

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 053-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.187

Eingereicht am: 19.03.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Leuenberger (Bannwil, SVP) (Sprecher/in)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Knutti (Weissenburg, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 22.03.2018

RRB-Nr.: 942/2018 vom 05. September 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Gemeindevielfalt — eine vergessene Chance

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. anhand der in den letzten Jahren erfolgten Gemeindefusionen aufzuzeigen, inwieweit bisherige Fusionen zu Einsparungen im kantonalen Finanzhaushalt und im kommunalen Finanzhaushalt der betroffenen Gemeinden geführt haben
2. die Transformationskosten abzuschätzen bei Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 100-150 (insbesondere Kosten der Fusionsförderung bzw. der Verfahren auf zwangsweise Fusionierung, Schaffung neuer Stellen zur Durchführung vermehrter Fusionen)
3. unter Anhörung der Gemeinden näher aufzuzeigen, inwieweit eine Reduktion auf 100-150 Gemeinden im Kanton Bern zum Verlust bzw. zur Reduktion politischer Partizipation und ehrenamtlicher Arbeit führen wird
4. auf eine Unterbreitung des regierungsrätlichen Berichts «Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern» vom 14. Februar 2018 an den Grossen Rat einstweilen zu verzichten; der Regierungsrat hat seine Schlussfolgerungen zur Zukunft der Gemeindelandschaft im Kanton Bern in Kenntnis der noch zu erarbeitenden Grundlagen gemäss Ziff. 1 und 3 hiervor zu fassen

und dem Grossen Rat nach Durchführung einer erneuten Vernehmlassung einen konsolidierten Bericht zur Kenntnis- und Stellungnahme zu unterbreiten

5. zuhanden des Grossen Rates Möglichkeiten vorzuschlagen, wie die finanzielle Autonomie der Gemeinden bei Fortführung der bisherigen Fusionspolitik (d. h. Grössenordnung 300-347 Gemeinden) gestärkt werden kann
6. auf die Initialisierung, Unterstützung oder Einleitung konkreter Massnahmen für grossflächige Fusionen (insbesondere für mehr als 7 Gemeinden) grundsätzlich zu verzichten

Begründung:

Gestützt auf ein überwiesenes Postulat hat der Regierungsrat einen Grundlagenbericht zur Zukunft der Gemeindelandschaft im Kanton Bern in Auftrag gegeben. Dieser Bericht vom 31. Mai 2017 empfiehlt eine Reduktion von heute 347 auf 100-150 Gemeinden. Der Regierungsrat hat in Anlehnung daran im Bericht vom 14. Februar 2018 zwei mögliche Strategien («Optimierung light» und «Strategiewechsel») definiert.

Sowohl der Grundlagenbericht als auch der regierungsrätliche Bericht vom 14. Februar 2018 blenden wesentliche Elemente aus. Ob Gemeindefusionen bisher tatsächlich zu Einsparungen geführt haben, wird nicht näher untersucht. Beispielsweise fehlt eine Auseinandersetzung mit der Studie Studerus/Schaltegger «Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland 2016» (auf S. 6 des regierungsrätlichen Berichts wird lediglich allgemein hierauf verwiesen). Die Transformationskosten bei einer Reduktion auf 100-150 Gemeinden werden nicht näher untersucht (Kosten Fusionsförderung und Verfahren zu Zwangsfusionen, neue Stellen beim AGR etc. etc.). Die Gemeinden wurden bei der Studiienerarbeitung offenbar nicht näher miteinbezogen, so dass insbesondere Auswirkungen bei der in der Studie empfohlenen Reduktion der Anzahl Gemeinden hinsichtlich der politischen Partizipation nicht umfassend beleuchtet werden konnten. Nicht berücksichtigt wird bspw., dass die Bereitschaft zur Leistung ehrenamtlicher Arbeit in grösseren, anonymen und bürokratischeren Strukturen tendenziell abnehmen dürfte. Zudem bestehen Untersuchungen zur Reduktion der Stimmbeteiligung in fusionierten Gemeinden (Koch/Rochat: The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland), was im Grundlagenbericht vom 31. Mai 2017 ebenfalls nicht näher zur Sprache kommt.

Diese Unterlassungen sind nachzuholen. Der Regierungsrat hat seine Schlussfolgerungen erst nach Kenntnisnahme dieser ergänzenden Grundlageninformationen zu fassen und eine ergänzende Vernehmlassung durchzuführen. Erst dann ist dem Grossen Rat der konsolidierte Bericht zur Kenntnis- und Stellungnahme zu unterbreiten. Die jetzigen Grundlagenakten sind zu unvollständig, als dass der Grosse Rat hierüber debattieren kann. Namentlich bestehen keine soliden Grundlagen, um Instrumente von der Tragweite eines Fusionsrichtplans akzeptieren zu können.

Gleichzeitig soll der Regierungsrat dem Grossen Rat Möglichkeiten vorschlagen, wie die finanzielle Autonomie der Gemeinden unter Beibehaltung der heutigen Fusionspolitik (d. h. Gesamtbestand von 300-347 Gemeinden) gestärkt werden kann. Zu prüfen wären insbesondere eine vermehrte Aufgabenübertragung an die Gemeinde, vermehrte Einflussmöglichkeiten bei Verbundaufgaben, Gemeindereferenden, Anpassung der FILAG-Instrumente betreffend die Mindestausstattung und die geographisch-topographischen Zuschüsse).

In den jetzt vorliegenden Berichten kommen die Chancen der heutigen Gemeindevielfalt kaum zur Geltung.

