

Bern im Winter

Mit Beharrlichkeit zum Erfolg

Bern ist der Kanton mit den meisten Gemeinden in der Schweiz. Dies obwohl er im Verlaufe des vergangenen Jahrzehnts sein Instrumentarium zur Förderung der Gemeindereform in mehreren Etappen ausgebaut hat.

Die Verfassung des Kantons Bern von 1993 wurde zum Vorbild für viele Verfassungsrevisionen in der ganzen Schweiz. 1999 trat das neue Gemeindegesezt in Kraft. Die beiden Gesetze hatten die Stellung der Berner Gemeinden gestärkt. Sie erhielten mehr Handlungsspielraum; im Gegenzug sollten sie ihre Aufgaben selbstverantwortlich wahrnehmen. Zur Jahr-

tausendwende bestand der Kanton Bern aus 400 Gemeinden und 1'362 Körperschaften: Kirchengemeinden, Bürgergemeinden, Personal und Gebietskörperschaften.

Strategie Gemeinden

Im Jahr 2000 lancierte der Regierungsrat die «Strategie Gemeinden», wonach die Gemeinde-

strukturen im Kanton Bern den neuen Anforderungen anzupassen waren. Mit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit und Fusionen sollten die Gemeinden in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben optimal zu erfüllen. Die Reform setzte auf Freiwilligkeit; Zwangsfusionen waren für Regierungsrat und Kantonsrat vorerst keine Optionen.

Weiter auf Seite 2

Gring ache u seckle!

Die Kantone Bern und Luzern sind von aussen gesehen unterschiedlich. Der Kanton Bern ist viermal so gross wie der Kanton Luzern, und auch die Einwohner- und Gemeindezahl stehen ungefähr in diesem Verhältnis.

Um die Jahrtausendwende haben sich beide Kantone aufgemacht, sich zu reformieren. Die Wege waren verschieden: Der

Kanton Bern fuhr zweigleisig mit Regionalkonferenzen und Fusionsstrategie; der Kanton Luzern setzte vor allem auf Fusionen.

Was beide Kantone verbindet, sind das Engagement, die Zeit, die Kräfte, die sie in all diesen Jahren in die Reform investierten. Beide waren erfolgreich: Der Kanton Bern mit Regionalkonferenzen, die die Zusammenarbeit

