



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 15. März 2023
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2019.JGK.8023
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG) Totalrevision

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage und Auftrag	3
2.1	Fusionsförderung seit 2005	3
2.1.1	Aktuelle Fusionsförderung	3
2.1.2	Beratung und Unterstützung	4
2.2	Postulat «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»	4
2.3	Berichte des Regierungsrates vom 14. Februar 2018 sowie vom 6. März 2019	5
2.4	Auftrag des Grossen Rates – Leitsätze zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung	5
2.5	Projekt Weiterentwicklung Fusionsförderung	6
2.5.1	Teilprojekt Zielbildprozess mit Gemeinden	6
2.5.2	Teilprojekt Gesetzgebung	7
2.5.3	Motion 136-2022	7
3.	Grundzüge der Neuregelung	7
3.1	Neue Bestimmungen für Staatsbeiträge zur Förderung strategischer Fusionen	7
3.2	Anpassung und Weiterführung von generellen Staatsbeiträgen an Fusionen.....	8
4.	Erlassform	8
4.1	Totalrevision GFG	8
5.	Rechtsvergleich	8
5.1	Generelle finanzielle Förderung von Fusionen in ausgewählten Kantonen	8
5.1.1	Kanton Freiburg	9
5.1.2	Kanton Graubünden	9
5.1.3	Kanton Zürich	10
5.1.4	Kanton Luzern	10
5.1.5	Kanton Aargau	10
5.1.6	Kanton Wallis	11
5.2	Massnahmen und Anreizsysteme zur Förderung von grossflächigen / strategischen Fusionen in ausgewählten Kantonen	11
5.2.1	Kanton Freiburg	11
5.2.2	Kanton Graubünden	12
5.2.3	Kanton Zürich	13
5.2.4	Kanton Wallis	13
6.	Erläuterungen zu den Artikeln	13
6.1	Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich	27
6.2	Übersicht über die wesentlichsten Änderungen gegenüber bisherigem Recht (Konkordanztafel)	27

7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	28
8.	Finanzielle Auswirkungen	28
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	28
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	29
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	29
12.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	29
12.1	Übersicht	29
12.2	Gesamtbeurteilung	29
12.3	Weitere Bemerkungen	29
12.4	Übersicht über die wesentlichsten Änderungen nach der Vernehmlassung	29
13.	Anträge	29
14.	Anhang: Bericht Fusionsförderräume im Kanton Bern / Kantonales Zielbild Gemeindelandschaft.....	29

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat will die Gemeindefusionspolitik mit dem Ziel von leistungsstarken und handlungsfähigen Gemeinden weiterentwickeln. Auf die Entwicklung der Gemeindelandschaft soll mit strategischen Gemeindefusionen gezielter und aus einer übergeordneten Gesamtsicht Einfluss genommen werden. Es gilt weiterhin die Prämisse der Freiwilligkeit.

Basierend auf den Erkenntnissen aus der bisherigen Fusionsförderung und gestützt auf den Auftrag des Grossen Rates aus dem Jahr 2019 wird eine überarbeitete Fusionsstrategie vorgelegt.

Ein Zielbild mit möglichen Fusionsförderräumen zeigt auf, wo strategische Fusionen mittelfristig und langfristig Sinn machen. Dazu wurden zwischen Mai 2021 und August 2022 Workshops unter partizipativer Beteiligung der Gemeinden und Regionen durchgeführt und ausgewertet.

Mit der vorliegenden Totalrevision des Gesetzes zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vom 25.11.2004 (Gemeindefusionsgesetz, GFG)¹ wird die finanzielle Unterstützung von freiwilligen Gemeindefusionen angepasst und im Hinblick auf die angestrebte Neuausrichtung der Fusionsstrategie optimiert. Die Anpassungen setzen unter anderem den Auftrag um, wonach die Fusionsförderung weg vom Giesskannenprinzip hin zum gezielten Mitteleinsatz gelenkt werden soll. Die Förderinstrumente sollen ab 2025 verstärkt strategische Fusionen finanziell unterstützen.

Gleichzeitig sollen freiwillige Gemeindezusammenschlüsse jeder Art weiterhin von einer finanziellen Basis-Unterstützung sowie vom Beratungsangebot und bestehenden Materialien profitieren. Dazu gehören die seit Jahren zur Verfügung stehende Prozessbegleitung, die Abgabe von Musterunterlagen sowie die Vorprüfung und Genehmigung von Fusionsdokumenten freiwilliger Fusionen.

2. Ausgangslage und Auftrag

2.1 Fusionsförderung seit 2005

2.1.1 Aktuelle Fusionsförderung

Die im Kanton Bern seit 2005 im GFG praktizierte Fusionsförderung besteht im Wesentlichen aus drei Wirkungszielen. Diese beinhalten die „Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden“, die „Stärkung der Gemeindeautonomie“ sowie die „wirksame und kostengünstige Leistungserstellung der Gemeinden“. Der Geltungsbereich des GFG – und die gestützt darauf geleistete finanzielle Unterstützung – umfasst neben Fusionen von politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) auch Kirchengemeindefusionen.

Die Anzahl der politischen Gemeinden verringerte sich seit 2003 von 400 auf 337 im Jahr 2023. In diesem Zeitraum wurden im Kanton Bern insgesamt 45 Gemeindefusionen mit 108 involvierten politischen Gemeinden umgesetzt. Bei den Kirchengemeinden sind es seit 2000 zehn Zusammenschlüsse mit 25 beteiligten Kirchengemeinden.

Die Fusionsförderung wurde 2009 im Rahmen einer Wirkungs- und Erfolgskontrolle (Evaluation GFG) überprüft², woraufhin der Grosse Rat am 10. Dezember 2009 mit einer Planungserklärung

¹ BSG 170.12

² Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Evaluation Gemeindefusionsgesetz, GFG) Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 26.8.2009 (RRB 1478/2009)

verschiedene Anpassungen verlangte³. Gestützt darauf beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Bern im Jahr 2012 eine Änderung der Kantonsverfassung (KV)⁴ und des Gemeindegesetzes (GG)⁵. Es wurden darin verschiedene Optimierungen bei der Förderung von Gemeindefusionen vorgenommen, so u.a. die Lockerung der verfassungsrechtlichen Bestandegarantie der Gemeinden (Art. 108 KV) im Hinblick auf die Anordnung von Gemeindefusionen⁶. Mit diesen am 1.1.2013 in Kraft getretenen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erfolgten somit erste Optimierungen bei den Instrumenten und Verfahren für Gemeindefusionen. Die aktuelle Fusionsförderstrategie beinhaltet neben den beschriebenen Wirkungszielen und einzelnen Optimierungen im Jahr 2013 keine räumlich-strategische Komponente bzw. empfohlene Förderräume oder Umsetzungsperimeter.

2.1.2 Beratung und Unterstützung

Neben der Beratung und Begleitung des gesamten Fusionsprozesses durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) erhalten die politischen Gemeinden und die Kirchgemeinden auf Gesuch hin Beiträge an die Fusionsabklärungen⁷ sowie eine Finanzhilfe⁸ nach umgesetztem Zusammenschluss.

Zusätzlich steht mit dem Projekt «Fusions-Check» seit mehreren Jahren auch ein Messinstrument zur Verfügung, um mittel- bis langfristige Auswirkungen von Zusammenschlüssen zu untersuchen.

2.2 Postulat «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»

Mit dem am 19. März 2015 vom Grossen Rat überwiesenen Postulat (P 177-2014)⁹ „Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?“ wurde der Regierungsrat beauftragt, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen mit weniger als 50 Gemeinden gegliedert sein könnte. Ein Denkmodell solle aufzeigen, wie der Kanton schlagkräftiger und ausgeglichener aufgestellt sein könnte. Die Postulanten verwiesen zur Begründung des Prüfauftrags primär auf die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme des Kantons, stellten aber auch einen Zusammenhang zu den „komplizierten, kleinräumigen Strukturen mit damals rund 360 Gemeinden“ her.

Basierend auf dem Postulatsauftrag wurden in einem Grundlagenbericht acht Modelle für eine Neustrukturierung der bernischen Gemeindefusionen dargestellt. Die zentrale Erkenntnis der Autoren des Grundlagenberichts lautete, dass bereits eine Reduktion auf 100 bis 150 Gemeinden gegenüber dem heutigen Zustand erhebliche Verbesserungen insbesondere in den Bereichen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit, Standortattraktivität sowie finanzielle Autonomie der Gemeinden mit sich brächte. Der Regierungsrat legte gestützt auf den Grundlagenbericht in der Folge seinen Prüfbericht zum Postulat 177-2014 vor.

³ Tagblatt des Grossen Rates 2009, S. 1599 ff.

⁴ BSG 101.1

⁵ BSG 170.11

⁶ Siehe dazu Botschaft des Grossen Rates für die kantonale Volksabstimmung vom 23.9.2012

⁷ Projektbezogene Zuschüsse an Fusionsabklärungen gemäss Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG (BSG 631.1)

⁸ Finanzhilfe an umgesetzte Zusammenschlüsse gemäss Art. 3, 4, 5, 6 GFG (BSG 170.12)

⁹ Zustimmung mit 85 zu 58 Stimmen bei 9 Enthaltungen

2.3 Berichte des Regierungsrates vom 14. Februar 2018 sowie vom 6. März 2019

In seinem Bericht vom 14. Februar 2018 führte der Regierungsrat aus, dass radikale Ansätze zur Neustrukturierung der bernischen Gemeindefusionen nicht zielführend und eine gemäss Postulat anzustrebende Reduktion auf maximal 50 Gemeinden nicht realistisch seien. Bereits zu diesem Zeitpunkt teilte der Regierungsrat allerdings die Meinung, dass bei der heutigen Fusionsförderung keine räumlich-strategische Zielvorstellung und damit Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund präsentierte und visualisierte der Regierungsrat im Frühling 2018 ein „Denkmodell“, welches den räumlichen Rahmen definierte, innerhalb dessen Gemeindefusionen zukünftig erfolgen sollten. Vom 16. Februar bis 25. Juni 2018 wurde zu diesem Bericht eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung zeigte eine insgesamt grosse Unterstützung für die Gemeindefusionspolitik, sofern das Prinzip Freiwilligkeit weiterhin vorherrsche. Ein „Top-down“-Anordnungsansatz für Gemeindefusionen wurde deutlich abgelehnt. Die Idee einer Vision oder eines Zielbildes für die Gemeindefusionen wurde begrüsst.

Gestützt auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die bisherigen Erfahrungen und die Vernehmlassungsergebnisse im Frühling 2018 skizzierte der Regierungsrat im Bericht vom 6. März 2019¹⁰ seine Vorstellung der zukünftigen Gemeindefusionen und der dazu notwendigen Weiterentwicklung der Fusionsförderung.

Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindefusionen schlug der Regierungsrat vor, in einem partizipativen Prozess ein „Zielbild“ mit sogenannten „Förderräumen“ für Fusionen zu erarbeiten. Weiter stellte der Regierungsrat klar, dass bei der Weiterentwicklung und Optimierung der Fusionsförderinstrumente weiterhin das Freiwilligkeitsprinzip gelten solle.

2.4 Auftrag des Grossen Rates – Leitsätze zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung

Der Grosse Rat nahm den Bericht des Regierungsrates zur «Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern» (in Umsetzung des Postulats 177-2014 am 12. Juni 2019 mit 127 JA- zu 14 NEIN-Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Kenntnis. Damit verbunden waren Umsetzungsaufträge, welche gemäss den 5 Leitsätzen seit 2019 bearbeitet worden sind.

Die Leitsätze lauten:

1. Unter der Leitung des Kantons ist unter Einbezug der Gemeinden (und der RSTH) in partizipativer Weise ein Zielbild «Gemeindefusionen Kanton Bern» zu erarbeiten.
2. Die finanziellen und personellen Ressourcen werden gezielt für strategische Fusionen eingesetzt. Das zu erarbeitende Zielbild mit Förderräumen stellt die Entscheidungsgrundlage dar für einen effizienten Einsatz von Finanzen und Beratungs-Ressourcen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Gewährung von finanzieller Unterstützung werden überarbeitet.
3. Mit einem neuen „Zentrumsbonus“ werden gezielt Fusionen mehrerer Kleinstgemeinden mit einer Zentrumsgemeinde, aber auch Fusionen in Agglomerationen gefördert. Dazu wird eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kriterien auszuarbeiten sein.
4. Der Kanton nimmt aktiven Einfluss auf den Abklärungs- und Umsetzungsprozess von Gemeindefusionen gemäss dem Zielbild mit Förderräumen.
5. Die bestehenden "Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente" werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt.

¹⁰ Prüfbericht RR an GR (2014.JGK.4219 «Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern») abrufbar auf website des Grossen Rates

2.5 Projekt Weiterentwicklung Fusionsförderung

Im September 2019 beauftragte die Direktorin DIJ das Amt für Gemeinden und Raumordnung, gestützt auf den Auftrag des Grossen Rates je ein Teilprojekt «Zielbild Gemeindelandschaft» (vgl. Kap. 2.4, Leitsatz 1) sowie ein Teilprojekt «Gesetzgebung» (vgl. Kap. 2.4, Leitsätze 2 bis 5) zu starten.

