



Projekt «Kooperation Bern» (KOBÉ)

im Auftrag von Bern – Bolligen – Bremgarten – Frauenkappelen – Kehrsatz - Ostermundigen



11.02.2020 – Synthese

Machbarkeitsstudie «Kooperation Bern»

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Machbarkeitsstudie «Kooperation Bern»
Untertitel: Synthese
Auftraggeber: Gemeinden Bern, Bolligen, Bremgarten b. Bern, Frauenkappelen, Kehrsatz und Ostermundigen
Ort: Bern
Datum: 11.02.2020

Begleitung/Mitwirkung

Die Mitwirkenden der Gemeinde sind im Anhang aufgeführt (Seite 57).

Projektteam Ecoplan

Felix Walter (GPL, Gesamtprojektleiter der Machbarkeitsstudie)
Michael Marti (GPL Stv.)
Ramin Mohagheghi
Julian Frank
Roman Elbel
Matthias Setz
René Neuenschwander
Fabienne Töngi
Sandra Dänzer
Arlette Schmutz

Weitere Informationen:

www.kooperationbern.ch

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams von Ecoplan wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der auftraggebenden Gemeinden und der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Vorwort der auftraggebenden Gemeinden

Gemeinden müssen sich fit machen für die Zukunft – um neue Herausforderungen zu meistern, um attraktive Standorte zu bieten im zunehmenden Standortwettbewerb, um angemessen auf aktuelle Trends wie Urbanisierung oder Digitalisierung zu reagieren, um attraktive Lebensräume und politische Mitwirkungsmöglichkeiten zu schaffen, um mit starker Stimme gegenüber Kanton und Bund aufzutreten.

Auch die Stadt Bern und die Gemeinden Ostermundigen, Bolligen, Bremgarten, Kehrsatz und Fraenkappelen machen sich Gedanken zu diesen Themen. Im März 2019 entschieden sie, gemeinsam die Machbarkeit einer Fusion oder verstärkten Kooperation abzuklären. Die Gemeinden beauftragten die Firma Ecoplan, eine Machbarkeitsstudie zu erarbeiten. Das Projekt trägt den Namen «Kooperation Bern». Ein erster Meilenstein im Projekt ist nun erreicht: Die Resultate der Machbarkeitsstudie liegen vor.

Ecoplan und zahlreiche Fachleute der beteiligten Gemeinden haben viel investiert, um die Situation in allen Gemeinden genau zu analysieren. Damit liegen nun wichtige Fakten auf dem Tisch, die eine sachliche Diskussion in allen Gemeinden ermöglichen.

Wir freuen uns, wenn Sie sich mit den Resultaten dieser Arbeiten auseinandersetzen. Wir hoffen, Ihnen eine gute Entscheidungsgrundlage und einige Denkanstösse für die Zukunft der Region, Ihrer Gemeinde und der Stadt Bern geliefert zu haben.

Der Steuerungsausschuss «Kooperation Bern»

Alec von Graffenried
Stadtpräsident
Bern

Andreas Schwab
Gemeindepräsident
Bremgarten bei Bern

Kathrin Zuber
Gemeindepräsidentin
Bolligen

Marc Wyttenbach
Gemeindepräsident
Fraenkappelen

Katharina Annen
Gemeindepräsidentin
Kehrsatz

Thomas Iten
Gemeindepräsident
Ostermundigen

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste in Kürze	5
1	Einleitung: Vorgeschichte und Auftrag	11
1.1	Auftrag und Projektphasen.....	11
1.2	Einbezogene Szenarien und Gemeinden	12
1.3	Schwerpunkte oder: Mut zur Lücke.....	14
2	Blickwechsel: Aussensicht und Zukunftsvision.....	16
2.1	Gemeindefusionen: Bern ist nicht allein.....	16
2.2	Herausforderungen und Auslöser für eine Fusion	17
2.3	Visionen und Anforderungen einer Zentrumsregion der Zukunft.....	18
3	Politische Strukturen: Wer bestimmt wie mit?	20
3.1	Grösse, Wahl und Organisation der Exekutive (Gemeinderat).....	20
3.2	Grösse der Legislative (Stadtparlament)	21
3.3	Wahlkreise oder Sitzgarantien für die Legislative (Stadtparlament)?	21
3.4	Politische Mitwirkung der Stadtteile (Stadtteilpartizipation)	24
4	Sachbereiche: Von Abwasser bis Zivilschutz.....	28
4.1	Heutige Situation und Kooperationen	28
4.2	Die Sachbereiche auf einen Blick	29
4.3	Erkenntnisse aus der Analyse und offene Fragen	30
4.4	Fazit zu den Sachbereichen.....	34
5	Personal und Pensionskassen: Kosten besserer Leistungen	35
5.1	Personal	35
5.2	Pensionskasse	39
6	Finanzen: Unterschiedliche Ausgangslagen	41
6.1	Steuern und Steuererträge.....	41
6.2	Kosten und Investitionen.....	42
6.3	Vermögen und Schulden.....	43
6.4	Gebühren und Sonderrechnungen für Wasser und Abwasser	44
6.5	Finanz- und Lastenausgleich sowie Fusionsbeitrag	45
6.6	Fazit im Finanzbereich: Auswirkungen halten sich in Grenzen	46
7	Rechtliche Fragen: Komplex, aber lösbar	47
7.1	Zusammenführen der Rechtsordnungen und Übergang der Rechtsverhältnisse	47
7.2	Grundsatzentscheid	48
7.3	Fusionsentscheid	48
7.4	Chancen und Risiken	49
7.5	Weitere Fragen.....	49
8	Fazit und Ausblick: Chancen und Risiken	51
9	Anhang	57
9.1	Mitwirkende / Liste aller Gremien und Personen	57
9.2	Quellenverzeichnis	60

Das Wichtigste in Kürze

a) Ausgangslage und Zielsetzung: Fakten für einen Grundsatzentscheid

Welche Vor- und Nachteile bringen eine Fusion oder eine verstärkte Kooperation? Diese Abklärungen haben die Parlamente von Ostermundigen und Bern verlangt. Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen und Kehrsatz haben sich dem Projekt angeschlossen. Die vorliegende, gemeinsam in Auftrag gegebene Studie stützt sich auf die über 370 Seiten starken Berichte von Teilprojekten, die unter intensiver Mitwirkung von vielen Fachleuten der Gemeinden erarbeitet wurden. Die Studie bildet die Grundlage für eine Konsultation bei allen Interessierten. Danach kann jede Gemeinde den Grundsatzentscheid fällen, ob sie sich an vertieften Abklärungen und an Fusionsverhandlungen bis hin zu einem Volksentscheid beteiligen will.

b) Verstärkte Kooperationen: Potenzial weitgehend ausgeschöpft

Die Gemeinden arbeiten bereits gut und intensiv zusammen, z.B. in den Bereichen Informatik (regionale Informatikzentren), Soziales (regionale Sozialdienste) und öffentliche Sicherheit (Feuerwehr). Es bestehen rund 80 Kooperationen über Verträge, Verbände usw., oft auch mit Gemeinden, die sich nicht an der Machbarkeitsstudie beteiligen. Es gibt zwar zusätzliche Synergiepotenziale durch eine verstärkte Kooperation, sie sind aber relativ klein und stossen aufgrund der notwendigen Absprachen an ihre Grenzen.

Ein Szenario «Kooperation» im Kreis der sechs beteiligten Gemeinden bietet somit insgesamt nur bescheidenes Potenzial. Allenfalls könnte nach Vorliegen der Grundsatzentscheide nochmals geprüft werden, mit welchen weiteren Gemeinden (über die hier betrachteten Gemeinden hinaus) eine verstärkte Kooperation ideal wäre (beispielsweise im Raum Kehrsatz – Belp – Köniz).

Im Folgenden stehen daher die Abklärungen zu einer *Fusion* im Vordergrund. Die Aussagen gelten meist für alle 6 Gemeinden; differenzierte Aussagen zu einzelnen 2er- oder 3er-Fusionen («Szenarien» genannt) sind – wo möglich und sinnvoll - im Hauptteil und den Teilberichten zu finden.

c) Fusion als langfristige strategische Frage

Zwar sind die Gemeinden der Agglomeration Bern heute noch gut aufgestellt, aber die Vor- und Nachteile einer Fusion müssen sich auch an künftigen Entwicklungen messen: Vieles deutet darauf hin, dass der Problemdruck zunehmen wird: Die Abhängigkeiten und Verdrängungseffekte werden stärker, der nationale und internationale Standortwettbewerb verschärft sich. Die «smarte, nachhaltige Stadtregion der Zukunft» verlangt nach Innovationen und Investitionen, die sich oft nur gemeinsam stemmen lassen. Stadtregionen wie Lugano, Bellinzona und Fribourg haben dies erkannt. Mit der Machbarkeitsstudie wird bewusst noch keine gemeinsame Vision entwickelt, sondern eine nüchterne Betrachtung der Vor- und Nachteile aus heutiger Sicht. Die Fusionsdiskussion kann aber eine Chance bieten für die Entwicklung einer gemeinsamen Vision.

d) Politische Strukturen: Wer bestimmt wie mit?

Für den **Gemeinderat** (Exekutive) einer fusionierten Gemeinde steht ein Modell mit fünf Mitgliedern wie heute in der Stadt Bern im Vordergrund. Eine Erweiterung auf 7 Mitglieder würde eine aufwendige Strukturreform der Verwaltung nach sich ziehen. Denkbar wäre auch, für eine Übergangszeit von z.B. 4 oder 8 Jahren ein zusätzliches Mitglied mit Sitzgarantie für die Aussengemeinden zu wählen, was aber Fragen zum Wahlmodus aufwirft.

Für die **Wahl des Stadtparlaments** (Legislative) werden in der Studie im Wesentlichen vier Modelle mit verschiedenen Vor- und Nachteilen zur Diskussion gestellt.

- Modell A: Das Stadtparlament wird in einem einzigen Wahlkreis gewählt. Alle Kandidierenden können gewählt werden.
- Modell B: Das Stadtparlament wird in sechs Wahlkreisen mit je ungefähr 9 bis 17 Sitzen gewählt. Einzig eine Variante mit sechs Wahlkreisen aus einer Kombination der bisherigen sechs Stadtteile mit den fünf übrigen Gemeinden erfüllt die Minimalanforderungen der Rechtsprechung: In den Wahlkreisen müssen mindestens 9 Mandate vergeben werden und sie dürfen nicht mehr als einen Drittel von der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse abweichen. Rechtlich nicht möglich sind andere Modelle mit einem Wahlkreis pro Stadtteil und pro Aussengemeinde.
- Modell C: Für eine Übergangszeit werden zusätzliche Personen aus den bisherigen Aussengemeinden gewählt.
- Modell D: Für eine Übergangszeit gilt eine Sitzgarantie: Falls die (bisherigen) Aussengemeinden die Anzahl ihrer garantierten Sitze nicht erreichen, rücken ihre Bestgewählten an die Stelle der am schlechtesten Gewählten aus der Stadt.

Der Vorteil von Wahlkreismodellen ist eine gleichmässige Vertretung der Stadtteile. Nachteile sind eine Segmentierung statt der angestrebten Gesamtsicht, die höheren Hürden für einen Parlamentssitz kleinerer Parteien, mehr Aufwand sowie eingeschränkte Wahlmöglichkeiten (es können nur Kandidierende aus dem gleichen Wahlkreis gewählt werden und zudem entsprechend der Sitzzahl deutlich weniger Personen).

Für die **Mitwirkung (Partizipation) der Stadtteile** werden in der Studie drei Modelle mit verschiedenen Vor- und Nachteilen zur Diskussion gestellt.

- Modell 1: Quartierorganisationen bzw. Stadtteilorganisationen ähnlich wie heute in der Stadt Bern: Dieses Modell lässt sich leicht auf die bisherigen Aussengemeinden ausweiten.
- Modell 2: Stadtteilkonferenzen ohne eigene Finanzen wie in Luzern: Das Modell bietet viel Flexibilität, aber wenig Verbindlichkeit.
- Modell 3: Stadtteile mit Organen (Stadtteil-Kommissionen, die an der Urne oder an Stadtteilsversammlungen gewählt werden und über bestimmte Kompetenzen und Budgets verfügen): Dieses Modell wäre eine deutliche Erweiterung gegenüber heute, aber auch entsprechend aufwendig.

e) Sachbereiche: Von Abwasser bis Zivilschutz unterschiedliche Synergien

Untersucht wurden die Sachbereiche Gemeindeverwaltung und Einwohnerdienste, Soziales und Integration, Schule, Sport, Öffentliche Sicherheit, IT und E-Government, Ver- und Entsorgung, Tiefbau sowie öffentliche Beschaffung.

Im Falle einer Fusion bleibt vieles gleich: Beispielsweise können die verschiedenen Schulmodelle und Schulkommissionen bestehen bleiben. In vielen der untersuchten Sachbereiche können aber Synergien realisiert und die Leistungen und das spezialisierte Knowhow der Stadt Bern für die heutigen Aussengemeinden nutzbar gemacht werden. Dabei dürfte aber das Einsparpotenzial relativ gering sein, während andererseits Mehrkosten für höhere Standards anfallen werden.

Sowohl zum Einsparungspotenzial wie zu Mehrkosten durch Anpassungen der Standards ist es in der jetzigen Phase kaum möglich, konkrete Aussagen zu machen, weil zuerst definiert werden müsste, wie die Leistungen erbracht und wie die Fusion umgesetzt würde. Ein Sparpotenzial kann grundsätzlich nur im Ausmass eines Teils der heutigen Kosten der Aussengemeinden bestehen (Strukturen und Kosten der Stadt Bern bleiben bei einer Fusion im Wesentlichen unverändert). Die Einsparungen werden damit aus Sicht der fusionierten Gemeinde eher gering bleiben. Erfahrungen mit anderen Fusionen bestätigen, dass in aller Regel wenig oder keine Kosten gespart, aber Leistungen verbessert werden können.

Mittel- bis langfristig fällt aber ins Gewicht, dass bei vielen Gemeindeaufgaben grössere Investitionen, insbesondere im Bereich IT, E-Government und Digitalisierung anstehen und generell die Anforderungen an die Verwaltung immer komplexer werden (Beispiele: Datenschutz, IT-Sicherheit, komplexe Vorschriften im Bau-, Umwelt-, Finanz- und Personalbereich usw.). Hier ergeben sich grosse Synergien, wenn solche neuen Anforderungen und Technologien nicht mehrfach umgesetzt werden müssen, sondern über eine fusionierte Gemeinde eine grössere Bevölkerung mit den gleichen Fixkosten abgedeckt wird.

Die Situation präsentiert sich für alle Aussengemeinden ähnlich: Mit Ostermundigen sind die Synergien oftmals grösser, weil Ostermundigen wie Bern weitgehend urban geprägt ist und ähnliche Bedürfnisse abdecken muss, aber die kleineren Gemeinden können umgekehrt stärker von der Spezialisierung Berns profitieren. Einzig bei Kehrsatz führt die geografische Situation in einigen Bereichen dazu, dass die Synergien etwas kleiner eingeschätzt werden.

f) Personal und Pensionskassen: Bessere Leistungen, etwas höhere Kosten

Ein Lohnvergleich zeigt, dass das Lohnsystem der Stadt Bern für die meisten Funktionen etwas höhere Löhne und auch höhere Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse vorsieht. Vorgeesehen ist eine Arbeitsplatzgarantie. Die Gesamtlohnsumme würde bei Übernahme des gesamten Personals aller fünf Aussengemeinden um rund 1.1 Mio. CHF steigen (0.4% der Gesamtlohnsumme). Die Arbeitgeberbeiträge würden unter Berücksichtigung des höheren Lohnniveaus um rund 0.9 Mio. CHF steigen. Hinzu kommen einmalige, auf mehrere Jahre verteilbare Kosten von rund 10 Mio. CHF für eine Überbrückungsregelung wegen des tieferen Pensionierungsalters in der Stadt Bern.

g) Finanzen: Auswirkungen halten sich in Grenzen

Der Aufwand der Stadt Bern beträgt 1.3 Mrd. CHF, jener der fünf Aussengemeinden liegt bei 170 Mio. CHF, was rund 13% entspricht. Wenn bei einer 6er-Fusion Einsparungen von rund 10 Mio. CHF (0.7%) erzielt werden, könnte das heutige Steuerniveau der Stadt Bern beibehalten werden, was für alle übrigen Gemeinden ausser Bremgarten eine leichte Steuersenkung bedeuten würde. Mittel- bis langfristig dürften die Synergiepotenziale höher liegen als diese notwendigen Einsparungen.

Die Unterschiede in den Gebühren sind relativ gering. Durch eine Fusion werden sich die Gebühren nicht stark verändern.

h) Rechtliche Fragen: Komplex, aber lösbar

Bei einer Fusion müssen zahlreiche Rechtsfragen geklärt werden, was aufwendig, aber lösbar ist. Insbesondere sind sehr viele Rechtsverhältnisse (z.B. Verträge) mit weiteren Gemeinden und Dritten zu prüfen und allenfalls anzupassen. Dies hat z.T. auch Anpassungen für die Gemeinden zur Folge, die an der Zusammenarbeit bzw. an Gemeindeverbänden beteiligt sind, nicht aber an der Fusion.

i) **Wichtigste Vorteile und Chancen einer Fusion****Tabelle 1: Chancen, Risiken und offen Fragen in Kurzform**

Thema	Chancen / Vorteile	Risiken / Nachteile und Herausforderungen	Zu klären in der nächsten Phase
Mitbestimmung und politische Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> – Mitbestimmung im funktionalen Lebens-, Arbeits-, Einkaufs- und Freizeit-Raum – Gestärkte Stadtteilpartizipation – Schwierigkeiten, Milizämter zu besetzen, entfallen 	<ul style="list-style-type: none"> – Selbstbestimmung der Gemeinden wird zugunsten der Mitbestimmung im grösseren Raum aufgegeben – Herausforderung: Nähe und Identität erhalten (vgl. nächste Zeile rechte Spalte) 	<ul style="list-style-type: none"> – Wahlmodelle für Exekutive und Legislative (Wahlkreise? Sitzgarantien?) – Modelle für Stadtteilpartizipation
Sachbereiche	<ul style="list-style-type: none"> – Synergien: Mittel- bis langfristig evtl. bessere/günstigere Leistungen – Neue Aufgaben (z.B. bei der Digitalisierung, Sozial- und Integrationsbereich) können gemeinsam besser koordiniert und gelöst werden – Vieles bleibt unverändert, z.B. Vielfalt der Schulmodelle wie heute 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust schlanker Verwaltungsstrukturen * – Umstellungskosten – Unterschiede bzw. Harmonisierung bei Gebühren und Betrieb (insb. Strom, Abwasser, Kehricht) – Mehrkosten höherer Standards 	<ul style="list-style-type: none"> – Bürger/innen-Nähe sicherstellen, z.B. mit Kombination aus zentralen (Online-, Telefon-) und dezentralen (Vor-Ort-)Services – Attraktive Angebote für lokale Vereine sichern, z.B. lokale Unterstützung durch Stadtteilsbehörden
Standort / Raumentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Einheitlicher und stärkerer Auftritt der Kernagglomeration als Wirtschafts- und Wohnstandort – Koordination von Raumentwicklung und Verkehr – Effizientere Nutzung von Landreserven und Infrastrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> – Komplexe Harmonisierung der Bauordnungen – Längere Verfahren * 	
Personal und Pensionskasse	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsplatzgarantie und weitgehende Besitzstandgarantie vorgesehen – Bessere Bedingungen für die meisten Mitarbeitenden der Aussengemeinden – Aufstiegs- und Spezialisierungsmöglichkeiten – Einfachere Rekrutierung 	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrkosten beim Lohn ca. 1.1 Mio. CHF (6er-Fusion) – Höhere Arbeitgeberbeiträge ca. 0.9 Mio. CHF (6er-Fusion) – Einmalige Überbrückungslösung für Rentenalter 65/63 	<ul style="list-style-type: none"> – Information und Einbezug des Personals – Detailfragen zu Lohnsystem und Pensionskasse, insb. Überbrückungslösung
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> – Voraussichtlich leichte Steuersenkung für Ostermundigen (heute 1.69), Bolligen (1.,60), Frauenkappelen (1.70) und Kehrsatz (1.64) auf 1.54 (Bern heute) – Finanzielle Herausforderungen gemeinsam besser zu bewältigen – Mittel- bis langfristig evtl. effizientere Leistungserbringung 	<ul style="list-style-type: none"> – Geringfügige Steuererhöhung für Bremgarten (heute 1.49) – Für Beibehaltung der Steueranlage Berns sind ca. 10 Mio. CHF Einsparungen nötig (0.7%) – Mehrkosten bei Ausdehnung der höheren Standards der Stadt Bern 	<ul style="list-style-type: none"> – Vertiefte Klärung z.B. Investitionsplanung, Werterhalt usw. – Vertiefte Analyse zu möglichen Kostensteigerungen
Recht	<ul style="list-style-type: none"> – Wegfall komplizierter Zusammenarbeitsstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufwendige Anpassungen, auch für weitere Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> – Umfangreiche Abklärungen zu Rechtsverhältnissen (z.B. zu Verträgen und Verbänden)

* gilt primär aus Sicht der kleineren Gemeinden

j) Fazit: Fusion nicht zwingend, aber langfristig voraussichtlich vorteilhaft

Eine Fusion ist für die beteiligten Gemeinden *momentan* nicht zwingend, da sie heute noch gut aufgestellt sind. Es besteht ein komplexes, aber funktionierendes Gebilde von Zusammenarbeitsformen, aber die Potenziale für weitere Kooperationen sind weitgehend ausgeschöpft.

