art. 4b des Gemeindegesetzes (GG, BSG 170.11) u.a. folgende zusätzliche Instrumente zur Verfügung: Die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

a unterstützt und berät zusammenlegungswillige Gemeinden,

b kann Gemeindezusammenschlüsse vorschlagen,

c nimmt soweit nötig Abklärungen im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss vor.

²⁴ Als "Kaskadenfusion" werden Zusammenschlüsse bezeichnet, an der auch Gemeinden beteiligt sind, welche vor weniger als drei Jahren bereits eine Fusion umgesetzt haben. An derartige Zusammenschlüsse wird eine tiefere Finanzhilfe ausgerichtet (Art. 7 GFG).

²⁵ Vgl. vorne Fn 17 bis 20 zu den finanziellen und personellen Ressourcen

Verfügung. Die Studie „Kantonsmonitoring 4, 2012²⁶“ von Avenir Suisse²⁷ verlieh der bernischen Fusionsförderung unter Berücksichtigung aller Massnahmen und Angebote im Bereich Gemeindereformen (vgl. Kap. 3.2) eine gute Note.

Im Vordergrund steht das Prinzip der freiwilligen Zusammenschlüsse sowie deren Begleitung und Beratung in prozessualen, rechtlichen und finanziellen Belangen. Unbestritten ist allerdings, dass dieser Fusionsförderung keine fundierte räumlich-strategische Zielvorstellung zu Grunde liegt. Die im 2004 formulierte qualitative (Leistungsfähigkeit, Gemeindeautonomie) und quantitative (Reduktion der Anzahl Gemeinden von 400 auf 300) Zielsetzung orientiert sich primär an der grossen Anzahl Kleinstgemeinden und deren Integration in ein leistungsfähigeres Gebilde. Es bestehen weder definierte Standards noch umschriebene Förderräume für Fusionen. Wie oben ausgeführt, kam es in den letzten 15 Jahren denn auch nur selten zu echten strategischen Fusionen in Sinne der Postulatsforderung oder der Kriterien des Grundlagenberichts.

Langzeiterfahrungen sind zwar erst punktuell vorhanden und dokumentiert; die seit 2005 gesammelten Erfahrungen und die systematischen Auswertungen seit 2013 lassen allerdings nur diesen Schluss zu: Bei einer Fusion steht der Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit sowie des früheren Leistungsniveaus im Vordergrund. Insofern kann zugunsten der bernischen Fusionspolitik festgehalten werden: Sie wirkt und setzt gezielt dort an, wo akuter Bedarf vor Ort herrscht.

Die Fusionsförderung steht gleichwohl jedoch vor neuen Herausforderungen. Seit einigen Jahren treten zunehmend Konstellationen auf, in welchen kleinere, schwächere Gemeinden fusionswillig wären, die leistungsfähigere(n) Nachbargemeinde(n) aber keinen Handlungsbedarf haben oder kein Risiko eingehen wollen. Mehrfach war und ist zu beobachten, dass sich mittelgrosse Gemeinden zwar bereit erklären, mit einer, aber nicht mit mehreren kleinen Nachbargemeinden gleichzeitig zu fusionieren. Bei solchen Konstellationen fehlt zurzeit ein griffiges Instrumentarium. So gibt es heute beispielsweise keine Möglichkeit, eine Gemeinde zusätzlich finanziell zu unterstützen, welche beim freiwilligen Zusammenschluss mit gleichzeitig mehreren eher leistungsschwachen Gemeinden die eigene Leistungsfähigkeit²⁸ gefährdet sieht.

Folge derartiger Konstellationen können Kaskadenfusionen sein, d.h. umgesetzte Fusionen, bei welchen mindestens eine Gemeinde zum wiederholten Mal fusioniert. Dies ist allerdings weder für kleine noch für grössere, leistungsfähigere Gemeinden – und ebenso wenig für den Kanton – befriedigend, weil sehr ressourcenintensiv.

Die Realisierung mehrerer Klein-Fusionen in einem bestimmten Gebiet hat in jüngerer Zeit darüber hinaus auch mehrfach dazu geführt, dass Einzelgemeinden isoliert zurückbleiben. Grund dafür kann, neben der geringen Bereitschaft leistungsfähiger Gemeinden, auch ein bewusst gewählter Alleingang der Gemeinde sein.

Es kommt hinzu, dass die in den letzten Jahren vom AGR angeregten oder durchgeführten Perimeterumfragen²⁹ im benachbarten Umfeld von fusionswilligen Gemeinden zwar regelmässig vorgenommen wurden und werden, aber häufig nur situativ erfolgen und nicht auf einer

²⁶ Kantonsmonitoring 4, 2012, "Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität; Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone", avenir suisse, Autor: Lukas Rühli. In dieser Studie erreichte der Kanton Bern im Gesamtranking zur Gemeindestrukturpolitik Rang 4 (vgl. 5.1.5., S. 159ff.). Das Abschneiden im Teilgebiet "Fusionsförderung" hatte massgeblichen Einfluss auf die Position des Kantons Bern im Gesamtranking des Kantonsmonitoring 2012.

²⁷ "Avenir Suisse erarbeitet als unabhängiger Think-Tank marktwirtschaftliche, liberale und wissenschaftlich fundierte Ideen für die Zukunft der Schweiz" (Zitat: www.avenir-suisse.ch)

²⁸ Als Gefährdung der eigenen Leistungsfähigkeit bzw. als "Risiken" bei Fusionsabklärungen mit mehr als zwei Gemeinden werden oftmals u.a. die aufwändige Projektorganisation, die unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse, der (unterschiedliche) Zustand der Infrastrukturen, die mögliche Anspruchshaltung kleinerer Partner sowie die komplexe Harmonisierung von Erlassen und interkommunalen Verflechtungen genannt.

²⁹ Gemäss Art. 4b Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG, BSG 170.11.) kann die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Gemeindezusammenschlüsse vorschlagen. Dieses Instrument besteht seit 2013 und wird regelmässig in Form von

Gesamtschau unter Anwendung einheitlicher Kriterien basieren.

Für Fusionsabklärungen in grösseren Perimetern können lediglich geringfügig höhere finanzielle Zuschüsse oder nach erfolgter Umsetzung höhere Finanzhilfen ab dritter beteiligter Gemeinde in Aussicht gestellt werden.

Mit den vorhandenen positiven Anreizen, aber auch Zwangsmitteln (FILAG-Kürzungsmöglichkeit³⁰ oder gar Anordnung von Fusionen) kann diesen neuen Herausforderungen in aller Regel nicht begegnet werden. Dies deshalb, weil die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind oder freiwillige gestartete Projekte nicht gefährdet werden sollen.

Zunehmend erkundigen sich fusionswillige Gemeinden vor einem Projektstart auch von sich aus nach einer verbindlichen und räumlich-konkreten Vorstellung des Kantons von Zusammenschlussperimetern. Derartige Anfragen sind ebenfalls Teil der zusätzlichen Herausforderungen bei der Fusionsförderung.

