



## **Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern**

**Prüfbericht des Regierungsrates zum Postulat  
177-2014, Müller (Bern, FDP)**

**"Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?"**

## **Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat**

Datum RR-Sitzung: 14. Februar 2018

Geschäftsnummer: 800 14 75

Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
2.1	Prüfauftrag .....	4
2.2	Vorgehensweise und Projektorganisation.....	4
2.3	Heutige Gemeindelandschaft und Fusionsförderung .....	5
<b>3</b>	<b>Grundlagenbericht zum Postulat Müller .....</b>	<b>7</b>
3.1	Methodisches Vorgehen und Modellentwicklung .....	7
3.2	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Autoren des Grundlagenberichts .....	8
3.3	Allgemeine Beurteilung .....	9
3.4	Denkmodell mit "homogenen Raumeinheiten" .....	10
<b>4</b>	<b>Handlungsbedarf bei heutiger Fusionsförderung.....</b>	<b>10</b>
4.1	Fehlende räumlich-strategische Zielvorstellung und neue Herausforderungen .....	10
4.2	Impuls zur Weiterentwicklung der Fusionsstrategie .....	11
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Regierungsrates.....</b>	<b>12</b>
5.1	Fusionsrichtplan als wissenschaftliche Basis und neues strategisches Steuerungsinstrument .....	12
5.2	Variante 1: Moderate Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsstrategie; "Optimierung light" .....	13
5.3	Variante 2: Strategiewechsel.....	18
<b>6</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>Antrag .....</b>	<b>21</b>
<b>8</b>	<b>Anhänge.....</b>	<b>21</b>

## 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 Prüfbericht 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.

Das Postulat verweist zur Begründung des Prüfauftrages primär auf die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme des Kantons und fordert den Regierungsrat auf, anhand eines Denkmodells mit weniger als 50 Gemeinden aufzuzeigen, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster als heute aufgestellt sein könnte.

Wissenschaftliche Basis dieses Prüfberichts stellt ein extern in Auftrag gegebener Grundlagenbericht dar. Darin werden acht Modelle gebildet, welche drei unterschiedliche Optimierungsperspektiven einnehmen: Wirtschaft, Raum und Gesellschaft. Die gebildeten Modelle umfassen zwischen 14 und 104 Gemeinden.

Die zentrale Erkenntnis der Autoren lautet: Bereits eine Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100 bis 150 Gemeinden brächte gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen mit sich. Dies insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden.

Der Regierungsrat ist der klaren Überzeugung, dass die gemäss Postulat anzustrebende Maximalanzahl von 50 Gemeinden zu weit und deutlich über die Thematik der Gemeindefusionen hinausgehen bzw. eine ganz grundlegende Diskussion über eine Neuorganisation des Kantons und die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton erfordern würde. Eine "1:1-Umsetzung" eines der im Grundlagenbericht erarbeiteten Modelle ist aus Sicht des Regierungsrats nicht realistisch und deshalb auch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts des Regierungsrats.

Ausgehend vom Postulatsauftrag und gestützt auf die Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung wurde deshalb zusätzlich – im Sinne einer Synthese – ein "Denkmodell" erarbeitet, welches einen räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindefusionen erfolgen könnten – mit dem Ziel, eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu bilden.

Dies auch deshalb, weil der Regierungsrat bei der heutigen Fusionsförderung Handlungsbedarf ortet. So besteht heute keine räumlich-strategische Zielvorstellung zur Gemeindelandschaft des Kantons Bern. Zudem sind teilweise neue Herausforderungen dazugekommen, namentlich für grundsätzlich fusionswillige Kleinstgemeinden, welche keine Partnergemeinde(n) finden.

Gemeindefusionen sollen künftig vom Kanton gezielter aus einer übergeordneten Gesamtsicht gesteuert werden. Durch einen kantonalen "Fusionsrichtplan" mit "homogenen Raumeinheiten" als strategische Fusionsperimeter wird die Postulatsforderung umgesetzt.

Mit dem strategischen Steuerungsinstrument "Fusionsrichtplan" wird Einfluss auf die zukünftige Gemeindelandschaft des Kantons Bern genommen. Die Umsetzung kann in ganz unterschiedlicher Intensität erfolgen. Neben dem Mass an kantonalen Einflussnahme ist auch der zeitliche Horizont festzulegen.

Aus diesem Grund skizziert der Regierungsrat zwei verschiedene Varianten: einerseits eine moderate Weiterentwicklung der Fusionsförderung (5 Leitsätze) und andererseits – als klar abgegrenzte Alternative – einen grundlegenden Strategiewechsel (2 Leitsätze). In der politischen Diskussion muss zunächst eine grundlegende Variantenwahl getroffen werden, bevor die Leitsätze geklärt werden können.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Prüfauftrag

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 äussert sich weiter zur seit 2005 praktizierten Fusionsförderung und hält 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 geführt<sup>1</sup>. 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.

### 2.2 Vorgehensweise und Projektorganisation

Der Regierungsrat hatte bereits in der Vorstossantwort auf die Notwendigkeit von externer Projektunterstützung bei der Ausführung dieses Prüfauftrags hingewiesen (RRB 139/2015 vom 11.2.2015). Entsprechend beantragte der Regierungsrat die Annahme des Postulats explizit nur unter der Bedingung, dass im Voranschlag 2016 und im Finanzplan 2017-2019 zusätzliche Mittel eingestellt werden, was vom Grossen Rat schliesslich auch beschlossen wurde.

Der Auftrag für die externe Projektbegleitung wurde in der Folge an eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus drei Firmen<sup>2</sup> vergeben. Die grundsätzliche Vorgabe für die Auftragnehmer bestand darin, ein – wie im Postulat gefordert – "Denkmodell" zu entwickeln. Ergänzend wurden in einem zweiten Schritt mögliche Umsetzungsszenarien erarbeitet.

In der Gesamtprojektleitung unter der Federführung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) nahmen Vertretungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und der externen Auftragnehmer Einsitz. Eine Begleitgruppe bestehend aus Vertretungen von kantonalen Verwaltungsstellen und eine Begleitgruppe bestehend aus Fachpersonen aus Wirtschaft und Wissenschaft reflektierten die Arbeitsergebnisse anlässlich von je zwei Sitzungen bzw. Workshops. Der erarbeitete Grundlagenbericht datiert vom 31. Mai 2017 (vgl. Anhang 2)

---

<sup>1</sup>Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 320–329 (Geschäft 2014.RRGR.904)

<sup>2</sup>Ecoptima, Regio Support, BHP Hanser und Partner

## 2.3 Heutige Gemeindelandschaft und Fusionsförderung

Mit Blick auf die Ausführungen des Postulats und als Basis für die Erarbeitung des geforderten Denkmodells ist einleitend kurz auf die Gemeindelandschaft des Kantons und auf die seit nun rund 14 Jahren praktizierte Fusionsförderung und deren Erkenntnisse einzugehen.

