

Ueli Friederich:

Zusammenarbeit und Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden (Übersicht / Auslegeordnung vom 13. Mai 2015)

I. Einleitung

1.1 „Aufgabenverantwortung“ der Kirchgemeinden

Die reformierten Kirchgemeinden im Kanton Bern sind als eigenständige juristische Personen je selbst dafür verantwortlich, dass sie die ihnen durch die Kirchenverfassung, die Kirchenordnung und verschiedene Ausführungsverordnungen des Synodalrats zugewiesenen Aufgaben im Einklang mit den kirchlichen und staatlichen Vorgaben erfüllen. Oft erscheint es aber angezeigt, dass sie in der Erfüllung dieser Aufgaben mit benachbarten oder weiteren Kirchgemeinden zusammenwirken, beispielsweise deshalb, weil die Aufgabe die eigene Leistungsfähigkeit übersteigt oder weil sie zusammen mit andern Kirchgemeinden besser im Sinn der kirchlichen Vorgaben erfüllt werden kann.

1.2 Formen des Zusammenwirkens

Die Kirchgemeinden können in der Erfüllung ihrer Aufgaben in unterschiedlicher Intensität zusammenarbeiten. Ganz grundsätzlich bestehen die folgenden Möglichkeiten:

- Die Kirchgemeinden können **informell zusammenwirken**, indem sie beispielsweise Erfahrungen austauschen, ihre Aktivitäten unverbindlich absprechen oder sich punktuell „aushelfen“. Solche informellen Formen des Zusammenwirkens bedürfen keiner besonderen rechtlichen Form, wenn sie auf freiwilliger Basis erfolgen und die beteiligten Kirchgemeinden keine Verpflichtungen eingehen. Sie werden im Folgenden nicht mehr besonders erörtert.
- Weiter geht die eigentliche **interkommunale Zusammenarbeit**, in deren Rahmen zwei oder mehr Kirchgemeinden bestimmte Aufgaben in rechtlich verbindlich geregelter Art gemeinsam erfüllen (oder erfüllen lassen). Die interkommunale Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen rechtlichen Formen erfolgen. Die folgende Ziffer II gibt einen Überblick über mögliche Modelle und Rechtsformen.
- Gewissermassen die „Extremform“ des Zusammenwirkens stellt der Zusammenschluss von Kirchgemeinden im Rahmen einer **Gemeindefusion** dar. Das Zusammenwirken beschränkt sich zeitlich allerdings auch das Verfahren bis zur Fusion. Ab diesem Zeitpunkt tritt eine einzige neue oder erweiterte Gemeinde an die Stelle der bisherigen Gemeinden. Die Fusion wird unter Ziffer III kurz dargestellt.

1.3 Gesetzliche Vorgaben

Die kirchlichen Aufgaben der Kirchgemeinden werden als sogenannte „innere Angelegenheiten“ im Sinn der Kantonsverfassung und des Kirchengesetzes durch die Landeskirche geregelt. Demgegenüber gelten die Organisation der Kirchgemeinden und die Art und Weise, wie die Kirchgemeinden ihre Aufgaben erfüllen, grundsätzlich als „**äussere Angelegenheit**“, die das **kantonale Recht** regelt. „Innere“ und „äussere“ Angelegenheiten lassen sich allerdings nicht immer strikt trennen. Auch organisatorische Aspekte wie beispielsweise zum Zusammenwirken von Kirchgemeinderat und Pfarrpersonen im Rahmen der Gemeindeleitung weisen mitunter eine theologische oder ekklesiologische „Qualität“ auf. Dementsprechend beansprucht die Landeskirche zuweilen, auch Aspekte der Kirchgemeindeorganisation zu regeln. Zu berücksichtigen sind somit neben den staatlichen Vorgaben auch **kirchenrechtliche Bestimmungen** über die Organisation der Kirchgemeinden und die Art und Weise, wie diese ihre Aufgaben erfüllen sollen.

Kirchgemeinden sind wie politische Gemeinden (Einwohnergemeinden oder gemischte Gemeinden) **Gemeinden im Sinn des kantonalen Rechts**. Die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes über die interkommunale Zusammenarbeit und über Gemeindefusionen gelten dementsprechend auch für Kirchgemeinden.

Die Kantonsverfassung und das Gemeindegesetz gewährleisten den Gemeinden und damit auch den Kirchgemeinden **Autonomie** im Rahmen des kantonalen und eidgenössischen Rechts und damit „einen möglichst weiten Handlungsspielraum“. Die Kirchgemeinden bestimmen weitgehend selbst, wie sie die ihr durch das kirchliche Recht übertragenen und allfällige weitere, selbst gewählte Aufgaben erfüllen. Sie können grundsätzlich auch frei entscheiden, ob sie diese Aufgaben **allein oder zusammen mit andern Gemeinden** erfüllen wollen. Auch in Bezug auf die **rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit** mit andern Gemeinden besteht **weitgehende Freiheit**. Die Kirchgemeinden können gemäss dem Gemeindegesetz sowohl auf vertraglicher Grundlage zusammenarbeiten als auch einen Gemeindeverband, ein gemeinsames Gemeindeunternehmen (Anstalt) oder eine juristische Person des Privatrechts gründen. Das Kirchengesetz und das kircheneigene Recht sehen überdies besondere Möglichkeiten der Zusammenarbeit vor, so namentlich die Gesamtkirchgemeinde und den kirchlichen Bezirk.

II. Interkommunale Zusammenarbeit

2.1 Begriff

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ist eine besondere **Form der Erfüllung von Gemeindefaufgaben**, die mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an welcher sich diese Gemeinden entweder **direkt aktiv** („leistend“) oder allenfalls auch **nur indirekt oder passiv** („ordnend“) beteiligen. Die interkommunale Zusammenarbeit ändert Gegensatz zu einer Gemeindefusion nichts an der rechtlichen Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden. Rechtlich geregelte Formen der Zusammenarbeit werden als **Gemeindeverbindungen** bezeichnet.

2.2 Grund-Modelle

Die einzelnen Formen der Zusammenarbeit können nach unterschiedlichen Kriterien in Kategorien eingeteilt werden. Aus rechtlicher Sicht interessiert in erster Linie, welcher natürlichen oder juristischen Person, eine bestimmte Tätigkeit und die damit verbundenen Rechte und Pflichten jeweils zugeordnet werden können. Für eine rechtliche Einordnung ist deshalb stets entscheidend, **welche Organisation** die in Frage stehenden Aufgaben konkret erfüllt. In dieser Hinsicht lassen sich **drei Grund-Modelle von Gemeindeverbindungen** unterscheiden: Eine Aufgabe kann erfüllt werden

- durch **eine** Gemeinde allein (Modell „Sitzgemeinde“),
- durch **zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam** (Modell „einfache Gesellschaft“) oder
- durch eine **besondere beauftragte Organisation** mit eigener Rechtspersönlichkeit (Modell „juristische Person“).

