

Vorlage an den Landrat

Unterstützung von Zusammenschlüssen von Gemeinden (Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden)
2025/308

vom 27. Juni 2025

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat berichtet mit dieser Vorlage über die Ergebnisse der Prüfung des Anliegens von Postulat Nr. [2023/649](#) «Fusionswillige Gemeinden unterstützen». Er schlägt vor, das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (GemG; [SGS 180](#)) entsprechend anzupassen.

Ausgangslage und Aktualität der Thematik

Die aktuell laufenden Abklärungen einer Fusion der Gemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen haben die Postulatsbearbeitung insofern beeinflusst, als der Regierungsrat die Dringlichkeit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur finanziellen Unterstützung dieser fusionswilligen Gemeinden erkannt hat und deshalb direkt eine Gesetzesanpassung vorschlägt. Bestärkt wurde er darin durch die Resolution, die der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) am 10. Mai 2025 zuhanden des Regierungsrats eingereicht hat. Darin bittet der VBLG den Kanton, fusionswillige Gemeinden noch vor der Fertigstellung der gesetzlichen Grundlagen zu unterstützen. Er schlägt damit einen pragmatischen und unkomplizierten Lösungsansatz vor, der auf Freiwilligkeit setzt und die Gemeindeautonomie respektiert.

Wichtigkeit der Gemeindeautonomie

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft verfolgt aktuell kein strategisches Ziel, auf Zusammenschlüsse aktiv hinzuwirken. Er ist der Meinung, dass Fusionsbestrebungen freiwillig und auf Initiative der betroffenen Gemeinden erfolgen sollten. Sie sind dann erfolgsversprechend, wenn die Bevölkerung hinter solchen Bestrebungen steht. Dem Regierungsrat ist die Autonomie der Gemeinden sehr wichtig, damit sie zu den für sie geeigneten Lösungen gelangen können. Die Unterstützung von Zusammenschüssen kann beispielsweise durch die Anpassung der kantonalrechtlichen Vorgaben gegenüber den Gemeinden erfolgen, damit die notwendige Handlungsfreiheit gewährleistet ist. Diesbezüglich ist der Kanton Basel-Landschaft vorbildlich aufgestellt: Das kantonale Recht beschränkt sich auf minimale Rahmenvorgaben und gewährt den Gemeinden bereits heute erhebliche Freiheit bei der Durchführung dieser Prozesse. Die Rolle des Kantons ist auf die politisch-rechtliche Mitwirkung im Rahmen seiner Rechtsetzungsaufsicht und Gesetzgebungsbefugnis beschränkt. Die politische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden und die Mitwirkung der stimmberechtigten Bevölkerung ist sichergestellt. Die Verfahrensbeteiligten können den Fortgang des Projekts weithin selbst bestimmen und gestalten.

Möglichkeiten, freiwillige Gemeindefusionen zu unterstützen

Die Unterstützung von Zusammenschlüssen erfolgt durch die Einführung von Unterstützungsmassnahmen, die allerdings als «Kann-Vorschriften» formuliert werden sollen. Das bedeutet, dass die Gemeinden darüber entscheiden, ob sie eine Bestimmung anwenden möchten oder nicht. Mit diesem Ansatz unterstreicht der Regierungsrat wiederum die Wichtigkeit der Gemeindeautonomie.

Die Unterstützung von fusionswilligen Gemeinden kann mittels fachlicher, personeller oder finanzieller Ressourcen erfolgen. Die fachliche Unterstützung wird durch die unverbindliche Rechtsberatungstätigkeit der kantonalen Dienststellen gewährt, indem diese an Seminaren und Weiterbildungsanlässen der Gemeindeverbände Vorträge anbieten. Die Gemeinden sollen zudem stärker als bisher punktuell in fachspezifischen Kernfragen der jeweiligen Projekte auch personell unterstützt werden. Dies soll mittels Koordination durch den Fachbereich Gemeinden im Generalsekretariat der Finanz- und Kirchendirektion (FKD) erfolgen. Bisher nicht verankert sind finanzielle Unterstützungsmassnahmen. Damit Einwohnergemeinden mögliche Zusammenschlussvorhaben ergebnisoffen und einfach prüfen können, sollen künftig Projektkostenbeiträge möglich sein. Weiter

soll ein angemessener finanzieller Anreiz für erfolgreich umgesetzte Zusammenschlüsse gesprochen werden.

Die Einführung von Unterstützungsmassnahmen setzt eine gesetzliche Grundlage voraus. Das GemG soll deshalb ergänzt werden¹, indem die Unterstützung des Kantons zugunsten der Gemeinden bei Zusammenschlüssen festgeschrieben wird. Insbesondere müssen die finanziellen Unterstützungsmassnahmen in ihren Grundzügen auf Gesetzesstufe verankert werden; Änderungen sind in der Befugnis des Landrats. Ausführungserläuterungen sowie praktische Hinweise sollen jedoch in einem Handbuch festgeschrieben werden, welches laufend durch Erfahrungen aus Fusionsvorhaben gespiesen und aktualisiert wird. So ist sichergestellt, dass Grundsätzliches nur durch den Landrat und eine anschliessende Gesetzesänderung angepasst werden kann, während fusionswillige Gemeinden bestmöglich durch erläuternde Unterlagen und Erfahrungen aus der Praxis unterstützt werden.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	3
2.	Bericht	4
2.1.	Postulat Nr. 2023/649	4
2.2.	Ausgangslage	4
2.2.1.	<i>Zusammenschlussbestrebungen</i>	4
2.2.2.	<i>Situation in Kilchberg / vertiefte Prüfung Fusion mit Zeglingen und Rünenberg</i>	5
2.2.3.	<i>Thematik der Zusammenschlüsse im Landrat</i>	5
2.2.4.	<i>Betrachtung von Zusammenschlüssen aus verschiedenen Perspektiven</i>	5
2.2.5.	<i>Unterstützung von Zusammenschlüssen</i>	6
2.3.	Ziel der Vorlage	7
2.3.1.	<i>Ergänzung Gemeindegesetz</i>	7
2.3.2.	<i>Abgrenzung: Was ist nicht Gegenstand der Vorlage?</i>	9
2.4.	Bestehende Regelungen im Gemeindegesetz	9
2.4.1.	<i>Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden</i>	9
2.4.2.	<i>Auswirkungen von Fusionen auf die bestehende Zusammenarbeit der Gemeinden</i>	10
2.4.3.	<i>Einschränkungen betreffend Bürgergemeinden</i>	10
2.4.4.	<i>Nebenfolgenverträge</i>	10
2.4.5.	<i>Mitwirkung des Kantons bei Zusammenschlüssen</i>	11
2.4.6.	<i>Fachliche und personelle Unterstützung</i>	11
2.4.7.	<i>Mitwirkung der Bevölkerung</i>	12
2.5.	Die Ergänzungen des Gemeindegesetzes in der Übersicht	13
2.5.1.	<i>Regelung finanzielle Unterstützung: Projektkosten- und Pauschalbeiträge</i>	13
2.5.2.	<i>Regelung Mindestinhalt des Zusammenschlussvertrags</i>	16
2.5.3.	<i>Übergangsbestimmung</i>	16
2.6.	Rechtsvergleich: Die Rechtslage in anderen Kantonen	17
2.7.	Fazit	19

¹ § 36b GemG.

2.8.	Die Ergänzungen zum Gemeindegesetz im Einzelnen	20
2.8.1.	§ 36b GemG – Unterstützung	20
2.8.2.	§ 36c GemG – Zusammenschlussvertrag	22
2.8.3.	§ 185 GemG – Besondere Übergangsverhältnisse im Gemeindebestand	23
2.9.	Strategische Verankerung und Bezug zum Regierungsprogramm	23
2.10.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	24
2.11.	Finanzielle Auswirkungen	24
2.11.1.	Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen	24
2.11.2.	Finanzielle Auswirkungen anhand zweier Beispiele	24
2.12.	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	26
2.13.	Regulierungsfolgenabschätzung	26
2.14.	Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens	26
2.14.1.	Übersicht und Zusammenfassung	26
2.14.2.	Stellungnahme des Regierungsrats	27
3.	Anträge	27
3.1.	Beschluss	27
3.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrats	27
4.	Anhang	27

2. Bericht

2.1. Postulat Nr. 2023/649

Am 30. November 2023 reichte Dario Rigo das Postulat Nr. [2023/649](#) «Fusionswillige Gemeinden unterstützen» ein, das vom Landrat am 8. Februar 2024 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Am 19. November 2023 wurde die Fusion der Gemeinden Arisdorf und Hersberg durch die Gemeinde Hersberg knapp abgelehnt. Somit wartet der Kanton Basel-Landschaft bereits seit 50 Jahren (Biel-Benken) auf eine Gemeindefusion. In anderen Kantonen mit vielen kleineren Gemeinden sind Zusammenschlüsse ein Trend. Der Kanton Basel-Landschaft tickt bislang anders. Dies zeigt der jüngste Entscheid.

Dieser demokratische Entscheid zur Selbständigkeit ist selbstverständlich zu akzeptieren. Bislang können Gemeinden vom Kanton Daten erfragen, welche für die Zusammenlegung zu einer erhöhten Faktenbasis führen. Eine weitergehende Unterstützung in Form von vertiefter Beratung bis hin zu finanzieller Unterstützung ist jedoch aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Im Unterschied zu anderen Kantonen kennt der Kanton Basel-Landschaft aktuell keine gesetzlichen Grundlagen für die Unterstützung von fusionswilligen Gemeinden. Bereits 2007 hat Die Mitte (damals CVP) einen Vorstoss für Anreize von Gemeindefusionen im Landrat gestellt. Mit dem Nicht-Eintreten-Entscheid zum Gemeinderegionen-Gesetz hat der Landrat 2017 eine Chance verpasst, rechtliche Grundlagen für die Unterstützung von Gemeindefusionen zu schaffen.

Der Regierungsrat wird gebeten, zu prüfen und berichten, ob fusionswillige Gemeinden mehr Unterstützung erhalten könnten.

2.2. Ausgangslage

2.2.1. Zusammenschlussbestrebungen

Die letzte Gemeindefusion im Kanton Basel-Landschaft datiert auf 1972 und betraf die Einwohnergemeinden Biel und Benken. Der Zusammenschlussversuch zwischen den Einwohnergemeinden Arisdorf und Hersberg scheiterte im November 2023 an der Urne knapp. Das Kantonsgebiet umfasst somit aktuell 86 Einwohnergemeinden.

Der Kanton hat sich bereits in der Vergangenheit mit der Kantonsgliederung und insbesondere mit Gebiets-, Bezirks- und Gemeindereformen auseinandergesetzt. Als zentraler Aspekt dabei wurde die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses von Gemeinden verfassungsrechtlich verankert. Dies ermöglicht den Gemeinden, sich zusammenzuschliessen oder in verschiedenen Formen zusammenzuarbeiten.

2.2.2. Situation in Kilchberg / vertiefte Prüfung Fusion mit Zeglingen und Rünenberg

Ein möglicher Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen befindet sich derzeit in der Projektinitialisierung und unterstreicht die Aktualität der Thematik.

Auslöser dieser freiwilligen Fusionsprüfung war die anspruchsvolle Situation, mit der sich Kilchberg ab 2021 konfrontiert sah. Die Gemeinde konnte über längere Zeit nicht alle Sitze im Gemeinderat besetzen, so dass der Kanton aufgrund seiner Aufsichtspflicht gezwungen war, eine temporäre Gemeinderats-Statthalterin einzusetzen. Diese nahm ihre Aufgabe mit grossem Engagement wahr, so dass die Gemeinde den Kanton um eine Verlängerung ihres Mandats bat, damit sie eine nachhaltige Lösung für Kilchberg erarbeiten konnte. Daraus entstand der Vorschlag einer freiwilligen Fusionsprüfung der drei Gemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen.

Die Gemeinderäte der drei Einwohnergemeinden beauftragten einen Experten mit der Erstellung eines Grundlagenberichts zur aktuellen Situation, den sie im Herbst 2024 vorstellten. Der Bericht bestätigte, dass die vertiefte Prüfung des Zusammenschlusses der drei Einwohnergemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen sinnvoll ist, weil das Potenzial der Zusammenarbeit unter den Gemeinden bereits ausgeschöpft wurde.

2.2.3. Thematik der Zusammenschlüsse im Landrat

Der Landrat beschäftigte sich seit der Jahrtausendwende verschiedentlich mit Anliegen im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen von Gemeinden. Immer wieder thematisiert wurde die Förderung von Zusammenschlüssen von Gemeinden durch den Regierungsrat und entsprechende monetäre und nicht-monetäre Massnahmen des Kantons gegenüber den Gemeinden.

Im Jahr 2023 befasste sich der Landrat erneut mit dem Thema Fusion. In einer Interpellation wurde der Regierungsrat gefragt, ob die Thematik der Gemeindefusionen und allenfalls eine aktive Forcierung derselben im Kanton Basel-Landschaft (wieder) auf die politische Agenda kommen werde. Der Interpellant würdigte die Beantwortung seines Vorstosses als Auslegeordnung, welche durchaus den Startschuss für weitere Schritte bilden könne. Nun sei der Landrat gefordert, den Kanton zum Förderer starker Gemeinden zu machen und deshalb auch finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten zu verankern.² Mit der Überweisung des vorliegenden Postulats «Fusionswillige Gemeinden unterstützen» wurde der notwendige politische Auftrag erteilt.

Eine Übersicht über die Vorstösse befindet sich im Anhang zu dieser Vorlage.

2.2.4. Betrachtung von Zusammenschlüssen aus verschiedenen Perspektiven

Die Gründe, welche zu Zusammenschlüssen zwischen Gemeinden führen, sind vielfältig und unterscheiden sich von Vorhaben zu Vorhaben. Dennoch zeigen gewisse, den Gemeinden eigene Indikatoren auf, welche Gegebenheiten eine freiwillige Fusion begünstigen. Dieser Schritt wird dann anvisiert, wenn aufgrund eines zu kleinen Gemeindegebiets oder einer zu kleinen Bevölkerung

² Vgl. Protokoll der 12. Sitzung des Landrats vom 8. Februar 2024, S. [557](#).

eine finanzielle und/oder personelle Schieflage vorliegt.³ Wie bereits erwähnt kann die Schwierigkeit, die kommunalen Behörden zu besetzen, ebenfalls Treiber von Zusammenschlüssen sein.⁴ Eine Studie über die Zusammenschluss-Tendenzen im Kanton Freiburg zwischen 1950 und 1999 kam ebenfalls zum Schluss, dass eine überwiegende Mehrheit der Zusammenschlüsse auf nicht mögliche Besetzung kommunaler Gremien oder auf eine angeschlagene Finanzlage zurückgeführt werden könne.⁵ Diese fusionsfördernden Faktoren hatte der Regierungsrat bereits vor fünfzehn Jahren erkannt und entsprechend benannt.⁶

Trotz den genannten Herausforderungen werden Fusionsvorhaben auch kritisch betrachtet. So wird von Kritikern regelmässig vorgebracht, dass Zusammenschlüsse die lokale Identität und kommunale Eigenheiten, mithin das Zugehörigkeitsgefühl zum Gemeinwesen, beeinträchtigen würden. Dass lokale Identität und Traditionen auch im Kanton Basel-Landschaft ein nicht zu unterschätzendes Gewicht haben, zeigte sich auch bereits in früheren Debatten des Landrats.⁷ Entsprechend ist es bei Zusammenschlussvorhaben wichtig, die Bevölkerung frühzeitig in das Projekt einzubeziehen und allfällige Bedenken und Ängste ernst zu nehmen.⁸

Es ist ausserdem nicht zielführend, eine «ideale Gemeindegrösse» vorzugeben, anhand derer die Debatte der Förderung von Zusammenschlussbestrebungen geführt würde. Der Regierungsrat hat es in der Vergangenheit abgelehnt, eine Vorgabe zu machen, wie gross eine Gemeinde sein müsse, um ihre Selbständigkeit erhalten zu können.⁹ Er hält nach wie vor an dieser Sichtweise fest. Es ist den jeweiligen Bedürfnissen der Gemeinden als selbständigen, autonomen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Rechnung zu tragen.