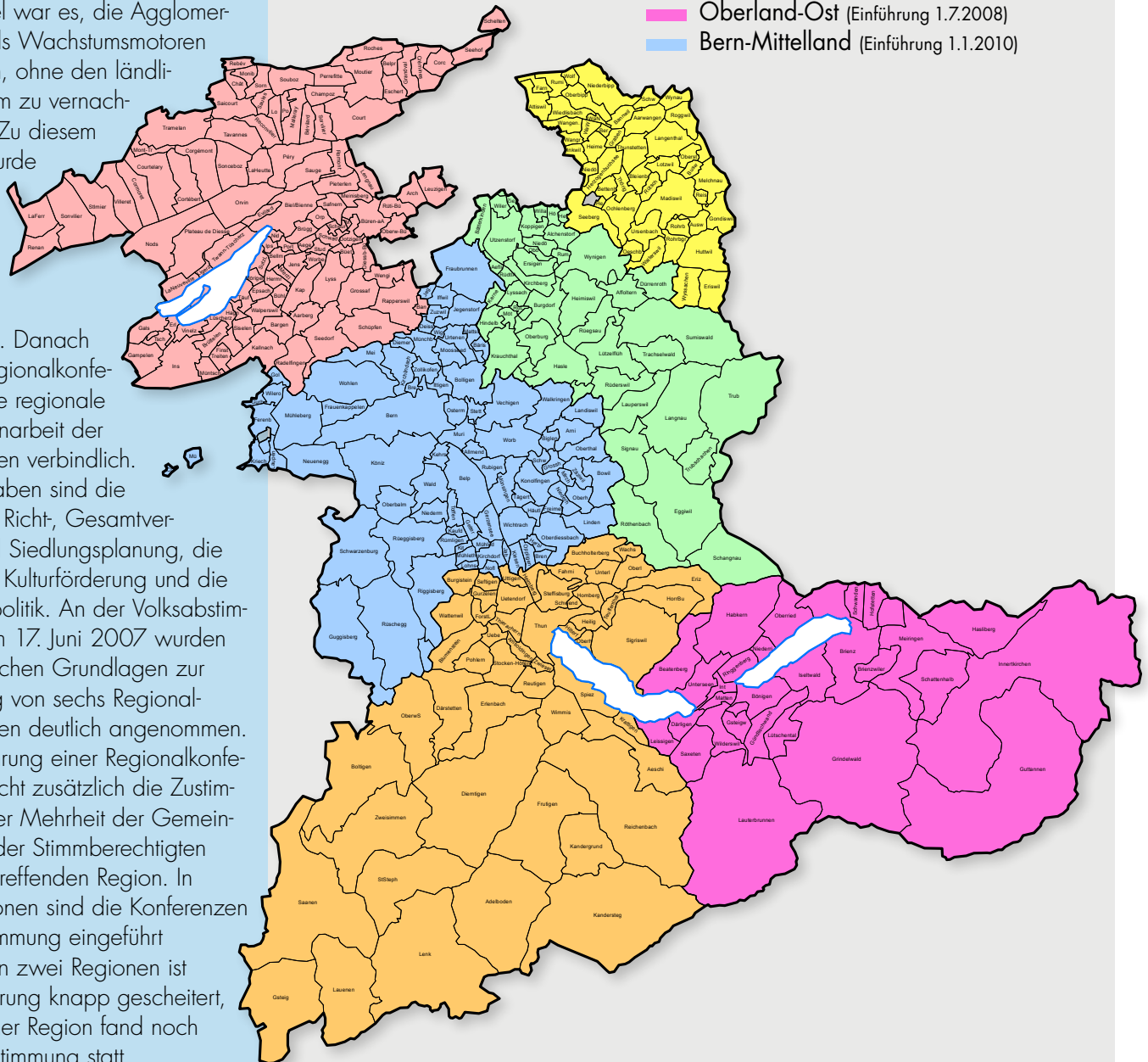
im grossen Kanton verbindlich regeln und zahlreichen gelungenen Fusionsprojekten; der Kanton Luzern mit der Verringerung der Gemeindezahl von einst 107 auf 83. Was uns auch verbindet, ist der lange Weg, und beide Kantone sind noch nicht am Ziel. Im Kanton Bern und im Kanton Luzern heisst es auch für die Zukunft: «Gring ache u seckle!»

Judith Lauber,
Leiterin Dienststelle Gemeinden,
Handelsregister und Staatsarchiv GHS

Regionalkonferenzen

Fast zeitgleich zur «Strategie Gemeinden» lancierte der Kanton Bern Ende 2001 das Projekt «Agglomerationsstrategie Kanton Bern». Ziel war es, die Agglomerationen als Wachstumsmotoren zu stärken, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen. Zu diesem Zweck wurde das Regional-konferenz-Modell entwickelt. Danach regeln Regional-konferenzen die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden verbindlich. Ihre Aufgaben sind die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung, die regionale Kulturförderung und die Regionalpolitik. An der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 wurden die rechtlichen Grundlagen zur Einführung von sechs Regional-konferenzen deutlich angenommen. Die Einführung einer Regional-konferenz braucht zusätzlich die Zustimmung einer Mehrheit der Gemeinden und der Stimmberechtigten in der betreffenden Region. In drei Regionen sind die Konferenzen per Abstimmung eingeführt worden; in zwei Regionen ist die Einführung knapp gescheitert, und in einer Region fand noch keine Abstimmung statt. (Siehe Karte)

- Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
- Oberaargau (abgelehnt VA.11.03.12)
- Emmental (Einführung 11.03.12)
- Thun-Oberland-West (abgelehnt VA.13.06.10)
- Oberland-Ost (Einführung 1.7.2008)
- Bern-Mittelland (Einführung 1.1.2010)

