

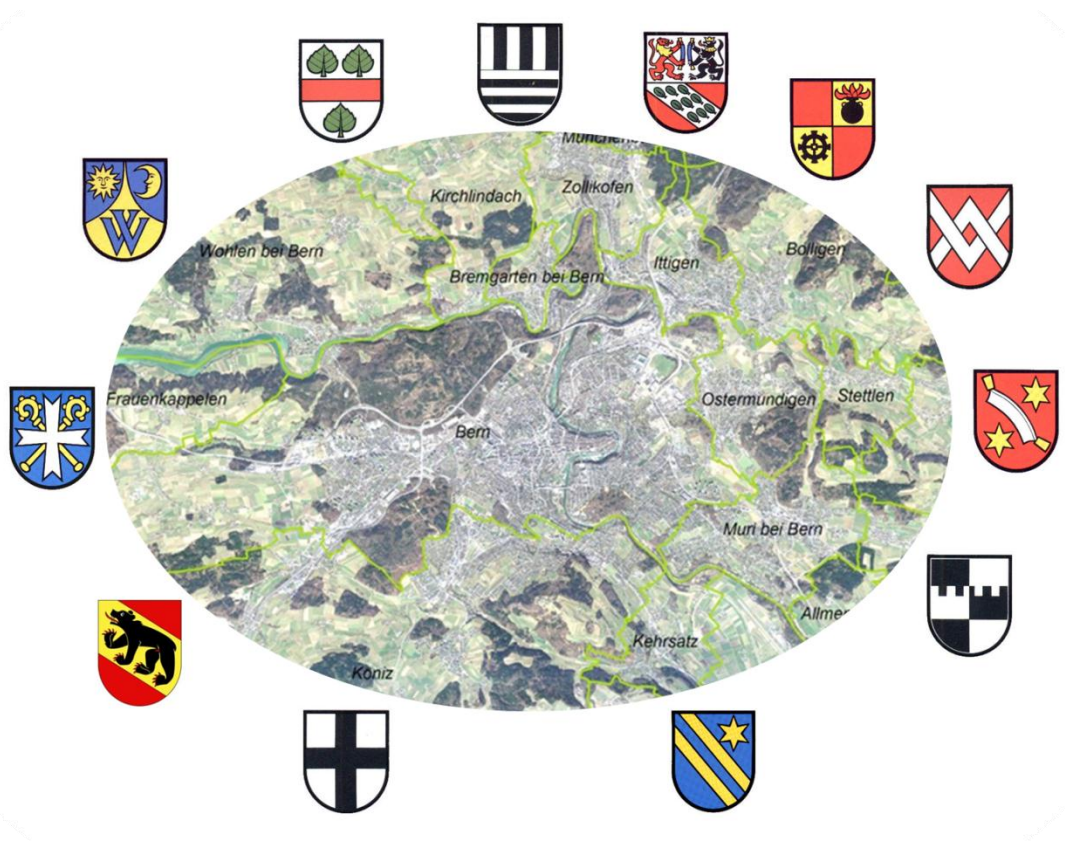
# Bausteine für die Stadtregion Bern 2030

Grundlagenstudie zu möglichen Zusammenarbeitsmodellen

**Schlussbericht**

**29. Juli 2014**

im Auftrag des Vereins „Bern NEU Gründen“



# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Bausteine für die Stadtregion Bern 2030  
Untertitel: Grundlagenstudie zu möglichen Zusammenarbeitsmodellen  
Auftraggeber: Verein "Bern NEU Gründen"  
Ort: Bern  
Datum: 29. Juli 2014

## Mitwirkende an zwei Begleitworkshops

Folgende Personen haben im Rahmen von zwei Workshops und/oder schriftlichen Inputs mit ihrer persönlichen Meinung zur Erarbeitung dieser Studie beigetragen. Sie verpflichten damit ihre Institutionen in keiner Art und Weise.

Christian Cappis, Vorstandsmitglied, Verein „Bern NEU gründen“  
Katharina Annen, Gemeindepräsidentin Kehrsatz  
Daniel Bichsel, Gemeindepräsident Zollikofen  
Regula Buchmüller, Präsidialdirektion Stadt Bern  
Rudolf Burger, Gemeindepräsident Bolligen  
Dominique Folletête, Gemeindepräsident Bremgarten  
Mario Franzoni, Product Manager, Postfinance  
Thomas Hanke, Gemeindepräsident Muri bei Bern  
Philipp Hubacher, Raumplaner, Think Tank „Bern NEU gründen“  
Thomas Iten, Gemeindepräsident Ostermundigen  
Markus Kämpfer, Gemeindepräsident Frauenkappelen  
Paul Messerli, em. Professor Universität Bern  
Melanie Mettler, Präsidentin Agglomerationskommission Stadtrat Bern  
Patrizia Mordini, Vorstandsmitglied, Verein „Bern NEU gründen“  
Patrik Moser, Vorstandsmitglied, Verein „Bern NEU gründen“  
Bänz Müller, Gemeindepräsident Wohlen  
Georg Tobler, Jurist und Raumplaner  
Hannes Treier, Vorstandsmitglied, Verein „Bern NEU gründen“

## Projektteam Ecoplan

Christof Rissi  
Felix Walter  
Claudia Peter

Quelle Titelbild: Richtplaninformationssystem des Kantons Bern

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>2</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung: Worum geht es? .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Stadtregion heute: Wo und wie wird zusammengearbeitet?.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Modelle für mehr Zusammenarbeit: Welche gibt es?.....</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Chancen und Risiken: Welchen Mehrwert und welche Herausforderungen bringen die Modelle? .....</b>	<b>27</b>
<b>5</b>	<b>Akzeptanz: Welches Modell hat Chancen? .....</b>	<b>53</b>
<b>6</b>	<b>Fazit und Empfehlung: Wie könnte es weiter gehen?.....</b>	<b>56</b>
<b>7</b>	<b>Anhang A: Mögliche Bereiche für vertiefte Zusammenarbeit .....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>Anhang B: Beschreibung weiterer Zusammenarbeitsmodelle .....</b>	<b>63</b>
<b>9</b>	<b>Anhang C: Praxisbeispiele Zusammenarbeitsmodelle .....</b>	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>Anhang D: Einige Ergebnisse über die Wirkung von Fusionen.....</b>	<b>82</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>89</b>

## Kurzfassung

### **Ziel: Ein Diskussionsbeitrag zur Stärkung der Stadtregion**

Der Verein „Bern NEU gründen“ hat mit der vorliegenden Studie abklären lassen, mit welchen Zusammenarbeitsmodellen sich die Zusammenarbeit in der Stadtregion vertiefen liesse. Er möchte damit einen Diskussionsbeitrag für die strukturelle Weiterentwicklung und langfristige Stärkung der Region Bern leisten.

### **Perimeter: 12 Gemeinden als Arbeitshypothese**

In der Studie werden die Inhalte (Sachbereiche) und mögliche verbindliche Zusammenarbeitsmodelle für die „Stadtregion Bern“ geprüft. Als „Stadtregion“ werden folgende zwölf Gemeinden verstanden, wobei dieser Perimeter selbstverständlich erweitert oder verkleinert werden könnte: Bern, Köniz, Ostermundigen, Muri, Ittigen, Zollikofen, Wohlen, Bolligen, Bremgarten, Kehrsatz, Kirchlindach und Frauenkappelen. Die Stadtregion umfasst damit über 240'000 Einwohner/innen und über 190'000 Beschäftigte.

### **Herausforderung: Zukunftstaugliche Strukturen**

Die Stadtregion Bern steht heute recht gut da. Sie bietet eine hohe Lebensqualität und ist verkehrstechnisch gut angebunden. Die (meisten) Gemeinden haben eine Grösse, die es ihnen erlaubt, ihre Aufgaben alleine oder in bereits bestehenden interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen effizient zu erfüllen. Dieser positiven Ausgangslage stehen wachsende Herausforderungen gegenüber: steigender Wettbewerb, steigende Kosten der Aufgabenerfüllung, ein zusammengewachsener Stadtkörper mit zunehmenden verkehrlichen Verflechtungen. Die Region Bern hat sich zwar mit der Hauptstadtregion und der Regionalkonferenz Bern-Mittelland institutionell neu aufgestellt. Dennoch zeigen verschiedene Faktoren (wie die Abhängigkeit vom öffentlichen Sektor, die relativ hohe Steuerbelastung, der Kampf um Anerkennung als wirtschaftlicher Grossraum und das vergleichsweise schwache Wachstum), dass es notwendig ist, bereits heute über mögliche Bausteine für die Stadtregion Bern im Jahre 2030 und später nachzudenken.

### **Die Auslegeordnung: Vieles läuft bereits**

In der vorliegenden Studie wurde eine breite Auslegeordnung erstellt: Bereits heute besteht in vielen Bereichen eine Zusammenarbeit in bi- und multilateralen Verträgen, Gemeindeverbänden und Servicegesellschaften. Mit der Regionalkonferenz besteht zudem eine Struktur, in der ausgewählte regional abzustimmende Aufgaben wahrgenommen werden (Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK, Kultur, Wirtschaftsförderung).

### **Die Potenziale: Vor allem strategisch und im Auftritt nach aussen**

Bei den existierenden Zusammenarbeitsstrukturen dürften zwar gewisse Optimierungspotenziale bestehen, und nach Möglichkeit sollten die Gemeindeverbände und Servicegesellschaften weiterentwickelt werden. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass im operativen Bereich enorme Potenziale brachliegen. Hingegen ist es möglich, sich als Stadtregion strategisch besser aufzustellen, was mittel- bis längerfristig mit grösseren Vorteilen verbunden sein dürfte (Positionierung als zweitgrösste Stadt der Schweiz, einheitlicher Auftritt nach aussen, Effizienzgewinne).

### **Mögliche Modelle: Verbindliche Modelle wären Teilkonferenzen oder eine Fusion**

Mit Blick auf diese Potenziale im strategisch-kordinativen Bereich und in der Positionierung der Stadtregion wurden verschiedene Modelle geprüft. Nicht zweckmässig sind:

- eine thematische Erweiterung der Regionalkonferenz – sie bietet für die spezifisch die Stadtregion betreffenden Herausforderungen wenig Potenzial.
- eine „Regio Bernensis“ als neues Konstrukt neben den bestehenden Strukturen (Regionalkonferenz) – sie brächte viele heikle Schnittstellen und dürfte kaum zu realisieren sein.

Als vielversprechende Zusammenarbeitsmodelle wurden deshalb neue Teilkonferenz(en) und eine Fusion in der Stadtregion vertieft untersucht.

### **Teilkonferenzen in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland?**

Grundsätzlich eignen sich zwei thematische Bereiche für eine **Teilkonferenz der Stadtregion**:

- In einer **Teilkonferenz Planung** könnten die Gemeinden über das RGSK hinaus in spezifischen Planungsfragen (Energierichtpläne, Sportanlagenkonzept, weitere teilregionale Richtpläne) zusammenarbeiten.
- Eine **Teilkonferenz Soziales** könnte die strategische Zusammenarbeit bei der Altersplanung und weiteren sozialpolitischen Themen erleichtern.

Die Teilkonferenzen könnten zwar gewisse strategische und planerische Verbesserungen bringen. Aber hierfür würden eher umständliche Strukturen geschaffen, die mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden sind. Deshalb bieten sich **informellere Zusammenarbeitsformen** (z.B. Arbeitsgruppen) an, die jedoch keine verbindlichen Mehrheitsentscheide zulassen.

### **Fusion?**

Nach unseren Analysen verfügt eine **Fusion** möglichst aller Gemeinden der Stadtregion über das grösste Potenzial. Die politischen Strukturen würden damit dem bereits existierenden Stadtkörper angeglichen und damit die demokratischen Entscheidmechanismen dem funktionalen Raum angenähert. Die Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten für die gezielte Entwicklung der Stadtregion könnten optimiert werden. Damit würde sich die Stadtregion Bern als **zweitgrösste Stadt der Schweiz neu positionieren**, und dieser strategische Effekt,

verbunden mit einem einheitlichen und starken Auftritt nach aussen, dürfte mittelfristig für den Standort sehr wichtig sein. Zudem könnten mittelfristig – auch angesichts steigender Anforderungen - erhebliche **Effizienz- und Synergiepotenziale** genutzt werden, wobei diese erfahrungsgemäss teilweise durch eine Angleichung des Leistungsniveaus und nur beschränkt durch direkt sichtbare Einsparungen anfallen dürften. Eine Fusion bringt allerdings auch bedeutende Anpassungen und Initialkosten mit sich, und auch Veränderungen beim Steuersatz und in der politischen Zusammensetzung der Legislative gehören dazu. Die Bewahrung unterschiedlicher Eigenarten der heutigen Gemeindegebiete ist eine Herausforderung, die allerdings bereits heute in heterogenen Gemeinden wie z.B. Köniz und andernorts gut gemeistert wird. „Grösser“ heisst nicht in jedem Fall „besser“ oder „billiger“, und eine Fusion allein schafft noch keine neue Identität, aber mit einem „grossen Wurf“, also einer grossen Fusion oder zumindest der ernsthaften Diskussion eines solchen Fusionsprojekts, könnte für eine Aufbruchsstimmung und damit eine positive Entwicklungsdynamik gesorgt werden.

### **Akzeptanz und Entwicklungspfade: Schrittweise zu mehr Zusammenarbeit**

Eine Grossfusion ist sicherlich nicht kurzfristig und in einem Schritt möglich. Diskussionen in der Begleitgruppe, an denen sich zahlreiche Gemeindepräsident/inn/en beteiligten, haben die Grenzen der Akzeptanz aufgezeigt. Eine vertiefte Abklärung der Akzeptanz, insbesondere bei der Bevölkerung, war aber nicht Teil der Studie. Es wurden aber verschiedene mögliche Entwicklungswege aufgezeigt, die z.B. ausgehend von einer verstärkten informellen Zusammenarbeit und vertieften Abklärungen schrittweise weiter führen könnten.

### **Empfehlungen: Debatte lancieren und informelle Zusammenarbeit verstärken**

Aufgrund der Einschätzung zur Akzeptanz dieser Pfade und vor allem der weitergehenden Lösungen empfehlen wir **kurzfristig zwei Stossrichtungen**, die insbesondere auf die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und Identität in der Stadtregion zielen:

- **Lancieren einer breiten gesellschaftlichen Diskussion:** Dazu könnte die Studie aktiv in der Öffentlichkeit verbreitet werden, eine Debatte unter Einbezug der Medien ausgelöst und allenfalls politische Vorstösse in verschiedenen Gemeinden der Stadtregion lanciert werden. Durch diese Grundsatzdiskussionen könnte ein gemeinsames Problemverständnis und eine gemeinsame Identität in der Stadtregion gefördert werden. Allerdings ist es nicht einfach, in einer öffentlichen Diskussion eine differenzierte Argumentation beizubehalten und eine Einengung auf die Frage „Fusionsbefürworter versus Fusionsgegner?“ zu vermeiden.
- **Verstärkte, vorerst informelle Zusammenarbeit auf Ebene der politischen Behörden der Stadtregion:** Ein regelmässiger Austausch z.B. der Gemeindepräsident/inn/en könnte konkrete Projekte der Zusammenarbeit fördern, was auch eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Stadtregion stimulieren könnte.

Letztlich geht es darum, die Stadtregion Bern, die es in vielerlei Hinsicht bereits gibt, auch zu leben, bevor man sie strukturiert – aber auch darum, sie rechtzeitig so zu strukturieren, dass man auch langfristig gut und gerne in der Stadtregion Bern lebt!

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>2</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung: Worum geht es? .....</b>	<b>7</b>
1.1	Die Region Bern vor grossen Herausforderungen.....	7
1.2	Zielsetzung der Studie .....	10
1.3	Aufbau und Vorgehen .....	10
<b>2</b>	<b>Stadtregion heute: Wo und wie wird zusammengearbeitet?.....</b>	<b>11</b>
2.1	Übersicht über die Stadtregion Bern.....	11
2.2	Heutige Zusammenarbeit in der Stadtregion .....	16
2.3	Wo liegen die Zusammenarbeitspotenziale? .....	19
<b>3</b>	<b>Modelle für mehr Zusammenarbeit: Welche gibt es?.....</b>	<b>22</b>
3.1	Überblick über mögliche Zusammenarbeitsmodelle.....	22
3.2	Grundzüge der Zusammenarbeitsmodelle.....	23
3.3	Charakteristika der Zusammenarbeitsmodelle .....	24
3.4	Welche Modelle sollen vertieft werden? .....	25
<b>4</b>	<b>Chancen und Risiken: Welchen Mehrwert und welche Herausforderungen bringen die Modelle? .....</b>	<b>27</b>
4.1	Einleitung: Vertiefung der Potenziale und der Modelle.....	27
4.2	Beurteilungskriterien .....	28
4.3	Realisierung der Zusammenarbeitspotenziale.....	29
4.4	Teilkonferenz (TK).....	38
4.5	Fusion.....	43
<b>5</b>	<b>Akzeptanz: Welches Modell hat Chancen? .....</b>	<b>53</b>
<b>6</b>	<b>Fazit und Empfehlung: Wie könnte es weiter gehen?.....</b>	<b>56</b>
6.1	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	56
6.2	Schrittweise zu mehr Zusammenarbeit: Übergangslösungen? .....	58
<b>7</b>	<b>Anhang A: Mögliche Bereiche für vertiefte Zusammenarbeit .....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>Anhang B: Beschreibung weiterer Zusammenarbeitsmodelle .....</b>	<b>63</b>
8.1	Servicegesellschaft .....	63

---

8.2	Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) .....	64
8.3	Thematische Erweiterung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland.....	65
8.4	Regio Bernensis .....	68
8.5	Gesamtübersicht Zusammenarbeitsmodelle .....	69
<b>9</b>	<b>Anhang C: Praxisbeispiele Zusammenarbeitsmodelle .....</b>	<b>71</b>
9.1	Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) Stadtregion Luzern.....	71
9.2	„Agglomération de Fribourg“ .....	72
9.3	Grossfusion in Lugano: Nuova Lugano.....	76
9.4	Viertelsgemeinden (Unterabteilungen) .....	78
9.4.1	Grundlagen.....	78
9.4.2	Beispiele von Viertelsgemeinden .....	80
9.5	Regionalstadt in Deutschland .....	81
<b>10</b>	<b>Anhang D: Einige Ergebnisse über die Wirkung von Fusionen.....</b>	<b>82</b>
10.1	Qualitätssteigerung und Professionalisierung.....	82
10.2	Gemeindeautonomie .....	83
10.3	Qualität der Demokratie .....	84
10.4	Wirtschaftliche Entwicklung.....	85
10.5	Degressive oder progressive Kostenentwicklung? .....	86
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>89</b>



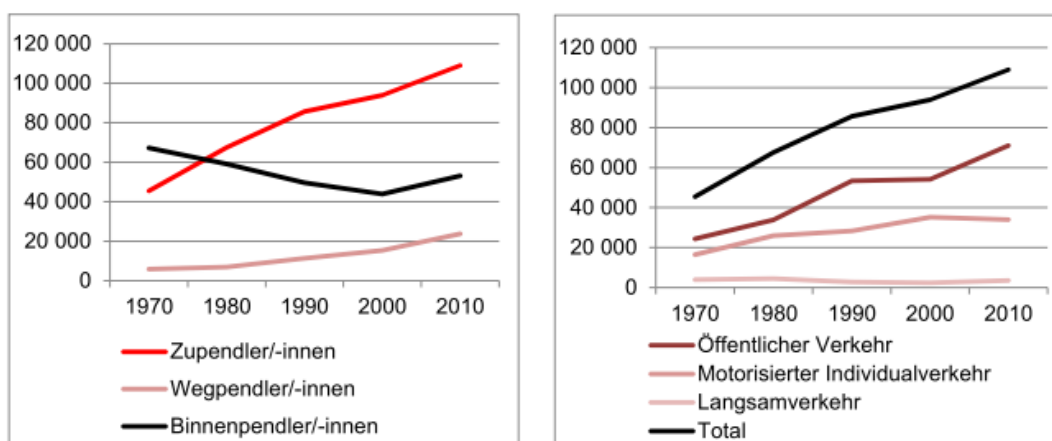
## 1 Einleitung: Worum geht es?

### 1.1 Die Region Bern vor grossen Herausforderungen

Die Region Bern steht in den nächsten Jahren vor grossen Herausforderungen. Diese eingehender zu analysieren ist nicht Thema der Studie. Es seien deshalb nur wenige Eckpunkte kurz erwähnt:<sup>1</sup>

- Der Wettbewerb der Standorte um Unternehmungen und Steuerzahlende wird intensiver.
- Die grossräumigen Verflechtungen („Globalisierung“) nehmen zu: Die Pendlerströme und -distanzen nehmen zu, die Wertschöpfungsketten von Zulieferern zu Abnehmern werden globaler und komplexer. Ausdruck dieser steigenden Verflechtung findet sich bspw. in der folgenden Darstellung der seit 1970 stark zunehmenden Pendlerströme.

**Abbildung 1-1: Zu-, Weg- und Binnenpendler der Stadt Bern sowie Entwicklung der Zupendler nach Verkehrsmittel, 1970 bis 2010**



Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung 2010, Datenbearbeitung Statistikdienste der Stadt Bern. Aus: Medienmitteilung der Statistikdienste Nr. 13/2013.

- Auch innerhalb der Region werden das Zusammenspiel und die Koordination verschiedener Aktivitäten immer wichtiger und immer komplexer. Eine grosse Zahl von Zusammenarbeits- und Koordinationsgremien erschwert die Übersicht und die demokratische Legitimation. Dabei existiert die Stadtregion bereits als ein zusammengewachsener Stadtkörper, dem aber eine geeignete Governance-Struktur fehlt.

<sup>1</sup> Die Herausforderungen von urbanen Räumen allgemein und speziell der Region Bern ist immer wieder Gegenstand von Untersuchungen. Zu erwähnen sind unter anderem:

- Ecoplan (2012), Urbane Herausforderungen aus Bundessicht.
- Forum für Universität und Gesellschaft (2013), Der Kanton Bern. Stadt UND Land müssen sich bewegen.
- Credit Suisse (2014), Der Grossraum Bern. Struktur und Perspektiven.

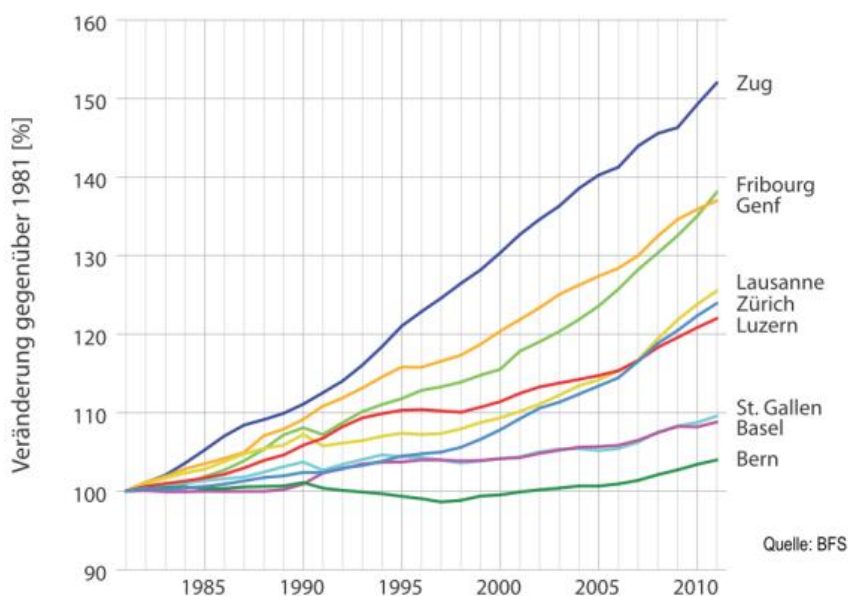
- Die Anforderungen von Investoren an eine rasche Behandlung ihrer Anliegen in einem möglichst einheitlichen institutionellen Rahmen steigen. „Die Stadtgrenzen repräsentieren die wirtschaftlichen Zusammenhänge im Raum Bern nur sehr bedingt, aus Sicht des Marktes sind die Gebiete längst «fusioniert».“<sup>2</sup>
- Die finanziellen Belastungen nehmen zu: Kosten für Ausbau und Unterhalt von leistungsfähigen Infrastrukturnetzen und Verkehrsangeboten, zunehmende Kosten im sozialen Bereich und ungenügende Abgeltung der Zentrumslasten stehen einem verstärkten Druck auf Steuersenkungen gegenüber (Unternehmenssteuerreform, Standortwettbewerb).

Die Region Bern hat sich in den letzten Jahren gut behauptet. Sie hat sich auch mit der Regionalkonferenz Bern-Mittelland und dem Verein Hauptstadtregion Schweiz auf zwei verschiedenen Ebenen institutionell positioniert. Zudem hat die Region Bern zahlreiche Trümpfe zu bieten, wie z.B. die hohe Lebensqualität und die gute Verkehrsanbindung.

Zugleich sind kritische Faktoren nicht zu übersehen:

- Das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft ist in fast allen anderen Agglomerationen der Schweiz deutlich höher. Die Region Bern verliert relativ gesehen sowohl wirtschaftlich wie bevölkerungsmässig an Gewicht. „Von den 56 Agglomerationen der Schweiz sind nur La Chaux-de-Fonds und Grenchen weniger gewachsen als Bern“.<sup>3</sup>

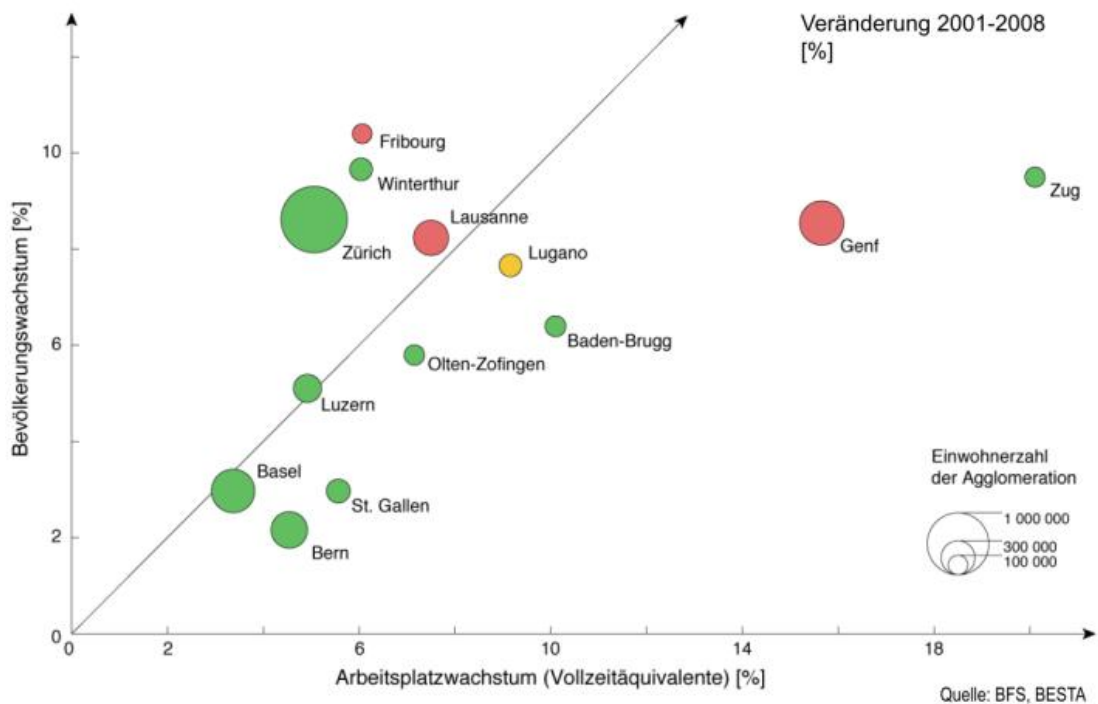
**Abbildung 1-2: Bevölkerungsentwicklung der Agglomeration Bern im schweizerischen Vergleich<sup>3</sup>**



<sup>2</sup> Credit Suisse (2014), Der Grossraum Bern. Struktur und Perspektiven, S. 19

<sup>3</sup> Hermann Michael (2013), Dynamische Stadt, bremsendes Land? Berns Realität ist komplexer, Forum für Universität und Gesellschaft.

**Abbildung 1-3: Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung der Agglomeration Bern im schweizerischen Vergleich**



Quelle beider Abbildungen: Michael Hermann, Dynamische Stadt, bremsendes Land? Berns Realität ist komplexer, Forum für Universität und Gesellschaft, 29. Mai 2013

- Die Region Bern wird weiterhin um ihre Anerkennung kämpfen müssen – sie ist zwar als Herz der Schweiz und als Polizentrum akzeptiert – auch im Raumkonzept Schweiz – ist aber von einigen strukturschwachen Gebieten umgeben und gehört nicht zu den dynamischsten Regionen der Schweiz.
- Die Wirtschaftsleistung ist sehr stark an den öffentlichen Sektor gebunden: Am stärksten gewachsen sind in den letzten Jahren der öffentliche Sektor und das Gesundheitswesen.
- Die Steuerbelastung ist insbesondere für natürliche Personen im schweizerischen Vergleich hoch.

Die Gemeinden im Kern der Region haben meist eine Grösse, die ein effizientes Wahrnehmen von Gemeindeaufgaben erlaubt. Allerdings gibt es sehr viele Aufgaben, die die Gemeinden gemeinsam und koordiniert wahrnehmen müssen, und der Raum wird von aussen nicht als homogene Stadtregion wahrgenommen. Es stellt sich die Frage, ob diese Strukturen fit sind für die Zukunft. Andere Stadtregionen (insbesondere Lugano) haben hier Schritte zu einer gemeinsamen Zukunft in einem neuen Kleid eingeleitet.

Diese sehr knappe und unvollständige Analyse zeigt: Die Region Bern steht zwar heute recht gut da, aber die Anforderungen an die Fitness für die Zukunft steigen. Es ist deshalb sinnvoll

und notwendig, bereits heute über mögliche Bausteine für die Stadtregion Bern im Jahre 2030 und später nachzudenken und diese zielgerichtet zusammensetzen.

## 1.2 Zielsetzung der Studie

Der Verein „Bern NEU gründen“ hat sich zum Ziel gesetzt, einen Diskussionsbeitrag für die strukturelle Weiterentwicklung der Region Bern zu leisten und dadurch die Identität der „Stadtregion Bern“ zu stärken. Mit der vorliegenden Studie möchte „Bern NEU gründen“ aufzeigen, mit welchen Zusammenarbeitsmodellen sich die Zusammenarbeit in der Stadtregion vertiefen lassen könnte und die Stadtregion Bern nachhaltig gestärkt werden kann. Ob und wie eine Veränderung der Strukturen einen Beitrag zur Bewältigung der eingangs erwähnten Herausforderungen leisten kann – das ist die Frage für die vorliegende Studie. Der Verein hofft, mit diesem Beitrag eine breite Debatte zu lancieren, den Dialog zwischen den Gemeinden in der Stadtregion zu fördern und damit letztlich zur Vertiefung der Zusammenarbeit in dieser Region beizutragen.

## 1.3 Aufbau und Vorgehen

Diese Studie zeigt, ausgehend von der bestehenden Zusammenarbeit in der Stadtregion, auf, in welchen Bereichen Potenzial für eine verstärkte Zusammenarbeit besteht (Kap. 2). Anschliessend werden verschiedene Zusammenarbeitsmodelle kurz skizziert. Dabei werden nur Modelle berücksichtigt, welche gegenüber heute eine inhaltlich oder institutionell vertiefte Zusammenarbeit bedeuten (Kap. 3). Ausgewählte Modelle werden danach auf ihre Chancen und Risiken hin mit Blick auf konkrete Zusammenarbeitsbereiche bewertet (Kap. 4) und ihre Akzeptanzchancen eingeschätzt (Kap. 5). Im Anhang finden sich ergänzende Informationen zu möglichen Zusammenarbeitsformen und konkreten Praxisbeispielen der Zusammenarbeitsmodelle.

Erstellt wurde diese unabhängige Studie mit Unterstützung einer Begleitgruppe, die sich aus Mitgliedern des Vereins „Bern NEU gründen“ und seines Think Tanks, Vertretern von Gemeinden in der Stadtregion Bern und interessierten Privatpersonen zusammensetzt. Diese Personen haben ihre persönliche Meinung an zwei Workshops eingebracht, verpflichtet aber in keiner Weise ihre Institutionen. Die Verantwortung für die Beurteilungen und Empfehlungen liegen bei Ecoplan.