2.2.5. Unterstützung von Zusammenschlüssen

Der Regierungsrat hat sich in der Vergangenheit dazu geäussert, dass er sich – im Gegensatz zu anderen Kantonen¹⁰ – kein strategisches Ziel setzen will, auf Zusammenschlüsse aktiv hinzuwirken.¹¹ Dies unter anderem auch aufgrund der damaligen Diskussionen im Landrat, welche offenbarten, dass die Initiative für Fusionsprojekte von den Gemeinden und nicht dem Kanton ausgehen sollte.¹² Gleichermassen zeigte eine Studie, dass seitens der Gemeinden zwar der Wunsch nach Beratung und Unterstützung von Zusammenschlüssen durch den Kanton besteht, eine aktive Rolle des Kantons jedoch grossmehrheitlich abgelehnt würde.¹³ Die Rolle des Kantons bei diesen Vorhaben sollte sich deshalb darauf beschränken, den Gemeinden die notwendige Freiheit zu gewährleisten, damit sie zu den für sie geeigneten Lösungen gelangen können.

Die Unterstützung von Zusammenschlüssen kann dabei grundsätzlich auf zwei Wegen geschehen: Falls es rechtliche Hindernisse gibt, welche die Gemeinden hinsichtlich eines Zusammenschlusses einschränken, können diese abgebaut werden. Das entlastet die Gemeinden von administrativen Belangen und es werden notwendige Spielräume geschaffen, damit sie über ihren Bestand und allfällige Zusammenschlüsse befinden können. Ausserdem können (zusätzliche) kantonale Unterstützungsmassnahmen eingeführt werden, welche den fusionswilligen Gemeinden verschiedene Anreize bezüglich mehrerer Ressourcen (u.a. finanziell, fachlich, etc.) bieten.

³ Vgl. BEATRIX ZAHNER, Gemeindevereinigungen – öffentlichrechtliche Aspekte, Diss. Zürich 2005, S. 4.

⁴ Vgl. URSIN FETZ, Gemeindefusion unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss. Zürich 2009, S. 66 f.; MURIEL VON ROHR, Gemeindefusionen: Rechtliche Aspekte und ausgewählte bisherige Erfahrungen, Zürich 2018, S. 6 f.

⁵ Vgl. BERNARD DAFFLON, Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg, in: Annuaire des collectivités locales 1998, S. 125 ff.

⁶ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2009/079](#) vom 24. März 2009, S. 5 sowie 16 f.

⁷ Vgl. Voten MIRJAM WÜRTH und ROLF RICHTERICH, in: Protokoll der Landratssitzung vom 15. Oktober 2009, S. [1416](#) sowie 1419.

⁸ Vgl. DANIEL KETTINGER, Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, Bern 2007, S. 8 ff.

⁹ Vgl. Votum ADRIAN BALMER, in: Protokoll der 48. Sitzung des Landrats vom 13. Dezember 2001, S. [1330](#).

¹⁰ Vgl. LUKAS RÜHLI, Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität, Zürich 2012, S. 131.

¹¹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2009/079](#) vom 24. März 2009, S. 11.

¹² Voten HANS-JÜRGEN RINGGENBERG, MARIANNE HOLLINGER und ADRIAN BALLMER, in: Protokoll der 41. Sitzung des Landrats vom 15. Oktober 2009, S. [1416](#) f. sowie 1421.

¹³ Vgl. RETO STEINER, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Dissertation Bern 2002, S. 349.

Im Kanton Basel-Landschaft bestehen keine rechtlichen Hindernisse. Die gegenwärtigen Normierungen geben den Gemeinden den notwendigen Rahmen, innerhalb welchem sie das Verfahren ihrer Zusammenschlussvorhaben den eigenen Bedürfnissen anpassen können. Die Mitwirkung des Kantons an diesen Projekten gewährleistet primär rechtstaatliche Verfahren und schützt so die Stimmberechtigten. Die Mitwirkung der Gemeinden an ihren eigenen Zusammenschlüssen ist eine basellandschaftliche Selbstverständlichkeit und widerspiegelt das Bekenntnis zur «bottom up»-Strategie im Kanton. Die Regelungen betreffend die Nebenfolgen und die Zugehörigkeit der Bürger- zu den Einwohnergemeinden sind Teil des legislativen Mindestrahmens, der den Gemeinden ermöglicht, solche Verfahren sachgerecht durchzuführen.

Entsprechend fokussiert diese Vorlage unter Kapitel 2.4. ausschliesslich auf die Einführung von Unterstützungsmassnahmen.

2.3. Ziel der Vorlage

2.3.1. Ergänzung Gemeindegesetz

Mit der Teilrevision des GemG wird dieses ergänzt, und die Unterstützung des Kantons zugunsten der Gemeinden bei Zusammenschlüssen festgeschrieben. Im Sinne der Rechtssicherheit werden zudem gewisse Mindestinhalte des Zusammenschlussvertrags auf Gesetzesebene verankert. Ausführungserläuterungen sowie praktische Hinweise sollen jedoch in einem Handbuch festgeschrieben werden, welches laufend durch Erfahrungen aus Fusionsvorhaben gespiesen und aktualisiert wird. So ist sichergestellt, dass Grundsätzliches nur durch den Landrat und eine anschliessende Gesetzesänderung angepasst werden kann, während fusionswillige Gemeinden bestmöglich durch erläuternde Unterlagen und Erfahrungen aus der Praxis unterstützt werden.

- *Finanzielle Unterstützung via Projektkostenbeiträge und Pauschalbeiträge*

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt zum jetzigen Zeitpunkt über keine Rechtsgrundlagen betreffend eine finanzielle Unterstützung der Gemeinden bei Zusammenschlüssen. Die Ausrichtung finanzieller Unterstützungsleistungen würde allerdings eine Ausgabe im Sinne des basellandschaftlichen Finanzhaushaltsrechts darstellen, welche zwingend einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits sowie einer Ausgabenbewilligung bedarf.¹⁴ Entsprechend dieser klaren Vorgaben kann ohne die Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen keine finanzielle Unterstützung des Kantons an die Gemeinden gewährt werden.

Mit der vorgeschlagenen einfachen Lösung via Projektkosten- und Pauschalbeiträge zur finanziellen Unterstützung fusionswilliger und fusionierter Gemeinden wird vermieden, dass gegenüber den Gemeinden zahlreiche und allenfalls komplexe Vorgaben gemacht werden, unter welchen Umständen sie welche Beiträge erhalten können. Im Gegenteil: sie erhalten Planungssicherheit und können die entsprechenden Beträge budgetieren. Zudem muss nicht ins System des Finanzausgleichs eingegriffen werden, was unter anderem bedeutet, dass das Verfahren deutlich weniger aufwändig und effizienter ist, da auf komplizierte Berechnungen verzichtet werden kann.

Im Rahmen der Diskussion um die Motion Nr. [2012/243](#) «Mehr Gemeindefusionen im Baselbiet!» wurde das Thema Strukturergänzung durch den Finanzausgleich als fusionshindernd bezeichnet, weil der Finanzausgleich den kleineren Gemeinden die Beibehaltung des Status quo ermögliche und deshalb eine allfällige Fusion gar nicht in Betracht gezogen werde. Man war sich aber auch einig darüber, dass – trotz bestehendem Handlungsbedarf in Sachen Finanzausgleich – man Gemeinden nicht auf dem Wege der Verwehrung finanzieller Mittel zur Fusion zwingen darf. Zusammenschlüsse liessen sich nicht von oben herab diktieren, sondern hätten im Wesentlichen von unten

¹⁴ § 32 Absätze 1 und 2 sowie § 33 Absatz 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1. Juni 2017 (FHG; [SGS 310](#)); BGE [118 Ia 46](#) E. 5.b mit Hinweis auf GEORG MÜLLER, Die Gesetzmässigkeit der Bewilligung von Ausgaben, in: Arthur Haefliger et al. (Hrsg.), Festgabe Alfred Röhli, Solothurn 1990, S. 332 ff.

zu wachsen.¹⁵ Der Regierungsrat hielt fest, dass der Baselbieter Finanzausgleich in seinem Kern grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet sei. Eine Förderung von Zusammenschlüssen sei vielmehr durch finanzielle Anreize, wie sie im Entwurf über die Gemeindestrukturen vorgesehen seien zu bewerkstelligen. An diesen beiden «Grundsätzen» soll festgehalten und die Themen Fusion und Finanzausgleich nicht vermischt werden. Mit der Lösung über Pauschalbeiträge wird ein einfaches und transparentes System der finanziellen Unterstützung gegenüber fusionswilligen Gemeinden implementiert und auch gewährleistet, dass einzig der Kanton fusionswillige Gemeinden finanziell unterstützt. Allfällige Anpassungen am System des Finanzausgleichs wären demnach in einer separaten Vorlage und unter Einbezug der entsprechenden Gremien wie der KKAF zu erarbeiten.

- *Reaktion auf bestehende Fusionsprüfung und Resolution des VBLG*

Die Bestrebungen der Gemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen betreffend vertiefte Prüfung einer allfälligen Fusion sind dem Regierungsrat seit Längerem bekannt. Anlässlich mehrerer Austausche zwischen dem Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion und den Gemeindepräsidenten der fusionswilligen Gemeinden wurden diesen die Grenzen der Unterstützungsmöglichkeiten seitens Kantons aufgezeigt: ohne entsprechende Rechtsgrundlage sei es nicht möglich, sie in ihren Bestrebungen finanziell zu unterstützen und somit ist die Schaffung der Rechtsgrundlagen eine zwingende Voraussetzung. Gleichzeitig war sich der Regierungsrat aber auch der Situation der genannten Gemeinden bewusst und dass aus deren Sicht eine gewisse Dringlichkeit besteht. Die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit sind ausgeschöpft und der Problematik, Behördensitze nur schwer oder gar nicht besetzen zu können, kann man mit Zusammenarbeit nicht begegnen. Gerade für Kilchberg mit einem «Dreiergemeinderat» ist dies zunehmend herausfordernd. Deshalb hat der Regierungsrat beschlossen, das vorliegende Postulat als Motion zu behandeln und direkt eine Gesetzesänderung vorzuschlagen. Er schlägt dabei einen Lösungsansatz vor, der auf Freiwilligkeit setzt und die Gemeindeautonomie respektiert.

Am 10. Mai 2025 reichte der VBLG anlässlich seiner Tagsatzung eine Resolution zuhanden des Regierungsrats ein. Darin bittet er den Kanton, fusionswillige Gemeinden noch vor der Fertigstellung der gesetzlichen Grundlagen zu unterstützen. Wie ausgeführt, ist dies ohne gesetzliche Grundlage nicht möglich. Es bestärkt den Regierungsrat jedoch im Vorgehen, vorliegend direkt eine Gesetzesänderung vorzuschlagen und der aus Sicht der aktuell fusionswilligen Gemeinden bestehenden Dringlichkeit entgegenzukommen. Die Resolution hat den folgenden Wortlaut:

«Die Bereitschaft, auf freiwilliger Basis Gemeindefusionen konkret zu prüfen und der Gemeindeversammlung zu unterbreiten, hat im Kanton Basel-Landschaft zugenommen. Ein Fusionsprozess bedingt zahlreiche, aufwändige Abklärungen und Studien. Dabei sind die betreffenden Gemeinden auf inhaltliche, finanzielle und personelle Unterstützung angewiesen. Leider gibt es bis heute keine rechtliche Grundlage, die eine umfassende Unterstützung durch den Kanton erlaubt. Der Vorsteher der Finanz- und Kirchendirektion hat eine Erarbeitung einer Rechtsgrundlage bereits mündlich in Aussicht gestellt, was begrüsst wird.

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden fordert deshalb den Regierungsrat im Auftrag der Tagsatzung (Zusammenkunft aller Gemeindepräsidenten) auf, eine Rechtsgrundlage zur Unterstützung von Gemeindefusionsprozessen sowie zum Ausgleich von Disparitäten unter den Fusionsgemeinden gemeinsam und zeitnah zu erarbeiten. Da die Erarbeitung einer solchen rechtlichen Grundlage bis zur Inkraftsetzung Zeit braucht, sollten auch Sofortmassnahmen für bereits angesessene respektive zur Diskussion stehende Fusionsprojekte eingeplant werden. Die Gemeinden wünschen sich deshalb vom Regierungsrat unkomplizierte Zwischenlösungen (beispielsweise über Kompetenzkredite des Regierungsrats oder bewilligte Budgetpositionen im Raumplanungs- oder Beratungsbereich etc.). Wir bitten den Regierungsrat, unser Anliegen zu prüfen und danken bereits im Voraus.»

¹⁵ Siehe Voten OSKAR KÄMPFER, KLAUS KIRCHMAYR, GERHARD SCHAFFROTH, in: Protokoll der 31. Sitzung des Landrats vom 7. Februar 2013, S. [1055](#).

2.3.2. Abgrenzung: Was ist nicht Gegenstand der Vorlage?

- *Zusammenarbeit der Gemeinden*

Diese ist bereits im Gemeindegesetz geregelt und wird von der Regelung der finanziellen Unterstützung fusionswilliger Gemeinden nicht tangiert. Ausserdem wird die Thematik der Gemeindezusammenarbeit, respektive die Frage, ob die demokratische Mitsprache bei der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gestärkt werden sollte, im Rahmen der Beantwortung des Postulats [2024/143](#) geprüft.

- *Regionalkonferenzen*

Auch nicht in dieser Vorlage behandelt werden die sogenannten «Regionalkonferenzen»: Diese waren wesentlicher Bestandteil des Entwurfs für ein «Gemeinderegionengesetz» und sollten insbesondere Planungsaufgaben erfüllen und eine Koordinations- und Unterstützungsfunktion einnehmen.¹⁶ Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Gemeinderegionen mittlerweile ihre Geschäftsstellen eingerichtet und sich in ihrer operativen Tätigkeit etabliert und bewährt haben.

- *Bürger- und Bürgergemeinden, Bürgerkorporationen*

Und schliesslich unterscheidet das Gesetz zwischen den Zusammenschlüssen von Einwohnergemeinden, den Zusammenschlüssen von Bürger- oder Bürgergemeinden und den Vereinigungen von Einwohner- mit Bürger- oder Bürgergemeinden. Die Regelungen betreffend die Bürgergemeinden gelten teils analog, teils ausdrücklich auch für die Bürgerkorporationen. Die jeweiligen Verfahren unterscheiden sich voneinander. Der Fokus der vorliegenden Postulatsbeantwortung liegt ausschliesslich auf dem Zusammenschluss von fusionswilligen Einwohnergemeinden.

