

Andreas Ladner
Jan Fivaz
Daniel Schwarz

Zukunft Zulgtal
Grundlagenstudie zu den regionalen Reform-
perspektiven der Zulgtaler Gemeinden

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard

Dr. Adrian Ritz

Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. Bei den Autoren.

Andreas Ladner

Jan Fivaz

Daniel Schwarz

**Zukunft Zulgtal.
Grundlagenstudie zu den regionalen Reformperspektiven
der Zulgtaler Gemeinden**

KPM-Verlag

Bern

Prof. Dr. phil. Andreas Ladner, Politikwissenschaftler, ist Professor am Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) an der Universität Lausanne.

Jan Fivaz, Historiker/Politikwissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern.

Daniel Schwarz, Politikwissenschaftler, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft (IPW) der Universität Bern.

Alle in diesem Bericht verwendeten Personenbezeichnungen schliessen jeweils beide Geschlechter ein.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zukunft Zulgatal. Grundlagenstudie zu den regionalen Reformperspektiven der Zulgtaler Gemeinden

Andreas Ladner; Jan Fivaz; Daniel Schwarz

Bern 2007

ISBN 978-3-906798-19-6

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2007 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung und Auftrag	7
Teil I Ausgangslage	11
2 Aktuelle Entwicklungen und Reformvorhaben	13
2.1 Gemeindereformen im Kanton Bern.....	13
2.2 Der Finanz- und Lastenausgleich.....	18
2.3 Auswirkungen der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ).....	23
2.4 Regionalpolitik und Strategien für den ländlichen Raum.....	25
2.5 Entwicklungen in anderen Kantonen	29
3 Strukturdaten der Gemeinden des Zulgtals	33
3.1 Geografie	33
3.2 Bevölkerung	34
4 Finanzdaten der Gemeinden des Zulgtals	39
5 Politische Einstellungen und Werthaltungen der Zulgtaler Gemeinden	45
6 Reformfreudigkeit und -intensität der Zulgtaler Gemeinden	49
7 Einstellungen der Bevölkerung	55
Teil II Reformansätze und Empfehlungen	61
8 Reformen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)	63
8.1 Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltungen.....	63
8.2 Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr	70
8.3 Zusammenarbeit im Bildungsbereich	74
8.4 Zusammenarbeit im Bereich der Regional- und Raumplanung.....	81
9 Ein- und Umgemeindungen	85
9.1 Mögliche Umgemeindung von Inner-Horrenbach.....	85

9.2	Mögliche Eingemeindungen von Fahrni und Schwendibach in die Gemeinde Steffisburg.....	87
10	Gemeindefusionen.....	91
10.1	Ergebnisse der Meinungsumfrage.....	92
10.2	Finanzielle Auswirkungen	97
10.2.1	Finanzhilfen aus dem GFG	97
10.2.2	Auswirkungen auf die Zahlungen aus dem FILAG.....	99
10.2.3	Kostenreduktionen	103
10.3	Auswirkungen auf die Demokratie und die politischen Institutionen.....	110
10.4	Auswirkungen von „weichen“ Faktoren	112
10.5	Sigriswil als Vorbild?.....	116
11	Regionale Zusammenarbeit	119
12	Fazit und Empfehlungen	121
12.1	Interkommunale Zusammenarbeit.....	121
12.2	Ein- und Umgemeindungen	123
12.3	Gemeindefusionen.....	123
12.4	Regionale Reformansätze	126
12.5	Empfehlungen für das weitere Vorgehen	126
Anhang und Verzeichnisse.....		129
	Abkürzungsverzeichnis	129
	Liste der Gesprächspartner.....	130
	Literaturverzeichnis	131

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Anzahl Gemeinden und Gemeindegrössen in der Schweiz 2006	14
Tabelle 2.2:	Gemeindestrukturen in der Schweiz und im Kanton Bern 2004	15
Tabelle 2.3:	Auswirkungen des FILAG auf die Gemeinden des Zulgtals 2005 (in Franken)	22
Tabelle 2.4:	Zuteilung der Gemeinden gemäss Typologie des Bundesamts für Statistik)	28
Tabelle 3.1:	Bevölkerungsentwicklung im Zulgtal 1980-2005	35
Tabelle 3.2:	Indizes zu Sozialstatus und Alter.....	37
Tabelle 3.3:	Anteile der jüngsten und ältesten Bevölkerungsschichten	38
Tabelle 4.1:	Finanzdaten der Gemeinden des Zulgtals 2005.....	41
Tabelle 6.1:	Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden des Zulgtals.....	50
Tabelle 6.2:	Probleme bei der Besetzung vakanter Ämter.....	50
Tabelle 6.3:	Beurteilung von Reformmassnahmen	51
Tabelle 6.4:	Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ).....	52
Tabelle 6.5:	Probleme bei der Besetzung vakanter Ämter.....	52
Tabelle 7.1:	Beteiligung an der Bevölkerungsbefragung nach Gemeinde.....	56
Tabelle 7.2:	Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Dienstleistungsangebot im Allgemeinen.....	58
Tabelle 8.1:	Absehbare Vakanzen ab Ende 2007	69
Tabelle 8.2:	Beurteilung der Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen	70
Tabelle 8.3:	Beurteilung der Zusammenlegung von Feuerwehren.....	71
Tabelle 8.4:	Aktuelle Zusammenarbeitsformen im Feuerwehrbereich	73
Tabelle 8.5:	GVB-Beiträge und -Zuschüsse nach erfolgter Fusion (5 Modelle)	74
Tabelle 8.6:	Beurteilung des Bildungsangebots und der Zusammenlegung von Schulen.....	78
Tabelle 8.7:	Schülerzahlen nach Wohngemeinde und Schulstufe	79
Tabelle 8.8:	Beurteilung einer Zusammenlegung von Orts- und Regionalplanung	82
Tabelle 8.9:	Vorschläge zur Zusammenlegung der Orts- und Regionalplanung gemäss Raumplanungsstelle im AGR	83
Tabelle 9.1:	Haltungen der Gemeinden Fahrni und Schwendibach zu Gemeindefusionen mit Zulgtaler Gemeinden und zu einer Eingemeindung in Steffisburg (Angaben in Prozent).....	88

Tabelle 10.1:	Meinung zu Fusionen innerhalb der linken Zulgtalseite (plus die Gemeinde Eriz).....	95
Tabelle 10.2:	Meinung zu Fusionen innerhalb der rechten Zulgtalseite	96
Tabelle 10.3:	Finanzhilfen gemäss GFG bei den verschiedenen Fusionsvarianten	98
Tabelle 10.4:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden des Zulgtals.....	101
Tabelle 10.5:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite	101
Tabelle 10.6:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Buchholterberg	102
Tabelle 10.7:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Fahrni	102
Tabelle 10.8:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der linken Zulgtalseite.....	103
Tabelle 10.9:	FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der linken Zulgtalseite ohne Schwendibach	103
Tabelle 10.10:	Berechnung des Nettoaufwands für Exekutive und Verwaltung pro Einwohner (Jahresrechnungen 2005)	109

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1: Karte des Zulgtals	33
Abbildung 5.1: Politische Verortung der Gemeinden.....	46
Abbildung 5.2: Parteistärken in den Nationalratswahlen 2003 in den Gemeinden.....	47
Abbildung 7.1: Altersverteilung der Umfrage und gemäss Volkszählung 2000	57
Abbildung 7.2: Zufriedenheit mit der Gemeinde nach Bereichen	59
Abbildung 8.1: Personalbestand (Stellenprozente) auf der Kernverwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl.....	64
Abbildung 8.2: Personalbestand (Stellenprozente) auf der Kernverwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl (Ausschnitt Zulgtalgemeinden)	65
Abbildung 8.3: Personalbestand (Stellenprozente) auf der Kernverwaltung pro Einwohner	66
Abbildung 9.1: Haltungen bezüglich einer Umgemeindung von Inner- Horrenbach zur Gemeinde Eriz.....	86
Abbildung 10.1: Haltung bezüglich verschiedenen Reformansätzen	92
Abbildung 10.2: Beurteilung der Argumente pro und contra Gemeindefusionen	93
Abbildung 10.3: Kosten der Exekutive nach Gemeinden (2005)	105
Abbildung 10.4: Kosten der Exekutive nach Gemeinden (Ausschnitt Zulgtalgemeinden; 2005).....	105
Abbildung 10.5: Kosten der Exekutive pro Einwohner (2005)	106
Abbildung 10.6: Nettoaufwand pro Kopf für Verwaltung und Exekutive nach Gemeindegrösse	107
Abbildung 10.7: Anteil Netto- und Gesamtaufwand der Verwaltung am Gesamtaufwand der Gemeinde nach Gemeindegrösse.....	108
Abbildung 10.8: Anforderungen an eine Gemeindefusion.....	114

Zusammenfassung

Der Kanton Bern setzt seine Entwicklungsschwerpunkte zunehmend auf die Agglomerationsräume. Vor diesem Hintergrund suchen die zehn Gemeinden des Zulgtals nördlich von Thun nach einer gemeinsamen Strategie, um ihre ländliche Region zu stärken. Die gemeinsam mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern in Auftrag gegebene Studie „Zukunft Zulgtal“ nimmt eine erste Bestandesaufnahme in wichtigen Politikbereichen vor, macht Vorschläge zu Reformmodellen und erarbeitet Grobabschätzungen der Auswirkungen auf die Organisation, die Struktur und die Finanzen der betroffenen Gemeinden. Die Studie stellt Grundlagen und Entscheidungshilfen zur Verfügung, die notwendig sind, um in den Gemeinden über das weitere Vorgehen zu befinden sowie um Detailabklärungen zu den vorgeschlagenen Reformmodellen einzuleiten.

Die Ausgangslage präsentiert sich in allen Zulgtaler Gemeinden sehr ähnlich: Es handelt sich um mehrheitlich strukturschwache, vom kantonalen Finanzausgleich abhängige Gemeinden in einer peripheren, von Landwirtschaft und Gewerbe dominierten Wirtschaftsregion. Die unteren, an Steffisburg angrenzenden Zulgtaler Gemeinden besitzen ein gewisses Potenzial als landschaftlich attraktive Wohngemeinden am Rand der städtisch geprägten Region Thun-Steffisburg, während in den hinteren Gemeinden die intakte Landschaft touristische Vermarktungsoptionen bietet. In Bezug auf die aktuelle Steueranlage liegen alle Gemeinden über derjenigen von Steffisburg. Neben der strukturellen ist auch die politische Ähnlichkeit beachtlich: die Gemeinden stimmen mehrheitlich rechts-konservativ und sind parteipolitisch durch die SVP geprägt. Sowohl auf struktureller als auch ideologischer Ebene sind die Voraussetzungen für gemeinsame Reformprojekte darum ideal.

Die strukturellen und finanziellen Probleme der Gemeinden haben in den letzten Jahren zwar zugenommen, doch wird der aktuelle Handlungsbedarf nicht durch einen nicht mehr zu bewältigenden Problemdruck ausgelöst. Dies zeigt die Auswertung der im Jahr 2004 durchgeführten Evaluation der „Strategie Gemeinden“ des Kantons Bern. Handlungsbedarf wird vielmehr darum geortet, weil am Horizont „dunkle Wolken“ aufziehen drohen (in Form von kantonal definierten Mindestanforderungen an die kommunale Leistungsfähigkeit oder der vermehrten Ausrichtung

der Berner Politik auf die Agglomerationen). Zudem greift die Einsicht um sich, dass aufgrund der bereits recht intensiven Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden mit einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) die Zukunft nicht mehr gesichert werden kann.