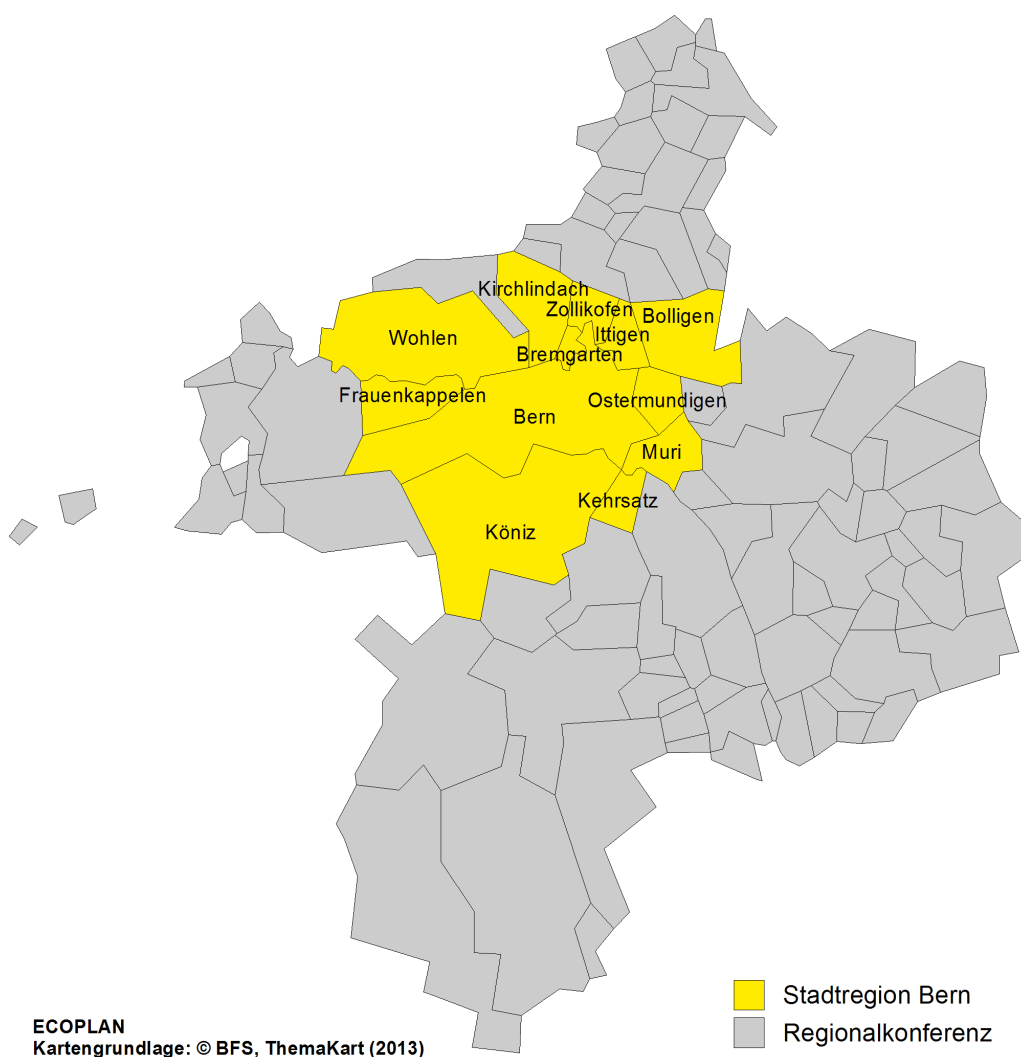
## 2 Stadtregion heute: Wo und wie wird zusammengearbeitet?

### 2.1 Übersicht über die Stadtregion Bern

#### a) „Stadtregion Bern“

Als Hypothese betrachtet der Verein „Bern NEU gründen“ die in der folgenden Abbildung eingezeichneten 12 Gemeinden als „Stadtregion Bern“. Dieser Name ist als Arbeitstitel zu betrachten. Die Analyse der bestehenden Zusammenarbeit und der Möglichkeiten zur Vertiefung der Zusammenarbeit in dieser Studie fokussiert entsprechend auf diesen Raum. Je nach Zusammenarbeitsmodell oder -bereich bieten sich aber auch kleinere (oder grösserer) Perimeter an, wobei der hier betrachtete Raum nicht über das Gebiet der Regionalkonferenz Bern-Mittelland hinausgeht.

Abbildung 2-1: Die „Stadtregion Bern“ in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland



Die folgende Abbildung gibt mit ausgewählten Kennzahlen einen Überblick über die 12 Gemeinden der „Stadtregion Bern“.

**Abbildung 2-2: Übersicht über die Gemeinden der „Stadtregion Bern“**

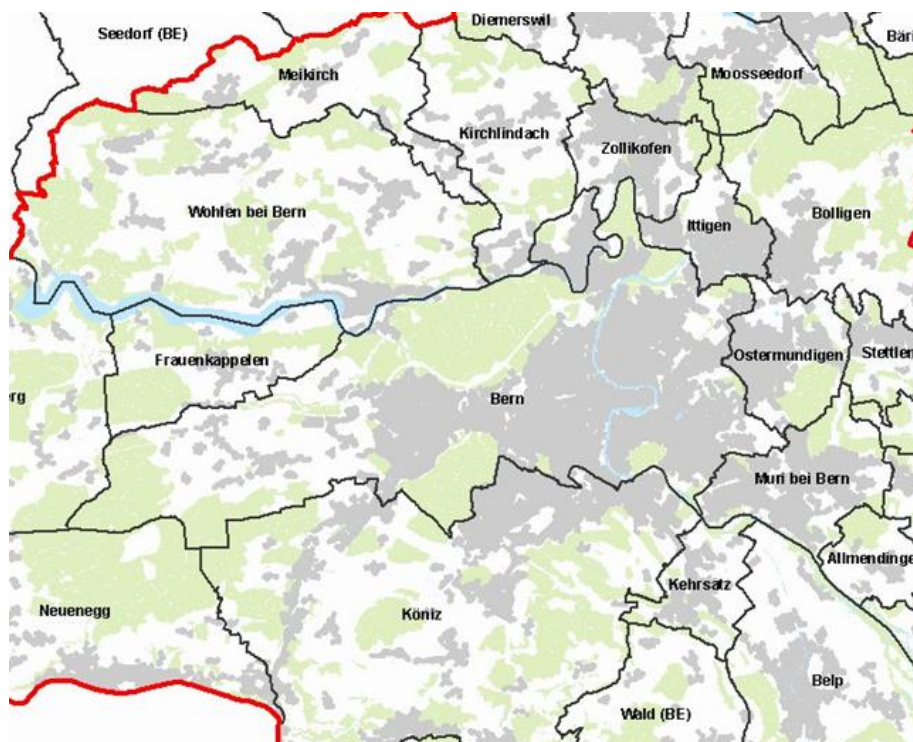
Gemeinde	Fläche (ha)	Einwohner	Beschäftigte (VZÄ)	Beschäftigungsquotient	Steueranlage	Ausländeranteil	Anzahl und polit. Ausrichtung der Exekutive	Legislative
Bern	5'162	127'515	142'772	1.12	1.54	23%	2 SP, GB, CVP, FDP	Stadtrat (80)
Bolligen	1'656	6'021	1'231	0.20	1.50	7%	2 SP, BP, 2 FDP, BDP, SVP	Gemeindeversammlung
Bremgarten	191	4'318	425	0.10	1.49	9%	3 SP, GLP, 3 FDP	Gemeindeversammlung
Frauenkappelen	927	1'241	454	0.37	1.64	7%	FDP, 2 SVP, 4 Parteilos	Gemeindeversammlung
Ittigen	421	10'997	8'649	0.79	1.34	20%	SP, EVP, 3 FDP, SVP, Parteilos	Gemeindeversammlung
Kehrsatz	444	4'120	722	0.18	1.45	18%	SP, 2 FDP, SVP, Parteilos	Gemeindeversammlung
Kirchlindach	1'195	2'808	585	0.21	1.45	7%	BDP, FDP, SVP, Freie Lindacher, Parteilos	Gemeindeversammlung
Köniz	5'101	39'375	17'621	0.45	1.49	16%	Grüne, SP, GLP, FDP, SVP	Gemeindeparlament (40)
Muri	763	12'675	7'035	0.56	1.20	13%	SP, 4 FDP, SVP, forum	Grosser Gemeinderat (40)
Ostermundigen	594	15'871	5'904	0.37	1.69	25%	Grüne, SP, CVP, FDP, 2 SVP, Parteilos	Grosser Gemeinderat (40)
Wohlen	3'629	8'901	1'369	0.15	1.54	9%	Grüne, 2 SP, BDP, 2 FDP, SVP	Gemeindeversammlung
Zollikofen	539	9'977	4'966	0.50	1.40	18%	2 SP, GFL, FDP, 3 SVP	Grosser Gemeinderat (40)
<b>Total</b>	<b>25'434</b>	<b>243'819</b>	<b>191'734</b>	<b>0.79</b>		<b>20%</b>	<b>90 Gemeinderäte</b>	<b>Gemeindeparlament (5 Gemeinden, 240 Mitglieder) Gemeindeversammlungen (9 Gemeinden)</b>

Quellen: Fläche: BFS (2012), Arealstatistik 2004/2009; Einwohner: BFS, STATPOP (2013), Ständige Wohnbevölkerung am 31. Dez. 2012; Beschäftigte: BFS, STATENT (2013), Vollzeitäquivalente Total; Steueranlage: Finanzverwaltung des Kantons Bern (2014), Steueranlagen der Gemeinden und Steuersätze der Kirchgemeinden für 2014M; Ausländeranteil: BFS, STATPOP (2012), Anzahl Ausländer der ständigen Wohnbevölkerung am 31. Dezember 2011; Exekutive und Legislative: Informationen der jeweiligen Gemeindehomepages, eingesehen am 7.2.2014.

Abkürzungen und Erläuterungen: ha: Hektaren, VZÄ: Vollzeitäquivalente, BP: Bolligen Parteilos. Der Beschäftigungsquotient entspricht der Anzahl Beschäftigte geteilt durch die Anzahl Einwohner.

Die folgende Abbildung zeigt wie auch das Titelblatt der Studie, wie die Gemeinden in der Stadtregion flussend ineinander übergehen:

Abbildung 2-3: Schematische Darstellung der Stadtregion Bern



Copyright 2014 Geometer Region Bern. <http://www.geoinformation-bern-mittelland.ch>  
Anmerkung: Die bebauten Flächen sind grau markiert.

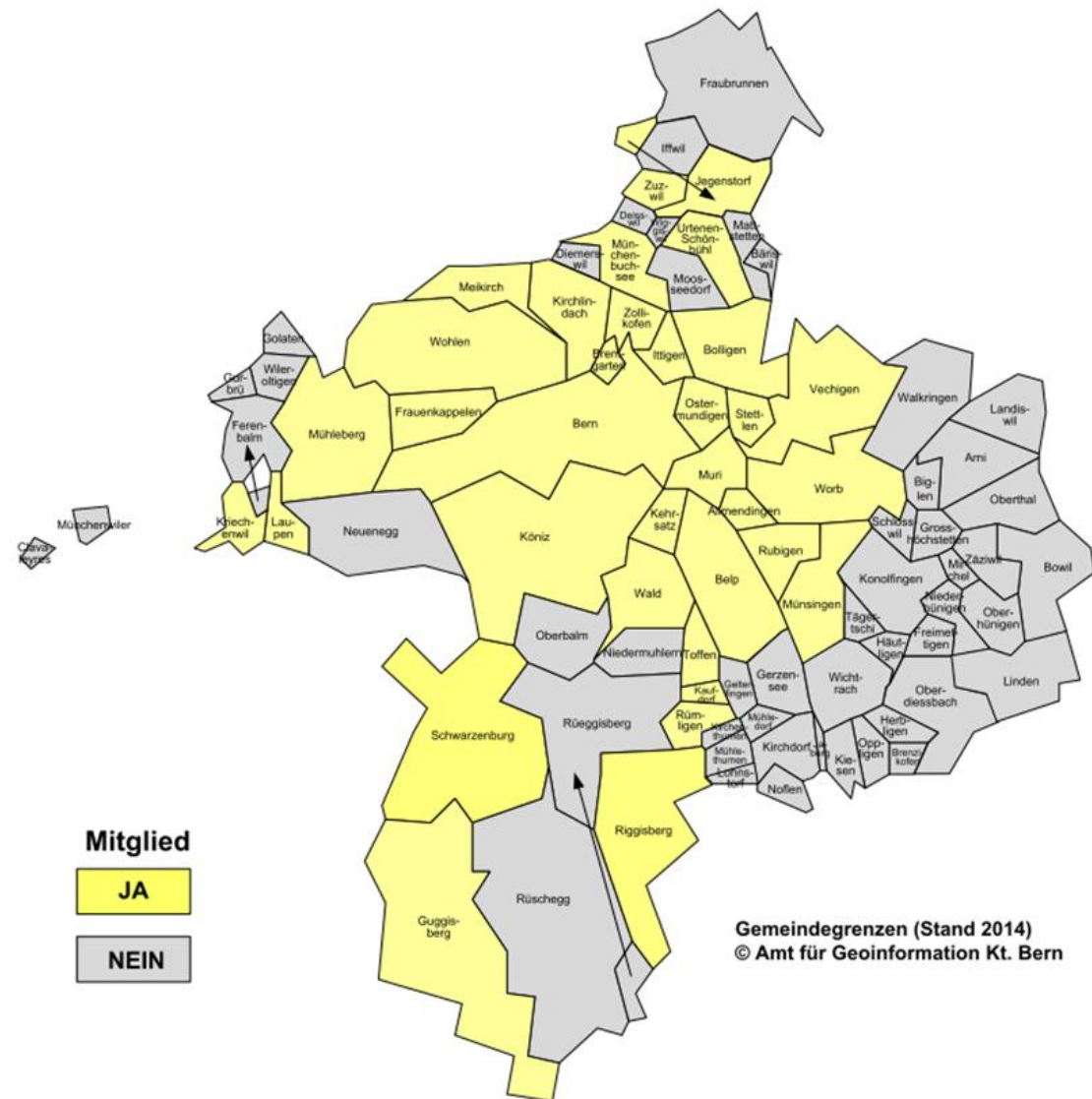
### b) Verwaltungskreis und Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Der **Verwaltungskreis Bern-Mittelland** im Kanton Bern ist zugleich der einzige Verwaltungskreis der Verwaltungsregion Bern-Mittelland und umfasst 85 Gemeinden mit zusammen 395'006 Einwohnern. Der Perimeter ist der gleiche wie derjenige der **Regionalkonferenz Bern-Mittelland (RKBM)**, die seit 2010 besteht – gestützt auf die Kantonsverfassung, das Gemeindegesetz und eine Volksabstimmung 7. Mai 2009. Auf einer Fläche von 947 km<sup>2</sup> wohnen knapp 40 % der Berner Bevölkerung und befinden sich rund 50 % der Arbeitsplätze im Kanton Bern.

Im Rahmen der Regionalkonferenz besteht auch die Teilkonferenz Wirtschaft. Sie umfasst 36 Gemeinden. Für den gemeinsamen Auftritt im Standortwettbewerb wurde die Marke Wirtschaftsraum Bern geschaffen. Im Verkehrsbereich werden Projekte innerhalb der RKBM in sieben verschiedenen Korridoren bearbeitet. Die 12 Gemeinden der Stadtregion verteilen sich auf alle sieben Korridore.



Abbildung 2-4: Karte der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, gelb markiert sind die Mitglieder der Teilkonferenz Wirtschaft



Quelle: Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2014), Perimeterkarte Teilkonferenz Wirtschaft.

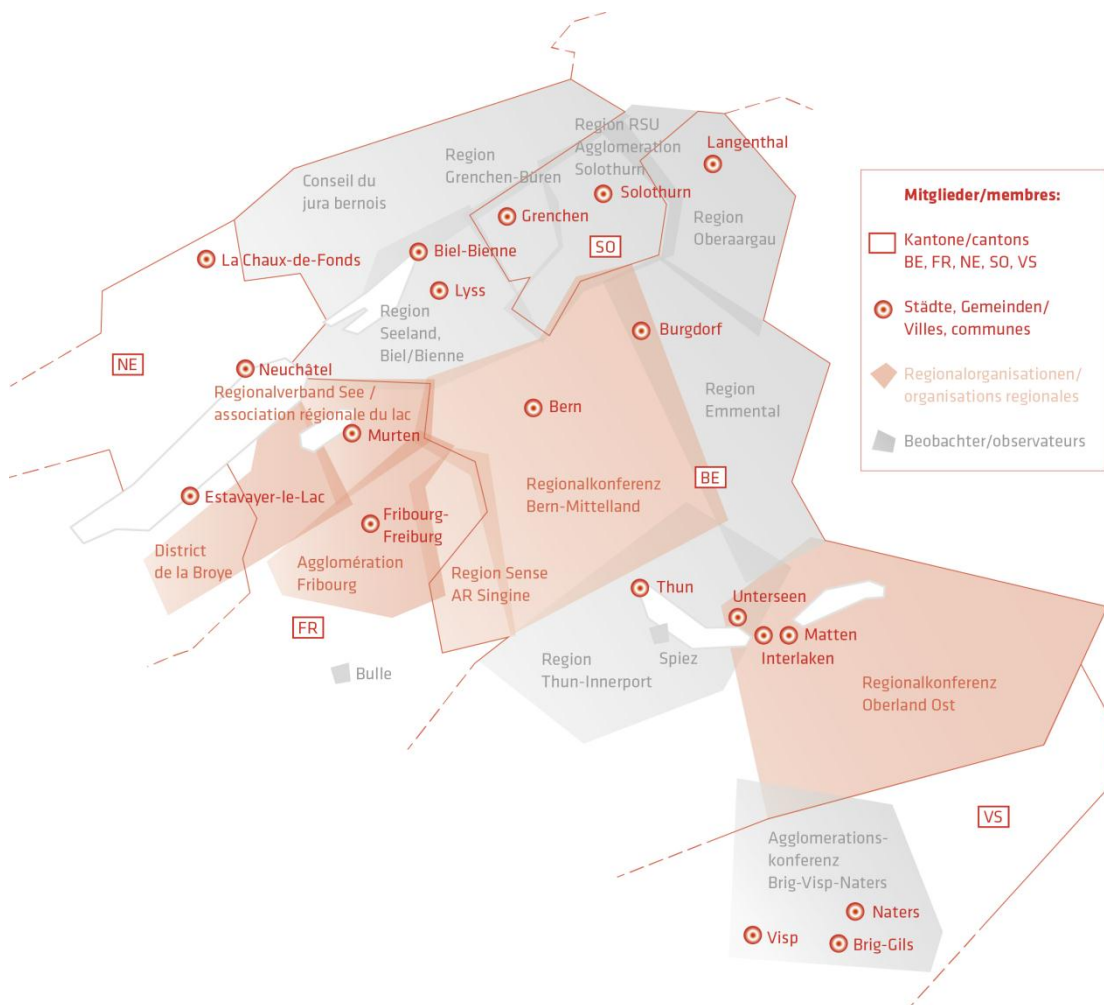
Die **Agglomeration Bern**, wie sie das Bundesamt für Statistik definiert, ist etwas kleiner als die Regionalkonferenz und umfasst rund 360'000 Einwohner/innen.



### c) Hauptstadtregion Schweiz

Die Stadt Bern, die Regionalkonferenz Bern-Mittelland und der Kanton Bern sind auch Mitglied des **Vereins Hauptstadtregion Schweiz**: Dazu gehören die Kantone sowie zahlreiche Regionen und Städte aus den Kantonen Bern, Solothurn, Neuchâtel, Freiburg und Wallis. Die Hauptstadtregion Schweiz ist im Raumkonzept Schweiz verankert und wird in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 2-5: Hauptstadtregion Schweiz



Quelle: <http://www.hauptstadtregion.ch/de/organisation/region-and-mitglieder>

## 2.2 Heutige Zusammenarbeit in der Stadtregion

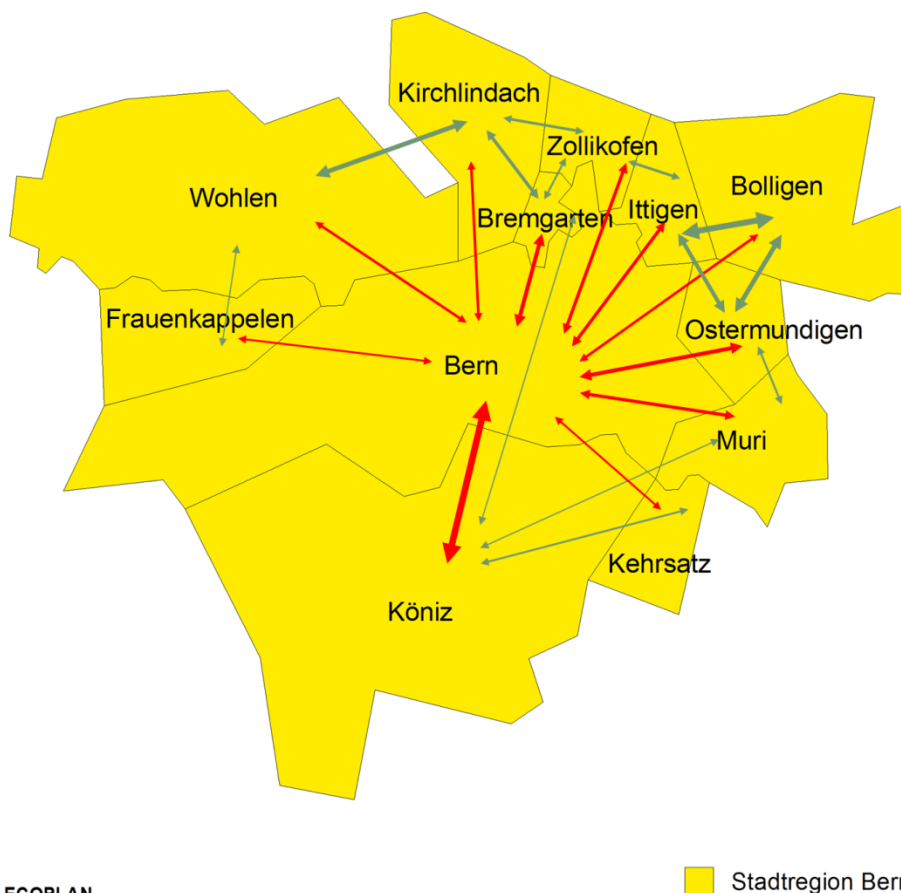
Auf Basis einer Zusammenstellung von „Bern NEU gründen“<sup>4</sup> lässt sich die Zusammenarbeit in der Stadtregion mit folgenden beiden Abbildungen grob zusammenfassen:

In Abbildung 2-6 werden die **funktionalen Verflechtungen** in der Stadtregion abgebildet. Dabei repräsentiert die Pfeildicke die Intensität der Zusammenarbeit: In umso mehr Bereichen zwei Gemeinden zusammenarbeiten, desto dicker ist der Pfeil dargestellt. Rot markiert sind alle Pfeile, in der eine Zusammenarbeit unter Einbezug der Stadt Bern erfolgt. Grau markiert sind alle Pfeile, die eine Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Gemeinden in der Stadtregion (und evtl. mit weiteren Gemeinden ausserhalb) ohne Mitwirkung der Stadt Bern repräsentieren. Es zeigt sich grob zusammengefasst folgendes Bild:

- Alle Gemeinden in der Stadtregion arbeiten in mehreren Bereichen zusammen.
- Besonders ausgeprägt mit der Stadt Bern arbeiten Köniz, Ostermundigen und Bremgarten zusammen. Die Zusammenarbeit betrifft bspw. die Volksschule, die Volkshochschule, die Kornhausbibliothek, die Sporthalle Weissenstein, Bernmobil, die Gurtenbahn oder auch den Wasserverbund Bern AG.
- Eine enge Zusammenarbeit besteht unabhängig von der Stadt Bern zwischen Ittigen, Bolligen und Ostermundigen (z.B. Zivilschutz, Notfalldienst, Pensionskasse) sowie zwischen Kirchlindach und Wohlen (und teilweise Bremgarten; z.B. Gemeindeführungsstäbe, Altersheim).

---

<sup>4</sup> Bern NEU Gründen (2010); Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen. Bestandesaufnahme zur heutigen Zusammenarbeit von zwölf Gemeinden in der Agglomeration Bern. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Gemeinden der „Stadtregion Bern“ angefragt, den Stand der Zusammenarbeit zu aktualisieren. Aufgrund der eingegangenen Rückmeldungen ist davon auszugehen, dass die Übersicht aus 2010 noch weitgehend aktuell ist.

Abbildung 2-6: Übersicht über die funktionalen Verflechtungen in der Stadtregion Bern<sup>5</sup>

ECOPLAN  
Kartengrundlage: © BFS, ThemaKart (2013)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bern NEU gründen (2010), Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen.

In der Abbildung 2-7 ist dargestellt, in welchen Bereichen eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in der Stadtregion besteht.<sup>6</sup> Die Spalten der Tabelle geben über die Intensität bzw. den Zentralisierungsgrad der Zusammenarbeit Auskunft. Ganz links sind jene Bereiche aufgeführt, in denen aktuell in der Regel keine Zusammenarbeit erfolgt. Anschliessend nimmt mit jeder Spalte die Verbindlichkeit und Intensität der Zusammenarbeit zu: Von sektorspezifischen Verträgen zwischen zwei und mehr Gemeinden, über die Auslagerung von bestimmten Leistungen an unabhängige Institutionen mittels Leistungsvertrag bis hin zu formellen Ge-

<sup>5</sup> Die Pfeildicke entspricht dabei der Anzahl Tätigkeitsbereiche gemäss dem Anhang der Übersicht von Bern NEU Gründen (2010); Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen. Die Tätigkeitsbereiche wurden nicht gewichtet.

<sup>6</sup> Bern NEU Gründen (2010); Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen. Aktualisiert soweit Angaben der Gemeinden eingetroffen sind.

meindeverbänden. Am stärksten zentralisiert sind in der Tabelle jene Aufgabenbereiche, die gemäss kantonalem Gemeindegesetz durch die Regionalkonferenz wahrzunehmen sind.<sup>7</sup>

**Abbildung 2-7: Intensität der Zusammenarbeit in der „Stadtregion Bern“ anhand von ausgewählten Beispielen**

	Keine / Gemeinden i.d.R. eigenständig	Bilaterale / multilaterale Verträge	Outsourcing, AG, Leistungs- aufträge	Gemeindeverband	Regional- konferenz
<b>Allgemeine Verwaltung</b>	Einwohnerkontrolle, Bauverwaltung	Steuererfassung, Informatik	Pensionskasse (Stiftung)	Anzeiger Region Bern	
<b>Öffentliche Sicherheit</b>		Feuerwehr, Zivilschutz, Gemeindeführungsstäbe, Pilzkontrolle			
<b>Bildung</b>	Kindergarten, Volksschule, Oberstufe	Volkshochschule, Musikschule, Spezialklassen, Tageseltern, KITA	Kornhausbibliothek	Oberstufe (Wohlen / Kirchlindach)	
<b>Kultur und Freizeit</b>	Sportinfrastrukturen	Sporthalle Weissenstein (Bern / Köniz), Hallenbad (Bolligen / Ittigen)			Kultur
<b>Soziale Wohlfahrt</b>		Sozialdienst, Jugend	Altersheime	Naturalpflegeverband	
<b>Verkehr</b>			Bernmobil, Moonliner		Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK)
<b>Umwelt und Raumordnung (Ver- und Entsorgung)</b>	Tiefbau, Strassenunterhalt und Winterdienst; Friedhof	Kehricht, Tierkadaver, TV	ARA Region Bern AG, KEWU AG, Wasserverbund Region Bern AG	ARA Worblental	Raumplanung (RGSK), Energieberatung
<b>Volkswirtschaft</b>					Teilkonferenz Wirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Bern NEU gründen (2010), Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen.

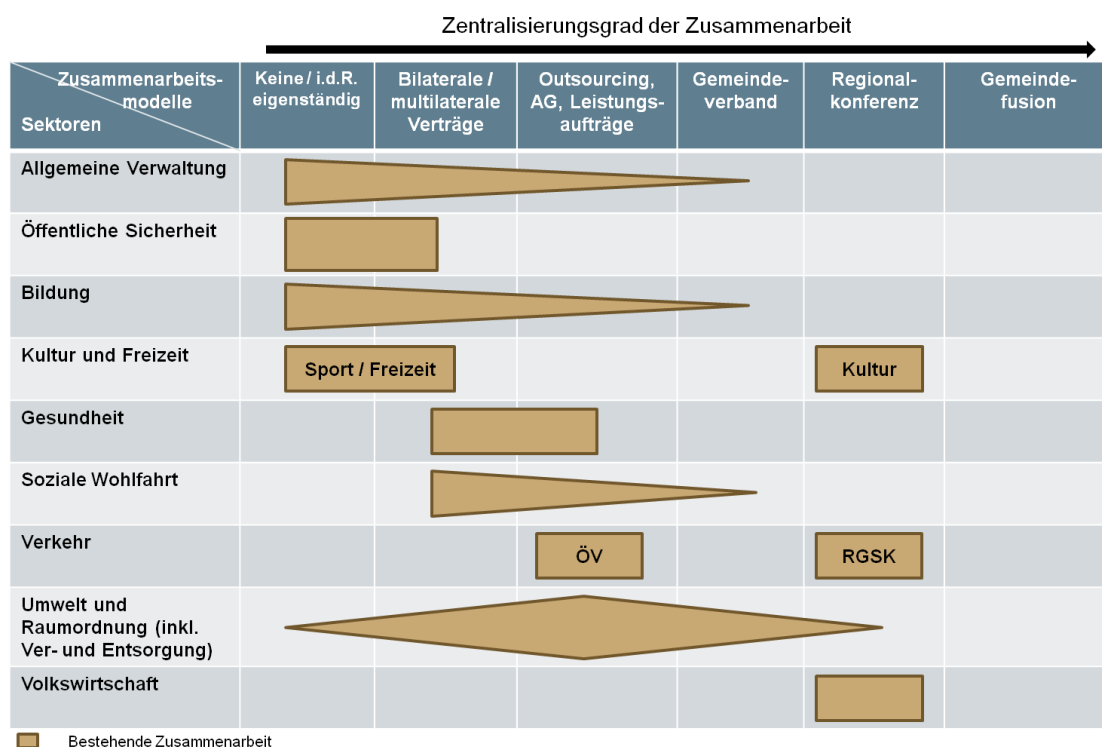
Aus dieser Übersicht lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- In den „identitätsstiftenden“ Aufgabenbereichen einer Gemeinde findet i.d.R. keine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden statt bzw. werden solche Aufgaben wenn immer möglich durch die Gemeinden eigenständig erbracht. Dazu gehören insbesondere Kindergarten und Volksschule, aber auch Sportinfrastrukturen und die Kernverwaltung mit Einwohnerkontrolle und Bauverwaltung.
- Im Bereich der öffentlichen Sicherheit arbeiten die Gemeinden vielfach in vertraglichem Verhältnis miteinander. Gleiches gilt für speziellere Bildungsangebote.

<sup>7</sup> Die obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen sind im Gemeindegesetz (GG), Art. 141 geregelt.

- Wo es um die eher technische Leistungserbringung geht (Abwasser, Kehricht, etc.), übertragen die Gemeinden diese Aufgabe oft an eine unabhängige Servicegesellschaft oder an einen Gemeindeverband.
- Die Zusammenarbeit in der (weit über die Stadtregion hinausreichenden) Regionalkonferenz findet in den ihr durch das kantonale Gemeindegesetz übertragenen Aufgabenbereichen (Verkehr/Siedlung, Kultur, Neue Regionalpolitik) sowie (mit einer Teilkonferenz) im Bereich Wirtschaft statt.

Abbildung 2-8: Bestehende Zusammenarbeit in der „Stadtregion Bern“



### 2.3 Wo liegen die Zusammenarbeitspotenziale?

Auf Basis der oben genannten Zusammenstellungen wurde das Potenzial für eine weitere Zusammenarbeit systematisch geprüft und auch mit der Begleitgruppe diskutiert. Die Ergebnisse sind im Anhang (Kapitel 7) dargestellt und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Zusammenarbeitspotenzial bestimmt sich dadurch, in welchen Bereichen durch eine verstärkte Zusammenarbeit wesentliche Synergieeffekte und damit mehr Nutzen und/oder Einsparungen erzielt werden können. Ohne diese Synergieeffekte führt ein Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden nur zu einem erhöhten Koordinationsaufwand. Oder anders formuliert: Eine verstärkte Zusammenarbeit ist nur dann wirklich sinnvoll, wenn

dadurch eine Gemeindeaufgabe wesentlich besser oder günstiger erfüllt werden kann und letztendlich die Einwohner davon profitieren können.

Zusammen mit der Begleitgruppe konnten im Rahmen eines Workshops folgende Schlüsse gezogen werden:

- Im Bereich der allgemeinen bzw. **Kernverwaltung** werden die Gemeindeaufgaben heute i.d.R. eigenständig wahrgenommen. In diesem Bereich (z.B. Einwohnerkontrolle, Bauverwaltung) bestehen daher gewisse Effizienzpotenziale bei einer Zentralisierung, wobei hier identitätsstiftende Aspekte eine grosse Rolle spielen.
- In der **öffentlichen Sicherheit** (z.B. Feuerwehr, Zivilschutz) arbeiten die Gemeinden häufig bereits multilateral zusammen. Ein Teil des Effizienzpotenzials einer stärker zentralisierten Zusammenarbeit dürfte damit bereits realisiert sein.
- Die Basisangebote in der **Bildung** (Kindergarten, Volksschule) nehmen die Gemeinden i.d.R. eigenständig wahr, bei den spezielleren Angeboten (z.B. Musikschule, Spezialklassen) und in der Oberstufe wird häufiger zusammengearbeitet. Ein Vorteil vertiefter Zusammenarbeit könnte in diesem Bereich im Zugang zum umfassenden Leistungsangebot des Zentrums sowie bei der Abstimmung von KITA Angeboten liegen.
- Bei den grossen **Kulturinstitutionen** wird bereits im Rahmen der Regionalkonferenz, also über die Stadtregion hinaus, zusammengearbeitet. Allerdings dürften im Bereich der Freizeitangebote (insbesondere gemeinsame Sportstättenplanung und Anlagenmanagement) und in geringerem Mass auch bei der Jugendarbeit und den Jugendangeboten sowie den Kulturbeiträgen Optimierungen möglich sein.
- Im Bereich **Gesundheit** wurde mit der Finanzierung der Spitex-Leistungen ein wichtiger Bereich kantonalisiert.<sup>8</sup>
- In der **sozialen Wohlfahrt** wird teilweise bei den Sozialdiensten und im Jugendbereich bereits zusammengearbeitet. Eine vertiefte Zusammenarbeit bspw. in regionalen Sozialdiensten könnte die Professionalisierung und Spezialisierung verstärken.
- In den eher „technischen“ Aufgaben im **öffentlichen Verkehr** sowie in der **Ver- und Entsorgung** werden die Aufgaben oft bereits durch spezialisierte Gesellschaften erbracht. Zudem besteht mit dem regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept ein Gefäss auf Ebene der Regionalkonferenz.
- Allerdings bestehen im Bereich Verkehr und Infrastruktur Effizienzpotenziale beim Ausscheiden von Gewerbezone und beim Einsatz von Verkehrslenkungsmassnahmen. Auch bei der überkommunalen Planung besteht noch Zusammenarbeitspotenzial. Eine bessere Abstimmung sollte auch in der Energiepolitik und dem Natur- und Umweltschutz erfolgen.