2.4. **Bestehende Regelungen im Gemeindegesetz**

2.4.1. Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Es ist klar zu unterscheiden zwischen der Erfüllung von kommunalen Aufgaben und der Besetzung von kommunalen Behörden. Während den Gemeinden zur individuellen oder gemeinsamen Aufgabenerfüllung bereits heute verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen, kommt man bei langfristigen Unterbesetzungen von Gemeindebehörden nicht um eine vertiefte Diskussion betreffend einen allfälligen Zusammenschluss mit umliegenden Gemeinden herum. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden ist nicht von der Diskussion und den Beschlüssen zu freiwilligen Fusionen betroffen.

Das basellandschaftliche Gemeinderecht hält fest, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig ordnen. Sie nehmen hierbei einerseits diejenigen Aufgaben wahr, welche ihnen vom Kanton übertragen wurden, aber auch solche, welche sie sich selbst zugewiesen haben. Sie können für die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Die Gemeinden nehmen bereits heute die ihnen zustehenden Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit in vielfältiger Art und Weise wahr und sind dadurch in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen. Namentlich bei der Bestellung einer Stützpunkt- und Regionalfeuerwehren oder der Führung gemeinsamer Gemeindeverwaltungen bringt die interkommunale Zusammenarbeit den Gemeinden durchaus namhafte Effizienz- und damit auch finanzielle Gewinne. Insbesondere Klein- und Kleinstgemeinden stossen jedoch trotz der Ausschöpfung dieser Möglichkeiten an ihre Grenzen, weil sie Organe wie den Gemeinderat, die Sozialhilfebehörde oder die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen regelmässig schwer oder gar nicht besetzen können. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, eine Fusion zu prüfen, denn diese Herausforderung kann nicht durch Zusammenarbeit angegangen werden.

¹⁶ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 26 ff.

2.4.2. Auswirkungen von Fusionen auf die bestehende Zusammenarbeit der Gemeinden

Das kantonale Gemeinderecht sieht vor, dass auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses hin die Rechte und Pflichten aus der bisherigen Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden aufgehoben werden. Damit sich die Gemeinden auf die Folgen eines Zusammenschlusses gehörig vorbereiten und allenfalls einen nahtlosen Übergang herbeiführen können, werden sie vom Gesetzgeber dazu verpflichtet, mit allen anderen Gemeinden, mit denen sie bisher zusammengearbeitet haben, Verträge über die Nebenfolgen dieser Aufhebung abzuschliessen. Diese Nebenfolgenverträge sind durch die Gemeindeversammlung zu genehmigen und unterstehen – anders als der Vertrag über den eigentlichen Zusammenschluss – lediglich dem fakultativen Referendum.¹⁷ Da die Nebenfolgenverträge in aller Regel zu einer Änderung von Zweckverbandsstatuten oder von Verträgen mit reglementswesentlichem Inhalt führen, unterstehen auch diese der kantonalen Rechtssetzungsaufsicht und sind deswegen dem Regierungsrat oder der zuständigen Direktion zur Genehmigung vorzulegen. Anzumerken ist, dass eine allfällige Ablehnung eines Nebenfolgenvertrags durch Partnergemeinden den Zusammenschluss als solchen nicht berührt. Eine Ablehnung durch Partnergemeinden – sei es durch Beschluss ihres Gemeinderats oder ihrer Gemeindeversammlung – führt lediglich dazu, dass die zuständige Direktion ein Einigungsverfahren hinsichtlich dieser spezifischen Nebenfolge durchführen würde.¹⁸ Ist auch dieses erfolglos, regelt der Regierungsrat endgültig die Nebenfolgen.

2.4.3. Einschränkungen betreffend Bürgergemeinden

Der kantonale Gesetzgeber hat eine wesentliche Einschränkung bei den Zusammenschlüssen von Bürgergemeinden (und sinngemäss auch Burgergemeinden sowie Burgerkorporationen) verankert: Jede Bürgergemeinde ist einer Einwohnergemeinde zugeordnet. Das bedeutet, dass die Einwohnergemeinden in der Regel über eine zugeordnete Bürger- oder Burgergemeinde gleichen Namens verfügen, ausnahmsweise über deren zwei (die Bürgergemeinden Arisdorf und Basel-Olsberg sind der Einwohnergemeinde Arisdorf, die Burgergemeinden Laufen-Stadt und Laufen-Vorstadt der Einwohnergemeinde Laufen zugeordnet) oder keine (bei allfälligen Vereinigungen von Bürger- und Einwohnergemeinde). Nicht zulässig ist es hingegen, dass eine Bürgergemeinde mehreren Einwohnergemeinden zugeordnet wäre. Damit dies auch nicht auf dem Wege des Zusammenschlusses erfolgen kann, können sich Bürgergemeinden stets nur dann zusammenschliessen, wenn die Einwohnergemeinden, denen sie zugeordnet sind, sich ebenfalls zu einer einzigen Einwohnergemeinde zusammenschliessen oder bereits zusammengeschlossen haben.¹⁹ Insofern hängt der Zusammenschluss von Bürgergemeinden zwingend vom Zusammenschluss der entsprechenden Einwohnergemeinden ab. Sollte der Zusammenschluss der Einwohnergemeinden scheitern, gilt dies auch für einen geplanten Zusammenschluss der Bürgergemeinden.²⁰

2.4.4. Nebenfolgenverträge

Hinsichtlich der kantonalrechtlichen Vorgaben betreffend die Nebenfolgenverträge ist festzustellen, dass die Zusammenschlusswilligen Gemeinden oftmals mit Gemeinden ausserhalb dieses Zusammenschlussperimeters interkommunale Verpflichtungen eingegangen sind. Dabei sind diese jeweiligen Geflechte interkommunaler Verpflichtungen zwischen den verschiedenen Zusammenschlusswilligen Gemeinden nicht zwingend deckungsgleich. Auch können sie unterschiedliche Kündigungs- und Austrittsbedingungen aufweisen, welche Hindernisse für eine zeitgerechte Durchführung eines Gemeindezusammenschlusses darstellen. Die ausnahmslose Aufhebung der bestehenden interkommunalen Verpflichtungen und deren Regelung durch Nebenfolgenverträge durch das

¹⁷ § 48 Absatz 1 Buchstabe b GemG *e contrario*; siehe ALEXANDER RIHS/ANDREAS BAECKERT, Gemeindezusammenschluss, in: Ruth C. Voggensperger/Walter Ziltener (Hrsg.), Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 274 f.

¹⁸ Vgl. § 36a Absatz 4 GemG.

¹⁹ § 134 Absatz 1 Teilsatz 2 GemG; siehe Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 9.

²⁰ Vgl. ALEXANDER RIHS/ANDREAS BAECKERT, a.a.O., S. 275.

übergeordnete kantonale Recht ist deshalb wichtig, damit unnötige Verzögerungen in Zusammenschlussvorhaben vermieden werden können. Hinsichtlich der Einschränkung der Zusammenschlüsse von Bürgergemeinden nicht zusammengeschlossener Einwohnergemeinden ist anzumerken, dass diese der vorbehaltlosen Umsetzung der allgemeinen Zuordnungsregelung dient.²¹

2.4.5. Mitwirkung des Kantons bei Zusammenschlüssen

Die Mitwirkung des Kantons bei Zusammenschlüssen dient vorrangig dazu, die Einhaltung des übergeordneten kantonalen Rechts sicherzustellen. Der Kanton hat im Rahmen seiner Aufsicht über die Gemeinden zu gewährleisten, dass diese das eidgenössische und das kantonale Recht beachten.²² Wie in anderen Bereichen der Aufsicht über die Gemeinden dient sie auch hier dazu, die Stimmberechtigten in ihrem Anspruch auf ein rechtsstaatlich ausgestaltetes Gemeinwesen zu schützen und Schaden von der Gemeinde wie auch vom Kanton abzuwenden.

2.4.6. Fachliche und personelle Unterstützung

Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen erfolgen in der Redaktion sowie der Zurverfügungstellung von Handbüchern, Leitfäden, Merkblätter und Checklisten und in der Durchführung von allgemeinen Weiterbildungsveranstaltungen für Mitglieder kommunaler Exekutivbehörden. Darüber hinaus erbringen kantonale Verwaltungen Dienstleistungen durch die individuelle Beratung der Gemeinden, welche sich in einem Zusammenschlussvorhaben befinden oder ein solches ins Auge gefasst haben. Diese Beratung kann dabei als sogenannte Fachberatung (fachliche Unterstützung) oder als Prozessberatung (personelle Unterstützung) erfolgen. Die fachliche und personelle Unterstützung hat zum Zweck, den Gemeinden die notwendigen nicht-monetären Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um Fusionsvorhaben erfolgreich durchführen zu können. Diese Unterstützung soll die Gemeinden befähigen, entsprechend dem «bottom up»-Ansatz das Verfahren selbstbestimmt durchzuführen.

Der Regierungsrat hat wiederholt festgestellt, dass *fachliche Unterstützung* gegenüber den Gemeinden diese dabei unterstützt, ihre Autonomie bestmöglich zu bewahren. Mit einer spezifischen fachlichen Unterstützung bei Zusammenschlussvorhaben wird fusionswilligen Gemeinden das notwendige Rüstzeug an die Hand gegeben, damit sie solche Verfahren sowohl prozessökonomisch als auch gesetzmässig durchlaufen können. Da diese Unterstützung weder den Regierungsrat noch den Landrat im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren bindet, und die Gemeinden grundsätzlich auch nicht verpflichtet sind, exakt nach den Empfehlungen der beratenden Dienststellen zu handeln, bedarf diese fachliche Unterstützung keiner gesetzlichen Grundlage.

Was eine allfällige *personelle Unterstützung* für Gemeinden im Fusionsprozess angeht, sind hingegen Vorbehalte anzubringen. Der Beizug von Kantonsmitarbeitenden für die Projektleitung oder eine intensive Projektbegleitung würde in einem gewissen Ausmass und Dauer personelle Ressourcen binden. Da der Fachbereich Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft personell sehr schlank aufgestellt ist (2,0 FTE Gemeinderecht, 1,0 FTE Gemeindefinanzen), kann er keine solche Unterstützung anbieten. Zum Vergleich: die Kantone Bern und Luzern haben im Jahr 2012 je 1,5 Vollzeitäquivalente (FTE) ausschliesslich für die Beratung der Gemeinden im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen sowie zur Begleitung von Zusammenschlussvorhaben zur Verfügung gestellt.²³ Dadurch wäre der Kanton dadurch in einer Art in die Vorhaben involviert, welche sich kaum mit einem «bottom up»-Ansatz vereinbaren liesse. Da fusionswillige Gemeinden künftig um Projektkostenbeiträge ersuchen können, die namentlich auch das Engagement privater, externer Projektbegleitungen ermöglichen, ist eine Involvierung von Mitarbeitenden des Kantons im Sinne einer eigentlichen personellen Unterstützung nicht zielführend und höchstens punktuell nötig. Sie soll sich

²¹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 8 f.

²² Vgl. RICCARDO JAGMETTI, Die Stellung der Gemeinden, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1972, S. 354, Rz. 227.

²³ Siehe VEZIRA KORAC, Wirksamkeit der Fusionsförderung im Kanton Bern, Luzern 2012, S. 43 und 49.

auf die Klärung einzelner fachspezifischer Kernfragen beschränken; beispielsweise die Begleitung von Vorbereitungsarbeiten zur gütlichen Bereinigung der Flur- und Geländenamen entlang der bisher gemeinsamen Gemeindegrenze (im Hinblick auf ein späteres Gesuch an die regierungsrätliche Nomenklaturkommission) oder die Begleitung heraldischer Gestaltungsarbeiten zur Kreation eines neuen Gemeindewappens (im Hinblick auf die spätere Genehmigung durch den Regierungsrat). Oder die Koordination zwischen den Direktionen sicherstellen und gewährleisten, dass die verwaltungsinternen und politischen Prozesse korrekt ablaufen. Eine allgemeine Projektbegleitung oder gar eine Projektleitung bei Zusammenschlussvorhaben durch Mitarbeitende des Kantons erscheint für den Regierungsrat hingegen nicht sinnvoll.

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt bis anhin über keine gesetzlichen Grundlagen betreffend eine fachliche oder personelle Unterstützung der Gemeinden bei Zusammenschlüssen. Eine solche Unterstützung kann jedoch bereits heute in der Form der unverbindlichen Beratung durch die Fachstellen der kantonalen Verwaltung gewährt werden. So können sich die Gemeinden insbesondere mit gemeinderechtlichen und gemeindefinanzrechtlichen Verfahrensfragen an den bei der Finanz- und Kirchendirektion angesiedelten Fachbereich Gemeinden wenden. Durch die Vorprüfung der genehmigungspflichtigen Erlasse und Verträge durch die jeweils zuständigen Dienststellen des Kantons kann zudem gewährleistet werden, dass eine Rückweisung des Geschäfts infolge Nichtgenehmigung (wegen Verstössen gegen das höherrangige kantonale Recht) vermieden wird.

Auch bestehen zum jetzigen Zeitpunkt weder publizierte Merkblätter noch Handbücher oder Leitfäden zur Thematik der Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass bisher seitens der Gemeinden kein Bedürfnis nach entsprechenden Dokumentationen bestand. Andererseits bedarf die Erarbeitung der entsprechenden Grundlagenpapiere und Vorlagen erheblicher personeller Ressourcen. Entsprechend wurde bisher auf die Erarbeitung solcher Publikationen verzichtet.²⁴

2.4.7. Mitwirkung der Bevölkerung

Das Gemeindegesetz regelt gegenwärtig, dass die Stimmberechtigten mindestens anlässlich der Gemeindeversammlung sowie an der Urne das letzte Wort über ein Zusammenschlussvorhaben haben. Nicht geregelt ist hingegen, ob und, falls ja, wie die Bevölkerung im Laufe der Ausarbeitung des Zusammenschlussvertrags in die Planungsarbeiten miteinbezogen werden soll. Demgegenüber sieht beispielsweise der Kanton Freiburg vor, dass die Gemeinderäte den Vertrag den Personen, welche im bezeichneten Fusionsperimeter wohnen, gemeinsam vorstellen, wobei dies möglichst in einer gemeinsamen Veranstaltung zu tun ist.²⁵ Der Kanton St. Gallen bestimmt, dass sämtliche Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden gemeinsam ein Projektkonzept zu erstellen haben.²⁶

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, wenn Gemeinden, welche einen Zusammenschluss prüfen, ihre Bevölkerung in dieses Vorhaben einbinden. Zu welchem Zeitpunkt und durch welche Massnahmen dies geschehen soll, ist jedoch im Sinne der Gemeindeautonomie den Gemeinden zu überlassen.

Bereits im heutigen Gemeindegesetz werden diverse Möglichkeiten für den Einbezug der Bevölkerung zur Verfügung gestellt. Der Regierungsrat hat sich ausserdem zu den formellen und informellen Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung bereits einmal geäussert.²⁷ Er hat festgehalten, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente ohne Weiteres genügen, um die Tätigkeit der Gemeindeorgane einer rechtstaatlichen Grundlage zu unterwerfen. Dies gilt auch für die Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerung bei Zusammenschlussvorhaben. Würden – über die

²⁴ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2023/309](#) vom 23. Januar 2024, S. 5.

²⁵ Artikel 134d Absatz 4 des Gesetzes über die Gemeinden des Kantons Freiburg vom 25. September 1980 (GG FR; [SGF 140.1](#)).

