



Bericht

Fusionsförderräume im Kanton Bern

Kantonales Zielbild Gemeindelandschaft

| | |
|-------------------|--|
| Bearbeitungsdatum | 02. November 2022 |
| Version | 4.0 |
| Dokument Status | fertiggestellt |
| Klassifizierung | Nicht klassifiziert |
| Herausgeber | DIJ (Amt für Gemeinden und Raumordnung, Regierungstatthalterämter) |
| Externe Autoren | Jürg Minger und Pascal Fritzenwallner (Federas Beratung AG) |
| Dateiname | 2022-11-02_Bericht_Zielbild_Fusionsförderräume |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Rahmenbedingungen | 3 |
| 1.1 | Ausgangslage..... | 3 |
| 1.2 | Zielsetzung | 3 |
| 1.3 | Einbettung des Zielbildes in das Gesamtprojekt / Stellenwert | 4 |
| 1.4 | Methodik und Vorgehen | 4 |
| 1.5 | Aufbau des Berichts..... | 5 |
| 2. | Lösungsvarianten | 5 |
| 2.1 | Generische Ansätze..... | 5 |
| 2.2 | Würdigung der Lösungsvarianten..... | 6 |
| 3. | Ergebnisse und Zielbilder pro Verwaltungskreis | 7 |
| 3.1 | Verwaltungskreis Bern-Mittelland | 8 |
| 3.2 | Verwaltungskreise Biel/Bienne und Seeland..... | 13 |
| 3.3 | Verwaltungskreis Emmental..... | 18 |
| 3.4 | Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental..... | 23 |
| 3.5 | Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli | 27 |
| 3.6 | Arrondissement administratif du Jura bernois | 32 |
| 3.7 | Verwaltungskreis Oberaargau..... | 38 |
| 3.8 | Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen..... | 44 |
| 3.9 | Verwaltungskreis Seeland..... | 48 |
| 3.10 | Verwaltungskreis Thun | 49 |
| 4. | Ergebnisse der Konsultation..... | 54 |

1. Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Bern will die Gemeindefusionspolitik mit dem bekannten und seit Jahren verfolgten Ziel von leistungsstarken und handlungsfähigen Gemeinden weiterentwickeln. Auf die Entwicklung der Gemeindelandschaft will der Kanton aus seiner übergeordneten Position heraus gezielter und aus einer Gesamtsicht Einfluss nehmen. Wie dies konkret geschehen soll, ist im Bericht Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern aufgezeigt, der vom Grossen Rat in der Sommersession 2019 mit deutlicher Mehrheit (zustimmend) zur Kenntnis genommen wurde.

1.2 Zielsetzung

Das bestehende Instrumentarium zur Förderung von Gemeindefusionen im Kanton Bern soll weiterentwickelt und optimiert werden. Dabei wird wie bisher auf das *Freiwilligkeitsprinzip* und ein Vorgehen von unten nach oben («Bottom-up-Ansatz») gesetzt. Heute fehlt dem Kanton eine übergeordnete Gesamtsicht. Eine solche Gesamtsicht wird mit dem vorliegenden Bericht in Form eines Zielbilds geschaffen. Das visualisierte Zielbild der zukünftigen Gemeindelandschaft dient als strategisches Steuerungsinstrument der kantonalen Ressourcen und zur Aufnahme von Reformvorhaben durch die Gemeinden. Daraus sollen für den Kanton, die Regionen und die Gemeinden zusätzliche attraktive und langfristige Handlungsoptionen resultieren. Das Zielbild bildet eine Grundlage für die Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur finanziellen Unterstützung von Gemeindefusionen. Mit der Festlegung von Förderräumen für Gemeindefusionen soll gleichzeitig die nachhaltige Entwicklung des Kantons Bern gestärkt werden.

Die Anforderungen und Erwartungen an das Zielbild lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Zielbild soll primär die Sichtweise der Gemeinden in Bezug auf die Entwicklung der Gemeindelandschaft pro Region (Verwaltungskreis) wahrheitsgetreu widerspiegeln.
- Das Zielbild bildet eine geeignete Grundlage für die Weiterentwicklung, Optimierung und punktuelle Ergänzung des Instrumentariums zur Fusionsförderung.
- Das Zielbild kann als strategisches Instrument für die zukünftige, gezielte Steuerung von finanziellen und personellen Ressourcen zur Förderung von Gemeindefusionen genutzt werden.
- Das Zielbild definiert eine Zentralitätsstruktur, welche einerseits die regionalen Gegebenheiten und Überlegungen des kantonalen Richtplanes aufgreift, aber auch neue «fusionslogische» Zentren zulässt. Es ermöglicht eine mittel- und langfristig nachhaltige Raumentwicklung.
- Die Orientierungshilfen und Handlungsoptionen von kleineren, finanzschwächeren und fusionswilligen Gemeinden werden gestärkt.
- Dank einer langfristigen, übergeordneten Planung kann teilweise ressourcenintensiven Kaskadenfusionen entgegengewirkt werden.
- Die bisherigen Einzelperimeter-Umfragen werden durch das Zielbild unterstützt und ergänzt; dadurch können die kantonalen Ressourcen optimal eingesetzt werden.
- Die heutigen, nach linearen Berechnungskriterien gewährten Finanzhilfen können unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus dem Zielbild überprüft werden.

- Die Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinden wird dank einer gezielten Unterstützung erhalten und gesteigert.
- Mit dem Prinzip der Freiwilligkeit, dem Verzicht auf fixe Zielgrössen oder Termine und dem starken Einbezug der Gemeinden bleibt die Gemeindeautonomie vollumfänglich erhalten.

1.3 Einbettung des Zielbildes in das Gesamtprojekt / Stellenwert

Der politische Auftrag des Grossen Rates sieht nebst der gesetzlichen Umsetzung der Leitsätze zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung auch die partizipative Erarbeitung eines Zielbildes mit den Gemeinden vor. Während des Projektes stellte sich die Frage, welchen Stellenwert das erarbeitete Zielbild einnehmen soll. Aufgrund der Prämisse der Freiwilligkeit bei Gemeindefusionen musste die Umsetzung dieses Zielbildes «bottom-up» angegangen und nicht durch gesetzliche Vorgaben «top-down» verordnet werden. So wird denn auch keine explizite Anzahl (Zielzahl) Gemeinden innert einer bestimmten Frist (x-Jahren) vorgegeben. Die (heterogenen) Ergebnisse aus den mit Beteiligung der Gemeinden durchgeführten Workshops sind geeignet, um ein dynamisches Zielbild mit verschiedenen Lösungsvarianten (s. Kapitel 2) aufzuzeigen. Somit ist auch klar, dass die gemeinsam mit den Gemeinden erarbeiteten Fusionsförderräume eine Orientierungshilfe darstellen. In diesen Fusionsförderräumen sollen die (gesetzlich definierten) Ressourcen gezielter eingesetzt und das neue Instrument des Zentrumsbonus konkret angewendet werden.

1.4 Methodik und Vorgehen

Zur Erarbeitung dieses Zielbildes der zukünftigen Gemeindelandschaft wurde zusammen mit der extern beauftragten Firma Federas AG ein partizipativer Prozess in Gang gesetzt, der auf den vorhandenen Datengrundlagen und Erfahrungen basierte.

Der starke Einbezug aller Gemeinden und der Regierungsstatthalterämter leistete Gewähr, dass die regionalen Kenntnisse, Gegebenheiten und Befindlichkeiten direkt einfließen und bei der Suche nach langfristig tragfähigen Lösungen gewinnbringend genutzt werden konnten. Mit dem Ziel, als Produkt einen für den gesamten Kanton konsolidierten Bericht mit geografischen Karten zu veröffentlichen, wurden das Vorgehen und die Methodik über die Verwaltungskreise des Kantons möglichst einheitlich angewendet. Dennoch war es der Zielerreichung nicht hinderlich, wenn aufgrund der unterschiedlichen Konstellationen bei der Struktur und Grösse der Verwaltungskreise in der Methodik gewisse Abweichungen in Kauf genommen wurden. In den Verwaltungskreisen wurden Workshops durchgeführt, zu welchen alle Gemeinden des jeweiligen Verwaltungskreises eingeladen waren. Zu jedem dieser halb- bis ganztägigen Workshops wurde ein individuelles Drehbuch erstellt, das auf einem übergeordneten Gesamtkonzept basiert (vgl. *Anhänge 1, 2 und 3*). Im Verwaltungskreis Berner Jura wurde ein anderes Vorgehen gewählt, da die Situation mit dem Kantonswechsel der Gemeinde Moutier zu massgeblichen Veränderungen geführt hat.

Anlässlich von Vorgesprächen in den Regierungsstatthalterämtern wurden die Ziele und Absichten des Prozesses vorgestellt. Es wurde festgehalten, dass die Ergebnisse in den Verwaltungskreisen gemeinsam in Workshops mit Hauptbeteiligung der Gemeinden (Behördenspitze und teilweise Verwaltungskader) erarbeitet werden. Eine informative Einführung und Sensibilisierung erfolgte vorgängig durch den Kanton (Regierungsrätin Evi Allemann oder Amt für Gemeinden und Raumordnung), entweder in einer separaten Veranstaltung oder im Rahmen des Workshops. Die Workshops wurden zwischen dem 31. Mai 2021 und 24. Mai 2022 jeweils physisch durchgeführt. Ein Ergebnisprotokoll wurde den Gemeinden im Anschluss an die Workshops zugestellt. Dazu sind diverse Rückmeldungen eingegangen, welche bei der späteren Erarbeitung des Berichts berücksichtigt wurden. Zudem wurde der vorliegende Bericht im Entwurfsstadium den Gemeinden

im Sinne einer Konsultation kapitelweise nach Verwaltungskreis vorgelegt. Die Eingaben und Änderungen werden in Kapitel 3 jeweils pro Verwaltungskreis summarisch zusammengefasst.

1.5 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist in drei Kapitel gegliedert. Kapitel 1 erläutert die Ausgangslage, die Zielsetzung und das Vorgehen. Die detaillierten Ergebnisse aus den Workshops werden pro Verwaltungskreis in Kapitel 3 wiedergegeben. In Kapitel 2 werden die Ergebnisse der Workshops synthetisiert und daraus generische Lösungsvarianten abgeleitet. Diese Synthese wird aus konzeptionellen Gründen bereits vor den einzelnen Ergebnissen aus den Verwaltungskreisen festgehalten: Dadurch können in Kapitel 3 einerseits die unkommentierten Ergebnisse aus den Workshops und gleichzeitig die visuelle Anwendung der möglichen Lösungsansätze konsolidiert nach Verwaltungskreis präsentiert werden. In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Konsultation bei den Gemeinden ersichtlich.

2. Lösungsvarianten

2.1 Generische Ansätze

Die Ergebnisse der Workshops (siehe nachfolgendes Kapitel 3) präsentieren sich sowohl innerhalb der Verwaltungskreise, als auch über den gesamten Kanton wie erwartet als sehr heterogen. Dennoch lassen sich, aus einer Gesamtopik betrachtet, allgemeingültige Trends für mögliche Lösungsansätze ableiten. Die nachfolgend zusammenfassend beschriebenen Varianten I bis IV lassen sich als generische Ergebnisse aus den Workshops herauskristallisieren. Entsprechend dem politischen Auftrag werden sie in diesem Bericht – abgesehen vom bereits bekannten «Status quo» (Variante I) – für die jeweiligen Verwaltungskreise in Kapitel 3 als mögliche Zielbilder in Form von kommentierten geografischen Karten dargestellt.

Variante I – Status quo

Bei vielen Gemeinden wird der Leidensdruck für Fusionen als gering oder nicht vorhanden eingeschätzt. Daraus ergibt sich kein Bedarf nach einem Zielbild, das von der heute bestehenden Struktur abweicht. Die Fusionen sollten in diesem Fall organisch erfolgen und nach Bedarf gefördert werden. Dies entspricht grundsätzlich der bereits heute praktizierten Fusionsförderung des Kantons Bern. Dieses System bewahrt die Eigenständigkeit der Gemeinden. Im Gegenzug fehlt dem Kanton weiterhin ein Gesamtkonzept und eine strategische Übersicht. Damit werden die kantonalen Mittel für die Fusionsförderung nicht gezielt und nach einheitlich definierten Kriterien, sondern weiterhin primär nach dem «Giesskannenprinzip» eingesetzt. Denkbar ist zudem eine zukünftig stärkere Fokussierung auf die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) und auf Bereichszusammenschlüsse, wie dies von zahlreichen Gemeinden gewünscht und gegenüber den Fusionsszenarien (Varianten II bis IV) bevorzugt wird.

Variante II – Kleinräumige Reform

Die Variante II schliesst sich den grundsätzlichen Überlegungen einer organischen Entwicklung an, gibt jedoch gleichzeitig engere Leitplanken vor. Daraus resultieren angepasste Förderräume, welche den regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Wo angebracht, können grossräumige Gebiete mit mehreren Gemeinden gebildet werden. Gleichzeitig besteht aber auch die Möglichkeit, dass gewisse Gemeinden in keinen Förderraum integriert werden und als Einzelgemeinden gemäss der aktuellen Situation bestehen bleiben. Der Kanton Bern kann dadurch seine Mittel für die Fusionsförderung sehr gezielt einsetzen.

Variante III – Grossräumige Reform

Bei der Variante III wurde eine visionäre Lösung angestrebt. Dabei werden die Förderräume sehr grosszügig ausgestaltet und umfassen jeweils eine grössere Anzahl Gemeinden. Es hat sich gezeigt, dass eine Orientierung an den ehemaligen Amtsbezirken als praktikabler Ansatz dient. Die regionalen Gegebenheiten und veränderten Bedürfnisse der heutigen Zeit lassen jedoch eine individuelle Adaption teilweise als sinnvoll erscheinen oder machen sie gar unumgänglich. Die grossen Förderräume dieser Variante bieten den Rahmen für die weitere Fusionsförderung auf der Basis von angepassten Konzepten und Rechtsgrundlagen.

Variante IV – Zentrumsstruktur

Anlässlich der Workshops wurde auch abgefragt, welche Zentren in den Verwaltungskreisen herauskristallisiert werden können. Eine reine «Zentrumskarte» wurde aber nicht direkt beschrieben, sondern lässt sich vielmehr implizit ableiten respektive visualisieren. Ausgehend von den definierten Zentren lassen sich zusammenhängende Räume bilden. Dabei können die Gemeinden den jeweils nächsten Zentren in ihrem Umfeld zugeordnet werden. Dieser Ansatz zeigt sich als einfach verständlich. Für die Anwendung werden fusionsrelevante Zentren definiert. Diese Zentren können sich einerseits an den Ergebnissen der Workshops orientieren und andererseits an den Zentren gemäss kantonalem Richtplan, die in den Workshops bestätigt wurden. Zentren können sich aufgrund verschiedener Kriterien ergeben. Denkbar sind zum Beispiel wirtschaftliche, raumplanerische, politisch-historische, touristische oder soziokulturelle Zentren. Auch ein wichtiger Verkehrsknotenpunkt kann ein Zentrum sein. Diesem offenen Ansatz wird in den Visualisierungen in Kapitel 3 mit fließenden Übergängen oder teilweise überlappenden Kreisen Rechnung getragen.

2.2 Würdigung der Lösungsvarianten

Die Workshops ergaben äusserst vielfältige Ergebnisse. Daher unterscheiden sich auch die vier Varianten in ihrer Ausprägung von Verwaltungskreis zu Verwaltungskreis.

Die Variante I (Status quo) entspricht grundsätzlich der heutigen Fusionsförderung und erfüllt die Zielsetzungen für einen gezielten Mitteleinsatz und für eine strategische Gesamtsicht nicht. Diese Variante steht daher nicht weiter im Fokus des vorliegenden Berichts. Durch die recht zahlreiche Betonung dieser Variante in den durchgeführten Workshops zeigt sich jedoch, dass die Notwendigkeit einer systemischen Weiterentwicklung der Fusionsförderungen aus Gemeindeoptik im Allgemeinen nicht als gross angesehen wird und die Freiwilligkeit eine wichtige Prämisse bleibt. Bei den Gemeinden herrscht teilweise die Auffassung, dass die dezentrale Besiedelung und die Vielseitigkeit des Kantons Bern gerade in ländlichen Gebieten nach wie vor zahlreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen beinhalten.

Die Varianten II und III erfüllen beide die Anforderungen an ein übergeordnetes Zielbild, das sich an einer strategischen Gesamtsicht ausrichtet. Bei der Variante II (kleinräumige Reform) werden die Fusionsräume bereits klar abgegrenzt und erlauben daher eine gezieltere Steuerung als bei der grossräumigen Variante III. Variante III bietet dafür mehr Flexibilität innerhalb der gegebenen Räume und entspricht einem möglicherweise längerfristig nachhaltigeren Ansatz.

Die Variante IV (Zentrumsstruktur) bietet ebenfalls ein übergeordnetes Zielbild mit einem einfach verständlichen und pragmatischen Ansatz. Die Orientierung an der Zentralitätsstruktur lässt zudem eine dynamische Entwicklung zu, da sich die Zentren über die Zeit verändern können. Bei diesem Ansatz scheint es wichtig, dass die Kriterien für die Definition der Zentren möglichst offen bleiben.

Im nachfolgenden Kapitel 3 werden die Ergebnisse aus den Workshops pro Verwaltungskreis dargestellt und beschrieben. In den einheitlich strukturierten Unterkapiteln erfolgt jeweils eine

schriftliche Zusammenfassung der geführten Diskussionen und anschliessend werden die Zielbilder in Form von geografischen Karten nach den oben beschriebenen Varianten II bis IV dargestellt.

3. Ergebnisse und Zielbilder pro Verwaltungskreis

In diesem Kapitel werden vorab die Ergebnisse der verschiedenen Workshops nach Verwaltungskreis wiedergegeben. Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus Sicht der teilnehmenden Gemeinden, die weder kommentiert noch gewertet wird.

Unter Verwendung dieser Erkenntnisse werden anschliessend die evaluierten Lösungsansätze aus dem Kapitel 2 angewendet. Der Ansatz aus der vorgestellten Variante I entspricht dem Status quo und hätte keine Schaffung von Förderräumen zur Folge. Diese Variante wird daher aufgrund des politischen Auftrags und aus Gründen des fehlenden Erkenntnisgewinns nicht dargestellt. Da die in den Workshops erarbeiteten Zielbilder keine einheitlichen Ergebnisse liefern, musste eine gewisse Einschätzung und Interpretation durch die Autorenschaft vorgenommen werden, welche im Rahmen der Konsultation zum ersten Berichtsentwurf bestätigt oder korrigiert werden konnte.

3.1 Verwaltungskreis Bern-Mittelland

Der Verwaltungskreis Bern-Mittelland gliedert sich in 75 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes haben zwischen dem 31. Mai 2021 und dem 10. September 2021 insgesamt fünf Workshops nach Sektoren stattgefunden. Diese Trennung in kleinere Gruppen wurde aufgrund der Grösse des Kreises und der Corona-Pandemie notwendig.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Bern-Mittelland sind sehr unterschiedlich strukturiert. Das Spektrum reicht von ländlich geprägten Kleinstgemeinden mit unter 100 Einwohnerinnen und Einwohnern bis zur Bundeshauptstadt Bern. Die Herausforderungen und Stärken divergieren entsprechend deutlich zwischen den Gemeinden. Grössere Gemeinden sind meist attraktivere Arbeitgeberinnen und können der Bevölkerung ein breites Angebot bereitstellen. Kleine Gemeinden profitieren von der interkommunalen Zusammenarbeit, der gelebten Freiwilligenarbeit und der Nähe zur Bevölkerung. Demzufolge ist es nicht möglich, eine optimale Gemeindegrösse zu bestimmen.

Über den gesamten Verwaltungskreis werden die gute interkommunale Zusammenarbeit und die ausgeprägte Partizipation der Bevölkerung hervorgehoben. Die gemeinsamen Arbeiten werden als lösungs- und sachorientiert sowie wenig durch ideologische Barrieren blockiert beschrieben. Bei grossen Perimetern sind jedoch sehr viele Parteien involviert, was wiederum zu einer grösseren Reibungsfläche führen kann. Sowohl bei der Zusammenarbeit als auch bei Fusionen sind gemeinsame Berührungspunkte und Betroffenheiten notwendig, um erfolgreiche Lösungen zu finden.