Mittel- bis langfristig ist es allerdings wahrscheinlich, dass sich die Schwierigkeiten eines All- eingangs eher erhöhen, z.B. bei der Besetzung von Ämtern und bei der Bewältigung der gros- sen Investitionen und Aufgaben, während die Chancen und Vorteile einer Fusion eher zuneh- men. Die Vision einer starken und attraktiven Kernagglomeration im Jahr 2040 ist mit den heu- tigen kleinräumigen Grenzen kaum denkbar.

Zahlreiche Aspekte können und müssen in einer nächsten Phase noch vertieft und entschieden werden (z.B. Wahlverfahren, Stadtteilpartizipation, dezentrale Angebote), denn eine Fusion ist nicht nur machbar, sondern auch gestaltbar.

Eine Fusion könnte auch etappenweise und unter Einschluss weiterer Gemeinden erfolgen, so dass ein möglichst zweckmässiger Perimeter resultiert. Mehrere Etappen bedeuten allerdings auch einen erhöhten Anpassungsaufwand.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Fusion und die Etappierung des weiteren Vorge- hens sind politische Fragen: Für die Konsultation zu diesen Fragen und die entsprechenden Entscheidungen liegen nun zahlreiche Fakten auf dem Tisch.

1 Einleitung: Vorgeschichte und Auftrag

1.1 Auftrag und Projektphasen

Auslöser: Vorstösse in Ostermundigen und Bern

Die Diskussion um die Zusammenarbeit und mögliche Gemeindefusionen in der Region Bern hat eine bereits eine rund hundertjährige Geschichte, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Auslöser der jüngsten Bestrebungen waren Vorstösse in den Parlamenten von Ostermundigen und Bern im Jahre 2018, mit denen die Aufnahme von Fusionsabklärungen gefordert wurden. Bern und Ostermundigen haben sodann Anfang 2019 alle Gemeinden der Kernagglomeration angefragt, ob sie sich an den Abklärungen beteiligen wollen. Letztlich haben sich neben Bern und Ostermundigen auch Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen und Kehrsatz entschieden, bei der Machbarkeitsstudie mitzumachen.

Ziel: Fakten für den Grundsatzentscheid über Fusionsverhandlungen

Die Machbarkeitsstudie hat das Ziel, die Risiken und Chancen einer Fusion und einer verstärkten Kooperation der beteiligten Gemeinden aufzuzeigen. Damit liefert die Studie die Grundlage für eine Konsultation und anschliessend für den Grundsatzentscheid in jeder Gemeinde, ob sie sich an den anschliessenden Fusionsverhandlungen bis hin zu einem Volksentscheid beteiligen will.

Drei Phasen: Machbarkeitsstudie als erster Teilschritt

Das Projekt wurde in drei Phasen unterteilt, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 1-1: Projektphasen mit provisorischer Zeitplanung (Stand Januar 2020)

Phase	Inhalt	Zeitraum
1 Machbarkeitsphase	Grundlagen für einen Grundsatzentscheid	bis Ende 2020
– 1.1 Machbarkeitsstudie	– Erarbeiten der vorliegenden Studie	Juni 2019 – Februar 2020
– 1.2 Konsultation	– Informations- und Partizipationsveranstaltungen und Online-Konsultation	März – Mai 2020
– 1.3 Grundsatzentscheid	– Entscheide in den Gemeinden (Anträge der Gemeinderäte, Entscheid der Gemeindeparlamente oder Gemeindeversammlungen) über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen	Juni – Dezember 2020
2 Entscheidphase	– Vertiefte Abklärungen und Fusionsverhandlungen – Ausarbeitung und Entscheid über Fusionsreglement und Fusionsvertrag – Volksabstimmungen – Genehmigung durch den Kanton	Anfang 2021 bis ca. Ende 2023
3 Umsetzungsphase	Umsetzung in den Gemeinden und entsprechende Vorbereitungsarbeiten, u.a. Wahlen für Exekutive und Legislative	bis Ende 2024 Inkrafttreten nicht vor Anfang 2025

Der vorliegende Bericht bildet die Synthese verschiedener Abklärungen im Rahmen der Machbarkeitsstudie. In verschiedenen Teilprojekten (siehe Abbildung 1-2) wurden die Grundlagen für die Synthese erarbeitet und mit den Fachleuten der Gemeinden diskutiert. Strategisch begleitet und geführt wurde das Projekt vom Projektrat, in dem jede Gemeinde mit zwei Exekutivmitgliedern und den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern vertreten ist. Auf operativer Ebene bildete die Gesamtkoordination das wichtigste Gremium, in dem die Gemeindeschreiber/innen, der Gesamtprojektleiter (GPL) und das Team Kommunikation/Information/Partizipation (KIP) unter Leitung der Abteilung für Aussenbeziehungen der Stadt Bern (AUSTA) mitwirkten. Ein Gremium von Expert/inn/en (das «Strategische Monitoring») unterstützte diese Gremien mit ihrem Fachwissen und einer Aussensicht.

Zusätzlich zu den Teilprojekten wurde im Januar 2020 ein Workshop zu Zukunftsvisionen durchgeführt, dessen Ergebnisse ebenfalls in die Synthese eingeflossen sind.

Abbildung 1-2: Teilprojekte und Berichte ¹

Teilprojekte	Leitung	Mitwirkung
1 Sachbereiche mit separaten Berichten zu:	Michael Marti, Ecoplan	Teilprojektteams mit Vertretungen der Gemeinden und weiteren Fachleuten
– Personal	Natascha Züger, Personalamt der Stadt Bern	
– Pensionskasse	Jürg Schad, Leiter Personalvorsorgekasse der Stadt Bern	
– Raumplanung und Verkehr	Arthur Stierli, ecoptima	«Gesamtkoordination» (alle Gemeindeschreiber/innen)
2 Politische Strukturen	Jürg Wichtermann, Stadtschreiber der Stadt Bern	
3 Finanzen	Daniel Schaffner, Finanzverwalter der Stadt Bern	
4 Recht	Monika Binz, Vizestadtschreiberin der Stadt Bern	
Workshop Zukunftsvisionen	Peter Grünenfelder, avenir suisse	Steuerungsausschuss und Gesamtkoordination

Alle Berichte sind verfügbar auf www.kooperationbern.ch.

1.2 Einbezogene Szenarien und Gemeinden

Szenarien: Verstärkte Kooperation und sechs Fusionsszenarien

Unter «Szenarien» werden die denkbaren Fusions- oder Kooperations-Konstellationen verstanden (z.B. Bern und Ostermündigen, Bern und Frauenkappelen usw.).² Je nachdem in welcher Kombination von Gemeinden eine Fusion oder stärkere Kooperation erfolgt, sind die Auswirkungen unterschiedlich. Es werden nebst der verstärkten Kooperation folgende sechs Szenarien betrachtet:

¹ Mitwirkende siehe Anhang. In den folgenden Kapiteln werden Elemente aus den Teilprojektberichten (oft gekürzt) übernommen, wobei auf eine exakte Zitierweise zugunsten der Lesbarkeit i.d.R. verzichtet wird.

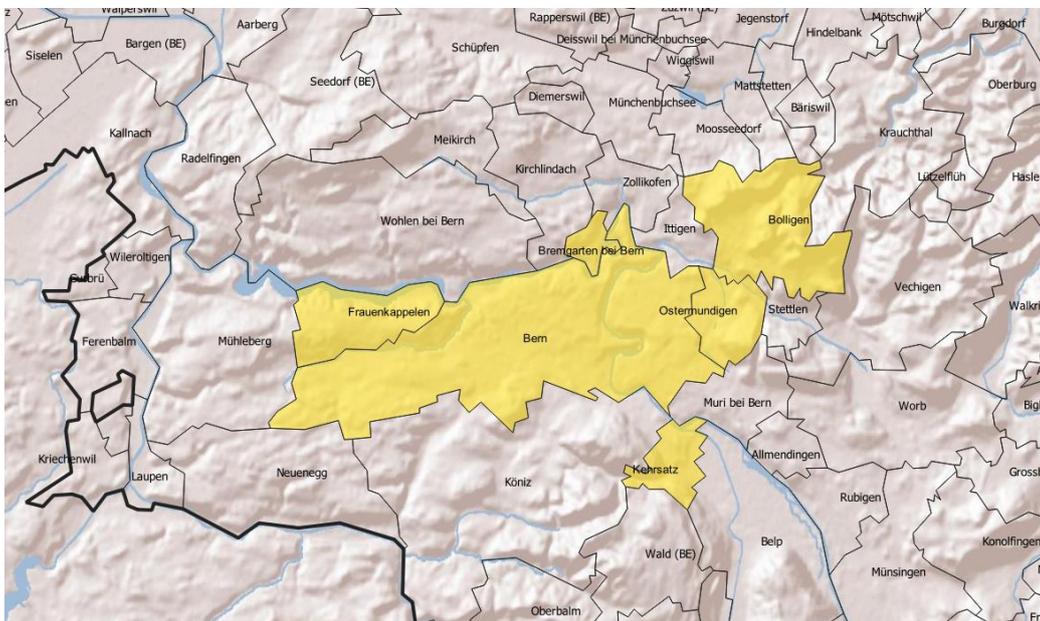
² Nicht gemeint mit «Szenario» ist eine weitere Konkretisierung, z.B. welche Standorte für die Verwaltung einer fusionierten Gemeinde gewählt würden.

- Fusion aller 6 Gemeinden
- Fusion von Bern mit Ostermundigen und Bolligen (Dreierfusion)
- Fusion von Bern mit je einer der übrigen vier Gemeinden:
 - Bern/Ostermundigen
 - Bern/Bremgarten
 - Bern/Frauenkappelen
 - Bern/Kehrsatz

Die Aussagen in diesem Bericht betreffen vorwiegend die 6er-Fusion, es werden aber dort Aussagen zu den kleineren Fusionen gemacht, wo die Abklärungen differenzierte Ergebnisse zu Tage gebracht haben. In den Teilberichten sind differenzierte Angaben zu den Szenarien zu finden, insbesondere in den Themen Finanzen, Personal, Pensionskasse und Wahlsysteme.

Die Gemeinden in Zahlen

Abbildung 1-3: Karte der beteiligten Gemeinden



Eine 6er-Fusion ergäbe eine Bevölkerungszahl von ca. 167'800 und eine Fläche von ca. 90 km² mit 199 000 Beschäftigten (vgl. Abbildung 1-4). Viele weitere Daten und Grafiken enthält der Bericht zum Teilprojekt 1 (Kapitel 13). Für Finanzkennzahlen vgl. Kapitel 6.

Abbildung 1-4: Übersicht: Kennzahlen zu den sechs Gemeinden

	Jahr	Bern	Bolligen	Brem- garten	Oster- mundigen	Frauen- kappelen	Kehe- satz
Bevölkerung							
Ständige Wohnbevölkerung	2018	133'883	6'264	4'387	17'751	1'240	4'305
Anteil unter 20-jährige	2018	17%	20%	21%	19%	17%	22%
Anteil über 65-jährige	2018	17%	29%	25%	21%	22%	21%
Ausländeranteil	2018	25%	10%	10%	30%	12%	26%
Wirtschaft							
Beschäftigte (Arbeitsort)	2016	188'231	1'599	637	7'032	513	1'003
Arbeitslosenquote	2018	2.7%	1.2%	1.1%	3.4%	1.3%	2.3%
Durchschnittliches steuerbares Einkommen in CHF ³	2015	36'806	42'577	43'778	29'694	38'296	32'430
Siedlung und Raum							
Fläche im km ²	2013	51.6	16.7	1.9	5.9	9.2	4.4
Anteil Siedlungsfläche	2013	46%	13%	50%	46%	7%	22%
Anteil Landwirtschaftsfläche	2013	18%	43%	28%	28%	42%	53%
Rest	2013	36%	44%	22%	26%	51%	24%
Anzahl neu erstellter Wohnun- gen	2010- 2016	2053	139	92	878	11	27

1.3 Schwerpunkte oder: Mut zur Lücke

Priorität: Wichtigste Fragen jetzt – Details und Variantenentscheide später

In einem Konzept wurden im Sommer 2019 die wichtigsten und drängendsten Fragen so priorisiert, dass im knappen Zeitbudget eine zweckdienliche Machbarkeitsstudie realisiert werden konnte. Der Projektrat hat das Konzept genehmigt und sich zum Prinzip «**Mut zur Lücke**» bekannt, also dazu, dass nicht jede Frage in dieser Phase abgeklärt werden kann und muss.

Die Machbarkeitsstudie, wie sie ursprünglich die Parlamente Berns und Ostermundigens verlangt haben, ist ein erster Schritt und (noch) **kein Strategieprozess** und kein politisches Programm für eine fusionierte Gemeinde. Die politischen Schwerpunkte sind durch die künftigen Behörden festzulegen und können nicht durch eine Machbarkeitsstudie vorweggenommen werden. Auch bleibt es der zu bestimmenden Projektorganisation in der Phase 2 vorbehalten, bei wichtigen Varianten zu entscheiden, welche Modelle letztlich den Stimmberechtigten unterbreitet werden sollen (z.B. bei den Modellen für die politischen Strukturen). Die Machbarkeitsstudie zeigt aber die Vor- und Nachteile von Varianten.

³ Errechnet sich aus dem Total des steuerbaren Einkommens der Gemeinde geteilt durch die ständige Wohnbevölkerung (inkl. Personen über 65 und unter 20).

Sachliche Grundlagen für die Konsultation und einen politischen Zwischenentscheid

Die vorliegende Synthese liegt in der Verantwortung von Ecoplan und muss sich nicht mit den Auffassungen der auftraggebenden Gemeinden bzw. des Projektrats decken. Die Synthese dient als sachliche Grundlage für eine Konsultation und die politische Meinungsbildung für den **Grundsatzentscheid**, ob die Gemeinden vertiefte Abklärungen und Fusionsverhandlungen aufnehmen wollen.

2 Blickwechsel: Aussensicht und Zukunftsvision

2.1 Gemeindefusionen: Bern ist nicht allein

In der Schweiz haben in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden fusioniert: Von fast 2'900 (Anfang 2000) sank die Zahl der Gemeinden bis Anfang 2019 um rund 700 auf 2'212. Auch im Kanton Bern reduzierte sich die Anzahl Gemeinden stark, nämlich von 414 Anfang der 90er-Jahre auf 342 per Anfang 2020.

Am häufigsten sind Fusionen von kleinen Gemeinden, oft auch Zusammenschlüsse mit regionalen Zentren. Daneben kamen auch einige grössere Fusionen zustande, z.B.

- in Glarus (von 27 auf 3 Gemeinden mit Entscheid der Landsgemeinde 2006)
- im Val-de-Travers mit neun Gemeinden (Kanton Neuenburg, 2008)
- in Lugano (mit 7 Aussengemeinden, 2013) und in Bellinzona (mit 12 Aussengemeinden, 2017)
- sowie im Kanton Bern die Fusion «G8» im Gebiet Fraubrunnen⁴

In Abklärung befinden sich einige grössere Fusionen, an denen Kernstädte beteiligt sind, beispielsweise im Raum Aarau, im Raum Freiburg⁵ sowie in Neuenburg. Im Raum Luzern kam einzig die Fusion mit Littau zustande (Entscheid 2007), während das Vorhaben für eine grössere Fusion scheiterte.

Im Raum Bern wurde die Diskussion u.a. durch eine Studie des Vereins «Bern Neu Gründen» neu entfacht.⁶ Darin werden Zusammenarbeitsmodelle bis hin zur Fusion in einer «Stadtregion» von 12 Gemeinden diskutiert.⁷ Die Diskussion ist allerdings viel älter: Vor 100 Jahren kam es zur Fusion von Bümpliz mit Bern, und bis 1950 wurden immer wieder Diskussionen um eine Fusion geführt, insbesondere mit Bremgarten und Ostermundigen⁸ Zudem verfolgt der Kanton Bern eine aktive Politik zur Förderung der Zusammenarbeit und von Fusionen der Gemeinden und hat u.a. eine Studie mit Vorschlägen zur Gemeindelandschaft erarbeiten lassen.⁹

⁴ Büren zum Hof, Etzelkofen, Fraubrunnen, Grafenried, Limpach, Mülchi, Schalunen und Zauggenried per 1.1.2014.

⁵ Freiburg/Fribourg mit Avry, Belfaux, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne. Die Stimmbevölkerung im Einzugsgebiet Grossfreiburgs wird voraussichtlich am 7. März 2021 über die Fusionsvereinbarung entscheiden. Quelle: <https://www.grandfribourg.ch/de> (24.12.19).

⁶ Ecoplan (2014), Bausteine für die Stadtregion Bern 2030. https://www.ecoplan.ch/download/bng_sb_de.pdf

⁷ Gemäss Kurzfassung der Studie: «Als „Stadtregion“ werden folgende zwölf Gemeinden verstanden, wobei dieser Perimeter selbstverständlich erweitert oder verkleinert werden könnte: Bern, Köniz, Ostermundigen, Muri, Ittigen, Zollikofen, Wohlen, Bolligen, Bremgarten, Kehrsatz, Kirchlindach und Frauenkappelen. Die Stadtregion umfasst damit über 240'000 Einwohner/innen und über 190'000 Beschäftigte.» (Stand 2013).

⁸ Vgl. <https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/informationen-im-stadtarchiv/nachrichten/eingemeindung-von-vorortsgemeinden>

⁹ Vgl. Regierungsrat (2019), Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat; in Umsetzung des Postulats 177-2014 Müller (Bern, FDP) "Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?"

2.2 Herausforderungen und Auslöser für eine Fusion

Viele Gemeinden stehen heute vor Herausforderungen, die auch Überlegungen zu Fusionen und Kooperationen ausgelöst oder verstärkt haben. Dazu gehören beispielsweise folgende:

- Die Gemeindegrenzen spielen für viele Leute kaum eine Rolle: Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Einkaufen sowie Kultur, Sport und weitere Freizeitaktivitäten finden in einem grösseren funktionalen Raum, oft in der Kernagglomeration statt. Die Mitbestimmung beschränkt sich aber in vielen Fragen auf die Wohngemeinde. Der Lebensraum und der «Entscheidungsraum» klaffen auseinander.
- Die Gemeinden stehen vor wachsenden Herausforderungen, beispielsweise in der Informatik, beim Personal (Pensionskassen) aber auch vor komplexen Anforderungen beispielsweise im Bau-, Umweltschutz- und im Finanzrecht, welche einerseits eine höhere Spezialisierung des Personals und andererseits hohe Investitionen und Betriebskosten erfordern. Ein Zusammengehen wird daher vermehrt zum Thema. Weitere Zukunftstrends mit Einfluss auf die Gemeindeflandschaft werden im Abschnitt 2.3 beschrieben.
- Der finanzielle Spielraum wird kleiner, aber der Finanzbedarf steigt: Auch wenn die Situation im Raum Bern in den meisten Gemeinden noch relativ komfortabel ist, sind die langfristigen Perspektiven aufgrund der relativ hohen Verschuldung und der unsicheren Steuererträge mancherorts nicht rosig.
- Bei immer mehr Themen braucht es eine Abstimmung über die heutigen Gemeindegrenzen hinweg, vor allem bei der Verkehrs- und Raumplanung, aber auch in der Kultur-, Sozial- und Bildungspolitik und in der Ver- und Entsorgung. Während die Regionalkonferenz Bern-Mittelland und der Kanton hier wichtige Aufgaben übernehmen, bleiben doch viele Aufgaben, bei denen sich die Gemeinden in der Kernagglomeration koordinieren müssen. Viele Gemeinden sind an der Realisierung wichtiger planerischer Schritte (z.B. Ortsplanungsrevisionen wie O'mundo¹⁰ in Ostermündigen).
- Die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg ist aufwendig, führt oft zu komplizierten und demokratisch weniger gut legitimierten Verbandstrukturen sowie zu Doppelspurigkeiten. Einem Ausbau der sogenannten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) bzw. der Kooperationen sind durch die aufwendigen, geografisch unterschiedlichen Strukturen auch Grenzen gesetzt.
- In kleineren Gemeinden wird es zunehmend schwierig, öffentliche (Miliz-) Ämter zu besetzen, vor allem für Kommissionen, aber auch im Gemeinderat und bei den politischen Parteien.

Eine Fusion bietet allerdings auch selbst zahlreiche Herausforderungen:

- Wie kann die Identität der Bevölkerung mit der Gemeinde und die Verbundenheit mit lokalen Quartier- und Dorfstrukturen und dem Vereinsleben aufrecht erhalten werden?
- Gelingt es, Synergien zu nutzen, ohne das Angebot an Dienstleistungen in den Aussengebieten zu verschlechtern?

¹⁰ www.omundo.ch

- Können die komplexen Anpassungsprozesse in vernünftiger Zeit und mit überschaubaren Kosten umgesetzt werden?
- Können dem Gemeindepersonal weiterhin attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden?

2.3 Visionen und Anforderungen einer Zentrumsregion der Zukunft

Gestützt auf den Workshop vom 9.1.20 mit dem Projektrat unter Leitung von avenir suisse lassen sich stark zusammengefasst folgende Erkenntnisse festhalten.

Nicht heutige Situation, sondern künftiger Handlungsdruck ist entscheidend

Momentan geht es den Gemeinden weitgehend gut. Die Frage ist: Wird dies so bleiben oder steigt der Reformdruck? Kann eine Fusion dazu beitragen, absehbare Probleme zu vermeiden und künftige Chancen zu nutzen? Einige nachstehende Punkte sprechen dafür, dass sich der Problemdruck vergrössern und eine Fusion einen Beitrag zur Abhilfe leisten könnte.