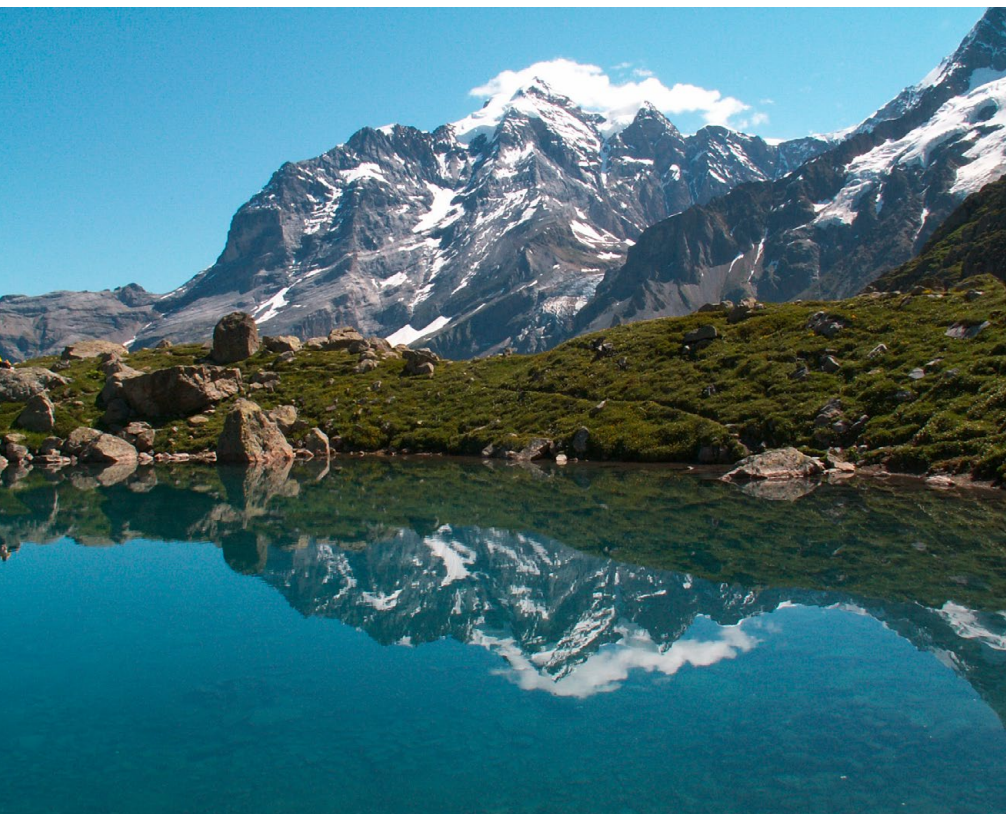


Fortsetzung von Seite 1

Der Erfolg der Reformanstrengungen blieb unter den Erwartungen. Bis 2004 kam es im Kanton zu zwei Fusionen. Eine Evaluation attestierte der «Strategie Gemeinden», sie sei reformunterstützend, aber kaum reformauslösend. In der Folge wurde vermehrt auf finanzielle Anreize gesetzt. 2005 trat das Gesetz zur Förderung von Gemeindefusionen, das sogenannte Gemeindefusionengesetz GFG in Kraft. Es fördert Zusammenschlüsse finanziell.

Mit fünf Gemeindefusionen zwischen 2004 und 2009 entsprach das Resultat nicht den Erwartungen. Eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle 2009 zeigte auf, dass die Förderinstrumente für Fusionen nicht genügen. Neue Instrumente wurden erarbeitet: unter anderen die Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden, die Möglichkeit zur Anordnung von Gemeindefusionen gegen den Willen einer Gemeinde und Leistungskürzungen im Finanzausgleich.

Dazu brauchte es Anpassungen in der Kantonsverfassung und im Gemeindegesetz. Diese Vorschläge wurden von der Bevölkerung an einer Abstimmung 2012 mit über 60 Prozent gutgeheissen. Seit 2013 sind die neuen Förderinstrumente in Kraft. Sie zeigen Wirkung: Auf den 1. Januar 2014 kam es zu acht Fusionen, auf 2015 sind drei weitere beschlossen und rund zehn Fusionsprojekte sind zurzeit am Laufen. Der Prozess ist nicht abgeschlossen.