²⁶ Artikel 3 Absatz 1 des Gemeindevereinigungs-gesetzes des Kantons St. Gallen vom 17. April 2007 (GvG SG; [sGS 151.3](#)).

²⁷ Vgl. die Vorlage an den Landrat Nr. [2020/623](#) vom 14. Februar 2023, S. 9 ff.

Zustimmung an der Gemeindeversammlung und Urne hinaus – weitere Mitwirkungsverfahren verpflichtend im Gesetz festgelegt werden, würden die Gemeinden in ihrer Autonomie und vor allem in ihrer Möglichkeit, auf die individuellen Bedürfnisse ihrer Stimmberechtigten eingehen zu können, eingeschränkt. Aus diesem Grund sind kantonale Bestimmungen für eine weitergehende Regulierung der laufenden Mitwirkung der Bevölkerung vorliegend abzulehnen.

2.5. Die Ergänzungen des Gemeindegesetzes in der Übersicht

2.5.1. Regelung finanzielle Unterstützung: Projektkosten- und Pauschalbeiträge

Die Kantone können nicht nur rechtliche Vorgaben für Zusammenschlüsse vorsehen, sondern auch Massnahmen definieren, welche diesbezügliche Vorhaben fördern und Anreize setzen. Dies, weil Zusammenschlüsse zwischen Gemeinden in aller Regel die Folge des Auftretens verschiedener Herausforderungen sind. Indem der Kanton spezifische Unterstützungsmassnahmen anbietet, kann er die (zumindest finanzielle) Hemmschwelle in den Gemeinden für eine Fusionsprüfung abbauen, sodass gerade auch in kleineren und finanzschwächeren Gemeinden eine solche überhaupt ergebnisoffen möglich ist. Was die Unterstützungsmassnahmen angeht sind sowohl finanzielle wie auch nicht-monetäre Massnahmen möglich.²⁸

Finanzielle Unterstützungsmassnahmen können in positive und negative Anreize unterschieden werden. Positive Anreize sind Geldleistungen, welche vom Kanton an die jeweiligen Gemeinden ausgerichtet werden. Sie verbessern damit die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden, welche sich für einen Zusammenschluss oder eine Vereinigung entscheiden. Demgegenüber stehen negative Anreize: das sind Geldleistungen, die den betroffenen Gemeinden vorenthalten oder die von ihnen eingefordert werden. Sie verschlechtern damit die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden, welche sich gegen Zusammenschlussvorhaben aussprechen.

Negative finanzielle Anreize – und somit faktisch ein Fusionszwang – sind für den Regierungsrat keine Option und werden deshalb auch nicht weiter ausgeführt.

Der Fokus des Regierungsrats liegt auf positiven finanziellen Anreizen. Er unterstützt fusionswillige Gemeinden in der Prüfung respektive Vorbereitung einer allfälligen Fusion mittels Projektkostenbeiträgen. Zudem stellt er Gemeinden mittels Pauschalbeiträgen einen angemessenen finanziellen Anreiz im Sinne einer «Mitgift» für erfolgreich umgesetzte Zusammenschlüsse in Aussicht. Projektkostenbeiträge werden auf Antrag pro Projekt gesprochen, während die Pauschalbeiträge je fusionierter Gemeinde ausgerichtet werden.

- Projektkostenbeiträge

Der Regierungsrat hatte sich bereits 2016 zur Thematik Projektkostenbeiträge an Zusammenschlussvorhaben fusionswilliger Gemeinden geäussert. Er betonte die Wichtigkeit, dass entsprechende Planungsprojekte nicht bereits vor ihrem eigentlichen Beginn wegen der potentiell anfallenden Projektkosten fallengelassen würden. Aus diesem Grund war er offen für das Anliegen, angemessene Beiträge an die Kosten von Vorbereitungsarbeiten zu sprechen.²⁹ Hieran hält der Regierungsrat auch weiterhin fest: Die Einwohnergemeinden sollen ergebnisoffen und ohne erhebliches Kostenrisiko mögliche Konstellationen für Zusammenschlüsse ausloten, potentielle Szenarien eingehend prüfen und schliesslich konkrete Vorhaben umsetzen können.

Deshalb soll die Möglichkeit zur Ausrichtung von Projektkostenbeiträgen im Gemeindegesetz verankert werden. Der Projektkostenbeitrag soll die Einwohnergemeinden bei der Bewältigung ihrer Projektkosten unterstützen. Der Beitrag in der Höhe von maximal 30'000 Franken pro Fusionsprüfung und unabhängig der Anzahl beteiligter Gemeinden und deren Bevölkerungszahl soll einerseits nach

²⁸ Vgl. ROLAND SCHMID, Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Freiburg, in: SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht 2013, S. 52 ff.

²⁹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 41.

oben begrenzt werden, andererseits soll er nicht die gesamten angefallenen Kosten im Zusammenhang mit der Vorbereitung und der Umsetzung von Zusammenschlüssen decken. Die fusionswilligen Gemeinden haben auch einen Anteil zu tragen.

- *Pauschalbeiträge*

Die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen deckt grundsätzlich keine konkreten Bedürfnisse der Zusammenschlusswilligen ab, sondern stellt den potentiellen Fusionsgemeinden einen gewissen zusätzlichen Anreiz für den erfolgreichen Abschluss des Vorhabens in Aussicht. Allerdings dürfen solche Pauschalbeiträge nicht zu umfangreich ausfallen, da dadurch Gemeinderäte kleinerer Einwohnergemeinden unter Druck gesetzt werden könnten. Ihnen könnte nämlich zum Vorwurf gemacht werden, mit einer ablehnenden Haltung zu einem Zusammenschluss der Gemeinde erhebliche finanzielle Einbussen (respektive nichtrealisierte Einnahmen) zu bescheren. Damit würden derartige Pauschalbeiträge falsche Anreize für Zusammenschlüsse setzen. Sie sollen auch nicht ein Instrument einer «top down»-gerichteten Zusammenschlusspolitik darstellen, denn damit stünden sie im Widerspruch zu Sinn und Zweck der verfassungsrechtlich verankerten Gemeindeautonomie. Moderate Pauschalbeiträge, welche effektiv lediglich einen zusätzlichen Anreiz, aber nicht den eigentlichen Grund für eine Gemeindefusion darstellen, können hingegen positive Auswirkungen auf «bottom-up»-Fusionsvorhaben haben.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, die Möglichkeit zur Ausrichtung von Pauschalbeiträgen im Gemeindegesetz zu verankern. Er erachtet dabei eine obere Begrenzung dieses Beitrags auf 300'000 Franken je am Zusammenschluss beteiligter Einwohnergemeinde als angemessen im Sinne der obigen Überlegungen sowie im Vergleich mit anderen Kantonen (bspw. Kanton Zürich: 350'000 Franken je Gemeinde). Der Pauschalbeitrag soll – im Gegensatz etwa zu den Kantonen Aargau, Graubünden oder Luzern – nicht von einer Vielzahl unterschiedlich gewichteter Berechnungsfaktoren abhängig gemacht werden. Diese zielen darauf ab, dass entweder bestimmte Kategorien von Gemeinden (z.B. Talgemeinden, kleinere Gemeinden) besonders grosse Anreize erhalten oder bestimmte Zielgrössen (z.B. Einwohnerzahl, Gebietsfläche) erreicht werden sollen. Eine solche Vorgehensweise entspräche jedoch einer proaktiven, kantonal gesteuerten Fusionsstrategie, und das möchte der Regierungsrat eben gerade nicht. Der Pauschalbeitrag, wie ihn der Regierungsrat beabsichtigt, soll pauschal ausgestaltet sein und nur in besonderen Konstellationen – beispielsweise bei kurz aufeinanderfolgenden «Kettenfusionen» – Kürzungen unterliegen. Indem der volle Pauschalbeitrag den Regelfall darstellt, besteht sowohl für die betroffenen Einwohnergemeinden als auch für den Kanton eine grössere Budgetsicherheit. Entsprechend ist eine rechtliche Grundlage für die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen zu verankern.

- *Weshalb keine Struktur- oder Entschuldungsbeiträge?*

Nebst der Verkomplizierung der Berechnungen und der damit einhergehenden Verlängerung der entsprechenden Verfahren sowie der massiv höheren finanziellen Belastung der Kantonsfinanzen sind weitere Vorbehalte anzubringen:

Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen im Kanton Basel-Landschaft keine grosse Verschuldungs- oder Überschuldungsproblematiken in den Gemeinden. In den Jahren 2020 bis 2024 resultierte in 83 (2020, 2021, 2022, 2024) respektive 84 (2023) Einwohnergemeinden ein Bilanzüberschuss; einzig in den Einwohnergemeinden Böckten (2020, 2021, 2022, 2024), Nussdorf (ab 2020) und Waldenburg (ab 2020) wurden Bilanzfehlbeträge verzeichnet. Die Ausrichtung von Entschuldungsbeiträgen ist deshalb gegenwärtig nicht notwendig, um Zusammenschlüsse zu unterstützen. Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass Entschuldungsbeiträge negative Anreize betreffend die Haushaltsdisziplin der zusammenschlusswilligen Gemeinden setzen würden.

Auch strukturelle Finanzkraftdisparitäten zwischen den Einwohnergemeinden sind weniger ausgeprägt als anderswo: Die massgebenden Steuerfüsse innerhalb des jeweiligen Verwaltungsbezirks – in welchem sich in der Regel die potentiellen Partner für allfällige Zusammenschlussvorhaben befinden – liegen vergleichsweise nahe beieinander. So liegen etwa die Steuerfüsse der natürlichen Personen für das Jahr 2024 im Verwaltungsbezirk Arlesheim zwischen 45,0 % und 62,0 % (*Durchschnitt: 53,1 %*), im Bezirk Laufen zwischen 54,0 % und 68,0 % (*Durchschnitt: 60,5 %*), im Bezirk

Liestal zwischen 52,0 % und 65,0 % (*Durchschnitt: 58,1 %*), im Bezirk Sissach zwischen 56,0 % und 67,0 % (*Durchschnitt: 60,9 %*) sowie im Bezirk Waldenburg zwischen 55,0 % und 72,0 % (*Durchschnitt: 62,0 %*) der Staatssteuer.³⁰ Somit besteht derzeit eine gute finanzpolitische Ausgangslage der basellandschaftlichen Einwohnergemeinden und ein akuter Bedarf, Finanzkraftdisparitäten zwischen diesen abzubauen, ist nicht zu erkennen. Die Ausrichtung von Strukturbeiträgen ist deshalb gegenwärtig nicht notwendig, um Zusammenschlüsse zu unterstützen.

- *Weshalb keine Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantie?*

Wie bereits erwähnt soll der Baselbieter Finanzausgleich in seinem Kern grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet sein. Die Themen Fusion und Finanzausgleich sind daher nicht zu vermischen. Auch soll mit der vorliegenden, einfachen Pauschallösung einerseits gewährleistet werden, das einzig der Kanton fusionswillige Gemeinden finanziell unterstützt. Andererseits soll erreicht werden, dass rasch eine Unterstützung im Sinne der aktuell fusionswilligen Gemeinden Kilchberg, Rütenberg und Zeglingen und der durch den VBLG eingereichten Resolution vorliegt. Allfällige Anpassungen am System des Finanzausgleichs wären demnach in einer separaten Vorlage und unter Einbezug der entsprechenden Gremien wie der KKAF zu erarbeiten.

Grundsätzlich ist eine Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantie im Bereich des Ressourcenausgleichs in der Regel nicht notwendig: Bei der Mehrheit der potentiellen Zusammenschlüsse werden gleiche Gemeindetypen miteinander fusionieren, da diese sich regelmässig räumlich nahe sind (Gebergemeinden im Unterbaselbiet, Empfängergemeinden im Oberbaselbiet sowie Laufental). Anders sieht die Situation hingegen bei den Lastenabgeltungen und bei den Solidaritätsbeiträgen aus: Die Gemeinden mit den Lastenabgeltungen «Nicht-Siedlungsfläche» und «Bildung Weite» liegen räumlich nahe zusammen; bei den Lastenabgeltungen «Bildung Schülerzahl» sowie «Sozialhilfe» ist die räumliche Verteilung hingegen heterogen. Hier könnte es durchaus vorkommen, dass Gemeinden mit und ohne Lastenabgeltungen mögliche Fusionspartner sind und nach einem Zusammenschluss weniger Lastenabgeltungen erhalten. Auch bei den Solidaritätsbeiträgen ist es durchaus denkbar, dass eine fusionierte Gemeinde tiefere oder gar höhere Beiträge erhält als die an der Fusion beteiligten Einzelgemeinden vor der Fusion. Hier würde eine Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantie deshalb, soweit sie bestände, vermutlich eher zum Tragen kommen.

Falls eine Besitzstandsgarantie gewährt würde, würde sich ausserdem die Frage nach der Berechnungsmethode stellen. Es sind theoretisch zwei Methoden denkbar: Einerseits wäre dies die prospektive Besitzstandsgarantie, bei der betrachtet würde, welche Beiträge diese zusammengeschlossenen Gemeinden ohne Zusammenschluss tatsächlich erhalten respektive geleistet hätten. Die Gewährung einer prospektiven Besitzstandsgarantie ist indessen nicht möglich, weil die Daten zur Berechnung des Finanzausgleichs in den Grenzen der ehemaligen Gemeinden separat erhoben werden müssten. Dies beträfe namentlich die Steuerbeträge, bei welchen die einzelnen Gemeinderrechnungen die Datengrundlage darstellen. Eine zusammengeschlossene Einwohnergemeinde hätte nur noch eine einzige, gemeinsame Gemeinderrechnung. Eine prospektive Besitzstandsgarantie würde bedingen, dass man sämtliche Bestandteile eindeutig nach Gemeinden separieren könnte. Dieser Mehraufwand ist faktisch nicht umsetzbar. Andererseits wäre eine retrospektive Besitzstandsgarantie denkbar, bei welcher die Mindererträge oder Mehraufwände, welche durch den effektiven Zusammenschluss entstehen, anhand der hypothetischen Mindererträge oder Mehraufwände berechnet werden, welche entstanden wären, wenn der Zusammenschluss bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hätte. Es wäre also zu berechnen, wie viel die zusammengeschlossene Einwohnergemeinde im Durchschnitt der letzten Jahre erhalten oder geleistet hätte, wenn sie zu jenem Zeitpunkt bereits fusioniert gewesen wäre. Dieser Wert wäre sodann mit denjenigen Beträgen zu vergleichen, welche die am Zusammenschluss beteiligten einzelnen Gemeinden in diesen letzten Jahren tatsächlich erhalten oder geleistet haben. Die Differenz wäre derjenige Betrag, welcher über die Dauer der Besitzstandsgarantie an die zusammengeschlossene Gemeinde ausbezahlt werden könnte.

³⁰ Siehe Amt für Daten und Statistik: Steuerfüsse der Einwohner- und Kirchgemeinden für das Jahr 2025, [Tabellarische Übersicht](#).

Wie bereits festgehalten, würde sich die Gewährung einer Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantie in der gegenwärtigen Konzeption des Finanzausgleichs rein horizontal auswirken. Er würde zu Lasten des Ausgleichsfonds beim Ressourcenausgleich respektive zu Lasten der jeweiligen, limitierten Töpfe bei der Lastenabgeltung und beim Solidaritätsbeitrag gehen.

