



Stadt Bern
Ratssekretariat
des Stadtrats

**Zusammenwachsen, um zusammen
zu wachsen – Gemeindefusionen
durch Fusion stärken**

**Bericht zur Tagung der
Agglomerationskommission
vom 1. November 2013**

**Agglomerationskommission
des Stadtrats (AKO)**

Patrizia Mordini, Präsidentin
Melanie Mettler, Vizepräsidentin
Dolores Dana
Jacqueline Gafner Wasem
Thomas Göttin
Franziska Grossenbacher
Ueli Jaisli
Daniela Lutz-Beck
Martin Mäder
Peter Marbet
Lukas Meier

Anna Bernhard, Kommissionssekretärin
Annika Wanner Mezzetti, Protokollführerin

Ratssekretariat des Stadtrats
Morellhaus
Postgasse 14
Postfach
3000 Bern 8

T 031 321 79 20
F 031 321 79 22
E ratssekretariat@bern.ch
www.bern.ch

Bern, 19. März 2014

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Einleitung..... | 4 |
| 2 | Denken in Räumen: neue politische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ... | 6 |
| 3 | Stadtregion Luzern: Erfahrungen und Empfehlungen..... | 10 |
| 4 | Weshalb Nidau und Biel (noch) nicht fusioniert haben..... | 14 |
| 5 | Podiumsdiskussion | 16 |
| 6 | Workshops..... | 24 |
| 6.1 | Workshop I: Organisation und Funktionsweise Regionalkonferenz (RK) Bern-Mittelland: Organe und Zuständigkeiten, welche Aufgaben erfüllen die RK und die Teilkonferenzen, parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten? | 24 |
| 6.2 | Workshop II: Bedingungen für das Gelingen von erfolgreichen Gemeindefusionen | 25 |
| 6.3 | Workshop III: Vision Fusion oder neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit | 26 |
| 7 | Würdigung durch die Teilnehmenden | 28 |
| 8 | Fazit und Ausblick der Agglomerationskommission | 29 |
| 9 | Anhang | 31 |

1 Einleitung

Die diesjährige Tagung zur Agglomerationspolitik der Agglomerationskommission des Stadtrats von Bern fand am 1. November 2013 im Haus des Sports im Talgutzentrum in Ittigen statt. Zum ersten Mal wurden zu der Tagung alle Gemeinden der Regionalkonferenz Bern-Mittelland sowie die Grossrätinnen und Grossräte aus der Region Bern-Mittelland zur Agglomerationstagung eingeladen. Die diesjährige Tagung stand unter dem Titel „Zusammenwachsen, um zusammen zu wachsen – Gemeindeautonomie durch Fusion stärken“.

Die Vertreterinnen und Vertretern der Parlamente aus den Regionsgemeinden setzten sich wie immer mit den unterschiedlichen Formen der regionalen Zusammenarbeit und den Möglichkeiten der parlamentarischen Mitwirkung im Rahmen der Regionalkonferenz Bern-Mittelland auseinander. Die Tagungsteilnehmenden setzten sich mit neuen politischen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit auseinander und sie konnten sich durch die Ausführungen von zwei erfahrenen Fusionspezialisten über zwei grosse Fusionsbestrebungen ins Bild setzen lassen.

Rund 70 Personen nahmen am Anlass teil. Anwesend waren:

- Mehr als 15 Parlamentsvertreterinnen und -vertreter aus den Gemeinden Köniz, Münsingen, Muri-Gümligen, Ostermundigen, Worb und Zollikofen
- Gemeinderatsmitglieder von Bolligen, Bowil, Bremgarten, Büren zum Hof, Diemerswil, Ferenbalm, Fraubrunnen, Freimettigen, Gerzensee, Grosshöchstetten, Guggisberg, Ittigen, Moosseedorf, Mühleberg, Münchenbuchsee, Oberbalm, Rubigen, Rümligen, Schlosswil, Schwarzenburg, Wald, Walkringen und Wohlen
- Grossrätinnen und Grossräte aus der Stadt Bern und Region Bern-Mittelland
- Mitglieder der stadträtlichen Agglomerationskommission
- Mitglieder des Stadtrats Bern
- Isabelle Meyer Stalder, Geschäftsführerin Regionalkonferenz Bern-Mittelland
- Christoph Neuhaus, Regierungspräsident des Kantons Bern
- Hans Stöckli, Ständerat und alt-Stadtpräsident Biel
- Paul Huber, alt-Regierungsrat des Kantons Luzern
- Prof. Dr. Reto Steiner, Universität Bern
- Regula Buchmüller, Leiterin Abteilung Aussenbeziehungen und Statistik
- Georg Tobler, Experte zum Thema Stadt- und Agglomerationsentwicklung

Beat Giaque, Gemeindepräsident von Ittigen, eröffnete die Tagung und begrüßte für die Gastgebergemeinde die Teilnehmenden. Er betonte in seiner Begrüßungsrede die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen kleinen und grossen Gemeinden und das Verständnis füreinander, um zusammen weiterzukommen und zusammen zu wachsen. Eine wichtige Voraussetzung dabei sei der gegenseitige Austausch und das Kennenlernen der Gemeinden untereinander, damit Probleme und Herausforderungen gemeinsam angegangen werden können. Anschliessend richtete Patrizia Mordini als Präsidentin der stadträtlichen Agglomerationskommission einige Begrüßungsworte an die Tagungsteilnehmenden und skizzierte den Ablauf der Veranstaltung.

Das Vormittagsprogramm umfasste drei Referate und eine Podiumsdiskussion:

- Professor Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) stellte in seinem Referat neue politischen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor und erläuterte die verschiedenen Ansätze im Bereich der Zusammenarbeit und der Fusion für die Gemeinden.
- Paul Huber, alt-Regierungsrat des Kantons Luzern, sprach über seine Erfahrungen mit den Fusionsvorhaben in der Stadtregion Luzern und gab für das Gelingen von Fusionsprojekten seine Empfehlungen ab.
- Hans Stöckli, Ständerat und alt-Stadtpräsident Biel, führte in seinem Referat aus, wieso Nidau und Biel (noch) nicht fusioniert haben und zeigte auf, welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit eine Fusion fruchtet.
- In der Podiumsdiskussion diskutierten Christoph Neuhaus, Regierungspräsident Kanton Bern, Regula Furrer Giezendanner, Gemeindepräsidentin Fraubrunnen, Paul Huber, alt-Regierungsrat des Kantons Luzern, Hans Stöckli, Ständerat und alt-Stadtpräsident Biel, unter der Moderation von Lisa Stalder, Redaktorin bei der Zeitung ‚Der Bund‘, über mögliche Anreize und über die Voraussetzungen, damit Fusionen zustande kommen.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Tagung in knapper Form dargestellt. Zusätzlich finden sich im Anhang die Power-Point-Präsentationen und Skriptvorlagen der externen Referenten. Ihnen und sämtlichen Teilnehmenden dankt die Agglomerationskommission ganz herzlich für das Interesse und für ihre Mitarbeit.

2 Denken in Räumen: neue politische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Referat von Professor Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Publik Management der Universität Bern (Handout siehe Anhang)

Vor ein paar Jahren wurde an der Universität Bern eine Befragung der Schweizer Bevölkerung durchgeführt. Man wollte wissen, welche Anforderungen die Bürgerinnen und Bürger an ihre Gemeinde stellen. Für die meisten Personen stand im Zentrum, dass die Gemeinde jene Probleme, die die Bevölkerung als relevant erachtet, löst. Weiter sollten die Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner ausgerichtet sein. Signifikant weniger genannt wurden Argumente, die darauf abzielten, dass Private die Aufgaben der Gemeinde erfüllen oder dass die Gemeinde möglichst wenige Aufgaben erfüllen sollte. In einem ersten Teil möchte ich ausführen, ob überhaupt Reformbedarf bei den Gemeinden bezüglich Aufgabenerfüllung besteht. In einem zweiten Teil zeige ich die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und Fusionen als Reformoptionen auf. Am Schluss werde ich bisherige Erfahrungen aufzeigen und Handlungsempfehlungen mitgeben.

In der Schweiz gibt es 2396 Gemeinden. Diese Anzahl ist konstant. Eine Gemeinde hat im Durchschnitt 1300 Einwohner. Die Schweizer Gemeinden sind klein. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz damit eine Ausnahme. Bei den Gemeinden kommt es nicht primär auf die Grösse an. Die Herausforderungen an eine Gemeinde haben sich aber verändert. Die Aufgaben sind viel komplexer geworden. Bei Agglomerationen ist häufig nebst der Gemeinde auch der Kanton involviert. Viele Problemstellungen machen nicht an der Gemeindegrenze halt. Bei vielen Problemen braucht es Know-how in verschiedenen Bereichen. Daher kommen v.a. kleine und mittlere Gemeinden an ihre Grenzen. In der Schweiz existiert nach wie vor die Grundhaltung, dass alle Gemeinden in den Grundsätzen bei den Aufgaben, die an die Gemeinde übertragen sind, das Gleiche erfüllen müssen. Die Gemeinde Sternenberg in Kanton Zürich muss das gleiche Grundangebot im Sozialbereich anbieten wie die Stadt Zürich. Diese Haltung kann an Grenzen stossen. Die Bedeutung der Gemeindegrenzen hat abgenommen. Man erwartet ein grundsätzlich vergleichbares Basisangebot. Man geht davon aus, dass Zusatzleistungen in einer anderen Gemeinde konsumiert werden können, möchte aber dafür nicht mehr bezahlen müssen. Solche Probleme können z. B. mit Lastenausgleichssystemen gelöst werden. Wir haben heute eine „Bitte sofort“-Mentalität. Die Bevölkerung erwartet, dass ihre Anliegen sofort ernst genommen und rasch beantwortet werden. Heute wird diese Anspruchshaltung als selbstverständlich hingegenommen. Die Gemeinden stehen unter Druck. Seit zwanzig Jahren erfassen wir im Gemeindemonitoring, wie sich die Gemeinden selber bezüglich ihrer Gesundheit einschätzen. Das Gesundheitsempfinden war Ende der Neunzigerjahre in vielen Aufgabenbereichen schlecht. In den letzten zehn Jahren haben wir eine deutliche Verbesserung festgestellt. Wir haben aktuell zwar eine deutliche Verschlechterung der Finanzlage bei den Gemeinden zu verzeichnen, aber oft aufgrund übergeordneter Rahmenbedingungen, die schweizweit zu Veränderungen geführt haben. Nach wie vor geht es unseren Gemeinden sehr gut. Es gibt zwar Probleme, aber sie sind nicht grundsätzlich grösser geworden. Im internationalen Vergleich geht es unseren Gemeinden sogar hervorragend. Kein anderes Land hat eine so gute Finanzsituation auf kommunaler Ebene wie die Schweiz.