Im Rahmen der Studie „Zukunft Zulgatal“ wurde grossen Wert auf den Einbezug der Bevölkerung gelegt, um auch so genannte „weiche Faktoren“ berücksichtigen zu können. So wurden etwa die Stimmberechtigten im Rahmen einer Umfrage in allen zehn Gemeinden um ihre Einschätzung zur aktuellen Lage und möglichen Szenarien für die Zukunft gebeten. Es zeigte sich einerseits, dass in der Bevölkerung trotz schwierigen Aussichten eine mittlere Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Dienstleistungsangebot in ihrer Gemeinde vorherrscht. Dies obwohl die Bevölkerung in einigen Detailfragen (insbesondere in Bezug auf die Infrastruktur, die Erschliessung und die Steueranlagen auf der linken Zulgalseite) auch grössere Unzufriedenheit ausdrückte.

Den Fokus auf konkrete Zusammenarbeitsformen und Reformmassnahmen richtend, nimmt die Studie eine Bestandesaufnahme bestehender IKZ-Bereiche vor (allgemeine Gemeindeverwaltungen, Feuerwehren, Bildungsbereich sowie Raum- und Regionalplanung) und schätzt die Perspektiven einer weiteren Intensivierung dieser Bereiche ab. Zudem werden die Möglichkeiten von Ein- und Umgemeindungen (die nur einige wenige Gemeinden betreffen), von unterschiedlichen Gemeindefusionsvarianten sowie von Zusammenarbeitsprojekten im grösseren regionalen Verbund (d.h. unter Einbezug von Steffisburg und/oder Thun) diskutiert und bewertet.

In Bezug auf die IKZ hat sich gezeigt, dass dieser Bereich weitgehend ausgereizt ist. Die Gemeinden des Zulgtals arbeiten bereits heute in vielen Bereichen zusammen. Ein Ausbau der IKZ kann im Wesentlichen nur noch über zwei Wege erreicht werden: Zum einen könnten bei bestehenden IKZ-Projekten die räumlichen Geltungsbereiche (Perimeter) so vereinheitlicht werden, dass jeweils alle Gemeinden zumindest einer Talseite beteiligt sind. Zum anderen könnte die Intensität der IKZ-Projekte erhöht werden, indem die entsprechenden Bereiche der betroffenen Gemeinden nicht nur zusammenarbeiten, sondern auch zusammengelegt werden.

Auf dieser Grundlage wird empfohlen, die IKZ-Projekte auszubauen. Diese sollten jedoch Teil einer umfassenden Reformstrategie (vgl. unten) sein und daher auch vor einem solchen Hintergrund geplant werden.

Bezüglich der in der vorliegenden Studie diskutierten Umgemeindung des Ortsteils Inner-Horrenbach von Horrenbach-Buchen zu Eriz wird empfohlen, dass die beiden betroffenen Gemeinden möglichst rasch mit den Detailabklärungen für ein solches Projekt beginnen, sofern dies nicht durch andere Fusionsprojekte hinfällig wird.

Weniger eindeutig fallen die Empfehlungen in Bezug auf die beiden in dieser Studie angesprochenen Eingemeindungen – Fahrni bzw. Schwendibach jeweils nach Steffisburg – aus. Beide Eingemeindungen könnten sich als sinnvoll erweisen. Allerdings könnten dieselben zu erwartenden positiven Effekte auch bei allfälligen Fusionen mit anderen Zulgtaler Gemeinden eintreffen. Daher sollten sowohl Fahrni als auch Schwendibach beide Optionen prüfen, wobei im Falle von Schwendibach der Schwerpunkt auf einer Eingemeindung in Steffisburg und im Falle von Fahrni der Schwerpunkt eher auf eine mögliche Fusion mit Zulgtaler Gemeinden gelegt werden sollte.

In Bezug auf Gemeindefusionen sind die Voraussetzungen im Zulgtal grundsätzlich gut, da sich die Gemeinden in vieler Hinsicht sehr ähnlich sind. Die Meinungsumfrage belegt, dass in der Bevölkerung zwar eine gewisse Skepsis gegenüber Gemeindefusionen besteht, dass diese Haltung aber mit gut begründeten Argumenten veränderbar ist. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen kann festgehalten werden, dass die Gemeinden bei allen untersuchten Fusionsvarianten finanziell einerseits von Einsparungen und andererseits von höheren Zahlungen aus dem Finanzausgleich profitieren würden.

Basierend auf diesen Erkenntnissen können folgende Empfehlungen ausgesprochen werden:

- *Option einer Fusion aller Gemeinden:* Auch wenn eine Fusion aller zehn Zulgtaler Gemeinden die komplexeste Fusionsvariante darstellt, sollte ein solches Projekt ernsthaft und detailliert geprüft werden. Denn dieses Projekt weist gegenüber kleinräumigeren Projekten einige Vorteile auf: grösste zu erwartende Spareffekte, umfassendste Unterstützung (finanziell und beratend) durch den Kanton und auch grösstmög-

liches Gewicht der neuen Gemeinde gegenüber anderen Gemeinden, regionalen Gremien oder dem Kanton.

- *Mindestanforderungen an Fusionsprojekte:* Sollte eine Fusion aller zehn Gemeinden verworfen werden, so wird empfohlen Fusionsprojekte für jeweils eine Gemeinde pro Talseite zu prüfen. Dabei sollten folgenden Mindestanforderungen beachtet werden:
 - Pro Projekt sollten von Beginn an mindestens drei Gemeinden beteiligt sein.
 - Auf Grund der geografischen Lage können jeweils zwei „Zentren“ bestimmt werden, die bei solchen Projekten zwingend beteiligt sein müssen. Auf der linken Talseite wären dies Homberg/Teufenthal und auf der rechten Talseite Ober-/Unterlangenegg.
- *Einfache Strukturen:* Bei fusionierten Gemeinden sollten die politischen Strukturen so einfach wie möglich gehalten werden. D.h. es sollte ein fünfköpfiger, nebenamtlicher Gemeinderat und die Gemeindeversammlung als Legislative beibehalten werden. Auf Vorkehrungen wie Sitzgarantien, Quotenregelungen oder eigene politische Gremien für die „ehemaligen“ Gemeinden sollte verzichtet werden.
- *Mehrere Dörfer, eine Gemeinde:* Auch nach einer Fusion sollte den beteiligten, ehemals selbstständigen Gemeinden die Möglichkeit geboten werden, ihren Namen, ihre Wappen und z.B. auch die Postleitzahl behalten zu können. Zudem sollten, sofern es nicht zu übermässigen Kosten führt, dezentrale „Filial-Lösungen“ für die Gemeindeverwaltung geprüft werden. Mit diesen Massnahmen sollen politische Widerstände und Ängste abgebaut werden.
- *Transparenz und Information:* Sowohl über die Ausarbeitung allfälliger Fusionsprojekte als auch nach einer erfolgten Fusion sollte grosses Gewicht auf eine transparente und umfassende Information gelegt werden, so wie dies bislang auch bei dieser Grundlagen-Studie der Fall war.

Regionale Reformansätze – d.h. Reformansätze unter Einbezug von Gemeinden ausserhalb des Zulgtals – wurden sowohl in der Meinungsumfrage als auch bei den zahlreichen Interviews und Gesprächen mit Gemeindevertretern und Experten weit gehend abgelehnt. Daher wird

den Zulgtaler Gemeinden empfohlen, auf Projekte im Bereich der regionalen Ansätze vorerst zu verzichten und sich zunächst auf eine Konsolidierung der Gemeindestrukturen innerhalb des Zulgtals sowohl im Bereich der IKZ als auch im Bereich der Gemeindefusionen zu konzentrieren.

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Empfehlungen für die vier Reformbereiche genannt. Abschliessend soll nun versucht werden, Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu formulieren:

- *Reformstrategie für das gesamte Zulgtal entwickeln:* Die zehn Zulgtaler Gemeinden sollten eine gemeinsame Reformstrategie entwickeln und dafür auch ein gemeinsames Gremium einsetzen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Gremien, die zur Begleitung bei der Erarbeitung der vorliegenden Grundlagen-Studie geschaffen worden sind, weiterzuführen und allenfalls umzubauen. Auf diese Weise würden Erfahrungen und Kenntnisse nicht verloren gehen. Der Zeithorizont für die Erreichung der in der Strategie gesetzten Ziele sollte nicht zu weit gesteckt werden (z.B. nicht mehr als fünf Jahre).
- *Inhalte der Reformstrategie:* Bevor mit den Arbeiten an einer solchen Reformstrategie begonnen werden kann, müssen alle Gemeinden Stellung beziehen, ob sie an der Erarbeitung der Details der vorgeschlagenen Projekte beteiligt sein möchten. Nachdem diese Entscheide gefällt worden sind, wissen die Gemeinden, woran sie sind und können darauf basierend eine Reformstrategie für das Zulgtal entwickeln und mit der Erarbeitung der Detailabklärungen beginnen.
- *Aktuelle Dynamik nutzen:* Durch die Erarbeitung der vorliegenden Studie ist eine Dynamik entstanden. Es wird über Reformen bis hin zu Fusionen gesprochen. Diese Dynamik sollte beibehalten werden. Daher sollte über das weitere Vorgehen noch 2007 entschieden werden, so dass mit Detailabklärungen Ende 2007 oder Anfang 2008 begonnen werden kann. Entsprechend sollten die oben erwähnten Entscheide über die Stossrichtung im Sommer/Herbst 2007 von den Gemeinden gefällt werden, so dass je nach Entscheiden die Reformstrategie im Herbst/Winter 2007 entwickelt werden kann.

1 Einleitung und Auftrag

Angesichts der im Rahmen der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) zu erwartenden verstärkten Konzentration des Kantons Bern auf die Hauptachsen Bern-Biel-Thun und Bern-Burgdorf-Langenthal suchen die Gemeinden des Zulgtals (Eriz, Wachseldorn, Ober- und Unterlangenegg, Fahrni, Buchholterberg, Horrenbach-Buchen, Teuffenthal, Homberg und Schwendibach) nach einer gemeinsamen Strategie, um dem drohenden Gewichtsverlust gegenüber den Zentren entgegen zu treten und sowohl das Zulgtal als Region als auch seine Gemeinden zu stärken.

Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern wurde angefragt, eine Grundlagestudie zu verschiedenen Reformstrategien anzufertigen. Durch die Studie abgeklärt werden sollen insbesondere die Vor- und Nachteile einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) – z.B. durch eine Zusammenlegen von Verwaltungen – sowie von einzelnen Gemeindefusionen bis hin zu einer grossflächigen Fusion aller beteiligten Gemeinden. Die Studie soll aufzeigen, welches die Chancen und Gefahren der verschiedenen Reformstrategien für die Zukunft der Region sind und soll als Grundlage für die Entscheidungsfindung über das weitere Vorgehen dienen.

Datiert auf den 9. Dezember 2005 wurde eine bereinigte Offerte eingereicht. Die Offerte konkretisierte die Organisation sowie den Ablauf der Studie und legte die folgenden Inhalte fest:

- Analyse der Ausgangslage in den betroffenen Gemeinden in den folgenden Bereichen:
 - Bevölkerung und Wirtschaft: Wie unterscheiden sich die Gemeinden hinsichtlich ihrer Einwohnerinnen und Einwohner?
 - Politische Akteure und politisches Klima: Wie unterscheiden sich die Gemeinden politisch voneinander? Wie würde sich das Kräfteverhältnis der politischen Akteure in einer allfälligen neuen (fusionierten) Gemeinde verändern? Wie unterscheiden sich die politischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden? Käme es bei einer Fusion der beiden Gemeinden für die eine oder andere Gemeinde zu veränderten politischen Präferenzen?

