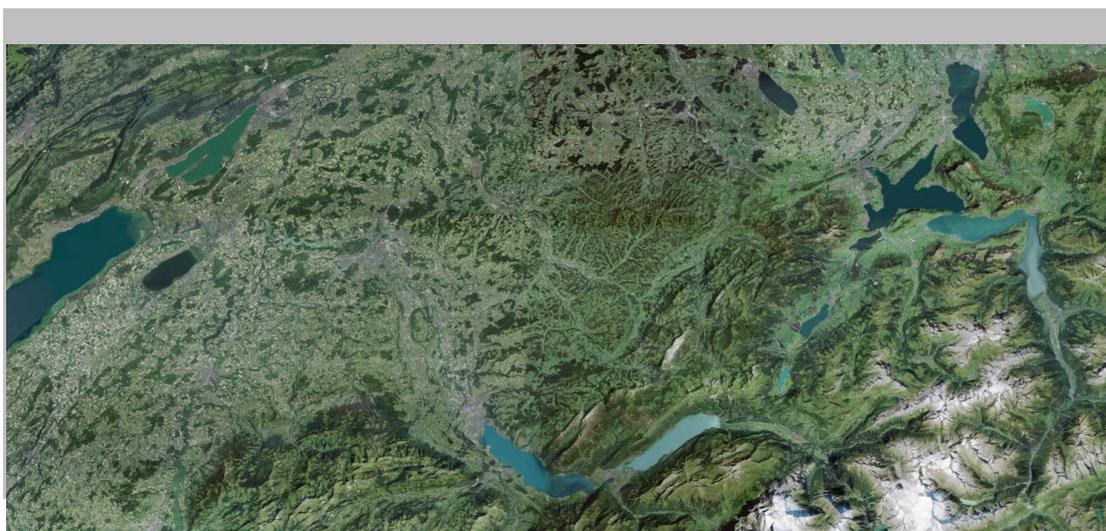


**Amt für Gemeinden und Raumordnung**

**Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern**



Bericht

31. Mai 2017

## **Impressum**

### **Auftraggeber:**

Amt für Gemeinden und Raumordnung,  
Nydegasse 11/13, 3011 Bern

### **Auftragnehmer:**

ecoptima (Federführung)  
Spitalgasse 34, Postfach, 3001 Bern  
Telefon 031 310 50 80, Fax 031 310 50 81  
www.ecoptima.ch, info@ecoptima.ch

### **RegioSupport AG**

Niesenstrasse 7, 3510 Konolfingen  
<http://kiesental.ch/regiosupport/>

### **BHP Hanser und Partner AG**

Lagerstrasse 33, Postfach, 8021 Zürich  
www.hanserconsulting.ch

### **Bearbeitung:**

*ecoptima*

Peter Perren, Fürsprecher, M.B.L.-HSG

Arthur Stierli, dipl. Geograf

Francesca Foletti, Geografin, Raumplanerin MAS ETH

*RegioSupport*

Hans Schäfer, Diplom-Soziologe und Volkswirtschaftler

*BHP Hanser und Partner*

Dr. Jürg Kuster, Dr. phil. nat.

Dr. Irene Bösch, Dr. sc. ETH

## **Inhalt**

<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>10</b>
2.1 Auftrag	10
2.2 Vorgehen	11
2.3 Querbezüge und Rahmenbedingungen	12
2.4 Projektorganisation	12
<b>3. Konzeption der Modelle</b>	<b>14</b>
3.1 Modellbildung	14
3.2 W-Modelle	16
3.3 R-Modelle	24
3.4 G-Modelle	31
3.5 Zusammenfassung	38
<b>4. Auswirkungen der Modelle</b>	<b>41</b>
4.1 Einleitung	41
4.2 Vorgehen	41
4.3 Ergebnisse	58
<b>5. Denkmodell</b>	<b>68</b>
5.1 Vorbemerkung	68
5.2 Anzustrebende Gemeindelandschaft	68
5.3 Abgrenzung homogener Raumeinheiten	69
5.4 Zuordnungsregeln	70
<b>6. Ausblick auf die Umsetzung</b>	<b>72</b>
6.1 Einleitung	72
6.2 Direkte Umsetzung	72
6.3 Indirekte Umsetzung	74
6.4 Aufwandschätzung	79
<b>7. Schlussfolgerungen</b>	<b>84</b>
<b>Anhänge</b>	<b>86</b>

## 1. Zusammenfassung

### Ziel und Vorgehen im Projekt «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern»

Mit dem Postulat Müller «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?» (P 177/2014) hat der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragt aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen gesellschaftlichen, raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen mit weniger als 50 Gemeinden gegliedert werden könnte. Diese Zahl stellt für eine künftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern keine fixe Vorgabe dar. Es interessiert ein Modell zu erhalten, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster als heute aufgestellt sein könnte.

Dafür werden aufgrund von entsprechenden Kriterien in einem ersten Schritt Modelle aus den Perspektiven Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft gebildet. In einem zweiten Schritt erfolgt anhand von verschiedenen Indikatoren die Beurteilung dieser Modelle. Ergänzend zu diesen Modellen wird auf Wunsch des Auftraggebers ein Denkmodell erarbeitet, welches Aspekte aus allen drei Perspektiven (Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft) berücksichtigt und einen räumlichen Rahmen, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse vom Kanton Bern gefördert werden könnten, definiert. Zum Schluss wird ein Ausblick auf die Umsetzung vorgenommen: Mögliche Umsetzungsinstrumente und der grundlegende rechtliche Anpassungsbedarf werden aufgezeigt sowie der Transaktionsaufwand grob abgeschätzt und ein möglicher Zeitplan skizziert.

### Bildung von Modellen aus unterschiedlichen Perspektiven

Aufgrund des Auftrags aus dem Postulat werden im Rahmen der vorliegenden Studie folgende drei Modellgruppen, welche jeweils auf Kriterien aus den Perspektiven Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft basieren definiert:

- **Modelle Wirtschaft (W):** Bei dieser Perspektive wird die Sicht der ansässigen Unternehmen eingenommen. Die Gemeindelandschaft soll eine möglichst gute Ausgangslage für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen ermöglichen. Für die Bildung dieser Modelle werden die Zentren gemäss Kantonaalem Richtplan als Ausgangsgemeinden sowie Kriterien wie das Vorhandensein von Flächen oder die Professionalität der Verwaltung einbezogen.
- **Modelle Raum/Umwelt (R):** Bei diesen Modellen stehen naturräumliche Aspekte sowie räumliche Beziehungen zwischen den Gemeinden im Vordergrund. Bei der Modellbildung werden topografische Raumeinheiten, die Zentrenstruktur und zusammenhängende Siedlungsgebiete berücksichtigt.
- **Modelle Gesellschaft/Föderalismus (G):** Bei dieser Perspektive liegt der Fokus auf der Verbesserung der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie auf einer grösseren Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Einbezogen bei der Modellbildung werden u.a. die ehemaligen Amtsbezirke und die Gemeindeverbände.

Damit ein möglichst breites Spektrum an Modellen erreicht werden kann, wird in den drei Gruppen (W, R und G) nach Möglichkeit je ein Modell, welches eine starke, eine mittlere und eine tiefe Konzentration der Gemeindelandschaft vorsieht gebildet<sup>1</sup> (s. Abbildung unten).

	W-Modelle	R-Modelle	G-Modelle
<b>Hohe Konzentration</b> deutlich unter 50 Gemeinden	Modell W-Hoch 14	Modell R-Hoch 16	Modell G-Hoch 24
<b>Mittlere Konzentration</b> ~ 50 Gemeinden	Modell W-Mittel 49	Modell R-Mittel 43	Modell G-Mittel 43
<b>Tiefe Konzentration</b> deutlich über 50 Gemeinden	–	Modell R-Tief 76	Modell G-Tief 104

### Beurteilung der Modelle

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Auswirkungen der Modelle ist die Zielsetzung des Postulats, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern «nach heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und raumplanerischen Bedürfnissen und Realitäten gegliedert werden kann, ....<sup>2</sup>». Aufgrund des Postulats sowie der Aufträge der Kantonsverfassung zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen, der geltenden Gesetzgebung und der politischen Strategien werden die acht erarbeiteten Modelle anhand der folgenden sechs Dimensionen und entsprechender Indikatoren<sup>3</sup> beurteilt:

- Standortattraktivität für die Wirtschaft
- Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung
- Leistungsfähigkeit der Gemeinde
- Demokratie
- Identifikation mit der Gemeinde
- Finanzielle Autonomie

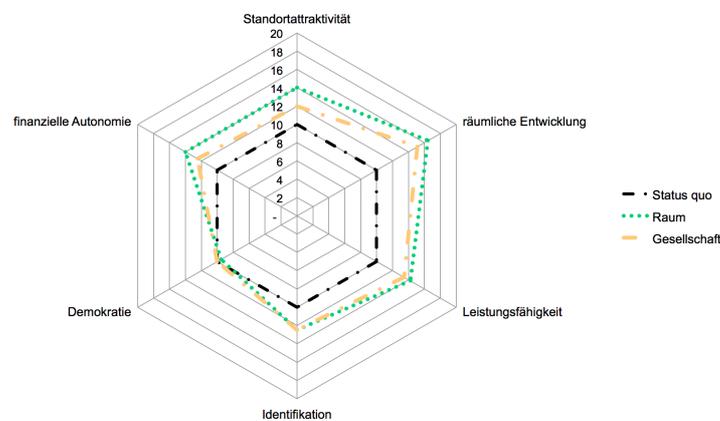
<sup>1</sup> Im Rahmen der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass sich aus Sicht Wirtschaft kein zweckmässiges Modell W-Tief erarbeiten lässt.

<sup>2</sup> Tagblatt des Grossen Rates, 2015, S. 320 ff.

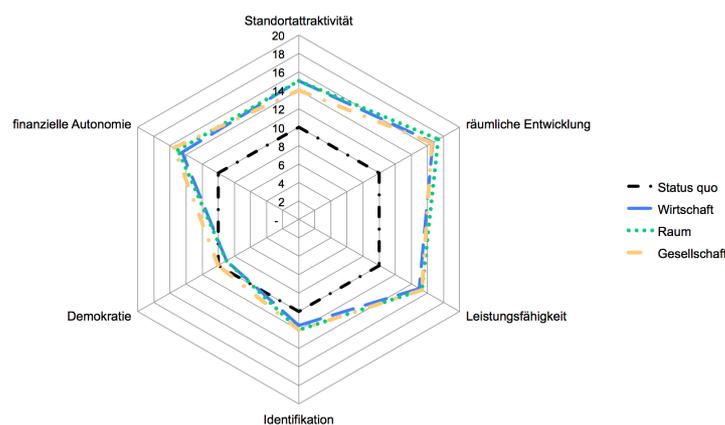
<sup>3</sup> Methodische Hinweise: In der Wissenschaft gibt es keinen Konsens darüber, welche Indikatoren eine funktionierende Gemeinde umschreiben. Daraus folgt, dass die vorliegende Studie keine abschliessende Bewertung darstellen, sondern lediglich unter den zugrunde gelegten Annahmen Gültigkeit beanspruchen kann.

Da in dieser Studie in Bezug auf die erarbeiteten Modelle mehrere Hundert Gemeindegemeinschaften zu beurteilen sind, können zudem keine neu zu erhebenden Primärdaten, sondern nur verfügbare statistische Angaben einbezogen werden.

Die entsprechenden Netzdiagramme für die drei Konzentrationsgrade sind nachfolgend aufgeführt. Darin ist einerseits der Referenzfall (aktuelle Gemeindelandschaft mit 352 Gemeinden im Jahr 2016), welcher immer die Position 10 einnimmt und andererseits die Beurteilung der verschiedenen Modelle nach Konzentrationsgrad aufgeführt. Die Skala der Bewertung reicht von 1 (schlechteste Zielerreichung) bis 10 (Zielerreichung analog aktueller Gemeindelandschaft) und weiter bis 20 (beste Zielerreichung). Die beste Bewertung mit 20 Punkten wird nur ausnahmsweise zugeordnet, da bei verschiedenen Massstäben noch Potenzial für Verbesserungen besteht<sup>4</sup>.

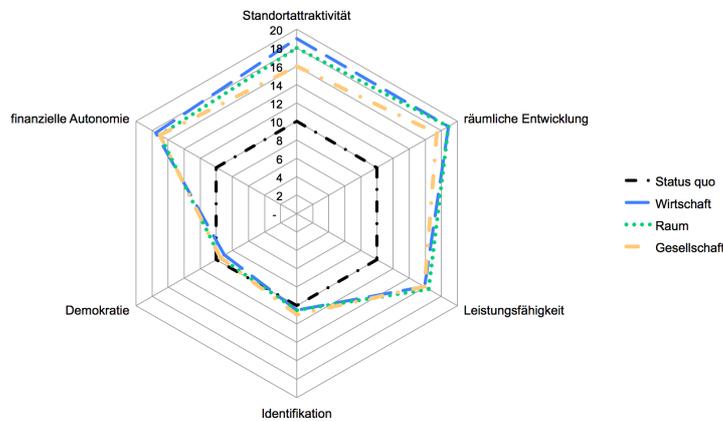


*Konzentrationsgrad Tief (deutlich über 50 Gemeinden)*



*Konzentrationsgrad Mittel (rund 50 Gemeinden)*

<sup>4</sup> Weitere Hinweise zur Bewertung: Die Skala für die Bewertung zwischen 1 und 20 ist bei rund der Hälfte der Indikatoren linear. Um Unterschiede zwischen den Modellen stärker hervorzuheben ist die Skala bei der weiteren Hälfte nicht (exakt) linear, sondern logarithmisch gedehnt. Liegen zu einzelnen Beurteilungsmassstäben mehr als ein Indikator vor, so werden diese zu jeweils einer mittleren Punktzahl zusammengefasst. Somit weist jede untersuchte Dimension mindestens zwei und höchstens drei Beurteilungsmassstäbe bzw. Indikatoren auf und jedem kommt in der Dimension eine Gewichtung von 33% bis 50% zu.



### *Konzentrationsgrad Hoch (deutlich unter 50 Gemeinden)*

Aus der vorgenommenen Beurteilung der Modelle geht hervor, dass in Bezug auf die sechs Dimensionen Verbesserungen weniger durch die für die Modellbildung gewählte Perspektive (Wirtschaft, Raum oder Gesellschaft) als vielmehr durch das Mass der Konzentration (hoch, mittel oder tief) zustande kommen.

Ausser bei der Dimension Demokratie wird jedes der acht Modelle besser als die heutige Gemeindelandschaft beurteilt. Mit der Reduktion der Zahl der Gemeinden – und zwar bereits bei einer tiefen Konzentration (d.h. der Kanton Bern mit deutlich über 50 Gemeinden) – können insbesondere die Handlungsfähigkeit bezüglich der räumlichen Entwicklung (inkl. Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr), die Leistungsfähigkeit, die Standortattraktivität (d.h. beispielsweise der Handlungsspielraum im Bereich Arbeitszonen) sowie die finanzielle Autonomie der Gemeinden erhöht werden. Damit sich die entsprechende Wirkung entfaltet, müssen diese Potenziale von den neuen Gemeinden jedoch auch genutzt werden.

Ob bei der Bildung der neuen Gemeindelandschaft eher W-, R- oder G-Kriterien im Vordergrund stehen, spielt für das Gesamtergebnis bei den sechs Dimensionen der Beurteilung nur eine geringe Rolle.

### **Denkmodell**

Ergänzend zu den acht Modellen wurde auf Wunsch des Auftraggebers ein Denkmodell erarbeitet, welches Aspekte aus allen drei erwähnten Perspektiven (Wirtschaft, Raum und Gesellschaft) berücksichtigt.

Das Denkmodell definiert einen räumlichen Rahmen, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse vom Kanton Bern gefördert werden könnten, mit dem Ziel, eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu erhalten. Die Raumbildung stützt sich auf die erlangten Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung aus Sicht Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft. Die Raumbildung bzw. -begrenzung soll jedoch den Gemeinden Handlungsspielräume zugestehen, so dass laufende Prozesse oder Initiativen

von Gemeinden nicht behindert werden. Gemeinden, welche im Sinne des Denkmodells Zusammenschlüsse eingehen, könnten vom Kanton unterstützt werden.

Folgende Erkenntnisse bilden die Grundlage des Denkmodells:

- Ein deutlich erkennbarer Nutzen einer neuen Gemeindelandschaft entsteht bereits bei einer tiefen Konzentration, d.h. ein Kanton Bern mit 100 bis 150 Gemeinden. Gleichzeitig müsste mit einem tiefen – im Gegensatz zu einem hohen – Konzentrationsgrad das institutionelle Gefüge des Kantons Bern, wie z.B. die dezentrale Verwaltungsorganisation, nicht grundlegend infrage gestellt werden.
- Eine optimale Grösse einer Gemeinde liegt zwischen 3'000 (Handlungsfähigkeit sichergestellt) und 12'000 Einwohnern (Identität mit der Gemeinde).
- Eine hohe räumliche Übereinstimmung bei den zusammengeführten Gemeinden besteht bei den Modellen R-Mittel und W-Mittel (rund 50 Gemeinden), welche die Zentralitätsstruktur bei der Modellbildung berücksichtigen.

#### **Ausblick auf die Umsetzung**

Wie bei der Beurteilung spielt auch für die Umsetzung die Modellgruppe (Wirtschaft, Raum oder Gesellschaft) eine untergeordnete Rolle. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an die Umsetzung nicht entscheidend nach der Anzahl angestrebter Gemeinden. Für den Fall einer Umsetzung des Modells «Hoch» würde aber die Frage nach dem Verhältnis der neuen Gemeinden zur dezentralen Verwaltung an Bedeutung gewinnen.

Im Zentrum steht die Frage, in welchem Zeitraum und mit welchem Aufwand der vom Postulat angestrebte Zustand (Kanton mit 50 Gemeinden) erreicht werden soll. Soll das Ziel möglichst rasch erreicht werden, sind eine Anpassung der Kantonsverfassung und ein Strategiewechsel unumgänglich. Bisher hat der Kanton am Grundsatz festgehalten, wonach Gemeindereformen von unten – das heisst von den Gemeinden selber – initiiert und umgesetzt werden sollen («bottom-up» Strategie). Der Weg über eine Anpassung der Kantonsverfassung entspricht hingegen einer «top-down» Strategie (der Kanton bestimmt die künftige Gemeindelandschaft).

Hält der Kanton an seinem bisherigen Ansatz «bottom-up» fest und versucht aber die Anreize, die zur Erreichung des Ziels einer neuen Gemeindelandschaft beitragen zu verstärken, so kommen beispielsweise Massnahmen im Bereich Finanz- und Lastenausgleich und/oder im Bereich Förderung von Gemeindereformen in Frage. Wichtig dabei ist, dass insbesondere Zusammenschlüsse gefördert werden, die einen Beitrag zur gewünschten Gemeindelandschaft leisten.

### Wichtigste Erkenntnisse

Zusammenfassend können folgende Erkenntnisse gezogen werden:

- In Bezug auf die sechs für die Beurteilung der Modelle gewählten Dimensionen hängen Verbesserungen viel stärker mit dem Mass der Konzentration der Gemeinden (tief, mittel, hoch) als mit der für die Modellbildung angewandten Perspektive (Wirtschaft, Raum oder Gesellschaft) zusammen.
- Mit einer Reduktion der Anzahl Gemeinden im Kanton Bern können – bereits bei einer tiefen Konzentration, d.h. deutlich über 50 Gemeinden – günstigere bezüglich räumlicher Entwicklung, Standortattraktivität, finanzieller Autonomie sowie Leistungsfähigkeit der Gemeinden geschaffen werden. Damit sich die entsprechende Wirkung entfaltet, müssen diese Potenziale von den neuen Gemeinden jedoch auch genutzt werden.
- Eine noch stärkere Reduktion der Anzahl Gemeinden würde den Nutzen noch weiter erhöhen, jedoch extrem hohe Transformationskosten und erhebliche Risiken u.a. in Bezug auf die erforderliche neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden mit sich bringen.
- Gestützt auf Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung konnte auf Wunsch des Auftraggebers ein Denkmodell aufgezeigt werden, welches einen räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse vom Kanton Bern gefördert werden könnten – mit dem Ziel, eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu erhalten. Das Denkmodell berücksichtigt Aspekte aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum und Gesellschaft.
- Für die Umsetzung ist insbesondere die Frage relevant, in welchem Zeitraum und mit welchem Aufwand eine Konzentration der Gemeinden auf rund 50 (gemäss Postulat) erreicht werden soll. Eine rasche Umsetzung bedingt eine Anpassung der Kantonsverfassung. Bisher hat der Kanton einen «bottom-up» Ansatz verfolgt (Gemeindereformen erfolgen auf Initiative der Gemeinden). Der Weg über eine Anpassung der Kantonsverfassung mit Vorgabe der neuen Gemeindelandschaft würde hingegen einem «top-down» Ansatz entsprechen. Das Denkmodell geht von einem «bottom-up» Ansatz aus und könnte deshalb ohne Kantonsverfassungsänderung umgesetzt werden.

## 2. Einleitung

### 2.1 Auftrag

#### 2.1.1 Auslöser: Postulat «Müller»

Mit dem Postulat Müller «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?» (P 177/2014) hat der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragt aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und raumplanerischen<sup>5</sup> Kriterien und Bedürfnissen gegliedert sein könnte, wobei eine Struktur mit weniger als 50 Gemeinden anzustreben ist. Dabei interessiert, ein Modell zu erhalten, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster als heute aufgestellt sein könnte.

#### 2.1.2 Haltung des Regierungsrats und des Grossen Rates

##### *Regierungsrat*

Der Regierungsrat hat die Erarbeitung eines derartigen Modells im Grundsatz begrüsst und den Auftrag dahingehend ergänzt, dass auch das Spektrum an möglichen Umsetzungsszenarien aufzuzeigen ist.

##### *Grosser Rat*

Der Grosse Rat hat am 19. März 2015 das Postulat mit 85 zu 58 Stimmen, bei neun Enthaltungen angenommen. Die Diskussionen im Grossen Rat haben bis zu einem gewissen Grad stark polarisiert. Das Spektrum der Haltungen reichte von grundsätzlicher Ablehnung bis hin zu einer überzeugten Zustimmung.

#### 2.1.3 Auftragsziel

Ziel des Auftrags ist es, ein Modell zu erarbeiten, welche Optimierungen in der Gemeindelandschaft des Kantons Bern denkbar wären. Die im Postulat «Müller» erwähnte Zahl von weniger als 50 Gemeinden für eine künftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern stellt keine fixe Vorgabe dar. Im Rahmen des Auftrags sind Kriterien für eine optimale Gliederung vorzuschlagen und aufzuzeigen, welche Modelle sich aus der Anwendung dieser Kriterien ergeben würden, darzulegen, welche Vor- und Nachteile, resp. Risiken und Chancen sich aus den Modellen ergeben würden und wie die Umsetzung einer Reform aussehen könnte. Resultat der Arbeiten soll eine Auslegeordnung sein.

#### 2.1.4 Bezeichnung des Projekts

Das aufgrund des Postulats «Müller» entstandene Projekt wird im Folgenden «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» bezeichnet.

---

<sup>5</sup> Reihenfolge und Ergänzung mit gesellschaftlichen Kriterien nach Votum Philipp Müller im Tagblatt des Grossen Rates der Sitzung vom Donnerstag (Vormittag), 19. März 2015.

## 2.2 Vorgehen

Das Vorgehen im Rahmen des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» ist in vier Phasen gegliedert:

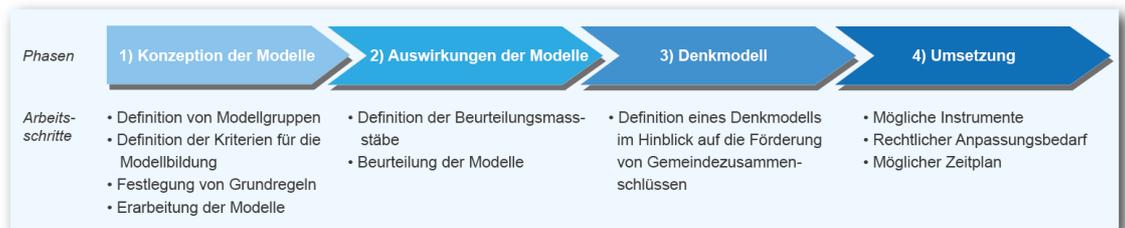


Abb. 1 Übersicht Vorgehen

### Phase 1: Konzeption der Modelle

In der Phase 1 werden Kriterien, welche als Basis für die Modellbildung dienen festgelegt sowie entsprechende Modelle für eine künftige Gemeindelandschaft des Kantons Bern ausgearbeitet. Die Konzeption der Modelle erfolgt im Rahmen der folgenden Arbeitsschritte:

- Definition von Modellgruppen, welche auf unterschiedlichen Perspektiven basieren
- Definition von entsprechenden Kriterien
- Festlegung von Grundregeln, welche für alle Modelle gelten
- Erarbeitung der Modelle

### Phase 2: Auswirkungen der Modelle

In der Phase 2 wird eine grobe Einschätzung der Auswirkungen der erarbeiteten Modelle vorgenommen. Dies erfolgt anhand der nachfolgenden Arbeitsschritte:

- Definition von Beurteilungsmassstäben
- Beurteilung der Modelle anhand dieser Massstäbe

### Phase 3: Denkmodell

In der Phase 3 wird auf Wunsch des Auftraggebers ein Denkmodell erarbeitet, welches Aspekte aus den im Auftrag erwähnten Perspektiven (Wirtschaft, Raum und Gesellschaft) berücksichtigt. Das Denkmodell soll einen möglichen Rahmen definieren, innerhalb dessen Gemeindegemeinschaften vom Kanton Bern gefördert werden.

### Phase 4: Umsetzung

In der Phase 4 werden mögliche Umsetzungsinstrumente, der grundlegende rechtliche Anpassungsbedarf aufgezeigt und der Transaktionsaufwand grob abgeschätzt sowie ein möglicher Zeitplan skizziert.

## 2.3 Querbezüge und Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Erarbeitung des Projekts dienen folgende Dokumente als Grundlagen bzw. Rahmenbedingungen:

- Kantonaler Richtplan 2030
- Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte
- Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern
- bisherige Berichte und Untersuchungen, namentlich die Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes und die darauf gestützten Vorlagen («Optimierung der Förderung von Gemeindefusionszusammenschlüssen») sowie die bisherigen Evaluationen des FILAG<sup>6</sup>
- Laufende Arbeiten im Projekt Evaluation SARZ<sup>7</sup>

## 2.4 Projektorganisation

Die federführende Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) mit der Leitung des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» beauftragt.

Für die Bearbeitung des Projekts wird folgende Projektorganisation eingesetzt:

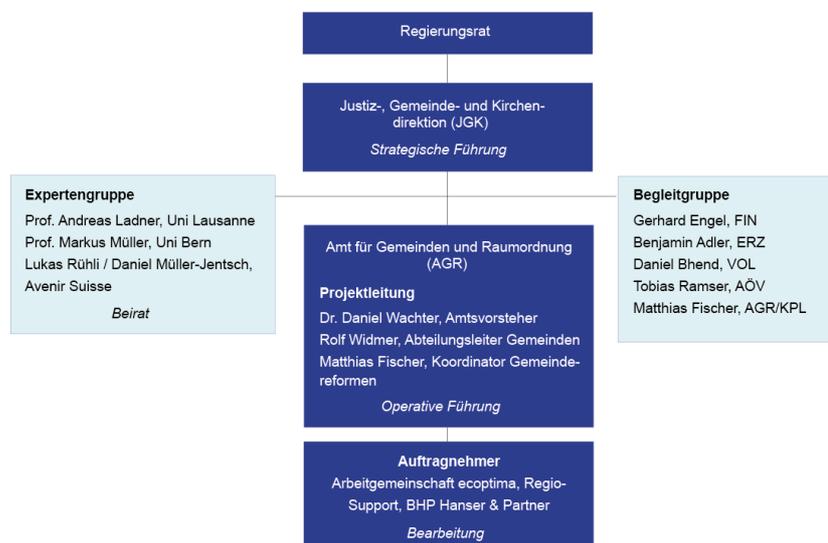


Abb. 2 Projektorganisation

Aufgrund der Bedeutung des Projekts wird dieses mittels einer Begleitgruppe sowie einer Expertengruppe breit abgestützt.

<sup>6</sup> Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich; BSG 631.1.

<sup>7</sup> Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit.

### **Rolle und Einbezug der Begleitgruppe**

Die Begleitgruppe (BG) setzt sich aus Vertretern von kantonalen Ämtern zusammen, die von einer Neuorganisation der Gemeindelandschaft betroffen sein könnten. Die BG-Mitglieder bringen das Fachwissen aus den entsprechenden Ämtern und somit eine Innensicht ein.

Mit der BG werden zwischen Mai 2016 und März 2017 wichtige Meilensteine (Methodik, Modelle und Auswirkungen, Umsetzung) im Rahmen von drei Sitzungen diskutiert und konsolidiert.

### **Rolle und Einbezug der Experten**

Diese Gruppe setzt sich aus Experten der Bereiche Politologie, Wirtschaft und Staatsrecht zusammen. Die Experten bringen eine Aussensicht ein.

Die Expertengruppe wird im Rahmen von zwei Hearings zu den Themen Modelle und Auswirkungen sowie Umsetzung als Beirat einbezogen.

### 3. Konzeption der Modelle

#### 3.1 Modellbildung

##### 3.1.1 Grundidee

Gemäss Postulat «Müller» ist aufzuzeigen wie der Kanton Bern «*nach heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und raumplanerischen Bedürfnissen und Realitäten gegliedert werden kann, ...<sup>8</sup>*». Dafür sind mehrere Modelle zu erarbeiten.

##### *Modellgruppen*

Aufgrund des obenstehenden Auftrags aus dem Postulat werden folgende drei Modellgruppen, welche jeweils auf Kriterien aus den Perspektiven Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft basieren definiert:

Perspektive **Wirtschaft**: Bei dieser Perspektive wird die Sicht der ansässigen Unternehmen eingenommen. Die Gemeindelandschaft soll eine möglichst gute Ausgangslage für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen ermöglichen.

Die Modelle, welche unter dieser Perspektive erarbeitet werden sind im Folgenden als «**W-Modelle**» bezeichnet.

Perspektive **Raum/Umwelt**: Bei dieser Perspektive stehen naturräumliche Aspekte sowie räumliche Beziehungen zwischen den Gemeinden im Vordergrund.

Die Modelle, welche unter dieser Perspektive erarbeitet werden sind im Folgenden als «**R-Modelle**» bezeichnet.

Perspektive **Gesellschaft/Föderalismus**: Bei dieser Perspektive liegt der Fokus auf der Verbesserung der direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten sowie auf einer grösseren Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde.

Die Modelle, welche unter dieser Perspektive erarbeitet werden sind im Folgenden als «**G-Modelle**» bezeichnet.

##### *Konzentrationsgrade*

Die im Postulat erwähnte Zahl von weniger als 50 Gemeinden für eine künftige Gemeindelandschaft im Kanton Bern stellt keine fixe Vorgabe dar. Damit ein möglichst breites Spektrum an Modellen erreicht werden kann, wird in den drei Gruppen (W, R und G) nach Möglichkeit je ein Modell, welches eine starke, eine mittlere und eine tiefe Konzentration der Gemeindelandschaft vorsieht aufgezeigt.

---

<sup>8</sup> Tagblatt des Grossen Rates, 2015, S. 320 ff.

Die Modellgruppen sowie die drei Konzentrationsgrade sind nachfolgend grafisch zusammengefasst aufgeführt:

	W-Modelle	R-Modelle	G-Modelle
<b>Hohe Konzentration</b> deutlich unter 50 Gemeinden	Modell W-Hoch 14	Modell R-Hoch 16	Modell G-Hoch 24
<b>Mittlere Konzentration</b> ~ 50 Gemeinden	Modell W-Mittel 49	Modell R-Mittel 43	Modell G-Mittel 43
<b>Tiefe Konzentration</b> deutlich über 50 Gemeinden	–	Modell R-Tief 76	Modell G-Tief 104

Abb. 3 Übersicht Modellbildung<sup>9</sup>

Die Modelle unterscheiden sich somit einerseits hinsichtlich der berücksichtigten Kriterien und andererseits hinsichtlich des Konzentrationsgrades, d.h. der finalen Zahl der Gemeinden.

Damit möglichst unterschiedliche Modelle vorgelegt werden können, werden die Modellgruppen W, R und G weitgehend unabhängig sowie mit unterschiedlichen Methoden entwickelt.

### 3.1.2 Grundregeln

Als «Leitplanken» für die Modellbildung werden folgende Grundregeln festgelegt. Die Grundregeln dienen unter anderem dazu, die Vergleichbarkeit der Modelle sicherzustellen.

- Es werden keine Exklaven gebildet.
- Es werden keine Kantonswechsel vorgenommen.
- Bestehende Gemeinden werden nicht geteilt (wenige Ausnahmen möglich).
- Unüberwindbare topografische Hindernisse (u.a. Bergketten) werden berücksichtigt.
- Es gibt keine grundsätzliche minimale oder maximale Einwohnerzahl pro Gemeinde.
- Die Anzahl Gemeinden pro Konzentrationsgrad (siehe Abb. 3, Angaben links) stellen Richtwerte dar.