Trotz der zunehmenden Komplexität der Aufgabenerfüllung ist der grosse Reformschub in den Agglomerationen nicht passiert. Vielen Gemeinden geht es finanziell noch erstaunlich gut. Darum wollen sie nicht auf ihre Selbstständigkeit verzichten.

Die Gemeinden sind aber betreffend Reformen nicht untätig, das Tempo ist einfach etwas gemüthlicher. Drei Reformbereiche können unterschieden werden:

1. Interne Reformen wie Managementreformen: Solche Reformen sind von 7,8% der Gemeinden umgesetzt worden.
2. Territoriale und funktionale Reformen: Alle Kantone haben die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in den letzten zehn Jahren angepasst. Aus diesem Grund haben gewisse Gemeinden heute tiefere Leistungsgrenzen als vor einem Jahr, da eine Aufgabenverlagerung von der kommunalen zur kantonalen Ebene stattgefunden hat. Schweizweit hat ein Trend zur Kantonalisierung oder Regionalisierung stattgefunden. Wir laufen Gefahr, eine „Folklore-Gemeindeautonomie“ mit wenigen Aufgaben zu haben, während die grossen Aufgaben vom Kanton ausgeführt werden. Bereiche wie das Zivilstandswesen oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde sind oft kantonal geregelt. Dieser Trend geht aus meiner Sicht weiter. Nebst diesen funktionalen Reformen gibt es auch territoriale Reformen. Die IKZ hat deutlich zugenommen, drei von vier Gemeinden machen IKZ. Jede zweite Gemeinde hat in den letzten fünf Jahren Fusionsgespräche geführt. Jede sechste Gemeinde ist in einer konkreten Fusionsdiskussion.
3. Reformen der Entscheidungsfindung: So werden z. B. die Exekutiven verkleinert, die Referendumsmöglichkeiten ausgebaut und die Initiativen erhöht. Dieser Bereich ist international mehr im Trend als in der Schweiz, da wir bereits ein sehr weit ausgebautes System der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene haben.

In der Schweiz gibt es im Bereich der Zusammenarbeit und der Fusion für die Gemeinden drei Ansätze:

1. Die Konsolidierung: In grossen Städten wie New York, London, Paris, Zürich oder Lausanne haben teilweise bereits vor vielen Jahren Eingemeindungen stattgefunden. Die Konsolidierung wird als ideale Organisationsform erachtet, um gute Qualität mit geringen Kosten umsetzen zu können.
2. Die Fragmentierung oder der Public-Choice-Ansatz: Statt regulierend einzugreifen, soll voller Wettbewerb zwischen den Gemeinden zugelassen werden. Der Bürger wählt, wo er wohnen will und wem er seine Stimme gibt.
3. Der neue Regionalismus: Dieser Ansatz gilt als Mittelweg zwischen den ersten beiden Ansätzen. Man hat erkannt, dass Wettbewerb schweizweit zu einem tieferen Steuerklima bei einem nach wie vor sehr hohen Leistungsangebot führt. Den Gemeinden soll eine grosse Autonomie belassen werden. Die Grundaufgaben sollen sie selber handhaben. Für Aufgaben, die die Gemeindegrenze überschreiten, soll mit der Region eine neue, übergeordnete Form geschaffen werden. Dieser Ansatz ist in den Schweizer Agglomerationen im Trend, so z. B. die Hauptstadtregion, die Regionalkonferenz oder die Metropolitankonferenz.

Gemäss einer Befragung vor zwei Jahren liegen diese drei Ansätze im Trend. Als Hauptvariante der Zusammenarbeit wird v.a. die IKZ gesehen, aber auch Fusionen haben deutlich an Bedeutung gewonnen. Im Bereich der IKZ existiert bereits viel Erfahrung. Im Zentrum

und im periurbanen Raum wird viel mehr zusammengearbeitet als in ländlichen Gemeinden. Die Zusammenarbeitsformen sind klassisch. Der Gemeindeverband ist die häufigste Rechtsform der Zusammenarbeit. Die privatrechtliche Rechtsform ist im Kommen. In letzter Zeit sind häufig Vertragslösungen eingeführt worden. Für grosse Infrastrukturprojekte wird nach wie vor der Gemeindeverband gewählt. Dort, wo man neu mit einer Zusammenarbeit beginnt, entscheidet man sich für flexible, mobile Vertragslösungen. Die wichtigsten Partner sind Nachbargemeinden oder Bezirksgemeinden.

Zusammenarbeit hat in jenen Bereichen zugenommen, wo Druck vom Kanton aufgebaut worden ist und wo man neue Aufgaben erfüllen muss, also z. B. im Jugendbereich. Für Aufgaben, die man als Gemeinde neu aufbauen muss, wird tendenziell die Kooperationsform gewählt. Bei bestehenden Aufgaben harzt die Zusammenarbeit. Sobald Druck oder Anreize von oben und neue Aufgaben entstehen, zeigt man sich offener für eine Zusammenarbeit. Die klassische Form der IKZ ist das Sitzgemeindemodell. Das Sitzgemeindemodell ist eine flexible Lösung, hat klare Zuständigkeiten, nicht komplexe Strukturen, und man kann die Zusammenarbeit jederzeit abbrechen oder den Partner wechseln.

Eine weitere Form der IKZ ist der Zusammenschluss juristischer Personen in Zweckverbänden. Dort wird primär die privatrechtliche Form ins Zentrum gerückt. Es ist zwar eine stabile, langfristige Form der Zusammenarbeit, aber mit komplexen Entscheidungsverhältnissen. Die Expertokraten setzen sich nur für eine bestimmte Aufgabe ein und steuern dadurch eventuell eine teurere Lösung an als effektiv notwendig wäre. Diese Zusammenarbeitsform wird eher zurückhaltend gewählt. Im Gegensatz zu diesen klassischen Formen der Zusammenarbeit gibt es neue Formen für die Agglomeration, z. B. die Regionalkonferenzen als Soft Institutions, als Mittelweg. Es geht um eine Zusammenarbeit in einem grösseren Perimeter. Die Regionalkonferenz ist nicht unmittelbar, man muss sich mit ihr beschäftigen. Häufig besteht das Vorurteil, dass die Regionalkonferenz zwar interessant für Politiker, aber weit weg von der Bevölkerung sei. Das Problem solcher verbindlicher Soft Institutions ist, dass ihre Komplexität die Vorteile aufwiegt.

Ein Vergleich zwischen IKZ und Fusion ergibt folgendes Bild:

Weder die IKZ noch die Fusion ist primär ein Sparprogramm, obwohl man in gewissen Bereichen einen Skaleneffekt durchaus nutzen kann. Sowohl die IKZ als auch die Fusion haben zur Verbesserung des Dienstleistungsangebotes geführt. Erst durch einen Zusammenschluss ist man in gewissen Bereichen in der Lage, Dienstleistungen anzubieten. Durch das Anbieten dieser Dienstleistungen werden aber häufig die Kostenvorteile des Zusammenschlusses wieder aufgehoben. Sowohl die IKZ als auch die Fusion erhöhen die Standortattraktivität. Firmen und Private ziehen zu. Häufig werden solche Zusammenarbeitsmodelle von innovativen Regionen gewählt. Bei der Fusion nimmt die politische Teilnahme der Bevölkerung ab. Jene, die aber politisch mitwirken, erachten die politische Tätigkeit als spannender als vorher. Die Alteingesessenen fühlen sich mit den neuen Institutionen nicht mehr so verbunden. Fusionen führen zu einem vorübergehenden Identitätsabbau. Bei der IKZ ist das weniger der Fall. Dort ist kein Demokratieverlust erkennbar, die Bevölkerung hat jedoch den Eindruck, es gehe sie nichts an.

Die Gemeindeautonomie wird bei Gemeinden, die fusioniert haben, nach der Fusion als höher wahrgenommen als vor der Fusion. Eine fusionierte Gemeinde kann aufgrund der erhöhten Ressourcen viele Aufgaben selber erfüllen. Das führt zu einem Autonomieaufbau. Bei der IKZ bleibt die Gemeindeautonomie bestehen. Es kann sein, dass dort die Parla-

mente zugunsten der Exekutive geschwächt werden. Fusionen führen zu einer besseren Führbarkeit. Der Koordinationsaufwand wird geringer. Die Grösse ermöglicht es, vieles selber zu machen. Dieser Vorteil ist bei der IKZ nicht vorhanden.

Damit die Politiker in Zukunft ihre Aufgaben auf eine gute Art mit guten Strukturen erfüllen können, gilt es einige Gütekriterien zu beachten:

1. Die neue Form der Zusammenarbeit muss eine Zielorientierung haben. Die Ergebnisse und der Mehrwert in der Aufgabenerfüllung müssen sichtbar sein, um die Bevölkerung zu gewinnen.
2. Die Mitglieder - sowohl die Politiker als auch die Bevölkerung - müssen sich mit dem neuen Gebilde identifizieren.
3. Das gewählte Modell soll führbar sein und geringen Koordinationsaufwand haben. Komplexe Modelle wie die Regionalkonferenz haben diesbezüglich oft ein Problem. In diesem Bereich bringt die Fusion riesige Vorteile.
4. Das gewählte Modell verlangt, dass wir anpassungs- und innovationsfähig sind. Ideal sind Zusammenarbeitsformen, die variabel ausweitbar sind, damit man in bewährten Strukturen künftige neue Aufgaben erfüllen kann.

Daraus können sechs Schlussthesen abgeleitet werden:

1. Für eine IKZ oder Fusion müssen klare Vorteile sichtbar sein. Das Problem ist, dass die Bedürfnisse oft unterschiedlich sind, was bei einem zu grossen Perimeter noch mehr zum Tragen kommt. Wenn die Bedürfnisse homogener sind, können die Vorteile einer Zusammenarbeit oder einer Fusion besser aufgezeigt werden. Eine Erfolgskontrolle ist notwendig.
2. Der Wandel muss aktiv gestaltet werden. Es braucht Machtpromotoren. Wenn die politische Führung nicht vorausgeht, hat das Projekt keine Chance.
3. Der Kanton soll seine Aufsichtsrolle wahrnehmen. Da viele Gemeinden von Finanz- und Lastenausgleichssystemen abhängig sind, darf der Kanton durchaus eine Schiedsrichterrolle spielen. Auch im Interesse der Steuerzahlenden soll der Kanton die Gemeinden dazu ermuntern, effizientere und effektivere Leistungen zu erbringen.
4. Die Kommunikation ist zentral. Solche Projekte gelingen nicht von heute auf morgen. Deshalb sind Tagungen wie diese sehr wichtig. Die Diskussion muss über Jahre aufgebaut werden, gerade für grosse Würfe. Wir brauchen Personen, die vorausdenken.
5. Nicht nur harte Fakten, sondern auch die Argumente des Herzens der Bevölkerung sind zu berücksichtigen.
6. Im Zentrum soll nicht die Strukturreform stehen, sondern die Steigerung des Wohls der Bevölkerung.