---

<sup>8</sup> Die Gemeinden sind jedoch in der Trägerschaft vieler Spitex-Organisationen vertreten und können in diesen auch Einfluss auf organisatorische Strukturen nehmen, z.B. auf Fusionen von lokalen Spitex-Organisationen zu regionalen Gebilden. Darüber hinaus können Gemeinden immer auch zusätzliche Leistungen bestellen und abgeben, die durch den kantonalen Leistungsvertrag nicht abgedeckt sind (z.B. einen Mahlzeitendienst).

- Die **Standortförderung** erfolgt bereits im Rahmen der Teilkonferenz Wirtschaft. Jedoch könnte in diesem Bereich noch vermehrt eine Gesamtbetrachtung eingenommen und das Thema mit der Nutzungsplanung verknüpft werden.

Gemäss Einschätzungen der Begleitgruppe liegen in folgenden Aufgabenbereichen die grössten Zusammenarbeitspotenziale. Diese werden deshalb zur Beurteilung der Chancen und Risiken von interessanten Zusammenarbeitsmodellen weiter vertieft (vgl. Kapitel 4 sowie für eine umfassende Übersicht über mögliche Zusammenarbeitspotenziale den Anhang Kapitel 7). Es handelt sich dabei um folgende Aufgabenbereiche:

- Planung
- Energiepolitik und Natur-/ Umweltschutz
- Soziales
- Sportanlagen
- Verkehr und Infrastruktur
- Wirtschafts-/Standortförderung, gemeinsamer Aussenaustritt

Insgesamt lässt sich aus der Analyse der Zusammenarbeitspotenziale schliessen, dass bei den eher operativen **Gemeindeaufgaben mit starkem Dienstleistungscharakter vermutlich wenig grössere Optimierungspotenziale** brach liegen, die ohne grössere Anstrengungen realisiert werden könnten. Die Gemeinden haben sich hierzu bereits mit zahlreichen Kooperationen organisiert. Eine Vereinfachung und teilweise Zusammenlegung der vielfältigen und in unterschiedlichsten Konstellationen auftretenden Zusammenarbeitsstrukturen könnte aber durchaus Impulse bringen. **Im strategischen Bereich und vor allem im Aussenaustritt und damit der mittel- bis langfristigen wirtschaftlichen Stärke besteht hingegen ein klares Potenzial.** Die Gemeinden der Stadtregion stehen vor gemeinsamen Herausforderungen, die sie im gut abgestimmten Verbund besser meistern können.

### 3 Modelle für mehr Zusammenarbeit: Welche gibt es?

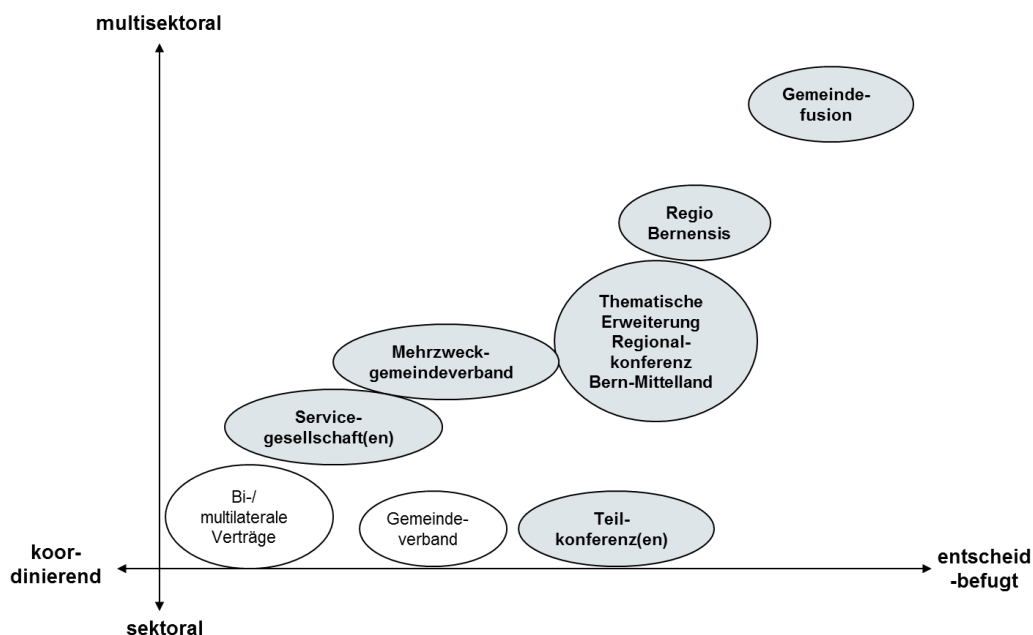
#### 3.1 Überblick über mögliche Zusammenarbeitsmodelle

Für eine vertiefte Zusammenarbeit in der „Stadtregion Bern“ stehen Zusammenarbeitsmodelle im Vordergrund, die über einfache bi- oder multilaterale Verträge hinausgehen. Besonders interessant sind Zusammenarbeitsformen, die gegenüber der Regionalkonferenz (in der Stadtregion) mehr Entscheidungsbefugnisse und oder mehr Aufgabenbereiche auf sich vereinigen.

Abbildung 3-1 zeigt einen Überblick über denkbare Zusammenarbeitsmodelle und verortet sie anhand von zwei Kriterien:

- Tätigkeitsbereiche (vertikal): Erfolgt die Zusammenarbeit im betreffenden Zusammenarbeitsmodell sektoral (also nur in einem Tätigkeitsbereich) oder multisektoral?
- Entscheidungsbefugnisse (horizontal): Werden Entscheidungsbefugnisse an die Organisation abgetreten (entscheidungsbefugt) oder verbleiben sie bei den Gemeinden (koordinierend)?

Abbildung 3-1: Überblick über das Spektrum an interessierenden Zusammenarbeitsmodellen für die Stadtregion Bern<sup>9</sup>



Eigene Darstellung Ecoplan.

<sup>9</sup> Denkbar wären auch weitere, nach unserer Ansicht weniger realistische Optionen: Z.B. die Bildung eines Stadtkantons, der nur die Gemeinden der Stadtregion umfasst oder die Verkleinerung der heutigen Regionalkonferenz.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Bericht einer Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeindedirektion „Zusammenarbeit in den Agglomerationen“ aus dem Jahre 1992. Im Grundsatz wird in diesem Bericht ein ähnliches Variantenspektrum für eine verstärkte Zusammenarbeit in den Berner Agglomerationen beleuchtet.



## 3.2 Grundzüge der Zusammenarbeitsmodelle

Die oben dargestellten möglichen Zusammenarbeitsmodelle werden nachstehend nur kurz mit ihren Eckwerten präsentiert. Eine detaillierte Beschreibung der Modelle befindet sich im Anhang in Kapitel 8.<sup>10</sup>

### a) Servicegesellschaft

Für spezifische „technische“ Gemeindeaufgaben wird die Leistungserbringung an eine oder mehrere Servicegesellschaften ausgelagert. Durch die spezialisierte Organisation erfolgt eine optimierte und günstige Leistungserbringung. Die Ausgestaltung ist öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich möglich, denkbar sind auch Ausschreibungen.

### b) Mehrzweckgemeinerverband (MZGV)

Nach Vorbild des in der „Stadtregion Luzern“ angedachten Modells (vgl. Abschnitt 9.1 im Anhang) werden Gemeindeaufgaben, die optimalerweise gemeindeübergreifend koordiniert angeboten werden, die aber über technische Belange hinausgehen und eine politische Komponente aufweisen, an einen Mehrzweckgemeinerverband (MZGV) delegiert. Der MZGV übernimmt die operative Ausführung der Gemeindeaufgabe, während die strategische Führung bei den Gemeinden verbleibt.<sup>11</sup>

### c) Thematische Erweiterung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland (RKBM)

Bei diesem Modell wird davon ausgegangen, dass es über die obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenz Bern-Mittelland hinaus weitere Aufgabenbereiche gibt, die auf Ebene der Regionalkonferenz angegangen werden können. Die RKBM würde thematisch erweitert.

### d) Teilkonferenz der Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Die Gemeinden der „Stadtregion Bern“ könnten eine Teilkonferenz innerhalb der Regionalkonferenz Bern-Mittelland bilden und ausgewählte Gemeindeaufgaben auf die Teilkonferenz übertragen. Diese Teilkonferenz könnte aufgrund der gesetzlichen Verankerung im Gemeindegesetz in den ihr übertragenen Aufgabenbereichen verbindliche (Mehrheits-)Entscheidungen treffen.

---

<sup>10</sup> Mögliche Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen wurden auch in den folgenden Publikationen eingehend untersucht: TAK (2004), Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, TAK (2006), Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration sowie für mögliche Kategorisierungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive Reist (2009), Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel.

<sup>11</sup> Dieses Modell wird auch im Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeindedirektion (1992, S. 45f) als Minimalmodell diskutiert.

### e) Regio Bernensis<sup>12</sup>

Die „Stadtregion Bern“ begreift sich als zusammenhängenden urbanen Raum und möchte gemeinsam agglomerationsspezifische Herausforderungen angehen und lösen. Zu diesem Zweck sowie zur Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls wird nach dem Vorbild der Agglomeration Freiburg<sup>13</sup> eine neue Zusammenarbeitsstruktur geschaffen, an die ausgewählte Kompetenzen übergeben werden. Analog zur Agglomeration Freiburg könnte diese Regio Bernensis auch mit einem Regionalparlament („Legislative“) ausgestattet werden. Diese neue „Regio Bernensis“ bildet für die Bevölkerung sichtbare Strukturen und tritt als eigenständige Organisation gegen aussen auf. Sie ist auf politische und nicht nur auf operative Aufgaben ausgerichtet.

### f) Gemeindefusion

Ein Teil oder alle Gemeinden der „Stadtregion Bern“ schliessen sich zu einer neuen Gemeinde zusammen und können dadurch Grössenvorteile der neuen Stadt in verschiedensten Aufgabenbereichen nutzen. Bei der Fusion sind verschiedene Untervarianten denkbar.

- Bezüglich des Kriteriums Raum eine grosse oder eine kleine Fusion.
- Bezüglich des Kriteriums Entscheidungsprozesse / Struktur eine Fusion mit „starken Stadtteilen“ und eine Fusion mit „schwachen Stadtteilen“.

## 3.3 Charakteristika der Zusammenarbeitsmodelle

Die Zusammenarbeitsmodelle unterscheiden sich nach ihrem Perimeter (Raum), den Zusammenarbeitsbereichen, Entscheidungsprozessen und Strukturen sowie der Finanzierung. Die nachfolgende Abbildung fasst die Charakteristika der Modelle zusammen, welche in Kapitel 8 ausführlich dargestellt sind.

---

<sup>12</sup> Dieses Zusammenarbeitsmodell lehnt sich an die Agglomeration Freiburg an. Auf den naheliegenden Begriff Agglomeration Bern oder Agglomerationskonferenz wurde verzichtet, um eine Verwirrung mit dem Begriff der Agglomeration gemäss BFS-Definition oder der Regionalkonferenz zu vermeiden. Auch dieses Modell wird im Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeindedirektion (1992, S. 46f) diskutiert unter der Bezeichnung Gemeindeverbindung 2000.

<sup>13</sup> Eine detaillierte Darstellung der Agglomeration Freiburg findet sich im Anhang, Abschnitt 9.2 oder im Internet: [www.agglo-fr.ch](http://www.agglo-fr.ch).

**Abbildung 3-2: Gesamtübersicht über mögliche Zusammenarbeitsmodelle für die „Stadtregion Bern“**

	Service-gesellschaft	MZGV	Erweiterung RKBM	Teilkonferenz	Regio Bernensis	Gemeinde-fusion
<b>Raum</b>	je nach funktio-nalen Erforder-nissen	„Stadtregion Bern“	Perimeter Regionalkonfe-renz	„Stadtregion Bern“ und weitere Interes-sierte Gemein-den der RKBM	„Stadtregion Bern“	ganze „Stadtregion Bern“ oder Teile davon
<b>Zusammen-arbeits-bereiche</b>	„technische“ Gemeindeauf-gaben, die überall in ähnli-cher Weise anfallen	„technische“ Aufgaben sowie „politische“ Bereiche mit Skaleneffekten oder Abstimmungsbedarf	Ergänzung um Bereiche mit Relevanz für Gemeinden im gesamten Perimeter der RKBM	Ergänzung um Bereiche mit spezifischer Relevanz für die „Stadtregion Bern“	Neue Struktur mit spezifisch für die Stadtregion relevanten Aufgabenbereichen, die nicht anderweitig delegiert sind	alle Gemeindeaufgaben, die nicht an Regionalkonferenz oder andere Organisationen delegiert sind
<b>Entscheid-prozesse / Strukturen</b>	privatrechtliche Körperschaften im oder nicht im Besitz der Gemeinden	– Delegierten-versammlung bzw. Vorstand mit gewichtetem Stimmrecht – Geschäftslei-tung	– Regionalver-sammlung mit gewichtetem Stimmrecht – Kommissi-on(en) – Referen-dums- und Initiativmög-lichkeiten	– (Teil-) Region-alsversamm-lung mit gewichtetem Stimmrecht – Kommissi-on(en) – Referen-dums- und Initiativmög-lichkeiten	Zum Beispiel: – Regio-Rat – Regio-Vorstand – Referen-dums- und Initiativmög-lichkeiten	– Stadtparla-ment – Gemeinderat
<b>Finanzierung</b>	– Aktienkapital – Entgelt für Leistungser-bringung	– Leistungsab-hängige Bei-träge – Gebühren	– Beiträge pro Einwohner (Verwaltung) – Leistungsab-hängige Bei-träge – Gebühren	– Beiträge pro Einwohner (Verwaltung) – Leistungsab-hängige Bei-träge – Gebühren	– Beiträge pro Einwohner (Verwaltung) – Leistungsab-hängige Bei-träge – Gebühren	– Fusionsbei-träge (Kanton und Gemein-den) – Steuerein-nahmen

Abkürzungen: MZGV = Mehrzweckgemeindeverband; RKBM = Regionalkonferenz Bern-Mittelland.

### 3.4 Welche Modelle sollen vertieft werden?

Die interessantesten und vielversprechendsten Modelle sollen vertieft untersucht werden. Zusammen mit der Begleitgruppe wurden für die Vertiefung die folgenden Modelle ausgewählt, die für die Realisierung der strategischen, politischen und koordinativen Zusammenarbeitspotenziale in der Stadtregion am vielversprechendsten erscheinen:

- **Teilkonferenz:** Eine Teilkonferenz der RKBM kann sich auf mittlerweile eingespielte Prozesse und Strukturen sowie das Gemeindegesetz stützen und steht daher im Vordergrund, wenn zusätzliche Aufgaben der Gemeinden mit strategisch/koordinativ/politischem Gehalt an eine regionale Institution übertragen werden sollen. Trotz gewisser Schwierigkeiten dürfte die Akzeptanz eher erreichbar sein als z.B. beim Modell Regio Bernensis.

- **Fusion:** Dieses Modell soll als Eckvariante nicht fehlen. Zu vertiefen sind sowohl die Aspekte der Teilautonomie von Quartieren resp. bisherigen Gemeinden wie auch der Perimeter.

Die **Servicegesellschaft und der Mehrzweckgemeindevorband** könnten **Zwischenschritte** und Beginn einer verstärkten Zusammenarbeit sein. Sie sind jedoch bereits gut bekannt und werden im Rahmen dieser Studie nicht vertieft. Dadurch soll keineswegs der Wert der heutigen Zusammenarbeit bei der Leistungserbringung im Rahmen von Gemeindeverbänden oder Servicegesellschaften geschmälert werden. Wo sinnvoll, wird deshalb bei der Vertiefung auf mögliche Übergangszusammenarbeitsformen auf dem Weg zu einer weitergehenden Zusammenarbeit hingewiesen und im Abschnitt 6.2 werden Überlegungen zur schrittweisen Vertiefung der Zusammenarbeit angestellt. Mit Blick auf die langfristigen Herausforderungen der Stadtregion in eher strategisch/koordinativen/politischen Bereichen sind die Modelle „Teilkonferenz“ und Fusion allerdings vielversprechender.

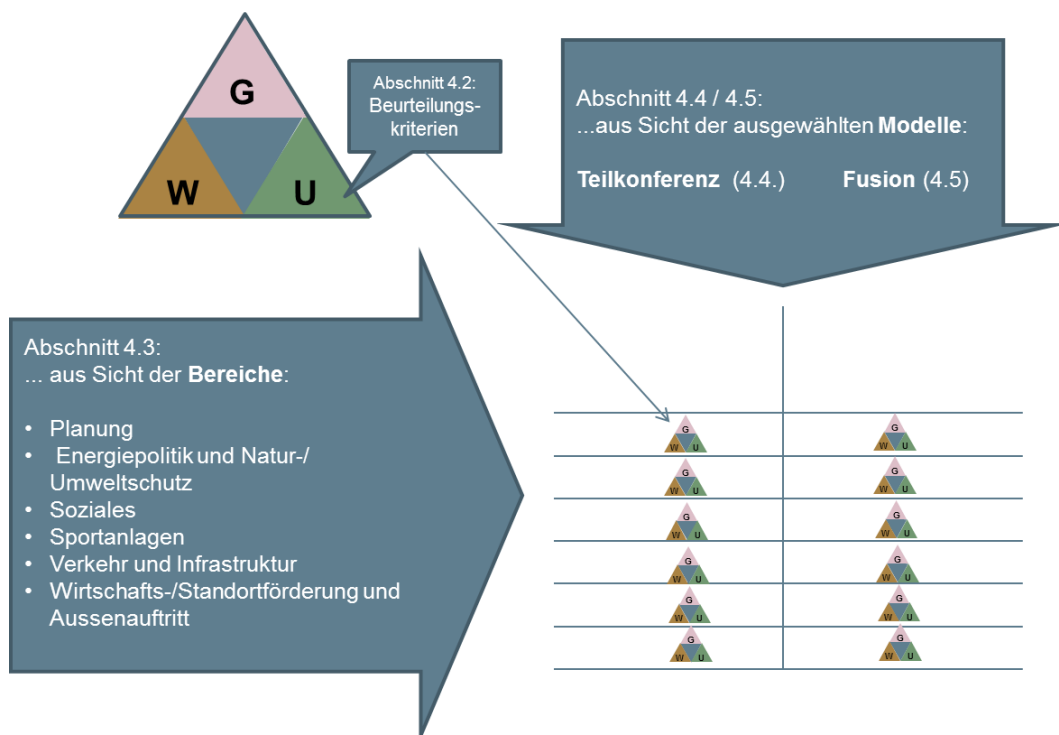
Die **thematische Erweiterung der RKBM** und die **Regio Bernensis** werden nicht mehr weiterverfolgt. Erstere ist aufgrund des grossen Perimeters für spezifisch die Stadtregion betreffende Herausforderungen kaum geeignet. Letztere ist wenig sinnvoll oder aussichtsreich, da in aufwendigen Prozessen neue Strukturen geschaffen werden, die letztlich ähnliche Zwecke erfüllen würden wie eine Teilkonferenz, aber als Fremdkörper und zudem als Konkurrenz zur Regionalkonferenz aufgefasst werden könnten.

## 4 Chancen und Risiken: Welchen Mehrwert und welche Herausforderungen bringen die Modelle?

### 4.1 Einleitung: Vertiefung der Potenziale und der Modelle

In den Kapiteln 2 und 3 wurde eine generelle Übersicht über Zusammenarbeitsbereiche und mögliche Zusammenarbeitsmodelle gegeben. In diesem Kapitel sollen nun die Zusammenarbeitspotenziale im Hinblick auf die ausgewählten Zusammenarbeitsmodelle (Teilkonferenz und Fusion) näher analysiert werden und darauf basierend die Chancen und Risiken dieser Zusammenarbeitsmodelle grob abgeschätzt werden. Dazu gehen wir grundsätzlich von zwei Seiten ans Thema heran: Aus Sicht der **Bereiche** und aus Sicht der ausgewählten **Modelle**. Dies illustriert die folgende Abbildung.

**Abbildung 4-1: Vorgehensweise im Kapitel 4: Beurteilung der Zusammenarbeitspotenziale aus zwei Perspektiven: Bereiche und Modelle**



Konkret heisst dies:

- Im folgenden Abschnitt 4.2 werden kurz die verwendeten **Beurteilungskriterien** dargestellt.
- Im Abschnitt 4.3 wird darauf eingegangen, welche und wie sich Zusammenarbeitspotenziale in ausgewählten **Bereichen** (siehe Abbildung) realisieren lassen.

- Im Abschnitt 4.4 wird aufgezeigt, wie eine oder mehrere neue **Teilkonferenzen** für die Stadtregion Bern ausgestaltet werden könnten und welche Chancen und Risiken mit diesen verbunden sind.
- Im Abschnitt 4.5 werden sodann mögliche Ausgestaltungsformen einer **Fusion** von Gemeinden in der Stadtregion beschrieben (Perimeter, Grad der Quartiersautonomie) und deren Chancen und Risiken bewertet.
- Da es sich sowohl bei möglichen neuen Teilkonferenzen als auch bei einer Fusion um sehr weitgeschrittene Zusammenarbeitsformen handelt, die voraussichtlich erst über einen längeren Zeitraum realisiert werden könnten, wird in Abschnitt 6.2 auf mögliche **Zwischenschritte** hin zu einer vertieften Zusammenarbeit eingegangen.

## 4.2 Beurteilungskriterien

Zur Bewertung der Zusammenarbeitsmodelle benutzen wir die häufig verwendeten Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, wobei in der vorliegenden Studie Wirtschafts- und Gesellschaftskriterien im Vordergrund stehen. Es werden jeweils die **Vor- und Nachteile im Vergleich zum Status Quo** für die verschiedenen Dimensionen analysiert.

**Abbildung 4-2: Beurteilungskriterien für die Zusammenarbeitsmodelle**

### Wirtschaft

- W1: Kosteneinsparungen, Synergien, Effizienz (z.B. durch sinnvolle Konzentration von Infrastrukturen)
- W2: Nutzen und Qualität der Dienstleistungen
- W3: Wirtschaftliches Entwicklungspotenzial der Region (z.B. durch gute Raumplanung, gemeinsame Wirtschaftsförderung etc.)
- W4: Steuern (u.a. Veränderungen in der Steuerbelastung, Effekte im Finanzausgleich)

### Gesellschaft

- G1: Identität und Tradition
- G2: Demokratische Mitbestimmung
- G3: Adäquate Entscheidmechanismen / Accountability

### Umwelt

- U1: Schonung der Landschaft / Kulturland (z.B. durch sinnvolle Verteilung der Infrastrukturen)

### 4.3 Realisierung der Zusammenarbeitspotenziale

Zentral für die Beurteilung der Zusammenarbeitsmodelle ist insbesondere, inwiefern diese es ermöglichen, die Potenziale in denjenigen Bereichen zu realisieren, die zusammen mit der Begleitgruppe als die vielversprechendsten Zusammenarbeitsbereiche beurteilt wurden (vgl. Abschnitt 2.3). Nachfolgend werden diese Bereiche deshalb beschrieben und eine Abschätzung bzgl. der geeigneten Zusammenarbeitsform zur Realisierung des Potenzials vorgenommen.

#### a) Planung

In der Richtplanung und auch der Nutzungsplanung arbeiten die Gemeinden der Stadtregion nicht nur im Rahmen des RGSK, sondern auch bei einzelnen grossen Planungen bereits eng zusammen. Z.B. sind bei der Planung des Entwicklungsschwerpunkts Wankdorf der Kanton Bern, die Stadt Bern, Ittigen, Ostermundigen, die Burgergemeinde Bern, BEA bern expo, VBS und SBB beteiligt.

Aus einer Stadtregion übergreifenden Sicht besteht jedoch bei der überkommunalen Planung der Raumentwicklung weiteres Optimierungspotenzial. Insbesondere würde die gemeinsame Beplanung grösserer Perimeter eine bessere Anlage von Wohn- und Gewerbebezonen sowie eine grossräumige Planung von öffentlichen Bauten und Anlagen (Schulen, Sportstätten) als auch von Frei- und Grünflächen erlauben. Auch könnten die administrativen Verfahren der kommunal unterschiedlichen Baubewilligungswesen vereinheitlicht und Doppelspurigkeiten vermieden werden. In der Praxis würden für Bauherren und Investoren durch eine Reduktion der Ansprechpartner wesentliche Vereinfachungen erreicht.

Es gibt verschiedene Beispiele, wie überkommunale Planungen in der Praxis organisiert werden können:

- Unter der Federführung der **Regionalkonferenz Bern Mittelland** (RKBM) entstanden interessante Beispiele, wie für Teilgebiete gemeindeübergreifende raumrelevante Aspekte behördenverbindlich koordiniert werden können, z.B.:
  - **Teilregionaler Richtplanung «Aareschlaufe»**: Die Gemeinden Bern, Bremgarten, Ittigen, Kirchlindach, Köniz und Zollikofen haben 2008 das Projekt «Aareschlaufen» gestartet mit dem Ziel, die Naherholung in Abstimmung mit den Anliegen der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Wasserbaus zu fördern.<sup>14</sup>
  - **Teilregionaler Richtplan «Regionales Hochhauskonzept (HHK) Region Bern»**: Das Hochhauskonzept ist im Wirkungssperimeter, der mehrere Gemeinden (Bern, Köniz, Ittigen, Ostermundigen und Wohlen) in der Kernagglomeration Bern umfasst, behördenverbindlich.<sup>15</sup> Ergänzend zu den Richtplandokumenten besteht ein Leitfaden und Pflichtenheft zum HHK. Ziel des Konzepts ist es, Entscheidungen der verschiede-

---

<sup>14</sup> RKBM (2014), Aareschlaufe – ein Projekt der Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM

<sup>15</sup> VRB (2009), Regionales Hochhauskonzept Bern. Richtplan und Handbuch.

nen Akteure hinsichtlich Hochhausprojekte zu koordinieren und diese für eine qualitative Entwicklung von Hochhausvorhaben zu sensibilisieren.

- **Überkommunale Nutzungszone Thun**<sup>16</sup>: Das vom Bundesamt für Raumentwicklung unterstützte Modellvorhaben in der Region Thun ist in verschiedener Hinsicht wegweisend: Erstens konnte dadurch ein regionaler Arbeitszonenpool gebildet werden. Zweitens hat der Zusammenschluss der regionalen Wirtschaftsförderung und der Regionalplanung eine koordinierte Strategie von Raumplanung und Standortmarketing für Arbeitszonen ermöglicht. Drittens steht ein Nutzen-Lastenausgleich zur Diskussion.
- **Region Delémont (Zone d'Activité Régionale de Delémont – ZARD)**: Für die ZARD existiert ein Nutzen- und Lastenausgleich in der gemeinsamen Nutzungsplanung. Die Gemeinden haben zusammen einen Industriepark lanciert. Die Verwaltung dieses Entwicklungsgebiets obliegt der Innodel SA, einer Aktiengesellschaft, an welcher sich verschiedene Gemeinden der Agglomeration Delémont beteiligen. Alle beteiligten Gemeinden entsenden einen Vertreter in den Verwaltungsrat wobei deren Stimmkraft ihrem Aktienanteil entspricht. Auch die Kosten sowie als Besonderheit die Steuererträge von angesiedelten Firmen werden unter den Aktieninhabern gemäss dem Aktienanteil aufgeteilt.<sup>17</sup>
- **Lausanne West**<sup>18</sup>: Im Rahmen des Agglomerationsprogramms Lausanne West<sup>19</sup> schlossen sich acht Gemeinden zusammen, um gemeinsam das Gebiet zu entwickeln. Hervorzuheben ist dabei, dass sie zusammen eine Planungskonferenz einrichteten, die einer der beteiligten Gemeinden angeschlossen ist und die Bauvorhaben mit Blick auf das Agglomerationsprogramm begutachtet, begleitet sowie selbst anregt und vorantreibt.

Die Beispiele zeigen neben den Potenzialen auch eine Schwierigkeit: Bei überkommunalen Nutzungsplanungen stellt sich unmittelbar die Frage nach einem Kosten-/Nutzensausgleich. Keine Gemeinde hat einen Anreiz, zugunsten einer regional optimalen Nutzung auf die Bebauung von Wohn- und Gewerbebezonen zu verzichten. Dies spricht grundsätzlich dafür, überkommunale Nutzungsplanungen in einem stabilen institutionellen Rahmen wie einer Teilkonferenz zu organisieren. Dagegen spricht jedoch, dass die Stadtregion Bern als Planungssperimeter für überkommunale Nutzungsplanungen wohl doch zu gross, d.h. für eine Koordination unter den Gemeinden zu komplex ist, solange die Gemeinden eigenständig sind.

---

<sup>16</sup> Am Projekt haben sich die Gemeinden Thun, Spiez, Steffisburg, Heimberg und Uetendorf beteiligt. Zur Umsetzung dieses Modellvorhabens haben sich der Wirtschaftsraum Thun und die Region Thun- Innertport zum Verein Entwicklungsraum Thun (ERT) zusammengeschlossen.

<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/04215/index.html?lang=de>

<sup>17</sup> Ecoplan (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 81 ff.

<sup>18</sup> <http://www.ouest-lausannois.ch/>

<sup>19</sup> SDOL – Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois.



**Fazit:**

- Um die Potenziale im Bereich der Planung und des Baubewilligungswesens auszuschöpfen, ist eine **Fusion** am zielführendsten. Eine Fusion würde zu einer gemeinsamen baurechtlichen Grundordnung und insbesondere zu einer gemeinsamen Nutzungsplanung für die Stadtregion führen. Dies würde eine kohärentere Raumplanung und eine optimale Anlage von Wohn- und Gewerbebezonen ermöglichen.
- Um einen Teil der Zusammenarbeitspotenziale ohne Fusion zu realisieren, kämen möglicherweise **Arbeits- oder Projektgruppen** unter dem Dach der Regionalkonferenz in Frage, die sich mit der Vereinheitlichung der kommunalen Baubewilligungsverfahren, einem teilregionalen Richtplan für Wohn- und Gewerbebezonen oder mit möglichen Instrumenten für einen Nutzen-/Lastenausgleich als Zwischenschritt für überkommunale Nutzungsplanungen auseinandersetzen.
- Eine **Teilkonferenz** könnte dieser Zusammenarbeit einen stabileren Rahmen verleihen. Hier gibt es zwei Varianten:
  - Eine Teilkonferenz mit eher koordinativer Rolle, in der die Gemeinden formell ihre Kompetenzen behalten, aber Vorschläge zusammen erarbeiten und auf politischer Ebene in der Teilkonferenz austarieren.
  - Eine Teilkonferenz mit Entscheidungsfunktion, in der zu bestimmten Fragen (z.B. teilregionaler Richtplan) auch Mehrheitsentscheide möglich sind.

**b) Energiepolitik und Natur-/ Umweltschutz**

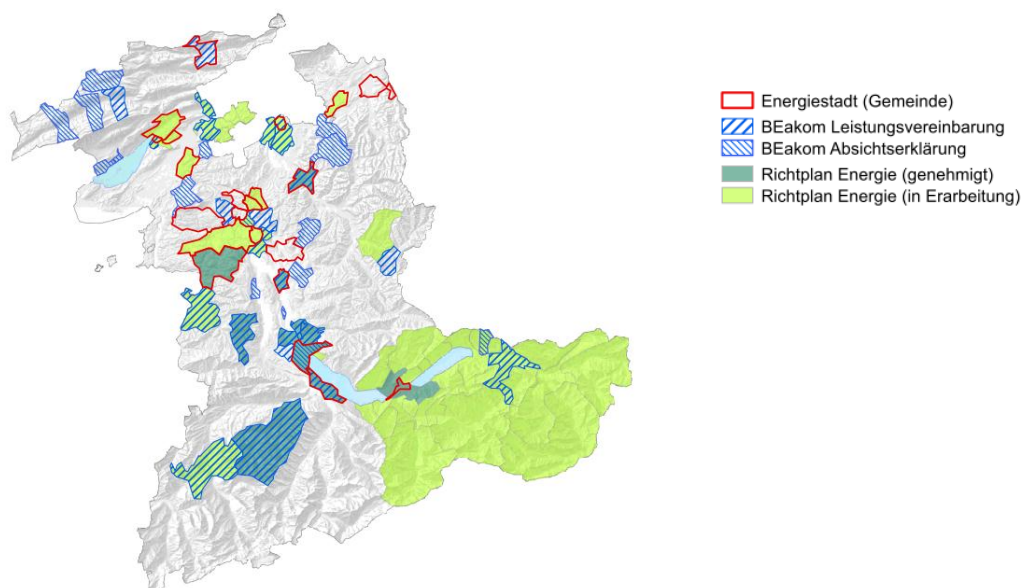
Die Bereiche Energiepolitik und Natur-/ Umweltschutz haben zum Teil einen ähnlichen Zusammenarbeitscharakter wie die Planung. Themen wie Natur, Landschaft und Erholung werden bereits im Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK Bern-Mittelland behandelt. Im Bereich Energie führt die RKBM im Auftrag des Kantons Bern eine unabhängige Stelle für Energieberatung.