Über die Notwendigkeit und den Förderungsbedarf von Fusionen bestehen innerhalb des Verwaltungskreises verschiedene Sichtweisen. Von gewissen Seiten wird ein höherer Druck von kantonaler Seite gefordert: Der Kanton solle sich klar positionieren und Ziele vorgeben; die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten eher an den grösseren Gemeinden ausgelegt werden und sich weniger stark an den Kleinstgemeinden orientieren, so ergäbe sich eine automatische Konsolidierung. Andere Gemeinden fordern eine grössere Autonomie und Selbstbestimmung für jede Gemeinde: Ein Zusammenarbeiten oder Fusionen würden dort angestrebt, wo sie sinnvoll seien; die Freiwilligkeit sei die oberste Prämisse, welche nicht direkt oder indirekt ausgehebelt werden dürfe. Die Gemeinden sind sich darin einig, dass ein gewisser Druck bestehen muss. Dieser kann von unten (Bevölkerung) oder oben (Kanton) kommen. Durch das ausgeprägte Zusammenarbeiten ist der Leidensdruck der Gemeinden aktuell relativ gering.

Zusammenarbeiten

Wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, arbeiten die Gemeinden im Verwaltungskreis Bern-Mittelland bereits eng zusammen. Insbesondere klassische Aufgabenbereiche von Gemeinden (z.B. Ver- und Entsorgung) werden gemeinsam bewältigt oder überregionale Infrastrukturen werden bereitgestellt. Für die Zukunft besteht noch zusätzliches Potenzial. Insbesondere im Bereich des Personals bestehen weitere Möglichkeiten: Es ist generell zu wenig Fachpersonal auf dem Markt, und gerade kleinere Gemeinden haben dadurch Mühe, Stellen zu besetzen und Stellvertretungen sicherzustellen. Mit einem gemeinsamen Personalpool könnte diesen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden. Das Auslagern respektive Zentralisieren von Verwaltungstätigkeiten (wie eine regionale Bauverwaltung oder Finanzverwaltung) ist ebenfalls eine denkbare Option. Das Beispiel der Gemeinde Jaberg zeigt, dass dieses Modell funktionieren kann.

Ein weiteres Potenzial besteht in der gemeinsamen Beschaffung und Nutzung von Maschinen (Werkhof) oder von IT-Infrastrukturen. Der Kanton sollte dabei die Zusammenarbeit fördern und diese nicht durch Regulationen behindern. Eine weitere Forderung aus den Gruppen war, dass gerade im Rahmen der Raumplanung grössere Spielräume geschaffen und regionale

Betrachtungsweisen ermöglicht werden sollten. So könnten Fruchtfolgeflächen abgetauscht und damit an anderen Orten benötigte Bauräume geschaffen werden, um gleichzeitig die vorhandenen Grüngürtel zu erhalten. Allenfalls könnte die Regionalkonferenz hier eine stärkere Rolle einnehmen.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich von fünf Workshops wurden in zahlreichen Gruppen diverse Zielbilder erarbeitet. Dabei ergaben sich auch verschiedene Lösungsansätze. Aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der Zielbilder wird auf einen konkreten Beschrieb der Ergebnisse verzichtet und es werden nur die übergeordneten Überlegungen zusammengefasst.

Kleinräumige Reform

Verschiedene Gruppen der Sektoren Nord, Köniz, Süd und Südost setzen sich für kleinräumige Förderräume ein, in welchen eine kleine Anzahl von Gemeinden zusammengeführt werden. Es wird die Idee von Zwischenschritten vorgestellt, mit welchen sich mehrere kleine Förderräume über die Zeit zu einem grösseren Raum entwickeln könnten.

Grossräumige Reform

Aus den Gruppen in den Sektoren Bern, West und Ost resultiert mehrheitlich ein grossräumiges, übergeordnetes Zielbild. Generell wäre es danach zielführend, wenn die Gemeindegrenzen an sich hinterfragt und eher funktionale Räume gebildet würden. Diese Ansicht wird ebenfalls von einzelnen Gruppen der Sektoren Nord, Köniz, Süd und Südost unterstützt.

Zentrumsstruktur

Im Sektor Südost werden die Gemeinden Muri, Münsingen, Kirchdorf (mit Gerzensee) und Oberdiessbach als Zentren benannt. Dazu kommen Konolfingen und Grosshöchstetten, die sich teilweise die Zentrumsfunktionen teilen.

Der Sektor Nord definiert seine Zentren in den Gemeinden Fraubrunnen, Jegenstorf und Münchenbuchsee. Der Raum «Grauholz» bildet ein weiteres Zentrum über die Gemeinden Moosseedorf und Urtenen-Schönbühl.

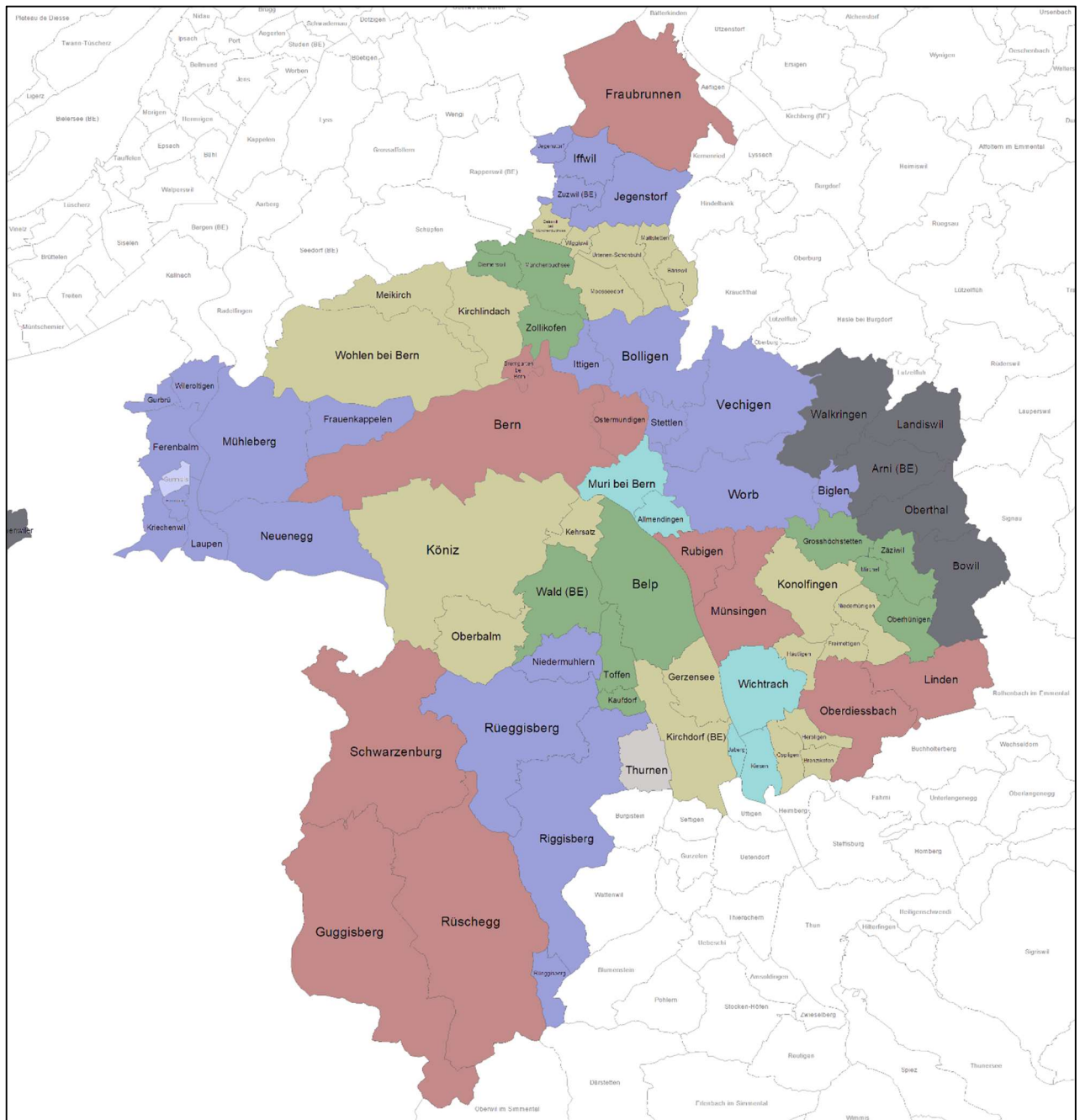
In der Hauptstadtregion, Sektoren Bern, West und Ost ist das Hauptzentrum klar die Stadt Bern. Umliegend gestaltet sich eine Definition von eindeutigen Zentren eher schwierig, da sich verschiedene Gemeinden die Aufgaben teilen.

Belp, Köniz, Schwarzenburg und Riggisberg bilden die Zentren der Sektoren Köniz und Süd.

Die genannten Zentrumsgemeinden decken sich mit der Zentralitätsstruktur nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021), wobei jedoch noch zusätzliche Zentren definiert wurden. Der Richtplan nennt zudem im Sektor West die Gemeinden Laupen und Neuenegg und im Sektor Ost die Gemeinde Worb.

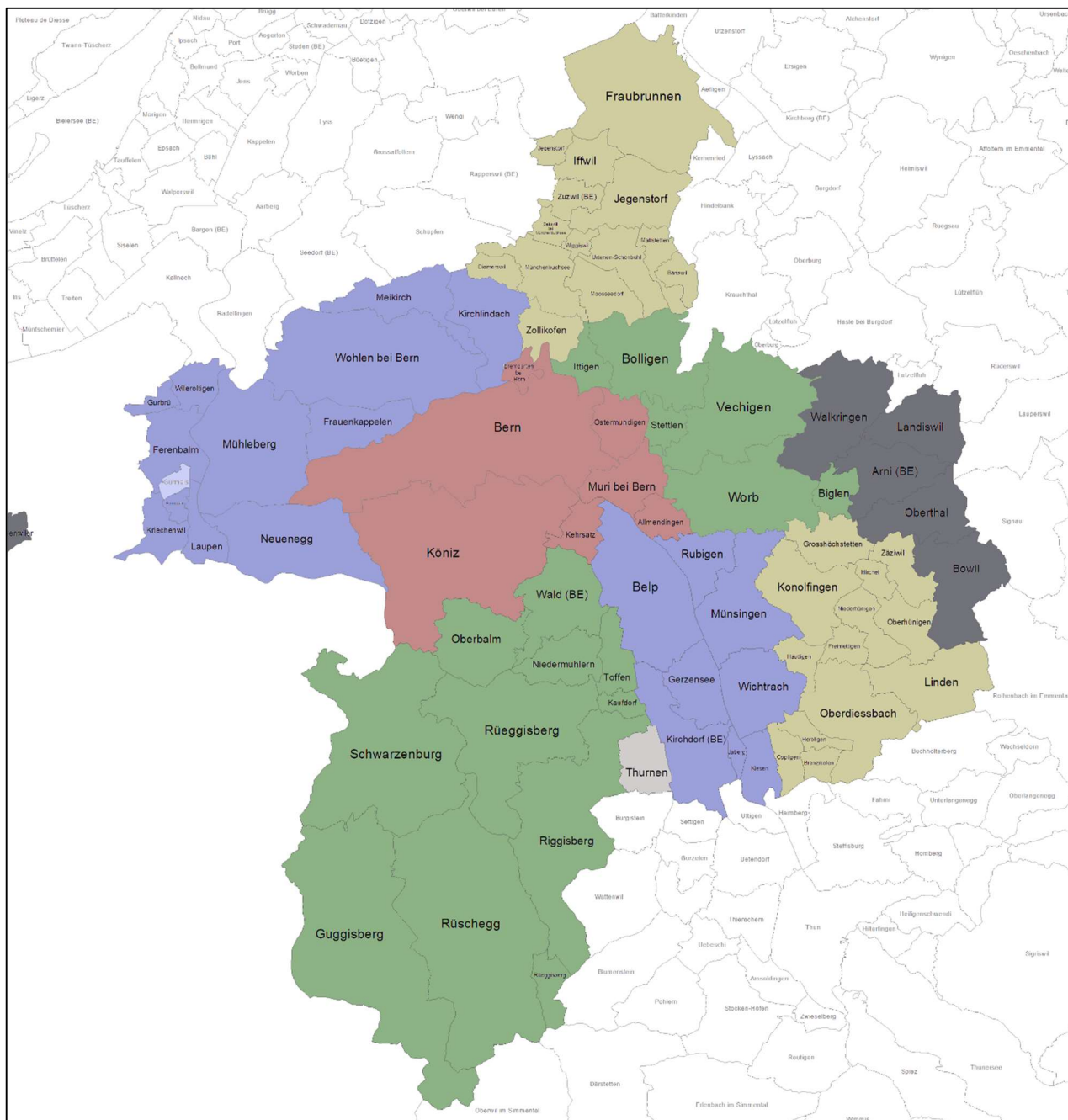
Synthetisiertes Zielbild Bern-Mittelland II – Kleinräumige Reform

Bei der Bildung von kleinräumigen Förderräumen ergeben sich im Verwaltungskreis Bern-Mittelland insgesamt 20 Förderräume. Diese umfassen jeweils bis zu neun Gemeinden. Mehrheitlich werden kleinere Förderräume mit drei Gemeinden geschaffen. Die Gemeinden Bowil, Oberthal, Arni, Landiswil und Walkringen orientieren sich zudem eher Richtung Verwaltungskreis Emmental (Langnau) und könnten mit einer Gemeinde aus diesem Verwaltungskreis fusionieren (in dunkelgrauer Farbe dargestellt). Einzelbegehren für einen Wechsel des Verwaltungskreises hat der Regierungsrat in vergangener Zeit abgelehnt. Die Berner Exklave Münchenwiler ist ein Sonderfall; ein Kantonswechsel wäre zwar naheliegend, wird aber politisch nicht möglich sein. Offen ist die Situation bei der Gemeinde Thurnen, welche sich Orientierungen in verschiedene Richtungen vorstellen kann.



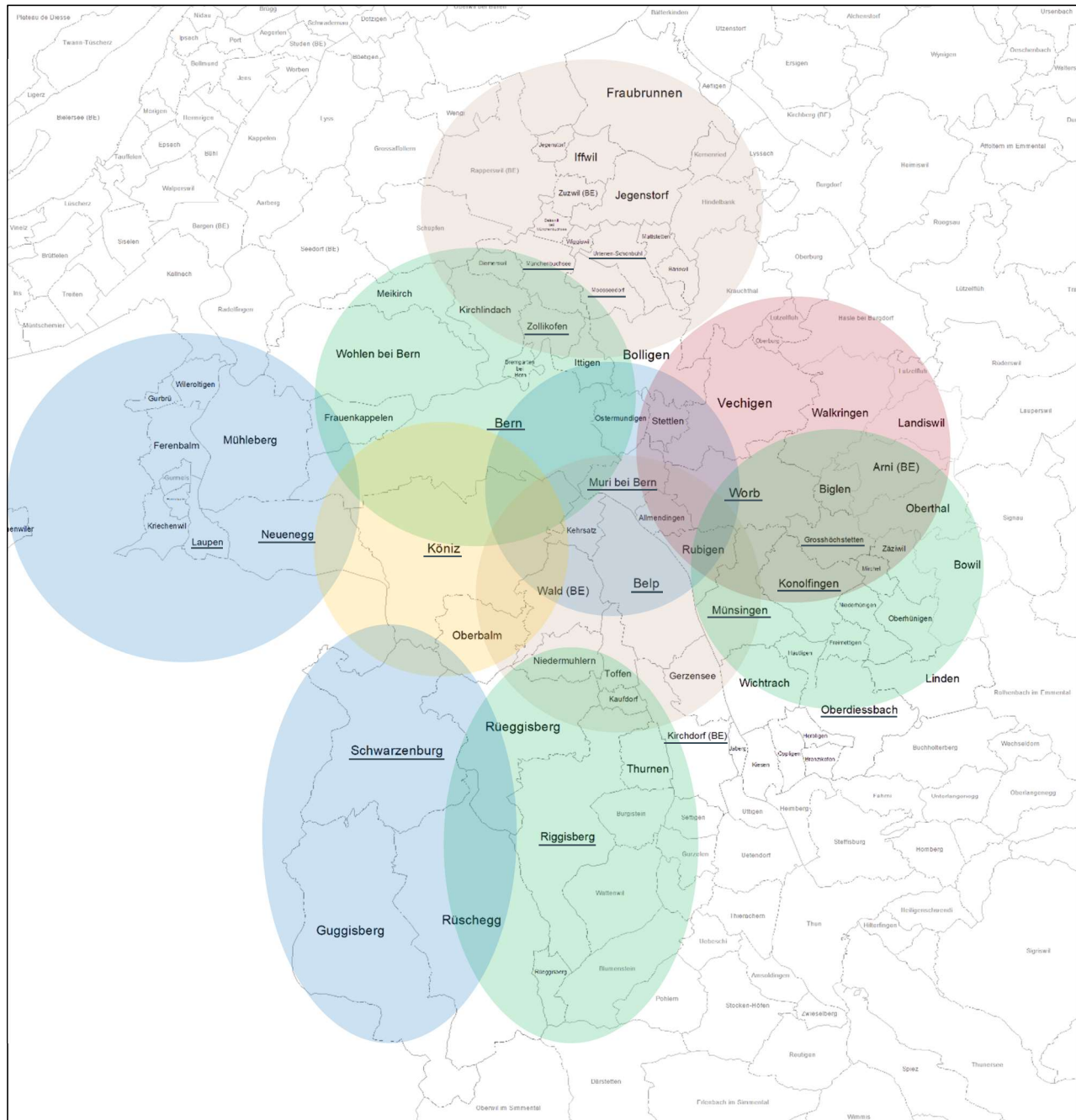
Synthetisiertes Zielbild Bern-Mittelland III – Grossräumige Reform

Bei einer grossräumigen Reform im Verwaltungskreis Bern-Mittelland, unter Berücksichtigung der alten Amtsstrukturen, ergibt sich ein Zielbild mit sieben Förderräumen, dem Sonderfall Münchenwiler und den Gemeinden, die eher Richtung Emmental fusionieren könnten (in dunkelgrauer Farbe dargestellt). Im Norden entspricht der Raum weitgehend dem ehemaligen Amtsbezirk Fraubrunnen. Westlich ergibt sich ein Förderraum analog des alten Amtes Laupen, ergänzt um Wohlen, Meikirch und Kirchlindach. Das ehemalige Amt Bern wird in zwei Bereiche geteilt und punktuell erweitert. Im Süden des Verwaltungskreises ergeben sich die Gebiete Kiesental, Aare-/Gürbetal und Gantrisch als Förderräume. Offen ist die Situation bei der Gemeinde Thurnen, welche sich Orientierungen in verschiedene Richtungen vorstellen kann.



Synthetisiertes Zielbild Bern-Mittelland IV – Zentrumsstruktur

Auf Basis der definierten Zentren ergibt sich nachfolgendes Zielbild. Die Zentrumsstruktur ist insbesondere im Norden des Verwaltungskreises sehr kleinteilig und eng, was zu einer starken Überlappung von Gebieten führt. Ansonsten ergeben sich mehrheitlich klare Zuteilungen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

In der Konsultationsrunde gingen aus 36 Gemeinden schriftliche Rückmeldungen ein. Die überwiegende Mehrheit äusserte sich ohne substantielle Bemerkungen einverstanden mit dem Berichtsentwurf. Einzelne Gemeinden betonten die Bevorzugung der Variante I (Status quo) mit den Argumenten, dass der aktuelle Leidensdruck gering sei und dass Gemeindefusionen vom Volk her initiiert werden müssten und momentan höchstens sehr kleinräumig (zwischen zwei Gemeinden) erwünscht seien. Demgegenüber wünschten andere Gemeinden explizite Vorgaben und Anreize durch den Kanton, namentlich für grossräumige Reformen.

3.2 Verwaltungskreise Biel/Bienne und Seeland

Der Verwaltungskreis Biel/Bienne gliedert sich in 19 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 27. April 2022 ein Workshop in Lyss stattgefunden, gemeinsam mit dem Verwaltungskreis Seeland, der 42 Gemeinden umfasst (vgl. Kapitel 3.9). Die Ergebnisse der beiden Verwaltungskreise werden hier zusammengefasst wiedergegeben.