3 Stadtregion Luzern: Erfahrungen und Empfehlungen

Referat von Paul Huber, alt-Regierungsrat Luzern (PPP siehe Anhang)

1998 startete die Gemeindereform 2000+. Nach meinem Rücktritt als Regierungsrat im Jahr 2003 habe ich das Präsidium des neu gegründeten Agglomerationsvereins Luzern-Plus übernommen, der 25 Gemeinden umfasst. Ich bin weder ein Vertreter der Konsolidierung, der Fragmentierung noch der Regionalisierung, sondern ich bin alles in einem. In Bezug auf die Kerngemeinden und die unmittelbaren Agglomerationsgemeinden bin ich ein Vertreter der Konsolidierung. In Bezug auf einen grösseren Raum bin ich eher ein Vertreter der Regionalisierung oder der Fragmentierung.

Das Projekt Luzern 98 war durch eine Verwaltungs-, Gerichts- und Gemeindereform angetrieben. Bei der Gemeindereform waren drei Elemente wichtig:

1. Eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Es gab einen Trend zur Kantonalisierung der Aufgaben. Viele Gemeinden waren nicht in der Lage, neue Aufgaben zu übernehmen und hätten diese an jemanden delegieren müssen. Wir klärten ab, welche Rahmenbedingungen notwendig wären, damit die neuen Aufgaben an der Basis gelöst werden könnten.
2. Eine Reform des Finanzausgleichs.
3. Förderung von Gemeindefusionen und Zusammenarbeitsprojekten.

Bei der Förderung von Gemeindefusionen und Zusammenarbeitsprojekten hatte man in einer ersten Phase im Kanton Luzern insbesondere die kleinen Gemeinden im Auge. Die Gemeinden erachteten das Vorgehen der Regierung als eine Zumutung. Die Regierung hatte aber geschlossen die Führungsrolle bei der Reform übernommen.

Wir hatten es in der ersten Phase der Gemeindefusionen und -kooperationen insbesondere auf die kleinen Nachbargemeinden von regionalen Zentrumsgemeinden abgesehen. Wir wollten die regionalen Zentren stärken, damit dort die Aufgaben, die wir an die Gemeinden delegierten, erfüllbar waren. Weitere Motive waren auch eine Entschuldung der Gemeinden, eine Entschuldung des Kantons, Steuerentlastungen und eine Professionalisierung der Verwaltung. Als Ergebnis dieser ersten Phase der Gemeindereform haben sich nebst Littau und Luzern viele ländliche Gemeinden entlang der Verkehrsachse Richtung Basel zusammengeschlossen. Im Seetal gab es sogar eine Fusion von sieben Gemeinden, aber in der Regel schlossen sich zwei bis drei Gemeinden zusammen. Dieser Fusionsprozess ist im Moment ein wenig zum Stillstand gekommen.

In einer zweiten Phase der Gemeindefusionen und -kooperationen ging es um die Agglomerationsgemeinden. Da spielte nicht mehr die Verschuldung oder Überforderung in der Leistungserbringung einer Gemeinde eine Rolle. Vielmehr stellte man fest, dass die Gemeindegrenzen nicht mehr sichtbar waren, dass der Lebensraum zwischen Stadt und Agglomeration einheitlicher wurde. Die Raum- und Verkehrsplanung hielt aber mit dieser Entwicklung nicht Schritt. Das Agglomerationsprogramm des Bundes gab dann einen Anstoss. Die Zentrums-Infrastruktur wurde immer teurer, und man wollte gemeinsame Lösungen für dieses Problem finden. Die Finanzoptimierung einer Fusion wurde errechnet. Ein weiteres Motiv war die Knappheit der Landreserven. Nur durch eine Verdichtung gab es

noch eine Möglichkeit zum Wachstum. Der Standortwettbewerb, da Grösse Stärke und Kraft im politischen Durchsetzungskampf gegenüber der Bundesverwaltung und gegenüber der kantonalen Verwaltung gibt, war ein weiteres Motiv. Eine starke Stadtregion hat auch für den Kanton Potenzial.

Im Kanton Luzern gab es verschiedene Projekte der Agglomerationspolitik. Im Jahr 2000 gab es mit dem Projekt PASL (Projekt Agglomeration/Stadt Luzern) ein „Beschnuppern“ unter Gemeindepräsidenten, die eine Veränderung wollten. Die Gemeindepräsidenten waren häufig Milizpolitiker. Daneben gab es die Gemeindeammänner, die 100% für die Gemeinde arbeiteten und alle wichtigen Ressorts betreuten. Die Gemeindeammänner sträubten sich häufig gegen eine Fusionierung, da sie befürchteten, ihre Schlüsselrolle aufgeben zu müssen. Die Gemeindepräsidenten dachten da anders. Sie hatten nicht viel zu verlieren und konnten sich auch grössere Zusammenschlüsse vorstellen. Die Gemeindepräsidenten alleine waren aber relativ machtlos. So wurde im Jahr 2004 der Gemeindeverband Luzern-Plus zusammen mit den Gemeindeammännern und Gemeindepräsidenten gegründet. Dort wurden die ideellen Ansätze der Gemeindepräsidenten mit den pragmatischen Ansätzen der Gemeindeammänner verbunden.

Die Fusion Luzern-Littau:

Littau hatte 17'000 Einwohner, Luzern 62'000. Luzern hatte in der Exekutive eine höhere Professionalisierung. Beide Gemeinden verfügten über ein Parlament. Der Umsatz der Gemeinde Luzern war mit 587 Mio. Franken fast fünfmal höher als jener der Gemeinde Littau. Der Bereich der Soziallasten war in Littau sehr gross, nicht zuletzt auch wegen eines höheren Ausländeranteils. In Littau gab es günstigere Wohnungen als in der Stadt Luzern, dementsprechend waren auch eher die finanziell minderbemittelten Schweizer dort ansässig.

Die Kosten für Littau präsentierten sich folgendermassen:

- Es könnte einen Identitätsverlust geben.
- Die CVP-Hochburg mit einem kleinen Kern von Verantwortungsträgern und Meinungsmachern könnte ihren Einfluss verlieren, da in der Exekutive keine Sitzgarantie vorgesehen war.
- Die Nähe der Verwaltung würde verlorengehen.
- Die Landreserven können nicht mehr selbst bewirtschaftet werden.
- Die Zukunft des Verwaltungspersonals und der Gemeinderäte waren ungewiss.

Folgende Nutzen konnten für Littau ausgemacht werden:

- Es könnte ein Imagegewinn geben.
- Die Verschuldung könnte gestoppt werden. Die Steuern könnten um 15 gesenkt werden.
- Das staatliche Leistungsangebot würde verbessert werden, da der Benchmark das Leistungsangebot der Stadt war.
- Einsparungen könnten gemacht werden.
- Das Strasseninfrastrukturprojekt um den Seetalplatz könnte wieder in Fahrt kommen.

Aber auch die Stadt Luzern musste Kosten- und Nutzenabwägungen machen. Sie musste die Schulden, die Steuersenkung und rückgestellte Investitionen von Littau finanziell übernehmen. Auch musste sich die Stadt Luzern darauf gefasst machen, die Kosten der sozialen Probleme der Gemeinde Littau zu tragen. Die Stadt sah aber auch einen Nutzen in der Fusion: Durch Skaleneffekte konnten Einsparungen erzielt werden. Littau verfügte über Landreserven. Die Stadt Luzern könnte Einfluss auf die Verkehrsplanung im Norden der Stadt nehmen. Es gäbe eine Verbesserung der Stellung der Stadt im Städteranking. Die Struktur entspricht mehr der Lebenswirklichkeit der Menschen.

Basis dieses Fusionsprojekts war eine Grundlagenstudie von Basler + Partner. Diese Studie durchlief einen breiten Vernehmlassungsprozess. Im Jahr 2005 wurde von den beiden Gemeindeparlamenten ein Zwischenbericht genehmigt. Das war gleichzeitig der Start der direkten Vertragsverhandlungen über eine Fusion. Im Jahr 2007 wurde der Fusionsvertrag vom Volk genehmigt. In diesem Fusionsvertrag wurde das hinterletzte Detail inklusiv Preis festgehalten. In diesem Vertrag wurden auch emotionale Themen geregelt. So war es z. B. für die Littauer enorm wichtig, dass auf dem Littauer Berg nie gebaut würde. Solche Zusagen waren im Vertrag drin. Der Vollzug wurde im Jahr 2010 abgeschlossen. Inzwischen gibt es bereits Evaluationen über diese erfolgreiche Fusion.

Folgende Erfolgsfaktoren waren entscheidend: Zuerst wurde Vertrauen aufgebaut. 2006 wurde ein Regionales Steueramt Luzern aufgebaut. Das hatte der Gemeinde Littau Kosteneinsparungen im Umfang von 900'000 Franken eingebracht. Das war ein klares Signal, dass durch eine Fusion Skaleneffekte und Leistungsverbesserungen möglich waren. Entscheidend war das Projekt-Setting, da von Anfang an nur über eine Fusion und nicht über allfällige Vorstufen verhandelt wurde. Es gab starke Gemeindepräsidenten, die dieses Projekt führten. Die Kosten und Nutzen waren vor der Abstimmung klar ausgewiesen. Die Meinungsmacher in Littau unterstützten die Fusion. In der Stadt gab es a priori eine starke Fraktion, die von Anfang an für die Fusion war und die etwa 40% der Stimmbürger ausmachte. Es wurde sehr gut kommuniziert. Die Zukunft des Verwaltungspersonals und der Gemeinderäte wurde im Vorfeld geklärt.