Dennoch besteht in diesem Bereich noch Zusammenarbeitspotenzial. Am deutlichsten wird dies beim Thema „Richtplan Energie“: Das revidierte Energiegesetz des Kantons sieht vor, dass die rund 30 grössten Gemeinden (gemäss kantonalem Richtplan, Massnahmenblatt C\_08, Kat. 1+2) verpflichtet werden, innerhalb von 10 Jahren einen Richtplan Energie zu erstellen.<sup>20</sup> Zu den Kategorien 1 und 2 der sogenannten energierelevanten Gemeinden, in denen mit einer Abstimmung der räumlichen Entwicklung und Energieversorgung mittel- bis langfristig eine besonders grosse Wirkung erzielt werden kann, gehören auch die Gemeinden Bern, Bolligen, Ittigen Köniz, Ostermundigen, Muri bei Bern, Wohlen bei Bern und Zollikofen. Eine Zusammenarbeit wie sie Gemeinden in der Region Thun bereits pflegen (vgl. nachfolgende Ausführungen), würde sich anbieten. Die folgende Abbildung zeigt, dass in der Stadtregion Bern verschiedene Gemeinden an einem Energierichtplan arbeiten oder ein solcher bereits genehmigt wurde.

---

<sup>20</sup> [http://www.bve.be.ch/bve/de/index/energie/energie/energie\\_in\\_der\\_gemeinde/richtplan\\_energie/kommunaler\\_richtplanenergie.html](http://www.bve.be.ch/bve/de/index/energie/energie/energie_in_der_gemeinde/richtplan_energie/kommunaler_richtplanenergie.html)

Abbildung 4-3: Energieplanung in den Gemeinden



Quelle: Amt für Umweltkoordination und Energie, Bau, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (2014), Energieplanung in den Gemeinden

Thun, Steffisburg, Heimberg und Uetendorf haben gemeinsam einen **überkommunalen Richtplan Energie** erarbeitet. Der Richtplan Energie ist vor allem ein Koordinationsinstrument und koordiniert die geplanten Massnahmen unter den Gemeinden. Massnahmen werden einerseits gemeinsam geplant und umgesetzt, wenn sie grenzüberschreitend wirken, andererseits auch gemeindespezifisch. Für die Umsetzung wird ein Steuerungsausschuss eingesetzt, der aus Vertretungen der Gemeinden und Energieversorgungsunternehmen besteht. Der Richtplan ist für die Gemeindebehörden bei der Umsetzung ihrer Energiepolitik sowie der Planung und Realisierung von Projekten verbindlich.<sup>21</sup>

Vorteile können sich über den Richtplan hinaus durch Skaleneffekte ergeben: Aufgaben, für die heute jede Gemeinde eigenes Personal einsetzt, könnten im Verbund effizienter wahrgenommen werden. Zum Beispiel ist es personalintensiv, das Energiestadt-Label zu erhalten (Bsp. Energiestadt Köniz, Energiestadt Bern, etc.).

#### Fazit:

- ➔ Am grössten ist das Potenzial bei einer **Fusion**. Sowohl die konsequente Planung im Energie- und Umweltschutzbereich sowie die Umsetzung der Massnahmen könnten dann für die Stadtregion am effizientesten erfolgen.
- ➔ Die aufwendige Erarbeitung der verschiedenen Energierichtpläne könnte auch ohne Fusion minimiert, Personalaufwand eingespart (Personalaufwand für Zertifizierung,

<sup>21</sup> Stadt Thun (2014), Medienmitteilung „Überkommunalen Richtplan Energie tritt in Kraft und koordiniert Energiezukunft“.

Energierichtplan, etc.) und die Umsetzung optimiert werden, wenn sich die Gemeinden der Stadtregion geschickt koordinieren, z.B. in dem die Energierichtplanung gemeinsam erstellt würde. Möglicherweise würde sich analog zu den teilregionalen Richtplänen auch eine Zusammenarbeit unter dem Dach der Regionalkonferenz anbieten, zumal dort die regionale Energieberatung angesiedelt ist. Die Bildung einer „Teilkonferenz Energie“ wäre zwar denkbar, scheint uns jedoch im Vergleich zu einer informellen Zusammenarbeit zu aufwendig und zu wenig nutzbringend. Denkbar wäre aber, die Energieplanung als Teil einer „Teilkonferenz Planung“ aufzufassen.

### c) Soziales

Im Bereich Soziales liegt das Zusammenarbeitspotenzial weniger auf der operativen, als vielmehr auf der strategischen, koordinativen und politischen Ebene.

Ein wichtiges Themengebiet für eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich Soziales würde die Altersplanung darstellen. Aufgrund der demografischen Entwicklung (Überalterung der Bevölkerung) und der damit anfallenden organisatorischen und finanziellen Herausforderungen spielt das Thema Alter für die Gemeinden eine immer grössere Rolle, und viele kleinere Gemeinden können die Aufgaben in diesem Bereich nicht mehr selber bewältigen. Der Kanton verlangt denn auch eine regionale Altersplanung, welche bspw. im Verein Seeland-Biel/Bienne in der ständigen Konferenz „Soziales und Gesundheit“ erarbeitet wurde. Der Kanton hat zudem im Rahmen seiner Sparmassnahmen eine Plafonierung der Pflegeplätze beschlossen, was der Bedarfsentwicklung in den Gemeinden entgegenläuft. Mit einer gemeinsamen Planung und Bearbeitung dieses Themas könnten für die Gemeinden der Stadtregion einige Verbesserungen und durch eine regionale Sichtweise Effizienzpotenziale realisiert werden. In diesem Zusammenhang spannend wäre eine Interessenvertretung der Exekutivmitglieder im Bereich Soziales, die die gemeinsamen Interessen der Gemeinden gegenüber dem Kanton vertreten könnte.

Weiteres Potenzial besteht auch im Bereich der **Sozialdienste**, obwohl diese in fast allen Gemeinden bereits die kritische Mindestgrösse erreichen. Die Zusammenarbeit könnte z.B. die Spezialisierung erleichtern. Möglicherweise könnte auch Aufwand vermindert werden, wenn Personen innerhalb der Region umziehen und dadurch die Betreuung wechselt. Wie die Begleitgruppe festgestellt hat, wird heute in den Gemeinden der Stadtregion zwar engagierte **Jugendarbeit** betrieben, eine Abstimmung unter den Gemeinden fehlt aber weitgehend, könnte jedoch wesentliche Verbesserungen bringen. Schliesslich sind die **KITAs** bzw. die Abstimmung des Leistungsangebots und deren Finanzierung zu nennen, wobei in diesem Bereich schon Absprachen zwischen den Gemeinden bestehen.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Störend ist bspw. die neue Regelung des Selbstbehalts bei ausserkommunalen Nutzern. Seit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) tragen die Gemeinden einen Selbstbehalt von 20 Prozent auch bei Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten und Tagesfamilien). Vor der Einführung des Selbstbehalts standen die vom Kanton subventionierten Kitaplätze und Tageselternstunden allen im Kanton wohnhaften Kindern offen. Neu stehen die Angebote grundsätzlich nur noch Kindern der jeweiligen Sitzgemeinde zur Verfügung. Kinder aus anderen Gemeinden können aufgenommen

Innerhalb der RKBM wurde bereits eine **Teilkonferenz Soziales** vorbereitet. Sie ist nicht zu Stande gekommen, weil sie am hohen Beteiligungsziel (Quorum) gescheitert ist, das sich die RKBM selbst gesetzt hatte. Auch in der Stadtregion Bern waren die Meinungen geteilt.

#### Fazit:

Nach unserer Einschätzung gibt es zahlreiche Themen in der Sozialpolitik, bei der ein Bedarf für eine stärkere Zusammenarbeit in der Stadtregion besteht.

- Die Idee einer **Teilkonferenz Soziales** sollte für den kleineren Perimeter der Stadtregion nochmals geprüft werden. Für die Aufgaben der kleineren TK Soziales könnte man dabei von den vorgesehenen Aufgaben der gescheiterten Konferenz ausgehen, sie sollte aber u.E. auf dieser Grundlage insbesondere konkrete Koordinationsprojekte (z.B. regionale Altersplanung) angehen, damit der Nutzen rasch sichtbar wird.
- Bei einer **Fusion** gäbe es aufgrund unterschiedlicher Regelungen und Angebote und der Grösse der Aufgabe (Sozialdienste) erheblichen Reorganisationsaufwand, es besteht aber auch ein Potenzial zu Optimierungen.

#### d) Sportanlagen

Eine gewisse Koordination besteht in diesem Bereich bereits im RGSK. Punktuelle Zusammenarbeit gibt es auch in der Stadtregion Bern. Zum Beispiel haben die Gemeinden Bern und Köniz gemeinsam (Public Public Partnership) die Dreifachturnhalle Weissenstein gebaut.<sup>23</sup> Zudem setzt sich die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) der Stadt Bern für die Erarbeitung eines kantonalen Sportanlagenkonzepts (KASAK) ein.

Zusammenarbeitspotenzial besteht in der Stadtregion jedoch sowohl im strategischen Bereich im Sinne von gemeinsamer Planung wie auch in der operativen Zusammenarbeit (Haltenbelegungspläne, Nutzungsgebühren).

So könnte zum Beispiel der Bedarf an Schwimmhallen oder Rasenflächen gemeinsam eruiert und entsprechende Bauten geplant werden. Die Stadt Bern hat eine derartige Analyse und Planung bereits im Sport- und Bewegungskonzept vorgenommen, welches auf die übrigen Gemeinden der Stadtregion ausgedehnt werden könnte.<sup>24</sup>

---

werden, aber die Gemeinden sind nicht verpflichtet, für Kinder aus anderen Gemeinden den Selbstbehalt zu tragen. Gelöst wird dieses Problem über Zusammenarbeitsverträge oder Kostengutsprachen.

Ein anderes Beispiel betrifft die von der Stadt Bern neu eingeführten Betreuungsgutscheine. Diese können nur in den öffentlichen und privaten Kitas in der Stadt Bern eingelöst werden. Eltern von anderen Gemeinden können nicht von Betreuungsgutscheinen profitieren und zahlen den vollen Tarif. Diese Uneinheitlichkeit wirkt sich erschwerend aus, wenn Eltern ihre Kinder ausserhalb der Wohngemeinde in einer Kita unterbringen möchten, sei es weil sie in dieser Gemeinde arbeiten oder sie nahe einer Gemeindegrenze wohnen. Neben einer Vereinheitlichung der Tarifsysteme wäre eine Vereinfachung des Anmeldeverfahrens prüfenswert. Aktuell ist eine zentrale Anmeldung nicht möglich und die Eltern müssen sich bei allen Kitas separat anmelden, respektive auf eine Warteliste setzen lassen.

<sup>23</sup> Gemeinderat Stadt Bern (2011), Sport- und Bewegungskonzept der Stadt Bern, S.46.

**Fazit:**

- Die Stadtregion Bern könnte eine gemeinsame Sportstättenplanung und die Erarbeitung eines Anlagenkonzepts im Rahmen der Regionalkonferenz vornehmen. Uns erscheint aber eine eigens dafür gebildete Teilkonferenz Sport unverhältnismässig, möglicherweise könnte dieses Thema im Rahmen einer Arbeitsgruppe einer Teilkonferenz Planung Platz finden. Allenfalls würde sich ähnlich wie bei der «Aareschlaufe» oder dem «Hochhauskonzept» eine **teilregionale Richtplanung «Sportanlagen»** anbieten.
- Eine Fusion würde auch in diesem Bereich weitere Vorteile bringen und die Koordination bzw. übergreifende Planung damit automatisch erfolgen.

**e) Verkehr und Infrastruktur**

Im Bereich Verkehr und Infrastruktur steht vor allem die strategische Zusammenarbeit im Vordergrund. Diese wird im Rahmen der RKBM bzw. RGSK bereits angegangen, könnte aber noch vertieft werden.

Von der Begleitgruppe wurde ein operatives Zusammenarbeitspotenzial in der Koordination von Verkehrslenkungsmassnahmen geortet. Derartige Massnahmen und deren Auswirkungen könnten ebenfalls in der RKBM, oder bei stark operativen Belangen und begrenzter Betroffenheit auch bilateral diskutiert werden.

Die weiteren operativen Aufgaben wie der Betrieb von Werkhöfen und der Strassenunterhalt wurden – nicht zuletzt auch wegen der zum Teil relativ grossen Gemeinden – als weitgehend optimiert beurteilt. Bei einer Fusion sind mittel- bis langfristig dennoch gewisse Effizienzgewinne möglich.

**Fazit:**

- Am meisten Synergien könnten im Bereich Verkehr und Infrastruktur daher durch eine **Fusion** erreicht werden.
- Eine **Teilkonferenz** zu diesem Thema ist unseres Erachtens wenig sinnvoll.

**f) Wirtschafts-/Standortförderung und Aussenauftritt**

Wirtschaftsförderung wird durch verschiedene Gremien auf verschiedenen Ebenen (Standortförderung Kanton Bern, Teilkonferenz Wirtschaft mit der Marke Wirtschaftsraum Bern, Standortmarketing der Gemeinden, etc.) bereits abgedeckt. Es besteht somit vor allem Potenzial bei der Abstimmung der verschiedenen in diesem Bereich tätigen Akteure.

Was hingegen in Zukunft immer wichtiger werden wird, ist der Aussenauftritt und die Positionierung einer Region. Gegen aussen werden nicht einzelne Gemeinden, sondern die Dynamik eines Wirtschaftsraums wahrgenommen. Im Bericht der Credit Suisse ist dies treffend

formuliert: „Die Stadtgrenzen repräsentieren die wirtschaftlichen Zusammenhänge im Raum Bern nur sehr bedingt, aus Sicht des Marktes sind die Gebiete längst «fusioniert».“<sup>25</sup>

**Fazit:**

- Durch eine **Fusion** würde die Stadtregion Bern mehr Gewicht und Präsenz auf nationaler und auch internationaler Ebene erhalten. Sie würde nach Zürich, aber vor Genf und Basel zur zweitgrössten Schweizer Gemeinde aufsteigen.
- Vertieft geprüft werden müsste, ob es im Zusammenspiel von Wirtschaftsregion Bern (Teilkonferenz mit Mandat an die Stadt Bern), RKBM und kantonaler Wirtschaftsförderung Optimierungspotenzial gibt. Wichtig wäre, für die gesamte Region eine koordinierte Strategie von Raumplanung und Standortmarketing zu verfolgen und zu kommunizieren, z.B. mit Bezug auf Arbeitszonen.

**g) In welchen Zusammenarbeitsmodellen können die Zusammenarbeitspotenziale optimal realisiert werden?**

Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die Einschätzung, mit welchen Zusammenarbeitsmodellen (Teilkonferenz, Fusion oder andere) sich die Potenziale vertiefter Zusammenarbeit realisieren lassen.

Die Überlegungen zur Realisierung der Zusammenarbeitspotenziale lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In der **Richt- und Nutzungsplanung** ist insbesondere die Grösse des Planungssperimeters ausschlaggebend. Mit einer Fusion könnte die Planung bereits wesentlich kohärenter und differenzierter erfolgen, denn die verschiedenen Gemeinden der Stadtregion Bern sind längst zu einem Stadtkörper verschmolzen. Eine gemeinsame Planung würde grossräumigere Projekte und eine optimale Anlage von Wohn- und Gewerbebezonen ermöglichen. Unseres Erachtens würde sich für eine vertiefte Zusammenarbeit in verschiedenen Themen der Planung der Raumentwicklung eine Teilkonferenz zu diesem Zweck anbieten. Bereits heute werden unter dem Dach der Regionalkonferenz über den RGSK weitgehende Planungen koordiniert.
- In der **Energiepolitik** sowie im **Natur- und Umweltschutz** bestehen vor allem Einsparungspotenziale durch gemeinsame Planungen und das Verhindern von Doppelspurigkeiten. So könnten die sogenannten „energierelevanten“ und weitere interessierte Gemeinden der Stadtregion einen gemeinsamen Energierichtplan erarbeiten, möglicherweise ebenfalls im Rahmen einer Teilkonferenz Planung.

---

<sup>25</sup> Credit Suisse (2014), Der Grossraum Bern. Struktur und Perspektiven, S. 19.

**Abbildung 4-4: Übersicht über die Eignung der Zusammenarbeitsmodelle zur Realisierung der Zusammenarbeitspotenziale**

Zusammenarbeitsbereiche	Teilkonferenz	Fusion	Alternative Zusammenarbeitsform (Zwischenschritt)
Planung	+	++	Arbeitsgruppe im Rahmen der RKBM
Soziales	+	++	Projekt- / Arbeitsgruppe
Energiepolitik und Natur-/Umweltschutz	0	+	Arbeitsgruppe im Rahmen der RKBM Teil einer TK Planung
Sportanlagen	0	+	Teilregionaler Richtplan im Rahmen RKBM Teil einer TK Planung
Verkehr und Infrastruktur	0	+	
Wirtschafts- / Standortförderung und Aussenaufttritt	besteht bereits	+	

Legende: Eignung/Potenzial der Modelle in den betreffenden Zusammenarbeitsbereichen:  
 0: weniger geeignet / geringes Potenzial,  
 +: geeignet, mittelgrosses Potenzial,  
 ++: sehr geeignet, grosses Potenzial

- Im Bereich **Soziales** bietet sich eine stärkere Zusammenarbeit auf der strategischen, koordinativen und politischen Ebene. Eine erneute Prüfung einer Teilkonferenz Soziales für den kleineren Perimeter der Stadtregion würde sich deshalb unseres Erachtens anbieten.
- Auch die **Sportanlagenplanung** könnte von einer Arbeitsgruppe im Rahmen einer Teilkonferenz Planung wahrgenommen werden. Diese würde ein Anlagenkonzept für die Stadtregion Bern erarbeiten und darin den Neubau, die Sanierung und räumliche Verteilung der Sportanlagen planen.
- Das Optimierungspotenzial im Bereich **Verkehr** und **Infrastruktur** kann nur in einem grösseren Perimeter wahrgenommen werden, da Entscheide der einen Gemeinde jeweils auch Auswirkungen auf andere Gemeinden haben (Bsp. Verkehrslenkungsmassnahmen Ittigen). Je grösser der Perimeter, desto umsichtiger kann geplant werden. Diesbezüglich bietet eine Fusion das grösste Potenzial. Hingegen ist ansonsten die Zusammenarbeit weitgehend bereits in der RKBM organisiert.
- Die **Wirtschafts- und Standortförderung** wird bereits vom Kanton, von der Teilkonferenz Wirtschaft und den einzelnen Gemeinden wahrgenommen. Allerdings würde die Region durch eine Fusion eine verstärkte Aussenwirkung und mehr Gewicht und Präsenz auf nationaler Ebene (zweitgrösste Schweizer Gemeinde nach Zürich) erhalten.

## 4.4 Teilkonferenz (TK)

### a) Entscheidungsprozesse, Strukturen und Finanzierung

Die Teilkonferenz nutzt die vom Gemeindegesetz vorgegebenen Strukturen und Entscheidungsmechanismen der Regionalkonferenz. Ein wichtiger Schritt mit Blick auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit ist die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen bei den auf die Teilkonferenz übertragenen Aufgaben. Die Gemeinden werden im Rahmen der Regionalkonferenz durch ihre Gemeindepräsident/inn/en vertreten, wobei sich deren Stimmkraft nach der Bevölkerungsgrösse der Gemeinde richtet. Zur Bildung einer Teilkonferenz bedarf es der Zustimmung der Regionalkonferenz. Für den Beitritt einer Gemeinde zu einer Teilkonferenz braucht es einen Volksentscheid dieser Gemeinde. Im Weiteren gelten die Bestimmungen für die Regionalkonferenz sinngemäss auch für Teilkonferenzen.<sup>26</sup>

Die Stadt Bern hätte in einer Teilkonferenz mit den 12 Gemeinden der „Stadtregion Bern“ einen Bevölkerungsanteil von rund 52% (128'000 von 244'000 Einwohnern). Gemäss der aktuellen Stimmverteilung in der Regionalversammlung würde Bern einen Anteil von 47% der Stimmen auf sich vereinigen (44 von 94 Stimmen). Die Stadt könnte in einer solchen Teilkonferenz also nicht im Alleingang entscheiden, sondern bräuchte dafür mindestens zwei weitere kleine Gemeinden oder eine grössere Gemeinde der Stadtregion. Umgekehrt könnten allerdings die Gemeinden der Stadtregion im Extremfall einen Beschluss gegen den Willen der Stadt durchsetzen.<sup>27</sup>

Gemäss Gemeindegesetz gelten für die Finanzierung der Teilkonferenz die folgenden Regelungen:<sup>28</sup>

- Die verwaltungsbezogenen Kosten der Teilkonferenz werden von den beteiligten Gemeinden anteilmässig gemäss ihrem Bevölkerungsanteil getragen.
- Die Finanzierung der (nicht von Gesetzes wegen) übertragenen Aufgaben muss in einem Reglement bestimmt werden. Soweit die Finanzierung nicht durch eine Spezialgesetzgebung geregelt ist, bieten sich i.d.R. leistungsbezogene Beiträge und oder Gebühren an.

### b) Ausgestaltung

Wie oben in Abschnitt 4.3 beschrieben, bieten sich vor allem die Themenbereiche Planung und Soziales für eine Teilkonferenz an. Im Rahmen der vorliegenden Studie haben wir uns auf themenbezogene Teilkonferenzen konzentriert, die zwar insbesondere die Stadtregion Bern im Fokus haben, aber grundsätzlich allen Gemeinden der RKBM offen stehen würden. Denkbar wäre alternativ auch eine geografisch definierte Teilkonferenz, wobei auch dort die

---

<sup>26</sup> Art. 143 Gemeindegesetz.

<sup>27</sup> Gemäss aktueller Stimmverteilung in der Regionalversammlung verfügen die Gemeinden der Stadtregion über folgende Stimmanteile: Bern (44), Bolligen (3), Bremgarten (3), Frauenkappelen (2), Ittigen (5), Kehrsatz (2), Kirchlindach (2), Köniz (14), Muri b.B. (5), Ostermundigen (6), Wohlen (4), Zollikofen (4).

<sup>28</sup> Art. 155 Gemeindegesetz



ihr übertragenen Aufgaben genauer definiert werden müssten. Die beiden vorgeschlagenen Teilkonferenzen Planung und Soziales könnten somit in einer einzigen Teilkonferenz („Teilkonferenz Stadtregion“, mit z.B. zwei thematischen Arbeitsgruppen auf der Fachebene zusammengefasst werden.

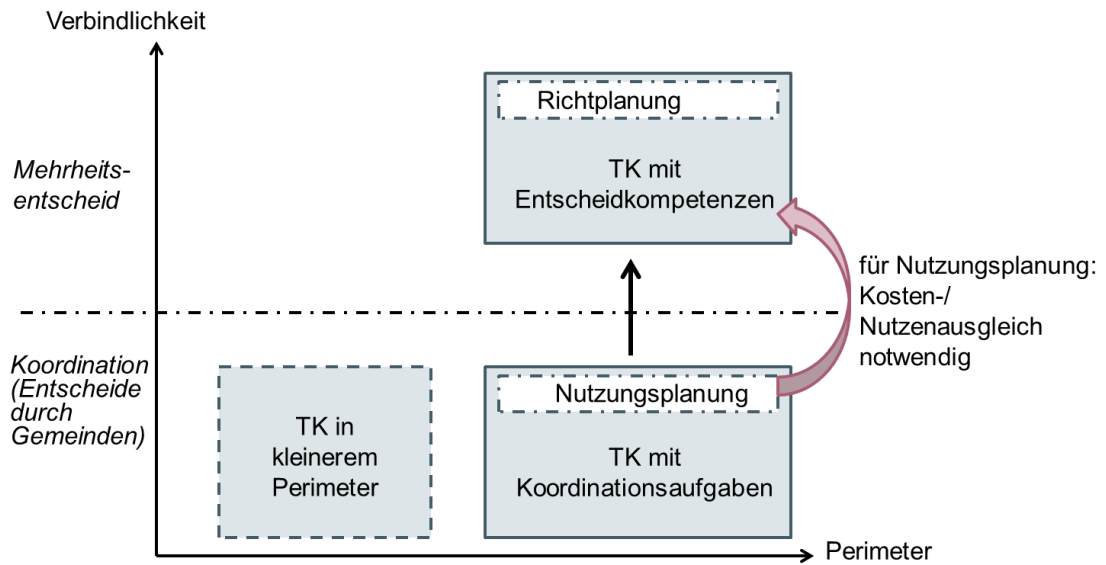
### **Teilkonferenz Planung**

Die Teilkonferenz Planung könnte Aufgaben in der Richt- und Nutzungsplanung übernehmen. Damit verbunden könnte sie auch Koordinationsaufgaben im Bereich Energie (Energie-richtplan) wahrnehmen und ein Gefäss, z.B. auch in Form einer Arbeitsgruppe, für die überkommunale Sportanlagenplanung bieten.

Zur Ausgestaltung einer Teilkonferenz Planung sind bezüglich Perimeter und Verbindlichkeit verschiedene Varianten denkbar (vgl. Abbildung 4-5):

- Das Zusammenarbeitspotenzial bei überkommunalen Planungen am besten ausschöpfen könnte eine Teilkonferenz über den gesamten Perimeter der Stadtregion Bern, in welcher verbindliche Mehrheitsentscheide gefällt werden können (vgl. Modell TK mit Entscheidungskompetenz). Im Rahmen dieser Teilkonferenz könnten unter anderem Richtpläne für die Stadtregion (teilregionale Richtpläne) mit Mehrheitsentscheid verabschiedet werden.
- Es ist als Zwischenschritt denkbar, dass die Gemeinden ihre Kompetenzen nicht (von Beginn weg) an eine Teilkonferenz delegieren, sondern diese zunächst vor allem eine Koordinationsfunktion übernimmt und die Gemeinden Entscheide selbständig fällen, d.h. Vorschläge der Teilkonferenz noch genehmigen müssen. In einer derartigen Ausgestaltung könnte zum Beispiel eine überkommunale Nutzungsplanung angegangen werden.
- Mechanismen zum Kosten- / Nutzenausgleich unter den Gemeinden sind insbesondere dann notwendig, wenn durch die Planungen der Mehr- und Minderwerte (auch bezüglich Steuerpotenzial) entstehen, also insbesondere wenn auch die Nutzungsplanung an die Teilkonferenz übertragen würde.
- Eine „Minimalvariante“ wäre eine TK in einem kleineren Perimeter, die nur eine Koordinationsaufgabe hat.

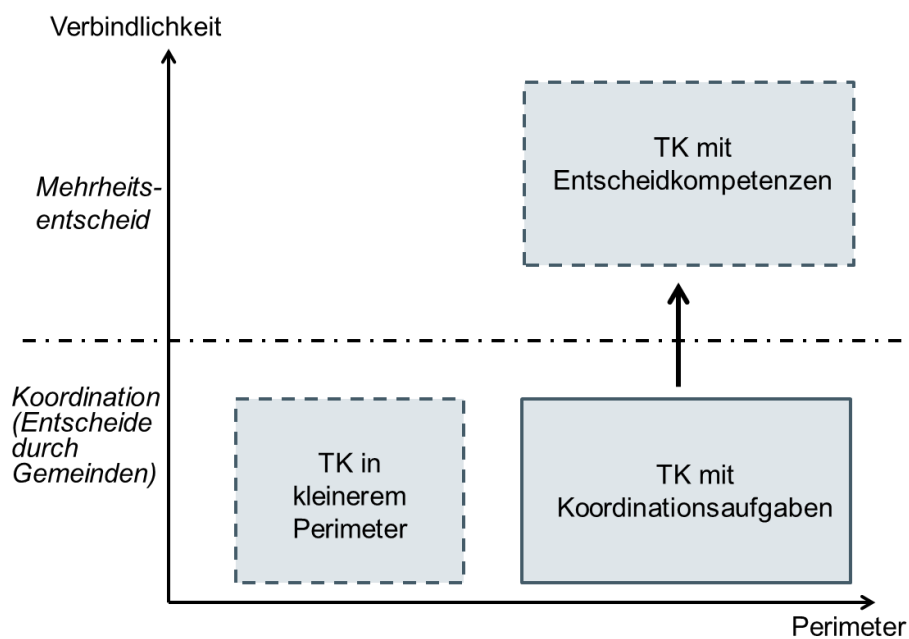
Abbildung 4-5: Ausgestaltung Teilkonferenz Planung



### Teilkonferenz Soziales

In einer Teilkonferenz Soziales stünden Koordinationsaufgaben klar im Vordergrund (vgl. Abbildung 4-6).

Abbildung 4-6: Ausgestaltung Teilkonferenz Soziales



Eine Abtretung von kommunalen Kompetenzen an die Teilkonferenz, um Mehrheitsentscheide zu ermöglichen (z.B. bei Sozialdiensten), ist aktuell kein Thema bzw. scheint für den Bereich Soziales wenig sinnvoll. Diese Teilkonferenz könnte sich an den für die gescheiterte Konferenz angedachten Aufgaben<sup>29</sup> orientieren. Sie sollte unseres Erachtens aber über die reglementarisch vorgesehenen Aufgaben der gescheiterten Konferenz hinausgehen und konkrete Zusammenarbeitsprojekte umfassen, um möglichst rasch einen Nutzen für die beteiligten Gemeinden zu generieren. Diese Teilkonferenz könnte also u.a. folgende Themen enthalten:

- Regionale Altersplanung (regionaler Mitbericht bei Planung der Pflegeplätze)
- Informationsveranstaltungen / Austausch im Rahmen von Gesetzgebungen mit Gemeindebezug, z.B. Einführung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), neues Integrationsgesetz, Anpassungen Asylgesetz, etc.
- Gegenseitige Abstimmung im Bereich der Jugendarbeit und KITAs

### c) **Beurteilung: Chancen und Risiken**

In der folgenden Tabelle werden die generellen Chancen und Risiken einer TK und die Aspekte einer „TK Planung“ (bezeichnet als TK P) und jene zur „TK Soziales“ (bezeichnet als TK S) dargestellt.

---

<sup>29</sup> Im Reglement Soziales wurden der Teilkonferenz Soziales in Art. 3 folgende Aufgaben zugeteilt:

Abs. 1: Die Regionalkonferenz

a sensibilisiert die Gemeinden und die Öffentlichkeit für sozialpolitische Themen,

b beobachtet soziale Entwicklungen und die Wirkungen des Handelns der Gemeinden,

c fördert den Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Gemeinden,

d erarbeitet Grundlagen für das sozialpolitische Handeln der Gemeinden und initiiert gemeindeübergreifende Projekte,

e entwickelt eine Haltung zu aktuellen sozialpolitischen Fragen,

f nimmt zu wichtigen sozialen und sozialpolitischen Fragen gegenüber dem Kanton und der Öffentlichkeit Stellung und vertritt die Interessen und Anliegen der ihr angeschlossenen Gemeinden,

g wirkt insbesondere in der Planung der Sozialpolitik und der einzelnen Angebote in diesem Bereich mit.

Abs. 2: Sie kann im Rahmen dieser Aufgaben im Namen der Gemeinden nach aussen auftreten. Die einzelnen Gemeinden können gegenüber dem Kanton oder in der Öffentlichkeit eine abweichende Haltung vertreten.