3.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Stossrichtung einer zukünftigen Fusionsstrategie

Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf des Regierungsrätlichen Berichts vom 14. Februar 2018 (vgl. Kap. 2.2.) durchgeführt. Die 70 eingegangenen Stellungnahmen befassen sich intensiv und sehr engagiert, aber auch kontrovers mit der zukünftigen Fusionsförderung.

Die im Anhang (Kap. 7) detailliert dargelegten Vernehmlassungseingaben führen zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

- Der im Vernehmlassungsentwurf des Berichts zur Diskussion gestellte „Fusionsrichtplan“ ist in der konkret vorgeschlagenen Form vielfach kritisiert worden. Die Grundidee dahinter, d.h. dass der Kanton über ein Zielbild für die Gemeindefusionspolitik verfügen sollte, wurde jedoch in zahlreichen Vernehmlassungseingaben begrüsst. Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindelandschaft soll deshalb neu – in einem partizipativen Prozess – ein „Zielbild“ mit sogenannten Förderräumen für Fusionen erarbeitet werden.
- Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Strategieoption mit einer top-down gesteuerten Fusionspolitik wurde breit abgelehnt. Der nun vorliegende Bericht basiert deshalb auf der in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Variante, welche weiterhin auf das Freiwilligkeitsprinzip setzt und das Instrumentarium weiter entwickeln und optimieren will.

Bereits seit längerer Zeit und nun gestützt auf diese neueren Erkenntnisse und Herausforderungen (vgl. Kap. 3.3.) befürwortet der Regierungsrat eine breite Diskussion der bernischen Fusionsstrategie und Prüfung ihrer Weiterentwicklung. Wie er in den Richtlinien der Regierungspolitik 2019 bis 2022³¹ im strategischen Ziel 4 festgehalten hat, will er die Regionen und Gemeinden in ihren jeweiligen Stärken unterstützen und die bestehende Gemeindefusionspolitik im Hinblick auf leistungsstarke und handlungsfähige Gemeinden aktualisieren.

sogenannten Perimeterumfragen eingesetzt. Diese werden in der Regel von den Gemeinden selber oder vom Amt für Gemeinden und Raumordnung durchgeführt. Dabei geht es primär darum, die umliegenden Gemeinden frühzeitig über ein beabsichtigtes Abklärungsprojekt zu informieren und den grösstmöglichen, sinnvollen (Abklärungs-)Perimeter zu eruieren.

³⁰ Gemäss Art. 35a Abs. 1 FILAG kann der Regierungsrat gegenüber Gemeinden, welche sich der Aufnahme von Fusionsabklärungen oder einem Gemeindezusammenschluss widersetzen, Leistungen nach diesem Gesetz kürzen, wenn die betreffenden Gemeinden nach dem Zusammenschluss voraussichtlich weniger Leistungen nach diesem Gesetz beanspruchen würden.

³¹ Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022 (Engagement 2030; "Die Vision der Regierung für einen starken Kanton Bern"), vgl. Ziel 4, Projekt Nr. 4.2

Freiwillige Gemeindefusionen sind somit konsequent weiterzuführen und die Instrumente zur Unterstützung und Beschleunigung dieses Prozesses gezielt anzuwenden.

Die Forderungen des Postulats Müller stellen einen Impuls zur Auseinandersetzung mit der zukünftigen Fusionsförderung dar. Die im Bericht „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“ erarbeiteten fundierten wissenschaftlichen Grundlagen sind in die fachliche Diskussion einzubeziehen.

Für die politische Diskussion legt der Regierungsrat dem Grossen Rat in Kapitel 4 seine Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung vor.

4 Weiterentwicklung der Fusionsförderung

4.1 Erarbeitung eines Zielbildes mit Förderräumen

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass es angezeigt ist, ein Zielbild der zukünftigen Gemeindelandschaft zu entwickeln und als strategisches Steuerungsinstrument einzusetzen. Dazu ist ein Prozess in Gang zu setzen auf der Basis der vorhandenen Datengrundlagen, Erfahrungen, aber auch unter Einbezug von regionalen Kenntnissen und Befindlichkeiten der dezentralen Verwaltungseinheiten.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass damit dem überwiesenen Postulat („Denkmodell“), aber auch den kritisch-konstruktiven Rückmeldungen aus der Vernehmlassung Rechnung getragen werden kann. Die mehrfach geäusserte grundsätzliche Zustimmung zu einer strategischen Ausrichtung und Weiterentwicklung der Fusionsförderung kann anhand folgender sinn- gemäss zusammengefasster Stellungnahmen verdeutlicht werden:

Zahlreiche Vernehmlassungseingaben halten fest, dass ein visualisiertes „Denkmodell“ bzw. Zielbild ein konsistentes Basisinstrument für eine ganzheitliche Betrachtung darstelle. Neben grundlegender und ebenso zahlreicher Kritik an Kriterien zur Grenzziehungen und Zuteilungen von Gemeinden im Bericht vom 14. Februar 2018 wird eine Überarbeitung unter Einbezug der Gemeinden selber mit den entsprechenden regionalen Kenntnissen als gangbarer Weg betrachtet.

Für die Erarbeitung und Visualisierung eines Zielbildes gelten folgende Leitlinien und Anforderungen:

- Das Zielbild definiert „Förderräume“ für Fusionen und nimmt damit die Postulatsforderung nach einer kantonalen Gesamtschau auf.
- Die Festlegung von Förderräumen für Gemeindezusammenschlüsse soll der angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung dienen und entspricht damit den regierungsrätlichen Legislaturzielen.
- Anders als beim „Fusionsrichtplan“ der Vernehmlassungsvorlage werden keine harten Kriterien für die Förderraumabgrenzung vorgegeben. Die Förderräume sollen sich an der Zentralitätsstruktur des Richtplans 2030 orientieren. Ihr kommt im Zielbild in jedem Fall eine wichtige Funktion zu. Sämtliche der vorgeschlagenen Perimeter beinhalten ein Zentrum mit mehr oder weniger anzuschliessenden Gemeinden.
- Das Zielbild mit Förderräumen enthält keine fixe Zielgrösse bezüglich Anzahl an politischen Gemeinden. Es orientiert sich bei der Erarbeitung aber an der im Grundlagenbericht vom 31. Mai 2017 aufgezeigten Erkenntnis, dass eine Reduktion auf 100 bis

150 politische Gemeinden erhebliche Verbesserungen mit sich brächte.