Das Projekt Starke Stadtregion Luzern verfolgte daraufhin die Idee einer Gesamtfusion von fünf Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern, gestützt auf diesen erfolgreichen ersten Fusionsschritt zwischen Littau und Luzern. Der Perimeter wurde so gross gewählt, damit die Stadt Luzern nicht mit jeder dieser fünf Gemeinden das aufwendige Fusionsverfahren einzeln durchlaufen musste und die Ressourcen bündeln konnte. Der Kanton war ein starker Treiber bei diesem Projekt. Er sah dieses Projekt als Fortsetzung der Gemeindereform 2000+. Zentral war auch, dass der Kanton einen Fusionsbeitrag von 147 Mio. Franken in Aussicht stellte, 20 Mio. Franken davon allein an Luzern/Littau. Diesem Projekt lag ein Grundlagenbericht vor, der eine Grossfusion empfahl. Der Kanton begleitete den Prozess aktiv. Aber die Rolle des Kantons war aus meiner Sicht problematisch. Der Kanton wollte überall mitmachen und mitreden, begann aber umgekehrt den Fusionsbeitrag immer mehr zu kürzen. Der Kanton legte den Fusionsperimeter fest. Die betroffenen Gemeinden waren aber sehr unterschiedlich motiviert, um überhaupt in ein solches Projekt einzusteigen. Als erstes gaben die Gemeinden eine Gegenstudie in Auftrag, die zum Schluss kam, dass IKZ einer Fusion vorzuziehen wäre. Diese Studie der Gemeinden bildete eine erste Basis, um den Widerstand der Gemeinden aufzubauen. Darum floss dann die Idee der

„verstärkten Kooperation“ als gleichwertiges Szenario ins Projekt Starke Stadtregion Luzern ein. Es wurden Szenarien für die Kooperation und für die Fusion ausgearbeitet, aber keine Verträge. Es wurde nur approximativ ausgerechnet, was die beiden Szenarien für die jeweiligen Gemeinden bedeuten könnten. Es gab zwei Volksabstimmungen zu diesem Projekt. Am Anfang fragte man die Bevölkerung, ob der Gemeinderat überhaupt über eine Fusion diskutieren dürfe und am Schluss, ob man überhaupt über einen Vertrag verhandeln wolle. Die letzte Abstimmung scheiterte in allen Gemeinden ausser in der Stadt Luzern. Man hatte zwar viele Fakten, aber es kam gar nie zu einer Abstimmung über einen Vertrag. Drei Gemeinden stimmten darüber ab, ob Kooperationsmodelle weiterverfolgt werden sollten. Auch das wurde abgelehnt.

Welche Faktoren waren für den Misserfolg entscheidend? In den Gemeinden herrschte keine Aufbruchsstimmung. Zu viele Beteiligte mit unterschiedlichen Eigeninteressen wurden zu einem Grossprojekt zusammengenommen. Jede dieser Gemeinden wollte einen eigenen Projekt-Fahrplan verwirklichen. Das Projekt-Setting war sehr kompliziert. Die zuständigen Gremien der Exekutive nutzten ihre Kompetenzen nicht und drückten sich um Entscheide. Sie liessen Entscheide vom Volk fällen, die sie selbst hätten fällen können. Der Prozess schaffte viel Raum für Spekulationen und Verunsicherungen, da das Ergebnis der Verhandlungen nur eine Sammlung von Thesen und Schätzungen, nicht aber ein Vertrag war, wo man Kosten und Nutzen genau hätte festhalten können.

Folgende 13 Empfehlungen können für das Gelingen von Fusionsprojekten abgeleitet werden:

1. Grundkonsens der politischen und gesellschaftlichen Elite
2. Plausible Kosten-Nutzen-Überlegung für Projektstart
3. Klarer Auftrag für Fusionsverhandlungen von Parlament oder Gemeindeversammlung
4. Mehr bilaterale als multilaterale Verhandlungen
5. Starke und entschiedene Führung des Prozesses durch die Gemeindeexekutive
6. Finanzielle Anreize des Kantons/Vermeiden des Gegensatzes Stadt-Land
7. Arbeitsplatzgarantien für wichtige Prozessbeteiligte
8. Vertragsverhandlungen dürfen scheitern
9. Vertrag mit verbindlichen finanziellen Zielen
10. Vertrag mit verbindlichen materiellen und „weichen“ Leistungszielen
11. Kommunikation nachhaltiger ideeller Ziele
12. Kurze Zeitspanne zwischen Projektstart und Abstimmungsvorlage
13. Breite Bündnisse und Engagement der Exekutiven im Abstimmungskampf

4 Weshalb Nidau und Biel (noch) nicht fusioniert haben

Referat von Hans Stöckli, Ständerat und alt-Stadtpräsident Biel

1919 stimmten die Stimmberechtigten von Nidau und Biel mit grosser Mehrheit einer Fusion der beiden Gemeinden zu. Der damalige Stadtpräsident von Nidau, ein Sozialdemokrat, war gleichzeitig Gemeindeschreiber von Biel. Sein Ziel war es, Stadtpräsident von Biel zu werden. 1920 debattierte der Grosse Rat über die Genehmigung dieser Fusion. Die Fusion wurde abgelehnt, weil man nicht wollte, dass das rote Biel noch stärker wurde. Damit war das Thema Fusion für diese beiden Gemeinden für lange Zeit vom Tisch.

Für mich ist die Fusion gegeben: ich bin in Nidau aufgewachsen, die Grenze zwischen den beiden Städten ist nicht sichtbar. Als ich Stadtpräsident von Biel war, wurde Bernhard Stähli, der Sohn des ehemaligen Stadtpräsidenten von Biel, Stadtpräsident in Nidau. Das war zusammen mit der Expo 02 eine gute Voraussetzung, um die Fusion wieder in Betracht zu ziehen, zumal 80% des Terrains der Expo 02 auf Boden der Gemeinde Nidau war. Die Stadt Biel übernahm bereits verschiedene Aktivitäten für die Stadt Nidau im Bereich der Steuern, des Jugendschutzes, der Fürsorge und der Wirtschaftsförderung. Biel kaufte die Wasserversorgung von Nidau. Biel machte Druck im Parlament für diese Fusion. In der Hidden Agenda hatten wir bei der Revision der Stadtordnung bereits vorgesehen, einen Sitz in der Stadtregierung einem Nidauer zu übertragen. Wir nahmen die Gespräche mit den Parteien auf. Die SVP und FDP waren dafür. Die SP opponierte mehr als die Bürgerlichen, sie hatte Angst, Autonomie und Einfluss zu verlieren. Der offizielle Weg für eine Fusion wurde aufgegeben und der Weg der IKZ eingeschlagen. Mit der Regionalkonferenz wird nun eine weitere Entwicklung eingeleitet.

Voraussetzungen für die Fusionsgedanken war, dass Nidau keine Landreserven und folglich keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr hat. Nidau hat eine stetige Bevölkerungsabnahme zu verzeichnen. Das freie Land am See für das Projekt AGGLOlac gehört der Stadt Biel. Biel hat eine Steueranlage, die 2,7 Einheiten tiefer ist als in Nidau. Der Sozialhilfeeanteil ist in Nidau etwa gleich hoch wie in Biel. Der Ausländeranteil ist in Nidau ein wenig tiefer. Bei den letzten Wahlen ist in Nidau trotzdem keine Partei offen für eine Fusion eingetreten. Besonders ist bei uns die Zweisprachigkeit. In Biel sind die Französischsprachigen zurückhaltend mit der Fusionsfrage, in Nidau die Deutschsprachigen. Wenn wir fusionieren, wird die Bedeutung der Französischsprachigen über die ganze Stadt verkleinert, aber in Nidau vergrössert. Dieser Aspekt ist omnipräsent.

Folgende zehn Bedingungen müssen meiner Ansicht nach gegeben sein, damit eine Fusion fruchtet:

1. Ein Fusionsprojekt hat nur dann eine Chance, wenn die Betroffenen, insbesondere die kleineren und schwächeren Gemeinden fusionieren wollen. Eine Fusion kann nicht von oben diktiert werden.
2. Die Interessen müssen zugunsten jener gehen, die in der kleinen Einheit sind. Die Fusion in Lugano ist gelungen, weil die Gemeinden, die sich Lugano angeschlossen haben, finanziell schlechter gestellt waren als Lugano selber.
3. Man kann nicht aus dem Blauen heraus eine Fusion machen. Es braucht kleine Schritte, die zur Fusion führen. In Kanton Bern ist die Gesetzgebung so, dass eine

Fusion nicht unbedingt nötig ist. Der Finanz- und Lastenausgleich funktioniert im Kanton Bern ziemlich gut. Das ist ein gewisser Hemmer von Fusionen, weil der „Leidensdruck“ durch die Gesetzgebung massiv reduziert wird.

4. Die Fusion hat nur Chancen, wenn die Verantwortlichen dazu stehen, also wenn das zu einer „Chefsache“ erklärt wird.
5. Busswil und Lyss haben fusioniert. Nach den letzten Wahlen waren im Gemeinderat keine Mitglieder von Busswil mehr vertreten. Das finde ich problematisch. Ich empfehle, in der Anfangszeit eine Quote für die kleinere Einheit festzulegen. Sonst fühlt sie sich vernachlässigt.
6. Es gibt ein Demokratiedefizit in der jetzigen Situation der IKZ. In wichtigen Bereichen findet keine Volksbefragung statt.
7. Eine Fusion braucht Zeit und muss reifen.
8. Es braucht ein gemeinsames Projekt, das die Bevölkerung auch interessiert. Eine Identifikation muss hergestellt werden. Die Fusion alleine reicht nicht.
9. Den lokalen Vereinen muss man garantieren, dass sie von der Fusion nicht betroffen sind. Das Vereinsleben wird durch die Zusammenarbeit in der politischen Dimension nicht beeinträchtigt.
10. Der Name der neuen Gemeinde darf nicht unterschätzt werden.

5 Podiumsdiskussion

Teilnehmer: Christoph Neuhaus, Regierungspräsident des Kantons Bern
Regula Furrer Giezendanner, Gemeindepräsidentin Fraubrunnen
Paul Huber, alt-Regierungsrat des Kantons Luzern
Hans Stöckli, Ständerat, alt-Stadtpräsident Biel

Moderation: Moderation: Lisa Stalder, Redaktorin bei der Zeitung ‚Der Bund‘

Lisa Stalder: Im Kanton Bern gibt es zurzeit 379 Gemeinden, so viele wie in keinem anderen Kanton. Obwohl Gemeinden, die sich mit anderen Gemeinden zusammenschliessen, finanziell belohnt werden, haben in den letzten Jahren nur 5% fusioniert. Seit Anfang 2013 können Gemeinden zu einer Fusion gezwungen werden, namentlich dann, wenn eine Grossfusion scheitert, weil eine Gemeinde die Fusion ablehnt oder wenn eine Gemeinde aus eigener Kraft nicht mehr lebensfähig ist. Herr Neuhaus, wie überreden Sie die Gemeinden, Fusionsverhandlungen aufzunehmen?