2.2.1 Modell „Sitzgemeinde“

Nach dem Modell der „Sitzgemeinde“ erfüllt **eine** Gemeinde (Sitzgemeinde) bestimmte Aufgaben **sowohl für sich selbst als auch für weitere Gemeinden** (sog. Anschlussgemeinden). Das Verhältnis der Sitzgemeinde zu den angeschlossenen Gemeinden wird vertraglich, durch einen **Zusammenarbeits- oder Anschlussvertrag**, geregelt. Der Vertrag regelt unter anderem den Umfang der übertragenen Aufgaben, die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden und finanzielle Aspekte. Welche Aufgaben der Sitzgemeinde übertragen werden und wie die beteiligten Gemeinden die Zusammenarbeit im Einzelnen regeln, ist ihnen weitgehend überlassen (Vertragsfreiheit).

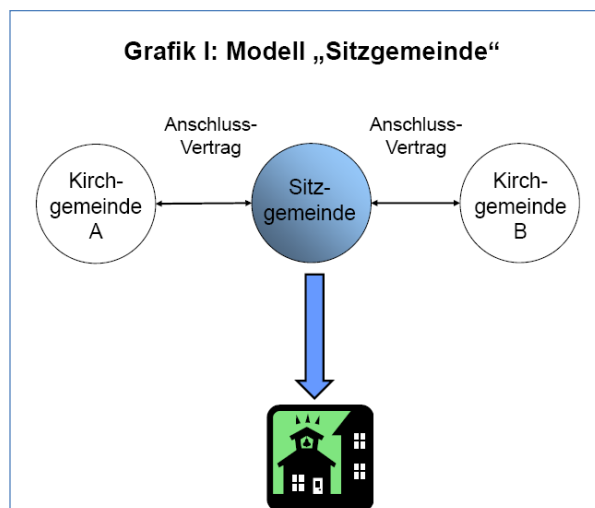
Zusätzlich zum Vertrag erfordert eine Zusammenarbeit nach dem „Sitzgemeindemodell“ unter Umständen **Anpassungen von Reglementen** der beteiligten Gemeinden. Die Sitzgemeinde wird die **eigene Organisation** unter Umständen anpassen müssen (z.B. dann, wenn für die betroffenen Aufgaben eine besondere Kommission eingesetzt wird). Unter Umstän-

den erfordert die **Übertragung von Aufgaben** an die Sitzgemeinde eine Grundlage in einem Reglement der einzelnen Anschlussgemeinden (vgl. hinten Ziffer 2.4).

Merkmale des Sitzgemeindemodells sind die **Einfachheit** und **Flexibilität**, aber auch die **ungleiche Stellung der beteiligten Gemeinden**: Die Sitzgemeinde nimmt als einzige Gemeinde direkten Einfluss auf die Erfüllung der Aufgabe, trägt aber auch entsprechende (finanzielle) Risiken. Diese Ungleichheit kann durch geeignete vertragliche und reglementarische Regelungen allerdings abgemildert werden. Möglich sind grundsätzlich auch sehr weit gehende Mitwirkungsrechte der angeschlossenen Gemeinden bis hin zu verbindlicher Mitsprache beim Budget der Sitzgemeinde für die betreffende Aufgabe. Solche weitgehenden Lösungen erfordern in der Regel auch entsprechende reglementarische Regelungen im Recht der Sitzgemeinde und der Anschlussgemeinden.

Das Modell „Sitzgemeinde“ ist für die interkommunale Zusammenarbeit unter **politischen** Gemeinden beliebt und verbreitet. Weil in eine Kommission der Sitzgemeinde auch Vertretungen anderer Gemeinden Einsitz nehmen können, haben die Anschlussgemeinden die Möglichkeit, ungeachtet der formalen Ungleichheit zwischen Sitzgemeinde und Anschlussgemeinden verbindlich mitzubestimmen. Diese Möglichkeit besteht für **Kirchengemeinden** nicht, weil nach kirchlichem Recht nur Personen Einsitz in eine Kommission nehmen können, die **in der betreffenden Gemeinde selbst** auch stimmberechtigt sind.

Das Modell „Sitzgemeinde“ lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



Mögliche Vorteile des Modells „Sitzgemeinde“ sind

- die Einfachheit,
- die Möglichkeit bedürfnisgerechter Ausgestaltung (Vertragsfreiheit).

Mögliche Nachteile des Modells „Sitzgemeinde“ sind

- das finanzielle Risiko der Sitzgemeinde,
- die beschränkten Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Anschlussgemeinden, insbesondere im Fall der Zusammenarbeit unter Kirchgemeinden.

Das Sitzgemeindemodell eignet sich tendenziell für **operative, „exekutive“ Tätigkeiten** in beschränktem Umfang, insbesondere in **einfacheren Verhältnissen** mit **kleinem Perimeter**. Es eignet sich eher nicht für Bereiche, in denen laufend wichtige Grundsatzfragen zu entscheiden sind und die eine ausgewogene Willensbildung in den beteiligten Gemeinden erfordern.

2.2.2 Modell „einfache Gesellschaft“

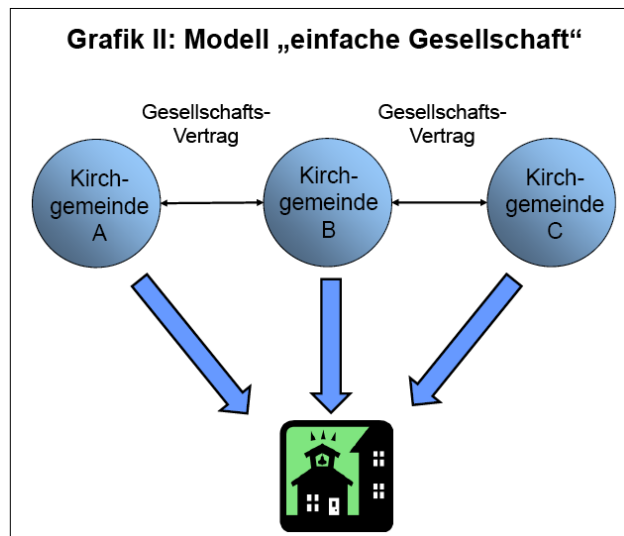
Eine Variante vertraglicher Zusammenarbeit ist der Zusammenschluss von Gemeinden zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln nach dem Vorbild der **privatrechtlichen einfachen Gesellschaft**. Dieses Modell wird deshalb als „einfache Gesellschaft“ bezeichnet. Wird es in „in Reinkultur“ für die gesamte im Frage stehende Aufgabe umgesetzt, sind alle beteiligten Gemeinden grundsätzlich immer **direkt und gleichberechtigt** an der Erfüllung der Aufgabe beteiligt: Sie entscheiden gemeinsam, gehen gemeinsam Rechte und Pflichten ein und verfügen über gemeinsames Personal und gegebenenfalls auch über gemeinschaftliches Eigentum (Gesamteigentum, Miteigentum) an den benötigten Infrastrukturen.