Würde die Einführung einer Besitzstandsgarantie in Betracht gezogen, würde dies auch die Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes bedingen. Hierfür wären vorab jedoch weitergehende Abklärungen notwendig. Einerseits wäre zu klären, für welche Bestandteile des Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich, Lastenabgeltungen und Solidaritätsbeiträge) die Besitzstandsgarantie tatsächlich gewährt werden soll. Andererseits wären die Faktoren der Berechnungsmethode zu klären; also namentlich, wie viele Jahre in die retrospektive Betrachtung fliessen sollen. Schliesslich wäre auch zu definieren, für wie viele Jahre die Besitzstandsgarantie zu gewähren wäre. Diese Anpassung des FAG wäre durchaus anspruchsvoll und müsste namentlich unter Einbezug von Geber- und Empfängergemeinden ausgearbeitet werden. Dies hätte jedoch in einem separaten Projekt zu geschehen. Der Regierungsrat lehnt deswegen die Einführung einer Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantie im Rahmen der vorliegenden Vorlage ab.

2.5.2. Regelung Mindestinhalt des Zusammenschlussvertrags

Der Entwurf des Gemeinderegionengesetzes sah die Verankerung einer Bestimmung über die Mindestinhalte des Zusammenschlussvertrags vor. In diesem sollten insbesondere der Namen und das Wappen der neuen Gemeinde, die Gemeindeordnung der neuen Gemeinde, die Regelung der übergangsweisen Weitergeltung bisheriger Reglemente und Verordnungen sowie weitere Regelungen, die für den Zusammenschluss grundlegend und wichtig seien, niedergeschrieben sein.³¹ Ähnliche Regelungen kennen beispielsweise auch die Kantone Bern, Graubünden, Schwyz, St. Gallen und Zürich.³² Dahingegen verzichtet eine Mehrheit der Kantone gegenwärtig auf die Regelung der Mindestinhalte des Zusammenschlussvertrags auf Gesetzesstufe. Es ist unbestritten und gilt auch ohne explizite positivrechtliche Normierung, dass ein Zusammenschlussvertrag in jedem Fall mindestens sämtliche *grundlegenden* und *wichtigen* Bestimmungen über diesen besagten Zusammenschluss umfassen muss. Im Vertrag sollen somit alle wesentlichen Elemente normiert werden, welche die neue Gemeinde konstituieren und handlungsfähig machen.³³ Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, bietet es sich jedoch an, gewisse Mindestinhalte des Zusammenschlussvertrags auf Gesetzesebene zu verankern.

2.5.3. Übergangsbestimmung

Für die Gemeinden, aktuell Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen, kommt die Schaffung der gesetzlichen Grundalge zur finanziellen Unterstützung ihrer Fusionsbemühungen – vorab deren Vorbereitung – zu spät. Das wird auch aus der durch den VBLG eingereichten Resolution ersichtlich. Da der Regierungsrat, wie bereits mehrfach ausgeführt, keine finanzielle Unterstützung ohne entsprechende Rechtsgrundlage ausrichten kann, sehr wohl aber die Notwendigkeit einer solchen auch für bereits laufende Projekte sieht, sollen Fusionsprüfungen oder -projekte, welche am 1. Januar 2026 noch nicht abgeschlossen sind, auf Antrag ebenfalls finanziell unterstützt werden.

³¹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 40

³² Artikel 4e Absätze 2 und 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG BE; [BSG 170.11](#)); Artikel 64 Absatz 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 17. Oktober 2017 (GG GR; [BR 175.050](#)); § 4 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke des Kantons Schwyz vom 25. Oktober 2017 (GOG SZ; [SRSZ 152.100](#)); Artikel 5 Absatz 1 GvG SG; § 152 Absatz 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 (GG ZH; [LS 131.1](#)).

³³ Vgl. ALEXANDER RIHS/ANDREAS BAECKERT, a.a.O., S. 263.

2.6. Rechtsvergleich: Die Rechtslage in anderen Kantonen

- *Generelle finanzielle Unterstützung*

Die Kantone Basel-Stadt, Glarus, Nidwalden, Obwalden und Zug haben keine Normen betreffend die Unterstützung von Zusammenschlüssen der Gemeinden im kantonalen Recht verankert. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz lehnte 2017 ausdrücklich eine finanzielle Unterstützung von künftigen Gemeindezusammenschlüssen ab,³⁴ da dies alleinige Sache der fusionswilligen Gemeinden sei. Die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Uri, Wallis, Waadt und Zürich haben Regelungen betreffend die finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen im jeweiligen kantonalen Recht festgelegt. Diese finanzielle Unterstützung wird teilweise mit einem ausdrücklichen Rechtsanspruch der betroffenen Gemeinden, teilweise aber auch durch die Verwendung einer «Kann»-Bestimmung im Ermessen des Regierungsrats oder der zuständigen Verwaltungsbehörde definiert.

- *Projektkostenbeiträge*

Die Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Uri, Waadt, Wallis und Zürich sprechen Beiträge an die Kosten von Zusammenschlussvorhaben. Sie ermöglichen es damit den Gemeinden, ergebnisoffen und ohne erhebliches Kostenrisiko eine oder verschiedene Varianten solcher Unterfangen zu projektieren und zu prüfen. Diese Projektkostenbeiträge knüpfen in der Regel an konkrete Massnahmen zur Vorbereitung, zur Information und zur Umsetzung von Zusammenschlüssen. Während die Kantone Bern, Solothurn, Wallis und Zürich zahlenmässig fixe Beitrags-Obergrenzen zwischen 30'000 und 120'000 Franken vorsehen,³⁵ haben die Kantone Schaffhausen und St. Gallen den maximalen prozentualen Anteil an den gesamthaft anfallenden Projektkosten – zwischen 50 % und 75 % – definiert.³⁶ Schliesslich hat der Kanton Waadt sowohl eine fixe Beitrags-Obergrenze als auch einen prozentualen Anteil in seinen Erlassen verankert.³⁷

- *Zusammenschlusspauschalen*

Die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich richten pauschale Beiträge an erfolgreich umgesetzte Zusammenschlussvorhaben aus. Diese Zusammenschlusspauschalen dienen nicht dazu, konkreten Fehlanreizen entgegenzuwirken, sondern stellen einen generellen Anreiz für Fusionen dar. Der Kanton Aargau richtet deshalb für jede an einem Zusammenschluss beteiligte Gemeinde einen Pauschalbeitrag in Höhe von 400'000 Franken aus.³⁸ Der Kanton Zürich leistet einen Pauschalbeitrag für einen Zusammenschluss zweier Gemeinden von 350'000 Franken, welcher für jede zusätzliche am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde um 350'000 Franken steigt.³⁹ Komplexe Berechnungssysteme, welche namentlich die Bevölkerungszahlen der sich zusammenschliessenden Gemeinden berücksichtigen und auch zusätzliche «Multiplikatoren» respektive «Koeffizienten» beinhalten, finden sich

³⁴ Vgl. Vorlage an den Kantonsrat Schwyz Nr. [495/2017](#) vom 27. Juni 2017, S. 9.

³⁵ Artikel 34 Absätze 2 und 3 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern vom 27. November 2000 (FILAG BE; [SGS 631.1](#)) respektive Artikel 3 des Gesetzes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen des Kantons Bern vom 4. Juni 2024 (GFG BE; [BSG 170.12](#)); § 17 Absatz 3 Buchstabe a des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn vom 30. November 2014 (FILAG EG SO; [BGS 131.73](#)) in Verbindung mit § 11 Absatz 4 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden des Kantons Solothurn vom 16. Dezember 2014 (FILAV EG SO; [BGS 131.731](#)); Artikel 131 Absatz 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004 (GemG VS; [SGS 175.1](#)) in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung über Gemeindefusionen des Kantons Wallis vom 25. Januar 2012 (FusV VS; [SGS 175.100](#)); § 156 Absatz 1 GG ZH in Verbindung mit § 41 Absatz 3 der Gemeindeverordnung des Kantons Zürich vom 29. Juni 2016 (VGG ZH; [LS 131.11](#)).

³⁶ Artikel 11 Absätze 1 und 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich des Kantons Schaffhausen vom 17. Mai 2004 (FAG SH; [SHR 621.100](#)); Artikel 20 Absatz 1 GvG SG.

³⁷ Artikel 24b Absatz 1 des Loi sur les fusions de communes des Kantons Waadt vom 7. Dezember 2004 (GFG VD; [BLV 175.61](#)) in Verbindung mit Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Décret sur l'incitation financière aux fusions de communes des Kantons Waadt vom 12. März 2019 (GFD VD; [BLV 175.611](#)).

³⁸ § 17 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden des Kantons Aargau vom 1. März 2016 (FiAG AG; [SAR 615.200](#)) in Verbindung mit § 6 Absatz 1 des Dekrets über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden des Kantons Aargau vom 1. März 2016 (FiAD AG; [SAR 615.210](#)).

³⁹ § 157 Absatz 1 GG ZH in Verbindung mit § 43 Absatz 1 VGG ZH.

etwa in den Kantonen Bern, Freiburg, Jura, Luzern, Solothurn, Waadt und Wallis.⁴⁰ Dabei wird teilweise festgelegt, dass diese Beiträge nur einmalig gesprochen oder bei sukzessiven Zusammenschlüssen zumindest gekürzt werden. In der Literatur wird kritisiert, dass in den meisten Kantonen auf ausdrücklich definierte Bedingungen – namentlich die Zweckmässigkeit des Zusammenschlusses – verzichtet wird.⁴¹ Einzig die Kantone Schaffhausen und Thurgau richten Pauschalbeiträge unter dem Vorbehalt aus, dass der Finanzausgleich durch die Fusion entlastet wird. Der Kanton Appenzell Innerrhoden verlangt, dass die Gemeinde mit dem Zusammenschluss leistungsfähiger wird und wirtschaftlicher als bisher arbeiten kann. Der Kanton Zürich macht seine Beiträge schliesslich davon abhängig, dass hieraus eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht und die Interessen der anderen Gemeinden und des Kantons berücksichtigt werden.⁴²

- *Struktur- oder Entschuldungsbeiträge*

Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Genf, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Uri und Zürich richten Beiträge zur Verringerung struktureller Finanzkraftdisparitäten in den zusammenschliessenden Gemeinden aus. Diese Struktur- oder Entschuldungsbeiträge dienen dazu, finanzschwache Gemeinden derart zu unterstützen, dass ein Zusammenschluss mit ihnen für eine potentiell zusammenschlusswillige finanzstärkere Gemeinde nicht finanzpolitisch nachteilig ausfällt. Vorbehalte der Stimmberechtigten einer finanzstarken Gemeinde gegen ein Zusammenschlussvorhaben, welches andernfalls mit einer Erhöhung des Steuerfusses rechnen müssten, können damit abgebaut werden. Die Kantone Aargau und Appenzell Innerrhoden richten Beiträge an die Gemeinden aus, wenn eine Gemeinde eine unterdurchschnittliche Steuerkraft aufweist oder wenn erhebliche Unterschiede in ihrer Steuerkraft bestehen.⁴³ Die Kantone Luzern, Schaffhausen und St. Gallen sprechen wiederum Beiträge an finanz- und steuerschwache Gemeinden zu deren Entschuldung unter Berücksichtigung ihrer Steuerkraft aus.⁴⁴ Der Kanton Solothurn richtet Förderbeiträge explizit an «strukturell schwache Einwohnergemeinden» aus.⁴⁵ Der Kanton Zürich leistet einen Entschuldungsbeitrag zur Senkung der Nettoverschuldung bis zum Stand der mittleren Verschuldung, während der Kanton Uri lediglich einen «angemessenen Entschuldungsbeitrag» ausspricht. Im Kanton Genf ist schliesslich die Übernahme der verbleibenden Verschuldung der zusammengesetzten Gemeinde bis zu einem Betrag von 2 Millionen Franken verankert.⁴⁶

- *Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantien*

Die Kantone Aargau, Bern, Genf, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Wallis und Zürich garantieren den zusammenschliessenden Gemeinden ihren Status innerhalb des jeweiligen Finanzausgleichs. Diese Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantien dienen dazu, dass den vormaligen Empfängergemeinden für eine Übergangsphase zusammenschlussbedingte Einbussen der Finanzausgleichseinnahmen ausgeglichen werden. Dadurch werden wiederum Vorbehalte, welche hinsichtlich der unterschiedlichen Finanzkraft bestehen, abgebaut. Der Kanton Aargau garantiert den Gemeinden die Höhe der ordentlichen Ergänzungsbeiträge während vier Jahren respek-

⁴⁰ Artikel 4 f. GFG BE; Artikel 11 f. des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse des Kantons Freiburg vom 9. Dezember 2010 (GZG FR; [SGF 141.1.1](#)); Artikel 12 f. des Décret sur la fusion de communes des Kantons Jura vom 20. Oktober 2004 (GFD JU; [RSJU 190.31](#)); § 13c Absätze 1 und 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich des Kantons Luzern vom 5. März 2002 (FAG LU; [SRL 610](#)); Artikel 190^{bis} Absatz 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn vom 16. Februar 1992 (GG SO; [BGS 131.1](#)); Artikel 130 Absatz 1 GemG VS in Verbindung mit Artikel 4 ff. GFV VS; Artikel 25 GemG VD in Verbindung mit Artikel 4 Absätze 1 und 2 GFD VD.

⁴¹ Vgl. LUKAS RÜHLI, a.a.O., S. 138 f. und 142.

⁴² Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b FAG SH; § 3 Absatz 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau vom 11. September 2002 (FAG TG; [RB 613.1](#)); Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes über die Fusion von Bezirken und Schulgemeinden des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 29. April 2012 (FusG AI; [GS 175.600](#)); § 155 Absatz 1 GemG ZH.

⁴³ § 17 Absatz 2 FiAG AG in Verbindung mit § 6 Absatz 2 FiAD AG; Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a der Fusionsverordnung des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 24. Juni 2019 (FusV AI; [GS 17.610](#)).

⁴⁴ § 13d Absatz 1 Buchstaben b und d FAG LU; Artikel 10b Absatz 1 FAG SH; Artikel 21 GvG SG.

⁴⁵ § 190^{bis} Absatz 3 GG SO in Verbindung mit § 11 FILAV EG SO.