Die Abhängigkeiten innerhalb der Region werden grösser

Für die meisten Menschen der Kernagglomeration spielen die Gemeindegrenzen kaum eine Rolle. Verkehrswege und Lebensräume, Kultur und Sport halten sich nicht an Gemeindegrenzen. Viele Wechselwirkungen könnten sich in Zukunft eher verstärken: Die Steuerkraft der Agglomerationsgemeinden sinkt, wenn weniger gut Verdienende dorthin abwandern, die Stadtbevölkerung wehrt sich gegen den Verkehr aus der Agglomeration, sie nutzt aber auch die Naherholungsräume. Die Agglomerationsbevölkerung nutzt Zentrumsleistungen, die einiges kosten. Unternehmungen suchen Flächen und optimieren ihre Standorte ungeachtet der Gemeindegrenzen. Viele demografische und wirtschaftliche Effekte führen dazu, dass das heutige Erfolgsmodell der Städte unter Druck steht.¹¹ Aus einer Position der Stärke gelingt eine Fusion möglicherweise besser als aus einer Problemlage heraus.

Standortwettbewerb verschärft sich

Die Region Bern ist zwar innerhalb des Kantons Bern ein Wachstumsmotor, aber gesamtschweizerisch keine Boomregion. Der Standortwettbewerb verschärft sich: Die Unternehmungen werden mobiler und verlangen nach guten Rahmbedingungen.

Smarte, nachhaltige und verdichtete Cities verlangen gemeinsame Efforts

Künftige attraktive Stadtregionen sollen smart, effizient, urban verdichtet, nachhaltig und freiheitlich-liberal bzw. sozial offen sein – dies die Sicht der Experten von avenir suisse.¹¹ Der geschickte Einsatz von innovativen Technologien wird die Energieeffizienz und Ökologie fördern. Moderne und flexible Instrumente können auch die Mitwirkung der Bevölkerung und ihren

¹¹ avenir suisse (2018), 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik, u.a. S. 23.

Zugang zu Dienstleistungen verbessern.¹² Sharing-Plattformen bringen der Bevölkerung und der Wirtschaft neue Möglichkeiten.

Weiter ist eine qualitätsvolle Verdichtung im ganzen urbanen Raum eine grosse Herausforderung: Die knappen Flächen sollen möglichst gut, aber auch sozial verträglich genutzt werden. Eine grossräumigere Betrachtung kann diese Entwicklungen stärken und dem Sankt-Florians-Prinzip Einhalt gebieten (bereits in diese Richtung geht O'mundo).

Viele dieser Innovationen verlangen auch nach Investitionen und funktionieren umso besser, je grösser die Netzwerke sind. Eine Fusion könnte dazu beitragen, solche Innovationen und Investitionen gemeinsam zu stemmen, was für kleinere und mittlere Gemeinden schwieriger ist. Weitere anstehende Aufgaben wie z.B. die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und die «Frühe Förderung» werden auch die Regionsgemeinden vermehrt fordern und können gemeinsam besser bewältigt werden.

Fusionsprozess ist eine Chance für die Entwicklung einer gemeinsamen Vision

Die Diskussionen um das «ob» und vor allem «wie» einer Fusion sind eine Chance, dass die Regionsgemeinden und die Bevölkerung gemeinsam Visionen einer künftigen Stadtregion entwickeln können. Die Fusion als gestaltbarer Prozess bietet Möglichkeiten, gemeinsam künftige Entwicklungen zu prägen.

¹² Ein Beispiel: www.crossiety.ch.

3 Politische Strukturen: Wer bestimmt wie mit?

Wie soll eine fusionierte Stadt am besten regiert und verwaltet werden? Wie kann eine ausgewogene Beteiligung aller Teilgebiete an der politischen Entscheidungsfindung gesichert werden? Dies sind die Kernfragen, die im Teilprojekt «Politische Strukturen» diskutiert wurden.

3.1 Grösse, Wahl und Organisation der Exekutive (Gemeinderat)

Der Gemeinderat einer fusionierten Gemeinde könnte grundsätzlich wie heute in der Stadt Bern aus fünf vollamtlichen Mitgliedern bestehen. Denkbar wären aber auch Modelle mit sieben Mitgliedern, oder mit einem sechsten Mitglied und einer Sitzgarantie¹³ für die Aussengemeinde(n) für eine Übergangszeit von vier oder höchstens acht Jahren.¹⁴

Abbildung 3-1: Wichtigste Modelle für die Exekutive

	Modell 1: 5 Mitglieder	Modell 2: 7 Mitglieder	Modell 3: 5 Mitglieder plus 1 zusätzliches Mitglied für 4 od. 8 Jahre (befristete Sitzgarantie)
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> – Kleines Gremium mit einfacher Führungsstruktur – Effiziente Aufgabenerfüllung – Bisherige Struktur bleibt erhalten: keine Organisations- und Verwaltungsreform 	<ul style="list-style-type: none"> – Breitere politische Abstützung – Legitimation ist höher – Mehr Ressourcen für strategische Aufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> – Effiziente Aufgabenerfüllung – Bisherige Struktur bleibt erhalten: keine Organisationsreform – Breitere politische Abstützung durch befristete Sitzgarantie für Gemeinden
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> – Weniger breite politische Abstützung und Legitimation – Anforderungen und Arbeitsbelastung sind hoch 	<ul style="list-style-type: none"> – Struktur- und Verwaltungsreform notwendig – Effizienz und Handlungsfähigkeit tendenziell geringer – Anforderungen und Arbeitsbelastung sind hoch – Höhere Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Anforderungen und Arbeitsbelastung sind hoch –
Offene Fragen		<ul style="list-style-type: none"> – Struktur- und Verwaltungsreform 	<ul style="list-style-type: none"> – Wahlverfahren * – Aufgaben des 6. Mitglieds und Eingliederung in die Strukturen

¹³ Kritisch diskutiert wurde ein Modell mit einer dauernden Sitzgarantie, denn Sitzgarantien sind «fusionsfremd» und widersprechen der Absicht zur verstärkten Zusammenarbeit. Zudem sollen die Regierungsmitglieder Gesamtverantwortung tragen (und nicht nur für «ihren» Ortsteil). Auch ist die demokratische Legitimation von garantierten Sitzen heikel, da das zusätzliche Mitglied mit einer geringeren Anzahl Stimmen gewählt werden kann als andere Kandidierende. Dieses Modell ist daher im Folgenden nicht mehr aufgeführt.

¹⁴ Während Luzern im Rahmen der Fusion mit Littau auf eine Vergrösserung der Exekutive verzichtete, entschied die Stadt Lugano 2004 im Zuge der Fusion mit acht umliegenden Gemeinden, die Zahl der Regierungssitze von fünf auf sieben zu erhöhen, um den Bürgerinnen und Bürgern eine breitere Vertretung zu gewähren.

* Für das **Wahlverfahren im Modell 3** gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Wenn die Wahl in zwei getrennten Wahlkreisen erfolgt (bisheriges Stadtgebiet sowie neu hinzu kommende Gebiete), hat dies den Nachteil, dass die ehemalige Stadt und die Gemeinden jeweils nur ihre eigenen Vertretungen bestimmen könnten.
- Wenn es nur einen Wahlkreis für die fünf Mitglieder gibt, aber die ehemaligen Aussengemeinden ihren Sitz zusätzlich wählen, verfügen diese für die Übergangszeit über eine erhöhte Stimmkraft.
- In einer dritten Variante, welche diese Nachteile vermeidet, würde der garantierte zusätzliche «Gemeindesitz» analog wie der Jura-Sitz in der Kantonsregierung zugeteilt.¹⁵

3.2 Grösse der Legislative (Stadtparlament)

Eine künftige fusionierte Stadtgemeinde wird angesichts ihrer Grösse über ein Gemeindeparlament als Legislativorgan verfügen. Diskutiert wurden Modelle mit 80 (wie bisher im Stadtrat) oder neu 100 Mitgliedern. Zudem könnten für eine Übergangszeit eine gewisse Anzahl zusätzlicher Mitglieder aus den Aussengemeinden gewählt werden (befristete Sitzgarantie). Wie bei der Exekutive ist ein dauernder zusätzlicher Sitzanspruch bezüglich der Gleichbehandlung mit den bestehenden Stadtteilen rechtlich und demokratiepolitisch problematisch.

Grössere Parlamente haben Vorteile hinsichtlich der politischen Repräsentation und der Vertretung kleiner Parteien, kleinere Parlamente sind tendenziell effizienter und handlungsfähiger, wobei die Unterschiede zwischen 80 und 100 Mitgliedern eher gering sein dürften.

In den Wähleranteilen der politischen Parteien und in der politischen Ausrichtung der Gemeinden bestehen Unterschiede. In der Tendenz haben sich diese in den letzten Jahren eher vermindert (Einzelheiten siehe Wähleranteile und Simulationen im Teilprojekt 2).

3.3 Wahlkreise oder Sitzgarantien für die Legislative (Stadtparlament)?

Grundsätzlich stehen in einem Stadtparlament bei den meisten Geschäften die Gesamtsicht der neuen Stadt und die parteipolitischen Haltungen im Vordergrund und weniger eine Vertretung von Stadtteilen. Eine Fusion will ja gerade diese Gesamtsicht ermöglichen und nicht eine neue kleinräumige Segmentierung einführen. Schweizweit wählt nur die Stadt Zürich ihr Parlament in getrennten Wahlkreisen, wobei die Anzahl der Sitze (125) und die Einwohnerzahl (428'000) wesentlich höher sind als in einer fusionierten Stadt Bern.¹⁶ Die Stadt Luzern hat die Einführung eines Wahlkreismodells für die Legislative (Grosser Stadtrat von Luzern mit 48 Mitgliedern) im Rahmen des Zusammenschlusses mit Littau geprüft und verworfen. Aus ihrer Sicht widersprechen Wahlkreise und Sitzgarantien der Absicht zur verstärkten Zusammenarbeit und führen stattdessen zu einer Segmentierung im politischen System, die nicht erwünscht ist.

¹⁵ Die Stimmen für die Kandidatinnen und Kandidaten der Gemeinden würden für die gesamte Stadt und für das Gebiet der betreffenden Gemeinde(n) getrennt ermittelt. Massgebend für die Zuteilung des Sitzes ist das höchste «geometrische Mittel» der beiden Ergebnisse, d.h. die Quadratwurzel aus dem Produkt (Multiplikation) der Stimmen.

¹⁶ Das aktuelle Modell ist 2006 zusammen mit einem neuen Verfahren zur Umrechnung der Wähleranteile in Mandate eingeführt worden («doppelter Pukelsheim»). Das Modell im Stadtkanton Basel ist nicht vergleichbar.

Sofern statt dem heutigen Modell mit einem Wahlkreis (Modell A) trotzdem «regionale» Sitzgarantien gewünscht sind, kann dies über die Bildung von Wahlkreisen umgesetzt werden (Modell B). Damit alle Wählenden annähernd die gleiche «Wahlkraft» haben, hat das Bundesgericht Mindestanforderungen festgelegt: In den Wahlkreisen müssen mindestens 9 Mandate vergeben werden, und Wahlkreise dürfen nicht mehr als einen Drittel von der durchschnittlichen Wahlkreisgrösse abweichen.¹⁷

Rechtlich nicht möglich sind daher sämtliche Modelle, die davon ausgehen, dass die bisherigen Stadtteile der Stadt Bern sowie die einzelnen zur fusionierten Gemeinde hinzustossenden Gemeinden als Wahlkreise ausgestaltet würden. Einzig eine Variante mit sechs Wahlkreisen aus einer Kombination der bisherigen sechs Stadtteile mit den fünf übrigen Gemeinden erfüllt die Minimalanforderungen in Bezug auf das natürliche Quorum und die Wahlkreisgrösse sowohl bei einem Parlament mit 80 als auch mit 100 Sitzen. Auch für das Szenario Bern-Ostermundigen gibt es ein Wahlkreismodell mit sechs Wahlkreisen, das die Vorgaben erfüllt.

Abbildung 3-2: Wahlkreismodell für das Szenario mit sechs Gemeinden

Wahlkreise	Bevölkerung ¹⁸	80 Sitze	100 Sitze
Innere Stadt und Breitenrain-Lorraine	30'000	14	17
Länggasse-Felsenau und Bremgarten	23'800	11	13
Mattenhof-Weissenbühl Kirchenfeld-Schosshalde und Kehrsatz	31'100	14	18
31'300	14	18	
Bümpliz-Oberbottigen und Frauenkappelen	36'100	16	20
Bolligen und Ostermundigen	24'300	11	14
Total	176'600	80	100

¹⁷ Siehe dazu beispielsweise: BGE 129I185 vom 18. Dezember 2002 betreffend Wahlkreiseinteilung Stadt Zürich. Eine Übersicht über die wichtigsten Entscheide des Bundesgerichts in Sachen Wahlkreise findet sich in: Proportionalwahlssysteme im Vergleich, Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013, S.33-35.

¹⁸ Die Anzahl der Mandate pro Wahlkreis errechnet sich bei den Nationalratswahlen, aber auch in den Modellen Stadt Zürich und Kanton Basel-Stadt wie auch beim Kanton Bern nach der Bevölkerungszahl, und nicht die Zahl der Stimmberechtigten. Jeder Wahlkreis erhält also so viele Mandate, wie es seinem Anteil an der gesamten Wohnbevölkerung entspricht.

Abbildung 3-3: Wahlkreismodell für das Szenario Bern und Ostermundigen

Wahlkreise	Bevölkerung	80 Sitze	100 Sitze
Innere Stadt und Länggasse-Felsenau	24'100	12	15
Mattenhof-Weissenbühl	31'100	16	19
Kirchenfeld-Schosshalde	27'000	13	17
Breitenrain-Lorraine	25'400	13	16
Bümpliz-Oberbottigen	34'800	17	22
Ostermundigen	18'000	9	11
Total	160'400	80	100

Abbildung 3-4: Vor- und Nachteile von Wahlkreisen für die Legislative

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> – Bessere bzw. gleichmässige Repräsentation der Quartierbevölkerung bzw. der Stadtteile – Höhere Bekanntheit bzw. höhere Vertrautheit der Gewählten mit den Gegebenheiten des Stadtteils 	<ul style="list-style-type: none"> – Benachteiligung von kleinen Parteien: Bei 80 Sitzen reichen 1.23% Wähleranteil für einen Sitz, bei 9 Sitzen braucht es 10%. Eine mögliche Abhilfe ist eine Umverteilung («doppelter Pukelsheim»), die aber als intransparent und kompliziert gilt. – Segmentierung: Bei einer Unterteilung in Wahlkreise rücken Partikularinteressen einzelner Quartiere vermehrt in den Vordergrund. Dies kann sich negativ auf die Entscheidungen über gesamtstädtische Themen auswirken. – Höherer Aufwand für Politik und Verwaltung: Für jeden Wahlkreis braucht es separate Listen und entsprechendes Werbematerial. – Eingeschränkte Wahlmöglichkeit: Die Bevölkerung kann nur Kandidierende aus dem gleichen Wahlkreis wählen und zudem entsprechend der Sitzzahl deutlich weniger Personen. – Aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise erhalten die Stimmen je nach Wahlkreis ein unterschiedliches Gewicht (fehlende Erfolgswertgleichheit).

Die Autoren des Teilprojekt-Berichts kommen bei der Beurteilung zu folgendem Schluss:¹⁹ «Insgesamt erscheinen das Wahlkreismodell bzw. die Einführung von Wahlkreisen für die Parlamentswahl nicht überzeugend. Zwar könnte die Vertretung von bestimmten geografischen Gebieten in der Legislative und damit eine breite Repräsentation der Bevölkerung gesichert werden, aber die systembedingten Nachteile hinsichtlich Segmentierung, Benachteiligung von kleineren Parteien bei der Mandatszuteilung und fehlender Erfolgswertgleichheit wiegen zu schwer. Das heutige Wahlsystem der Stadt Bern mit einem Einheitswahlkreis eröffnet kleineren Parteien und lokalen Gruppierungen gute Chancen auf einen Sitzgewinn und eine angemessene Vertretung, da das natürliche Quorum bei 1.23% der Stimmen und damit vergleichsweise niedrig liegt.²⁰»

¹⁹ Teilbericht Politische Strukturen, Abschnitt 4.5.

²⁰ Das natürliche Quorum ergibt sich aus der Division von 100 durch die Anzahl Mandate plus 1.

Eine **Alternative zu Wahlkreisen** bietet die erwähnte Option, für eine Übergangszeit **zusätzliche Mitglieder** mit Sitzgarantie aus den ehemaligen Aussengemeinden zu wählen (Modell C).

Eine weitere Möglichkeit ist ein **Umverteilungsmodus** analog zur Vertretung der französischsprachigen Bevölkerung im Wahlkreis Biel-Seeland bei den Grossratswahlen.²¹ (Modell D).

Auch eine ausgebaute Stadtteilpartizipation gemäss folgendem Abschnitt kann eine Alternative sein.

3.4 Politische Mitwirkung der Stadtteile (Stadtteilpartizipation)

Den Möglichkeiten zur politischen Mitwirkung in der künftigen Stadtgemeinde kommt eine besondere Bedeutung zu. Ein institutionalisiertes und gut ausgebautes Partizipationssystem sichert eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung und der einzelnen Stadtgebiete an der politischen Meinungsbildung. Weiter erleichtert es im Fall einer Fusion den neu hinzugestossenen Stadtteilen, ihre spezifischen Interessen einzubringen.

Von verschiedenen denkbaren Modellen wurden drei näher geprüft und ausgearbeitet:

a) Modell 1: Anerkannte Quartierorganisationen

Das heutige Modell der Stadt Bern sieht anerkannte, repräsentative und städtisch subventionierte Quartierorganisationen vor, die berechtigt sind, die Interessen der Quartierbevölkerung in den städtischen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu vertreten. Sie haben keine Behördenfunktion, sind aber offizielle Ansprechpartner und Mitwirkungsorgane für Gemeinderat und Verwaltung bei Projekten, die das jeweilige Quartier besonders betreffen. Aktuell verfügen sämtliche Stadtteile mit Ausnahme der Innenstadt über eine anerkannte Quartierorganisation.

Die Quartierorganisationen müssen in Form eines Vereins organisiert sein. Die Mitgliedschaft steht allen Organisationen mit quartierspezifischer Zielsetzung (insbesondere Leisten und Quartiervereinen) sowie den im Stadtrat vertretenen Parteien offen. Sie werden vom Gemeinderat als «repräsentative Quartierorganisation» anerkannt, wenn bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Vertretung der politischen Parteien, der Organisation und der Finanzierung bzw. Rechnungslegung erfüllt sind.

Aktuell erhalten die Quartierorganisationen einen jährlichen Grundbeitrag und zusätzlich einen einheitlichen Beitrag pro Kopf ihrer Bevölkerung. 2018 unterstützte die Stadt die bestehenden Quartierorganisationen mit insgesamt 329'700 CHF. Diese Mittel erlauben es ihnen, eine professionelle Geschäftsleitung zu finanzieren. Präsidium und Vorstandsmitglieder üben ihre Tätigkeit nebenamtlich aus.

²¹ Siehe dazu: Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 (PRG; BSG 141.1), Artikel 64 Absatz 3, Artikel 88-89. Grundidee: Die Wahl erfolgt in *einem* Wahlkreis und falls die (bisherigen) Gemeinden die Anzahl ihrer garantierten Sitze nicht erreichen, rücken ihre Kandidatinnen und Kandidaten an die Stelle der am schlechtesten Gewählten aus der Stadt.

Die städtischen Quartierkommissionen sind etabliert und in ihren jeweiligen Stadtteilen sehr gut verankert. Dies macht sie zu wichtigen Ansprechpartnern für Gemeinderat, Stadtrat und Verwaltung bei der Umsetzung der städtischen Politik. Die Kommissionen stehen in regelmäßigem Austausch mit den Behörden und nutzen ihre Möglichkeiten zur Partizipation an Planungs- und Entscheidungsprozessen, indem sie sich in der Regel zu den quartierrelevanten Projekten insbesondere in den Bereichen Wohnungsbau, Verkehr, Bau von Schul- und Sportanlagen und Gestaltung des öffentlichen Raums vernehmen lassen und die Anliegen des betreffenden Stadtteils in die politische Diskussion einbringen.

Im Fall eines Zusammenschlusses der Stadt mit einer oder mehreren Gemeinden wäre es naheliegend, das bestehende und gut funktionierende Berner Mitwirkungsmodell auf die neu hinzugestossenen Stadtteile auszudehnen. Die neuen Stadtteile hätten die Möglichkeit, eigene Quartierorganisationen einzusetzen und auf diesem Weg am politischen Prozess teilzuhaben. So könnten sie vergleichsweise einfach und ohne institutionelle Reformen in die bestehenden Mitwirkungsverfahren integriert werden. Darüber hinaus würden sich durch die Schaffung neuer Quartierorganisationen in den bisherigen Gemeinden den bestehenden und historisch gewachsenen Dorf- und Quartiervereinen neue Tätigkeitsfelder und Einflussmöglichkeiten eröffnen, was sich positiv auf die Akzeptanz einer Fusion auswirken dürfte.

b) Modell 2: Stadtteilkonferenzen

Dieses Modell nach Vorbild von Luzern sieht Konferenzen vor, an denen Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Verwaltung und von allen interessierten Stadtteilorganisationen und Interessengruppen (Quartiervereine, Kirche, Schulen) teilnehmen. Sie diskutieren Themen und Projekte, die für den jeweiligen Stadtteil von Bedeutung sind. Dadurch sollen stadtteil- und quartierrelevante Entwicklungen und Anliegen frühzeitig erkannt und in die weitere Planung aufgenommen werden.