Möglich ist auch eine **Variante** des Modells in dem Sinn, dass die beteiligten Gemeinden bestimmte Entscheide einem **gemeinsamen Gremium** übertragen, das – im Sinn eines Geschäftsführungsorgans für die einfache Gesellschaft – mit **Mehrheitsbeschluss** verbindlich entscheidet, aber im Übrigen je für sich Rechte und Pflichten eingehen. Sie können beispielsweise selbst Pfarrpersonen und andere Mitarbeitende anstellen, aber den Einsatz und die Führung des Personals, evtl. nur für bestimmte Aufgaben, einem gemeinsamen Gremium übertragen, das insoweit die Zuständigkeiten der einzelnen Kirchgemeinderäte übernimmt.

Das Modell „einfache Gesellschaft“ erfordert wie das Modell „Sitzgemeinde“ einen **Vertrag** („Gesellschaftsvertrag“) unter den beteiligten Gemeinden sowie unter Umständen entsprechende **reglementarische Grundlagen**.

Das Modell „einfache Gesellschaft“ hat den Vorteil der **unmittelbaren und gleichberechtigten Einflussnahme** der beteiligten Gemeinden. Wird es „in Reinkultur“ umgesetzt, ist die gemeinsame Willensbildung **aufwändig**; jeder Entscheid kann am Veto einer beteiligten Gemeinde scheitern. Dieses Modell ist deshalb tendenziell innovationshemmend und in der Praxis auch kaum „in Reinkultur“ anzutreffen.

Das Modell „einfache Gesellschaft“ (in „Reinkultur“, ohne gemeinsames Geschäftsführungsorgan) lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



Mögliche Vorteile des Modells „einfache Gesellschaft“ sind

- die Gleichberechtigung der beteiligten Gemeinden (keine Dominanz einer einzelnen grossen Gemeinde oder einer grösseren Zahl kleinerer Gemeinden, gleichmässige Verteilung finanzieller Risiken),
- die Wahrung der gemeindeinternen Zuständigkeiten, wenn die ordentlichen Organe unverändert zuständig bleiben.

Mögliche Nachteile des Modells „einfache Gesellschaft“ sind

- die komplizierten Strukturen und die Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung, wenn die ordentlichen Organe unverändert zuständig bleiben,
- die entsprechende innovationshemmende Wirkung.

Das Modell „einfache Gesellschaft“ ist in der Praxis **wenig verbreitet**. Es eignet sich in erster Linie für **Aufgaben mit Koordinationsbedarf**, dagegen kaum da, wo weitgehende Zuständigkeiten übertragen werden sollen.

2.2.3 Modell „juristische Person“

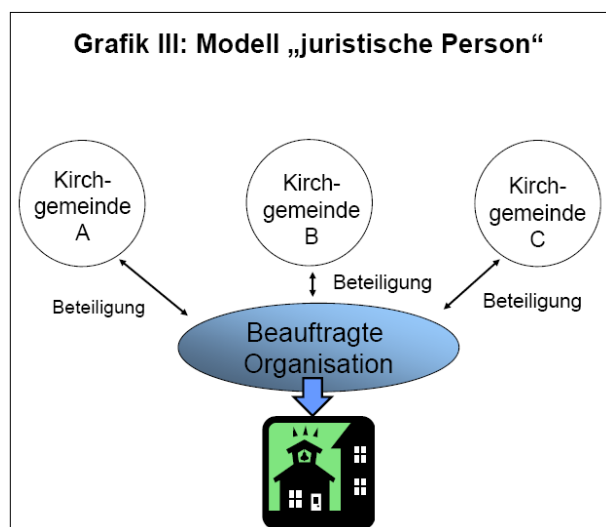
Der Zusammenschluss der Gemeinden in einer besonderen juristischen Person nach dem Modell „juristische Person“ schafft – im Unterschied zu den Modellen „Sitzgemeinde“ und „einfache Gesellschaft“ – ein **neues Rechtssubjekt** mit eigenem Willen, eigenen Rechten und eigenen Pflichten. Die beteiligten Gemeinden selbst sind mit der Aufgabenerfüllung **nicht**

mehr befasst. Sie sind höchstens noch **mittelbar**, durch Vertretung in den Organen dieser Person, an der entsprechenden Willensbildung beteiligt.

Als beauftragte Organisation kommen grundsätzlich **alle möglichen juristischen Personen** in Betracht. Praktische Bedeutung für die interkommunale Zusammenarbeit hat in erster Linie der öffentlichrechtliche Gemeindeverband; einigermassen verbreitet sind auch die Aktiengesellschaft, der Verein und die privatrechtliche Stiftung, etwas weniger die Genossenschaft. Für Kirchgemeinden kommen auch die Gesamtkirchgemeinde und der kirchliche Bezirk in Frage (vgl. hinten Ziffer 2.3).

Das Modell „juristische Person“ erfordert in erster Linie **organisationsrechtliche Grundlagen** der mit der Aufgabe betrauten Organisation (Statuten), unter Umständen auch **Anpassungen der reglementarischen Regelungen** der einzelnen Gemeinden. Möglich ist überdies, dass die Gemeinden unter sich oder mit der beauftragten Organisation **zusätzliche vertragliche Regelungen** treffen (z.B. Aktionärsbindungsvertrag im Fall einer AG, Leistungsvertrag mit der beauftragten Organisation).

Das Modell „juristische Person“ lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



Mögliche Vorteile des Modells „juristische Person“ sind

- die Trennung von „Politik“ und operativen Aufgaben,
- klaren rechtliche Vorgaben für die beauftragte Organisation.

Mögliche Nachteile des Modells „juristische Person“ sind

- die „Mediatisierung“ des Einflusses der Gemeinden,
- die Gefahr der Eigendynamik.

Das Modell „juristische Person“ eignet sich für Aufgaben, für welche der direkte Einfluss der einzelnen Kirchgemeinden und ihrer ordentlichen Organe verzichtbar erscheint oder eine gewisse Trennung von der „Alltagspolitik“ gar erwünscht ist.

2.3 Möglichkeiten nach dem Grundmodell „juristische Person“

2.3.1 Öffentlichrechtlicher Gemeindeverband

Der öffentlichrechtliche Gemeindeverband stellt die klassische Form interkommunaler Zusammenarbeit dar. Er ist im Gemeindegesetz geregelt und stellt den **Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung von (Gemeinde-)Aufgaben** dar. Der Gemeindeverband tritt im Bereich der ihm übertragenen Aufgaben an die Stelle der beteiligten Gemeinden und ist damit gewissermassen eine „**Spezialgemeinde**“ mit **beschränktem Aufgabenkreis**, kann aber durchaus auch verschiedene Aufgaben gleichzeitig wahrnehmen. Der Gemeindeverband ist eine gemeinderechtliche Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er kann wie eine Gemeinde **hoheitlich auftreten** und beispielsweise Kausalabgaben wie Gebühren oder Beiträge (nicht aber Steuern) erheben und auch die dafür erforderlichen formell-gesetzlichen Grundlagen selbst schaffen. Er untersteht wie eine Gemeinde der staatlichen **Gemeindeaufsicht**.

