



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 15. November 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)	28

7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	29
8.	Finanzielle Auswirkungen	29
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	29
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	30
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	30
12.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	30
12.1	Übersicht	30
12.2	Gesamtbeurteilung	31
12.3	Weitere Bemerkungen	31
12.3.1	Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit	31
12.3.2	Stellungnahme zu Workshopergebnissen / Zielbilder	32
12.4	Übersicht über die wesentlichsten Änderungen nach der Vernehmlassung	32
12.4.1	Verzicht auf Reduktion Abklärungsbeiträge	32
12.4.2	Beibehalten Ausnahmeregelung für Fusionen von kleinen Gemeinden	32
12.4.3	Erhöhung Fusionsbeitrag / Reduktion Zentrumsboni	33
12.4.4	Konsultation Regionalkonferenzen und Planungsregionen bei Beurteilung Zentrumsstatus einer Gemeinde	33
12.4.5	Keine Begründungspflicht bei Nichtteilnahme an strategischer Fusion	33
12.4.6	Nicht berücksichtigte Stellungnahmen	34
13.	Antrag	34

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 Kirchgemeindefusionen.

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 Kirchgemeinden sind es seit 2000 zehn Zusammenschlüsse mit 25 beteiligten Kirchgemeinden.

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 Bestandsgarantie 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 Gemeindelandschaft 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 Gemeindelandschaft nicht zielführend und eine gemäss Postulat anzustrebende Reduktion auf maximal 50 Gemeinden nicht realistisch seien. Bereits zu diesem Zeitpunkt teilte der Regierungsrat allerdings die Meinung, dass bei der heutigen Fusionsförderung keine räumlich-strategische Zielvorstellung und damit Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund präsentierte und visualisierte der Regierungsrat im Frühling 2018 ein „Denkmodell“, welches den räumlichen Rahmen definierte, innerhalb dessen Gemeindegemeinschaften 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 Gemeindelandschaft wurde begrüsst.

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

Zur Visualisierung der angestrebten Gemeindelandschaft 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 Gemeindelandschaft 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 «Gemeindelandschaft 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 Gemeindelandschaft 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 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 im Regierungsratsgeschäft Nr. 2019.JGK.8023 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 beantragte daher, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Grossrat Ernst Wandfluh zog die Motion 136-2022 anlässlich der Frühlingssession des Grosses Rates am 7. März 2023 ohne Begründung zurück.

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 Basisunterstützung in materieller und immaterieller Form ist auch für «nicht-strategische» Zusammenschlüsse weiterzuführen. Entsprechend enthält die Gesetzesvorlage einen gekürzten Fusionsbetrag in Form einer Pauschale. 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 unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 62 Abs. 1 Bst. a KV).

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 \(zh.ch\)](https://www.gemeindefusion.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 Zusammen-schlussbeitrag 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 betrugen 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 GZG wurde im Kanton Freiburg zwischen 2011 und 2013 ein sogenannter Fusionsplan pro Bezirk ausgearbeitet als Grundlage für

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

die zukünftigen Gemeindezusammenschlüsse. Dazu erliess die zuständige Direktion²⁶ 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 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)²⁷ 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)²⁸. 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.

²⁶ Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

²⁷ Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung) BR 175.050

²⁸ BR 730.200

- Schliesslich kennt der Kanton Graubünden «Sonderleistungen», um sicherzustellen, dass eine fusionierte Gemeinde wegen des Zusammenschlusses nicht schlechter da steht. Sonderleistungen können sein: Zusicherungen in den Bereichen öffentlicher Verkehr, kantonale Strassenverbindungen, Zusammenführung Vermessungswerke, unentgeltliche Beratungs- und Revisionstätigkeit des Amts 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 zuhänden des Departements für Sicherheit, Institutionen und Sport des Kantons Wallis angefertigter Bericht²⁹ 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. Basis für diesen Erlass ist Artikel 108 Absatz 5 der Kantonsverfassung (kantonale Förderung von Gemeindezusammenschlüssen).

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.

²⁹ Bericht «Vision für das Walliser Gemeindegefüge angesichts globaler Herausforderungen» des Kantons Wallis (Auftraggeber) zuhänden 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 der Staatsbeitragsgesetzgebung (StBG³⁰).

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 hält fest, dass als Gemeinden im Sinn des vorliegenden Gesetzes einerseits die politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) und andererseits die Kirchgemeinden und Gesamtkirchgemeinden der Landeskirchen gemeint sind. Gleichzeitig wird klargestellt, dass ausschliesslich diese 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 im Sinn von Artikel 3 StBG³¹, in Form von Abklärungsbeiträgen, Fusionsbeiträgen und Zentrumsboni ausgerichtet werden. Die Einführung sogenannter «Zentrumsboni» stellt die inhaltliche Neuerung dar. Die Zentrumsboni werden in den Artikeln 6 (Voraussetzungen) bis 8 (Berechnung, Ausnahme und Obergrenze Zentrumsbonus) umschrieben.