Die Modelle werden grundsätzlich konsequent nach den für sie definierten Kriterien (vgl. Kapitel 3.2 bis 3.4 hienach) gebildet. Damit bleibt gewährleistet, dass die Herleitung der Modelle nachvollziehbar bleibt. Im Rahmen späterer Optimierungen können andere als die definierten Kriterien angewendet werden.

<sup>9</sup> Im Rahmen der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass sich aus Sicht Wirtschaft kein zweckmässiges Modell W-Tief erarbeiten lässt.

In den nachfolgenden Kapiteln wird die Modellbildung (Grundidee, Kriterien, Vorgehen und künftige Gemeindelandschaft) für die drei Modellgruppen W, R und G aufgezeigt.

## **3.2 W-Modelle**

### **3.2.1 Grundidee**

Aus der Perspektive der Wirtschaft, d.h. der ansässigen Unternehmen, soll die Gemeindelandschaft eine möglichst gute Ausgangslage für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen ermöglichen. Entsprechend ist das Ziel, die «neue» Gemeindelandschaft in einer Art zu gliedern, welche die Standortvoraussetzungen und Entwicklungsperspektiven der Unternehmen optimiert und verbessert.

Die Standortfaktoren, welche die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen beeinflussen, werden mehrheitlich auf internationaler und nationaler Ebene beeinflusst. Einige der Standorteigenschaften, welche für Unternehmen zentral sind, können auch durch Gemeinden beeinflusst werden. Dabei gilt es zu beachten, dass eine optimale «Gemeindelandschaft» nur eine – und sicher nicht die wichtigste – Rahmenbedingung für eine günstige Entwicklung der Wirtschaft im Kanton Bern ist.

Die regionalwirtschaftliche Forschung zeigt, dass die städtischen Zentren aufgrund der Agglomerationsvorteile in aller Regel die «Motoren» der regionalen Entwicklung sind. Aus diesem Grund werden die heute bestehenden Zentren im Kanton Bern (s. nachfolgende Tabelle) als Ausgangspunkt für die Bildung der wirtschaftsbezogenen Modelle beim hohen und mittleren Konzentrationsgrad gewählt.

Auf die Bildung eines W-Modells mit tiefer Konzentration, d.h. mit rund 100 Gemeinden wird verzichtet. Die durchgeführten statistischen Analysen zeigen, dass es im Kanton Bern keine derart grosse Zahl von Gemeinden gibt, die nicht direkt an ein bestehendes Zentrum angrenzen und die aufgrund ihrer Einwohnerzahl und der vorhandenen Zahl der Arbeitsplätze als «Zentren» betrachtet werden können.

Tab. 1 Zentren gemäss Kantonalem Richtplan: Ausgangsgemeinden für die Bildung der W-Modelle

	Modell W-Hoch	Modell W-Mittel
Anzahl Zentren	14	49
Beschreibung	Zentren 1.-3. Stufe gemäss Richtplan	Zentren 1.- 4.Stufe gemäss Richtplan
Zentren	Bern, Biel, Thun, Langenthal, Burgdorf, Interlaken, Moutier, Saint-Imier, Lyss, Schwarzenburg, Langnau i.E., Meiringen, Frutigen, Saanen	Liste Modell W-Hoch plus: Aarberg, Büren a.A., Ins, Lengnau, Orpund, Pieterlen, Studen, Täuffelen, La Neuveville, Sonceboz-Sombeval mit Corgémont, Tavannes mit Reconvilier, Tramelan, Herzogenbuchsee, Huttwil, Niederbipp, Bätterkinden mit Utzenstorf, Hasle b.B. mit Rüegsau, Koppigen, Kirchberg mit Rüttligen-Alchenflüh, Sumiswald, Belp, Konolfingen, Moosseedorf mit Urtenen-Schönbühl, Münchenbuchsee, Münsingen, Neuenegg, Worb, Erlenbach i.S. mit Oey, Zweisimmen, Brienz, Adelboden, Lenk, Kandersteg, Grindelwald, Lauterbrunnen

### 3.2.2 Kriterien

Neben den Zentren als Ausgangsgemeinden werden als Kriterien für die Bildung der W-Modelle Standorteigenschaften gewählt, welche für die Unternehmen bedeutsam sind und zusätzlich von der Gemeindestruktur beeinflusst werden können. Diese Kriterien, ihre Relevanz sowie die verwendeten Datengrundlagen sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

Tab. 2 Kriterien für die Bildung der W-Modelle

Kriterien	Erläuterung zu den Kriterien	(Daten)Grundlagen und Quellen
Verfügbare Flächen (Arbeiten sowie Misch-, Kern- und Wohnzone)	Um sich entwickeln zu können, benötigen Unternehmen und ihre Mitarbeitenden Flächen. Idealerweise sind die unbebauten Bauzonen dabei relativ gross und räumlich zusammenhängend.	Baulandreserven und Vorranggebiete 2016 (pro Einwohner und Beschäftigte) gemäss RGSK
Professionalität der Verwaltung	Die Grösse gemessen an der Einwohnerzahl und die Höhe des harmonisierten Steuerertrags einer Gemeinde ermöglichen eine Einschätzung der Voraussetzungen für eine hohe Professionalität der Gemeindeverwaltung in Bezug auf die erbrachten Dienstleistungen.	Einwohnerzahl (BfS, STAT-POP 2015) Harmonisierter ordentlicher Steuerertrag pro Kopf (Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014) gemäss Vollzug 2015 (Kanton Bern, FIN)
Infrastrukturangebot	Die Infrastruktur für Unternehmen und Mitarbeitende wird wesentlich durch die Finanzkraft der Gemeinde sowie den Ausgang von Volksabstimmungen zur Infrastruktur getrieben.	Einwohnerzahl (BfS, STAT-POP 2015) Harmonisierter ordentlicher Steuerertrag pro Kopf (Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014) gemäss Vollzug 2015 (Kanton Bern, FIN)
Günstige Voraussetzungen für politische Entscheidungen, die den Anliegen der Wirtschaft Rechnung tragen (z.B. Raumplanung, Bauordnung, Steuerniveau, Kinderbetreuungsangebote)	Der Ausgang der Volksabstimmungen zur Infrastruktur und zu weiteren wirtschaftsrelevanten Rahmenbedingungen (z.B. Nutzungsplanung) hängt u.a. davon ab, ob die Interessen der Unternehmen via Mitarbeitende, welche in der Gemeinde wohnen, vertreten werden, d.h. wie hoch die Zahl derjenigen Personen ist, welche in der gleichen Gemeinde wohnen, stimmberechtigt sind und arbeiten. Diese Grösse wird durch die Zahl der Weg- und Zupendler reflektiert.	Weg- und Zupendler (Möglichst hohe Übereinstimmung von Wohn- und Arbeitsort der Bevölkerung, so dass die Erwerbstätigen ihre politischen Rechte in der Gemeinde ihres Arbeitsplatzes ausüben) (BfS, Pendlerdaten 2011)

### 3.2.3 Vorgehen

Als Ausgangsgemeinden für die Konzentrationsgrade Hoch und Mittel dienen folgende Zentren gemäss Kantonaalem Richtplan:

- Modell W-Hoch: Zentren der 1. bis 3. Stufe (Anzahl: 14)
- Modell W-Mittel: Zentren der 1. bis 4. Stufe (Anzahl: 49)

Die Abbildung 4 gibt eine schematische Übersicht über die Bildung der W-Modelle, die in drei Schritten erfolgt. Die Schritte unterscheiden sich nicht zwischen den Konzentrationsgraden.

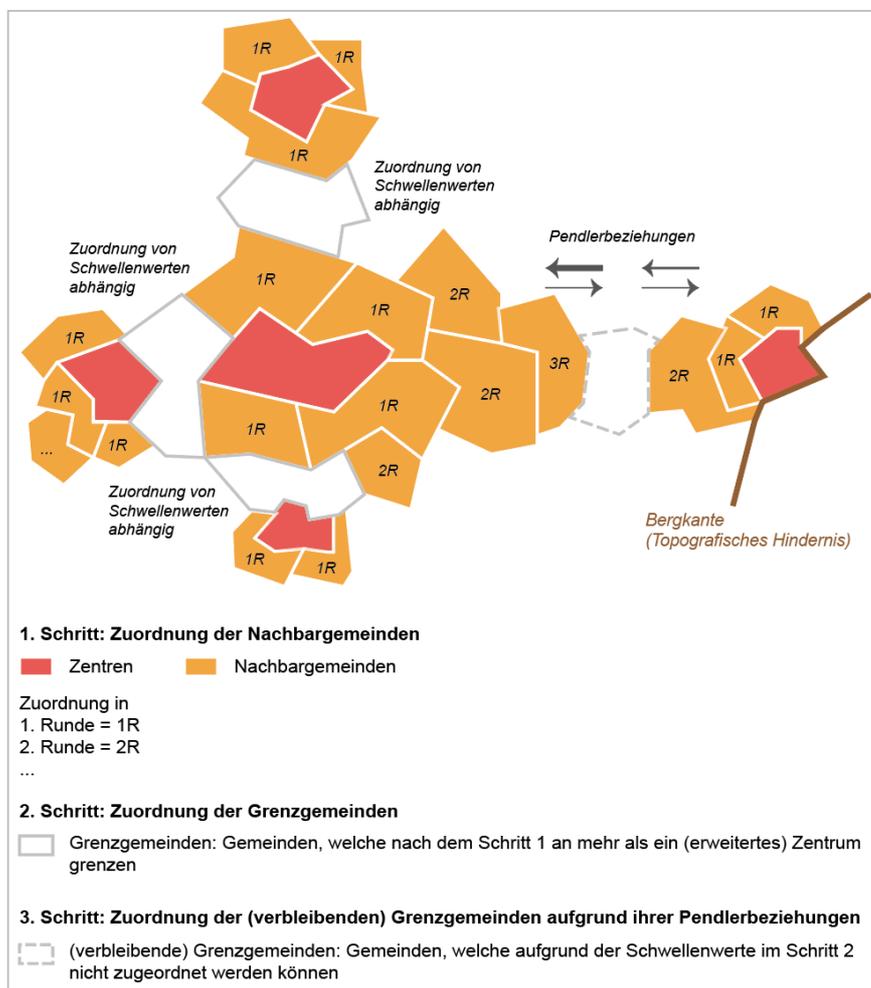


Abb. 4 Prinzipskizze der Schritte bei der Bildung der W-Modelle

#### Schritt 1: Zuordnung der Nachbargemeinden

Ausgehend von den im kantonalen Richtplan definierten Zentren (vgl. Tabelle 1) werden im ersten Schritt in maximal fünf Runden jeweils diejenigen Gemeinden einem Zentrum zugeordnet, die ausschliesslich an dieses Zentrum

bzw. an das erweiterte Zentrum grenzen (s. auch Abb. 4)<sup>10</sup>. Gemeinden, welche in einer der Runden an mehr als ein (erweitertes) Zentrum grenzen («Grenzgemeinden»), werden erst im zweiten Schritt zugeordnet. Der erste Schritt ist abgeschlossen, wenn alle bestehenden Gemeinden einem Zentrum oder den «Grenzgemeinden» zugeordnet sind.

### *Schritt 2: Zuordnung der Grenzgemeinden*

Im zweiten Schritt werden die «Grenzgemeinden» zugeordnet. Um in möglichst vielen Gemeinden gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu erreichen, erfolgt die Zuordnung der Grenzgemeinden so, dass in den neu entstehenden Gemeinden möglichst grosse noch unüberbaute Baulandreserven (inkl. Vorranggebiete), eine möglichst hohe Professionalität der Verwaltung und ein möglichst zweckmässiges Infrastrukturangebot bestehen (vgl. Tabelle 2). Da alle drei genannten Kriterien in den resultierenden Gemeinden möglichst günstige Werte aufweisen sollen, ist zur optimalen Zuordnung der Grenzgemeinden ein differenziertes Verfahren notwendig.

- *Teilschritt 2a: Zuordnung der Grenzgemeinden aufgrund der Grösse der unüberbauten Baulandflächen und Vorranggebiete:* In einem ersten Teilschritt 2a wird geprüft, ob eine Grenzgemeinde aufgrund der verfügbaren unüberbauten Baulandflächen und Vorranggebiete einem der angrenzenden (erweiterten) Zentren zugewiesen werden soll. Dies geschieht nur, wenn genau ein benachbartes Zentrum aufgrund der Zuweisung einer Grenzgemeinde im Bereich der unüberbauten Flächen einen definierten Schwellenwert überschreiten kann. Gemäss Tabelle 3 entspricht der definierte Schwellenwert der Hälfte des Medianwertes in allen heutigen Gemeinden.

Keine Zuweisung der betrachteten Grenzgemeinde erfolgt hingegen,

- wenn bereits alle angrenzenden Zentren unüberbaute Flächen in einer Grösse aufweisen, die über dem Schwellenwert liegen,
- wenn die Zuweisung der betrachteten Grenzgemeinde keinem der benachbarten Zentren erlaubt, den Schwellenwert im Bereich der unüberbauten Flächen zu übertreffen,
- wenn mehrere angrenzende Zentren dank der Zuweisung einer bestimmten Grenzgemeinde den Schwellenwert übersteigen könnten.
- Für die Grenzgemeinden, die im Teilschritt 2a nicht zugeordnet werden können, wird der Teilschritt 2b durchgeführt.

---

<sup>10</sup> Bei der Modellbildung werden Gemeinden, welche per MIV oder ÖV durch faktisch unüberwindbare topografische Hindernisse (Bergketten, Seen) getrennt sind, nicht als direkte Nachbarn verstanden.

Tab. 3 Schwellenwerte zur Zuordnung der Gemeinden im Schritt 2

	Schwellenwert «Unüberbaute Baulandflächen»	Schwellenwert «Einwohnerzahl»	Schwellenwert «Steuerkraft»
Verwendeter Indikator	Unüberbaute Fläche (Arbeitszone sowie Misch-, Kern- und Wohnzonen 2016) und Vorranggebiete (Stand 2016) pro Beschäftigte (2013) und Einwohner (2015)	Einwohnerzahl per Ende 2015	Harmonisierter ordentlicher Steuerertrag pro Kopf
Definierter Schwellenwert	½ des Medianwertes der heutigen Gemeinden	Mittlere Konzentration: 10'000 Hohe Konzentration: 20'000	½ des Medianwertes der heutigen Gemeinden

- *Teilschritt 2b: Zuordnung der verbleibenden Grenzgemeinden aufgrund der Einwohnerzahl:* Im zweiten Teilschritt 2b wird geprüft, ob eine Grenzgemeinde aufgrund der Einwohnerzahl einem der angrenzenden (erweiterten) Zentren zugewiesen werden soll. Gemäss Tabelle 2 wird dabei davon ausgegangen, dass grössere Gemeinden in der Tendenz eine professionellere Verwaltung und ein attraktiveres Infrastrukturangebot gewährleisten können.  
 Das Vorgehen zur Zuordnung entspricht sinngemäss dem Vorgehen in Teilschritt 2a. Die Tabelle 3 zeigt den definierten Schwellenwert.  
 Für die Grenzgemeinden, die im Teilschritt 2b nicht zugeordnet werden können, wird der Teilschritt 2c durchgeführt.
- *Teilschritt 2c: Zuordnung der verbleibenden Grenzgemeinden aufgrund der Steuerkraft pro Einwohner:* Im Teilschritt 2c wird geprüft, ob eine verbleibende Grenzgemeinde aufgrund der mittleren Steuerkraft pro Einwohner einem der angrenzenden (erweiterten) Zentren zugewiesen werden soll. Gemäss Tabelle 2 wird dabei davon ausgegangen, dass Gemeinden mit einem höheren harmonisierten Steuerertrag pro Kopf in der Tendenz eine professionellere Verwaltung und ein attraktiveres Infrastrukturangebot gewährleisten können.  
 Das Vorgehen entspricht sinngemäss dem Vorgehen in Teilschritt 2a. Die Tabelle 3 zeigt den definierten Schwellenwert.  
 Für die Grenzgemeinden, die auch im Teilschritt 2c nicht zugeordnet werden können, wird der abschliessende Schritt 3 durchgeführt.

Die Reihenfolge der Indikatoren hat keinen wesentlichen Einfluss auf das Gesamtergebnis. Auch in Bezug auf die Höhe der Schwellenwerte sind die Modelle in beiden Konzentrationsgraden mit Ausnahme von zwei geografischen Räumen robust:

- Auf der Achse Langenthal – Huttwil hängt die Zuordnung einzelner Gemeinden bei beiden Konzentrationsgraden stark von den gewählten

Schwellenwerten beim Indikator Steuerkraft ab. Würde eine höhere Steuerkraft angestrebt, so würden die Gemeinden tendenziell eher zur neuen Gemeinde um Huttwil fallen, da diese gemäss aktuellen Zahlen über eine tiefere Steuerkraft verfügen.

- Die Zuordnung der einzelnen heutigen Gemeinden im Gürbetal zu den neuen Gemeinden rund um Schwarzenburg, Bern oder Thun hängt von unterschiedlichen Schwellenwerten ab, wobei die Verfügbarkeit von Bauland und die Zahl der Einwohner hier bedeutender sind als die Steuerkraft.

#### *Schritt 3: Zuordnung der (verbleibenden) «Grenzgemeinden» aufgrund ihrer Pendlerbeziehungen*

Die noch verbleibenden «Grenzgemeinden» werden im dritten Schritt demjenigen benachbarten Zentrum zugeordnet, mit dem die Summe der Pendler (d.h. Weg- und Zupendler) am grössten ist. Diese Zuordnung ist abschliessend. Bei der überwiegenden Mehrheit der zuzuordnenden Gemeinden ist die Richtung der Zuordnung klar, da die meisten Pendler in eine Richtung pendeln. Pendlerströme ähnlicher Grössenordnung in unterschiedliche Richtungen weisen einzelne Gemeinden am Bielersee und in der Region Oberaargau auf. Hier wurde die Zuordnung des Modells auch in Bezug auf die Entwicklung der Pendlerströme seit dem Jahr 2000 geprüft um die langfristige Tendenz abzubilden.

#### **3.2.4 Künftige Gemeindelandschaft**

Die kartografische Darstellung der Modelle W-Hoch und W-Mittel befindet sich im Anhang (A3-Format).

Da die Einwohnerzahl eines der Merkmale ist, welches sich gegenüber der heutigen Situation am auffälligsten verändert, wird nachfolgend die Verteilung nach Grössenklassen der neuen Gemeinden in den Modellen W-Hoch und W-Mittel im Vergleich zu heute aufgezeigt.

Die aktuelle Situation im Kanton Bern (Anzahl Gemeinden 2016, Einwohnerzahlen 2015) ist gekennzeichnet durch eine einseitige Verteilung zugunsten von kleinen Gemeinden. Die Häufigkeitsverteilung in den vier Grössenklassen bis 5'000 Einwohner zeigt dies deutlich. Aktuell weist die einwohnermässig kleinste Gemeinde rund 40 und die grösste Gemeinde über 130'000 Einwohner auf. Die heutige Mediengemeinde liegt bei 1'175 Einwohnern.

Tab. 4 Vergleich der W-Modelle mit dem Referenzzustand

Anzahl Gemeinden			
	W-Hoch	W-Mittel	Referenzzustand
Anzahl Gemeinden, <i>da- von Gemeinden mit ...</i>	14	49	352
unter 500 EW	-	-	87
500 bis 1'499 EW	-	-	120
1'500 bis 2'499 EW	-	1	46
2'500 bis 4'999 EW	-	8	62
5'000 bis 9'999 EW	-	12	21
10'000 bis 19'999 EW	5	20	12
20'000 bis 39'999 EW	2	5	-
40'000 bis 79'999 EW	4	-	3
über 80'000 EW	3	3	1
Anzahl Einwohner			
Mediangemeinde	49'959	11'110	1'175
kleinste Gemeinde	11'393	2'098	38
grösste Gemeinde	346'039	253'803	131'554
Spannweite	334'646	251'705	131'516

Hinweis: Einwohnerzahlen = ständige Wohnbevölkerung 2015

Im Modell W-Mittel bilden Kandergrund und Kandersteg die kleinste Gemeinde, während die grösste Gemeinde aus einem Teil der Agglomeration Bern besteht.

Im Modell W-Hoch wird die kleinste Gemeinde durch das St. Immerthal (ohne Corgémont/Sonceboz) und die grösste Gemeinde in der Agglomeration Bern (von Wichtrach bis Gals, von Schönbühl bis Laupen) gebildet.

Eine differenziertere Betrachtung der W-Modelle bzw. eine entsprechende Beurteilung ist im Kapitel 4 aufgeführt.

### 3.3 R-Modelle

#### 3.3.1 Grundidee

Ziel der möglichen Gemeindelandschaft aus Sicht von Raum und Umwelt ist die Berücksichtigung der topografischen Ausprägung für eine naturräumliche Abgrenzung der politischen Gemeinden. Die naturräumliche Zugehörigkeit eines Gebiets ist dabei im Sinne der Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer Umgebung zu verstehen.

Um nachvollziehbare und akzeptierbare Nachbarschaften zu schaffen, sind räumliche Gemeinsamkeiten zu erkennen und Grenzen zu definieren. Nachbarschaften ergeben sich durch enge Beziehungen zwischen zwei Teilen, dies können Siedlungen, Landschaften usw. sein. Enge Beziehungen bilden sich räumlich mit guten Erreichbarkeiten für die Bevölkerung ab.

Als Grundlage wird mit einer Raumanalyse eine topografische Gliederung nach Raumeinheiten vorgenommen. Weitere zu berücksichtigende Merkmale sind die Zentrenstruktur sowie der gemeinsame Siedlungskörper. Sie ermöglichen eine weitere Unterteilung der topografischen Raumeinheiten.

#### 3.3.2 Kriterien

Auf der Basis der Grundidee werden für die Bildung der R-Modelle folgende Kriterien einbezogen:

Tab. 5 Kriterien für die Bildung der R-Modelle

Kriterien	Erläuterungen zu den Kriterien	(Daten)Grundlagen und Quellen
Topografische Raumeinheiten	Über die Analyse der topografischen Raumeinheiten kann eine naturräumliche umweltbezogene Raumgliederung erfolgen. Dabei sind die Elemente wie Flüsse, Seen, Berge, Täler usw. als Grenzen oder verbindende Elemente zu definieren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relief des Kantons Bern (Geoportal)</li> <li>– Landeskarten 1:25'000 (Swisstopo)</li> <li>– Luftbilder (Swisstopo)</li> </ul>
Zentrenstruktur	Die Zentrenstruktur bildet die Beziehungsnetze innerhalb von Raumeinheiten ab. Je nach Anzahl Stufen der Zentren ergeben sich grössere oder kleinere Raumeinheiten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zentren gemäss kantonalem Richtplan 2030</li> <li>– Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen</li> <li>– Versorgungseinrichtungen: Migros, Coop, Denner (Websites der Grossverteiler)</li> <li>– Anzahl Beschäftigte 2013 (STATENT, provisorische Daten 2013, BfS)</li> <li>– SEK I-Standorte, Schuljahr 2015/16 (Kanton Bern, ERZ)</li> </ul>

Zusammenhängendes Siedlungsgebiet	Nebst der Identifikation mit dem Raum sind auch die Beziehungen zum Nachbar raumbestimmend. Ein wesentliches Merkmal ist das zusammenhängende Siedlungsgebiet über heutige Gemeindegrenzen hinweg.	– Bauzonendaten des Kantons Bern (Kanton Bern, AGR)
-----------------------------------	--	---

Für das Kriterium «Zentrenstruktur» werden bei den Modellen R-Hoch und R-Mittel die Zentren der 1.–3. Stufe bzw. die Zentren der 1.–4. Stufe gemäss kantonalem Richtplan einbezogen. Für das Modell R-Tief werden zusätzlich Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen berücksichtigt. Für die Definition dieser Gemeinden werden folgende Kriterien, Indikatoren und Schwellenwerte festgelegt:

Tab. 6 Kriterien für die Definition der Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen

Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen: Kriterien, Indikatoren und Schwellenwerte		
Kriterium	Indikator	Schwellenwert
Bedeutung als Arbeitsplatzstandort	Anzahl Beschäftigte (2./3. Sektor)	Mind. 450 Beschäftigte
Versorgung	Angebot an Grossverteilern	Mind. 1 Migros, Coop oder Denner
Öffentliche Dienstleistungen (Schulen)	Angebot an Bildungseinrichtungen	Mind. Sek. 1

Zusätzlich zu den Zentren, welche im kantonalen Richtplan definiert sind, erfüllen folgende 26 Gemeinden die erforderlichen Kriterien für eine Einteilung in die Kategorie «Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen»<sup>11</sup>:

Biglen, Bremgarten b.B., Fraubrunnen, Grosshöchstetten, Hilterfingen, Jegenstorf, Kehrsatz, Laupen, Madiswil, Oberburg, Oberdiessbach, Reichenbach im Kandertal, Riggisberg, Roggwil, Schüpfen, Signau, Sigriswil, Stettlen, Valbirse, Vechigen, Wohlen b.B., Wangen an der Aare, Wattenwil, Wiedlisbach, Wilderswil, Wimmis.

<sup>11</sup> Hinweis: Einzelne Zentren der 4. Stufe gemäss kantonalem Richtplan erfüllen die definierten Kriterien bzw. die Schwellenwerte nicht vollumfänglich (z.B. Sonceboz-Sombeval, Koppigen).

### 3.3.3 Vorgehen

Die R-Modelle werden in der folgenden Reihenfolge gebildet: Hoher, mittlerer und tiefer Konzentrationsgrad. Bei den Konzentrationsgraden Mittel und Tief werden die im Modell R-Hoch bzw. R-Mittel definierten topografischen Raumeinheiten (siehe u.a. Tabelle 7) grundsätzlich feiner unterteilt<sup>12</sup>.

Die Vorgehensweise bzw. der Aufbau der R-Modelle ist nachfolgend grafisch aufgeführt:

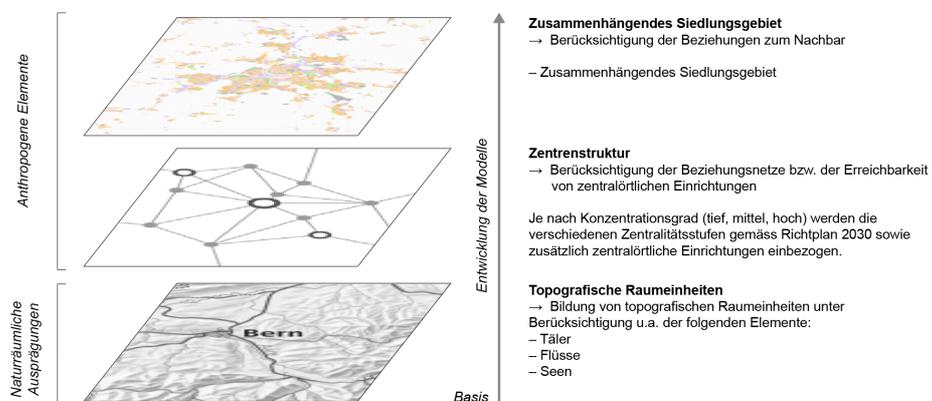


Abb. 5 Aufbau der R-Modelle

Bei der Definition der neuen Gemeindelandschaft nimmt die Bedeutung des Kriteriums «Topografische Raumeinheiten» mit dem abnehmenden Konzentrationsgrad (von Hoch zu Tief) ab und die Bedeutung der Kriterien «Zentrenstruktur» und «Zusammenhängendes Siedlungsgebiet» zu. Gebiete mit zusammenhängendem Siedlungsgebiet werden grundsätzlich zu einer Gemeinde zusammengefasst.

#### Modell R-Hoch

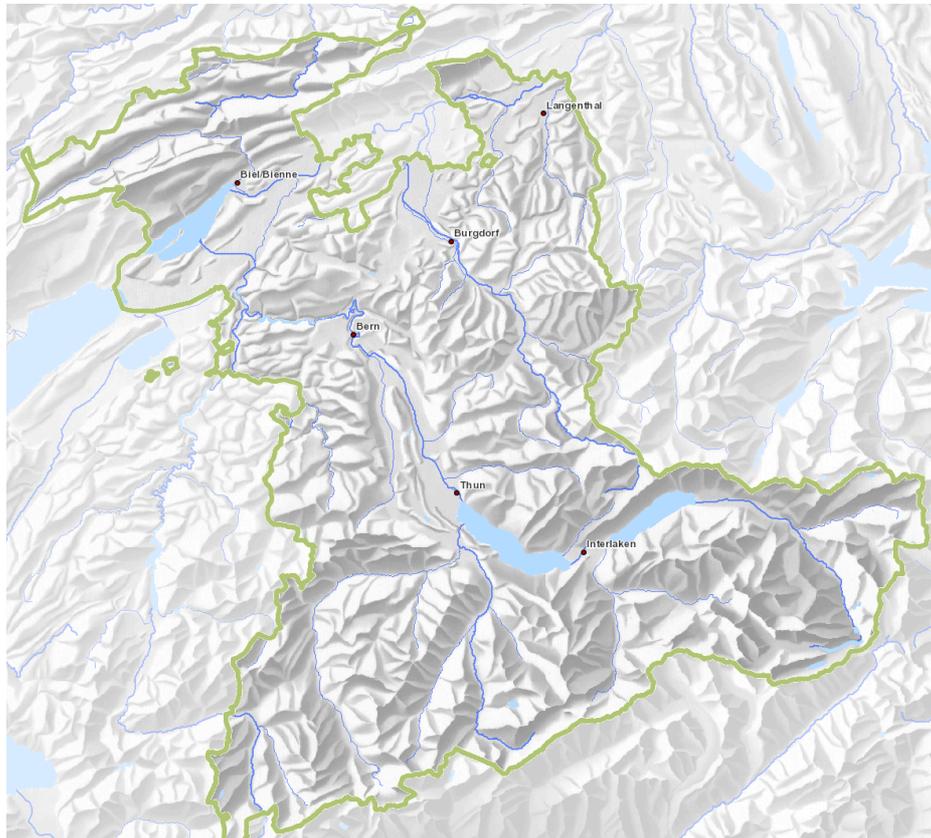
##### *Topografische Raumeinheiten*

Beim Modell R-Hoch wird der Kanton Bern in grosse topografische Raumeinheiten eingeteilt. Dabei stellen Bergkanten grundsätzlich trennende und Flüsse und Seen verbindende Elemente dar. Als wichtige Grundlage dient das Relief mit Gewässern des Kantons Bern (s. Abb. 6). Jede Raumeinheit bildet im Modell R-Hoch eine eigenständige Gemeinde.

<sup>12</sup>

In den verschiedenen Konzentrationsgraden kann die Bedeutung eines Gliederungselements (z.B. Hügelzug, Siedlungsgebiet) ändern. Aus diesem Grund kann es in gewissen Fällen zweckmässig sein, einzelne Gemeinden in einen anderen Raum, als im vorhergehenden Konzentrationsgrad definiert, einzuteilen.

Abb. 6 Relief mit Gewässern



Quelle: Geoportal des Kantons Bern

In der nachfolgenden Tabelle sind die für das Modell R-Hoch definierten Raumeinheiten aufgeführt:

Tab. 7 Topografische Raumeinheiten

Topografische Raumeinheiten			
Region	Raumeinheit	Verbindendes Haupt(fliess)gewässer	Zentren
Berner Oberland	Haslital	– Aare bis Brienz	– Meiringen
	Lütschine-Täler	– Lütschine (Schwarze und Weisse Lütschine)	– Grindelwald
	Kandertal	– Kander	– Frutigen
	Simmental / Saaneland	– Simme – Saane	– Saanen–Gstaad
	Brienzer Seebecken	– Brienzersee – Aare zwischen Brienzer- und Thunersee	– Interlaken

	Thuner Seebecken / Hohgant	– –	Thunersee Zulg	– –	Thun
Mittelland	Aare- und Gürbetal	– –	Aare zwischen Thun und Bern Gürbe	–	Münsingen
	Schwarzwasser	–	Schwarzwasser	–	Schwarzenburg
	Bern / Frienisberg	–	Aare	–	Bern
Emmental	Oberes Emmental	–	Emme	–	Langnau
	Unteres Emmental	–	Emme	–	Burgdorf
Oberaargau	Oberaargau	– –	Aare zwischen Wangen und Wynau Langete	–	Langenthal
Seeland	Bieler Seebecken	– –	Bielersee Aare zwischen Bielersee und Leuzigen	–	Biel
	Grosses Moos / Lyss	–	Alte Aare	–	Lyss
Berner Jura	Vallon de St. Imier	–	La Suze	–	Saint-Imier
	Vallée de Tavannes	–	La Birse	–	Moutier

### *Zentrenstruktur und zusammenhängendes Siedlungsgebiet*

Die topografische Einteilung wird beim Modell R-Hoch mit den Zentren der 1. bis 3. Stufe gemäss kantonalem Richtplan sowie mit dem Siedlungsgebiet überlagert.