⁴⁶ § 158 Absätze 1 und 2 GG ZH und §§ 44 f. VGG ZH; Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b GG UR; § 19 Absatz 1 des Loi sur les fusions de communes des Kantons Genf vom 23. September 2016 (GFG GE; [rsGE B 6 12](#)).

tive die Höhe der Beiträge aus der Mindestausstattung und aus dem räumlich-strukturellen Lastenausgleich während acht Jahren.⁴⁷ Auch der Kanton Bern gleicht den Gemeinden, welche durch einen Zusammenschluss bei der Mindestausstattung oder bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden finanzielle Einbussen erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit von bis zu zehn Jahren ganz oder teilweise aus.⁴⁸ Der Kanton Graubünden gewährt für substantielle Einbussen an Finanzausgleichsmitteln bei einem Zusammenschluss während längstens zehn Jahren einen Finanzausgleichsbeitrag, soweit dieser nicht in der Zusammenschlusspauschale abgegolten wurde.⁴⁹ Den im Kanton Luzern fusionierenden Gemeinden wird während einer befristeten Zeit der finanzielle Besitzstand für Leistungen garantiert, wobei dies für Zusammenschlüsse bis zum 1. Januar 2016 den vollen Besitzstand während neun, acht oder sieben Jahren umfasst, und für Zusammenschlüsse nach diesem Datum den vollen Besitzstand während sechs Jahren und den halben Besitzstand während eines weiteren Jahres. Auch der Kanton Schaffhausen sieht eine gestaffelte, befristete Weiterführung des Ressourcenausgleichs vor.⁵⁰ Der Kanton Wallis kompensiert bei einem Zusammenschluss bis zu einem Maximalbetrag von 500'000 Franken pro Jahr während vier Jahren die Differenz zwischen dem Finanzausgleichsbetrag, den die zusammengeschlossene Gemeinde erhält, sowie den einzelnen Finanzausgleichsbeträgen, die den sich zusammenschliessenden Gemeinden vor dem Zusammenschluss einzeln gewährt wurden. Auch der Kanton Zürich berücksichtigt den Unterschied zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen vor dem Zusammenschluss und den nach dem Zusammenschluss zustehenden Beiträgen.⁵¹

- *Fachliche und personelle Unterstützung*

Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Uri, Wallis und Zürich haben darüber hinaus auch Regelungen betreffend die fachliche Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen im jeweiligen kantonalen Recht verankert. Diese sind dabei mehrheitlich in allgemeiner Weise formuliert und sprechen von (kostenlosen) Beratungen, von Abklärungen, von administrativer und juristischer Unterstützung sowie von immateriellen Leistungen.⁵² Einzig der Kanton Jura legt darüber hinaus fest, dass der kantonale Service des Communes respektive der Délégué aux affaires communales einen Bericht über die Notwendigkeit eines Zusammenschlussvorhabens ausarbeiten soll.⁵³ Zudem bieten die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau und Waadt auch ohne ausdrückliche Regelung im kantonalen Recht Beratungsleistungen und Arbeitshilfen an.⁵⁴

2.7. Fazit

Die obigen Ausführungen zeigen, dass es einer Rechtsgrundlage bedarf, damit der Kanton fusionswillige Gemeinden finanziell unterstützen kann. Neu sollen deshalb – nebst der Unterstützung der Gemeinden als Grundsatz – die Ausrichtung von Projektkostenbeiträgen sowie von Pauschalbeiträgen auf Gesetzesstufe verankert werden. Auf die Ausrichtung und damit die komplexe Regelung von Struktur- oder Entschuldungsbeiträgen und die Gewährung von Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantien ist zu verzichten. Eine solche hätte in einem separaten Projekt zu erfolgen,

⁴⁷ § 19 Absätze 1 und 2 FiAG AG.

⁴⁸ § 34 Absatz 1 FILAG BE und § 24 Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 3 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern vom 22. August 2001 (FILAV BE; [BSG 631.111](#)).

⁴⁹ § 13 Absatz 1 der Verordnung über den Finanzausgleich des Kantons Graubünden vom 30. Juni 2015 (FAV GR; [BR 730.220](#)).

⁵⁰ § 23 Absätze 2 und 3 FAG LU; § 10a FAG SH.

⁵¹ Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich des Kantons Wallis vom 15. September 2011 (GIFA VS; [SGS 613.1](#)); § 159 Absatz 2 GG ZH.

⁵² Artikel 101^{bis} Absatz 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (KV AR; [bGS 111.1](#)); Artikel 4b Absatz 2 Buchstaben a und c GG BE; Artikel 3 Absatz 1 GFG FR; Artikel 61 Absatz 2 GG GR; Artikel 18 Absatz 1 GFG GE; Artikel 63 Absatz 1 GG UR; Artikel 131 Absatz 2 GemG VS und § 155 Absatz 1 GG ZH.

⁵³ Artikel 14 Absatz 1 GFD JU.

⁵⁴ Der Kanton [Aargau](#) verfügt auf dem Internetauftritt der Gemeindeabteilung über verschiedenen Publikationen zur Thematik der Gemeindezusammenschlüsse. Der Kanton [Bern](#) hat auf dem Internetauftritt des Amtes für Gemeinden und Raumordnung sämtliche Fusionsverträge, Grundlagenberichte und sonstigen Unterlagen der Gemeindezusammenschlüsse seit 2004 veröffentlicht. Zudem werden häufig gestellte Fragen beantwortet und der detaillierte Ablauf eines Fusionsprozesses beschrieben. Die Kantone [Graubünden](#), [Luzern](#) sowie [Thurgau](#) und [Waadt](#) haben Leitfäden für Gemeindezusammenschlüsse herausgegeben.

weil dazu komplexe Abklärungen und der zwingende Einbezug der Gemeinden sowie der entsprechenden Gremien (vorab der KKAF) nötig sind. Die momentan mit der vertieften Prüfung einer Fusion beschäftigten Gemeinden benötigen jedoch rasch eine unkomplizierte Gesetzesgrundlage.

Im Sinne der Rechtssicherheit werden zudem die Mindestinhalte des Zusammenschlussvertrags festgehalten. Und schliesslich wird mit einer Übergangsbestimmung gewährleistet, dass auch Fusionsprüfungen oder Fusionsvorhaben, welche per 1. Januar 2026 noch nicht abgeschlossen sind, Projektkosten- und Pauschalbeträge erhalten können.

Fachliche und personelle Unterstützungsmassnahmen bestehen bereits heute auch ohne gesetzliche Normierung. Diese sollen auch künftig weitergeführt werden. Es erscheint jedoch angemessen, sie in ihren Grundzügen in einem Handbuch zu regeln.

2.8. Die Ergänzungen zum Gemeindegesetz im Einzelnen

2.8.1. § 36b GemG – Unterstützung

§ 36b Unterstützung

¹ Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei Zusammenschlüssen gemäss §§ 36a, 134a und 185.

² Er kann auf Gesuch hin Projektkostenbeiträge für die Vorbereitung von Zusammenschlüssen in der Höhe von 50 % der bei den beteiligten Einwohnergemeinden anfallenden Ausgaben bis zu einem Betrag von maximal CHF 30'000.– je Zusammenschlussverfahren ausrichten.

³ Projektkostenbeiträge werden grundsätzlich nur einmal je Zusammenschlussverfahren ausgerichtet. Ausnahmsweise können weitere Projektkostenbeiträge ausgerichtet werden, wenn das Zusammenschlussverfahren erheblich länger dauert oder mehr Einwohnergemeinden umfasst, als bei der Einreichung des Gesuchs vorgesehen waren, und die Gewährung den Interessen des Kantons dient.

⁴ Er kann auf Gesuch hin Pauschalbeiträge für umgesetzte Zusammenschlüsse von Einwohnergemeinden bis zu einem Betrag von CHF 300'000.– je am Zusammenschluss beteiligter Einwohnergemeinde ausrichten.

⁵ Pauschalbeiträge werden nur einmal je Zusammenschlussverfahren ausgerichtet.

⁶ Waren eine oder mehrere an einem Zusammenschlussverfahren beteiligte Einwohnergemeinden in den dem Gesuch vorangehenden 15 Jahren an einem anderen Zusammenschlussverfahren beteiligt, können die Projektkostenbeiträge und Pauschalbeiträge angemessen reduziert werden.

⁷ Die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes vom 27. Juni 2019^[1] betreffend Finanzhilfen und der Staatsbeitragsverordnung vom 17. Dezember 2019^[2] betreffend das Verfahren finden sinngemäss Anwendung.

[1] [GS 2019.079](#), [SGS 360](#)

[2] [GS 2019.082](#), [SGS 360.11](#)

§ 36b Absatz 1 GemG verankert einerseits die grundsätzliche Prämisse, dass der Kanton die Gemeinden unterstützt. Andererseits wird durch diese Bestimmung abschliessend definiert, für welche Vorhaben die Unterstützung gewährt wird; nämlich für das Zusammenwirken zwischen den Gemeinden in den Formen von §§ 34 ff. GemG sowie bei Zusammenschlüssen gemäss §§ 36a,

134a und 185 GemG. Ausdrücklich keine Unterstützung wird den Gemeinden hingegen – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen – gewährt für ihr Zusammenwirken in den Formen des Privatrechts, da sich dieses regelmässig der kantonalen Aufsicht entzieht.

§ 36b Absatz 2 GemG statuiert den Grundsatz, dass der Kanton Projektkostenbeiträge an beabsichtigte Zusammenschlussvorhaben sprechen kann. Mit dieser Bestimmung wird in erster Linie die Rechtsgrundlage geschaffen, damit der Kanton überhaupt solche Ausgaben zuhanden der Einwohnergemeinden tätigen darf.⁵⁵ Die finanzielle Unterstützung wird diesbezüglich auf die Hälfte der in der Vorbereitungsphase des Zusammenschlussprojekts anfallenden Ausgaben, respektive maximal 30'000 Franken angesetzt. Allerdings wird die Ausrichtung von Projektkostenbeiträgen nicht auf erfolgreiche Vorhaben beschränkt: Projektkostenbeiträge werden auch ausgerichtet, wenn ein Zusammenschluss am Votum einer oder mehrerer Gemeinden in der Gemeindeversammlung oder an der Urne scheitern sollte. Damit soll ein ergebnisoffener Vorbereitungs- und Planungsprozess ermöglicht werden. Es besteht indessen kein Anspruch auf die Ausrichtung von Projektkostenbeiträgen. Dies verhindert, dass von vornherein aussichtslose Vorhaben einzig deswegen durch- respektive fortgeführt werden, weil sie ohnehin vom Kanton (mit)finanziert würden.

§ 36b Absatz 3 GemG hält die prinzipielle Einmaligkeit der Projektkostenbeiträge fest. Damit soll sowohl für den Kanton als auch die beteiligten Einwohnergemeinden Planungssicherheit geschaffen werden. In Ausnahmefällen kann es aber gerechtfertigt sein, von diesem Grundsatz abzuweichen. Dies ist einerseits bei solchen Zusammenschlussverfahren der Fall, die erheblich länger dauern, als dies zu Beginn zu erwarten gewesen wäre. Andererseits kann sich während eines einmal angestossenen Zusammenschlussverfahrens zeigen, dass andere, bislang noch nicht beteiligte Einwohnergemeinden sich dem Vorhaben anschliessen möchten. In beiden Fällen kann es unter Umständen angemessen erscheinen, weitere Unterstützung zu sprechen. Notwendig ist aber in jedem Fall, dass diese ausnahmsweise Gewährung den Interessen des Kantons dient.

§ 36b Absatz 4 GemG statuiert den Grundsatz, dass der Kanton Pauschalbeiträge an umgesetzte Zusammenschlussvorhaben sprechen kann. Auch mit dieser Bestimmung wird in erster Linie eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit der Kanton die besagten Ausgaben zuhanden der Einwohnergemeinden tätigen darf. Die Pauschalbeiträge sind nicht an effektiv aufgelaufene Kosten gebunden; sie setzen grundsätzlich einzig einen vollzogenen Zusammenschluss von mindestens zwei Einwohnergemeinden voraus. Indessen bedarf nicht jeder Zusammenschluss gleichermassen eines finanziellen Anreizes, damit er zustande kommt. Die Pauschalbeiträge sollen vor allem solche Fusionen ermöglichen, welche die Stellung der sich zusammenschliessenden Gemeinden im Gefüge des Kantons stärken. Aus diesem Grund soll der Kanton insbesondere höhere Pauschalbeiträge an Zusammenschlüsse ausrichten, bei welchen sich mehrere kleine und kleinste Einwohnergemeinde beteiligen. Wie bei den Projektkostenbeiträgen besteht auch kein Anspruch auf eine Ausrichtung von Pauschalbeiträgen. Dies namentlich im Hinblick auf die Absätze 6 und 7.

§ 36b Absatz 5 GemG hält, analog zu Absatz 3, die Einmaligkeit der Pauschalbeiträge fest. Anders als bei den Projektkostenbeiträgen ist kein Abweichen in besonderen Fällen vorgesehen. Die Länge des Zusammenschlussverfahrens soll keine Auswirkungen auf den finanziellen Anreiz haben, der mit den Pauschalbeiträgen geschaffen wird. Die Beteiligung weiterer Einwohnergemeinden wird bei den Pauschalbeiträgen dagegen ohnehin berücksichtigt, da diese ohnehin *je beteiligter* Einwohnergemeinde ausgerichtet werden.

§ 36 Absatz 6 GemG verankert die Möglichkeit des Kantons, die finanzielle Unterstützung an erst kürzlich fusionierte Gemeinden zu reduzieren, welche in kurzer Abfolge mehrere Zusammenschlussverfahren durchlaufen. Dies ist gerechtfertigt, da die beteiligten Gemeinden auf die Erkenntnisse der vorangehenden Verfahren zurückgreifen können. Zudem bedürfen diejenigen Gemeinden, welche erst kürzlich einen Zusammenschluss erlebt haben, weniger Anreize, um sich erneut einem solchen Vorhaben anzuschliessen. Je weiter das letzte Verfahren indessen zurückliegt, desto geringer sollte die Reduktion der Unterstützung ausfallen.

⁵⁵ § 33 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstabe e des Finanzhaushaltsgesetzes vom 1. Juni 2017 (FHG; [SGS 310](#)).

§ 36b Absatz 7 GemG dient dazu, dass grundlegende und wichtige Bestimmungen, welche einer Regelung in einem kantonalen Gesetz bedürfen, nicht wiederholt werden müssen. Der sinnge-
mässe Verweis auf das Staatsbeitragsgesetz⁵⁶ und die Staatsbeitragsverordnung⁵⁷ soll diverse
Fragen in analoger Anwendung bereits bestehender Regelungen beantworten. Darunter fallen na-
mentlich die Zulässigkeit allfälliger Auflagen,⁵⁸ die Grundsätze des Verfahrens,⁵⁹ der Widerruf und
die Rückzahlung,⁶⁰ die Verjährung⁶¹ und die Bestrafung von Falschangaben zur Erschleichung von
Beiträgen.⁶²

2.8.2. § 36c GemG – Zusammenschlussvertrag

§ 36c Zusammenschlussvertrag

¹ Der Vertrag über den Zusammenschluss regelt insbesondere:

- a. die am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden;
- b. den Namen und das Wappen der zusammengeschlossenen Gemeinde;
- c. die Gemeindeordnung der zusammengeschlossenen Gemeinde;
- d. die Regelung der übergangsweisen Weitergeltung bisheriger Reglemente und Ver-
ordnungen;
- e. die Weiterbeschäftigung der Gemeindeangestellten;
- f. den Zeitpunkt des Zusammenschlusses.

§ 36c Absatz 1 GemG kommt dem Bedürfnis der Gemeinden entgegen, diejenigen Aspekte des
Zusammenschlussvertrags im Gesetz zu verankern, welche von hervorgehobener sowie unabding-
barer Bedeutung sind. Hierzu gehört zunächst die Nennung derjenigen Gemeinden, welche am
Zusammenschluss beteiligt sind und der Zeitpunkt, auf welchen der Zusammenschluss erfolgen
soll. Weiter gehören hierzu der künftige Name, das künftige Wappen sowie die künftige Gemeinde-
ordnung als Eckpfeiler der grundlegenden Organisation dieser neu zusammengeschlossenen Ge-
meinde. Die Regelung, welche Reglemente und Verordnungen übergangsweise weitergelten sol-
len und welche auf den Zeitpunkt des Zusammenschlusses aufgehoben werden, dient nicht nur
der Rechtssicherheit, sondern auch der vollumfänglichen Funktionsfähigkeit der zusamme-
geschlossenen Gemeinde vom ersten Tag. Schliesslich ist es angezeigt, dass auch ein allfälliger
Übergang oder Nichtübergang der Arbeitsverhältnisse von den beteiligten zur zusammengeschlos-
senen Gemeinde klar geregelt wird. Die Aufzählung dieser Aspekte ist indessen nicht abschlies-
send und soll, je nach den Bedürfnissen der beteiligten Gemeinden, von diesen erweitert werden.