Seit 2019 sind der Verband bernischer Gemeinden (VBG) sowie die Regierungsstatthalterämter der 10 Verwaltungskreise in Form eines ständigen Steuerungsausschusses in der Projektorganisation vertreten. Der Steuerungsausschuss überwacht und reflektiert die gesamten Arbeiten beider Teilprojekte zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung.

Seit September 2022 wird die vorliegende Vorlage unter der Leitung der Direktorin für Inneres und Justiz zudem von einer breit zusammengesetzte Begleitgruppe bestehend aus Mitgliedern des Grossen Rates sowie aus Vertretungen der GL RSTH, VBG, BGK, und (Planungs-)Regionen unterstützt.

2.5.1 Teilprojekt Zielbildprozess mit Gemeinden

2.5.1.1 Durchgeführte Workshops mit Gemeinden

Die Erarbeitung dieses Zielbildes für eine zukünftige Gemeindelandschaft erfolgte in einem partizipativen Prozess. In den Verwaltungskreisen wurden Workshops durchgeführt, zu welchen alle Gemeinden des jeweiligen Verwaltungskreises eingeladen waren. Zu jedem dieser halb- bis ganztägigen Workshops wurde ein individuelles Drehbuch erstellt, das auf einem übergeordneten Gesamtkonzept basierte. Im Verwaltungskreis Berner Jura wurde ein anderes Vorgehen (mit Befragung) gewählt, da die Situation mit dem Kantonswechsel der Gemeinde Moutier zu massgeblichen Veränderungen geführt hat.

2.5.1.2 Bericht Zielbild Fusionsförderräume im Kanton Bern

Unter dem Titel «Fusionsförderräume im Kanton Bern / Kantonales Zielbild Gemeindelandschaft» liegen die Erkenntnisse seit November 2022 in Berichtsform¹¹ vor.

Der Bericht umfasst einerseits die detaillierten Ergebnisse aus den Workshops pro Verwaltungskreis, eine Synthese und daraus abgeleitete generische Lösungsvarianten. Die Gemeinden konnten sich im Rahmen einer Konsultation zu den Inhalten des Berichts äussern.

2.5.1.3 Stellenwert und Verbindlichkeit des Zielbildes für die Anwendung der finanziellen Förderinstrumente

Aufgrund der Prämisse der Freiwilligkeit bei Gemeindefusionen wurde die Umsetzung dieses Zielbildes «bottom-up» angegangen. So wird denn auch keine explizite Anzahl (Zielzahl) Gemeinden innert einer bestimmten Frist vorgegeben. Die gemeinsam mit den Gemeinden erarbeiteten Fusionsförderräume stellen eine Orientierungshilfe dar. In den definierten Fusionsförderräumen sollen die (gesetzlich definierten) Ressourcen zur Fusionsförderung gezielter eingesetzt und das neue Instrument des Zentrumsbonus konkret angewendet werden.

¹¹ Der vollständige Bericht ist als Anhang zu diesem Vortrag verfügbar.

2.5.2 Teilprojekt Gesetzgebung

Die inhaltlichen Leitlinien für die Gesetzgebung bestehen aus folgenden vier Leitsätzen:

1. Die finanziellen und personellen Ressourcen werden gezielt für strategische Fusionen eingesetzt. Das Zielbild mit Förderräumen stellt die Entscheidungsgrundlage dar für einen effizienten Einsatz von Finanzen und Beratungs-Ressourcen. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen zur Gewährung von finanzieller Unterstützung werden überarbeitet.
2. Mit einem neuen „Zentrumsbonus“ werden gezielt Fusionen mehrerer Kleinstgemeinden mit einer Zentrumsgemeinde, aber auch Fusionen in Agglomerationen gefördert. Dazu wird eine gesetzliche Grundlage mit entsprechenden Kriterien auszuarbeiten sein.
3. Der Kanton nimmt aktiven Einfluss auf den Abklärungs- und Umsetzungsprozess von Gemeindefusionen gemäss dem Zielbild mit Förderräumen.
4. Die bestehenden "Durchsetzungs- und Zwangsinstrumente" werden auf der Basis des Zielbildes konsequenter eingesetzt.

2.5.3 Motion 136-2022

Die am 14. Juni 2022 eingereichte Motion «Kooperationen statt Fusionen fördern» (M 136-2022) beauftragt den Regierungsrat:

1. Das Gemeindefusionsgesetz dahingehend anzupassen, dass neben Fusionen auch Interkommunale Zusammenarbeit gefördert werden kann.
2. Die entsprechenden Instrumente und Beratungsangebote zu schaffen, dass Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit gefördert werden können.

In seiner Antwort hielt der Regierungsrat zusammenfassend fest, dass der Aufbau einer aktiven Förderung von IKZ komplex sei, einer sorgfältigen Prüfung bedürfe und mit der laufenden Weiterentwicklung der Fusionsförderung koordiniert werden müsste. Allfällige Erkenntnisse aus der bevorstehenden politischen Diskussion um die Fusionsförderung müssten in entsprechende Abklärungen einfließen.

Der Regierungsrat zeigte sich daher bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Der Grosse Rat hat die Motion am XX. März 2023 behandelt. Er beschloss...[wird nach der Frühlingssession ergänzt].

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Neue Bestimmungen für Staatsbeiträge zur Förderung strategischer Fusionen

Mit den neuen Bestimmungen wird es möglich, strategische Fusionen mit zusätzlichen Förderbeiträgen zu unterstützen. Dafür sollen entsprechende Kriterien gesetzlich festgehalten werden. Gestützt auf die bestehenden Grundlagen in Artikel 108 Absatz 5 der Kantonsverfassung (KV)¹² sowie in Artikel 4b Absätze 1 und 2 Buchstabe a und b GG¹³ setzt der Kanton bereits heute neben Beratungs- und Informationsdienstleistungen auch finanzielle Mittel zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ein. Die finanzielle Förderung umfasst Abklärungsbeiträge (sog. projektbezogene Zuschüsse) und Finanzhilfen an zustande gekommene Gemeindefusionen. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen finden sich bisher im FILAG (Abklärungsbeiträge)

¹² Die generelle Fusionsförderbestimmung der Kantonsverfassung lautet: «Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden».

¹³ Gemäss Artikel 4b Absatz 1 des Gemeindegesetzes kann der Kanton zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen insbesondere finanzielle Mittel einsetzen.

und im GFG (Finanzhilfen). Staatsbeiträge an strategische Fusionen, wie in den Leitsätzen gefordert, sind heute bereits durch allgemeine und offene Formulierungen in Verfassung und Gemeindegesetz abgedeckt, aber in keinem Erlass konkret formuliert.

Deshalb werden im totalrevidierten Gemeindefusionsgesetz neue und konkrete Regelungen aufgenommen (u.a. zu gezielterer Fusionsförderung mittels Zentrumsbonus) sowie bestehende Bestimmungen systematisch und inhaltlich überarbeitet. Mit der Verschiebung einzelner Bestimmungen des FILAG (Abklärungsbeiträge) in das GFG erfolgt zudem eine Vereinheitlichung der finanziellen Förderung. Dazu ist die Form der Totalrevision geeignet. (vgl. Ausführungen in Kap. 4.1)

3.2 Anpassung und Weiterführung von generellen Staatsbeiträgen an Fusionen

Eine finanzielle Basisunterstützung in materieller und immaterieller Form ist auch für «nicht-strategische» Zusammenschlüsse weiterzuführen. Entsprechend enthält die Gesetzesvorlage einen gekürzten Fusionsbetrag. Dieser kann auf Gesuch hin auch ausgerichtet werden, wenn der Zusammenschluss nicht dem Zielbild mit Förderräumen entspricht. Ziel dabei ist, Anreize und Unterstützung für Gemeinden mit geringen finanziellen Möglichkeiten sicherzustellen.

4. Erlassform

4.1 Totalrevision GFG

Neben materiellen (Neuausrichtung der Staatsbeiträge auf strategische Fusionen und neuartiges Finanzierungssystem) sprechen auch systematische Gründe für eine grundlegende Überarbeitung und damit für eine Totalrevision des GFG.

Mit der vorliegenden Totalrevision wird das bestehende finanzielle Förderinstrumentarium systematisch vereinheitlicht und in einem Erlass – dem GFG – verankert. Artikel 34 Absätze 2 und 3 FILAG (projektbezogene Zuschüsse), der aus systematischer Sicht unter der Marginale «Ausgleich bei Zusammenlegung von Gemeinden» schon heute nicht mehr am richtigen Ort ist, wird in das GFG überführt und redaktionell leicht angepasst.

Die Gesetzesänderungen werden dem fakultativen Referendum unterstellt.

5. Rechtsvergleich

5.1 Generelle finanzielle Förderung von Fusionen in ausgewählten Kantonen

Seit der Kanton Bern Fusionen aktiv fördert, haben auch mehrere andere Kantone teils vergleichbare Förderinstrumentarien geschaffen und angepasst. Strategische Elemente finden sich häufig in allgemeinen Zielformulierungen betreffend die wirksame Leistungserbringung. Regelmässig werden gewisse zusätzliche Leistungen und/oder Boni für grössere Perimeter (Anzahl Gemeinden, teilweise zusätzlich gekoppelt an die Wohnbevölkerung) in Aussicht gestellt (vgl. dazu Kap. 5.2).

Die angewandten Modelle werden im Folgenden anhand ausgewählter Kantone kurz vorgestellt.

5.1.1 Kanton Freiburg

Die Anzahl der politischen Gemeinden im Kanton Freiburg hat von 167 im Jahr 2011 auf aktuell 126 abgenommen (Stand 2023)¹⁴. Bereits in den Jahren 2000 bis 2006 verzeichnete der Kanton Freiburg im Rahmen früherer Förderprogramme eine deutliche Reduktion von 244 auf 167 Gemeinden.

Das Gesetz über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse des Kantons Freiburg (GZG)¹⁵ verfolgt in den Artikeln 1 bis 3 sowie 9 bis 15 folgende Ziele und legt die entsprechende immaterielle und materielle Förderung fest:

Die Förderung von Zusammenschlüssen soll:

- a) *die Gemeindeautonomie stärken;*
- b) *die Leistungsfähigkeit der Gemeinden steigern;*
- c) *dazu beitragen, dass die Gemeinden wirksame Leistungen erbringen können;*
- d) *das Kantonszentrum stärken.*

Das GZG sieht dazu eine mit dem Kanton Bern vergleichbare kostenlose Beratung und Unterstützung (Art. 3 GZG) durch die zuständige Oberamtsperson oder durch das Amt für Gemeinden vor. Die finanzielle Unterstützung (sog. Finanzhilfe, GZG Art. 11ff.) besteht aus einem Grundbetrag von CHF 200 pro Gemeinde, multipliziert mit ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl. Für drei und mehr Gemeinden wird eine Zusatzleistung pro zusätzliche Gemeinde in der Höhe von 0,1 (Multiplikator) festgelegt. Das GZG ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten und wurde seither teilrevidiert. Die letzte Teilrevision ist am 1. Juli 2020 in Kraft getreten.

5.1.2 Kanton Graubünden

Gestützt auf eine Auslegeordnung über die territorialen Strukturen legte der Regierungsrat des Kantons Graubünden dem Grossen Rat im Oktober 2010 eine Gemeinde- und Gebietsreform¹⁶ vor. Der Bündner Grosse Rat folgte den von der Regierung unterbreiteten Vorschlägen zur Gemeinde- und Gebietsreform. In Bezug auf die Gemeindereform verfolgt der Kanton Graubünden demnach seit mehreren Jahren folgende Strategie:

- *Gemeindezusammenschlüsse sollen vor Ort eingeleitet und entschieden werden („bottom up“-Ansatz).*
- *Gemeindeübergreifende Fusionsabstimmungen als Folge von Initiativen vor Ort sollen zugelassen werden.*
- *Mittelfristig wird ein Gemeindebestand zwischen 50 und 100 Gemeinden und langfristig ein solcher von weniger als 50 Gemeinden angestrebt.*
- *Bestehende Fusionshemmnisse im Finanzausgleich sowie in sektoralpolitischen Bereichen sollen weiter abgebaut und Anreize zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen verstärkt werden.*
- *Gemeindezusammenschlüsse sollen nur innerhalb der von der Regierung festgelegten Förderräume finanziell gefördert werden.*
- *Der Kanton soll sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben an den von der Regierung festgelegten Förderräumen orientieren.*
- *Das Förderinstrumentarium soll modifiziert werden, so dass auch grössere Zusammenschlüsse profitieren. Dabei soll sich die finanzielle Förderung volumenmässig an der heutigen Praxis orientieren.*

Die notwendigen Fördermittel sind in einem Finanzausgleichsfonds sichergestellt.