- Politische Organisation der Gemeinden: Welche Unterschiede bezüglich des politischen Systems bestehen zwischen den Gemeinden? Was für Veränderungen im politischen System müssten vorgenommen werden?
- Analyse der Auswirkungen der verschiedenen Modelle auf die Organisationsstruktur und das Personal:
 - Welche Auswirkungen ergeben sich im Hinblick auf einzelne zentrale Gemeindeaufgaben bzw. die Organisationseinheiten, welche diese Aufgaben erbringen (in den Grundzügen)?
 - Welche Auswirkungen ergeben sich auf den Personalbestand, die geforderten Qualifikationen und die Personalentwicklung (in den Grundzügen)?
 - Welches sind die kurz- bis langfristigen Auswirkungen auf die Verwaltung?
 - Welches sind mögliche Kostenfolgen? (kurzfristig bis langfristig realisierbare Effizienzgewinne z.B. bei Personal und Finanzen)
 - Welches sind mögliche Auswirkungen auf die Dienstleistungsqualität?
 - Welches sind mögliche Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger (Bürgernähe, emotionale Bindung)?
- Beurteilung der Auswirkungen der verschiedenen Modelle auf die Finanz- und Vermögenssituation:
 - Welche kurzfristigen Kostenfolgen entstehen?
 - Wie gross sind die längerfristig zu erwartenden Einsparungen?
 - Welche Auswirkungen hat der Finanzausgleich?
 - Bestehen finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten durch den Kanton?
 - Wie verändert sich die Steuerbelastung?
- Strategische Politikfelder:
 - Welches sind die Chancen und Risiken in ausgewählten strategischen Politikfeldern?
 - Welches sind die Synergiepotenziale (Einsparungen, Qualitätsverbesserungen, neue Angebote)?
 - Wo besteht Handlungsbedarf resp. wo liegen die Schwachstellen?

Im Verlauf des Projekts wurde der Auftrag im Einvernehmen mit dem Auftraggeber wie folgt konkretisiert: Aufgabe der Studie kann zu diesem Zeitpunkt nicht sein, bereits konkrete Detailabklärungen vorzunehmen. Es geht vielmehr darum, Grundlagen und Entscheidungshilfen zur Verfügung zu stellen, die notwendig sind, um über das weitere Vorgehen zu befinden. So wurde beispielsweise auf die Abschätzung kurzfristiger Kostenfolgen verzichtet. Die Befragung der Bevölkerung erhielt demgegenüber einen grösseren Stellenwert.

Als Grundlage für die Studie sollte neben der einschlägigen Literatur, den Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten, einer Anzahl von Interviews und Gesprächen mit Experten sowie Daten aus amtlichen Statistiken und Berichten von Bund, Kanton Bern und den betroffenen Gemeinden vor allem auch eine Umfrage unter sämtlichen Stimmberechtigten der zehn Zulgaler Gemeinden dienen.

Am 15. März 2006 bewilligte der Regierungsrat des Kantons Bern das Gesuch der zehn Gemeinden um einen finanziellen Beitrag an die Kosten der Grundlagenstudie. Als Begründung wird darauf verwiesen, dass im Rahmen des Projektes eine grossflächige Fusion der beteiligten Gemeinden geprüft wird, wobei in diesem Zusammenhang auch die für eine Fusion relevanten so genannter „weichen Faktoren“ untersucht werden sollen. Im selben Monat fand auch die Auftaktsitzung des Projekts „Zukunft Zulgtal“ statt.

Teil I Ausgangslage

Dieser erste Teil der Studie soll die Ausgangslage, so wie sie sich den Gemeinden des Zulgts im Augenblick stellt, aufzeigen. Dazu wird zum einen auf laufende Reformprojekte in den Bereichen der Gemeindereformen, des Finanz- und Lastenausgleichs, der Regional- und Raumordnungs- sowie der Agglomerationspolitik eingegangen und zum anderen werden die wichtigsten Strukturdaten der Zulgtaler Gemeinden in zusammengefasster Form wiedergegeben.

Im Kapitel 2 soll gezeigt werden, was die Gemeinden des Zulgts in den nächsten Jahren von der nationalen aber vor allem von der kantonalen Politik zu erwarten haben. Dabei stehen vor allem Reformprojekte aus dem Kanton Bern im Vordergrund. Angesprochen werden die „Strategie Gemeinden“ und das Gemeindefusionsgesetz (GFG) (vgl. Kapitel 2.1), die Reform des Finanz- und Lastenausgleichs (vgl. Kapitel 2.2) sowie die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) und die Strategien für den ländlichen Raum (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4). Schliesslich werden aber auch – wo nötig und sinnvoll – Reformprojekte auf Bundesebene einbezogen und Erfahrungen aus anderen Kantonen berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.5). Es soll aufgezeigt werden, was die Gemeinden des Zulgts in den kommenden Jahren von der Politik zu erwarten haben. In den nachfolgenden Kapiteln wird dann auf die Ausgangslage in den Zulgtaler Gemeinden im Speziellen eingegangen. So bezüglich der allgemeinen Strukturdaten (vgl. Kapitel 3), der Finanzdaten (vgl. Kapitel 4), der politischen Einstellungen (vgl. Kapitel 5) sowie der Ergebnisse von je einer Umfrage unter den Gemeindepräsidenten und Gemeindeforschreibern sowie einer unter der Bevölkerung, die Aufschluss über den Reformdruck, die Reformfreudigkeit und die generelle Zufriedenheit geben sollen. Die Befragung der Gemeindepräsidenten und Gemeindeforschreiber (vgl. Kapitel 6) erfolgte 2005 im Rahmen einer Evaluation der kantonalen „Strategie Gemeinden“ während die Bevölkerungsumfrage speziell für dieses Projekt im September/Oktober 2006 in den zehn Gemeinden durchgeführt worden ist (vgl. Kapitel 7).

2 Aktuelle Entwicklungen und Reformvorhaben

2.1 Gemeindereformen im Kanton Bern

Die Gemeindestruktur des Kantons Bern kann in einem gesamtschweizerischen Vergleich durch zwei Eigenschaften charakterisiert werden: Zum einen ist der Kanton Bern mit 398¹ Gemeinden derjenige Kanton der Schweiz, der die grösste Anzahl Gemeinden aufweist, was allerdings angesichts seiner Grösse auch nicht völlig überraschend ist. Zum anderen handelt es sich bei den Berner Gemeinden oft um eher kleine Gemeinden, wie aus der Tabelle 2.1 hervorgeht. Die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde liegt bei 2'405 Einwohnern. Damit liegt der Kanton Bern bei einem gesamtschweizerischen Vergleich im hinteren Mittelfeld auf Rang 16. Dabei noch nicht berücksichtigt ist der Umstand, dass ohne die grossen Gemeinden Bern, Biel, Thun und Köniz dieser Durchschnittswert noch etwas tiefer ausfallen würde.

Aus diesem Grund sind in der Tabelle 2.1 neben den Mittelwerten zusätzlich auch die Medianwerte aufgeführt. Der Medianwert der Gemeindegrosse bezeichnet die Einwohnerzahl, die die Anzahl der Gemeinden halbiert: dies bedeutet, dass 50 Prozent der Gemeinden weniger Einwohner als der Medianwert und 50 Prozent mehr Einwohner als der Medianwert aufweisen. Im Gegensatz zum Mittelwert wird der Medianwert nicht durch einzelne sehr grosse Gemeinden beeinflusst. Daher erstaunt es auch nicht, dass der Kanton Bern bei einem Vergleich der Medianwerte mit einem Wert von 901 Einwohnern lediglich auf Rang 18 liegt. Weiter geht aus Tabelle 2.1 hervor, dass im Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen mit ähnlich kleinen und ähnlich vielen Gemeinden kaum Fusionen stattgefunden haben.

Es kann somit festgehalten werden, dass der Kanton Bern über eine im gesamtschweizerischen Vergleich feingliedrige Gemeindestruktur verfügt, die sich sowohl durch eine grosse Anzahl an Gemeinden als auch durch eine oftmals geringe Einwohnerzahl der Gemeinden auszeichnet.

¹ Seit dem 1. Januar 2007 weist der Kanton Bern noch 396 Gemeinden auf. Dies konnte jedoch bei den nachfolgenden Auswertungen und Tabellen noch nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 2.1: Anzahl Gemeinden und Gemeindegrössen in der Schweiz 2006

Kanton	Gemeinden		Einwohner pro Gemeinde				Anzahl Gemeindefusionen seit 1990
	Anzahl	Rang	Mittelwert	Rang	Medianwert	Rang	
BE	398	1	2'405	16	901	18	2
VD	378	2	1'730	21	470	24	4
AG	229	3	2'486	15	1'389	13	3
GR	207	4	907	25	322	26	6
TI	196	5	1'644	22	736	22	48
ZH	171	6	7'442	4	3'217	5	–
FR	168	7	1'512	24	872	19	88
VS	153	8	1'906	19	803	21	10
SO	125	9	1'983	18	1'025	16	5
LU	97	10	3'674	8	1'917	11	10
SG	89	11	5'169	5	3'423	4	1
BL	86	12	3'094	10	1'253	14	–
JU	83	13	833	26	418	25	–
TG	80	14	2'929	11	1'922	10	99
NE	62	15	2'717	12	1'014	17	–
GE	45	16	9'570	3	2'551	8	–
SH	32	17	2'305	17	721	23	2
SZ	30	18	4'584	7	2'911	7	–
GL	25	19	1'527	23	1'044	15	2
AR	20	20	2'628	13	1'710	12	–
UR	20	21	1'754	20	845	20	–
ZG	11	22	9'681	2	8'098	2	–
NW	11	23	3'618	9	3'106	6	–
OW	7	24	4'753	6	4'488	3	–
AI	6	25	2'537	14	1'973	9	–
BS	3	26	61'867	1	20'472	1	–
Schweiz	2'732	–	2'730	–	992	–	280

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) (Gemeindebestand per 1. September 2006; Einwohnerzahlen per 31. Dezember 2005)

Anmerkungen: Beim Mittelwert handelt es sich um das arithmetische Mittel. Beim Median werden die Werte der Gemeinden nach Grösse sortiert und der mittlere Wert wird bestimmt. Es weisen demnach gleich viele Gemeinden einen höheren wie einen tieferen Wert auf als der Median.

Nach zwei auf den 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Fusionen weist der Kanton Bern noch 396 Gemeinden auf und es haben vier statt zwei Gemeindefusionen seit 1990 stattgefunden. Dies konnte bei der Erstellung der Tabelle nicht mehr berücksichtigt werden.

Ein ähnliches Bild bietet die Tabelle 2.2. Auch hier wird die im gesamtschweizerischen Vergleich fein gegliederte Gemeindestruktur deutlich sichtbar. Der Anteil an Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern ist im Kanton Bern grösser als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Insgesamt weisen 53.5 Prozent der Berner Gemeinden weniger als 1'000 Einwohner auf.

Tabelle 2.2: Gemeindestrukturen in der Schweiz und im Kanton Bern 2004

Gemeindegrösse	Gemeinden im Kanton Bern		Gemeinden in der Schweiz	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
-249	51	12.8	428	15.4
250-499	80	20.1	438	15.8
500-999	81	20.4	550	19.8
1'000-1999	71	17.8	535	19.3
2'000-4'999	82	20.6	515	18.6
5'000-9'999	19	4.8	188	6.8
10'000-19'999	10	2.5	90	3.2
20'000-49'999	3	0.8	23	0.8
50'000-99'999	–	–	3	0.1
100'000-	1	0.3	5	0.2
Total	398	100.0	2'775	100.0

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS) (Gemeindebestand per 31. Dezember 2004)

Anmerkungen: Um einen gesamtschweizerischen Vergleich durchzuführen musste auf Daten aus dem Jahr 2004 zurückgegriffen werden.
Nach zwei auf den 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Fusionen weist der Kanton Bern noch 396 Gemeinden auf

Die Lancierung der „Strategie Gemeinden“ im Jahr 2000 durch den Regierungsrat muss vor dem Hintergrund der Gemeindestrukturen im Kanton Bern und den Herausforderungen, die sich den Gemeinden stellen, gesehen werden. In seinem Bericht vom 5. Juli 2000 hält der Regierungsrat fest, dass die Berner Gemeinden zwar grundsätzlich Reformen gegenüber aufgeschlossen sind, dass die Bestrebungen zu umfassenden Reformen der Gemeinden bezüglich ihrer Organisation und Strukturen jedoch noch weiter intensiviert werden müssen, wenn der Kanton auch in Zukunft über leistungsfähige Gemeinden verfügen soll. Als be-

sondere Herausforderungen werden neben dem technologischen und gesellschaftlichen Wandel auch die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung zwischen den Gemeinden genannt. An diesen Herausforderungen hat sich nichts geändert. Es kann eher davon ausgegangen werden, dass sich die damals genannten Probleme heute in noch schärferer, noch dringlicherer Form stellen. Davon betroffen sind zwar grundsätzlich alle Gemeinden in der Schweiz, die kleineren, finanzschwachen Gemeinden in ländlichen Regionen dürften aber von diesen Entwicklungen in grösserem Ausmass herausgefordert werden als die Zentrumsgemeinden.