Notwendige Organe sind eine **Verbandsexekutive** und entweder die **Stimmberechtigten** (die als Verbandsversammlung oder an der Urne entscheiden können) oder ein **Verbandsparlament** sowie ein **Rechnungsprüfungsorgan**. Die Gemeinden bestimmen, wie sie ihre Stimmkraft im Verbandsparlament ausüben. Sie können beispielsweise eine einzige Person entsenden, die eine grössere Zahl von Stimmen vertritt („Stimmkraftbündelung“). Ein Verbandsparlament kann dementsprechend aus nur wenigen Personen (im Extremfall eines Verbands mit zwei Verbandsgemeinden aus zwei Personen) bestehen. Die Gemeinden können ihren Vertretungen im Verbandsparlament verbindliche **Weisungen** erteilen; zuständig für solche Weisungen ist in der Regel der (Kirch-)Gemeinderat.

Die Verbandsexekutive muss wie ein Gemeinderat aus mindestens drei Personen bestehen. Sie muss nicht zwingend durch die Stimmberechtigten gewählt werden, sondern kann durch das Verbandsparlament gewählt werden oder aus Personen bestehen, die direkt durch die einzelnen Verbandsgemeinden abgeordnet werden.

Ist ein Gemeindeverband einmal gegründet, entscheidet das zuständige Verbandsorgan (in der Regel das Verbandsparlament) über Änderungen des Verbands-Organisationsreglements. **Wichtige Änderungen**, beispielsweise eine Erweiterung des Verbandszwecks oder wesentliche Änderungen der Kostenverteilung oder der Haftung, erfordern nach kantonaler Praxis zwingend die **Zustimmung aller Verbandsgemeinden**. Jede einzelne Gemeinde kann sich damit beispielsweise gegen zusätzliche Verbandsaufgaben, aber etwa gegen eine wesentliche Erschwerung des Austritts zur Wehr setzen.

Mögliche Vorteile des Gemeindeverbandes sind

- die weitgehende Mitsprache und Einflussnahme der beteiligten Gemeinden,
- die Vertrautheit aufgrund seiner „gemeindeähnlichen“ Konzeption.

Mögliche Nachteile des Gemeindeverbandes sind

- tendenziell eher lange Entscheidungswege,
- einlässliche Vorgaben, beispielsweise zum Finanzhaushalt und im Hinblick auf die Aufsicht des Kantons.

Der Gemeindeverband eignet sich für **sensible und insbesondere für hoheitliche Aufgaben**, vorzugsweise in einem **grösseren Perimeter**. Im Fall einfacher Verhältnisse (Zusammenarbeit unter zwei benachbarten Gemeinden) ist diese Form der Zusammenarbeit in der Regel zu aufwändig.

2.3.2 Privatrechtliche Organisationsformen

Für den Zusammenschluss in einer juristischen Person des Privatrechts kommen grundsätzlich **alle Rechtsformen des Bundesprivatrechts** in Betracht, die nach den massgebenden gesetzlichen Vorschriften für die betreffenden Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Praxis kennt vor allem Aktiengesellschaften, gelegentlich auch Vereine, Stiftungen und Genossenschaften. Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sind im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit praktisch unbekannt.

Die Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR) ist als **Prototyp der gewinnstrebigem Gesellschaft** in der Regel auf eine wirtschaftliche, unternehmerische Tätigkeit ausgerichtet, muss aber nicht zwingend einen wirtschaftlichen Zweck aufweisen. Sie weist ein bestimmtes, in Teilsummen (Aktien, Partizipationsscheine) zerlegtes **Grundkapital** auf. Zwingende Organe sind die **Generalversammlung der Aktionäre**, der **Verwaltungsrat** und die **Revisionsstelle**. Dem Verwaltungsrat stehen **umfangreiche Befugnisse und entsprechende Verantwortlichkeiten** zu. Zum Schutz der einzelnen Aktionäre und der Gläubiger bestehen zahlreiche Vorschriften über die Organisation und die Finanzen.

Die Aktiengesellschaft entsteht durch Errichtung der Statuten und Eintragung in das Handelsregister. Je nach der Art der Gründung (z.B. Sacheinlagegründung) ist die Errichtung verhältnismässig aufwändig.

Mögliche Vorteile der Aktiengesellschaft sind

- die einfache Beteiligung Dritter aufgrund handelbarer Beteiligungsrechte,
- die Möglichkeit, durch die Ausgaben zusätzlicher Aktien zusätzliches Eigenkapital zu beschaffen,
- die Rechtssicherheit aufgrund zahlreicher gesetzlicher Vorgaben.

Mögliche Nachteile der AG sind

- die eher aufwändige Organisation,
- die „Exekutivlastigkeit“ der Organisation, wenn Aufgaben eine Mitwirkung Dritter erfordern oder angezeigt erscheinen lassen.

Die Aktiengesellschaft ist **auf „wettbewerbsgerechtes“ Verhalten** ausgerichtet. Sie eignet sich in erster Linie für Aufgabenbereiche, in denen der Markt darüber entscheidet, ob die Aufgaben „richtig“ erfüllt werden. Wo Marktmechanismen nicht spielen, ist die AG tendenziell eher weniger geeignet, aber mit entsprechenden zusätzlichen Regelungen (Aufgabenübertragungsreglement, Leistungsvertrag) unter Umständen dennoch eine diskutabile Variante.

Der Verein

Der Verein (Art. 60 ff. ZGB) ist eine Verbindung von natürlichen oder juristischen Personen zur Verfolgung eines **ideellen Zwecks**. Er kann auf einfache Weise gegründet werden und entsteht bereits mit der **Errichtung schriftlicher Statuten**; eine Eintragung in das Handelsregister ist möglich, aber abgesehen von besonderen Fällen nicht erforderlich. Das Gesetz enthält wenig zwingende Vorgaben (**Vereinsfreiheit**). Es schreibt zwei Organe, nämlich die **Vereinsversammlung** und den **Vorstand**, vor.

Mögliche Vorteile des Vereins sind

- das einfache Gründungsverfahren ,
- die Möglichkeit flexibler, bedürfnisgerechter Lösungen.

Mögliche Nachteile des Vereins sind

- die Einschränkungen betreffend den möglichen Zweck (nur ideelle Zwecke),
- die „weiche“, für kapitalintensive Aufgaben nicht geeignete Struktur.