¹⁴ Statistische Angaben unter: www.fr.ch/de/staat-und-recht/gemeindefusionen

¹⁵ SGF 141.1.1

¹⁶ Botschaft der Regierung an den Grossen Rat vom 26.10.2010, Heft Nr. 8/2010 – 2011

5.1.3 Kanton Zürich

Die generelle Fusionsförderung basiert auf Artikel 84 Absatz 5 der Verfassung¹⁷ des Kantons Zürich, wonach Zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt werden. Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden werden finanziell mit einem Beitragssystem unterstützt, welches folgende Elemente umfasst:

- einwohnerabhängiger Grundbeitrag an neu zusammengeschlossene Gemeinden
- zwei Zusatzbeiträge (Entschuldungsbeitrag und Beitrag zum Ausgleich von Mindereinnahmen), welche die konkreten Verhältnisse in den beteiligten Gemeinden berücksichtigen und bei der Verschuldung sowie bei den Steuerfussunterschieden anknüpfen. Die Detailregelungen finden sich im Gemeindegesetz¹⁸ und in der Gemeindeverordnung¹⁹.

Mit einem webbasierten Berechnungstool²⁰ kann eine Gemeinde die provisorischen kantonalen Beiträge an Gemeindefusionen selber berechnen. Zwischen 2014 und 2019 richtete der Kanton Zürich an die sieben umgesetzten Zusammenschlüsse Finanzhilfen in der Höhe von total CHF 27,6 Mio. aus. Neben diesen materiellen Anreizen stellt der Kanton Zürich zudem Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) in Aussicht. Grundsätzlich spricht der Kanton Zürich nur dann eine finanzielle Unterstützung, wenn durch den Zusammenschluss eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht (vgl. dazu Kap. 5.2.3).

5.1.4 Kanton Luzern

Im Jahr 1997 wurde das Projekt für Gemeindereformen lanciert. Damals existierten in Luzern 107 Kommunen. Seither sind insgesamt 19 Zusammenschlüsse umgesetzt worden und es gibt noch 80 luzernische Gemeinden. Die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen ist im Gesetz über den Finanzausgleich (FAG)²¹ geregelt. Im März 2017 hat der Regierungsrat die Strategie für die Gemeindereform neu justiert. Die zwei Grundpfeiler der luzernischen Fusionsförderungen werden wie folgt umschrieben:

- Zusammenschlüsse, die von unten gedeihen: Gemeinden nehmen Fusionsabklärungen von sich aus auf, der Kanton kann sie auf Anfrage fachlich und finanziell unterstützen.
- Risikobasierter Ansatz: Geraten Gemeinden in finanzielle oder organisatorische Schwierigkeiten und ist ihre Handlungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet, sucht der Kanton gemeinsam mit ihnen nach Lösungen.

Darüber hinaus verzichtet der Kanton bewusst darauf, konkrete Fusionskandidaten zu nennen oder Fusionsperimeter festzulegen.

5.1.5 Kanton Aargau

Seit dem Jahr 2000 ist die Anzahl der Gemeinden im Kanton Aargau von 232 auf 210 gesunken. Weitere zehn Gemeinden verschwanden per Anfang 2022. Von den aktuell 200 Gemeinden befinden sich momentan acht in Fusionsabklärungen.

Der Kanton Aargau unterstützt die Zusammenschlussprojekte der Gemeinden einerseits durch Beratung der Projektgremien und andererseits durch finanzielle Leistungen. Die Gemeindeabteilung erbringt folgende Leistungen:

- Mitwirkung in Projektorganisationen und -gremien
- Unterstützung und Mitwirkung bei der Beurteilung finanzieller Auswirkungen

¹⁷ Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich (OS), Nr. 101

¹⁸ OS Nr. 131.1

¹⁹ OS Nr. 131.11

²⁰ Abrufbar unter [Gemeindefusion | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)

²¹ Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern (SRL) Nr. 610

- Kontakte zu anderen Verwaltungsabteilungen des Kantons
- Beratung in rechtlichen Fragen
- Rechtliche Prüfung von Zusammenarbeits- und Zusammenschlussverträgen

Die finanziellen Unterstützungsleistungen gestützt auf das aargauische Gemeindegesetz sowie gestützt auf weitere Erlasse²² bestehen unter anderem aus Beiträgen an Projektkosten, Änderungen amtlicher Dokumente, kommunale Nutzungsplanungen und aus Zusammenschlussbeiträgen. Die Berechnungen für eine Zusammenschlusspauschale sowie einen Zusammenschlussbeitrag in den aargauischen Bezirken werden jeweils jährlich publiziert²³. Für die effektiv ausbezahlten Mittel werden dann jeweils aktuelle Zahlen zu den Einwohnerzahlen und zur Steuerkraft herangezogen.

5.1.6 Kanton Wallis

Am 31. Dezember 2018 zählte das Wallis 126 Gemeinden, davon 34 mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern. 1990 waren es 163 Gemeinden. Seit damals hat sich diese Zahl durch 21 Fusionen – davon 15 seit dem Jahr 2011 – um 37 Gemeinden reduziert. In jüngster Zeit hat sich die Dynamik der Gemeindefusionen beschleunigt. Die rechtlichen Grundlagen dafür finden sich im Gemeindegesetz (GG)²⁴ und in der Verordnung über Gemeindefusionen (FusV)²⁵ vom 25. Januar 2012.

Gestützt auf die FusV werden Zusammenschlussprojekte im Kanton Wallis neben administrativer Unterstützung und rechtlicher Begleitung mit folgenden vier Massnahmen unterstützt:

- Basishilfe: abhängig von der Bevölkerungszahl der betroffenen Gemeinden
- Multiplikationskoeffizient: Anzahl der Gemeinden
- Weitere Hilfe: gemäss der Bevölkerungszahl der fusionierten Gemeinden
- Fusionsstudie: CHF 30'000 pro betroffene Gemeinde

Die totalen Ausgaben des Kantons Wallis für Fusionen zwischen 2000 und 2017 betragen CHF 54,6 Mio.

Mit einer in Auftrag gegebenen Studie steht den Walliser Gemeinden seit 2019 eine Vision des Gemeindegefüges als Orientierungshilfe für die nächsten 30 bis 50 Jahre zur Verfügung (vgl. dazu Kap. 5.2.4).

5.2 Massnahmen und Anreizsysteme zur Förderung von grossflächigen / strategischen Fusionen in ausgewählten Kantonen

In jüngerer Zeit haben neben Bern auch andere Kantone Überlegungen zur zusätzlichen Unterstützung von Fusionen in strategischen Räumen angestellt.

5.2.1 Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg verfügt neben der Basisunterstützung auch über Grundlagen für die strategische Fusionsförderung: Gestützt auf die Artikel 4 bis 8 des Gesetzes über die Förderung der Gemeindegemeinschaften (GZG)²⁶ wurde im Kanton Freiburg zwischen 2011 und 2013 ein

²² Systematische Sammlung des Kantons Aargau (SAR): Gemeindegesetz (SAR 171.000), Finanzausgleichsgesetz FAG (SAR 615.200) sowie Dekret über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden (FAD 615.210)

²³ Abrufbar auf website www.ag.ch unter tabelle-berechnung-zusammenschlussbeitraege-basis-19-21.pdf (ag.ch)

²⁴ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis (SGS) Nr. 175.1

²⁵ SGS Nr. 175.100

²⁶ SGF 141.1.1

sogenannter Fusionsplan pro Bezirk ausgearbeitet als Grundlage für die zukünftigen Gemeindezusammenschlüsse. Dazu erliess die zuständige Direktion²⁷ Weisungen und Empfehlungen. Die Ausarbeitung oblag den Oberamtspersonen der Bezirke und beinhaltete die Mitwirkung und Anhörung der Gemeinden. In seinem Genehmigungsbeschluss vom 28. Mai 2013 hielt der Staatsrat fest, dass der Plan zum Ziel habe, durch Zuweisung von Fusionsperimetern die beste Art und Weise darzulegen, um die Stärken und Schwächen der Gemeinden zu verbinden. Der Plan basiert auf einer Abwägung der Interessen der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons. Im Jahr 2015 stiessen die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und der Oberamtmann des Saanebezirks das Projekt «Grossfreiburg 2030» an. In einem partizipativen Prozess konnte die Bevölkerung ihre Ideen zur institutionellen Zukunft äussern. Mitte 2016 wurde eine explizite gesetzliche Bestimmung in das GZG aufgenommen:

Art. 17a Definition von Grossfreiburg

¹ Grossfreiburg umfasst die Gemeinden im provisorischen Perimeter, den der Staatsrat in Anwendung dieses Gesetzes festgelegt hat.

² Dieser Perimeter umfasst das Gebiet der Gemeinde Freiburg und das Gebiet der Gemeinden, die:
a) insbesondere städtebaulich, wirtschaftlich und kulturell eng miteinander verflochten sind,
b) und zusammen mindestens 50'000 Einwohnerinnen und Einwohner haben

Das Projekt Grossfreiburg (Zusammenschluss zu einer Gemeinde von rund 75'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) scheiterte im September 2021. Die freiburgischen Grundlagen hinsichtlich strategischer Fusionen sind trotz Scheiterns des Projektes «Grossfreiburg» in die aktuellen Überlegungen zur bernischen Fusionsförderung eingeflossen.

5.2.2 Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden verfolgt seit über zehn Jahren neben grundsätzlichen Anreizen und Beratung auch folgenden Ansatz zur Förderung von strategischen Zusammenschlüssen in festgelegten Förderräumen:

- Gemeindezusammenschlüsse sollen nur innerhalb der von der Regierung festgelegten Förderräume finanziell gefördert werden.
- Der Kanton soll sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben an den von der Regierung festgelegten Förderräumen orientieren.

Artikel 61 Absatz 3 des bündnerischen Gemeindegesetzes (GG)²⁸ legt das Folgende fest:

«Die Regierung definiert nach Anhörung der Gemeinden Förderräume. Diese orientieren sich an Kriterien für die Bildung von starken Gemeinden». Die Grundlage zur konkreten Festlegung von Beiträgen an Zusammenschlüssen findet sich im Finanzausgleichsgesetz (FAG)²⁹. Artikel 14 dieses Gesetzes hält in den Absätzen 3 und 4 fest, dass die Regierung die Kriterien und die Höhe der Förderbeiträge festlegt und dem Grossen Rat den erforderlichen Kredit unterbreitet. Die Förderpraxis besteht aus drei Elementen:

- Die «Förderpauschale» besteht aus einer Grundpauschale und einer Pauschale für Strukturbereinigung. Während sich die Grundpauschale je nach Anzahl fusionierender Gemeinden progressiv erhöht, können mit der Strukturbereinigungspauschale anhand eines Indikatorensets u.a. die Auflösung von interkommunaler Zusammenarbeit oder positive Effekte im Sinne der funktionalen Ausrichtung honoriert werden.
- Der «Ausgleichsbeitrag» besteht aus einem vertikalen, einem horizontalen Ausgleich, einem Steuerfussausgleich sowie aus einem Disparitäten- und Infrastrukturausgleich. Einzelne Elemente sind mit den bernischen Kompensationszahlungen an Fusionsgemeinden nach Artikel 34 Absatz 1 FILAG vergleichbar.

²⁷ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

²⁸ Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung) BR 175.050

²⁹ BR 730.200

- Schliesslich kennt der Kanton Graubünden «Sonderleistungen», um sicherzustellen, dass eine fusionierte Gemeinde wegen des Zusammenschlusses nicht schlechter dasteht. Sonderleistungen können sein: Zusicherungen in den Bereichen öffentlicher Verkehr, kantonale Strassenverbindungen, Zusammenführung Vermessungswerke, unentgeltliche Beratungs- und Revisionstätigkeit des Amtes für Gemeinden sowie weitere.

Elemente dieser Förderpraxis sind in das vorliegende Gesetzgebungsprojekt eingeflossen.

5.2.3 Kanton Zürich

Die finanzielle Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen ist im Gemeindegesetz und in der Gemeindeverordnung detailliert geregelt (vgl. auch Kap. 5.1.3). Gestützt darauf lässt sich die Höhe der Beiträge zum Voraus eindeutig bestimmen. Der Kanton spricht allerdings nur dann eine finanzielle Unterstützung, wenn eine zweckmässig abgegrenzte Gemeinde entsteht. Die zweckmässige Abgrenzung einer Gemeinde ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung verschiedener Faktoren wie die Gliederung des Raums (Geografie, Topografie), die Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung), die Siedlungsstruktur sowie die bestehende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden. Zudem müssen die Interessen anderer Gemeinden und des Kantons berücksichtigt werden.

5.2.4 Kanton Wallis

Ein Ende 2019 zuhanden des Departements für Sicherheit, Institutionen und Sport des Kantons Wallis angefertigter Bericht³⁰ setzt sich mit einer «Vision für das Walliser Gemeindegefüge angesichts globaler Herausforderungen» auseinander. Die Zielsetzung besteht darin, eine strategische Vision für das künftige Walliser Gemeindegefüge sowie ein praktisches Instrument oder Analyseraster vorzulegen, sodass die Gemeinden die Auswirkungen auf das Walliser Gemeindegefüge insgesamt in ihre Überlegungen zu allfälligen Gemeindefusionen einbeziehen können.