Die im Juli 2000 formulierte „Strategie Gemeinden“ geht davon aus, dass diesen Herausforderungen nur durch Strukturreformen auf der Gemeindeebene begegnet werden kann. Allerdings möchte der Regierungsrat sich dabei nicht auf einen bestimmten Reformansatz beschränken, sondern mehrere Ansätze gleichzeitig verfolgen:

- Interne Reorganisationen der Gemeindebehörden und der -verwaltungen sowie die Einführung des New Public Managements (NPM).
- Der Einbezug Dritter (d.h. in der Regel privater Anbieter) in die Aufgabenerfüllung.
- Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) zwischen den Gemeinden.
- Die Fusion von Gemeinden.

Bei diesen Reformbestrebungen setzt der Kanton grundsätzlich auf das Prinzip der Freiwilligkeit und sieht von Zwangsmassnahmen – insbesondere Zwangsfusionen – ab. Die Gemeinden sollen vielmehr durch konkrete Angebote bei beratenden Dienstleistungen durch die kantonale Verwaltung, durch einen verstärkten Dialog und durch finanzielle Anreize zur Durchführung von Strukturreformen ermuntert werden. Ein gewisser zusätzlicher Druck auf die Gemeinden, wird jedoch durch den Entscheid des Regierungsrates ausgeübt, als Führungsstrategie vermehrt auf die Festlegung von Mindeststandards, die die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen haben, zu setzen.

Die „Strategie Gemeinden“ wurde im Sommer 2004 einer Evaluation unterzogen. In diesem Zusammenhang wurden in sämtlichen Berner Ge-

meinden die Gemeinderatspräsidenten und die Gemeindeschreibern zu den bisherigen, den aktuellen und den laufenden Reformaktivitäten befragt (vgl. Ladner et al. 2005). In seinem Bericht zur Schlussevaluation vom 11. Mai 2005 kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass sich die „Strategie Gemeinden“ grundsätzlich bewährt hat und somit kein Anlass zu einem grundlegenden Kurswechsel besteht. Insbesondere zieht der Regierungsrat die folgenden Schlüsse aus den ersten fünf Jahren nach der Lancierung der „Strategie Gemeinden“:

- Die „Strategie Gemeinden“ braucht zum Teil klarere Zielvorgaben. So wurde z.B. im Rahmen des neuen Gemeindefusionsgesetzes (GFG) als Ziel die Reduktion der Anzahl Gemeinden auf 300 Gemeinden festgelegt.
- Eine Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit ist für den Regierungsrat (wie auch für den Grossen Rat) zur Zeit kein Thema.
- Der Festlegung von durch die Gemeinden zu erfüllenden Mindeststandards bei der Aufgabenerfüllung soll verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. So sollen vermehrt eindeutig messbare Mindeststandards verwendet werden und bei der Nichterfüllung durch einzelne Gemeinden sollen auch angemessene Sanktionen definiert werden.
- Die Kompatibilität des Finanz- und Lastenausgleichsgesetzes (FILAG) mit der „Strategie Gemeinden“ soll im Rahmen der ab 2006 anstehenden FILAG-Überprüfung besonders beachtet werden.
- Bei den Instrumenten NPM und IKZ sowie dem Einbezug Dritter in die Leistungserbringung drängen sich für den Regierungsrat keine besonderen Massnahmen auf, da sich die Gemeinden bereits aktiv in diesen Bereichen engagieren.
- Im Bereich der Gemeindefusionen sieht der Regierungsrat jedoch einen gewissen Handlungsbedarf. Dies schlägt sich zum einen in der bereits erwähnten deutlichen Zieldefinition der Reduktion um fast 100 Gemeinden nieder. Zum anderen sollen mit dem GFG neu aber auch fusionswilligen Gemeinden finanzielle Anreize geboten werden und dies nicht nur bei der Mitfinanzierung von Abklärungen im Vorfeld von möglichen Fusionen durch den Kanton sondern auch als Zahlungen an

die fusionierten Gemeinden in den Jahren nach einer erfolgten Fusion. Spätestens bis ins Jahr 2011 sollen die Wirkungen und die Zielerreichung des GFG evaluiert werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Gemeinden im Kanton Bern davon ausgehen müssen, dass die mit der „Strategie Gemeinden“ eingeschlagene Richtung beibehalten wird. Auch wenn auf Zwangsmassnahmen vorerst verzichtet wird, dürfte sich durch die Fokussierung auf Mindeststandards, die deutliche Zielvorgabe bei der Reduktion der Anzahl Gemeinden und durch die verstärkte gemeinsame Zielausrichtung der „Strategie Gemeinden“ und des FILAG der Druck auf die Gemeinden hin zu Reformen und vor allem auch hin zu Fusionen in den nächsten Jahren eher verstärken denn abnehmen.

2.2 Der Finanz- und Lastenausgleich

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt werden konnte, verfügt der Kanton Bern über eine sehr feingliedrige Gemeindestruktur. Zudem handelt sich nicht nur bezüglich ihrer Grösse um sehr unterschiedliche Gemeinden. Es handelt sich um grosse- und kleine Städte, Tourismusorte, Agglomerationsgemeinden und kleine, ländlich geprägte Gemeinden. Diese Gemeinden haben sich wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelt. Entsprechend fallen auch bezüglich ihrer Finanzkraft oder ihrer Steuerbelastungen grosse Unterschiede an (vgl. Finanzverwaltung 2006).² Mit dem Finanz- und Lastenausgleich sollen diese ausgeglichen und sichergestellt werden, dass alle Gemeinden im Kanton ein Grundangebot an öffentlichen Dienstleistungen anbieten können.³ Konkret verfolgt das 2002 in Kraft getretene Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) die folgenden Ziele:

- Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden.

² Im Jahr 2005 erzielte z.B. die Gemeinde Muri eine Finanzkraft von einem harmonisierten Steuerertrag von 7'042 Franken pro Kopf, während die Gemeinde Därligen lediglich 659 Franken erreichte. Auch bei den Steueranlagen konnten grosse Schwankungen verzeichnet werden, so wies 2006 die Gemeinde Wiggiswil eine Steueranlage von 0.88 Einheiten aus, während die Gemeinde Malleray auf 2.3 Einheiten kam (vgl. Finanzverwaltung 2006: 8).

³ Art. 113 Abs. 3 der Kantonsverfassung lautet: „Durch einen Finanzausgleich ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden auszugleichen und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben.“

-
- Sicherstellung einer finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden, so dass alle Gemeinden im Kanton ein Grundangebot an öffentlichen Dienstleistungen anbieten können
 - Entlastung der Städte mit Zentrumsfunktionen und strukturell benachteiligter Gemeinden im ländlichen Raum.
 - Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden.
 - Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Die ersten vier Ziele sollen im Rahmen des FILAG direkt angegangen werden, das letztgenannte Ziel soll im Rahmen des Gemeindegesetzes, das die entsprechenden Grundlagen und Instrumente zur Verfügung stellt, erreicht werden. Zur Erreichung der Ziele setzt das FILAG auf die folgenden Pfeiler und Instrumente:⁴

- Der Finanzausgleich stellt das wichtigste Instrument zur Verringerung der Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden dar. Ob eine Gemeinde finanzstark oder -schwach und somit Nettozahlerin oder Nettoempfängerin ist, wird anhand der harmonisierten Steuerkraft bestimmt. Dies geschieht dadurch, dass ermittelt wird, wie hoch der Steuerertrag pro Einwohner in den Gemeinden bei einer für den gesamten Kanton einheitlichen Steueranlage von 2.4 ausfallen würde. Danach wird mit diesen Werten ein Index – der so genannte Steuerertragsindex (HEI) – errechnet, bei dem der durchschnittliche Steuerertrag pro Kopf gleich 100 gesetzt wird. Somit können Gemeinden mit einem HEI-Wert von mehr als 100 Punkten als finanzstark und Gemeinden mit einem HEI-Wert unter 100 Punkten als finanzschwach bezeichnet werden. Auf der Basis dieser Vorarbeiten kommen nun die beiden Instrumente des Finanzausgleichs zum Tragen:
 - Der Disparitätenabbau ist als horizontaler Finanzausgleich (d.h. ein Finanzausgleich zwischen den Gemeinden) konzipiert und soll die Unterschiede zwischen den Gemeinden verringern. Gemeinden mit

⁴ Auf eine detaillierte Darstellung der methodischen Aspekte des Finanz- und Lastenausgleichs wird in diesem Bericht verzichtet. Genauere Angaben dazu finden sich jedoch auf der Website der kantonalen Finanzdirektion <http://www.fin.be.ch> oder in den Schulungsunterlagen für den Diplomlehrgang „Finanzverwalter/Finanzverwalterin 2005 - 2007“ (vgl. Finanzverwaltung 2006).

einem HEI-Wert über 100 Punkten müssen eine Ausgleichszahlung bezahlen. Gemeinden mit einem HEI-Wert unter 100 Punkten erhalten einen Zuschuss. Sowohl die Höhe der Einzahlung in den Finanzausgleich als auch des Zuschusses aus dem Finanzausgleich werden nach dem gleichen Muster berechnet: Für jede Gemeinde wird die Differenz zwischen ihrem HEI-Wert und dem Durchschnittswert (100 Punkte) ermittelt. Ein bestimmter Prozentsatz dieser Differenz (z.B. 25 Prozent) muss – bei finanzstarken Gemeinden – einbezahlt werden bzw. wird an die – finanzschwachen – Gemeinden ausbezahlt.

- Die Mindestausstattung ist als ergänzendes Instrument gedacht und als vertikaler Finanzausgleich (d.h. ein Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden) konzipiert. Damit auch ausserordentlich finanzschwache Gemeinden über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ein notwendiges Grundangebot an Dienstleistungen anbieten zu können, wird ihnen eine zusätzliche Unterstützung zugesprochen. Gemeinden, die nach dem Disparitätenabbau immer noch einen HEI-Wert von unter 80 Punkten aufweisen, erhalten zusätzliche Zahlungen durch den Kanton, damit sie zumindest einen HEI-Wert von 80 Punkten aufweisen. Die Finanzierung der Mindestausstattung erfolgt durch den Kanton.
- Mit den Massnahmen für besonders belastete Gebiete soll den Städten, die zum Teil bedeutende Zentrumslasten zu tragen haben, und Gemeinden mit besonderen strukturellen Problemen (z.B. eine dezentrale Siedlungsstruktur) geholfen werden. Dazu werden die folgenden Instrumente zur Verfügung gestellt:
 - Für Städte mit Zentrumslasten sind drei Massnahmen vorgesehen: Die Zentrumslasten werden bereits bei der Berechnung des HEI berücksichtigt, im Rahmen der Reform der Bildungsfinanzierung werden die Zentrumslasten in diesem Bereich berücksichtigt und die am stärksten belasteten Städte Bern, Biel und Thun erhalten für die spezifischen Zentrumslasten in den Bereichen privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur und Sport eine pauschale Abgeltung.
 - Ländliche Gemeinden mit einer geringen Bevölkerungsdichte und einer dezentralen Siedlungsstruktur weisen in den Bereichen der

Wasserversorgung, der Abwasser- und Kehrichtentsorgung, des Baus- und Unterhalts des Strassennetzes, der Wehrdienste und des Schulwesens strukturelle Sonderlasten auf. Diese Gemeinden erhalten ebenfalls Zuschüsse, deren Höhe sich nach Indikatoren wie der Siedlungsfläche (Siedlungsdichte) und der Strassenlänge (pro Einwohner) richtet.