Abbildung 4-7: Chancen und Risiken einer neuen Teilkonferenz

Beurteilung Chancen		Risiken
<b>Wirtschaft</b>		
W1: Kosteneinsparungen, Synergien, Effizienz	+ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Besser koordinierte Aufgabenerfüllung und damit Vermeidung von Doppelspurigkeiten in den Themengebieten der TK</li> <li>–</li> </ul>
W2: Nutzen und Qualität der Dienstleistungen	+ / 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>– TK P: Vereinheitlichung von administrativen Verfahren möglich</li> <li>– TK P: besser auf Bedürfnisse ausgerichtetes Angebot an Sportanlagen</li> <li>– TK S: besser an effektivem Bedarf ausgerichtete Strukturen</li> <li>–</li> </ul>
W3: Wirtschaftliches Entwicklungspotenzial der Region	+ / 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>– TK P: gesamtheitliche Planungen in der Stadtregion könnten Impulse auslösen</li> </ul>
W4: Steuern	neutral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine steuerlichen Auswirkungen (Kosten und Beiträge für administrativen Aufwand der Zusammenarbeit gering, allfällige Einsparungen erst mittel- bis langfristig)</li> </ul>
<b>Gesellschaft</b>		
G1: Identität und Tradition	+ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Evtl. Stärkung der gemeinsamen Identität als Stadtregion Bern, aber nicht direkt sondern über die erbrachten Leistungen und realisierten Projekte</li> </ul>
G2: Demokratische Mitbestimmung	+ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demokratisch legitimiert statt heutige informelle und wenig transparente Zusammenarbeit</li> <li>– Möglichkeit von Initiative und Referendum in der TK</li> </ul>
G3: Adäquate Entscheidemechanismen / Accountability	+ / --	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Möglichkeit zu Mehrheitsentscheiden kann Blockaden überwinden</li> <li>– Teilkonferenz erfordert Klärung der Zuständigkeiten und schafft klarere Verantwortlichkeiten</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Vereinheitlichung reduziert u.U. den Spielraum für massgeschneiderte Gemeindelösungen</li> <li>– Vertretung durch Gemeindepräsident/in. Keine direkte Mitbestimmung durch Bevölkerung. → Ausbau der „Exekutivdemokratie“</li> <li>– Erhöhter administrativer Aufwand durch Mitwirkungsrechte</li> <li>– Zusätzliche Entscheidungsebene</li> <li>– Stimmkraft nach Einwohnerzahl der Gemeinden abgestuft, aber nicht bevölkerungsproportional): geringes Gewicht für kleine Gemeinden, hohe Stimmkraft für Stadt Bern, aber dennoch geringer als ihrer Bevölkerung entspräche.</li> <li>– Verbindliche Mehrheitsentscheide. Gefahr, dass Minderheiten übergangen werden. Gemeinden müssen auch Entscheide mittragen, mit welchen Sie nicht einverstanden sind.</li> </ul>

Umwelt			
U1: Schonung der Landschaft / Kulturland	++ / 0	- TK P: Haushälterischer Umgang mit der Landschaft durch überkommunale Planungen	

Beurteilung: im Vergleich zur Referenzsituation:  
 0 keine nennenswerten Chancen / Risiken;  
 + / ++ mittlere / hohe Verbesserungen möglich;  
 - / -- mittlere / hohe Risiken.

## 4.5 Fusion

Eine Fusion aller 12 Gemeinden der Stadtregion würde zu einer **neuen Gemeinde mit rund 244'000 Einwohnern** führen. Die „Stadtregion Bern“ würde so nach Zürich (380'000 Ständige Wohnbevölkerung), aber noch vor Genf (190'000), Basel (165'000) und Lausanne (130'000) zur **zweitgrössten Schweizer Gemeinde**.

### a) Entscheidungsprozesse und Strukturen

Legislative und Exekutive der neuen Gemeinde würden im Grundsatz wie folgt gestaltet:

- **Legislative:** Die Legislative der neuen Gemeinde würde durch ein Parlament gebildet. Es wäre insbesondere zu prüfen,
  - wie gross das Parlament ausgestaltet werden soll (Anzahl Mitglieder) und
  - ob bzw. welche Wahlkreise zur Sicherung von regionalen Vertretungen gebildet werden sollen.
- **Exekutive:** Die Anzahl der vollamtlichen Mitglieder und die Aufteilung der Ressorts wäre zu prüfen, allenfalls auch Regelungen zur Sicherung einer ausgewogenen Vertretung aller Teilgebiete.

Die involvierten Gemeinden schliessen sich zu einem neuen Gemeinwesen zusammen. Es handelt sich nicht um eine Eingemeindung einzelner Gemeinden in die Stadt Bern sondern um einen Zusammenschluss in der Stadtregion. Ein besonders wichtiges Thema bei einer Fusion von mehreren Gemeinden ist deshalb auch der Erhalt lokaler Traditionen und Identitäten sowie der Bürgernähe, z.B. mittels Quartierpolitik. Quartiere bestehen bereits heute in der Stadt Bern. Sie bilden jedoch keine weitere Verwaltungsstufe und haben auch keine Bedeutung bei Wahlen oder Abstimmungen. Quartiervereine werden mit finanziellen Beiträgen unterstützt.<sup>30</sup>

In der Praxis bestehen verschiedene Möglichkeiten, Quartiere (oder ehemals eigenständige Gemeinden) speziell zu berücksichtigen:

<sup>30</sup> Stadt Bern (2004), Reglement über die politischen Rechte, Art. 90 Lit. c.

- **Errichtung von dezentralen Bürgerschaltern:** In den ehemaligen Gemeinden bleiben zur Gewährleistung der Bürgernähe Verwaltungsstandorte bestehen.
- **Stadtteilkonferenz:** Dadurch wird ein informeller Mitwirkungs- und Beteiligungsprozess geschaffen. Alle zwei Jahre führt die Fachstelle Sozialplanung der Stadt Bern<sup>31</sup> in fünf Stadtteilen Stadtteilkonferenzen durch. Sie lädt dazu alle verwaltungsinternen und -externen Fachstellen ein, die im Sozialraum eine aktive Rolle spielen. Ziel ist es, für die Stadtteile wichtige soziale Themen zu bestimmen und Entwicklungen in den Quartieren früh zu erkennen. Im Fokus steht dabei auch der Erfahrungs- und Wissensaustausch sowie die Zusammenarbeit zwischen den Stadtteilen.<sup>32</sup>
- **Regelmässige Untersuchungen zur Quartiersversorgung:** Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung von regelmässigen Untersuchungen zur Verfügbarkeit von öffentlichen und privaten Dienstleistungen auf Ebene Stadtteile und Quartiere, wie dies die Stadt Zürich kennt.<sup>33</sup>
- **Quartierkommission:** Wie bei der Fusion in Lugano (vgl. Anhang, Abschnitt 9.3) könnten konsultative Quartierkommissionen geschaffen werden. Zudem wurde ein Amt der Quartierkommissionen geschaffen, welches die Aufgabe hat, die Arbeit der Kommissionen im Zusammenhang mit der Stadtregierung und den städtischen Diensten zu koordinieren.
- **Viertelsgemeinden:** Der Kanton Bern kennt die sogenannten Viertelsgemeinden oder Unterabteilungen (vgl. dazu die Ausführungen im Anhang, Abschnitt 9.4). Unterabteilungen sind innerhalb einer Einwohnergemeinde oder einer gemischten Gemeinde bestehende öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften. Sie sind im Organisationsreglement der Gesamtgemeinde als solche anerkannt und abgegrenzt und den Gemeinden grundsätzlich gleichgesetzt. Das Organisationsreglement überträgt den Unterabteilungen bestimmte dauernde Gemeindeaufgaben zur Erfüllung. Sie können weitere Aufgaben übernehmen, soweit die Gesamtgemeinden diese nicht selbst erfüllen.<sup>34</sup>

## b) Auswirkungen

Eine grössere politische Einheit kann **Grössen- und Verbundvorteile** nutzen, Effizienzgewinne können erzielt und Einsparungen realisiert werden. Hingegen ist es möglich, dass aufgrund der Professionalisierung und dem voraussichtlichen Ausbau der Dienstleistungen auf das Niveau der Stadt Bern in einzelnen Bereichen Kostensteigerungen erfolgen. Im Anhang Kapitel 10 findet sich eine Übersicht über Ergebnisse der Literatur zur Wirkung von Fusionen.

Die Ergebnisse zeigen Folgendes:

---

<sup>31</sup> Insbesondere in Deutschland finden in verschiedenen Städten (Aachen, Hamburg Neustadt, Lehe-Bremerhaven, Mettenhof, etc.).

<sup>32</sup> Vgl. <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/generalsekretariatbss/sozialplanung>

<sup>33</sup> Infras (2004), Quartiersversorgung in der Stadt Zürich. Aktualisierte Ergebnisse

<sup>34</sup> Art. 123 ff. GG, Arn (1999), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, S. 924 fff.

- Fusionen erhöhen in den meisten Fällen die Qualität der erbrachten Dienstleistungen und die Zufriedenheit der Bevölkerung.
- Die fusionierten Gemeinden erhöhen ihren Handlungsspielraum, auch gegenüber dem Kanton, und nehmen so die Gemeindeautonomie wirksamer wahr.
- Der Fusionsprozess steigert in der Regel das Interesse der Bevölkerung an lokalpolitischen Fragen und führt zu einer gewissen Dynamik. Zwar birgt eine Fusion Herausforderungen für die Demokratiequalität, aber bei Faktoren wie dem politischen Interesse, der politischen Zufriedenheit sowie der politischen Partizipation besteht laut Untersuchungen kein Zusammenhang mit der Gemeindegrösse.
- Wirtschaftliche Chancen: Verschiedene Beispiele belegen, dass eine gemeinsame Planung das wirtschaftliche Potenzial erhöht.
- Bezüglich Kosten gibt es verschiedene Forschungsergebnisse, teils konnten die Kosten gesenkt werden, oft wurden aber primär die Leistungen verbessert und die Kosten blieben gleich.

Der Fusionsprozess selbst ist mit Kosten verbunden. Der **Kanton Bern fördert Gemeindefusionszusammenschlüsse** durch projektbezogenen Zuschüsse an Abklärungen und durch Gewährung einer Finanzhilfe nach der Umsetzung. Bei einer Fusion sämtlicher Gemeinden dürfte die Stadtregion mit Finanzhilfen von rund 11 Mio. CHF rechnen.<sup>35</sup> Die übrigen Kosten müssen die beteiligten Gemeinden bezahlen.

Zusätzlich hätte eine Fusion möglicherweise **Auswirkungen auf den Finanzausgleich**. Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich müssten aufgrund der veränderten Anzahl Gemeinden und damit auch Parameter berechnet werden.

### c) Ausgestaltung

Da eine Fusion das Gemeinwesen als Ganzes umfasst, sind **sämtliche Politikfelder** betroffen (soweit nicht Aufgaben der Regionalkonferenz oder allenfalls anderen Institutionen wie Gemeindeverbänden usw. zugewiesen sind).

Bei der Fusion sind hinsichtlich Perimeter und Mitbestimmung verschiedene Varianten denkbar, was in der **Abbildung 4-8** dargestellt wird:<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Art. 4 „Die Finanzhilfe ergibt sich aus der Multiplikation der Wohnbevölkerung aller am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden, dem Zusammenlegungsmultiplikator und einem Pro-Kopf-Beitrag von 400 Franken.“ Art. 6 „Bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinden beträgt der Zusammenlegungsmultiplikator 1. Für jede weitere beteiligte Gemeinde vergrössert er sich um 0.1.“ Art.5 „Pro beteiligte Gemeinde werden maximal 1000 Personen angerechnet.“

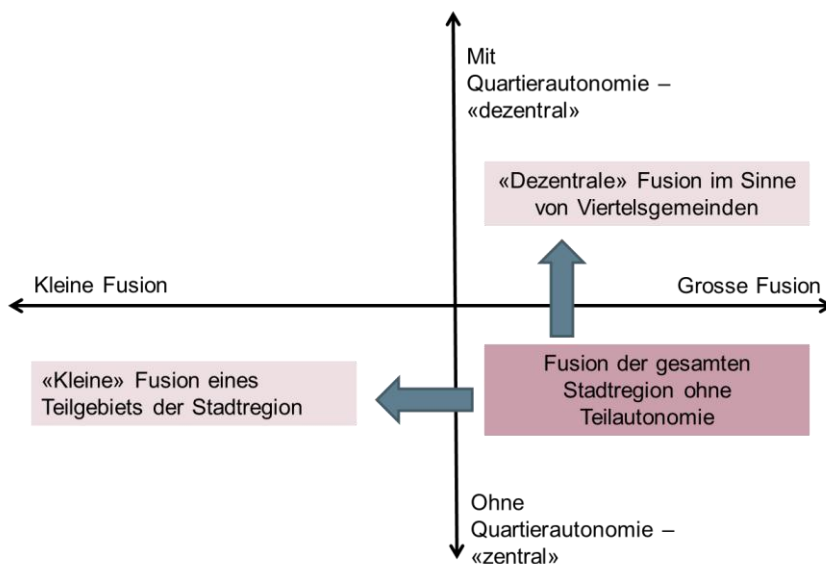
Berechnung: 12'000 (maximale Anrechnung von 1'000 Personen pro Gemeinde) \* 400 Fr. (Pro-Kopf-Beitrag) \* 2.3 (Zusammenlegungsmultiplikator) = 11.04 Mio. CHF

<sup>36</sup> Selbstverständlich sind auch weitere Varianten z.B. eine Fusion von Gemeinden der Stadtregion ohne Beteiligung der Stadt Bern denkbar. Auf diese wird in diesem Bericht aber nicht näher eingegangen, da wir davon ausgehen, dass ein Grossteil der potenziellen Fusionsgewinne nur mit Einbezug der Stadt Bern realisiert werden können.

- Am weitesten geht eine „**grosse**“ **Fusion**, bei der alle **12 Gemeinden** ohne besondere Quartier-Autonomie fusionieren würden.
- Davon ausgehend wäre auch eine „**kleine**“ **Fusion** in einem kleineren Perimeter bzw. einem Teilgebiet der Stadtregion möglich. Eine „kleine“ Fusion, die sich am Wirtschafts- und Arbeitsraum der Stadt Bern orientiert, könnte alle Gemeinden mit einem hohen Anteil an Arbeitsplätzen im Verhältnis zur Wohnbevölkerung beinhalten. Wird ein Beschäftigungsquotient grösser als 35% zugrunde gelegt (vgl. Abbildung 2-2 auf S. 12), würde die „kleine“ Fusion die Gemeinden Bern, Frauenkappelen, Ittigen, Köniz, Muri, Ostermundigen und Zollikofen mit insgesamt rund 216'000 Einwohnern umfassen. Auch bei dieser Variante würde die „Stadtregion Bern“ zur zweitgrössten Schweizer Gemeinde aufsteigen.
- Von der „grossen“ Fusion könnte auch hinsichtlich der Autonomie der Teilgebiete abgewichen werden und eine „**dezentrale**“ **Fusion im Sinne von Viertelsgemeinden** angestrebt werden. Die Aufgaben der Viertelsgemeinden wären zu definieren, könnten aber verschiedene dezentral zu erbringende Leistungen enthalten wie bspw. Kindergarten und Volksschule oder auch spezifische Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte bei Bauvorhaben.<sup>37</sup>

In der Beurteilung der Fusion sind diese Untervarianten zu berücksichtigen.

**Abbildung 4-8: Vertiefungsvarianten der Fusion**



<sup>37</sup> Bereits im Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeindedirektion (1992), Zusammenarbeit in den Agglomerationen wird auf die Viertelsgemeinde als mögliches Zusammenarbeitsmodell in der Stadtregion Bern eingegangen.



**Exkurs: Steueranlage nach einer Fusion**

Nach einer Fusion soll die neue Einwohnergemeinde gleich hohe Steuererträge wie die zuvor selbständigen Gemeinden zusammen aufweisen. Ausgehend von den ordentlichen Steuererträgen und Steueranlagen 2012 würde bei einer grossen Fusion aller zwölf Gemeinden eine Steueranlage von etwas über 1.45 resultieren. Zwischen 2012 und 2014 haben verschiedene Gemeinden<sup>38</sup> ihre Steuern erhöht. Die Steueranlage dürfte also tendenziell noch etwas höher liegen. Ittigen hat zum Beispiel 2014 eine Steueranlage von 1.34 anstatt wie in der Abbildung dargestellt von 0.84. Bei einer Fusion gibt es rein steuertechnisch sowohl Gewinner als auch Verlierer. Insbesondere die Gemeinden Ittigen, Muri bei Bern und Zollikofen müssten mit höheren Steueranlagen rechnen. Dies ist allerdings zu relativieren, da die Kantons- und Bundessteuern unverändert bleiben.

Bei einer kleinen Fusion der sechs Gemeinden Bern, Ittigen, Köniz, Muri b.B. Ostermundigen und Zollikofen wäre die Steueranlage noch leicht tiefer (1.447).

**Abbildung 4-9: Steueranlage bei Fusion von 12 Gemeinden der Stadtregion Bern (Daten 2012)**

Gemeinde	Mittlere Wohn- Bevölkerung	Ordentlicher Steuerertrag	Steuer- anlage	Absolute Steuerkraft
Bern	127'765	360'462'206	1.54	234'066'368
Bolligen	6'054	15'556'649	1.50	10'371'099
Bremgarten b.B.	4'285	10'488'426	1.44	7'283'629
Fraubrunnen	1'815	3'428'237	1.60	2'142'648
Ittigen	11'040	20'761'445	0.84	24'716'006
Kehrsatz	3'944	10'437'654	1.45	7'198'382
Kirchlindach	2'796	7'090'153	1.33	5'330'942
Köniz	38'951	91'751'790	1.49	61'578'383
Muri b.B.	12'371	38'154'009	1.07	35'657'952
Ostermundigen	16'315	33'598'795	1.69	19'880'944
Wohlen b.B.	8'899	21'189'843	1.54	13'759'638
Zollikofen	9'909	19'993'522	1.40	14'281'087
Summe		632'912'729		436'267'078
Steueranlage fusionierte Gemeinde			<b>1.451</b>	

<sup>38</sup> Bremgarten b. Bern, Kirchlindach, Muri b. B., Ittigen, Fraubrunnen

**Abbildung 4-10: Steueranlage bei Fusion von 6 Gemeinden der Stadtregion Bern (Daten 2012)**

Gemeinde	Mittlere Wohn- Bevölkerung	Ordentlicher Steuerertrag	Steuer- anlage	Absolute Steuerkraft
Bern	127'765	360'462'206	1.54	234'066'368
Ittigen	11'040	20'761'445	0.84	24'716'006
Köniz	38'951	91'751'790	1.49	61'578'383
Muri b.B.	12'371	38'154'009	1.07	35'657'952
Ostermundigen	16'315	33'598'795	1.69	19'880'944
Zollikofen	9'909	19'993'522	1.40	14'281'087
Summe		564'721'767		390'180'739
Steueranlage fusionierte Gemeinde			<b>1.447</b>	

**d) Beurteilung: Chancen und Risiken**

In der folgenden Tabelle werden die Chancen und Risiken einer grossen Fusion der gesamten Stadtregion ohne Teilautonomie beurteilt. Im Anschluss wird auf Abweichungen eingegangen, die sich aufgrund eines kleineren Perimeters („kleine“ Fusion) oder durch stärkeren Autonomie im Sinne von Viertelsgemeinden („dezentrale Fusion) ergeben.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Im Anhang Kapitel 10 findet sich eine Übersicht über Ergebnisse der Literatur zur Wirkung von Fusionen.

Abbildung 4-11: Chancen und Risiken bei einer Fusion

	Beurteilung	Chancen	Risiken
<b>Wirtschaft</b>			
W1: Kosteneinsparungen, Synergien, Effizienz	++ / --	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mittel- bis langfristig Kosteneinsparungspotenziale und/oder Leistungsverbesserungen durch Abbau von Doppelspurigkeiten, Effizienzsteigerungen, Spezialisierungsmöglichkeiten und Skaleneffekte</li> <li>– Administrative Vereinfachungen</li> <li>– Reduktion der Anzahl Gemeinderäte</li> <li>– Abbau von Zusammenarbeitsverträgen und wiederkehrenden Diskussionen über Finanzierungsmodelle und Beiträge (geringerer Koordinationsaufwand, wobei wieder neue Schnittstellen entstehen)</li> <li>– Kostenreduktion in der Beschaffung (Grössenvorteile); breitere Abstützung und damit Reduktion von Projektrisiken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mehrausgaben in der Umsetzungs- / Umstrukturierungsphase</li> <li>– Tendenz, dass Leistungsstandards überall nach oben angepasst werden, was die Kosten erhöhen kann</li> </ul>
W2: Nutzen und Qualität der Dienstleistungen	++ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualitätssteigerung durch Professionalisierung</li> <li>– Vereinheitlichung der Gemeindedienstleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Differenzierung (Ausrichtung an unterschiedlichen Bedürfnissen) könnte verloren gehen (Einheitslösungen).</li> </ul>
W3: Wirtschaftliches Entwicklungspotenzial der Region	++ / 0	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sehr grosser Schritt zur Stärkung des Profils und des Aussentritts der Region (Wahrnehmung / Ausstrahlung der fusionierten Gemeinde). Bessere Wachstumschancen auch für kleinere Ortsteile</li> <li>– Flächendeckend einheitliche Reglemente führen zu Vereinfachungen (erhöhte Attraktivität für Investoren)</li> <li>– Reduktion der Anzahl baurechtlicher Grundordnungen → Vereinfachungen für die Ortsplanung und Bauherren</li> <li>– Bessere Raumaufteilung möglich</li> <li>– Ansiedlungsstrategie für die ganze Region</li> </ul>	
W4: Steuern	++ / --	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vereinheitlichung der Steuern</li> <li>– Die Steueranlage der neuen Gemeinde würde bei knapp 1.45 liegen und damit der grösste Teil der Bevölkerung (85%) von einer tieferen Steueranlage profitieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bisherige Tiefsteuer-Gemeinden werden auf ein höheres Steuerebene gehoben. Dadurch gehen auch für die Gesamtregion steuerlich attraktive Wohnorte „verloren“<sup>40</sup></li> <li>– Die Steuersenkung für die übrigen Gemeinden wirkt sich nicht stark attraktivitätssteigernd aus</li> </ul>

<sup>40</sup> Eine spürbare Verschlechterung ergäbe sich für Ittigen, Muri, Kirchlindach und Zollikofen.

	Beurteilung	Chancen	Risiken
<b>Gesellschaft</b>			
G1: Identität und Tradition	+ / --	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärkung der gemeinsamen Identität als Stadtregion Bern, wobei sich die Einwohner häufig stark über die Quartiere und weniger über die Gesamtgemeinde definieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Spannungen zwischen unterschiedlichen „Kulturen“ in den ehemaligen Gemeinden</li> <li>– Grössere (räumliche) Distanzen, grössere Anonymität, tendenziell geringere Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde</li> <li>– Geringere Verankerung der Behörden in der Bevölkerung</li> </ul>
G2: Demokratische Mitbestimmung	+ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bisherige teils intransparente interkommunale Zusammenarbeit wird durch klare demokratische Strukturen ersetzt, wobei wieder neue Schnittstellen zu den neuen Aussen-gemeinden entstehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geringere Bürgernähe</li> </ul>
G3: Adäquate Entscheidemechanismen / Accountability	+ / -	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verantwortlichkeiten sind klar, während heute wegen den unterschiedlichen Zusammenarbeitsstrukturen oft unklar ist, wer die Verantwortung trägt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorübergehend wesentliche organisatorische Veränderungen für Behörden und Bevölkerung</li> </ul>
<b>Umwelt</b>			
U1: Schonung der Landschaft / Kulturland (z.B. durch sinnvolle Verteilung der Infrastrukturen)	++	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bau- und Zonenplanung lassen sich auf eine einheitliche Strategie abstimmen</li> <li>– Kohärentere Raumplanung</li> <li>– Differenzierteres, bedarfsorientiertes Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaft, Freizeit und Erholung. Optimale Anlage von Wohn- und Gewerbe-zonen.</li> <li>– Druck auf die Ortsteile (ehemalige Gemeinden) aus wirtschaftlichen Gründen Arbeitszonen auszuscheiden fällt weg.</li> <li>– Reduktion von Nutzungskonflikten durch grösseres Potenzial an Alternativstandorten</li> <li>– Einfachere Entscheidungsfindung zur Realisierung von Infrastrukturen. Infrastrukturen, die über das Grundangebot hinausgehen, für die Stadtregion einfacher zu realisieren</li> </ul>	

Beurteilung: im Vergleich zur Referenzsituation:  
 0 keine nennenswerten Chancen / Risiken;  
 + / ++ mittlere / hohe Verbesserungen möglich;  
 - / -- mittlere / hohe Risiken.

### **Varianten „kleine“ und „dezentrale“ Fusion**

Die Modelle weichen in folgenden Kriterien vom oben skizzierten „Basismodell“ einer grossen Fusion aller Gemeinden der Stadtregion ohne besondere Quartierautonomie ab.

#### **„Dezentrale Fusion“ mit starker Quartierautonomie**

- W1 Kosteneinsparungen/Synergien versus G1 Identität und Tradition:
  - Gewisse Aufgaben bleiben bei den ehemaligen Gemeinden (z.B. Kindergarten, Primarschule und evtl. Oberstufe), Sozialpolitik, Einwohnerkontrolle)
  - Damit kann die Identität und Bürgernähe verbessert werden
  - Umgekehrt wird dadurch auf einen Teil der Effizienzvorteile verzichtet und viele Prozesse und Abstimmungen werden wieder ähnlich kompliziert oder noch komplizierter als heute.
- W4 Steuern:
  - Die Finanzierung der Aufgaben wird komplizierter, aber auch flexibler: Aufteilung des Steuerertrags zwischen Einwohnergemeinde und Unterabteilungen ist abhängig vom Umfang der ihr zufallenden Aufgaben, aber nicht von der Steuerkraft der „Quartierbevölkerung“
  - Das Problem, dass einige ehemalige Gemeinden wie Ittigen und Muri mit Steuererhöhungen konfrontiert sind, lässt sich nicht lösen.
  - Es können aber geringe steuerliche Unterschiede entstehen, was positiv oder negativ gewertet werden kann („mangelnde Solidarität“ versus „gesunder Wettbewerb der Unterabteilungen“)
- Fazit: Die Dezentralisierung ist ein möglicher Weg, um die Bürgernähe zu verbessern. Allerdings dürfte eine flexible Lösung besser sein als die relativ starre Form der Viertelsgemeinden. Die verschiedenen Formen der Dezentralisierung müssten vertieft geprüft werden.

#### **Kleine Fusion** (Bern, Ittigen, Köniz, Muri, Ostermundigen, Zollikofen)

Im Vergleich zu einer grossen Fusion können insbesondere in den Dimensionen Wirtschaft und Umwelt die Potenziale weniger ausgeschöpft werden.

- W1 Kosteneinsparungen / Synergien: Die Synergien sind etwas kleiner. Allerdings ist dieser kleinere Raum auch homogener.
- W3 Wirtschaftliche Entwicklungspotenziale der Region: Die Ausstrahlung und die Entwicklungspotenziale der neuen Gemeinde werden etwas geringer sein als bei einer grossen Fusion.
- U1 Schonung der Landschaft / Kulturland: Es lassen sich weniger grossflächige Planungen (Nutzungsplanung, Zonenplanung) realisieren.
- Generell entstehen neue Schnittstellen am Rand der „kleinen Grossgemeinde“; dies gilt für alle Fusionen, dürfte aber im vorliegenden Fall z.B. an der Grenze zu Bolligen

problematisch sein (selbstverständlich könnte – und würde – man über den optimalen Perimeter noch intensiv diskutieren).

- Fazit: Nach unserer Einschätzung könnte mit einer kleinen Fusion der grösste Teil der Vorteile realisiert und zugleich die Homogenität der fusionierten Gemeinde im Vergleich zu einer grossen Fusion erhöht werden. Wer bei einer solchen Fusion mitmachen würde, wäre ohnehin eine politische Frage und kann nicht am Reissbrett bestimmt werden. Zu vermeiden wäre allerdings, dass in kurzen Zeitabständen durch weitere Fusionen die Strukturen wieder angepasst werden müssen.

## 5 Akzeptanz: Welches Modell hat Chancen?

Wie im vorherigen Kapitel aufgezeigt, verfügen nach unserer Einschätzung die vertieften Modelle (Teilkonferenz und Fusion) über ein ausgewiesenes Potenzial, um die Stadtregion Bern in struktureller Sicht fit zu machen für die künftigen Herausforderungen. Die genannten **sachlichen Argumente** (Potenziale für Einsparungen, Vereinfachung und Effizienz- und Effektivitätssteigerung) sprechen grundsätzlich für diese Modelle, lassen sich aber voraussichtlich erst mittel- und längerfristig realisieren. Mit einem „grossen Wurf“, also einer grossen Fusion oder zumindest der ernsthaften Diskussion eines solchen Fusionsprojekts, könnte für eine nachhaltige Aufbruchsstimmung und damit eine positive Entwicklungsdynamik gesorgt werden. Dies zeigt zum Beispiel die grosse Strukturreform im Kanton Glarus mit der Reduktion auf 3 Gemeinden.

Neben der sachlichen Ebene gibt es aber selbstverständlich auch die **Ebene der Akzeptanz**, wobei die **Kommunikation** und auch **Emotionen** zentrale Aspekte sind: Die Vorteile einer Fusion sind schwierig kommunizierbar, da sie zum Teil kaum belegbar sind, zum Teil erst mittel- bis langfristige anfallen und zum Teil nur im Vergleich zu einer (zu erwartenden) weniger rosigen Umfeldsituation zu Tage treten.

Zudem werden aufgrund persönlicher oder regionaler Betroffenheit oft folgende Argumente gegen eine vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen einer Teilkonferenz oder Fusion genannt:

- Angst vor Übermacht der heutigen Stadt Bern gegenüber ihrem Umland
- Angst vor neuer parteipolitischer Zusammensetzung und entsprechend anderen Entscheiden in Sachfragen<sup>41</sup>
- Höhere Steuern für einige Gemeinden<sup>42</sup>
- Angst vor Verlust der Identität in der Gemeinde, vor heutigen „massgeschneiderten“ Lösungen
- Angst vor Arbeitsplatzverlust oder –veränderungen bei kommunalen Angestellten
- Angst vor Verlust an Einfluss und Prestige bei bisherigen Gemeinderäten
- Angst vor Veränderungen generell

---

<sup>41</sup> Bzgl. der politischen Kräfteverhältnisse ist im „Bund“ im Juni 2014 eine interessante Analyse erschienen: Während der Block SP/Grüne in der Stadt Bern deutlich stärker ist als Mitte-Rechts (SVP/FDP/BDP/CVP) (49.2% zu 31.8%), sind die Wähleranteile in der gesamten Stadtregion zwischen diesen beiden Blöcken fast vollständig gleich (40.7% zu 40.9%).

<sup>42</sup> Vgl. den Exkurs im Abschnitt 4.5c). Gemäss unserer Analyse müssten Fälle einer Fusion insbesondere die Gemeinden Ittigen und Muri mit spürbar höheren Steuersätzen rechnen.

### Untersuchungen zur Akzeptanz von Modellen der interkommunalen Zusammenarbeit und Fusionen

Die aktuellsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>43</sup>

- Jüngere und Neuzugezogene zeigen sich fusionsoffener als alteingesessene Gemeindeglieder. Der Einbezug der Bevölkerung ist für die Akzeptanz zentral.
- Exekutivmitglieder in Zentren halten überdurchschnittlich oft den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit (fast 90%) und Fusionen (rund 55%) für notwendig oder eher notwendig. Suburbane und einkommensstarke Gemeinden sehen bei der Fusion einen deutlich tieferen Bedarf (ca. 32% bzw. 25%).
- Eine klare Mehrheit der Gemeindeglieder in der Hauptstadtregion gibt an, ein Ausbau der Kooperation mit anderen Gemeinden sei notwendig oder eher notwendig (knapp 70%), eine knappe Mehrheit findet, die Kooperation innerhalb von Regional- oder Agglomerationsverbänden sei auszubauen, während weniger als 40% eine Fusion für notwendig erachten.

Für eine umfassende Einschätzung der Akzeptanz der hier vertieften Modelle der Teilkonferenz und Fusion wäre zunächst eine Konkretisierung dieser Modelle notwendig, mit einer anschliessenden Befragung von Bevölkerung und / oder der Gemeindebehörden (Exekutive, Legislative, Verwaltung. Dies war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich (siehe auch Kasten zu bestehenden Untersuchungen).

Deshalb wurde die Frage der Akzeptanz nicht vertieft untersucht, aber an einem **Workshop mit der Begleitgruppe** diskutiert. Dabei hat nach unserer Einschätzung bereits die strukturierte Auseinandersetzung mit dem Thema einiges ausgelöst. Die wesentlichen Erkenntnisse aus diesem Workshop lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Weder für die Teilkonferenz noch für die Fusion ist nach Ansicht der Begleitgruppe kurzfristig mit genügend Unterstützung zu rechnen, da aktuell weder eine gemeinsame Identität noch eine gemeinsame Problemsicht bestehe, weder bei den Behörden noch bei der Bevölkerung. Um wirklich grosse Schritte verwirklichen zu können, müsse die Bildung einer Identität „Stadtregion Bern“ aktiv vorangetrieben werden.
- Eine Teilkonferenz könne hierzu - zumindest direkt - wenig beitragen, diese sei schon vom Namen her ein wenig identitätsstiftendes technisches Vehikel. Sie dürfte bei der Bevölkerung zwar kaum Probleme verursachen, die Akzeptanz bei den übrigen Gemeinden der RKBM, die einer solchen Teilkonferenz ebenfalls zustimmen müssten, ist jedoch fraglich. Allenfalls könnte sie aber mit konkret realisierten Projekten zur Identitätsstiftung beitragen.

<sup>43</sup> Vgl. Steiner Reto (2013), Strukturen der Hauptstadtregion auf dem Prüfstand. In: Mayer/Sager/Minta/Zwahlen (Hrsg.) (2013), Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktionen.