Der Verein bietet sich vor allem an für **koordinierende und vorbereitende Aufgaben**, aber auch als Trägerschaft für **soziale, kulturelle oder andere nicht gewinnorientierte Tätigkeiten**. Für kapitalintensive Vorhaben ist er nicht geeignet, für (vorwiegend) wirtschaftliche Zielsetzungen ausgeschlossen.

Die Genossenschaft

Die Genossenschaft (Art. 828 ff. OR) ist eine Körperschaft zur Förderung oder Sicherung wirtschaftlicher Interessen in **gemeinsamer Selbsthilfe**. Sie besteht aus **mindestens sieben Mitgliedern**. Die Genossenschafter sind weitgehend **gleichberechtigt**; beispielsweise gilt in der Generalversammlung der Genossenschafter zwingend das Kopfstimmrecht. Die Statuten können die Mitglieder zu verschiedenen Leistungen (periodische Beiträge, Nachschüsse zur Deckung von Bilanzverlusten, persönliche Haftung) verpflichten.

Organe der Genossenschaft sind die **Generalversammlung der Genossenschafter**, die **Verwaltung** und die **Kontrollstelle**. Die Genossenschaft entsteht wie die Aktiengesellschaft durch Errichtung der Statuten und Eintragung in das Handelsregister.

Mögliche Vorteile der Genossenschaft sind

- die Möglichkeit gleichberechtigter Mitsprache, wo eine solche erwünscht ist,
- die Rechtssicherheit aufgrund zahlreicher gesetzlicher Vorgaben.

Mögliche Nachteile der Genossenschaft sind

- die Gefahr der Dominanz durch kleine Gemeinden,
- das Verbot des geschlossenen Mitgliederkreises (Grundsatz der „offenen Tür“),
- die verhältnismässig aufwändige Organisation.

Die Genossenschaft eignet sich für Bereiche, wo eine **grössere Anzahl von Gemeinden** zusammenarbeiten wollen und die **gleichberechtigte Mitsprache aller Beteiligten angezeigt** ist. Sie eignet sich weniger für Aufgaben, in denen gewichtige Fragen mit unterschiedlichen finanziellen Folgen für die betroffenen Gemeinden zu entscheiden sind und wo die Devise „Wer zahlt, befiehlt“ gelten soll.

Die privatrechtliche Stiftung

Die privatrechtliche Stiftung (Art. 80 ff. ZGB) ist anders als die AG, der Verein und die Genossenschaft keine Körperschaft, sondern ein **rechtlich verselbständigtes Zweckvermögen**. Sie hat „anstaltlichen“ Charakter und anders als eine Körperschaft **keine Mitglieder**, welche „souverän“ über das Schicksal der Stiftung bestimmen können. Sie dient im Wesentlichen der **Verwirklichung des Stifterwillens**. Ihr Zweck und ihre statutarische Organisation sind grundsätzlich **unveränderlich** und können nicht durch die Stiftung selbst, sondern nur durch die Aufsichtsbehörde und nur unter strengen gesetzlichen Voraussetzungen geändert werden.

Die Stiftung entsteht durch Errichtung der Stiftungsurkunde und Eintragung in das Handelsregister. Sie kann verhältnismässig einfach organisiert werden. Sie verfügt über **keine Legis-**

lative; die Geschäftstätigkeit übernimmt oft ein einziges Organ (**Stiftungsrat**). Seit der Revision des Stiftungsrechts ist grundsätzlich auch eine **Revisionsstelle** vorgeschrieben (auf die unter bestimmten Umständen allerdings verzichtet werden kann).

Die Stiftung untersteht anders als die übrigen privatrechtlichen Rechtsformen der staatlichen Aufsicht, weil sie keine eigene Legislative und in diesem Sinn auch kein „internes Aufsichtsorgan“ hat.

Mögliche Vorteile der Stiftung sind

- die Garantie weitgehender Kontinuität mit Bezug auf den Zweck,
- die Flexibilität hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung,
- die „Minderheitenfreundlichkeit“ und der Schutz gegen „tagespolitische Zufallsentscheide“,
- die Möglichkeit der einfachen Organisation.

Mögliche Nachteile der Stiftung sind

- unter Umständen die Starrheit von Zweck und Organisation,
- fehlende Möglichkeit, die Beteiligten zu Leistungen zu verpflichten.

Die Stiftung eignet sich für die **kontinuierliche Wahrnehmung langfristiger, grundsätzlich gleich bleibender Aufgaben**, insbesondere dann, wenn ein bestimmter Zweck langfristig „gesichert“ werden soll. Reichen die Erträge des Stiftungsvermögens zur Finanzierung der Aufgaben nicht aus, werden ergänzende Regelungen auf vertraglicher Basis geschaffen werden müssen.

2.3.3 Die Gemeindeanstalt

Die kommunale Anstalt (nach der Terminologie des Gemeindegesetzes: „Gemeindeunternehmen“) ist die **„öffentlich-rechtliche“ Schwester der privatrechtlichen Stiftung**. Sie wird durch ein **Gemeindereglement** errichtet, das mindestens Art und Umfang der Aufgaben, die Grundzüge der Organisation, die betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätze und die Finanzierungsgrundsätze regeln muss. Zu diesen Punkten macht das Gesetz praktisch keine inhaltlichen Vorgaben; es erlaubt als ohne weiteres **„massgeschneiderte“ Lösungen**. Das Anstaltsreglement bestimmt namentlich auch, ob die Anstalt dem Gemeindefinanzhaushalt recht untersteht oder nicht.

Anders als bei einer Stiftung sind **Änderungen von Zweck und Organisation** der Anstalt und selbst die **Aufhebung** der Anstalt **jederzeit möglich**, indem das Anstaltsreglement entsprechend geändert oder aufgehoben wird. Die „Muttergemeinde“ behält in diesem Sinn stets

„**das Heft in der Hand**“; die Anstalt bleibt aufgrund dieser Gemeindenähe, ungeachtet ihrer rechtlichen Selbständigkeit, in gewissem Sinn immer „Teil der Gemeinde“.

Eine Gemeindeanstalt kann auch für die **interkommunale Zusammenarbeit** gegründet werden; die beteiligten Gemeinden erlassen in diesem Fall **identische Anstaltsreglemente**, die gegebenenfalls auch koordiniert angepasst werden müssen. In der Praxis bestehen allerdings bisher so gut wie keine „interkommunalen“ Anstalten (bekannt ist aus dem Kanton Bern ein einziges Beispiel).

Mögliche Vorteile der Anstalt sind

- die Möglichkeit bedürfnisgerechter Ausgestaltung,
- die Tatsache, dass die beteiligten Gemeinden stets „das Heft in der Hand“ behalten.