- Ein letztes Instrument stellt der Lastenausgleich dar. Aufgaben in den Bereichen Bildung, Sozialhilfe, Sozialversicherungen und öffentlicher Verkehr gelten als Verbundaufgaben, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erbracht werden. Deshalb werden die gesamten Kosten bei Kanton und Gemeinden ermittelt und dann gemäss einem Lastenverteilungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Der gesamte Anteil der Gemeinden wird wiederum anhand verschiedener Lastenverteilungskriterien zwischen den einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Als Beispiel kann der Bildungsbereich dienen: In diesem werden die Lehrergehälter auf der Ebene des Kindergartens und der Volksschule zu 70 Prozent vom Kanton getragen und zu 30 Prozent von der Gesamtheit aller Gemeinden (Lastenverteilungsschlüssel). Der gesamte Lastenanteil der Gemeinden wird nun anhand von drei Lastenverteilungskriterien (Wohnbevölkerung mit 50 Prozent, Schülerzahl mit 30 Prozent und Klassenzahl mit 20 Prozent gewichtet) zwischen den einzelnen Gemeinden aufgeteilt. Für die übrigen Bereiche gelten ähnliche Lastenverteilungssysteme.

Selbstverständlich ist der gesamte Bereich des FILAG für die Gemeinden von zentraler Bedeutung. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie sind jedoch nur einzelne Aspekte von Interesse. So kann z.B. der gesamte Lastenausgleich, obschon er für die Gemeinden sehr wichtig ist, ausgeklammert werden. Denn auf Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit oder auch bezüglich allfälliger Gemeindefusionen hat der Lastenausgleich keinen Einfluss. Dies kann wieder am Beispiel des Bildungsbereichs gezeigt werden. Die Kriterien Wohnbevölkerung, Schülerzahl oder Klassenzahl entscheiden wie hoch der Lastenanteil einer einzelnen Gemeinde in diesem Bereich ist. Sollten nun zwei Gemeinden fusionieren, so entspricht der Lastenanteil der fusionierten Gemeinde der Summe der Lastenanteile der beiden Gemeinden vor der Fusion, da sich die Lastenkriterien durch eine Fusion nicht verändern. Für die Gemeinden des Zulgtals von Bedeutung sind der Finanzausgleich (Disparitäts-

nabbau und Mindestausstattung) sowie die Gewährung von Zuschüssen für die Gemeinden mit besonderen strukturellen Lasten. Wie sich diese Instrumente auf die Gemeinden des Zulgtals auswirken, kann der Tabelle 2.3 entnommen werden.

Tabelle 2.3: Auswirkungen des FILAG auf die Gemeinden des Zulgtals 2005 (in Franken)

Gemeinde	HEI	Disparitätenabbau	HEI*	Mindestausstattung	Total Finanzausgleich	Total Zuschüsse	Gesamttotal
Buchholterberg	55.7	449'601	66.8	537'080	986'681	0	986'681
Eriz	45.3	192'085	58.9	295'519	487'604	114'669	602'273
Fahrni	61.5	188'621	71.1	174'246	362'867	2'043	364'909
Homberg	45.7	178'383	59.2	272'558	450'941	7'798	458'738
Horrenbach-Buchen	30.7	125'831	48.1	232'133	357'964	29'327	387'291
Oberlangenegg	40.4	205'938	55.3	341'252	547'190	23'187	570'377
Schwendibach	61.0	67'469	70.7	64'125	131'594	44	131'638
Teuffenthal	53.9	57'357	65.5	72'442	129'799	26'582	156'381
Unterlandenegg	49.1	319'384	61.8	456'201	775'585	5'104	780'689
Wacheldorn	39.4	105'820	54.6	177'725	283'545	9'395	292'940
Total	-	1'890'488	-	2'623'281	4'513'769	218'148	4'731'917

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern

Anmerkungen: * HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Bei allen Gemeinden des Zulgtals handelt es sich um finanzschwache Gemeinden. Entsprechend erhalten sie aus dem Disparitätenabbau Zahlungen. Doch auch mit diesen Zahlungen erreicht keine Gemeinde einen HEI-Punktstand von 80, so dass alle Gemeinden auch bei der Mindestausstattung berücksichtigt werden. Bei den Zuschüssen für strukturell belastete Gemeinden ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede. Während die Gemeinde Buchholterberg keine Zahlungen aus diesem Instrument erhält, bekommt die Gemeinde Eriz rund 115'000 Franken zugesprochen.

Darauf wie sich diese Zahlungen bei allfälligen Gemeindefusionen verändern würden, wird im entsprechenden Kapitel 10 erläutert. An dieser Stelle muss jedoch noch das Projekt „FILAG 2012“ angesprochen werden. Unter der Bezeichnung „FILAG 2012“ wurde 2006 unter der Führung der Finanzdirektion des Kantons Bern mit der Evaluation und einer Überarbeitung des gesamten FILAG begonnen. Während die Ergebnisse der Evaluation im Herbst 2007 vorliegen sollen ist es geplant, das gesamte Reformprojekt auf den 1. Januar 2012 hin in Kraft zu setzen. Über die genaue Stossrichtung lassen sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine Details nennen. Aus den bisher veröffentlichten Dokumenten und den Gesprächen mit Vertretern der Finanzdirektion lässt sich jedoch schliessen, dass der Aufbau und die Funktionsweise des FILAG nicht grundsätzlich geändert werden sollen, dass aber insbesondere bisher bestehende negative Anreize für Gemeindefusionen (je nach Ausgangslage hätten Gemeinden nach einer Fusion weniger Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten als vor der Fusion) eliminiert und die Einführung verstärkter positiver Anreize für Gemeindefusionen geprüft werden sollen.

2.3 Auswirkungen der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)

Die wirtschaftliche Dynamik spielt sich hauptsächlich in den Agglomerationen ab. Nach Zählart des Bundesamts für Statistik (BFS) leben rund drei Viertel der schweizerischen Bevölkerung in solchen Ballungsräumen. Während die wirtschaftliche Wertschöpfungskraft positiv und förderungswürdig erscheint, hat die fortschreitende Urbanisierung auch Probleme zu Tage gefördert, z.B. im Umwelt- und Verkehrsbereich oder in

Fragen der Politikkoordination zwischen den Kantonen oder Gemeinden. Aus dem Bewusstsein heraus, dass die Entwicklung der Agglomerationen sowohl gefördert als auch in geordnete Bahnen gelenkt werden muss, haben sich Bund und Kantone seit den 1990er Jahren verstärkt der Formulierung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik angenommen. Auf Grundlage des Agglomerationsberichts des Bundesrates aus dem Jahre 2001 sind die Kantone angehalten, die vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen in eigene Agglomerationsstrategien umzugliessen und diese innerhalb ihres eigenen Gebietes zu implementieren. Der Bund kann dabei kaum auf Zwangsmassnahmen zurückgreifen, sondern operiert mittels finanziellen Anreizen für erfolgreich zustande gekommene Agglomerationsprogramme innerhalb der Kantone.

Die Fokussierung der Wirtschafts-, Verkehrs- und Raumplanungspolitik auf die Agglomerationen hat auch im Kanton Bern Niederschlag gefunden. Einerseits haben die sechs Berner Agglomerationen eigene Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben entwickelt (auch im Hinblick auf die erwähnten finanziellen Anreize der übergeordneten Staatsebenen), andererseits hat der Kanton im Richtplan 2003 Entwicklungsschwerpunkte (ESP) definiert, die sich an den Hauptachsen im Mittellanddreieck Bern-Biel-Thun orientieren. Zu den wichtigsten Zielen des Richtplans zur Verkehrs- und Siedlungsentwicklung heisst es unter anderem:

„Die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsgebieten ist prioritär in zentralen Lagen und gut erschlossenen Gebieten zu fördern sowie an Standorten, in denen eine kostengünstige Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr gewährleistet werden kann. Von vorrangiger Bedeutung für deren Entwicklung sind funktionierende Gesamtverkehrssysteme, welche die negativen Auswirkungen (beispielsweise Lärm- und Luftbelastung) möglichst klein halten. Verkehrsintensive Vorhaben sind daher auf gut erschlossene Gebiete zu beschränken, wobei Standorte mit einem der geplanten Nutzung entsprechendem Anschluss an den öffentlichen Verkehr bevorzugt werden.“

In Bezug auf die Hauptziele in der wirtschaftlichen Entwicklung heisst es im Richtplan:

-
- Für den gezielten Einsatz der Mittel und zum Setzen der Prioritäten wird eine einheitliche klare Zentralitätsstruktur definiert. Die zentralen Orte und ihre Agglomerationen sind in ihrer Konkurrenzfähigkeit im nationalen und internationalen Wettbewerb zu stärken. An Standorten von kantonalem Interesse wird die Aufwertung von Entwicklungsschwerpunkten besonders gefördert. Regionale Zentren erfüllen staats- und regionalpolitisch wichtige Funktionen für ihr Umland.“
 - Die kürzlich erlassene Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) (Regierungsrat 2005b; Amt für Gemeinden und Raumordnung 2006) schreitet auf diesem Weg weiter, indem sie neue institutionelle Grundlagen in Form von sechs Regionalkonferenzen mit eigenen Entscheidungskompetenzen vorschlägt. Die Zulgaler Gemeinden werden innerhalb dieser Struktur der Regionalkonferenz Thun - Oberland-West angehören.

2.4 Regionalpolitik und Strategien für den ländlichen Raum

Ende 2006 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes, welche auf Anfang 2008 in Kraft gesetzt werden kann. Das neue Bundesgesetz über die Regionalpolitik ersetzt die bisherigen regionalpolitischen Instrumentarien des Bundes bzw. stellt diese auf eine neue konzeptionelle Grundlage (vgl. Bundesrat 2005). Im vorliegenden Kontext von besonderer Bedeutung ist der inhaltliche Paradigmenwechsel, der mit der NRP vollzogen wird: statt des Ausgleichsgedankens (Disparitätenabbau) steht neu die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und die Nutzung des Wertschöpfungspotenzials in ländlichen Regionen im Vordergrund. Insbesondere ersetzt die NRP das Investitionshilfegesetz (IHG), das bisher unter anderem Beihilfen für den Aufbau und Erhalt von Infrastrukturanlagen im Bereich der Grundversorgung (z.B. Schulen, Strassen- und Verwaltungsbauten) ermöglichte.