### a) Heutige Gemeindelandschaft und Anzahl Gemeinden

Der Kanton Bern ist im schweizweiten Vergleich sehr kleinräumig strukturiert. Der Medianwert<sup>3</sup> 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 3'733<sup>4</sup>. 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 2003<sup>5</sup> auf 347 im Jahr 2018. Per Anfang 2018 verzeichnet der Kanton 36 beschlossene und umgesetzte Fusionen mit 92 involvierten Gemeinden. Neben einer als strategisch zu bezeichnenden Fusion mit acht Gemeinden (Fraubrunnen, 2014) wurden schwergewichtig Zusammenschlüsse mit zwei bis vier Gemeinden umgesetzt.

### b) Heutige Fusionsförderung aus Sicht des Regierungsrates

Die heutige Fusionsförderung basiert auf vier Säulen:

- Finanzielle Unterstützung (Projektbeiträge, Finanzhilfe an erfolgte Fusionen, FILAG<sup>6</sup>-Kompensationen)
- Beratung und Begleitung 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)

Die bestehende Fusionsförderung wurde mit dem 2005 in Kraft gesetzten Gemeindefusionsgesetz (GFG)<sup>7</sup> initiiert. Sie wurde 2009 im Rahmen einer Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation GFG) überprüft<sup>8</sup>, woraufhin der Grosse Rat am 10. Dezember 2009 mit einer Planungserklärung verschiedene Anpassungen verlangte<sup>9</sup>. Gestützt darauf beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Bern 2012 mit einer Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) verschiedene Optimierungen bei der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, u.a. die Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandegarantie der Gemeinden (Art. 108 KV) im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindefusionen<sup>10</sup>. Mit diesen am 1.1.2013 in Kraft getretenen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erfolgten somit erste Optimierungen bei den Instrumenten und Verfahren für Gemeindefusionen.

---

<sup>3</sup> 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})

<sup>4</sup> Aus: Bericht zum Zustand der Berner Gemeinden 2017, Ergebnisse einer Gemeindebefragung, Steiner/Kaiser/Reichmuth; Schweiz. Institut für öffentliches Management, 2017

<sup>5</sup> Per 1.1.2004 erfolgten die ersten beiden Fusionen, welche aber bereits von der Finanzhilfe profitierten.

<sup>6</sup> Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG; BSG 631.1), Art. 34 Abs. 1 betr. Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden

<sup>7</sup> Gesetz vom 25.11.2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG; BSG 170.12)

<sup>8</sup> Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG) Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26.8.2009 (RRB 1478/2009)

<sup>9</sup> Tagblatt des Grossen Rates 2009, 1599 ff.

<sup>10</sup> Siehe dazu Botschaft des Grossen Rates für die kantonale Volksabstimmung vom 23.9.2012

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

### c) Auswirkungen der Fusionsförderung

Es ist festzuhalten, dass seit 2005 nicht ausschliesslich "Kleinfusionen" realisiert wurden, sondern mit den acht Gemeinden um Fraubrunnen eine auch nach heutigen Gesichtspunkten strategische Fusion erfolgt ist und sich Gemeinden in einer homogenen Raumeinheit zusammengeslossen haben. Mehrere grossflächige Fusionen wurden jedoch im Abklärungsstadium abgebrochen, in der Folge aber zum Teil in einem reduzierten Perimeter weitergeführt bzw. umgesetzt. 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.

Den Postulanten ist insofern beizupflichten, als die drei Wirkungsziele<sup>11</sup> der Strategie des GFG 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 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 Steuersenkungen<sup>12</sup>. Dies, auch wenn eine jüngere Studie der Hochschule St. Gallen 2016 zum Schluss kam, dass Fusionen kaum einen Spareffekt hätten<sup>13</sup>.

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.

Das AGR als zuständige Stelle der JGK wendet Artikel 4b Absatz 2 des Gemeindegesetzes (GG)<sup>14</sup> seit 2013 an und nimmt beispielsweise auf Wunsch und in Zusammenarbeit mit fusionswilligen Gemeinden sogenannte Perimeterumfragen vor, um frühzeitig den maximal möglichen Perimeter an abklärungswilligen Gemeinden zu eruieren. Diese Massnahme soll verhin-

---

<sup>11</sup> Art. 1 Abs. 2 Gemeindefusionsgesetz (GFG; BSG 170.12)

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> "Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland; 2016"; HSG St. Gallen (Studerus, Schaltegger)

<sup>14</sup> 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.

dern, dass fortgeschrittene Abklärungen plötzlich erweitert werden müssen, schafft Transparenz und wirkt sogenannten Kaskadenfusionen<sup>15</sup> entgegen.

Eine weitergehende Einflussnahme gemäss Artikel 4b Absatz 2 GG, z.B. durch Vornahme von Fusionsabklärungen anstelle von (fusionsunwilligen) Gemeinden, scheiterte bisher an den knappen Ressourcen auf Seiten von JGK/AGR. Im Zentrum der kantonalen Tätigkeit steht stets die Beratung und Begleitung von grundsätzlich zusammenlegungswilligen Gemeinden – weitgehend unabhängig von strategischen Überlegungen im Sinne der im Grundlagenbericht untersuchten Dimensionen (vgl. Kapitel 3). Als mindestens teilweise strategischen Ansatz können immerhin die regelmässige Berücksichtigung von bestehender interkommunaler Zusammenarbeit, gemeinsamen Infrastrukturen oder auch bereits zusammengelegten Verwaltungszweigen gewertet werden.

Die Auswirkungen der umgesetzten und bevorstehenden Fusionen werden zur Zeit im Rahmen einer Langzeitstudie "Fusions-Check"<sup>16</sup> unter der Leitung der HTW Chur<sup>17</sup> auch bei bernischen Zusammenschlüssen untersucht und ausgewertet. Damit werden auch kantonsübergreifende Vergleiche möglich sein.

### 3 Grundlagenbericht zum Postulat Müller

#### 3.1 Methodisches Vorgehen und Modellentwicklung

Ausgehend vom Postulatsauftrag wurden aufgrund von entsprechenden Kriterien acht Modelle gebildet, welche sich einerseits in Bezug auf den Konzentrationsgrad (Anzahl Gemeinden) und andererseits in Bezug auf die Optimierungsperspektive – Wirtschaft (W), Raum (R) und Gesellschaft (G) – unterscheiden.

Die massgebenden Kriterien zur Modellbildung können wie folgt umschrieben werden:

- **Modelle Wirtschaft (W):** Bei dieser Perspektive wird die Sicht der ansässigen Unternehmen eingenommen. Die Gemeindelandschaft soll eine möglichst gute Ausgangslage für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen ermöglichen. Für die Bildung dieser Modelle werden die Zentren gemäss Kantonaem Richtplan als Ausgangsgemeinden sowie Kriterien wie das Vorhandensein von Flächen oder die Professionalität der Verwaltung einbezogen.
- **Modelle Raum/Umwelt (R):** Bei diesen Modellen stehen naturräumliche Aspekte sowie räumliche Beziehungen zwischen den Gemeinden im Vordergrund. Bei der Modellbildung werden topografische Raumeinheiten, die Zentrenstruktur und zusammenhängende Siedlungsgebiete berücksichtigt.
- **Modelle Gesellschaft/Föderalismus (G):** Bei dieser Perspektive liegt der Fokus auf der Verbesserung der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie auf einer grösseren Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Einbezogen bei der Modellbildung werden u.a. die ehemaligen Amtsbezirke und die Gemeindeverbände.