- Zusammenschlüsse in den entsprechenden Räumen schaffen für die Gemeinden in den Bereichen Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft zusätzliche und langfristige Handlungsoptionen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und bereits laufender Reformprozesse.
- Die im Zielbild zu umschreibenden Förderräume weisen grundsätzlich ähnliche, aber nicht zwingend die gleichen Merkmale³² auf. Berücksichtigt werden die teilweise unterschiedlichen Ausgangslagen und Herausforderungen für Gemeinden zwischen Jura und Alpenraum mit seinen Talschaften. Dazu gehört die Tatsache, dass sich in Agglomerationen andere Fragestellungen ergeben können als in ländlichen Gegenden. Anhand des Zielbildes wird jeder Gemeinde aufgezeigt werden können, welches Potential ein Zusammenschluss in wirtschaftlicher, räumlicher und gesellschaftlicher Hinsicht mit sich bringt.
- Für die bezeichneten Förderräume wird u.a. festzulegen sein, in welchen Fällen, d.h. unter welchen Bedingungen allenfalls Zusammenschlüsse in Teilperimetern oder in Abweichung vom Zielbild zugelassen werden.
- Sowohl bei der teilweisen wie auch bei der vollständigen Umsetzung der zu definierenden Zielstruktur werden die kantonale (dezentrale) Verwaltungsstruktur, die regionale Zusammenarbeit, aber auch das System des Finanz- und Lastenausgleichs nicht grundsätzlich in Frage gestellt.
- Zur Umsetzung werden die Fusionsförderinstrumente aktualisiert und weiterentwickelt. Die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen durchlaufen den üblichen Gesetzgebungsprozess (vgl. dazu Kapitel 4.3.)

Die Erarbeitung eines Zielbildes der zukünftigen Gemeindelandschaft muss nach Auffassung des Regierungsrats – wie bereits ausgeführt – in einem partizipativen Prozess erfolgen. Das bereits involvierte und federführende Amt für Gemeinden und Raumordnung ist im Anschluss an die anlässlich der Juni-Session 2019 zu führende politische Debatte mit der Bildung einer Projektorganisation zu beauftragen.

Gestützt auf diese Auslegeordnung wird der Regierungsrat über die Einsetzung einer Projektgruppe zur Erarbeitung eines Zielbildes „Gemeindelandschaft Kanton Bern“ befinden.

Leitsatz 1: Unter der Leitung des Kantons ist unter Einbezug der Gemeinden in partizipativer Weise ein Zielbild „Gemeindelandschaft Kanton Bern“ zu erarbeiten.

³² Nach Auffassung des Regierungsrates ist es naheliegend, anerkannte Merkmale von sog. „funktionalen Räumen“ heranzuziehen bzw. zu verwenden. Wie zahlreichen Publikationen insbesondere im Bereich Raumplanung zu entnehmen ist, existiert keine allgemein anerkannte und präzise Definition funktionaler Räume.

Die folgende, in einem kantonalen Erlass GL (Art. 5 Bauverordnung des Kantons Glarus; GS VII B/1/1) verwendete Umschreibung beinhaltet aus Sicht des Regierungsrats zentrale Elemente:

Bei einem funktionalen Raum handelt es sich um einen Raum, der über die politische Grenze der Gemeinde oder des Kantons hinausgeht und sich über die Beziehungen und das Verhalten der Einwohner, die Erreichbarkeiten sowie die Aktivitäten, die in diesem Raum stattfinden und deren Vernetzung, bestimmt. Funktionale Räume können insbesondere Wirtschaftsräume, Agglomerationen, ländliche Räume, touristische Regionen und Ähnliches sein.

Diese Umschreibung stützt nach Auffassung des Regierungsrates die Zulässigkeit der Verwendung von regionsspezifischen Merkmalen im weitläufigen Kanton Bern.

4.2 Aktualisierung und Weiterentwicklung der Förderinstrumente

Zur Erreichung einer Gemeindelandschaft gemäss dem zu erarbeitenden Zielbild sind die bestehenden Grundlagen und Förderinstrumente für Gemeindefusionen im Grundsatz beizubehalten, aber im Sinne der Weiterentwicklung zu optimieren und punktuell zu ergänzen. Grundidee dieses Ansatzes ist, die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen effizienter und gezielter einzusetzen.

Es ist davon auszugehen, dass eine solche „Optimierung light“ lediglich geringfügigen Anpassungsbedarf der Gesetzgebung zu Folge hat. Das Primat der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen soll unverändert gelten. Angeordnete Fusionen („Zwangsfusionen“) bleiben die Ausnahme und sind nur in den bereits heute abschliessend umschriebenen Fällen möglich. Damit erübrigt sich insbesondere eine Anpassung der Kantonsverfassung (KV).

Im Folgenden werden unabhängig voneinander umsetzbare, aber kombinierbare Massnahmen skizziert, welche nach Festlegung der grundsätzlichen Stossrichtung in den entsprechenden (Gesetzgebungs-)verfahren zu erarbeiten sein werden.

4.2.1 Gezielter Ressourceneinsatz

Beschreibung der Massnahme:

Im Zentrum steht der gezielte Mitteleinsatz für Zusammenschlüsse in den definierten Förderräumen. Dies gilt für die zur Verfügung stehenden monetären und personellen Ressourcen des Kantons.

Es werden keine fixen Zielgrössen zur Anzahl Gemeinden oder deren Bevölkerungszahl festgelegt. In Zukunft werden aber grundsätzlich nur noch strategische Gemeindefusionen in den definierten Förderräumen aktiv unterstützt. Innerhalb der Förderräume können beispielsweise Zusammenschlüsse mehrerer (ländlicher) Gemeinden mit klarem Bezug zu einem Zentrum, aber auch Agglomerationsfusionen strategisches Potenzial aufweisen. Wie bereits in Kapitel 4.1 ausgeführt, werden bei der Beurteilung dieses Potenzials die teilweise unterschiedlichen Ausgangslagen und Herausforderungen für Gemeinden zwischen Jura und Alpenraum zu berücksichtigen sein.

Sowohl bei den heutigen Staatsbeiträgen an Fusionsabklärungen (sog. projektbezogene Zuschüsse nach Art. 34 FILAG) als auch für Finanzhilfen an erfolgte Fusionen (nach Art. 3 ff. GFG) werden die Kriterien zur Gewährung zu überprüfen sein:

- **Projektbezogene Zuschüsse** (Abklärungsbeiträge) sollen grundsätzlich an strategische Fusionsabklärungen im Sinne des Zielbildes ausgerichtet werden. Sowohl die hälftige Beteiligung des Kantons an den Projektkosten wie auch der Zeitpunkt und die Erfolgsunabhängigkeit werden zu überprüfen sein. Die Ausrichtung von projektbezogenen Zuschüssen könnte allenfalls auch von Art und Umfang der Mitarbeit der betroffenen Gemeinden abhängig gemacht werden.
- **Finanzhilfen;** Die heutige Ausrichtung der Staatsbeiträge an umgesetzte Fusionen nach linearen Berechnungskriterien³³ ist zu überdenken.