Generelle Einordnung

Die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern wird von verschiedenen Gemeindevertretungen als wichtiger Erfolgsfaktor beschrieben: In kleineren Gemeinden könne diese Nähe teilweise besser hergestellt werden und die Identifikation wird als höher eingeschätzt, da sich die Bevölkerung kennt. Gleichzeitig herrscht die Meinung vor, dass kleinere Strukturen direktere Wege und damit eine höhere Effizienz ermöglichen. Im Gegenzug konzentriert sich die Verantwortung nur auf wenige Personen, was bei Ausfällen problematisch werden kann. Qualifiziertes Personal zu finden, wird stetig anspruchsvoller und der Unterhalt von grossen Infrastrukturen kostspieliger. Von daher wird dort die Zusammenarbeit gesucht, wo die gemeinsame Bewältigung von Aufgaben als sinnvoll erscheint.

Das heutige System funktioniert gut, weshalb der Reform- bzw. Fusionsbedarf allgemein als gering eingeschätzt wird. Die Mehrheit der beteiligten Gemeinden befürwortet den Status quo, und das Prinzip der Freiwilligkeit wird weiterhin allgemein begrüsst. Es wird aber auch festgestellt, dass die Erfolgsmöglichkeiten einer situativen IKZ begrenzt sind, beispielsweise bei grösseren Investitionsvorhaben oder infolge zu hoher Komplexität; ein Zielbild kann deshalb als strategische Leitlinie sinnvoll sein und diesen Nachteilen entgegenwirken. Allerdings werden der Mehrwert und Kosteneinsparungen von Gemeindefusionen in Frage gestellt. Falls Reformen angestrebt werden, gilt es verschiedene Faktoren zu berücksichtigen; speziell den Sprachgrenzen und der Topografie sollte eine erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Zusammenarbeiten

Die bestehende interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden der beiden Verwaltungskreise Biel/Bienne und Seeland erstreckt sich über die verschiedensten Aufgabenbereiche. Es gibt keinen Bereich ohne mögliche IKZ. Wo ein Bedarf besteht, wird eine IKZ angestrebt. Diese wird auch laufend weiterentwickelt und angepasst. Dabei können je nach Situation weitere Partnergemeinden miteinbezogen werden. Die IKZ kann in verschiedenen Formen etabliert werden, wobei sich insbesondere das Modell der Sitzgemeinde bewährt hat. In Zukunft wäre eine verstärkte Zusammenarbeit in der IT-Infrastruktur und der allgemeinen Verwaltung (Bau und Finanzen) denkbar oder wünschenswert. Zudem sollte auch die Zusammenarbeit mit dem Kanton laufend optimiert werden. Ebenfalls wären Anpassungen in der Ausbildung von Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern denkbar, um darin die Möglichkeiten von verschiedenen IKZ zwischen den Gemeinden vertiefter aufzuzeigen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die bisherigen Entwicklungen fortsetzen werden und die Notwendigkeit eines effizienten Zusammenwirkens der Gemeinden steigen wird.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich des Workshops wurden in neun Gruppen verschiedene Zielbilder entwickelt. Daraus resultierten unterschiedliche Lösungsansätze, welche nachfolgend präsentiert werden.

Status quo

Im Grundsatz wird das heutige System von den Gemeindevertretungen zwar nicht einstimmig, jedoch mehrheitlich als zweckdienlich erachtet. Jede Gemeinde organisiert sich die benötigten Unterstützungen und Partner nach dem jeweiligen Bedarf. Der aktuelle Fokus auf die IKZ wird verbreitet als weiterhin der richtige Weg betrachtet. Der Nutzen eines übergeordneten Zielbilds

wird teilweise in Frage gestellt, weil hierfür aktuell der politische Wille und der Rückhalt in der Bevölkerung fehlten. Durch eine verstärkte IKZ könne auch bekannten Problemen, wie z. B. dem Personalmangel, entgegengewirkt werden, indem verschiedene Kompetenzzentren geschaffen würden.

Kleinräumige Reform

Verschiedene Gemeindevertretungen stützen sich auf die heutige, eher kleinräumige und bedarfsorientierte Fusionsförderung. Darauf aufbauend sollen die Förderräume entsprechend kleinräumig und mit wenigen Gemeinden gestaltet werden. Es werden ungefähr vier bis fünf Gemeinden in einem Förderraum zusammengefasst. Durch die kleineren Fusionsräume können insbesondere die regionalen Gegebenheiten besser berücksichtigt werden. Ausnahmen bilden die Gemeinden südöstlich des Bielersees und im Nordosten des Verwaltungskreises Seeland, hier sind Reformen in grösseren Räumen mit einer grösseren Zahl beteiligter Gemeinden denkbar.

Grossräumige Reform

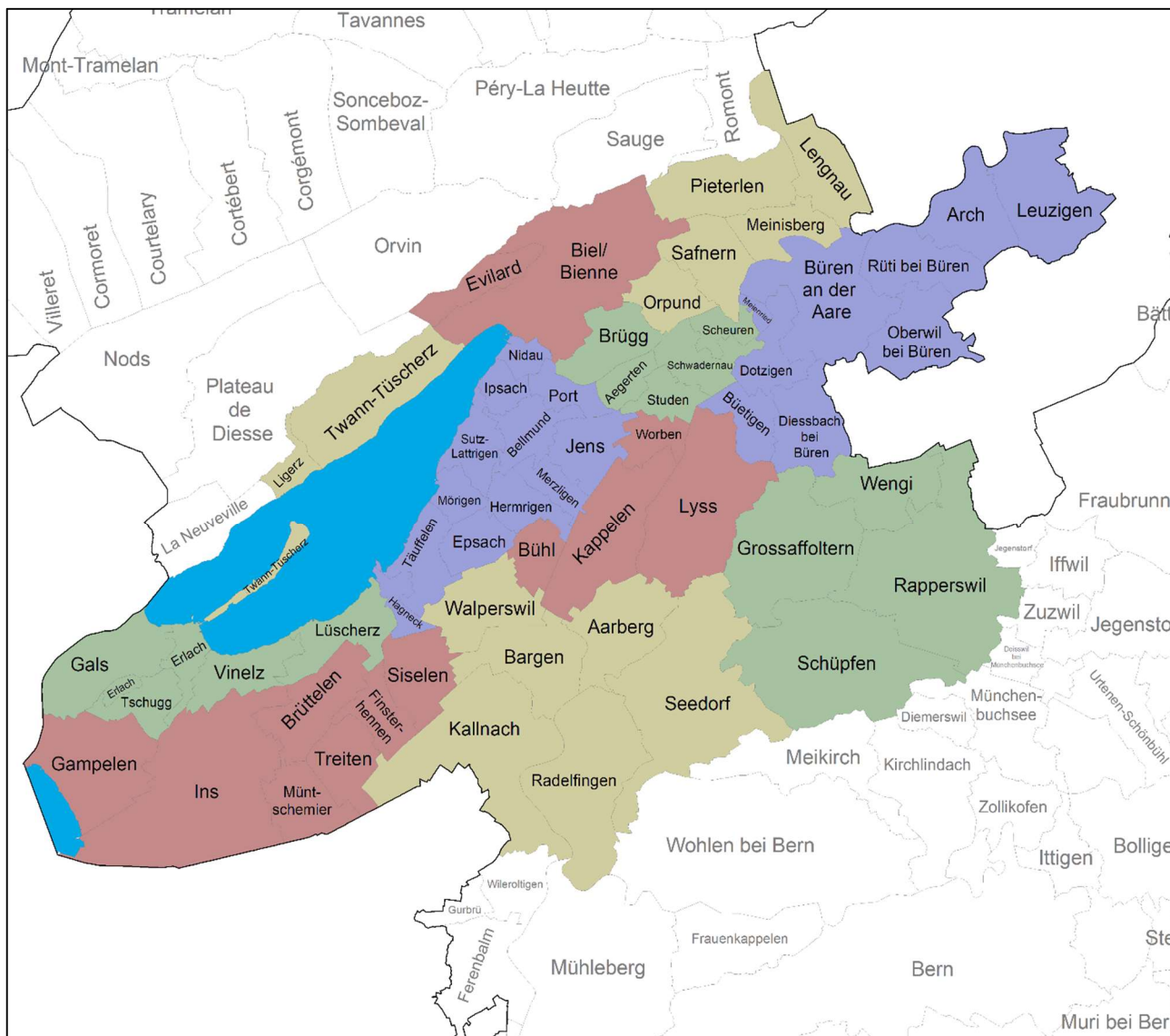
Durch das weitere Verdichten der kleinräumigen Förderräume entsteht ein Konzept einer grossräumigen Reform. Dieser Ansatz wird von verschiedenen Gemeindevertretungen propagiert. Dabei wird insbesondere argumentiert, dass kleinräumige Reformen keinen wirklichen Mehrwert generieren, weshalb grossflächigere Lösungen gesucht werden müssen. Hierfür bieten sich insbesondere die alten Amtsbezirke als Orientierungshilfe an.

Zentrumsstruktur

Verschiedene Gemeinden nehmen in den beiden Verwaltungskreisen Zentrumsfunktionen wahr. Die Gemeinden Aarberg, Biel/Bienne, Büren a. A., Ins, Lyss und Orpund werden sowohl am Workshop wie auch durch den kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021) als Zentrumsgemeinden gezeichnet. Ergänzend definieren die Gemeindevertretungen die Gemeinden Brügg, Erlach, Nidau und Schüpfen als Gemeinden mit Zentrumsfunktionen. Der kantonale Richtplan hat zudem die Gemeinden Lengnau, Pieterlen, Studen und Täuffelen als Zentrumsgemeinden definiert.

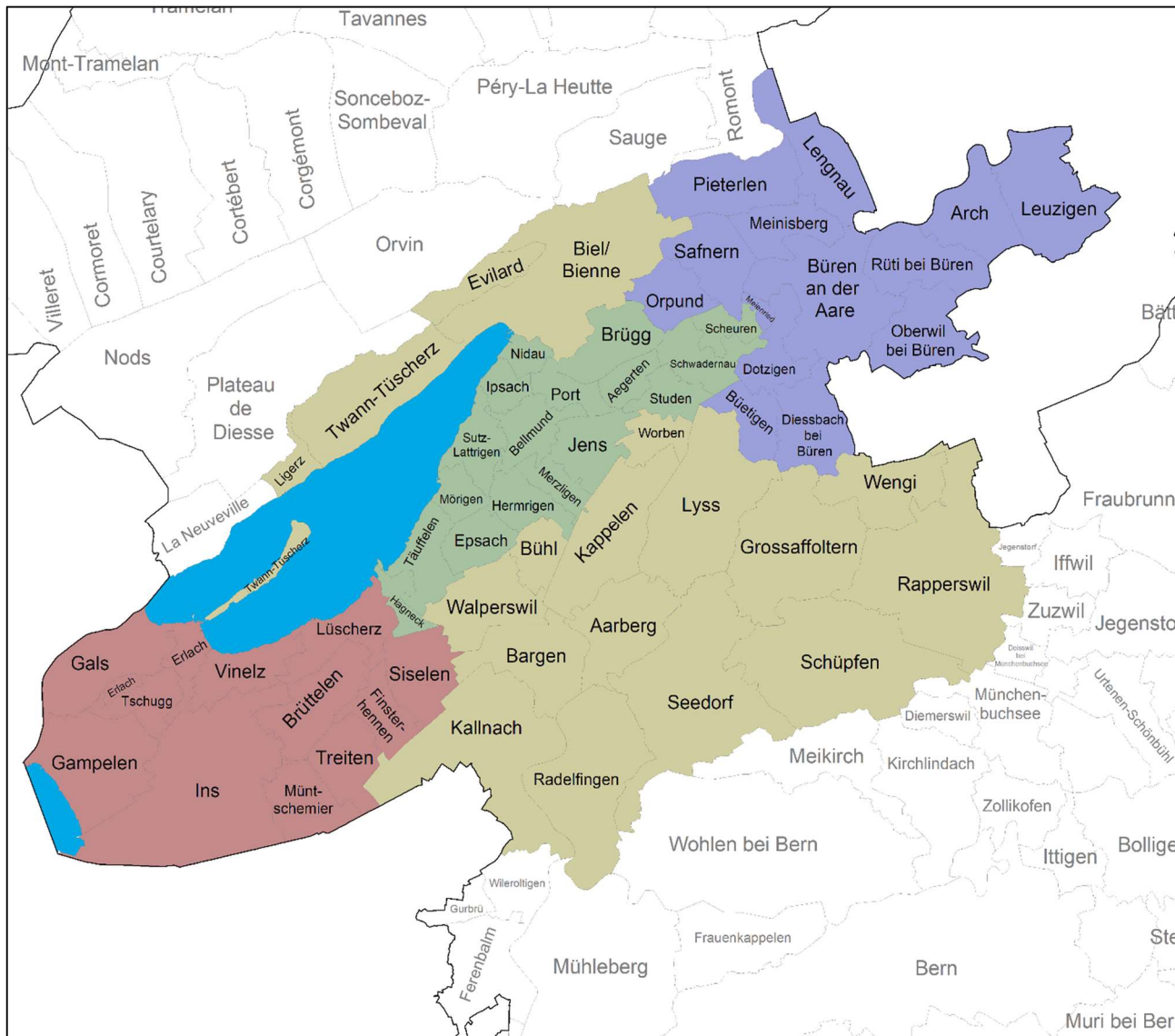
Synthetisiertes Zielbild Biel/Bienne und Seeland II – Kleinräumige Reform

Bei der Anwendung des Ansatzes für eine kleinräumige Reform entstehen in den Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Seeland insgesamt elf Förderräume. Der grösste Förderraum am südöstlichen Bielerseeufer umfasst zwölf Gemeinden, wobei es sich hierbei primär um flächenmässig kleinere Gemeinden handelt. Die nördliche Seite des Bielersees bildet einen kleineren Förderraum mit zwei Gemeinden. Ebenfalls bildet die Stadt Biel/Bienne mit der Nachbargemeinde Evilard einen Raum. Das Amt Büren teilt sich in zwei Förderräume. Zudem besteht ein Förderraum um die Gemeinde Brügg. Im Südosten des Verwaltungskreises Seeland werden drei Förderräume um Aarberg, Lyss und Schüpfen gebildet. Das Amt Erlach wird ebenfalls in zwei Förderräume um Erlach und Ins geteilt.



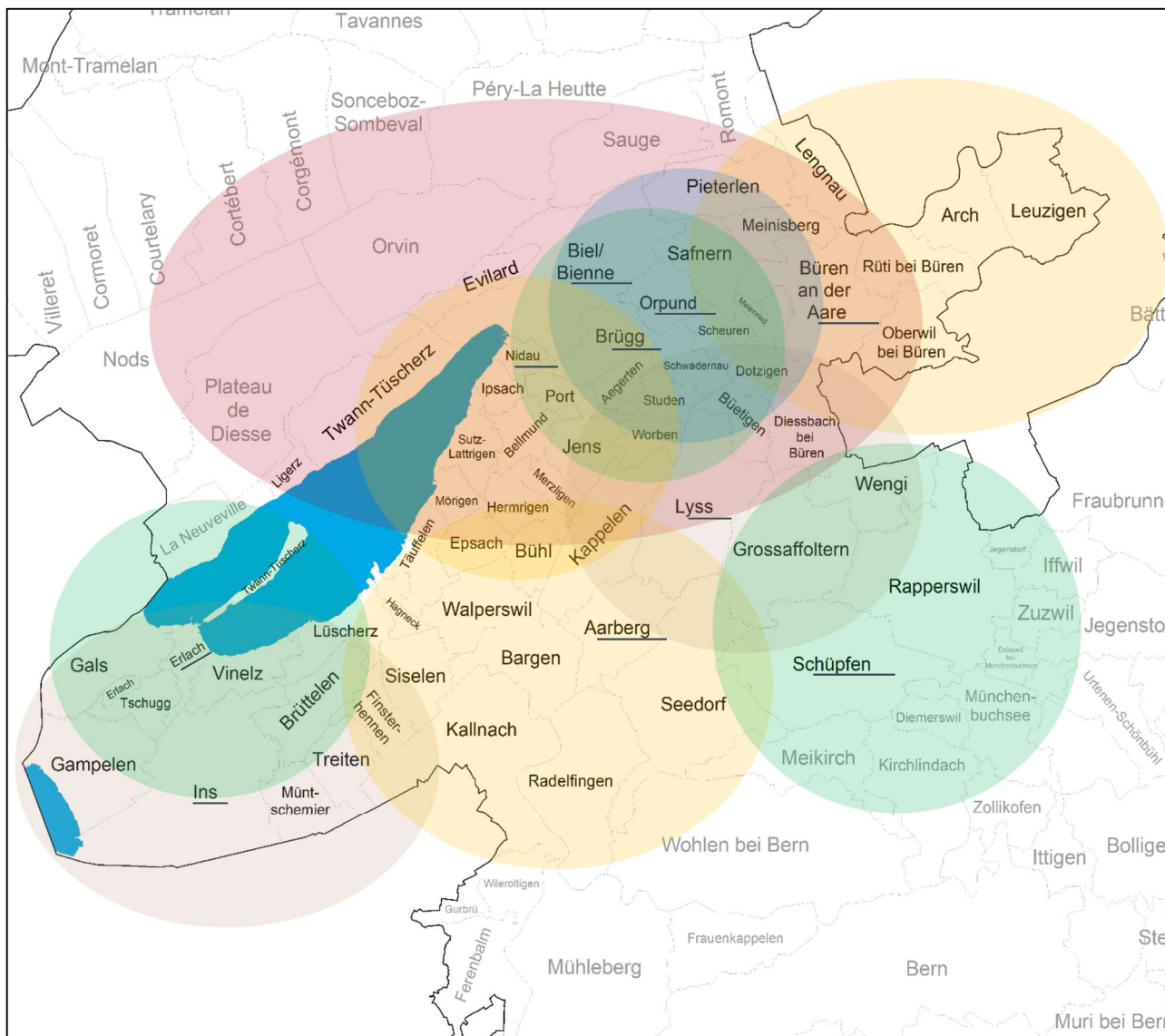
Synthetisiertes Zielbild Biel/Bienne und Seeland III – Grossräumige Reform

Der Ansatz der grossräumigen Reform ergibt sich aus einer verstärkten Verdichtung und orientiert sich primär an den alten Amtsbezirken. Dabei entstehen in den Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Seeland insgesamt fünf Förderräume. Biel/Bienne bildet mit den nördlichen Seeufergemeinden einen Förderraum. Im Osten entsteht ein Förderraum um Büren a.A., während die rechten Seegemeinden mit der Region Brugg einen Förderraum bilden. Die Ämter Erlach und Aarberg bilden je einen eigenen Förderraum.



Synthetisiertes Zielbild Biel/Bienne und Seeland IV – Zentrumsstruktur

Die Anwendung des Zentrumsansatzes in den Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Seeland zeigt ein sehr dichtes Netz an Zentren, insbesondere um das überregionale Zentrum Biel/Bienne. Mit den Zentren Brügg, Nidau und Orpund entstehen hier diverse Überschneidungen. Nordöstlich nimmt Büren a.A. die Zentrumsfunktionen wahr. In der Mitte des Verwaltungskreises Seeland finden sich mit Aarberg und Lyss weitere Zentren nahe beieinander. Am südöstlichen Rand übernimmt zudem Schüpfen verschiedene Zentrumsfunktionen. Zuletzt finden sich im Südwesten die beiden Zentren Erlach und Ins.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen der Konsultation zum Berichtsentwurf sind aus dem Verwaltungskreis Biel 6 Rückmeldungen eingegangen, eine Gemeinde hat explizit auf eine Stellungnahme verzichtet. Aus dem Verwaltungskreis Seeland gab es 27 Antworten in Form von ausgefüllten Fragebogen und einen expliziten Verzicht. Die Rückmeldungen sind mehrheitlich zustimmend und positiv ausgefallen. In einzelnen Punkten wurde der ursprüngliche Berichtsentwurf entsprechend der Rückmeldungen angepasst, so wurde beispielsweise Kappelen nicht mehr als Zentrum bezeichnet. Im Allgemeinen wurden bei der Überarbeitung inhaltlich einerseits der Wille zum Ausbau der IKZ im Rahmen der Variante Status quo, andererseits aber auch die Forderung nach grossräumigen Fusionsbestrebungen stärker betont.

3.3 Verwaltungskreis Emmental

Der Verwaltungskreis Emmental gliedert sich in 39 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 17. November 2021 ein Workshop in Kirchberg stattgefunden.