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> ganzheitliches Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen auf der Basis von 47 Indikatoren

<sup>17</sup> Hochschule für Technik und Wirtschaft, HTW Chur; Zentrum für Verwaltungsmanagement; Projekt "Fusionscheck"

	W-Modelle	R-Modelle	G-Modelle
<b>Hohe Konzentration</b> deutlich unter 50 Gemeinden	Modell W-Hoch 14	Modell R-Hoch 16	Modell G-Hoch 24
<b>Mittlere Konzentration</b> ~ 50 Gemeinden	Modell W-Mittel 49	Modell R-Mittel 43	Modell G-Mittel 43
<b>Tiefe Konzentration</b> deutlich über 50 Gemeinden	–	Modell R-Tief 76	Modell G-Tief 104

Für alle Modelltypen wurden Modelle mit unterschiedlichem Konzentrationsgrad (hoch – mittel – tief) erarbeitet, wobei sich für den Modelltyp Wirtschaft keine plausible Begründung für einen tiefen Konzentrationsgrad fand, so dass insgesamt acht Modelle erarbeitet wurden.

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Auswirkungen der Modelle war die Zielsetzung des Postulats, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern *"nach heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und raumplanerischen Bedürfnissen und Realitäten gegliedert werden kann,...."*<sup>18</sup> Aufgrund des Postulats sowie der Aufträge der Kantonsverfassung zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen, der geltenden Gesetzgebung und der politischen Strategien wurden die acht erarbeiteten Modelle anhand der folgenden sechs Dimensionen und entsprechender Indikatoren<sup>19</sup> beurteilt:

- Standortattraktivität für die Wirtschaft
- Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung
- Leistungsfähigkeit der Gemeinde
- Demokratie
- Identifikation mit der Gemeinde
- Finanzielle Autonomie

Mit sogenannten Netzdiagrammen stellten die Autoren die Auswirkungen innerhalb der sechs Dimensionen gegenüber der heutigen Gemeindelandschaft (2016: 352 Gemeinden) dar.

### 3.2 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der Autoren des Grundlagenberichts

In Bezug auf diese sechs Beurteilungsdimensionen geht aus dem Grundlagenbericht hervor, dass Verbesserungen weniger durch die für die Modellbildung gewählte Perspektive (Wirtschaft, Raum, Gesellschaft), als vielmehr durch das Mass der Konzentration zustande kommen.

Demnach bräuchte eine tiefe Konzentration (d.h. deutlich über 50 Gemeinden) gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen bezüglich Handlungsfähigkeit und Steuerung

<sup>18</sup> Tagblatt des Grossen Rates, 2015, S. 320 ff.

<sup>19</sup> Methodische Hinweise der Autoren des Grundlagenberichts: In der Wissenschaft gibt es keinen Konsens darüber, welche Indikatoren eine funktionierende Gemeinde umschreiben. Daraus folgt, dass die vorliegende Studie keine abschliessende Bewertung darstellen, sondern lediglich unter den zugrunde gelegten Annahmen Gültigkeit beanspruchen kann. Da in dieser Studie in Bezug auf die erarbeiteten Modelle mehrere Hundert Gemeindegemeinschaften zu beurteilen waren, konnten zudem keine neu zu erhebenden Primärdaten, sondern nur verfügbare statistische Angaben einbezogen werden.

der räumlichen Entwicklung (inkl. Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr), der Leistungsfähigkeit, der Standortattraktivität (d.h. z.B. Handlungsspielraum im Bereich Arbeitszonen) sowie bei der finanziellen Autonomie der Gemeinden mit sich.

Eine höhere Konzentration (d.h. eine zusätzliche Reduktion der Anzahl 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<sup>20</sup>.

In den Schlussfolgerungen hält der Grundlagenbericht schliesslich u.a. fest, dass der Zeithorizont und der mögliche Aufwand (Finanzen, Personal) sowie die Wahl der Strategie (Top-down oder Bottom-up; also Freiwilligkeit oder Zwang) entscheidende Faktoren für den Umsetzungsansatz darstellen<sup>21</sup>.

### 3.3 Allgemeine Beurteilung

Die Methodik und die Vorgehensweise der Autoren des vorliegenden Grundlagenberichts "Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern" sind nach Ansicht des Regierungsrates nachvollziehbar und einleuchtend. Die Wahl wie auch die Messbarkeit der herangezogenen Kriterien sind transparent dargestellt und verständlich beschrieben. Bei den sechs Dimensionen zur Beurteilung der Modelle handelt es sich um sehr wichtige Themenbereiche im Gemeindeumfeld. Der hohen Komplexität des Postulatsauftrags wird unter anderem dadurch Rechnung getragen, dass zu Beginn der Untersuchung gewisse Grundregeln definiert wurden<sup>22</sup>. Weiter erachtet es der Regierungsrat grundsätzlich als sinnvoll, dass die Modelle – in einem ersten Schritt – je einzeln in einer der drei Perspektiven "Wirtschaft", "Raum" und "Gesellschaft" dargestellt werden.

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. Diese Erkenntnis scheint dem Regierungsrat zentral. Mit Blick auf die heutige Gemeindelandschaft und Ausgangslage des Kantons Bern dürfte eine mittel- bis langfristige Reduktion der heutigen Anzahl Gemeinden um knapp 200 bereits eine sehr hohe Herausforderung darstellen.

Die Autoren zeigen zudem klar auf, dass die gemäss Postulat Müller anzustrebende Maximalanzahl von 50 Gemeinden sehr weit und deutlich über die Thematik der Gemeindefusionen hinausgehen bzw. eine ganz grundlegende Diskussion über eine Neuorganisation des Kantons und die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton erfordern würde. Es ist aus Sicht des Regierungsrates denn auch nicht realistisch und vorderhand nicht zielführend, die im Postulat genannte Maximalzahl an Gemeinden von 50 oder weniger anzustreben.

Eine "1:1-Umsetzung" eines der acht im Grundlagenbericht erarbeiteten Modelle ist nicht realistisch und deshalb auch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts des Regierungsrates. Die acht Modelle fokussieren je lediglich auf eine einzige Dimension (Raum, Wirtschaft, Gesellschaft) und lassen kaum Handlungsspielraum zu. Aus Sicht des Regierungsrates ist mit Blick auf den Postulatsauftrag vielmehr die Kombination der untersuchten Dimensionen respektive Modelle die massgebende wissenschaftliche Basis für die zukünftige Fusionsförderung.

---

<sup>20</sup> vgl. auch Kapitel 4 des Grundlagenberichtes

<sup>21</sup> vgl. auch Kapitel 7 des Grundlagenberichtes

<sup>22</sup> So u.a. keine Bildung von Exklaven, Berücksichtigung topografisch unüberwindbarer Hindernisse, keine grundsätzliche minimale oder maximale Einwohnerzahl pro Gemeinde, Anzahl Gemeinden pro Konzentrationsgrad stellt "Richtwert" dar.