- Im Zusammenhang mit der Teilkonferenz hat sich die Begleitgruppe zudem in dem Sinne geäußert, dass das Risiko einer im Vergleich zum erwarteten Nutzen (zu) schwerfälligen Struktur bestehe. Die Stadtregion müsse zuerst gelebt werden, bevor sie strukturiert wird.
- Für Fusionen sehen die Begleitgruppenmitglieder in den nächsten Jahren kaum Chancen. Den Gemeinden gehe es aktuell gut, eine gemeinsame Problemsicht bestehe - insbesondere in der Bevölkerung - noch nicht, und die Bevölkerung identifiziere sich aktuell klar über die Gemeinde bzw. Quartiere und nicht mit dem Label „Stadtregion Bern“. Eine Fusion müsse bottom-up und nicht top-down initiiert werden.
- Insgesamt sind damit nach Ansicht der Begleitgruppe die Voraussetzungen momentan nicht gegeben, um den voraussichtlichen Aufwand für die vertieften Modelle in Kauf zu nehmen. Deshalb beginne man besser mit kleinen, informellen Schritten.
- Nach gemeinsamer Einschätzung der Begleitgruppe ist aber eine Politik der kleinen Schritte zu einer verstärkten Zusammenarbeit dringend voranzutreiben. Die Gemeinden könnten sich unter Umständen als die besten Baumeister der Stadtregion herausstellen.

**Fazit:** Eine vertiefte Untersuchung der Akzeptanz war im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Seitens der Behördenmitglieder in der Begleitgruppe wird zwar – mit unterschiedlichen Akzenten – der Bedarf nach einer verstärkten Zusammenarbeit gesehen, aber die Akzeptanz für verbindliche neue Zusammenarbeitsmodelle ist (noch) gering.

Dabei ist zu bedenken, dass sich die heutigen Gemeindepräsident/inn/en selbstverständlich primär „ihren“ Gemeinden verpflichtet fühlen und daher naturgemäss gegenüber einer Fusion eher skeptisch sind. Wie sich die Akzeptanz bei der Bevölkerung präsentiert, oder wie sie sich verändert, wenn die Diskussionen darüber intensiviert werden und/oder sich das wirtschaftliche und politische Umfeld verändern, lässt sich schwer abschätzen.

## 6 Fazit und Empfehlung: Wie könnte es weiter gehen?

### 6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Stadtregion Bern steht heute recht gut da. Sie bietet eine hohe Lebensqualität und ist verkehrstechnisch gut angebunden. Die (meisten) Gemeinden haben eine Grösse, die es ihnen erlaubt, ihre Aufgaben alleine oder in bereits bestehenden interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen effizient zu erfüllen. Dieser positiven Ausgangslage stehen wachsende externe und interne Herausforderungen gegenüber: steigender Wettbewerb, steigende Kosten der Aufgabenerfüllung, ein zusammengewachsener Stadtkörper mit steigender verkehrlichen Verflechtung. Die Region Bern hat sich zwar mit der Hauptstadtregion und der Regionalkonferenz Bern-Mittelland institutionell neu aufgestellt. Dennoch zeigen die Abhängigkeit vom öffentlichen Sektor, die relativ hohe Steuerbelastung, der Kampf um Anerkennung als wirtschaftlicher Grossraum und das vergleichsweise schwache Wachstum, dass es sinnvoll und notwendig ist, bereits heute über mögliche Bausteine für die Stadtregion Bern im Jahre 2030 und später nachzudenken und diese zielgerichtet zusammenzusetzen.

In der vorliegenden Studie haben wir eine umfassende Auslegeordnung erstellt und dabei folgendes aufgezeigt:

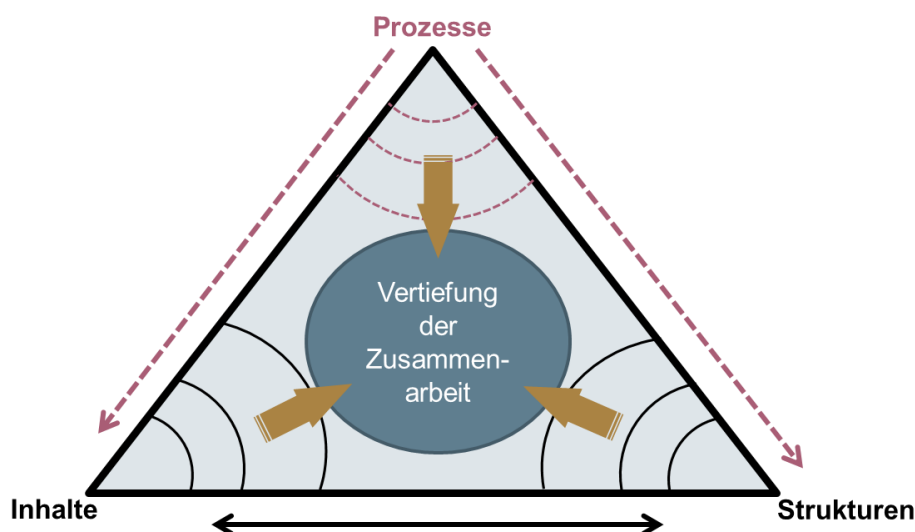
- Bereits heute besteht in vielen Bereichen eine Zusammenarbeit in bi- und multilateralen Verträgen, Gemeindeverbänden und Servicegesellschaften. Mit der Regionalkonferenz besteht zudem eine Struktur, in der ausgewählte regional abzustimmende Aufgaben wahrgenommen werden (RGSK, Kultur, Wirtschaftsförderung).
- Bei den existierenden Zusammenarbeitsstrukturen dürften zwar gewisse Optimierungspotenziale bestehen und nach Möglichkeit sollten die Gemeindeverbände und Servicegesellschaften weiterentwickelt werden. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass im operativen Bereich enorme Potenziale brachliegen. Hingegen ist es möglich, sich als Stadtregion strategisch besser aufzustellen, was mittel- bis längerfristig mit grösseren Vorteilen verbunden sein dürfte.
- In diesem strategisch/koordinativ/politischen Bereich wurden verschiedene Erweiterungen der Regionalkonferenz, sowie eine neue „Regio Bernensis“ und die Fusion der Gemeinden geprüft. Während eine thematische Erweiterung der Regionalkonferenz für die spezifisch die Stadtregion betreffenden Herausforderungen wenig Potenzial bietet, dürfte eine „Regio Bernensis“ als neues Konstrukt neben den bestehenden Strukturen kaum zu realisieren sein. Als vielversprechende Zusammenarbeitsmodelle wurden deshalb neue Teilkonferenz(en) und eine Fusion in der Stadtregion vertieft untersucht.
- Grundsätzlich eignen sich zwei thematische Bereiche für eine **Teilkonferenz der Stadtregion**: In einer **Teilkonferenz Planung** könnten die Gemeinden über das RGSK hinaus in spezifischen Planungsfragen (Energierichtpläne, Sportanlagenkonzept, weitere teilregionale Richtpläne) zusammenarbeiten. Eine **Teilkonferenz Soziales** könnte die strategische Zusammenarbeit bei der Altersplanung und weiteren sozialpolitischen Themen erleichtern. Die Teilkonferenzen könnten zwar gewisse strategische und planerische Verbesserungen bringen. Hierfür würden aber eher umständliche Strukturen geschaffen, die

mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden sind. Deshalb würden sich möglicherweise **informellere Zusammenarbeitsformen** (z.B. Arbeitsgruppen) anbieten, die allerdings keine verbindlichen Mehrheitsentscheide zulassen.

- Nach unserer Einschätzung verfügt eine **Fusion** möglichst aller Gemeinden der Stadtregion über das grösste Potenzial. Die politischen Strukturen würden damit dem bereits existierenden Stadtkörper angeglichen und damit die demokratischen Entscheidungsmechanismen dem funktionalen Raum angenähert. Die Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten für die gezielte Entwicklung der Stadtregion könnten optimiert werden. Damit würde sich die Stadtregion Bern als zweitgrösste Stadt der Schweiz **neu positionieren**, und dieser strategische Effekt, verbunden mit einem einheitlichen und starken Auftritt nach aussen, dürfte mittelfristig für den Standort sehr wichtig sein. Zudem könnten mittelfristig – auch angesichts steigender Anforderungen - erhebliche **Effizienz- und Synergiepotenziale** genutzt werden, wobei diese erfahrungsgemäss teilweise durch eine Angleichung des Leistungsniveaus und nur beschränkt durch direkt sichtbare Einsparungen anfallen dürften.

Die Auslegeordnung hat somit insgesamt gezeigt, dass eine Vertiefung der Zusammenarbeit in der Stadtregion notwendig ist und sinnvolle Inhalte (Zusammenarbeitsbereiche) und mögliche Strukturen (Teilkonferenz Fusion) dafür vorhanden sind. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass eine Vertiefung der Zusammenarbeit hinsichtlich Themenbereich und Strukturen nicht einfach ohne weiteres erfolgen und auf Akzeptanz stossen werden, sondern Ergebnis eines Findungsprozesses in der Stadtregion sein müssen. Im Rahmen dieses Prozesses sollte sich im Optimalfall ein gemeinsames Problem- und Lösungsverständnis herausbilden, das dann zur entsprechenden Vertiefung der Zusammenarbeit führt. Dieses „**Dreieck der vertieften Zusammenarbeit**“ ist in der folgenden Abbildung dargestellt: In gemeinsamen **Prozessen** ist die Frage nach geeigneten **Inhalten** und **Strukturen** zu klären, wobei sich Inhalte und Strukturen gegenseitig beeinflussen.

Abbildung 6-1: Dreieck der vertieften Zusammenarbeit in der Stadtregion



Der Schwerpunkt der Studie lag auftragsgemäss bei Inhalten und Strukturen einer Vertiefung der Zusammenarbeit. Abschliessend soll nun noch kurz auf die Frage nach dem geeigneten Weg eingegangen werden.

## 6.2 Schrittweise zu mehr Zusammenarbeit: Übergangslösungen?

In der Studie wurde bewusst das Schwergewicht auf langfristige und verbindliche Modelle der Zusammenarbeit gelegt, weil die weniger verbindlichen und weitreichenden Zusammenarbeitsformen bereits recht gut bekannt sind. Die Analyse hat gezeigt, dass die untersuchten Modelle einer neuen Teilkonferenz und insbesondere der Fusion sachlich gesehen ein grosses Potenzial haben. Sie sind allerdings politisch nicht kurzfristig realisierbar. Es stellt sich daher die Frage nach dem weiteren Vorgehen.

Wie könnte der **Weg** aussehen, um die Zusammenarbeit zu verbessern und Erfahrungen zu sammeln - ein Weg, der die weiteren Schritte hin zu verbindlicheren Formen vorbereiten resp. ermöglichen könnte?

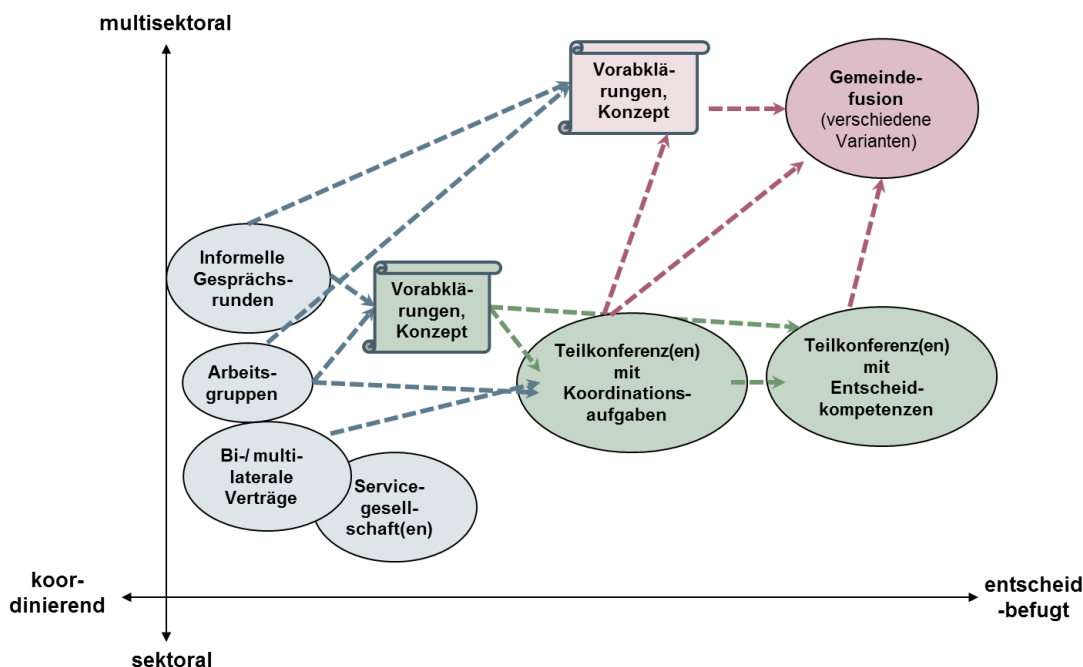
Die folgende Abbildung illustriert **mögliche Entwicklungspfade**.

- Kurz- bis mittelfristig könnte die Zusammenarbeit in Form von **Arbeitsgruppen** (allenfalls unter dem Dach der Regionalkonferenz) verstärkt werden, die sich bestimmten Themen wie z.B. der Sportanlagenplanung widmen; auch weitere vertragliche Zusammenarbeiten sind denkbar.<sup>44</sup>
- Denkbar wäre auch eine **politische Arbeitsgruppe der Kerngemeinden**, die sich vorerst informell trifft und (z.B. anhand der vorliegenden Auslegeordnung) über mögliche weitere Schritte diskutiert.
- Auch parlamentarische Vorstösse könnten Impulse für Abklärungen geben. Weiter könnten sich die teilweise schon bestehenden Agglomerationskommissionen der kommunalen Parlamente (und auch einiger Parteien) stärker über die Gemeindegrenzen hinweg zusammenarbeiten.
- Mittelfristig könnten die oben genannten **Teilkonferenzen** ohne oder (evtl. später) mit Entscheidungskompetenzen geschaffen werden. Diese können – müssen aber nicht – aus Arbeitsgruppen zu den analogen Themen entstehen. Für Teilkonferenzen bräuchte es vorwiegend konzeptionelle **Abklärungen** (Reglementsentwürfe usw.).
- Eine **Fusion** könnte durch vertiefte Vorabklärungen vorbereitet werden; die Erfahrungen mit Teilkonferenzen könnten eine Grundlage oder ein Anstoss für eine Fusion sein.

---

<sup>44</sup> Ein kürzliches interessantes Beispiel ist die „FDP-Gemeinderats-Allianz“ von 15 Gemeinderäten in der Stadtregion, die Reformen bei den Schulstrukturen (Einführung von Tagesschulen und Ferieninseln) vorgeschlagen haben und künftig regelmässig gemeinsame Reformideen lancieren will. Vgl. Der Bund, FDP-Gemeinderats-Allianz will Reformideen bei Schulstrukturen, Freitag, 23. Mai 2014, S. 21.

Abbildung 6-2: Mögliche Entwicklungspfade



Aufgrund der Einschätzung zur Akzeptanz dieser Pfade und vor allem der weitergehenden Lösungen empfehlen wir **kurzfristig zwei Stossrichtungen**, die letztlich insbesondere auf die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht und Identität in der Stadtregion zielen:

- **Lancieren einer breiten gesellschaftlichen Diskussion:** Dazu könnte die Studie aktiv in der Öffentlichkeit verbreitet werden, eine Debatte unter Einbezug der Medien ausgelöst und allenfalls politische Vorstösse in verschiedenen Gemeinden der Stadtregion lanciert werden. Durch diese Grundsatzdiskussionen könnte ein gemeinsames Problemverständnis und eine gemeinsame Identität in der Stadtregion gefördert werden. Allerdings ist es nicht einfach, in einer öffentlichen Diskussion eine differenzierte Argumentation beizubehalten und eine Einengung auf die Frage „Fusionsbefürworter versus Fusionsgegner?“ zu vermeiden.
- **Verstärkte, vorerst informelle Zusammenarbeit auf Ebene der politischen Behörden der Stadtregion:** Ein regelmässiger Austausch z.B. der Gemeindepräsident/inn/en könnte konkrete Projekte der Zusammenarbeit fördern, was auch eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Stadtregion stimulieren könnte.

Letztlich geht es darum, die Stadtregion Bern, die es in vielerlei Hinsicht bereits gibt, auch zu leben, bevor man sie strukturiert – aber auch darum, sie rechtzeitig so zu strukturieren, dass man auch langfristig gut und gerne in der Stadtregion Bern lebt.

## 7 Anhang A: Mögliche Bereiche für vertiefte Zusammenarbeit

Auf Basis der Auslegeordnung zum heutigen Stand der Zusammenarbeit in der „Stadtregion Bern“ in Abschnitt 2.2 wurde gemeinsam mit den Mitwirkenden folgende Liste möglicher Bereiche für eine vertiefte Zusammenarbeit diskutiert. In der letzten Spalte findet sich die Einschätzung der Beteiligten bzgl. des Zusammenarbeitspotenzials.

**Abbildung 7-1: Übersicht über mögliche Bereiche für vertiefte Zusammenarbeit**

Aufgabenbereich	Kurzbeschreibung	Potenzial gemäss Beurteilung der Mitwirkenden
<b>Allgemeine Verwaltung</b>		
Baubewilligungswesen	Angleichung der Baubewilligungspraxis und -gebühren in der gesamten „Stadtregion Bern“	XXX
Dienstleistungszentrum Finanzen	Verarbeitung der Belege von Debitoren und Kreditoren, Administration der Versicherungspolice bei der Finanzverwaltung; Registerführung, Veranlagung und Inkasso der ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern bei der Steuerverwaltung, Informations- und Beratungsleistungen zu Steuerfragen	X
Dienstleistungszentrum Personal <sup>45</sup>	Übernahme von operativen Personalaufgaben wie Personalgewinnung- und Freistellung, Personaladministration, Lohnbuchhaltung, Personalentwicklung, Aus- und Weiterbildung, Lehrlinge / Berufsbildung, Personalaustausch (Personalpool) zwischen den Gemeindeverwaltungen	
Immobilienmanagement	Technische und/oder administrative Betreuung der Gemeindeliegenschaften, Immobilienbewirtschaftung sowie Reinigung und Unterhalt. Die Anlagen bleiben im Besitz der Gemeinden	
IT Dienstleistungen	Aufsetzen der elektronischen Arbeitsplätze, Betrieb der erforderlichen Infrastruktur (Server), zentrales Netz-Management, Betrieb eines zentralen Service-Desks, Lizenzierung und Beschaffung sowie teilweise Mitarbeiterschulung	
<b>Öffentliche Sicherheit</b>		
Feuerwehr	Logistikaufgaben (insbesondere Beschaffung / Einkauf, Wartung und Unterhalt)	X
Zivilschutz	Zusammenlegen der Zivilschutzorganisationen	
Gemeindeführungsstab	Stärkere Zusammenarbeit bei den Gemeindeführungsstäben	
<b>Bildung</b>		
KITA	Die Stadt Bern hat per 1. Januar 2014 Betreuungsgutscheine für Kindertagesstätten eingeführt. Ausdehnung der Betreuungsgutscheine auf weitere Gemeinden der Stadtregion Bern. Zusammenführen der Leistungserbringer für Vermittlung und Koordination Gegenseitige Abstimmung im Bereich der KITAs (insbesondere Regelung des Selbstbehalts bei ausserkommunalen Nutzern)	XXX
Musikschulen	Übertragung der Leitung der Musikschule und Einsatz einer gemeinsamen paritätisch zusammengesetzten Musikschulkommission. Eine	

<sup>45</sup> Synergien bestehen, werden jedoch dadurch geschmälert, dass nach wie vor unterschiedliche Personalpolitiken und -rechte der einzelnen Gemeinden bestehen.

	gemeindeübergreifende Zusammenarbeit besteht heute bereits in der Musikschule Unteres Worblental (Bolligen, Ittigen, Ostermundigen, Stettlen). Diese könnte auf die gesamte Stadtregion ausgebaut werden.	
<b>Kultur und Freizeit</b>		
Sportanlagen	Verstärkte Zusammenarbeit beim Anlagenmanagement <sup>46</sup> (Planung, Bau, betrieblicher und baulicher Unterhalt sowie Bewirtschaftung), gemeinsame Sportstättenplanung, Zurverfügungstellung von Anlagen (v.a. Nutzung von Schulanlagen in Randzeiten).	<b>XXX</b>
Kulturbeiträge	Verstärkte Zusammenarbeit bei der Kulturförderung. Verschiedene Einrichtungen in der Stadt Bern mit Zentrumsfunktion. Wichtige Abstimmung über die Kulturbeiträge erfolgt in der Teilkonferenz Kultur der RKBM.	<b>X</b>
<b>Soziale Wohlfahrt</b>		
Alter	Regionale Altersplanung (regionaler Mitbericht bei Planung der Pflegeplätze)	<b>XX</b>
Jugendarbeit / Angebot	Regionale Zusammenarbeit bei der Planung von Jugendangeboten.	
Soziales (politisches)	Informationsveranstaltungen / Austausch im Rahmen von Gesetzgebungen mit Gemeindebezug, z.B. Einführung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), neues Integrationsgesetz, Anpassungen Asylgesetz, etc.	<b>X</b>
Regionaler Sozialdienst	Verstärkte Zusammenarbeit und evtl. Zusammenlegung von regionalen Sozialdiensten und damit Professionalisierung und Spezialisierung verstärken	
<b>Verkehr</b>		
Verkehr und Infrastrukturen	Gemeinsamer Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturbauten. Gemeinsame Planung und betrieblicher Unterhalt von Gemeinde-, Kantonsstrassen und Velowegen (z.B. Schneeräumung). Einrichtung eines zentralen Werkhofstandorts, sowie weitere dezentrale Stützpunkte. Gemeinsam könnten die Gemeinden gestützt auf einen Leistungsvertrag des Kantons die Verantwortlichkeit für die Kantonsstrassen in der gesamten Stadtregion Bern übernehmen. <sup>47</sup> Dadurch kann der Gestaltungsspielraum ausgeweitet werden	<b>XXX</b>
<b>Umwelt und Raumordnung</b>		
Abfallentsorgung (Kehricht, Spezialsammlungen, Kompost)	Mit der KEWU AG besteht in diesem Bereich ein gemeinschaftliches Unternehmen von 13 Gemeinden <sup>48</sup> der Agglomeration Bern, davon befinden sich 5 Gemeinden in der „Stadtregion Bern“ <sup>49</sup>	
Energiepolitik und	Ausweitung des städtischen Leistungsangebots (z.B. Energiestadt <sup>50</sup> , Energieeffizienzförderung, Energieplanung) auf alle Gemeinden der	<b>XXX</b>

<sup>46</sup> Betrifft reine Sportanlagen und keine Schulanlagen.

<sup>47</sup> Strassengesetz (SG) vom 47. Juni 2008, Art 91, Abs. 1 Die zuständige Stelle der BVE kann Gemeinden oder Dritte mit Leistungsverträgen für den Vollzug dieses Gesetzes beiziehen.

<sup>48</sup> Biglen, Bolligen, Ittigen, Krauchtal, Moosseedorf, Münchenbuchsee, Muri, Ostermundigen, Stettlen, Urtenen-Schönbühl, Vechigen. Worb, Zollikofen

<sup>49</sup> Auch die AVAG Gruppe könnte als Vorbild dienen. Die Aktiengesellschaft stellt für 146 Gemeinden in den Regionen Aare-, Gürbe- und Emmental sowie dem Berner Oberland die Abfallverwertung sicher.

<sup>50</sup> Bern ist seit 1989 Energiestadt und seit 2010 Energiestadt Gold. Von den Gemeinden der Stadtregion Bern sind ebenfalls Köniz, Ostermundigen, Wohlen bei Bern und Zollikofen Energiestädte.

Natur-/Umweltschutz	Stadtregion	
Nutzungsplanung	Stärker als bisher in der „Stadtregion Bern“ koordinierte Nutzungsplanungen	XXX
Siedlungsentwässerung / Abwasserreinigung	Betrieb und Unterhalt der kommunalen Netze und Abwasseranlagen werden an spezialisierte Organisationen übertragen. Erweiterung des Perimeters der bereits bestehenden ARA Region Bern AG <sup>51</sup>	
Wasserversorgung	Die gemeinsame Wasserversorgung erfolgt bereits heute in der Wasserverbund Bern AG, der insgesamt 10 Gemeinden angeschlossen sind <sup>52</sup>	
<b>Wirtschaft</b>		
Wirtschafts-/Standortförderung	Gemeinsamer Auftritt als Region gegen aussen. Die Region in Verbindung mit einer gemeinsamen Nutzungsplanung für Investoren und Unternehmen attraktiver machen. Einnahmen einer Gesamtbetrachtung.	X

Legende: Leer: keine nennenswerten Zusammenarbeitspotenziale gemäss Mitwirkenden (0-1 Nennung), X: geringes Potenzial (2 Nennungen), XX: mittleres Potenzial (3 Nennungen), XXX: grosses Potenzial (mehr als 3 Nennungen)

<sup>51</sup> Momentane Aktionäre: Allmendingen, Bern, Bremgarten bei Bern, Frauenkappelen, Kehrsatz, Kirchlindach, Köniz, Meikirch, Muri bei Bern, Wald.

<sup>52</sup> Bolligen, Bremgarten, Bern, Frauenkappelen, Ittigen, Kirchlindach, Meikirch, Ostermundigen, Wohlen, Zollikofen.



## 8 Anhang B: Beschreibung weiterer Zusammenarbeitsmodelle

### 8.1 Servicegesellschaft

#### a) Raum

Der optimale Zusammenarbeitsperimeter hängt von der zu erfüllenden Aufgabe ab. Grundsätzlich ist eine Leistungserbringung in der gesamten Stadtregion Bern sinnvoll, allenfalls auch nur für einzelne interessierte Gemeinden. Die Servicegesellschaft könnte gegen Abgeltung aber auch Leistungen für weitere Gemeinden anbieten.

#### b) Zusammenarbeitsbereiche

Für die Auslagerung kommen insbesondere Aufgabenbereiche in Frage, die eher operativen Charakter haben, von allen Gemeinden in ähnlicher Form erbracht werden müssen und bei denen Grössenvorteile von besonderem Nutzen sind. Da verschiedene Aufgaben je spezifisches Fachwissen erfordern, sind je separate Servicegesellschaften denkbar bzw. sinnvoll.

#### c) Entscheidungsprozesse und Strukturen

Die Gemeinden lagern Aufgaben in eine **privatrechtliche**<sup>53</sup> **Einheit** (bspw. in eine AG) aus. Verschiedene Strukturen und Eigentümerverhältnisse sind dabei denkbar:

- **Eine Aktiengesellschaft in vollständigem Besitz der Gemeinden der Stadtregion Bern.** Der Verwaltungsrat setzt sich aus Vertretern der beteiligten Gemeinden im Verhältnis ihres gehaltenen Aktienkapitals zusammen. Z.B. wurde 1996 die städtische ARA Bern-Neubrück in die Aktiengesellschaft ARA Region Bern AG umgewandelt. Diese erbringt Dienstleistungen für die Einwohner und Betriebe der zehn Aktionärsgemeinden sowie drei weiteren angeschlossenen Gemeinden.
- **Eine bestehende oder extra hierfür gegründete private rechtliche Einheit (AG, GmbH), die nicht im Besitz der Gemeinden ist.**<sup>54</sup>

#### d) Finanzierung

- Bei einer Aktiengesellschaft im Besitz der Gemeinden erfolgt die Grundfinanzierung über das **Aktienkapital** und allfälliges Fremdkapital, die laufende Finanzierung z.B. über Entgelt für Dienstleistungen.

---

<sup>53</sup> Denkbar sind auch öffentlich-rechtliche Institutionen resp. „Anstalten“ (ewb siehe <http://www.ewb.ch/de/ueberuns/organisation/corporate-governance.html>), die allerdings bei mehreren Gemeinden weniger geeignet sind.

<sup>54</sup> Die Einwohnergemeinde Mühleberg hat zum Beispiel die Führung der gesamten Gemeindeverwaltung (Gemeinbeschreiberei, Sekretariat des Gemeinderats und der Gemeindeversammlung, Finanzverwaltung, Einwohner- und Fremdenkontrolle, Gemeindeausgleichskasse, Steuerbüro, Anlaufstelle Bauamt, Sozialamt, Arbeitsamt) mittels Vertrag an eine private Firma ausgelagert.

- Bei einer privatrechtlichen Einheit, die nicht im Besitz der Gemeinden ist, wird die Abgeltung über eine **Leistungsvereinbarung** mit dem Leistungserbringer geregelt. Die Gemeinden beteiligen sich an den Kosten anteilmässig nach Beanspruchung der Dienstleistung (Bsp. Anzahl Einwohner, Fläche, Abfallaufkommen, Abwassermenge, etc.)

## 8.2 Mehrzweckgemeindeverband (MZGV)

### a) Raum

Beispielsweise die 12 Gemeinden der Stadtregion Bern. Es könnte auch vorgesehen werden, dass Gemeinden ausserhalb der Stadtregion Bern Leistungen des MZGV über Anschlussverträge in Anspruch nehmen können.

### b) Zusammenarbeitsbereiche<sup>55</sup>

Die Gemeinden bleiben auf strategischer Ebene eigenständig und behalten ihre finanz- und steuerpolitische Autonomie. Dem MZGV werden operative bzw. ausführende Tätigkeiten übertragen. Für die Übertragung an einen MZGV stehen ähnlich wie bei der Servicegesellschaft eher operative resp. technische Aufgaben im Vordergrund. Da aber die Gemeinden direkter auf der strategischen Ebene Einfluss nehmen können, bieten sich auch Aufgaben mit stärker politischen Aspekten an.

### c) Entscheidungsprozesse und Strukturen

Nach dem Vorbild des in Luzern angedachten Mehrzweckgemeindeverbandes könnte ein zweistufiges Modell bestehend aus einer Delegiertenversammlung bzw. einem Vorstand und einer Geschäftsleitung gewählt werden:

- **Delegiertenversammlung bzw. Vorstand:** 12 Delegierte (ein/e Vertreter/in der Exekutive pro Gemeinde). Die Delegierten erhalten ein gewichtetes Stimmrecht, das ungefähr der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinde entspricht. Das Stimmengewicht der Stadt Bern wird – ähnlich wie in der RKBM – auf diese Weise auf unter 50% festgelegt.<sup>56</sup> Im Sinne des Minderheitenschutzes könnte für wichtige Entscheide sowohl das Gemeinde- als auch das Stimmenmehr vorgesehen werden.
- **Geschäftsleitung:** Sie ist verantwortlich für das „operative“ Geschäft. Die Grösse dieses Gremiums kann über die dem MZGV übertragenen Aufgaben bestimmt werden. Ein Mitglied der GL würde als „Ressortleiter“ einen Zusammenarbeitsbereich abdecken.

---

<sup>55</sup> Die folgende Übertragung auf die Stadtregion Bern lehnt sich eng an das Szenario „Verstärkte Kooperation“ der Stadtregion Luzern an. Vgl. Starke Stadtregion Luzern (2011), Starke Stadtregion Luzern Schlussbericht der Projektsteuerung.

<sup>56</sup> Da andernfalls die Stadt Bern aufgrund ihrer Bevölkerungszahl die Mehrheit (51%) hätte und sämtliche Entscheide alleine fällen könnte.

- Weitere Gremien sind:
  - Controlling-Kommission für die Geschäftsprüfung
  - Fachkommission: optional als Ergänzung der Geschäftsleitung
  - Kanzlei: Stabsstelle des MZGV zur Koordination und Vorbereitung der Geschäfte

Zu beachten sind in jedem Fall die Vorgaben des Gemeindegesetzes.<sup>57</sup>

#### d) Finanzierung

Der MZGV finanziert sich durch **leistungsabhängige Beiträge** der Gemeinden und durch **Gebühren**. Der MZGV verfügt über keine eigene Steuerhoheit. Hingegen ist der MZGV befugt, zur Finanzierung gewisser Aufgaben Gebühren zu erheben. Die Verrechnung erfolgt nach einem je Politikfeld zu bestimmenden Finanzierungsschlüssel.

### 8.3 Thematische Erweiterung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland

#### a) Raum

Alle zustimmenden Gemeinden der Regionalkonferenz, nach Möglichkeit die gesamte Regionalkonferenz.

#### b) Zusammenarbeitsbereiche

Die Regionalkonferenz nimmt heute per Gesetz obligatorisch die folgenden Aufgaben wahr:<sup>58</sup>

- die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung,
- die regionale Kulturförderung,
- die Erfüllung der regionalen Aufgaben nach den Vorgaben der Gesetzgebung über die Regionalpolitik<sup>59</sup> und
- die Energieberatung.

Neben den obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenz können ihr die Gemeinden weitere Aufgaben zuteilen. Damit am entsprechenden Zusammenarbeitsbereich die gesamte Regionalkonferenz beteiligt ist (und nicht nur eine Teilkonferenz gebildet wird), müssten dieser thematischen Erweiterung allerdings sämtliche Gemeinden der RKBM zustimmen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Vgl. Art. 130 bis 135 Gemeindegesetz.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 141 Gemeindegesetz.

<sup>59</sup> Betrifft nur Gemeinden im NRP-Perimeter, das heisst in der „Stadtregion Bern“ nur Mühleberg und Neuenegg.

<sup>60</sup> Vgl. Art. 142 Gemeindegesetz. Bisher für Teilkonferenz Wirtschaft erfolgt, welche den Perimeter der „Stadtregion Bern“ mit Ausnahme von Neuenegg abdeckt und über diesen hinausgeht.