Generelle Einordnung

Der Zusammenhalt zwischen den Gemeinden im Emmental und die Zusammenarbeit untereinander sowie mit dem Regierungsstatthalteramt werden von vielen Gemeinden betont und im Allgemeinen als sehr gut beurteilt. Es besteht aktuell kaum Handlungsdruck für Fusionen. Eine starke Mehrheit der Gemeinden im Verwaltungskreis Emmental ist der klaren Auffassung, dass die bewährte IKZ weiter zu fördern sei und sich kleinere Gemeinden ohne Druck des Kantons selber finden würden, um zu fusionieren. Zwar wird ein allgemeiner Handlungsbedarf anerkannt, jedoch werden Zielbilder mit Fusionen grossmehrheitlich kategorisch abgelehnt. Die Freiwilligkeit soll bei Fusionen zwingend erhalten bleiben, was auch von Seite Kanton bekräftigt wird. Dem finanziellen Druck auf die Gemeinden soll vorzugsweise mit einer Strategie der Gemeindeförderung (weitergehende Förderung der IKZ, finanzielle Entlastungen, Reduktion von nicht zwingenden Aufgaben) begegnet werden. Weiter gilt es, über die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortungen zu diskutieren. Eine Überprüfung, welche Aufgaben auf welcher Ebene erfüllt werden, ist unumgänglich. Nach Ansicht der Gemeinden würden verschiedene Kompetenzen besser wieder den Gemeinden zugesprochen. Eine Unterstützung von freiwilligen Fusionen wird dennoch allgemein begrüsst.

Die Gemeinden können heute auf eine Reihe von Erfolgsfaktoren blicken, welche zukünftig unbedingt erhalten werden sollten. Es wird eine ausgeprägte Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern verspürt, speziell durch die Gemeindeversammlungen. Dadurch kann sich die Bevölkerung auch mit der Gemeinde und der Ortschaft identifizieren. Zudem werden die Abläufe als sehr effizient erachtet.

Zusammenarbeiten

Heute sind die Gemeinden im Emmental bereits gut vernetzt und arbeiten intensiv zusammen. Dieses interkommunale Zusammenarbeiten wird als grosse Stärke betrachtet. Wenn ein Problem besteht, wird versucht, eine gemeinsame Lösung zu finden. Dadurch entwickeln sich die Bereiche der Zusammenarbeit und die Formen laufend weiter. Die Gebiete der Zusammenarbeit sind vielfältig und reichen von der Abwasserversorgung bis zur Zweigstelle der AHV. Speziell bei der Informatik und dem Werkhof besteht noch ein grosses Potenzial, welches in Zukunft verstärkt genutzt werden könnte. Mit einer Intensivierung der IKZ könnte ein erster Schritt in Richtung von allfälligen Fusionen unternommen werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder wurden in acht Gruppen erarbeitet. Dabei zeigt sich kein einheitliches Bild, sondern eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Die Ergebnisse reichen von der (breit bevorzugten) Beibehaltung des Status quo bis zu einer (vereinzelt als weitsichtig erachteten) grossen Gebietsreform.

Status quo

Der Status quo wird von einer deutlich überwiegenden Mehrheit der Gemeinden im Verwaltungskreis gegenüber allen Varianten mit Fusionsszenarien klar bevorzugt. Zwei Gruppen haben sich bewusst dazu entschlossen, kein Zielbild zu zeichnen. Nach ihrer Auffassung ist die heutige Struktur passend und es werden keine Gebietsveränderungen angestrebt. Teilweise wurden auch Fusionen bereits geprüft und (vom Volk) abgelehnt. Stattdessen soll die interkommunale Zusammenarbeit stattfinden und intensiviert werden, wo diese nützlich ist. Dafür ist ein gemeindeübergreifendes und vorausschauendes Handeln notwendig. Das forcierte Zusammenlegen von Gemeinden hingegen ist nicht der richtige Ansatz, die Gemeinden sollten ohne Zielbild freiwillig fusionieren, wo dies erwünscht ist. Fusionen machen vorzugsweise dort Sinn, wo die personelle Besetzung der

Behörden und Verwaltungen in den Gemeinden nicht mehr zu lösen ist oder längerfristige finanzielle Defizite vorhanden sind.

Kleinräumige Reform

Trotz dem stark verbreiteten Widerstand gegen sämtliche Fusionsideen haben einige Gruppen entsprechend dem Auftrag Ansätze für kleinräumige Reformen respektive Förderräume aufgezeigt. Dementsprechend könnte der Verwaltungskreis Emmental in bis zu neun Förderräume aufgeteilt werden. Auch Fusionen in noch kleineren Räumen wären denkbar. Die Überlegungen orientieren sich insbesondere an den heute funktional zusammenhängenden Räumen oder an einer bereits ausgeprägt gepflegten Zusammenarbeit. Die Reform soll dabei von unten her wachsen, weshalb kein radikaler Ansatz gewählt wurde. Allenfalls gilt es, bestehende Grenzen – auch jene der Verwaltungskreise – zu hinterfragen, damit gewünschte Fusionen zwischen Gemeinden verschiedener Verwaltungskreise nicht verhindert oder erschwert werden. Heute decken sich die funktionalen Räume und die Grenzen nicht zwingend.

Grossräumige Reform

Diese Variante umfasst ein grossräumiges Einteilen der Gemeinden. Als Leitidee dienen die alten Amtsbezirke, welche anhand der aktuellen Entwicklungen adaptiert wurden. Der Verwaltungskreis Emmental würde dabei in drei Förderräume geteilt (Oben, Mitte, Unten). Hier besteht ebenfalls der Denkansatz nach einer Zentrumsorientierung. Ausgehend von den definierten Zentren liessen sich die Räume entsprechend ableiten. Allerdings wird die Planung von Grossfusionen von den meisten Gemeinden des Verwaltungskreises kategorisch abgelehnt.

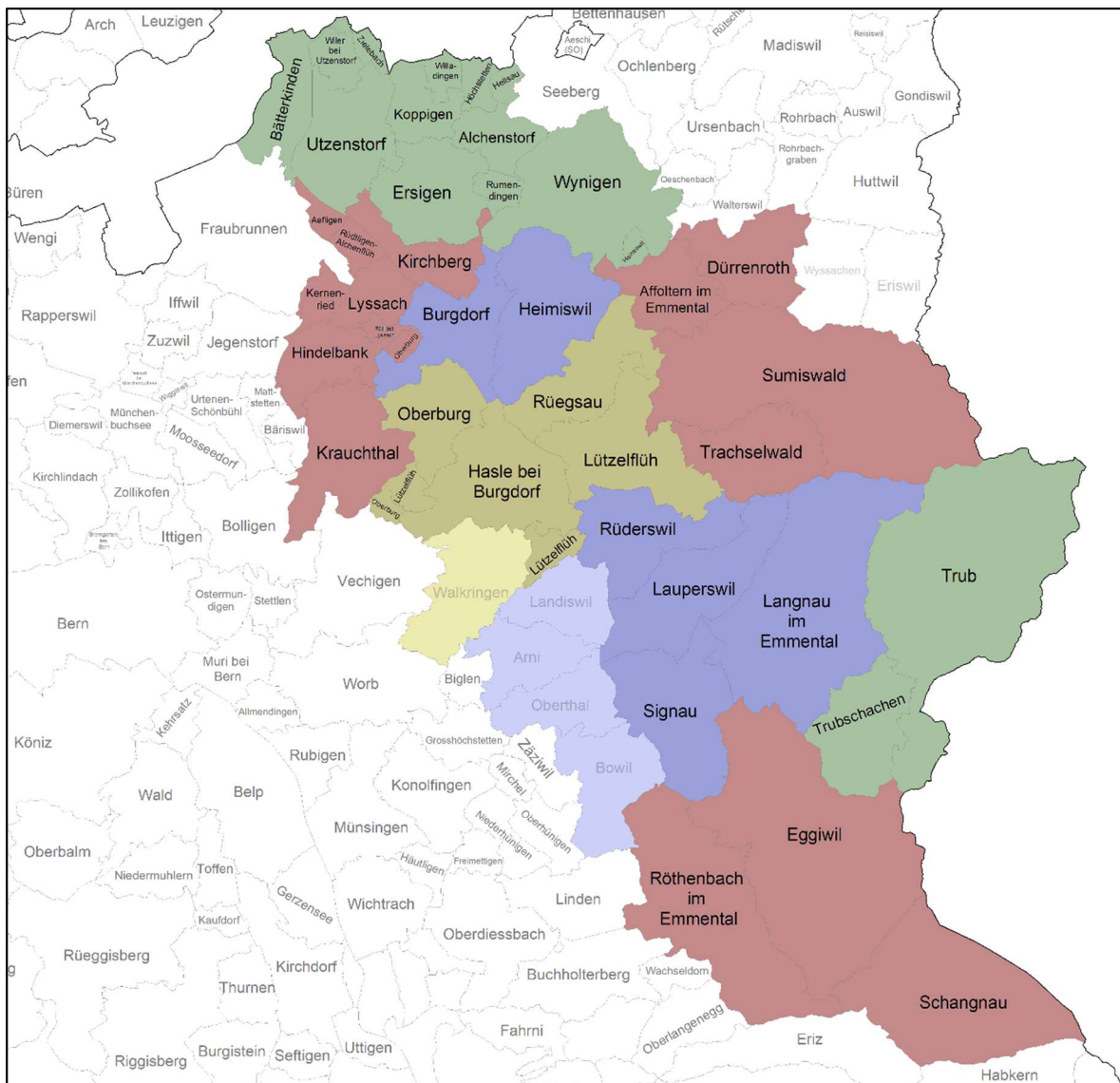
Zentrumsstruktur

Als Zentren werden von den verschiedenen Gruppen die Gemeinden Burgdorf und Langnau erwähnt, ergänzend teilweise Sumiswald und Utzenstorf. Ausserhalb des Verwaltungskreises nimmt auch die Gemeinde Huttwil (Oberraargau) für gewisse Gemeinden eine Zentrumsfunktion wahr.

Die genannten Zentrumsgemeinden decken sich grundsätzlich mit der Zentralitätsstruktur nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021). Der Richtplan nennt ergänzend Hasle-Rüegsau sowie um Utzenstorf die Gemeinden Bätterkinden, Kirchberg, Rütliglen-Alchenflüh und Koppigen, welche sich in der Region die Zentrumsfunktionen teilen.

Synthetisiertes Zielbild Emmental II – Kleineräumige Reform

Das Zielbild II teilt den Verwaltungskreis Emmental in acht Förderräume. Dabei gibt es vier kleinere Förderräume mit zwei oder drei Gemeinden und vier grössere Räume mit bis zu 15 Gemeinden. Als Zentren werden Burgdorf, Langnau, Sumiswald und Utzenstorf definiert. Gewisse Förderräume haben kein eigenes Zentrum, da meistens eine andere naheliegende Gemeinde diese Funktion wahrnimmt. Verschiedene Gemeinden aus dem Verwaltungskreis Bern-Mittelland würden eher mit Gemeinden im Emmental fusionieren.



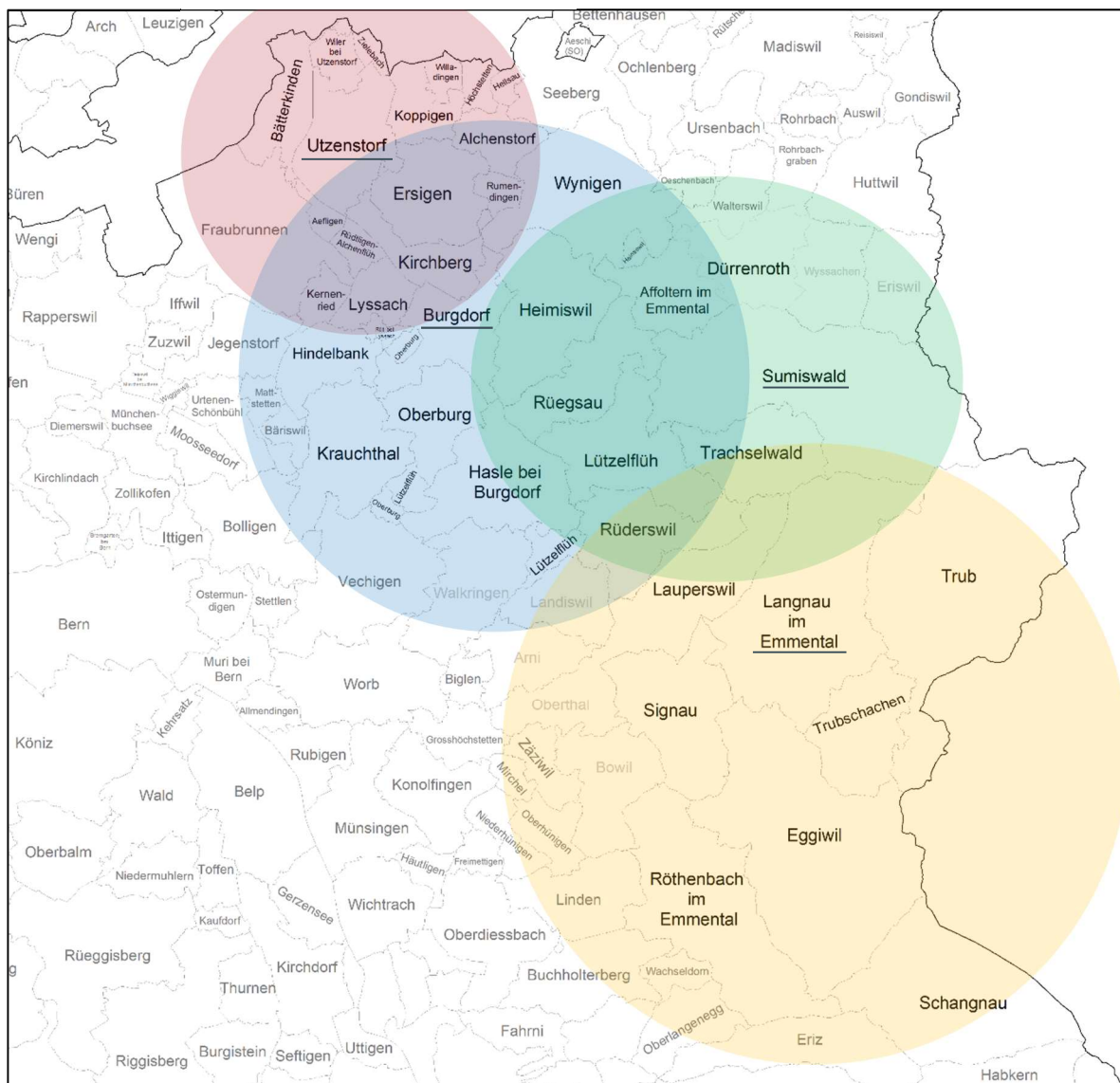
Synthetisiertes Zielbild Emmental III – Grossräumige Reform

Bei einer grossräumigen Betrachtung bietet sich eine Dreiteilung des Verwaltungskreises an. Dabei orientiert sich das Zielbild III an den alten Amtsbezirken, passt diese aber den heutigen Gegebenheiten an. Pro Förderraum wird je ein Zentrum definiert: Burgdorf, Sumiswald und Langnau. Wie in Zielbild II würden diverse Gemeinden eher verwaltungskreisübergreifend fusionieren.



Synthetisiertes Zielbild Emmental IV – Zentrumsstruktur

Die Anwendung des Zentrumansatzes mit den oben definierten Zentren führt zum nachfolgenden Bild. Durch die hohe Dichte an Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Norden des Verwaltungskreises besteht häufig eine grosse räumliche Nähe zwischen den Gemeinden. Speziell die Zentrumsgemeinden Bätterkinden, Utzenstorf, Koppigen, Rütligen-Alchenflüh, Kirchberg und Burgdorf im Norden liegen räumlich nahe beieinander und teilen sich häufig die Grenzen. Daher wurden in diesem Raum die Zentren vierter Stufe in einen Förderraum zusammengefasst. Es verbleibt eine grosse Schnittmenge mit dem Zentrum Burgdorf.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen der Konsultation gingen von sämtlichen 39 Gemeinden Stellungnahmen ein, in Form von ausgefüllten Fragebogen oder ausführlichen Schreiben. In den teilweise koordinierten Stellungnahmen wurde auf breiter Ebene betont, dass die Variante I (Status Quo) gegenüber allen Zielbildern klar bevorzugt wird. Der ursprüngliche Berichtsentwurf wurde dementsprechend intensiv überarbeitet.

3.4 Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental

Der Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental gliedert sich in 13 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 10. Dezember 2021 ein Workshop in Wimmis stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental sehen insbesondere die Nähe und den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern als zentralen Erfolgsfaktor. Daraus ergibt sich auch eine hohe Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Durch die ausgewogenen Gemeindegrössen werden kurze und effiziente Dienstwege gewährleistet, was in einer kostengünstigen Leistungserbringung resultiert. Daher sehen die Gemeinden keinen Bedarf nach Fusionen. Sollten Fusionen aktiv durch den Kanton angestrebt werden, müssten gleichzeitig Kompetenzen an die Gemeinden zurückgelangen.

Zusammenarbeiten

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird im Verwaltungskreis aktiv gelebt. Wo ein gemeinsames Bedürfnis besteht, wird eine entsprechende Lösung gesucht. Mittlerweile umfassen die Kooperationen sämtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden. Dadurch kann die Effizienz gesteigert werden und es entstehen attraktive Stellenprofile. Die interkommunale Zusammenarbeit wird als vorbildhaft angesehen. Zukünftig besteht Potenzial für einen weiteren Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung (Bau und Finanzen) sowie der Ausbildung von Lernenden. Diese Themen sollen aktiv angegangen werden. Die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Software wäre ebenfalls ein spannendes Gebiet, jedoch müssen hier noch zahlreiche offene Fragen geklärt werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Status quo

Die Gemeinden im Verwaltungskreis sehen keinen Bedarf an Fusionen oder Diskussionen darüber. Daher wird als einzige realistische Lösungsvariante der Status quo propagiert. Kleine, vereinzelt Fusionen sind nicht zielführend. Sollten Fusionen angestrebt werden, müssten diese grossflächig im Rahmen einer Revision des Staatsaufbaues geschehen. In diesem Szenario könnte der Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental als eine einzige Gemeinde angesehen werden und so das Regierungsstatthalteramt ersetzen.

Zentrumsstruktur

Als Zentren werden die Gemeinden nach kantonalem Richtplan angesehen. Diese sind (Stand 22.09.2021): Frutigen, Erlenbach/Oey, Adelboden und Kandersteg. Die Gemeinde Spiez gehört gemäss Richtplan zur Agglomeration Thun.

Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental II – Kleinräumige Reform

Auf ein synthetisiertes Zielbild nach dem Modell der kleinräumigen Reform wird verzichtet, da dies im Verwaltungskreis kategorisch abgelehnt wird.