### 3.4 Denkmodell mit "homogenen Raumeinheiten"

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung wurde auf Wunsch der JGK zusätzlich ein "Denkmodell" erarbeitet, welches einen räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindegemeinschaften erfolgen sollten – mit dem Ziel, eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu bilden.

Dieses von den Autoren des Grundlagenberichts zusätzlich erarbeitete Denkmodell vereinigt die Erkenntnisse der entwickelten Einzelmodelle aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum und Gesellschaft. Es handelt sich um eine wissenschaftliche, flächendeckende Betrachtung der Gemeindelandschaft unter Anwendung einheitlicher Kriterien.

Visuelle Darstellung dieses Denkmodells ist eine Karte (vgl. Anhang 1) mit "homogenen Raumeinheiten". Dabei werden die Kriterien aus den untersuchten Bereichen "Wirtschaft" und "Raum" zur Bildung von sogenannten Kernräumen herangezogen. Ergänzt wird die Abgrenzung der homogenen Raumeinheiten mit der Berücksichtigung der ehemaligen Amtsbezirksgrenzen sowie topografischer Grenzen zwischen Gemeinden, die keinem Kernraum zugeordnet sind. Während dem die Kernräume auf der Karte mit ausgezogenen Linien abgegrenzt werden, sind die Kriterien "Gesellschaft" und "Topografie" anhand von unterbrochenen Begrenzungslinien<sup>23</sup> dargestellt.

Die erarbeitete Karte mit eingefärbten und abgegrenzten Kernräumen kann aus Sicht des Regierungsrates als Synthese der Erkenntnisse aus der Modellbildung gewertet werden. Für zahlreiche Gemeinden gibt es aufgrund der teilweisen "Durchlässigkeit" der Abgrenzungen mehrere Optionen für strategische Zusammenschlüsse. Auf die mögliche Bedeutung und Verwendung des dargestellten Denkmodells geht Kapitel 5 ein.

## 4 Handlungsbedarf bei heutiger Fusionsförderung

### 4.1 Fehlende räumlich-strategische Zielvorstellung und neue Herausforderungen

In Anbetracht der in Kapitel 2.3 beschriebenen Ausgangslage und Erfolgsbilanz der heutigen Fusionsförderung ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Fusionsstrategie zu überdenken ist. Dies primär aus folgenden Gründen:

- Der heutigen Fusionsförderung liegt keine fundierte räumlich-strategische Zielvorstellung zu Grunde.  
Die im 2004 formulierte qualitative (Leistungsfähigkeit) 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.
- Die heutige Fusionsförderung hat ihre Berechtigung. Sie führt aber nur selten zu einer echten strategischen Fusion 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.

---

<sup>23</sup>Der Grundlagenbericht geht in den Kapiteln 5.3. und 5.4. auf die homogenen Raumeinheiten, deren Zuordnungsregeln und auf die daraus entstehenden Begrenzungslinien ein.

- Mit den vorhandenen Anreizen, aber auch Zwangsmitteln (FILAG-Kürzungs-Möglichkeit<sup>24</sup> und Anordnung von Fusionen) wurde bisher zurückhaltend umgegangen. Oftmals sind dem Kanton allerdings auch die Hände gebunden, z.B. durch nicht vollständig gegebene Voraussetzungen zur Anwendung von Zwang.
- Eine eher neue Herausforderung stellen Situationen dar, in welchen kleinere, schwächere Gemeinden fusionswillig wären, die leistungsfähigere(n) Nachbargemeinde(n) aber keinen Handlungsbedarf haben oder kein Risiko eingehen wollen. In vergangenen Jahren war mehrfach zu beobachten, dass sich mittelgrosse Gemeinden zwar bereit erklärten, mit einer aber nicht mehreren kleinen (Nachbar-)Gemeinden 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 Zusammenschluss mit gleichzeitig mehreren leistungsschwachen Gemeinden Risiken eingeht. Folge derartiger Konstellationen können Kaskadenfusionen sein, d.h. umgesetzte Projekte, bei welchen mindestens eine Gemeinde zum wiederholten Mal fusioniert. Dies ist allerdings weder für kleine noch für grössere, leistungsfähigere Gemeinden befriedigend.
- Die in den letzten Jahren durchgeführten Perimeterumfragen im benachbarten Umfeld von fusionswilligen Gemeinden erfolgen häufig nur situativ und basieren nicht auf einer Gesamtschau unter Anwendung einheitlicher Kriterien.
- Zunehmend erkundigen sich fusionswillige Gemeinden vor Projektstart beim zuständigen AGR nach einer verbindlichen und räumlich-konkreten Vorstellung von Zusammenschlussperimetern.

## 4.2 Impuls zur Weiterentwicklung der Fusionsstrategie

Gestützt auf die bisherigen Ausführungen befürwortet der Regierungsrat eine breite Diskussion der bernischen Fusionsstrategie und Prüfung ihrer Weiterentwicklung. Wie er in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 bis 2018 mit dem Ziel 1 "Nachhaltige Raumentwicklung fördern" festgehalten hat, sind die Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige Raumentwicklung das Sicherstellen der Handlungsfähigkeit und die Stärkung der Gemeinden. Ein Weg zur Stärkung der Leistungsfähigkeit führt für den Regierungsrat über Gemeindefusionen, weshalb freiwillige Gemeindefusionen konsequent weitergeführt werden müssen und die Instrumente zur Unterstützung und Beschleunigung dieses Prozesses gezielt anzuwenden sind<sup>25</sup>. Daran ist aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich festzuhalten.

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 5 seine daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen vor. In dieser Debatte werden auch neue, innovative Instrumente zur Diskussion gestellt, welche über den Grundsatz der Freiwilligkeit hinausgehen. Entscheidend ist, mit welcher Intensität und mit welchem Zeithorizont derartige Veränderungen der Gemeindelandschaft angestrebt werden sollen.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2018 / Legislaturziele des Regierungsrates, verabschiedet vom Regierungsrat am 29.10.2014 (Geschäftsnummer: 2013.RRGR.802), insbesondere S. 10-11

## 5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Regierungsrates

### 5.1 Fusionsrichtplan als wissenschaftliche Basis und neues strategisches Steuerungsinstrument

Gemeindefusionen sollen künftig vom Kanton gezielter aus einer übergeordneten Gesamtsicht gesteuert werden. Dazu wird ein kantonaler Fusionsrichtplan als strategisches Steuerungsinstrument erlassen. Die Kompetenz zum Erlass und Anpassung dieses Richtplans liegt beim Regierungsrat. Mit dem im Folgenden beschriebenen kantonalen Fusionsrichtplan bringt der Kanton seine Vorstellung der künftigen Gemeindelandschaft zum Ausdruck, womit dem von Seiten der Gemeinden und der Politik wiederholt geäusserten Wunsch entsprochen wird.