Mögliche Nachteile der Anstalt sind

- die eher komplizierten Rechtsgrundlagen, wenn mehrere Gemeinden beteiligt sind (koordinierte Gesetzgebung erforderlich),
- gewisse Rechtsunsicherheiten aufgrund der geringen Verbreitung.

2.3.4 Gesamtkirchgemeinde

Als besondere Form für die Zusammenarbeit von Kirchgemeinden sieht das Kirchengesetz die Gesamtkirchgemeinde vor. Die Gesamtkirchgemeinde ist der Zusammenschluss mehrerer Kirchgemeinden „zur Verwaltung ihrer gemeinsamen Angelegenheiten“. Sie kann grundsätzlich **beliebige (kirchliche) Aufgaben** der angeschlossenen Kirchgemeinden übernehmen, doch erfordert die Übernahme von (zusätzlichen) Aufgaben stets die **Zustimmung aller Kirchgemeinden**.

In Bezug auf die Organisation gelten grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften über die Gemeindeorganisation. Die Exekutive (kleiner Kirchenrat) muss allerdings nicht zwingend durch die Stimmberechtigten gewählt werden.

Die Gesamtkirchgemeinde lässt sich in verschiedener Hinsicht mit einem Gemeindeverband vergleichen, hat aber für die beteiligten Kirchgemeinden deutlich **weitergehende Folgen**. Die Gesamtkirchgemeinde ist selbst eine „eigentliche“ Gemeinde. Sie erhebt an Stelle der angeschlossenen Kirchgemeinden die **Kirchensteuern** und beschliesst dementsprechend die Steueranlage und das Budget. Die einzelnen Kirchgemeinden selbst verfügen über kein eigenes Budget im gemeinderechtlichen Sinn und sind deshalb in finanzieller Hinsicht mehr oder weniger vollständig von der Gesamtkirchgemeinde abhängig, obwohl sie in der Regel die Verantwortung für die Erfüllung der kirchlichen Aufgaben tragen.

Die Besonderheiten der Gesamtkirchgemeinden haben lange Zeit offenbar wenig Anlass zu Anständen gegeben. In neuerer Zeit sind allerdings verschiedene Probleme thematisiert und

entsprechende Reformen beschlossen (Biel) oder zur Diskussion gestellt worden (Bern, Thun).

Mögliche Vorteile der Gesamtkirchgemeinde sind

- die Flexibilität der Aufgabenteilung zwischen Gesamtkirchgemeinde und angeschlossenen Kirchgemeinden,
- die solidarische Finanzierung gemeinsamer Aufgaben aufgrund der Möglichkeit der Gesamtkirchgemeinde, selbst Steuern zu erheben.

Mögliche Nachteile der Gesamtkirchgemeinde sind

- das Auseinanderfallen der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- damit verbundene komplizierte Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeitskonflikte.

2.3.4 Der kirchliche Bezirk

Als besondere Gemeindeverbindung lässt sich schliesslich der kirchliche Bezirk verstehen, sofern dieser **Rechtspersönlichkeit** aufweist. Das kantonale und das kirchliche Recht schreiben kirchliche Bezirke als solche zwingend vor; diese stellen also gewissermassen einen „Zwangsverband“ der Kirchgemeinden im betreffenden geografischen Gebiet dar.

Die kirchlichen Bezirke sollen als „Bindeglied zwischen den einzelnen Kirchgemeinden im Bezirk“ in allgemeiner Weise das christliche Leben im Bezirk fördern und das Interesse an allen kirchlichen Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung in den Gemeinden wachhalten; sie sind zudem Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten in die Synode. Die Gemeinden können den Bezirken weitere Aufgaben übertragen. Die Bezirksorganisation bietet dementsprechend die Möglichkeit, auf verhältnismässig einfachem Weg, ohne besondere vertragliche Regelungen oder zusätzliche Organisationen, in grundsätzlich beliebigen Aufgabebereichen zusammenzuarbeiten, sofern der Bezirk als geeigneter Perimeter erscheint.

Die einzelnen Bezirke können als „Bezirk ohne Rechtspersönlichkeit“, als besondere öffentlichrechtliche Körperschaft gemäss dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen, als Gemeindeverband oder als Gesamtkirchgemeinde organisiert sein.

Mögliche Vorteile des kirchlichen Bezirks sind

- die Tatsache, dass für die gemeinsame Erfüllung bereits eine „Plattform“ zur Verfügung steht,
- der geringe Zusatzaufwand, wenn dem Bezirk weitere Aufgaben übertragen werden.

Mögliche Nachteile des kirchlichen Bezirks sind

- der starre Perimeter,

- unter Umständen die beschränkten Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung.

2.4 Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit

Eine Zusammenarbeit nach den Modellen „Sitzgemeinde“ und „einfache Gesellschaft“ erfordert zumindest einen **Zusammenarbeitsvertrag** unter den beteiligten Kirchgemeinden, der namentlich den Umfang der übertragenen Aufgaben, die Rechte und Pflichten der beteiligten Gemeinden und finanzielle Aspekte zu regeln hat. Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit können in den Vertrag weitere Regelungen mit grundsätzlich beliebigem Inhalt aufgenommen werden.

Wird das Modell „**juristische Person**“ gewählt, richten sich die rechtliche Stellung der Gemeinden, das Verhältnis der beauftragten Organisation zu den Gemeinden und die Mitwirkung der Gemeinden (z.B. Einsitznahme in Organe) nach den **organisationsrechtlichen Grundlagen der beauftragten juristischen Person** (Organisationsreglement des Gemeindeverbands, aktienrechtliche, Vereins- oder Genossenschaftsstatuten, Stiftungsurkunde, Anstaltsreglement, Organisationsreglement der Gesamtkirchgemeinde). Diese Grundlagen können durch vertragliche Regelungen (z.B. Aktionärsbindungsvertrag unter den Aktionären, Leistungsvertrag von Kirchgemeinden mit einer Stiftung) **ergänzt** werden.

Berührt die Zusammenarbeit die Zuständigkeiten von Organen der beteiligten Gemeinden, z.B. Zuständigkeiten des Kirchgemeinderats, oder werden dafür besondere Organe wie Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis eingesetzt, erfordert dies unter Umständen eine **Anpassung der reglementarischen Grundlagen, namentlich des Organisationsreglements**, der Gemeinden. Dies gilt insbesondere für eine Sitzgemeinde oder für Gemeinden, die nach dem Modell „einfache Gesellschaft“ zusammenarbeiten.

Unabhängig vom Zusammenarbeitsmodell erfordert die **Übertragung bestimmter Aufgaben** an eine andere Gemeinde eine **Grundlage in einem Reglement der übertragenden Gemeinde**. Im Reglement sind „Art und Umfang der Übertragung“ zu regeln, wenn die Aufgabenübertragung zur Einschränkung von Grundrechten führen kann, zur Erhebung öffentlicher Abgaben (z.B. Gebühren) ermächtigt oder generell eine „bedeutende Leistung“ betrifft. Dieses Erfordernis ergibt sich aus dem **Legalitätsprinzip** (Gesetzmässigkeitsgrundsatz), das verlangt, dass die wesentlichen Aspekte der Gemeindeorganisation gesetzlich zu regeln sind.