⁵⁶ SBG; [SGS 360](#).

⁵⁷ SBV; [SGS 360.11](#).

⁵⁸ § 7 Absatz 2 SBG.

⁵⁹ §§ 9 ff. SBG.

⁶⁰ §§ 19 ff. SBG.

⁶¹ § 23 f. SBG.

⁶² § 25 SBG.

2.8.3. § 185 GemG – Besondere Übergangsverhältnisse im Gemeindebestand

§ 185 Besondere Übergangsverhältnisse im Gemeindebestand

1-4 ...

⁵ Projektkostenbeiträge und Pauschalbeiträge nach § 36b werden für Zusammenschlussverfahren ausgerichtet, welche am 1. Januar 2026 noch nicht abgeschlossen sind.

§ 185 Absatz 5 GemG verankert den Grundsatz einer beschränkten Rückwirkung der finanziellen Unterstützung von Zusammenschlussverfahren. Damit soll eine Benachteiligung von Zusammenschlussverfahren, welche im Laufe der Gesetzgebungsarbeiten begonnen haben und auch bereits im Hinblick auf eine mögliche Unterstützung erfolgt sind, verhindert werden. Die Rückwirkung soll aber zeitlich eng begrenzt werden.

2.9. **Strategische Verankerung und Bezug zum Regierungsprogramm**

Die Vorlage entspricht der strategischen Stossrichtung der Langfristplanung gemäss dem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2028⁶³ in Bezug auf das Themenfeld «LFP 5 – Räumliche Entwicklung»: Der Regierungsrat will die Bestrebungen der Gemeinden zur regionalen Zusammenarbeit in funktionalen Lebens- und Wirtschaftsräumen fördern. Hierzu gehört implizit auch – soweit dies dem ausdrücklichen und unmissverständlichen Willen der Stimmbevölkerung in den hiervon betroffenen Einwohnergemeinden entspricht – die Ermöglichung von Zusammenschlussvorhaben.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2024-192 vom 6. Februar 2024 die Finanzstrategie 2025-2028 beschlossen. Diese hat er im Rahmen des Jahresberichts 2023⁶⁴ summarisch und im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans 2025–2028⁶⁵ ausführlich behandelt. Dabei gehört zu den vorrangigsten Zielen, das Ausgabenwachstum zu dämpfen und bisherige Ausgaben zu senken. Grundsätzlich sollen keine neuen Abgeltungen und Finanzhilfen ausgerichtet werden. Diese Grundsätze stellen die Grundlage dar, auf welcher die Einführung von Projektkostenbeiträgen, von Pauschalbeiträgen, von Struktur- und Entschuldungsbeiträgen und von Finanzausgleichs-Besitzstandsgarantien beurteilt wurde. Die mit dieser Vorlage als adäquat beurteilten und deshalb beabsichtigten Fördermassnahmen bewirken, soweit es tatsächlich zur Realisierung von Zusammenschlussvorhaben kommt, Ausgaben für den Kanton. Diesen stehen jedoch die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit und die langfristige Stärkung der zusammengeschlossenen Gemeinden gegenüber, welche einen tatsächlichen und spürbaren Mehrwert auch für den Kanton Basel-Landschaft im Allgemeinen wie für die hiesige Gemeindestruktur im Besonderen bieten. Dies – sowie der Umstand, dass aufgrund der neu geschaffenen Rechtsgrundlagen mit einer Flut an Fusionen zu rechnen ist – hat den Regierungsrat dazu bewogen, trotz der beschlossenen Finanzstrategie 2025–2028 dem Landrat die Rechtsgrundlage zur Ausrichtung von Projektkostenbeiträgen und von Pauschalbeiträgen vorzulegen.

⁶³ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2024/461](#) vom 24. September 2024, S. 25.

⁶⁴ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2024/138](#) vom 23. April 2024, S. 19 f.

⁶⁵ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2024/461](#) vom 24. September 2024, S. 65 ff.

2.10. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Der Regierungsrat ist gemäss § 48 Absatz 1 KV verpflichtet, die Gemeinden bei der Zusammenarbeit zu unterstützen. Die mit dieser Vorlage unterbreitete Änderung des GemG unterliegt gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b KV der obligatorischen Volksabstimmung, sofern der Landrat das revidierte Gesetz mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder beschliesst oder durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt. Kommt § 30 Absatz 1 Buchstabe b KV nicht zur Anwendung unterliegt das Gesetz der fakultativen Volksabstimmung gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe c KV.

2.11. Finanzielle Auswirkungen

2.11.1. Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen

Die neu zu erlassenden Regelungen in den §§ 36b und 185 Absatz 5 löst keine unmittelbaren finanziellen Folgen im Sinne der relevanten Bestimmungen⁶⁶ für den Kanton Basel-Landschaft aus. Sie kann jedoch mittelbare finanzielle Folgen im Rahmen der allfälligen finanziellen Unterstützung verursachen, welche der Kanton an die Einwohnergemeinden ausrichten kann. Die Ausrichtungen dieser Projektkosten- und Pauschalbeiträge bedingen sich nicht zwingend gegenseitig; so werden etwa Projektkostenbeiträge auch bei einem Scheitern des Vorhabens ausgerichtet. Umgekehrt sind die Pauschalbeiträge nicht an effektiv angefallene Kosten gebunden (siehe Kapitel 2.8.1 hiervor). Mithin handelt es sich nicht um sich gegenseitig bedingende oder in einem engeren sachlichen Zusammenhang stehende Ausgaben im Sinne von § 36 FHG. Zudem kann die Ausrichtung zeitlich unabhängig voneinander geschehen, um den Gemeinden den Fortgang ihres Vorhabens zu ermöglichen. Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen können nicht vorhergesagt werden, da nicht abschätzbar ist, wie viele Fusionsvorhaben mit wie vielen beteiligten Gemeinden künftig wirklich geprüft respektive durchgeführt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nach Bereitstellung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für eine Unterstützung fusionswilliger Gemeinden nicht mit einer «Fusionswelle» zu rechnen ist.

2.11.2. Finanzielle Auswirkungen anhand zweier Beispiele

Da die vorgeschlagenen Regelungen auf komplexe Berechnungssysteme verzichten und der Kanton – also je nach Höhe die Direktion, der Regierungsrat oder der Landrat – fusionswilligen Gemeinden klar begrenzte, separat zu bewilligende Projektkosten- und Pauschalbeiträge ausrichten kann, werden die ungefähren Kosten für ein Zusammenschlussprojekt anhand der Beispiele der gescheiterten Fusion von Arisdorf und Hersberg sowie des aktuell laufenden Fusionsprojekts zwischen den Gemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen dargelegt:

- Gescheiterter Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Arisdorf und Hersberg:

Gemäss der Regelung von § 36b GemG wäre den beiden Gemeinden trotz des letztendlich nicht zustande gekommenen Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses ein Projektkostenbeitrag von bis zu 30'000 Franken ausgerichtet worden. Wäre der Zusammenschluss zustande gekommen, wären weitere 600'000 Franken (300'000 Franken je Gemeinde) an Pauschalbeiträgen ausgeschüttet worden. Bei einer erfolgreichen Fusion hätten die beiden Gemeinden demnach zusammengekommen maximal 630'000 Franken an Beiträgen erhalten.

⁶⁶ § 12 FHG und § 4a der Finanzhaushaltsverordnung vom 14. November 2017 (Vo FHG; [SGS 310.11](#)).

- *In Prüfung befindlicher Zusammenschluss der Einwohnergemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen:*

Im Sinne der Regelung von § 36b GemG in Verbindung mit § 185 Absatz 5 würden die drei Gemeinden bei einem erfolgreichen Zusammenschluss ebenfalls den erwähnten Projektkostenbeitrag von bis zu 30'000 Franken sowie weitere 900'000 Franken (300'000 Franken je Gemeinde) an Pauschalbeiträgen erhalten. Nach der vorgesehenen Regelung könnten die drei Gemeinden, wären sie dann erfolgreich fusioniert, einen Kantonsbeitrag von zusammengekommen maximal 930'000 Franken erhalten.

Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben resp. Mehr- oder Mindereinnahmen (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

☐ Ja

☒ Nein

Die Vorlage hat keine direkte Mehr- oder Minderausgaben bzw. Mehr- oder Mindereinnahmen zur Folge. Mit der Gesetzesanpassung wird die Möglichkeit geschaffen, solche Beiträge zu leisten. Diese werden jedoch individuell geprüft und die entsprechenden Ausgabenbewilligungen jeweils bei der zuständigen Instanz eingeholt.

Das aktuelle Fusionsprojekt zwischen den Gemeinden Kilchberg, Rünenberg und Zeglingen könnte zur ersten Auszahlung solcher Beiträge führen. Aktuell ist lediglich ein Zusammenschlussprojekt in Prüfung. Ob und wann dieses Projekt realisiert wird ist momentan unklar. Falls ein Zusammenschluss zwischen diesen drei Gemeinden zustande kommt, würden Pauschalbeiträge in der Höhe von 900'000 Franken anfallen. Diese liegen nach §38 Abs. 2 Bst. a des FHG in der Kompetenz des Regierungsrats. Die Vollendung dieses Projekts wird frühestens im Jahre 2027 erwartet.

Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):

☐ Ja

☒ Nein

Die Vorlage verursacht keine direkten Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan. Die allfälligen benötigten Mittel für das obige Fusionsprojekt werden für das Jahr 2027 im Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 mittels Faktenblatt beantragt.

Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. b Vo FHG):

☐ Ja

☒ Nein

Diese Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Stellenplan.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 4a Abs. 1 Bst. c Vo FHG):

Für die einzelnen Beiträge werden jeweils eigene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Rahmen der Ausgabenbewilligungen erstellt. Für die aktuelle Vorlage lässt sich dabei festhalten, dass ein Zusammenschluss mehrerer Gemeinden allenfalls Einsparungen aufgrund allfälliger Skaleneffekte und Effizienzgewinne herbeiführen. Zumal ein Zusammenschluss von Gemeinden als langfristige Entscheidung gesehen wird, würden sich solche Beiträge auch bei geringen Einsparungen über die Zeit amortisieren.

2.12. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage am 26. Juni 2025 gemäss § 12 FHG geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.13. Regulierungsfolgenabschätzung

Im Rahmen der Vorbereitung neuer Erlasse sowie der Änderung bestehender Erlasse, von denen kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind, erarbeitet der Regierungsrat eine Regulierungsfolgenabschätzung. Diese dient dazu, festzustellen, in welchem Ausmass diese Unternehmen, insbesondere Kleinst- und Kleinunternehmen, von behördlich verordneten Massnahmen betroffen sind⁶⁷. Die Vorlage hat keine direkten regulatorischen Auswirkungen auf die kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne des besagten Gesetzes.

Weiter hat der Regierungsrat auch die Auswirkungen einer Vorlage auf die Gemeinden zu beurteilen⁶⁸. Den basellandschaftlichen Gemeinden werden mit dieser Vorlage keine neuen Verpflichtungen auferlegt und sie werden in ihrem Handeln auch nicht weitergehend reguliert. Sie können künftig vielmehr um Projektkostenbeiträge und um Pauschalbeiträge ersuchen. Stellen Sie solche Gesuche, sind sie im Rahmen ihrer Mitwirkungspflichten gehalten, dem Kanton gewisse Angaben – welche sie ohnehin bereits erheben – zu machen. Im Übrigen wird der Grundsatz der Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton in allgemeiner Weise im Gesetz festgehalten. Die Vorlage hat deshalb keine belastenden Auswirkungen auf die Gemeinden im Sinne des Gesetzes.

2.14. Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens

2.14.1. Übersicht und Zusammenfassung

Der Regierungsrat ist angehalten, ein Vernehmlassungsverfahren bei der Änderung von Gesetzen durchzuführen, zu welchem die politischen Parteien, die Gemeinden und interessierte Organisationen eingeladen werden⁶⁹. Mit Beschluss Nr. 2025-XXXX vom 1. Juli 2025 hat der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens beauftragt.

Die Finanz- und Kirchendirektion hat mit Schreiben vom 3. Juli 2025 sämtliche Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden, alle im Landrat vertretenen Parteien inklusive Jungparteien sowie den Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), den Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden (VBLBG) und den Gemeindefachverband Basel-Landschaft (GFV) zur Vernehmlassung der Vorlage an den Landrat bis zum 31. Oktober 2025 eingeladen.

Gemäss Beschluss der Generalversammlung des VBLG vom 28. März 2019 ist zu berücksichtigen, dass sich diejenigen Gemeinden, welche sich nicht explizit zur Vorlage geäussert haben, der Stellungnahme des VBLG anschliessen. Demnach unterstützen XX Einwohnergemeinden implizit die Haltung des VBLG.

Platzhalter für die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden

⁶⁷ Vgl. § 4 des Gesetzes über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen vom 5. Juni 2005 (KMU-Entlastungsgesetz; [SGS 541](#)) und § 58 Absatz 1 Buchstaben e des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 (Geschäftsordnung des Landrats; [SGS 131.1](#)).

⁶⁸ § 58 Absatz 1 Buchstabe e^{bis} der Geschäftsordnung des Landrats.

⁶⁹ § 34 Absatz 2 KV in Verbindung mit § 7 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren vom 16. Mai 2006 ([SGS 140.31](#)).

2.14.2. Stellungnahme des Regierungsrats

Platzhalter für die Stellungnahme des Regierungsrats

3. Anträge

3.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 ([SGS 180](#)) wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b und § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 ([SGS 100](#)).

3.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgenden Vorstosses mit entsprechender Begründung:

Postulat 2023/649: Fusionswillige Gemeinden unterstützen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

4. Anhang

- Landratsbeschluss
- Gemeindegesetz (GS-Auszug)
- Gemeindegesetz (Synopsis)
- Politische Vorstösse zum Thema Gemeindefusionen 2002 – 2023

Landratsbeschluss

über Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (SGS 180)

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 ([SGS 180](#)) wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b und § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 ([SGS 100](#)).
3. Das Postulat 2023/649 «Fusionswillige Gemeinden unterstützen» wird abgeschrieben.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

Anhang: Politische Vorstösse zum Thema Gemeindefusionen 2002 – 2023

2002 – 2003

ROLAND PLATTNER-STEINMANN reichte am 20. Juni 2002 das Postulat Nr. [2002/158](#) «Nachhaltiger Gemeinde-Support» mit dem Untertitel «*stabilisieren, trainieren, optimieren, kooperieren, fusionieren*» ein. Er regte dabei an, dass der Regierungsrat die Gemeinden vermehrt in ihren besonderen Bedürfnissen stärken und dabei namentlich auch Zusammenschlussvorhaben angemessen fördern sollte. Der Regierungsrat führte hierzu aus, dass der Kanton die «fusionswilligen Gemeinden in gesetzgeberischer, rechtlicher, administrativer, organisatorischer, emotionaler und psychologischer Hinsicht» bereits gegenwärtig unterstütze.⁷⁰ Auch verschiedene Landräte betonten die guten Dienste des Kantons wie auch des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), welche die notwendigen Hilfestellungen namentlich auch für kleinere Gemeinden leisten würden⁷¹. Weitergehende Massnahmen wurden nicht als zielführend erachtet. Das Postulat wurde schliesslich – unter Verweis auf diese bereits bestehende Unterstützung – nicht überwiesen.