Im Sinne einer Schlussfolgerung wurde zu den Erkenntnissen und der erarbeiteten Entscheidungshilfe festgehalten: «Das vorgeschlagene Instrument ist auf keinen Fall als Mittel zu sehen, das es ermöglicht, auf mechanische Weise über eine Gemeindefusion in einem gegebenen Perimeter zu entscheiden oder das bestmögliche Fusionsprojekt zu finden. Es ist als Raster zu verstehen, als Struktur, die dazu beiträgt, die Aufgaben und Diskussionen zu organisieren, die aber auf keinen Fall die eigenen Einschätzungen und Erwägungen der politischen Gemeindebehörden und der Bevölkerung ersetzen kann».

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Die finanziellen Förderinstrumente inklusive Regelungen für die Mittelbeschaffung werden wie bis anhin im GFG geregelt.

Artikel 1

Die bisherigen Bestimmungen zum Zweck des GFG werden lediglich begrifflich abgeändert. Der Zweck der Förderung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen bleibt unverändert. Die Freiwilligkeit stellt das unveränderte Prinzip der bernischen Fusionsförderung dar.

³⁰ Bericht «Vision für das Walliser Gemeindegefüge angesichts globaler Herausforderungen» des Kantons Wallis (Auftraggeber) zuhanden des Departements für Sicherheit, Institutionen und Sport, Urheber: Prof. Dr. Nils Soguel, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung, Universität Lausanne

Es wird festgehalten, dass sämtliche Arten finanzieller Unterstützung von freiwilligen Fusionsprojekten in Form von Staatsbeiträgen erfolgen. Dies entspricht der geltenden Praxis und verweist auf die ergänzende Anwendung der Staatsbeitragsgesetzgebung (StBG³¹).

Der Begriff «Vorbereitung» umfasst sämtliche Massnahmen der beteiligten Gemeinden, die der Abklärung der Machbarkeit eines Zusammenschlusses inklusive entsprechenden Informationsmassnahmen bis und mit kommunalem Schlussentscheid dienen. An diese Vorbereitungen werden erfolgsunabhängige Staatsbeiträge ausgerichtet (siehe Art. 3).

Als «umgesetzt» im Sinne der vorliegenden Bestimmungen gelten Zusammenschlüsse, welche rechtskräftig genehmigt und auf den 1. Januar des neuen Jahres operativ bzw. organisatorisch umgesetzt worden sind.

Absatz 2 umschreibt den sachlichen Geltungsbereich, indem klargestellt wird, dass als Gemeinden im Sinn des vorliegenden Gesetzes einerseits die politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) und andererseits die Kirchgemeinden der Landeskirchen gemeint sind. Gleichzeitig wird klargestellt, dass ausschliesslich diese drei Arten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Fall eines Zusammenschlusses in den Genuss der finanziellen Unterstützung kommen, während die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften (nach Art. 2 GG) ausgeschlossen werden.

Absatz 3 konkretisiert *Absatz 1* dahingehend, dass Staatsbeiträge als Finanzhilfen im Sinn von Artikel 3 StBG³², in Form von Abklärungsbeiträgen, Fusionsbeiträgen und Zentrumsboni ausgerichtet werden.

Die Einführung sogenannter «Zentrumsboni» stellt die inhaltliche Neuerung dar und wird in den Artikeln 6 (Voraussetzungen) sowie 7 und 8 (Berechnung, Ausnahme und Obergrenze Zentrumsbonus) umschrieben.

Artikel 2

Diese Bestimmung übernimmt – neu in einem separaten Artikel – im Wesentlichen die bisherigen Wirkungsziele (gemäss bisherigem Art. 1 Abs. 2 GFG), wobei die bisherige Formulierung «*Steigerung der Leistungsfähigkeit*» in Buchstabe a durch «*Sicherstellung der Leistungsfähigkeit*» ersetzt wird. Das entspricht einerseits der Absicht, weiterhin auch nicht strategische Zusammenschlüsse zu unterstützen. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass mit einem Zusammenschluss in erster Linie angestrebt wird, die Leistungsfähigkeit mittel- bis langfristig zu erhalten. Eine Steigerung der Leistungsfähigkeit in einzelnen Bereichen der Aufgabenerfüllung ist zwar wünschbare Folge einer Fusion, aber nicht das primäre Ziel der Fusionsförderung, auch wenn mit der verstärkten Unterstützung von strategischen Fusionen ein Anreiz für das Übertreffen des Minimalziels «*Erhalt Leistungsfähigkeit*» geschaffen wird.

In *Buchstabe c* wird zudem «*Leistungserstellung der Gemeinden*» mit «*Aufgabenerfüllung der Gemeinden*» ersetzt, was der in der Gemeindegesetzgebung an mehreren Stellen³³ verwendeten Terminologie Rechnung trägt.

Artikel 3

Dieser Artikel regelt die Gewährung von Abklärungsbeiträgen (bisher projektbezogene Zuschüsse) an die Vorbereitung von Gemeindezusammenschlüssen. Die bisher uneinheitlichen und verstreuten Regelungen für Abklärungsbeiträge an Einwohner- und gemischte Gemeinden (Art. 34 Abs. 2 und 3 FILAG) und an Kirchgemeinden (Art. 7a Abs. 3 GFG) werden systematisch in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst.

³¹ BSG 641.1

³² Finanzhilfen sind nach Art. 3 Abs. 2 StBG geldwerte Vorteile, die an ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Staatsbeitragsempfängerinnen oder -empfänger gewährt werden, um die freiwillige Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, zu fördern oder zu erhalten.

³³ So unter anderem in den Artikeln 4i, 5, 28, 50, 61 bis 64, 68, 69, 110 («Aufgaben») sowie Artikel 8 und 63 (betr. «Aufgabenerfüllung») des bernischen Gemeindegesetzes

Mit der systematischen Neugliederung des Beitrages an Fusionsabklärungen können die Bestimmungen in Artikel 34 Absätze 2 und 3 FILAG sowie Artikel 7a Absatz 3 GFG aufgehoben werden. Die Regelung der Abklärungsbeiträge für Einwohner- und gemischte Gemeinden im FILAG ist systematisch nicht mehr korrekt, unter anderem weil diese Beiträge nicht mehr aus den Mitteln der Spezialfinanzierung „Fonds für Sonderfälle“ (Art. 49 FILAG) finanziert werden können. Dieser Fonds war seinerzeit durch die politischen Gemeinden und den Kanton geäuftet worden, steht aber seit längerer Zeit nicht mehr für finanzielle Beiträge an Fusionsabklärungen zur Verfügung.

In Anlehnung an die Praxis wird der bei den Gemeinden geläufige Begriff «Abklärungsbeitrag» (anstelle der bisher verwendeten Formulierung «projektbezogener Zuschuss») verwendet. Bisher werden projektbezogene Zuschüsse bzw. Abklärungsbeiträge an die Vorbereitung von Gemeindegemeinschaften durch den Regierungsrat bewilligt (Regierungsratsbeschluss). Dies erscheint mit Blick auf die Ausgabenhöhe von max. CHF 30'000 bzw. 60'000 nicht mehr stufengerecht. Neu wird deshalb die Verwendung der (mittels Rahmenkredit gesicherten) Mittel an das AGR als zuständige Stelle der DIJ delegiert. Das AGR prüft als zuständiges Amt die von den gesuchstellenden Gemeinden eingereichten Unterlagen und verfügt einen angemessenen Abklärungsbeitrag. Dabei wird auch der Umfang der beanspruchten kantonalen Begleitung berücksichtigt.

Es handelt sich wie bisher um eine Kann-Bestimmung. Dies bedeutet, dass jedes Gesuch – wie bis anhin – einzeln geprüft wird und kein Rechtsanspruch besteht. Die Gemeinden haben zu belegen, dass sie konkrete Abklärungen im Hinblick auf einen Zusammenschluss vornehmen. Bestandteil des Gesuchs um einen Abklärungsbeitrag sind namentlich Unterlagen zur Projektorganisation, zum Fahrplan und den geschätzten Kosten für die Erstellung sachlicher Entscheidungsgrundlagen. Unverändert beitragsberechtigt sind Ausgaben für personelle und sachliche Aufwände sowohl für konkrete Projektarbeiten (Sitzungen von Behördenmitgliedern, Administration, technische und fachliche Abklärungen und Begleitung) wie auch für Informationsmassnahmen. Sind die Gesuchsunterlagen nicht klar oder nicht mit realistischem Zeitplan dargelegt, kann das AGR ergänzende Unterlagen einfordern oder das Gesuch ablehnen.

Wie bis anhin, soll die Gewährung eines Abklärungsbeitrags nicht von der späteren Umsetzung des Zusammenschlusses abhängig gemacht werden. Es wird an der sogenannten Erfolgsunabhängigkeit in Bezug auf einen positiven oder negativen kommunalen Schlussentscheid festgehalten. Dies bedeutet, dass an Abklärungsprojekte ausbezahlte Abklärungsbeiträge auch in Zukunft nicht zurückbezahlt sind, wenn ein Projekt in der kommunalen Schlussabstimmung scheitert und entsprechend nicht umgesetzt werden kann. Die Gewährung von Abklärungsbeiträgen erfolgt daher auch unabhängig von der Ausrichtung allfälliger späterer Fusionsbeiträge und Zentrumsboni.

Weitergeführt wird die die Praxis, wonach der kantonale Abklärungsbeitrag im Einzelfall maximal die Hälfte der geschätzten Projektkosten ausmacht. Der Kostenanteil der Gemeinde ist durch das zuständige Organ (in der Regel als Bruttokredit) zu beschliessen. Zudem kann – auch dies in Weiterführung der bestehenden Praxis – der kantonale Betrag gestaffelt ausbezahlt werden. In der entsprechenden Verfügung wird festzuhalten sein, an welche Bedingungen die vollumfängliche Auszahlung geknüpft ist. Die Auszahlung des mit Verfügung gesprochenen Abklärungsbeitrags ist spätestens dann vollständig vorzunehmen, wenn die Gemeinden entschieden haben, dass und in welchem Perimeter die kommunale Schlussabstimmung abgehalten wird.

Die Maxima der Abklärungsbeiträge werden deutlich gesenkt. Damit wird die Forderung des Grossen Rates zu einem gezielteren Mitteleinsatz umgesetzt aber der bewährte Anreiz zur Aufnahme von Abklärungen beibehalten.

Während bei Projekten von Einwohner- und Gemischten Gemeinden heute maximal CHF 70'000 (bei einem Zweierprojekt) bis CHF 120'000 (bei drei und mehr Gemeinden jeweils plus CHF 10'000 pro zusätzliche Gemeinde) beantragt werden können, beträgt dieser Beitrag neu maximal CHF 30'000 resp. CHF 60'000 bei grösseren Projekten.

Absatz 2 hält fest, dass sich der maximale kantonale Beitrag für drei beteiligte Gemeinden auf CHF 40'000, für vier auf CHF 50'000 und für sechs und mehr Gemeinden auf CHF 60'000 erhöhen kann.

Die Verfügung des AGR über die Gewährung des Abklärungsbeitrags kann gemäss *Absatz 3* mit Beschwerde bei der DIJ angefochten werden. Deren Entscheid ist kantonal letztinstanzlich.

Artikel 4

Der Artikel lehnt sich an die bisherige Bestimmung zur Gewährung der erfolgsabhängigen Finanzhilfe für umgesetzte Zusammenschlüsse an. Mit der Ausrichtung von finanziellen Beiträgen nach Umsetzung der Fusion sollen – wie bis anhin – generelle Umsetzungskosten und Initialaufwände hinsichtlich einer besseren Wirtschaftlichkeit und Professionalität abgedeckt werden.

Neu wird in *Absatz 1* die DIJ für die Gewährung des Fusionsbeitrags als zuständig erklärt, wobei an der bisherigen «kann»-Formulierung und am Erfordernis eines entsprechenden Gesuchs festgehalten wird. Mit der Verschiebung der Zuständigkeit vom AGR zur DIJ wird der Bedeutung der Fusionsbeiträge Rechnung getragen (vgl. auch Ausführungen unten zu Art 5, 6,7 und 8 GFG).

Buchstabe a hält fest, dass ein Zusammenschluss vollzogen sein muss, damit die Auszahlung des Fusionsbeitrages (in den ersten Monaten nach der Umsetzung) verfügt werden kann.

Gemäss *Buchstabe b* muss die Gemeinde nach dem Zusammenschluss eine Wohnbevölkerung von mindestens 1'000 Personen aufweisen. Diese Voraussetzung wird aus dem bisherigen Recht übernommen und gilt für alle Fusionen.