Der Kanton Bern hat die Neuausrichtung der Regionalpolitik bisher aktiv unterstützt und ist mit der Anpassung der eigenen regionalpolitischen Instrumente bereits relativ weit fortgeschritten (vgl. Regierungsrat 2005c und 2006). Das primäre Ziel des Disparitätenabbaus ist schon 1998 auf den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) übergegangen, welcher zudem auf das Jahr 2002 hin einer weiteren Reform unterzogen wurde. Die kantonale Umsetzung der NRP-Vorgaben ist daher zeitlich

und konzeptionell auf Kurs und wird im Jahr 2008 mit dem ersten NRP-Mehrjahresprogramm (bis 2011) starten. Neben den genannten Änderungen in der inhaltlichen Stossrichtung ergeben sich auch in der institutionellen Umsetzung einige Anpassungen: die Perimeter der operationalen Regionalpolitik vergrössern sich und werden neu in sechs Regionalgruppen gegliedert. Das Zulgtal wird somit regionalpolitisch nicht mehr der kleineren Region Thun-InnertPort (TIP), sondern einer grösseren Region Thun/Oberland-West angeschlossen sein. Mit dieser Strategie verfolgt der Kanton das Ziel, die Entwicklung des ländlichen Raumes in grösseren Einheiten bzw. über das Denken in funktionalen Räumen zu unterstützen. Gemäss der Wachstumsstrategie von 2004 kann die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums nicht länger mit isolierten, auf einzelbetrieblicher oder kommunaler Ebene angesiedelten Massnahmen verbessert werden, sondern muss sich am wirtschaftlichen Potenzial entlang der beiden Entwicklungsachsen Thun-Bern-Biel sowie Bern-Burgdorf-Langenthal orientieren (vgl. Regierungsrat 2004; Regierungsrat 2005b).

Die Umsetzung der NRP wird somit keinen Raum mehr für isolierte Massnahmen und Förderbeiträge lassen. Gefördert werden nur noch grossräumig angelegte Projekte mit erheblichem Innovations- und/oder Wertschöpfungspotenzial (vgl. Regierungsrat 2006). Einzelbetriebliche Massnahmen werden zugunsten der Weiterentwicklung und Stärkung bestehender Wirtschaftscluster im Kanton Bern aufgegeben. Dasselbe gilt für Infrastrukturbauten der Grundversorgung: sofern diese nicht für die wirtschaftliche Entwicklung einer bestimmten Branche, die zudem über einen nationalen oder gar internationalen Absatzmarkt verfügt, unabdingbar sind, finden sie unter der NRP keine Unterstützung mehr.

Im Rahmen der NRP kann das Zulgtal – im Verbund mit anderen Regionen im Gebiet Thun/Oberland-West – vor allem in zwei Bereichen in den Genuss teilweiser Förderungen gelangen. Der eine Bereich betrifft das in Diskussion befindliche Naturparkprojekt Thunersee-Hohgant, von dem vor allem das obere Zulgtal direkt betroffen ist und auch touristisch profitieren könnte. Die Planung von regionalen Naturparks mit nationaler Bedeutung wird im Raumplanungsbericht 2006 ausdrücklich als Beispiel für die regionale Zusammenarbeit in ländlichen Regionen aufgeführt (Regierungsrat 2006). Der andere Bereich betrifft die Holzwirtschaft bzw. die Unterstützung der regionalen Vernetzung innovativer Unternehmungen.

gen in den Bereichen Holzenergie und Holzbaustoffe. Dabei handelt es sich allerdings weder um einzelbetriebliche Unterstützungsleistungen noch um Fördermittel für die Forstwirtschaft an sich, sondern um eine Förderung im Sinne des Wirtschaftscluster-Konzepts (Branchen-Netzwerke).

Bei realistischer Betrachtung darf sich das Zulgtal aus der Umsetzung der NRP keine grossen wirtschaftlichen oder finanziellen Hoffnungen machen. Dies gilt auch für das konkreteste Projekt, den regionalen Naturpark Thunersee-Hohgant, dessen Realisierung entscheidend vom politischen Willen und der Kooperation vieler Gemeinden der gesamten Region abhängig ist. Das Wertschöpfungspotenzial von Naturparks ist im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Branchen eher bescheiden (vgl. Hochschule für Technik Rapperswil und Zürcher Hochschule Winterthur 2006). Eine kantonale Förderung des Projekts ist nur realistisch, wenn die betroffenen Gemeinden geeint auftreten und auch den Willen zu eigenen finanziellen Investitionen in das Projekt bekunden. Ein weiteres Problem des Projekts liegt darin, dass auch touristisch bereits gut erschlossene Kommunen am Projekt teilhaben, was der Naturparkstrategie insofern zuwider läuft, als diese als Alternative für strukturschwache Regionen entwickelt wurde. Für die vorwiegend agrarisch geprägten Zulgtaler Gemeinden (vgl. Tabelle 2.4) handelt sich beim Naturparkprojekt um einen der wenigen wirtschaftlichen Impulse, die nicht von Steffisburg oder Thun ausgehen. Wie bereits erwähnt, dürfen daraus jedoch keine wirtschaftlichen Höhenflüge erwartet werden.

Tabelle 2.4: Zuteilung der Gemeinden gemäss Typologie des Bundesamts für Statistik)

Gemeinde	BFS-Gemeindetypus (Volkszählung 2000)	Zugehörigkeit zu BFS- Agglomeration
Buchholterberg	agrar-industriell	-
Eriz	agrarisch	-
Fahrni	agrar-tertiär	-
Homberg	agrarisch	-
Horrenbach-Buchen	agrarisch	-
Oberlangenegg	agrarisch	-
Schwendibach	Wegpendlergemeinde mit hoher Zu- wanderung	-
Teuffenthal	agrarisch	-
Unterlangenegg	agrarisch	-
Wachseldorn	agrarisch	-
Steffisburg	suburbane Gemeinde in nicht- metropolitaner Region	Thun

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Als einziges Instrument, das explizit auf den Abbau der Disparitäten zwischen den Berner Gemeinden abzielt, bleibt den Zulgaler Gemeinden der kantonale Finanz- und Lastenausgleich. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass dieser die durch die NRP wegfallenden Fördermittel vollständig kompensieren wird. Im Gegenteil, wie bereits im Abschnitt 2.2 erwähnt, wurde im November 2006 mit dem Projekt „FILAG 2012“ begonnen, das seit 2002 geltende Anreizsystem einer systematischen Evaluation zu unterziehen, um unterwünschte Struktur erhaltende Wirkungen des aktuellen Systems zu eruieren und mittelfristig zu eliminieren. Im Zuge der absehbaren Reformen im Bereich des FILAG ist daher die Hoffnung auf zusätzliche Gelder trügerisch. Im Gegenteil, es ist mittelfristig mit geringeren Transferleistungen an strukturschwache Gemeinden zu rechnen, sofern sie auf einschneidende Reformmassnahmen wie z.B. gemeinsame Aufgabenerfüllungen im regionalen Verbund und/oder Gemeindefusionen ausdrücklich verzichten.

2.5 Entwicklungen in anderen Kantonen

Die Gemeindeflandschaft in der Schweiz ist seit den 1990er Jahren nachhaltig in Bewegung geraten. Dies zeigen nicht nur die verschiedenen Reformprojekte, über die in den Medien immer wieder berichtet wird, sondern auch die Ergebnisse einer 2005 durchgeführten Befragung bei sämtlichen Schweizer Gemeinden.⁵

Gemäss dieser Umfrage ist die häufigste Reform die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Insgesamt geben 72 Prozent aller Schweizer Gemeinden an, in den vergangenen Jahren zumindest an einem IKZ-Projekt beteiligt gewesen zu sein. Im Kanton Bern sind es sogar 86 Prozent der Gemeinden. Dabei haben sich grössere Gemeinden tendenziell als kooperationsfreudiger erwiesen als kleinere Gemeinden. So konnte z.B. für die Jahre 2000 bis 2005 die grösste Zunahme an IKZ-Projekten bei Städten mit 10'000 bis 25'000 Einwohnern verzeichnet werden. Die mit wachsender Gemeindegrösse zunehmende Intensivierung der Kooperation dürfte damit zusammenhängen, dass zum einen in kleinen Gemeinden bestimmte Dienstleistungen überhaupt nicht angeboten werden und zum anderen dass in kleineren Gemeinden schon seit Längerem über die Gemeindegrenzen hinweg zusammengearbeitet wird und die Möglichkeiten einer weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit weitgehend ausgeschöpft sind, während die grösseren Gemeinden und Städte einen gewissen Nachholbedarf aufweisen.

Einen sehr starken Grad an IKZ-Projekten weisen die Gemeinden im Bereich des Bevölkerungsschutzes (Zivilschutz und Feuerwehr) sowie in der medizinischen Versorgung und im Schulwesen auf. In diesen Bereichen haben sich mehr als 70 Prozent der Gemeinden mit einer oder mehreren Gemeinden zusammengeschlossen. Aber auch bei Infrastrukturaufgaben (Abfall/Entsorgung, Abwasser/Kanalisation und Wasserversorgung) und in zentralen Bereichen des Sozialwesens (Fürsorge und Altersfragen) arbeitet mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammen. Die hohe Kooperationsdichte beim Zivilschutz erstaunt nicht, da die Gemeinden vom Bund seit 2004 zu einer

⁵ Für die 2005 durchgeführte Befragung der Schweizer Gemeinden verantwortlich zeichneten Andreas Ladner (Institut de hautes études en administration publique, Universität Lausanne), Reto Steiner (Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern) und Hans Geser (Institut für Soziologie, Universität Zürich).

Regionalisierung des Zivilschutzes verpflichtet werden. Auch im Schulwesen und in der medizinischen Versorgung ist die starke Zusammenarbeit der Gemeinden nachvollziehbar, wenn man berücksichtigt, dass es sich hier um sehr infrastrukturintensive Aufgaben handelt, bei denen die Zusammenarbeit teilweise sogar vorgeschrieben wird.

Auch wenn die Intensivierung der IKZ nach wie vor die häufigste Reform in den Schweizer Gemeinden darstellt, so sind Diskussionen über Gemeindezusammenschlüsse kein Tabu mehr, ganz im Gegenteil: Der Anteil der Gemeinden, die konkrete Fusionsabsichten bzw. in den letzten fünf Jahren ein konkretes Fusionsprojekt aufzuweisen haben, hat sich seit 1998 von acht auf 23 Prozent verdreifacht. Fusionsprojekte sind vor allem bei Kleingemeinden mit weniger als 500 Einwohnern und bei grossen Städten am häufigsten anzutreffen. Der Kanton mit dem grössten Anteil an Gemeinden, die sich mit Fusionsprojekten befassen, ist der Kanton Freiburg. Auch in den Kantonen Tessin, Neuenburg, Schaffhausen und Luzern beschäftigen sich mehr als 40 Prozent der Gemeinden mit einem Gemeindezusammenschluss. Es sind dies alles Kantone, in denen die Parlamente und Regierungen Gemeindefusionen aktiv durch Pilotprojekte und finanzielle Anreize fördern.⁶

Im Kanton Bern haben in den letzten Jahren etwas weniger als 40 Prozent der Gemeinden mit ihrer(n) Nachbargemeinde(n) über eine allfällige Fusion diskutiert und in etwas mehr als sieben Prozent der Gemeinden werden konkrete Projekte geprüft oder sind bereits bewilligt worden. Konkret realisiert wurden im Kanton Bern in jüngerer Zeit die folgenden Projekte:

- Per 1. Januar 2004 die Fusion der Gemeinden Englisberg und Zimmerwald zur Gemeinde Wald sowie die Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach zur Gemeinde Wichtrach.
- Per 1. Januar 2007 die Gemeinden Gutenburg und Madiswil zur Gemeinde Madiswil sowie die Gemeinden Forst und Längenbühl zur Gemeinde Forst-Längenbühl.

⁶ Finanzielle Anreize für fusionswillige Gemeinden sieht auch das Gemeindefusionsgesetz (GFG) des Kantons Bern vom 25. November 2004 vor.