Beabsichtigte Wirkung:

Nicht strategische Kleinst- und Kaskadenfusionen werden zurückgehen aber aufgrund des unbestrittenen Prinzips der Freiwilligkeit weiterhin möglich sein. Kleinstgemeinden werden gezwungen sein, sich abzeichnende Probleme bei der Leistungserfüllung sehr frühzeitig zu kommunizieren und Fusionsbereitschaft zu signalisieren.

³³ gemäss Gemeindefusionsgesetz (GFG) setzt sich die Finanzhilfe zusammen aus einem Pro-Kopf-Beitrag (CHF 400) multipliziert mit der Einwohnerzahl der Gemeinden (max. 1000 pro Gemeinde) und einem Multiplikator von je 0,1 ab der dritten Gemeinde.

Projektorganisationen von nichtstrategischen Fusionen werden nur noch sehr punktuell³⁴ vom Kanton begleitet, profitieren aber weiterhin von bestehenden Materialien und Musterunterlagen.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Es wird davon ausgegangen, dass für die Fusionsförderung weiterhin Mittel mindestens im Umfang der bisherigen Rahmenkredite benötigt werden. Alle vier Jahre wird der Ressourcenbedarf neu zu beurteilen sein. Damit hat der Grosse Rat weiterhin die Kostenkontrolle, Erlassanpassungen sind nur punktuell notwendig.

Wie bereits ausgeführt, wird im Einzelfall zu beurteilen und den Gemeinden zu kommunizieren sein, welche vom Zielbild abweichende Fusionen unterstützt und allenfalls mit finanzieller Unterstützung rechnen können. Hierzu braucht es Ausnahmekriterien und in jedem Fall eine Anhörung der Gemeinden.

Leitsatz 2: Die finanziellen und personellen Ressourcen werden gezielt für strategische Fusionen eingesetzt. Das zu erarbeitende Zielbild mit Förderräumen stellt die Entscheidungsgrundlage dar für einen effizienten Einsatz von Finanzen und Beratungs-Ressourcen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Gewährung von finanzieller Unterstützung werden überarbeitet.

4.2.2 Gezielte Förderung von Zentrumsfusionen

Die Erfahrungen zeigen, dass finanzschwache Gemeinden für Zentrumsfusionen als potenzielle Fusionspartner vielfach unattraktiv sind oder gar ein Risiko darstellen (vgl. Ausführungen in Kap. 3.3).

Beschreibung der Massnahme:

Um Fusionen zwischen finanzschwachen Gemeinden und ihren (finanz- und leistungsstärkeren) Zentrumsfusionen, aber auch um räumlich sinnvolle Zusammenschlüsse gezielt zu fördern, soll als neues Instrument und zusätzlicher Anreiz ein sogenannter "Zentrumsbonus" geschaffen werden. Dies kann in Form eines einmaligen oder zeitlich befristeten Beitrags (neben der bzw. ergänzend zur Finanzhilfe nach umgesetzter Fusion) geschehen.

Die entsprechenden Förderräume ergeben sich dabei ebenfalls aus dem Zielbild. Es wird im Einzelfall und unter Berücksichtigung von lokalen Voraussetzungen (z.B. bestehende Zusammenarbeit) zu beurteilen sein, welcher Perimeter die grösste strategische Bedeutung hat. Dabei wird zu vermeiden sein, dass durch die Zentrumsbildung „isolierte“ Einzelgemeinden zurückbleiben.

Für die Berechnung eines allfälligen „Zentrumsbonus“ werden klare und verlässliche Kriterien zu definieren sein.

Zur Definition der potentiell berechtigten Zentrums- und Kleinstgemeinden ist das Zielbild mit den Förderräumen heranzuziehen.

Beabsichtigte Wirkung:

In erster Linie soll damit ein Instrument zur gezielten Förderung von strategischen Fusionen geschaffen werden. Dabei wird die teilweise unterschiedliche Ausgangslage von ländlichen (Zentrums-)Gemeinden und Agglomerationen zu berücksichtigen sein.

In zweiter Linie soll mit diesem Anreiz Zusammenschlüssen zum Durchbruch verholfen wer-

³⁴ Unter punktueller Begleitung wird das Minimum an juristischem und prozessuellem Support verstanden, damit die Gemeinden genehmigungsfähige Rechtsgrundlagen erarbeiten und dem Kanton unterbreiten können.

den, welche, wie in Kapitel 3.3 beschrieben, an der fehlenden Bereitschaft der leistungsfähigeren Gemeinden scheitern, wenn diese keinen Handlungsbedarf haben oder gar (finanzielle) Risiken orten.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Die Mittel für diese Massnahme sind jeweils in einem Rahmenkredit zu beantragen, analog der heutigen Mittelbereitstellung für Finanzhilfen. Damit ist die finanzpolitische und budgettechnische Planbarkeit sichergestellt.

Aus heutiger Sicht wird es unumgänglich sein, eine Prioritätenordnung mit Beurteilungskriterien zu erstellen und zu bewirtschaften. Sowohl für potentiell berechnigte Gemeinden wie auch mit Blick auf die Kantonsfinanzen wird die frühzeitige Ressourcenplanung wichtig sein. Wirkungsvoll eingesetzt werden derartige Boni insgesamt zu einem höheren Mittelbedarf insgesamt führen.

Das skizzierte Instrument eines „Zentrumsbonus“ an eine potentiell leistungsfähigere Gemeinde ist zurzeit nicht gesetzlich geregelt. Es bedingt die Ausarbeitung im Rahmen einer Gesetzesvorlage. Zu prüfen ist eine Integration in das bestehende Gemeindefusionsgesetz.

Der vorgeschlagene „Zentrumsbonus“ ist abzugrenzen vom Sonderbeitrag (Art. 41 GG), der einer angeordneten Fusion zum Ausgleich von Sonderlasten durch den Grossen Rat gewährt werden kann.

Leitsatz 3: Mit einem neuen „Zentrumsbonus“ werden gezielt Fusionen mehrerer Kleinstgemeinden mit einer Zentrumsgemeinde, aber auch Fusionen in Agglomerationen gefördert. Dazu wird eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kriterien auszuarbeiten sein.

4.2.3 Einflussnahme auf Fusionsabklärungs- und Umsetzungsprozess

Beschreibung der Massnahme:

Beim Abklärungs- und Umsetzungsprozess von freiwillig gestarteten Fusionsprojekten in den definierten Förderräumen übernimmt der Kanton (AGR) eine aktivere Rolle. Heute werden grundsätzlich alle Zusammenschlussprojekte auf Anfrage durch das AGR begleitet und unterstützt. Künftig erfolgt die Begleitung selektiver, d.h. beschränkt auf Vorhaben gemäss Zielbild, so dass die knappen personellen Ressourcen gezielter eingesetzt werden können. Durch die inzwischen erarbeiteten Musterunterlagen, bestehenden Projektunterlagen und praxiserprobten Übergangsregelungen muss bei einem Gemeindezusammenschluss weniger Pionierarbeit geleistet werden als noch vor 10 bis 15 Jahren.