Der Kanton Bern ist ländlich und städtisch zugleich...



«Wir wollen weiterkommen!»

Seit 2013 ist Christoph Miesch Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im Kanton Bern. Vorher leitete er während vierzehn Jahren das Amt für Gemeinden und Raumordnung. Wir sprachen mit ihm über die Erfahrungen mit der Strukturreform im Kanton Bern.

Der Kanton Bern zählte am 1. Januar 2014 noch über 360 Gemeinden, hinzu kommen rund 800 Körperschaften. Wie kommt es zu dieser Kleinteiligkeit?

Christoph Miesch. Einerseits durch die Grösse des Kantons Bern; er ist flächenmässig mit 5'960 km² der zweitgrösste Kanton in der Schweiz. Zum anderen gibt es dafür historische Gründe. Das Gemeindegesetz von 1833 brachte allen Stimmberechtigten – nicht mehr nur den Burgern – politische Rechte. Den liberalen Kräften im Kanton war die Dominanz der Stadt Bern ein Dorn im Auge. Als Gegengewicht zur mächtigen Stadt Bern wurden auf der Grundlage des Gemeindegesetzes von 1833 viele Gemeinden geschaffen.

Seit der Jahrtausendwende sind Gemeindefusionen aktuell. War das Gemeindegesetz von 1999 dafür Triebfeder?

ChM. Ja, damit wurde die Grundlage für die Fusionsförderung im Kanton Bern geschaffen und im Jahr 2000 die «Strategie Gemeinden» lanciert. Schliesslich war das Gemeindegesetz auch Anlass dafür, dass 2005 die Fusionsförderung in einem eigenen Gemeindefusionsgesetz geregelt wurde.

Um die Jahrtausendwende waren Fusionen in der gesamten Schweiz ein Thema. Im Kanton Bern verlief der Prozess vorerst harzig.

ChM. Zu Beginn der Fusionsbestrebungen im Kanton Bern wurden zwei Fusionen abgelehnt. Das war der Grund, weshalb der Kanton Bern eine längere Anlaufphase brauchte als andere Kantone.

Stimmt der Eindruck, dass sich der Kanton Bern damals eher auf die regionale Zusammenarbeit als auf Fusionen festgelegt hatte?

ChM. Nein, der Kanton Bern fuhr bewusst eine Doppelstrategie. Es war voraussehbar, dass die Fusionsstrategie aufgrund der vielen Gemeinden

Zahlen im Kantonsvergleich

Kanton Bern		Kanton Luzern	
Fläche km ²	5'960	Fläche km ²	1'493
Einw. Kanton 2013	1'001'281	Einw. Kanton 2013	390'349
Einw. Stadt Bern 2013	137'980	Einw. Stadt Luzern 2013	80'501
Einw. Agglomeration 2000	349'096	Einw. Agglomeration	196'363
Anzahl Gemeinden 2000	400	Anzahl Gemeinden 2000	107
Anzahl Gemeinden 2014	362	Anzahl Gemeinden 2014	83



viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Wir brauchten gleichzeitig eine Plattform für die interkommunale Zusammenarbeit. Deshalb wurden beide Bestrebungen zeitgleich vorangetrieben. (siehe Artikel Regionalkonferenzen Seite 2)

In der Zwischenzeit ist der Kanton Bern in sechs Regionalkonferenzen eingeteilt. Aber noch nicht alle Regionen haben die Abstimmung erfolgreich angenommen. Diese schrittweise Einführung birgt vermutlich Schwierigkeiten.

ChM. Schwierig ist die Situation in jenen Regionen, in denen die Konferenzen noch nicht eingeführt sind. Sie leben in einer Planungsregion, die vereinsrechtlich organisiert ist. Sie haben verschiedene Organisationen für verschiedene Aufgaben. Die Idee, welche hinter der Regionalkonferenz steckt, ist die Bereitstellung einer einzigen Organisationsplattform für die verschiedenen regionalen Aufgaben.

Was hat den Prozess erschwert?