Inhaltliche Basis dazu ist das von den Autoren des Grundlagenberichts entwickelte und noch zu präzisierende Modell der homogenen Raumeinheiten (Anhang 1). Die Festlegung von homogenen Raumeinheiten mit fixen und mit durchlässigen Begrenzungslinien für Gemeindezusammenschlüsse dient der angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung und entspricht damit den regierungsrätlichen Legislaturzielen.

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.

Fusionen in Teilräumen der bezeichneten Raumeinheiten werden durch den Kanton nicht unterbunden bzw. sind weiterhin zulässig. Es wird beispielsweise möglich sein müssen, in begründeten Fällen weniger als die gemäss Fusionsrichtplan vorgegebene Anzahl Gemeinden pro Einheit zusammenzuschliessen, um die Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden kurz- bis mittelfristig sicher zu stellen.

Durch die fixen Begrenzungslinien aufgrund der räumlichen und wirtschaftlichen Kriterien sowie durch die durchlässigen Begrenzungslinien (Gesellschaft und Topografie) wird erstmals ein einheitliches und verständliches Modell zur Verfügung gestellt. Die Kernräume orientieren sich an der Zentralitätsstruktur des Richtplans 2030. Ihnen kommt im Fusionsrichtplan in jedem Fall eine wichtige Funktion zu. Sämtliche der vorgeschlagenen Perimeter beinhalten ein Zentrum mit mehr oder weniger anzuschliessenden Gemeinden.

Die auf den kombinierten Modellen des Grundlagenberichts basierende kartografische Visualisierung (vgl. Anhang 1) wird, sofern die Grundidee des Fusionsrichtplans in der Vernehmlassung Anklang findet, für jede Raumeinheit zu präzisieren und für die Gemeinden nachvollziehbar zu beschreiben sein. Bei der Ausformulierung und Umsetzung wird zu berücksichtigen sein, dass das im Grundlagenbericht entwickelte Denkmodell der homogenen Raumeinheiten auf Daten und Annahmen mit Bearbeitungsstand 2016 beruht. Während die gewählten Kriterien(gruppen) und Indikatoren zur Bildung der Raumeinheiten auch für kommende Jahre eine gültige Basis darstellen, wird das konkrete Zahlenmaterial (wie z.B. Pendlerströme, Steuerertrag, Baulandreserven), regelmässig und kritisch zu überprüfen und allenfalls zu aktualisieren sein.

Für den Regierungsrat dient dieser Fusionsrichtplan als Zielstruktur für die zukünftige Gemeindelandschaft. Es handelt sich dabei um eine vom Postulat geforderte "Gesamtschau", welche einerseits auf einheitlichen Beurteilungskriterien beruht und andererseits denjenigen Gemeinden, die in der Nähe mehrerer Zentren liegen, gewisse Handlungsoptionen (mehrere mögliche Fusionsperimeter) bietet. Der erarbeitete Plan wendet für alle Gebiete die gleichen Kriterien an, berücksichtigt aber auch die teilweise unterschiedlichen Ausgangslagen und Herausforderungen für Gemeinden zwischen Jura und Alpenraum. Anhand des Plans mit den zugrundeliegenden Kriterien wird jeder Gemeinde aufgezeigt werden können, welches Poten-

tial ein Zusammenschluss in wirtschaftlicher, räumlicher und gesellschaftlicher Hinsicht mit sich bringt.

Die Karte (Anhang 1) zeigt bei summarischer Betrachtung in vielen Fällen (Talschaften, Zentren) – auch ohne wissenschaftliche Herleitung – naheliegende Grenzziehungen bzw. Fusionsperimeter. Unterbrochene Grenzlinien und neutral (weiss) eingefärbte Gemeindegebiete basieren auf zusätzlichen, etwas weniger offensichtlichen Kriterien aus den Bereichen Gesellschaft und Topografie. Je nach Gewichtung dieser Kriterien wird die Zuteilung einer Gemeinde zum einen oder anderen strategischen Fusionsperimeter möglich sein. Beispiele solcher Handlungsoptionen für Gemeinden sind sowohl in ländlichen (Kandergrund, Iseltwald, Affoltern, Meienried) wie auch in zentrumsnahen Gebieten (Aegerten, Moosseedorf, Stettlen, Vechigen) zu finden.

Trotz seiner Bezeichnung als "Richtplan" wird dieser Plan deutlich weniger weit gehen und eine geringere Komplexität aufweisen als der kantonale Richtplan 2030. Zudem bestehen anders als in der Raumplanung keine bundesrechtlichen Vorgaben in Form von Gesetzesaufträgen. Vergleichbar mit der Richtplanung 2030 ist der Fusionsrichtplan hingegen insofern, als es sich um ein konsistentes Instrument handelt.

Mit dem Fusionsrichtplan soll insbesondere auch ein Steuerungsinstrument geschaffen werden, welches die Umsetzung der Richtlinien der Regierungspolitik im Bereich der Gemeindestruktur ermöglicht und einen gezielten Ressourceneinsatz ermöglicht.

Sowohl bei der teilweisen wie auch bei der vollständigen Umsetzung der dargestellten Zielstruktur werden die kantonale Verwaltungsstruktur, die regionale Zusammenarbeit aber auch das System des Finanz- und Lastenausgleichs nicht grundsätzlich in Frage gestellt, weil das angestrebte Konzentrationsniveau erheblich entfernt bleibt von den bezogen auf die Gemeindeanzahl radikalen Forderungen des Postulats.

Mit dem kantonalen Fusionsrichtplan und den "homogenen Raumeinheiten" als strategische Fusionsperimeter wird die Postulatsforderung nach einer kantonalen Gesamtschau umgesetzt.

Die Umsetzung kann, wie bereits in Kapitel 4.2. ausgeführt, in ganz unterschiedlicher Intensität erfolgen. Neben dem Mass an kantonaler Einflussnahme ist auch der zeitliche Horizont festzulegen. Deshalb werden an dieser Stelle verschiedene Varianten skizziert. In der politischen Diskussion werden zunächst eine grundlegende Variantenwahl zu treffen und erst anschliessend deren Einzelheiten zu klären sein.

## **5.2 Variante 1: Moderate Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsstrategie; "Optimierung light"**

**Vorbemerkung:** Die hier beschriebene moderate Weiterentwicklung der kantonalen Fusionsstrategie stellt eine klar abgegrenzte Alternative zu Kapitel 5.3 ("Strategiewechsel") dar. Die Leitsätze 1 bis 5 der hier beschriebenen Variante können nicht mit den Leitsätzen 1 und 2 der Variante 2 ergänzt oder kombiniert werden.

Zur Erreichung einer Gemeindelandschaft gemäss kantonaalem Fusionsrichtplan sind die bestehenden Grundlagen und Förderinstrumente für Gemeindefusionen im Grundsatz beizubehalten, aber zu optimieren.

Grundidee dieses Ansatzes ist eine moderate Anpassung der bestehenden Grundlagen und Förderinstrumente mit dem Ziel, 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 Gemeindefusionen 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).