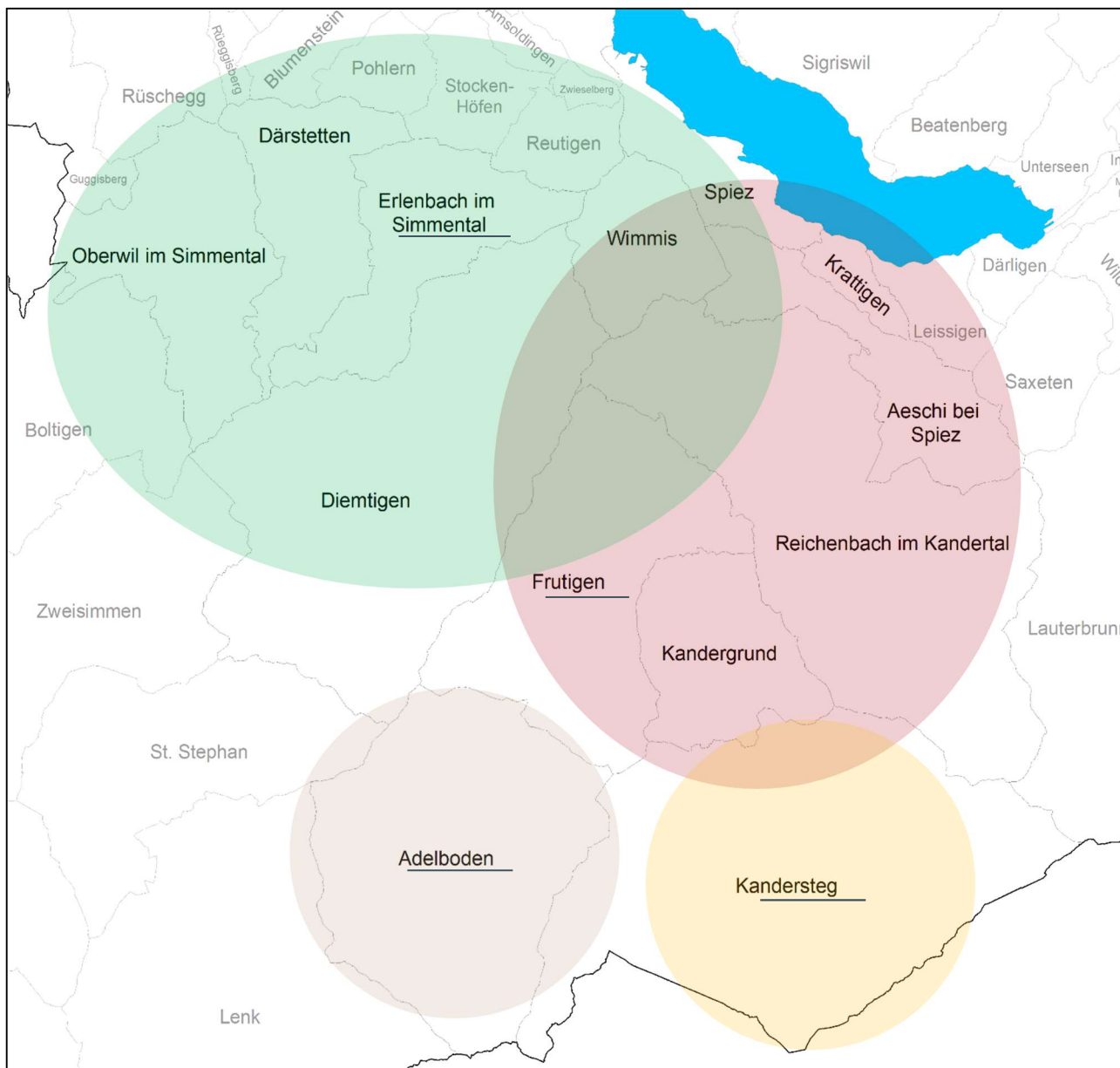
Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental III – Grossräumige Reform

Der Verwaltungskreis wird als ein grosser funktionaler Raum wahrgenommen. Daher besteht die Option, den gesamten Kreis als eine Gemeinde zu betrachten. Dies entspricht dem Lösungsansatz der grossräumigen Reform. Die Topografie wird dabei nicht als Störfaktor wahrgenommen, vielmehr sind die funktionalen Verflechtungen zwischen den Gemeinden relevant, welche sich über den gesamten Verwaltungskreis erstrecken. Das Zentrum dieses Raumes müsste erst noch bestimmt werden.



Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental IV – Zentrumsstruktur

Bei der Anwendung des Zentrumsansatzes präsentiert sich das Zielbild des Verwaltungskreises Frutigen-Niedersimmental wie folgt: Die Zentren sind topografisch verteilt. Im Niedersimmental übernimmt das Gebiet Erlenbach/Oey die Zentrumsfunktionen, während im Kandertal die Gemeinde Frutigen zuständig ist. Gleichzeitig haben auch die touristischen Gemeinden Adelboden und Kandersteg entsprechende Zentrumsfunktionen inne. Gemäss dem Richtplan gehört die Gemeinde Spiez zur Agglomeration Thun und hat demnach hier keine definierte Zentrumsfunktion, wenn auch in verschiedenen Bereichen im Alltag bereits heute eine tatsächliche Zentrumsfunktion besteht.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Sechs der 13 Gemeinden haben sich in der Konsultation geäußert. Den vereinzelt inhaltlichen Bemerkungen konnte bei der Überarbeitung des Berichts weitgehend Rechnung getragen werden.

3.5 Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli

Der Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli gliedert sich in 28 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 7. September 2021 ein Workshop in Matten bei Interlaken stattgefunden.

Generelle Einordnung

Als grosse Stärke werden – insbesondere bei den mehrheitlich kleinen Gemeinden – die kurzen Dienstwege und die daraus resultierende Bürgernähe angesehen. Gerade den kleineren Gemeinden ist dabei zunehmend bewusst, dass sie komplexere Aufgaben nicht alleine, sondern gewinnbringend mittels gemeindeübergreifender Zusammenarbeit wahrnehmen. Diese Zusammenarbeit hat sich in zahlreichen Bereichen bewährt und trägt zu einem guten Einvernehmen unter den Gemeinden im Verwaltungskreis bei. Am Workshop hat sich bestätigt, dass Fusionen unter den politischen Gemeinden im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli aus Sicht der Gemeindebehörden – wenn überhaupt – erst für künftige Generationen ein Thema sein dürften. Für die beteiligten Gemeinden erscheint der Zeitpunkt für ein Fusionszielbild mehrheitlich noch verfrüht, jedoch bietet dieses allenfalls eine Möglichkeit zur Intensivierung der Zusammenarbeit. Insbesondere wird eine grossräumige Reform als kaum vorstellbar oder nicht umsetzbar erachtet, weil dadurch die bewährte und wichtige Volksnähe verloren ginge. Entsprechend ist aus Sicht der Gemeinden vorerst auf den Ausbau und die Weiterentwicklung der IKZ zu setzen. Fusionen würden für die Gemeinden attraktiver, wenn diese – beispielsweise beim Bauen ausserhalb der Bauzone – mit einer Kompetenzverlagerung vom Kanton zurück an die Gemeinden verbunden wären.

Zusammenarbeiten

Die Gemeinden im Verwaltungskreis bieten heute selbständig oder im Verbund ein breites Angebot an Dienstleistungen für die Bevölkerung an. Neben der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in herkömmlichen Bereichen wie Feuerwehr, Zivilschutz, Abfallentsorgung, Sozialdienste etc., die auf der Basis eines Zusammenarbeitsvertrags, eines Verbunds mit Sitzgemeindemodell oder einem Gemeindeverband erfolgen, haben sich in den letzten Jahren grössere Verbünde entwickelt, mit denen Aufgaben regional wahrgenommen werden (z. B. Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindefeueraufseher und die Prüfung der Baugesuche betreffend Siedlungsentwässerung durch die Industriellen Betriebe Interlaken AG, Übertragung der Abwasserentsorgung inkl. der bisherigen gemeindeeigenen Leitungen an den Gemeindeverband ARA Region Interlaken). Für die nähere Zukunft steht insbesondere der Ausbau der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich Bauverwaltung im Vordergrund. Als weitere mögliche Bereiche wurden am Workshop die Ortspolizei, IT, Werkhöfe sowie allenfalls die Planung genannt. Zudem könnte mit einem gemeinsamen Ausbildungswesen dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Zu einer Stärkung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und des Zusammenhalts innerhalb des Verwaltungskreises trägt auch die Regionalkonferenz Oberland Ost bei.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder für künftige Fusionen wurden in fünf Gruppen erarbeitet. Dabei zeigte sich kein einheitliches Bild. Während in den Teilregionen Haslital (die Aufteilung in die sechs Gemeinden Gadmen, Guttannen, Meiringen, Innertkirchen, Hasliberg und Schattenhalb erfolgte im Jahr 1833) und Brienz (Gebiet der ehemaligen Kirchgemeinde Brienz) die Förderräume für Fusionen mehr oder weniger gegeben sind, gibt es im westlichen Teil des Verwaltungskreises (erweitertes Bödéli und Lüttschinentäler) verschiedene denkbare Varianten.

Status quo

Da aus Sicht der Gemeinden Fusionen erst für künftige Generationen ein Thema werden dürften und in nächster Zeit der Ausbau und die Weiterentwicklung der IKZ im Vordergrund steht, besteht

aus Sicht der Gemeinden kein aktueller Bedarf für ein übergeordnetes Zielbild für Gemeindefusionen.

Kleinräumige Reform

Für eine kleinräumige Reform schlagen die Arbeitsgruppen zwischen sechs und zehn Räume vor. Dabei spielt jeweils die Topografie eine wichtige Rolle. Die Talgemeinden Grindelwald und Lauterbrunnen würden als eigenständige Gemeinden bestehen bleiben. Bei den Gemeinden Lütschental und Gündlischwand wäre eine Orientierung in Richtung Grindelwald oder alternativ in Richtung Wilderswil denkbar. Im Gebiet um das westliche Brienerseeufer wären verschiedene Förderräume denkbar. An der östlichen Seeseite ergäbe sich ein Raum um die Gemeinde Brienz. Das Haslital könnte als ein grosser Raum definiert werden. Alternativ besteht die Möglichkeit einer Abspaltung von Innertkirchen und Guttannen als eigenständiger Raum.

Grossräumige Reform

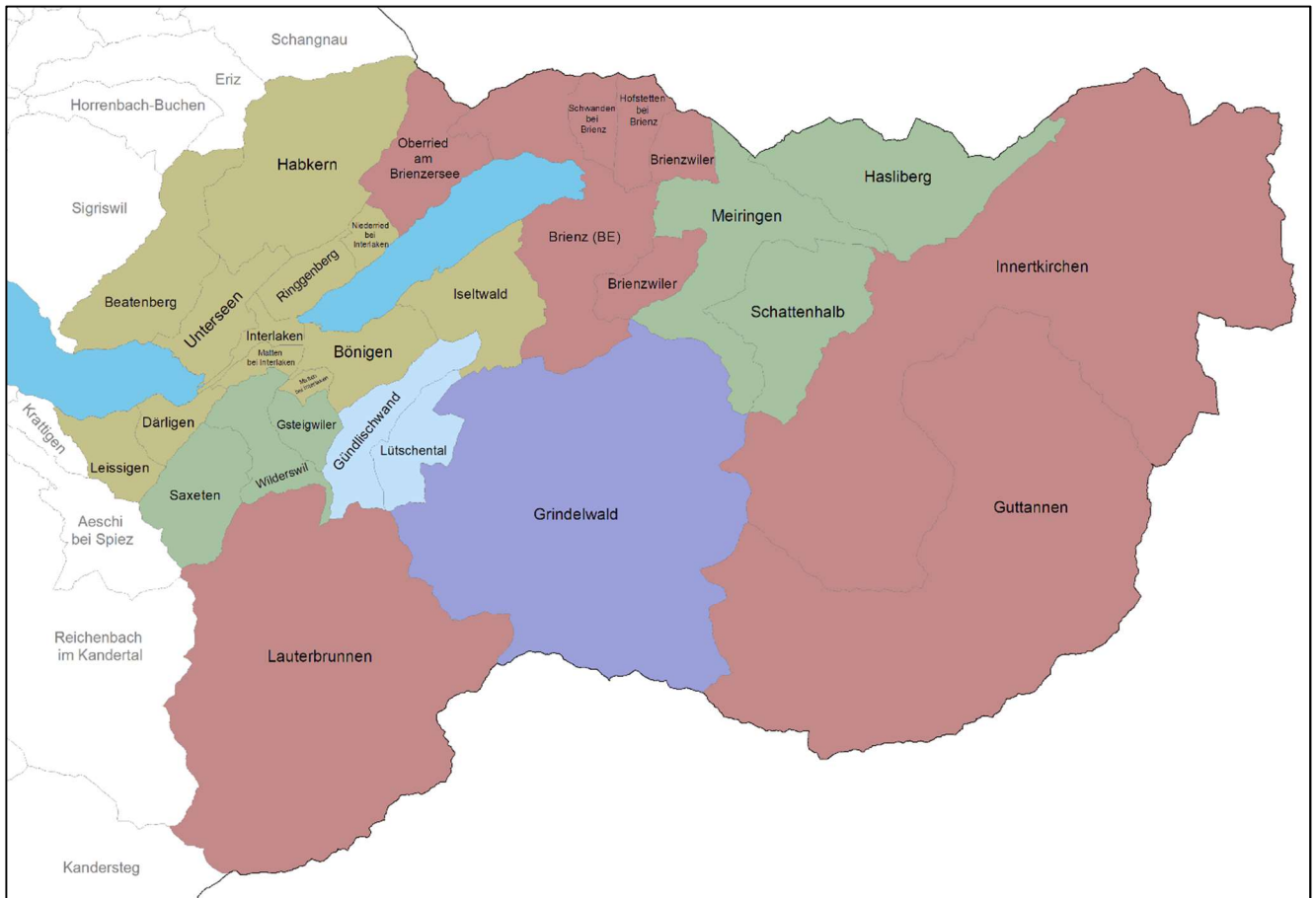
Bei einer grossräumigen Betrachtung ergibt sich ein Zielbild mit drei Förderräumen. Diese umfassen das Haslital, den oberen Brienersee und den gesamten westlichen Teil des Verwaltungskreises mit dem Zentrum Bödeli (Interlaken, Matten, Unterseen).

Zentrumsstruktur

Die Zentrumsstruktur des Verwaltungskreises deckt sich mit dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021). Das Hauptzentrum bildet die Agglomeration Bödeli (Gemeinden Interlaken, Matten und Unterseen), bzw. das erweiterte Bödeli (zusätzlich mit den Gemeinden Bönigen, Ringgenberg und Wilderswil). Regionale Zentren bilden Meiringen (Region Haslital) und Brienz (Region Oberer Brienersee) sowie die touristischen Zentren Grindelwald und Lauterbrunnen.

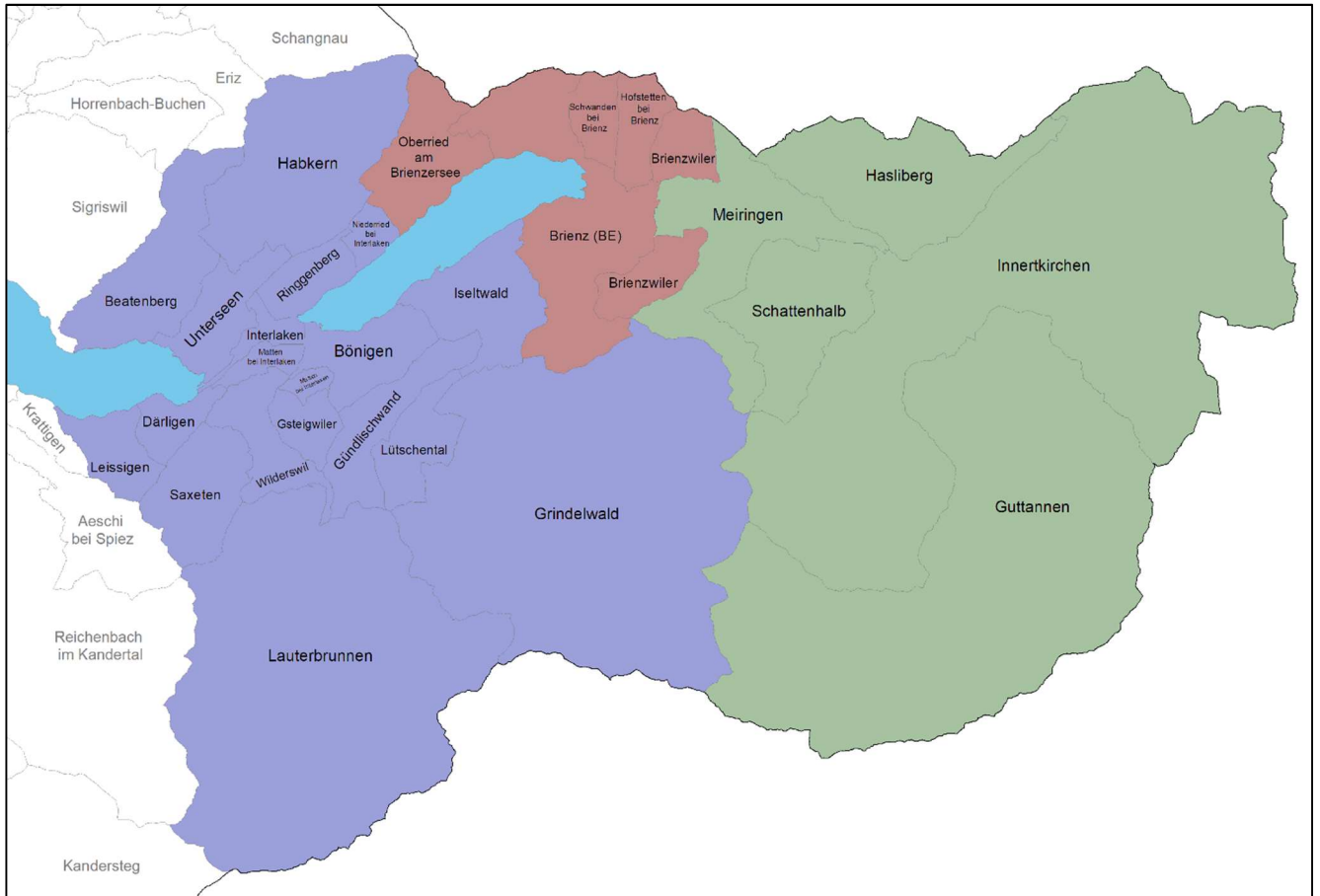
Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli II – Kleinräumige Reform

Bei einer kleinräumigen Reform ergibt sich ein Zielbild mit einer Aufteilung in sechs bis sieben Förderräume. Lauterbrunnen verbleibt aufgrund der Topografie als Einzelgemeinde. Grindelwald verbleibt ebenfalls als Einzelgemeinde oder bildet allenfalls einen Förderraum gemeinsam mit den Gemeinden Gündlichswand und Lüttschentel. Wilderswil bildet als Zentrumsgemeinde mit den Nachbargemeinden (Gsteigwiler, Saxeten, evtl. Gündlichswand und Lüttschentel) einen Förderraum. Je einen Förderraum bilden der Grossraum Bodeli, sowie die Regionen Oberer Brienersee bzw. Haslital. Alternativ könnte das Gebiet Innert dem Kirchet (Innertkirchen, Guttannen) als zusätzlicher Förderraum definiert werden.



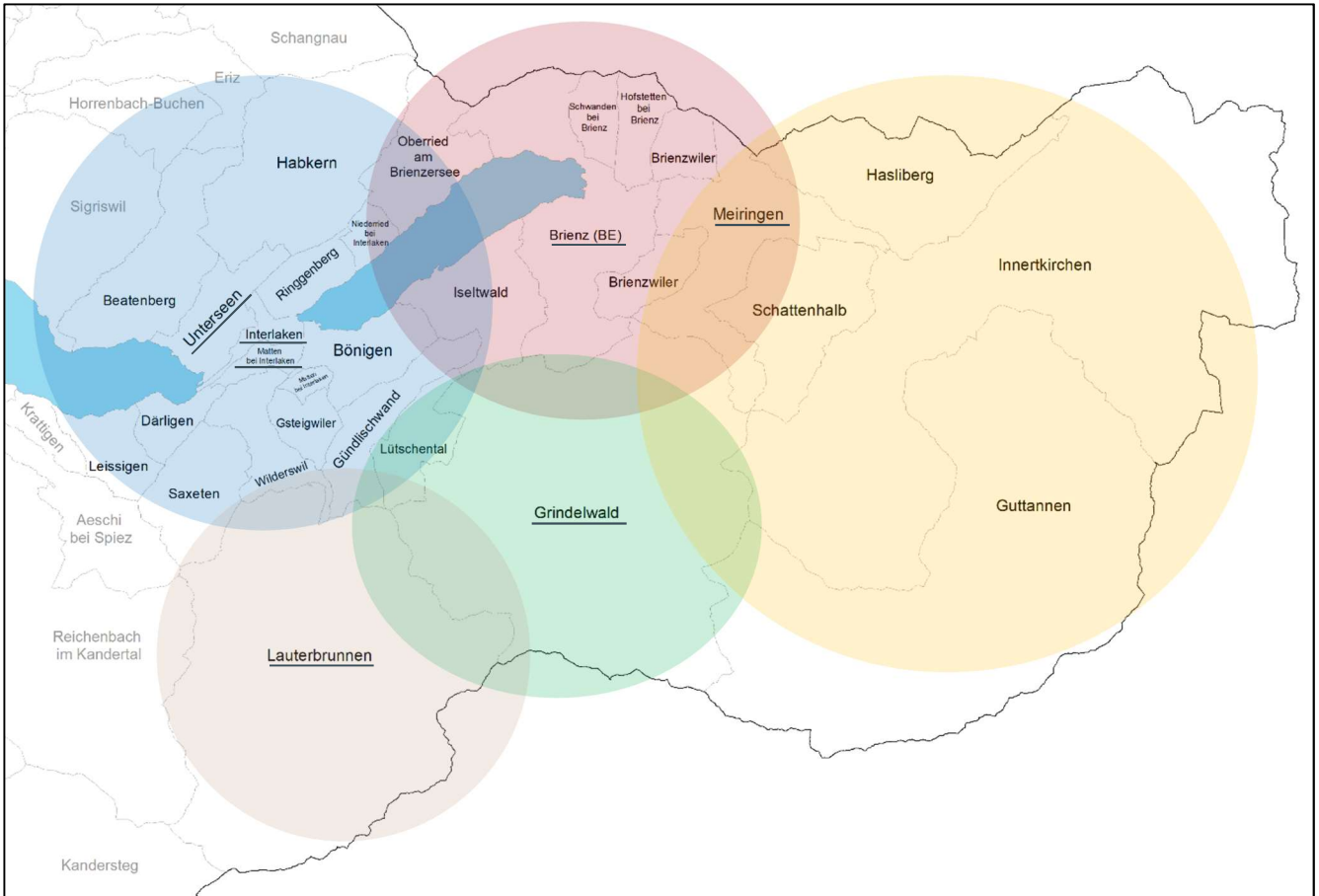
Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli III – Grossräumige Reform

Die grossräumige Reform des Verwaltungskreises Interlaken-Oberhasli führt zu einer Dreiteilung. Der Förderraum im Osten entspricht dem alten Amtsbezirk Oberhasli mit dem Zentrum Meiringen. Der zweite Förderraum bildet die ehemalige Kirchgemeinde Brienz mit dem Zentrum Brienz. Die restlichen Gemeinden des früheren Amtsbezirks Interlaken bilden den grössten Förderraum, welcher der (erweiterten) Agglomeration Bodeli entspricht.



Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli IV – Zentrumsstruktur

Die Anwendung des Zentrumsansatzes führt im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli zu den fünf Zentren Bodeli (Interlaken, Matten, Unterseen), Meiringen (Haslital), Brienz (Oberer Brienersee), Grindelwald und Lauterbrunnen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli wurde bereits die Erarbeitung des Berichtsentwurfs nach dem durchgeführten Workshop stark vom Regierungsstatthalteramt mitgestaltet und inhaltlich mitbestimmt. Zu diesem Entwurf hat wiederum das Regierungsstatthalteramt bei den Gemeinden des Verwaltungskreises eine Konsultation durchgeführt. Dabei gingen innert der gewährten Frist 16 Rückmeldungen ein, davon 9 mit inhaltlichen Feststellungen und 7 ohne Einwände oder Bemerkungen. Aufgrund der vom Regierungsstatthalteramt gesammelten und übermittelten materiellen Stellungnahmen wurde der Bericht nochmals in verschiedenen Punkten ergänzt. Insbesondere wurde nochmals stärker betont, dass die Gemeinden des Verwaltungskreises den Status quo mit einer Weiterführung oder Stärkung der IKZ klar bevorzugen und Fusionszielbilder zumindest zum heutigen Zeitpunkt auf breiter Basis ablehnen.

3.6 Arrondissement administratif du Jura bernois

L'arrondissement administratif du Jura bernois se compose de 40 communes totalisant 53'707 habitantes et habitants (état au 01.01.2022).

Contrairement au concept global, les résultats résumés ci-dessous n'ont pas été élaborés dans le cadre d'ateliers, mais par voie écrite, au moyen de questionnaires remplis par les communes.

Classification générale

Le Jura bernois n'a pas d'agglomération propre et est fortement influencé par des centres externes, en particulier Bienne, mais aussi La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Delémont ou encore Granges et Soleure. Plus généralement, le Jura bernois entretient des relations très étroites au niveau de l'Arc jurassien que ce soit pour des projets de politique régionale (tourisme et industrie) ou pour des projets dans le domaine de la formation au niveau de l'espace BEJUNE. La structure économique du Jura bernois est d'ailleurs très comparable à celle des autres régions de l'Arc jurassien. Ce dernier constitue un espace relativement homogène qui a vu émerger un certain nombre d'institutions suprarégionales, à l'instar d'arcjurassien.ch et du Réseau des Villes de l'Arc jurassien (RVAJ).

L'analyse menée par la CEP dans le cadre de la stratégie économie 2030 met nettement en exergue la spécificité industrielle et technologique historique du Jura bernois, une des régions de Suisse ayant la plus grande proportion d'emplois dans le secteur secondaire. Le Jura bernois est principalement formé de vallées assez fortement urbanisées et de crêtes avec de grandes qualités naturelles et paysagères.

Collaborations

Globalement les collaborations intercommunales semblent plutôt bien fonctionner, à la satisfaction des communes concernées. Elles sont aussi facilitées par Jura bernois.Bienne (Jb.B) ainsi que différentes autres structures régionales (Conseil du Jura bernois (CJB), Parc Chasseral, Fondation régionale pour le rayonnement, Jura bernois Tourisme (JbT), Chambre d'économie publique (CEP), Chambre d'agriculture du Jura bernois (CAJb), etc.), qui encouragent et facilitent le dialogue et les collaborations entre communes.

Il semble que les communes soient satisfaites du modèle existant (pas de nouvelles fusions, mais davantage de collaborations intercommunales). Cela permet aux petites communes de conserver leur existence propre tout en pouvant profiter de synergies avec de plus grandes entités. Les grandes communes ne semblent pas rechigner à collaborer avec les plus petites. Il semble exister une réelle solidarité entre les communes.

Objectifs possibles dans l'arrondissement administratif

Au travers des réponses au questionnaire, il semble que la plupart des communes trouvent peu propice de se prononcer maintenant sur un nouveau découpage du Jura bernois. Le dernier projet de fusion abandonné date d'à peine plus d'une année (Projet Erguël). La question des fusions n'est momentanément plus d'actualité, mais certaines communes proposent de se repencher sur la question dans un horizon temporel de 10-15 ans.

Certaines communes mettent toutefois en avant la nécessité de bénéficier d'un soutien populaire préalable avant d'entrer dans un processus de fusion. Or, ce soutien populaire est rarement exprimé préalablement. Peut-être faudra-t-il à l'avenir questionner les populations concernées avant d'amorcer le processus. Sans ce soutien, peu de fusions pourront se faire. Pour sa part, le Comité de Jb.B estime que les avantages théoriques d'une fusion n'ont jusqu'ici pas véritablement été vérifiés dans la pratique, si bien qu'il faudra un certain temps pour que les communes fusionnées fassent leurs preuves et que d'autres mouvements de fusions soient envisagés dans le Jura bernois.

Statu quo

La variante I statu quo qui correspond à l'encouragement actuel des fusions en préservant leur autonomie et leur liberté a permis de réaliser cinq fusions dans le Jura bernois en quatre ans, faisant passer le nombre de ses communes de 50 à 40. Comme le potentiel de petites fusions semble épuisé, ce modèle peut selon nous continuer d'être exercé et débouchera dans le Jura bernois, à terme, sur de plus grandes fusions, mais voulues par les communes et pas « imposées » par le Canton.

Réforme à petite échelle

Les réformes selon les variantes II (petite échelle) et III (grande échelle) répondent toutes deux aux exigences d'une image d'objectif supérieur, orientée vers une vision stratégique globale. La variante II (réforme à petite échelle) est selon les communes du Jura bernois inutile parce que les fusions envisagées sont trop petites pour des améliorations d'envergure. La variante I actuelle du Statu quo permet de réaliser cette variante II qui doit donc être abandonnée.

Réforme à grande échelle

La variante III (réforme à grande échelle) sera sans doute le prochain pas des réformes dans le Jura bernois, mais pas avant 10 ou 15 ans; c'est-à-dire le temps qu'il faudra aux communes pour absorber le dernier mouvement de fusions, avec ses succès à confirmer ou ses échecs à repenser.

Réforme des centres

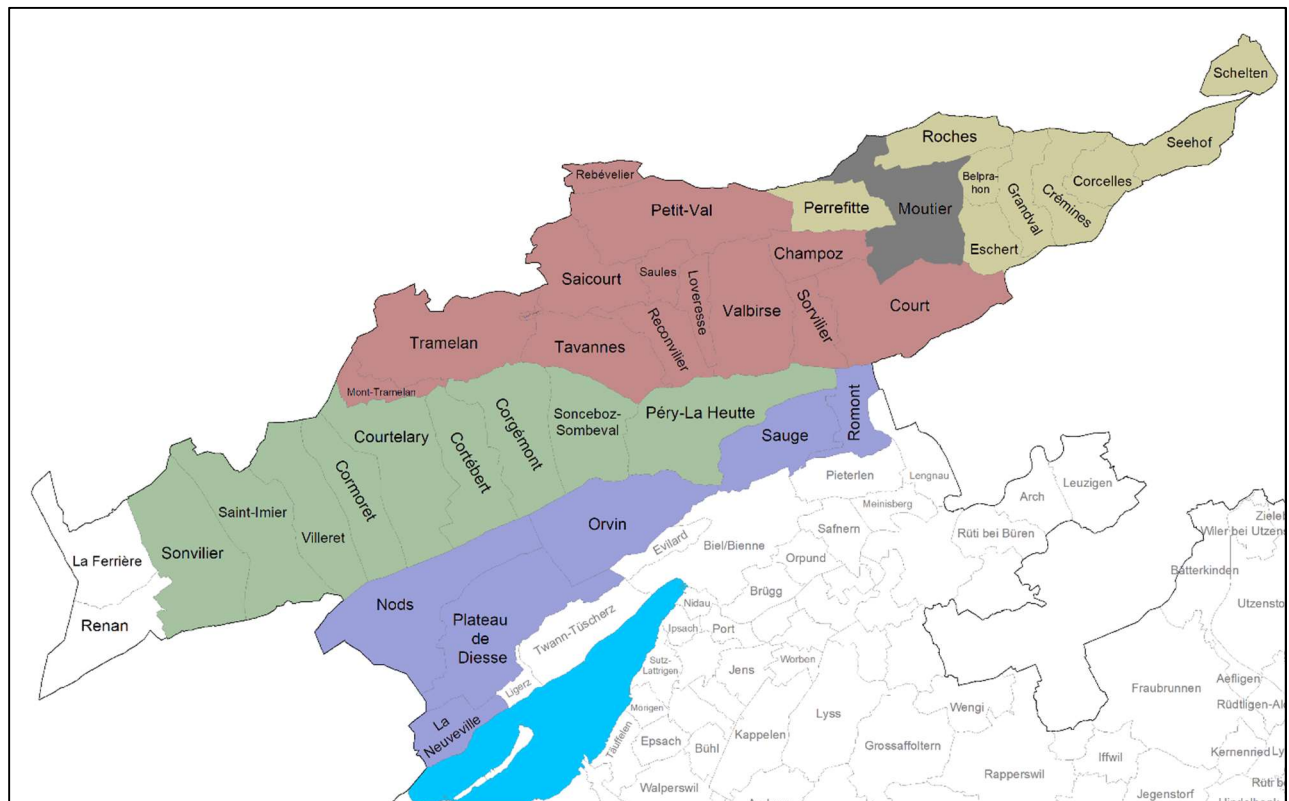
La variante IV (réforme des centres) n'est pas praticable dans le Jura bernois, espace polycentrique avec des centres de petite taille, qui sont empêchés de rayonner dans nos vallées longitudinales. Pour le Jura bernois, la variante IV se traduira peut-être un jour par la fusion de toutes les communes en une seule. Ce modèle est pour l'instant encore utopique, mais les volontés actuelles des communes de vouloir toutes travailler ensemble au sein d'une région soudée pourrait déboucher à terme sur cette réforme radicale.

Synthèse variante II - réforme à petite échelle

Seules 18 communes sur 40 ont esquissé des idées de fusions probables dans le cas du questionnaire. Les réponses sont tellement prudentes et hétéroclites qu'il est impossible d'en dégager une tendance qui corresponde à ce que les communes ont répondu. Cette variante n'apporte rien de plus au Jura bernois que la variante Statu quo et est donc à rejeter.

Synthèse variante III – réforme à grande échelle

La carte suivante est à considérer avec prudence. Pour rappel, la majorité des communes ne s'est pas exprimée. Il serait donc biaisé d'en retirer des tendances. De plus, certaines communes, de par leur taille ou leur emplacement, peuvent faire partie de plusieurs espaces de collaborations. Ce peut être par exemple le cas de la commune d'Orvin qui collabore avec le bas du Vallon de Saint-Imier et avec le plateau de Diesse. La carte ci-dessous constitue donc une interprétation hypothétique émise par le secrétariat de Jb.B et qui n'engage donc ni le Comité directeur, ni aucune commune.



Cette proposition n'est évidemment pas vérifiée et n'est qu'une indication de ce que pourrait être à terme une réforme à grande échelle, soit un Jura bernois à quatre communes, constituées selon la logique de nos vallées longitudinales.

Cependant, cette base de réflexion sommaire n'est pas d'actualité et il faudra sans doute attendre encore un certain temps avant d'inviter les communes à réfléchir ensemble sur ce modèle. Le comité de Jb.B estime que nous sommes déjà dans l'étape intermédiaire qui pourrait déboucher à terme sur une réforme à grande échelle avec un Jura bernois à cinq communes ou le Jura bernois ne formant plus qu'une seule commune. Quatre grands projets structurants en cours sont en train de conduire les communes à réfléchir davantage ensemble et à soutenir des projets de rapprochement entre elles:

1. Création de Jura bernois.Bienne: depuis 2019, toutes les communes font partie d'une seule association de communes à l'échelle du Jura bernois, avec Bienne et Evillard qui en font également partie. Depuis ce moment-là, nous avons clairement pu constater une nouvelle dynamique réjouissante. Les communes participent activement aux travaux de Jb.B et font appel à cette association chaque fois qu'elles estiment qu'une problématique dépasse le cadre strictement communal.
2. Stratégie économique 2030 pour le Jura bernois: cette stratégie a été saluée par les communes qui participent à la mise en œuvre des plus de 200 mesures qu'elle contient. La mise en œuvre de ces différentes mesures, fondées sur la vision d'un Jura bernois qui fonctionne comme une

agglomération en réseau, conduira forcément à des réflexions ultérieures sur la pertinence de l'existence de 40 communes pour une population de 45'000 habitants.

3. Création de la Fondation pour le rayonnement du Jura bernois: Cette fondation, créée en 2020 et qui réunit Jb.B, la CEP, JbT, le parc Chasseral et la chambre d'agriculture, planche notamment sur la question d'une marque territoriale forte pour l'ensemble des communes et des autres acteurs du Jura bernois. Encore un projet qui amènera les communes à s'interroger sur leurs structures.
4. Extension du parc naturel régional Chasseral: Les communes de Rebévelier, Petit-Val, Saules, Saicourt, Tavannes et Reconvilier sont en train de mener les études nécessaires pour intégrer le Parc en 2025. Nul doute qu'en cas de concrétisation de cette extension, les autres communes restantes du Jura bernois s'interrogeront également sur la pertinence d'en faire partie. Une autre incitation à la réflexion sur les structures communales.

Le comité de Jb.B préconise donc de suivre l'évolution du développement de ces quatre projets structurants avant d'éventuellement lancer les réflexions sur une réforme à grande échelle, après 2030.

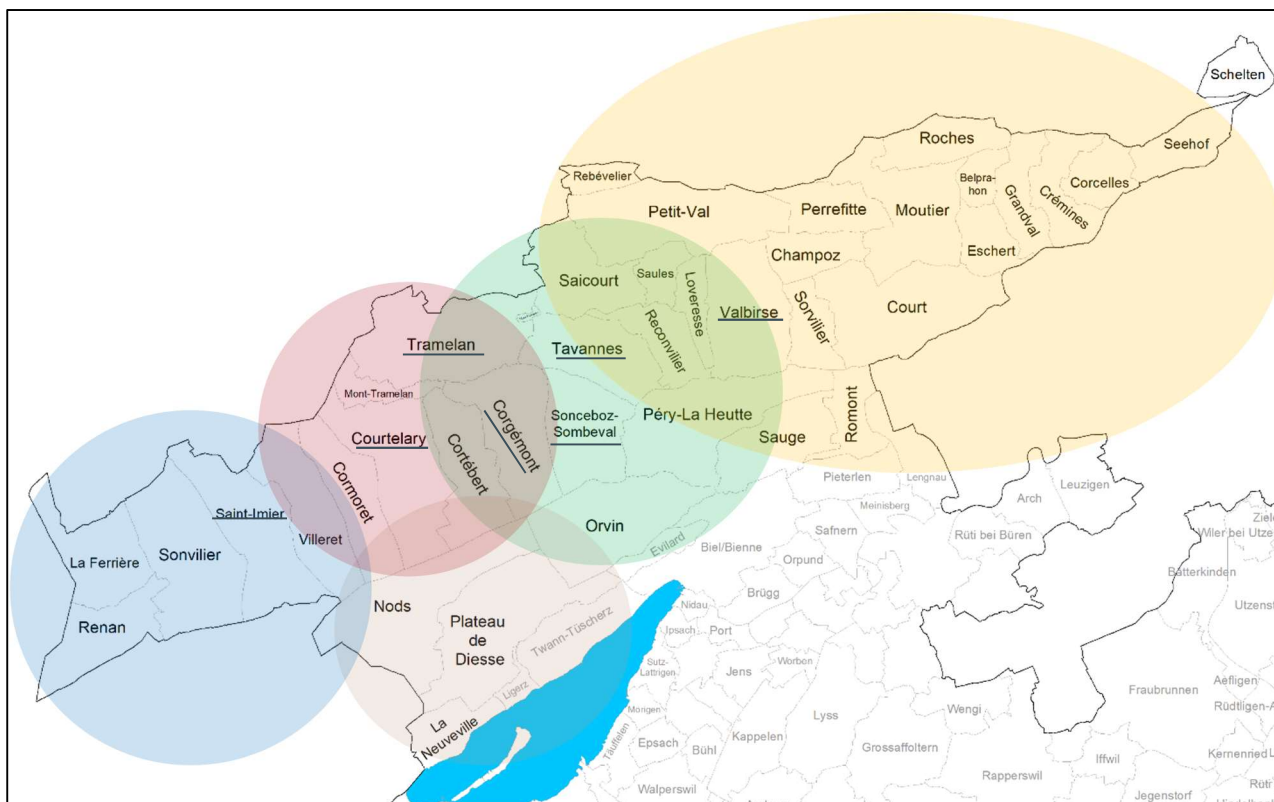
Synthèse variante IV – réforme des centres

Aucune commune du Jura bernois ne remplit toutes les fonctions attribuées traditionnellement à des centres, de même que leur influence et rayonnement sont fortement dictés et entravés par la topographie de nos vallées. Cette réflexion sur la fonction des centres, qui sous-entend des espaces d'influence bien déterminés, n'est donc pas pertinente pour le Jura bernois, qui se définit comme un espace polycentrique avec des complémentarités à exploiter.

Le Plan directeur cantonal établit une typologie des communes pour l'ensemble du Canton de Berne. Bienne ne faisant pas partie de l'arrondissement administratif du Jura bernois, la région ne comporte aucune commune «centre urbain». Elle possède toutefois deux communes centres de niveau 3, Saint-Imier et Moutier (la commune de Moutier étant amenée à ne plus compter dans cette catégorie, une fois son rattachement au Canton du Jura effectif). Elle possède également plusieurs communes centres de niveau 4 (La Neuveville, Sonceboz – Corgémont, Tavannes – Reconviiler, Tramelan et Valbirse).

Les communes identifiées dans le questionnaire comme centres de coopération correspondent globalement aux communes désignées comme ceintures des agglomérations et centres de niveau 3 et 4 par le Plan directeur cantonal.

La carte suivante indique une variante possible de ces espaces fonctionnels futurs. Il est cependant évident que la notion même d'espaces fonctionnels implique plusieurs possibilités de géométries variables et que les quatre projets structurants cités plus haut obéissent pour l'instant à d'autres configurations. Du point de vue de l'arrondissement administratif, il est donc préférable de voir comment se développent les futurs projets importants pour le Jura bernois avant d'entamer une réflexion plus globale sur la gouvernance régionale, notamment sur les structures communales.