Bisher gibt es erst ein Beispiel für eine (gescheiterte) Aufgabenerweiterung der Regionalkonferenz: Es sollte eine möglichst alle Gemeinden umfassende **Teilkonferenz Soziales** gebildet werden, die es den Gemeinden der Region Bern-Mittelland erlauben würde, auf der strategischen Ebene geeint aufzutreten. Im Gegensatz zur fachlichen Ebene<sup>61</sup> gibt es auf Ebene der Exekutive kein Gefäss, in der sich die Gemeindepräsident/inn/en oder zuständigen Gemeinderät/innen regelmässig austauschen und allenfalls eine gemeinsame Position für den politischen Prozess bilden könnten. Diskutierte mögliche Themen für die erweiterte Regionalkonferenz waren bspw.:

- Gegenseitige Abstimmung im Bereich der KITAs (insbesondere Regelung des Selbsthalts bei ausserkommunalen Nutzern)
- Regionale Altersplanung (regionaler Mitbericht bei Planung der Pflegeplätze)
- Informationsveranstaltungen / Austausch im Rahmen von Gesetzgebungen mit Gemeindebezug, z.B. Einführung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), neues Integrationsgesetz, Anpassungen Asylgesetz, etc.

Die Erweiterung ist am selbstgewählten Quorum von 360'000 (von rund 390'000) Einwohner gescheitert.

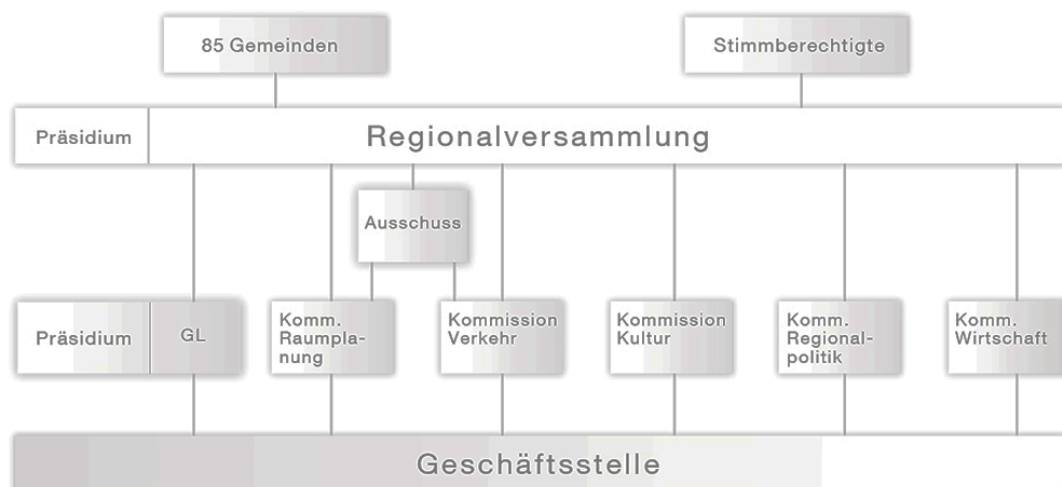
### c) Entscheidungsprozesse und Strukturen

Die Struktur der Regionalkonferenz ist in der folgenden Abbildung dargestellt.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Z.B. Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz BKSE, [www.bernerkonferenz.ch](http://www.bernerkonferenz.ch).

<sup>62</sup> Die Bestimmungen zu Organisation und politischen Mitbestimmungsrechten in der Regionalkonferenz finden sich im Gemeindegesetz, insbesondere Art. 144 bis 153.

**Abbildung 8-1: Organisation der Regionalkonferenz Bern-Mittelland**

Quelle: <http://www.bernmittelland.ch/de/ueberuns/organisation.php>

Wichtigstes Organ ist die Regionalversammlung, in der die Gemeindepräsident/innen der 85 Mitgliedsgemeinden Einsitz nehmen. Die Geschäfte der Regionalversammlung werden in den Kommissionen mit Unterstützung der Geschäftsstelle vorbereitet. Die Stimmkraft der Gemeinden bestimmt sich nach deren Einwohnerzahl. Das Gemeindegesetz sieht ein Referendums- und ein Initiativrecht sowohl der Bevölkerung als auch der Behörden vor.

#### d) Finanzierung

Gemäss Gemeindegesetz gelten für die Finanzierung der Regionalkonferenz die folgenden Regelungen:<sup>63</sup>

- Die verwaltungsbezogenen Kosten der Teilkonferenz werden von den beteiligten Gemeinden anteilmässig gemäss ihrem Bevölkerungsanteil getragen.
- Die Finanzierung der (nicht von Gesetzes wegen) übertragenen Aufgaben muss in einem Reglement bestimmt werden. Soweit die Finanzierung nicht durch eine Spezialgesetzgebung geregelt ist, bieten sich i.d.R. leistungsbezogene Beiträge und oder Gebühren an.

<sup>63</sup> Art. 155 Gemeindegesetz

## 8.4 Regio Bernensis<sup>64</sup>

Die Regio Bernensis grenzt sich gegenüber dem Mehrzweckgemeindevorband insofern ab, als sie eine politische und nicht nur auf operative Aufgaben ausgerichtete Institution sein will und damit auch eine Verankerung in der öffentlichen Wahrnehmung und transparente politische Verantwortlichkeiten anstrebt. Im Vergleich zur Regionalkonferenz umfasst die Regio Bernensis nicht nur einen anderen (kleineren) Perimeter, sondern bildet auch eine eigenständige Institution unabhängig von der Regionalkonferenz. Im Gegensatz zur Regionalkonferenz resp. einer Teilkonferenz können auch andere Regeln für die Bestimmung der Organe (Legislative, Exekutive) festgelegt werden.

### a) Raum

12 Gemeinden der „Stadtregion Bern“, bzw. alle geografisch zusammenhängenden Gemeinden in der Agglomeration Bern, die bereit sind, ausgewählte Aufgaben an die Regio Bernensis auszulagern.

### b) Zusammenarbeitsbereiche

Die Agglomeration Freiburg ist in den folgenden Aufgabenbereichen aktiv:

- Mobilität
- Raumplanung
- Umweltschutz
- Tourismusförderung
- Kulturförderung
- Wirtschaftsförderung

Die Agglomeration Freiburg übernimmt damit ein ähnliches Aufgabenspektrum wie die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Selbstverständlich würde die Regionalkonferenz weiterhin die ihr per Gemeindegesetz zugewiesenen Aufgaben übernehmen. Damit wird das mögliche Aufgabenspektrum der Regio Bernensis erheblich eingeschränkt.

### c) Entscheidungsprozesse und Strukturen

Die rechtliche Verankerung der Regio Bernensis müsste im Falle einer Vertiefung noch genau geklärt werden. Klar ist, dass sie sich nicht auf die im Gemeindegesetz verankerten Strukturen der Regionalkonferenz abstützen könnte. Auch ist nicht damit zu rechnen, dass eine Erweiterung des Gemeindegesetzes nach Vorbild des freiburgischen Agglomerationsgesetzes erfolgen könnte. Voraussichtlich würde sich die Regio Bernensis demnach im Sinne

---

<sup>64</sup> Dieses Zusammenarbeitsmodell lehnt sich an die Agglomeration Freiburg an. Auf den naheliegenden Begriff Agglomeration Bern oder Agglomerationskonferenz wurde verzichtet, um eine Verwirrung mit dem Begriff der Agglomeration gemäss BFS-Definition oder der Regionalkonferenz zu vermeiden.

eines Gemeindeverbands nach Gemeindegesetz<sup>65</sup> als öffentlich-rechtliche Körperschaft konstituieren. Zur Gründung des Gemeindeverbands ist ein Volksentscheid notwendig.

Gemäss dem Vorbild der Agglomeration Freiburg (vgl. ausführliche Materialien im Anhang, Abschnitt 9.2) könnte folgende Struktur für die Regio Bernensis gewählt werden (andere Varianten sind auch denkbar):

- **Legislative:** Regio-Rat mit durch die Gemeindeversammlungen bzw. die Gemeindeparlamente gewählten Mitgliedern; Anzahl Mitglieder entsprechend der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gemeinden
- **Exekutive:** Regio-Vorstand mit einem Mitglied pro Gemeinde (allenfalls für Bern, Köniz mehr Mitglieder), gewählt durch den Regio-Rat

Wie auch in der Regionalkonferenz würde die Regio Bernensis unterstützt durch eine Geschäftsstelle und die Geschäfte der Regio Bernensis in Kommissionen vorbereitet. Nach Vorbild der Agglomeration Freiburg und der Regionalkonferenz könnten ein Referendums- und ein Initiativrecht vorgesehen werden.

#### d) Finanzierung

Die Regio Bernensis verfügt über keine eigene Steuerhoheit. Zur Finanzierung der Verwaltungskosten entrichten die Gemeinden Beiträge gemäss ihrem Bevölkerungsanteil. Die Erfüllung spezifischer delegierter Aufgaben erfolgt durch leistungsabhängige Beiträge der Gemeinden und durch Gebühren. Die Verrechnung erfolgt nach einem je Politikfeld zu bestimmenden Finanzierungsschlüssel.

## 8.5 Gesamtübersicht Zusammenarbeitsmodelle

Die Zweckmässigkeit der Modelle unterscheidet sich nach Zusammenarbeitsbereichen.

In der folgenden Abbildung wird eine grobe Einschätzung abgegeben, für welche Zusammenarbeitsbereiche die verschiedenen Modelle zweckmässig sind. Dabei sind zwei Charakteristika der Bereiche entscheidend:

- **Operative / dienstleistungsorientierte Komponente:** Bei einigen Bereichen geht es um das Erbringen von Dienstleistungen resp. um operative Aufgaben; diese können tendenziell gut durch eine Servicegesellschaft wahrgenommen werden.
- **Strategisch-politisch-koordinative Komponente:** Bei einigen Bereichen spielen politische resp. strategische Entscheide und/oder die Koordination eine wichtige Rolle. Für diese Aufgaben sind gemeinsame politische Koordinations- und Entscheidstrukturen wichtig, so dass sich die entsprechenden Modelle wie Teilkonferenz, Regio Bernensis oder Fusion besser eignen.

---

<sup>65</sup> Art. 130 bis 135 Gemeindegesetz.

- **Mischung:** Einige Aufgabenbereiche weisen beide Komponenten auf. Entsprechend kommen verschiedene Modelle in Frage.

**Abbildung 8-2: Grobbeurteilung der Eignung der Zusammenarbeitsmodelle für die wichtigsten Zusammenarbeitsbereiche**

Aufgabenbereich	operativ / DL	Strat./ politisch	Service-gesell-schaft	MZGV	them. Erw. RKBM	Teilkon-ferenz	Regio Bernen-sis	Gemein-defusion
<b>Allgemeine Verwaltung</b>								
Baubewilligungswesen	↑	→	~	✓	✗	~	~	✓
Dienstleistungszentrum Finanzen	↑	→	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Dienstleistungszentrum Personal	↑	→	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Immobilienmanagement	↑	→	✓	✓	✗	✗	✗	✓
IT Dienstleistungen	↑	↓	✓	✓	✗	✗	✗	✓
<b>Öffentliche Sicherheit</b>								
Feuerwehr	↑	↓	✓	✓	✗	~	~	✓
Zivilschutz	→	↓	~	✓	~	✓	✓	✓
Gemeindeführungsstäbe	→	→	✗	✓	✗	✓	✓	✓
<b>Bildung</b>								
KITA	↑	↑	~	✓	✓	✓	✓	✓
Musikschulen	↑	→	~	✓	✗	~	~	✓
<b>Kultur und Freizeit</b>								
Sportanlagen	↑	→	~	~	✗	✓	✓	✓
Kulturbeiträge	→	↑	✗	✗	✗	✗	✗	✓
<b>Soziale Wohlfahrt</b>								
Alterspolitik	↓	↑	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Soziales (politisches)	↓	↑	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Regionaler Sozialdienst	↑	→	~	✓	✗	✓	✓	✓
Jugendarbeit/ Angebot	↑	→	✗	✗	✓	✓	✓	✓



## 9 Anhang C: Praxisbeispiele Zusammenarbeitsmodelle

### 9.1 Mehrzweckgemeindeverband (MZGV) Stadtregion Luzern

Der Mehrzweckgemeindeverband war in der Stadtregion Luzern eine diskutierte Alternative zur Fusion. Die Funktionsweise einer derartigen Zusammenarbeitsform wird anhand des Luzerner Beispiels erläutert. Ziel war ein Modell, das über das bisherige Kooperationsniveau hinaus geht und in spezifischen Bereichen verbindliche Entscheide zulässt. Das Weiterverfolgen eines Modells zur verstärkten Kooperation im Rahmen eines MZGV wurde vom Stimmvolk der Gemeinden abgelehnt.

#### a) Aufgaben

Operative Aufgaben sollen dabei an den MZGV gehen, strategische Entscheide bei den Gemeinden bleiben.<sup>66</sup>

#### **Aufgaben des MZGV:**

- Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturbauten (Strassen, Wege, Plätze)
- operative Aufgaben bei Raumentwicklung, Baubewilligungen, Finanz- und Informatikbereich, Natur- und Umweltschutz
- Organisation der familienergänzenden Kinderbetreuung
- Organisation der Musikschule
- Schaffung einer regionalen Kulturfachstelle
- Sicherstellung der Alters- und Krankenpflege: Die Führung der Heime und Spitex wird an privat- oder öffentliche rechtliche Träger übergeben

#### **In den Gemeinden bleiben:**

- Gemeindeverwaltungen
- Volksschule, Einwohnerdienste, Sozialämter etc.
- Politisch-strategische Kompetenzen in den ausgelagerten Aufgaben
- Strategische Aufgaben: Rechtsetzung, Bestimmung der Bau- und Zonenpläne, Festsetzung des Steuerfusses usw.

Wichtige Aufgabenbereiche wie die Raum- und Verkehrsplanung oder die Wirtschaftsförderung werden von der „verstärkten Kooperation“ ausgeklammert oder beschränken sich auf die operative Ebene.

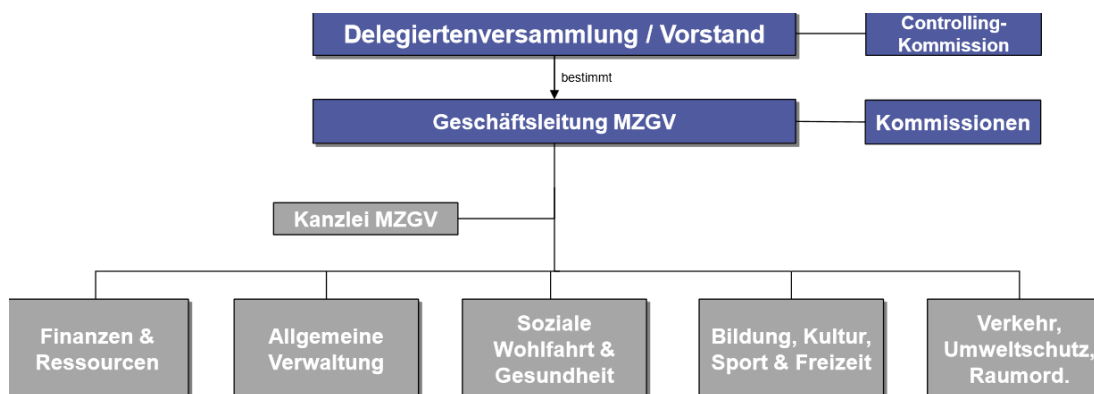
---

<sup>66</sup> Starke Stadtregion Luzern (2011), Abklärungsphase „Starke Stadtregion Luzern“, Präsentation des Schlussberichts, Folie 10 fff.

## b) Organisation

Das Leitungsgremium des MZGV besteht gleichzeitig aus Vorstand und Delegiertenversammlung mit je einem Delegierten aus den fünf Gemeinden und einer Geschäftsleitung. Die Stimmkraft ist abhängig von der Einwohnerzahl einer Gemeinde (max. 49 Prozent). Der MZGV finanziert sich durch leistungsabhängige Beiträge der Gemeinden und durch Gebühren. Strategische Aufgaben wie Rechtsetzung, Bestimmung der Bau- und Zonenpläne oder die Festlegung des Steuerfusses bleiben bei den Gemeinden. Auch andere wichtige Bereiche wie die Volksschule, die Einwohnerdienste oder Sozialämter sind vom MZGV nicht betroffen. Die fünf Gemeindeverwaltungen bleiben beim Modell MZGV mit eingeschränkten Aufgaben bestehen.<sup>67</sup>

Abbildung 9-1: Organigramm Mehrzweckgemeindeverband



Quelle: Starke Stadtregion Luzern (2011), Abklärungsphase „Starke Stadtregion Luzern“, Präsentation des Schlussberichts, Folie 13

## 9.2 „Agglomération de Fribourg“<sup>68</sup>

### a) Strukturelle Situation

- Raumgliederung: Die Agglomeration Freiburg setzt sich aus 10 Mitgliedsgemeinden<sup>69</sup> zusammen und umfasst insgesamt ca. 80'000 Einwohner. Sie ist damit von der Einwohnerzahl her nur unwesentlich kleiner als die statistische Agglomeration (rund 95'000 Einwohner), umfasst aber nur 10 anstatt 42 Mitgliedsgemeinden.

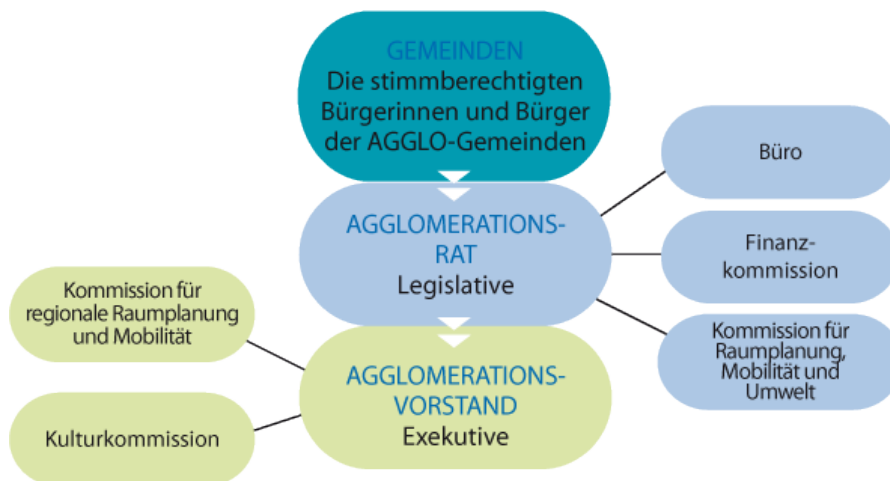
<sup>67</sup> Wörtlich aus Starke Stadtregion Luzern (2011), Communiqué vom 28. März 2011, Abklärungen Starke Stadtregion Luzern, S. 2

<sup>68</sup> Dieser Abschnitt wurde aus dem Bericht Ecoplan/Arn/Strecker (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S.77-79, übernommen.

<sup>69</sup> Freiburg, Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne.

- Institutionelle Strukturen: Die "Agglomeration Fribourg" ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne des Agglomerationsgesetzes des Kantons Fribourg. Die Agglomeration ist als eigenständige politische Ebene ohne eigene Steuerhoheit konzipiert:
  - Die Agglomeration verfügt über (indirekt) gewählte politische Behörden:
    - Agglomerationsrat (Legislative): wird alle fünf Jahre durch die jeweilige Gemeindeversammlung bzw. den jeweiligen Generalrat (Gemeindeparlament) gewählt.
    - Agglomerationsvorstand (Exekutive): wird durch den Agglomerationsrat (aus seinen Mitgliedern) für die gesamte Legislatur gewählt, wobei alle Mitgliedsgemeinden einen Sitz und Fribourg drei Sitze im Vorstand erhalten.
    - Finanzkommission
    - Beratende Kommissionen: Raumplanung und Mobilität, Kulturkommission, weitere sind möglich
  - In der Agglomeration sind politische Mitwirkungsrechte vorgesehen, nämlich ein Initiativrecht der Bevölkerung und der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden, ein obligatorisches, sowie ein fakultatives Referendum.
- Entscheidungsprozesse: Die Agglomeration verfügt über eigenständige Kompetenzen; ist jedoch in einiger Hinsicht stark mit den Gemeinden verbunden um die Abstimmung zwischen der Agglomerations- und Gemeindepolitik sicherzustellen: Jede Gemeinde erhält mindestens drei Sitze<sup>70</sup> und entsendet dabei mindestens zwei Gemeinderäte in den Agglomerationsrat.

**Abbildung 9-2: Die Organe der „Agglomération Fribourg“**



Quelle: Agglo Fribourg (2014), Die Organe der Agglo.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Pro 2'500 Einwohner gibt es einen weiteren Sitz.

<sup>71</sup> Online unter: <http://www.agglo-fr.ch/de/menugauche/die-organe-der-agglo.html> . Zugriff am 9.3.2014.

## b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Gemäss Statuten der Agglomeration bezweckt sie die interkommunale Zusammenarbeit bei Anliegen von regionalem Interesse in folgenden Themengebieten (Budget 2010 in Klammern, Total 24.5 Mio. CHF):<sup>72</sup>

- Raumplanung und Umweltschutz: verantwortlich für die regionale Raumplanungspolitik, Koordination der Ortsplanungen, Ausführung der Massnahmen zur Luftreinhaltung, Erstellung des Lärmkatasters (0.2 Mio. CHF)
- Mobilität: dient als regionaler Verkehrsverbund und ist für das öffentliche Verkehrsnetz der Agglomeration verantwortlich (20.2 Mio. CHF)
- Wirtschaftsförderung: Finanzierung und Gewährleistung der örtlichen Wirtschaftsförderung durch Verzeichnis aller verfügbaren Arbeitszonen, deren Realisierung und Regelung der Zusammenarbeit der Mitgliedgemeinden bei Ansiedlungsgesuch eines Unternehmens von regionaler Bedeutung (0.2 Mio. CHF)
- Tourismusförderung: Delegation an regionale Tourismusorganisationen mit Leistungsvertrag und Beitrag (v.a. Beitrag an Fribourg Tourisme et Région; 0.6 Mio. CHF)
- Kulturförderung: Bestimmung der regionalen Kulturpolitik mit Ausrichtung von jährlichen Beiträgen an Institutionen von regionaler Bedeutung (1.7 Mio. CHF)<sup>73</sup>

## c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Agglomeration erfolgt mit Ausnahme des Bereichs Mobilität ausschliesslich über Gemeindebeiträge. Im Bereich Mobilität bzw. der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs werden die Kosten zwischen Kanton und den Gemeinden geteilt (ca. 12 Mio. CHF Kanton, 8 Mio. CHF Gemeinden).

- Die **Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs** werden nach einem speziellen Schlüssel auf die Mitgliedgemeinden aufgeteilt, welcher insbesondere die Erschliessungsqualität einer Gemeinde berücksichtigt.<sup>74</sup>
- **Alle übrigen Kosten**, also die Betriebskosten der Verwaltung, die Studien- und Planungskosten sowie Investitionskosten der übrigen Bereiche werden unter den Mitglied-

<sup>72</sup> Vgl. Statuten der Agglomeration Fribourg, Art. 4 sowie Art. 43-58. Die Mitgliedgemeinden der Agglomeration müssen sich an allen Aufgaben der Agglomeration beteiligen. Sowie Budgetvoranschlag der Agglomeration Fribourg für das Jahr 2010.

<sup>73</sup> Hinzu kommt noch: Verwaltung: 0.7 Mio. CHF (Agglomerationsrat, Agglomerationsvorstand, Personal)

<sup>74</sup> Die Verteilung der Kosten des öV werden nach folgendem Schlüssel verteilt:

- 5% im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung;
- 5% im Verhältnis zur Anzahl Arbeitsstellen;
- 5% im Verhältnis zur Anzahl Personenwagen;
- 5% im Verhältnis zur Fläche des Gebäude- und Industrieareals;
- 80% im Verhältnis zur Qualität der städtischen Erschliessung (Koeffizient der Erschliessungsqualität).

Der Koeffizient der Erschliessungsqualität (KK) berechnet sich als Quadratwurzel aus der durch die Fläche des Gebäude- und Industrieareals (GIA) geteilten Gesamtzahl der jährlichen Halte auf dem Gemeindegebiet (Ha). Für die Berechnung von Ha werden pro Haltestelle maximal 8 Halte pro Richtung und Stunde berücksichtigt. Vgl. Statuten der Agglomeration Fribourg, Art. 47.

gemeinden zur Hälfte aufgrund ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung und zur Hälfte aufgrund ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet mit dem Finanzkraftindex, verteilt.

Die resultierenden Beiträge pro Kopf jeder Gemeinde sind in Tabelle 9-1 dargestellt.

**Tabelle 9-1: Beiträge an die "Agglomération Fribourg" 2010 in CHF**

<b>Gemeinde</b>	<b>Gesamtbeitrag</b>	<b>Bevölkerung 2008</b>	<b>Pro-Kopf-Beitrag</b>
Avry	178'080	1'676	106
Belfaux	158'264	2'421	65
Corminboeuf	201'521	2'143	94
Düdingen	450'463	7'174	63
Freiburg	6'816'821	34'084	200
Givisiez	396'709	2'945	135
Granges-Paccot	377'231	2'377	159
Marly	749'199	7'419	101
Matran	138'840	1'464	95
Villars-sur-Glâne	1'776'258	10'733	165
<b>Total Mitglieder</b>	<b>11'243'386</b>	<b>72'436</b>	<b>155</b>
<i>Nicht-Mitglieder</i>			
Grolley	4'000	1'609	2
St. Ursen	54'400	1'259	43
Tafers	93'200	2'691	35
<b>Gesamttotal</b>	<b>11'394'986</b>	<b>77'995</b>	<b>146</b>

Quellen: Beiträge der Gemeinden gemäss Voranschlag Budget 2010 der "Agglomération Fribourg", Sitzung des Agglomerationsrates vom 8. Oktober 2009. Bevölkerung 2008 gemäss BFS ESPOP Bevölkerungsstatistik.

#### d) Ausgleichsinstrumente

- Im Bereich des öffentlichen Verkehrs werden die (Betriebs-)Kosten anhand eines komplexen Schlüssels verteilt, welcher die Erschliessungsqualität (80%), die zivilrechtliche Bevölkerung, die Anzahl Arbeitsstellen, Anzahl Personenwagen und die Fläche des Gebäude- und Industrieareals (je 5%) berücksichtigt.
- In allen anderen Bereichen (inkl. der Investitionskosten im Bereich Mobilität) werden die Kosten gemäss einem Kostenteiler verteilt, nach welchem 50% der Kosten pro Kopf und 50% nach dem mit der Bevölkerung gewichteten Finanzkraftindex verteilt werden.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Im Kanton Fribourg ist ein neuer Ressourcen- und Lastenausgleich vorgesehen. Sollte dieser in der Volksabstimmung angenommen werden, wird die Agglomeration rasch einen neuen Kostenteiler entwickeln. Aussage gemäss Corinne Margalhan-Ferrat, Generalsekretärin Agglomération Fribourg.

### 9.3 Grossfusion in Lugano: Nuova Lugano

In Lugano entschied das Stimmvolk 2002 die **Fusion von Lugano und sieben Vororten** (Gandria, Viganello, Pregassona, Pambio-Noranco, Davesco-Soragno, Pazzalo und Cureggia) zu **Nuova Lugano**. Durch den Zusammenschluss mit Gandria ist Lugano auch eine Grenzstadt geworden. Die bisherigen Gemeinden wurden zu Quartieren von Lugano. Die politische Repräsentation in der neuen Stadt wurde angeglichen, indem die Exekutive von fünf auf sieben und die Legislative von 50 auf 60 Mitglieder aufgestockt wurde.<sup>76</sup> Die Einwohnerzahl von Lugano konnte so von knapp 29'000 auf rund 52'000 fast verdoppelt werden, womit Lugano bezüglich Einwohnerzahl auf den neunten Rang (zuvor Rang 21) der Schweizer Gemeinden vorrückte.

Abbildung 9-3: Das Neue Lugano



Quelle: Repubblica e Cantone Ticino (2002), Un sguardo al futuro

#### a) Erfolgsfaktoren

Für die erfolgreiche Fusion waren gemäss dem damaligen Bürgermeister von Lugano die folgenden Faktoren zentral:

- Finanzkraft der Stadt Lugano: gelungene Sanierung der Personalstrukturen und der Organisationsstrukturen; Zunahme des Steuerertrags

<sup>76</sup> Vgl. Swissinfo.ch vom 15.12.2002  
[http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Ja\\_zur\\_Fusion:\\_Lugano\\_auf\\_dem\\_Weg\\_zur\\_Grossstadt\\_.html?cid=3075896](http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Ja_zur_Fusion:_Lugano_auf_dem_Weg_zur_Grossstadt_.html?cid=3075896)

- Einsatz des Stadtrats: Schaffung eines neuen Departements für die Beziehungen zu den benachbarten Gemeinden.
- Schnelligkeit der Verwaltung im Verhandlungsprozess
- Kommunikation: konstante Berichterstattung in der Presse, eigene Internetseite zum Projekt. Die wichtigsten Botschaften: „Vereint um zu wachsen“ und „eine Stadt der Quartiere“

#### **b) Neue Gemeindeorganisation**

Jedes Quartier wurde mit einem Quartierbüro (front office) ausgestattet, wo die meisten von den damaligen Cancellerie (Gemeindekanzleien) gewährleisteten Amtsgeschäfte erledigt werden können und das eine besondere Informations- und Orientierungsfunktion für den Bürger wahrzunehmen hat. Die verschiedenen Quartierbüros wurden in einem einzigen Computernetz verbunden, das zu den Kompetenzzentren (back offices) führt.

Eine Bedingung der Vorortsgemeinden war, dass das gesamte Personal, zu dem auch Lehrer und Schulpersonal gehören, durch die neue Gemeinde übernommen wird. Es wurden zusätzlich ein Amt zur Finanzinspektion und eines zur Kontrolle des Voranschreitens des Fusionsprojekts geschaffen. Weitere organisatorische Reformen wurden angedacht.

Bei den drei bestehenden Schulinstituten wurde keine Zentralisierung angestrebt. Die Schulen sind ein starkes Element der Identität der Quartiere. Hingegen wird der Dienst der Stadtpolizei Lugano auf das ganze Territorium ausgedehnt.

Um auch den kleinen Gemeinden Gehör zu verschaffen, wurde die Institution der (konsultativen) Quartierkommission geschaffen.

#### **c) Finanzielle Aspekte**

Die Kosten für den Zusammenschluss wurden auf zirka 15 Millionen Franken jährlich berechnet. Der Kanton hat den Fusionsprozess unterstützt, indem er die Beibehaltung der damaligen Finanzflüsse zwischen den am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden und dem Kanton im kantonalen Finanzausgleich für einen Zeitraum von sechs Jahren zusicherte. Bezüglich des Steuerfusses wiesen die Vorortsgemeinden bei der Fusion den gleichen Steuermultiplikator auf wie Lugano, nämlich 75%, oder einen höheren, aber immer maximal bis 90%. Ziel war, mindestens während der ersten Jahre nach der Fusion den Multiplikator von 75% für das neue Lugano beibehalten zu können.

## 9.4 Viertelsgemeinden (Unterabteilungen)<sup>77</sup>

### 9.4.1 Grundlagen

#### a) Grundidee

Die Idee der Viertelsgemeinde (auch Unterabteilung genannt)<sup>78</sup> geht zurück auf die alten Gütergemeinden. Der Name "Viertel" war sehr gebräuchlich, um einen **Bezirk in einer Stadt** oder Gemeinde zu bezeichnen. Unterabteilungen sind innerhalb einer Einwohnergemeinde oder einer gemischten Gemeinde bestehende **öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften**. Sie sind im Organisationsreglement der Gesamtgemeinde als solche anerkannt und abgegrenzt. Sie sind **den Gemeinden grundsätzlich gleichgesetzt**. Das Organisationsreglement überträgt den Unterabteilungen **bestimmte dauernde Gemeindeaufgaben** zur Erfüllung. Sie können weitere Aufgaben übernehmen, soweit die Gesamtgemeinden diese nicht selbst erfüllen.<sup>79</sup>

Die Unterabteilungen könnten als Modell für die Aufgabenteilung von fusionierten Gemeinden mit grosser Autonomie der ehemaligen Gemeinden dienen. Den ehemaligen Gemeinden würden Aufgaben, bei denen die Nähe zu den Bürgern besonders wichtig ist, übertragen.<sup>80</sup>

#### b) Raum

Mehrere Gemeinden von kleiner bis mittlerer Grösse. Die Beispiele im Abschnitt 9.4.2 zeigen, dass sich meist drei bis vier damals ländlich geprägte Viertelsgemeinden zu einer Einwohnergemeinde zusammenschlossen.

#### c) Zusammenarbeitsbereiche

Den Unterabteilungen können Gemeindeaufgaben zur Erfüllung übertragen werden, die sich für eine teilgebietsweise Besorgung eignen. In der Praxis wird dies weit verstanden und Unterabteilungen sind beispielsweise Trägerin der Wasserversorgung, eines Elektrizitätswerks oder betreiben ausschliesslich eine Sporthalle, sie können auch für das Schulwesen zuständig sein. Eine Unterabteilung ist auch ohne explizite Zuweisung einer Aufgabe im Organisati-

---

<sup>77</sup> Sämtliche Ausführungen zur Viertelsgemeinde orientieren sich an der Aufgabenteilung der Viertelsgemeinde Bolligen (vgl. Kapitel ) und entstammen folgender Quelle: Schmalz (1982), Bolligen

<sup>78</sup> Zu den Unterabteilungen zählen nebst den Viertelsgemeinden auch die Schulgemeinden, die Spritzgemeinden und die Dorfgemeinden.

<sup>79</sup> Art. 123 ff. GG, Arn (1999), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, S. 924 fff.