Christoph Neuhaus: Ich hüte mich davor, mich zu stark einzumischen. Wir fahren gut, so, wie wir es im Kanton Bern machen. Wir machen vorwärts, aber mit Berner Tempo. Anfang 2014 werden wir noch 360 Gemeinden haben. Wenn wir die Zahlen vergleichen: Der Kanton Luzern hatte 107 Gemeinden, wir hatten knapp 400 Gemeinden. Der Kanton Luzern hat jetzt 83, wir haben 360. Wir sind langsamer, aber die Gemeinden Gadmern und Innertkirchen machen 1/6 der Fläche des Kantons Luzern aus! Man sollte nicht Äpfel mit Birnen vergleichen. Der Kanton Bern ist kein Stadtkanton und kein Landkanton, er ist eine kleine Schweiz.

Lisa Stalder: Herr Huber, was würden Sie heute anders machen?

Paul Huber: Die Fusion war für alle aus heiterem Himmel gekommen. Wir waren seit sechs Jahren in einer Phase der Rezession, die Kantonsverschuldung wurde immer grösser. Wir mussten dort Einsparungen machen, wo der Effekt spürbar war. Die Neuorganisation des Finanzausgleichs war für den Kanton sehr spürbar. Die Fusionen haben alle sehr viel gebracht in den ländlichen Gebieten. Man konnte von dem Skaleneffekt profitieren. 15 Prozent der Ausgaben konnten eingespart werden. Das war ganz entscheidend, damit wir den Finanzausgleich anders gestalten konnten. Wir wollten den Finanzausgleich bewusst so steuern, dass Zusammenarbeit und Koordination gefördert wurde. Der Finanzausgleich verkleinert aber den Druck, etwas an den Strukturen zu verändern. Wenn es bei uns um grundsätzliche, politische, inhaltliche Entscheide ging, wurde immer gesagt, dass die Fusion viel mehr bringe.

Lisa Stalder: Herr Stöckli, Ihre Parteigenossen waren nicht so begeistert von der Fusionsidee. Waren Sie zu wenig überzeugend?

Hans Stöckli: In Nidau war man parteiübergreifend gegen eine Fusion, während die Bieler dafür waren. In Biel stehen zwei grosse Projekte an: AGGLOlac und die Umfahrung Biel. Wenn die Städte Biel und Nidau fusioniert hätten, müsste der Gemeinderat von Biel entscheiden, wie die Linienführung im „Quartier“ Nidau, das heute aber eine eigene Stadt ist,

gewählt werden solle. Solange Nidau als eigene Stadt auftreten kann, ist ihr Einfluss viel grösser. Ich habe Verständnis, dass sie jetzt, wo Entscheide gefällt werden, ihre Autonomie nicht aufgeben wollen, um ihren eigenen Standpunkt gleichberechtigten wie die Stadt Biel vertreten zu können.

Lisa Stalder: Frau Furrer, wie ist der Fusionsprozess in Fraubrunnen in Fahrt gekommen?

Regula Furrer: In unserer Region arbeiteten die acht Gemeinden, die jetzt fusionieren, schon seit langem in mehreren Bereichen zusammen, im Schulverband z. B. schon seit über hundert Jahren. Der wichtigste Schritt war die Zusammenlegung der Feuerwehr. Das gab sehr emotionale Diskussionen, und die gleichen Fragen, die im Zuge einer Gemeindefusion auftauchen, wurden dort bereits gestellt. Am Ende bestand bei den acht Gemeinden Konsens darüber, die Feuerwehr zusammenzulegen. Für mich war die Feuerwehr ein Wegbereiter, um später konkreter zu werden. Vor vier Jahren haben alle acht Gemeinden anlässlich ihrer Gemeindeversammlung den gleichen Antrag vorgebracht, nämlich miteinander eine Grundsatzstudie für die künftige Zusammenarbeit zu erarbeiten. Es wurde bewusst von Zusammenarbeit und nicht von Fusion gesprochen. Wir haben uns bewusst die Aufgabe gegeben, einen Grundlagenbericht zu erarbeiten. Zwei Jahre später wurde dieser Grundlagenbericht anlässlich der Gemeindeversammlungen mit der Bevölkerung angeschaut und darüber abgestimmt. Aus diesem Bericht ging deutlich hervor, dass eine IKZ, die über die bereits bestehende Zusammenarbeit hinausgehen würde, keinen Sinn macht und keinen Nutzen mehr bringt. Dann wurde von allen Gemeinden entschieden, über eine Fusion zu verhandeln. Es dauerte ein weiteres Jahr bis der Fusionsvertrag vorlag. Diesem Vertrag ist zugestimmt worden. Seither sind wir mit der Vorbereitung der Fusion beschäftigt.

Lisa Stalder: Herr Huber, haben die Fusionsgespräche im Kanton Luzern auch mit der Feuerwehr begonnen?

Paul Huber: An vielen Orten gab es sogenannte Feierabendgespräche, an denen zwei bis fünf Gemeinderäte benachbarter Gemeinden, die kaum miteinander funktionierten, teilnahmen. An diesen Gesprächen wurde ausgelotet, was eine Zusammenarbeit bringen könnte. Das Resultat dieser Feierabendgespräche war vielerorts die Fusion auf die nächstfolgende Legislaturperiode.

Die Fusion der Feuerwehr stand immer ganz zuvorderst. Wir haben diese Fusion aber auch über die Gebäudeversicherung gesteuert, indem die einzelnen Feuerwehren weniger Geld für ihre Ausrüstung erhielten und daher zusammenspannen mussten.

Christoph Neuhaus: In der Gemeinde Krauchtal-Hettiswil gab es vor fünfzehn Jahren noch zwei verschiedene Feuerwehrhelme, jeder dem je eigenen Wappen. Bei der Feuerwehr hat die IKZ geholfen. Die Diskussion um die Feuerwehr weckt immer viele Emotionen. Sie kann aber auch ein Fusionsbeschleuniger sein.

Lisa Stalder: Der Wille zur Fusion muss da sein, Zwang kann nicht der Weg zum Ziel sein. Finanzielle Kürzungen wären aber vielleicht doch ein probates Mittel.

Hans Stöckli: Bei der Feuerwehr ist das über die Gebäudeversicherung steuerbar. Sie ist ein wichtiger Treiber, wobei noch lange nicht gesagt ist, dass nach der Feuerwehr auch die

Gemeinden fusionieren. Fusionen von kleineren Gemeinden kann man nicht mit einer Fusion zwischen einer Stadt und den Agglomerationsgemeinden vergleichen. Das sind nicht die gleichen Voraussetzungen.

Lisa Stalder: Frau Furrer, haben die Finanzen bei der Fusion eine Rolle gespielt?

Regula Furrer: Ja, weniger der Kantonsbeitrag, der nicht sehr hoch war, als vielmehr der unterschiedliche Steuersatz. Eine Gemeinde hatte einen tieferen Steuersatz als die Gemeinde Fraubrunnen, eine hatte denselben wie Fraubrunnen und die anderen fünf Gemeinden hatten einen deutlich höheren Steuersatz. Aufgrund der Berechnungen konnten wir schon früh garantieren, dass der neue Steuersatz bei einer Fusion ungefähr jenem der Gemeinde Fraubrunnen entsprechen würde. Das hat sicher geholfen, eine gewisse Skepsis gegenüber diesem neuen Gemeindegebilde zu verlieren.

Lisa Stalder: Herr Neuhaus, was halten Sie von Anreizen über Geld angesichts der Tatsache, dass es im Kanton Bern mit den Finanzen nicht zum Besten steht?

Christoph Neuhaus: Dieses Argument killt teilweise Fusionen. Wir sind froh um den Raum Bern und Biel als Wirtschaftsmotoren. In Biel standen im Jahr 2012 den Steuereinnahmen bei den natürlichen Personen in der Höhe von 81 Mio. Franken Sozialausgaben in der Höhe von 82 Mio. Franken gegenüber. Es gibt eine Umverteilung, wenn die grösseren Gemeinden etwas mehr beisteuern. Ich wohne in Belp, viele Stadtberner verbringen im Raum Belp ihre Freizeit. Es ist ein Geben und ein Nehmen. Wir haben nicht viel Geld für Fusionen und müssten aus betriebswirtschaftlichen Gründen eigentlich Grossfusionen unterstützen. Das würde rentieren. Wenn die Stadt Bern mit der Agglomeration fusionieren würde, müsste ich 80-100 Mio. Franken in die Hand nehmen. Das ist fast so viel, wie ich im Budget einsparen muss. Der Kanton Bern will die Fusionen von unten wachsen lassen. Ich bin überzeugt, dass das keine schlechte Strategie ist. Zwei von drei Fusionen kommen bei uns zustande.

Lisa Stalder: Im Stadtrat der Stadt Bern wurde ein Vorstoss eingereicht mit dem Auftrag, eine Reduktion der heute 379 Gemeinden auf 40 Gemeinden zu prüfen. Herr Huber, ist das realistisch?

Paul Huber: Unsere Vision war, von 107 auf 65 Gemeinden zu kommen. Die Umsetzungsgeschwindigkeit hat sich verringert. 65 Gemeinden finde ich für den Kanton Luzern die untere Grenze. Aber solche Zahlenspiele sind für die Leute nicht interessant. Man muss den Nutzen nachweisen können, sei das finanziell oder aufgrund besserer Dienstleistungen. Das Wohl der Bevölkerung muss langfristig verbessert werden. Nur dann funktionieren Fusionen.

Christoph Neuhaus: Von 107 auf 65 Gemeinden bringt eine grosse Reduktion. Ich würde helfen, wenn die Stadt Bern in den nächsten drei Jahren eine Fusion mit den umliegenden Gemeinde hinbringen würde. Druck erzeugt Gegendruck. Ich bin für Fusionen, weil auf die Länge die Gemeinden nur so leistungsstark bleiben und ihre Arbeit erfüllen können. Das ist eine Frage der Grösse. Der Wille und die Akzeptanz der Betroffenen muss vorhanden sein. Das neue Gemeindewappen ist am Ende für die Leute fast das Wichtigste.