Artikel 2

Diese Bestimmung übernimmt – neu in einem separaten Artikel in geänderter Reihenfolge – 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 b* wird zudem «*Leistungserstellung der Gemeinden*» mit «*Aufgabenerfüllung der Gemeinden*» ersetzt, was der in der Gemeindegesetzgebung an mehreren Stellen³² verwendeten Terminologie Rechnung trägt.

Artikel 3

Dieser Artikel regelt die Gewährung von Abklärungsbeiträgen (bisher projektbezogene Zuschüsse) an die Vorbereitung von Gemeindegemeinschaften. 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.

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

³⁰ BSG 641.1

³¹ 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.

³² 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

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 120'000 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.

Zur Umsetzung der Forderung des Grossen Rates nach einem gezielteren Mitteleinsatz wurde in der Vernehmlassungsvorlage eine deutliche Senkung der Maxima vorgeschlagen. Der bewährte Anreiz zur Aufnahme von Abklärungen sollte dabei mit maximal CHF 30'000 resp. CHF 60'000 bei grösseren Projekten beibehalten werden. Diese geplante Senkung wurde anlässlich der Vernehmlassung mehrfach kritisiert, mit der Begründung, insbesondere strategische Fusionsabklärungen seien komplex und kostenintensiv.

Artikel 3 Absätze 1 und 2 erfahren somit bezogen auf die Maxima entsprechend keine Änderungen: An Projekte von Einwohner- und Gemischten Gemeinden können nach wie vor maximal CHF 70'000 (bei einem Zweierprojekt) bis maximal CHF 120'000 (bei drei und mehr Gemeinden) ausgerichtet werden

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 der erforderlichen 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 unvollständig, nicht klar oder nicht mit realistischem Zeitplan hinterlegt, kann das AGR ergänzende Unterlagen einfordern oder das Gesuch ablehnen. Die Ausrichtung eines Fusionsbeitrags steht zudem grundsätzlich immer unter dem Vorbehalt, dass die erforderlichen Finanzmittel (vgl. Art. 10) zur Verfügung stehen.

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 zurückzubezahlen 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 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.

Absatz 2 präzisiert, dass sich der maximale kantonale Beitrag ab der dritten Gemeinden um höchstens CHF 10'000 pro zusätzlich beteiligte Gemeinde erhöhen kann.

Die Verfügung des AGR über die Gewährung des Abklärungsbeitrags kann gemäss *Absatz 3* mit Beschwerde bei der DIJ angefochten werden. Der weitere Instanzenzug richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)³³.

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 bis 8 GFG). Die Kann-Bestimmung verdeutlicht, dass kein Rechtsanspruch auf einen Fusionsbeitrag besteht. Die Ausrichtung eines Fusionsbeitrags steht zudem immer unter dem Vorbehalt, dass die erforderlichen Finanzmittel (vgl. Art. 10) zur Verfügung stehen.

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.

Der Fusionsbeitrag setzt das entsprechende Gesuch der zusammengeschlossenen Gemeinde voraus. Das Gesuch wird folglich (erst) nach vollzogenem Zusammenschluss eingereicht und nach dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht behandelt.

Absatz 2 hält fest, dass bei Vorliegen besonderer Umstände ausnahmsweise auch bei Nichterreichen der Schwelle von 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein Fusionsbeitrag gewährt werden kann. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass in gewissen Situationen (z.B. aufgrund der Topografie, fehlenden Fusionspartnern) auch eine Fusion von kleinen Gemeinden angezeigt sein kann. Die besonderen Umstände, welche eine Ausnahme von Buchstabe b rechtfertigen können, sind im Gesuch darzulegen. Redaktionell leicht abgeändert, übernimmt diese Bestimmung materiell unverändert die frühere Ausnahmeregelung von Artikel 3 Absatz 2 GFG.

³³ BSG 155.21

Nicht anwendbar ist die Anforderung bezüglich Mindesteinwohnerzahl (*Buchstabe b*) Wohnbevölkerungen für Fusionen von Kirchgemeinden, wie *Absatz 3* klarstellt.

Die Verfügung der DIJ über die Gewährung des Fusionsbeitrags kann gemäss Absatz 4 mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Der weitere Instanzenzug richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

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 ausgerichtet wird. Der Fusionsbeitrag wird zusätzlich zu einem allfälligen Zentrumsbonus (Art. 6 bis 8) ausgerichtet. Der Auszahlungszeitpunkt in der ersten Jahreshälfte nach erfolgter Fusion entspricht der bisherigen Regelung.

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 400'000 festgelegt. Diese Pauschale 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.

Für Fusionen von kleinen Gemeinden, welche die Voraussetzungen für einen Zentrumsbonus nicht erfüllen, führt diese Neuregelung unter Umständen zur einer Reduktion der erfolgsabhängigen Unterstützung. Während nach bisherigem Recht 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 400'000 nach neuem Recht, ab 2025, etwas tiefer aus. Die plafonierte Basisunterstützung stellt sicher, dass grundsätzlich alle Fusionen weiterhin möglichst kostenneutral umsetzbar sein sollen.