In Ergänzung dazu wird vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Gemeindezusammenschlüsse durch den Kanton vorzuschlagen und die nötigen Abklärungen durch den Kanton selber vorzunehmen (Art. 4b Abs. 2 Bstb. b und c GG).

Beabsichtigte Wirkung:

Mit der verstärkten Einflussnahme auf Fusionsabklärungen kann der Kanton frühzeitig, proaktiv und gezielt auf strategisch sinnvolle und aus gesamtkantonalen Optik wünschbare Fusionen hinwirken. Einem Nichteinbezug einzelner (Rand-)Gemeinden und damit der Bildung von „Lücken“ (d.h. nicht fusionierten Einzelgemeinden) wird entgegengewirkt.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Sollen Fusionsabklärungen vermehrt proaktiv angestossen und umgesetzt werden, ist von einem erhöhten personellen Ressourcenbedarf beim Kanton auszugehen. In rechtlicher Hinsicht ist eine Mitwirkungspflicht (z.B. bei der Informationsbeschaffung und Grundlagenarbeit) der Gemeinden vorzusehen.

Zu prüfen sein werden eine zusätzliche Standardisierung des Abklärungsprozesses sowie eine Vereinfachung bei den heute geforderten Abklärungsinhalten. Zu denken ist unter anderem an verbindlichere Vorgaben und Muster bei der Projektabwicklung (z.B. Umfang der Grundlagenberichte/Machbarkeitsstudien) und eine Minimierung des zwingenden Inhalts von Fusionsverträgen.

Leitsatz 4: Der Kanton nimmt aktiven Einfluss auf den Abklärungs- und Umsetzungsprozess von Gemeindefusionen gemäss dem Zielbild mit Förderräumen.

4.2.4 Konsequenter Einsatz der bestehenden Durchsetzungsinstrumente

Beschreibung der Massnahme:

Kürzungen von FILAG-Leistungen³⁵ gegenüber fusionsunwilligen finanzschwachen Gemeinden sowie Anordnungen von Fusionen werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt. Der Katalog der mit den abschliessend aufgezählten Voraussetzungen zur Anwendung der Durchsetzungsinstrumente bleibt unverändert.

Beabsichtigte Wirkung:

Eine konsequentere und frühzeitig kommunizierte Prüfung und der Einsatz der bestehenden Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente fördern Fusionsabklärungen in homogenen Räumen und verhindern „Lücken“ (verbleibende Einzelgemeinden bei fortgeführten Projekten). Dazu wird einem laufenden Grossprojekt aufgezeigt, welche Minimalperimeter im Falle des Scheiterns weiterzuverfolgen sind, damit der Kanton von der Prüfung der entsprechenden Instrumente absieht. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn ein gescheitertes Projekt mit sieben Gemeinden je in einem Teilperimeter mit drei und vier Gemeinden weitergeführt und umgesetzt wird.

Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:

Eine flächendeckende Berechnung der FILAG-Einsparungen sämtlicher Zusammenschlusskombinationen ist ressourcenmässig nicht möglich. Anhand des Zielbildes mit Förderräumen kann aber systematisch vorgegangen werden.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Fusionsprojekte nach dem Ausstieg einzelner oder mehrerer Gemeinden oftmals weitergeführt werden. Diese verkleinerten Vorhaben weisen eine hohe Erfolgsquote auf. Die erzwungene Mitarbeit einer Gemeinde kann einem Projekt Schaden zufügen. Nicht zuletzt deshalb wurde in der Vergangenheit – auch bei grundsätzlich gegebenen Voraussetzungen – von FILAG-Kürzungen abgesehen bzw. gar nicht dem abschliessend zuständigen Organ unterbreitet. Aus Sicht des Regierungsrates sind FILAG-Kürzungen gegenüber fusionsunwilligen Gemeinden zukünftig trotzdem auch bei geringem Potential konsequent anzuwenden, um auf strategische Fusionen hinzuwirken.

Bei der ultima ratio-Massnahme der Anordnung einer Fusion bilden die eng und abschliessend umschriebenen Voraussetzungen eine unverändert hohe Hürde. Das Zielbild liefert allerdings Hinweise auf die bisher in Art 108 der Kantonsverfassung vorausgesetzten, bisher aber nicht präzise umschriebenen „überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen“.

Leitsatz 5: Die bestehenden "Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente" werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt.

³⁵ Zu den Voraussetzungen für FILAG-Kürzungen vgl. auch Fn 30

4.3 Umsetzung der Anpassungen

Die Anpassung der bestehenden Fusionsförderinstrumente bedingt voraussichtlich nur geringfügige Gesetzesanpassungen (GG, GV, FILAG und GFG). Von einer Verfassungsänderung kann abgesehen werden.

Die Optimierungsmassnahmen können miteinander kombiniert werden. Die bestehenden strukturellen und geografischen Unterschiede zwischen den Regionen des Kantons sind zu berücksichtigen.

Damit die heute punktuelle Begleitung von Fusionsprojekten durch eine proaktive Steuerung von strategisch sinnvollen Fusionen auf der Grundlage des Zielbildes mit Förderräumen abgelöst werden kann, braucht es eine Stärkung der Beratungsressourcen.

5 Schlussfolgerung des Regierungsrats

Bei der Fusionsförderung ortet der Regierungsrat Handlungsbedarf. Es ist an der Zeit, ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandschaft zu erarbeiten.

Hiermit unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Handlungsempfehlungen für die künftige Ausrichtung der Fusionsförderung nach Auswertung der Vernehmlassung. Es handelt sich um einen Bericht im Sinn von Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c GRG³⁶, der vom Grossen Rat ganz oder teilweise zur Kenntnis genommen oder mit Auflagen an den Regierungsrat zurückgewiesen werden kann. Mit der Kenntnisnahme kann der Grosse Rat Planungserklärungen zum Bericht abgeben.

Je nach dem wie sich der Grosse Rat zu den Leitsätzen stellt, wird der Regierungsrat anschliessend die notwendigen Folgearbeiten an die Hand nehmen und dem Grossen Rat nötige Erlassanpassungen zu gegebener Zeit vorlegen.

6 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) zur Kenntnis zu nehmen.