3.7 Verwaltungskreis Oberaargau

Der Verwaltungskreis Oberaargau gliedert sich in 44 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 26. Oktober 2021 ein Workshop in Wangen an der Aare stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Oberaargau wollen für die Bevölkerung und das Gewerbe attraktive Angebote zur Verfügung stellen. Dazu gehören insbesondere zeitgemässe Infrastrukturen, die häufig interkommunal genutzt werden. Dank der Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern kann eine Vertrauensbasis geschaffen werden, welche unerlässlich ist. Regionale Entscheide sollen auch zukünftig vor Ort in den Gemeinden gefällt werden. Speziell in den Bereichen der Raumplanung und der Bewilligungsverfahren wünschen sich die Gemeinden mehr Kompetenzen. Der Mangel an Kaderpersonal wird als besorgniserregend wahrgenommen, hier besteht ein Handlungsbedarf. Jedoch wird der Leidensdruck für Fusionen heute als nicht vorhanden oder zumindest als nicht hoch eingeschätzt. Gemeindefusionen werden als mehrstufiger Prozess angesehen, welcher aus gemeinsamen Strukturen und der bestehenden Zusammenarbeit hervorgeht und sich ausgehend von einem Anstoss der Gemeinden entwickeln muss.

Zusammenarbeiten

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit werden im Verwaltungskreis Oberaargau rege genutzt und umfassen sämtliche Bereiche der Gemeindeaufgaben. Je nach Herausforderung werden die passenden Partner und Formen definiert. So ergeben sich verschiedene, zweckdienliche Konstrukte. Dabei können auch Kooperationen über die Kantonsgrenze hinaus entstehen. Gerade die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Infrastrukturen wird als positiv angesehen. Funktionierende Verwaltungen sind die Basis für eigenständige Gemeinden; hier besteht in der Zukunft aufgrund des Personalmangels weiteres Potenzial für Zusammenarbeit. Aufgrund der guten Erfahrungen mit der IKZ wird deren Intensivierung von vielen Gemeinden den verschiedenen Fusionsszenarien vorgezogen. Anstelle der Durchsetzung von Gemeindefusionen sollen Bereichszusammenschlüsse zugelassen und die regionale Zusammenarbeit weitergehend gefördert werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich des Workshops wurden in sechs Gruppen verschiedene Zielbilder im Sinne von visionären, aber aus Sicht vieler Gemeinden wohl schwierig umzusetzenden Vorstellungen erarbeitet. Viele Denkansätze gehen in eine ähnliche Richtung und basieren auf der heutigen interkommunalen Zusammenarbeit.

Status quo

Grundsätzlich werden Fusionen als nicht zwingend und zum aktuellen Zeitpunkt verbreitet auch als nicht erwünscht angesehen. Die heutigen Strukturen funktionieren, weshalb keine Änderungen mit einem Zielbild angestrebt werden.

Kleinräumige Reform

Gerade im Norden des Verwaltungskreises (gescheiterte G11-Fusion) hat sich gezeigt, dass grossräumige Fusionen nicht umsetzbar sind. Daher werden eher kleinere, organische Strukturen mit drei bis vier Gemeinden innerhalb eines Förderraumes angestrebt. So kann die Legislative auch weiterhin als Gemeindeversammlung organisiert werden und es müssen keine Parlamente eingesetzt werden. Dieses Modell wird als zweckdienlicher empfunden.

Grossräumige Reform

Andere Gruppen argumentieren, dass Fusionen gleich grossflächig durchgeführt werden sollten, wenn sie denn schon angestrebt werden. Dadurch liessen sich die Sparpotenziale optimal nutzen.

Der Akzeptanz in der Bevölkerung muss dabei allerdings Rechnung getragen werden. Bei den grossräumigen Ansätzen wird stark Bezug auf die heutigen Subregionen genommen, welche alle auch eine Zentrumsgemeinde beinhalten. Teilweise wird angeregt, die Fusionsüberlegungen über die Grenzen des Verwaltungskreises oder sogar des Kantons hinaus zu erweitern.

Zentrumsstruktur

Als Zentrumsgemeinden werden die Zentren nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021) genannt: Langenthal, Herzogenbuchsee, Huttwil und Niederbipp. Ergänzend nehmen die Gemeinden Aarwangen und Madiswil regionale Zentrumsfunktionen wahr.

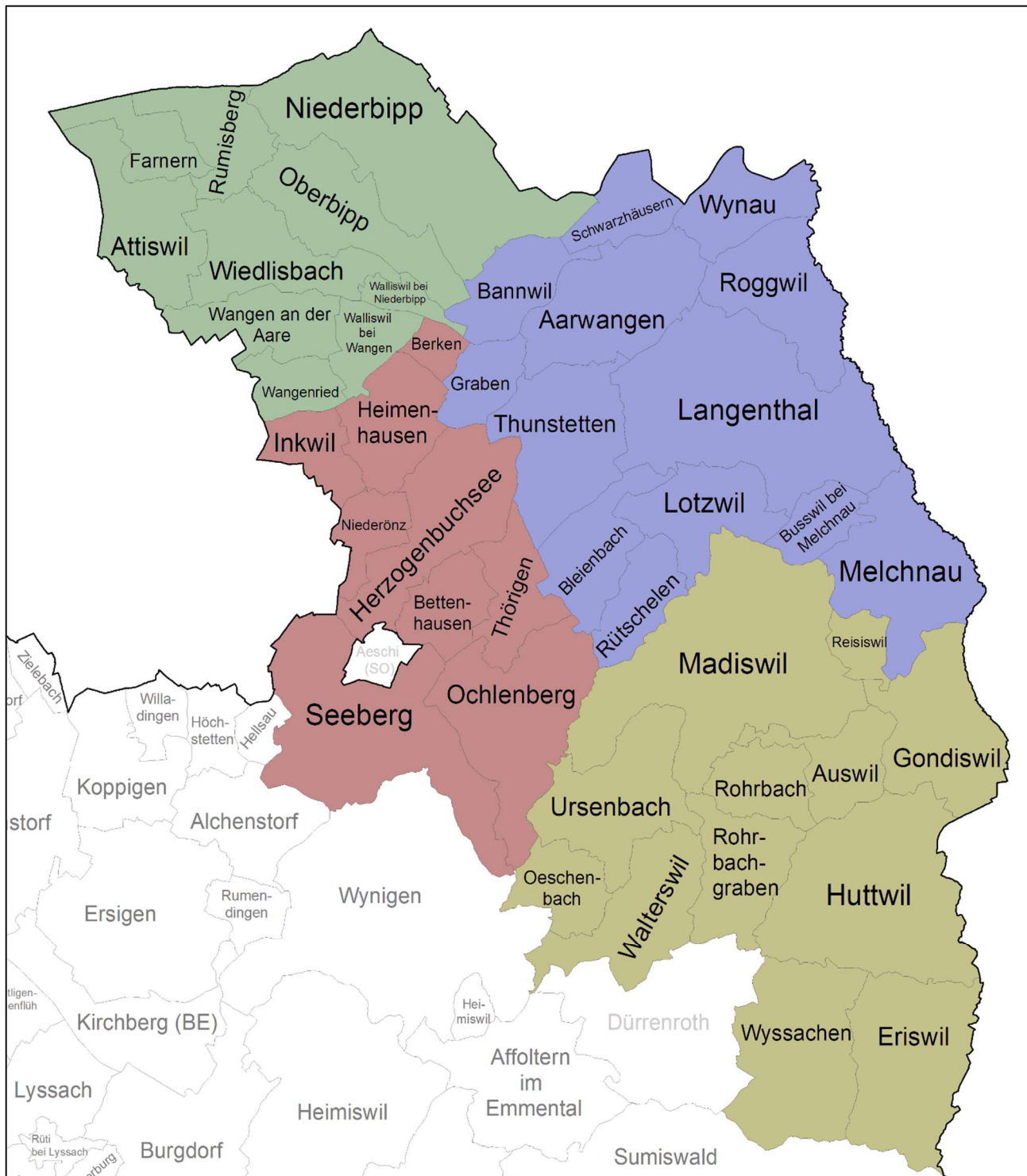
Synthetisiertes Zielbild Oberaargau II – Kleineräumige Reform

Bei der Anwendung des Ansatzes der kleineräumigen Reform teilt sich der Verwaltungskreis Oberaargau in neun Förderäume. Dieser Ansatz orientiert sich an einer organischen Entwicklung auf Basis der heutigen Zusammenarbeit und führt, in Bezug auf die Grösse, zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Förderaum Niederbipp-Oberbipp sind beispielsweise nur die zwei erwähnten Gemeinden enthalten, wohingegen im Förderaum um Langenthal acht Gemeinden zusammenkommen.



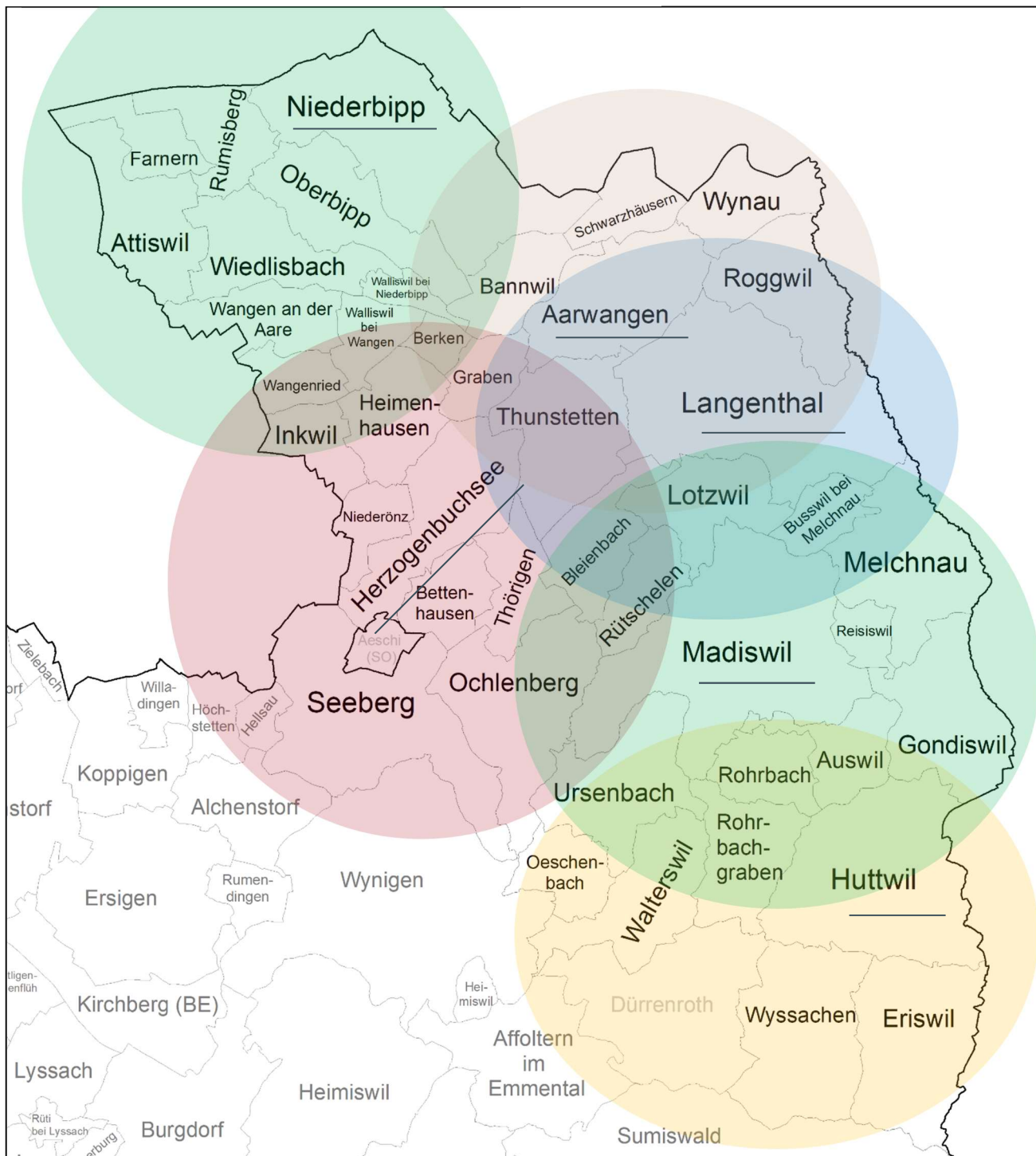
Synthetisiertes Zielbild Oberaargau III – Grossräumige Reform

Eine verstärkte Verdichtung der Förderäume aus dem Zielbild II führt zu einer Reduktion auf vier Förderäume: Nord, Ost, Süd und West. Dieser Ansatz orientiert sich stark an den vier Zentrumsgebieten Niederbipp (Nord), Langenthal mit Aarwangen (Ost), Huttwil mit Madiswil (Süd) sowie Herzogenbuchsee (West). Bei diesem Zielbild lassen sich auch gewisse Ähnlichkeiten zu den ehemaligen Amtsbezirken erkennen. Jedoch wurden hier insbesondere bei den alten Bezirken Wangen und Aarwangen aufgrund der heutigen Gegebenheiten Trennungen vorgenommen.



Synthetisiertes Zielbild Oberaargau IV – Zentrumsstruktur

Mit dem Zentrumsansatz lässt sich ein der vorgenannten grossräumigen Reform ähnliches Zielbild erkennen, da als Leitgedanken die gleichen Bedingungen gelten. Im Norden übernimmt Niederbipp primär die Zentrumsfunktion; die Gemeinden orientieren sich aber teilweise auch in Richtung Kanton Solothurn. Im Osten kommt diese Funktion der Stadt Langenthal zu, wobei angrenzend Aarwangen für die umliegenden Gemeinden ebenfalls Zentrumsfunktionen wahrnehmen kann. Im Süden haben die zwei Gemeinden Huttwil und Madiswil Zentrumsfunktion. Der westliche Teil wird durch die Zentrumsgemeinde Herzogenbuchsee abgedeckt.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Es sind 35 Rückmeldungen eingegangen, eine Mehrheit der ausgefüllten Fragebogen ohne Kommentare und zustimmend zum ursprünglichen Berichtsentwurf. Die eingegangenen Rückmeldungen wurden vom Regierungsstatthalteramt gesammelt, ausgewertet und in einem zusammenfassenden Schreiben kommentiert. Darin wurden die folgenden Punkte betont:

- Die Gemeinden ziehen eine allfällig vertiefte interkommunale Zusammenarbeit gegenüber Fusionen klar vor.
- Wenn Fusionen durch den Kanton gefordert oder gefördert werden, müssen klare Anreize für eine Fusion bestehen.
- Der Kanton soll die Gemeindeautonomie wahren und sich nicht in Belange der Gemeinden einmischen (z. B. bei der IKZ).

Der ursprüngliche Berichtsentwurf wurde in verschiedenen Punkten entsprechend dieser Rückmeldungen angepasst.

3.8 Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen

Der Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen gliedert sich in 7 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 3. September 2021 ein Workshop in Zweisimmen stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Autonomie und die Nähe zur Bevölkerung werden als grosse Stärken im Verwaltungskreis angesehen. Kritisch beurteilt werden die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Kanton sowie die Dienstleistungen des Kantons in der Region. Verschiedene Amtsstellen wurden in der Vergangenheit zentralisiert und aus dem Obersimmental-Saanenland abgezogen. Die Gemeinden wünschen sich wieder mehr eigenen Entwicklungsspielraum. Fusionen sollten auf freiwilliger Basis und ohne Druck von kantonaler Seite umgesetzt und Kompetenzen wieder in die Region ausgelagert werden. Solange die personellen und finanziellen Mittel vorhanden sind, wird keine Notwendigkeit zu Fusionen erkannt.

Zusammenarbeiten

Bereits heute arbeiten die Gemeinden im Verwaltungskreis intensiv und vielfältig zusammen. Dafür ist die «Bergregion Obersimmental-Saanenland» ein zentrales Gefäss. Wo Aufgaben sinnvollerweise gemeinsam erfüllt werden können, wird dies auch angestrebt oder bereits umgesetzt. Für die Bevölkerung ist eine lokal verankerte Bauverwaltung ein wichtiges Anliegen. Um dem stetigen Fachkräftemangel entgegenzuwirken, wären zukünftig regionale Verwaltungseinheiten denkbar.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder wurden in vier Gruppen erarbeitet. Dabei zeigt sich ein fast einheitliches Bild mit gewissen Vorbehalten.

Status quo

Da die Zusammenarbeit gut funktioniert und kein Leidensdruck vorhanden ist, besteht auch kein Bedürfnis nach einem Zielbild. Diese These wird primär von einer Gruppe vertreten. Aus funktionaler Sicht ist die ganze Region als ein Raum zu betrachten, in welchem die Gemeinden bedarfsweise zusammenarbeiten. Zudem müsste zuerst die Bevölkerung von allfälligen Fusionsabsichten überzeugt werden, was aktuell eher unrealistisch ist.

Kleinräumige Reform

Stark geprägt durch die Topografie ergeben sich innerhalb des Verwaltungskreises zwei grosse Gebiete. So teilt sich der Kreis in das Obersimmental und das Saanenland. Dies entspricht auch den ehemaligen Amtsbezirken. Allerdings wird eine solche Reform aus heutiger Sicht teilweise kritisch beurteilt.

Grossräumige Reform

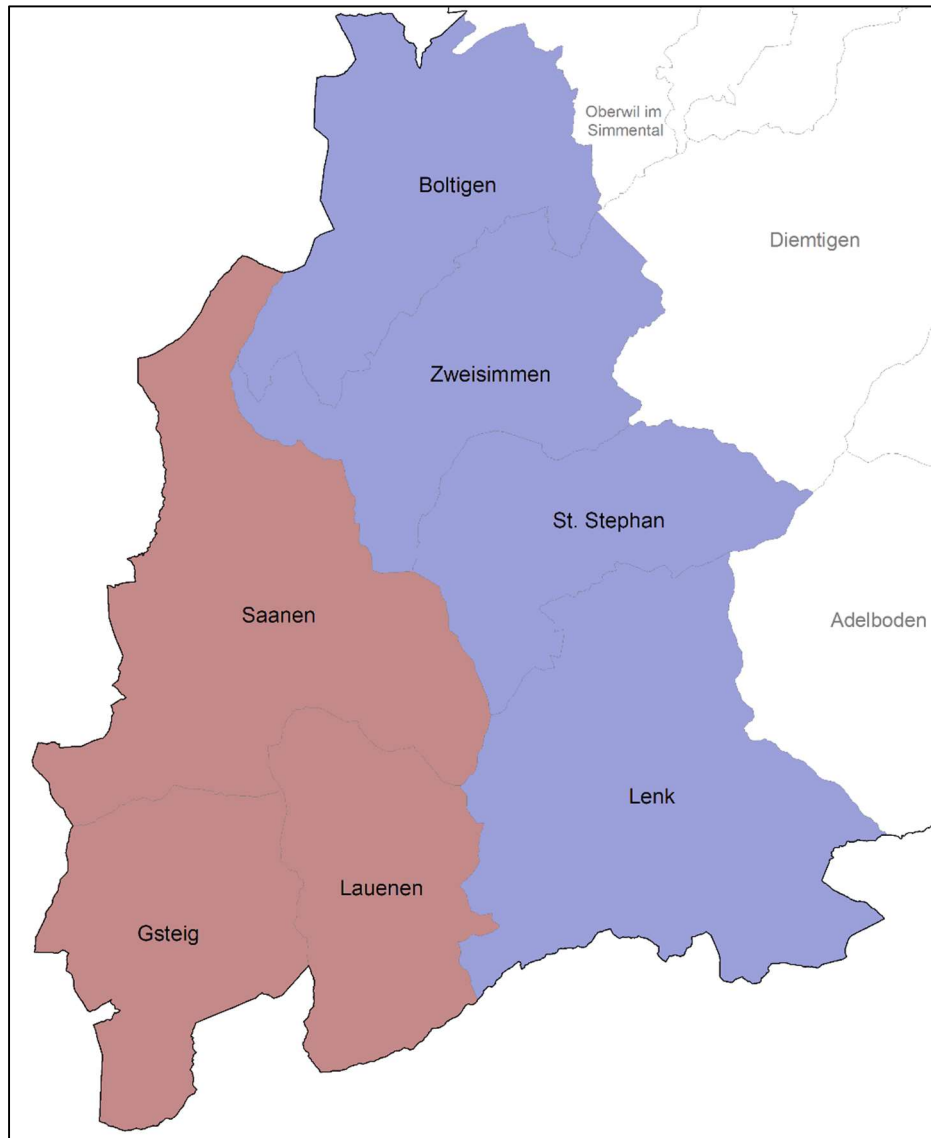
Der gesamte Verwaltungskreis wird grundsätzlich als ein funktionaler Raum wahrgenommen. Daher liesse sich ein Förderraum auch über den gesamten Kreis erstrecken. Aufgrund der geografischen und historischen Ausgangslage und den aktuell unterschiedlichen Gegebenheiten wird ein solcher Zusammenschluss teilweise ebenfalls kritisch beurteilt.