Grundvoraussetzung ist nach *Buchstabe c* schliesslich, dass der Grosse Rat mit der Genehmigung des entsprechen Rahmenkredits die nötigen Mittel bewilligt.

Die bisherige Bestimmung, wonach ausnahmsweise auch bei Nichterreichen der Schwelle von 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Fusionsbeitrag gewährt werden kann, wird gestrichen.

Nicht anwendbar ist die Anforderung bezüglich Mindesteinwohnerzahl (*Buchstabe b*) Wohnbevölkerungen für Fusionen von Kirchgemeinden, wie *Absatz 2* klarstellt.

Die Verfügung der DIJ über die Gewährung des Fusionsbeitrags kann mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Dessen Entscheid ist kantonal letztinstanzlich im Sinne von Artikel 64 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)³⁴.

Artikel 5

Absatz 1 legt den Fusionsbeitrag als pauschalen Staatsbeitrag fest, welcher der neuen Gemeinde bei erfüllten Voraussetzungen nach Artikel 4 nach Umsetzung des Zusammenschlusses

³⁴ BSG 155.21

ausgerichtet werden kann. Der Fusionsbeitrag wird zusätzlich zu einem allfälligen Zentrumsbonus (Art. 6 und 7) ausgerichtet. Die Kann-Bestimmung verdeutlicht, dass kein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag besteht. Der Auszahlungszeitpunkt in der ersten Jahreshälfte nach erfolgter Fusion entspricht der bisherigen Regelung.

Der Fusionsbeitrag dient in der Regel zur Deckung der Fusionsaufwendungen und Umsetzungskosten. Mit der Einführung des Fusionsbeitrags entfällt die bisherige Berechnungsmethodik (Multiplikation Pro-Kopf-Beitrag von CHF 400 mit max. 1000 Einwohnerinnen/Einwohnern pro beteiligte Gemeinde) und der bisherige Zusammenlegungsmultiplikator.

Der pauschale Fusionsbeitrag als Basisunterstützung wird auf CHF 200'000 festgelegt. Er basiert auf den Erfahrungswerten mit bisherigen Fusionen von kleineren und mittleren Gemeinden und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Umsetzung von Fusionen in der Regel Zusatzkosten für die Arbeitsplatzinfrastruktur, Archivzusammenlegungen, Informatik, Personal u.a. auslöst. Dieser Initialaufwand fällt unabhängig von Einwohnerzahl und der Anzahl beteiligter Gemeinden an. Mit einer Plafonierung des Fusionsbeitrags auf CHF 200'000 für Fusionen von politischen Gemeinden gilt neu dasselbe Maximum wie bei Kirchengemeindefusionen.

Für kleine bzw. Kleinst-Fusionen, welche die Voraussetzungen für einen Zentrumsbonus nicht erfüllen, führt diese Neuregelung zur einer deutlichen Reduktion der erfolgsabhängigen Unterstützung. Während heute beispielsweise zwei kleine Gemeinden bei einer Einwohnerzahl von 1'200 Personen mit einer Finanzhilfe von CHF 480'000 rechnen können, fällt der pauschale Fusionsbeitrag mit CHF 200'000 in Zukunft deutlich tiefer aus. Diese plafonierte Basisunterstützung stellt gleichwohl sicher, dass grundsätzlich alle Fusionen weiterhin möglichst kostenneutral umsetzbar sein sollen.

Absatz 2 ist ausschliesslich auf Zusammenschlüsse von Kirchengemeinden anwendbar. Festzuhalten ist auch hier, dass selbst bei erfüllten Grundvoraussetzungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a bis c kein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag besteht. Klar ist, dass die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b GFG verankerte Voraussetzung einer Mindestgrösse für die Gewährung des Fusionsbeitrags an einen zustande gekommenen Zusammenschluss von Kirchengemeinden nicht anwendbar ist (vgl. Ausführungen oben zu Art. 4).

Es handelt sich um eine systematische «Umplatzierung» der bisherigen Bestimmungen in Artikel 7a GFG. Während Teile dieses Artikels neu in Artikel 3 geregelt sind, übernimmt die neue Bestimmung von *Absatz 2* die inhaltliche Ausgestaltung der bisherigen Finanzhilfe mit einer Ergänzung betreffend ein Berechnungskriterium (vgl. unten zur Berechnung mit Beispielen).

Die Berechnung des konkreten Fusionsbeitrags erfolgt gemäss *Absatz 2* unter Berücksichtigung der finanziellen Lage (neu «Situation»,) der Anzahl Angehöriger der am Zusammenschluss beteiligten Kirchengemeinden sowie der Anzahl beteiligter Kirchengemeinden. Das Berechnungskriterium «Anzahl» beteiligter Kirchengemeinden wird neu aufgenommen. Generell ist festzuhalten, dass es sich bei den im Folgenden beschriebenen Kennzahlen um aus Gesamtsummen errechnete Verhältniszahlen geht. Es werden keine Personendaten (also z.B. Steuerdaten) einzelner Gemeindeangehöriger bearbeitet.

Die praktizierte Berechnungsmethodik für Kirchengemeinden ist wie folgt aufgebaut:

Grundsatz

Die vier Kennzahlen werden auf der Basis der Jahresrechnungen im Jahr vor der Fusion berechnet. Bei den drei Kennzahlen Steuerkraft pro Mitglied, Eigenkapital pro Mitglied und Anzahl Mitglieder werden in der Kennzahlen-Datenreihe die Werte nach ihrer Grösse eingereiht und anschliessend die Quartilen³⁵ berechnet.

Als ein Mitglied gelten: ein ganzer Haushalt, ein halber Haushalt und eine juristische Person

³⁵ Von Quartilen spricht man, wenn die sortierte Datenreihe in vier gleich grosse Klassen aufgeteilt wird (Verteilung in vier Viertel).

Auch mit der vierten Kennzahl, Anzahl fusionierende Gemeinden, können maximal vier Punkte erreicht werden. Die Punkte pro Kennzahl werden prozentual gewichtet und die erreichten Werte (max. 400) mit CHF 500 multipliziert. Der maximal ausrichtbare Betrag beträgt CHF 200'000.

Detail-Berechnungen

Die finanzielle Situation wird mit den beiden Kennzahlen Steuerkraft pro Mitglied (Steuerertrag bei einer Steueranlage von 0.1 pro Mitglied) und Eigenkapital pro Mitglied berechnet und mit total 50 % gewichtet.

Bei der Steuerkraft pro Mitglied erhalten die steuerkraft-schwächsten Kirchgemeinden am meisten Punkte. D.h. für diejenigen Kirchgemeinden, welche sich im ersten/untersten Quartil (0 bis 25 Prozent) im Vergleich aller Kirchgemeinden befinden, gibt es vier Punkte.

Auch bei der Kennzahl Eigenkapital erhalten jene Kirchgemeinden vier Punkte, welche sich im ersten/untersten Quartil (0 bis 25 Prozent) im Vergleich aller Kirchgemeinden befinden. Je tiefer also das Eigenkapital pro Mitglied, desto mehr Punkte gibt es für die Kirchgemeinde. Die Steuerkraftpunkte werden mit 30%, jene des Eigenkapitals mit 20% gewichtet.

Die Berechnung der mitgliederbezogenen Kennzahl basiert auf dem Total der Mitglieder aller Kirchgemeinden. Je mehr Mitglieder die fusionierte Kirchgemeinde hat, desto höher die Punktzahl.

D.h. die Kirchgemeinden, welche sich mitgliedermässig im obersten Quartil (75.01 -100 Prozent) im Vergleich aller Kirchgemeinden befinden, erhalten vier Punkte.

Diese Kennzahl wird mit 25 % gewichtet.

Die Kennzahl der beteiligten Kirchgemeinden ergibt sich wie folgt:

2 Kirchgemeinden:	1 Punkt
3-4 Kirchgemeinden:	2 Punkte
5-6 Kirchgemeinden	3 Punkte
7 und mehr Kirchgemeinden:	4 Punkte

Diese Kennzahl wird mit 25 % gewichtet.

Mit den insgesamt vier Berechnungselementen wird eine bewährte und bei den Kirchgemeinden bekannte Regelung weitergeführt. Während das System für Kirchgemeinden mit eher schwierigen finanzieller Ausgangslage (Kriterium finanzielle Situation) etwas höhere Beiträge vorsieht, profitieren auch mitglieder- und perimetermässig grössere also strategischere Zusammenschlüsse von einem Bonus.

Artikel 6

Mit Blick auf die Zielsetzung des Zentrumsbonus soll ein Anreiz für alle politischen Gemeinden geschaffen werden, sich freiwillig an einem strategischen Zusammenschluss mit einer Zentrumsgemeinde zu beteiligen, wie dies der Grosse Rat verlangt hat. Demnach sollen insbesondere Fusionen um oder mit Zentren gezielter als bisher gefördert und mit einem sogenannten Zentrumsbonus finanziell unterstützt werden. Die Ausrichtung eines Zentrumsbonus setzt voraus, dass der Zusammenschluss vollzogen ist und die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Dieser Absicht inhärent ist, dass möglichst alle Gemeinden in einem bestimmten Perimeter mit Verbindungen zu einem Zentrum bei einem Zusammenschluss entsprechend eingebunden werden bzw. sich aktiv einbringen (sollen), wenn Fusionsabklärungen starten. Bereits heute werden die Gemeinden vom AGR bei sogenannten Perimeterumfragen unterstützt, um frühzeitig zu klären, welche Gemeinden in Fusionsabklärungen steigen. In Zukunft wird diesen Vorabklärungen

noch grössere Bedeutung zu kommen. Die Weigerung einer Gemeinde, in einem objektiv sinnvollen Perimeter, eine Fusion nicht mindestens ernsthaft zu prüfen, wird gegenüber der Direktion für Inneres und Justiz zu begründen sein.

Auch bei erfüllter Grundvoraussetzung gemäss dieser Bestimmung besteht für die verfügungsbefugte Direktion die Möglichkeit, vom maximalen Zentrumsbonus gemäss Berechnungsmechanismus in Artikel 7 abzuweichen. Die ergibt sich aus der Tatsache, dass der Artikel als Kann-Bestimmung formuliert ist.

Für die angestrebte verstärkte und gezieltere finanzielle Unterstützung wurde bereits im Jahr 2019 der Begriff «Zentrumsbonus» ins Leben gerufen, welcher nun Eingang in die Gesetzgebung findet. Mit einem Bonus wird einerseits ein finanzieller Anreiz geschaffen. Andererseits soll ein Kosten-Beitrag an die komplexen Abklärungen und Umsetzungen geleistet werden. Erfahrungsgemäss steigen Komplexität und Kosten von Zusammenschlüssen in Abhängigkeit zur Anzahl Gemeinden sowie mit zunehmender Wohnbevölkerung. In den vergangenen Jahren war mehrfach zu beobachten, dass zwar kleinere, schwächere Gemeinden Fusionsabsichten zeigten, ein sinnvoller Zusammenschluss aber am fehlenden Handlungsbedarf oder an der fehlenden Risikobereitschaft der leistungsfähigeren Nachbargemeinde(n) scheiterten³⁶. Auch diesem Effekt soll mit dem neu geschaffenen Zentrumsbonus begegnet werden.

Die Anforderungen an ein bestehendes oder neu entstehendes Zentrum werden in Artikel 6 umschrieben. Demnach müssen für die Gewährung des Zentrumsbonus alternativ folgende Grundvoraussetzungen gegeben sein:

- a) am Zusammenschluss eine Zentrumsgemeinde der 1. bis 4. Stufe gemäss kantonalem Richtplan beteiligt ist, *oder*
- b) die gesuchstellende Gemeinde nachweist, dass sie eine Zentrumsfunktion wahrnimmt.

Buchstabe a): Mit dem Verweis auf den Richtplan des Kantons Bern wird Bezug genommen auf ein bewährtes strategisches Steuerungsinstrument. Im Kapitel C1 (Massnahmenblatt [MB] C_01) setzt sich der Richtplan detailliert mit der Zentralitätsstruktur der bernischen Gemeinden auseinander und legt entsprechende Kriterien fest. Zur Einteilung der Gemeinden in vier verschiedene Gruppen wird im Richtplan nachvollziehbar ausgeführt, dass die Zentren der ersten bis vierten Stufe für ihr jeweiliges Umland wichtige Versorgungsfunktion hätten. Die Bedeutung der im Richtplan bezeichneten Zentren für die umliegenden Gemeinden (namentlich in Bezug auf kommunale Dienstleistungen, Zusammenarbeit, usw.) ist anerkannt. Es ist deshalb naheliegend, dass auf die Definition der Zentren der ersten bis vierten Stufe im kantonalen Richtplan für die finanzielle Unterstützungswürdigkeit von Gemeindezusammenschlüssen verwiesen wird. In untenstehender Abbildung 1 sind sämtliche Zentren gemäss geltendem Richtplan (Stand August 2022) aufgelistet. Bei den aufgeführten Zentren handelt es sich (mit Ausnahme der Doppelzentren, vgl. Ausführungen weiter unten) um eigenständige politische Gemeinden nach Gemeindegesetzgebung. Entsprechend können diese auch Zusammenschlüsse mit einer oder mehreren Gemeinden eingehen.