ChM. Bei der Entscheidung für eine Regionalkonferenz geben die Gemeinden viele Kompetenzen ab, und es werden hohe finanzielle Mittel eingesetzt. Dazu brauchten wir demokratisch legitimierte Entscheidungsgrundla-

gen, und das führte über eine Abstimmung in jeder einzelnen Region.

Sie haben seit 2008 Erfahrung mit Regionalkonferenzen. Wo liegen die Vorteile des Modells?

ChM. Es wurde Transparenz geschaffen. Die Regionalkonferenzen präsentieren ihre Rechnungen heute öffentlich, die Bevölkerung und Parteien wissen, was die regionalen Aufgaben kosten. Das stösst manchmal auf Opposition und fördert den politischen Diskurs. Gegenüber anderen Organisationsformen wurde auch die demokratische Entscheidungsfindung verbessert. Die Vertreter der Gemeinden in den Regionalkonferenzen sind Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, vom Volk gewählte Behördenmitglieder, die ihr Geschäft kennen. Schliesslich führt die Regionalkonferenz zu verbindlichen Entscheidungen innerhalb des Perimeters. Beim Planungsverband können einzelne Gemeinden austreten. Solche Probleme haben wir in der Regionalkonferenz nicht. Das Konzept ermöglicht schnelle Entscheide, und sie sind praxistauglich.

Wie steht es mit kritischen Stimmen?

ChM. Das Instrument ist mehrheitlich nicht bestritten. Doch es gibt auch Kritik. So wird bemängelt, der Perimeter der Regionalkonferenz Bern Mittelland sei zu gross. Oder es kommt zum Konflikt zwischen ländlichen Gemeinden und der Stadt Bern, weil sich die peripheren Gemeinden von bestimmten Themen nicht angesprochen fühlen. Kritisiert werden die Kosten für die zusätzliche Ebene zwischen Gemeinden und Kanton, welche aber moderat zwischen CHF 4 bis 10.— pro Einwohner liegen, je nach Grösse der Regionalkonferenz. Praxistaugliche Alternativen existieren aber nicht.

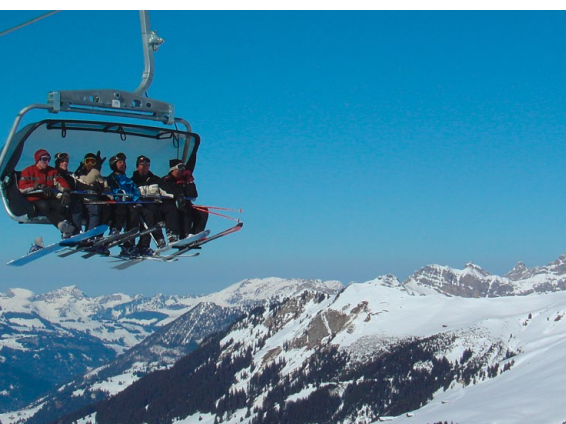
Zurück zu den Fusionen. 2000 lancierte der Kanton Bern die «Strategie Gemeinden». Mit welcher Grundhaltung wurden Fusionen damals unterstützt?

ChM. Es war ein behutsames Vorgehen. Mit der «Strategie Gemeinden» sollten Fusionen auf freiwilliger Basis und durch die Gemeinden angestossen werden. Die «Strategie Gemeinden» wollte bewusst alle Arten von Gemeindereformen fördern. Wir un-

... touristisch...



«Die Regionalkonferenzen ermöglichen schnelle Entscheide, und sie sind praxistauglich.»



terstützen die Zusammenlegung mehrerer Gemeindeverwaltungen oder zahlreiche kommunale Zusammenarbeitsprojekte in Form des Sitzgemeinde-Modells; aber auch die Auslagerung von Aufgaben bis hin zu Fusionen. Laut Gemeindegesetz ist es primär Sache der Gemeinde, die adäquate Reformart zu wählen. Die Gemeindeexekutive hat laut Gemeindegesetz den Auftrag, laufend die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu überprüfen.

Gab es eine Zielsetzung für die zukünftige Zahl der Gemeinden?

ChM. Im Zusammenhang mit dem Gemeindeförderungsgesetz von 2005 hatte der Regierungsrat das politische Ziel von 300 Gemeinden bis ins Jahr 2017 genannt.