Ein gesamtschweizerischer Vergleich der konkreten Fusionsprojekte zeigt, dass in den letzten Jahren ein Wandel zu grösseren und ambitionierteren Projekten stattgefunden hat. Immer seltener sind es lediglich zwei oder drei kleine Gemeinden, die durch eine Zusammenlegung versuchen, Kosten zu sparen und ihre Leistungen effizienter zu erbringen. Immer häufiger kommt es zu Projekten bei denen sich Zentrumsgemeinden durch Fusionen verstärken (z.B. Nuova Lugano, Luzern-Littau oder Rapperswil-Jona) oder zu Fusionsprojekten bei denen eine grössere Zahl von Gemeinden betroffen ist (z.B. die Gemeindezusammenlegung um Hitzkirch, das Projekt „Capriasca“, die geplante Fusionen im Val-de-Travers). In diesem Zusammenhang erwähnenswert sind auch jüngsten Initiativen, die von der kantonalen Ebene ausgehen und ambitionöse Ziele verfolgen, wie beispielsweise der Kanton Glarus (wo die kantonalen Behörden an der Landsgemeinde mit einer noch radikaleren Forderung überrascht wurden) oder das im März 2007 vorgestellte Projekt GeRAG im Kanton Aargau.

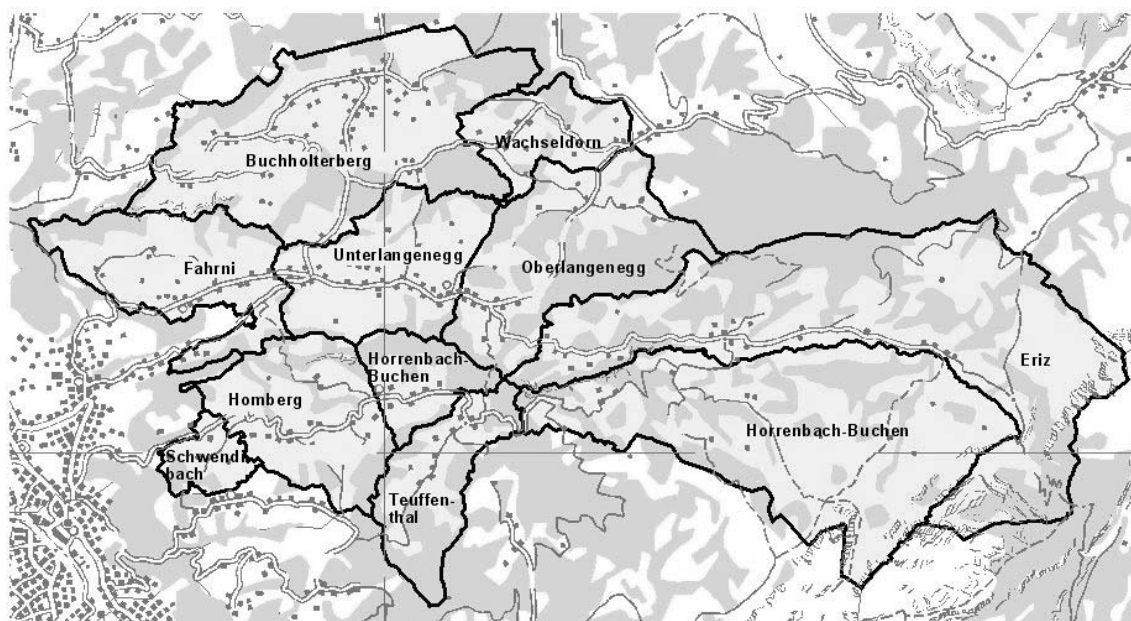
Auch wenn vermutlich nicht alle diese Projekte und Strategien von Erfolg gekrönt sein werden, so ist ihnen doch gemein, dass sie nicht als einseitige Sparübungen, sondern vor allem als Projekte zur Verbesserung der Entwicklungschancen im inner- und überkantonalen Standortwettbewerb konzipiert worden sind. Fusionen mit einer grösseren Zahl an beteiligten Gemeinden weisen zudem den Vorteil auf, dass die Interessen einzelner Gemeinden eher in den Hintergrund treten und sich die Betroffenen auf ein grösseres Ganzes und weniger auf allfällige Unterschiede mit der einen Nachbargemeinde konzentrieren.

3 Strukturdaten der Gemeinden des Zulgtals

3.1 Geografie

Charakteristisch für das Zulgtal ist der relativ tiefe Graben, in welchem die Zulg fliesst und welcher das Tal in zwei Hälften trennt. Ein Wechsel zwischen den beiden Seiten des Zulgtals ist für den motorisierten Verkehr nur beim Taleingang in Steffisburg oder im obersten Teil zwischen Eriz und Horrenbach-Buchen möglich – eine Verbindungsstrasse bzw. Brücke im mittleren Zulgtal fehlt. Dadurch spielt sich das Leben im Zulgtal weitgehend innerhalb der beiden Talseiten ab, was sich auch in den bereits realisierten oder in der politischen Diskussion befindlichen Reformvorhaben widerspiegelt, welche nur im Ausnahmefall sowohl Gemeinden aus dem rechten als auch linken Zulgebiet umfassen.

Abbildung 3.1: Karte des Zulgtals



Quelle: Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)

3.2 Bevölkerung

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen der Gemeinden des Zulgtals ist in den letzten 25 Jahren über alle Gemeinden betrachtet nicht durch Netto-Abwanderung geprägt, was vor allem auf eine starke Zuwanderung in den 1980er Jahren zurück zu führen ist (vgl. Tabelle 3.1). Seit den 1990er Jahren hat sich die Entwicklung jedoch stark abgeschwächt; die Zulgtaler Bevölkerungszahl hat sich seit 1990 leicht negativ entwickelt. Der Verlauf weist je nach Gemeinde in stark unterschiedliche Richtungen: zu den Gemeinden, die zwischen 1980 und 2005 erhebliche Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten, gehören allen voran Wachsendorn und Oberlangenegg, die seit 1980 rund 17 bzw. sechs Prozent der Einwohnerschaft verloren haben. Am positiven Ende der Liste liegen Schwendibach, Buchholterberg, Fahrni. und Homberg, deren Bevölkerungswachstum 1980-2005 zwischen sieben (Homberg) und fast 29 Prozent (Schwendibach) variiert. Vor allem Homberg und Fahrni verzeichnen auch in jüngerer Zeit noch ein Bevölkerungswachstum, während die Mehrheit der anderen Gemeinden – mit Ausnahme von Horrenbach-Buchen – seit dem Jahr 2000 stagnieren oder Verluste hinnehmen mussten. Die Tabelle zeigt auch, dass die Entwicklung im Zulgtal im Vergleich zum gesamten Amtsbezirk Thun klar hinterher hinkt. Es dürfte kein Zufall sein, dass – mit Ausnahme von Horrenbach-Buchen – die bevölkerungsmässig dynamischsten Zulgtaler Gemeinden sich im unteren Teil des Tals befinden, direkt angrenzend an Steffisburg.

Tabelle 3.1: Bevölkerungsentwicklung im Zulgtal 1980-2005

	1980	1990	2000	2005	1980-2005 (in %)	1990-2005 (in %)
Buchholterberg	1'302	1'537	1'504	1'482	+13.8	-3.6
Eriz	503	520	516	516	+2.6	-0.8
Fahrni	665	699	710	720	+8.3	+3.0
Homberg	464	458	485	495	+6.7	+8.1
Horrenbach-Buchen	268	282	272	282	+5.2	0.0
Oberlangenegg	516	521	526	487	-5.6	-6.5
Schwendibach	196	232	263	252	+28.6	+8.6
Teuffenthal	190	201	181	183	-3.7	-9.0
Unterlandenegg	913	966	940	912	-0.1	-5.6
Wachseldorn	303	310	264	250	-17.5	-19.4
Total Zulgtal	5'320	5'726	5'661	5'579	+4.9	-2.6
Steffisburg	12'453	13081	14'140	15'122	+21.4	+15.6
Total Amtsbezirk Thun	78'231	84'268	88'746	90'556	+15.8	+7.5

Quelle: Angaben der Finanzverwaltung des Kantons Bern; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich jeweils auf den 31. Dezember der entsprechenden Jahre.

Nicht nur das Wachstum, auch die Struktur der Bevölkerung vermittelt wichtige Informationen über die Entwicklungslinien der Gemeinden. Das Bundesamt für Statistik (BFS) publizierte kürzlich vier Indizes, welche die soziokulturellen Unterschiede zwischen Schweizer Gemeinden auf Basis der Volkszählungsdaten von 1990 und 2000 erfassen (Bundesamt für Statistik 2005). Es handelt sich dabei um Indizes zu Sozialstatus, Individualisierung der Lebensformen, sprachlicher Integration sowie zur Altersstruktur. Im Folgenden werden die beiden Indizes zum sozialen Status sowie zur Altersstruktur in den Zulgtaler Gemeinden einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Im Sozialstatus-Index werden die kommunalen Unterschiede in Bezug auf das Einkommen, den Bildungsstand sowie die berufliche Stellung der Bevölkerung abgebildet. Der Index ist so normiert, dass der schweizerische Durchschnitt des Jahres 2000 auf dem Wert 50 zu liegen kommt. Je tiefer der Wert, desto geringer ist der soziale Status (und somit das Einkommen, der Bildungsabschluss und/oder die berufliche Stellung) der

Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde. Der Index kann darum als ein Mass für das aktuelle und potenzielle Einkommen der Bevölkerung interpretiert werden. Die nachfolgend dargestellten Werte in der Tabelle 3.2 zeigen, dass sämtliche Untersuchungsgemeinden einen stark unterdurchschnittlichen sozialen Status aufweisen – sowohl im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt als auch zu demjenigen des Kantons Bern. Die Sozialstatus-Werte der zehn Gemeinden liegen zudem recht nahe beieinander und haben sich in den zehn Jahren zwischen 1990 und 2000 in dieselbe Richtung entwickelt. In Bezug auf das Niveau ist ein Unterschied zwischen den drei Gemeinden Eriz, Oberlangenegg und Wacheldorn sowie dem Rest des Zulgtals festzustellen, da erstgenannte konstant einen um ca. fünf Indexpunkte tieferen Sozialstatuswert aufweisen. Dies hat sich zwischen 1990 und 2000 nicht verändert. Die Gemeinden mit dem aktuell höchsten Sozialstatuswert sind Unterlangenegg und Fahrni.

Interessant ist ein Vergleich mit dem Durchschnitt aller ländlichen Deutschschweizer Gemeinden. Auch hier zeigt sich, dass sich der soziale Status im Zulgtal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau befindet. Im Vergleich zu anderen ländlichen Gemeinden hat sich der Index zwischen 1990 und 2000 zudem unterdurchschnittlich entwickelt (geringere Index-Zunahme im Zulgtal als im ländlichen Durchschnitt).

Der Altersindex misst die Überalterung der Gemeinden: je mehr Ältere und je weniger Jüngere an einem Ort leben, desto höher fällt der Indexwert aus. Dieser ist wiederum für die gesamte Schweiz für das Jahr 2000 auf den Wert 50 standardisiert. Der Altersindex kann auch als Mass für die Abwanderung von Jungen interpretiert werden. Zwischen den Zulgtaler Gemeinden zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Im Jahr 1990 auf einem relativ ähnlichen Niveau gestartet (die „ältesten“ Gemeinden waren damals Fahrni und Unterlangenegg, die „jüngste“ Buchholterberg), verzeichneten insbesondere die vier Gemeinden Homberg, Horrenbach-Buchen, Schwendibach und Teuffenthal in der Zwischenzeit eine starke Alterung der Bevölkerung, so dass sie heute auch im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt einen hohen Altersindexwert aufweisen. Stabil blieben die Werte demgegenüber in Buchholterberg, Fahrni und Unterlangenegg.

Aufschlussreich ist ein Quervergleich mit der zuvor dargestellten Entwicklung der Einwohnerzahlen, der aufzeigt, dass die Alterung nicht im-

mer mit einem Bevölkerungsschwund einhergeht. Gemeinden wie Homberg oder Schwendibach weisen zwischen 1990 und 2000 ein erhebliches Wachstum auf, was jedoch nicht zu einer Verjüngung der Gemeinde führte. Das Gegenbeispiel sind die Gemeinden Buchholterberg und Unterlangenegg, die in letzter Zeit zwar eine Netto-Abwanderung hinnehmen mussten, aber keine Alterung der Bevölkerungsstruktur.