³⁶ vgl. dazu auch Ausführungen im Kapitel 3.3. «Neue Herausforderungen» des Berichts des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 6. März 2019 zur «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern»

1	Zentrum von nationaler Bedeutung	Bern	
2	Kantonale Zentren	Biel, Thun	
3	Regionale Zentren von kantonaler Bedeutung	Langenthal, Burgdorf, Interlaken	Moutier, Saint-Imier, Lyss, Schwarzenburg, Langnau, Meiringen, Frutigen, Saanen-Gstaad
4	Regionale Zentren der 4. Stufe		Aarberg, Büren, Ins, Lengnau, Orpund, Pieterlen, Studen, Täuffelen, La Neuveville, Sonceboz – Corgémont, Tavannes – Reconvilier, Tramelan, Valbirse, Herzogenbuchsee, Huttwil, Niederbipp, Bätterkinden – Utzenstorf, Hasle b.B. – Rüegsau, Koppigen, Kirchberg – Rütliglen-Alchenflüh, Sumiswald, Belp, Konolfingen, Laupen, Moosseedorf – Urtenen-Schönbühl, Münchenbuchsee, Münsingen, Neuenegg, Riggisberg, Oberdiessbach, Worb, Erlenbach – Oey, Zweisimmen, Brienz
4	Regionale Tourismuszentren der 4. Stufe		Adelboden, Lenk, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen

Abbildung 1 (Zentren nach Richtplan)

Zusammenschlüsse mit Beteiligung mindestens einer Zentrumsgemeinde gemäss MB C_01 des kantonalen Richtplans können somit zusätzlich zum Fusionsbeitrag mit einem Zentrumsbonus (Art. 6) unterstützt werden. Unerheblich ist dabei, in welcher Stufe die Gemeinde eingeordnet ist. Sämtliche im MB C_01 aufgeführten Gemeinden oder Doppelzentren inklusive der regionalen Tourismuszentren erfüllen grundsätzlich die Grundvoraussetzungen im Sinne der vorliegenden Fusionsförderung hinsichtlich eines Zentrumsbonus.

Die Beurteilung eines Fusionsperimeters als förderwürdiges Zentrum im Sinne der vorliegenden Regelung hat keine Auswirkungen auf die Abgeltung der Zentrumslasten gemäss bestehenden Grundlagen im FILAG.

Zu den im Richtplan festgelegten Doppelzentren Sonceboz-Corgémont, Tavannes-Reconvilier, Bätterkinden – Utzenstorf, Hasle b.B – Rüegsau, Kirchberg – Rütliglen-Alchenflüh, Moosseedorf – Urtenen-Schönbühl, Erlenbach – Oey ist das Folgende festzuhalten: Im Sinne der vorliegenden Fusionsförderungsstrategie wird durch die Direktion für Inneres und Justiz im Einzelfall zu beurteilen sein, ob die Beteiligung einer oder beider politischen Gemeinden an einem Zusammenschluss notwendig ist, zur Ausrichtung eines Zentrumsbonus. Die vorgesehene Einzelfallbeurteilung weist überdies auch eine gewisse Ähnlichkeit mit den Absichten des Richtplans auf, wonach bei Doppelzentren beispielsweise ein gewisses Vorhaben in der einen oder anderen Gemeinde – nach situativer Prüfung – als unterstützungswürdig beurteilt werden kann.

Buchstabe b) schafft einen Ausnahmetatbestand für folgende Situationen/Konstellationen: Gemeinden, welche zwar eine gewisse zentralörtliche Funktion wahrnehmen, aber nicht im Katalog MB C_01 aufgenommen sind oder sich beispielsweise im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte um eine Anerkennung bemüht haben, aber bisher explizit (u.a. durch abschlägigen Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde) nicht in den Katalog MB C_01 aufgenommen worden sind.

Diese Gemeinden haben im Gesuch an die DIJ nachzuweisen, dass sie nach einem Zusammenschluss eine Zentrumsfunktion wahrnehmen. Dieser Nachweis kann namentlich darin bestehen, dass eine an einem Zusammenschluss beteiligte Gemeinde bereits Dienstleistungen/Gemeindeaufgaben (im Mandat) für andere am Zusammenschluss beteiligte Körperschaften erbringt. Weiter kann eine Zentrumsfunktion bzw. -wirkung darin liegen, dass wichtige interkommunale Verflechtungen infolge eines Zusammenschlusses vereinfacht oder aufgelöst werden können.

Es geht hier insbesondere aber nicht ausschliesslich um Aufhebungen von Gemeindeverbänden und vertraglichen (Sitzgemeinde-)Modellen. Generell können auch Rückübertragungen von ausgelagerten Gemeindeaufgaben oder allgemeine Synergiegewinne z.B. die gemeinsame Nutzung von Infrastruktur zur einer Stärkung der Zentrumsfunktion führen.

Die Beurteilung derartiger (vorliegend nicht abschliessend aufgezählter) Situationen erfolgt gestützt auf die entsprechend begründeten Gesuche durch die DIJ. Auch in diesen Konstellationen wird – wie bereits einleitend zu diesem Artikel ausgeführt – wichtig sein, dass nicht von vornherein Lücken in einem objektiv sinnvollen Fusionsperimeter bestehen. Diese Beurteilung wird sowohl aus Sicht der fusionswilligen Projektbeteiligten wie auch aus der Optik der fusions-skeptischen Körperschaften zu beurteilen sein.

Die Verfügung der DIJ über die Gewährung des Zentrumsbonus kann mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Dessen Entscheid ist ebenfalls kantonal letztinstanzlich.

Artikel 7

Absatz 1 stellt klar, dass die Berechnung des Zentrumsbonus aus zwei Elementen besteht: Erstens aus einer bevölkerungsabhängigen Grundpauschale abhängig von der Wohnbevölkerung der Gemeinde nach dem Zusammenschluss. Zweitens aus einem Zusammenlegungsfaktor, welcher Fusionsperimeter mit drei und mehr Gemeinden zusätzlich fördert. Für die Gemeinden ist damit berechenbar, mit welchem Zentrumsbonus (zusätzlich zum Fusionsbeitrag) ein Fusionsprojekt rechnen kann. Die Anwendung einer nachvollziehbaren Berechnungsmethodik ist aus Gemeindeoptik wichtig.

Sowohl der Grundbeitrag (*Abs. 2*) wie auch der Zusammenlegungsfaktor (*Abs. 3*) sind verbindliche Berechnungselemente. Ein Rechtsanspruch auf den damit errechenbaren Zentrumsbonus besteht nicht.

Insgesamt wird das Ziel verfolgt, für Zentrumsfusionen finanzielle Beiträge auszurichten, welche neben der Deckung der Umsetzungskosten auch neue, zentrumsspezifische Projekte mitunterstützen können. In gewissen Fällen wird – wie bisher – zum Zeitpunkt der Fusion kein (politischer) Konsens darüber bestehen, für welche Zwecke ein Zentrumsbonus konkret einzusetzen sein wird. Auch in Zukunft wird die Ausrichtung des kantonalen Beitrags somit nicht an die Bekanntgabe des geplanten Verwendungszwecks geknüpft. Üblicherweise äusseren die am Projekt beteiligten Gemeinden bzw. Entscheidungsträger im Rahmen der Machbarkeitsstudien/Grundlagenberichte entsprechende Wünsche oder Vorschläge zur Verwendung der an die Fusion ausgerichteten Mitteln.

Die Auszahlung des kantonalen Beitrags erfolgt wie bis anhin drei bis sechs Monate nach Umsetzung der Fusion. Mit Blick auf diesen Zeitpunkt ist klar, dass das zuständige Organ der fusionierten Gemeinden verbindlich über die Verwendung von Fusionsbeitrag und Zentrumsbonus entscheiden wird.

*Zu den Bevölkerungskategorien und dem entsprechenden Grundbeitrag gemäss Absatz 2:
Zusammenschluss mit einer Bevölkerung bis 5'000 Personen*

Für einen Zusammenschluss, welcher nach dem Zusammenschluss eine Wohnbevölkerung von bis 5'000 Personen aufweist, wird ein Grundbeitrag von CHF 1'000'000 festgelegt. Der Grundbeitrag ist unabhängig davon ausrichtbar, ob sich dieser Zusammenschluss aus zwei oder mehreren Gemeinden bildet. Diese Kategorie berücksichtigt primär, aber nicht nur Konstellationen in ländlichen und/oder touristischen Gebieten.

Gemäss aktuellen Erhebungen (Stand Anfang 2023) verfügen immer noch rund 140 bernische Gemeinden über eine Bevölkerung von weniger als 1'000 Personen. Auch wenn diese Klein- und Kleinstgemeinden in Zukunft nicht mehr primär im Fokus der finanziellen Fusionsförderung stehen, ist dieser Kategorie besonderes Augenmerk zu widmen.

Einer der Hauptgründe liegt darin, dass es auch bevölkerungsmässig kleineren Gemeinden möglich sein soll, sich mit einem Zentrum oder zu neuen Zentren zusammenzuschliessen und Aussicht auf nennenswerte finanzielle Beiträge haben. Dies auch deshalb, weil die bekannten Herausforderungen unverändert und insbesondere diese Kategorie von Gemeinden betreffen. Gemäss Richtplan sind rund zwölf Gemeinden³⁷ mit einer Bevölkerung um oder unter 3'000 Personen als Zentren 4. Stufe oder als touristische Zentren ausgeschieden. Diese Zentren von regionalpolitischer Bedeutung sind auf den ganzen Kanton verteilt, so dass mehrere Konstellationen nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a GFG die Grundvoraussetzungen ohne weiteres – auch als Zweierfusion – erfüllen. Bei den genannten kleinen und ländlichen Zentren ist es in mehreren Fällen aus topografischen Gründen unrealistisch, einen Zusammenschluss mit einer Bevölkerung von mehr als 5'000 Personen zu realisieren. Entsprechend rechtfertigt sich für diese Kategorie ein separater Grundbeitrag, welcher sich ab der dritten beteiligten Gemeinde wesentlich erhöhen kann.

Auf der anderen Seite zeigen Berechnungen, dass es auch für ländliche Gebiete bereits ab der dritten beteiligten Gemeinde realistisch ist, auf eine Bevölkerung von über 5'000 Personen zu kommen und damit die nächsthöhere Kategorie zu erreichen. Zusammenschlüsse ohne Beteiligung eines bereits bestehenden Zentrums nach Richtplan mit erfolgreichem Nachweis der geforderten Wirkung nach Art 6 Absatz 1 Buchstabe b sind in dieser Kategorie ebenfalls denkbar, dürften aber selten sein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Grundbeitrag von CHF 1'000'000 als attraktiver Anreiz für Kleinstfusionen präsentiert, welche eine minimale Zentrumswirkung im Sinne der geforderten strategischen Ausrichtung aufweisen. Berücksichtigt ist dabei, dass namentlich topografische Gegebenheiten in einigen Regionen stark limitierend wirken.

Zusammenschluss mit einer Bevölkerung zwischen 5001 und 10'000 Personen:

Für eine Gemeinde, welche nach dem Zusammenschluss eine Wohnbevölkerung von 5'001 bis 10'000 Personen aufweist, wird ein Grundbeitrag von CHF 1'500'000 festgelegt. Der Grundbeitrag ist unabhängig davon ausrichtbar, ob sich dieser Zusammenschluss aus zwei oder mehreren Gemeinden bildet. Im Fokus dieser Kategorie stehen ländliche, aber auch kleinstädtische Konstellationen mit zwei oder mehreren mittleren Gemeinden. Teilweise werden diese Perimeter sogar mehrere Zentren gemäss Richtplan aufweisen. Es wird davon ausgegangen, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden, welche nach der Umsetzung eine Bevölkerung von 5'001 bis 10'000 Personen aufweisen, ein grosses Potential haben. Dies aus verschiedenen Gründen: Einerseits ist in dieser Kategorie die Anzahl bereits bestehender Zentren relativ hoch. Gemäss aktuellen Erhebungen (Stand Anfang 2023) verfügen über 150 bernische Gemeinden über eine Bevölkerung von zwischen 1'000 und 4'999 Personen, Darunter befinden sich über 20 Zentren nach Richtplan. Viele dieser Gemeinden befinden sich somit geografisch in der Nähe eines

³⁷ Darunter u.a. Orpund, Studen, Täuffelen, Koppigen, Laupen, Riggisberg, Zweisimmen, Brienz, Lenk, Kandersteg, Lauterbrunnen (Doppelzentren ausgenommen)

Zentrums, was die Chancen auf einen strategischen Zusammenschluss erhöht. Zu dieser Ausgangslage kommt, dass knapp 30 gemäss Richtplan als Zentrum bezeichnete Gemeinden alleine über eine Bevölkerung von mehr als 5'000 Personen verfügen.