Wie aus der obenstehende Tabelle ersichtlich befindet sich – mit Ausnahme der Räume Lüttschine-Täler und Aare-/Gürbetal – in jeder topografischen Raumeinheit ein Zentrum der 1. bis 3. Stufe. In den Räumen Lüttschine-Täler und Aare-/Gürbetal können Grindelwald bzw. Münsingen<sup>13</sup> als Zentren betrachtet werden.

### **Modelle R-Mittel und R-Tief**

#### *Topografische Raumeinheiten*

Bei den Konzentrationsgraden Mittel und Tief werden die im Modell R-Hoch bzw. R-Mittel definierten topografischen Raumeinheiten weiter unterteilt. Dabei werden in Bezug auf das Gewässer u.a. die Nebenflüsse als verbindende Elemente berücksichtigt.

<sup>13</sup> Grindelwald weist mehr Einwohner und Beschäftigte als Lauterbrunnen auf und hat eine grössere Bedeutung als touristisches Zentrum. Münsingen weist u.a. mehr Beschäftigte als Belp auf und liegt an einer Hauptverkehrsachse.

### *Zentrenstruktur und zusammenhängendes Siedlungsgebiet*

In den Modellen R-Mittel und insbesondere R-Tief spielen die Kriterien «Zentrenstruktur» und «Zusammenhängendes Siedlungsgebiet» eine massgebendere Rolle als im Modell R-Hoch. In Bezug auf die Zentren werden beim Modell R-Mittel die Zentren der 1. bis 4. Stufe gemäss Richtplan und beim Modell R-Tief zusätzlich die definierten Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen einbezogen.

In den neu definierten Gemeinden befindet sich im Modell R-Mittel grundsätzlich mindestens ein Zentrum der 1. bis 4. Stufe gemäss Richtplan und im Modell R-Tief eine Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen.

#### Bemerkungen:

- In den Modellen R-Mittel und R-Tief wird Spiez als Zentrum bzw. als Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen berücksichtigt (gemäss kant. Richtplan ist Spiez Teil des urbanen Kernraums der Agglomeration Thun).
- Folgende Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen (s. auch Kap. 3.3.2) werden insbesondere aufgrund des zusammenhängenden Siedlungsgebietes zu einem Zentrum bzw. zu einer anderen Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen zugeschlagen: Bremgarten b.B. (→ Bern), Hilterfingen (→ Thun), Stettlen (→ Vechigen)
- Im Gebiet Hohgant erfüllt in Bezug auf die zentralörtlichen Einrichtungen keine Gemeinde die definierten Kriterien. Dieses Gebiet wird u.a. aufgrund der Topografie und des SEK I-Standortes (Unterlangenegg) trotzdem als neue Gemeinde berücksichtigt.
- Im Modell R-Tief erfüllen die berücksichtigten Gemeinden Mühleberg und Diemtigen (Regionalpark) ebenfalls nicht vollumfänglich die Kriterien einer Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen. Die Gemeinden Gals und Erlach erfüllen die Kriterien, da sie als Doppelzentrum betrachtet werden.

### **3.3.4 Künftige Gemeindelandschaft**

Die kartografische Darstellung der R-Modelle (Hoch, Mittel, Tief) befindet sich im Anhang (A3-Format).

Die Verteilung nach Grössenklassen der neuen Gemeinden in den R-Modellen im Vergleich zur heutigen Situation ist aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Tab. 8 Vergleich der R-Modelle mit dem Referenzzustand

Anzahl Gemeinden				Referenz- zustand
	R-Hoch	R-Mittel	R-Tief	
Anzahl Gemeinden, <i>da- von Gemeinden mit ...</i>	16	43	76	352
unter 500 EW	-	-	-	87
500 bis 1'499 EW	-	-	1	120
1'500 bis 2'499 EW	-	-	2	46
2'500 bis 4'999 EW	-	4	18	62
5'000 bis 9'999 EW	1	10	35	21
10'000 bis 19'999 EW	4	17	14	12
20'000 bis 39'999 EW	4	8	3	-
40'000 bis 79'999 EW	2	1	-	3
über 80'000 EW	5	3	3	1
Anzahl Einwohner				
Mediangemeinde	32'901	14'021	7'103	1'175
kleinste Gemeinde	9'861	3'402	1'314	38
grösste Gemeinde	295'459	256'230	233'670	131'554
Spannweite	285'598	252'828	232'356	131'516

Hinweis: Einwohnerzahlen = ständige Wohnbevölkerung 2015

Das Modell R-Tief führt annähernd zu einer Normalverteilung um die Grössenklasse von 5'000 bis 9'999 Einwohnern mit 35 von 76 Gemeinden. Kleinste Gemeinde ist Kandersteg, grösste die Stadt Bern mit einem Teil der Agglomeration.

Das Modell R-Mittel weist mit einem Teil der Agglomeration Bern die grösste Gemeinde und mit Koppigen und umliegende Gemeinden die kleinste Gemeinde auf.

Beim Modell R-Hoch wird die grösste Gemeinde durch einen Teil der Agglomeration Bern (von Worb bis Gurbrü, von Köniz bis Schüpfen) und die kleinste Gemeinde durch die Gemeinden im Tal der Lütchine gebildet.

Eine differenziertere Betrachtung der drei R-Modelle bzw. eine entsprechende Beurteilung ist im Kapitel 4 aufgeführt.

### 3.4 G-Modelle

#### 3.4.1 Grundidee

Eine Neueinteilung der Gemeindegrenzen nach gesellschaftlich-föderalistischen Grundlagen soll einerseits die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten verbessern, indem ausgegliederte Aufgaben «zurückgenommen» werden (weniger Gemeindeverbände) und andererseits die Identität der Bevölkerung mit ihrem Gemeinwesen optimal erhalten und gestaltet wird. Die Organisationsform (Gemeindeversammlung, Parlament) in einer Gemeinde ist im Sinne der Effizienz zu beurteilen, wobei den direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten mittels Gemeindeversammlung wegen der dadurch grösseren Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Die neuen Gemeinden sollen wirtschaftlich (finanziell) leistungsfähig sein, zwischen Entscheidungsträger und Finanzierer (fiskalische Äquivalenz) gibt es eine hohe Übereinstimmung.

#### 3.4.2 Kriterien

Für die Bildung der G-Modelle werden auf der Basis der Grundidee folgende Kriterien einbezogen:

Tab. 9 Kriterien und Grundlagen für die Bildung der G-Modelle

Kriterien	Erläuterungen zu den Kriterien	(Daten)Grundlagen und Quellen
Identität	Eine gewisse Identifikation der Bevölkerung mit administrativen Einheiten kann nicht abgestritten werden; die ehemaligen Amtsbezirke haben seit der Helvetik existiert.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ehemalige Amtsbezirke</li> <li>– Wahlkreise</li> <li>– Verwaltungskreise und -regionen</li> <li>– Regionalkonferenzen</li> <li>– Raumplanungsregionen</li> </ul>
Fiskalische Äquivalenz / Mitbestimmung	Möglichst hohe Übereinstimmung zwischen Leistungsbestellern (Gemeinden) und Leistungserbringern (Gemeindeverbände) ist anzustreben; dadurch steigen die Mitbestimmungsmöglichkeiten. Gemeinden mit Zugehörigkeit zu ein- und derselben Kirchgemeinde haben Zusammengehörigkeitsgefühl.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesamtübersicht Gemeinden und Verbände (AGR, 25. April 2016).</li> <li>– Grossratsbeschluss betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 6. Juni 2012 (Stand 1.1.2016), BSG 411.21</li> </ul>
Residualgrössen	Je tiefer der Konzentrationsgrad bei der Bildung neuer Gemeinden, umso wichtiger sind neben strukturellen Elementen (Verkehrerschliessung, Gemeindeverbände, Kirchgemeinden) und geografisch-topografischen Elementen (landschaftstrennende Berge, Flüsse,...) auch Erfahrungen aus dem Beratungsalltag über die gegenseitige «Befindlichkeit» von Gemeinden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– die bisher aufgeführten;</li> <li>– Geoportal Kanton Bern mit Reliefkarte bzw. Gemeindegrenzen;</li> <li>– eigene Erfahrungen aus dem Beratungsalltag von über 30 Jahren.</li> </ul>

### 3.4.3 Vorgehen

Ein Algorithmus ist bei den G-Modellen nicht mit einem vernünftigen Aufwand möglich, es fehlt nämlich an eindeutigen, einfachen Zusammenhängen (Kausalitäten) wie auch an quantifizierbaren Indikatoren. Das Vorgehen bei der Erarbeitung dieser Modelle beruht einerseits auf strukturell-politischen Gegebenheiten und andererseits auf den Kenntnissen der Experten aus ihrer langjährigen Beratungstätigkeit im Kanton Bern.

Zur Anwendung kommt folgendes Vorgehen:

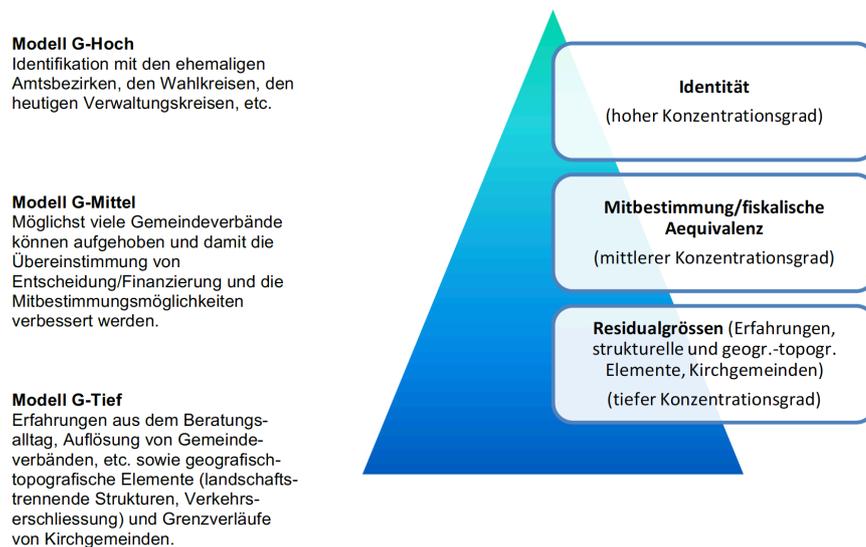


Abb. 7 Vorgehen bei den G-Modellen

#### *Modell G-Hoch*

Ausgangspunkt bilden die 26 ehemaligen Amtsbezirke, an welche sich sowohl die Gemeindebehörden wie auch die Bevölkerung noch gut erinnern können. Die Amtsbezirke weisen eine sehr lange Vergangenheit auf, sie wurden von verschiedener Seite als bewährt empfunden und bilden einen starken Anhaltspunkt für eine gemeinsame Identität. In Einzelfällen (vgl. nachfolgend) werden diese ergänzt/korrigiert anhand der 6 vorgegebenen Regionalkonferenzperimeter, der 9 Wahlkreise, der 10 Verwaltungskreise und der 11 Raumplanungsregionen.

Mit Blick auf die Beibehaltung der Sprachgrenze werden die ehemaligen Amtsbezirke Biel (zweitsprachig) sowie Courtelary, La Neuveville und Moutier (französischsprachig) unverändert übernommen. Ebenfalls ohne Modifikationen werden die ehemaligen Amtsbezirke Büren, Erlach, Frutigen, Laupen, Nidau, Nidarsimmental und Signau zu Gemeinden erhoben.

Änderungen werden bei folgenden ehemaligen Amtsbezirken vorgenommen:

- die Stadt Bern bildet einen eigenen Wahlkreis und bleibt eine eigenständige Gemeinde;

- aus Gründen der Grösse bzw. der Verwaltungseinteilung werden die ehemaligen Amtsbezirke Obersimmental und Saanen (einheitliche Raumplanungsregion) sowie Interlaken und Oberhasli (Regionalkonferenz Oberland-Ost) zu je einer Gemeinde zusammengefasst;
- die heutige Regionalkonferenz Emmental (Verwaltungskreis Emmental) bildet neu eine einzige Gemeinde;
- der Verwaltungskreis Oberaargau bleibt ebenfalls in einer Gemeinde zusammen;
- die Regionalkonferenz Bern-Mittelland wird aus Gründen der Grösse wie folgt modifiziert: Neben der Stadt Bern (eigenständige Gemeinde) gibt es neu eine Gemeinde Bern-Nord, bestehend aus den verbliebenen Gemeinden des ehemaligen Amtsbezirks Fraubrunnen und den Gemeinden Bremgarten, Ittigen, Zollikofen bzw. Kirchlindach und Wohlen – ergänzt um die Gemeinden Bärswil und Meikirch; weiter gibt es eine Gemeinde Bern-West bestehend aus dem ehemaligen Laupenamt sowie eine Gemeinde Bern-Agglomeration aus den verbleibenden Gemeinden des ehemaligen Amtsbezirks Bern, ergänzt um die Gemeinden Worb und Allmendingen (Wahlkreis Mittelland-Nord); die verbleibenden Gemeinden aus dem ehemaligen Amtsbezirk Konolfingen – d.h. ohne Allmendingen und Worb – bilden neu die Gemeinde Bern-Ost und die Gemeinden aus dem ehem. Amtsbezirk Seftigen mit dem Zentrum Belp-Kehrsatz die Gemeinde Bern-Süd;
- der Verwaltungskreis Thun wird aus Gründen der Grösse und der vermuteten Identitäten aufgeteilt in eine Gemeinde Thun-West (Gemeinden aus dem sog. Westamt inkl. Burgistein, Gurzelen, Seftigen, Uttigen und Wattenwil - vormals Amtsbezirk Seftigen);
- eine Gemeinde Thun-Ost (Gemeinden aus dem sog. Ostamt, d.h. dem Zulgtal angehörend) und eine Gemeinde Thun-Agglomeration mit der Stadt Thun sowie den Seegemeinden, Heimberg und Steffisburg bzw. Thierachern, Amsoldingen und Zwieselberg.
- die verbleibenden Gemeinden aus dem ehemaligen Amtsbezirk Seftigen werden dem ehemaligen Amtsbezirk Schwarzenburg zugeordnet (Riggisberg, Rüeggisberg und Rüscheegg).

#### *Modell G-Mittel*

Als Grundlagen werden das Verzeichnis der Gemeindeverbände («Gesamtübersicht Gemeinden und Verbände» ein internes Papier vom Amt für Gemeinden und Raumordnung; 25. April 2016) und der Grossratsbeschluss betreffend die Umschreibung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Kantons Bern vom 6.6.2012 (Stand 1.1.2016), BSG 411.21, verwendet. Zur Vorbereitung werden im Verzeichnis der Gemeindeverbände Redundanzen eliminiert (pro Aufgabenbereich wie Schule, Abwasser usw. gehört jede Gemeinde genau einem Verband an) – bei Mehrfachzugehörigkeiten Prioritäten gesetzt.

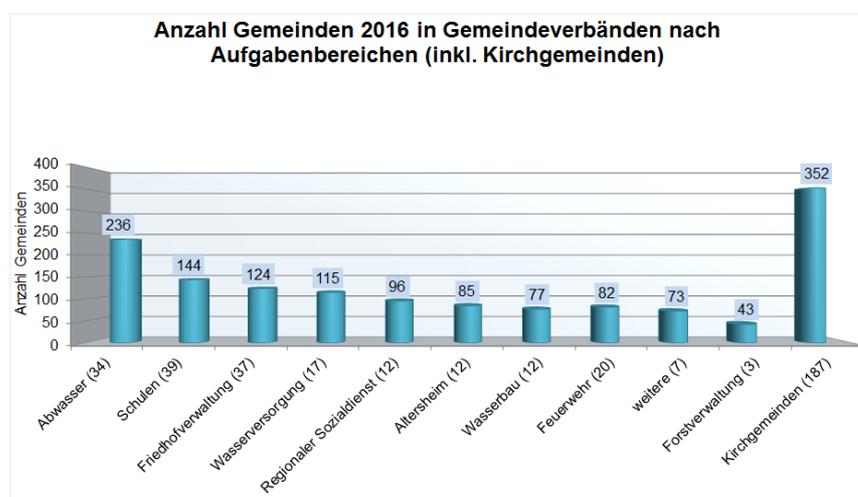
Die nachfolgende Grafik zeigt die Anzahl Gemeinden in Gemeindeverbänden aufgeteilt nach Aufgabenbereichen:

- 144 Gemeinden sind in 39 Schulverbänden organisiert, oder
- 20 Feuerwehrverbände umfassen insgesamt 82 Gemeinden, oder

- alle 352 Gemeinden sind aktuell in 187 evangelisch-reformierten Gemeinden organisiert.

Unter «Weitere» sind Verbände zum Betrieb eines Schwimmbads, einer Schlachthanlage, von Spitalliegenschaften, einer Kabelfernsehanlage, etc. enthalten.

Insgesamt sind 193 Gemeindeverbände und 187 Kirchgemeinden erfasst und für das Modell G-Mittel verwendet worden.



Es ist zu beachten, dass hier nur die Gemeindeverbände nach Art. 130 – 135 GG<sup>14</sup> aufgeführt sind. Weitere Verbindungen (Zusammenarbeitsformen) des öffentlichen Rechts (Vertragsmodell bzw. Sitzgemeindemodell mit Anschlussgemeinden) und des privaten Rechts (Aktiengesellschaften, Genossenschaften) sind nicht enthalten.

Damit eine möglichst hohe Übereinstimmung zwischen den Gemeindeverbänden und den neuen Gemeinden hergestellt werden kann bzw. damit möglichst viele diesen Gemeindeverbänden übertragenen Aufgaben wiederum durch die Gemeinde selber erfüllt werden können, werden insgesamt vier Runden (Berechnungsdurchläufe) durchgeführt:

- **1. Runde:** Die ARA-Verbände dienen als Grundlage für eine erste Neuordnung der Gemeinden, da diese bezüglich Grösse und Ausdehnung der Zielsetzung von 40 bis 60 Gemeinden am nächsten kommen bzw. ein ungleich grösseres Gewicht bezüglich Aufgabenerfüllung haben als etwa das Bestattungswesen (Friedhofverwaltung). Der Schulbereich weist zwar noch eine leicht höhere Anzahl von Verbänden auf, jedoch mit einer deutlich kleineren Abdeckung (Anzahl Gemeinden).
- **2. Runde:** Die sehr unterschiedliche Grösse (Anzahl Gemeinden) von ARA-Verbänden wird einzelfallweise bereinigt. Beispiele: Anstelle der ARA

<sup>14</sup> Gemeindegesezt vom 16. März 1998; BSG 170.11.

Unteres Langetental wird die Wasserversorgung Untere Langete (WUL) zugrunde gelegt. Die kleinen Gebiete von ARA Täuffelen und ARA Ins-Müntschemier werden zusammengefasst. Der grosse Verband ARA Mittleres Emmental wurde gemäss den räumlichen Grenzen in den Regionalen Sozialdienst Oberes Emmental und den Regionalen Sozialdienst Trachselwald aufgeteilt.

- 3. *Runde*: Innerhalb von ehemaligen Amtsbezirken und nach weiteren Verbänden werden sodann weitere «Umverteilungen» vorgenommen und Gemeinden neuen Gebieten zugeordnet, welche bisher noch nicht aufgeteilt worden sind. Beispielsweise werden die Gemeinden vom ARA-Verband Moossee-Urtenenbach mit denjenigen vom Wasserbauverband Urtenenbach vereinigt und Mötschwil hinzugefügt (Oberstufenschulverband und Friedhof Hindelbank), jedoch Kernenried umgeteilt (Gemeindeverband Kirchberg und Reg. Sozialdienst Rüttligen-Alchenflüh und Umgebung), usw.
  
- 4. *Runde*: Diverse Lücken werden gefüllt und Unstimmigkeiten beseitigt. So gehört etwa Kallnach einzig dem Schulverband Aarberg an und bildet auch eine eigene Kirchgemeinde. Der Schulverband Aarberg wird jedoch durch die Zuordnung von Bühl/Walperswil zum Kreis der Gemeinden um die ARA Täuffelen bereits aufgeteilt, so dass Kallnach dem Gebiet der ARA Region Lyss-Limpachtal zugeordnet wird. Auch Meikirch gehört keinem Verband an und wird aus geografischer Sicht den Gemeinden Kirchlindach-Wohlen zugeordnet. Weiter werden Bremgarten b.B. mit der Stadt Bern und Evillard/Leubringen mit der Stadt Biel vereint (gleiche Kirchgemeinden). Ligerz und Twann-Tüscherz sind von französischsprachigen Gemeinden umgeben und werden deshalb aus zwei gemischtsprachlichen Verbänden herausgelöst und zu einer eigenen Gemeinde verschmolzen. Wegen ihrer Grösse bleiben Bolligen, Ittigen, Muri b.B., Ostermundigen und Zollikofen je allein (mit jeweils ebenfalls eigenständiger Kirchgemeinde). Da keine Exklaven zulässig sind, wird die ARA Mittleres Emmental wegen Oberburg aufgeteilt und dieses geht neu mit Lützelflüh und Rüegsau zu Burgdorf, Hasle und Heimiswil, womit aber der Sozialdienst Trachselwald keine Einheit mehr bildet. Gelterfingen geht wegen der geplanten Fusion zu Kirchdorf, Mühledorf und Noflen – Schlosswil aus denselben Gründen zu Grosshöchstetten. Zur Beseitigung einer weiteren Exklave werden auch die Gemeinden im westlichen Teil des ehem. Bezirkes Moutier neu formiert, usw.

#### *Modell G-Tief*

Dieses Modell besteht aus einer Kombination von fiskalischer Aequivalenz (Gemeindeverbände, Kirchgemeinden), von Identität (Grenzziehung überwiegend innerhalb der ehemaligen Amtsbezirke bzw. der heutigen Verwaltungskreise) sowie Fusionsabklärungen und Erfahrungen aus dem Beratungsalltag. Grundlagen bildeten u.a. die Wahlkreise (9), ehemalige Amtsbezirke (26), Verwaltungskreise (10), vorgegebene Regionalkonferenzperimeter (6), Planungs-

regionen (11), das Verzeichnis der Gemeindeverbände und eine Liste der Fusionsprojekte im Kanton Bern (Stand: 15. August 2016).

Bei anvisierten rund 100 Gemeinden und der für das Modell G-Tief definierte Nebenbedingung, dass Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern grundsätzlich nicht verändert und gemäss den festgelegten Grundregeln (s. Kap. 3.1.2) nicht aufgeteilt werden, ergibt sich eine mittlere Grösse (Einwohnerzahl) von knapp 6'000 pro Gemeinde.

Für die Erarbeitung des Modells G-Tief wird das vorgängige Modell G-Mittel nicht als Grundlage beigezogen. Vielmehr werden in einem ersten Durchgang die Gemeinden so zugeordnet, dass möglichst noch Gemeindeverbände ersetzt werden können (fiskalische Äquivalenz), dass Einheiten innerhalb von ehemaligen Amtsbezirken/aktuellen Walkreisen (Identität) gebildet werden und dass dabei in der Regel ganz kleine bzw. ganz grosse Einheiten möglichst vermieden werden. Eine einschneidende Restriktion bildet im Modell G-Tief neben der Einwohnerzahlen die unmittelbare Nachbarschaft von zusammengefassten Gemeinden bzw. die Vermeidung von Exklaven.

In einer weiteren Runde werden Gemeinden zugeordnet, die bisher nicht zugeordnet sind: Bannwil wird aus dem Gebiet des ARA-Verbandes Bannwil-Graben-Berken herausgelöst - da letztere dem ehem. Amtsbezirk Wangen angehörten und stärker Richtung Herzogenbuchsee (Friedhof, Feuerwehr) orientiert sind - und Aarwangen/Schwarzhäusern (gleiche Kirchgemeinde!) bzw. Thunstetten zugeordnet. Lotzwil ist eher Richtung Langenthal orientiert, wird aber aus Gründen der Grösse dem Gebiet mit Bleienbach, Rüttschelen sowie Bettenhausen, Ochlenberg und Thörigen zugeordnet, usw.

Eine weitere Runde dient dazu, weitere Unstimmigkeiten zu eliminieren und schliesslich auch die neuen Gemeindegrössen soweit sinnvoll und möglich noch etwas zu justieren.

Abschliessend sind eine Reihe von Sonderfällen behandelt worden, so bspw.:

- Heiligenschwendi ist von Oberhofen/Hilterfingen nur über Thun verkehrsmässig erschlossen und wird deshalb, wie Amsoldingen/Zwieselberg, der Stadt Thun zugeordnet.
- Orvin, vergleichbare Situation mit Heiligenschwendi, d.h. wird über Biel/Evilard/Maggingen verkehrsmässig erschlossen und nicht über das Plateau de Diesse und geht deshalb zu Biel/Evilard.
- Das Vallon de St. Imier wird aufgeteilt in einen oberen Teil (Richtung La Chaux-de-fonds) mit St. Imier und einen unteren Teil mit Cormoret, Courtelary, Cortébert und Corgémont inkl. Sonceboz.
- Tavannes, Tramelan und Mont-Tramelan bilden eine neue Gemeinde – damit wird der westliche Teil des ehem. Amtsbezirks Moutier weniger dominierend und umfasst neu die Teilgebiete Saicourt-Petit-Val, Reconvilier und Court-Valbirse.
- Péry mit Sauge und Romont sind sehr klein und werden folglich Tavannes usw. zugeordnet.

### Herausforderungen

Je tiefer der Konzentrationsgrad, umso mehr Durchläufe sind nötig, um eine einigermaßen zufriedenstellende Aufteilung der Gemeinden vornehmen zu können. Je detaillierter die Kenntnisse über «nachbarschaftliche Verhältnisse» von Gemeinden, umso schwieriger ist die Zuordnung.

Je höher der Konzentrationsgrad, umso grösser die Freiheitsgrade für eine andere Konstellation bei der Zuordnung von Gemeinden und umgekehrt. Ein tiefer Konzentrationsgrad führt vereinzelt zu Gemeinden ohne eigentliches Zentrum, während im mittleren und insbesondere im hohen Konzentrationsgrad (konkurrierende) Zentren in ein und derselben Gemeinde zu liegen kommen können.

### 3.4.4 Künftige Gemeindelandschaft

Die kartografische Darstellung der G-Modelle (Hoch, Mittel, Tief) befindet sich im Anhang (A3-Format).

Die Verteilung nach Grössenklassen der neuen Gemeinden in den drei G-Modellen ist nachfolgend aufgeführt:

Tab. 10 Vergleich der G-Modelle mit dem Referenzzustand

Anzahl Gemeinden				Referenz- zustand
	G-Hoch	G-Mittel	G-Tief	
Anzahl Gemeinden, <i>da- von Gemeinden mit ...</i>	24	43	104	352
unter 500 EW	-	-	-	87
500 bis 1'499 EW	-	-	1	120
1'500 bis 2'499 EW	-	1	4	46
2'500 bis 4'999 EW	-	2	23	62
5'000 bis 9'999 EW	2	7	51	21
10'000 bis 19'999 EW	6	19	20	12
20'000 bis 39'999 EW	6	8	1	-
40'000 bis 79'999 EW	6	4	3	3
über 80'000 EW	4	2	1	1
Anzahl Einwohner				
Mediangemeinde	25'039	15'560	6'346	1'175
kleinste Gemeinde	6'320	1'707	903	38
grösste Gemeinde	131'554	135'939	135'939	131'554
Spannweite	125'234	134'232	135'036	131'516

Hinweis: Einwohnerzahlen = ständige Wohnbevölkerung 2015

Das Modell G-Tief führt annähernd zu einer Normalverteilung um die Grössenklasse von 5'000 bis 9'999 Einwohnern mit 52 von 104 Gemeinden. Die grösste Gemeinde wird gebildet durch Bern und Bremgarten und die kleinste Gemeinde durch die Gemeinden des linken Zulgtales (Homburg, Horrenbach-Buchen und Teuffenthal).

Das Modell G-Mittel weist ebenfalls annähernd eine Normalverteilung auf, allerdings um die Grössenklasse von 10'000 bis 19'999 Einwohnern mit 19 von 43 Gemeinden. Die grösste Gemeinde bilden Bern und Bremgarten (wie in G-Tief) und die kleinste Gemeinde Ligerz und Twann-Tüscherz.

Das Modell G-Hoch weist annähernd eine Gleichverteilung zwischen 10'000 und 80'000 Einwohnern auf – je 6 Gemeinden oder insgesamt 18 von 24 Gemeinden (ca. 75%). Die grösste Gemeinde ist die Stadt Bern, kleinste Gemeinde bilden die Gemeinden des Zulgtales.

Eine differenziertere Betrachtung der drei G-Modelle bzw. eine entsprechende Beurteilung ist im Kapitel 4 aufgeführt.

### 3.5 Zusammenfassung

In der nachfolgenden Tabelle sind die acht Modelle nach Anzahl Gemeinden zusammenfassend aufgeführt. Zudem sind bezüglich Einwohnerzahl die Mediangemeinden ersichtlich:

Anzahl Gemeinden			
	Hoch	Mittel	Tief
W-Modelle	14	49	<i>Kein Modell vorhanden</i>
R-Modelle	16	43	76
G-Modelle	24	43	104
Anzahl Einwohner: Mediangemeinden			
W-Modelle	49'959 EW	11'110 EW	<i>Kein Modell vorhanden</i>
R-Modelle	32'901 EW	14'021 EW	7'103 EW
G-Modelle	25'039 EW	15'560 EW	6'346 EW

Die Modelle Hoch weisen zwischen 14 und 24 Gemeinden auf. Im Konzentrationsgrad Mittel sind je nach Modell zwischen 43 und 49 Gemeinden zu verzeichnen.

Im Rahmen der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass sich aus Sicht Wirtschaft kein zweckmässiges Modell W-Tief erarbeiten lässt. Beim Modell R-Tief können aufgrund der definierten Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen so-

wie des Einbezugs des Kriteriums «Zusammenhängendes Siedlungsgebiet» nur knapp 80 Gemeinden gebildet werden. Beim Aufzeigen der Auswirkungen der Modelle (Kap. 4) ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Anzahl der Gemeinden im Modell R-Tief und im Modell G-Tief eine Differenz von knapp 30 Gemeinden besteht.

Nachfolgend sind für die Modelle mit Konzentrationsgrad Mittel und Hoch die Verteilung nach Grössenklassen der neuen Gemeinden im Vergleich zur heutigen Situation dargestellt.

*Modelle Mittel*

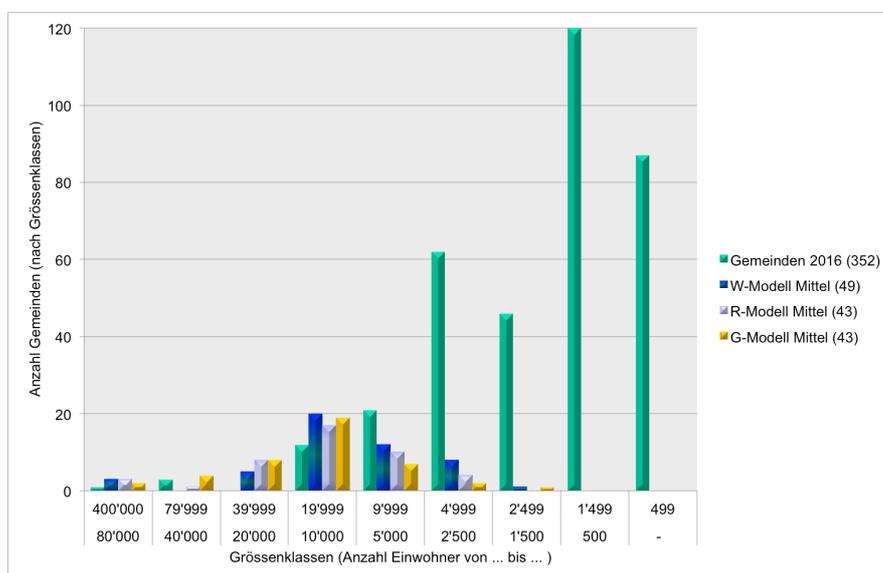


Abb. 8 Anzahl Gemeinden nach Grössenklassen in den Modellen Mittel

In allen Modellen befinden sich im Konzentrationsgrad Mittel die meisten Gemeinden – zwischen 17 und 19 Gemeinden je nach Modellgruppe W, R bzw. G – in der Grössenklasse 10'000 bis 19'999 Einwohner. Die zweite Klasse mit den meisten Gemeinden ist diejenige mit 5'000 bis 9'999 und die dritte mit 20'000 bis 39'999 Einwohnern. Gegenüber heute mit null Gemeinden weisen alle Modelle Mittel mindestens 5 Gemeinden in der Grössenklasse 20'000 bis 39'999 Einwohner auf. In allen Modellen befinden sich 2 bzw. 3 Gemeinden in der Klasse mit über 80'000 Einwohnern. Die grösste Gemeinde weist im Modell G rund 136'000 und im Modell R ca. 256'000 Einwohner auf. Die kleinste Gemeinde in den Modellen W-Mittel und G-Mittel befindet sich jeweils als einzige in der Klasse 1'500 bis 2'499 Einwohner. Die Mediengemeinden bei den Modellen W, R und G liegen in diesem Konzentrationsgrad bei 11'110, 14'021 bzw. 15'560 Einwohnern.