**Leitsatz 1:** Für Gemeindefusionen gilt weiterhin das Primat der Freiwilligkeit. Angeordnete Fusionen sollen die Ausnahme bleiben.

Folgende unabhängig voneinander umsetzbare bzw. kombinierbare Massnahmen bieten sich aus Sicht des Regierungsrates an:

**a) Gezielterer Ressourceneinsatz**

*Beschreibung der Massnahme:*

Es werden keine fixen Zielgrössen zur Anzahl Gemeinden oder deren Bevölkerungszahl festgelegt. In Zukunft werden aber grundsätzlich ausschliesslich Gemeindefusionen in den im Fusionsrichtplan bezeichneten homogenen Raumeinheiten und damit in strategischen Perimetern finanziell unterstützt. Dies gilt sowohl für Staatsbeiträge an Fusionsabklärungen (sog. projektbezogene Zuschüsse nach Art. 34 FILAG) als auch für Finanzhilfen an erfolgte Fusionen (nach Art. 3 ff. GFG). Anhand des Fusionsrichtplans als nicht strategisch beurteilte Fusionen werden dem Regierungsrat grundsätzlich weiterhin zur Genehmigung unterbreitet. Von der individuellen Beratung durch das AGR werden solche Fusionen allerdings nicht mehr im gleichen Umfang wie heute profitieren.

Wie in Kapitel 5.1 ausgeführt, ist nicht ausgeschlossen, aber im Einzelfall zu beurteilen, ob perimeterübergreifende oder in Teilräumen angestrebte Fusionen strategische Bedeutung im Sinne des Fusionsrichtplans haben. Es wird den Gemeinden obliegen, ihre individuelle, allenfalls vom Fusionsrichtplan abweichende, Situation darzulegen.

Projektbezogene Zuschüsse (Abklärungsbeiträge) sollen wie erwähnt grundsätzlich an strategische Fusionsabklärungen im Sinne des Richtplans ausgerichtet werden. Die nur hälftige Beteiligung des Kantons an den Projektkosten hat sich bewährt und fördert das Kostenbewusstsein der beteiligten Partner. Zu prüfen sein wird eine Verlagerung des Zeitpunkts der Auszahlung. So könnte beispielsweise mit der Auszahlung zugewartet werden bis die Abklärungen abgeschlossen sind oder sogar ein abstimmungsreifes Geschäft vorliegt. Staatsbeiträge an umgesetzte Fusionen (Finanzhilfe) werden weiterhin nach den im GFG festgelegten linearen Kriterien ausgerichtet, wenn der erfolgte Zusammenschluss als strategisch beurteilt wird.

*Beabsichtigte Wirkung:*

Nicht strategische Kleinst- und Kaskadenfusionen werden abnehmen. Kleinstgemeinden werden gezwungen sein, sich abzeichnende Probleme bei der Leistungserfüllung sehr frühzeitig zu kommunizieren und Fusionsbereitschaft zu signalisieren.

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

*Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:*

Es wird davon ausgegangen, dass für die Fusionsförderung weiterhin Mittel 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, Erlissanpassungen sind nur punktuell notwendig:

- Zur Ausrichtung der erfolgsunabhängigen Zuschüsse an Fusionsabklärungen enthält Artikel 34 Absatz 2 FILAG bereits heute eine nicht näher umschriebene "Kann"-Formulierung<sup>26</sup>. Entsprechend ist eine Einzelfallbeurteilung hinsichtlich strategischer Bedeutung eines Zusammenschlusses bereits heute möglich. Die allfällige Abkehr von der "Erfolgsunabhängigkeit" ist prüfenswert, könnte aber dazu führen, dass Fusionsabklärungen tendenziell gar nicht mehr aufgenommen werden. Heute besteht keine Rückzahlpflicht wenn Projekte scheitern oder in anderem Perimeter weitergeführt werden. Die Praxis der "erfolgsunabhängigen" Ausrichtung von Abklärungsbeiträgen stützt sich auf die Materialien der heutigen Gesetzgebung und kann entsprechend ohne Erlassenanpassung geändert werden.
- Im Bereich der Finanzhilfe nach umgesetzter Fusion wird zu prüfen sein, ob allenfalls Artikel 3 des GFG dahingehen zu ergänzen ist, dass strategische Perimeter im Sinne des Richtplans vorausgesetzt werden.

Wie bereits ausgeführt, wird im Einzelfall zu beurteilen und den Gemeinden zu kommunizieren sein, welche vom Richtplan abweichende Fusionen 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. Der Fusionsrichtplan mit "Homogenen Raumeinheiten" stellt die Entscheidungsgrundlage dar für einen effizienten Einsatz von Finanzen und Beratungs-Ressourcen.

### **b) Förderung Zentrumsfusionen**

Wie oben ausgeführt, zeigen die Erfahrungen, dass finanzschwache Gemeinden für Zentrumsfusionen als potenzielle Fusionspartner vielfach unattraktiv sind oder gar ein Risiko darstellen.

#### *Beschreibung der Massnahme:*

Um Fusionen zwischen finanzschwachen Gemeinden und ihren (finanz- und leistungsstärkeren) Zentrumsfusionen gezielt zu fördern, soll als neues Instrument und zusätzlicher Anreiz ein sogenannter "Zentrumsbonus" in Form eines einmaligen oder zeitlich befristeten Beitrags (neben der bzw. ergänzend zur Finanzhilfe nach umgesetzter Fusion) eingeführt werden. Die entsprechenden Perimeter ergeben sich dabei ebenfalls aus dem Fusionsrichtplan. Wie bereits in Kapitel 5.1 ausgeführt, bestehen dabei für die auf der Karte (Anhang 1) neutral (weiss) eingefärbten Gemeindegebiete grundsätzlich mehrere, alternative Handlungsoptionen in Bezug auf die Wahl eines Zentrums. 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.

Die Höhe des "Zentrumsbonus" richtet sich nach der finanziellen Situation der betroffenen Gemeinden. Ein mögliches Berechnungskriterium (Indikator) hierzu könnte die für die Fusionsfusion prognostizierte Verschlechterung des Harmonisierten Ertragsindex (HEI) sein. Mit der Anknüpfung an ein derartiges, klar messbares Kriterium kann vermieden werden, dass die allfällige Höhe der Zahlung zu Verhandlungen führt. Zur Definition der potentiell berechtigten Zentrums- und Kleinstgemeinden ist wiederum der Fusionsrichtplan mit seiner Zentrenstruktur heranzuziehen. Die bereits heute angestellten Berechnungen der FILAG-

---

<sup>26</sup> Art. 34 Abs. 2 FILAG: "Zusammenlegungswilligen Gemeinden kann der Regierungsrat für die Vorbereitung, für Informationsmassnahmen und für die Umsetzung projektbezogene Zuschüsse von bis zu 70'000 Franken ausrichten."

Auswirkungen eines Zusammenschlusses beinhalten auch die Veränderung des HEI nach der Fusion. Denkbar ist ein lineares System zur Berechnung des Zentrumsbonus.

*Beabsichtigte Wirkung:*

In erster Linie soll damit ein Instrument zur gezielten Förderung von strategischen Fusionen geschaffen werden.