Die Stadt Luzern hat im Nachgang zur Fusion mit Littau solche Stadtteilkonferenzen eingeführt. Eine 2015 durchgeführte Evaluation ergab ein grundsätzlich positives Ergebnis (verbesserter Austausch, bessere Vernetzung und Information zwischen den Akteuren usw.).

Anders als die anerkannten Quartierorganisationen im Mitwirkungsmodell der Stadt Bern verfügen die Stadtteilkonferenzen in Luzern jedoch über keine gesetzlich festgeschriebenen Partizipationsrechte und Kompetenzen. Auch auf die Definition von verbindlichen Perimetern für die Konferenzen wurde verzichtet, stattdessen werden diese einzelfallweise und je nach Thema festgelegt. Insgesamt sind der Grad der Institutionalisierung und die Mitwirkungsmöglichkeiten im Modell Stadtteilkonferenzen geringer als im Berner Modell, entsprechend ist auch der Einfluss der Quartiere auf die städtischen Planungs- und Entscheidungsprozesse bescheidener. Im Hinblick auf die mögliche Fusion der Stadt Bern stellt die Einführung von Stadtteilkonferenzen gemäss Einschätzung im Teilprojekt-Bericht *«keine valable Alternative zum bestehenden Mitwirkungsmodell dar und wäre allenfalls als Ergänzung dazu denkbar»*.

c) Modell 3: Stadtteile mit Organen (Stadtteil-Kommissionen)

Dieses Modell sieht die Einsetzung von eigenen Stadtteilorganen (z.B. Stadtteil-Kommissionen genannt) und eine direkte Teilhabe der Stimmberechtigten an politischen Entscheiden vor: Je nach Grösse des Stadtteils können diese Beschlüsse in Urnenabstimmungen oder im Rahmen von Stadtteilversammlungen (analog der bestehenden Gemeindeversammlungen in Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen und Kehrsatz) gefasst werden.

Gewählt werden Stadtteil-Kommissionen als repräsentatives Mitwirkungsorgan, das die Interessen des Stadtteils in die politischen Entscheidungsprozesse auf städtischer Ebene einbringt und bei städtischen Projekten mit Auswirkungen auf die Quartiere und Stadtteile mitwirkt. Die Stadtteilorgane verfügen über ein eigenes Budget im Rahmen des städtischen Finanzhaushalts und ein Antragsrecht. Sie nehmen aber keine abschliessenden Zuständigkeiten in städtischen Belangen wahr.

Gemäss Teilprojekt-Bericht wäre «*die Umsetzung von Modell 3 eine Pionierleistung auf städtischer Ebene und im Fall eines Zusammenschlusses ein positives Zeichen an die neuen Stadtteile, dass sie ihre Anliegen auch in einem grösseren Rahmen einbringen können und ernst genommen werden. Andererseits gilt es auch zu berücksichtigen, dass es sich um ein sehr komplexes und umfangreiches Partizipationsmodell handelt, dessen Umsetzung mit einem erheblichen Aufwand verbunden wäre. Die konkrete Ausgestaltung ist allerdings variabel: Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Stadtteilorgane und deren Finanzierung können im Rahmen der Abklärungsphase vertieft geprüft und konkret festgelegt werden. Dabei ist auch ein etappiertes Vorgehen möglich und denkbar. (...) Dabei ist zu bedenken, dass man sich auf ein Modell einigen müsste, das auch von einer Mehrheit des Stadtrats unterstützt wird.*»

d) Vergleich der Modelle

Abbildung 3-5: Vergleich der drei geprüften Modelle für eine Stadtteilpartizipation

Kriterium	Modell 1: Quartierorganisationen bzw. Stadtteilorganisa- tionen	Modell 2: Stadtteil- konferenzen	Modell 3: Stadtteile mit Organen (Stadtteil-Kommissionen)
Vorbild	Heutige Quartierorgani- sationen der Stadt Bern	Luzern	noch kein Vorbild in Schwei- zer Städten
Legitimation	hoch (Mindestanforde- rungen)	mittel	sehr hoch (Urnenwahl oder Stadtteilsversammlung)
Institutionalisierung	hoch (Vereine)	tief, variabler Perime- ter	sehr hoch (gewählte Be- hörde)
Mitwirkung	verbindlich	konsultativ	verbindlich
Instrumente	formalisiert	keine	formalisiert und evtl. ausge- baut, z.B. Stadtteilmotion
Eigene Finanzen	ja	nein	ja, evtl. ausgebautes Budget im Vgl. zu Modell 1
Komplexität	hoch	gering	sehr hoch
Umsetzungskosten	gering, denn Grundorga- nisation besteht und kann auf die neu hinzu- stossenden Stadtteile ausgedehnt werden	gering	hoher Aufwand für Aufbau und auch Betrieb des Sys- tems

4 Sachbereiche: Von Abwasser bis Zivilschutz

Folgende Sachbereiche wurden auf Kooperationsmöglichkeiten, Synergien und mögliche Problempunkte bei einer Fusion untersucht: Gemeindeverwaltung und Einwohnerdienste, Soziales und Integration, Schule, Sport, Öffentliche Sicherheit, IT und E-Government, Ver- und Entsorgung, Tiefbau sowie öffentliche Beschaffung.

4.1 Heutige Situation und Kooperationen

a) Gemeinden sind gut aufgestellt und professionell

Die Gespräche und Analysen haben zunächst bestätigt, dass alle Gemeinden gut organisiert sind und einen professionellen Service public bieten, auch wenn die Standards nicht überall gleich sind. Entsprechend ihrer Grösse wählen sie Lösungen, die auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Dabei nutzen sie bereits heute auch die Möglichkeiten zur Kooperation mit anderen Gemeinden und mit Privaten recht ausgiebig und geschickt.

b) Kooperationen: Viele Potenziale schon genutzt – aufwendige Absprachen

In den untersuchten Sachbereichen bestehen viele Kooperationen, die generell positiv beurteilt werden. Sie erfordern allerdings auch zahlreiche Vereinbarungen und Absprachen, welche auch für die Verantwortlichen in den Gemeinden zeitaufwendig sein können. Insbesondere in den Bereichen IT (regionale Informatikzentren), Soziales (regionale Sozialdienste) und öffentliche Sicherheit (Feuerwehr) bestehen recht weitgehende und zweckmässige Kooperationen.

Kooperationen gibt es häufig zwischen Bern und Ostermundigen, aber auch verschiedentlich mit Bolligen, Bremgarten und Frauenkappelen. Kehrsatz orientiert sich stärker nach Köniz oder Belp. In vielen Kooperationen sind aber auch Gemeinden ausserhalb des betrachteten Perimeters beteiligt: Diese Kooperationen müssten im Falle einer Fusion überprüft und mehrheitlich angepasst werden. Da insbesondere Ostermundigen ein gewichtiger Partner in vielen Kooperationen ist, kann dies für die übrigen beteiligten Gemeinden einen grösseren Anpassungsbedarf auslösen.

Das Potenzial für eine Verstärkung der Kooperationen ist durchaus vorhanden, allerdings im Vergleich zu den bereits realisierten Kooperationen eher klein. Der Aufwand für Absprachen, Vereinbarungen und Leistungsverrechnungen steht bald einmal in einem ungünstigen Verhältnis zu den Synergien. Am ehesten gibt es noch Potenziale bei der Beschaffung (von Betriebsmaterial, aber auch von Mobiliar und Fahrzeugen), im Strassenunterhalt und bei einzelnen Angeboten in der Sozialpolitik.

Allerdings wäre ein Teil des Kooperationspotenzials auch oder sogar eher mit anderen Gemeinden als mit Bern oder den anderen hier beteiligten Gemeinden realisierbar (beispielsweise im Raum Kehrsatz – Belp – Köniz).

Anders formuliert: Das Potenzial der Kooperationen ist zum grossen Teil ausgeschöpft. Wenn man einen nächsten Schritt machen will, um noch mehr Synergien zu nutzen, sich gemeinsam

den Zukunftsaufgaben zu stellen und zugleich aufwendige Vereinbarungen, Leistungsverrechnungen und mehrfache Führungsaufgaben zu vermeiden, drängt sich in den meisten Fällen eine Fusion auf.

4.2 Die Sachbereiche auf einen Blick

Die folgende Abbildung zeigt summarisch die Chancen, Risiken und offenen Fragen im Hinblick auf eine Fusion:

Abbildung 4-1: Chancen, Risiken und offenen Fragen in den Sachbereichen bei einer Fusion

Sachbereich	Chancen	Risiken/Herausforderungen	Offene Fragen
Für die meisten Sachbereiche der Gemeindeverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Mittelfristig tiefere Fixkosten durch Zentralisierung von Aufgaben – Dies gilt besonders für Zukunftsprojekte, wie z.B. Digitalisierung, E-Government 	<ul style="list-style-type: none"> – Verlust schlanker Verwaltungsstrukturen * – Längere Wege, weniger Bürgernähe * – Umstellungskosten – Mehrkosten bei Ausweitung des Leistungsstandards 	<ul style="list-style-type: none"> – Bürger/innen-Nähe sicherstellen, z.B. mit Kombination aus zentralen (online, Telefon) und dezentralen (Vor-Ort-)Services
Soziales und Integration	<ul style="list-style-type: none"> – Zugang zum breiten Stadtberner Leistungsangebot – Effizienzgewinne (Integration) 	<ul style="list-style-type: none"> – Zusatzkosten durch gewisse heute von Bern finanzierte Leistungen – Weniger Bürgernähe (in kleinen Gemeinden) 	<ul style="list-style-type: none"> – Auswirkungen auf die KESB Bern-Mittelland Nord – Handhabung Betreuungsgutscheine
Schule	<ul style="list-style-type: none"> – Begrenzt Optimierungspotenzial bei Schulraum und Klassengrößen 	<ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt kaum wesentliche Vor- oder Nachteile, weil bestehende Vielfalt bleiben kann 	<ul style="list-style-type: none"> – Regelung Schulkommissionen im Detail
Sport	<ul style="list-style-type: none"> – Begrenzt Potenzial bei der besseren Nutzung der knappen Kapazitäten 	<ul style="list-style-type: none"> – Verschiedene Tarifsysteme für Hallen, Bäder usw. – Drohender Verlust der Vereinskultur – Hallennutzung durch Vereine 	<ul style="list-style-type: none"> – Attraktive Angebote für lokale Vereine sichern, z.B. lokale Betreuung durch Stadtteilsbehörden (->TP2)
Öffentliche Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> – Synergien bei Gewerpelizei – Sicherheitsgewinn durch Ausweitung der Fremdenpolizeikompetenz der Stadt Bern * – Bessere Betrugsbekämpfung * 	<ul style="list-style-type: none"> – Ressourcenverträge mit Police Bern ggf. anpassen 	<ul style="list-style-type: none"> – Umgang mit Ressourcenverträgen – Auswirkungen auf restl. Gemeinden, z.B. bei der Zivilschutzorganisation Bantiger
IT und E-Government	<ul style="list-style-type: none"> – Zugang zu IT/E-Gov – Knowhow inhouse – Beschaffung – Grössenvorteile aufgrund hoher Fixkosten und geringer variabler Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Umstellungskosten der IT-Systeme 	<ul style="list-style-type: none"> – Planung der Anpassungen und System-Migration – Entwicklungen E-Gov – Auswirkungen auf reg. Informatikzentren

Sachbereich	Chancen	Risiken/Herausforderungen	Offene Fragen
Raumplanung und Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> – Bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr dank zusammenhängender Siedlungsräume ohne Gemeindegrenzen sowie Nutzungsplanung auf grösserem Gebiet – Neue Möglichkeiten bei der Zonenplanung (v.a. Einzonungen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Längere Bewilligungsprozesse / Verfahren * 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufwendiges Zusammenführen der Bauordnungen als grosse Herausforderung
Ver- und Entsorgung, Tiefbau	<ul style="list-style-type: none"> – Spezialisierung * – Fachwissen z.B. für Werterhalt/Planung * – Effizientere Nutzung und Beschaffung z.B. von Fahrzeugen 	<ul style="list-style-type: none"> – ewb/BKW: Zwei Tarife; Umsetzung Energierichtplan – Werkhöfe: Einsatz weiterhin mit Rücksicht auf lokale Verhältnisse 	<ul style="list-style-type: none"> – Dezentrale Werkhofstandorte – ARA Bern / ARA Worblental – öffentliche Beleuchtung – KVA Bern / KEWU – Anpassung Reglemente
Beschaffung	<ul style="list-style-type: none"> – Einsparpotenzial insb. bei standardisierten Produkten – Knowhow (z.B. ökologische Beschaffung) * – Mittel- bis langfristig tiefere Unterhaltskosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Insg. wenig Risiken – Längere administrative Prozesse 	<ul style="list-style-type: none"> – Derzeit keine

* gilt insbesondere aus Sicht der kleineren Gemeinden bzw. für deren Bevölkerung

4.3 Erkenntnisse aus der Analyse und offene Fragen

a) Leistungserbringung nach Fusion – überall gleich – zentral oder dezentral?

Die zwei zentralen Fragestellungen sind:

- Welche Mehrleistungen der Stadt Bern (höhere Standards) werden nach einer Fusion vollständig auf Aussengemeinden ausgedehnt (mit entsprechenden Mehrkosten und Mehrnutzen)?
 - Für Aussengemeinden kann es zudem attraktiv sein, wenn Angebote oder Leistungsstandards auf ihr Gebiet ausgeweitet werden. Als Beispiel ist das breite Leistungsangebot der Stadt Bern im Bereich Soziales und Integration zu nennen.
 - Solchen Mehrleistungen würden aber auch entsprechende Zusatzkosten gegenüberstehen.
 - Zu prüfen wäre auch ein besserer Zugang der Aussengemeinden zum Angebot der Stadt Bern über eine verstärkte Kooperation. Vorhandenes Potenzial wird jedoch bereits heute gut genutzt und ein besserer Zugang wäre bei einer Fusion sicherlich einfacher zu gewährleisten.

- Welche für die Zielgruppen relevanten Leistungen werden zentralisiert, welche weiterhin dezentral?
 - Einerseits erlaubt eine Zentralisierung in der Regel Effizienzgewinne und somit Kosteneinsparungen.
 - Andererseits wird von Aussengemeinden ein Verlust der schlanken Strukturen und der Bürgernähe befürchtet, insbesondere bei Angeboten, bei denen die persönliche Nähe wichtig ist.
 - Es wird zu entscheiden sein, inwiefern diese möglichen Nachteile durch die Aufrechterhaltung bzw. Schaffung dezentraler Angebote (z.B. Schalter, Videolösungen, eigene Zweigstellen oder Werkhöfe) aufgefangen werden. Dabei sind auch die Kosten zu beachten, und ebenso die möglichen Wünsche von Berner Stadtteilen nach einer Gleichbehandlung.

b) Neue Räume für Wirtschaft und Bevölkerung, lokale Stärken beibehalten

Die Unternehmungen aus den Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbesektoren orientieren sich i.d.R. an einem grösseren Raum, der über die Gemeindegrenzen hinausgeht. Eine Fusion bringt aus Sicht von Investoren und Gewerbetreibenden den Vorteil eines grösseren Gebietes mit einheitlichen institutionellen Rahmenbedingungen (Zuständigkeiten, Regeln im Bauwesen, Vergabe Lizenzen im Taxiwesen).

Auch der Lebensraum der Bevölkerung geht längst über die Gemeindegrenzen hinaus. Vorteile für die Bevölkerung ergeben sich direkt v.a. bezüglich besserem Zugang zu Leistungen. Hinzu kommen zahlreiche indirekte Vorteile (nachfolgende Abschnitte). Für die Bevölkerung zentral ist auch das stark identitätsstiftende Quartier- und Vereinsleben. Hier gilt es sicherzustellen, dass dieses auch in einer fusionierten Gemeinde bestehen bleibt. Denkbar wäre z.B. eine lokale «Betreuung» von Vereinen durch Stadtteilsbehörden.

c) Zusammenlegen von Knowhow und Expertise

In vielen Bereichen könnten Aussengemeinden vom breiteren Knowhow und spezifischem Fachwissen der Stadt Bern profitieren. So etwa bei der Bauverwaltung, beim Immobilienmanagement oder bei der Informatik. Mit einer Fusion wäre die Verwaltung anders als heute in kleineren Gemeinden nicht mehr auf externe Unterstützung angewiesen (z.B. zur Beurteilung von Baugesuchen, beim Werterhalt von Infrastrukturen oder für IT-Support). Mit der stärkeren Spezialisierung und der besseren Ausnutzung des vorhandenen Knowhows sowie z.B. durch einen gemeinsamen Pikettdienst im Wasser-/Abwasserbereich können generell Effizienzgewinne erzielt werden. Bei Polizeiaufgaben könnte mit einer Fusion zudem ein Sicherheitsgewinn für die Bevölkerung betreffend Betrugsbekämpfung und insbesondere auch hinsichtlich der Kompetenzen der Stadt bei der Fremdenpolizei erreicht werden. Allerdings haben die kleineren Gemeinden mit ihren schlanken Strukturen oft ein besseres Gesamtbild über lokale Gegebenheiten und können schneller reagieren.

d) Bessere Abstimmung in der Raumplanung – weniger Grenzen, grösseres Gebiet

In der Raumplanung ist generell eine bessere Abstimmung von Verkehr und Siedlung zu erwarten, wenn zusammenhängende Siedlungsräume ohne dazwischenliegende Gemeindegrenzen einheitlich geplant werden können und die Nutzungsplanung in grösseren Raumeinheiten durchgeführt werden kann. Synergie-Effekte lassen sich am ehesten bei einer Fusion Bern–Ostermundigen oder Bern–Bolligen–Ostermundigen erzielen. Raumplanerisch betrachtet ist ein Zusammengehen von Bern und Ostermundigen auch folgerichtig im Sinne der langfristigen und der gemeinsam zu entwickelnden Osterweiterung von Bern (Bern-Ost), dies im Sinne des Stadtentwicklungskonzepts (STEK) und der anstehenden Entwicklungen (insb. räumliche Entwicklungsstrategie und Umsetzung der Ortsplanungsrevision O'mundo).

Für kleine Gemeinden wären Arealentwicklungen einfacher, wenn sie die nötigen Investitionen allein nicht stemmen können. Demgegenüber steht die Befürchtung der kleinen Gemeinden, dass sich durch eine Fusion Bewilligungsprozesse und ähnliches verlängern würden. Eine Herausforderung stellt auch das Zusammenführen der Bauordnungen dar (mehrfähriger Prozess mit paralleler Anwendung verschiedener Bauordnungen).

Weitgehend ausgeschöpft ist das Kooperationspotenzial bei der Planung und im Betrieb von öV und MIV. Bei diesen Bereichen ist wegen der kantonalen bzw. regionalen Zuständigkeit kein wesentlicher spürbarer Effekt infolge vertiefter Zusammenarbeit oder Fusionen zu erwarten.

Bedeutsam könnte eine Fusion für die Standortgunst und den Auftritt der Kernagglomeration sein. Langfristig einheitliche Regeln, z.B. im Baubereich, und eine besser abgestimmte Raumentwicklung sowie das höhere Gewicht gegenüber dem Kanton können hier einen Beitrag leisten, der im zunehmenden Standortwettbewerb wichtig sein kann.

e) Effizientere Nutzung von Landreserven und Infrastrukturen – Potenzial mit Grenzen

Grundsätzlich bietet eine gemeinsame Planung, Errichtung und Nutzung von Infrastrukturanlagen grosses Potenzial, insbesondere im Bereich Sport. Dies gilt für verstärkte Kooperationen ebenso wie für eine Fusion. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Kooperation zeigt das Projekt Weissenstein, wo Bern mit Köniz (also über den hier betrachteten Perimeter hinaus) zwei Dreifachturnhallen betreibt. Auch die 50-Meter-Schwimmhalle im Neufeld und die damit entstehenden neuen Kapazitäten bergen grosses Potenzial für Kooperationen. Eine Fusion bietet insofern mehr Potenzial, als dass alle Beteiligten gleichberechtigt unter einem Dach zusammenarbeiten. Begrenzender Faktor sind jedoch die Landreserven: Das Kernproblem der Raumknappheit bleibt auch bei Kooperation oder Fusion bestehen.

Allerdings könnten nach einer Fusion gegebenenfalls Landflächen in den heutigen Aussengemeinden einfacher eingezont werden. So könnten die Chancen für eine kantonale Genehmigung einer Einzonung auf neuem Stadtboden besser stehen. In Frauenkappelen hat es beispielsweise noch Potenzial für Einzonungen. Auch in anderen kleinen Gemeinden könnten noch Flächen vorhanden sein, die – wenn sie erst auf Stadtgebiet liegen – anders beurteilt würden und eingezont werden könnten (wobei hier die übergeordneten Regeln, z.B. Raumplanungsgesetz, kantonaler Richtplan, Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept,

Grenzen setzen). Damit könnte in einer fusionierten Gemeinde ein Potenzial entstehen, welches die Bedürfnisse der Kernregion besser deckt, das heisst: Die Aussengemeinden können zu einer Siedlungsentwicklung mit unterschiedlichen Lagequalitäten beitragen, was eine grössere Gemeinde dann auch attraktiver machen könnte: Hochqualifizierte Arbeitskräfte leben in der Gemeinde wo sie arbeiten.