*Modelle Hoch*

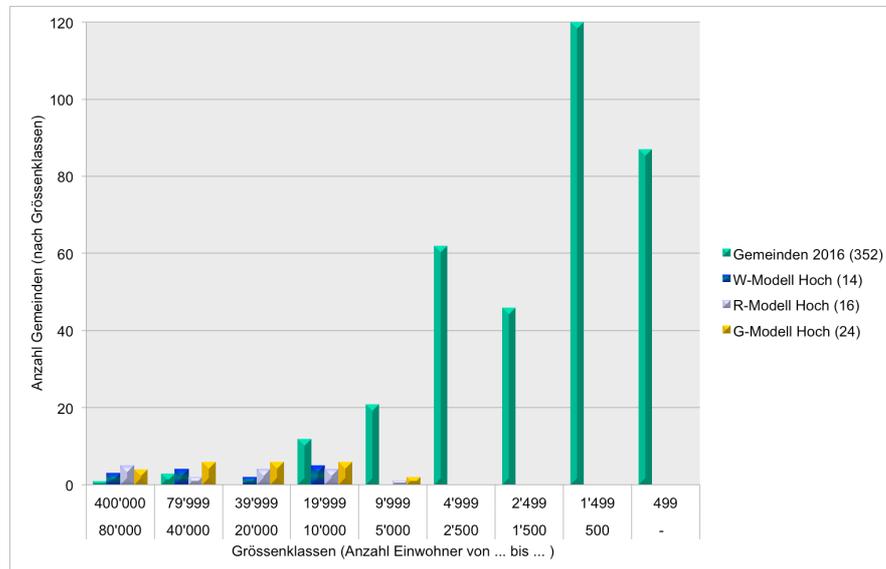


Abb. 9 Anzahl Gemeinden nach Grössenklassen in den Modellen Hoch

Beim Konzentrationsgrad Hoch befinden sich die neuen Gemeinden in den verschiedenen Modellen hauptsächlich in den Grössenklassen mit über 10'000 Einwohnern. Nur in den Modellen R und G befinden sich noch 1 bzw. 2 Gemeinden in der Klasse 5'000 bis 9'999 Einwohner. Die Mediagemeinden in diesem Konzentrationsgrad weisen in den Modellen W, R und G 49'959, 32'901 bzw. 25'039 Einwohner auf.

*Weitere Erkenntnisse aus der Modellbildung*

In den W- und R-Modellen sind in allen aufgezeigten Konzentrationsgraden – auch wenn auf unterschiedlichen Hintergründen – die Kernagglomerationen jeweils Teil einer zusammengefassten Gemeinde. Diese zwei Modellgruppen unterscheiden sich bei diesem Punkt stark von den G-Modellen, in denen die Kernstädte vielfach nicht mit anderen Gemeinden zusammengefasst sind. Unter anderem aus diesem Grund ist es bei den G-Modellen – im Gegensatz zu den anderen zwei Perspektiven – möglich, beim Konzentrationsgrad Tief ein Modell mit über 100 Gemeinden zu bilden.

Betreffend W- und R-Modelle ist auch darauf hinzuweisen, dass ausserhalb der zentralen Gebiete die Gemeinden in vielen Fällen anders zusammengefasst sind. Gesamthaft sind bei den Modellen mit hohem Konzentrationsgrad 242 Gemeinden dem gleichen Raum zugeordnet, in den Modellen mit mittlerem Konzentrationsgrad sind es noch 215 Gemeinden.

## 4. Auswirkungen der Modelle

### 4.1 Einleitung

Zweck der Phase «Auswirkungen der Modelle» ist ein Vergleich der Modelle untereinander mit einer Beurteilung der Vor- und Nachteile – der einzelnen Modelle bzw. der Modelle nach Konzentrationsgrad – gegenüber dem Ausgangszustand.

Zunächst wird im Kapitel 4.2 das Vorgehen bei der Beurteilung der Auswirkungen der Modelle aufgezeigt. Im Kapitel 4.3 werden anschliessend die Ergebnisse aus der Beurteilung aufgezeigt und die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst.

### 4.2 Vorgehen

#### 4.2.1 Grundidee

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Auswirkungen der verschiedenen dargestellten neuen Gemeindelandschaften ist die Zielsetzung des Postulates, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern «nach heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und raumplanerischen Bedürfnissen und Realitäten gegliedert werden kann, ....<sup>15</sup>». Neben den Vorteilen für die Wirtschaft erwartet das Postulat eine Erhöhung des Handlungsspielraums in der Verkehrs- und Raumplanung sowie eine Stärkung der Gemeinden durch das Zurückerhalten von Kompetenzen. Das würde den Gemeinden ein ganz anderes politisches Gewicht geben und die Gemeindeautonomie würde gefestigt. Dadurch würden die Gemeinden ähnlicher und es müssten weniger Aufgaben durch den Kanton erfüllt werden.

Aufgrund des Postulats sowie aufgrund der Aufträge der Kantonsverfassung zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen, der geltenden Gesetzgebung und der politischen Strategien werden die Massstäbe für die Beurteilung der erarbeiteten Modelle auf Aspekte ausgerichtet, die

- zur Verbesserung der Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft beitragen und damit zur Stärkung der Wirtschaftskraft,
- die Voraussetzungen verbessern, Siedlung und Verkehr einfacher aufeinander abzustimmen und dabei die Qualität der Siedlungsstrukturen zu steigern,
- die Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbessern,
- sich positiv auf die Demokratie auswirken,
- für die Identifikation der Bevölkerung mit einem Gemeinwesen bestimmend sind und
- zu einer grösseren finanziellen Autonomie der Gemeinden führen.

---

<sup>15</sup> Tagblatt des Grossen Rates, 2015, S. 320 ff.

So wird ermöglicht, die Modelle im Hinblick auf ihren Beitrag zur Zielerreichung aus verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen<sup>16</sup>. Die sechs oben erwähnten Gesichtspunkte werden im Folgenden als «Dimensionen» bezeichnet.

#### **4.2.2 Methodische Herausforderungen**

In Bezug auf die Beurteilung und die Wahl geeigneter Beurteilungsmaassstäbe bzw. Indikatoren bestehen im Rahmen dieser Studie verschiedene methodische Herausforderungen, welche nachfolgend kurz erläutert werden:

##### *Keine Vorher-Nachher-Vergleiche*

Vorher-Nachher-Vergleiche auf der Basis von Ist-Zahlen oder von Befragungen sind im Projekt «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» nicht möglich, da die Zusammenschlüsse ja noch nicht stattgefunden haben.

##### *Keine vorausschauende Betrachtung möglich*

Bei der Beurteilung der Modelle werden heute verfügbare Daten (Statistiken) verwendet. Nicht Gegenstand der vorliegenden Beurteilung ist eine Zukunftsprojektion, d.h. wie die neuen Gemeinden in 5 oder 10 Jahren nach der Umgestaltung «dastehen» werden bzw. ob und wie sie die neuen Rahmenbedingungen für die Realisierung von Veränderungen genutzt haben werden.

##### *Beurteilung von mehreren Hundert Gemeindezusammenschlüssen*

In diesem Projekt sind mehrere Hundert Gemeindezusammenschlüsse zu beurteilen. Dies bringt folgende Einschränkungen mit sich:

- Primärerhebungen von Angaben aus einzelnen Gemeinden sind nicht möglich.
- Modellrechnungen, welche spezifische Merkmale einer neu entstehenden Gemeindegruppe berücksichtigen, können nicht vorgenommen werden.
- Die Berücksichtigung von qualitativen Indikatoren ist nicht möglich. Deshalb muss auf verfügbare statistische Angaben abgestützt werden.

Im Rahmen des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» besteht ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Beurteilung der Auswirkungen einer Fusionsabklärung: Viele Detailfragen – von der Reorganisation der Behörden und Verwaltungen über den künftigen Standort der Verwaltung und die künftigen Bemessungsgrundlagen von Gebühren und der Steueranlage bis hin zu Name und Wappen der neuen Gemeinde – müssen, zugunsten einer ganz anderen «Flughöhe» der Betrachtung ausgeblendet werden.

##### *Direkte und indirekte Wirkungen*

Beim Projekt «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» sind direkte und indirekte Wirkungen von Gemeindezusammenschlüssen zu berücksichtigen.

---

<sup>16</sup> Das Ergebnis der Bewertung ist allerdings meist ein relatives: Bewertet wird die Möglichkeit zur Veränderung, die sich aus den neuen Rahmenbedingungen ergibt. Es lässt sich hingegen nicht vorhersehen, ob und wie die Gemeinden die neuen Möglichkeiten ausschöpfen werden (s. auch Fussnote Nr. 19).

Bei Änderungen in der Gemeindelandschaft wie in den erarbeiteten Modellen angedacht, ist mit vielfältigen direkten und indirekten Wirkungen zu rechnen.

- *Direkte Wirkungen:* Solche Wirkungen entstehen bei einer Veränderung der Gemeindelandschaft «automatisch». Zu diesen zählen beispielsweise die Beiträge vom/an den Finanzausgleich, die Zunahme der Schüler, die in der Wohngemeinde zur Schule gehen, die Veränderung der Zahl der Gemeinden, welche neu anstelle der Gemeindeversammlung über ein Parlament verfügen, usw.
- *Indirekte Wirkungen:* Bei diesen Wirkungen nutzen die neuen Gemeinden die neuen Rahmenbedingungen, welche durch eine Anpassung der Gemeindelandschaft entstehen, um Veränderungen zu realisieren. So entstehen beispielsweise neue Möglichkeiten die räumliche Entwicklung optimaler auf die bestehende Verkehrserschliessung auszurichten oder Aufgaben, welche bisher an Gemeindeverbände delegiert waren, neu durch die Gemeinde selbst auszuführen. Wie viele Gemeinden diese neuen Chancen für Veränderungen nutzen werden, lässt sich nicht vorhersehen.

Diese direkten und indirekten Effekte wirken sich mittel- bis längerfristig auf die Entwicklung der neuen Gemeinden aus. Die Gemeinden positionieren sich neu im Standortwettbewerb, sie überprüfen ihr Portfolio an Liegenschaften und passen dieses an, sie nutzen die Bewirtschaftung von Infrastrukturaufgaben wie z.B. Abwasser, Wasser in grösseren Einheiten, reorganisieren ihre Verwaltung usw. Manche Gemeinden nutzen ihre neu gewonnenen Potenziale mehr, andere weniger. Mittel- und längerfristig dürfte sich je nach Anzahl und Grösse der Gemeinden auch die dezentrale Kantonsverwaltung bzw. die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anpassen. Die Gemeinden gewinnen so mehr Autonomie zur Erledigung von Aufgaben, der Kanton hat weniger jedoch noch kompetentere Ansprechpartner in den Gemeinden.

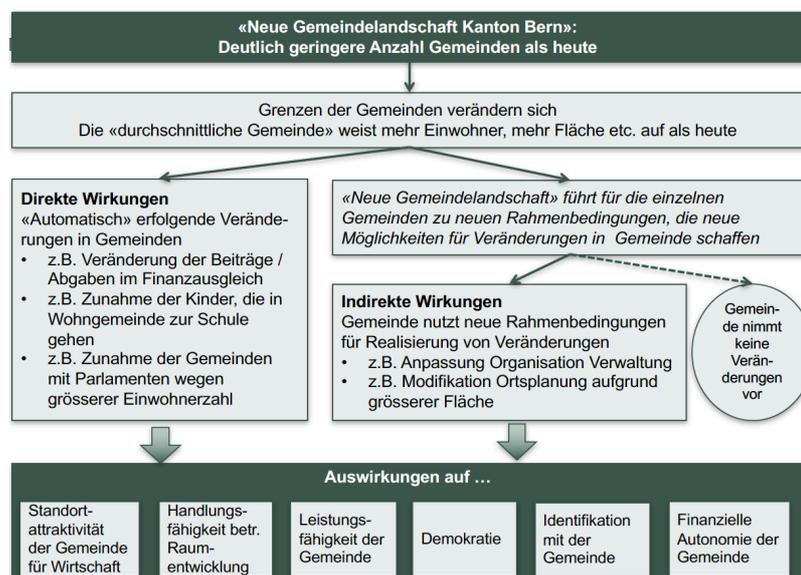


Abb. 10 Wirkungsschema zur neuen Gemeindelandschaft

Die Auswirkungen eines Gemeindezusammenschlusses sind deshalb umso grösser, je mehr die zukünftige Gemeinde die neuen Rahmenbedingungen für die Realisierung von Veränderungen nutzt.

Aus den oben erwähnten Gründen wird im Projekt «Zukunft Gemeindelandchaft Kanton Bern» gegenüber einer Beurteilung im Rahmen eines Fusionsprojekts ein gröberer Beurteilungsansatz – anhand der in Kap. 4.2.1 «Grundidee» erwähnten Dimensionen «Standortattraktivität für die Wirtschaft», «Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung», «Leistungsfähigkeit der Gemeinde», «Demokratie», «Identifikation mit der Gemeinde» und «Finanzielle Autonomie» – gewählt.

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass es in der Wissenschaft keinen Konsens darüber gibt, welche Indikatoren eine funktionierende Gemeinde umschreiben. Daraus folgt, dass die vorliegende Studie keine abschliessende Beurteilung liefert, sondern lediglich unter den zugrunde gelegten Annahmen Gültigkeit beanspruchen kann.

#### 4.2.3 Beurteilungsmassstäbe

Für jede der sechs Dimensionen werden mindestens zwei Beurteilungsmassstäbe definiert. Die Beurteilungsmassstäbe, welche anhand von ausgewählten Indikatoren bewertet werden, sind thesenartig formuliert (s. Tabelle ab Seite 46). Einzelne Beurteilungsmassstäbe decken mehrere<sup>17</sup>, andere nur einen Gesichtspunkt bzw. eine Dimension<sup>18</sup> ab.

Die Massstäbe, die für die Beurteilung der Modelle verwendet werden, werden zum Teil ähnlich gewählt wie die Kriterien, die zur Modellbildung verwendet worden sind (vgl. Kapitel 3). Dies lässt auf den ersten Blick «Zirkelschlüsse» befürchten, d.h. dass ein Modell schliesslich deshalb günstig beurteilt wird, weil der Beurteilungsmassstab schon in die Modellbildung eingeflossen ist.

Diese methodische Problematik wird hier aus folgenden Gründen wesentlich relativiert:

1. Für die Bildung jedes Modells kommen mehrere Kriterien zur Anwendung, d.h. jedes Kriterium hat nur einen Teileffekt auf die Modellbildung. Bei der Beurteilung der Modelle ist es deshalb von Interesse, zu erkennen, wie weit sich ein Kriterium im Ergebnis tatsächlich niederschlägt. Es macht deshalb Sinn, einzelne Beurteilungsmassstäbe zu verwenden, die gewissen Kriterien der Modellbildung ähnlich sind.

<sup>17</sup> z.B. erhöhen unüberbaute Bauzonen den Handlungsspielraum der Raumplanung, sie sind aber gleichzeitig auch für die Wirtschaft von Bedeutung

<sup>18</sup> z.B. die Möglichkeit, eine Gemeindeversammlung durchzuführen, ist für die Wirtschaft, die Raumordnung und die Gemeindeautonomie weniger von Bedeutung als vielmehr für den demokratischen Prozess in der Gemeinde

2. Die Beurteilungsmassstäbe sind für alle Modellgruppen und für die Ausgangslage (Kanton mit 352 Gemeinden, Stand 2016) identisch. Bei der Modellbildung werden hingegen für jede Modellgruppe (W-Modelle, R-Modelle, G-Modelle) unterschiedliche Kriterien verwendet. Für eine umfassende Beurteilung der verschiedenen Modelle ist es deshalb von Interesse, die Modelle, bei denen ein bestimmtes Kriterium für die Modellbildung wegleitend war, zu vergleichen mit den Modellen, bei welchen dieses Kriterium bei der Modellbildung nicht berücksichtigt worden ist.

Nachfolgend werden die Wahl der Beurteilungsmassstäbe und Indikatoren und die entsprechenden methodischen Herausforderungen am Beispiel der Dimension «Standortattraktivität für die Wirtschaft» aufgezeigt.

Wichtige anerkannte Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft sind die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, die Lage und Erreichbarkeit eines Standortes, das Steuerniveau, die Verfügbarkeit von Flächen, die Professionalität der Verwaltung, die wirtschaftsfreundliche Atmosphäre und das Infrastrukturangebot.

Wie aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, sind mehrere dieser Standortvoraussetzungen unabhängig (z.B. Lage und Erreichbarkeit) bzw. bedingt abhängig von der Gemeindelandschaft und können somit nicht als Massstäbe bzw. Indikatoren berücksichtigt werden. Weitere Standortvoraussetzungen (z.B. das Steuerniveau) können zudem ohne Vorher-Nachher-Vergleich nicht beurteilt werden.

**Wichtige Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft:**

a. Verfügbarkeit von Arbeitskräften	0	Unabhängig von Gemeindelandschaft
b. Lage und Erreichbarkeit	0	Unabhängig von Gemeindelandschaft
c. Steuerniveau	x	Nicht ermittelbar ohne fallspezifische Analyse
d. Verfügbarkeit von Flächen	✓	statistische Angaben verfügbar ( <i>Massstab 2</i> )
e. Professionalität der Verwaltung	(✓)	Nicht beurteilbar ohne Vorher-Nachher-Vergleich Aber: Gemeindegrösse als Indikator ( <i>Massstab 8</i> )
f. Wirtschaftsfreundliche Atmosphäre	(✓)	Nicht beurteilbar ohne Vorher-Nachher-Vergleich Aber: Anzahl Personen, die in ihrer Arbeitsgemeinde wohnen, als Indikator ( <i>Massstab 1</i> )
g. Infrastrukturangebot	(✓)	Nur bedingt abhängig von Gemeindelandschaft Aber: Zentralörtliche Einrichtungen in Gemeinde als Indikator ( <i>Massstab 5</i> ) Aber: Anzahl Personen, die in ihrer Arbeitsgemeinde wohnen, als Indikator ( <i>Massstab 1</i> )

Abb. 11 Wahl der Beurteilungsmassstäbe am Beispiel der Dimension «Standortattraktivität für die Wirtschaft»

Die im Rahmen des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» verwendeten Beurteilungsmassstäbe und Indikatoren sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Nr.	These / Beurteilungsmassstab	Indikator(en)	Die Gemeinde-landschaft erfüllt die Anforderungen umso besser, ...
<b>Standortattraktivität für die Wirtschaft</b>			
1	<p><i>Übereinstimmung von Wohn- und Arbeitsort</i>                      Die Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft des Kantons Bern und der Gemeinden verbessern sich, wenn die Rahmenbedingungen für politische Entscheide, die den Anliegen der Wirtschaft Rechnung tragen besonders günstig sind. Dies ist dann der Fall, wenn die Mitarbeitenden in der Gemeinde ihres Arbeitsplatzes wohnen und ihre politischen Rechte ausüben.</p>	Anzahl der innerkantonalen Wegpendler innerhalb des Kantons Bern (von einer Berner Gemeinde in eine andere Berner Gemeinde)	... je kleiner die Anzahl innerkantonomer Wegpendler.
2	<p><i>Entwicklungsspielraum</i>                      Die Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft des Kantons Bern und der Gemeinden verbessern sich, wenn die Zentren über einen grösseren Entwicklungsspielraum verfügen.</p>	Reserveflächen von Arbeitszonen, d.h. unüberbaute Bauzonen für Arbeiten inklusive Vorranggebiete gemäss RGSK in ha.	... je grösser die Reserveflächen von Arbeitszonen (Median).
<b>Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung</b>			
3	<p><i>Zusammenhängende Siedlungsräume</i>                      Die Voraussetzungen für eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr verbessern sich, wenn zusammenhängende Siedlungsräume ohne Gemeindegrenze dazwischen einheitlich geplant werden können.</p>	Zahl der baulich zusammengewachsenen Siedlungen, die bei der heutigen Gemeinde-landschaft unterschiedlichen Gemeinden angehören.	... je weniger zusammenhängende Siedlungsräume in unterschiedlichen Gemeinden liegen.
4	<p><i>Abstimmung Siedlung und Verkehr</i>                      Die Voraussetzungen für eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr verbessern sich, wenn die Nutzungsplanung über grössere räumliche Einheiten durchgeführt werden kann.</p>	Unüberbaute Flächen für Wohnen inklusive Vorranggebiete gemäss RGSK in ha.	... je grösser die Reserveflächen von Wohn-, Kern- und Mischzonen (Median).
5	<p><i>Zentralörtliche Einrichtungen</i>                      Die Gemeinden werden in ihren Aufgaben gestärkt, wenn sie Versorgungsstandorte grösser räumlicher beplanen können. Es verbessern sich damit die Möglichkeiten, kostengünstige Versorgungsinfrastrukturen bereitzustellen.</p>	Zentralörtlichen Einrichtungen in den Gemeinden.	... je weniger Gemeinden ohne <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arztpraxen</li> <li>• Supermärkte</li> <li>• Verbrauchermärkte</li> </ul>

<b>Leistungsfähigkeit der Gemeinde</b>			
6	<p><i>Finanzielle Leistungsfähigkeit</i>                      Eine Steuerkraft ohne extreme Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde bietet günstige Voraussetzungen für eine adäquate Leistungserbringung eines möglichst grossen Teils der Gemeinden.</p>	<p>Index des harmonisierten ordentlichen Steuerertrages pro Kopf (HEI, Durchschnitt 2012 bis 2014)</p>	<p>... je kleiner die Spannweite bzw.                      ... je grösser der Medianwert.</p>
7	<p><i>Verwaltungskosten</i>                      Skaleneffekte bei den Verwaltungskosten führen zu geringeren Verwaltungskosten pro Einwohner in grösseren Gemeinden.</p>	<p>Aufwand von Allgemeiner Verwaltung sowie von Legislative und Exekutive pro Einwohner (2015)</p>	<p>... je geringer die die Verwaltungskosten sind.</p>
8	<p><i>Professionalität</i>                      Die Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft des Kantons Bern verbessern sich, wenn die Wirtschaft in der Gemeindeverwaltung einen Ansprechpartner mit hoher Professionalität findet. Zur Erreichung der notwendigen Professionalität ist eine Gemeindeverwaltung mit einem Differenzierungsgrad erforderlich, der in der Regel in Gemeinden mit mindestens 3'000 Einwohnern vorzufinden ist (Gemeindeschreiberbefragung und Gemeindereformen Kt. LU).</p>	<p>Anzahl Einwohner (ständige Wohnbevölkerung, 2015)</p>	<p>... je weniger Gemeinden unter 3'000 Einwohnern vorhanden sind.</p>
<b>Demokratie</b>			
9	<p><i>Direkte Demokratie</i>                      Die Bevölkerung identifiziert sich mit der Gemeinde stärker, wenn die einzelnen Personen über eine direkte Beziehung zu «ihrer» Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern verfügen sowie direkt an der Entscheidungsfindung in der Gemeinde mitmachen können. Dies ist tendenziell dann der Fall, wenn die Entscheidung an einer Gemeindeversammlung gefällt werden. Dies ist in der Regel ab einer Gemeindegrösse von mehr als 12'000 Einwohnern nicht mehr möglich.</p>	<p>Anzahl Gemeinden mit weniger als 12'000 Einwohnern</p>	<p>... je mehr Gemeinden weniger als 12'000 Einwohner aufweisen.</p>
10	<p><i>Demokratische Mitbestimmung</i>                      Die Gemeinden werden in ihren Aufgaben gestärkt, wenn die Autonomie sowie die demokratische Mitbestimmung zunimmt, bzw. wenn nur wenige Aufgaben an Gemeindeverbände (oder Dritte) übertragen werden müssen.</p>	<p>Anzahl nicht mehr erforderlicher Aufgabenübertragungen an Gemeindeverbände.</p>	<p>... je mehr Gemeindeverbände obsolet werden, weil alle bisherigen Mitgliedsgemeinden neu innerhalb der gleichen Gemeinde liegen.</p>

<b>Identifikation mit der Gemeinde</b>			
11	<i>Schulstandorte</i> Die Identifikation mit einer Gemeinde geschieht stark über die Schule. Je länger eine Person in derselben Gemeinde die obligatorischen Schulen besuchen kann, umso grösser ist i.d.R. die Verbundenheit. Ebenso engagieren sich Eltern über die Mitarbeit in Schulen oder Schulkommissionen für die Gemeinde.	Anzahl Gemeinden, die über keine eigene Sekundarstufe verfügen.	... je kleiner die Anzahl Gemeinden, die über keine eigenständige Sekundarstufe verfügen.
12	<i>Grössenverhältnisse</i> Bisherige Gemeinden mit einem sehr geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung in der neuen Gemeinde verlieren dort an politischem Einfluss und demzufolge sinkt die Identifikation mit der neuen Gemeinde.	Anteil der Bevölkerung einer Gemeinde an der Gesamtbevölkerung der neuen Gemeinde.	... je weniger Gemeinden einen Bevölkerungsanteil von unter 10% (der Gesamtbevölkerung) der neuen Gemeinde aufweisen.
<b>Finanzielle Autonomie</b>			
13	<i>Horizontaler Finanzausgleich</i> Die Gemeindeautonomie wird gestärkt, wenn jede Gemeinde die ihr zugewiesenen Aufgaben auch tatsächlich selber erfüllen und finanzieren kann, mit möglichst wenig Unterstützung aus dem Finanzausgleich.	Disparitätenabbau in Mio. CHF	... je geringer der horizontale Finanzausgleich (Disparitätenabbau).
14	<i>Vertikaler Finanzausgleich</i> Die finanzielle Unabhängigkeit vom Kanton wird erhöht, je geringer die zweckungebundenen Finanzhilfen ausfallen.	Mindestausstattung (ohne Kürzung) in Mio. CHF	... je geringer der vertikale Finanzausgleich (Mindestausstattung).

Nachfolgend wird die Wahl der Beurteilungsmaassstäbe und der entsprechenden Indikatoren sowie der Umgang im Rahmen der Bewertung<sup>19</sup> kurz erläutert:

<sup>19</sup> Hinweis: Bewertet wird die Möglichkeit, die sich aus den neuen Rahmenbedingungen ergeben, nicht ob davon Gebrauch gemacht wird. Anhand des Beurteilungsmaassstabes 3 in der Tabelle soll dies illustriert werden: Heute gibt es im Kanton Bern 53 bestehende, zusammenhängende Siedlungsgebiete, die von einer Gemeindegrenze zerschnitten werden. Dies erschwert eine qualitativ hochwertige Siedlungs- und Verkehrsplanung. Wird die Zahl der Gemeinden verringert, so kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil dieser heute zerschnittenen Siedlungsgebiete in derselben neuen Gemeinde liegen werden. Damit verbessert sich die Siedlungsqualität nicht automatisch. Es bestehen aber wesentlich günstigere Voraussetzungen als heute, um die Siedlungs- und Verkehrsplanung in diesen Siedlungsgebieten in Zukunft zu optimieren, da diese nun aus einer Hand und ohne aufwändige Koordination zwischen benachbarten Gemeinden möglich ist. Sinngemäss gilt das Gesagte – in Bezug auf die indirekten Wirkungen – auch für die übrigen Beurteilungsmaassstäbe.

## **Standortattraktivität für die Wirtschaft**

*Beurteilungsmassstab 1: Übereinstimmung von Wohn- und Arbeitsort*

→ *Indikator: Innerkantonale Wegpendler*

Anhand der Pendlerströme (Anzahl der innerkantonalen Wegpendler) wird aufgezeigt, in welchem Umfang durch die Veränderung der Gemeindelandschaft die Übereinstimmung zwischen Wohnort und Arbeitsort und damit die fiskalische Äquivalenz zunimmt:

⇒ *Je kleiner die Anzahl der innerkantonalen Wegpendler, desto grösser die Übereinstimmung von Wohn- und Arbeitsort. Damit steigt die Chance, dass das Abstimmungsverhalten die Anliegen der Wirtschaft in der eigenen Gemeinde berücksichtigt.*

Auch wenn kurzfristig weder der Arbeits- noch der Wohnort durch die Bildung neuer Gemeinden ändern, fallen die beiden häufiger zusammen und führen so zu einem Abstimmungsverhalten, welches zu einer kohärenten Entwicklung der Gemeinde beiträgt.

*Beurteilungsmassstab 2: Entwicklungsspielraum*

→ *Indikator: Medianfläche der Arbeitszonenreserven*

Die unüberbauten Arbeitszonen inkl. Vorranggebiete Arbeiten gemäss den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten (RGSK) der 2. Generation (Reserveflächen Arbeiten) dienen als Indikator für den Beurteilungsmassstab von Gemeinden mit räumlich günstigen Entwicklungsmöglichkeiten.

⇒ *Je grösser die Reserveflächen Arbeiten, desto attraktiver gilt grundsätzlich der Standort für ansiedlungswillige Unternehmen bei der Suche nach einem Unternehmensstandort.*

## **Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung**

*Beurteilungsmassstab 3: Zusammenhängende Siedlungsräume*

→ *Indikator: Gemeindeübergreifende Siedlungsräume*

Zu den grundlegenden Zielen einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung gehören etwa die haushälterische Nutzung des Bodens und die Siedlungsentwicklung nach innen. Durch eine teilweise Aufhebung der kleinräumigen Optik der Siedlungsplanung verbessern sich die Voraussetzungen für eine bessere Erfüllung dieser Zielsetzungen.

⇒ *Je geringer die Zahl der zusammenhängenden Siedlungsgebiete, welche durch Gemeindegrenzen getrennt werden, desto günstiger die Voraussetzungen für eine kohärente räumliche Entwicklung.*

*Beurteilungsmassstab 4: Abstimmung Siedlung und Verkehr*

→ *Indikator: Medianfläche der Reserveflächen der Wohn-, Misch- und Kernzonen*

Auch die in der Raumordnung geforderte Abstimmung von Siedlung und Verkehr präsentiert sich grundsätzlich einfacher, wenn manchenorts die nahezu unüberwindbare Gemeindegrenze wegfällt, etwa indem dann Baulandreserven optimaler an gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen (z.B. im Umfeld von ÖV-Knotenpunkten) positioniert werden können. Als Indikatoren dienen die bestehenden Baulandreserven von Wohn-, Kern- und Mischzone inkl. die entsprechenden Vorranggebiete gemäss RGSK der 2. Generation (Reserveflächen Wohnen).

⇒ *Je grösser die Reserveflächen Wohnen, desto besser die Möglichkeiten zur optimalen räumlichen Positionierung dieser Reserven im Sinne der übergeordneten Entwicklungsziele.*

*Beurteilungsmassstab 5: Zentralörtliche Einrichtungen*

→ *Indikatoren: Gemeinden ohne Arztpraxen, ohne Supermärkte bzw. Verbrauchermärkte*

Optimale Versorgungs- und Angebotsstrukturen sind auf eine gute Erreichbarkeit und Zentralität angewiesen. Private Anbieter (von Gütern und Dienstleistungen) richten sich ebenso darauf aus, wie die öffentliche Hand mit Schulstandorten sowie mit Verwaltungsstandorten und Freizeitangeboten. Je geringer der Einfluss von kleinräumigen politischen Strukturen, desto besser die Voraussetzungen für kostengünstige Versorgungsstrukturen der privaten und öffentlichen Hand. Am Beispiel ausgewählter Angebote wird der Einfluss der Aufhebung von Gemeindegrenzen dargelegt:

⇒ *Je grösser die Zahl der Gemeinden mit einer Arztpraxis, einem Supermarkt oder einem Verbrauchermarkt, umso besser die Voraussetzungen für optimale Versorgungs- und Angebotsstrukturen.*

**Leistungsfähigkeit der Gemeinde**

*Beurteilungsmassstab 6: Finanzielle Leistungsfähigkeit*

→ *Indikatoren: Spannweite, Median und Gini-Koeffizient zum harmonisierten Steuerertragsindex*

Grosse Unterschiede in der Steuerkraft von Gemeinde zu Gemeinde führen zu erheblichen Abweichungen der Leistungserbringung in den einzelnen Gemeinden. Führt die Veränderung der Gemeindelandschaft zu einer Angleichung in der Steuerkraft, so dürften sich auch die Niveaus der Leistungserbringung annähern, was sich als Nebeneffekt positiv auf die Standortvoraussetzungen für die Wirtschaft auswirkt.

⇒ *Je geringer die Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden, desto besser die Voraussetzungen für vergleichbare Leistungsangebote.*

### Beurteilungsmassstab 7: Verwaltungskosten

→ Indikator: *Bruttoaufwendungen pro Kopf für Allgemeine Verwaltung, Exekutive und Legislative*

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass die Kosten pro Einwohner mit steigender Gemeindegrösse grundsätzlich abnehmen<sup>20</sup>. Ein empirischer Nachweis gelingt allerdings nicht, «weil die Grundlagen dafür nicht genügen»<sup>21</sup>.