Paul Huber: Man muss zwischen Landgemeinden und Agglomerationsgemeinden unterscheiden. Bei der Fusion zwischen Stadt und Agglomeration muss man andere Argumente bringen, weil finanzielle Motive meist nicht im Vordergrund stehen. Man müsste ein gemeinsames Projekte ins Zentrum stellen. In Luzern könnte man z. B. rund um den Seetalplatz tolle Projekte verwirklichen, die die Stadt weiterbringen würden. Dieses Areal ist aber auf drei Gemeinden verteilt. Mit IKZ geht das nicht, weil man nicht sagen kann, ob der Nutzen gleich verteilt entsteht. Für solche Realitäten haben wir keine Modelle.

Lisa Stalder: Frau Furrer, sind acht Gemeinden eine gute Grösse oder hätten Sie gerne mit weiteren Gemeinden fusioniert?

Regula Furrer: Eine Gemeinde hätte noch dazukommen können. Historisch gehörte diese Gemeinde aber immer einem anderen Amtsbezirk an. Das ist schwerwiegender als alles andere, wenn es um solche Fusionen geht. Ich denke, wir haben die Verhandlungen im richtigen Raum geführt. Wir waren seit Jahrzehnten eine Einheit. Fraubrunnen war das Zentrum und hatte das Regierungsstatthalteramt. Das hat geprägt. Fraubrunnen ist die grösste Gemeinde und war entsprechend misstrauisch betrachtet worden. Die grosse Gemeinde hat im Fusionsprozess nicht viel zu sagen, es sind die anderen, die bestimmen, wie es läuft. Eine Fusion besteht aus vielen kleinen Kompromissen, die häufig die grosse Gemeinde eingehen muss. Aber wenn man gemeinsam etwas erreichen will, geht es nicht anders. Ich kann mir gut vorstellen, dass zu einem späteren Zeitpunkt ein weiterer Schritt folgen wird. Jegenstorf ist unsere nächste Nachbargemeinde in Richtung Süden. Jegenstorf hat verschiedene Gemeinden eingemeindet. Das ist eine andere Art der Fusion. Bei uns gibt es ein total neues Gebilde mit einer neuen Struktur und einer neuen Verwaltungsorganisation. Bei Eingemeindungen, wenn eine grosse Gemeinde eine kleine Gemeinde übernimmt, läuft das nicht so. Auch mit den Nachbargemeinden gegen Norden sind wir im Gespräch. Es scheint bei uns nun eine Kultur vorhanden zu sein, die solche Fusionen ermöglicht. Unsere Gemeinde hat neu 5000 Einwohner, das ist eine gute Grösse.

Lisa Stalder: Am Ende ist der ehemalige Amtsbezirk Fraubrunnen eine Gemeinde.

Regula Furrer: Ja. Die Überlegung, aus den Amtsbezirken Gemeinden zu machen, finde ich gar nicht so schlecht.

Lisa Stalder: Herr Stöckli, könnte man die funktionalen Räume verstärkt zusammennehmen?

Hans Stöckli: Das ist absolut nötig und wird auch gemacht, z. B. bei Verkehrsverbunden, die weit über die politischen Grenzen hinausgehen. Bei der Planung und der Verfügbarkeit ist der funktionale Raum eine Grenze, die die Arbeit erschwert. Die Diskussion um funktionale Räume ist auch auf Bundesebene sehr aktuell. Man möchte aus den 26 Kantonen sieben bis acht funktionale Räume schaffen. Dieser Idee stehe ich aber skeptisch gegenüber. Der Föderalismus spielt in unserem Land eine grosse Rolle. Denselben Effekt gibt es auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Das darf nicht vernachlässigt werden. Man muss zusammenfügen, was zusammengehört. Nidau war bis vor hundert Jahren immer wichtiger als Biel. Nidau ist auch Zentrumsgemeinde eines Gebietes. Die Fusionsfrage sollte vernünftigerweise auf einer höheren Ebene betrachtet werden, damit man sieht, wie die funktionalen Räume zusammengesetzt sind. Dann sieht man rasch, wer zusammenge-

hört. In unserem Gebiet würde der funktionale Raum auch Brügg, Ipsach, Magglingen usw. umfassen. Wenn man dann aber zu weit geht, macht sich jener Effekt spürbar, den man am Ende im Kanton Luzern hatte. Mit den Regionalkonferenzen sind Instrumente geschaffen worden, die für solche Überlegungen nützlich sind.

Lisa Stalder: Zusammenfügen, was zusammengehört. Wie gehen Sie das an, Herr Neuhaus?

Christoph Neuhaus: Die Gemeinden unterstehen gemäss Kantonsverfassung der Gemeindeautonomie. Zwischen Biel und Nidau ist die Grenze nicht mehr erkennbar. Zwischen Interlaken, Unterseen und Matten auch nicht. Die haben aber drei verschiedene Baureglemente. Das ist schade. Ich habe meine Hausaufgaben gemacht: der Kanton Bern hat die Verwaltungskreise von 26 auf 10 reduziert. Wir haben die Justiz, das Handelsregister und das Grundbuch reformiert. In diesem Prozess wurde während den letzten 210 Jahren wenig gemacht. Nun kann nicht alles innerhalb einer halben Generation reformiert werden. Bereits die Tatsache, dass man über Fusionen diskutieren darf, bereitet mir Freude.

Lisa Stalder: Oft sind es emotionale Faktoren, die eine Fusion verhindern. War das bei Fraubrunnen ein grosses Problem, Frau Furrer?

Regula Furrer: Es war nicht ein Problem, aber es war ein wichtiger Faktor. Wir haben das aufzufangen versucht, indem wir sehr viel und offen kommuniziert haben. Von Beginn an haben wir Informationsveranstaltungen durchgeführt, die für alle Gemeinden gleichzeitig und am gleichen Ort stattgefunden haben. So haben alle dasselbe gehört. Wir haben Flugblätter und Infoschreiben gemacht, wo immer allen dasselbe gesagt wurde. Das war ganz wichtig. Die offene und transparente Kommunikation war ein vereinfachender Faktor. An der ersten Informationsveranstaltung waren sehr viele Leute anwesend. Viele interessante und emotionale Fragen wurden gestellt, die mit der Fusion gar nicht so viel zu tun hatten. Im Laufe der Zeit war das Interesse an den Informationsveranstaltungen nicht mehr so gross, weil die Bevölkerung bereits wusste, worum es geht und weil die Diskussion auf einer sehr sachlichen Ebene geführt wurde. Die Diskussion um das Ortswappen und nicht um den Ortsnamen mündete in eine emotionale Diskussion. Das ist immer noch ein Thema. Es ist wichtig, dass die Bevölkerung weiss, dass sie ihre heutigen Ortswappen weiterhin benützen dürfen. Ihr Dorf bleibt ihr Dorf, egal ob die übergeordnete politische Gemeinde neu Fraubrunnen heisst.

Lisa Stalder: Herr Huber, wurde bei der gelungenen Fusion zwischen Littau und Luzern je über einen Identitätsverlust geklagt?

Paul Huber: Die Identifikation mit der Gemeinde kann auch instrumentalisiert oder hochgespielt werden. Bei den kleinen Gemeinden war das nie ein Problem, es war klar, welche Gemeinde den Lead hatte. Littau heisst jetzt „Ortsteil Littau“.

Christoph Neuhaus: Die kleinen Dinge zählen am Ende. Die Frage, ob jemand aus Etzelkofen bei einer Einbürgerung Fraubrunner wird, spielt eine Rolle.

Regula Furrer: Die Frage, ob die Bürgerrechte ändern, ist bei uns zum Glück an den Informationsveranstaltungen nie aufgetaucht. Ich weiss nicht, ob diese Frage am Schluss hätte

entscheidend sein können. Ich nehme nicht an, dass die Fusion an dieser Frage gescheitert wäre, aber die Diskussion wäre mit Emotionen angereichert worden.

Lisa Stalder: Tüscherz hat seit der Fusion mit Twann einen Leist gegründet und setzt sich seither mehr für die Gemeinde ein als vorher. Können Sie das bestätigen, Herr Stöckli?

Hans Stöckli: Ja, ich kann das bestätigen. Das Beispiel von Twann und Tüscherz ist nachvollziehbar. Erst mit der Fusion ist man sich bewusst geworden, welche Identifikation man gehabt hat. Man sucht dann andere Gefässe, um die Identifikation auszuleben. Es ist nicht entscheidend, wo das Pass- oder Steuerbüro ist. Wichtig ist, wie das Schulhaus oder die Strassenbeleuchtung aussieht. Die Quartierangelegenheiten werden durch die Leiste stark unterstützt. Das ist ein positiver Ausfluss aus der Vereinigung verschiedener Gemeinden.

Lisa Stalder: Frau Furrer, Sie nehmen regelmässig an Versammlungen der Regionalkonferenz Bern-Mittelland teil. Bringt diese Art von Zusammenarbeit diese Region weiter?

Regula Furrer: Ja. Ich schätze die Regionalkonferenz. Für Fragen wie die Raumplanung, die grossräumig betrachtet werden müssen, ist das ein sehr wichtiges Instrument. Diese Aufgaben müssen über die Gemeindegrenzen hinaus angeschaut werden. Der funktionale Raum ist grösser als der politische Raum.

Lisa Stalder: Wie erleben Sie die Regionalkonferenz, Herr Neuhaus?

Christoph Neuhaus: Die Regionalkonferenz ist ein zukunftsgerichtetes Instrument. Es ist ein neues Instrument. Im Raumplanungs- und Verkehrsbereich kommen wir nicht darum herum, da der Kanton Bern riesig ist.

Lisa Stalder: Herr Huber, können Sie abschliessend ein kurzes Statement zur Zukunft des Kantons geben? Fusion oder IKZ?

Paul Huber: Die Fusion wird bei uns weiterhin im Vordergrund stehen. Man wird die Lehren aus dem misslungenen Grossprojekt ziehen. Die nächste Generation von Politikern wird das wieder angehen. Ich wage die Prognose, dass Emmen in zehn Jahren mit Luzern fusioniert.

Lisa Stalder: Herr Stöckli, wann sind Biel und Nidau eine Stadt?

Hans Stöckli: Ich möchte mich nicht auf die Äste hinauslassen. Es ist sinnvoll, wenn grosse Projekte wie das Regiotram, die Umfahrung von Biel und AGGLOlac zusammen entwickelt werden. Das könnte die Eingangstür zu einer Fusion sein.

Lisa Stalder: Welchen Rat geben Sie fusionswilligen Gemeinden, Frau Furrer?

Regula Furrer: Viel Geduld aufbringen, Gemeinsamkeiten suchen und versuchen, der Bevölkerung alles gut zu erklären. Das ist wichtig, um die Bevölkerung mit ins Boot zu holen.