Bis 2009 blieb die Fusionstätigkeit noch unter den Erwartungen. Die grosse Wende kam mit dem Evaluationsbericht von 2009. Es wurden erstmals Zwangsmassnahmen wie die Lockerung der Bestandesgarantie der Gemeinden und Kürzungen im Finanzausgleich vorgeschlagen.

ChM. Diese Vorschläge hatte der Regierungsrat aufgenommen und weiterentwickelt. Im Grossen Rat wurde schliesslich entschieden, dass durch Änderungen der Verfassung und des Gemeindegesetzes Zwangsfusionen im Ausnahmefall und finanzielle Sanktionen, bei Ausbleiben von Fusionen oder Fusionsabklärungen, ermöglicht werden sollen.

Diese Abstimmung wurde September 2012 von der Bevölkerung mit über 60 Prozent angenommen. Wie war das möglich?

ChM. Der Prozess begann viel früher mit der Evaluation der «Strategie Gemeinden». Die Diskussion wurde im Grossen Rat weitergeführt und der Regierungsrat aufgefordert, zusätzliche Fördermassnahmen einzuleiten bis hin zur Prüfung von Zwangsmassnahmen. In diesen Prozess ist die Einsicht auch in der Bevölkerung gewachsen, dass die voraussetzungslose Bestandesgarantie der Gemeinden nicht länger haltbar ist.



... traditionsbewusst ...

«Im Prozess ist die Einsicht auch in der Bevölkerung gewachsen, dass die Bestandesgarantie der Gemeinden nicht länger haltbar ist.»

Der Kanton kann seit dieser Abstimmung Kürzungen im Finanzausgleich vornehmen. Funktioniert das?

ChM. Der Druck ist aufgebaut. Es gibt bereits ein konkretes Beispiel einer Gemeinde, die sich geweigert hatte, an Fusionsabklärungen teilzunehmen. Drei Gemeinden waren sehr verflochten und hatten bereits eine gemeinsame Verwaltung. Die erwähnte Gemeinde weigerte sich, an Fusionsabklärungen der beiden anderen Partnergemeinden teilzunehmen. Wir haben diese Gemeinde auf mögliche Konsequenzen bezüglich eines Abzugs im Finanzausgleich hingewiesen. Es ging um ca. einen halben Steuerzehntel (jährlich rund CHF 50'000.-), was für die kleine Gemeinde sehr viel war. Schnell erfolgte die Wiedererwägung an der Gemeindeversammlung, und es kam zu einem deutlichen Meinungsumschwung.

Wie gut sind die Gemeinden im Finanzausgleich berücksichtigt?

ChM. Kleine Gemeinden werden im Kanton Bern durch den Finanzausgleich sehr gut unterstützt. Es gibt Gemeinden, die mehr Ausgleich erhalten als sie durch eigene Steuereinnahmen generieren. Das wirkt strukturerhaltend.

Warum wurden strukturerhaltende Elemente des Finanzausgleichs nicht früher angegangen?

Weiter auf Seite 6

Christoph Miesch



Fortsetzung von Seite 5

ChM. Das Thema war Bestandteil der politischen Diskussion. Doch man kam zum Schluss, dass es beim Finanzausgleich primär darum geht, die unterschiedliche Steuerertragskraft bei einem erwünschten Steuerwettbewerb unter den Gemeinden bis zu einem definierten Mass auszugleichen. Bei den Fusionen geht es hingegen um leistungsfähige Gemeinden. Um diese verschiedenen politischen Ziele zu erreichen, werden je unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Die Politik hat sich im Kanton Bern darauf geeinigt, dass diese beiden Ziele aus ordnungspolitischen Gründen nicht vermischt werden sollten.

Der Kanton Bern hat zwei Instrumente eingesetzt für seine Strukturpolitik, die sich konkurrenzieren könnten: Regionalkonferenzen und Fusionsstrategie. Wie sind die Erfahrungen?