Im Bereich Schule besteht in sehr begrenztem Rahmen Optimierungspotenzial beim Schulraum und den Klassengrössen, weil aufgrund der Schulwege keine grossen Anpassungen zu erwarten sind. Es gibt kaum wesentliche Vor- oder Nachteile einer Fusion, weil die heutige Vielfalt von Schulmodellen und auch Schulkommissionen in den Stadtteilen beibehalten werden könnten.

f) Ermittlung der Einsparungsmöglichkeiten und Mehrkosten – grosse Unbekannte

Sowohl zum Einsparungspotenzial wie zu Mehrkosten durch Anpassungen der Standards ist es in der jetzigen Phase kaum möglich, konkrete Aussagen zu machen, weil zuerst definiert werden müsste, wie die Leistungen erbracht und wie die Fusion umgesetzt würde.

Grundsätzlich fällt ein beträchtlicher Teil der Aufgaben auch bei einer Fusion weiterhin an, und bei diesen «variablen Kosten» sind kaum Einsparungen möglich (z.B. Sozialdienst, Strassenunterhalt), während bei den Fixkosten (Leitung, Koordination, IT-Systeme) durchaus Grössenvorteile (sog. Skaleneffekte) genutzt und damit Kosten eingespart werden können.

Allerdings kann ein Sparpotenzial grundsätzlich nur im Ausmass eines Teils der heutigen Kosten der Aussengemeinden bestehen (Strukturen und Kosten der Stadt Bern bleiben durch eine Fusion im Wesentlichen unverändert). Die Einsparungen werden damit aus Sicht der fusionierten Gemeinde eher gering bleiben, im Falle einer 6er-Fusion ist anzunehmen, dass sie maximal rund 30 Mio. CHF pro Jahr ausmachen könnten. Erfahrungen mit anderen Fusionen bestätigen, dass in aller Regel wenig oder keine Kosten gespart, aber Leistungen verbessert werden können.

Mittel- bis langfristig fällt aber ins Gewicht, dass bei vielen Gemeindeaufgaben grössere Investitionen, insbesondere im Bereich IT, E-Government und Digitalisierung anstehen und generell die Anforderungen an die Verwaltung immer komplexer werden (Beispiele: Datenschutz, IT-Sicherheit, komplexe Vorschriften im Bau-, Umwelt-, Finanz- und Personalbereich, aber auch bei der Integration usw.). Hier ergeben sich grosse Synergien, wenn solche neuen Anforderungen und Technologien nicht mehrfach umgesetzt werden müssen, sondern über eine fusionierte Gemeinde eine grössere Bevölkerung mit den gleichen Fixkosten abgedeckt wird.

g) Offene Fragen im Hinblick auf eine Fusion/verstärkte Kooperation

In dieser Phase konnten nicht alle offenen Fragen im Detail geklärt werden, sondern es wurden gezielte Schwerpunkte gesetzt (gemäss dem vom Projektrat verabschiedeten Konzept). Nebst verschiedenen Detailfragen (Anpassungen an oder Zusammenführen von Systemen, Tarifen, Reglementen usw.) zeigen sich zwei Hauptknackpunkte:

- Wie kann sichergestellt werden, dass die Dienstleistungen möglichst bürgernah und somit möglichst schlank erfolgen können, gleichzeitig aber gewisse Effizienzgewinne durch Zentralisierung möglich bleiben?
- Wie kann die Vereinskultur bzw. die wichtige Funktion der Vereine und deren heutige Unterstützung besonders in den fusionierenden Aussengemeinden erhalten werden? Zu prüfen sind situative Lösungen, wie die Vergabe von Benutzungsrechten durch allfällige Stadtteilsbehörden (vgl. Modelle in Abschnitt 3.4).

4.4 Fazit zu den Sachbereichen

Die *Kooperationsmöglichkeiten* sind bereits stark ausgenutzt, teilweise ausserhalb des hier betrachteten Perimeters. Es bestehen zusätzliche Synergiepotenziale, sie sind aber relativ klein und stossen aufgrund der notwendigen Absprachen an ihre Grenzen.

Im Falle einer *Fusion* können in vielen der untersuchten Sachbereiche weitergehende Synergien realisiert und die Leistungen und das spezialisierte Knowhow der Stadt Bern für die heutigen Aussengemeinden nutzbar gemacht werden. Dabei dürfte aber das Einsparpotenzial relativ gering sein, während andererseits Mehrkosten für höhere Standards anfallen werden. Der Saldo ist offen.

Die Situation präsentiert sich für alle Aussengemeinden ähnlich: Mit Ostermundigen sind die Synergien oftmals grösser, weil Ostermundigen wie Bern weitgehend urban geprägt ist und ähnliche Bedürfnisse abdecken muss, aber die kleineren Gemeinden können umgekehrt stärker von der Spezialisierung Berns profitieren. Einzig bei Kehrsatz führt die geografische Situation in einigen Bereichen dazu, dass die Synergien etwas kleiner eingeschätzt werden.

Insgesamt bestehen einige offene Punkte im Hinblick auf eine Fusion, aber keine unüberwindlichen Hindernisse. Eine zentrale Frage ist dabei, wie und in welchem Ausmass bestimmte Leistungen weiterhin dezentral angeboten werden sollen.

5 Personal und Pensionskassen: Kosten besserer Leistungen

Das Personal ist für die Qualität und Effizienz der Leistungen der Gemeinden von zentraler Bedeutung. Daher ist für eine Fusion auch von grossem Interesse, wie sich die Anstellungsbedingungen samt der beruflichen Vorsorge (Pensionskasse) verändern könnten.

Vorgesehen ist eine Arbeitsplatzgarantie, d.h. es wird aufgrund der Fusion nicht zu Entlassungen kommen: Dazu haben sich die Projektgremien bekannt. Was dies konkret bedeutet, wird weiter unten noch ausgeführt.

5.1 Personal

Aufgrund der Grössenverhältnisse und der ausgebauten personalrechtlichen Grundlagen der Stadt Bern wurde im entsprechenden Teilprojekt angenommen, dass bei einer Fusion grundsätzlich die heutigen Bestimmungen der Stadt Bern übernommen werden. Dabei sind aber Anpassungen durchaus möglich und diskutierbar.

a) Bei 6er-Fusion: Personalbestand + 8% und Lohnsumme +10%

Bei einer Übernahme des gesamten Personalbestands aller Gemeinden würde der Personalbestand der Stadt Bern von 4'565 Personen bzw. 3'226 Vollzeitäquivalenten (full time equivalent, FTE) um 351 Personen bzw. 250 FTE steigen, was 7.7% entspricht.

Abbildung 5-1: Gemeinde-Mitarbeitende in den sechs Gemeinden per 31.08.2019
unterteilt nach öffentlich-rechtlichen (ÖR) und privatrechtlichen (PR)²² Mitarbeitenden. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Stadt Bern, deren Anzahl Mitarbeitende (Personen und FTE) als 100 Prozent betrachtet werden.

	Personen	Prozent	FTE	Prozent
Bern	4'565	100	3'226	100.0
Ostermundigen	196	4.3	155	4.8
Bern + Ostermundigen	4'761	104.3	3'381	104.8
Bolligen	77	1.7	44	1.4
Bern + Ostermundigen + Bolligen	4'838	106	3'425	106.2
Bremgarten	45	1	28	0.9
Bern + Bremgarten	4'610	101	3'254	100.9
Kehrsatz	19	0.4	16	0.5
Bern + Kehrsatz	4584	100.4	3242	100.5
Frauenkappelen	14	0.3	7	0.2
Bern + Frauenkappelen	4579	100.3	3233	100.2
Alle Gemeinden	4916	107.7	3476	107.7
Alle Gemeinden ausser Bern	351	7.7	250	7.7

²² Privatrechtliche Mitarbeitende sind bspw. Aushilfen, Lernende, befristete Mitarbeitende, Reinigungspersonal, Praktikant*innen. Quellenangaben und Details siehe Teilprojektbericht.

Der Personalaufwand der Stadt Bern würde bei einer Übernahme des gesamten Personalbestands bei aktuellen Löhnen um 32.4 Mio. CHF pro Jahr steigen, was zusätzlichen 9.8% entspricht.²³

b) Meist höhere Löhne – Mehrkosten von langfristig 0.7 Mio. CHF

Für einen Lohnvergleich wurde eine externe Studie²⁴ durchgeführt. Diese ergab, dass die Stadt Bern aufgrund ihres Lohnsystems bei den meisten Funktionen leicht höhere Löhne bietet. Es gibt relativ wenige Ausnahmefälle von Funktionen, für welche das städtische Lohnsystem zu einer Lohnreduktion führen würde: Bei diesen wird davon ausgegangen, dass zumindest anfänglich der Besitzstand (d.h. der höhere aktuelle Lohn) beibehalten würden. Unter diesen Annahmen würde die Gesamtlohnsumme inkl. Besitzstandsgewährung um ca. 1'138'000 CHF pro Jahr steigen. Nachdem die Kosten für die Besitzstandswahrung wegfallen (z.B. aufgrund von Pensionierungen), betragen die Mehrkosten noch ca. 665'000 CHF pro Jahr. Dies macht 0.4% (bzw. nach Wegfall der Besitzstandsgewährung 0.2%) der Gesamtlohnsumme aller Gemeinden (mit Bern) und 5.1% bzw. 3% der Gesamtlohnsumme der mit Bern fusionierenden Gemeinden (ohne Bern) aus.²⁵

c) Meist bessere Anstellungsbedingungen

Es wird wie erwähnt angenommen, dass für das Personal der fusionierenden Gemeinden die Anstellungsbedingungen der Stadt Bern gelten würden; für die öffentlich-rechtlich Angestellten wären die wichtigsten Änderungen (Stand 2019):

- Tieferes Rentenalter (63, anstatt 64 für Frauen und 65 für Männer)
- Tiefere Wochenarbeitszeit (40 anstatt 42 Stunden)
- Ähnlich grosser Ferienanspruch²⁶
- Längere Sperrfrist (Kündigungsschutz) und höhere Abfindung bei unverschuldeter Beendigung des Dienstverhältnisses
- Höherer Anspruch auf Treueprämien und mehr Fringe Benefits (Nebenleistungen)

d) Arbeitsplatz- und Besitzstandsgarantie

Die beteiligten Gemeinden haben sich für den Fall einer Fusion für eine Arbeitsplatzgarantie ausgesprochen, was bedeutet, dass auch nach einer Fusion allen Gemeindeangestellten eine

²³ Die einzelnen Gemeinden verursachen gemäss den untersuchten Szenarien den nachfolgend aufgeführten Personalaufwandzuwachs: Ostermundigen +6.4%, Ostermundigen + Bolligen +7.8%, Bremgarten +1%, Kehrsatz +0.7%, Frauenkappelen +0.3%.

²⁴ Durch die perinnova compensation GmbH, siehe Anhang zum Teilbericht Personal.

²⁵ Bei einer Fusion der Stadt Bern mit Ostermundigen würde die Lohnsumme mit Besitzstand 0.65 Mio. CHF (4.7% bzw. 0.2%) und ohne Besitzstand 0.31 Mio. CHF (2.2% bzw. 0.1%) pro Jahr steigen; Bei diesen Zahlen werden die unterschiedlichen Wochenarbeitsstunden (40 Stadt Bern, 42 andere Gemeinden) nicht berücksichtigt.

²⁶ Gilt ab 2020; gilt bezogen auf die 40-Stundenwoche; bei 42-Stundenwoche wesentlich höherer Ferienanspruch.

vergleichbare bzw. zumutbare Stelle geboten wird.²⁷ Dabei gilt im Einzelfall auch eine leichte Lohnreduktion als zumutbar (z.B. max. 3% bei Löhnen bis 65'000 CHF und max. 12% bei Löhnen über 110'000 CHF). Mittelfristig können Synergien realisiert werden, indem Stellen nicht mehr besetzt werden, wenn es zu natürlichen Abgängen (z.B. Demissionen, Pensionierungen) kommt.²⁸

Mitarbeitende von fusionierenden Gemeinden, bei denen aufgrund des Lohnsystems der Stadt Bern ein höherer Lohn resultiert, bekommen diesen höheren Lohn ab dem Zeitpunkt der Fusion. In den eher seltenen umgekehrten Fällen, in denen eine Lohnreduktion resultiert, könnte das städtische System der Besitzstandsgarantie übernommen werden:²⁹ Die Betroffenen erhalten zwei Jahre den früheren Lohn, und anschliessend erfolgt etappenweise eine Kürzung des Lohnes um jährlich zwei Lohnstufen der neuen Lohnklasse.³⁰

Bremgarten, Kehrsatz und Frauenkappelen kennen keine Besitzstandsgarantie und für ihre Angestellten wäre somit die städtische Regelung, sofern sie überhaupt zum Zuge käme, eine Verbesserung. Ostermundigen (bei Versetzung aus dienstlichen Gründen) und Bolligen sehen heute einen lebenslangen Besitzstand vor, so dass die Regelung der Stadt Bern im Einzelfall eine Verschlechterung bedeuten könnte. Falls man eine weitergehende Besitzstandsgarantie einführen will, beispielsweise für ältere Mitarbeitende, hätte dies neben Mehrkosten auch zur Folge, dass die betroffenen Personen über längere Zeit mehr verdienen würden als ihre Kolleginnen und Kollegen in gleicher Funktion in der fusionierten Gemeinde. Dies tangiert die Rechtsgleichheit.

Für den Arbeitsort sollte keine Besitzstandsgarantie ausgesprochen werden, dieser müsste unter Umständen ab dem Zeitpunkt der Fusion verlagert werden. Es kann bereits heute gesagt werden, dass die Distanzen zwischen den Gemeinden als Arbeitsweg in jedem Fall zumutbar sind.

Bei einer Änderung von Arbeitsort, Funktion oder Lohn muss unter Einhaltung der ordentlichen Kündigungsfristen eine Änderungskündigung durchgeführt und eine neue Anstellungsverfügung ausgestellt werden.

²⁷ Am 5. März 2019 hat der Gemeinderat von Ostermundigen folgenden Beschluss gefasst: "Die Ostermundiger Mitglieder des Projektrates Kooperation Bern (KoBe) werden beauftragt, bis am 31. Mai 2019 im Projekt KoBe im Falle der Aufnahme der Fusionsverhandlungen mindestens eine 2-jährige Besitzstandsgarantie (Lohn) und Arbeitsplatzgarantie für die Mitarbeitenden zu erwirken." Anlässlich der Sitzung des Steuerungsausschusses des Projekts KOBE vom 28. Oktober 2019 wurde auf Empfehlung des Teilprojekts Personal die Besitzstandsregelung der Stadt Bern als zweckmässige Lösung erachtet. Das Teilprojekt empfiehlt zudem eine unbeschränkte Arbeitsplatzgarantie aufgrund der Fusion, jedoch bleiben die normalen Kündigungsgründe bestehen (Entlassungen aufgrund von Stellenaufhebungen sind bei der Stadt bspw. möglich, diese dürften aber nicht mit der Fusion im Zusammenhang stehen).

²⁸ Die Gesamtfuktuation beim öffentlich-rechtlich angestellten Personal der Stadt Bern beträgt derzeit 8.7% (gemäss Auskunft des Personalamts, Raphaela Bobst, 19.12.19). Somit besteht über mehrere Jahre hinweg ein relativ grosses Potenzial für Anpassungen, ohne dass es zu Entlassungen kommt.

²⁹ Falls im Fusionsvertrag / -reglement das städtische Personalrecht anwendbar erklärt werden und gleichzeitig eine davon abweichende Besitzstandsgarantie festgelegt würde, müsste das städtische Personalrecht entsprechend angepasst werden.

³⁰ Gemäss Artikel 60 Absatz 3 des Personalreglements der Stadt Bern (PRB).

e) Kooperationsmöglichkeiten: Gemeinsame Nutzung des Personalmanagements

Auch ohne Fusion gibt es zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten im Bereich Personal; denkbar wären etwa Folgende:

- Ein Dienstleistungszentrum Personal übernimmt für alle Gemeinden die operativen Personalaufgaben.³¹
- Die Gemeinden nützen rechtliche Grundlagen und Merkblätter und dergleichen, Personalmanagement-Systeme und -Instrumente sowie verschiedenste Angebote (Weiterbildung, Beratung usw.) der Stadt Bern und können in Projekten mitwirken (z.B. Weiterentwicklung des Gesundheitsmanagements).
- Die Gemeinden schreiben ihre Stellen auf der Karriereseite der Stadt Bern aus. Lernende werden von der Stadt Bern rekrutiert und rotieren zwischen den Gemeinden. Die Gemeinden³² Bolligen, Bremgarten, Kehrsatz und Frauenkappelen schliessen sich dem Gemeindeverband an, der jährlich die Gemeindeberufe an der Berufs- und Ausbildungsmesse (BAM) präsentiert. Die Gemeinden nehmen zusammen mit der Stadt Bern jährlich am Hochschulmarketinganlass der Universität Bern teil und beteiligen sich an weiteren Arbeitgebermarketingmassnahmen.

f) Chancen und Risiken

Zusammengefasst gibt es folgende Chancen und Risiken im Bereich Personal bei einer Fusion der Gemeinden mit Bern:

	Chancen	Risiken
Mitarbeitende	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrheitlich höheres Lohnniveau – Bessere Anstellungsbedingungen – Mehr Entwicklungsmöglichkeiten – Mehr Spezialisierungsmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> – Unsicherheit – Veränderte neue Struktur, neue Stellen, neue Organisationseinheiten, neue Arbeitsorte, neue Teams und Vorgesetzte, Auswahlprozedere – Vereinzelt tieferes Lohnniveau – Evtl. weiterer Arbeitsweg
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Weniger externer Aufwand aufgrund der Rücknahme ausgelagerter Aufgaben – Höhere Professionalisierung (insbesondere im Bereich HR viele rechtliche Grundlagen, Systeme, Instrumente und Angebote) – Weniger Rekrutierungsprobleme – Langfristig vermutlich tieferer Personalaufwand aufgrund von Synergien, höherer Professionalisierung und Effizienzgewinn 	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung unterschiedlicher Kulturen – Wissensträger/innen und Schlüsselpersonen kündigen aufgrund der Unsicherheit (Fusion) – Effizienzverlust, da mehr Koordinations- und Informationsaufwand bei grösseren Gemeinden – Höhere Kosten für Lohn und Nebenleistungen sowie kurzfristig aufgrund von Besitzstandswahrung – Höherer Personalaufwand aufgrund der Rücknahme ausgelagerter Aufgaben – Mehrkosten aufgrund der Anpassungen infolge der Fusion (Restrukturierungskosten)

³¹ Personalgewinnung und Freistellung, Personaladministration, Lohnbuchhaltung, Personalentwicklung, Aus- und Weiterbildung, Lehrlinge / Berufsbildung, Personalaustausch (Personalpool), Diversity-Management, Gesundheitsmanagement.

³² Bern und Ostermundigen nehmen bereits daran teil.

5.2 Pensionskasse

a) Verschiedene Vorsorgekassen, -pläne und -leistungen

Die Gemeindeangestellten der sechs Gemeinden haben ihre berufliche Vorsorge bei verschiedenen Pensionskassen und mit unterschiedlichen Vorsorgeplänen geregelt.³³ Im Falle einer Fusion wird angenommen, dass alle Angestellten in den Vorsorgeplan der städtischen Angestellten bei der Pensionskasse der Stadt Bern (PVK) überführt würden.

Im Teilprojekt wurden umfangreiche Vergleiche und Berechnungen durchgeführt, und zwar auf dem Stand vom Herbst 2019. Die Ergebnisse können sich z.B. durch die Entwicklung auf dem Kapitalmarkt und bei den Versicherten oder bei den Umwandlungssätzen ändern.³⁴

Die Leistungen der heutigen Vorsorgelösungen der Gemeinden unterscheiden sich teilweise stark, die Unterschiede hängen aber z.B. auch vom Lohn und vom Beschäftigungsgrad ab. Der Vorsorgeplan der Stadt Bern verspricht die höchsten Altersrenten und Invalidenrenten.³⁵ Der Vorsorgeplan der Stadt Bern hat die höchsten Sparbeiträge und ist deshalb teurer als die anderen Vorsorgepläne. Zudem übernimmt die Stadt Bern den höchsten Anteil, nämlich zwei Drittel, an den Beiträgen von allen untersuchten Gemeinden.

b) Mehrkosten: 0.7 Mio. aufgrund des «teureren» Vorsorgeplans und 0.2 Mio. wegen höheren Löhnen

Nach heutigem Stand betragen die Mehrkosten bei den Arbeitgeberbeiträgen aufgrund des besseren Vorsorgeplans der Stadt Bern rund 732'000 CHF pro Jahr bei einer 6er-Fusion (Bern/Ostermundigen: 368'000 CHF; weitere Szenarien siehe Teilbericht). Für die Angestellten heisst dies in den meisten Fällen, dass sie bessere Leistungen bekommen, und dies teilweise mit geringeren Lohnabzügen.

Im Weiteren führt das leicht höhere Lohnniveau zu weiteren Mehrkosten für die Pensionskasse von ca. 0.2 Mio. CHF pro Jahr (Bern/Ostermundigen ca. 0.1 Mio. CHF).

Die heute noch unterschiedlichen Deckungsgrade der Pensionskassen führen voraussichtlich nicht zu Mehrkosten, dies hängt jedoch von der schwer prognostizierbaren Entwicklung der Deckungsgrade bis zur Fusion ab.