Andererseits wird es für Zusammenschlüsse, welche nach der Umsetzung eine Bevölkerung von bis 10'000 Personen aufweisen, reelle Chancen geben, die geforderte Zentrumswirkung im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b nachzuweisen. Aufgrund des nachweisbaren Potentials dieser Gruppe von Gemeinden rechtfertigt sich eine deutliche Erhöhung des Grundbeitrags auf CHF 1'500'000, also um 50% gegenüber der tieferen Kategorie.

Zusammenschluss mit einer Bevölkerung von 10'001 bis 30'000 Personen

Für einen Zusammenschluss, welcher nach dem Zusammenschluss eine Wohnbevölkerung von über 10'000 bis 30'000 Personen aufweist, wird ein Grundbeitrag von CHF 1'800'000 festgelegt. Der Grundbeitrag ist unabhängig davon ausrichtbar, ob sich dieser Zusammenschluss aus zwei oder mehreren Gemeinden bildet. In diese Kategorie werden mehrheitlich Zusammenschlüsse mit Beteiligung einer grösseren Agglomerationsgemeinde und einer bis zwei kleineren Körperschaften fallen. Derartige Konstellationen waren in den letzten rund 12 Jahren in den Fällen von Langenthal (2021 und 2010), Steffisburg (2020), Münsingen (2017 und 2013), Belp (2012) und Lyss (2011) zu beobachten. Die Sogwirkung dieser Zentrums-Gemeinden dürfte auch in Zukunft beachtlich sein.

Anfang 2023 verfügen 17 bernische Gemeinden über eine Bevölkerung von mehr als 10'000 Personen. Der Grossteil dieser Gemeinden – als Zentrum nach Richtplan – wird die Grundvoraussetzungen für einen Zentrumsbonus bereits bei einer Zweierfusion erfüllen. In Fällen mit sehr deutlichen Grössenunterschieden (z.B. Zusammenschluss einer Gemeinde X mit einer Bevölkerung von 15'000 Personen mit einer Kleinstgemeinde mit 300 Personen) wird der Zentrumsbonus mit der vorgesehenen Pauschale verglichen mit den mutmasslichen Umsetzungskosten relativ hoch ausfallen. Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass sich grosse Gemeinden unabhängig von zu erwartenden Staatsbeiträgen gut überlegen und sowohl wirtschaftliche wie auch politische Faktoren sorgfältig abwägen, bevor ein derart ausserordentliches Projekt mit Fusionsabklärungen gestartet wird.

Dies gilt nachweislich sowohl für Konstellationen, bei welchen eine (oder mehrere) sehr kleine Gemeinde(n) ein Begehren an eine zentrumsnahe Agglomerationsgemeinde stellen wie auch für zwei oder mehrere vergleichbar grosse Gemeinden.

Der vorgesehene Zentrumsbonus soll in solchen Konstellationen die (Risiko-)Bereitschaft der Zentrumsgemeinde erhöhen, mit möglichst vielen umliegenden kleinen und Kleinstgemeinden eine Fusion einzugehen. Im Fall der Gemeinde Steffisburg³⁸ (Fusion mit Schwendibach per 2020) beispielsweise, scheiterten grossflächigere Abklärungen mit weiteren Gemeinden des Zulgtals an der fehlenden Bereitschaft sowohl der grossen wie auch der kleineren Nachbargemeinden. Im Fall der Gemeinde Münsingen, welche innert rund fünf Jahren zwei Fusionen mit Trimstein und Tägertschi umsetzte, wäre eine grössere, also gleichzeitige Dreierfusion u.a. aus ökonomischen Gesichtspunkte ebenfalls angezeigt gewesen. Der vorgesehene Zentrumsbonus kann in solchen Fällen die Chance auf ernsthafte und gleichzeitige Abklärungen in einem strategischeren Perimeter erhöhen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Komplexität von Fusionsabklärungen bei Kleinstädten in dieser Grössenordnung sowohl bei klaren Grössenverhältnissen wie insbesondere auch bei Beteiligung ähnlich grosser Gemeinden hoch ist. Nicht selten führen Risikoabwägungen und andere laufende Grossprojekte zu Zurückhaltung gegenüber gleichzeitigen Fusionsabklärungen mit mehr als einer Gemeinde.

³⁸ Die Gemeinde mit Steffisburg war mit einer Anfrage aus dem Zulgtal (Schwendibach) konfrontiert, machte aber gegenüber dem Kanton Bern nachvollziehbar und glaubhaft klar, dass ein Projekt mit mehr als einer kleinen Nachbargemeinde erheblichen Mehraufwand verursachen würde. Auf der anderen Seite zeigte – trotz konkreter Umfrage – keine weitere Nachbargemeinde Interesse an einem Perimeter mit drei oder mehr beteiligten Gemeinden.

Zusammenschluss mit einer Bevölkerung von über 30'000 Personen

Für einen Zusammenschluss, welcher nach dem Zusammenschluss eine Wohnbevölkerung von über 30'000 Personen aufweist, wird ein Grundbeitrag von CHF 2'000'000 festgelegt. Der Grundbeitrag ist unabhängig davon ausrichtbar, ob sich dieser Zusammenschluss aus zwei oder mehreren Gemeinden bildet.

Anfang 2023 verfügen von den 17 bernischen Gemeinden mit einer Bevölkerung von mehr als 10'000 Personen vier (Bern, Biel, Thun, Köniz) alleine über eine Bevölkerung von mehr als 30'000 Personen. Diese Kategorie wird für Zusammenschlüsse geschaffen, welche mit zwei bzw. mehreren Agglomerationsgemeinden oder mit Beteiligung der Städte Bern, Biel oder Thun erfolgen. Die Erfahrungen aus dem laufenden Projekt Bern-Ostermundigen zeigen, dass sich bei derartigen Projekten überdurchschnittlich viele und komplexe Fragen stellen.

Mit einer weiteren moderaten Erhöhung des Grundbeitrags gegenüber der nächst tieferen Kategorie von Zusammenschlüssen (10'001 bis 30'000) wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Absatz 3 regelt den Zusammenlegungsfaktor als «Honorierung» für Zusammenschlüsse mit drei und mehr Gemeinden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass grossflächige Zusammenschlüsse sinnvollerweise von zusätzlichen Fördermitteln profitieren sollen. Deshalb wird der bisherige Zusammenlegungsmultiplikator in Form eines «Zusammenlegungsfaktors» weitergeführt. Mit der Erhöhung des Faktors von 0.1 (nach geltendem Recht) auf 0.2 für die dritte Gemeinde sowie um zusätzliche je 0.2 für jede weitere Gemeinde wird der rechnerische Effekt von grösseren Perimetern bewusst verstärkt. Mit Blick auf die Ausführungen zu den Grundbeiträgen pro Wohnbevölkerungskategorie ist davon auszugehen, dass dieser Effekt des Zusammenlegungsfaktors tendenziell eine stärkere Anreizwirkung entfalten wird bei Fusionen mit einer Bevölkerung bis 10'000 Personen. Dieser Effekt ist beabsichtigt und basiert auf der Annahme, dass ein erhöhter Beitrag für mittlere Gemeinden regelmässig deutlich über den reinen Umsetzungskosten liegen wird und so für Investitionen oder dergleichen eingesetzt werden kann. Die Erhöhung um je 0.2 ab der dritten Gemeinde ist gegen oben nicht begrenzt. Im Maximum beträgt der Zentrumsbonus aber in jedem Fall CHF 3,3 Mio. (vgl. Art. 8 Abs. 2 unten).

Der Zusammenlegungsfaktor bezieht sich lediglich auf den Grundbeitrag nach *Absatz 2* dieses Artikels. Der Fusionsbeitrag nach Artikel 5 in der Höhe von CHF 200'000 wird anschliessend dazu addiert, aber nicht erhöht für grössere Perimeter. Somit kann an einen Zusammenschluss in jeden Fall maximal CHF 3,5 Mio. ausgerichtet werden.

Für die Ermittlung der Wohnbevölkerung werden in Weiterführung der geltenden Praxis die Zahlen für das dem Zusammenschluss vorausgegangen Jahr massgebend sein. Bei der Ermittlung der Zahlen nach Artikel 7 FILAG wird auf die sogenannte mittlere Wohnbevölkerung abgestellt (vgl. Ausführungen unten zu Art. 9). Mit dem Abstellen auf eine gemittelte Zahl werden Schwankungen ausgeglichen. Trotzdem kann bereits eine kleine Schwankung dazu führen, dass eine der in *Absatz 2* festgelegten Schwellen knapp nicht erreicht wird (vgl. dazu auch Ausführungen unten zu Art. 8).

Artikel 8

Absatz 1: Die Anknüpfung an klar abgegrenzte Kategorien von Einwohnerzahlen in Artikel 7 Absatz 2 wird zu Grenzfällen führen. Deshalb wird mit diesem Artikel ein Ausnahmetatbestand geschaffen. Durch Schwankungen bei der Bevölkerungszahl verursachte oder auch voraussehbare (Grenzfall-)Konstellationen sollen entschärft werden. Durch eine situative Beurteilung kann die zuständige Direktion für Inneres und Justiz in begründeten Fällen eine Zuordnung zu nächst höheren Kategorie vornehmen. Es wird explizit darauf verzichtet, eine Höchstgrenze (in absoluten Zahlen oder Prozentwerten) der Differenz festzulegen. Die Gemeinden werden darzulegen

haben, inwieweit der Zusammenschluss einen (besonderen) qualitativen Effekt hat, welcher über die Grundvoraussetzungen von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b hinausgeht. Zur Begründung von qualitativen Effekten des betreffenden Zusammenschlusses für Konstellationen ohne Beteiligung einer Zentrumsgemeinde sind namentlich folgende belegbaren Auswirkungen denkbar:

- Erhöhung der Auslastung von Infrastruktur, Mobiliar, Gerätschaften
- Synergien bei Bewirtschaftung, Betrieb und Beschaffung von Gütern, Dienstleistungen usw.
- Entflechtung von interkommunaler Zusammenarbeit (u.a. durch Auflösung von Verbänden, Verträgen, ev. Rückübertragung von ausgelagerten Aufgabenbereichen, Dienstleistungen)
- Neuschaffung von (Dienstleistungs-)Angeboten
- Weitere Strukturbereinigungseffekte und Effizienzsteigerungen

Es geht dabei um folgende Situationen: Für zusammengeschlossene Gemeinden, welche eine Wohnbevölkerung von beispielsweise knapp unter 5'000 Personen aufweisen, wird bei strikter Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 ein deutlich tieferer Zentrumsbonus resultieren, als für eine Gemeinde mit knapp über 5'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Vom Begriff «Schwelle zur nächsthöheren Kategorie» sind somit Situationen erfasst, in welchen eine Fusionsgemeinde nach Umsetzung der Fusion eine Wohnbevölkerung von knapp unter 5'000, knapp unter 10'000 oder knapp unter 30'000 Personen aufweist. Bei zwei beteiligten Gemeinden ergibt sich jeweils eine Differenz von CHF 500'000, CHF 300'000 oder CHF 200'000, um welche der Zentrumsbonus bei geringfügig höherer Einwohnerzahl höher ausfallen kann.

Absatz 2: Unabhängig vom bevölkerungsabhängigen Grundbeitrag und der Anzahl Gemeinden beträgt der maximal auszurichtende Zentrumsbonus CHF 3,3 Mio. Zusammen mit dem Fusionsbeitrag von CHF 200'000 kann einem umgesetzten Zusammenschluss von Einwohner- und gemischten Gemeinden also im Maximum ein Betrag von CHF 3,5 Mio. ausgerichtet werden.

Diese Plafonierung erfolgt mit Blick auf die (voraussichtlich auch ab 2025 knappen) finanziellen Ressourcen des Kantons Bern. Das erreichbare Maximum liegt über der bisher maximal an eine Fusion ausbezahlten Finanzhilfe³⁹. Während das bisherige Instrumentarium grundsätzlich keine Plafonierung vorsah, macht die Festlegung einer absoluten Obergrenze für die Zukunft Sinn, weil der Fokus stärker auf strategische Zentrumsfusion gelegt wird und mit der Kombination von Grundbeitrag und Zusammenlegungsfaktor – theoretisch – sehr hohe Zentrumsboni resultieren können. Ein weiterer Grund für die Plafonierung liegt in der besseren Planbarkeit des voraussichtlich alle vier Jahre einzuholenden Rahmenkredits (vgl. auch Ausführungen zu Art. 8). Der Grosse Rat behält also in jedem Fall die Steuerung der Finanzmittel – je nach Finanzsituation – in den eigenen Händen.