III. Gemeindefusion (Zusammenschluss)

3.1 Begriff und Arten

Die Gemeindefusion ist der **rechtliche Zusammenschluss von zwei oder mehr gleichartigen Gemeinden** zu einer einzigen Gemeinde. Sie geht insofern weiter als die interkommunale Zusammenarbeit, als die beteiligten Gemeinden nicht nur bestimmte Zuständigkeiten, sondern – abgesehen von der aufnehmenden Gemeinde in einer Absorptionsfusion – zugleich auch die **eigene rechtliche Existenz aufgeben**. Eine Gemeindefusion ist dementsprechend immer mit der Aufhebung mindestens einer Gemeinde verbunden. Die neu entstandene oder erweiterte Gemeinde tritt im Umfang der bisherigen Rechte und Pflichten der aufgehobenen Gemeinden von Gesetzes wegen deren **umfassende Rechtsnachfolge** an (Universalsukzession).

Eine Gemeindefusion kann grundsätzlich auf zwei Arten erfolgen:

- Im Rahmen einer sog. **Absorptionsfusion** („Eingemeindung“) „übernimmt“ eine Gemeinde eine oder mehrere andere Gemeinden. Die absorbierende Gemeinde als solche besteht weiter, wird mit der Fusion aber vergrössert. Die Absorptionsfusion kommt typischerweise zur Anwendung, wo eine grosse Gemeinde eine kleine Nachbargemeinde aufnimmt.
- Im Rahmen einer sog. **Kombinationsfusion** („Verschmelzung“) schliessen sich zwei oder mehr Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Sämtliche fusionierenden Gemeinden geben ihre rechtliche Existenz auf. Die Kombinationsfusion bildet in der (bisherigen) Praxis die Regel; sie erscheint namentlich da angezeigt, wo sich mehr oder weniger vergleichbare Gemeinden zusammenschliessen.

3.2 Verfahren

Das Verfahren zur Bildung oder Aufhebung von Gemeinden oder zur Veränderung ihres Gebiets wird in der Regel durch eine oder mehrere Gemeinden eingeleitet. Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung unterstützt und berät fusionswillige Gemeinden und koordiniert auf deren Wunsch das Verfahren. Es kann selbst Zusammenschlüsse vorschlagen und eigene Abklärungen im Hinblick auf eine Fusion vornehmen. Für ein Fusionsverfahren muss realistischerweise mit ca. zwei bis drei Jahren gerechnet werden.

Über die Fusion und deren Folgen entscheiden die Gemeinden in **zwei Schritten**, nämlich einerseits mit der Zustimmung zu einem **Fusionsvertrag** und andererseits mit dem Erlass der erforderlichen **gesetzlichen (reglementarischen) Grundlagen für die neue oder erweiterte Gemeinde**. In beiden Fällen sind gemeindeintern die Stimmberechtigten zuständig.

Mit der Zustimmung zum Fusionsvertrag entscheiden die Gemeinden, soweit an ihnen, über den **Zusammenschluss als solchen**. Der Vertrag enthält „die für den Vollzug des Zusammen-

schluss nötigen Regelungen“, namentlich betreffend den Zeitpunkt des Zusammenschlusses, Namen, Grenzen und Grundzüge der Organisation der neuen Gemeinde, ebenso die Beschlussfassung betreffend den ersten Voranschlag der neuen Gemeinde und ein allfälliges Fusionsreglement sowie – im Fall einer Kombinationsfusion – die Beschlussfassung betreffend das Organisationsreglement und die Einsetzung der Organe der neuen Gemeinde.

Die Gemeinden haben im Fall einer Kombinationsfusion neben dem Fusionsvertrag auch über das **Organisationsreglement** der neuen Gemeinde zu beschliessen. In jedem Fall regeln sie die allfällige Weitergeltung bisheriger Regelungen der aufgehobenen Gemeinden in einem Reglement; dies kann grundsätzlich das Organisationsreglement der neuen Gemeinde oder ein **besonderes Fusionsreglement** sein.

Mit dieser Trennung zwischen der Zustimmung zur Fusion als solcher (durch Zustimmung zum Fusionsvertrag) und dem Erlass der erforderlichen reglementarischen Grundlagen besteht die Möglichkeit, nach positiv verlaufener Grundsatzabstimmung allfällige Mängel der reglementarischen Grundlagen „nachzubessern“, ohne dass der Beschluss über die Fusion selbst wieder in Frage gestellt werden muss. Das Organisationsreglement muss im Fall einer Kombinationsfusion aber noch vor dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses beschlossen werden; kommt ein entsprechender Beschluss nach einem gültig abgeschlossenen Fusionsvertrag nicht zustande, wird das Organisationsreglement ersatzweise durch den Regierungsrat erlassen.

Der freiwillige Gemeindezusammenschluss bedarf der **Genehmigung durch den Regierungsrat**. Der Regierungsrat erteilt die Genehmigung, wenn die Fusion rechtmässig ist und keine übergeordneten kantonalen Interessen entgegenstehen. Stimmt er der Fusion nicht zu, entscheidet der Grosse Rat nach Anhören der Gemeinden.

3.3 Förderung durch den Kanton

Der Kanton fördert freiwillige Gemeindezusammenschlüsse, auch die Fusion von Kirchgemeinden, durch Beratung oder Koordination und durch **Finanzhilfen**. Für den Zusammenschluss von Kirchgemeinden kann auf Gesuch hin eine Finanzhilfe von bis zu 200 000 Franken im Einzelfall gewährt werden. Der Kanton unterstützt nicht nur tatsächlich zu Stande gekommene Fusionen, sondern auch Fusionsprojekte und Abklärungen im Hinblick auf eine Fusion. Für Kirchgemeinden kann er Zuschüsse von bis zu 50 000 Franken im Einzelfall ausrichten.

IV. Hinweise zur Entscheidungsfindung

4.1 Grundsätzliches

Organisation soll **nie Selbstzweck** sein, sondern der optimalen Erfüllung bestimmter Aufgaben unter den gegebenen Rahmenbedingungen dienen. Wie die Kirchgemeinden eine bestimmte Aufgabe erfüllen (oder erfüllen lassen) will, hat sie deshalb stets im Licht des **kirchlichen Auftrags**, aber auch unter **Berücksichtigung staatlicher Vorgaben** zu entscheiden, die den Gemeinden und damit auch den Kirchgemeinden eine fachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung vorschreiben. Zu bedenken ist dabei stets, dass die Kirchgemeinden nach der Kirchenverfassung andere Aufgaben haben als politische Gemeinden. Der Grundauftrag der evangelischen Kirche, nämlich die Verkündigung des Wortes Gottes und das Zeugnis (martyria), die Feier von Gottes Gegenwart (leiturgia), der Dienst am Nächsten (diakonia) und die Pflege der Gemeinschaft (koinonia), führen unter Umständen zu einer andern Gewichtung wirtschaftlicher oder „politischer“ Kriterien und dementsprechend zu einer andern, von derjenigen im politischen Umfeld abweichenden Beurteilung der Zusammenarbeitsformen.