³³ Bern und Ostermundigen bei der PVK der Stadt Bern, aber mit unterschiedlichen Vorsorgeplänen; Bolligen bei der SHP und Bremgarten, Frauenkappelen, Kehrsatz bei der Previs.

³⁴ Alle Berechnungen und Vergleiche im Bericht basieren auf den heute (Oktober 2019) gültigen Reglementen, den technischen Grundlagen, technischen Zinssätzen, Umwandlungssätzen und den Versichertenbeständen der involvierten Pensionskassen. Es handelt sich um eine Momentaufnahme. Die Situation verändert sich künftig mit jedem Personalwechsel, jeder Veränderung der persönlichen Versicherungssituation der untersuchten aktiven Versicherten (Beschäftigungsgrad, Lohn, persönliche Einkäufe, Vorbezug WEF, Scheidung etc.) und Rentenbeziehenden (Pensionierungen, Todesfälle, Invalidität etc.), jeder Anpassung der Reglemente, der technischen Grundlagen, des technischen Zinssatzes, der Deckungsgrade etc. der involvierten Pensionskassen. Bereits bekannte Veränderungen, wie die geplanten Senkungen der Umwandlungssätze bei der Previs und der SHP wurden bewusst nicht berücksichtigt.

³⁵ Bei aktiven Versicherten mit höheren Löhnen sind allerdings die Kinder-, Waisen- und Ehegattenrenten im Vorsorgeplan der Stadt Bern tiefer als bei den anderen Vorsorgeplänen.

c) Besitzstandsgarantie wegen Pensionsalter 63: Verschiedene Modelle denkbar

Aufgrund der unterschiedlichen Umwandlungssätze (UWS) ist nicht garantiert, dass Versicherte der anderen Gemeinden nach dem Wechsel in den Vorsorgeplan der Stadt Bern wieder mindestens ihren heutigen Altersrentenanspruch erreichen. Ein Hauptgrund ist, dass die städtischen Angestellten im Alter 63 in Pension gehen und nicht erst mit 64 oder 65 Jahren. Weil sie dadurch 2 Jahre weniger Sparbeiträge bezahlen, 2 Jahre weniger Zins auf den Alterssparkonten erhalten und die Rente 2 Jahre früher beziehen, ergibt sich eine Einbusse auf der Altersrente von bis zu 30 Prozent gegenüber dem aktuellen Anspruch, dies allerdings bei 2 Jahre längerem und früherem Rentenbezug. Beim Wechsel muss deshalb eine Besitzstandsregelung in noch zu klärender Form definiert werden, z.B. mit einer individuellen Einmaleinlage auf die Alterssparkonten, welche die Einbussen ausgleicht. Im «Teilbericht Pensionskasse» sind verschiedene denkbare Modelle aufgeführt.

Insgesamt betragen die Kosten für diese Besitzstandsregelung inklusive AHV-Überbrückungsrente nach heutigem Stand einmalig rund 10.3 Mio. CHF (Bern/Ostermundigen: 7.4 Mio. CHF), wobei dieser Betrag durch die Angleichung der Umwandlungssätze voraussichtlich bis zum Fusionszeitpunkt eher sinkt und zudem je nach Modell über mehrere Jahre verteilt anfallen wird. Bei Fusionsverhandlungen ist diese Thematik zusammen mit dem Thema Rücktrittsalter 63 zu vertiefen.

6 Finanzen: Unterschiedliche Ausgangslagen

Im Teilprojekt Finanzen wurden zahlreiche Analysen zur heutigen Situation und möglichen Entwicklungen erstellt, von denen die wichtigsten nachstehend zusammengefasst werden.

6.1 Steuern und Steuererträge

Abbildung 6-1: Finanzielle Eckwerte der Steuern der Gemeinden

	Steuer- anlage	Ordentl. Steuer- ertrag	Liegenschafts- steuersatz	Liegenschafts- steuer	Feuerwehr- ersatz- abgabe (FEA)	FEA umge- rechnet in Steuer- anlage	Steuer- anlage inkl. FEA	Gesamte Steuerein- nahmen	Harmonisierter Steuerertrags- Index (HEI)
	Mio. CHF		Prozent	Mio. CHF	Mio. CHF			CHF pro Kopf	Kennzahl (BE = 100)
Bern	1.54	442.05	0.15%	41.59	0.00	0.00	1.54	3'683	138.02
Bolligen	1.60	17.65	0.12%	1.42	0.24	0.02	1.62	3'065	121.53
Bremgarten	1.49	11.88	0.10%	0.81	0.00	0.00	1.49	2'875	124.77
Frauenkappelen	1.70	3.26	0.12%	0.27	0.05	0.03	1.73	2'912	108.37
Kehrsatz	1.64	9.04	0.10%	0.67	0.18	0.03	1.67	2'382	92.44
Ostermundigen	1.69	36.72	0.15%	3.92	0.58	0.03	1.72	2'408	88.30

Quelle: Teilprojektbericht Finanzen; Die Auswertungen der Finanzzahlen basieren auf dem Jahr 2017. Als Quellen wurden die FINSTA des Kantons sowie gemeindeeigene Dokumente verwendet.

Die **Steueranlage** der sechs Gemeinden variiert zwischen 1.49 und 1.70 Einheiten, wobei ein-
zig Bremgarten eine leicht tiefere Steueranlage aufweist als Bern.

Dabei gilt es noch zu berücksichtigen, dass Bern und Bremgarten im Gegensatz zu den ande-
ren Gemeinden keine Feuerwehersatzabgabe erheben. Würden auch die anderen vier Ge-
meinden auf die Feuerwehersatzabgabe verzichten, müsste die jeweilige Steueranlage um
rund 0.02 bzw. 0.03 Einheiten erhöht werden.

Die Stadt Bern ist gemessen am Harmonisierten Steuerertragsindex (HEI) die steuerkräftigste
und Ostermundigen die steuerschwächste Gemeinde.

Soll bei einer Fusion aller sechs Gemeinden bei Anwendung eines Liegenschaftssteuersatzes
von 0.15% und einem Verzicht auf die Erhebung der Feuerwehersatzabgabe der gleiche Er-
trag erzielt werden wie 2017 für alle Gemeinden zusammen, müsste die neue Steueranlage
theoretisch auf 1.57 festgesetzt werden, also marginal höher als heute in der Stadt Bern, oder
es müssten zur Beibehaltung der städtischen Steueranlage rund 10 Mio. CHF Kosten einge-
spart werden. Dieser Betrag liegt im Rahmen der üblichen Korrekturmöglichkeiten des Budgets
in der Grössenordnung von 1.3 Mia. CHF. Mit diesen Einsparungen ergäbe sich somit für alle
Aussengemeinden ausser Bremgarten eine leichte Steuersenkung (siehe auch Abbildung 6-1).

In den übrigen Szenarien mit nur zwei bzw. drei Gemeinden lägen die entsprechenden theo-
retischen Steueranlagen zwischen 1.539 bis 1.555 Einheiten. Beispielsweise müssten im Sze-
nario einer Fusion von Bern und Ostermundigen rund 3.8 Mio. CHF eingespart werden, um die

städtische Steueranlage von 1.54 zu halten (theoretische Steueranlage für gleiche Erträge: 1.55).³⁶

Im **Zeithorizont bis 2024** gehen, mit Ausnahme von Ostermundigen, alle Gemeinden von einer gleichbleibenden Steueranlage aus. In Ostermundigen wird je nach Planvariante ab 2021 oder 2023 mit einer Erhöhung um 0.05 auf 1.74 Einheiten gerechnet.

Zu beachten sind die **Wechselwirkungen und Verdrängungseffekte** in der Region. Oftmals werden Bevölkerungsgruppen mit eher niedrigen Einkommen aus der Stadt verdrängt und siedeln sich in Aussengemeinden an, was deren Steuerkraft reduziert. Zudem werden die Einzahlungen der Gemeinden in die sog. Lastenverteiler (Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr, Lehrergehälter usw.) pro Kopf berechnet, d.h. bezogen auf ihre Steuerkraft (gemessen in Steuerzehnteln) ist die Belastung bei den finanzschwächeren Gemeinden grösser. Obschon der Lastenausgleich einige Kosten abfedert (z.B. Sozialhilfe) und der Disparitätenabbau (Ressourcenausgleich) einen Teil der Steuerkraftunterschiede ausgleicht, können solche Verdrängungseffekte dazu führen, dass die Steuerkraft und die Steuersätze der Gemeinden zunehmend auseinanderdriften.

6.2 Kosten und Investitionen

Abbildung 6-2: Finanzielle Kennzahlen der Gemeinden: Erfolgsrechnung und Investitionen
Hinweis: In Frauenkappelen wurde 2017/18 ein relativ hoher Betrag in die Sanierung der Mehrzweckanlage investiert

	Aufwand Erfolgsrechnung		Nettoinvestitionen		Investitionsplanung 2020 - 2024 im Schnitt pro Jahr	
	Mio. CHF	CHF pro Einw.	Mio. CHF	CHF pro Einw.	Mio. CHF	CHF pro Einw.
Bern	1'260.73	9'601	81.97	624	234.8	1'788
Bolligen	31.32	4'974	4.01	637	7.2	1'151
Bremgarten	18.96	4'298	2.07	470	1.8	408
Frauenkappelen	5.00	4'066	5.32	4'330	0.4	337
Kehrsatz	13.84	3'333	1.67	402	2.7	651
Ostermundigen	101.27	5'916	2.64	154	11.6	680

Quelle: Teilprojektbericht Finanzen; Die Auswertungen der Finanzzahlen basieren auf dem Jahr 2017. Als Quellen wurden die FINSTA des Kantons sowie gemeindeeigene Dokumente verwendet.

Beim **Aufwand** zeigen sich grosse Unterschiede, die zum Teil durch die Zentrumsfunktion der Stadt Bern und die unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen, aber auch durch unterschiedlich ausgebaute Leistungen entstehen. Eine verlässliche Hochrechnung der Kosten, die nach einer Fusion entstehen würden, lässt sich derzeit nicht erstellen. Eine Grobschätzung im Teilprojekt Finanzen hat gezeigt, dass sich höchstens ein kleiner Teil der höheren Pro-Kopf-Kosten der Stadt Bern im Falle einer Fusion auch kostensteigernd auf eine fusionierte Gemeinde auswirken würde: In den Bereichen Bildung und Gesundheit könnte es zu einer Angleichung der

³⁶ Weitere Szenarien enthält der Teilprojektbericht, Abschnitt 3.4.1.

Kosten auf das Niveau der Stadt Bern kommen, da die Bildungsmöglichkeiten auf dem gesamten Gemeindegebiet gleichwertig sein müssen. Im Bereich Kultur, Sport und Freizeit dürfte es nicht zu einem flächendeckenden Anstieg auf das Niveau der Stadt Bern kommen, weil sich das bestehende Kultur-, Sport- und Freizeitangebot der Aussengemeinden nicht stark verändern dürfte; allerdings ist im Bereich des Angebotsumfangs von Leistungsverträgen u.U. ein Ausbau und somit ein Anstieg der Kosten zu erwarten. In der Grobschätzung wird von Mehrkosten von höchstens rund 7 Mio. CHF (ca. 1.3% der addierten Gesamtkosten aller 6 Gemeinden) ausgegangen, dies noch ohne Berücksichtigung von Synergieeffekten.

Bei den **Investitionen** können die Werte insbesondere bei kleineren Gemeinden von Jahr zu Jahr stark schwanken und sind daher nicht sehr aussagekräftig. Grundsätzlich haben die meisten Gemeinden in den kommenden Jahren grössere Investitionsvorhaben zu bewältigen. Die Planzahlen gemäss Abbildung 6-2 stellen Nettowerte dar. Aufgrund der Erfahrungswerte aus der Vergangenheit ist davon auszugehen, dass die durchschnittliche Realisierung zwischen 60 – 80 % liegen dürfte. Dennoch übersteigen sie die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung der Gemeinden zum Teil deutlich, was zu einem erheblichen Anstieg der Verschuldung führen wird. Aufgrund der Grösse von Bern wird sich die Situation bezüglich des Investitionsbedarfs pro Kopf auch bei einer Fusion nicht wesentlich verändern. Der Prioritätensetzung ist aufgrund des sehr hohen Investitionsbedarfs auch im Falle einer Fusion höchste Aufmerksamkeit zu schenken. Durch koordinierte Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten auf einem erweiterten Gesamtperimeter erscheint eine Optimierung des Ressourceneinsatzes mittelfristig aber möglich. Auch ermöglicht die **hohe Kapitalmarktfähigkeit** der **Stadt Bern** (hohe Kreditwürdigkeit mit einem Rating Aa1 sowie regelmässige Präsenz auf dem Kapitalmarkt) eine deutlich **günstigere Fremdfinanzierung** der in allen Gemeinden anstehenden Investitionen, als dies bei einem Alleingang dieser Gemeinden der Fall wäre.

6.3 Vermögen und Schulden

Auch bei den Bilanzkennzahlen weisen die Gemeinden unterschiedliche Ausgangslagen auf. Reserven und Bilanzüberschuss betragen zwischen 0.2 bis 9.2 Steuerzehntel. Das dünnste Finanzpolster weist die Gemeinde Ostermundigen auf, wogegen Bern und Bolligen über komfortablere Reserven verfügen. Der Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoverschuldung gemessen am Finanzertrag) ist in Kehrsatz am tiefsten und in Bern am höchsten, wobei die 133.6 % der Stadt Bern gemäss Amt für Gemeinden und Raumordnung lediglich einer mittleren Verschuldungshöhe entsprechen.

Abbildung 6-3: Finanzielle Bilanzkennzahlen der Gemeinden
Negative Nettoschulden bedeuten Nettovermögen

	Eigenkapital (Bilanzüberschuss + Reserven)		Nettoschulden		Brutto- verschuldungs- anteil
	Mio. CHF	CHF pro Einw.	CHF	CHF pro Einw.	Prozent
Bern	1'025.47	7'810	117.78	897	133.6%
Bolligen	27.71	4'399	-1.31	-208	91.4%
Bremgarten	11.14	2'526	-1.80	-408	74.5%
Frauenkappelen	3.88	3'158	0.16	134	95.5%
Kehrsatz	11.48	2'763	-3.45	-830	37.5%
Ostermundigen	26.79	1'565	25.81	1508	96.1%

Quelle: Teilprojektbericht Finanzen; Die Auswertungen der Finanzzahlen basieren auf dem Jahr 2017. Als Quellen wurden die FINSTA des Kantons sowie gemeindeeigene Dokumente verwendet.

Hinweis: Die Bruttoverschuldungsanteil gibt an, wie viele Prozente vom laufenden Ertrag benötigt werden, um die Bruttoschulden abzubauen. Ein Wert bis 100% gilt als gut, bis 150% als mittel und ab 150% als schlecht (vereinfacht, Details siehe Teilbericht Finanzen, Glossar).

Alle Gemeinden gehen aber davon aus, dass trotz stetig steigender Bevölkerungszahlen die Schulden zum Teil markant ansteigen werden: Die Gründe sind das überdurchschnittlich hohen Investitionsvolumen und eine im Vergleich unzureichende Selbstfinanzierungskraft. In Ostermundigen, Kehrsatz, Frauenkappelen und Bolligen wird gar von einer Verdoppelung der Schulden ausgegangen, wobei die Ausgangslage im Falle von Kehrsatz (aktuell tiefe Verschuldung) vergleichsweise besser ist als bei den anderen Gemeinden. Auch in der Stadt Bern dürften die Schulden wegen der hohen Investitionstätigkeit deutlich ansteigen. Allerdings verlangen die finanzpolitischen Grundsätze, dass der Bruttoverschuldungsanteil im Allgemeinen Haushalt nicht über 140 % steigen darf, so dass Exekutive und Verwaltung rechtzeitig entsprechende Gegenmassnahmen einzuleiten haben. Das heisst, dass der Druck zur Entlastung der Finanzhaushalte mittels Sparmassnahmen ansteigen dürfte, und zwar unabhängig davon, ob es zu einer Fusion kommt oder nicht.

6.4 Gebühren und Sonderrechnungen für Wasser und Abwasser

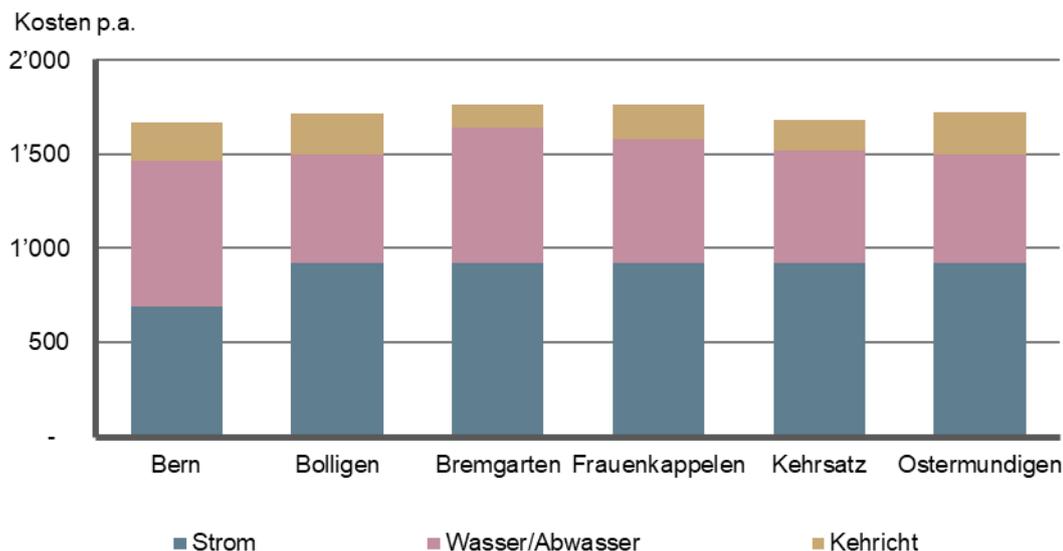
Die Belastung aus den gebührenfinanzierten Bereichen Wasser, Abwasser, Kehricht und Strom wurde anhand von stilisierten Musterhaushalten berechnet. Dabei hat sich gezeigt, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden nur geringfügig sind.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden mit den tendenziell geringeren Kosten (Kehrsatz) und denjenigen mit höherer Belastung (Bolligen, Ostermundigen) sind speziell beim «Muster-Paarhaushalt» verhältnismässig klein (Minimum bei 1'650 CHF, Maximum bei 1'750 CHF). Auffallend sind dabei insbesondere die relativ geringen Kosten für Strom in der Stadt Bern (tiefere Tarife des ewb im Vergleich zur BKW, welche alle übrigen Gemeinden zu identischen Tarifen versorgt).

Im Falle einer Fusion ist demnach mit keinen erheblichen Veränderungen in der Gebührenbelastung zu rechnen.

Abbildung 6-4: Gebührenvergleich

Jährliche Gebühren für Wasser/Abwasser, Kehricht und Strom für Musterhaushalt 2 (Paarhaushalt); alle Angaben inkl. Grundgebühren und MWST



Quelle: Teilprojekt Finanzen. Basis: Umfrage unter den Gemeinden; Paarhaushalt, Wohnung, 120 m³ Wasserverbrauch p.a., 35 Liter Kehricht p. Woche, 3000 kWh p.a.

In den Bereichen **Abwasserentsorgung und Wasserversorgung** wurden die Wiederbeschaffungswerte und Werterhaltungskosten analysiert. Es zeigen sich recht grosse Unterschiede bezüglich des Sanierungsbedarfs pro Einwohner. Allerdings sind in den entsprechenden Sonderrechnungen der Gemeinden auch Rücklagen für solche Sanierungen enthalten. Die Gemeinden rechnen heute nicht mit grösseren Anpassungen ihrer Gebühren, um die anstehenden Sanierungen zu bewältigen. Für eine vertiefte Analyse zur Finanzlage der Werke müssten in einer weiteren Phase aber noch zusätzliche Abklärungen getroffen werden. Aus heutiger Sicht gibt es aber keine Hinweise, wonach ein bedeutender, nicht eingeplanter Sanierungsbedarf bestehen könnte, der zu substantiellen Gebührenerhöhungen führen würde.

6.5 Finanz- und Lastenausgleich sowie Fusionsbeitrag

Im **FILAG** (FILAG = Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich) dürften sich in den verschiedenen Ausgleichstöpfen kleinere Veränderungen ergeben:

- Die nachgewiesenen Zentrumslasten dürften sich einerseits etwas reduzieren, da die Bevölkerung der fusionierten Gemeinden definitionsgemäss keine Zentrumslasten mehr verursachen können, was zu einem reduzierten Abzug der nicht abgegoltenen Zentrumslasten im Disparitätenabbau führt.
- Andererseits können Leistungen der fusionierten Gemeinden als Zentrumslasten geltend gemacht werden (z.B. Gemeindestrassen von Ostermundigen).
- Der geografisch-topografische Zuschuss von rund 20'000 CHF, den Frauenkappelen erhält, würde während maximal 10 Jahren vom Kanton weiterbezahlt, danach aber wegfallen.

- Unsicher sind die Auswirkungen im Lastenausgleich Sozialhilfe, weil die Umsetzung des geplanten neuen Selbstbehalts bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Motion Krähenbühl) noch unklar ist. In den anderen Ausgleichstöpfen werden keine nennenswerten Veränderungen erwartet.

Der **finanzielle Beitrag des Kantons** für ein Fusionsprojekt würde bei einer Fusion aller sechs Gemeinden rund 3.3 Mio. CHF betragen. Würden lediglich Bern und Ostermundigen fusionieren, reduziert sich der Kantonsbeitrag auf rund 0.8 Mio. CHF. Ein «Zentrumsbonus», d.h. eine Erhöhung dieser Beiträge entsprechend dem Ergebnis der Grossratsdebatte vom Sommer 2019, ist in der Ausgestaltung noch offen. Ob ein Entscheid dazu für die Fusion noch rechtzeitig wirksam werden könnte, ist offen.