Absatz 2 ist ausschliesslich auf Zusammenschlüsse von Kirchgemeinden anwendbar. Festzuhalten ist auch hier, dass auch bei erfüllten Grundvoraussetzungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und b 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 Kirchgemeinden nicht anwendbar ist (vgl. Ausführungen oben zu Art. 4).

Die vorliegende Bestimmung (sowie Art. 3) übernimmt im Wesentlichen den bisherigen Artikel 7a GFG, wobei die Ausgestaltung des Fusionsbeitrags mit dem neuen Berechnungskriterium «Anzahl beteiligter Kirchgemeinden» ergänzt wird.

Die Berechnung des konkreten Fusionsbeitrags erfolgt demnach unter Berücksichtigung der finanziellen «Situation», der Anzahl Mitglieder der am Zusammenschluss beteiligten Kirchgemeinden sowie der Anzahl beteiligter Kirchgemeinden. Das Berechnungskriterium «Anzahl beteiligter Kirchgemeinden» wird wie erwähnt 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 Gemeindemitglieder bearbeitet.

Die Berechnungsmethodik für den Fusionsbeitrag an Kirchgemeinden 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 eingeordnet und anschliessend die Quartilen³⁴ berechnet.

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

Es soll ein Anreiz für alle politischen Gemeinden geschaffen werden, sich freiwillig an einem strategischen Zusammenschluss mit oder zu einer Zentrumsgemeinde zu beteiligen, wie dies der Grosse Rat verlangt hat. Demnach sollen insbesondere Fusionen um oder mit Zentrumsgemeinden gezielter als bisher gefördert und mit einem sogenannten Zentrumsbonus finanziell unterstützt werden. Die Ausrichtung eines Zentrumsbonus setzt voraus, dass der Zusammenschluss mit einer Zentrumsgemeinde bzw. zu einer Gemeinde mit Zentrumsfunktion vollzogen

³⁴ Von Quartilen spricht man, wenn die sortierte Datenreihe in vier gleich grosse Klassen aufgeteilt wird (Verteilung in vier Viertel).

ist. Die Kann-Bestimmung verdeutlicht, dass kein Rechtsanspruch auf einen Zentrumsbonus besteht. Die Ausrichtung eines Zentrumsbonus steht zudem immer unter dem Vorbehalt, dass die erforderlichen Finanzmittel (vgl. Art. 10) zur Verfügung stehen.

Dem Zentrumsbonus liegt die Absicht zugrunde, dass sich möglichst viele bzw. alle Gemeinden im Perimeter einer Zentrumsgemeinde am Zusammenschluss beteiligen. 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 Höhe des Zentrumsbonus legt die DIJ (nach pflichtgemäss ausgeübtem) Ermessen, unter Berücksichtigung der strategischen Bedeutung des Zusammenschlusses, fest.

Mit einem Zentrumsbonus 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 Fusionsbereitschaft der leistungsfähigeren Nachbargemeinde(n) scheiterten³⁵. Auch diesem Effekt soll mit dem neu geschaffenen Zentrumsbonus begegnet werden.

Die Anforderungen an ein bestehendes oder neu entstehendes Zentrum werden in Absatz 1 Buchstaben a und b 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 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.

³⁵ 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 – Rüdltigen-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 unterstützt werden. Unerheblich ist dabei, in welcher Zentralitätsstufe die Gemeinde eingeordnet ist. Sämtliche im MB C_01 aufgeführten Gemeinden oder Doppelzentren inklusive der regionalen Tourismuszentren gelten als Zentrumsgemeinden und erfüllen insofern grundsätzlich die Grundanforderung für die Gewährung 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 – Rüdltigen-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 Alternativtatbestand 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.

Der Zentrumsbonus setzt das entsprechende Gesuch der zusammengeschlossenen Gemeinde voraus. Das Gesuch wird folglich (erst) nach erfolgtem bzw. vollzogenem Zusammenschluss eingereicht und nach dem zu *diesem* Zeitpunkt geltenden Recht behandelt.

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 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 fusionsskeptischen Körperschaften zu beurteilen sein.

Absatz 2: Bei der Prüfung der von den Gemeinden geltend gemachten Zentrumsfunktion konsultiert die Direktion DIJ die entsprechenden Regionalkonferenzen bzw. Planungsregionen (oder auch Subregionen³⁶). Damit sollen lokale Kenntnisse über bestehende Verflechtungen und mögliches Synergiepotenzial einfließen. Dabei ist vorstellbar, dass Bezug genommen wird auf Kriterien und Vorgaben bestehender regionaler Planungsinstrumente, namentlich in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Landschaft³⁷. Die Verfügung der DIJ über die Gewährung des Zentrumsbonus kann gemäss **Absatz 3** mit Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Der weitere Instanzenzug richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

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 Pro-

³⁶ Wie beispielsweise die «Sektoren» (Nord, Ost, Südost, Süd, West, Bern, Köniz) innerhalb der Regionalkonferenz Bern-Mittelland

³⁷ z.B. Kriterien, welche im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) entwickelt worden sind und angewendet werden

jekt 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.