2007 – 2009

Am 29. November 2007 legte ELISABETH SCHNEIDER-SCHNEITER ihr Postulat Nr. [2007/297](#) «Förderung von Gemeindefusionen» vor, mit welchem sie die Schaffung finanzieller Anreize sowie die aktive Beratung bei Zusammenschlussvorhaben verlangte. PAUL ROHRBACH brachte daraufhin am 13. März 2008 sein Postulat Nr. [2008/066](#) «Förderung der Zusammenarbeit unter den Gemeinden» ein, mit welchem zusätzlich auch Anreize für Zusammenarbeitsvorhaben geschaffen werden sollten. Der Regierungsrat stellte fest, dass Gemeindefusionen «bottom-up» wachsen und nicht aktiv vonseiten des Kantons, mithin «top-down» fördernd, angestossen werden sollten⁷². Die beiden Postulate wurden daraufhin mit 52 Ja- zu 17 Nein-Stimmen respektive mit 37 Ja- zu 29 Nein-Stimmen überwiesen. Der Regierungsrat legte seinen Bericht knapp zehn Monate später vor: Gegenüber den radikalen Strukturbereinigungsmassnahmen im Kanton Glarus und den auf grosse städtische Zentren ausgelegten Bestrebungen des Kantons Aargau, würde im Kanton Basel-Landschaft keine vergleichbare Problemlage vorherrschen, welche eine weitgehende Gemeindefusions-Strategie bedingen würde. Ein kantonales Ziel zur Herbeiführung von Zusammenschlüssen sei als nicht zielführend zu verwerfen. Mit dieser Stellungnahme spreche sich der Regierungsrat jedoch ausdrücklich nicht gegen Gemeindefusionen an sich; diese unterstütze er gerne mit seinen guten Diensten. Eine finanzielle Unterstützung werde hingegen gegenwärtig nicht als dringlich erachtet⁷³. Im Landrat wurde der Bericht des Regierungsrats eingehend und kontrovers diskutiert. Während sich gewisse Teile für eine sehr aktive Rolle des Kantons aussprachen, mahnten andere Stimmen an, dass eine forsche Positionierung des Kantons als Zwang interpretiert werde⁷⁴. Die beiden Postulate wurden in der Folge mit 46 Ja- zu 35 Nein-Stimmen respektive mit 52 Ja- zu 27 Nein-Stimmen abgeschrieben.

KLAUS KIRCHMAYR stellte am 11. Dezember 2008 die Motion Nr. [2008/343](#) «Konsultativabstimmung Baselland 2020» vor, mit welcher er eine Befragung der Stimmberechtigten veranlassen wollte, ob der Kanton weitreichende Gebietsreformen auf 5 bis 6, auf 12 bis 20 oder auf 25 bis 40 Gemeinden vornehmen sollte. Der Regierungsrat erklärte diesbezüglich, dass allfällige Zusammenschlüsse nicht von oben angeordnet werden sollten und der Prozess von den Gemeinden selber ausgehen sollte; es werde weiterhin die Linie eines «bottom-up» statt eines «top-down» verfolgt⁷⁵. Der Vorstoss wurde in der Folge – trotz Umwandlung in ein Postulat – mit 31 Ja- gegen 42 Nein-Stimmen abgelehnt. Eine weitere Motion von KLAUS KIRCHMAYR, Nr. [2012/071](#), verfolgte die Einführung eines

⁷⁰ vgl. Votum ADRIAN BALMER, in: Protokoll der 71. Sitzung des Landrats vom 6. Februar 2003, S. [2024](#).

⁷¹ siehe Voten HANSPETER WULLSCHLEGER und EUGEN TANNER, in: Protokoll der 71. Sitzung des Landrats vom 6. Februar 2003, S. 2025

⁷² vgl. Votum ADRIAN BALMER, in: Protokoll der 17. Sitzung des Landrats vom 22. Mai 2008, S. [565](#) f.

⁷³ vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2009/079](#) vom 24. März 2009, S. 12 und 19 f.). Einzig begrenzte Beiträge an die Kosten professioneller Fusionsanalysen und -begleitungen wurden als sinnvoll erachtet (siehe Ziffer 2.5.1)

⁷⁴ vgl. Voten ELISABETH SCHNEIDER-SCHNEITER, KLAUS KIRCHMAYR und PAUL ROHRBACH sowie MIRJAM WÜRTH, HANS-JÜRGEN-RINGGENBERG, MARIANNE HOLLINGER und ADRIAN BALLMER, in: Protokoll der 41. Sitzung des Landrats vom 15. Oktober 2009, S. [1416](#) ff.

⁷⁵ vgl. Votum SABINE PEGORARO, in: Protokoll der 34. Sitzung des Landrats vom 14. Mai 2009, S. [1191](#)

«Rats der Weisen» zu den zukünftigen Gemeindestrukturen. Darin hielt er fest, dass Gebietsreformen und Zusammenschlüsse derzeit in zahlreichen Kantonen zu beobachten seien. Demgegenüber seien diesbezüglich im Kanton Basel-Landschaft bisher keine Fortschritte erzielt worden. Aus diesem Grund sollte ein Gremium von ehemaligen Magistratinnen und Magistraten eingesetzt werden, um zu Händen von Regierungsrat und Landrat einen Bericht zu den Gemeindestrukturen mit sämtlichen Weiterentwicklungs-Empfehlungen zu erstellen. Der Motionär zog seinen Vorstoss indessen noch vor dessen Behandlung im Landrat zurück⁷⁶.

2012 – 2013

Mit der Motion Nr. [2012/243](#) «Mehr Gemeindefusionen im Baselbiet!» stellte URS-PETER MOOS am 6. September 2012 fest, dass weder Landrat noch Regierungsrat gegenwärtig Zusammenschlüsse fördern würden. Als Hauptursache machte er den Finanzausgleich aus, welcher den kleineren Gemeinden die Beibehaltung des Status quo ermögliche. Im Landrat wurde zwar Handlungsbedarf in Sachen Finanzausgleich ausgemacht; zugleich wurde jedoch deutlich gemacht, dass es nicht darum gehen könne, die Gemeinden auf dem Wege der Verwehrung finanzieller Mittel zur Fusion geradezu zu zwingen. Zusammenschlüsse liessen sich nicht von oben herab diktieren, sondern hätten im Wesentlichen von unten zu wachsen⁷⁷. Nach der Umwandlung in ein Postulat wurde der Vorstoss mit 38 Ja-Stimmen gegen 28 Nein-Stimmen überwiesen. Im Rahmen der Teilrevision des Finanzausgleichs wurde in der Folge das Anliegen dieses Postulats aufgenommen. Der Regierungsrat hielt fest, dass der Baselbieter Finanzausgleich in seinem Kern grundsätzlich fusionsneutral ausgestaltet sei. Eine Förderung von Zusammenschlüssen sei vielmehr durch finanzielle Anreize, wie sie im Entwurf über die Gemeindestrukturen vorgesehen seien, zu bewerkstelligen. Entsprechend beantragte er, mit Verweis auf dieses Gesetzeswerk, dem Landrat die Abschreibung des Postulats⁷⁸. Das Postulat wurde daraufhin mit 84 Ja- zu 1 Nein-Stimme abgeschrieben.

Am 28. Februar 2013 reichte KLAUS KIRCHMAYR schliesslich die Motion Nr. [2013/060](#) «Ein Gemeindevereinigungs-gesetz für den Kanton Baselland» ein. Darin vertrat er die Ansicht, dass solche Bestrebungen von den Gemeinden auszugehen und der Kanton lediglich die Rahmenbedingungen zu setzen hätte. So sollten sich die an Zusammenschlüssen interessierten Gemeinden auf die Fragen der praktischen Umsetzung konzentrieren können. Es sei den Gemeinden das Rüstzeug an die Hand zu geben, um noch vor der Aufnahme von Fusionsgesprächen beurteilen zu können, ob ein Zusammenschluss überhaupt sinnvoll sei. In seiner Stellungnahme erklärte der Regierungsrat, dass er eine finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen nach wie vor nicht als opportun ansehe. Er sehe vielmehr als prüfenswert an, dass der Kanton mit Rat und Tat zur Seite stehe. Der Rat würde etwa darin bestehen, dass der Kanton die finanziellen Auswirkungen berechnen würde, während die Tat in der Erstellung von Mustervorlagen sowie Merkblättern aktiv würde⁷⁹. Zum Postulat umgewandelt, überwies der Landrat den Vorstoss mit 58 Ja- gegen 16 Nein-Stimmen an den Regierungsrat zur weiteren Behandlung⁸⁰:

Unter anderem aus diesem Vorstoss – und zwei Postulaten von MICHAEL HERRMANN zu den «Gemeindestrukturen im Baselbiet», Nr. [2012-149](#) und [2012-292](#) – ging der Vorschlag betreffend die Schaffung eines Gemeinderegionengesetzes hervor. Dabei übernahm dieser Entwurf die bisherigen rechtsformellen Grundlagen zu den Zusammenschlüssen, wie sie im Gemeindegesetz bereits niedergelegt waren. Daneben sollten diverse monetäre und nicht-monetäre Massnahmen neu verankert werden, um Gemeindezusammenschlüsse zu unterstützen und zu fördern. Der Kanton sollte zu diesem Zweck ein Handbuch über das Vorgehen für Gemeindezusammenschlüsse publizieren und die Einwohnergemeinden beauftragen können, Berichte über die Prüfung solcher Zusammenschlüsse zu erarbeiten. Zudem sollte der Kanton (fakultative) Beiträge an Vorbereitungsarbei-

⁷⁶ Vgl. Protokoll der 22. Sitzung des Landrats vom 20. September 2012, S. [707](#).

⁷⁷ Siehe Voten OSKAR KÄMPFER, KLAUS KIRCHMAYR, GERHARD SCHAFFROTH, in: Protokoll der 31. Sitzung des Landrats vom 7. Februar 2013, S. [1055](#).

⁷⁸ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2015/161](#) vom 21. April 2015, S. 30.

⁷⁹ Vgl. Stellungnahme des Regierungsrats vom 10. April 2014 zu [Traktandum 34](#).

⁸⁰ Siehe Protokoll der 53. Sitzung des Landrats vom 10. April 2014, S. [1849](#).

ten sowie für den Abbau von Finanzdisparitäten und für die Schaffung finanziell tragbarer Ausgangslagen in den Gemeinden ausrichten können. Zudem sollte neu zwingend auf Gesetzesstufe vorgegeben werden, welche Materien der Zusammenschlussvertrag zu regeln hätte⁸¹. In der vorbereiteten Justiz- und Sicherheitskommission wurde zwar festgestellt, dass man mangels Rückhalt in der weiteren Bevölkerung vorerst keine Zusammenschlüsse von Gemeinden forcieren, sondern vielmehr das Zusammenwirken zwischen diesen stärken wolle. Letztendlich gab sie die Empfehlung ab, der Änderung der Kantonsverfassung zuzustimmen, das Gemeinderegionengesetz dahingegen an den Regierungsrat zurückzuweisen⁸². Der Landrat ging nach einer sehr intensiven Debatte noch einen Schritt weiter, indem er die Änderung der Kantonsverfassung beschloss, auf das Gemeinderegionengesetz dagegen mit 40 Ja- gegen 41 Nein-Stimmen von vornherein nicht einmal eintrat⁸³. Dies nahm der Regierungsrat als Fingerzeig, dass die in jenem Gesetzesentwurf abgehandelten Themen *ad acta* zu legen seien. Diesem Votum des Landrats wurde entsprochen.

2023

LINARD CANDREIA forderte den Regierungsrat im Sommer 2023 mit der Interpellation Nr. [2023/309](#) «Gemeindefusionen» dazu auf, mitzuteilen, ob die Thematik der Gemeindefusionen und allenfalls eine aktive Forcierung derselben im Kanton Basel-Landschaft (wieder) auf die politische Agenda kommen werde. Namentlich wurde in den Raum gestellt, dass es an der Zeit sei, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Ziel, den wichtigen Fragen nach Gemeindezusammenschlüssen auf den Grund zu gehen. Der Regierungsrat konnte sich bei seiner Beantwortung der Interpellation eingehend zu diesem Anliegen äussern. Er hielt fest, dass die interkommunale Zusammenarbeit zum einen und die Möglichkeit von Zusammenschlüssen und Vereinigungen zum anderen als sich ergänzende Komponenten der kantonalen Gemeindestruktur zu verstehen seien. Es sei klar zu unterscheiden zwischen der Erfüllung von kommunalen Aufgaben und der Besetzung von kommunalen Behörden. Während den Gemeinden zur individuellen oder gemeinsamen Aufgabenerfüllung ein breites Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden könne, komme man bei langfristigen Unterbesetzungen von Gemeindebehörden nicht um eine vertiefte Diskussion betreffend einen allfälligen Zusammenschluss mit umliegenden Gemeinden herum. Die Gemeinden würden sich zunehmend in verschiedenen funktionalen Räumen organisieren und diverse Formen der Zusammenarbeit bis hin zu Zusammenschlüssen ausloten. Allerdings würden der kantonalen Verwaltung gegenwärtig die notwendigen gesetzlichen Grundlagen und die nötigen personellen Ressourcen fehlen, damit eine dementsprechende Unterstützung erfolgen könnte. Der Regierungsrat sei nach wie vor bereit, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten, um fusionswillige Gemeinden finanziell und inhaltlich zu unterstützen. Allerdings wies er auch darauf hin, dass der Landrat die im Rahmen des Gemeinderegionengesetzes die damalige Stossrichtung nicht gebilligt und das Vorhaben deshalb abschlägig beurteilt hatte. Diesen Entscheid respektiere er, weshalb er ohne einen anderslautenden politischen Beschluss des Gesetzgebers weder Arbeitsgruppen einsetzen, noch die bestehenden gesetzlichen Grundlagen anpassen oder sonstige Vorhaben betreffend Gemeindefusionen initialisieren würde⁸⁴. Der Interpellant würdigte die Beantwortung seines Vorstosses als Auslegeordnung, welche durchaus den Startschuss für weitere Schritte bilden könne. Nun sei der Landrat gefordert, den Kanton zum Förderer starker Gemeinden zu machen und deshalb auch finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten zu verankern⁸⁵.

Mit der Überweisung des Postulats Nr. [2023/649](#) ist der notwendige politische Auftrag erteilt. Der Regierungsrat hat entschieden, das Postulat aufgrund der Aktualität als Motion zu behandeln. Er schlägt direkt eine Gesetzesänderung vor. Mit diesem Vorgehen kommt er der aus Sicht der aktuell fusionswilligen Gemeinden bestehenden Dringlichkeit entgegen und schlägt einen Lösungsansatz vor, der auf Freiwilligkeit setzt und die Gemeindeautonomie respektiert.

⁸¹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 40 ff.

⁸² Vgl. den Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2016/028](#) vom 20. Dezember 2016, S. 3 ff.

⁸³ Siehe Protokoll der 26. Sitzung des Landrats vom 26. Januar 2017, S. [1154](#) ff.

⁸⁴ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2023/309](#) vom 23. Januar 2024, S. 8.

⁸⁵ Vgl. Protokoll der 12. Sitzung des Landrats vom 8. Februar 2024, S. [557](#).