Lisa Stalder: Wie viele Gemeinden haben wir im Kanton Bern in zehn Jahren, Herr Neuhaus?

Christoph Neuhaus: Es geht vorwärts. Ob IKZ oder Fusion ist mir egal, ich will leistungsfähige Gemeinden. Eine Fusion bringt mehr Demokratie.

Lisa Stalder: Wann sind Bolligen, Ittigen und Ostermundigen wieder eine Gemeinde?

Christoph Neuhaus: Wahrscheinlich noch ganz lange nicht, weil sie zu eigenständig und zu gross sind, als dass eine Fusion etwas bringen würde. Ich wäre überrascht aber auch erfreut, wenn sie fusionieren würden.

Fragen aus dem Publikum

Martin Mäder: Viele Gemeinden sträuben sich gegen eine Fusion aus Angst vor einem Autonomieverlust. Gleichzeitig werden viele Aufgaben von den Gemeinden an den Kanton abgeschoben. Dadurch verlieren die Gemeinden an Einfluss. Das ist ein Widerspruch. Der Kanton wird so auch noch zusätzlich belastet. Die Sparübungen gehen dann wieder zulasten der Gemeinden und führen zu einem Fusionsdruck.

Christoph Neuhaus: Der Staat wird zu einer Serviceagentur für einzelne Interessengruppen. Wir sind eine Demokratie, aber ich würde mich als wohlwollenden Diktator zur Verfügung stellen.

Paul Huber: Die Delegation an den Kanton ist etwas anderes als die Delegation an einen Gemeindeverband oder an private Organisationen. Alles ist verbunden mit einem Souveränitätsverlust des einzelnen Bürgers in der Gemeinde. Die Menschen realisieren vielleicht zu wenig, dass sie bei allen wichtigen Fragen immer weniger zu sagen haben, weil sie zu stark am Rahmen der Gemeinde hängen statt an den Inhalten. Sie sind bereit, die Inhalte an private Organisationen, an Gemeindeverbände oder an den Kanton zu delegieren. Am Schluss können sie aber nur noch das Wappen behalten. Das finde ich das beste Argument für die Fusionen.

Adrian Haas: Sind Fusionen in den grösseren Agglomerationsgemeinden eher unrealistisch und im ländlichen Gebiet eher zielführend?

Christoph Neuhaus: Ja.

Paul Huber: Nein. Wenn Sie einen Vertrag haben, der beiden einen Nutzen bringt, dann ist eine Fusion in Agglomerationsgemeinden genauso realistisch. Es ist einfacher, über das Wappen zu diskutieren als über Inhalte. In einer kleinen Gemeinde erreichen Sie an einer Informationsveranstaltung mehr als die Hälfte der Bürger. Die Anforderung an die Kommunikation ist an eine Agglomerationsgemeinde viel höher, weil es dort einen sehr hohen Anteil von völlig desinteressierten Bürgern gibt. Entsprechend kann eine kleine Minderheit von aktiven Fusionsbefürwortern oder -gegnern in einer Agglomerationsgemeinde viel mehr ausrichten.

Hans Stöckli: Die Projekte müssen nach der Grösse der Gemeinde unterschieden werden. Die Verwaltung ist in Städten und grossen Gemeinden sehr professionell aufgebaut. In

kleinen Gemeinden wird es schwierig sein, die gleichen Dienstleistungen zu erbringen. Dementsprechend ist der Leidensdruck zur Fusion dort viel grösser.

Regula Furrer: Die kleinen Gemeinden laufen irgendwann am Limit und sind verwaltungstechnisch und politisch überfordert. Man will sich das aber vielleicht nicht überall eingestehen. In den kleinen Gemeinden ist es einfacher, den Anstoss zur Fusion zu geben. Die Emotionalität ist aber vielleicht in der kleinen Gemeinde grösser als in Agglomerationsgemeinden, wo man sich weniger mit der Gemeinde identifiziert.

Mathias Tromp: Kann die Regionalkonferenz eine Basis für zukünftige Funktionen sein? Was kann die Regionalkonferenz Bern-Mittelland dazu beitragen? Ist sie gut genug aufgestellt, um etwas zu machen?

Regula Furrer: Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland hat wahrscheinlich eine nicht ganz realistische Grösse. Zwischen Fraubrunnen im Norden und dem Gantrischgebiet im Süden gibt es auch kulturell grosse Differenzen. Aber in den Sektoren der Regionalkonferenz kommt es eher zu einer Einheit, die zu übergreifender Arbeit führen kann. Die Regionalkonferenz kann Verständnis für die Anliegen der anderen schaffen. Es ist wichtig, über die eigene Gemeindegrenze hinauszuschauen.

Hans Stöckli: Ursprünglich wollte man Agglomerationskonferenzen schaffen. Weil das im Kanton Bern nicht viele Gemeinden betrifft, hat man die Regionalkonferenzen geschaffen. Als Übergangsinstrument sind die Regionalkonferenzen dienlich.

6 Workshops

6.1 Workshop I: Organisation und Funktionsweise Regionalkonferenz (RK) Bern-Mittelland: Organe und Zuständigkeiten, welche Aufgaben erfüllen die RK und die Teilkonferenzen, parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten?

Moderation: Isabelle Meyer Stalder, Geschäftsführerin Regionalkonferenz
Bern-Mittelland

Sprecherin: Daniela Lutz-Beck (AKO)

Teilnehmer/innen: Martin Mäder, Bern; Mathias Tromp, Bern; Nelly Halter, Diemerswil; Hanspeter Heierli, Grosshöchstetten; Markus Plüss, Köniz; Martin Häusermann, Muri b.B.; Hannes Treier; Muri b.B.; Rudolf Anken, Oberbalm; Lucia Müller, Ostermundigen; Jakob Weishaupt, Ostermundigen; Vanessa Brook, Worb; Hans-Jörg Rhyn, Zollikofen.

Ergebnisse und Diskussion:

Daniela Lutz: Wir haben von Isabelle Meyer Stalder erfahren, wie die Regionalkonferenz funktioniert, welche Aufgaben sie übernimmt und welche Aufgaben sie aus den vorherigen Regionalkonferenzen übernommen hat. In der Regionalkonferenz Bern-Mittelland sind Exekutivmitglieder aus 95 Gemeinden zusammengeschlossen. Die Stimmkraft der einzelnen Gemeinden innerhalb der Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist proportional zu ihrer Einwohnerzahl abgestuft. Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist sehr heterogen. Die kleinste Gemeinde hat 50 Einwohner, die grösste Gemeinde 130 000. Man will langsam vorwärtsgehen. Die Verbindlichkeit der Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist deutlich grösser, entsprechend ist ihr Budget angepasst worden. Pro Einwohner werden von den Gemeinden Fr. 5,20 einbezahlt. Nur acht von 95 Gemeinden haben ein Parlament. Die Exekutivmitglieder bestimmen weitgehend. Ein wichtiges Ziel und eine wichtige Aufgabe ist aktuell ein regionales öV-Konzept.

Die Diskussion innerhalb unseres Workshops kreiste um folgende Fragen: Wie geht man langfristig mit dem Thema „freiwillige Beiträge“ um? Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland hat die Gemeinden gebeten, einen freiwilligen Beitrag z. B. für die Renovation des Stadttheaters zu leisten. Der grösste Teil der Gemeinden hat diesen freiwilligen Beitrag auch übernommen. Trägt das zur Solidarität zwischen Stadt und Land bei, wenn solche freiwilligen Beiträge gefordert werden?

In der Regionalkonferenz ist die erste Legislatur abgeschlossen. In der neuen Legislatur will die Regionalkonferenz das regionale Verkehrskonzept überarbeiten, ein Landschaftskonzept entwickeln und ein regionales Versorgungs- und Entsorgungskonzept erstellen.

Die Regionalkonferenz ist in die Gesetzgebung des Kantons eingebunden. Das hat Auswirkungen auf die kleinen Gemeinden. Kleine Gemeinden fühlen sich blockiert und würden gerne aus der Regionalkonferenz austreten.

Unser Fazit: Die Regionalkonferenz ist zu wenig bekannt. Insbesondere weiss man zu wenig darüber, was sie macht und worüber sie entscheidet. Gesetzliche Aufträge sind vorhanden. Eine Vision ist der Wunsch nach einem Bevölkerungswachstum von 6% und die Entwicklung des Wirtschaftsraums Bern-Mittelland. Es gibt viele Menschen, die regional

denken. Beim Begriff Region gibt es aber noch Definitionsbedarf. Es gibt in der Regional-konferenz unterschiedliche Interessen und Player. Ein grosser Diskussionsbedarf ist weiterhin vorhanden.

6.2 Workshop II: Bedingungen für das Gelingen von erfolgreichen Gemeindefusionen

Moderation: Paul Huber, alt-Regierungsrat Luzern
Sprecherin: Franziska Grossenbacher (AKO)

Teilnehmer/innen: Thomas Göttin, Bern; Isabelle Heer, Bern; Ursula Marti, Bern; Eva Desarzens-Wunderlin, Boll; Moritz Müller, Bowil; Regula Furrer Giezendanner, Fraubrunnen; Stefan Lehmann, Gerzensee; Thomas Liechti, Guggisberg; Stefan Meier, Moosseedorf; Walter Lanz, Münchenbuchsee; Beat Schmitter, Muri b.B.; Martin Studer, Rümli; Markus Geist, Schlosswil; Regina Steiner, Schlosswil; Andreas Kehrl, Schwarzenburg; Eric Brandt, Wald; Verena Schneider, Walkringen; Markus Dietiker, Zollikofen.

Ergebnisse und Diskussion:

Franziska Grossenbacher: In einer ersten Runde hatten wir Gelegenheit, Paul Huber Fragen zu stellen und eine generelle Diskussion zu führen. Nachher teilten wir uns in zwei Gruppen auf und versuchten, die 13 Empfehlungen der Präsentation von Paul Huber zu priorisieren und sieben besonders wichtige Empfehlungen herauszuarbeiten.

Man muss unterscheiden, ob sich eine grosse Gemeinde oder eine Stadt mit einer kleinen Agglomerationsgemeinde zusammenschliesst oder ob es eine Fusion zwischen mehreren kleinen Landgemeinden ist. Wir haben zuerst Empfehlungen herausgearbeitet, die für beide Arten gelten und nachher nach Stadt und Land spezifiziert.

Wir waren uns einig, dass es einen Grundkonsens braucht. Starke Player wie z. B. die politische und wirtschaftliche Elite, Vereinsmitglieder, Angehörige der Feuerwehr usw. müssen ein solches Projekt vorantreiben.