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 800'000 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 zu haben. Dies auch deshalb, weil die bekannten Herausforderungen unverändert sind und insbesondere diese Kategorie von Gemeinden betreffen.

Gemäss Richtplan sind rund zwölf Gemeinden³⁸ 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 800'000 als attraktiver Anreiz für Kleinstfusionen präsentiert, welcher eine Zentrumswirkung im Sinne der geforderten strategischen Ausrichtung aufweist. Berücksichtigt ist dabei, dass namentlich topografische Gegebenheiten in einigen Regionen stark limitierend wirken.

Als Beispiel ist folgende Konstellation in einer ländlichen Region des Kantons vorstellbar, welche als kleines Zentrum von einem Zentrumsbonus profitieren könnte. Das Beispiel ist frei gewählt und dient lediglich zur rechnerischen Nachvollziehbarkeit.

³⁸ Darunter u.a. Orpund, Studen, Täuffelen, Koppigen, Laupen, Riggisberg, Zweisimmen, Brienz, Lenk, Kandersteg, Lauterbrunnen (Doppelzentren ausgenommen)

- Einer Fusion einer Zentrumsgemeinde (gemäss Richtplan) mit 3 umliegenden Kleinst-Gemeinden zu einer Gemeinde mit einer Einwohnerzahl von rund 4'700 Personen würde nach bisherigem GFG eine Finanzhilfe von rund CHF 870'000 ausgerichtet. Nach Artikel 7 des totalrevidierten GFG beträgt der Staatsbeitrag rund CHF 1,52 Mio. (Grundbeitrag multipliziert mit 1,4 plus Fusionsbeitrag in der Höhe von CHF 400'000). Der Staatsbeitrag würde sich in dieser Konstellation um rund 75% erhöhen.

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 1'200'000 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 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 1'200'000, 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 1'500'000 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 vorgesehen 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 Bereitschaft der Zentrums-
gemeinde erhöhen, mit möglichst vielen umliegenden kleinen und Kleinstgemeinden eine Fu-
sion einzugehen. Im Fall der Gemeinde Steffisburg³⁹ (Fusion mit Schwendibach per 2020) bei-
spielsweise, 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 strate-
gischeren Perimeter erhöhen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Komplexität von Fusionsabklärungen bei Klein-
städten 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 Fusionsab-
klärungen mit mehr als einer Gemeinde.

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 1'800'000 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 Projekt Bern-Ostermundigen zeigen, dass sich bei derarti-
gen Projekten überdurchschnittlich viele und komplexe Fragen stellen.

Mit einer weiteren moderaten Erhöhung des Grundbeitrags gegenüber der nächst tieferen Kate-
gorie 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 Zusammen-
schlüsse sinnvollerweise von zusätzlichen Fördermitteln profitieren sollen. Deshalb wird der bis-
herige 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 gröss-
eren Perimetern bewusst verstärkt. Mit Blick auf die Ausführungen zu den Grundbeiträgen pro
Wohnbevölkerungskategorie ist davon auszugehen, dass dieser Effekt des Zusammenlegungs-
faktors tendenziell eine stärkere Anreizwirkung entfalten wird bei Fusionen mit einer Bevölke-
rung 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 3,1 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 400'000 wird anschliessend

³⁹ Die Gemeinde mit Steffisburg war mit einer Anfrage aus dem Zulgtal (Schwendibach) konfrontiert, machte aber gegenüber dem Kanton Bern nachvoll-
ziehbar 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.

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 vorausgegangenen 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 zur nächsthöheren Kategorie der in Artikel 7 Absatz 2 definierten Wohnbevölkerung 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
- Absehbares oder wahrscheinliches (überdurchschnittliches) Bevölkerungswachstum in naher Zukunft

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 «nächst höhere Schwelle der Wohnbevölkerung nach Artikel 7 Absatz 2» 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 400'000, oder CHF 300'000, 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 3,1 Mio. Zusammen mit dem Fusionsbeitrag von CHF 400'000 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 Finanzhilfe⁴⁰. 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 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 Zentrumsseffekt ein Maximalbeitrag beispielsweise in folgenden – voraussichtlich eher seltenen Konstellationen – denkbar:

- Achterfusion mit einer Wohnbevölkerung von über 10'000 Personen (Total CHF 3,3 Mio., resultierend aus dem Grundbeitrag von 1'500'000 multipliziert mit Zusammenlegungsfaktor von 2,2; in diesem Fall würde eine Reduktion des max. Zentrumsbonus auf CHF 3,1 Mio. erfolgen.)
- Sechserfusion mit einer Wohnbevölkerung von über 30'000 Personen (Total CHF 3,24 Mio., resultierend aus dem Grundbeitrag (1,8 Mio.) multipliziert mit Zusammenlegungsfaktor von 1,8; in diesem Fall würde ebenfalls eine Reduktion des max. Zentrumsbonus auf CHF 3,1 Mio. erfolgen.)