Zu den **Kosten einer Fusion** (Abklärungen, Anpassungen und Umstellungen, z.B. von IT-Systemen usw.) lassen sich im heutigen Zeitpunkt keine verlässlichen Angaben machen. Sie hängen z.T. auch davon ab, welche Entscheide z.B. bezüglich dezentraler Angebote von kommunalen Dienstleistungen getroffen werden.

6.6 Fazit im Finanzbereich: Auswirkungen halten sich in Grenzen

Der Aufwand der Stadt Bern beträgt 1.3 Mrd. CHF, jener der fünf Aussengemeinden liegt bei 170 Mio. CHF, was rund 13% des Aufwandes der Stadt Bern ausmacht. Wenn bei einer 6er-Fusion Einsparungen von rund 10 Mio. CHF (0.7%) erzielt werden, könnte das heutige Steuerniveau der Stadt Bern beibehalten werden, was für alle übrigen Gemeinden ausser Bremgarten eine leichte Steuersenkung bedeuten würde. Technisch gesehen könnte dieser Betrag auch mit einer geringfügigen Steuererhöhung von 1.54 auf ca. 1.57 erzielt werden: Dies dürfte aber weder beabsichtigt noch nötig sein, da mittel- bis langfristig die Synergiepotenziale höher liegen als diese notwendigen Einsparungen.

Bei Gebühren und FILAG ändert sich wenig: Die Unterschiede in den Gebühren sind relativ gering. Durch eine Fusion werden sich die Gebühren nicht stark verändern. Eine Fusion ändert bezüglich Ausgleichszahlungen im Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) wenig

Wichtigste Chancen im Finanzbereich	Wichtigste Risiken im Finanzbereich	Wichtigste nötige Vertiefungen ab 2021
<ul style="list-style-type: none"> – Spürbare Steuersenkung für alle Gemeinden (ausser bei Bremgarten eine geringfügige Erhöhung) – Günstigere Kreditaufnahme wegen gutem Kreditrating von Bern (Aa1) – Es stehen zwar hohe Investitionen an, aber es gibt keine Anzeichen für einen übergrossen Nachholbedarf bzw. für «Leichen im Keller» 	<ul style="list-style-type: none"> – Kostensteigerung: Bern hat nebst Zentrumslasten auch sonst teilweise höhere Kosten pro Kopf – aber in welchen Teilbereichen die höheren Leistungsstandards auch zu Mehrkosten führen, ist derzeit offen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse der Planungen bezüglich Investitionen und Werterhalt insbesondere bei Infrastrukturen – Vertiefte Analyse bezüglich der zu erwartenden Kostensteigerungen im Falle einer Fusion

7 Rechtliche Fragen: Komplex, aber lösbar

Im Teilprojekt Recht wurden zahlreiche Fragen³⁷ geprüft und detailliert festgehalten. Die Synthese beschränkt sich nachfolgend auf die wichtigsten Punkte.

7.1 Zusammenführen der Rechtsordnungen und Übergang der Rechtsverhältnisse

Die Gemeinden haben alle ein Organisationsreglement, eine Art «Gemeindeverfassung» (in der Stadt Bern und in Ostermundigen heisst das Organisationsreglement Gemeindeordnung, in Bolligen Gemeindeverfassung). Darüber hinaus haben sie zahlreiche Reglemente und Verordnungen, insbesondere ein Baureglement (Teil der baurechtlichen Grundordnung), oft auch ein Wahl- und Abstimmungsreglement und viele weitere Erlasse.

In einem Fusionsreglement wird festgehalten, welche Erlasse, Vorschriften und Pläne nach einer Fusion gelten. Damit die Rechtsgleichheit gewahrt ist, muss mittelfristig für die ganze fusionierte Gemeinde eine einheitliche Rechtsordnung gelten. Bestimmte Vorschriften können aber nach einer Fusion vorläufig für die bisherigen Gemeindegebiete weiterhin gelten, insbesondere die baurechtlichen Grundordnungen (Baureglemente und Zonenpläne) und Überbauungsordnungen: Die baurechtlichen Grundordnungen gelten bis zum Erlass einer neuen, das gesamte Gebiet umfassenden Grundordnung weiter, weil es unmöglich wäre, in der kurzen Zeit eine Vereinheitlichung zu erreichen, und auch weil der Grundsatz der Planbeständigkeit beachtet werden muss.

Die fusionierte Gemeinde muss von Anfang an über ein Organisationsreglement verfügen. Dabei kann entweder das Organisationsreglement einer bisherigen Gemeinde unverändert übernommen werden oder es kann ein neues Organisationsreglement erlassen werden. Möglich ist auch die Änderung eines bestehenden Organisationsreglements.

Bei einer Fusion übernimmt die fusionierte Gemeinde alle Rechten und Pflichten der bisherigen Gemeinden, und somit auch alle Verträge und weiteren Rechtsverhältnisse. Im Hinblick auf eine allfällige Fusion sind in der Umsetzungsphase grundsätzlich alle relevanten bestehenden Rechtsverhältnisse der Gemeinden genauer zu prüfen, also auch Mitgliedschaften in Gemeindeverbänden und dergleichen. Es ist zu klären, ob diese Rechtsverhältnisse weitergeführt werden sollen oder ob eine Auflösung durch Kündigung angezeigt und möglich ist. Besonders wichtig sind dabei die verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, denn die am Projekt beteiligten Gemeinden verfügen über rund 80 als relevant eingestufte Verhältnisse der interkommunalen Zusammenarbeit untereinander und mit Drittgemeinden, wobei deren Ausgestaltung sehr vielfältig ist. Im Falle einer Fusion wird ein Teil dieser Kooperationen aufgelöst werden können, weil die Aufgabenerfüllung zentral durch die neue Gemeinde erfolgt.

³⁷ Unter anderem auch die Unterscheidung zwischen *Absorptionsfusion* und *Kombinationsfusion*. Die Art der Fusion hat auf deren inhaltliche Ausgestaltung soweit ersichtlich keinen Einfluss. Mit beiden Fusionsarten können die jeweils angestrebten Ziele erreicht werden. In der Praxis sind damit verschiedene Abstufungen zwischen reinen Kombinations- und reinen Absorptionsfusionen möglich sowie üblich. Mitunter sind auch psychologische Aspekte ausschlaggebend für die Wahl der Fusionsart. Je nach inhaltlicher Ausgestaltung kann aber in formeller Hinsicht eine Absorptions- oder eine Kombinationsfusion näherliegen.

7.2 Grundsatzentscheid

Üblicherweise fällen die beteiligten Gemeinden in einem ersten Schritt einen Grundsatzentscheid über das Eintreten auf ein Fusionsprojekt und die Aufnahme von vertieften Abklärungen und Fusionsverhandlungen. Ein solcher Entscheid ist auch deshalb naheliegend, weil für das weitere Projekt i.d.R. finanzielle Mittel zu bewilligen sind.

Wer einen derartigen Grundsatzentscheid fällt, ist weder vom Kanton vorgegeben noch in den Regelungen der beteiligten Gemeinden explizit festgehalten. Aufgrund der Abklärungen wird der Grundsatzentscheid – vereinfacht dargestellt - voraussichtlich wie folgt getroffen:

- In Bern und Ostermundigen in den Parlamenten, d.h. im Stadtrat bzw. im Grossen Gemeinderat.³⁸
- In den übrigen Gemeinden kann die Gemeindeversammlung entscheiden, wobei es voraussichtlich zweckmässig wäre, wenn zugleich über den Kreditantrag entschieden würde.
- In Bolligen unterliegen Entscheide der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum. In Bern ist zu einem Kreditbeschluss von über 2 Mio. CHF ein fakultatives Referendum möglich, in Ostermundigen liegt die Grenze bei 1.5 Mio. CHF. Die Höhe des notwendigen Kredits wird später festgelegt werden und steht momentan noch nicht fest.

7.3 Fusionsentscheid

Über die Fusion befinden die Stimmberechtigten im Rahmen einer Abstimmung über den sogenannten Fusionsvertrag. Darin werden die wichtigsten Punkte festgehalten (Zeitpunkt, Name, Grenzen, Grundzüge der Organisation, wann und wie über das erste Budget entschieden wird, usw.).

Gleichzeitig kann über das Fusionsreglement abgestimmt werden, das die (befristete oder unbefristete) Weitergeltung von Erlassen, Vorschriften und Plänen der Gemeinden regelt. Es kann darüber hinaus auch Bestimmungen über die Organisation der aus der Fusion hervorgehenden Gemeinde mit Einschluss von übergangsrechtlichen Regelungen enthalten.

Bei den Entscheiden in zwei oder mehreren Gemeinden kann eine Vorlage nur noch angenommen oder abgelehnt, aber nicht mehr abgeändert werden, weil sie das Ergebnis von Verhandlungen mit anderen Gemeinden bildet. Daher ist es ratsam, dass in den Vorbereitungen bereits Vertretungen aller beteiligten Gemeinden einbezogen werden, z.B. in einer Projektorganisation mit Parlaments- bzw. Gemeindedelegationen.

Der Fusionsentscheid würde nach heutiger Rechtslage wie folgt gefällt:

- in Bern, Kehrsatz und Ostermundigen in einer Urnenabstimmung
- in Bolligen, Bremgarten und Frauenkappelen an einer Gemeindeversammlung (für eine Urnenabstimmung wäre vorgängig eine Änderung des Organisationsreglements notwendig)

³⁸ Dabei ist noch politisch zu klären, ob der formelle Entscheid letztlich der Kreditantrag für die weiteren Abklärungen ist, was gemäss TP4 rein zuständigkeitsrechtlich betrachtet vorzuziehen wäre.

Grundsätzlich müssen die Stimmberechtigten klar wissen, über welche Fusion, d.h. über welches Szenario von beteiligten Gemeinden, sie abstimmen. Daher gilt grundsätzlich das Prinzip «alles oder nichts»: Die Fusion kommt nur zustande, wenn die beteiligten Gemeinden zustimmen. Denkbar ist allerdings auch, dass der Fusionsvertrag eine Klausel mit einem «Quorum» vorsieht, wonach die Fusion für die zustimmenden Gemeinden auch dann in Kraft tritt, wenn eine bestimmte Minimalanzahl Gemeinden zugestimmt hat.³⁹ Soweit die an der Fusion beteiligten Gemeinden die Variantenabstimmung kennen, wäre auch eine solche zulässig (nach heutiger Rechtslage trifft dies nur auf Bern und Ostermundigen zu).

Wenn es beim Fusionsentscheid (im Fusionsvertrag oder -reglement) so vorgesehen ist, können bereits vor Inkrafttreten der Fusion im fusionierten Gebiete Wahlen und Abstimmungen (z.B. über das Budget) stattfinden.

7.4 Chancen und Risiken

Grundsätzlich bietet eine Fusion die Chance, dass viele interkommunale Zusammenarbeitsverhältnisse wegfallen, weil die entsprechenden Aufgaben zentral innerhalb der fusionierten Gemeinde erfüllt werden können.

Umgekehrt sind auch sehr viele Verträge und andere Rechtsverhältnisse mit weiteren Gemeinden und Dritten zu prüfen und allenfalls anzupassen. Dies bedeutet einen grossen Aufwand und hat u.U. auch Anpassungen für die Gemeinden zur Folge, die an den Kooperationen beteiligt sind, nicht aber an der Fusion.

7.5 Weitere Fragen

a) Bürger- und Kirchgemeinden

Es ist möglich, dass Ortsteile einer fusionierten politischen Gemeinde zu unterschiedlichen Kirchgemeinden gehören. Ganz allgemein müssen Einwohner- und Kirchgemeinde nicht zwingend übereinstimmen. Es müssen jedoch separate Steuerregister geführt werden, wenn auf dem Gebiet einer Einwohnergemeinde mehrere Kirchgemeinden bestehen.

Fusionen von Einwohnergemeinden führen nicht automatisch zu Fusionen von Bürgergemeinden. Bürgergemeinden sind durch die Fusion von Einwohnergemeinden in ihrem Gebiet und Bestand nicht betroffen.⁴⁰

³⁹ Das Quorum ist dabei gemäss Abklärungen des TP Recht relativ hoch anzusetzen: Bei einer Fusionsabstimmung in allen am Projekt beteiligten Gemeinden müsste wohl vorausgesetzt werden, dass Bern, Ostermundigen und zwei oder allenfalls sogar drei weitere Gemeinden zustimmen, damit die Fusion zustande kommt. Sofern nur vier Gemeinden, darunter Bern und Ostermundigen, über die Fusion abstimmen, müsste verlangt werden, dass Bern, Ostermundigen und eine weitere Gemeinde der Fusion zustimmen. In jedem Fall gilt die Fusion nur für die zustimmenden Gemeinden, es wird also keine Gemeinde zur Fusion gezwungen.

⁴⁰ Merkblatt des Amtes für Gemeinden und Raumordnung zu Betroffenheit Kirch- und Bürgergemeinden von Fusion Einwohnergemeinden, abrufbar unter <https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/faq-liste/begriffsdefinitionen.html>.

8 Fazit und Ausblick: Chancen und Risiken

Die in knapper Zeit vorgenommenen Abklärungen haben nach Ansicht der beteiligten Fachleute einen guten Stand erreicht, der ausreichen dürfte, um sich eine Meinung zum weiteren Vorgehen zu bilden und einen Grundsatzentscheid zu fällen. Die Abklärungen erlauben das folgende Fazit.

a) Gemeinden sind gut aufgestellt und professionell

Alle Gemeinden sind heute gut organisiert und bieten einen professionellen, ihrer Grösse angepassten Service public, auch wenn die Standards nicht überall gleich sind. Die Gemeinden haben eine Grösse, in der sie die Dienstleistungen heute relativ gut erbringen können. Dabei nutzen sie auch die Möglichkeiten zur Kooperation mit anderen Gemeinden und mit Privaten ausgiebig und geschickt. Momentan sind alle Gemeinden in der Lage, ihre Ämter zu besetzen und die erwarteten Dienstleistungen zu finanzieren. Es ist somit kein «Rettung» einer Gemeinde über eine Fusion notwendig.

Allerdings stehen überall hohe Investitionen an, welche die Verschuldung erhöhen dürften. Weiter sind in den kleineren Gemeinden bereits heute Probleme mit der Besetzung von Ämtern (z.B. für Kommissionen) festzustellen. Viele neue Anforderungen und Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu, z.B. im Bereich der Digitalisierung, die sich gemeinsam besser anpacken lassen. Mittel- bis langfristig können sich somit die derzeit positiven Vorzeichen für die Selbstständigkeit der Gemeinden wandeln.

Vieles deutet darauf hin, dass der Problemdruck zunehmen wird: Die Abhängigkeiten und Verdrängungseffekte werden stärker, der nationale und internationale Standortwettbewerb verschärft sich. Die smarte, nachhaltige Stadtregion der Zukunft verlangt nach Innovationen und Investitionen, die sich oft nur gemeinsam stemmen lassen.

b) Fusion ist machbar – und auch gestaltbar

Die Abklärungen haben gezeigt, dass eine Fusion in allen geprüften Szenarien machbar ist: Es haben sich keine unüberwindbaren Hindernisse gezeigt, auch wenn noch zahlreiche Punkte vertieft werden müssen, um die definitive Entscheidung zu ermöglichen. In anderen Worten: Eine Fusion ist auch in vielen Punkten noch gestaltbar und formbar, insbesondere in den Fragen der politischen Strukturen und der Partizipation der Stadtteile sowie beim Ausmass der dezentralen Dienstleistungsangebote (z.B. Schalter für Einwohnerkontrolle). Mit der Machbarkeitsstudie wird bewusst noch keine gemeinsame Vision entwickelt, sondern eine nüchterne Betrachtung der Vor- und Nachteile aus heutiger Sicht. Die Fusionsdiskussion kann aber eine Chance bieten für die Entwicklung einer gemeinsamen Vision.

c) Kooperationen: Viele Potenziale schon genutzt – aufwendige Absprachen

In den untersuchten Sachbereichen bestehen viele Kooperationen, die generell positiv beurteilt werden. Sie erfordern allerdings auch zahlreiche Vereinbarungen und Absprachen, welche zeitaufwendig sein können. Insbesondere in den Bereichen IT (regionale Informatikzentren),

Soziales (regionale Sozialdienste) und öffentliche Sicherheit (Feuerwehr) bestehen recht weitgehende und zweckmässige Kooperationen. Nicht selten finden die Kooperationen auch mit Gemeinden ausserhalb des hier betrachteten Perimeters statt.

Mit den zahlreichen bestehenden Kooperationen ist das Potenzial in vielen Bereichen zum grösseren Teil ausgeschöpft. Das heisst nicht, dass kein weiteres Potenzial vorhanden wäre, häufig steht jedoch der Aufwand für Absprachen, Vereinbarungen und Leistungsverrechnungen in einem ungünstigen Verhältnis zu den zusätzlich realisierbaren Synergien. In gewissen Bereichen bringt daher nur eine Fusion entscheidende weitere Vorteile durch die Vereinfachung von Strukturen und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten, zum Beispiel bei beim Zivilschutz und bei der Polizei (verschiedene Verträge der Gemeinden mit der Kantonspolizei).

d) Unterschiede zwischen den Gemeinden

Die Ausgangslage ist für die fünf Aussengemeinden unterschiedlich:

- Ostermundigen ist am grössten und am stärksten urban geprägt.
- Bremgarten ist bereits stark mit Bern verflochten.
- Bolligen hat keine direkte Grenze mit Bern.
- Frauenkappelen ist die kleinste und ländlichste Gemeinde.
- Kehrsatz hat nur einen Berührungspunkt, aber keine gemeinsame Grenze mit den übrigen fünf Gemeinden.

Dennoch sind die Synergiepotenziale sowohl im Szenario «Verstärkte Kooperation» wie auch bei einer Fusion für die Gemeinden per Saldo weitgehend ähnlich zu beurteilen:

- Mit Ostermundigen sind die Synergien in einigen Bereichen oftmals grösser, weil Ostermundigen wie Bern weitgehend urban geprägt ist und ähnliche Bedürfnisse bzw. eine ähnliche Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen geäussert hat.
- Die kleineren Gemeinden können umgekehrt stärker von der Spezialisierung Berns profitieren, weil sie aufgrund ihrer Grösse weniger ausgebaute und spezialisierte Verwaltungen haben.
- Die Stadt Bern kann ihrerseits von den pragmatischen Ansätzen der kleineren Gemeinden profitieren, was mehr Bürgernähe verspricht, sowie von der Chance, allgemein Prozesse zu überprüfen und zu optimieren.
- Einzig bei Kehrsatz führt die geografische Situation in einigen Bereichen dazu, dass die Synergien etwas kleiner eingeschätzt werden und auch die Kooperationsmöglichkeiten vergleichsweise häufiger ausserhalb der hier untersuchten Gemeinden (also z.B. eher mit Köniz oder Belp) gesehen werden.

Der Perimeter, also Kreis der einbezogenen Gemeinden, ist nicht unbedingt optimal, da er nur einen Teil der Kernagglomeration abdeckt. Er hat sich dadurch ergeben, dass nur ein Teil der angefragten Gemeinden bei den Abklärungen mitgemacht haben. Eine Fusion könnte auch etappenweise und unter Einschluss weiterer Gemeinden erfolgen, so dass ein möglichst zweckmässiger Perimeter resultiert. Mehrere Etappen bedeuten allerdings auch einen erhöhten Anpassungsaufwand.

e) Wichtige Chancen einer Fusion

Als wichtigste Chancen einer Fusion haben sich folgende Punkte gezeigt (vgl. auch Seite 9):

- Die Bevölkerung kann im funktionalen Lebens-, Arbeits-, Einkaufs- und Freizeit-Raum mitbestimmen, der Lebensraum wird zum politischen «Mitbestimmungsraum».
- Die Kernagglomeration kann ihren Einfluss steigern und ihren einheitlichen Auftritt als Wirtschafts- und Wohnstandort verbessern.
- Neue Aufgaben (z.B. bei der Digitalisierung, aber auch im Sozial- und Integrationsbereich) können gemeinsam besser und mittelfristig auch kostengünstiger und besser koordiniert gelöst werden, denn diese Aufgaben werden die kleineren Gemeinden stark fordern und viel kosten.
- Gemeinsam lässt sich der enger werdende finanzielle Spielraum bei zunehmender Schuldenlast besser nutzen und die grossen Investitionsvorhaben besser bewältigen.
- Mittel- bis langfristig besteht das Potenzial, Leistungen besser oder günstiger zu erbringen, wobei dieses Potenzial durch die Grössenverhältnisse der beteiligten Gemeinden und durch die Kosten der leicht besseren Anstellungsbedingungen in der Stadt Bern etwas reduziert wird.
- Wenn die Schwierigkeiten, Milizämter zu besetzen, weiter zunehmen, kann eine Fusion Abhilfe schaffen
- Für das Personal bieten die Anstellungsbedingungen und die Aufstiegs- und Spezialisierungsmöglichkeiten in einer fusionierten Gemeinde viele Vorteile, und auch die Rekrutierung von Fachleuten könnte sich vereinfachen.

f) Zentrale Risiken und Herausforderungen

Die Abklärungen haben eine Reihe von Punkten identifiziert, die Risiken bergen und damit Herausforderungen darstellen, denen mit geeigneten Massnahmen zu begegnen ist (vgl. auch Seite 9):

- Die Nähe zwischen Gemeindeverwaltung und Bürger/innen muss erhalten bleiben: Durch die Zentralisierung in einer vergleichsweise grossen Stadtverwaltung kann das Gefühl, nahe bei lokalen Entscheiden dabei zu sein und massgeschneiderte Angebote zu erstellen, beeinträchtigt sein. Diesem Punkt kann mit Online- und dezentralen Angeboten («Bürger/innen-Schalter», Hotline) sowie einer wirksamen Stadtteilpartizipation begegnet werden.
- Welche Angebote dezentral (in den künftigen Stadtteilen) verfügbar sein sollen, ist zu entscheiden. Dabei ist auf die Bedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität Rücksicht zu nehmen. Flexible Angebote (Online, Hotline, Video) werden den Bedarf nach «Schalterdiensten» künftig eher vermindern - mit oder ohne Fusion.
- Finanziell gesehen besteht kurzfristig ein beschränktes, mittelfristig ein etwas grösseres Potenzial für Synergien, Effizienzsteigerungen und Einsparungen oder Mehrleistungen. Dies liegt auch daran, dass auf die Aussengemeinden nur ein kleiner Teil der künftigen Gesamtkosten entfällt und nur auf diesem kleinen Teil im Prinzip Effizienzsteigerungen möglich sind. Auf der anderen Seite stehen Mehrkosten (Lohn, Besitzstandsregeln, Pensionskasse, höhere Standards), denen aber auch höhere Leistungen gegenüberstehen.