Schliesslich wird verlangt, auf kantonsseitige Initialisierungen, Unterstützungen und dergleichen von grossflächigen Fusionen grundsätzlich zu verzichten, da diesen der nötige Rückhalt in der Bevölkerung fehlt (bspw. abgelehnte Grossfusion von 11 Gemeinden im Norden des Oberaargaus). Als grossflächige Fusionen sind dabei insbesondere solche von mehr als sieben Gemeinden zu betrachten.

Begründung der Dringlichkeit: Aktuell läuft die Vernehmlassung zum Bericht zur Zukunft der Gemeindefusionen im Kanton Bern. Die vorliegende Motion thematisiert auch das weitere Prozedere (Durchführung einer ergänzenden Vernehmlassung, Unterbreitung erst des konsolidierten Berichts an den Grossen Rat nach Kenntnis weiterer sachrelevanter Grundlagen). Die Motion nicht dringlich zu erklären, würde heissen, diese Forderung faktisch zu verunmöglichen.

Antwort des Regierungsrates

Mit der Überweisung des Postulats 177-2014 Müller (Bern, FDP), Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?, am 19. März 2015 mit 85:58 Stimmen hat der Grosse Rat dem Regierungsrat den klaren Auftrag erteilt aufzuzeigen, wie der Kanton Bern mit weniger als 50 Gemeinden nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen gegliedert sein könnte. Zudem hat der Grosse Rat für diesen Auftrag die notwendigen finanziellen Mittel gesprochen. Diesem Auftrag ist der Regierungsrat mit seinem Bericht „Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern“ vom 14. Februar 2018, welcher vom 16. Februar 2018 bis 25. Mai 2018 in der Vernehmlassung war, nachgekommen. Basis für den regierungsrätlichen Bericht zur Umsetzung des Postulatsauftrags war ein externer Grundlagenbericht.

Zu Punkt 1

Bei der kantonalbernerischen Fusionsstrategie steht nicht die Frage nach den finanziellen Vorteilen von Gemeindefusionen im Vordergrund. Vielmehr soll mit Fusionen auf leistungsfähige und starke Berner Gemeinden, die ihre Aufgaben eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität wahrnehmen können, hingewirkt werden. Entsprechend ist auch die Wirkungsüberprüfung von Fusionen auf die kommunale Leistungsfähigkeit ausgerichtet. Das vom Kanton Bern seit drei Jahren eingesetzte Instrument des „Fusions-Checks“ zielt auf eine ganzheitliche Darstellung der Auswirkungen von Gemeindefusionen unter Berücksichtigung ökonomischer, soziologischer und demokratischer Aspekte.

Eine neue Wirkungsüberprüfung mit Fokus auf die finanziellen Auswirkungen erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend und den dafür nötigen Ressourcenaufwand als nicht vertretbar.

Zu Punkt 2

Der externe Grundlagenbericht äussert sich grob zu Transformationskosten bei der Reduktion auf 150 resp. 50 Gemeinden¹. Noch ist offen, ob in der künftigen Fusionspolitik ein Zielwert formuliert sein wird und, falls ja, wo dieser liegen würde. Die Auswertung der Vernehmlassung zum Bericht „Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern“ ist noch im Gang. Aufgrund der Vernehmlassungseingaben ist aber nicht davon auszugehen, dass ein so tiefer Zielwert angestrebt werden

¹ Vgl. Seiten 79ff des Berichtes vom 31.05.2017 zur Zukunft Gemeindefusionen Kanton Bern (ecoptima, regioosupport, BHP Hanser und Partner AG)

wird. Eine detaillierte Kostenschätzung, ausgerichtet auf einen Zielwert von 100-150 Gemeinden, ist nicht angebracht.

Zu Punkt 3

Ob tatsächlich eine Gemeindelandschaft mit 100-150 Gemeinden als Zielwert definiert wird, ist wie erwähnt noch offen. Deshalb macht es auch keinen Sinn, die Gemeinden nochmals und einzig zur Reduktion politischer Partizipation und ehrenamtlicher Arbeit zu befragen.

Zu Punkt 4

Mit der Vernehmlassung zum Bericht „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“ im Frühling 2018 sind die Gemeinden des Kantons Bern in die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Fusionsförderung einbezogen worden. Die Vernehmlassungsantworten gilt es nun auszuwerten, und die definitive Fassung des regierungsrätlichen Berichts entsprechend anzupassen. Der Bericht wird somit ohnehin nicht in der Fassung vom 14. Februar 2018 dem Grossen Rat zugeleitet werden.

Zu Punkt 5

Die finanzielle Autonomie von Gemeinden steht nicht im direkten Zusammenhang mit der bernischen Fusionspolitik. Zudem ist der FILAG in seiner heutigen Ausgestaltung bereits ein massgeblicher Eckpfeiler für die Gewährleistung der finanziellen Gemeindeautonomie.

Zu Punkt 6

Aus Sicht des Regierungsrates gibt es keine stichhaltigen Gründe, um eine Höchstzahl von miteinander fusionierenden Gemeinden festzulegen. Eine solche Forderung wurde in der Vernehmlassung auch nicht vorgebracht. Vielmehr würde die Festlegung einer solchen Höchstzahl in die Gemeindeautonomie eingreifen. Überdies erachtet der Regierungsrat strategische Fusionen als sinnvoll, unabhängig von der Anzahl beteiligter Gemeinden.

Aus den genannten Gründen lehnt der Regierungsrat die Motion Leuenberger ab.

Verteiler

- Grosser Rat