In diesen Fällen rechtfertigen Komplexität und Umsetzungsaufwände zwar einen totalen Zentrumsbonus in dieser Höhe, auch im interkantonalen Vergleich. Mit der Plafonierung wird aber finanzielle Planungssicherheit geschaffen.

Der vorgesehene maximale Zentrumsbonus würde nach bisherigem Instrumentarium in vergleichbarer Höhe (in Form der heutigen Finanzhilfe) beispielsweise an eine Fusionskonstellation mit rund 5400 anrechenbaren Einwohnern und Einwohnerinnen und sechs beteiligten Gemeinden ausgerichtet⁴¹.

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.

⁴⁰ An die Fusion mit 8 beteiligten Gemeinden rund um Fraubrunnen wurde im Jahr 2014 eine Finanzhilfe von rund CHF 2,5 Mio. ausbezahlt.

⁴¹ Bei einer anrechenbaren Wohnbevölkerung von 5'400 Personen wird an einen umgesetzten Zusammenschluss (mit sechs Gemeinden) nach bisherigem Recht eine Finanzhilfe von CHF 3.024Mio. ausgerichtet (Art. 4, 5 und 6 GFG). Die Berechnung ergibt sich nach Art. 4 bis 6 GFG aus der Multiplikation von 5'400 Personen mit dem Pro-Kopfbeitrag von CHF 400 und dem Zusammenlegungsmultiplikator.

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 vorliegende Übergangsbestimmung schafft Klarheit für jene Gemeinden und Projekte (kleinere, nicht strategische Projekte), welche in den Jahren 2022 und 2023 Fusionsabklärungen gestartet haben oder im Jahr 2024 starten und über eine Fusion vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes 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. Von der Übergangsbestimmung sind allerdings nur Gemeinden erfasst, welche vor Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen noch keine Finanzhilfe erhalten haben und nach bisherigem Recht einen höheren Staatsbeitrag geltend machen können. Von der Übergangsregelung somit nicht erfasst sind die Staatsbeiträge nach neuem GFG (insbesondere Zentrumsbonus).

Gemeinden, welche die Fusion auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts (oder später) umsetzen, profitieren in jeden Fall vom neuen Fusionsbeitrag und Zentrumsbonus, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Massgebend für die Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen ist der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung (vgl. Erläuterungen zu Art. 4 und 6)

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 (Kap. 6.1).

Artikel 13

Mit dem Inkrafttreten der vorliegenden Totalrevision wird das geltende GFG vom 25. November 2004 grundsätzlich aufgehoben. Da das bisherige Recht allerdings unter Umständen für Fusionen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts beschlossen worden sind, weiterhin zur Anwendung kommen soll, wenn es für die betroffene Gemeinde vorteilhafter ist, enthält Artikel 11 die entsprechende Übergangsbestimmung.

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 Zusammen- schlüsse	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

In den aktuellen Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 bekennt sich der Regierungsrat dazu, im Dialog mit den Regionen die institutionellen Strukturen der Gemeindelandschaft zu stärken. Ziel 4.2 der Richtlinien hält fest: «Die bisherige Fusionspolitik des Kantons mit dem Ziel, die Schaffung leistungsstarker und handlungsfähiger Gemeinden zu fördern, wird weiterentwickelt und die gesetzlichen Grundlagen werden entsprechend aktualisiert».

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 bis 8 ein relativ einfaches finanzielles Unterstützungskonzept für Gemeindefusionen präsentiert.

Die vorliegende Vorlage hat ab 2025 finanzielle Auswirkungen. Der nötige Kreditantrag wird dem zuständigen Organ voraussichtlich in Form eines vierjährigen Rahmenkredites unterbreitet. 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 neuen Regelung können für strategische Fusionsprojekte im Vergleich zu heute höhere Staatsbeiträge gewährt werden. Andere – nicht strategische – Fusionen werden mit dem pauschalen Fusionsbeitrag nach Artikel 4 weiterhin unterstützt. Zum Zeitpunkt des Antrags für den nächsten Rahmenkredit (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 Regulierungsscheckliste 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

Zur vorliegenden Gesetzesvorlage fand vom 17. März bis am 15. Juni 2023 ein Vernehmlassungsverfahren nach Artikel 2 ff. VMV⁴² statt. Das Vernehmlassungsverfahren wurde auf der von der Staatskanzlei in Form eines Pilotbetriebes zur Verfügung gestellten Plattform «E-Mitwirkung»⁴³ durchgeführt. Aufgrund der Bedeutung der Totalrevision des GFG wurden neben den ständigen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten sämtliche politischen Gemeinden (Einwohner- und Gemischte Gemeinden) sowie alle Kirchgemeinden zur Vernehmlassung eingeladen.