Mit Blick auf die in Artikel 6 und 7 vorgestellten Kriterien ist bei erfüllten Grundvoraussetzungen bezogen auf den Zentrumsbeitrag ein Maximalbeitrag beispielsweise in folgenden – voraussichtlich eher seltenen Konstellationen – denkbar:

- Achterfusion mit einer Wohnbevölkerung von unter 10'000 Personen (Total CHF 3,3 Mio., resultierend aus dem Grundbeitrag von 1'500'000 multipliziert mit Zusammenlegungsfaktor von 2,2)
- Sechserfusion mit einer Wohnbevölkerung von über 10'000 Personen (Total CHF 3,24 Mio., resultierend aus dem Grundbeitrag multipliziert mit Zusammenlegungsfaktor von 1,8)
- Fünferfusion mit einer Wohnbevölkerung von über 30'000 Personen (Total CHF 3,2 Mio., resultierend aus dem Grundbeitrag multipliziert mit Zusammenlegungsfaktor von 1,6)

³⁹ An die Fusion mit 8 beteiligten Gemeinden rund um Fraubrunnen wurde im Jahr 2014 eine Finanzhilfe von rund CHF 2,5 Mio. ausbezahlt.

In diesen Fällen rechtfertigen Komplexität und Umsetzungsaufwände einen totalen Zentrumsbonus in dieser Höhe, auch im interkantonalen Vergleich. Der vorgesehene maximale Zentrumsbonus würde nach geltendem Instrumentarium in vergleichbarer Höhe (in Form der heutigen Finanzhilfe) beispielsweise an eine Fusionskonstellation mit rund 5800 anrechenbaren Einwohnern und Einwohnerinnen und sechs beteiligten Gemeinden ausgerichtet⁴⁰.

Artikel 9

Die massgebende Wohnbevölkerung wird (wie bis anhin nach Art. 7 FILAG) auf der Grundlage der mittleren Wohnbevölkerung nach dem zivilrechtlichen Wohnsitzprinzip gemäss dem Einwohnerregister der Gemeinden ermittelt, wobei die Zahlen für das dem Zusammenschluss vorausgegangene Jahr massgebend sind. Die Ermittlung des Zentrumsbonus und der Erlass der entsprechenden Verfügung erfolgen somit drei bis sechs Monate nach der Umsetzung des Zusammenschlusses.

Artikel 10

Mit dieser Bestimmung wird die seit 2018 gelebte Praxis für die Bereitstellung der Mittel für die Fusionsförderung gesetzlich verankert. Die bisherigen Bestimmungen von Artikel 8 Absatz 1 (und damit auch Abs. 2) GFG sind heute nicht mehr wortgetreu anwendbar.

Ab 2026 werden die Mittel dem zuständigen Organ in Form eines vierjährigen Rahmenkredits beantragt. Mit Blick auf die kantonale Ausgabenkompetenz wird in der Regel der Grosse Rat darüber befinden. Ein «Vierjahresrhythmus» hat sich bewährt.

Wie bis anhin sollen die geschätzten Mittel für die Fusionsförderung (unter Beilage aktueller Hochrechnungen) jeweils in der Juni Session des Vorjahres für die folgende Vierjahresperiode dem Grossen Rat unterbreitet werden.

Artikel 11

Fusionsprojekte dauern erfahrungsgemäss zwischen zwei und fünf Jahre. Nach ersten Startgesprächen sind Grundlagen- bzw. Machbarkeitsabklärungen vorzunehmen. Der Einbezug der Bevölkerung bei derart grundlegenden Fragestellungen ist frühzeitig und sorgfältig zu planen. Politische Vorlaufzeiten, kommunale Zwischenentscheide betreffend den Fusionsperimeter und schliesslich das kantonale Genehmigungsprozedere beeinflussen den Zeitplan ebenfalls.

Die vorliegenden Übergangsbestimmungen schaffen Klarheit für jene Gemeinden und Projekte, welche in den Jahren 2022, 2023 und 2024 Fusionsabklärungen gestartet haben oder starten und über eine Fusion im Jahr 2024 kommunal beschliessen. Gemeint ist damit ein kommunal endgültiger Beschluss, also ein definitiver Entscheid aller Gemeinden zur Umsetzung eines Zusammenschlusses.

In diesen Fällen sollen die Gemeinden mittels Gesuch um Finanzhilfe nach bisherigem GFG ersuchen können. Die Rechtsgrundlagen, insbesondere bei einer in jedem Fall konkret zu begründenden Ausnahmesituation, für Fusionsgemeinden unter 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind weiterhin anwendbar⁴¹.

Mit der «Kann-Bestimmung» wird festgelegt, dass eine Gemeinde, bei erfüllten Voraussetzungen, namentlich auch bereits von einem Zentrumsbonus nach Artikel 7 und 8 profitieren kann.

Artikel 12

Zur Aufhebung und Überführung von Artikel 34 Absätze 2 und 3 des FILAG in das GFG sowie der Streichung eines Teils von Artikel 49 FILAG vgl. die nachfolgenden Ausführungen.

⁴⁰ Bei einer Wohnbevölkerung von 5'800 Personen wird an einen umgesetzten Zusammenschluss nach bisherigem Recht eine Finanzhilfe von CHF 3.248 Mio. ausgerichtet (Art. 4, 5 und 6 GFG). Die Berechnung ergibt sich nach Art. 4 bis 6 GFG aus der Multiplikation von 5'800 Personen mit dem Pro-Kopfbeitrag von CHF 400 und dem Zusammenlegungsmultiplikator.

⁴¹ Damit gemeint ist der bisherige Artikel 3 Absatz 2 wonach auf begründetes Gesuch hin kann die Finanzhilfe ausnahmsweise gewährt werden kann, wenn die neue Gemeinde eine Wohnbevölkerung von weniger als 1000 Personen zählt.

6.1 Änderung des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich

Die Regelung der Abklärungsbeiträge für Einwohner- und gemischte Gemeinden im FILAG ist systematisch nicht mehr korrekt. Dies unter anderem, weil diese Beiträge nicht mehr aus den Mitteln der Spezialfinanzierung „Fonds für Sonderfälle“ (Art. 49 FILAG) finanziert werden können. Dieser Fonds war seinerzeit durch die politischen Gemeinden und den Kanton geäuftet worden, steht aber seit längerer Zeit nicht mehr für finanzielle Beiträge an Fusionsabklärungen zur Verfügung.

Mit der systematischen Neugliederung des Beitrages an Fusionsabklärungen in Artikel 3 können die Bestimmungen in Artikel 34 Absätze 2 und 3 FILAG aufgehoben werden. Ebenfalls zu streichen ist folgender Satzteil von Artikel 49 Absatz 2 Buchstabe c FILAG: «(...) sowie Finanzhilfen an Gemeindezusammenschlüsse (...)». Dies, wie oben beschrieben, als Folge davon, dass dieser Spezialfinanzierung keine Mittel mehr für die Fusionsförderung entnommen werden können.

Systematisch korrekt und weiterhin anwendbar bleibt Artikel 34 Absatz 1 des FILAG, wonach der Regierungsrat Gemeinden, welche durch eine Zusammenlegung bei der Mindestausstattung oder bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden finanzielle Einbussen erleiden, die Differenz während einer Übergangszeit von höchstens zehn Jahren ganz oder teilweise ausgleicht. Diese Bestimmung stellt weiterhin eine wichtige finanzielle Fördermassnahme von Gemeindezusammenschlüssen dar. Sie war bei den Diskussionen um die Weiterentwicklung der Fusionsförderung nie bestritten.

6.2 Übersicht über die wesentlichsten Änderungen gegenüber bisherigem Recht (Konkordanztabelle)

Bisherige Regelung GFG		Neue Regelung totalrevidiertes GFG	
Art. 1	Zweck, Wirkungsziele	Art. 1	Zweck
Art. 2	Wirkungs- und Erfolgskontrolle	Art. 2	Wirkungsziele
Art. 3	Gewährung der Finanzhilfe an Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden 1. Voraussetzungen	Art. 3	Abklärungsbeitrag
Art. 4	2. Berechnung Finanzhilfe	Art. 4	Fusionsbeitrag
Art. 5	3. Wohnbevölkerung	Art. 5	Berechnung Fusionsbeitrag
Art. 6	4. Zusammenlegungsmultiplikator	Art. 6	Voraussetzungen für Zentrumsbonus
Art. 7	5. Aufeinanderfolgende Zusammenschlüsse	Art. 7	Berechnung Zentrumsbonus
Art. 7a	Gewährung der Finanzhilfe und von projektbezogenen Zuschüssen an Kirchgemeinden		
Art. 8	Finanzierung	Art. 8	Ausnahme und Obergrenze bei der Berechnung Zentrumsbonus
Art. 9	Verfahren und Zuständigkeiten	Art. 9	Wohnbevölkerung

Art. 10	Übergangsbestimmungen	Art. 10	Finanzierung
Art. 11	Änderung eines Erlasses (FILAG)	Art. 11	Übergangsbestimmungen
Art. 12	Inkrafttreten	Art. 12	Änderung eines Erlasses (FILAG)
		Art. 13	Aufhebung eines Erlasses (GFG)
		Art. 14	Inkrafttreten

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Die aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 bekennt sich der Regierungsrat dazu, im Dialog mit den Regionen die institutionellen Strukturen der Gemeindelandschaft zu stärken. Die partizipative Erarbeitung des Zielbildes und der gezieltere Mitteleinsatz für Fusionen mit einem Zentrumsbonus sind Ausdruck einer partnerschaftlichen Erarbeitung der vorliegenden Grundlagen und Stärkung der kommunalen Ebene.

8. Finanzielle Auswirkungen

Zentral an der Vorlage ist der gezieltere Einsatz der finanziellen Mittel für strategischen Zusammenschlüsse mit oder um ein Zentrum. Insbesondere auch mit Blick auf die finanzielle Planbarkeit der Ressourcen wird mit den Artikel 5 und 6 ein relativ einfaches finanzielles Unterstützungskonzept für Gemeindefusionen präsentiert.

Die vorliegende Vorlage hat ab 2026 finanzielle Auswirkungen, welche dem zuständigen Organ zusammengefasst, voraussichtlich in Form eines Rahmenkredites für 2026 bis 2029 unterbreitet werden. In diesem Rahmenkredit werden auch zukünftig sämtliche hochrechenbaren bzw. abschätzbaren Fördermittel für Gemeindefusionen ausgewiesen sein. Abweichungen infolge von Projektänderungen oder abgelehnten Fusionen werden weiterhin zu gewärtigen sein.

Mit der vorgeschlagenen Regelung können für einzelne Fusionsprojekte im Vergleich zu heute höhere, für andere – nicht strategische Projekte – mit Einführung des pauschalen Fusionsbeitrags nach Artikel 4 wesentlich tiefere Unterstützungsbeiträge resultieren. Zum Zeitpunkt der Beantragung des nächsten Rahmenkredits (2025) werden basierend auf den erwähnten Hochrechnungen genauere Aussagen gemacht werden können zum Umfang der notwendigen Fördermittel. Der Umfang der benötigten Mittel ist stets abhängig von der Fusionstätigkeit. Ob das neue Instrumentarium im Vergleich zu heute zu einem höheren, gleichbleibenden oder tieferen Mittelbedarf führen wird, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Die vorgeschlagenen Berechnungsmodelle beinhalten auch in Zukunft keinen Rechtsanspruch auf Staatsbeiträge an Fusionen. Die Plafonierung des Zentrumsbonus erfolgte insbesondere auch mit Blick auf die (voraussichtlich auch ab 2025 knappen) Ressourcen des Kantons Bern.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat bezogen auf die bisher praktizierte Fusionsberatung keine grundlegenden personellen Auswirkungen. Die bestehenden (operativen) Ressourcen innerhalb der Direktion für Inneres und Justiz (namentlich bei der Abteilung Gemeinden des AGR) werden weiterhin für die

Fusionsbegleitung eingesetzt. Tendenziell werden weniger Arbeiten im Sinne der Projektbegleitung vor Ort anfallen. Durch die in den letzten Jahren aufgebauten Arbeitshilfen und Musterunterlagen sind Fusionsprojekte mit wenigen Gemeinden generell weniger betreuungsintensiv geworden. Voraussichtlich stärker gefragt sein wird die Beratungstätigkeit im Bereich der Umsetzung der geforderten strategischen Fusionsperimeter.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Für fusionsinteressierte Gemeinden ergibt sich insgesamt eine veränderte, aber nicht grundsätzliche neue Ausgangslage betr. finanzieller Unterstützung von Fusionsabklärungen und Ausrichtung von Staatsbeiträgen nach umgesetztem Zusammenschluss.

Die vom Erlass erfassten Fusionsprojekte profitieren weiterhin von juristischer Basisberatung in organisationsrechtlicher Hinsicht. Die Fusionsförderung basiert weiterhin auf der Prämisse der Freiwilligkeit.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungskheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

12.1 Übersicht

12.2 Gesamtbeurteilung

12.3 Weitere Bemerkungen

12.4 Übersicht über die wesentlichsten Änderungen nach der Vernehmlassung

13. Anträge

Der Regierungsrat beantragt die Verabschiedung des GFG und Inkraftsetzung per 1. Januar 2025.

14. Anhang: Bericht Fusionsförderräume im Kanton Bern / Kantonales Zielbild Gemeindelandschaft