Im Kanton Bern wurde im Rahmen der Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes der statistische Einfluss der Gemeindegrösse auf die Ausgaben untersucht.<sup>22</sup> Dabei haben die Autoren unterschiedliche Methoden<sup>23</sup> angewandt. Wird nur der Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Nettoaufwand (Pro-Kopf-Ausgaben) der Jahre 2004/2005 untersucht, so steigt der gesamte Nettoaufwand mit zunehmender Gemeindegrösse (positive Korrelation), während die Nettoaufwendungen der Allgemeinen Verwaltung mit zunehmender Gemeindegrösse sinken – bei allerdings sehr starken Streuungen in Gemeinden bis 1'000 Einwohner.<sup>24</sup> In einem weiteren Schritt haben die Autoren rund 30 mögliche Einflussgrössen auf Zusammenhänge mit den Kosten untersucht. Bezogen auf den Nettoaufwand einer Gemeinde (pro Kopf) hat sich auch in dieser Analyse der positive Zusammenhang bestätigt<sup>25</sup>.

Anders stellt sich der Zusammenhang bezogen auf die Verwaltungskosten dar: Tatsächlich nehmen die Verwaltungskosten pro Kopf mit steigender Bevölkerung ab, um ab rund 125'000 Einwohnern wieder zuzunehmen. Offenbar überwiegen die Nachteile der Grösse («*diseconomies of scale*») ab einer gewissen Gemeindegrösse die positiven Skaleneffekte («*economies of scale*»)<sup>26</sup>. Während aufgrund der vorhandenen Daten bei grösseren Gemeinden bezüglich Verwaltungskosten mit Einsparungen (oder Leistungsverbesserungen) gerechnet werden kann, wurde ein solcher Nachweis bei den Gesamtkosten nicht erbracht.

---

<sup>20</sup> Vgl. stellvertretend dazu Amt für Gemeinden des Kantons Luzern, Bericht über die Wirkung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern, 2009 (im Folgenden Bericht LU 2009), S. 15 wonach es Sparpotenziale gebe, da das Gesetz der Skalenerträge (sinkende Kosten bei höherer Kundenzahl oder Produktionsmenge) auch im Bereich der Gemeindeaufgaben seine Gültigkeit habe.

<sup>21</sup> Bericht LU 2009, S. 15.

<sup>22</sup> Ecoplan, Evaluation Gemeindefusionsgesetz, Februar 2009.

<sup>23</sup> sog. «univariate» und «multivariate» Untersuchung; «*Univariate*» zeigt den Zusammenhang mit nur einem Kriterium, unabhängig von der Anzahl der zur Beurteilung eines Merkmals herangezogene Variablen. Der Begriff *multivariate* beschreibt hingegen Zusammenhänge mit mehreren Kriterien, allerdings auch unabhängig von der Anzahl der Variablen, die die Kriterien vorhersagen.

<sup>24</sup> Ecoplan, Evaluation Gemeindefusionsgesetz, Februar 2009., S. 73.

<sup>25</sup> Allerdings verläuft dieser Effekt in einer nicht-linearen Art: ab ca. 80'000 Einwohner nimmt die Veränderung der Kosten bei steigender Bevölkerung ab. Die Autoren vermuten jedoch hinter dieser Entwicklung andere Einflussgrössen als die Einwohnerzahlen, also etwa soziodemografische Effekte (A-Stadt-Effekt, Arbeitsplätze, Zentrumsfunktion,...): „Die Grösse allein ist für diese Mehrausgaben nicht unbedingt kausal“ (S. 76). Auch ländliche Gemeinden weisen mit einer höheren Einwohnerzahl grössere Pro-Kopf-Ausgaben auf, jedoch aus anderen Gründen: Kosten der Weite, hohe Schüleranteile,... (S. 79).

<sup>26</sup> Ecoplan, Evaluation Gemeindefusionsgesetz, Februar 2009, S. 79.

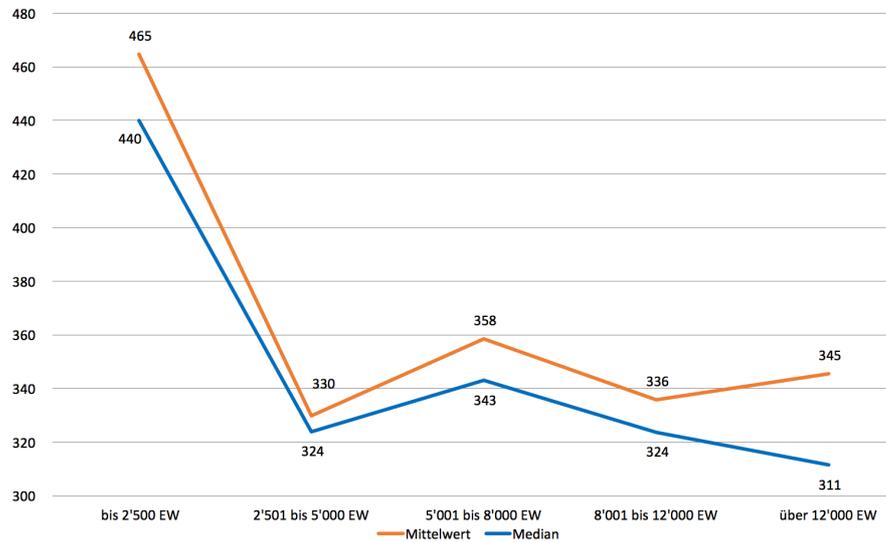


Abb. 12 Kosten pro Einwohner für die Funktionen Legislative, Exekutive und Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2015 (Quelle: FINSTA)

Im Rahmen des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» werden als Indikator für die Verwaltungskosten die Bruttoaufwendungen<sup>27</sup> von Legislative, Exekutive und Allgemeiner Verwaltung pro Einwohner für das Jahr 2015 nach Gemeindegrössenklassen (bez. Einwohner) zugrunde gelegt. Pro Grössenklasse wird jeweils der Median dieser Aufwendungen ermittelt.

⇒ Je geringer die Verwaltungskosten (s. Definition oben) gegenüber dem Status quo (Referenzfall) ausfallen, desto grösser der finanzielle Spielraum der Gemeinde zur Gewährleistung optimaler Rahmenbedingungen für Bevölkerung, Wirtschaft, Umwelt usw.

#### Beurteilungsmassstab 8: Professionalität

→ Indikator: Anzahl Einwohner (mind. 3'000 Einwohner)

Wer für eine Aufgabe zuständig ist, muss auch über entsprechende Kompetenzen und Ressourcen verfügen, diese zu erfüllen. Professionalität hat mit Handlungsspielraum sowie Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu tun. Arbeitet nur eine einzige Person auf der Verwaltung einer Gemeinde, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Aufgaben professionell erfüllt werden. Oder anders gesagt: «Bedeutend sind die Vorteile grösserer Einheiten auch für die Gemeindeorganisation, weil Fachspezialistinnen und -spezialisten in der Verwaltung arbeiten und sich die Gemeinderäte vermehrt den strategischen Aufgaben zuwenden können.»<sup>28</sup> Und weiter: «Die Aufgaben werden immer kom-

<sup>27</sup> Auf den Nettoaufwand wurde verzichtet aufgrund einer uneinheitlichen Praxis bei verrechneten Aufwendungen.

<sup>28</sup> Judith Lauber, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor? Das Beispiel des Kantons Luzern in: Steiner Reto/Ladner Andreas/Reist Pascal (Hrsg.), Reformen in Kanto-

*plexer, Gemeindeverwaltungen, die wenig spezialisiert sind, kommen an ihre Grenzen.»<sup>29</sup>*

Es werden auch Zusammenhänge zwischen der Bereitschaft zur Durchführung von Reformen und Gemeindegrösse aufgezeigt, etwa wenn auf die Tatsache verwiesen wird, dass *«Reformen in der Tendenz in den Städten und grösseren Gemeinden verbreiteter als in kleineren Gemeinden sind.»<sup>30</sup>* So haben bisher nur rund 5% aller Gemeinden die wirkungsorientierte Verwaltungsführung eingeführt, jedoch mehr als die Hälfte der Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern.<sup>31</sup>

Im Fusions-Check der HTW Chur<sup>32</sup> werden für die Bestimmung der Professionalität einer Gemeinde Indikatoren verwendet, welche durch Gemeinde- oder Bevölkerungsbefragungen beurteilt werden. Diese Indikatoren eignen sich demzufolge im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht für eine quantitative Datenanalyse.

Als Indikator für die Professionalität wird im Rahmen dieses Projekts die Gemeindegrösse vorgeschlagen:

*⇒ Je kleiner die Anzahl Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnern, desto höher ist über alles gesehen die Professionalität in den Gemeinden des Kantons Bern.*

Die Zahl von 3'000 Einwohnern wird von den meisten Gemeindeschreibern als sinnvolle minimale Grösse einer Gemeinde bezeichnet und der Kanton Luzern strebt mit seiner Reform an, dass keine Gemeinde mehr über eine kleinere Bevölkerungszahl verfügt.<sup>33</sup>

---

nen und Gemeinden, Bern: Haupt, 2014, S. 144 (im Folgenden: Lauber, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor?).

<sup>29</sup> Lauber, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor?, S. 145.

<sup>30</sup> Ladner A. et al., Gemeindemonitoring 2009/2010, Bern: Universität Bern, 2013.

<sup>31</sup> Steiner Reto/Kaiser Claire, Die Gemeindeverwaltungen, in: Ladner A. et al. (Hrsg.), Handbuch öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Zürich: Verlag NZZ, 2013, S. 161.

<sup>32</sup> Fetz Ursin / Derungs Curdin, Fusions-Check, Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen (Leitfaden), Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft, 17. Dezember 2014, Anhang 1. Verwendete Indikatoren: Stellenprozente in Kernverwaltung, Stellenprozente in Exekutive, Aufwand für Beizug Dritter, telefonische Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus, Qualität Internetauftritt, Kommunikation / PR, Bürokratie, Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung, Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung in Tagen, Dauer ordentliche Baubewilligungsverfahren, Prozessdokumentation und Stellvertreterregelung.

<sup>33</sup> Lauber Judith, Gemeindegrösse als Erfolgsfaktor?, S. 134

## Demokratie

### *Beurteilungsmassstab 9: Direkte Demokratie*

→ Indikator: Gemeindeversammlung (Anzahl Gemeinden mit weniger als 12'000 Einwohnern)

Fusionen werden häufig bekämpft mit den Argumenten, in grösseren Gemeinden gingen Bürgernähe und Identifikation mit der Gemeinde verloren. Anhand einer umfassenden Bevölkerungsbefragung haben Ladner und Bühlmann<sup>34</sup> versucht, die Qualität von kommunalen Demokratien zu bestimmen und ihre Abhängigkeit von der Gemeindegrösse aufzuzeigen. Das Ergebnis ist vielschichtig. Einerseits gilt es wohl, die unterschiedliche Bedeutung von Demokratie zu beachten: «Die Demokratie in den kleinen Gemeinden ist weder besser noch schlechter als in grossen Städten. Sie ist anders.»<sup>35</sup> Einschätzungen und Verhaltensweisen der Befragten zeigen, dass insbesondere das Vertrauen in die Behörden, die Zufriedenheit mit deren Leistungen und die Partizipation auf lokaler Ebene mit der Gemeindegrösse negativ korreliert: «Je mehr Einwohnerinnen und Einwohner eine Gemeinde hat, desto schlechter ist die Demokratiequalität.»<sup>36</sup>

Da das Ausmass bzw. das Funktionieren der Demokratie in einem Gemeinwesen quantitativ schwierig zu beurteilen ist, stützen wir uns näherungsweise auf folgende Aussage, wonach sich die Versammlungsdemokratie positiv auf die Beteiligung am lokalen politischen Geschehen auswirken kann<sup>37</sup>. Als Indikator für die Beteiligung und Mitbestimmung am politischen Prozess auf Gemeindeebene wird somit die Möglichkeit zur Beibehaltung einer Gemeindeversammlung verwendet. Im Kanton Bern verfügen alle Gemeinden mit 12'000 und mehr Einwohnern über ein Parlament. In Gemeinden zwischen 10'000 und 12'000 Einwohnern kommen sowohl Gemeinden mit einem Parlament (Worb, Zollikofen) wie auch solche ohne Parlament vor (Belp, Ittigen). Selten kommen auch Parlamentsgemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern vor – Nidau (6'955 Einwohner), Interlaken (5'692), Tramelan (4'417) oder La Neuveville (3'693)<sup>38</sup>. Die Grenze wird somit bei 12'000 Einwohnern (Annahme) festgesetzt.

---

<sup>34</sup> Ladner A. et. al., Gemeindemonitoring 2009/2010, Bern: Universität Bern, 2013.

<sup>35</sup> Ladner Andreas/Bühlmann Marc, Demokratie in den Gemeinden, Zürich/Chur 2007 Unterkapitel «Demokratie», 2. Abschnitt, S. 64.

<sup>36</sup> Ladner Andreas/Bühlmann Marc, Demokratie in den Gemeinden, Zürich/Chur 2007, S. 265.

<sup>37</sup> Wörtlich: «Die Versammlungsdemokratie kann eine förderliche Wirkung auf die Anteilnahme am lokalpolitischen Geschehen haben, indem sie Raum für Diskussion und weiterreichende Möglichkeiten der politischen Mitbestimmung bietet sowie Anreize für die Mobilisierung unterschiedlicher Interessengruppen schafft. Das Gemeindeparlament führt demgegenüber zu stärker parteipolitisch gefärbten Auseinandersetzungen», Ladner Andreas / Bühlmann Marc, Demokratie in den Gemeinden, Zürich/Chur 2007 (im Folgenden Ladner / Bühlmann, Demokratie in den Gemeinden), S. 36.

<sup>38</sup> Dazu gehören weiter: Münchenbuchsee (9'947 Einwohner), Langnau i.E. (9'154), Moutier (7'600), St. Imier (5'101) und Valbirse (4'009) – Einwohnerzahlen per Ende 2015; Angaben gemäss AGR vom 10. April 2017.

⇒ *Je mehr Gemeinden über 12'000 Einwohner aufweisen, desto stärker nimmt die herkömmliche Versammlungsdemokratie ab und umso schlechter fällt hier die Bewertung aus.*

#### *Beurteilungsmassstab 10: Demokratische Mitbestimmung*

→ *Indikator: Verzicht auf Gemeindeverbände*

Vielorts finden insbesondere kleinere Gemeinden in vermehrter Zusammenarbeit über die Gemeindegrenze hinweg (sog. interkommunale Zusammenarbeit) einen Ausweg, um Aufgaben weiterhin (im Verbund) lösen zu können. Damit einher gehen neue Probleme, indem diese Einzweckverbände (oder Gemeindeverbände) zwar über ein hohes Mass an Kompetenzen verfügen, jedoch durch eine geringe Kontrolle und wenig Transparenz gekennzeichnet sind. Oft bestimmen Delegierte ohne Rücksprache mit dem Gemeinderat über Geschäfte von erheblicher finanzieller und politischer Tragweite. Abhilfe schaffen in den letzten Jahren zwei Trends: Namentlich im Bereich der obligatorischen Schule kommen anstelle von Gemeindeverbänden immer mehr Sitzgemeindemodelle zur Anwendung und generell ist eine Entwicklung hin zur Stimmenbindung von Delegierten durch den Gemeinderat bzw. eine Amtsdauer, die an einen Sitz im Gemeinderat geknüpft ist, feststellbar.

⇒ *Als Grundlage für die Bewertung dient hier die Möglichkeit, Gemeindeverbände aufzulösen und dadurch die Aufgaben wieder durch die Gemeinde selbst zu erfüllen.*

#### **Identifikation mit der Gemeinde**

Das Interesse am Gemeinwesen, die politische Beteiligung sowie Bürgernähe und Identifikation sind wichtige Aspekte der politischen Aktivitäten. Ein Zusammenhang etwa zwischen lokaler Politik und Gemeindegrösse ist kaum feststellbar<sup>39</sup>.

Die HTW Chur verwendet in ihrem Fusions-Check folgende Indikatoren für Bürgernähe und Identifikation: Anteil angenommene Vorlagen der Gemeindegewalt, Zufriedenheit mit politischen Behörden, Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde, Durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme und Anteil Wochenaufenthalter. Dabei handelt es sich um Indikatoren, welche nicht aus einer offiziellen Statistik hervorgehen, sondern nur mittels Befragung und Primärerhebung bei den Gemeinden ermittelt werden können, was im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht möglich ist.

Zur Beurteilung der Voraussetzungen für eine Identifikation mit der Wohngemeinde werden deshalb folgende Massstäbe verwendet:

---

<sup>39</sup> Ladner / Bühlmann, Demokratie in den Gemeinden, S. 101/102

#### Beurteilungsmassstab 11: Schulstandorte

→ Indikator: Gemeinde ohne SEK-Stufe I

⇒ Die Bevölkerung identifiziert sich u.a. mit ihrem Schulort und dafür können Schulstandorte der 7. bis 9. Klasse der obligatorischen Schulzeit (Sekundarstufe 1) als Anhaltspunkt dienen. Je grösser die Zahl der Gemeinden mit einer Sekundarstufe 1, desto günstiger die Voraussetzungen für die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde.

#### Beurteilungsmassstab 12: Grössenverhältnisse

→ Indikator: Gemeinden mit kleinem Bevölkerungsanteil

⇒ Bei Fusionen zwischen grösseren und sehr kleinen Gemeinden droht die Identität der zuletzt genannten Gemeinden verloren zu gehen. Deshalb dient der Anteil der Gemeinden, welche weniger als 10% der Bevölkerung der fusionierten Gemeinde ausmachen, als Indikator zur Beurteilung der Voraussetzungen für eine hohe Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Wohngemeinde.

### Finanzielle Autonomie

Mit dem Finanzausgleich soll es jeder Gemeinde ermöglicht werden, unabhängig von ihrer Steuerkraft ein vergleichbares Angebot an Leistungen zu erbringen. Weiter sollen mit dem Finanzausgleich allzu grosse Unterschiede in der Steuerbelastung minimiert werden.

#### Beurteilungsmassstab 13: Horizontaler Finanzausgleich

→ Indikator: Disparitätenabbau

Beim horizontalen Finanzausgleich (Disparitätenabbau) finanzieren rund 60 Gemeinden mit einem harmonisierten Steuerkraftindex von über 100 Zuschüsse im Umfang von 37% des überschüssenden Anteils ihrer Steuerkraft zugunsten der etwa 290 Gemeinden mit einem Indexwert von unter 100. Die jährliche Umverteilungssumme liegt bei knapp 100 Mio. CHF.

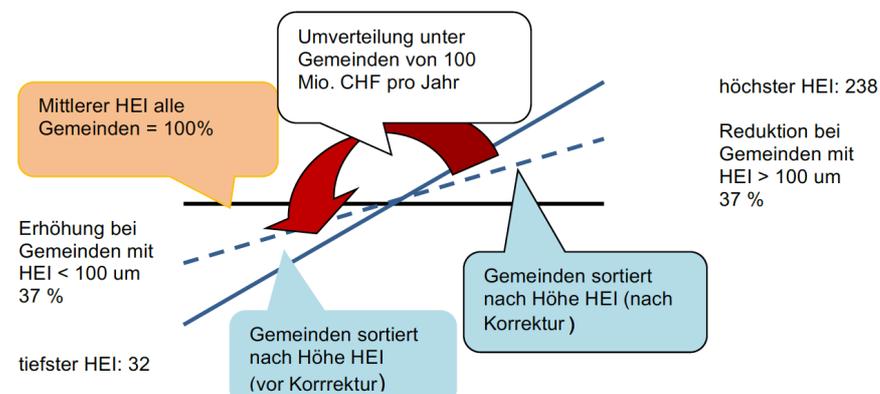


Abb. 13 Horizontaler Finanzausgleich (Disparitätenabbau)

⇒ Je geringer die Umverteilungssumme (Disparitätenabbau), umso besser steht es um die finanzielle Autonomie der Gemeinden.

#### Beurteilungsmaassstab 14: Vertikaler Finanzausgleich

→ Indikator: Mindestausstattung

Beim vertikalen Finanzausgleich erhalten Gemeinden, welche mit dem oben genannten horizontalen Finanzausgleich noch nicht auf einen Steuerkraftindex von 86% (des kantonalen Mittelwertes) kommen, einen Zuschuss zum Ausgleich der Differenz. Es geht dabei um jährlich rund 34 Mio. CHF, welche vollständig durch den Kanton finanziert werden (Referenzfall).

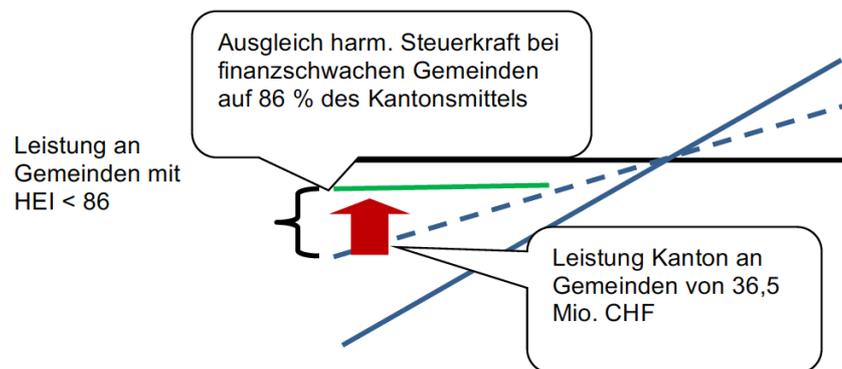


Abb. 14 Vertikaler Finanzausgleich (Mindestausstattung)

Zusätzlich finanziert der Kanton

- die fünf grössten Städte mit einer pauschalen Abgeltung bzw. einer Anrechnung beim horizontalen Finanzausgleich mit jährlich rund 90 Mio. CHF;
- rund 240 Gemeinden mit ca. 39 Mio. CHF zur Verminderung der hohen «Kosten der Weite» (geografisch-topografischer Zuschuss)
- fast alle Gemeinden mit rund 13 Mio. CHF zur Teilentlastung bei sozial bedingten Kosten.

Hinzu kommen noch 6 Lastenverteiler in den Bereichen Lehrerbesoldungen, Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Familienzulagen, öffentlicher Verkehr und neue Aufgabenteilung. Diese werden aus Praktikabilitätsgründen ausser Acht gelassen.

⇒ Je geringer die Leistung des Kantons (Mindestausstattung), umso besser steht es um die finanzielle Autonomie der Gemeinden.

#### 4.2.4 Bewertungsgrundsätze

Die Bewertung geschieht bei den verschiedenen Beurteilungsmassstäben nach den folgenden Grundsätzen:

- Verwendet wird eine Intervallskala von 1 bis 20; der Referenzfall (aktuelle Gemeindelandschaft mit 352 Gemeinden im Jahr 2016) nimmt immer die Position 10 ein;
- die Skala der Bewertung reicht von 1 (schlechteste Zielerreichung) bis 10 (Zielerreichung analog aktueller Gemeindelandschaft) und weiter bis 20 (beste Zielerreichung);
- die beste Bewertung mit 20 Punkten wird nur ausnahmsweise zugeordnet, da bei verschiedenen Massstäben noch Potenzial für Verbesserungen besteht;
- die Skala für die Bewertung zwischen 1 und 20 ist bei rund der Hälfte der Indikatoren linear. Um Unterschiede zwischen den Modellen stärker hervorzuheben ist die Skala bei der weiteren Hälfte<sup>40</sup> nicht (exakt) linear, sondern logarithmisch gedehnt;
- liegen zu einzelnen Beurteilungsmassstäben mehr als ein Indikator vor, so werden diese zu jeweils einer mittleren Punktzahl zusammengefasst; dies betrifft die Beurteilungsmassstäbe und Indikatoren 5 (zentralörtliche Einrichtungen) und 6 (finanzielle Leistungsfähigkeit);
- somit weist jede untersuchte Dimension mindestens zwei und höchstens drei Beurteilungsmassstäbe bzw. Indikatoren auf und jedem kommt somit in der Dimension eine Gewichtung von 33% bis 50% zu.

### 4.3 Ergebnisse

#### 4.3.1 Einleitung

Im Kapitel 4.3.2 werden zunächst die Wirkungen der Modelle der mittleren Konzentration beurteilt, da das Hauptinteresse des Postulates «Müller» bei einer Gemeindelandschaft mit diesem Konzentrationsgrad liegt. Die Modelle mit mittlerem Konzentrationsgrad sehen 43 bis 49 Gemeinden vor im Vergleich zu den im Jahr 2016 bestehenden 352 Gemeinden.

Anschliessend werden im Kapitel 4.3.3 in kürzerer Form die Auswirkungen der Modelle mit hoher und tiefer Konzentration und im Kapitel 4.3.4 die Auswirkungen der Modelle W, R und G aufgezeigt. Im Kapitel 4.3.5 werden die wichtigsten Erkenntnisse kurz zusammengefasst.

---

<sup>40</sup> Dimensionen Demokratie und Identifikation: beide Indikatoren; Dimension Standortattraktivität: Indikator Arbeitszonen; Dimension räumliche Entwicklung: Indikatoren gemeindeübergreifende Siedlungsräume, Wohn-, Misch- und Kernzonenflächen sowie Verbrauchermärkte; Dimension Leistungsfähigkeit: Indikator Gemeinden < 3'000 Einwohner

#### 4.3.2 Beurteilung der Wirkungen der Modelle der mittleren Konzentration

Die Modelle der mittleren Konzentration weisen gegenüber dem Referenzfall (Status quo) deutliche Verbesserungen in den Dimensionen räumliche Entwicklung, Leistungsfähigkeit sowie Standortattraktivität und finanzielle Autonomie auf. Hinsichtlich der Dimension Identifikation ist die Verbesserung unbedeutend und bei der Dimension Demokratie ist eine leichte Verschlechterung feststellbar, namentlich im Modell Wirtschaft (hohe Anzahl Gemeindeparlamente / tiefe Anzahl aufzuhebende Gemeindeverbände).

⇒ *Mit Ausnahme der Dimension Demokratie weisen die Modelle der mittleren Konzentration alle eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Referenzfall auf (rund die Hälfte der Notenpunkte zwischen 10 und 20 Punkten). Die Verschlechterung gegenüber dem Referenzfall in der Dimension Demokratie beträgt lediglich einen Punkt bzw. ist im Modell Gesellschaft vergleichbar mit dem Referenzfall (vgl. Abbildung weiter unten).*

Die Modelle der mittleren Konzentration unterscheiden sich hinsichtlich der untersuchten Dimensionen mit je zwei bis drei Beurteilungsmassstäben höchstens um einen Punkt – sie liegen somit vergleichsweise nahe beieinander.

⇒ *Eine deutlich bessere Bewertung kommt weniger durch die Art und Weise der Modellbildung als vielmehr durch das Mass der Konzentration zustande (vgl. Abbildung weiter unten).*

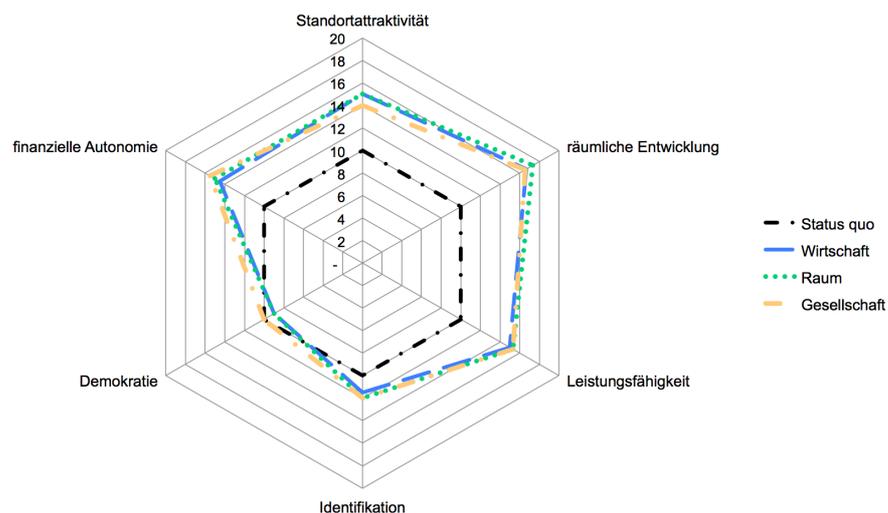


Abb. 15 Beurteilung der Wirkungen der Modelle der mittleren Konzentration

In der folgenden Tabelle ist die detaillierte Bewertung der Modelle mit mittlerer Konzentration aufgeführt:

Bewertungsmatrix			Statistische Auswertungen					Bewertung der Indikatoren/Ausprägungen					
			Modelle	Referenzfall (Gemeinden heute)	Wirtschaft	Raum	Gesellschaft	Referenzfall (Gemeinden heute)	Wirtschaft	Raum	Gesellschaft		
<b>Modelle der mittleren Konzentration</b>													
Anzahl Gemeinden			Gemeinden	352	49	43	43						
Einwohner kleinste Gemeinde			Einwohner	38	2'098	3'402	1'707						
Einwohner Mediengemeinde			Einwohner	1'175	11'110	14'021	15'560						
Einwohner grösste Gemeinde			Einwohner	131'554	253'803	256'230	135'939						
<b>Dimensionen</b>	<b>Beurteilungsmassstäbe</b>	<b>Indikatoren</b>											
<b>Standortattraktivität für die Wirtschaft</b>	Übereinstimmung Wohnen / Arbeiten	innerkant. Wegpendler	Pendler	257'439	165'498	162'880	199'270	10	16	16	14		
	Entwicklungsspielraum	Medianfläche der Arbeitszonenreserven	Fläche in ha	0.4	17	18	18	10	14	14	14		
<b>Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung</b>	zusammenhängende Siedlungsräume	gemeindeübergreifende Siedlungsräume	Anzahl Gemeinden	106	10	4	14	10	17	18	16		
	Abstimmung Siedlung-Verkehr	Medianfläche der WMK-Zonenreserven	Fläche in ha	2.7	29	35	35	10	15	15	15		
	zentralörtliche Einrichtungen	Gem. ohne Arztpraxen	Gemeinden	174	0	0	0	10	20	20	20		
		Gem. ohne Supermärkte	Gemeinden	259	7	0	2	10	18	20	19		
	Gem. ohne Verbr.märkte	Gemeinden	335	42	33	33	10	16	17	17			
<b>Leistungsfähigkeit der Gemeinden</b>	finanzielle Leistungsfähigkeit	Spannweite HEI	Index	247	175	180	175	10	13	13	13		
		Median	Index	79	88	87	92	10	14	14	16		
	Verwaltungskosten	Gini-Koeffizient	Koeffizient	0.16	0.12	0.12	0.13	10	15	15	13		
		Bruttoaufwendungen pro Kopf für Allg.Verw./Exek./Legis.	Kosten in Mio. CHF	326.7	320.0	319.3	318.6	10	11	12	12		
Professionalität	Gemeinden < 3'000 EW	Gemeinden	271	1	0	1	10	20	20	20			
<b>Demokratie</b>	direkte Demokratie	Gemeindeversammlung	Gemeinden	341	27	20	14	10	3	2	2		
	demokrat. Mitbestimmung	Verzicht Gemeindeverbände	Verbände	0	74	104	135	10	15	16	18		
<b>Identifikation</b>	Schulstandorte	Gemeinden ohne Sek.stufe 1	Gemeinden	172	1	0	0	10	19	20	20		
	Grössenverhältnisse	Gemeinden mit kl. Bev.anteil	Gemeinden	0	221	230	242	10	4	4	4		
<b>finanzielle Autonomie</b>	horizontaler Finanzausgl.	Disparitätenabbau	in Mio. CHF	98.1	84.9	84.7	84.5	10	15	15	15		
	vertikaler Finanzausgl.	Mindestausstattung	in Mio. CHF	34.3	21.1	19.4	16.0	10	14	15	16		

Nachfolgend sind für die sechs Dimensionen und die entsprechenden Beurteilungsmassstäbe wichtige Punkte, welche aus der Beurteilung der Modelle mit mittlerer Konzentration hervorgehen, aufgeführt:

### Standortattraktivität für die Wirtschaft

- *Beurteilungsmassstab 1, Übereinstimmung Wohnen und Arbeiten:* Die Zahl der innerkantonalen Wegpendler als Indikator für die fiskalische Äquivalenz (Wohn- und Arbeitsort bzw. Steuerdomizil und Ort für politische Wahlen und Abstimmungen stimmen überein) nimmt mit sinkender Gemeindeganzahl von fast 260'000 im Referenzfall auf unter 200'000 im Modell Gesellschaft bzw. auf rund 165'000 in den Modellen Raum und Wirtschaft ab.
- *Beurteilungsmassstab 2, Entwicklungsspielraum:* Die Medianfläche an Arbeitszonenreserven steigt von 0.4 ha im Referenzfall auf rund 17 bis 18 ha pro Gemeinde, was die Standortattraktivität und den Handlungsspielraum

deutlich verbessert (optimale Anordnung, Arrondierung und Erschliessung der Arbeitszonenreserven). Anders gesagt: Während im Referenzfall 126 oder über ein Drittel der Gemeinden über keine Arbeitszonenreserven verfügen, gibt es einzig im Modell G-Tief noch 3 Gemeinden ohne Arbeitszonenreserven.

### Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung

- *Beurteilungsmassstab 3, Zusammenhängende Siedlungsräume:* Je weniger zusammenhängende Siedlungsgebiete durch Gemeindegrenzen aufgeteilt werden, umso günstiger sind die Voraussetzungen, um die Siedlungsplanung zu optimieren und damit im Laufe der Zeit eine bessere Siedlungsqualität zu erreichen. Während im Referenzfall noch 106 Gemeinden an solchen zusammenhängenden Siedlungsgebieten beteiligt sind, sinkt die Zahl der betroffenen Gemeinden auf 4 bis 14 Gemeinden.
- *Beurteilungsmassstab 4, Abstimmung Siedlung und Verkehr:* Die Reserveflächen für Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) als Indikator für diesen Beurteilungsmassstab steigt von 2.7 ha für die Mediengemeinde im Referenzfall auf 29 bis 35 ha, womit sich auch bezüglich Siedlungsentwicklung bzw. der besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr die Voraussetzungen deutlich verbessern.
- *Beurteilungsmassstab 5, Zentralörtliche Einrichtungen:* Ebenfalls eine Korrelation mit sinkender Gemeindezahl ergibt sich beim Beurteilungsmassstab zu den Standorten mit zentralörtlichen Einrichtungen:
  - verfügen im Referenzfall noch 174 Gemeinden über keine eigene Arztpraxis, so verfügen in den Modellen alle Gemeinden über einen eigenen Arzt;
  - heute weisen 259 (von 352) Gemeinden keinen Supermarkt<sup>41</sup> auf, in den Modellen sinkt die Zahl der Gemeinden ohne Supermärkte auf 0 bis 7;
  - gibt es heute 335 Gemeinden ohne Verbrauchermärkte, so sinkt diese Zahl drastisch auf 33 bis 42 Gemeinden in den Modellen.

Wie für die meisten anderen Massstäbe und Indikatoren gilt insbesondere auch hier: Kurzfristig ändert sich die Versorgung mit zentralörtlichen Einrichtungen allein durch die Neugestaltung der Gemeindelandschaft nicht. Mittel- bis längerfristig hingegen verbessern sich die Voraussetzungen für optimale Versorgungsstandorte und Erreichbarkeiten beim Abbau von Gemeindegrenzen.

---

<sup>41</sup> Supermärkte: Verkaufsfläche von mehr als 2'500 m<sup>2</sup>, Verbrauchermärkte: Verkaufsfläche von 400 bis 2'499 m<sup>2</sup>.

### Leistungsfähigkeit der Gemeinden

- *Beurteilungsmassstab 6, Finanzielle Leistungsfähigkeit:* Bei diesem Beurteilungsmassstab dient der harmonisierte Steuerertragsindex (HEI) gemäss Vollzug 2015 als Indikator. Liegt der Unterschied im Referenzfall zwischen der Gemeinde mit dem höchsten (274) und dem tiefsten (27) Indexwert bei 247 (= Spannweite), so reduziert sich diese Spannweite in den Modellen auf 175 bis 180, d.h. die Unterschiede bezüglich Steuerkraft werden deutlich abgebaut.

Weist die Mediengemeinde im Referenzfall einen HEI von 79 auf, so steigt dieser Index bei der Mediengemeinde in den Modellen auf 87 bis 92 Indexpunkte.

Auch wenn sich kurzfristig an der Steuerkraft durch eine Konzentration der Zahl der Gemeinden nichts ändert, so werden doch extreme Unterschiede abgeschwächt und die mittlere Steuerkraft pro Gemeinde steigt leicht an. Schwieriger zu interpretieren ist der sogenannte Gini-Index (s. Tabelle unten), ein Mass für die Ungleichheit einer Verteilung, hier der Steuerkraft.

Konzentrationsgrad:	Modelle:		
	Wirtschaft	Raum	Gesellschaft
hoch	0.12	0.10	0.12
mittel	0.12	0.12	0.15
tief	n.v.	0.12	0.13
Referenzgemeinden	0.16		

Ein Wert von 0 bedeutet eine gleiche Steuerkraft in allen Gemeinden, während ein solcher von 1 bedeuten würde, dass sich die gesamte Steuerkraft in einer einzigen Gemeinde konzentrieren würde. Im Referenzfall liegt dieser Koeffizient bei 0.16 und damit deutlich höher als in den Modellen (mittlere Konzentration), mit Werten von 0.12 bis 0.15.

- *Beurteilungsmassstab 7, Verwaltungskosten:* Als Indikator für diesen Beurteilungsmassstab dienen die Bruttoaufwendungen pro Kopf für Allgemeine Verwaltung sowie Legislative und Exekutive, welche nach Gemeindegrössenklassen auf die gesamten Gemeinden hochgerechnet werden. Liegen diese Aufwendungen im Referenzfall bei 326.7 Mio CHF, so sinken diese in den Modellen um jährlich 6 bis 7 Mio. CHF. Allerdings steigen die Unsicherheiten bezüglich dieser Angaben mit steigender Gemeindegrösse, weil diese im Referenzfall nicht oder untervertreten sind.
- *Beurteilungsmassstab 8, Professionalität:* Hinsichtlich diesem Beurteilungsmassstab reduziert sich die Zahl der Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohnern von 271 im Referenzfall auf je 1 Gemeinde in den Modellen Wirtschaft und Gesellschaft, während im Modell Raum keine solche Gemeinde mehr vorkommt.

## Demokratie

- *Beurteilungsmassstab 9, Direkte Demokratie:* In diesem Beurteilungsmassstab sinkt die Zahl der Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 12'000 Einwohnern von 341 im Referenzfall (!) auf 14 bis 27 Gemeinden in der neuen Gemeinde Landschaft. Nach den getroffenen Annahmen müssten somit wohl deutlich mehr Gemeinden ein Gemeindeparlament einführen, wodurch die Möglichkeiten der direkten Demokratie wohl weniger ausgeprägt wären als mit einer Gemeindeversammlung.
- *Beurteilungsmassstab 10, Demokratische Mitbestimmung:* Im Gegensatz zum Beurteilungsmassstab 9 bestehen hier im Referenzfall fast 200 Gemeindeverbände (zumeist Einzweckverbände), welche über erhebliche eigene Kompetenzen verfügen und sich so teilweise der direktdemokratischen Kontrolle entziehen. In den Modellen könnten zwischen 74 und 135 dieser Gemeindeverbände aufgehoben werden, bedingt durch die Tatsache, dass sich nicht mehr als eine (fusionierte) Gemeinde mit der entsprechenden Aufgabe befassen würde (Hinweis: für die Bildung eines Gemeindeverbandes braucht es mindestens zwei Gemeinden).

In der Beurteilung können sich die Effekte von demokratischer Mitbestimmung (weniger Gemeindeverbände) und direkter Demokratie (mehr Gemeindeparlamente) gegenseitig teilweise neutralisieren.

## Identifikation mit der Gemeinde

- *Beurteilungsmassstab 11, Schulstandorte:* Bei diesem Beurteilungsmassstab kommen im Referenzfall 172 Gemeinden ohne eigene Sekundarstufe 1 (7. bis 9. Klasse) vor, während es in den Modellen praktisch keine Gemeinde mehr ohne eigene Sekundarstufe gibt. Obschon die Zahl der Schulstandorte aus Kostengründen weiter abnehmen dürfte, sind die Voraussetzungen für die Identifikation mit der Wohngemeinde in jedem Modell besser als im Referenzfall, da praktisch jede Gemeinde nun über eine eigene Sekundarstufe 1 verfügt.
- *Beurteilungsmassstab 12, Grössenverhältnisse:* Bei diesem Beurteilungsmassstab umfassen die Modelle insgesamt 221 bis 242 Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von je weniger als 10% der neuen Modellgemeinden, was der Identifikation mit der neuen Gemeinde insgesamt abträglich sein dürfte.

Sinkt die Anzahl der Gemeinden, sind sowohl Effekte zu erwarten, die eher zu einer Erhöhung der Identifikation der Einwohner mit ihrer Wohngemeinde führen, als auch Effekte, die umgekehrt wirken. Bei grösseren Gemeinden verfügen mehr Gemeinden über einen Schulstandort mit eigener Sekundarstufe, was gegenüber dem Ausgangszustand zu einer positiven Bewertung führt. Aber auch die Anzahl Gemeinden mit einem Bevölkerungsanteil von weniger als 10% nimmt zu, was gegenüber dem Ausgangszustand zu einer negativen

Bewertung führt. Im verwendeten Beurteilungsschema neutralisieren sich diese gegenläufigen Effekte rechnerisch weitgehend in der Dimension Identifikation.

### Finanzielle Autonomie

- *Beurteilungsmassstab 13, Horizontaler Finanzausgleich:* Beim horizontalen Finanzausgleich auch Disparitätenabbau genannt, sinkt die Umverteilungssumme von knapp 100 Mio. CHF auf rund 85 Mio. CHF pro Jahr.
- *Beurteilungsmassstab 14, Vertikaler Finanzausgleich:* Beim vertikalen Finanzausgleich, auch Mindestausstattung genannt, dürfte dieser Betrag, der vollständig vom Kanton finanziert wird, von rund 34 Mio. CHF auf rund 16 Mio. bis 21 Mio. CHF pro Jahr nahezu halbiert werden (je nach Modell).

### 4.3.3 Beurteilung der Modelle hoher und tiefer Konzentration

#### a) Modelle hoher Konzentration

Die Modelle mit hoher Konzentration (14 bis 24 Gemeinden) verschieben sich im Netzdiagramm deutlich zum Rand des Diagrammes – die Effekte werden positiver beurteilt – und sie differenzieren sich stärker, d.h. das Modell Gesellschaft bleibt mit den 24 Gemeinden gegenüber den anderen Modellen mit 14 bzw. 16 Gemeinden deutlich zurück und das Modell Wirtschaft punktet vor allem hinsichtlich der Standortattraktivität.

Bezüglich der Dimension Demokratie sind jedoch kaum Veränderungen feststellbar und bei der Dimension Identifikation verschlechtert sich die Beurteilung um rund einen Punkt.

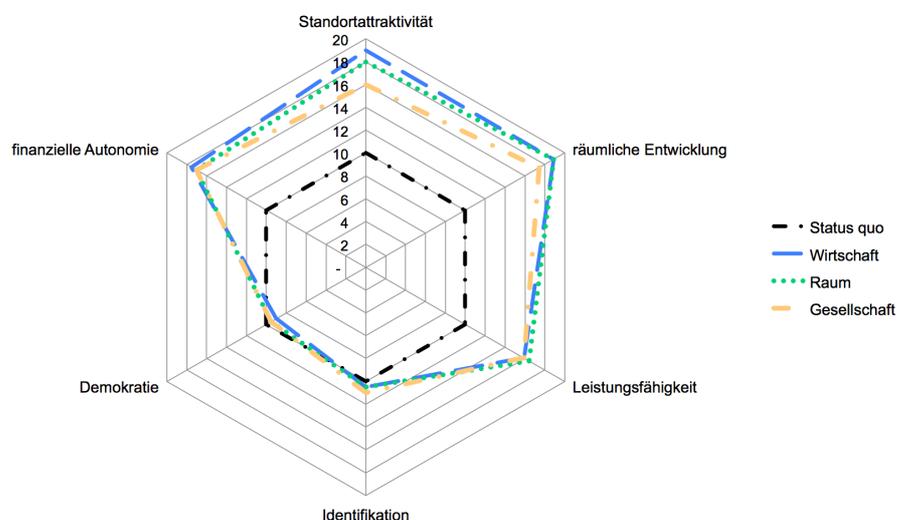


Abb. 16 Beurteilung der Wirkungen der Modelle der hohen Konzentration

### b) Modelle tiefer Konzentration

In der tiefen Konzentration liegen lediglich 2 Modelle aus den Bereichen Raum und Gesellschaft mit je 76 bzw. 104 Gemeinden vor. Diese schneiden ausser in den Dimensionen Identifikation und Demokratie schlechter als die Modelle mittlerer und hoher Konzentration ab. Das Modell Gesellschaft – mit rund einem Drittel mehr Gemeinden als das Modell Raum – schliesst zudem auch bezüglich aller Dimensionen ausser Demokratie und Identifikation schlechter als das Modell Raum ab.

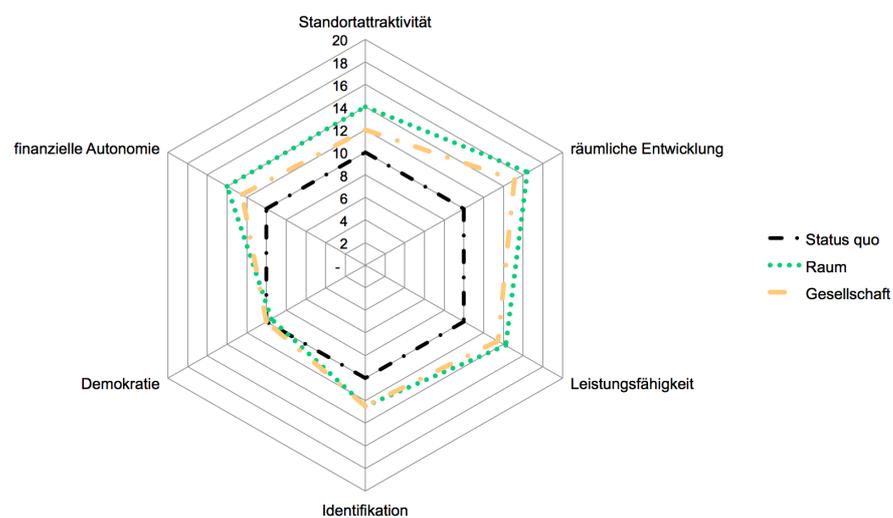


Abb. 17 Beurteilung der Wirkungen der Modelle der tiefen Konzentration

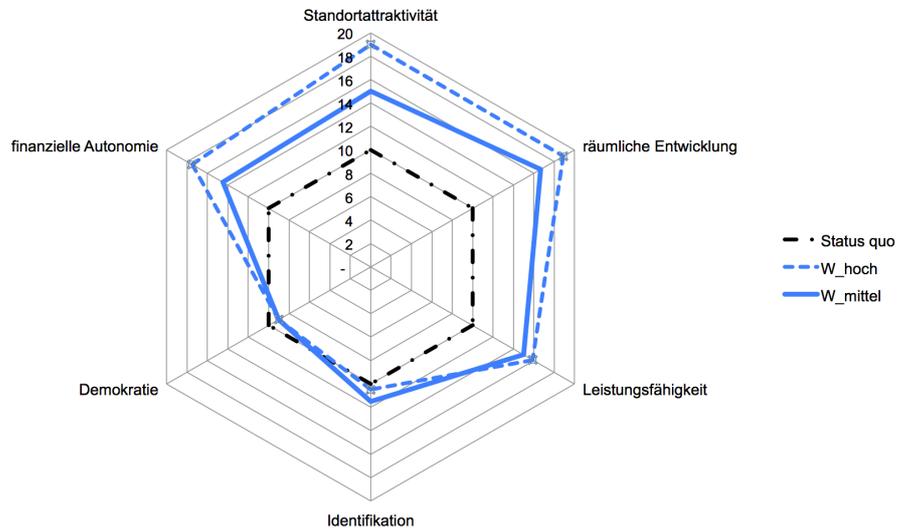
Positiv fällt auf, dass auch die Modelle tiefer Konzentration, mit Ausnahme der Dimension «Demokratie» zu einer Verbesserung des Referenzzustands führen und u.a. bei der räumlichen Entwicklung gut abschneiden.

Die detaillierte Tabelle zur Bewertung der Modelle der hohen und tiefen Konzentration findet sich im Anhang.

#### 4.3.4 Beurteilung der W-, R- und G-Modelle unter sich

##### a) Modelle Wirtschaft

Bei den Modellen Wirtschaft – eine Variante mit tiefem Konzentrationsgrad fehlt – fällt vor allem die erhebliche Verbesserung vom mittleren in den hohen Konzentrationsgrad bei den Dimensionen Standortattraktivität und finanzielle Autonomie auf. Etwas geringer ist die Verbesserung bezüglich räumlicher Entwicklung und vor allem bezüglich Leistungsfähigkeit. Praktisch unverändert schneiden die Modell Wirtschaft hinsichtlich der Dimension Demokratie ab, während sie sich bei der Identifikation nur leicht verschlechtert (hoher Konzentrationsgrad).



Beurteilung der Wirkungen der W-Modelle

*b) Modelle Raum*

Am ausgewogensten erscheinen die Modelle Raum: Ausser bezüglich der Dimensionen Demokratie und Identifikation erfolgt eine mehr oder weniger gleichmässige Verschiebung zu einer besseren Beurteilung mit zunehmendem Konzentrationsgrad. Spitzenwerte der Beurteilung bezüglich Standortattraktivität und finanzieller Autonomie im Modell Wirtschaft werden zwar nicht ganz erreicht, jedoch werden bezüglich der Dimensionen räumliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit Bestwerte erzielt.

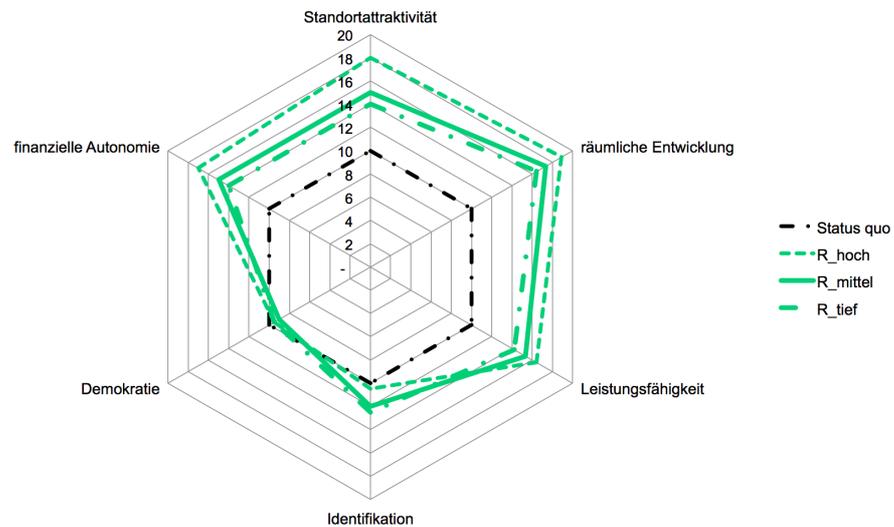


Abb. 18 Beurteilung der Wirkungen der R-Modelle

c) Modelle Gesellschaft

Die Modelle Gesellschaft geraten in der Bewertung gegenüber den Modellen Wirtschaft und Raum deutlich in den Rückstand bezüglich der Dimensionen Standortqualität und räumliche Entwicklung. Hingegen ist bezüglich den Dimensionen Leistungsfähigkeit und finanzielle Autonomie keine wesentliche Abweichung zu den übrigen Modellen feststellbar. Jedoch schneiden die Modelle Gesellschaft auch bezüglich den Dimensionen Demokratie und Identifikation kaum anders als die Modelle Wirtschaft und Raum ab.

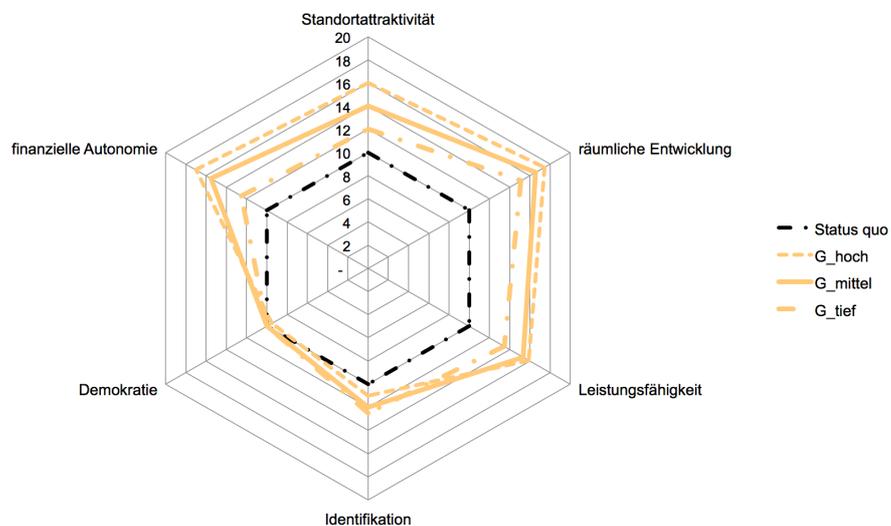


Abb. 19 Beurteilung der Wirkungen der G-Modelle

**4.3.5 Wichtige Erkenntnisse**

In Bezug auf die gewählten sechs Dimensionen besteht eine enge Korrelation mit der Anzahl der Gemeinden, d.h. mit dem gewählten Konzentrationsgrad hoch, mittel oder tief. Ausser bei den Ausprägungen Demokratie und Identifikation wird jedes Modell besser beurteilt als die heutige Gemeindelandschaft. Mit der Reduktion der Zahl der Gemeinden können somit günstige Voraussetzungen namentlich hinsichtlich räumliche Entwicklung, Standortattraktivität, finanzielle Autonomie und Leistungsfähigkeit geschaffen werden.

Ob bei der Bildung der neuen Gemeindelandschaft eher W-, R- oder G-Kriterien im Vordergrund stehen, spielt für das Gesamtergebnis bei den sechs Dimensionen der Beurteilung nur eine geringe Rolle.

## **5. Denkmodell**

### **5.1 Vorbemerkung**

Das auf Wunsch des Auftraggebers aufgezeigte Denkmodell stellt den Versuch dar, die Erkenntnisse aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft in der vom Kanton Bern anzustrebenden Gemeindelandschaft zu berücksichtigen. Es ist keine exakte Synthese aus den Erkenntnissen der Modellbildung und -beurteilung und kann auch nicht direkt daraus abgeleitet werden. Es werden einzelne Aspekte berücksichtigt sowie Regeln daraus abgeleitet.

Das Denkmodell definiert einen räumlichen Rahmen, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse vom Kanton Bern gefördert werden könnten, mit dem Ziel eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu erhalten. Die Raumbildung stützt sich auf die erlangten Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung aus Sicht Wirtschaft, Raum/Umwelt und Gesellschaft. Die Raumbildung bzw. -begrenzung soll jedoch den Gemeinden Handlungsspielräume zugestehen, so dass laufende Prozesse oder Initiativen von Gemeinden nicht behindert werden.

### **5.2 Anzustrebende Gemeindelandschaft**

Gemeinden, welche im Sinne des Denkmodells Zusammenschlüsse eingehen, werden dabei vom Kanton unterstützt. Projekte, welche den Regeln des Denkmodells widersprechen, werden entweder weniger oder gar nicht von der Unterstützung durch den Kanton profitieren. Damit kann der Kanton Bern die zukünftige Gemeindelandschaft in die von ihm erwünschte Richtung lenken und Mittel sowie Ressourcen gezielt einsetzen, wobei aber lokale Initiativen, welche nicht gänzlich den Regeln des Denkmodells entsprechen, nicht grundsätzlich verhindert werden.

Folgende Erkenntnisse bilden die Grundlage des Denkmodells:

- Ein deutlich erkennbarer Nutzen einer «neuen Gemeindelandschaft» entsteht bereits bei einer tiefen Konzentration, d.h. ein Kanton Bern mit 100 bis 150 Gemeinden. Gleichzeitig müsste mit einem tiefen – im Gegensatz zu einem hohen – Konzentrationsgrad das institutionelle Gefüge des Kantons Bern, wie z.B. die dezentrale Verwaltungsorganisation, nicht grundlegend infrage gestellt werden.
- Eine optimale Grösse einer Gemeinde liegt zwischen 3'000 (Handlungsfähigkeit sichergestellt) und 12'000 Einwohnern (Identität mit der Gemeinde).
- Eine hohe räumliche Übereinstimmung bei den zusammengeführten Gemeinden besteht bei den Modellen R-Mittel und W-Mittel, welche die Zentralitätsstruktur bei der Modellbildung berücksichtigt haben.

Im Denkmodell wird der Zentralitätsstruktur ein hoher Stellenwert beigemessen. Es wird von den folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- Ein hoher Nutzen für Wirtschaft, Raum und Gesellschaft entsteht mit einer Stärkung der Zentrumsgemeinden. Diese sollten somit eine von einer benachbarten kleineren Gemeinde (<3'000 Einwohner) gewünschte Fusion nicht ablehnen.
- Infolgedessen sollen die Zentrumsgemeinden der Stufe 3 und 4 durch das Zusammengehen mit den direkten Nachbargemeinden gestärkt werden. Die Zentren der Stufe 1 und 2 sind bereits so gross, dass eine weitere Vergrösserung vom Kanton nicht gefördert aber auch nicht gehemmt werden soll.

Das Denkmodell bildet somit die Grundlage für eine anzustrebende Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 handlungsfähigen Gemeinden, welche die Zentralitätsstruktur aus dem kantonalen Richtplan berücksichtigt. Mit der Anwendung einer der im nachfolgenden Kapitel 6 erläuterten Umsetzungsmassnahmen, kann dieses Ziel erreicht werden.

Die Anwendung des Denkmodells umfasst folgende Arbeitsschritte:

- Bilden von homogenen Raumeinheiten, innerhalb deren Gemeindefusionen unterstützt werden.
- Anwenden einer Umsetzungsmassnahme, welche innerhalb der homogenen Raumeinheiten zur Zielerreichung beiträgt – Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden.

### **5.3 Abgrenzung homogener Raumeinheiten**

Eine hohe räumliche Übereinstimmung bei den zusammengeführten Gemeinden besteht bei den Modellen R-Mittel und W-Mittel, welche die Zentralitätsstruktur bei der Modellbildung berücksichtigt haben. Gestützt darauf können förderungswürdige Kernräume Raum und Wirtschaft (RuW) gebildet werden. Diese so gebildeten Kernräume RuW sind das erste Kriterium für die Abgrenzung der homogenen Raumeinheiten. Gemeindefusionen von einzelnen Gemeinden unterschiedlicher Kernräume sollen nicht unterstützt werden.

Im zweiten Arbeitsschritt werden ergänzend die ehemaligen Amtsbezirke (Optik Gesellschaft) sowie topografische Hindernisse (z.B. Bergketten) als weitere raumbegrenzende Linie berücksichtigt, wenn nicht bereits eine Begrenzungslinie aus Sicht Raum und Wirtschaft vorhanden ist. Die Begrenzungslinie aus Sicht Gesellschaft wird ausserhalb der Kernräume RuW berücksichtigt; d.h. die Amtsbezirksgrenzen werden nicht dargestellt, wenn ein Kernraum RuW dadurch unterteilt würde (z.B. Uttigen – Heimberg/Uetendorf, vgl. Abb. 20; Schüpfen – Münchenbuchsee/Diemerswil; Biel – Nidau/Safnern). Gemeindegemeinschaften über die Begrenzungslinie Gesellschaft hinweg sind möglich, da dies immer mindestens eine Gemeinde betrifft, welche keinem Kernraum RuW zugeordnet ist – nicht eingefärbte Gemeinden (z.B. Wattenwil: Zusammenlegung mit Riggisberg oder auch Blumenstein möglich; vgl. Abb. 20).

Als Grundlage für das Denkmodell wird somit eine Karte mit den homogenen Raumeinheiten aus Sicht Raum, Wirtschaft und Gesellschaft erstellt. Dazu er-

folgt der Verschnitt der Modelle R-Mittel und W-Mittel. Die übereinstimmenden Gemeinden aus dem Verschnitt werden eingefärbt. Benachbarte Kernräume RuW werden voneinander abgegrenzt (ausgezogene Begrenzungslinie). Ergänzt wird die Abgrenzung der homogenen Raumeinheiten mit der Berücksichtigung der ehemaligen Amtsbezirksgrenzen sowie topografischer Grenzen zwischen Gemeinden, die keinem Kernraum RuW zugordnet sind – Begrenzungslinie Gesellschaft und Topografie (unterbrochene Begrenzungslinie).

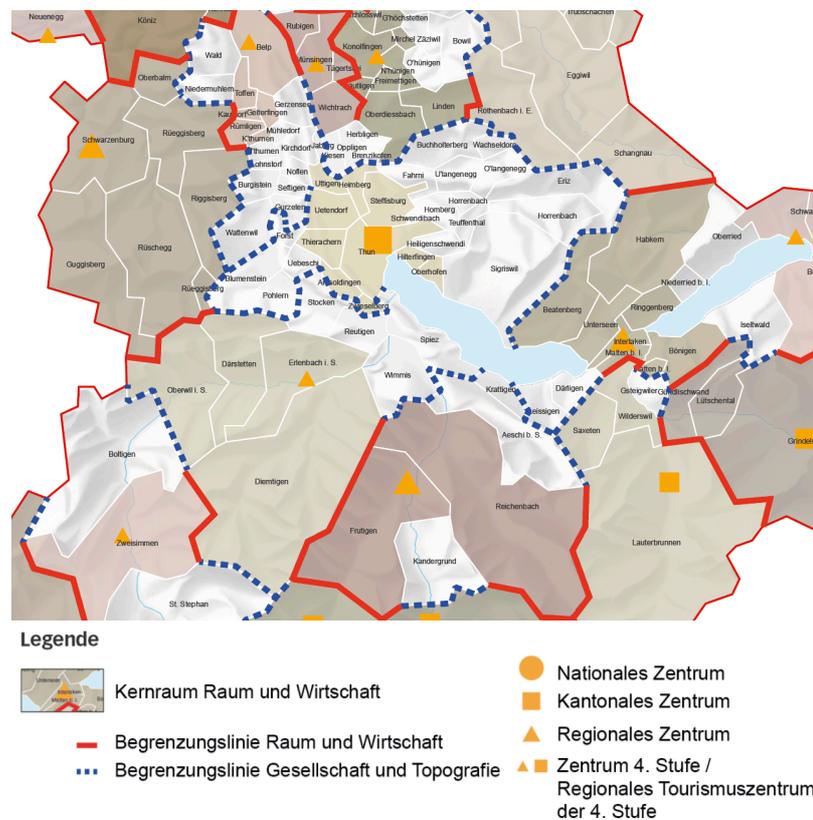


Abb. 20: Ausschnitt aus Karte «Denkmodell: Homogene Raumeinheiten»

## 5.4 Zuordnungsregeln

Die Zuordnungsregeln sind Teil des Denkmodells, um eine Gemeindelandchaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu erreichen. Die Regeln sind Vorschläge, welche politisch noch nicht konsolidiert sind. Bei einer allfälligen zukünftigen Umsetzung des Denkmodells ist eine Überprüfung und politische Diskussion der Regeln notwendig.

### a) Gemeindefusionen innerhalb der Kernräume RuW

Gemeinden innerhalb eines Kernraumes RuW können zusammengehen, wenn die Voraussetzungen zur Grösse (z.B. mind. 3'000 Einwohner) erfüllt werden. Es können entweder nur zwei oder mehrere Gemeinden fusionieren. Es wird jedoch nicht vorausgesetzt, dass alle Gemeinden eines Kernraumes zu einer Gemeinde fusionieren.

b) Gemeindezusammenlegungen von Gemeinden ausserhalb der Kernräume  
RuW

Die Gemeinden ausserhalb der Kernräume RuW können mit angrenzenden Gemeinden eines Kernraumes als auch mit benachbarten Gemeinden ausserhalb eines Kernraumes RUW zusammengehen. Die daraus entstehende neue Gemeinde sollte jedoch mindestens die Grösse von beispielsweise 3'000 Einwohnern erreichen.

## 6. Ausblick auf die Umsetzung

### 6.1 Einleitung

Kapitel 6 geht kurz auf Hauptfragen im Zusammenhang mit einer allfälligen Umsetzung ein. Dabei gilt es zu beachten, dass für die Umsetzung die Frage nach welchen prioritären Gesichtspunkten (Wirtschaft, Raum/Umwelt oder Gesellschaft) die neuen Gemeinden gebildet werden eine untergeordnete Rolle spielt. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an die Umsetzung nicht entscheidend nach dem Konzentrationsgrad der Modelle. Für den Fall einer Umsetzung eines Modelles «Hoch» würde aber die Frage nach dem Verhältnis der neuen Gemeinden zur dezentralen Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Im Zentrum steht die Frage, in welchem Zeitraum und mit welchem Aufwand der vom Postulat angestrebte Zustand (Kanton mit 50 Gemeinden) erreicht werden soll. Soll das Ziel möglichst rasch erreicht werden, ist eine Anpassung der KV<sup>42</sup> mit einem Strategiewechsel unumgänglich. Bisher hat der Kanton am Grundsatz festgehalten, wonach Gemeindereformen von unten (das heisst von den Gemeinden selber) initiiert und umgesetzt werden sollen («bottom-up» Strategie). Der Weg über eine Anpassung der Kantonsverfassung entspricht hingegen einer «top-down» Strategie und wird im Folgenden als «Direkte Umsetzung», während die Fortführung der bisherigen «bottom-up» Strategie als «Indirekte Umsetzung» bezeichnet wird.