Zukunftsfragen und Visionen, die man mit einer Fusion verfolgt, sind sehr wichtig. Es ist schwieriger, diese Visionen der Bevölkerung zu verkaufen, weil sie keinen unmittelbaren Nutzen bringen. Man muss Gemeinsamkeiten finden. Die Annäherung sollte in kleinen Schritten erfolgen. Der Auftrag für ein Fusionsprojekt muss vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung gegeben werden.

Folgende Punkte werden auf dem Land stärker gewichtet: die Kosten-Nutzen-Überlegung spielt bei ländlichen Gemeinden eine grössere Rolle. Bei den ländlichen Gemeinden müsste der Kanton bei Fusionen eine zentrale Rolle spielen, sei es finanziell oder als Coach, da er ein Interesse hat, dass sich kleine Gemeinden zusammenschliessen.

In der Stadt sind zwei Punkte stärker gewichtet worden: die Führung des Prozesses durch die Exekutive ist wichtiger. Die Rolle der Parteien ist in einem städtischen Gebiet wichtiger als die Rolle der Vereine.

Eine Gruppe brachte ein, dass es in der ersten Legislatur auf jeden Fall Quotenregelungen braucht, damit Vertreter beider Gemeinden in den neuen Gremien vertreten sind. Paul Huber hat dem entgegengehalten, dass aufgrund seiner Erfahrungen dem Wunsch nach Gleichgewicht nie entsprochen worden war.

6.3 Workshop III: Vision Fusion oder neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Moderation: Georg Tobler, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung
Bern

Sprecherin: Patrizia Mordini (AKO)

Teilnehmer/innen: Judith Renner-Bach, Bern; Adrian Haas, Bern; Rudolf Burger, Bolligen; Dominique Folletête, Bremgarten; Heinz Marti, Büren zum Hof; Beat Schweizer, Ferenbalm; Arthur Vifian, Freimettigen; Hanspeter Schneiter, Guggisberg; Stephe Staub-Muheim, Köniz; Anita Herren-Brauen, Mühleberg; Ursula Schneider, Münsingen; Walter Stamm, Münsingen; Beat Wegmüller, Muri b.B.; Jürg Stettler, Muri b.B.; Rahel Wagner-Schaub, Ostermundigen; Hans Schweri, Rubigen; Fritz Brönnimann, Wald; Christa Kühn, Worb; Anneke Ramseier, Worb.

Ergebnisse und Diskussion:

Patrizia Mordini: Herr Tobler hat uns als Ausgangslage einige Zahlen zu den Kooperationsformen in der ganzen Schweiz geliefert. Daraus haben wir drei Thesen herausgearbeitet und in Gruppen diskutiert:

1. Fusionen vereinfachen die Zusammenarbeit, weil die Anzahl der Beteiligten reduziert wird.
2. Fusionen vereinfachen die Zusammenarbeit, weil sich die Beteiligten auf Augenhöhe begegnen können.
3. Zusammenfügen, was zusammengewachsen ist. Grenzen aufheben, wo keine Grenzen mehr sichtbar sind.

Die Parteienlandschaft ist in Bern anders geprägt als im umliegenden Raum. In Bern herrscht RGM, rund herum sind die bürgerlichen Parteien an der Macht. Für eine Fusion kann das eine grosse Rolle spielen. Als Denkmodell haben wir ein „Königskuchen-Modell“ entworfen: Bern als Mittelpunkt und um Bern herum eine Fusion zwischen den Agglomerationsgemeinden.

Die Fusion kann eine logische Folge der Zusammenarbeit sein, wenn kleine Gemeinden intensiv zusammenarbeiten.

Wir haben folgende Fusionshindernisse ausgemacht: unterschiedliche politische Mehrheiten, die Dominanz des Zentrums, Finanzen und der unterschiedliche Steuerfuss.

Im Dienstleistungsbereich findet aber eine schleichende Zusammenarbeit statt, man hilft sich gegenseitig über Gemeindegrenzen hinweg aus.

Wir haben darüber diskutiert, ob die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ein Konstrukt ist, das bei der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden hilft. Die Regionalkonferenz ist ein gutes Konstrukt, es braucht aber eine Flurbereinigung. Wichtige Anliegen können innerhalb der Regionalkonferenz ausgetauscht werden und Kontakte können geknüpft werden. Sie ist aber andererseits sehr gross.

Was bringt die Fusion für den einzelnen Bürger? Die Dienstleistungsqualität muss verbessert werden. Der einzelne Bürger muss das Gefühl haben, einen Mehrwert zu erhalten. Die Identität ist wichtig. Die Grenzen sind oft in den Köpfen.

Wir fragten uns, wie sich Bern ändern müsste, um für Nachbargemeinden interessant zu sein, welche Anreize Bern schaffen müsste, damit andere Gemeinden mit Bern fusionieren möchten. Jemand hat vorgeschlagen, dass die Agglomerationsgemeinden untereinander zusammensitzen und schauen müssten, was ihnen eine Fusion mit der Stadt Bern bringen könnte.

7 Würdigung durch die Teilnehmenden

Stephie Staub-Muheim (Köniz): Ich möchte mich als Vertreterin der Agglomerationsgemeinde Köniz für die Organisation der Tagung bedanken. Ich finde es toll, dass die Agglomerationskommission die Tagung jedes Jahr organisiert und wir die Gelegenheit haben, als Regionsgemeinde daran teilzunehmen. Ich fand es eine spannende Tagung mit sehr guten Referaten am Vormittag.

8 Fazit und Ausblick der Agglomerationskommission

Erneut kann die Agglomerationskommission auf eine erfolgreiche Tagung zurückblicken, die vom Thema her Anklang gefunden hat. Das Interesse der Teilnehmenden am Thema „Fusionen“ war sehr gross und wird viele Gemeinden auch in nächster Zeit beschäftigen. Die Tagung bietet auch immer Gelegenheit „Berührungspunkte“ abzubauen und mit Vertreterinnen und Vertretern von anderen Gemeinden Kontakte zu knüpfen und sich auszutauschen. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass für Fusionen, die gelingen sollen, die Akzeptanz und der Wille in der Bevölkerung vorhanden sein muss. Die Identifikation mit den umliegenden Gemeinden spielt dabei ebenfalls eine wesentliche Rolle. Auch der Regierungsrat des Kantons Bern ist überzeugt, dass erfolgreiche Fusionen von unten wachsen müssen. Nebst den kommunalen Fusionen ist auch ein Trend der funktionalen Zusammenarbeit feststellbar. Die interkommunale Zusammenarbeit wurde während der Tagung mehrfach als Fusionsalternative erwähnt und diskutiert. Die Zusammenarbeit in den funktionalen Räumen geht weit über die politischen Grenzen aus. Oft haben Gemeinden vor der Fusion bereits in mehreren Bereichen zusammengearbeitet (z. B. Schulverband, Feuerwehr). Solche Verbundaufgaben sind oft wichtige Vorläufer, um später konkrete Fusionsprojekte anzugehen.

Die Tagung hat gezeigt, dass das Thema „Fusionen“ die Regionsgemeinden sehr beschäftigt und es wichtig ist, die Thematik immer wieder aufzugreifen, damit ein gemeinsames Wachstum und Vorwärtskommen angestrebt werden kann.

Der Aufbau der Tagung mit Fachreferaten und anschliessender Podiumsdiskussion sowie den nachmittäglichen Workshops wurde von den Teilnehmenden auch dieses Mal geschätzt. Die Referate von Professor Dr. Reto Steiner, Paul Huber und Hans Stöckli bildeten eine gute Ausgangslage für die anschliessende Podiumsdiskussion, in welcher Christoph Neuhaus, Regierungspräsident des Kantons Bern, Regula Furrer Giezendanner, Gemeindepräsidentin von Fraubrunnen, Paul Huber, alt-Regierungsrat des Kantons Luzern und Hans Stöckli, Ständerat, über die Fusionsversuche und -projekte diskutierten. Dabei kam zum Ausdruck, dass die Anforderungen an die Gemeinden zugenommen haben und die Aufgaben komplexer geworden sind. Gerade kleinere Gemeinden stossen an ihre Grenzen und sind verwaltungstechnisch überfordert. Für kleinere Gemeinden bringen deshalb Fusionen oft mehr als für grosse Agglomerationsgemeinden. Zudem war man sich einig, dass Druck von oben nichts bringt. Der Wille und die Akzeptanz müssen bei den Betroffenen vorhanden sein.

Die nachmittäglichen Workshops dienten der Vertiefung der Informationen aus den Fachreferaten und aus den Voten der Podiumsdiskussion. Hier zeigte sich, dass in ländlichen, kleineren Gemeinden die Kosten-Nutzen-Überlegungen eine zentrale Rolle spielen. Fusion kann aber auch eine logische Folge einer langjährigen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden sein. Durch die intensive Zusammenarbeit können Grenzen aufgehoben werden.

Es hat sich gezeigt, dass die Regionalkonferenz ein gutes Konstrukt ist, um die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden zu fördern, obschon innerhalb der Regionalkonferenz sehr unterschiedliche Interessen bestehen. Die Rolle der Regionalkonferenz wurde nach wie vor als wichtig erachtet, um regionale Herausforderungen anzugehen. In der neu-

en Legislatur will die Regionalkonferenz beispielsweise das regionale Verkehrskonzept überarbeiten und ein Landschaftskonzept erarbeiten.

Wie jedes Jahr bot die Tagung auch diesmal die Möglichkeit, den Erfahrungsaustausch zu pflegen und sich über die Gemeindegrenzen hinweg kennenzulernen. Form und Aufbau der Veranstaltung haben sich also bewährt und sie werden auch den Stil der nächsten Tagung prägen. Die diesjährige Neuerung, alle Gemeinden der Regionalkonferenz Bern-Mittelland sowie die Grossrätinnen und Grossräte aus der Region Bern-Mittelland einzuladen, bot die Gelegenheit, sich innerhalb der Region Bern-Mittelland rege auszutauschen.

9 Anhang

- 1 Denken in Räumen: neue politische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit; Referat von Professor Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) (Handout)
- 2 Stadtregion Luzern: Erfahrungen und Empfehlungen; Referat von Paul Huber, alt-Regierungsrat Luzern (PPP)
- 3 Workshop 1: Organisation und Funktionsweise Regionalkonferenz Bern-Mittelland (Handout)
- 4 Workshop 3: Vision oder neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (Handout)
- 5 Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer