Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2015)

Heft: 4

Artikel: Kanton Bern : 30 bis 50 Gemeinden sind genug

Autor: Zürcher, Ernst

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-958106

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

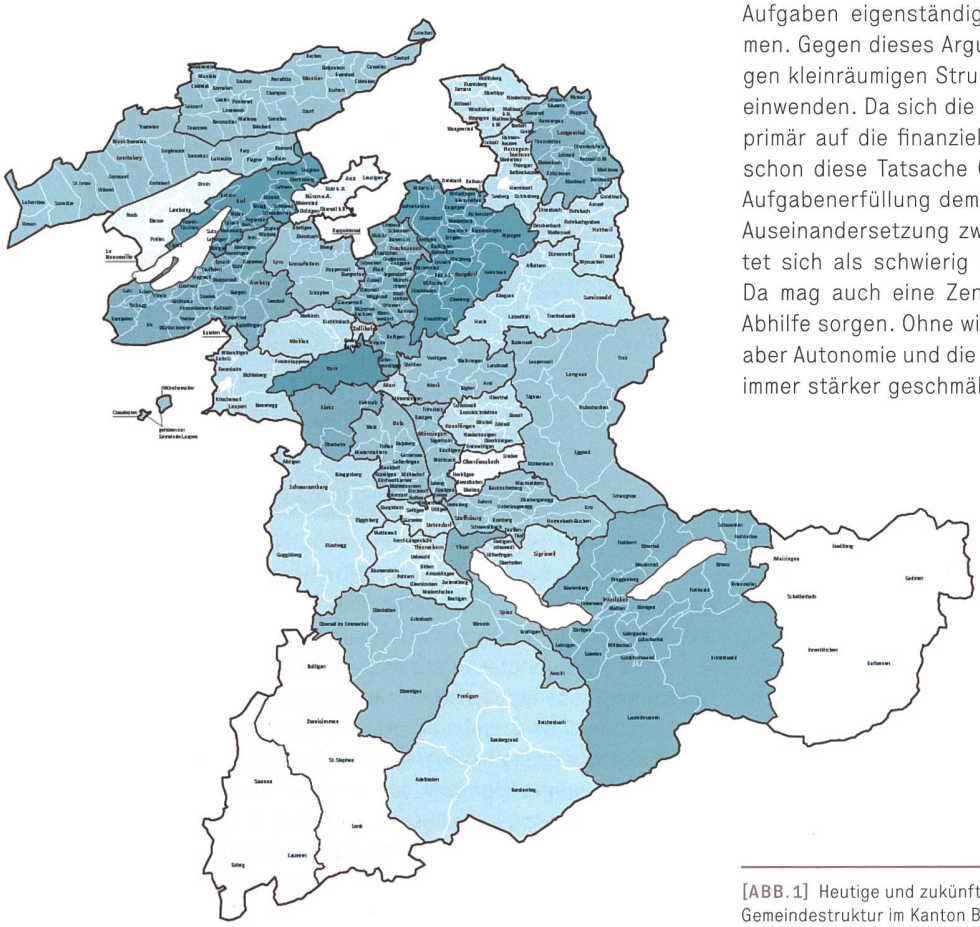
Kanton Bern: 30 bis 50 Gemeinden sind genug

ERNST ZÜRCHER
Ehem. Leiter der Abteilung Gemeinden am Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, ehem. Gemeindepräsident von Grosshöchstetten.

Mit seinen 356 politischen Gemeinden ist der Kanton Bern im schweizerischen Vergleich der am kleinräumigsten strukturierte Kanton. Mit Blick auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen, insbesondere die finanziellen, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen ist es angezeigt, eine grundlegende Reform der Gemeindestrukturen auch im Kanton Bern zur Diskussion zu stellen.

Seit Jahren fordert der kantonale Gesetzgeber starke, leistungsfähige Gemeinden, die in der Lage sind, ihre Aufgaben eigenständig, aber auch eigenverantwortlich wahrzunehmen und in der gebotenen Qualität zu erfüllen. Nur starke und eigenständige Gemeinden bilden das Fundament eines starken Kantons, der im Wettbewerb zu andern Kantonen und Regionen der Schweiz erfolgreich bestehen kann. Trotz dieser immer wiederholten kantonalen Zielsetzung hat sich in den letzten Jahren indes wenig verändert. Der Kanton Bern besteht auch heute noch aus 356 mehrheitlich Kleinst- und Kleingemeinden. Die Kleinste zählt lediglich 40 Einwohner mit 29 Stimmberechtigten. Eine solche Gemeindelandschaft erschwert oder verunmöglicht eine optimale Entwicklung in den wichtigsten öffentlichen Bereichen. Erschwert wird namentlich die Gestaltung einer wirkungsvollen Raumplanung.

Tatsache ist, dass viele Gemeinden das nötige qualifizierte Personal zur Besetzung der Behördenfunktionen nicht mehr oder nur schwer finden, dass immer mehr Gemeinden an ihre Leistungsgrenze stossen und der Handlungsspielraum immer enger wird. Die grenzenlosen Auslagerungen von Aufgaben bewirkt, dass der Einfluss der Stimmberechtigten immer geringer wird und dass immer weniger Stimmberechtigte an den Gemeindeversammlungen teilnehmen. Gemeindeaufgaben werden vermehrt zentral durch den Kanton wahrgenommen, wie aktuell zum Beispiel der Erwachsenen- und Kindesschutz. Begründet wird die Zentralisierung von Aufgaben mit der simplen Feststellung, dass die Gemeinden aus organisatorischen, fachlichen und finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, die komplexen Aufgaben eigenständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen. Gegen dieses Argument lässt sich mit Blick auf die heutigen kleinräumigen Strukturen nichts oder wenig Stichhaltiges einwenden. Da sich die Diskussionen auf der politische Bühne primär auf die finanziellen Aspekte beschränken, ist vielfach schon diese Tatsache Grund dazu, die Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung dem Kanton zu überlassen. Eine sachliche Auseinandersetzung zwischen Kanton und Gemeinden gestaltet sich als schwierig und ist stark von Emotionen geprägt. Da mag auch eine Zentralisierungsstopp-Initiative nicht für Abhilfe sorgen. Ohne wirkungsvolle Gemeindereformen werden aber Autonomie und die Selbstgestaltungsraum der Gemeinden immer stärker geschmälert.



[ABB. 1] Heutige und zukünftig mögliche Gemeindestruktur im Kanton Bern.

[ABB. 2]

[ABB. 2] Geografisch bieten sich Talschaften geradezu an, als Grossgemeinde gemeinsame Sache zu machen. Im Bild: Frutigland. (Foto: Henri Leuzinger)

[ABB. 3] Periphere Kleingemeinden werden im Kanton Bern durch den Finanzausgliche «am Leben erhalten». Die Hoffnung, mit Neueinzonungen noch gute Steuerzahler anziehen zu können, bleibt trotzdem. (Foto: Andreas Gerber)

[ABB. 3]

Autonomie bedeutet Recht auf Selbstverwaltung und Selbstgestaltung. Um von diesem Recht Gebrauch machen zu können, braucht es vor allem Raum, ein Gebiet, welches eine Gestaltung zulässt und es braucht Geld, vor allem eigens erwirtschaftetes Geld. Schon diese Gedanken rechtfertigen es, über die heutigen und vor allem künftigen Strukturen der Gemeinden und des Kantons nachzudenken.

Im Rahmen der kantonalen «Strategie Gemeinden» und der Fusionsfördermassnahmen wird den Gemeinden bei jeder Gelegenheit in Aussicht gestellt, dass bei sinn- und wirkungsvollen Zusammenschlüssen zur Entlastung des Kantons Aufgaben an die Gemeinden zurück delegiert werden können. Was aber bei solchen Diskussionen meistens ausbleibt, ist die reformrelevante konkrete Bezeichnung solcher rückdelegierbarer Aufgaben. Meistens werden die Diskussionen dazu mit viel Emotionen und wenig Sachlichkeit geführt. Hinzu kommt, dass der Finanz- und Lastenausgleich im Widerspruch zur Reformstrategie des Kantons steht, da er nach wie vor strukturerhaltend wirkt und negative Anreize schafft. Aus diesem Grund besteht für Gemeinden, welche primär wegen der Mittel aus dem Finanz- und Lastenausgleich leben bzw. überleben, kein Anlass, Fusionsbestrebungen aufzunehmen.

Verschiedene Studien zeigen, dass sich die Strukturen der Gemeinden an den funktionalen Räumen orientieren müssten. Der Begriff «funktionaler Raum» steht für ein Gebiet, in welchem politische Gemeinden bereits heute zahlreiche Verbindungen aufweisen und ein Zusammenschluss aus geografisch-topographischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und weiteren Gründen sinnvoll erscheint. Der Kanton Bern weist rund 30 solche Räume auf. Die Entwicklungsschwerpunkte müssen sich an diesen Räumen orientieren und dort festgelegt werden, wo sie die grösste Wirkung zeigen. Es ist nicht zielführend, wenn jede Kleinstgemeinde Gewerbeland einzont, für dieses keine Nachfrage besteht. Der beeinflussbare Gestaltungsraum muss im Interesse von leistungsfähigen Gemeinden und eines erfolgreichen Kantons erweitert werden. Dies erfordert eine grundlegende neue Absteckung der Gemeindegrenzen. Nach diesen Überlegungen müsste der Kanton Bern noch 30–50 Gemeinden aufweisen.

Mit zeitgemässen Strukturen, welche die Schaffung von Gemeindegrenzen nach funktionalen Räumen zum Ziel haben, könnte ein beachtliches Mass an Aufgaben an die Gemeinden zur selbständigen Erledigung (zurück-) übertragen und dem Stimmvolk zur Mitbestimmung wieder zugänglich gemacht werden. Das viel beklagte «Demokratiedefizit» könnte eliminiert werden. Damit verbunden wäre eine grundlegende Entlastung und Entschlackung der Kantonsverwaltung. Es könnte durchaus sein, dass die Regierungsstatthalterämter und die Regionalkonferenzen ihre Daseinsberechtigung verlieren würden und der komplizierte Finanz-und Lastenausgleich wesentlich vereinfacht werden könnte. Die damit gewonnene Gemeindeautonomie würde es den Gemeinden ermöglichen, ihre Aufgaben im Sinne der kantonalen Strategie selbständig und eigenverantwortlich zu erfüllen. Wer demzufolge für die Gemeindeautonomie plädiert, muss zwangshalber auch für tiefgreifende Gemeindefusionen bzw. für eine Staatsreform einstehen.

Grossfusionen, welche die realen Lebenssituationen abbilden, haben es schwer. Die Gründe dazu sind in den meisten Fällen weder rational noch einer speziellen politischen Sichtweise zuzuordnen. Ängste vor Veränderungen, Emotionen, Traditionen und historisch-kulturelle Divergenzen prägen an erster Stelle das Verhalten der Behörden und damit der Bevölkerung. An zweiter Stelle werden Befürchtungen über negative finanzielle Effekte heraufbeschwört, obwohl die Abklärungen diesbezüglich positive Erkenntnisse ausweisen. Die Erfahrungen zeigen weiter, dass zu den Hürden und Stolpersteinen auch der Widerstand von alteingesessenen Persönlichkeiten gehören sowie in vielen Fällen die fehlende Überzeugung und der mangelnde politische Wille der Exekutiven. Am Ende einer langen Abklärungsphase mit einem auf Fakten beruhenden Ergebnisses pro Fusion, siegt vielfach die Angst vor dem eigenen Mut. Eine löbliche Ausnahme bildet das Projekt G8 im Raum Fraubrunnen. Hier ist es den acht Behörden gelungen mit beispielhafter Projektarbeit, einer offenen Informationsstrategie und einer Versachlichung der Themen, die Mehrheit der Bevölkerung zu überzeugen.

Mit einem im September 2014 eingereichten parlamentarischen Vorstoss wird der Regierungsrat beauftragt aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen mit weniger als 50 Gemeinden gegliedert sein könnte. Es ist erfreulich, dass sich der Regierungsrat bereit erklärt, die umfassenden Abklärungen einzuleiten und ein solches Denkmodell auszuarbeiten. Für die Menschen der Zukunft sind bedürfnisgerechte, qualitativ hochstehende Dienstleistungen wichtig, nicht kleinräumiges Gärtlidenken.

Die politischen Verantwortungsträger auf Gemeinde- und Kantonsebene sind gut beraten, in absehbarer Zeit Antworten auf die komplexen Fragen aufzubereiten. Das Umfeld verändert sich weiter, die skizzierten Probleme nehmen nicht ab. Das Bedürfnis nach einem guten und günstigen öffentlichen Dienstleistungsangebot nimmt auch mit den überall knapp werdenden Finanzen nicht ab. Der Einsatz für starke Gemeinden und damit für mehr Gemeindeautonomie und mehr Gestaltungsfreiraum für die Gemeinden bedingt die Auseinandersetzung mit sinnvollen Reformen, dies nach dem bewährten Motto agieren statt reagieren.

RÉSUMÉ

Canton de Berne: 30 à 50 communes suffiraient

Avec ses 356 communes politiques, le canton de Berne est, en comparaison suisse, celui dont la structure est la plus morcelée. La plus petite commune bernoise ne compte que 40 habitants, dont 29 ont le droit de vote. Or, de plus en plus de petites communes atteignent leurs limites et, comme un nombre croissant de leurs tâches doit être assumé par le Canton, leur marge d'action et d'autodétermination diminue. Les partisans de l'autonomie communale doivent dès lors admettre que les conditions nécessaires soient créées, à savoir la constitution de communes délimitées en fonction des espaces fonctionnels. Le canton de Berne comportant une trentaine d'espaces de ce type, il conviendrait, pour assurer l'autonomie et la performance des communes, d'en réduire le nombre à 30 ou 50 – soit presque dix fois moins qu'aujourd'hui! Cela permettrait de remédier au déficit de démocratie dont on se plaint souvent dans les communes, et de désengorger l'administration cantonale. Sans doute les conférences régionales et les préfectures perdraient-elles aussi leur raison d'être.

Toutefois, à quelques louables exceptions près – comme dans le district de Fraubrunnen, où huit communes ont récemment fusionné –, les projets de fusion suscitent de fortes résistances et les discussions y relatives sont très émotionnelles. A cela s'ajoute le fait que les incitations générées par le système cantonal de péréquation financière et de compensation des charges, vont à l'encontre de telles réformes.