Im Folgenden wird kurz auf die direkte (Kap. 6.2) und die indirekte (Kap. 6.3) Umsetzung eingegangen. In diesen zwei Unterkapiteln wird auch eine Abschätzung des Zeitbedarfs vorgenommen. In Kap. 6.4 folgt eine Annäherung an mögliche Transaktionskosten.

### 6.2 Direkte Umsetzung

#### 6.2.1 Beschrieb

Beabsichtigt der Kanton, die zukünftige Gemeindelandschaft rasch – d.h. in einem Zeitraum von bis zu ca. 10 Jahren – (und mit einem erheblichen Mitteleinsatz) umzusetzen, bedingt dies eine Anpassung der KV. Der Kanton bezeichnet auf ein bestimmtes Datum die neue Gemeindelandschaft als verbindlich. Die direkte Umsetzung betrifft damit nicht das in Kapitel 5 beschriebene «Denkmodell» sondern würde auf eines der 8 skizzierten (allenfalls mit Modifikationen) zielen. Die neu bezeichneten Gemeinden geniessen weiterhin die Bestandesgarantie nach Art. 108 KV, am Instrument des Finanzausgleichs wird, wenn auch in abgeänderter Form festgehalten ebenso an der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Ist die neue Gemeindelandschaft einmal umgesetzt, erscheint eine zukünftige weitere Förderung von Gemeindezusammenschlüssen oder gar von Zwangsfusionen nicht mehr angebracht. Falls

---

<sup>42</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993; BSG 101.1.

die Stimmberechtigten dem Kanton und den bernischen Gemeinden einen entsprechenden Auftrag erteilen würden, wäre dies ein klares Signal und Verpflichtung, die Umgestaltung des Kantons Bern in einem absehbaren bzw. in dem festgesetzten Zeitraum umzusetzen.

### 6.2.2 Erforderlichkeit der Anpassung der Kantonsverfassung

Art. 108 Abs. 3 KV erlaubt es zwar dem Grossen Rat den Zusammenschluss von Gemeinden, nach deren Anhörung, gegen ihren Willen anzuordnen. Die KV verlangt dazu das Vorliegen eines überwiegenden kommunalen, regionalen oder kantonalen Interesses. Der Grosse Rat verfügt jedoch nicht über die Kompetenz, die Gemeindelandschaft völlig neu zu gestalten. Dies wäre mit der Zielsetzung, die mit der in Art. 108 Abs. 3 KV verankerten Lockerung der Bestandegarantie verfolgt wurde<sup>43</sup>, nicht vereinbar. Art. 108 Abs. 3 KV wollte nicht dem Grossen Rat die Kompetenz einräumen, die Gemeindelandschaft des Kantons Bern neu zu gestalten, sondern bloss ausnahmsweise, bei Vorliegen besonderer Gründe einzelne Gemeinden gegen ihren Willen zusammenzuschliessen.

Der Grundsatz, wonach ein Zusammenschluss von Gemeinden gegen ihren Willen nur in einzelnen Ausnahmefällen möglich ist, steht so zwar nicht ausdrücklich im Verfassungstext, geht jedoch auch aus Art. 108 Abs. 4 KV hervor. Dieser sieht vor, dass der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördert (nicht fordert oder erzwingt).

Eine schwierig zu überwindende Hürde wird in jedem Fall sein darzulegen, welche kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen einen derart umfassenden Zusammenschluss einer Vielzahl von Gemeinden gegen deren Willen erfordern.

### 6.2.3 Abschätzung Zeitbedarf

Vorgängig zum Prozess, die Kantonsverfassung anzupassen wären das Ziel zu definieren, zu kommunizieren und weitere Grundlagen zu erarbeiten. Diese wären erforderlich um darlegen zu können, ob mit der Veränderung der Gemeindelandschaft die angestrebten Ziele (effektivere Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr, Stärkung des Wirtschaftsstandorts Kanton Bern) tatsächlich erreicht werden können. Den Vorbereitungsarbeiten kommt eine grosse Bedeutung zu und sie erfordern einen genügenden Zeitrahmen. Zusammen mit der Anpassung der Kantonsverfassung wäre mit einem Zeithorizont von 4 bis 6 Jahren zu rechnen. Für die Arbeiten zur Umsetzung hin zur neuen Gemeinde-

---

<sup>43</sup> Im Vortrag an den Grossen Rat zur Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen mit einer Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes führt der Regierungsrat aus: «Für den Kanton stehen von den Gemeinden initiierte Strukturveränderungen und freiwillige Gemeindezusammenschlüsse klar im Vordergrund. Die kantonale Fusionsstrategie basiert somit weiterhin auf dem Grundsatz «Freiwilligkeit» und geht von einem «bottom-up» Ansatz aus» (Tagblatt des Grossen Rats 2012, Beilage 3, S. 12, Ziffer 6.1.1).

landschaft, inklusive der erforderlichen Anpassung der verschiedenen gesetzlichen Grundlagen wird ebenfalls von einem Zeitbedarf von 2 bis 3 Jahren ausgegangen.

Die Gemeindelandschaft des Kantons Bern könnte damit innerhalb eines Zeitraums von 6 bis 9 Jahren dem noch zu bestimmenden Modell entsprechend angepasst werden. Bei einer Umsetzung eines der Modelle mit hoher Konzentration wäre wohl eher vom oberen Rand, d.h. 9 Jahren zu rechnen, da in diesem Fall auch eine Neuorganisation der dezentralen Verwaltung sowie eine grundsätzlich neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vorzunehmen wäre (vgl. dazu auch die Hinweise in Kapitel 6.2.4).

#### **6.2.4 Verhältnis Modelle hoher Konzentration zur kantonalen dezentralen Verwaltung**

Falls angestrebt wird ein Modell mit hoher Konzentration (Anzahl Gemeinden: 14 bis 26) umzusetzen, müssten gleichzeitig auch die Strukturen der dezentralen Kantonsverwaltung überprüft werden. Insbesondere bei den Modellen W-Hoch (14 Gemeinden) und R-Hoch (16 Gemeinden) würde sich die Frage nach der Rechtfertigung der Regierungsstatthalterämter (Anzahl Regierungsstatthalterämter: 10) stellen und wesentliche Teile der heute von den Regierungsstatthalterämtern wahrgenommenen Aufgaben müssten an die neuen Gemeinden übertragen werden.

Dasselbe trifft auf Aufgaben der Zentralverwaltung zu, die in Kreisen oder anderen geografischen Einheiten organisiert sind oder erfüllt werden (z.B. Aufgaben der Kreise des Tiefbauamts, die nicht direkt mit Planung, Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen oder der Wahrnehmung der kantonalen Wasserbauaufgaben zusammenhängen).

Weitere Aufgaben bei denen überprüft werden müsste, ob sie bei einer hoch konzentrierten Gemeindelandschaft vom Kanton an die Gemeinden übertragen werden könnten wären z.B.:

- Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)
- Beco: Regionale Arbeitsvermittlungen
- Kantonales Laboratorium (6 Kreise sowie Bade- und Trinkwasser)

### **6.3 Indirekte Umsetzung**

#### **6.3.1 Beschrieb**

Bei einer indirekten Umsetzung hält der Kanton zwar an seinem bisherigen Ansatz «bottom-up» fest, versucht aber die Anreize, die zur Erreichung des Ziels einer neuen Gemeindelandschaft beitragen, zu verstärken sowie zu fokussieren und damit das bisherige Tempo von Gemeindegemeinschaften zu erhöhen. Die Förderung von Zusammenschlüssen, die einen Beitrag zur zukünftig gewollten Gemeindelandschaft leisten, erfolgt über Instrumente und Anreizsysteme, die bereits zur Verfügung stehen, wie Finanz- und Lastenaus-

gleich und Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Wichtig ist, dass insbesondere Zusammenschlüsse gefördert werden, die einen Beitrag zu der gewünschten Gemeindelandschaft leisten.

Der Weg über eine indirekte Umsetzung, d.h. ohne Zwang, wird jedoch nicht dazu führen, dass der Kanton in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren über eine Gemeindelandschaft von bloss noch ca. 50 Gemeinden verfügt. Damit könnte die im Postulat anvisierte Gemeindelandschaft oder eine der im Hinblick auf die Erfüllung des Postulats entwickelte neue Gemeindelandschaft mit einer hohen (14, 16 oder 24 Gemeinden), mittleren (43 oder 49 Gemeinden) oder tiefen Konzentration (76 oder 104 Gemeinden) innert einem absehbaren Zeitraum nicht erreicht werden.

Bei einem «bottom-up» Ansatz empfiehlt sich zudem im Interesse der unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden ein Ansatz, der eine gewisse Flexibilität belässt (vgl. dazu die Ausführungen zum «Denkmodell» in Kapitel 5 hievore). Damit kann auch der Erkenntnis Rechnung getragen werden, dass in Bezug auf die gewählten Beurteilungsdimensionen vorab eine enge Korrelation mit der Anzahl der Gemeinden besteht und der Ansatz mit welchem die Modelle gebildet wurde einen geringeren Einfluss hat.

Im Folgenden wird deshalb aufgezeigt, wie vorgegangen werden könnte, um die anzustrebende Gemeindelandschaft im Sinne des in Kapitel 5 dargestellten «Denkmodell» zu definieren und wie die Instrumente einer indirekten Umsetzung sowie die zur Verfügung stehenden Mittel daran ausgerichtet werden könnten.

### 6.3.2 Mögliche Varianten

#### a) Bereich Lasten- und Finanzausgleich

- *Leistungen an bestimmte Kriterien geknüpft:* Leistungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich erhalten bevorzugt oder nur noch Gemeinden, die die Kriterien des Denkmodells (oder andere noch zu bestimmende Kriterien) erfüllen. So könnten z.B. die Leistungen einer Gemeinde aus dem Finanz- und Lastenausgleich mit einem Faktor 1.1 multipliziert werden, wenn sie das Kriterium «x» gemäss Denkmodell erfüllt, wenn sie weitere Kriterien erfüllt, allenfalls mit einem Faktor 1.2.

Ebenso könnten, in diesem Fall aber zeitlich befristet, die Leistungen an eine fusionierte Gemeinde belohnt werden, wenn sich die Fusion an die Rahmenbedingungen des Denkmodells richtet. Es wäre auch möglich, die Gemeindelandschaft an Hand der Kriterien des Denkmodells bis auf ca. 150 Gemeinden zu reduzieren und einer Gemeinde, die einer so reduzierten Gemeinde entspricht eine neue, allenfalls ausschliesslich vom Kanton zu finanzierende und noch zu definierende Leistung auszurichten. Die Begründung dafür, dass der Kanton diese zusätzliche Leistung finanzieren würde liegt in der Hypothese, eine dem Denkmodell entsprechende Gemeinde sei ohnehin leistungsfähiger und würde daher den Kanton tendenziell entlasten.

– *Orientierung des Finanz- und Lastenausgleichs an der anzustrebenden Gemeindelandschaft*

Grundlage für die Berechnung von Zahlungen in bzw. Leistungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich auf kantonaler Ebene bilden die Daten der Gemeinden entsprechend dem mit dem Denkmodell (s. Kap. 5) letztlich anzustrebenden Zustand. Die Instrumente des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs bleiben unverändert (Harmonisierter Steuerertrag, Disparitätenabbau, Mindestausstattung). Beitragsempfänger bzw. Beitragszahler bildet jedoch die Gesamtheit der der gemäss Denkmodell letztlich anzustrebenden neuen Gemeinde angehörigen Gemeinden. Innerhalb der Gesamtheit dieser Gemeinden, werden die Zahlungen an bzw. die Leistungen aus dem Finanzausgleich nach denselben (oder ähnlichen) Regeln auf die einzelnen (weiterbestehenden) Gemeinden verteilt. Mit diesem «vorgeschobenen» innerkommunalen Finanz- und Lastenausgleich kann die Solidarität unter den zusammen geschlossenen Gemeinden verstärkt werden. Der Anreiz zu einer verstärkten Zusammenarbeit wird tendenziell erhöht. Statt zu fusionieren, könnten die Gemeinden gestützt auf das geltende Recht weiterhin auf andere Zusammenarbeitsformen ausweichen.

Da für Zahlungen an, resp. Leistungen aus dem Finanz- und Lastenausgleich nicht mehr die heutigen Einwohnergemeinden Adressaten sind, sondern eine im Sinne des Denkmodells letztlich angestrebte Gemeinde, erscheint eine Anpassung von Art. 113 Abs. 3 KV unabdingbar. Art. 113 Abs. 3 KV bezweckt den Ausgleich der Steuerkraft der (real bestehenden) Einwohnergemeinden und nicht einer anzustrebenden (bloss angedachten) Gemeinde.

b) *Bereich Gemeindereformen*

– *Beschränkung der Förderung von Gemeindereformen*

Der Kanton fördert nur noch den Zusammenschluss von Gemeinden, die einen Beitrag hin zur anzustrebenden Gemeindelandschaft nach den Vorgaben im Sinne von Kapitel 5 (Denkmodell) (oder andere noch zu bestimmenden Kriterien) leisten. Auch ein Zusammenschluss von Gemeinden gegen ihren Willen in Anwendung von Art. 108 Abs. 3 KV müsste sich auch an der anzustrebenden Gemeindelandschaft im Sinne des Denkmodells nach Kapitel 5 (oder ähnlich) orientieren. Eine Untervariante wäre es solchen Zusammenschlüssen, je nach Erfüllungsgrad, höhere Finanzhilfen zu gewähren als anderen Zusammenschlüssen.

Eine derart skizzierte Beschränkung der Strategie «Gemeindereformen» wäre ohne Anpassung der Kantonsverfassung, jedoch mit einer Änderung des GFG<sup>44</sup> verbunden. Sie würde einen Beitrag hin zu der anzustrebenden Gemeindelandschaft leisten. Gegenüber der aktuellen Strategie «Gemeindereformen» würden sich die Zusammenschlüsse an einem möglichen zukünftigen Bild der Gemeindelandschaft Kanton Bern orientieren. Weiterhin würde der Grundsatz «bottom-up» respektiert. Die bisherigen Wirkungszie-

---

<sup>44</sup> Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen; Gemeindefusionsgesetz, BSG 170.12.

le<sup>45</sup> könnten mit einem Ziel hinsichtlich einer optimierten Abstimmung von Siedlung und Verkehr ergänzt werden.

– *Ausbau der Fusionsbeiträge im Bereich der Strategie «Gemeindereformen»*

In diesem Bereich könnte auch ein Ausbau der auf eine bestimmte Dauer beschränkten finanziellen Beiträge erfolgen, falls eine Fusion einen Beitrag zur Erreichung der anzustrebenden Gemeindelandschaft leistet. In diesem Fall könnte angeboten werden, dass der Kanton nicht nur finanzielle Einbussen ausgleicht, die die Gemeinden durch eine Zusammenlegung bei der Mindestausstattung oder bei den Massnahmen für besonders belastete Gemeinden erleiden würden<sup>46</sup>, sondern auch einen Ausgleich der Steuern leistet, so dass die anzustrebende Gemeinde den tiefsten Steuersatz der beteiligten Gemeinden beibehalten könnte. Dieser «Steuerausgleich» wäre zwingend an die Voraussetzung zu binden, dass die neue Gemeinde einen Beitrag zur anzustrebenden Gemeindelandschaft leistet<sup>47</sup>. Mit einem derartigen «Steuerausgleich» würde ein starker Anreiz gesetzt. Es müssten jedoch voraussichtlich erhebliche finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

### 6.3.3 Weitere Denkansätze

*a) Zusammenschlüsse gegen den Willen einzelner Gemeinden*

Die Möglichkeiten, Zusammenschlüsse gegen den Willen einzelner Gemeinden anzuordnen (Art. 108 Abs. 3 GV) werden, soweit es der verfassungsmässige Rahmen zulässt, durch eine Anpassung der Voraussetzungen nach Art. 4i Abs. 1 GG gelockert. Oder dem Regierungsrat wird mittels Änderung des GG die Möglichkeit gegeben, den Perimeter von geplanten Gemeindezusammenschlüssen der neuen Gemeindelandschaft entsprechend zu bestimmen. Stimmt die Mehrheit der betroffenen Gemeinden und Stimmenden dem Zusammenschluss zu, käme Art. 4i Abs. 3 GG zur Anwendung.

*b) Neue Aufteilung des Verhältnisses Kantons- und Gemeindesteuern, allenfalls verbunden mit zusätzlichen Pflichten*

Entsteht aus einem Fusionsprojekt eine Gemeinde, die der anzustrebenden Gemeindelandschaft entspricht, erhält diese neue Gemeinde dauerhaft aus dem Gesamtsteuerertrag (Kanton und Gemeinden zusammen) einen oder zwei zusätzliche Steuerzehntel. U.U. müsste das auch an klare Vorgaben hinsichtlich der von der neuen Gemeinde zu erfüllenden Aufgaben geknüpft werden (z.B. haben sie für Beratungen durch kantonale Amtsstellen sowie der Regierungstatthalterämter eine Gebühr zu entrichten). Damit könnte ein starker An-

---

<sup>45</sup> Art. 1 Abs. 2 GFG: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, Stärkung der Gemeindeautonomie sowie wirksame und kostengünstige Leistungserstellung durch die Gemeinden decken zudem auch zu einem grossen Teil die vom Postulat «Müller» verfolgten Ziele ab.

<sup>46</sup> Art. 34 Abs. 1 FILAG

<sup>47</sup> Würde der «Steuerausgleich» voraussetzungslos gewährt, würde er keine Wirkung entfalten, die zu der gewünschten Gemeindelandschaft führt. Immerhin könnte ein potenzielles «Fusionshemmnis» abgebaut werden.

reiz für Fusionen, die einen Beitrag zur gewünschten neuen Gemeindelandschaft führen, geschaffen werden. Zudem wäre es auch ein klares Zeichen dahingehend, dass von diesen Gemeinden nicht nur mehr erwartet wird, sondern sie auch mit den nötigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Eine solche Verschiebung des Anteils an den Steuereinnahmen würde eine Anpassung der KV erfordern. Nicht gelöst werden bei diesem Ansatz diejenigen Fälle, in welchen die anzustrebende Gemeinde gleichzeitig einer heute bereits bestehenden Gemeinde entspricht (beim Modell R-Mittel z.B.: Adelboden und Kandersteg; beim Modell G-Mittel z.B.: Ostermundigen, Zollikofen, Ittigen, Bolligen; beim Modell W-Mittel z.B.: Lengnau).

#### *d) Mindestanforderung*

Die Kantonsverfassung könnte derart angepasst werden, dass der Regierungsrat (allenfalls der Grosse Rat) Mindestanforderungen definiert, die eine eigenständige Gemeinde erfüllen muss (z.B. betreffend Einwohnerzahl, Fläche, maximale Kosten zur Erbringung ausgewählter von geografisch-topografischen und soziodemografischen Faktoren unabhängigen Aufgaben). Erfüllt eine Gemeinde diese Anforderungen nicht, könnte der Regierungsrat einen Prozess zu einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss gegen den Willen einer Gemeinde einleiten. Die Festlegung von sinnvollen Mindestanforderungen ist anspruchsvoll, insbesondere wenn sie nicht klar messbar sind. Würde die minimale Einwohnerzahl bei 500 angesetzt, würden ca. 80 Gemeinden zwangsverwaltet.

#### *e) Abwarten*

Denkbar ist auch die bisherige Strategie «Gemeindereformen» vorläufig unverändert weiterzuführen. Es ist kein zusätzlicher Aufwand erforderlich und liesse sich auf Grund der bisherigen Erkenntnisse<sup>48</sup> wohl auch rechtfertigen und es könnten vorerst einmal Fälle abgewartet werden, die eine Fusion gegen den Willen einer einzelnen Gemeinde erfordern. Gegenüber einer Anpassung bzw. einer Ergänzung der bisherigen Strategie besteht jedoch der erhebliche Nachteil, dass nicht auf eine nach klaren Kriterien geordnete Gemeindelandschaft hin gearbeitet wird und die zukünftigen Gemeinden eher zufällig entstehen würden. Deshalb müsste zumindest in einem Anwendungsfall von Art. 108 Abs. 3 KV (Zusammenschluss einer Gemeinde gegen ihren Willen) in jedem Fall darauf geachtet werden, dass der angeordnete Zusammenschluss einen Beitrag zur gewünschten Gemeindelandschaft leistet.

---

<sup>48</sup> Bericht vom 11. Februar 2005 der Universität Bern, Schlussevaluation «Strategie Gemeinden» durchgeführt im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Mai 2005 betreffend Gemeindereformen, Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 26. August 2009 (RRB 1478/2009) zur Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung von Gemeindegemeinschaftszusammenschlüssen (Evaluation Gemeindegemeinschaftszusammenschlussgesetz, GFG).

#### **6.3.4 Abschätzung Zeitbedarf**

Im Falle einer indirekten Umsetzung, d.h. ohne Zwang, ist gegenüber einer direkten Umsetzung mit einem längeren Zeithorizont zu rechnen. Ausgehend vom bisherigen Tempo (1.1.2000: 400 Gemeinden; 1.1.2016 352 Gemeinden, d.h. in ca. 15 Jahren, ca. 50 Gemeinden weniger) wäre damit zu rechnen, dass sich die Anzahl Gemeinden im Kanton Bern in den nächsten ca. 60 Jahren um weitere ca. 200 reduzieren würde. Der Kanton Bern würde in diesem Fall ungefähr im Jahr 2080 noch ca. 150 Einwohner- und gemischte Gemeinden aufweisen. Dies unter der Annahme, dass keine weiteren Zwangsmassnahmen oder Anreizsysteme zur Verfügung gestellt werden und die politische Tätigkeit in den Gemeinden weiterhin attraktiv bleibt. Weiter werden bei dieser Annahme folgende Aspekte ausser Acht gelassen:

- Erweisen sich Gemeindefusionen tatsächlich als erfolgreich, könnte dies beschleunigend wirken.
- Die Anzahl potenziell fusionswilliger Gemeinden nimmt mit dem Vollzug der Fusionen eher ab, was für weitere Fusionen verlangsamend wirken könnte.

Das Umsetzungstempo könnte voraussichtlich erhöht werden, wenn den zukünftigen Gemeinden, die den vom Kanton noch auszuwählenden Kriterien entsprechen, ein grösserer Handlungsspielraum zur Verfügung gestellt werden könnte (z.B. finanziell, bei der Ortsplanung) oder wenn gegenüber heute zusätzliche Anreizsysteme geschaffen werden. Für die Ausgestaltung der Anreizsysteme wäre jedoch ebenfalls genügend Zeit einzuplanen.

### **6.4 Aufwandschätzung**

#### **6.4.1 Vorbemerkung**

Eine (genaue) Schätzung des voraussichtlichen Aufwands zur Erreichung einer Gemeindelandschaft mit gemäss Postulat «Müller» rund 50 Gemeinden würde den Rahmen des vorliegenden Projekts sprengen.

Im Folgenden Kapitel 6.4.2 «Annäherungsversuche» werden die Kosten verschiedener grosser Reformprojekte dargestellt. Die in diesen Reformprojekten entstandenen Kosten werden grob hochgerechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine allfällige Reduktion um eine Gemeinde ähnlich hohe Kosten verursachen würde, wie

- der Abbau eines Standortes der dezentralen Verwaltung (vgl. unten Kap. 6.4.2 Bst. a) oder
- der Abbau eines Standortes der Regionalgerichte (vgl. unten Kap. 6.4.2 Bst. b) oder
- die Fusion zweier Gemeinden (vgl. unten Kap. 6.4.2 Bst. c). Dabei wird auf die Beiträge, die der Kanton bisher für Gemeindereformen geleistet hat, abgestützt.

In allen diesen Fällen werden Standorte der Dienstleistungserbringung zugunsten der Öffentlichkeit zusammengelegt.

Weiter wird in Kapitel 6.4.2 (Buchstabe d) aufgezeigt mit welchen Kosten die Kantone Graubünden und Tessin für die Reduktion der Anzahl Gemeinden rechnen.

In Buchstabe e des Kapitels 6.4.2 werden die Zahlen aus diesen verschiedenen Reformprojekten mit einer einfachen «Dreisatzrechnung» hochgerechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Kanton seine Gemeindelandschaft von 352 (Stand 2016) auf zukünftig 50 Gemeinden, d.h. um 302 Gemeinden reduzieren will<sup>49</sup>.

#### **6.4.2 Annäherungsversuche**

##### *a) Reform der dezentralen Verwaltung*

Ein paar Zahlen lassen vorsichtige Schlüsse auf einen möglichen Aufwand zu. Die Umsetzung der Reform der dezentralen Verwaltung (Reduktion der Regierungsstatthalterämter, der Handelsregisterämter, des Grundbuchwesens sowie des Betreibungs- und Konkurswesens, die eine Reduktion der Standorte von bisher 65 auf 27 zur Folge hatte<sup>50</sup>, verursachte einmalige Kosten von CHF 9'709'800 (Stand 31.12.2012). Darin enthalten sind die Kosten für Umzüge (inkl. Planungs- und Räumungsarbeiten), Umbauarbeiten an kantonseigenen Liegenschaften, kantonsspezifische Anpassungen des elektronischen Grundbuchs und an der Software der Betreibungs- und Konkursämter, Umbau/Anschlüsse des Netzwerks sowie Anpassungen/Ergänzungen von Mobilien<sup>51</sup>.

Das Projekt Reform der dezentralen Verwaltung kann angesichts der sie umfassenden Aufgaben als ähnlich komplex wie eine Umgestaltung der Gemeindelandschaft betrachtet werden und führte zu einer wiederkehrenden Entlastung des kantonalen Haushalts von jährlich netto CHF 3.1 Mio<sup>52</sup>.

##### *b) Reform Justizverwaltung*

Die Justizreform beinhaltete im organisatorischen Bereich die Ablösung der damals 13 erstinstanzlichen Gerichte durch 4 Regionalgerichte (mit einer Zweigstelle Berner Jura). Die Staatsanwaltschaft übernahm die Aufgaben der bisherigen Untersuchungsrichterämter und wurde in die gleichen 4 Regionen aufgeteilt wie die erstinstanzlichen Gerichte. Weiter wurden besondere regionale Schlichtungsbehörden geschaffen mit Besonderheiten für arbeits- und mietrechtliche Streitigkeiten<sup>53</sup>. Die einmaligen Kosten für die Justizreform be-

<sup>49</sup> Kosten zur Reduktion eines Standortes in den einzelnen Reformprojekten multipliziert mit (352-50, d.h. mit 302), resp. mit 352 - 150, d.h. mit 202.

<sup>50</sup> Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und der Justizreform vom 1. Februar 2012 (im Folgenden Bericht Reform), S. 3.

<sup>51</sup> Bericht Reform, S.9; der Bericht führt weiter aus, dass die Reform der dezentralen Verwaltung zu einer jährlich wiederkehrenden Entlastung des kantonalen Haushalts von CHF 3.1 Mio. führt.

<sup>52</sup> Bericht Reform, S. 10.

<sup>53</sup> Bericht Reform, S. S. 6.

tragen CHF 4'238'500 (Stand 31.12.2012). In diesen Kosten sind enthalten: Umbauarbeiten an kantonseigenen Liegenschaften, Anpassung der elektronischen Geschäftskontrolle, Umzüge inkl. Planungs- und Räumungsarbeiten, Anpassungen/Ergänzungen von Mobiliar sowie Umbau/Anschlüsse des Netzwerks<sup>54</sup>.

Die Justizreform kann angesichts der sie umfassenden Aufgaben eher als weniger komplex als eine Gemeindefusion betrachtet werden.

#### *c) Beiträge für Gemeindereformen*

Der Kanton Bern leistete für Fusionsabklärungen bis Oktober 2016 Beiträge in der Höhe von CHF 2'970'000 und Fusionsbeiträge (Finanzhilfe nach Art. 3 GFG<sup>55</sup>) in der Höhe von CHF 19'750'000<sup>56</sup>. Mit diesen Beiträgen wurde eine Reduktion der Anzahl Gemeinden um 48 Gemeinden erreicht (von 400 Gemeinden am 1.1.2000 auf 352 Gemeinden am 1.1.2016).

Die Finanzhilfe hat keinen direkten Zusammenhang mit den Fusionskosten. Der Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen vom 11. August 2004<sup>57</sup> äussert sich nicht dazu wie die Finanzhilfe von CHF 400 pro Einwohner (maximal 1'000 Einwohner pro beteiligte Gemeinde) berechnet wurde. Ebenso wenig lassen sich dem Vortrag Hinweise daraus entnehmen, ob damit Fusionsumsetzungskosten ganz oder teilweise abgegolten werden sollten oder ob es sich um einen reinen Anreiz handelt. Die Finanzhilfe kommt nur dann zur Auszahlung, wenn die fusionierte Gemeinde eine Einwohnerzahl von mindestens 1'000, ausnahmsweise <1000 Einwohner aufweist.

Die Beiträge für Fusionsabklärungen (projektbezogene Zuschüsse für die Vorbereitung, für Informationsmassnahmen und für die Umsetzung von möglichen Zusammenschlüssen) zweier Gemeinden betragen bis zu CHF 70'000<sup>58</sup> und können sich bei der Beteiligung weiterer Gemeinden um CHF 10'000 (bis maximal auf CHF 120'000) erhöht<sup>59</sup>.

#### *d) Kantone Graubünden und Tessin*

Der Kanton Graubünden verwendete CHF 46'200'000 für die Reduktion von 34 politischen Gemeinden<sup>60</sup>. Im Bericht GR (S. 632) wird jedoch auch darauf verwiesen, dass der Kanton Tessin für die Reduktion von 84 Gemeinden CHF 136'000'000 aufwandte.

---

<sup>54</sup> Bericht Reform, S. 10; die jährlich wiederkehrenden Kosten der Justizreform betragen nach Bericht CHF 5.9 Mio., Angaben zu Einsparungen seien nicht möglich.

<sup>55</sup> Gesetz vom 25. November 2004 zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, Gemeindefusionsgesetz, BSG 170.12.

<sup>56</sup> Zusammenstellung Amt für Gemeinden und Raumordnung, Oktober 2016.

<sup>57</sup> Tagblatt des Grossen Rates, 2004, Beilage 45.

<sup>58</sup> Art. 34 Abs. 2 FILAG.

<sup>59</sup> Art. 34 Abs. 3 FILAG.

<sup>60</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Bericht und Botschaft Heft Nr. 8/2010-2011 (im Folgenden Bericht GR), S. 632 und 634.

e) Hochrechnungen

Überträgt man die verschiedenen Daten auf ein Projekt wie die Neugestaltung der Gemeindelandschaft (Kanton Bern mit ca. 50 Gemeinden gemäss Postulat bzw. ca. 100–150 Gemeinden gemäss Denkmodell) und rechnet sie vereinfacht wie folgt hoch, ergeben sich untenstehende Zahlen:

Reform der dezentralen Verwaltung	CHF in Mio.
- Gemäss Projekt Reduktion der Standorte von 65 auf 27	Fast 10
- Kosten für die Reduktion um einen einzelnen Standort (= 10 Mio. / [65-27])	Gerundet 0.263
- Kosten für die <b>Reduktion um 302 Gemeinden auf 50 Gemeinden</b>	Gerundet 79
- Faktor Komplexität des Projekts dezentrale Verwaltung im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1	<b>Gerundet 79</b>
- Kosten für die <b>Reduktion um 202 Gemeinden auf 150 Gemeinden</b>	Gerundet 53
- Faktor Komplexität des Projekts dezentrale Verwaltung im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1	<b>Gerundet 53</b>

Reform Justizverwaltung	CHF in Mio.
- Gemäss Projekt Reduktion der Regionalgerichte von 13 auf 4	Fast 4
- Kosten für die Reduktion um einen einzelnen Standort (= 4 Mio / [13-4])	Gerundet 0.445
- Kosten für die <b>Reduktion um 302 Gemeinden auf 50 Gemeinden</b>	Gerundet 134
- Faktor Komplexität des Projekts Reform Justizverwaltung im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1.2	<b>Gerundet 161</b>
- Kosten für die <b>Reduktion um 202 Gemeinden auf 150 Gemeinden</b>	Gerundet 90
- Faktor Komplexität des Projekts Reform Justizverwaltung im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1.2	<b>Gerundet 108</b>

Finanzhilfen nach GFG und Abklärungsbeiträge nach FILAG	CHF in Mio.
- Reduktion um 48 Gemeinden	Ca. 22
- Kosten für die Reduktion um eine einzelne Gemeinde (= 22 Mio / 48)	Gerundet 0.448
- Kosten für die <b>Reduktion um 302 Gemeinden auf 50 Gemeinden</b>	Gerundet 135
- Faktor Komplexität von Fusionsprojekten im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1, aber Aufschlag aller Kosten des Kantons mal 2 (Annahme = Kosten, die auf Gemeindeseite entstanden sind)	<b>Ca. 270<sup>61</sup></b>
- Kosten für die <b>Reduktion um 202 Gemeinden auf 150 Gemeinden</b>	Gerundet 90
- Faktor Komplexität von Fusionsprojekten im Verhältnis zur Neugestaltung Gemeindelandschaft 1, aber Aufschlag aller Kosten des Kantons mal 2 (Annahme = Kosten, die auf Gemeindeseite entstanden sind)	<b>Gerundet 180</b>

<sup>61</sup> Dabei handelt es sich jedoch um Kosten, die aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen ohnehin entstehen. Genau genommen würden diese im Falle einer direkten Umsetzung von den dabei entstehenden Kosten in Abzug gebracht werden müssen. Das bedeutet, wenn für die direkte Umsetzung mit Kosten von CHF 400 Mio. (d.h. CHF 400 pro Einwohner des Kantons Bern) gerechnet wird, müssten dafür die Kosten von CHF 264 Mio. in Abzug gebracht werden.