Gestützt auf das Anfang März in Kraft getretene Gesetz über die digitale Verwaltung⁴⁴ wurde in der Einladungsmail zur Nutzung des E-Mitwirkungstools aufgefordert. Dieser Aufforderung sind rund zwei Drittel der Teilnehmenden nachgekommen. Die übrigen Eingaben wurden allesamt durch die zuständige Stelle innerhalb der DIJ im Tool erfasst und ebenfalls in die Auswertung einbezogen. Für die Erfassung der Rückmeldungen standen die Kategorien «allgemeine Bemerkungen», «Bemerkungen zum Gesetz» sowie «Bemerkungen zum Vortrag» zur Verfügung.

12.1 Übersicht

An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 83 Absenderinnen und Absender, nämlich 2 Stellen der zentralen Verwaltung, 7 politische Parteien, 56 Gemeinden und Kirchgemeinden sowie 18 externe Organisationen⁴⁵ und Stellen der dezentralen Verwaltung. Total sind 164 einzelne Bemerkungen zu verzeichnen.

⁴² Verordnung vom 21. Dezember 2022 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren, VMV, BSG 152.052

⁴³ Vernehmlassungsverfahren des Kantons Bern, an welchen mittels E-Mitwirkung teilgenommen werden kann sind publiziert unter <https://e-mitwirkung.apps.be.ch/de/>

⁴⁴ Gesetz über die digitale Verwaltung, DVG, BSG 109.1

⁴⁵ darunter Gemeinde- und Kirchgemeindev Verbände, Wirtschaftsverbände, Regionalkonferenzen, Regionen und weitere Interessenvertretungen

12.2 Gesamtbeurteilung

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet die grundsätzliche Weiterführung der materiellen und immateriellen Unterstützung von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen. Zur Kenntnis genommen, aber auch wiederholt betont, wird die unveränderte Prämisse der Freiwilligkeit von Zusammenschlüssen.

Ebenfalls eine deutliche Mehrheit äussert sich positiv zum Grundsatz einer strategischen Ausrichtung des Staatsbeitragssystems mit gezielterer Ausrichtung der Fördermittel. Gleichzeitig wird von zahlreichen Teilnehmenden verlangt, dass weiterhin auch kleine(re) Gemeinden bei ihren Fusionsabklärungen zu unterstützen seien.

Diese Forderung zeigt sich einerseits in der Kritik an der Einführung einer absoluten Untergrenze von 1000 Personen zur Unterstützung von fusionierten Gemeinden. Andererseits wird mehrfach kritisiert, die vorgeschlagene Unterscheidung in Fusionsbeiträge (als Basisunterstützung) und Zentrumsboni könnte in Zukunft schwergewichtig grosse Gemeindezusammenschlüsse fördern. Vorbehalte bestehen namentlich gegenüber der relativ grossen Differenz zwischen dem pauschalen Fusionsbetrag von CHF 200'000 für sämtliche Fusionen und dem abgestuften Grundbeitrag für Zentrumsfusionen (also z.B. CHF 1 Mio. für eine Wohnbevölkerung bis 5000 Personen).

Mehrere Gemeinden signalisieren, generell nicht an Gemeindereformen interessiert zu sein.

Mehrfach kritisiert wird die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Reduktion der erfolgsunabhängigen Abklärungsbeiträge. Als Begründung wird vorgebracht, dass gerade strategische Fusionsabklärungen komplex und kostenintensiv seien.

Kontrovers beurteilt aber mehrheitlich befürwortet wird der Zentrumsbonus als Kernelement der überarbeiteten Förderinstrumente. Von der kompletten Ablehnung bis zu geäusserten Zweifeln, ob die vorgesehenen finanziellen Anreize ausreichend hoch seien, um strategische Zusammenschlüsse voranzubringen, sind sämtliche Stossrichtungen vorhanden.

Nicht bestritten sind die für die Berechnung des Zentrumsbonus vorgeschlagenen Bevölkerungskategorien und der Zusammenlegungsfaktor ab der dritten Gemeinde.

Grossmehrheitlich begrüsst wird die Möglichkeit, dass nicht nur Zentrumsgemeinden nach kantonalem Richtplan von einem Bonus profitieren können, sondern auch der Nachweis einer Zentrumsfunktion der fusionierten Gemeinde genügen kann. Mehrere Eingaben kritisieren den offenen Kriterienkatalog für die Gewährung des Zentrumsbonus und/oder fordern eine Mitsprache der betroffenen Regionen bei der Beurteilung der Zentrumsfunktion einer zusammengeschlossenen Gemeinde.

12.3 Weitere Bemerkungen

12.3.1 Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit

In über 20 Stellungnahmen wird festgehalten, dass der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) mehr Beachtung zu schenken sei und diese neben den Zusammenschlüssen ebenfalls aktiv gefördert und weiterentwickelt werden sollte. In mehreren Eingaben wird Bezug genommen auf die vom Motionär zurückgezogene Motion Wandfluh (vgl. Kap. 2.5.3).