³⁶ Gesetz vom 4.6.2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG), BSG 151.21

7 Anhang / Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens

7.1 Übersicht

Anlässlich der zwischen dem 16. Februar 2018 und dem 25. Juni 2018 durchgeführten Vernehmlassung gingen insgesamt 70 Eingaben von politischen Parteien³⁷, Gemeinden³⁸, Regionalkonferenzen, Regionen, Verbänden, Vereinen und weiteren Stellen (unter Begriff Organisationen³⁹ zusammengefasst) sowie von kantonalen Stellen (nicht öffentlich)⁴⁰ ein. Die folgende Tabelle enthält eine Grobübersicht⁴¹ über die Beurteilung (mittels öffentliche Stellungnahmen) des im Bericht vorgestellten Ansatzes der strategischen Ausrichtung der Fusionsförderung, des Fusionsrichtplans (Karte mit homogenen Raumeinheiten), sowie der beschriebenen Varianten 1 und 2 mit ihren Leitsätzen.

Hauptkriterium / Leitsatz	Parteien	Gemeinden	Organisationen
Strategische Ausrichtung der Fusionsförderung	Rund zwei Drittel der öffentlichen Stellungnahmen stimmen einer strategischen Ausrichtung der Fusionsförderung grundsätzlich zu. Rund ein Drittel der öffentlichen Stellungnahmen lehnen eine strategische Ausrichtung der Fusionsförderung grundsätzlich ab.		
Fusionsrichtplan (Karte mit homogenen Raumeinheiten in Anhang 1 des Berichts vom 14.2.2018)	zustimmend: BDP, EVP, FDP, Grüne, SP ablehnend: EDU, SVP	zustimmend: Bern, Biel, Eggwil, Freimettigen, Lyss, Niederhünigen, Thun ablehnend: Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, St. Stephan, Steffisburg, Trubschachen, Worb, Wynigen	zustimmend: Region Kiesental, Region, Oberaargau, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein Bern Neu gründen ablehnend: CMJB, CAF, ERT, Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, IG ländlicher Raum, Regionalkonferenz Emmental, VBG/BGK

³⁷ BDP, EDU, EVP, FDP, GLP, Grüne, SP, SVP (8)

³⁸ Belp, Bern (Gemeinderat und Agglomerationskommission), Biel/Bienne, Eggwil, Freimettigen, Häutligen, Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Lauperswil, Lyss, Mirchel, Muri, Münsingen, Niederhünigen, Ostermundigen, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, Steffisburg, St. Stephan, Thun, Trubschachen, Worb, Wynigen, Zollikofen (total 27)

³⁹ Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Regionalkonferenz Emmental, Region Kiesental, Region Oberaargau, Entwicklungsraum Thun ERT, Berner KMU, Bernischer Anwaltsverband, Chambre d'Agriculture du Jura Bernois, Handels- und Industrieverein HIV, Berg- und Planungsregion Kandertal und Obersimmental-Saanenland, Interessengemeinschaft ländlicher Raum, Bern neu gründen, Verband bernischer Bürgergemeinden und bürgerlicher Korporationen, Conseil du Jura Bernois (CJB), Conférence des maires du Jura bernois et du district de Bienne (CMJB), Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF), Verband Bernischer Gemeinden/Bernisches Gemeindekader (VBG/BGK), Gemeindepräsidenten des Oberen Emmentals, Römisch-katholische Landeskirche, Verwaltungsgericht (total 21)

⁴⁰ Nicht öffentliche Stellungnahmen: Geschäftsstelle der Betreibungs- und Konkursämter des Kantons Bern BAKA, Geschäftsleitung Regierungsstathalterämter, Finanzkontrolle, Justizleitung, KESB Bern, Verband der Betreibungs- und Konkursbeamten sowie der Bereichsleiter Inkasso Steuerverwaltung des Kantons Bern (VBKBIS) (total 6); zusätzlich die Direktionen (total 8)

⁴¹ Die "Grobübersicht" listet tabellarisch auswertbare Stellungnahmen auf, welche einem im Bericht präsentierten Hauptkriterium oder Leitsatz klar zuzuordnen sind und sich zustimmend oder ablehnend äussern. Zahlreiche der 70 Vernehmlassungseingaben umfassen mehrere Bemerkungen mit sowohl zustimmenden wie auch ablehnenden Voten. Einzelne Stellungnahmen enthalten zudem generelle Aussagen zur Fusionsförderung und/oder Gemeindelandschaft, welche nicht in der Tabelle erscheinen aber in die Beurteilung eingeflossen sind. Ebenfalls nicht tabellarisch dargestellt aber inhaltlich verarbeitet worden sind konstruktive Kritik, Verbesserungsvorschläge und dergleichen zu einzelnen Leitsätzen.

Allgemein zu Variante 1 (Optimierung light, moderate Weiterentwicklung)	zustimmend: BDP, FDP, Grüne, SVP ablehnend: EDU, GLP	zustimmend: Belp, Eggwil, Freimet- tigen, Ittigen, Lyss, Mir- chel, Muri, Niederhüni- gen, Ostermundigen, Rumendigen, Bern, Lan- genthal, Thun ablehnend: Köniz, Biel	zustimmend: HIV, Region Kiesental, Re- gion Oberraargau, Regio- nalkonferenz Bern-Mittel- land, Regionalkonferenz Oberland-Ost, VBBG ablehnend: Agglomerations-Kommis- sion Stadt Bern, CMJB, ERT, IG ländlicher Raum,
Leitsatz 1 (Beibehaltung Freiwillig- keit)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, Bern, Lan- genthal ablehnend: -	zustimmend: Agglomerations-Kommis- sion Stadt Bern, Berg- und Planungsregion Obersimmental-Saanen- land, ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regionalkonferenz Em- mental, Regionalkonferenz Oberland-Ost, VBBG, VBG/BGK, Verein Bern NEU gründen ablehnend: -
Leitsatz 2 (Gezielter Einsatz von Fi- nanzen und Ressourcen)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Regionalkonferenz Emmental, Regionalkonfe- renz Oberland-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB
Leitsatz 3 (neues Instrument Zent- rumsbonus)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb ablehnend: -	zustimmend: ERT, Gemeindepräsi- denten Oberes Emmental, HIV, Regionalkonferenz Emmental, Regionalkonfe- renz Oberland-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB, Verein Bern neu gründen

Leitsatz 4 (Einflussnahme Kanton)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regi- onalkonferenz Emmental, Regionalkonferenz Ober- land-Ost, VBG/BGK ablehnend: CMJB, ERT, VBBG
Leitsatz 5 (Konsequenter Einsatz von Durchsetzung und Zwang)	zustimmend: EVP, FDP, Grüne ablehnend: -	zustimmend: Belp, Bern, Langenthal Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümli- gen, Worb, ablehnend: -	zustimmend: Gemeindepräsidenten Oberes Emmental, HIV, Region Oberraargau, Regi- onalkonferenz Emmental, Regionalkonferenz Ober- land-Ost, VBG/BGK ablehnend: Berg- und Planungsregion Obersimmental-Saanen- land, CMJB, ERT
Allgemein zu Variante 2 (Strategiewechsel)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: Biel ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen
Leitsatz 1 (eigenständige Umsetzung innert vorgegebener Frist)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: - ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen
Leitsatz 2 (top-down Ansatz, direkte Umsetzung)	zustimmend: GLP, Grüne, SP ablehnend: BDP, EDU, EVP, FDP, SVP	zustimmend: - ablehnend: > 20 Gemeinden	zustimmend: - ablehnend: 12 Organisationen

In Ergänzung zur tabellarischen Auswertung und Darstellung von expliziten Stellungnahmen zu den Hauptkriterien und Leitsätzen lieferte die Vernehmlassung die folgenden Erkenntnisse:

Die Vernehmlassungseingaben umfassen ein sehr breites Spektrum an Rückmeldungen zum regierungsrätlichen Bericht. Sie reichen von komplett „ablehnend“ gegenüber jeglichen Veränderungen bei der Fusionsförderung (*Einwohnergemeinden Rumendingen und Wynigen*) über „taugliche Überlegungen zur Lancierung einer breiten Diskussion“ (*mehrere Rückmeldungen*) bis zu "vollumfänglicher Zustimmung zu beiden Varianten" (*Grüne*).