4.2 Die Rechtsform nicht überschätzen

Die Bedeutung der Organisationsform als solcher darf nicht überschätzt werden. Eine bestimmte Rechtsform ist kaum per se einfach für die interkommunale Zusammenarbeit geeignet oder nicht geeignet. In der Praxis haben sich für bestimmte Aufgaben denn auch unterschiedliche Grund-Modelle bewährt. Weil die Organisation und damit auch die Art und Weise, wie eine bestimmte Aufgabe erfüllt wird, lediglich Mittel zum Zweck ist, sollte Ausgangspunkt aller Überlegungen stets **die konkrete Aufgabe im gegebenen Kontext** sein. Zu erwägen ist, welche Anforderungen sich in diesem Zusammenhang unter theologischen, fachlichen, betriebswirtschaftlichen, finanziellen, politischen und andern Gesichtspunkten ergeben. Je nachdem sind beispielsweise die Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Kirchgemeinden und ihrer Stimmberechtigten oder ein „interkommunaler Minderheitenschutz“ mehr oder weniger wesentlich. Die vorne aufgelisteten möglichen Vor- und Nachteile einzelner Rechtsformen von Gemeindeverbindungen sind deshalb nicht absolut, sondern höchstens im Sinn einer „Tendenzmeldung“ zu verstehen. Was im einen Fall vorteilhaft erscheint, kann in einem andern Fall nachteilig sein.

4.3 Chancen und Risiken interkommunaler Zusammenarbeit

Die interkommunale Zusammenarbeit unter Kirchgemeinden bietet Chancen, birgt aber auch Risiken. Die breite Palette der Möglichkeiten erlaubt auf der einen Seite massgeschneiderte Lösungen. Die Gemeinden können auf diesem Weg die Professionalität durch die Konzentra-

tion von Sachverstand steigern und ihre Aufgabe unter Umständen wirtschaftlicher erfüllen (z.B. Skalenerträge aufgrund eines adäquaten grösseren Perimeters). Wirtschaftliche Vorteile und „unternehmerische“ Handlungsfreiheit stehen allerdings oft in einem Spannungsverhältnis zur (demokratischen) Legitimation der Aufgabenerfüllung und zum Erfordernis gekläarter Verantwortlichkeiten (Accountability). Beispielsweise steht der Kirchgemeinderat, der die Verantwortung für die Gemeindeleitung und damit für die richtige Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben, aber auch für den gesamten Gemeindefinanzhaushalt trägt, mitunter in der Gefahr, den Überblick über die rechtlichen und finanziellen Verflechtungen der Gemeinde zu verlieren und angesichts der Wünsche aller mit besonderen Aufgaben betrauten „Spezialisten“ die Prioritäten falsch zu setzen.

Mögliche Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit sind

- die Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses durch grösseres Einzugsgebiet, vor allem bei kostenintensiven Aufgaben,
- qualitative Verbesserungen der kirchlichen Angebote durch Konzentration von Sachverstand und Professionalität,
- die Möglichkeit „massgeschneiderter“ Perimeter durch unterschiedliche Partnerschaften je nach Aufgabe,
- die Vermeidung von Doppelspurigkeiten,
- die Entlastung der einzelnen Kirchgemeinden.

Mögliche Risiken der Zusammenarbeit sind demgegenüber etwa

- unübersichtliche Strukturen, unklare Aufträge und Zuständigkeiten, mangelnde Kostentransparenz,
- ein partikulares Problemverständnis der Verantwortlichen und unerwünschte Eigendynamik in den betreffenden Aufgabenbereichen,
- beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der beteiligten Kirchgemeinden und ihrer Stimmberechtigten und dadurch verursachtes Desinteresse der Kirchenglieder,
- Kostenfolgen für die einzelnen Gemeinden ohne die Möglichkeit adäquater Einflussnahme,
- Erschwerung der Gemeindeleitung und einer „ganzheitlichen Gemeindepolitik“.

4.4 Zusammenarbeit oder Fusion?

Wie die interkommunale Zusammenarbeit hat auch die Fusion Vor- und Nachteile. Mit einer Fusion lassen sich verschiedene Vorteile der Zusammenarbeit (vgl. vorne Ziffer 4.3) erzielen, ohne dass der Nachteil komplizierter Strukturen in Kauf genommen werden muss. Ander-

seits gilt der Grundsatz „je grösser desto besser“ generell und insbesondere auch für Kirchgemeinden nicht ohne weiteres, weil die Nähe zu den Menschen mit zunehmender Grösse und Professionalisierung tendenziell eher leidet.

Mögliche Vorteile einer Fusion sind namentlich

- Erweiterung der Ressourcen und grösserer finanzieller Handlungsspielraum,
- die damit verbundene Möglichkeit zusätzlicher Angebote,
- unter Umständen wirtschaftliche Verbesserungen dank Skalenerträgen,
- Entschärfung von Rekrutierungsproblemen im Hinblick auf die Besetzung von Organen (Kirchgemeinderat, Kommissionen),
- die Vermeidung komplizierter Strukturen aufgrund der Zusammenarbeit mit andern Gemeinden.

Mögliche Nachteile sind demgegenüber

- abnehmende Nähe zu den Menschen,
- steigende Ansprüche der Kirchenglieder und anderer „Kunden“,
- Tendenz zu (vielleicht unnötigem) Perfektionismus oder Professionalisierung,
- unter Umständen zusätzliche Kosten, die für kleinere Gemeinden nicht anfallen (Infrastruktur, Personaladministration u.a.m.).

Generell ist zu bedenken, dass die Zusammenarbeit eine mögliche Lösung „auf Zeit“ ist und grundsätzlich auch immer wieder rückgängig gemacht werden kann. Eine Fusion ist demgegenüber eine **endgültige Lösung**, die nicht im Nachhinein wieder in Frage gestellt oder „korrigiert“ werden kann.

4.5 Unterstützung und Arbeitshilfen

Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung hat den gesetzlichen Auftrag, die Gemeinden und damit auch die Kirchgemeinden im Hinblick Gemeindereformen und namentlich auf Fusionen zu beraten. Auf der Website des Amtes finden sich zahlreiche Arbeitshilfen und Muster-Vorlagen zu Gemeindereformen, insbesondere zur interkommunalen Zusammenarbeit:

http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/ikz_interkommunalezusammenarbeit.html

und zu Fusionen:

<http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion.html>