ChM. Grundsätzlich kommt es zwischen diesen beiden Instrumenten zu keinen Konflikten. Nur ein Nebeneffekt führt bisweilen zu Irritationen, weil die Stimmkraft der Präsidien in der Regionalkonferenz nach der Einwohnerzahl der Gemeinden festgelegt wird. Je nachdem ist es möglich, dass nach der Fusion die neue Gemeinde über weniger Stimmstimmkraft verfügt, als dies mit zwei oder



... und beschaulich.

mehr Gemeinden vor der Fusion der Fall war. Ansonsten ist nicht feststellbar, dass in den drei Regionalkonferenzen weniger Fusionen stattfinden als in Regionen, wo diese noch nicht eingeführt sind. Im Gegenteil: Eine starke Vernetzung unter den Gemeinden fördert Fusionen.

Fusionen beruhen nach wie vor auf Freiwilligkeit, Zwang ist die ultima ratio. Warum werden Fusionen im Kanton Bern trotzdem zahlreicher?

ChM. Wir haben im Jahr 2000 eine Strategie entwickelt, die immer noch stimmt. Wir wollen leistungsfähige Gemeinden. Nach dem Gemeindegesetz gehört es – wie schon erwähnt – zum permanenten Auftrag jeder Gemeinden, ihre Leistungserbringung laufend zu überprüfen. Anfänglich entschieden sich die

Gemeinden vor allem für die Zusammenarbeit mit Verwaltungszusammenlegungen, Trennung von Strategie und Operation usw. Seit 2005 hat sich der Fokus eher auf Fusionen verlagert, weil damals die entsprechenden Förderinstrumente beim Kanton geschaffen wurden, und diese sind in der Zwischenzeit ausgebaut worden.

Seit 20 Jahren arbeitet der Kanton Bern an der Strukturreform. Wie konnte der Elan für das Thema über so viele Jahre aufrechterhalten werden?

ChM. Wir hatten uns vor rund zehn Jahren mit 300 Gemeinden bis ins Jahr 2017 ein ambitioniertes Ziel gegeben mit der Gefahr, dass wir scheitern. Doch es war wichtig, dieses Ziel zu definieren. Durch die Vorgabe der Politik, periodisch Evaluationen durchzuführen, waren Gemeindefusionen im Kantonsrat, bei den Gemeindeverbänden, in der Bevölkerung. Heute heisst es: «Gebt Gas, wir müssen weiterkommen» oder zu gut berndeutsch: «Gring ache u seckle.»

Interview: Bernadette Kurmann

Meilensteine Strukturpolitik Kanton Bern

Jahr	Aktion	Folgen
1993	neue Verfassung	Beide Gesetze stärken die Stellung der Gemeinden
1999	Neues Gemeindegesetz	und zielen auf eine optimale Aufgabenerfüllung
2000	«Strategie Gemeinden»	Fördert Fusionen und viele Formen kommunaler Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis
2001	«Agglomerationsstrategie Kanton Bern»	Fördert die verbindliche Zusammenarbeit mit dem Modell Regionalkonferenzen
2005	Gemeindeförderungsgesetz GFG	Gesetzliche Grundlagen zur Förderung von Fusionen mit finanziellen Anreizen
2005	Evaluation «Strategie Gemeinden»	Resultat: Strategie ist zu wenig fusionsfördernd; es braucht zusätzliche Instrumente
2007	Annahme der Grundsatz-Abstimmung «Regionalkonferenzen»	Gesetzliche Grundlagen zur Einführung von sechs Regionalkonferenzen
2009	Evaluation GFG	Resultat: Es braucht zusätzliche Förderinstrumente
2012	Annahme der Abstimmung über Anpassungen in der Verfassung/ Gemeindegesetz	Lockerung Bestandesgarantie der Gemeinden, Möglichkeit zur Anordnung von Fusionen und Leistungskürzungen im Finanzausgleich (FILAG)
2013	neue gesetzliche Bestimmungen in Verfassung/ Gemeindegesetz in Kraft	Erste Erfahrungen mit Androhung von Leistungskürzungen im FILAG

KANTON
LUZERN
Justiz- und Sicherheitsdepartement

Amt für Gemeinden
Bundesplatz 14
6002 Luzern
Telefon 041 228 64 83
www.afg.lu.ch