Zentrumsstruktur

Die Zentren konnten im Verwaltungskreis klar auf Zweisimmen (Obersimmental) und Saanen (Saanenland) eingegrenzt werden. Ergänzend übernimmt die Gemeinde Lenk Zentrumsfunktionen für den Tourismus im Simmental. Diese Beurteilung deckt sich vollständig mit dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021).

Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen II – Kleinräumige Reform

Der Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen ist stark durch die topografischen Gegebenheiten geprägt. Daher orientiert sich die kleinräumige Reform auch an dieser Topografie. Der Verwaltungskreis wird in den Förderaum Obersimmental und den Förderaum Saanen geteilt. Dabei nehmen die Gemeinden Saanen und Zweisimmen die jeweiligen Zentrumsfunktionen wahr. Ergänzend übernimmt die Gemeinde Lenk Zentrumsfunktionen im Tourismus. Diese Gliederung entspricht den alten Amtsbezirken.



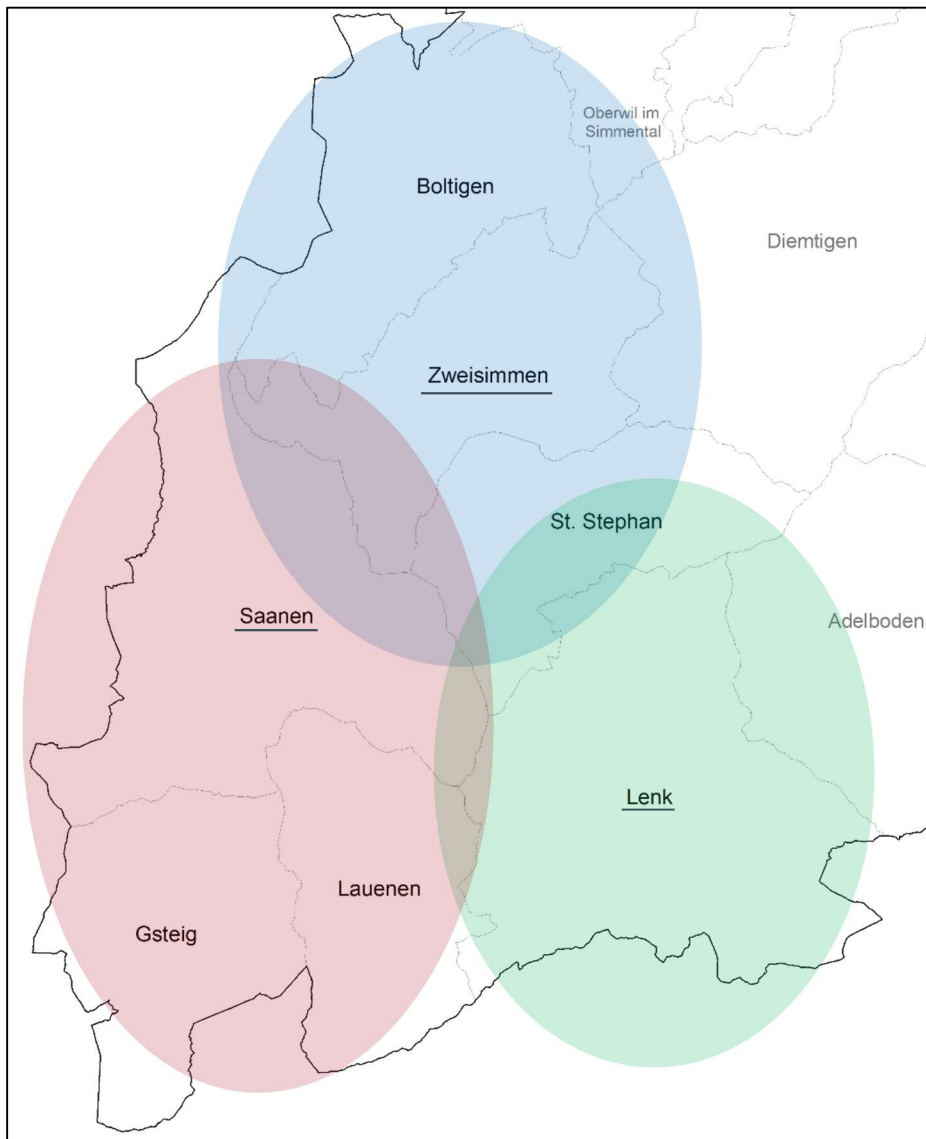
Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen III – Grossräumige Reform

Grundsätzlich wird das gesamte Gebiet des Verwaltungskreises als ein Raum wahrgenommen und die Zusammenarbeit erfolgt heute gebietsübergreifend. Bei einem grossflächigen Ansatz wäre daher denkbar, dass der gesamte Verwaltungskreis als ein einziger Förderraum betrachtet wird. Als Zentren werden in dieser Betrachtung Saanen und/oder Zweisimmen wahrgenommen. Aufgrund von Topografie und Historie erscheint dieser Ansatz jedoch nicht erfolgsversprechend.



Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen IV – Zentrumsstruktur

Die Ergebnisse mit dem Zentrumsansatz führen im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen zu drei Zentren, welche sich in ihrem Einflussbereich begrenzt überlappen. Der vorliegende Ansatz hätte ein ähnliches Bild wie beim Zielbild I zur Folge.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen der Konsultation haben alle sieben Gemeinden des Verwaltungskreises den ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt. Die gewünschten Anpassungen und Ergänzungen wurden weitestgehend im Bericht aufgenommen. Neu wird die kritische Beurteilung der beteiligten Gemeinden gegenüber (sowohl klein- als auch grossräumigen) Reformen stärker betont. Die Gemeinden des Verwaltungskreises sehen keine Notwendigkeit für Fusionen, solange die personellen und finanziellen Mittel ausreichend vorhanden sind. Demgegenüber äusserten die beteiligten Gemeinden den Wunsch, wieder vermehrten Entwicklungsspielraum zu erhalten.

3.9 Verwaltungskreis Seeland

Der Verwaltungskreis Seeland gliedert sich in 42 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 24. April 2022 ein Workshop in Lyss stattgefunden, gemeinsam mit dem Verwaltungskreis Biel/Bienne. Die Ergebnisse der beiden Verwaltungskreise sind zusammengefasst in Kapitel 3.2 des vorliegenden Berichts aufgeführt.

3.10 Verwaltungskreis Thun

Der Verwaltungskreis Thun gliedert sich in 31 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 24. Mai 2022 ein Workshop in Thun stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die heutige Situation mit mehreren kleineren Gemeinden wird durch die anwesenden Vertretungen bestärkt. Die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern ist heute eine grosse Stärke. Bei der Bildung von grösseren Institutionen bestehen Bedenken im Hinblick auf einen möglichen Identitätsverlust. Zudem sind die Verwaltungen aktuell sehr effizient und dadurch kostengünstig organisiert. Gleichzeitig sind jedoch vorwiegend die kleineren Gemeinden von Ressourcenproblemen betroffen, im Einzelfall auch abhängig von der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und von gewissen natürlichen Schwankungen. Während die Bereitschaft für die Freiwilligenarbeit tendenziell zurückgeht, steigen der Leistungsdruck und die Ansprüche seitens Kanton und Bevölkerung. Mittelfristig besteht die Gefahr, dass Behördensitze nicht mehr besetzt werden könnten. Schliesslich gilt es festzuhalten, dass sich die Gesellschaft dynamisch weiterentwickelt, weshalb sich auch die Gemeinden entsprechend anpassen und vorbereiten müssen. Jedoch sollen mögliche Fusionen auch in Zukunft auf freiwilliger Basis erfolgen. Einzelne grössere Gemeinden verfolgen eine «passive Fusionspolitik» – das heisst, sie stehen möglichen Fusionen offen gegenüber, wenn kleinere Gemeinden entsprechende Anfragen stellen.

Zusammenarbeiten

Die Gemeinden organisieren sich heute bereits intensiv miteinander zur gemeinsamen Bewältigung von Aufgaben. Die IKZ umfasst sämtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden, was als grosse Stärke im Verwaltungskreis hervorgehoben wird. Die Partnerschaften zwischen den beteiligten Gemeinden können je nach Sachgebiet unterschiedlich ausgestaltet sein und unterschiedliche geografische Gebiete abdecken. Neben der klassischen Aufgabenerfüllung sind auch Netzwerke und der gegenseitige Austausch wichtige Formen der Zusammenarbeit. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die IKZ in den Bereichen, wo dies sinnvoll ist, gezielt und laufend weiterentwickelt wird.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich des Workshops wurden in acht Gruppen verschiedene Zielbilder erarbeitet. Dabei zeigen sich diverse Tendenzen.

Status quo

Der Bedarf an einer Gemeindereform wird im Grundsatz als tief angesehen. Die heutigen Strukturen und die IKZ funktionieren, weshalb aus Sicht der Gemeinden in den kommenden Jahren höchstens vereinzelt Fusionen angestrebt werden dürften. Daraus ergibt sich, dass kein Zielbild erarbeitet werden müsste. Beim Versuch, die Grenzen neu zu zeichnen, gibt es verschiedene mögliche Anhaltspunkte, womit schliesslich nie alle Beteiligten gleichermaßen zufriedengestellt werden können. Daher können gemäss zahlreichen Voten die bewährten Strukturen belassen werden.

Kleinräumige Reform

Verschiedene Vertretungen aus den Gemeinden sehen die Bildung von mehreren kleineren Fusionsräumen innerhalb des Verwaltungskreises Thun als zielführend. Diese orientieren sich weitgehend an den heutigen Überlegungen der Fusionsförderung und führen zu keinem Systemwechsel. Aufgrund von topografischen Gegebenheiten entstehen trotzdem Förderräume mit unterschiedlicher Grösse und Anzahl von Gemeinden. Im Durchschnitt bilden vier Gemeinden einen neuen Förderraum.

Grossräumige Reform

Einige Delegationen aus den Gemeinden vertreten den Ansatz, dass bei einer Reform die Förderräume deutlich grösser gestaltet werden sollen. Einzelne Voten propagieren gar die Zusammenführung der Gemeinden in einen Förderraum um das Zentrum Thun. Dieser Ansatz ist jedoch nicht mehrheitsfähig. Vielmehr ergeben sich durch eine Zusammenführung der kleineren Förderräume mehrere grössere Gebilde, orientiert an den topografischen Gegebenheiten.

Zentrumsstruktur

Der kantonale Richtplan (Stand 22.09.2021) definiert im Verwaltungskreis Thun die Gemeinde Thun als Zentrum, dies wird anlässlich des Workshops bestätigt. Ergänzend halten die Gemeindevertretungen fest, dass die Gemeinden Sigriswil, Steffisburg, Uetendorf und Wattenwil ebenfalls Zentrumsfunktionen wahrnehmen.

Synthetisiertes Zielbild Thun II – Kleinstädtische Reform

Bei der Anwendung des Ansatzes für die kleinstädtische Reform ergeben sich im Verwaltungskreis Thun sieben Förderäume. Das Ostamt teilt sich dabei in zwei Seiten zwischen der Zug. Sigriswil würde als Einzelgemeinde bestehen bleiben. Die Stadt Thun bildet zusammen mit den Seegemeinden einen Förderaum. Das Westamt teilt sich in drei Gebiete um Wattenwil, Uetendorf und Reutigen.



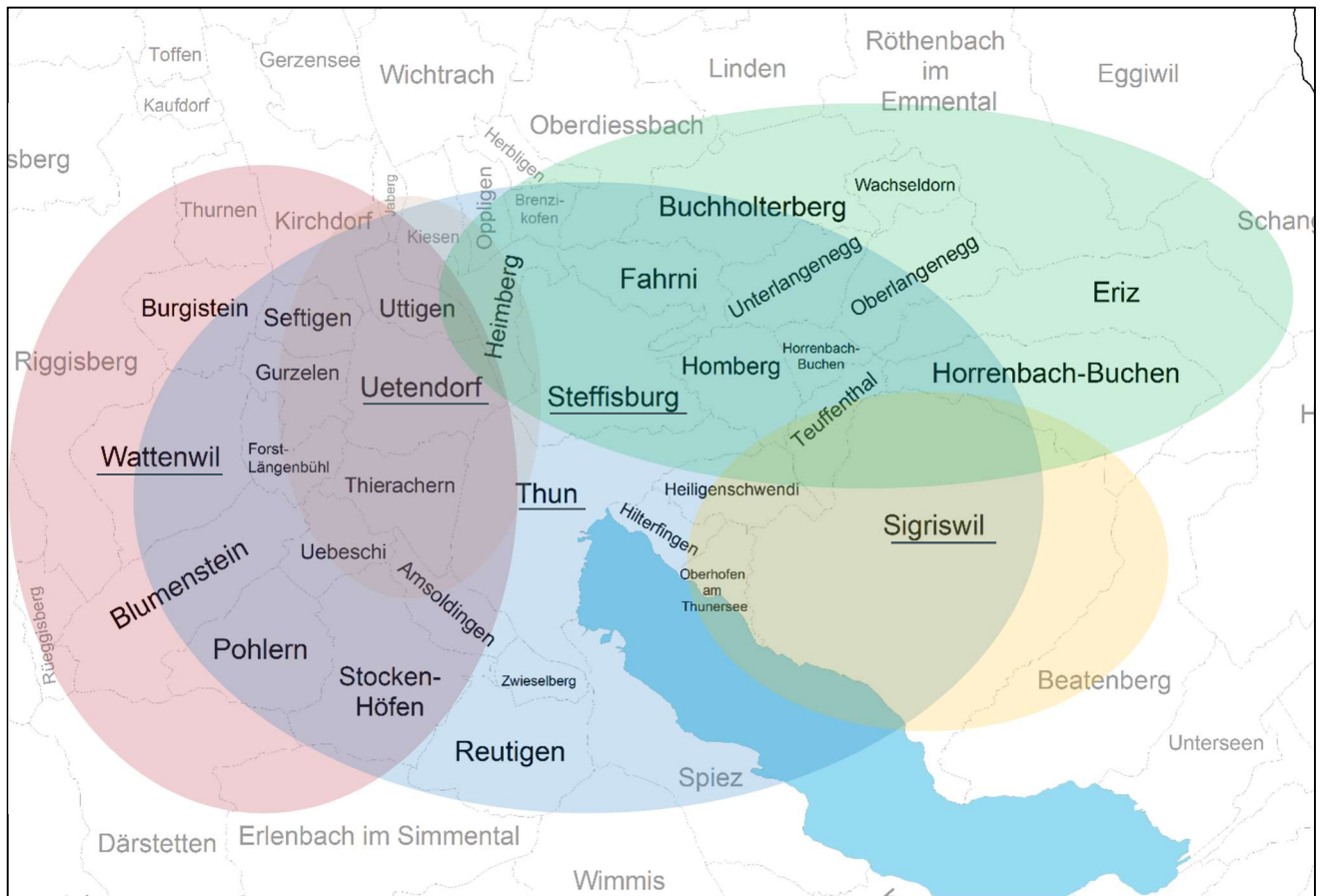
Synthetisiertes Zielbild Thun III – Grossräumige Reform

Beim Ansatz der grossräumigen Reform teilt sich der Verwaltungskreis Thun in vier Förderäume. Die Gemeinde Sigriswil bleibt aufgrund ihrer Grösse und Topografie weiterhin als Einzelgemeinde ohne erweiterten Förderaum bestehen. Das gesamte Ostamt bildet einen Förderaum um die Zentrumsgemeinde Steffisburg. Die Stadt Thun als überregionales Zentrum ist Teil des Förderraumes um die Seegemeinden und die linke Aareseite. Die restlichen Gemeinden des Westamtes bilden den Förderaum um Wattenwil.



Synthetisiertes Zielbild Thun IV – Zentrumsstruktur

Bei der Anwendung des Zentrumsansatzes mit den vorgängig definierten Zentrumsgemeinden ergeben sich fünf Einflusskreise. Das überregionale Zentrum Thun nimmt verschiedene Funktionen in einem grossen Raum wahr, mehrheitlich über den gesamten Verwaltungskreis. Für das Ostamt nimmt Steffisburg die Zentrumsfunktionen wahr. Das Westamt ist sowohl durch das Zentrum Wattenwil als auch durch das Zentrum Uetendorf abgedeckt. Am östlichen Ufer des Thunersees hat zudem die Gemeinde Sigriswil verschiedene Zentrumsfunktionen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen des Review-Prozesses sind aus 19 Gemeinden des Verwaltungskreises Rückmeldungen eingegangen. Eine grosse Mehrheit dieser Gemeinden hat mit dem ausgefüllten Fragebogen ohne Einwände und Bemerkungen dem Berichtsentwurf zugestimmt. Tendenziell betonen die grösseren Zentrumsgemeinden ihre Offenheit für zukünftige Fusionen. Die Stadt Thun bevorzugt eine grossräumige Reform nach dem dargestellten Zielbild III, allenfalls gar mit einer erweiterten Fusion einschliesslich der Gemeinden Steffisburg und Heimberg. Demgegenüber äussern sich einige kleinere Gemeinden zufrieden mit dem Status quo und ablehnend gegenüber Fusionen oder halten fest, dass die im Bericht abgebildeten Zielbilder eher visionären Charakter hätten und nicht zwingend der Sichtweise der beteiligten Gemeinden entsprechen würden.

4. Ergebnisse der Konsultation

Zum ersten Berichtsentwurf mit den Ergebnissen aus den Workshops wurde in den Verwaltungskreisen eine Konsultation durchgeführt. Alle Gemeinden hatten die Gelegenheit, auf der Basis eines einheitlichen Fragebogens oder in anderer Form zum Entwurf Stellung zu nehmen.

Die folgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die eingegangenen Rückmeldungen pro Verwaltungskreis. Im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli wurde eine Konsultation ohne Fragebogen vom Regierungsstatthalteramt durchgeführt. Im Verwaltungskreis Jura bernois hat Jura bernois.Bienne (Jb.B) auf eine Konsultation verzichtet.

| Verwaltungskreis | Gemeinden (1.1.2022) | Rückmeldungen | Anzahl Kommentare (zu je 5 Fragen) |
|--------------------------|-------------------------|---|---------------------------------------|
| Bern-Mittelland | 75 | 36 | 43 |
| Biel/Bienne | 19 | 6 | 7 |
| Emmental | 39 | 39 | 76 |
| Frutigen-Niedersimmental | 13 | 6 | 6 |
| Interlaken-Oberhasli | 28 | <i>Konsultation ohne Fragebogen durchgeführt.</i> | |
| Jura bernois | 40 | <i>Es wurde keine Konsultation durchgeführt.</i> | |
| Oberaargau | 44 | 35 | 37 |
| Obersimmental-Saanen | 7 | 7 | 13 |
| Seeland | 42 | 27 | 37 |
| Thun | 31 | 19 | 15 |
| Total | 338 | 175 | 234 |

Die Rückmeldungen aus der Konsultation wurden, soweit möglich, in den Bericht eingearbeitet. Auf sich widersprechende Einzelhaltungen wurde in der Regel in den betreffenden Kapiteln hingewiesen. Als Gesamtbild der Konsultation können die folgenden Punkte festgehalten werden, welchen nach der Konsultation im nun vorliegenden Bericht gegenüber der ursprünglichen Fassung ein stärkeres Gewicht beigemessen wird:

- Die meisten Gemeinden können, trotz teilweise angespannter Ressourcensituation, ihre Aufgaben nach wie vor gut bewältigen.
- Viele Gemeinden bevorzugen den Status quo gegenüber den skizzierten Zielbild-Varianten.
- Die interkommunale Zusammenarbeit ist vielerorts erfolgreich und soll teilweise weiter ausgebaut werden.
- Bevölkerungsstärkere und zentrumsnahe Gemeinden zeigen sich tendenziell offener für grossräumige Fusionsszenarien.
- Neue Modelle und Instrumente der Fusionsförderung können nur erfolgreich sein, wenn sie wie bisher auf Freiwilligkeit basieren und ohne Zeitdruck entwickelt werden.