In zweiter Linie soll mit diesem Anreiz Zusammenschlüssen zum Durchbruch verholfen werden, welche wie in Kapitel 4.1 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 mittels entsprechender Erhöhung des zurzeit jeweils zu beantragenden vierjährigen Rahmenkredits für Finanzhilfen bereitzustellen. Mit der Bereitstellung eines Maximalbetrags für einen gewissen Zeitraum ist die finanzpolitische und budgettechnische Planbarkeit sichergestellt.

Die Ausrichtung des "Zentrumsbonus" erfolgt nach dem Prinzip "first come, first served", so dass unter Umständen nicht alle Projekte in den Genuss einer solchen Prämie kommen. Gegebenenfalls ist eine Prioritätenordnung zu erstellen.

Das skizzierte Instrument eines "Zentrumsbonus" an eine potentiell leistungsfähigere Gemeinde ist zurzeit nicht gesetzlich geregelt. Es bedingt eine Ergänzung des GFG.

Der vorgeschlagene "Zentrumsbonus" ist abzugrenzen vom Sonderbeitrag (Art. 4I GG), der einer angeordneten Fusion zum Ausgleich von Sonderlasten gewährt werden kann.

**Leitsatz 3:** Mit einem neuen "Zentrumsbonus" werden gezielt Fusionen mehrerer Kleinstgemeinden mit einer Zentrumsgemeinde gefördert.

### **c) Einflussnahme auf Fusionsabklärungs- und Umsetzungsprozess**

*Beschreibung der Massnahme:*

Beim Abklärungs- und Umsetzungsprozess von freiwillig gestarteten Fusionsprojekten in homogenen Raumeinheiten 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 in homogenen Raumeinheiten gemäss Fusionsrichtplan, 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 Optiken 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, sind zusätzliche Ressourcen beim AGR bereitzustellen. In rechtlicher Hinsicht ist eine Mitwirkungs-

pflicht (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.

Weiter in Betracht zu ziehen ist eine Reduktion oder Streichung der Abklärungsbeiträge bei intensiver und umfassender Projektmitarbeit des Kantons.

**Leitsatz 4:** Der Kanton nimmt aktiven Einfluss auf den Abklärungs- und Umsetzungsprozess von Gemeindefusionen in homogenen Raumeinheiten. Fusionsabklärungen in strategisch sinnvollen Perimetern werden vermehrt durch den Kanton angestossen und bei Bedarf umgesetzt.

#### **d) Konsequenter Einsatz der bestehenden Durchsetzungsinstrumente**

##### *Beschreibung der Massnahme:*

Kürzungen von FILAG-Leistungen<sup>27</sup> gegenüber fusionsunwilligen finanzschwachen Gemeinden sowie Anordnungen von Fusionen werden auf der Basis des Fusionsrichtplans konsequenter eingesetzt. Der Katalog 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 verhindert "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 Projektes 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 Fusionsrichtplans 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. Der Fusionsrichtplan liefert allerdings Hinweise auf die bisher in Art 108 der Kantonsverfassung vorausgesetzten,

---

<sup>27</sup>Zu den FILAG-Kürzungen vgl. auch Fn 24

bisher aber nicht präzise umschriebenen "überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen".

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

#### **e) Fazit "Optimierung light"**

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

Die Optimierungsmassnahmen können miteinander kombiniert werden, müssen aber jeweils flächendeckend umgesetzt werden. Die bestehenden strukturellen und geografischen Unterschiede zwischen den Regionen des Kantons sind zu berücksichtigen.

Beim AGR als der zuständigen Stelle der JGK müssen die nötigen (zusätzlichen) Ressourcen geschaffen werden, damit die heute punktuelle Begleitung von Fusionsprojekten durch eine proaktive Steuerung von strategisch sinnvollen Fusionen auf der Grundlage des Fusionsrichtplans abgelöst werden kann.

### **5.3 Variante 2: Strategiewechsel**

**Vorbemerkung:** Der hier beschriebene Strategiewechsel stellt eine klar abgegrenzte Alternative zu Kapitel 5.2 ("Optimierung light") dar. Die Leitsätze 1 und 2 der hier beschriebenen Variante können nicht mit den Leitsätzen 1 bis 5 der Variante 1 ergänzt oder kombiniert werden.

Die Grundidee dieses Ansatzes besteht in einer innovativen Weiterentwicklung der Fusionsstrategie zur deutlichen Senkung der Gemeindeanzahl innert einer klar bestimmbar Frist. Dazu ist die Gemeindeautonomie neu zu definieren.

Ausgehend von der Annahme, dass dem Kanton sowie den Gemeinden selber bereits eine Reduktion auf ca. 150 politische Einheiten einen grossen Nutzen brächte, sind entsprechend konkrete Instrumente zur Erreichung einer skizzierten Gemeindelandschaft zu schaffen. Mit dieser bereits in Kapitel 4.2. angekündigten Variante ist die organisatorische und zeitliche Einflussnahme des Kantons auf die Gemeindelandschaft massiv grösser. Auch bei diesem Ansatz bildet das Denkmodell "Homogene Raumeinheiten" die Entscheidungsgrundlage.

Das hier skizzierte Vorgehen unterscheidet sich ganz wesentlich von der im Grundlagenbericht umschriebenen Vorgehensweise der "direkten Umsetzung" eines der beschriebenen acht Modelle (je nach Modell und Konzentrationsgrad zwischen 14 und 104 Gemeinden). Trotzdem müssen eine Verfassungsänderung vorgenommen und darin in einem ersten Schritt verbindliche Vorgaben definiert und mit einem Zeitplan verknüpft werden. Das Prinzip der Freiwilligkeit würde mit diesem Ansatz teilweise oder sogar vollständig aufgegeben.

#### **a) Eigenständige Umsetzung innert einer vorgegebenen Frist**

*Beschreibung der Massnahme:*

Die Gemeinden erhalten eine klare und verbindliche Vorgabe hinsichtlich Aufgabenerfüllung, Grösse, Infrastruktur und teilweise auch betreffend Organisation, wobei die Rahmenbedingungen (Stadt, Agglomeration, Land) zu berücksichtigen sind. Zusätzlich ist den Gemeinden aufzuzeigen, welche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden künftig möglich ist.

Dabei ist verbindlich festzulegen, welche Aufgaben an die Gemeinden rückübertragen werden können (z.B. Grosse Baubewilligungskompetenz).

Den Gemeinden ist ein Fahrplan vorzugeben zur eigenhändigen Umsetzung/Erreichung der Vorgaben. Dabei müssten die Mindest-Perimeter der politischen Einheiten bereits verbindlich vorgegeben sein, um zu verhindern, dass Exklaven/Enklaven entstehen könnten, die später auch mittels Zwang nicht mehr sinnvoll zusammenschliessen wären.

Neben den verbindlichen Vorgaben ist den Gemeinden eine möglichst grosse Organisationsautonomie zuzugestehen (z.B. Verwaltungsstandorte, Ausgestaltung Behörden, interkommunale Zusammenarbeit usw.).