Die Postulatsforderung wird, soweit sie eine Zielgrösse von 50 Gemeinden fordert, mit sehr deutlicher Mehrheit abgelehnt. Eine nennenswerte Zustimmung erfährt hingegen die Zielgrösse 100-150 Gemeinden (*mehrere Stellungnahmen, u.a. Bern, Biel/Bienne, Lyss, Ittigen*,

Regionalkonferenz Bern-Mittelland). Einzelne Eingaben lehnen jegliche Zielgrössen ab.

Zwei Stellungnahmen lesen das Postulat so, dass lediglich ein Grundlagenbericht verlangt wurde und (noch) nicht eine „Umsetzungsvorlage“ (*Berner KMU, Köniz*). Aus Sicht eines Vernehmlassungsteilnehmers sind die Vorschläge nicht auf die frankophonen Teile des Kantons anwendbar, dies insbesondere aufgrund fehlender Berücksichtigung des Faktors „Sprache“ (*Conseil du Jura Bernois*).

Von verschiedenen Seiten wird der Nutzen von Grossfusionen grundsätzlich in Frage gestellt, dies unter anderem mit Verweis auf die Studie Schaltegger/Studerus⁴², Universität St. Gallen HSG, 2016 (*mehrere kleine, ländliche Gemeinden sowie die Interessengemeinschaft ländlicher Raum*).

Obwohl nicht der Grundlagenbericht (externer Auftrag unter Mitarbeit JGK und Experten), sondern der regierungsrätliche Bericht Gegenstand der Vernehmlassung war, wird der Grundlagenbericht teilweise als gute Basis zur Lancierung einer politischen Diskussion (*Köniz*), andererseits aber auch als zu wissenschaftlich, unverständlich und abstrakt (*VBG/BGK plus acht Gemeinden, die Regionalkonferenz Emmental und Gemeindepräsidenten des Oberen Emmentals, welche explizit auf diese Stellungnahme verweisen*) sowie teilweise als zu „unkritisch“ gegenüber Fusionen beurteilt (*Muri, Agglomerationskommission der Stadt Bern, Region Oberraar*).

7.2 Strategische Steuerung und Fusionsrichtplan

In zahlreichen Eingaben (*u.a. VBG/BGK plus Gemeinden, welche auf diese Stellungnahme verweisen*) wird eine Steuerung aus übergeordneter Gesamtsicht (räumlich-strategischer Ansatz) begrüsst.

In einem Fall wird das „Modell der homogenen Raumeinheiten als konsistentes Basisinstrument“ bezeichnet (*Biel/Bienne*). Einzelne Eingaben setzen sich im Detail mit den Zuteilungen zu homogenen Raumeinheiten auseinander und präsentieren eigene Perimetervorschläge (*Region Oberraar*).

Mehrere Eingaben lehnen den Fusionsrichtplan als wissenschaftliche Basis generell ab (*VBG/BGK mit verweisenden Gemeinden, SVP, Regionalkonferenz Emmental*). Teilweise wird der Fusionsrichtplan als teure Reissbrettstudie, erstellt trotz fehlenden Ortskenntnissen, bezeichnet. Neben mehrfacher Einzelkritik an Grenzziehungen und Perimeterbildung wird eine präzisere, verständlichere Beschreibung der gebildeten Räume und verwendeten (Abgrenzungs-)Kriterien gefordert unter frühzeitigem Einbezug und Mitwirkung der Gemeinden, Regionen sowie dem Verband Bernischer Gemeinden, VBG. In einem Fall wird gefordert, z.B. „Potentialstudien“ zu erstellen.

Eine grosse Gemeinde weist zudem darauf hin, dass der Fusionsrichtplan für den Raum Thun praktisch keine verbindlichen Vorschläge mache (*Steffisburg*). Hierzu kann festgehalten werden, dass tatsächlich zahlreiche Gemeinden rund um Thun keiner Raumeinheit eindeutig zugeteilt wurden und damit auf der Karte weiss eingefärbt bzw. neutral sind.

Schliesslich werden – unabhängig von inhaltlichen Rückmeldungen zur Karte „homogene Raumeinheiten“ – Überlegungen zum Stellenwert, zum Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten und zur Rechtsverbindlichkeit eines „Fusionsrichtplans“ angestellt.

So äussern sich die *Regionalkonferenz Oberland-Ost* sowie die *Gemeinde Lyss* beispielsweise dahingehend, dass der Fusionsrichtplan Teil des gesamten Richtplans 2030 sein

⁴² Schaltegger/Studerus, 2016; Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland

könnte bzw. müsste und analog anderen Planungsinstrumenten auch regelmässig einer Überarbeitung zu unterziehen wäre. Die Klärung der Rechtsverbindlichkeit und des Verhältnisses zu anderen strategischen Instrumenten müsste auch nach Auffassung der *Gemeinde Köniz* klarer aufgezeigt werden.

7.3 Weiterentwicklung Fusionsförderung

Bei den Vernehmlassungsantworten zur Frage, ob die Fusionsförderung (moderat) weiterentwickelt werden soll oder ein Strategiewechsel vorzunehmen ist, divergieren die inhaltlichen Rückmeldungen ebenfalls sehr stark:

Mittels Strategiewechsel?

Fünf Stellungnahmen votieren teilweise oder vollumfänglich für einen Strategiewechsel u.a. mit der Begründung: „Es braucht ein stärkeres Eingreifen des Kantons und eine Neudefinition der Gemeindeautonomie“ (SP). In der gleichen Stellungnahme wird aber auch zu bedenken geben, dass ein solcher Prozess Zeit benötige.

Die dem Strategiewechsel zustimmenden Stellungnahmen unterstützen grundsätzlich beide der skizzierten Leitsätze 1 und 2 („Eigenständige Umsetzung innert Frist“ oder „direkte Umsetzung“) unter Umständen auch als gestaffelte Massnahmen“.