- In den Wähleranteilen der politischen Parteien und in der politischen Ausrichtung der Gemeinden bestehen Unterschiede. In der Tendenz haben sich diese in den letzten Jahren eher vermindert (Einzelheiten siehe Wähleranteile und Simulationen im Teilprojekt 2).
- Bei einer Fusion können nicht sofort alle Bereiche vereinheitlicht werden. Insbesondere ist die Zusammenführung der Bauordnungen eine grosse und Zeit beanspruchende Herausforderung. Aufgrund des Eigentums am Stromnetz wird zumindest vorläufig nur das heutige Stadtgebiet vom ewb versorgt werden, während die BKW ihr Netz und ihre Tarife voraussichtlich vorläufig beibehalten wird. Auch die Zusammenführungen von Gebührenreglementen und evtl. Infrastrukturen im Abwasserbereich (ARA Bern, ARA Worblental) sind eine Herausforderung.
- Die Prüfung und allfällige Neuregelung vieler interkommunaler Verträge und Organisationen (Verbände, Gemeinde-Aktiengesellschaften) sind aufwendig, aber lösbar. Davon werden auch Gemeinden dieser Kooperationen betroffen sein und sich evtl. neu organisieren müssen, die nicht an der Fusion beteiligt sind.
- Alle Änderungen an den heutigen städtischen Regeln, z.B. beim Wahlsystem oder bei der Stadtteilpartizipation, werden innerhalb der Stadt Bern Diskussionen auslösen, die viel Zeit beanspruchen.

g) Chancen und Risiken aus unterschiedlichen Blickwinkeln

- Aus Sicht der **Bevölkerung**
 - In sehr vielen Bereichen wird sich für die Bevölkerung kaum etwas ändern (Schule, Verkehrsangebot, Kultur usw.).
 - Langfristig sind bessere Leistungen zu erwarten, insb. bei Zukunftsthemen wie z.B. Digitalisierung: Die Bewältigung grosser Zukunftsaufgaben und -investitionen gelingt gemeinsam besser.
 - Für Aussengemeinden ausser Bremgarten ist eine leichte Steuersenkung möglich, sofern ca. 0.7% der Kosten eingespart werden können. Das Risiko des Auseinanderdriftens der Gemeinden bei Steuerkraft und Steuersatz kann vermieden werden.
 - Die Herausforderung ist der Erhalt der Nähe zu Bürger/innen, die mit einer Kombination aus zentralen (Online-, Telefon-) und dezentralen (Vor-Ort-)Services sowie eine zweckmässigen Stadtteilpartizipation sicherzustellen ist.
- Aus Sicht der **Wirtschaft**
 - Langfristig bleibt die Verwaltung leistungsfähig und sichert eine stabile Steuersituation (und für die Aussengemeinden ausser Bremgarten leichte Steuersenkungen, sofern ca. 0.7% der Kosten eingespart werden können), aber es entstehen u.U. auch Kosten für höhere Standards und für die Fusion selbst (Anpassungskosten).
 - Langfristig einheitliche Regeln, z.B. im Baubereich, und eine besser abgestimmte Raumentwicklung sowie das Gewicht gegenüber dem Kanton stärken die Standortgunst und den Auftritt der Kernagglomeration.
- Aus Sicht der **Vereine** und der **lokalen Kultur**
 - Für den Erhalt der lokalen Identität sind u.a. die Vereine wichtig; sie werden weiter bestehen und können bzw. müssten gezielt und dezentral unterstützt werden.

- Das Kulturangebot der ganzen Region wird heute wie künftig von breiten Kreisen aus allen Gemeinden genutzt, bei einer Fusion wird die Mitbestimmung gestärkt.
- Aus Sicht der **Politik** und der **Mitbestimmung**
 - Die Mitbestimmung im funktionalen Lebensraum wird gestärkt, Entscheidungs- und Lebensraum stimmen besser überein, dafür entfällt die Selbstständigkeit der Gemeinden. Teils aufwendige Zusammenarbeitsstrukturen der Gemeinden werden vereinfacht, aber viele (mit weiteren Gemeinden) werden bestehen bleiben.
 - Eine zweckmässige Stadtteilpartizipation ist eine Chance und Herausforderung zugleich, auch für die heutige Stadt Bern
 - Das Milizsystem stösst in den kleineren Gemeinden an Grenzen, eine Fusion vermeidet dieses Problem.
- Aus Sicht des **Personals** der Gemeinden
 - In den meisten Fällen sind bessere Anstellungsbedingungen (Lohn, Pensionskasse usw.) zu erwarten.
 - Vorgesehen sind eine Arbeitsplatzgarantie und eine weitgehende Besitzstandsgarantie.
- Aus Sicht des **Kantons Bern**
 - Eine Fusion der Stadt Bern mit Aussengemeinden wäre die (bevölkerungsmässig) bisher grösste Fusion und hätte eine grosse Bedeutung im Sinne einer strategisch ausgerichteten Fusionspolitik des Kantons Bern: Der Kanton hat ein Interesse an starken Gemeinden, an einer starken Kernagglomeration und einer starken Hauptstadt als Wirtschafts- und Innovationsmotor.
 - Der Kanton Bern unterstützt Fusionen, wobei der finanzielle Beitrag für grosse Gemeinden vergleichsweise gering ausfällt (0.8 Mio. CHF für Bern/Ostermundigen, 3.3 Mio. CHF bei einer Sechser-Fusion) und sich ein höherer Zentrumsbonus erst in Diskussion befindet.

h) Fusion ist kurzfristig nicht zwingend, aber langfristig voraussichtlich vorteilhaft

Die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Fusion und die Etappierung des weiteren Vorgehens sind politische Fragen: Für die Konsultation zu diesen Fragen und die entsprechenden Entscheidungen liegen nun zahlreiche Fakten auf dem Tisch.

Eine Fusion ist für die beteiligten Gemeinden *momentan* nicht zwingend, da sie heute noch gut aufgestellt sind. Es besteht ein komplexes, aber funktionierendes Gebilde von Zusammenarbeitsformen, aber die Potenziale für weitere Kooperationen sind weitgehend ausgeschöpft. *Mittel- bis langfristig* ist es allerdings wahrscheinlich, dass sich die Schwierigkeiten eines Allengangs eher erhöhen, z.B. bei der Besetzung von Ämtern und der Bewältigung der grossen Investitionen und Aufgaben, während die Chancen und Vorteile einer Fusion eher zunehmen.

Eine Fusion könnte auch etappenweise und unter Einschluss weiterer Gemeinden erfolgen, so dass ein möglichst zweckmässiger Perimeter resultiert.

Zahlreiche Aspekte können und müssen (nach der nun vorgesehenen Konsultation und den anschliessenden Grundsatzentscheiden) in einer nächsten Phase noch vertieft und entschieden werden. Dazu gehören insbesondere Fragen zum Wahlverfahren, zur Stadtteilspartizipation zu den dezentralen Angeboten sowie den Rechtsverhältnissen bzw. Verträgen insb. der interkommunalen Zusammenarbeit. Eine Fusion ist nicht nur machbar, sondern auch gestaltbar. Die gemäss Umfragen in ansehnlichen Teilen positive Stimmung in der Bevölkerung erlaubt eine konstruktive Diskussion, auch über die vorhandenen Bedenken und Anliegen.

9 Anhang

9.1 Mitwirkende / Liste aller Gremien und Personen

a) Steuerungsausschuss

Gde	Vorname	Name	Institution	Funktion
Be	Alec	von Graffenried	Stadt Bern, PRD	Stadtpräsident
Bg	Andreas	Kaufmann	Gde Bremgarten bei Bern	Gemeindepräsident (bis 2019)
Bg	Andreas	Schwab	Gde Bremgarten bei Bern	Gemeindepräsident (neu ab 2020)
Bo	Kathrin	Zuber	Gde Bolligen	Gemeindepräsidentin
Fk	Markus	Kämpfer	Gde Frauenkappelen	Gemeindepräsident (bis 2019)
Fk	Marc	Wytttenbach	Gde Frauenkappelen	Gemeindepräsident (neu ab 2020)
Ks	Katharina	Annen	Gde Kehrsatz	Gemeindepräsidentin
Om	Thomas	Iten	Gde Ostermundigen	Gemeindepräsident

b) Projektrat

Mitglieder Steuerungsausschuss (siehe oben) und Gesamtkoordination (siehe unten) sowie folgende Personen:

Gde	Vorname	Name	Institution	Funktion
Be	Michael	Aebersold	Stadt Bern, FPI	Gemeinderat
Bo	René	Bergman	Gde Bolligen	Gemeindevizepräsident (2019)
Bo	Senta	Haldimann	Gde Bolligen	Gemeinderätin
Bg	Peter	Magnaguagno	Gde Bremgarten bei Bern	Gemeinderat
Fk	Tobias	Straub	Gde Frauenkappelen	Gemeindevizepräsident (neu ab 2020)
Ks	Daniel	Wägli	Gde Kehrsatz	Gemeindevizepräsident
Om	Aliki	Panayides	Gde Ostermundigen	Vizegemeindepräsidentin

c) Strategisches Monitoring

Vorname	Name	Funktion
Barbara	Egger	Ehemalige Regierungsrätin Kanton Bern
Paul	Huber	Ehemaliger Regierungsrat Kanton Luzern
Andreas	Ladner	Professor für Verwaltung und Politik
Hans-Ulrich	Müller	Unternehmer
Lisa	Stalder	Journalistin
Peter	Stämpfli	Unternehmer
Thomas	Stauffner	Ehemaliger Gemeindepräsident Kehrsatz
Jacqueline	Strauss	Leiterin Museum für Kommunikation
Theo	Weber	Ehemaliger Gemeindepräsident Ostermundigen

d) Gesamtkoordination inkl. Teilprojektleitende

Gde	Vorname	Name	Institution	Funktion
Be	Monika	Binz	Stadtkanzlei	Vizestadtschreiberin, TPL Recht
Be	Petra	Brühlhart	Stadt Bern, PRD, AUSTA	Wissensch. Mitarbeiterin
Be	Regula	Buchmüller	Stadt Bern, PRD, AUSTA	Leiterin Abt. AUSTA, Leitung GK
Be	Andreas	Lüthi	Stadt Bern, PRD, AUSTA	Wissensch. Mitarbeiter
Be	Jürg	Schad	Personalvorsorgekasse der Stadt Bern	Leiter, TPL Pensionskasse
Be	Daniel	Schaffner	Finanzverwaltung Stadt Bern	Finanzverwalter, TPL Finanzen
Be	Ralf	Treuthardt	Stadt Bern, PRD, Generalsekretariat	Co-Leiter Generalsekretariat
Be	Jürg	Wichtermann	Stadtkanzlei	Stadtschreiber, TPL Politik
Be	Natascha	Züger	Personalamt der Stadt Bern	TPL Personal
Bg	Peter	Bangerter	Gde Bremgarten b. Bern	Gemeindeschreiber
Bo	Bernhard	Rufer	Gde Bolligen	Gemeindeschreiber
Fk	Ramona	Hämmerli	Gdeverwaltung Frauenkappelen	Gemeindeschreiberin
Ks	Niklaus	Dürig	Gdeverwaltung Kehrsatz	Geschäftsleiter, Finanzverwalter
Om	Barbara	Stuedler	Gde Ostermundigen	Gemeindeschreiberin
	Urs	Bieri	gfs.bern ag	Stv. Leiter KIP-Mandat
	Matthias	Gerth	CRK Kommunikation, Kreation & Kino	Leiter KIP-Mandat
	Marco	Schwarzenbach	CRK Kommunikation, Kreation & Kino	KIP-Mandat, Mitarbeiter
	Arthur	Stierli	ecoptima ag	TPL Raumplanung und Verkehr
	Felix	Walter	Ecoplan AG	GPL
	Michael	Marti	Ecoplan AG	GPL StV, TPL Sachbereiche
	Ramin	Mohagheghi	Ecoplan AG	Ecoplan, Mitarbeiter

e) Weitere Mitwirkende in den Teilprojekten

Gde	Vorname	Name	Institution	Funktion
Be	Alexander	Ott	Polizeiinspektorat	Co-Leiter
Be	Ursula	Heitz	Kompetenzzentrum Integration	Leiterin
Be	Richard	Jakob	Gesundheitsdienst der Stadt Bern	Co-Leiter
Be	Felix	Wolffers	Sozialamt der Stadt Bern	Leiter
Be	Thomas	Pfluger	Hochbau HSB	Stadtbaumeister
Be	Kristina	Bussmann	Immobilien Stadt Bern ISB	Stv. Leiterin
Be	Irene	Hänsenberger	Schulamt	Leiterin
Be	Christian	Bigler	Sportamt	Leiter
Be	Marc	Heeb	Polizeiinspektorat	Co-Leiter
Be	Simon	Zumstein	Feuerwehr, Zivilschutz und Quartieramt	Kommandant, Abteilungsleiter FZQ
Be	Luciano	Bergamin	Informatikdienste der Stadt Bern	Leiter
Be	Jonathan	Gimmel	Digital Stadt Bern	Leiter
Be	Mark	Werren	Stadtplanungsamt	Stadtplaner
Be	Amanda	Eyer	Stadtplanungsamt	Mitarbeiterin
Be	Hannes	Meuli	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün	Leiter Verkehrsplanung
Be	Christian	Jordi	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün	Leiter Entsorgung + Recycling
Be	Reto	Zurbuchen	Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün	Stadttingenieur
Be	Adrian	Stiefel	Amt für Umweltschutz	Leiter Amt für Umweltschutz
Be	Urs	Möri	ewb	Generalsekretär ewb
Be	Christian	Perler	Logistik Stadt Bern	Leiter
Be	Helene	Züst	Personalamt der Stadt Bern	Stv. Leiterin Personalamt/-recht
Be	Thomas	Holzer	Statistik Stadt Bern	Leiter
Be	Daniel	Weber	Stadtkanzlei	Mitarbeiter
Be	Willy	Carrel	Finanzverwaltung Stadt Bern	Stv. Finanzverwalter
Be	Nora	Lischetti	Stadtkanzlei	Bereich Recht
Bg	Irène	Günther	Gde Bremgarten b. Bern, Bildung	Schulsekretariat
Bg	Markus	Hodler	Gde Bremgarten b. Bern, Bau	Fachbereichsleiter Bau und Betriebe
Bg	Marco	Lehmann	Gde Bremgarten b. Bern, Finanzen	Fachbereichsleiter Finanzen
Bg	Gabi	Marthaler	Gde Bremgarten b. Bern	Gdeverw. Stv., Leiterin EWK & Freko
Bo	Christoph	Abbühl	Gde Bolligen, Bau	Bauverwalter
Bo	Maja	Burgherr	Gde Bolligen, Finanzen	Finanzverwalterin
Bo	Thomas	Lehmann	Gde Bolligen, Bildung und Kultur	Leiter
Bo	Ubaldo	Maier	Gde Bolligen, Hochbau	Leiter
Bo	Renato	Ravioli	Gde Bolligen, Tiefbau	Leiter
Bo	Angela	Rösemeier	Gde Bolligen, Öffentliche Sicherheit	Leiterin
Bo	Martin	Schmid	Gde Bolligen, Sozialdienste	Leiter
Fk	Kurt	Heller	Gdeverwaltung Frauenkappelen, Bildung	Schulleiter
Fk	Samira	Marti	Gdeverwaltung Frauenkappelen, Bau	Leiterin Infrastruktur
Fk	Beat	Ruch	Gdeverwaltung Frauenkappelen, Finanzen	Finanzverwalter
Ks	Regula	Liechti	Gdeverwaltung Kehrsatz	Gemeindeschreiberin
Om	Peter	Müller	Gde Ostermundigen, Hochbau	Abteilungsleiter
Om	Peter	von Arx	Gde Ostermundigen, Öffentliche Sicherheit	Abteilungsleiter
Om	Daniel	Bock	Gde Ostermundigen, Soziales	Abteilungsleiter
Om	Martin	Frei	Gde Ostermundigen, Bildung Kultur Sport	Schulleiter
Om	Marianne	De Ventura	Gde Ostermundigen, Bildung Kultur Sport	Abteilungsleiterin
Om	Yves	Gaudens	Gde Ostermundigen, Tiefbau	Bereichsleitung
Om	Martin	Küng	Gde Ostermundigen	Leiter IT
Om	Walter	Wirz	Gemeinde Ostermundigen	Gemeindeplaner
Om	Beat	Niederhäuser	Gemeinde Ostermundigen	Leiter Personaldienst
Om	Martin	Reusser	Gemeinde Ostermundigen, Finanzverwaltung	Finanzverwalter
	Daniel	Arn	Recht & Governance	Experte
	Bettina	Dähler Staub	ecoptima	Mitarbeiterin
	Antje	Neumann	Metron Bern AG	Expertin
	René	Neuenschwander	Ecoplan AG	Experte

f) Begleitung und Unterstützung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR):

Vorname	Name	Institution
Patricia	Zoebeli-Arnold	AGR, Kanton Bern
Matthias	Fischer	AGR, Kanton Bern
Rolf	Widmer	AGR, Kanton Bern

9.2 Quellenverzeichnis

a) Projektunterlagen

Siehe auch www.kooperationbern.ch

- **Teilprojekt 1: Sachbereiche** (Leitung: Michael Marti, Ecoplan)
 - Teilbericht Personal (Leitung: Natascha Züger, Personalamt Stadt Bern)
 - Teilbericht Pensionskasse (Leitung: Jürg Schad, Personalvorsorgekasse Stadt Bern)
 - Teilbericht Raumplanung und Verkehr (Leitung: Arthur Stierli, ecoptima)
- **Teilprojekt 2: Politische Strukturen** (Leitung: Jürg Wichtermann, Stadtkanzlei Bern)
- **Teilprojekt 3: Finanzen** (Leitung: Daniel Schaffner, Finanzverwaltung Stadt Bern)
- **Teilprojekt 4: Recht** (Leitung: Monika Binz, Stadtkanzlei Bern)

b) Weitere Quellen und Literatur

(Weitere Quellen siehe Teilprojektberichte)

AGR Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern

Merkblätter des Amts für Gemeinden und Raumordnung

- zu Betroffenheit Kirch- und Burgergemeinden von Fusion Einwohnergemeinden
- zu Änderung des Bürgerrechts nach Gemeindegemeinschaften (Gemeindefusion)
- zu Wappen
- zu verschiedenen weiteren Themen

abrufbar unter <https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/faq-liste/begriffsdefinitionen.html>.

avenir suisse (Fabian Schnell, Lukas Rühli, Daniel Müller-Jentsch) (2018)

20 Jahre Schweizer Stadtpolitik.

BFH Berner Fachhochschule Wirtschaft (2019)

Zukunft Stadtregion Bern: Was denken die Bürgerinnen und Bürger? Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2019 in den Gemeinden Bern, Frauenkappelen, Kehrsatz, Ostermundigen und Wohlen.

Bundesgericht (2002)

BGE 129I185 vom 18. Dezember 2002 betreffend Wahlkreiseinteilung Stadt Zürich.

Bundeskanzlei (2013)

Proporzwahlssysteme im Vergleich. Bericht der Bundeskanzlei vom 21. August 2013.

Ecoplan (2014)

Bausteine für die Stadtregion Bern 2030. Grundlagenstudie zu möglichen
Zusammenarbeitsmodellen. Schlussbericht.

https://www.ecoplan.ch/download/bng_sb_de.pdf

Frey Anna, Kaufmann David, Sager Fritz, Wittwer Stefan (2017)

Verwaltungsorganisation und politische Partizipation in einer fusionierten Grossstadt
Bern, Kompetenzzentrum Public Management Bern. Gesetz über die politischen Rechte
vom 5. Juni 2012 (PRG; BSG 141.1)

Personalreglement der Stadt Bern (PRB) vom 21. November 1991 (Stand: 1. Januar 2019)

Regierungsrat (2019)

Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern; Bericht des Regierungsrates an den Grossen
Rat; in Umsetzung des Postulats 177-2014 Müller (Bern, FDP) «Wie könnte der Kanton
Bern heute aussehen?».