Die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit ist unbestritten. IKZ kann eine Alternative

zu Zusammenschlüssen, ein wichtiger Treiber oder eine Vorstufe zu Fusionen darstellen. Der Kanton unterstützt und fördert IKZ-Projekte durch verschiedene Angebote (z.B. Beratung, Musterdokumente etc.), sieht aber bislang von einer finanziellen Unterstützung ab. Die Direktion DIJ beabsichtigt, rasch eine Bedürfnisanalyse zur interkommunalen Zusammenarbeit durchzuführen und gestützt auf das Ergebnis soweit nötig geeignete Massnahmen zur erarbeiten. Ein allfälliges IKZ-Förderinstrumentarium wäre Gegenstand eines separaten und direktionsübergreifenden (Gesetzgebungs-)Projektes.

12.3.2 Stellungnahme zu Workshopergebnissen / Zielbilder

In zahlreichen Stellungnahmen wird Bezug genommen auf den Anhang der Vernehmlassungsunterlagen (vgl. Kap. 14), also den «Bericht Fusionsförräume im Kanton Bern / Kantonales Zielbild Gemeindelandschaft». Das Spektrum der Beurteilungen ist kontrovers und reicht von der Zustimmung zur Synthese der Workshopergebnisse (als Orientierungshilfe) über konkrete Anpassungsvorschläge bis zur Kritik, die Workshop**ergebnisse** seien in den Zielbildern nur so weit berücksichtigt worden, wie sie den Vorstellungen des Kantons entsprächen **oder** die Workshopergebnisse seien nicht korrekt verarbeitet worden.

Inhaltliche Anregungen und Kritik an den Zielbildern werden zur Kenntnis genommen. Die Synthese der Ergebnisse der in einem partizipativen Prozess durchgeführten Workshops mit den Gemeinden stellt eine Momentaufnahme dar. Rückmeldungen der Gemeinden wurden im Rahmen des Reviewprozesses verarbeitet. Gegenstand der Vernehmlassung bildete die Gesetzesvorlage. Es werden keine Anpassungen an Zielbildern vorgenommen. Die Zielbilder sind eine unverbindliche Orientierungshilfe für zukünftige Fusionsabklärungen.

12.4 Übersicht über die wesentlichsten Änderungen nach der Vernehmlassung

12.4.1 Verzicht auf Reduktion Abklärungsbeiträge

Auf die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Reduktion der Maxima der erfolgsunabhängigen Abklärungsbeiträge auf CHF 30'000 bis 60'000 (Art. 3) wird angesichts der dazu geäusserten Kritik verzichtet. Hintergrund der vorgeschlagenen Reduktion der Abklärungsbeiträge war der Auftrag des Grossen Rates zu einem gezielteren Einsatz der Mittel.

Es gelten somit weiterhin die (bisher geltenden) Maxima von CHF 70'000 für Fusionen mit zwei Gemeinden und von CHF 120'000 für Fusionen mit mehr als zwei beteiligten Gemeinden. Der Abklärungsbeitrag deckt auch in Zukunft höchstens die Hälfte der budgetierten Kosten für die Fusionsabklärungen.

Der Verzicht auf die Reduktion der Abklärungsbeiträge führt zu überschaubaren Mehrkosten.

12.4.2 Beibehalten Ausnahmeregelung für Fusionen von kleinen Gemeinden

Fusionen von kleinen Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 1000 Personen werden – auf begründetes Gesuch hin – weiterhin von einer finanziellen Basisunterstützung profitieren können. Die Ausnahmeregelung wird beibehalten. Angesichts der mehrheitlich negativen Stellungnahmen wird keine absolute Untergrenze betr. Bevölkerungszahl eingeführt.

Hintergrund der vorgeschlagenen, absoluten Untergrenze war der geforderte Ansatz zu einer strategischeren Fusionsförderung und einem gezielteren Mitteleinsatz.

Mit dem Beibehalten der Ausnahmeregelung bleibt auch die Notwendigkeit einer Begründung (z.B. topografische Gegebenheiten, mangelnde weitere fusionsinteressierte Gemeinden) bestehen. In den letzten 15 Jahren wurde nur in einem Fall ein entsprechendes Ausnahmegesuch gestellt und gutgeheissen. Entsprechend sind geringe Mehrkosten zu erwarten.

12.4.3 Erhöhung Fusionsbeitrag / Reduktion Zentrumsboni

Es ist unbestritten, dass auch Fusionen von kleinen Gemeinden beachtliche Abklärungs- und teilweise relativ hohen Umsetzungsaufwand verursachen können. Hintergrund des vorgeschlagenen pauschalen Fusionsbeitrags von CHF 200'000 auch an nicht strategische Fusionen waren Erfahrungswerte. Dazu kommt der Auftrag des Grossen Rates zu einem gezielteren Einsatz der Mittel. In gewissen Fusionskonstellationen können – wie in mehreren Stellungnahmen kritisiert – zwischen einem ausgerichteten Fusionsbeitrag als Basisunterstützung und einem allfälligen Zentrumsbonus erhebliche Differenzen auftreten. Der Regierungsrat kann diese Kritik nachvollziehen. Die Differenz wird mit Anhebung des Fusionsbeitrages nach Artikel 5 (auf CHF 400'000) und einer leichten Reduktion der Zentrumsboni (Art. 7) verringert. Die Grundbeiträge pro Bevölkerungskategorie werden wie folgt angepasst:

- bis 5000 Personen: von CHF 1 Mio. auf CHF 800'000
- von 5001 bis 10'000 Personen von CHF 1,5 Mio. auf CHF 1,2 Mio.
- von 10001 bis 30'000 Personen von CHF 1,8 Mio. auf CHF 1,5 Mio.
- ab 30'000 Personen von CHF 2 Mio. auf CHF 1,8 Mio.