Den teilweise oder vollumfänglich dem Strategiewechsel zustimmenden Stellungnahmen stehen gut 50, klar ablehnende Eingaben gegenüber. Ein Strategiewechsel wird zusammenfassend als „untauglich“, „nicht sinnvoll“ und „unrealistisch“ bezeichnet. Es wird unter anderem auch auf „nicht abschätzbare Transaktionskosten“, „ein krasses Missverhältnis zum Nutzen“ und die damit verbundene „grundlegende Umstrukturierung“ des Kantons verwiesen. Mehrere Eingaben lehnen jegliche top-down-Ansätze ab, teilweise auch unter Verweis auf die bereits heute vorhandenen, ausreichenden Zwangsinstrumente.

Mittels Optimierung light?

Im gleichen Verhältnis wie der Strategiewechsel abgelehnt wird, erfährt die Variante Optimierung light Zustimmung:

Rund 50 Eingaben stimmen dieser Variante zu unter Abgabe kritisch-konstruktiver Inputs (VBG/BGK, zahlreiche Gemeinden mittels Verweisen auf diese Stellungnahme, zwei Drittel der Gemeinden im Entwicklungsraum Thun, Regionalkonferenz Bern-Mittelland).

In rund zwei Dritteln aller Eingaben wird die Beibehaltung des Grundsatzes der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen als Grundbedingung definiert (vgl. unten zu Instrumenten).

Aus praktischen Gründen votiert u.a. *die Stadt Bern* mit folgender Begründung für diese Variante: „Es sind wenig Gesetzesanpassungen notwendig; somit ist eine rasche Umsetzung möglich“.

Kritik erfährt die Variante „Moderate Weiterentwicklung“ dahingehend, als es bessere, innovative Ansätze brauche (*Verein Bern neu gründen*) und eine leicht angepasste Version der heutigen Fusionsförderung nicht geeignet sei, um eine Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100-150 zu erreichen (*Köniz*). Die GLP ist der Auffassung, dass bei der Fusionsförderung mit diesem Ansatz kaum mehr Verbesserungen zu erzielen seien.

7.4 Optimierung Instrumente für Fusionsförderung

Hierzu kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die „Beibehaltung der Freiwilligkeit“ (Leitsatz 1) und der „Zentrumsbonus“ (Leitsatz 3) als „Sieger“ bei den Leitsätzen 1-5 der

Variante 1 aus der Vernehmlassung hervorgehen.

Eine grosse Anzahl der Gemeinden schliesst sich auch diesbezüglich den Ausführungen des VBG/BGK an.

Freiwilligkeit (Leitsatz 1)

In rund zwei Dritteln aller Eingaben wird die Beibehaltung des Grundsatzes der Freiwilligkeit von Gemeindezusammenschlüssen als Grundbedingung definiert.

Einsatz Finanzen und Ressourcen nach Fusions-Richtplan (Leitsatz 2)

Ein gezielterer Mitteleinsatz, d.h. nicht nach Giesskannenprinzip ausgerichtete projektbezogene Zuschüsse an Abklärungen und Finanzhilfen werden mehrfach unterstützt.

In einem Fall werden nicht nur ein gezielterer Einsatz sondern generell mehr finanzielle und personelle Ressourcen gefordert (*Grüne*).

Zentrumsbonus (Leitsatz 3)

Wie eingangs erwähnt, erfährt dieses erst grob skizzierte Instrument mehrfache Zustimmung wobei ebenso oft festgehalten wird, dass ein derartiges Instrument einer sorgfältigen Ausarbeitung bedürfe.

Die Eingabe des *Verbandes Bernischer Gemeinden/Bernisches Gemeindegader VBG/BGK* weist darauf hin, dass ein Zentrumsbonus begrüssenswert aber mit vielen Fragen verbunden sei. Zudem wiederholt die Eingabe an dieser Stelle, dass die dazu vorgeschlagene Basis, der Fusionsrichtplan, zu überdenken sei.

Zur skizzierten Ausgestaltung dieses Instruments bzw. einer möglichen Priorisierung halten zwei Eingaben fest dass, „der Zentrumsbonus nach Prinzip „first come, first served“ unge-rechtfertigt wäre“ (*Langenthal, Grüne*).

Verstärkte Einflussnahme des Kantons (Leitsatz 4)

Neben mehrfacher Zustimmung von Gemeinden ist der der VBG/BGK der Auffassung, dass „Zurückhaltung des Kantons bei der Umsetzung von Fusionsprojekten“ angezeigt sei.

Konsequenter Einsatz Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente (Leitsatz 5)

Die Vernehmlassung ergibt eine grundsätzliche Zustimmung zu den bisherigen Instrumenten und einem konsequenteren Einsatz. Das Potential und die Wirkung der möglichen Kürzungen beim Finanzausgleich nach Artikel 35a FILAG⁴³ werden allerdings mehrfach angezweifelt.

7.5 Zusammenfassung Vernehmlassungsergebnis

Die Ausgestaltung der zukünftigen Fusionsförderung nach räumlich-strategischen Gesichtspunkten und eine Beschreibung bzw. Visualisierung bevorzugter Fusionsperimeter werden mehrheitlich befürwortet. Der präsentierte „Fusionsrichtplan“ als wissenschaftliche Basis führte allerdings zu zahlreichen Bemerkungen betreffend die Grenzziehungen und löste Fragen hinsichtlich Rechtswirkungen und Verbindlichkeit aus. Im vorliegenden Bericht wird deshalb vom Begriff „Fusionsrichtplan“ Abstand genommen.

Neben der Variante 1 „Optimierung light“ der bernischen Fusionsförderung wurde im Bericht vom 14. Februar 2018 die klar abgegrenzte Variante 2 mit einem grundlegenden Strategiewechsel zur Diskussion gestellt. Dieser skizzierte Strategiewechsel (top-down-Ansatz mit all-fälliger späterer direkter Umsetzung) wird nach Auswertung der Vernehmlassung nicht weiter-verfolgt. Die entsprechenden Ausführungen im Bericht vom 14. Februar 2018 mit Leitsätzen

⁴³ Vgl. Fn 30

sind ersatzlos gestrichen worden (Kap. 5.3).

Zur Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsstrategie („Optimierung light“) skizzierte der Regierungsrat im Bericht vom 14. Februar 2018 unabhängig voneinander einsetzbare bzw. kombinierbare Massnahmen bzw. Fusionsförderinstrumente. Die Auswertung der Vernehmlassung lieferte wertvolle Hinweise für die Ausarbeitung zukünftiger Förderinstrumente. Mehrfach wurde allerdings festgehalten, dass die skizzierten Instrumente im Rahmen einer „Optimierung light“ in ihrer Wirkung nicht ausreichen dürften zur angestrebten deutlichen Senkung der Anzahl Gemeinden.