Finanzhilfen des Kantons nach GFG	CHF in Mio.
- Wird davon ausgegangen, dass die vom Kanton pro Kopf gewährten Finanzhilfen bei Gemeindefusionen von CHF 400/Einwohner den zu erwartenden Kosten entsprechen, wäre, da ein Projekt zur Reduktion der Gemeindelandschaft um 302 auf 50 Gemeinden potenziell alle Einwohner des Kantons Bern betreffen würde, mit Gesamtkosten zu rechnen von:	<b>Ca. 400</b>
Bei einer blossen Reduktion um 202 auf 150 Gemeinden, wäre von ca. 2/3 des Betrages auszugehen, da potenziell weniger Einwohner betroffen wären.	<b>Ca. 267</b>

Kantone Graubünden und Tessin	CHF in Mio.
- GR (Reduktion um 34 Gemeinden)	Ca. 46
- Kosten für die Reduktion um eine einzelne Gemeinde (= 46 Mio. / 34)	Gerundet 1.35
- Kosten für die Reduktion um <b>302 Gemeinden auf 50 Gemeinden</b>	<b>Gerundet 408</b>
- Kosten für die Reduktion um <b>202 Gemeinden auf 150 Gemeinden</b>	<b>Gerundet 273</b>
- TI (Reduktion um 84 Gemeinden)	Ca. 136
- Kosten für die Reduktion um eine einzelne Gemeinde (= 136 Mio. / 84)	1.62
- Kosten für die <b>Reduktion um 302 auf 50 Gemeinden</b>	<b>Gerundet 489</b>
- Kosten für die <b>Reduktion um 202 Gemeinden auf 150 Gemeinden</b>	<b>Gerundet 327</b>

Aufgrund der in den Kantonen jeweils besonderen Verhältnisse erscheint ein Vergleich mit den Kantonen Graubünden und Tessin, die teilweise erheblich höhere Beiträge an Gemeindefusionen leisten, besonders heikel. Ebenso wenig erscheint ein direkter Vergleich mit dem Projekt der Reform der dezentralen Verwaltung als angebracht. Die Umgestaltung der Gemeindelandschaft ist eher mit dem Vollzug von Gemeindefusionen im Kanton Bern vergleichbar. Bei einer direkten Umsetzung würden die Aufwände für die politische Meinungsbildung jedoch einmalig beim Kanton und nicht bei jeder einzelnen Gemeinde anfallen. Eine der in den Modellgemeinden zusammengefassten Gemeinden müsste dabei als verantwortlich für den Lead zur Umsetzung bezeichnet werden. Damit könnte die Umgestaltung der Gemeindelandschaft wie skizziert, ähnlich wie Gemeindefusionen organisiert werden.

## 7. Schlussfolgerungen

Ziel des Projekts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» ist aufzuzeigen, welche Optimierungsmöglichkeiten in der Gemeindelandschaft des Kantons denkbar wären. Dafür wurden acht Modelle, welche sich einerseits in Bezug auf den Konzentrationsgrad (Anzahl Gemeinden) und andererseits in Bezug auf die Optimierungsperspektive – Wirtschaft, Raum und Gesellschaft – unterscheiden, entwickelt und beurteilt.

Die Beurteilung der Modelle erfolgte anhand der sechs Dimensionen «Standortattraktivität für die Wirtschaft», «Handlungsfähigkeit bezüglich räumlicher Entwicklung», «Leistungsfähigkeit der Gemeinde», «Demokratie», «Identifikation mit der Gemeinde» und «Finanzielle Autonomie».

### *Bedeutung der Gemeindezusammenschlüsse*

Aus dem Projekt «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» geht klar hervor, dass in Bezug auf die sechs Dimensionen Verbesserungen weniger durch die für die Modellbildung gewählte Perspektive (Wirtschaft, Raum oder Gesellschaft) als vielmehr durch das Mass der Konzentration zustande kommen. Es zeigt sich, dass bereits eine tiefe Konzentration der Gemeindelandschaft gegenüber dem heutigen Zustand Verbesserungen mit sich bringt.

### *Schaffung von Handlungsspielräumen und Potenzialen*

Mit Ausnahme der Dimension «Demokratie» sind bei einer Reduktion der Gemeindezahl in allen Beurteilungsdimensionen leichte bis deutliche Verbesserungen zu erwarten. Mit der Reduktion der Zahl der Gemeinden – und zwar bereits bei einer tiefen Konzentration (d.h. der Kanton Bern mit deutlich über 50 Gemeinden) – können insbesondere die Handlungsfähigkeit bezüglich der räumlichen Entwicklung (inkl. Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr), die Leistungsfähigkeit, die Standortattraktivität (d.h. beispielsweise der Handlungsspielraum im Bereich Arbeitszonen) sowie die finanzielle Autonomie der Gemeinden erhöht werden. Damit sich die entsprechende Wirkung entfaltet, müssen diese Potenziale von den neuen Gemeinden jedoch auch genutzt werden.

### *Spannungsfelder*

Eine noch stärkere Reduktion der Anzahl Gemeinden würde den Nutzen weiter erhöhen, jedoch extrem hohe Transformationskosten und erhebliche Risiken u.a. in Bezug auf die erforderliche neue Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden mit sich bringen.

### *Denkmodell*

Gestützt auf Erkenntnisse aus der Modellbildung und -beurteilung konnte auf Wunsch des Auftraggebers ein Denkmodell aufgezeigt werden, welches einen räumlichen Rahmen definiert, innerhalb dessen Gemeindezusammenschlüsse vom Kanton Bern gefördert werden könnten – mit dem Ziel, eine zukünftige Gemeindelandschaft mit 100 bis 150 Gemeinden zu erhalten. Das Denkmodell

berücksichtigt Aspekte aus den drei Perspektiven Wirtschaft, Raum und Gesellschaft.

#### *Zeithorizont und Aufwand als entscheidende Faktoren für den Umsetzungsansatz*

Für die Umsetzung spielt die Modellgruppe (Wirtschaft, Raum oder Gesellschaft) eine untergeordnete Rolle. Ebenso unterscheiden sich die Anforderungen an die Umsetzung nicht entscheidend nach der Anzahl angestrebter Gemeinden. Für den Fall einer Umsetzung des Modells «Hoch» würde aber die Frage nach dem Verhältnis der neuen Gemeinden zur dezentralen Verwaltung an Bedeutung gewinnen.

Im Zentrum steht die Frage, in welchem Zeitraum und mit welchem Aufwand der vom Postulat angestrebte Zustand (Kanton mit 50 Gemeinden) erreicht werden soll. Soll das Ziel möglichst rasch erreicht werden, sind eine Anpassung der Kantonsverfassung und ein Strategiewechsel unumgänglich. Bisher hat der Kanton am Grundsatz festgehalten, wonach Gemeindereformen von unten – das heisst von den Gemeinden selber – initiiert und umgesetzt werden sollen («bottom-up» Strategie). Der Weg über eine Anpassung der Kantonsverfassung mit Vorgabe der neuen Gemeindelandschaft würde hingegen einer «top-down» Strategie entsprechen.

Hält der Kanton an seinem bisherigen Ansatz «bottom-up» fest und versucht aber die Anreize, die zur Erreichung des Ziels einer neuen Gemeindelandschaft beitragen zu verstärken, so kommen beispielsweise Massnahmen im Bereich Finanz- und Lastenausgleich und/oder im Bereich Gemeindereformen in Frage. Wichtig dabei ist, dass insbesondere Zusammenschlüsse gefördert werden, die einen Beitrag zu der gewünschten Gemeindelandschaft leisten.

#### *Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung*

In Bezug auf die Umsetzung bzw. auf eine Reduktion der Gemeinden ist es von grosser Bedeutung, dass die in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten überzeugt werden können, dass eine Neuorganisation erhebliche Vorteile für sie bringt. Diese dürften nicht bloss in finanziellen Vorteilen liegen. Die Aufgabe eine Gemeinde zu führen, müsste interessanter werden. Die Entscheidungsträger müssten vom Nutzen grösserer Gemeindestrukturen (betreffend Anzahl Einwohner und Fläche) überzeugt werden können. Dies bedingt neben dem Grössengewinn auch einen Gewinn an «echten» Entscheid- und Einflussmöglichkeiten.

Weiter müssten Ängste, die gegenüber einem vermeintlichen Verlust an Mitsprachemöglichkeit bestehen, abgebaut werden können. Dazu könnten auch Erhebungen in fusionierten Gemeinden beitragen. Dies bedingt eine klare Kommunikation der vom Kanton mit der Neugestaltung der Gemeindelandschaft verfolgten Ziele.

Die Berücksichtigung der funktionalen Räume ist bei den Gemeindegemeinschaften ebenfalls von grosser Bedeutung.

## **Anhänge**

- Karten der Modelle
- Bewertungsmatrix
- Karte zum Denkmodell

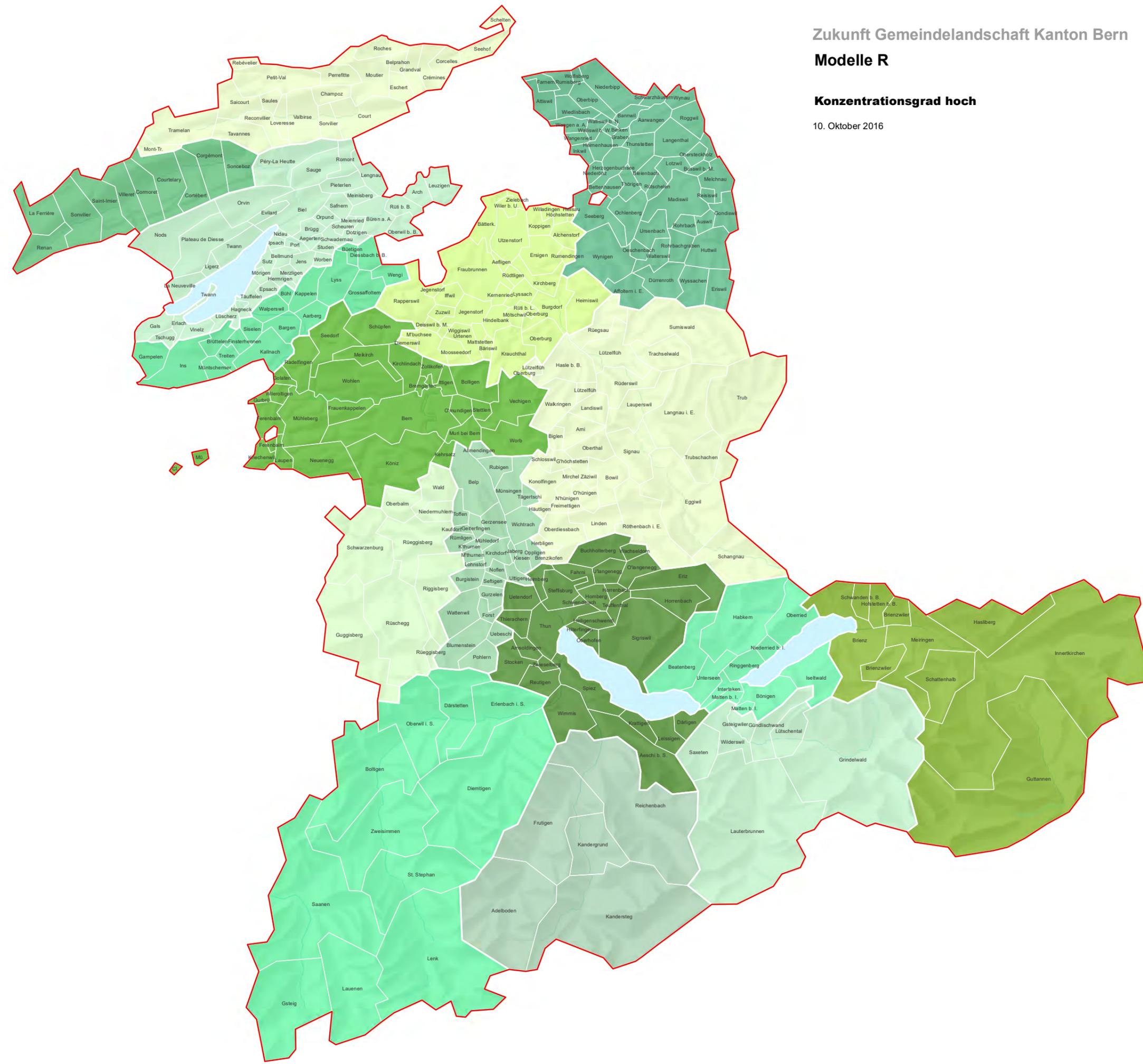




Modelle R

Konzentrationsgrad hoch

10. Oktober 2016

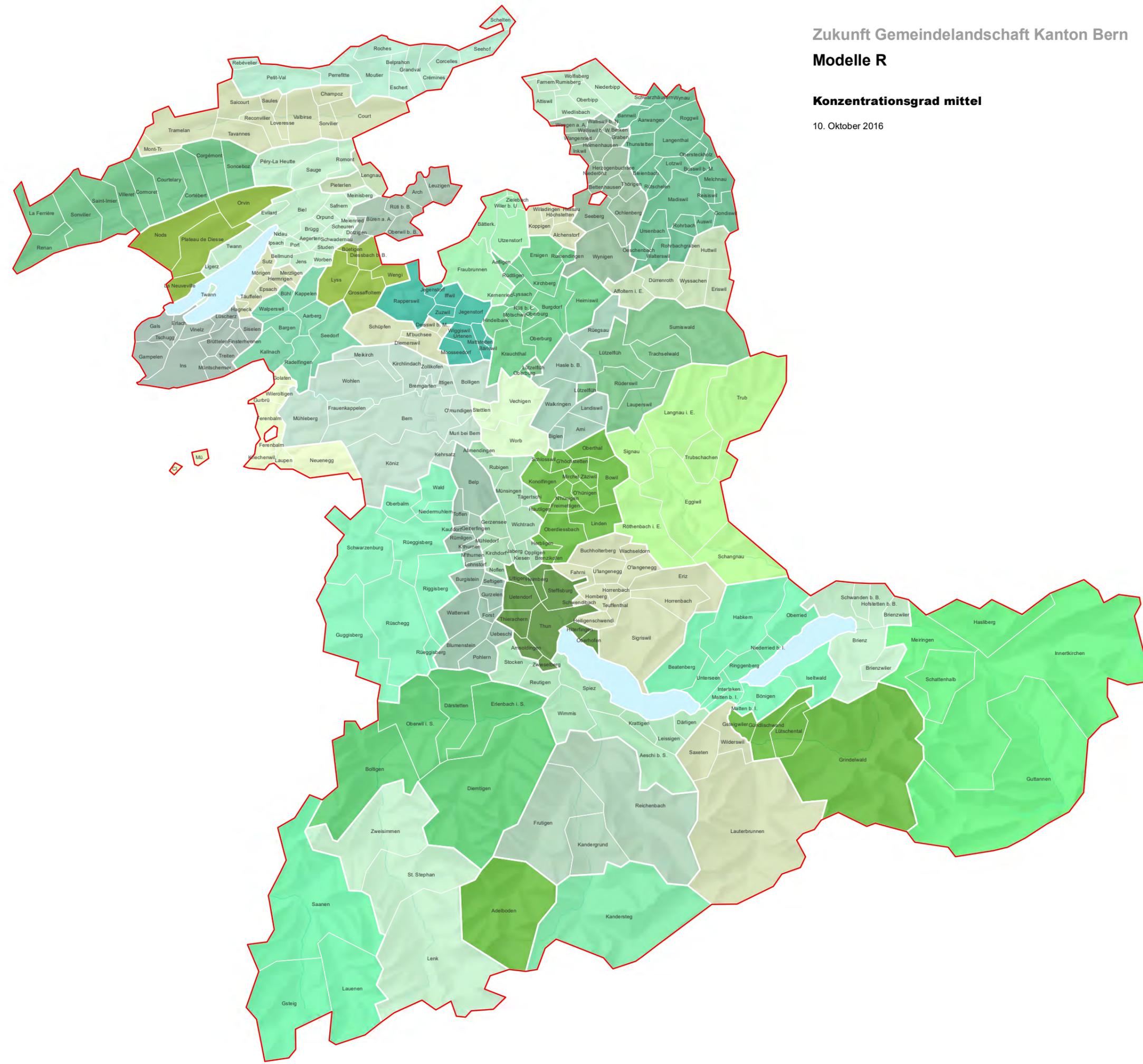


# Zukunft Gemeindef Landschaft Kanton Bern

## Modelle R

### Konzentrationsgrad mittel

10. Oktober 2016

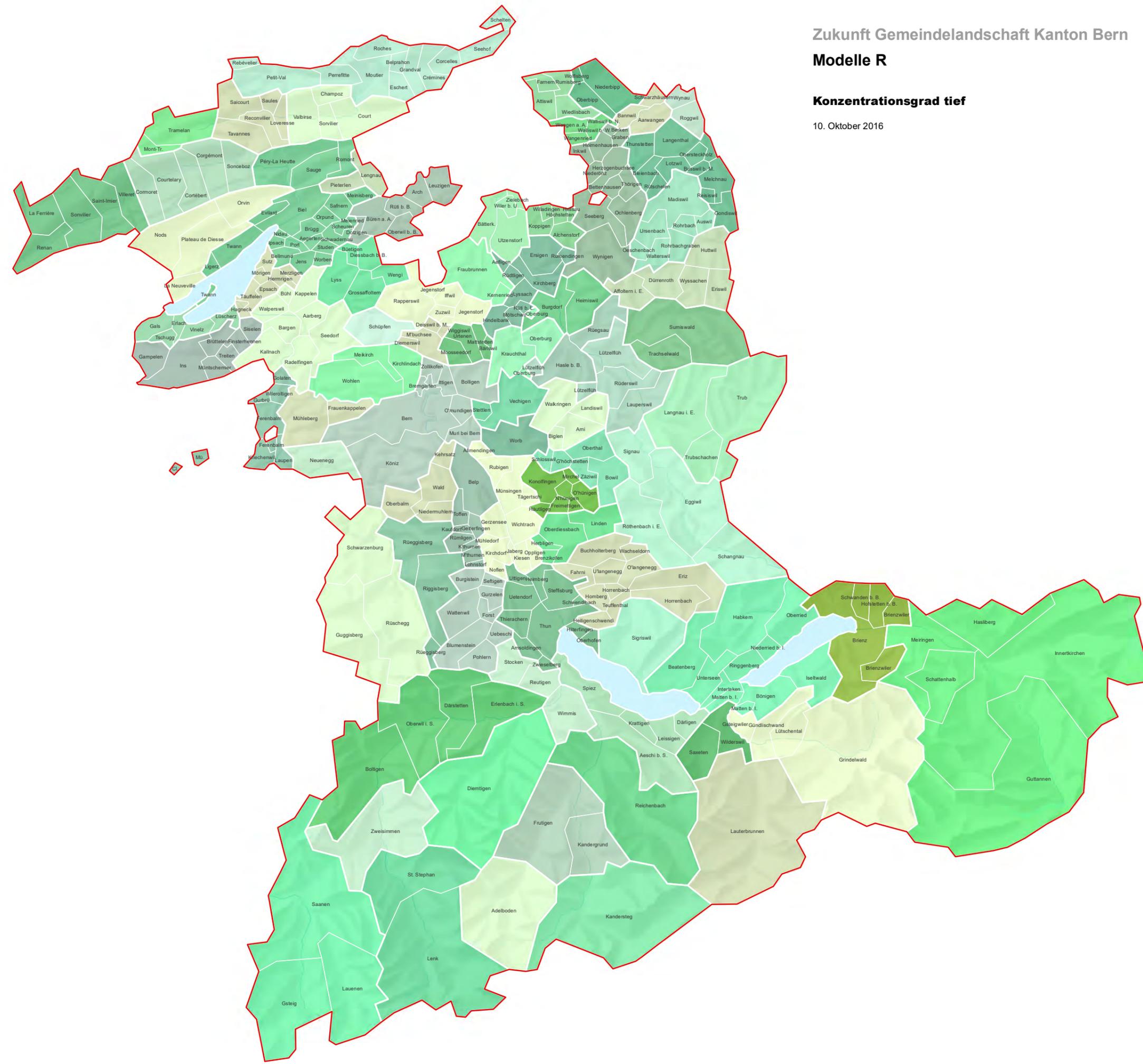


# Zukunft Gemeindef Landschaft Kanton Bern

## Modelle R

**Konzentrationsgrad tief**

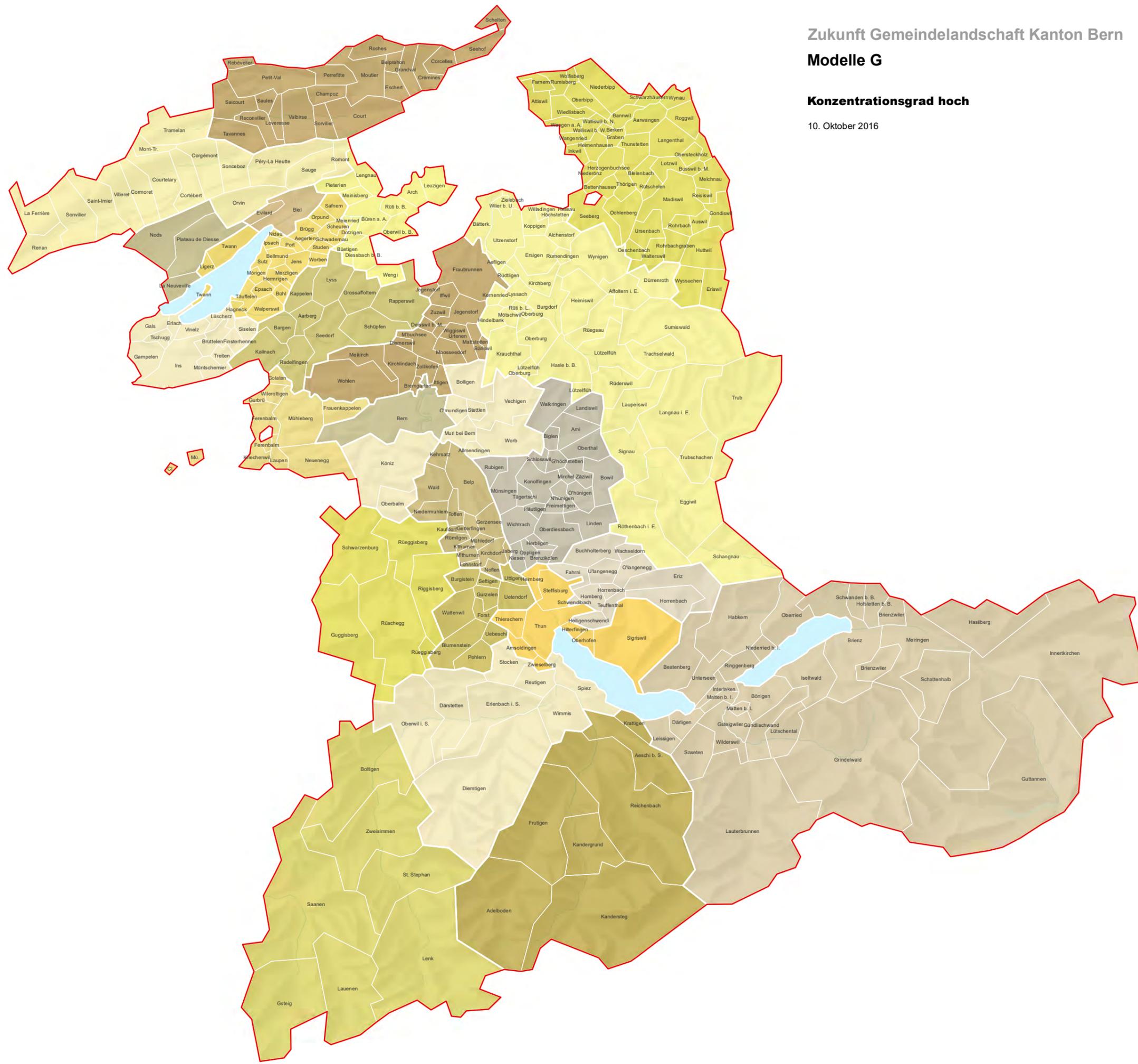
10. Oktober 2016



Modelle G

Konzentrationsgrad hoch

10. Oktober 2016

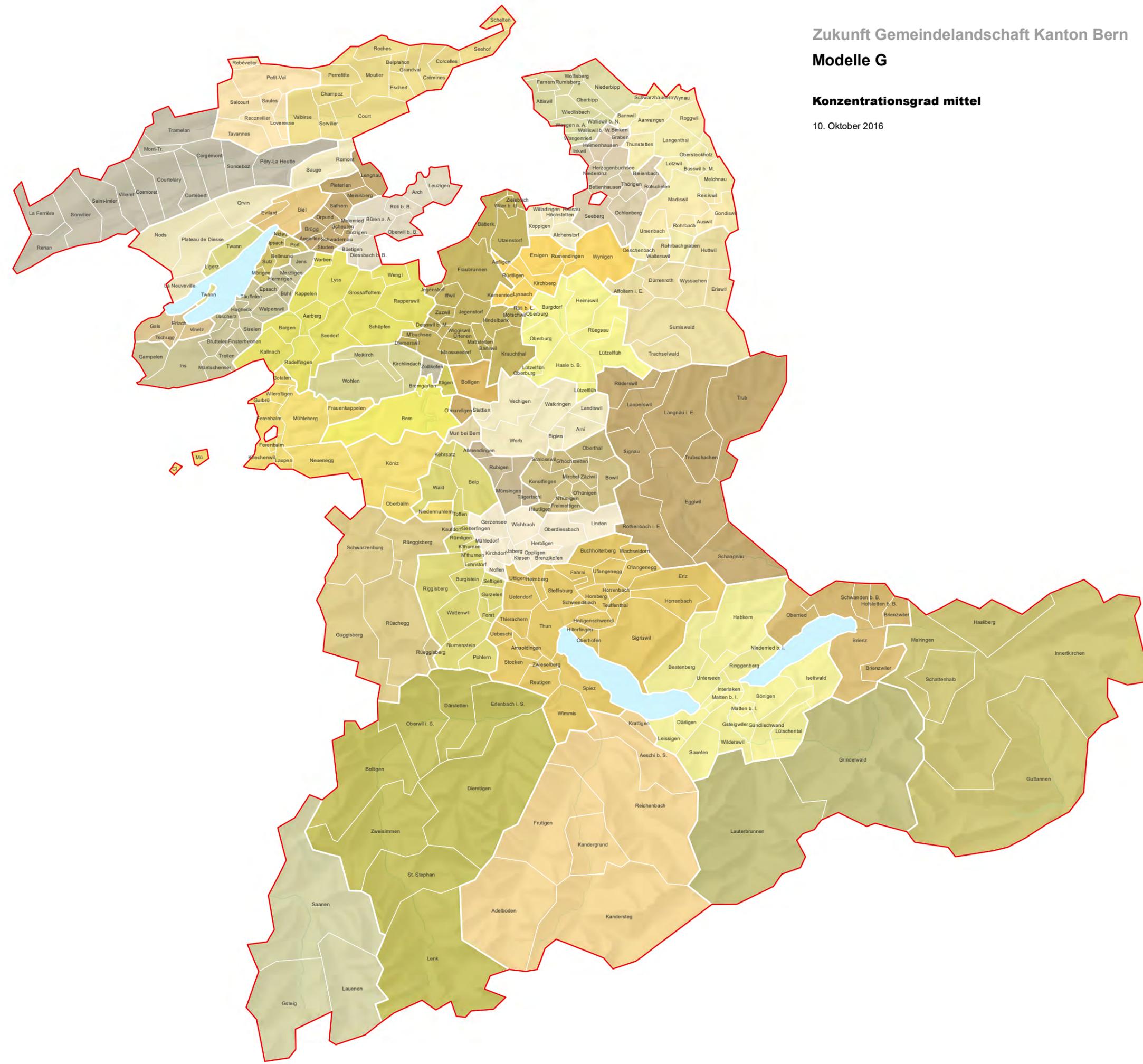


# Zukunft Gemeindef Landschaft Kanton Bern

## Modelle G

### Konzentrationsgrad mittel

10. Oktober 2016

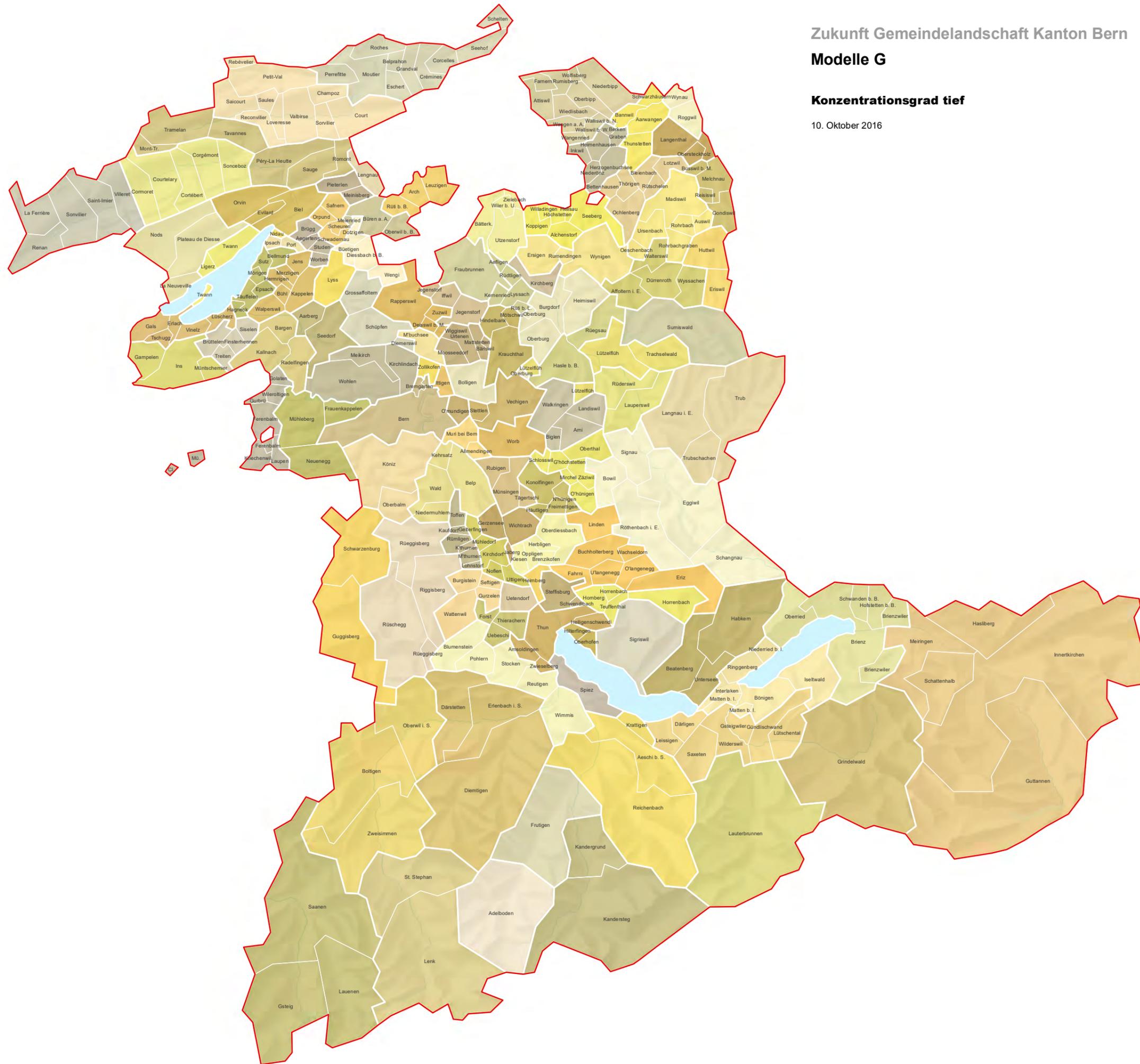


# Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern

## Modelle G

### Konzentrationsgrad tief

10. Oktober 2016





# Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern

## Denkmodell: Homogene Raumeinheiten

31. Mai 2017

### Legende



Kernraum Raum und Wirtschaft



Begrenzungslinie Raum und Wirtschaft



Begrenzungslinie Gesellschaft und Topografie



Nationales Zentrum



Kantonales Zentrum



Regionales Zentrum



Zentrum 4. Stufe /  
Regionales Tourismuszentrum  
der 4. Stufe