In den Ausführungen zu Artikel 7 wird anhand eines fiktiven Zahlenbeispiels aufgezeigt, dass der totale Staatsbeitrag trotz dieser Reduktion immer noch deutlich höher ausfällt als dies mit der Finanzhilfe nach bisherigem Recht der Fall ist. Im Gegenzug werden einzelne Kleinstfusionen je nach Konstellation von einem leicht höheren Staatsbeitrag profitieren als bisher.

Die Anhebung des pauschalen Fusionsbeitrags (Basisunterstützung) und die geringfügige Reduktion des Zentrumsbonus' wird je nach Anzahl der entsprechenden Fusion praktisch kostenneutral sein.

12.4.4 Konsultation Regionalkonferenzen und Planungsregionen bei Beurteilung Zentrumsstatus einer Gemeinde

Um in den Genuss eines Zentrumsbonus zu kommen, können Gemeinden gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b nachweisen, dass sie nach dem Zusammenschluss eine Zentrumsfunktion wahrnehmen (werden). Das in der Vernehmlassung geäusserte Anliegen, bei der entsprechenden Beurteilung die betroffenen Regionalkonferenzen oder Planungsregionen (oder auch Subregionen) zu konsultieren, wird aufgenommen.

Festgehalten wird allerdings am offenen Kriterienkatalog zum Nachweis einer Zentrumsfunktion.

12.4.5 Keine Begründungspflicht bei Nichtteilnahme an strategischer Fusion

Mit Blick auf den unbestrittenen Grundsatz der Freiwilligkeit und die Gemeindeautonomie wird auf die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Begründungspflicht verzichtet. Die Gemeinden müssen somit weiterhin keine Begründung abgeben, weshalb sie sich nicht an einer konkreten strategischen Fusion beteiligen.

12.4.6 Nicht berücksichtigte Stellungnahmen

In einer Stellungnahme wird gefordert, neu auch an Fusionen von Burgergemeinden Staatsbeiträge auszurichten. Burgergemeinden werden bei Fusionsabklärungen – wie andere Körperschaften auch – mittels Beratung und Musterunterlagen unterstützt⁴⁶. Erfahrungen sowie bestehende Rechtsgrundlagen von Fusionen zwischen Einwohnergemeinden können zu grossen Teilen auch für Burgergemeindezusammenschlüsse herangezogen werden. Während den letzten 15 Jahren hat es keine Zusammenschlüsse von Burgergemeinden gegeben. Es besteht weder ein Bedarf noch eine Notwendigkeit und mit Blick auf weitere gemeinderechtliche Körperschaften auch keine Rechtfertigung für die Einführung von Staatsbeiträgen an Fusionen von Burgergemeinden. Sollte sich in den kommenden Jahren wider Erwarten ein Bedarf nach weitergehenden, spezifischen Förderungsmassnahmen für Fusionen von Burgergemeinden ergeben, sind dannzumal geeignete Möglichkeiten zu prüfen.

Angeregt wird weiter zu prüfen, ob ein Zentrumsbonus auch für Fusionen von Kirchgemeinden sinnvoll sein könnte. Darauf wird nicht eingegangen. Hierzu ist festzuhalten, dass gemäss Artikel 5 Absatz 2 GFG bereits mit der vorgeschlagenen Regelung anhand von vier Kriterien geprüft wird, ob es sich um eine kleine oder eher eine strategische Fusion handelt. Je nach Situation wird ein Staatsbeitrag bis maximal CHF 200'000 festgelegt. Eine darüber hinaus gehende, beitragsmässig höhere Unterstützung, stand nie zur Diskussion.

Vereinzelte wird gefordert, die Wirkungsziele in Artikel 2 GFG etwas ambitionierter zu formulieren (z.B. Steigerung der Leistungsfähigkeit statt Sicherstellung der Leistungsfähigkeit) oder ein weiteres Ziel aufzunehmen (Förderung der demokratischen Mitsprache). Beides ist nach Auffassung des Regierungsrates nicht angezeigt.

13. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat dem Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz, GFG) und dessen Inkraftsetzung per 1. Januar 2025 zuzustimmen.

⁴⁶ Die im Jahr 2022 gestarteten Fusionsabklärungen zwischen den Burgergemeinden Herzogenbuchsee und Oberörsingen werden vom Amt für Gemeinden und Raumordnung begleitet.