<sup>80</sup> Dabei gilt es zu beachten, dass bei den ehemaligen Viertelsgemeinden letztendlich die Dezentralisierung über die Zentralisierung gesiegt hat und sämtliche Viertelsgemeinden im Verlauf des letzten Jahrhunderts selbständig wurden.



onsreglement der Gemeinde ermächtigt, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, insoweit die Gesamtgemeinde sie nicht selbst wahrnimmt.<sup>81</sup>

Die Aufgabenteilung zwischen Einwohner- und Viertelsgemeinde kann, dargestellt am Beispiel der ehemaligen Viertelsgemeinde Bolligen, wie folgt ausgestaltet sein:<sup>82</sup>

#### Aufgabenbereiche der **Einwohnergemeinde:**

- Sekundarschulwesen (damals auch Berufs- und Mittelschulwesen)
- Finanzverwaltung sowie Steuerveranlagung und Steuerinkasso
- Gesundheits- und Bestattungswesen
- Polizeiwesen
- Soziale Wohlfahrt und Vormundschaftswesen

#### Aufgabenbereiche der **Viertelsgemeinden:**

- Baupolizei, Wasserbaupolizei
- Kindergartenwesen, Primarschulwesen
- Versorgung und Entsorgung: Abfallbeseitigung, Abwasserwesen, Energieversorgung, Gewässerschutz, Wasserversorgung

#### **d) Entscheidungsprozesse und Strukturen**

- Das Gemeindegesetz - gestützt auf die Kantonsverfassung (Art. 107 Abs.3 KV) - setzt die Unterabteilungen den Gemeinden grundsätzlich gleich (Art. 2 GG).
- Die Bildung einer Unterabteilung erfordert die Zustimmung des Regierungsrats.
- Hinsichtlich der Bestandesgarantie besteht ein Unterschied zwischen den Unterabteilungen und den Gemeinden. Die Aufhebung einer Gemeinde ist nur mit dessen Zustimmung möglich. Die Aufhebung einer Unterabteilung ist unter Umständen auch gegen ihren Willen möglich.<sup>83</sup>
- Die Unterabteilungen verwalten sich selbst. Sie haben gemäss dem Muster-Organisationsreglement für Unterabteilungen folgende Gremien<sup>84</sup>:
  - einen Rat mit einem Präsidenten und Ratsmitgliedern. Der Rat weist jedem Mitglied ein Ressort zu.
  - Rechnungsprüfungskommission
  - Weitere ständige und nichtständige Kommissionen
- Unterabteilungen können auch Mitglied eines Gemeindeverbands sein.

<sup>81</sup> Arn (1999), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, S. 924 ff.

<sup>82</sup> Schmalz (1982), Bolligen. Geschichte, Gemeindeentwicklung, Heimatkunde, S. 137 f.

<sup>83</sup> Arn (1999), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, S. 925.

<sup>84</sup> JGK (2010), Organisationsreglement (OgR) für Unterabteilungen. Muster-Reglement.

### e) Finanzierung

- In Publikationen zu den Steueranlagen des Kantons Bern betreffen die Steueranlagen die Gemeinden und ihre Unterabteilungen.
- Die Abgeltung der Unterabteilungen genehmigt, z.B. im Simmental<sup>85</sup>, der Gemeinderat.
- Die Unterabteilungen finanzieren ihre Aufgaben über einen Anteil der Steuern der Einwohnergemeinde. In der Gemeinde Diemtigen erhielten 2011 die Unterabteilungen z.B. 0.72 von der Steueranlage der Gemeinde (1.85), also rund 40% der Steueranlage.

## 9.4.2 Beispiele von Viertelsgemeinden

### a) Bolligen, Ittigen, Ostermundigen

Eine solche Viertelsgemeinde war **Bolligen**. In ihrem 1920 verabschiedeten Organisationsreglement, hiess es in Art. 1: Innerhalb dieses Gebietes ist der Gemeindebezirk bezüglich der in Art. 3 genannten Verwaltungszweigen in folgende Viertelsgemeinden ausgeschieden: 1. Bolligen, 2. Ostermundigen, 3. Ferenberg, 4. Ittigen, 5. Geristein. Daneben bestanden in den alten Vierteln Bolligen, Ferenberg und Geristein noch Dorfgemeinden, Schulgemeinden und Spritzengemeinden. 1945 wurden die so insgesamt 13 Unterabteilungen auf drei, nämlich die **Viertelsgemeinden Bolligen, Ittigen und Ostermundigen** reduziert. 1978 sprachen sich die Stimmbürger für eine Dezentralisierung aus. Auf den 1. Januar 1983 erfolgte die Verselbständigung in drei eigenständige Einwohnergemeinden.<sup>86</sup> In Ostermundigen sprach sich die Mehrheit damals gegen die Trennung aus – auch aus Angst vor der steigenden Steuerbelastung. Diese ist tatsächlich eingetroffen. Zudem verzeichnete Ostermundigen mit einem Rückgang von 9 Prozent den stärksten Bevölkerungsrückgang.<sup>87</sup>

### b) Rubigen, Allmendingen, Trimstein

Die Viertelsgemeinden Rubigen, Allmendingen und Trimstein bildeten bis 1993 die Einwohnergemeinde Rubigen.<sup>88</sup> Nach einigen Jahren der Selbständigkeit fusionierte Trimstein 2012 mit Münsingen.<sup>89</sup> Allmendingen blieb selbständig, arbeitet aber beispielsweise auf dem Gebiet der Feuerwehr und des Sozialwesens eng mit Muri zusammen.

---

<sup>85</sup> Simmental Zeitung (2013), aus dem Gemeinderat, 01.11.2013

<sup>86</sup> Vgl. <http://www.bolligen.ch/de/inhalte/gemeinde/portrait/geschichtliches.php>

<sup>87</sup> Berner Zeitung (2012), Der Trennung weinen sie noch immer keine Träne nach, erschienen am 05.12.2012

<sup>88</sup> Vgl. <http://www.bern-ost.ch/index.php?p=50&q=39599>

<sup>89</sup> Vgl. <http://www.muensingen.ch/themen-von-a-z/zusammenschluss-trimstein/>

### c) Kirchgemeinde Worb (Worb, Rüfenacht-Vielbringen, Richigen mit Ried und Wattenwil-Enggistein)

In jedem Viertel der Kirchgemeinde Worb (Worb, Rüfenacht-Vielbringen, Richigen mit Ried und Wattenwil-Enggistein) bildeten die Grundbesitzer eine Gemeinde, die über die Nutzung von Feld, Weide und Wald bestimmte und Verstösse gegen die Flurordnung sanktionierte. Die **Viertelsgemeinden nahmen ausserdem Aufgaben in den Bereichen Schule, Armenfürsorge, Brandschutz und Unterhalt der Infrastruktur wahr**. 1834 konstituierte sich die Einwohnergemeinde Worb. Die Viertelsgemeinden blieben jedoch bis zur Zentralisation 1920 als Körperschaften mit eigenen Aufgaben bestehen.<sup>90</sup>

### d) Gemischte Gemeinden im Berner Oberland

Unterabteilungen existieren noch heute im Berner Oberland, und zwar vorwiegend in Form von sog. Bäuerten (Einwohner- und/ oder Schulbäuerten) oder Dorfgemeinden. 1999 bestanden noch 21 Unterabteilungen.<sup>91</sup>

Die gemischte Gemeinde Diemtigen ist z.B. in die acht Unterabteilungen Oey, Diemtigen, Bächlen, Horben, Riedern, Entschwil, Zwischenflüh und Schwenden gegliedert. Diese organisieren das Wegwesen selbstständig.

## 9.5 Regionalstadt in Deutschland

Als Regionalstadt bezeichnet man die Bildung einer föderativen Grosskommune aus einer Kernstadt und ihren suburbanen Umlandgemeinden in Deutschland. Eine Regionalstadt erhält eine zweistufige Verwaltungsgliederung. Während die regionale Ebene gesamtstädtische Aufgaben wahrnimmt, sind Stadtbezirke oder Teilgemeinden für die lokalen Angelegenheiten zuständig. Auf der gesamtstädtischen Ebene gibt es eine direkt gewählte Vertretung und einen (Regions-) Bürgermeister. Unterhalb davon gibt es Stadtbezirke mit ebenfalls direkt gewählten Bezirksparlamenten und –bürgermeistern.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Kurze Geschichte der Gemeinde und Herrschaft Worb unter <http://www.worb.ch/de/portrait/worbergeschichte/>

<sup>91</sup> Arn (1999), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, S. 924 fff.

<sup>92</sup> König (2009), Regionalstadt Frankfurt.

## 10 Anhang D: Einige Ergebnisse über die Wirkung von Fusionen

In den nachfolgenden Abschnitten wird eine Übersicht über die Literatur zur Wirkung von Gemeindefusionen gegeben. Der Text wurde dabei aus der von Ecoplan für das Amt für Gemeinden und Raumordnung durchgeführten Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes übernommen.<sup>93</sup>

Seit Durchführung der Evaluation sind unter anderem folgende weitere Publikationen entstanden:

- Reformen in Kantonen und Gemeinden, hrsg. v. Reto Steiner, Andreas Ladner und Pascal Reist. Bern, Stuttgart, Wien 2014
- Fetz Ursin (2011): Welche Chancen bieten Gemeindefusionen? Tge schanzas porschan fusiuns da vischnancas? Dritte Nationale Föderalismuskonferenz, Mendrisio, 26. Mai 2011
- Guerry-Berchier Micheline (2009) : Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg. IDHEAP.
- Huber R. et al (2009), Erfolgs- und Misserfolgskriterien bei Gemeindefusionen, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, IVM Institut für Verwaltungs-Management.
- Kanton Luzern (2009), Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern.

### 10.1 Qualitätssteigerung und Professionalisierung

#### a) Hypothesen

Experten gehen klar davon aus, dass eine Fusion eine Qualitätsverbesserung bei den Dienstleistungen bringt:

- Die Qualität wird höher, weil grössere Gemeinden Leistungen anbieten können, welche die Leistungsgrenzen kleiner Gemeinden überschreiten.
- Fusionierte Gemeinden passen ihren Leistungsstandard gewöhnlich an das Niveau der Gemeinde mit dem höheren Standard an.
- Die Qualifikation der Verwaltungsangestellten nimmt mit der aufgrund der Grösse möglichen Spezialisierung tendenziell zu.
- Die Behördenarbeit wird professioneller, weil der Pool für die Rekrutierung grösser ist.

#### b) Forschungsergebnisse

Die theoretischen Argumente werden auch durch die Forschungsergebnisse gestützt:

---

<sup>93</sup> Ecoplan (2009), Evaluation Gemeindefusionsgesetz.

- Die Ergebnisse von Thom und Steiner (2005) bestätigen die obigen Hypothesen: die Gemeindegemeinschaften führten in der Regel zu einer höheren Dienstleistungsqualität wie auch -quantität.<sup>94</sup> Es fand eine Nivellierung nach oben, also eine Anpassung an das Niveau der zuvor leistungsstärksten Gemeinde statt.
- Die Untersuchung von Kuster und Liniger (2007) bei sieben Fusionsgemeinden hat zusammenschlussbedingte Verbesserungen der Dienstleistungsqualität in den Bereichen Schalteröffnungszeiten, Website und Verkürzung von Baubewilligungsverfahren festgestellt. Auch die Qualifikation der Mitarbeitenden hat tendenziell zugenommen, z. B. weil Schlüsselfunktionen mit vollamtlichen Spezialisten besetzt oder dem Personal Weiterbildungen ermöglicht wurden.<sup>95</sup>
- Eine Bevölkerungsumfrage aus dem Kanton Aargau zeigt lediglich, dass in den sieben untersuchten Fusionsgemeinden grundsätzlich Zufriedenheit mit der Dienstleistungsqualität herrscht.<sup>96</sup> Ein Vergleich mit der Zufriedenheit vor der Zusammenlegung ist jedoch nicht möglich.

## 10.2 Gemeindeautonomie

### a) Hypothesen

Obwohl Fusionen dadurch zustande kommen, dass die ursprünglichen Gemeinden ihre Autonomie zugunsten der neuen Gemeinde aufgeben, sind Experten durchwegs der Meinung, dass die Gemeindeautonomie durch Fusionen gestärkt wird:

- Insbesondere kleinere Gemeinden gewinnen an Autonomie, weil sie vor der Fusion meistens alles andere als autonom, sondern von anderen Gemeinden, mit denen sie zusammenarbeiten mussten, oder vom Kanton abhängig waren.<sup>97</sup>
- Die neue Gemeinde hat mehr Gewicht in der Region, im Kanton und auch gegenüber dem Bund.

Auch Gemeindevertreter sehen diesen Vorteil. So meint etwa der Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes, dass „grössere und leistungsfähigere Gemeinden (...) tatsächlich wichtig, [sind], um einer weiteren Zentralisierung durch Bund und Kantone entgegenzuwirken und die Gemeindeautonomie wieder zu stärken.“<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Vgl. Thom/Steiner (2005), Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz.

<sup>95</sup> Vgl. Kuster/Liniger (2007), Effekte von Gemeindegemeinschaften, S. 7-10.

<sup>96</sup> GfS (2007), Gemeindegemeinschaften auch nach Umsetzung breit akzeptiert.

<sup>97</sup> Vgl. Interview mit Reto Steiner, Gemeindeexperte der Universität Bern, in der Zürichsee-Zeitung March Höfe vom 12. Januar 2008.

<sup>98</sup> Vgl. Interview mit Hannes Germann, Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes, in Schweizer Gemeinde Nr. 7/8/08, S. 6-7.

## b) Forschungsergebnisse

- Thom und Steiner (2005) stellen fest, dass die fusionierten Gemeinden über ein starkes Selbstvertrauen verfügen und durch die gestiegene Professionalität tendenziell einen höheren Handlungsspielraum geniessen.<sup>99</sup> Die Kantone schätzen, dass sie weniger und gleichzeitig professioneller agierende Ansprechpartner haben.<sup>100</sup>
- Die von Kuster und Liniger (2007) befragten Gemeindevertreter gehen klar davon aus, dass die zusammengeschlossene Gemeinde aufgrund ihrer Grösse (mehr Einwohner, mehr Stimmberechtigte, mehr Schüler, mehr ÖV-Passagiere) in Verhandlungen mit den kantonalen Behörden oder anderen Akteuren mehr Gewicht einbringen kann.<sup>101</sup>

## 10.3 Qualität der Demokratie

### a) Hypothesen

In der Demokratiefrage gibt es Pro- und Contra-Argumente hinsichtlich Gemeindegemeinschaften.<sup>102</sup> Aus Demokratiegründen sprechen folgende Argumente für Fusionen:

- Durch den Zusammenschluss steigt wie bereits erwähnt der Rekrutierungspool für die Ämterbesetzung, was die Auswahlmöglichkeiten für die Bevölkerung verbessert.
- Grössere Gemeinden sind aufgrund des professionelleren Personals und mehr Ressourcen besser in der Lage, auf Anliegen und Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner einzugehen („erhöhte Responsivität“).
- Heute besteht oft ein Demokratiedefizit, weil die Gemeinden zahlreiche Leistungen gar nicht mehr selber erbringen können. Infolge der zunehmenden Regionalisierung und Auslagerung von Gemeindeaufgaben wird den Stimmberechtigten – und angesichts langfristiger Verträge meist auch den Gemeindeexekutiven – die Beeinflussung der öffentlichen Dienstleistungen und damit auch eines grossen Teils der Gemeindefinanzen entzogen. Als Folge von Gemeindefusionen können die Gemeinden ihre Aufgaben oft wieder selbst erfüllen und somit erhöht sich die Einflussnahme der Stimmberechtigten auf die Leistungserstellung (Redemokratisierung).<sup>103</sup>

Aus Sicht der Demokratie sprechen folgende Argumente gegen Gemeindefusionen: Mit zunehmender Grösse

- nimmt die politische Beteiligung und das Zugehörigkeitsgefühl ab

---

<sup>99</sup> Vgl. Thom/Steiner (2003), Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz.

<sup>100</sup> Steiner (2003), Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeinde Zusammenschlüsse, S. 51.

<sup>101</sup> Kuster/Liniger (2007), Effekte von Gemeindegemeinschaften, S. 12.

<sup>102</sup> Vgl. Steiner (2002), Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz, S. 123-124.

<sup>103</sup> Kettiger (2004), Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten, S. 5-6.

- nimmt die Homogenität der Bevölkerung ab, welche für eine grosse Übereinstimmung von Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger und den tatsächlichen öffentlichen Leistungen sorgt
- wird die Distanz zwischen Behörden und Bevölkerung grösser, und die Entscheidungsprozesse bürokratischer werden.

### **b) Forschungsergebnisse**

Die vorliegenden Forschungsergebnisse zum Thema der Demokratie betreffen den Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Demokratiequalität. Nicht direkt untersucht wurde, inwiefern sich nach einer Fusion die Demokratie verschlechtert. Der Fusionsprozess steigert in der Regel das Interesse der Bevölkerung an lokalpolitischen Fragen und führt zu einer gewissen Dynamik.<sup>104</sup>

- Aus den Gemeindeschreiberbefragungen (1988, 1998, 2004) geht hervor, dass sowohl die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, wie auch die Beteiligung an kommunalen Wahlen mit zunehmender Gemeindegrösse stark zurückgeht.<sup>105</sup>
- Ladner und Bühlmann (2007) haben in einer grossangelegten Bevölkerungsumfrage (Stichprobe: 1'500) sechs Indikatoren für lokale Demokratiequalität untersucht.<sup>106</sup> Dabei zeigt sich, dass die soziale Integration, die politische Kompetenz und das Vertrauen in die Politik in grossen Gemeinden geringer sind, während beim politischen Interesse, der politischen Zufriedenheit sowie der politischen Partizipation kein Zusammenhang mit der Gemeindegrösse besteht. Ladner und Bühlmann folgern in Bezug auf Fusionen, dass im Zuge von Fusionen aufgrund der zunehmenden Gemeindegrösse längerfristig demokratietheoretische Herausforderungen entstehen können, denen man Rechnung tragen sollte. Interessant ist, dass mehr als drei Viertel der Befragten (unabhängig von der Gemeindegrösse) die Qualität der Dienstleistungen als wichtiger erachtet als das gute Funktionieren der lokalen Demokratie.<sup>107</sup>

## **10.4 Wirtschaftliche Entwicklung**

### **a) Hypothesen**

Aus Sicht der wirtschaftlichen Entwicklung sprechen folgende Argumente für Gemeindezusammenschlüsse:

- Die fusionierte Gemeinde gewinnt an Attraktivität und verbessert ihre Wettbewerbsposition, weil der Zusammenschluss mit neuer Dynamik und tendenziell einer professionelleren

---

<sup>104</sup> Vgl. Kuster/Liniger (2007), Effekte von Gemeindezusammenschlüssen, S. 13.

<sup>105</sup> Vgl. Ladner/Bühlmann (2007), Demokratie in den Gemeinden, S. 39-40.

<sup>106</sup> Vgl. Ladner/Bühlmann (2007), Demokratie in den Gemeinden.

<sup>107</sup> Vgl. Ladner/Bühlmann (2007), Demokratie in den Gemeinden, S. 64.

Verwaltung verbunden ist. Im Einzelfall können sich auch Wettbewerbsvorteile hinsichtlich Steuerfuss sowie Bildungs- und Freizeitangebot ergeben.

- Grosse Chancen verspricht die gemeinsame potenzialorientierte Raumplanung und Siedlungsentwicklung: statt dass jede der ursprünglichen Gemeinden eine neue Einfamilienhauszone und eine zusätzliche Industriezone ausscheidet, kann in der fusionierten Gemeinde dort eingezont werden, wo die Voraussetzungen insgesamt am besten sind.
- Aus übergeordneter Sicht ist es für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz eine Verbesserung, wenn Vorschriften für Investoren harmonisiert werden und sich die Anzahl der Ansprechpartner reduziert.<sup>108</sup>
- Grössere Gemeinden verfügen insgesamt über mehr Mittel und können sich deshalb eher eine eigene Wirtschaftsförderung leisten.

Entwicklungsargumente gegen Fusionen:

- Eigenständige, kleinere Gemeinden können gezielter die lokale Wirtschaft fördern und auf lokale Entwicklungsbedürfnisse eingehen.
- Eine Fusion verändert zahlreiche Faktoren nicht, insbesondere die geografische Lage und die finanziellen Ressourcen der Gemeinde (Steuersubstrat).

#### **b) Forschungsergebnisse**

- Die Untersuchung von Kuster und Liniger (2007) zeigt, dass sich bei 6 von 7 Fusionsgemeinden zusammenschlussbedingte Chancen aus der gemeinsamen Nutzungsplanung ergeben: sei es weil in der ursprünglichen Gemeinde keine Baulandreserven mehr vorhanden waren, sei es weil die Zonenplanung besser auf die räumlichen Voraussetzungen angepasst werden kann.<sup>109</sup>

## **10.5 Degressive oder progressive Kostenentwicklung?**

### **a) Hypothesen**

Aus ökonomischer Sicht werden die Konsequenzen von Gemeindefusionen in erster Linie vor dem Hintergrund der Kosteneffizienz diskutiert. Wenn die Kosten bei zunehmender Gemeindegrosse nur unterproportional zunehmen, spricht man im Fachjargon von degressivem Kostenanstieg oder zunehmenden (auch steigenden oder positiven) Skalenerträgen. In diesem Fall ist es aus Kostensicht optimal, eine bestimmte Leistung für eine grössere Anzahl Ein-

---

<sup>108</sup> Vgl. Gerber (2008), Wettbewerbsfähige Standorte dank neuen Formen der Zusammenarbeit.

<sup>109</sup> Vgl. Kuster/Liniger (2007), Effekte von Gemeindefusionen, S. 12.



wohnerinnen und Einwohner zu erbringen.<sup>110</sup> Folgende Argumente sprechen für zunehmende Skalenerträge bei zunehmender Gemeindegrösse:

- Bestehende Verwaltungsbehörden und Infrastrukturanlagen können besser ausgelastet werden.
- Eine grössere Verwaltung bietet Möglichkeiten zur Synergienutzung und zur Spezialisierung, was Effizienzvorteile bringen kann.
- Eine rationellere Aufgabenwahrnehmung wird möglich durch den Einsatz von neuen Technologien, welche erst ab einer gewissen Grösse finanziert werden können.

Ebenso gibt es aber Argumente, welche für abnehmende Skalenerträge sprechen, also für einen progressiven Kostenanstieg bei zunehmender Gemeindegrösse:

- Die Personalkosten der Verwaltung steigen, weil das Personal mit der zusätzlichen Verantwortung und als Folge der Spezialisierung mehr verdient.
- Die Miliztätigkeit, welche im Rahmen von Freiwilligenarbeit erfolgte, wird vermehrt durch bezahlte Anstellungen ersetzt.
- Neben den einmaligen Kosten für die Systemzusammenführung ist im EDV-Bereich auch längerfristig mit höheren Kosten zu rechnen, weil im Allgemeinen das am weitesten entwickelte System der ursprünglichen Gemeinden übernommen wird.
- Mit zunehmender Grösse steigt der interne Organisations-, Koordinations- und Kontrollaufwand.
- Nicht nur die Problemstellungen, sondern auch die Lösungen sind in grösseren Gemeinden komplexer. Rasche und unbürokratische Lösungen werden vermehrt ersetzt durch formale Prozesse, weil für alle Transparenz gegeben sein muss.
- Die Erwartung an das Dienstleistungsniveau ist in grösseren Gemeinden höher.

Aufgrund dieser beider gegenläufigen Argumentationslinien wird bisweilen versucht, die optimale Gemeindegrösse zu bestimmen, also diejenige Gemeindegrösse, bei der die gewünschten Leistungen zu den kostengünstigsten Konditionen erstellt werden können. Da aber für jede Dienstleistung die optimale Zahl der Leistungsbezüger eine andere ist, gibt es ökonomisch gesehen nicht die einzige optimale Gemeindegrösse. Hingegen ist klar, dass sich das Potenzial für Skalenerträge unterscheidet, wenn sich zwei ähnlich grosse Gemeinden bzw. zwei Gemeinden von deutlich unterschiedlicher Grösse zusammenschliessen.

---

<sup>110</sup> Zu unterscheiden ist zwischen den Verwaltungskosten (Fixkosten) und den Gesamtkosten: Bei den Verwaltungskosten sind zunehmende Skalenerträge zu erwarten, während bei den Gesamtkosten auch "Mehrkosten der Grösse", z.B. aufgrund des verminderten sozialen Zusammenhalts, auftreten könnten.

Weiter wird der Faktor Gemeindegrösse oft auch mit dem Raumtyp (ländlich/urban) überlagert: Meist haben grössere (und in der Tendenz urbanere) Gemeinden aufgrund von sozio-demografischen Faktoren höhere Kosten, kleinere (und in der Tendenz ländliche) Gemeinden haben aus geografisch-topografischen Gründen höhere Kosten.

Wenn sich eine ganz kleine Gemeinde mit einer wesentlichen grösseren zusammenschliesst, ist das Potenzial vergleichsweise gering.<sup>111</sup>

## b) Forschungsergebnisse

Die Empirie ist auch nicht in der Lage, Klarheit zu schaffen, ob überhaupt und in welche Richtung ein Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse bzw. Gemeindefusionen und Kosteneinsparungen besteht:

- Die quantitativen Forschungsergebnisse von Lüchinger und Stutzer (2002), welche die Veränderung der Gesamtausgaben der Kernverwaltung bei vier Gemeindefusionen mit einer Kontrollgruppe ähnlicher Gemeinden vergleichen, lehnen die These der zunehmenden Skalenerträge – also eines degressiven Kostenanstiegs bei Fusionen – ab. Sie stützen eher die These abnehmender Skalenerträge, da die durchschnittlichen laufenden Ausgaben für die öffentliche Kernverwaltung im Vergleich zum Niveau vor der Fusion stärker gestiegen sind als in der Kontrollgruppe.<sup>112</sup>
- Thom und Steiner (2005) haben die Auswirkungen von Gemeindefusionen anhand von Fallstudien bei 5 Gemeinden untersucht, die sich aus 22 Gemeinden zusammengesprochen haben.<sup>113</sup> Die Untersuchungsergebnisse lassen keine generellen Aussagen über die finanziellen Auswirkungen zu, da sie von Fall zu Fall unterschiedlich waren: ein Drittel der Gemeinden konnte die Steuern senken, ein Drittel hat sie erhöht; die eine Hälfte hat neue Schulden produziert, die andere Hälfte hat Schulden getilgt.
- Die auf Interviews beruhende Untersuchung von Kuster und Liniger (2007), an der sieben Fusionsgemeinden beteiligt waren, zeigt hingegen bedeutende Effizienzsteigerungen auf.<sup>114</sup> Die finanziellen Konsequenzen konnten aber noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Chancen und Potenziale eines Gemeindefusionen nicht automatisch in Einsparungen bzw. Verbesserungen resultieren, sondern aktiv genutzt werden müssen. Ansonsten bleibt es dabei, dass “[d]ie bisherigen Verwaltungen (...) nicht optimiert, sondern addiert” werden.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Vgl. Kuster (2008), Fit durch Zusammenarbeit oder Zusammenschluss.

<sup>112</sup> Vgl. Lüchinger/Stutzer (2002), Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen.

<sup>113</sup> Vgl. Thom/Steiner (2005), Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz.

<sup>114</sup> Vgl. Kuster/Liniger (2007), Effekte von Gemeindefusionen, S. 7-10.

<sup>115</sup> Frenkel Max (1999), Die Fahrt in die schöne, nicht mehr so neue Welt der Gebietsreform.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden des Kantons Luzern (2009)  
Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2010)  
Organisationsreglement (OgR) für Unterabteilungen. Muster-Reglement.
- Arbeitsgruppe (1992)  
Zusammenarbeit in den Agglomerationen. Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Gemeindedirektion.
- Arn Daniel (1999)  
Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern.
- Bern NEU Gründen (2010)  
Vernetzte Gemeinden - Gemeinden vernetzen. Bestandesaufnahme zur heutigen Zusammenarbeit von zwölf Gemeinden in der Agglomeration Bern. Bern.
- Berner Zeitung (2012)  
Der Trennung weinen sie noch immer keine Träne nach, erschienen am 05.12.2012.
- Credit Suisse (2014)  
Der Grossraum Bern. Struktur und Perspektiven. Swiss Issues Regionen. Februar 2014.
- Ecoplan (2009)  
Evaluation Gemeindefusionengesetz
- Ecoplan (2010)  
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.
- Ecoplan (2012)  
Urbane Herausforderungen aus Bundessicht. Ein Diskussionsbeitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik. Im Auftrag von ARE und SECO.
- Fetz Ursin (2011)  
Welche Chancen bieten Gemeindefusionen? Tge schanzas porschan fusions da vischnancas? Dritte Nationale Föderalismuskonferenz, Mendrisio, 26. Mai 2011
- Finanzverwaltung des Kantons Bern (2012)  
Steueranlagen der Gemeinden und Steuersätze der Kirchgemeinden für 2012.
- Forum für Universität und Gesellschaft (2013)  
Der Kanton Bern. Stadt UND Land müssen sich bewegen.
- Frenkel Max (1999)  
Die Fahrt in die schöne, nicht mehr so neue Welt der Gebietsreform.
- Gerber Jean-Daniel (2008)  
Wettbewerbsfähige Standorte dank neuen Formen der Zusammenarbeit.

- Gfs bern (2007)  
Fusion(en) als Chance. Schlussbericht zur Studie „Fusion Littau/ Luzern“ im Auftrag der Gemeinden Littau und Luzern.
- GG Gemeindegesetz des Kantons Bern (1998)
- Guerry-Berchier Micheline (2009)  
Fusions de Communes dans le Canton de Fribourg. IDHEAP.
- Hermann Michael (2013)  
Dynamische Stadt, bremsendes Land? Berns Realität ist komplexer. Vortrag im Forum für Universität und Gesellschaft, 29. Mai 2013.
- Huber R. et al (2009)  
Erfolgs- und Misserfolgskriterien bei Gemeindefusionen, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, IVM Institut für Verwaltungs-Management.
- Infras (2004)  
Quartiersversorgung in der Stadt Zürich. Aktualisierte Ergebnisse.
- Kanton Luzern (2009)  
Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern.
- Kanton Luzern (2010)  
Eine Fusion erfolgreich umsetzen. Online im Internet:  
[http://www.gemeindereform.lu.ch/03\\_leitfaden\\_gemeinden-3.pdf](http://www.gemeindereform.lu.ch/03_leitfaden_gemeinden-3.pdf) (21.01.2014)
- Kettiger Daniel (2004)  
Gemeindefusion – ein Thema mit vielen Facetten
- König (2009)  
Regionalstadt Frankfurt. Ein Konzept nach 100 Jahren Stadt-Land-Umland-Diskurs in Berlin, Hannover und Frankfurt am Main.
- Kuster Jürg (2008)  
Fit durch Zusammenarbeit oder Zusammenschluss.
- Kuster Jürg, Liniger Alexander (2007)  
Effekte von Gemeindefusionen
- Ladner Andreas, Bühlmann Marc (2007)  
Demokratie in den Gemeinden.
- Lüchinger Simon, Stutzer Alois (2002)  
Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen.
- Mayer Heike, Sager Fritz, Minta Anna, Zwahlen Sara (Hrsg.) (2013)  
Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktionen. Berner Universitätschriften.
- Prognos AG (2008)  
Planungsbericht Starke Stadtregion Luzern? Gemeinde Kriens, im Auftrag der Gemeinde Kriens.

- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2014)  
Aareschlaufe – ein Projekt der Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2014)  
Perimeterkarte Teilkonferenz Wirtschaft. Online [7.3.2014]:  
<http://bernmittelland.ch/wAssets/docs/themen/wirtschaft/Perimeter-TK-Wirtschaft-2014.pdf>.
- Reist Pascal (2009)  
Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel: Ein Beitrag zur Entstehung interkommunaler Kooperationsformen.
- Schmalz Karl Ludwig (1982)  
Bolligen. Geschichte, Gemeindeentwicklung, Heimatkunde. Verlag Stämpfli & Cie AG Bern.
- Stadt Bern (2004)  
Reglement über die politischen Rechte.
- Starke Stadtregion Luzern (2011)  
Communiqué vom 28. März 2011, Abklärungen Starke Stadtregion Luzern
- Starke Stadtregion Luzern (2011)  
Starke Stadtregion Luzern. Schlussbericht der Projektsteuerung.
- Steiner Reto (2002)  
Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien.
- Steiner Reto (2003)  
Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften – Dargestellt am Beispiel der Schweiz.
- Steiner Reto (2013)  
Strukturen der Hauptstadtregion auf dem Prüfstand. In: Mayer Heike, Sager Fritz, Minta Anna, Zwahlen Sara (Hrsg.) (2013), Im Herzen der Macht? Hauptstädte und ihre Funktionen. Berner Universitätsschriften, S. 105 - 124.
- Steiner Reto, Ladner Andreas, Reist Pascal (Hrsg.) (2014)  
Reformen in Kantonen und Gemeinden. Bern, Stuttgart, Wien 2014
- TAK Tripartite Agglomerationskonferenz (2004)  
Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe
- TAK Tripartite Agglomerationskonferenz (2006)  
Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bericht der Tripartiten Technischen Arbeitsgruppe.

Thom Norbert, Steiner Reto (2003)

Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. In: Blümle, Pernsteiner, Purtschert, Andeßner (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, S. 708 ff.

VRB (2009)

Regionales Hochhauskonzept Bern. Richtplan und Handbuch.