Zu prüfen wäre allenfalls eine gewisse finanzielle Unterstützung von innert Frist und vorgabekonform umgesetzten Zusammenschlüssen. Auch hier müssten nach Auffassung des Regierungsrates klare und einfache Berechnungskriterien zur Anwendung kommen, die nicht dazu führen, dass die Höhe der Unterstützung zur "Verhandlungssache" zwischen Kanton und Gemeinden verkommt.

Den Gemeinden ist aufzuzeigen, wie die zwangsweise Umsetzung der Zusammenschlüsse nach unbenutzt verstrichener Frist abgewickelt würde.

*Beabsichtigte Wirkung:*

Die Gemeinden können die neue Einheit - in Kenntnis der Vorgaben – weitgehend eigenständig strukturieren und organisieren.

*Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:*

Die für dieses Vorgehen notwendige Anpassung der Kantonsverfassung würde mehrere Jahre in Anspruch nehmen und unterläge dem üblichen politischen Genehmigungsprozess. Die heute bestehenden personellen Ressourcen werden hierzu nicht ausreichen. Herausfordernd wird sein, eine angemessene Frist zu Umsetzung anzusetzen. Zudem wäre damit die Neuorganisation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden.

Ein derartiges Szenario hat den klaren Vorteil der Planbarkeit und weitgehenden Gleichbehandlung aller Gemeinden.

**Leitsatz 1:** Es werden verbindliche Vorgaben für die Gemeinden erarbeitet zur raschen Erreichung eines Zielmodells mit rund 150 Gemeinden. Den Gemeinden wird eine Frist zur eigenständigen Umsetzung eingeräumt.

**b) Direkte Umsetzung**

*Beschreibung der Massnahme:*

In einem zweiten Schritt werden konkrete Zwangsinstrumente ausgearbeitet, ausschliesslich für den Fall des Nichterreichens der Zielvorgaben bzw. der nicht vorgenommenen eigenständigen Umsetzung eines Zusammenschlusses innerhalb der gesetzten Frist.

Mit dieser Massnahme werden alle Gemeinden einem strategischen Perimeter zugeordnet und daraus zwangsweise eine gemeinderechtliche Körperschaft gebildet.

*Beabsichtigte Wirkung:*

Die deutlich grösseren Einheiten weisen nur noch sehr geringe kommunale Unterschiede auf und können die zentralen Aufgaben wieder vollständig selber erfüllen. Eine grosse Mehrheit der heutigen Verflechtungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit fällt weg. Der Kanton kann Aufgaben an die Gemeinden (zurück-)delegieren. Die Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden entspricht derjenigen, welche auch für das Szenario "eigenständige Umsetzung" erarbeitet wurde.

*Ressourcenbedarf/Anpassungsbedarf/Herausforderungen:*

Artikel 108 Absatz 3 der Kantonsverfassung erlaubt es zwar dem Grossen Rat, den Zusammenschluss von Gemeinden, nach deren Anhörung, gegen ihren Willen anzuordnen. Die KV verlangt dazu das Vorliegen eines überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interesses. Im Gemeindegesetz sind diese möglichen Fälle abschliessend aufgezählt.

Der Grosse Rat verfügt mit den seit 2013 bestehenden Zwangsinstrumenten aber ganz klar nicht über die Kompetenz, die Gemeindelandschaft völlig neu zu gestalten, was bei einer angestrebten Reduktion der Gemeinden von 350 auf rund 150 unumgänglich ist. Die Zielsetzung, die mit der in Artikel 108 Absatz 3 der Kantonsverfassung verankerten Lockerung der Bestandesgarantie verfolgt wurde<sup>28</sup>, umfasst keine derart radikale Gebietsreform.

Entsprechend müssten neue verfassungsrechtliche Grundlagen geschaffen und darin die angestrebte Gemeindelandschaft bzw. deren Kriterien und Vorgaben zur Bildung verankert werden. Auch hierbei würde der "Fusionsrichtplan" die Basis darstellen.

Aus Sicht des Regierungsrates ist am Instrument des kantonalen Finanzausgleichs festzuhalten, wenn auch in abgeänderter Form. Das Gleiche gilt aus heutiger Sicht für die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, sofern diese zwischen den deutlich grösseren Gemeinden noch notwendig ist.

Für die technischen und rechtlichen Vorarbeiten, die Begleitung des Prozesses und die Umsetzung der Zwangsmassnahmen sind die erforderlichen Mittel bereit zu stellen. Die mutmasslichen Transaktionskosten dürften dabei hoch ausfallen.

Ist die neue Gemeindelandschaft einmal umgesetzt, erscheint eine zukünftige, weitere Förderung von Gemeindezusammenschlüssen oder gar die Anordnung von Zwangsfusionen nicht mehr angebracht. Die neu bezeichneten Gemeinden würden die heutige Bestandesgarantie nach Artikel 108 Kantonsverfassung geniessen.

**Leitsatz 2:** Die Strategie der Freiwilligkeit von Fusionen wird zugunsten eines Top-down-Ansatzes mit direkter Umsetzung von Zusammenschlüssen aufgegeben. Diese Massnahme kommt zum Tragen, falls die eigenständige Umsetzung der vorgegebenen Gemeindelandschaft nicht innert Frist erfolgt.

---

<sup>28</sup> Im Vortrag an den Grossen Rat zur Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes führt der Regierungsrat aus: «Für den Kanton stehen von den Gemeinden initiierte Strukturveränderungen und freiwillige Gemeindezusammenschlüsse klar im Vordergrund. Die kantonale Fusionsstrategie basiert somit weiterhin auf dem Grundsatz «Freiwilligkeit» und geht von einem «bottom-up» Ansatz aus» (Tagblatt des Grossen Rats 2012, Beilage 3, S. 12, Ziffer 6.1.1).

## 6 Fazit

Bei der Fusionsförderung ortet der Regierungsrat Handlungsbedarf. Die präsentierten Lösungsansätze beinhalten bewusst, teils erhebliche Unterschiede und schliessen sich teilweise gegenseitig aus. Alle Lösungsansätze weisen Vor- und Nachteile auf. Das breite Spektrum soll eine fundierte Diskussion ermöglichen. Es ist an der Zeit, ein Gesamtkonzept für die zukünftige Gemeindelandschaft zu erarbeiten.

Hiermit unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat den Grundlagenbericht und seine daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die künftige Ausrichtung der Fusionsförderung. Es handelt sich um einen Bericht im Sinn von Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c GRG<sup>29</sup>, 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.

## 7 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht gemäss Artikel 51 Buchstabe c GRG zur Kenntnis zu nehmen (und das Postulat gleichzeitig abzuschreiben)

## 8 Anhänge

Anhänge 1a und 1b: Karte: Denkmodell "Homogene Raumeinheiten" (d/f)

Anhänge 2a, 2b, 2c: Grundlagenbericht (d), Kurzfassung Grundlagenbericht (f), Modelle (f)

---

<sup>29</sup> Gesetz vom 4.6.2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG), BSG 151.21