Tabelle 3.2: Indizes zu Sozialstatus und Alter

Gemeinden	Statusindex		Altersindex	
	1990	2000	1990	2000
Buchholterberg	35.6	40.2	45.1	45.1
Eriz	29.9	35.0	47.0	49.6
Fahrni	35.6	40.7	48.3	48.3
Homberg	36.4	39.9	47.0	53.1
Horrenbach-Buchen	36.4	39.9	47.0	53.1
Oberlangenegg	29.9	35.0	47.0	49.6
Schwendibach	36.4	39.9	47.0	53.1
Teuffenthal	36.4	39.9	47.0	53.1
Unterlangenegg	35.6	40.7	48.3	48.3
Wachseldorn	29.9	35.0	47.0	49.6
Zulgtal (Mittelwert)	34.2	38.6	47.1	50.3
Steffisburg	41.9	46.9	55.3	55.4
Kanton Bern	43.5	47.8	51.3	53.4
Schweiz	43.7	50.0	48.3	50.0
Ländliche Gemeinden in der	38.9	45.2	45.7	46.6

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

Dass die Zulgtaler Gemeinden im Allgemeinen eine günstigere Bevölkerungsstruktur als städtische Gebiete wie Steffisburg oder Thun aufweisen, zeigt sich auch am Verhältnis der jüngsten und ältesten Bevölkerungsschichten, d.h. der 0-14jährigen und der über 60jährigen. Die Zahlen in Tabelle 3.3 beziehen sich auf die Volkszählung 2000. Besonders günstig ist das Verhältnis von Jung zu Alt in den Gemeinden Teuffenthal und Buchholterberg, am ungünstigsten in Horrenbach-Buchen. Aller-

dings weist keine Gemeinde derart tiefe Werte wie in Steffisburg oder Thun auf.

Tabelle 3.3: Anteile der jüngsten und ältesten Bevölkerungsschichten

Gemeinde	0-14 Jahre	60+ Jahre	Verhältnis Jung/Alt
Buchholterberg	22.1	18.9	1.2
Eriz	21.3	23.1	0.9
Fahrni	19.6	21.4	0.9
Homberg	23.1	20.8	1.1
Horrenbach-Buchen	19.4	23.4	0.8
Oberlangenegg	22.4	21.8	1.0
Schwendibach	17.6	17.2	1.0
Teuffenthal	26.9	19.3	1.4
Unterlangenegg	20.1	19.0	1.1
Wachseldorn	19.6	19.2	1.0
Steffisburg	15.9	22.8	0.7
Thun	15.0	24.0	0.6

Quelle: *Finanzverwaltung des Kantons Bern*

4 Finanzdaten der Gemeinden des Zulgtals

Ein Vergleich von Finanzdaten zwischen mehreren Gemeinden ist trotz der Bemühungen die Buchhaltung bei Gemeinden sowohl im Kanton Bern als auch gesamtschweizerisch zu harmonisieren nicht einfach, da oft besondere Umstände in den Gemeinden oder mehr oder weniger abweichende Rechnungsmodelle zu berücksichtigen sind.⁷ Daher muss für einen groben Überblick über die finanzielle Situation der Gemeinden des Zulgtals im Rahmen der vorliegenden Studie ein Vergleich standardisierter Finanzkennzahlen genügen, wie er auch im Bericht zu den Gemeindefinanz des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) vorgenommen wird (vgl. Amt für Gemeinden und Raumordnung 2007).

In der Tabelle 4.1 werden neben der Steueranlage die folgenden Kennzahlen mit den Werten für das Jahr 2005 aufgeführt:

- Das Rechnungsergebnis: Die Rechnungsergebnisse der Gemeinden werden in Steueranlagezehnteln dargestellt. Damit wird ersichtlich, mit welchem Ergebnis die Laufenden Rechnungen der Gemeinden abgeschlossen haben.
- Der Selbstfinanzierungsgrad (SFG): Aus dem Selbstfinanzierungsgrad geht hervor, wie weit die Investitionen einer Gemeinde aus selbst erarbeiteten Mitteln bezahlt werden können. Bei einem Wert von über 100 Prozent können Investitionen finanziert und/oder Schulden abgebaut werden, ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 Prozent führt zu einer Neuverschuldung.
- Der Selbstfinanzierungsanteil (SFA): Der Selbstfinanzierungsanteil wird in Prozent des Finanzertrages dargestellt. Damit wird die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ersichtlich. Je höher der Wert, umso grösser ist der Spielraum für den Schuldenabbau oder die Finanzierung von Investitionen und deren Folgekosten.

⁷ Auch das AGR weist auf seiner Webseite auf die Probleme bei Gemeindevergleichen bei Finanzstatistiken hin: http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_finanzen.htm. Weiterführende Ausführungen finden sich auch im Bericht „Gemeindevergleiche“ (Amt für Gemeinden und Raumordnung 2001).

- Der Zinsbelastungsanteil (ZBA): Die Nettozinsen werden in Prozent des Finanzertrages dargestellt. Damit wird ersichtlich, wie stark der Finanzertrag durch den Zinsdienst belastet wird. Je höher der Wert, desto höher ist in der Regel die Verschuldung. Im Vergleich über mehrere Jahre wird die Verschuldungstendenz, im Vergleich zu anderen Gemeinden die Verschuldungssituation erkannt.
- Der Kapitaldienstanteil (KDA): Der Kapitaldienst wird in Prozent des Finanzertrages dargestellt. Damit wird ersichtlich, wie stark der Finanzertrag durch den Zinsdienst und Abschreibungen belastet wird. Je höher der Wert, desto höher die Verschuldung (Zinsbelastung) und/oder die Investitionstätigkeit (Abschreibungsbedarf).

Bei der Interpretation der Kennzahlen in der Tabelle 4.1 ist zudem zu beachten:

- Die finanzielle Lage einer Gemeinde kann nicht anhand einer einzigen Kennzahl ermittelt werden. Die Kennzahlen können widersprüchliche Informationen bieten. Das Gesamtbild aller Kennzahlen ist zu beurteilen.
- Die Kennzahlen sollten über mehrere Jahre beurteilt werden. Die Analyse nur eines Rechnungsjahres kann zu falschen Schlüssen führen, da insbesondere bei kleineren Gemeinden die Investitionstätigkeit von Jahr zu Jahr stark schwanken kann.
- Besonders die Veränderung der Kennzahlen ist wichtig. Eine Gemeinde mit einem Selbstfinanzierungsanteil von gleich bleibend zehn Prozent ist unter Umständen in einer besseren Lage als eine Gemeinde, deren Selbstfinanzierungsanteil laut Finanzplan von 15 auf zehn Prozent sinkt.

Tabelle 4.1: Finanzdaten der Gemeinden des Zulgtals 2005

	Rechnungsergebnis	Finanzkennzahlen			Steueranlage	
		SFG	SFA	ZBA		KDA
Gemeinden						
Buchholterberg	-1.1	139.2	13.2	-1.1	11.7	1.65
Eriz	-5.8	574.1	14.2	-0.9	18.4	1.95
Fahrni	0.7	1150.1	20.0	-0.3	9.6	1.74
Homberg	4.0	795.2	13.7	-3.1	5.6	2.04
Horrenbach-	1.1	46.1	5.8	-4.3	-0.8	1.99
Oberlangenegg	0.7	182.1	20.3	-0.7	3.7	1.80
Schwendibach	1.1	246.5	3.7	-3.1	2.5	1.94
Teuffenthal	6.6	836.4	25.1	-2.1	8.3	2.14
Untertlangenegg	0.2	118.3	15.9	0.7	6.9	1.99
Wachselhorn	0.9	364.9	20.2	-3.7	-0.2	1.94
Gesamtes Zulg-						
Median	0.8	305.7	15.1	-1.6	6.3	1.95
Mittelwert	0.8	445.3	15.2	-1.9	6.6	1.92
Linke Talseite						
Median	2.6	520.9	9.8	-3.1	4.1	2.02
Mittelwert	3.2	481.1	12.1	-3.2	3.9	2.03
Rechte Talseite						
Median	0.5	273.5	18.0	-0.8	8.3	1.87
Mittelwert	-0.7	421.5	17.3	-1.0	8.4	1.85
Kanton Bern						
Median	0.2	141.4	11.6	-0.6	6.2	1.79
Mittelwert	0.2	183.4	9.5	0.3	6.2	1.76

Quelle: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2007); eigene Berechnungen.

Anmerkungen: SFG = Selbstfinanzierungsgrad, SFA = Selbstfinanzierungsanteil, ZBA = Zinsbelastungsanteil, KDA = Kapitaldienstanteil.

Durchschnittswertberechnungen: Es werden sowohl Median- als auch Mittelwerte aufgeführt:

- Beim Median werden die Werte der Gemeinden nach Grösse sortiert und der mittlere Wert wird bestimmt. Es weisen demnach gleich viele Gemeinden einen höheren wie einen tieferen Wert auf als der Median. Für Gemeindevergleiche ist der Median aussagekräftiger, weil er durch Extremwerte nicht beeinflusst wird.
- Beim Mittelwert werden die absoluten Zahlen der benötigten Daten addiert und in die Berechnungsformel eingesetzt (gewichteter Durchschnitt; die Berechnung "Total Prozentwerte dividiert durch Anzahl Gemeinden" ist aus unserer Sicht nicht

korrekt). Beim Mittelwert haben grössere Gemeinden aufgrund ihres höheren Volumens einen stärkeren Einfluss, auch Extremwerte beeinflussen den Mittelwert stark. Der Mittelwert ist insbesondere für volkswirtschaftliche Aussagen wichtig.

Mit Hilfe der in der Tabelle 4.1 aufgeführten Daten kann, ergänzt mit Angaben aus dem Bericht zu den Gemeindefinanzen des AGR (vgl. Amt für Gemeinden und Raumordnung 2007), die finanzielle Situation der Zulgtaler Gemeinden folgendermassen beschrieben werden:

- Lediglich die Gemeinden Buchholterberg und Eriz haben einen negativen Rechnungsabschluss aufzuweisen. Insgesamt schneiden die Gemeinden des Zulgtals mit Werten von 0.8 etwas besser als der kantonale Durchschnittswert von 0.2 ab.
- Beim Selbstfinanzierungsgrad gilt ein Wert von über 100 als sehr gut. Mit Ausnahme der Gemeinde Horrenbach-Buchen weisen alle Zulgtaler Gemeinden einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100 aus und liegen insgesamt auch deutlich über den kantonalen Durchschnittswerten. Der Selbstfinanzierungsgrad kann jedoch (wie auch der Rechnungsabschluss) von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterliegen, weshalb diese Aussage mit Vorsicht betrachtet werden sollte.
- Beim Selbstfinanzierungsanteil weisen die Gemeinden Fahrni, Oberlangenegg, Teuffenthal und Wachseldorn einen sehr guten Wert (über 18 Prozent), die Gemeinden Eriz und Unterlangenegg einen guten Wert (14 bis 18 Prozent), die Gemeinden Buchholterberg und Homberg einen genügenden Wert (zehn bis 14 Prozent) und die Gemeinden Horrenbach-Buchen und Schwendibach einen ungenügenden Wert (null bis zehn Prozent) auf. Die Durchschnittswerte des Zulgtals können jedoch als gut bezeichnet werden und liegen wiederum über den kantonalen Durchschnittswerten.
- Beim Zinsbelastungsanteil weisen alle Gemeinden mit Ausnahme der Gemeinde Unterlangenegg, die eine tiefe Belastung aufweist, eine sehr tiefe Belastung auf. Auch bei dieser Kennzahl weisen die Zulgtaler Gemeinden insgesamt besser Werte auf als die durchschnittliche Berner Gemeinde.

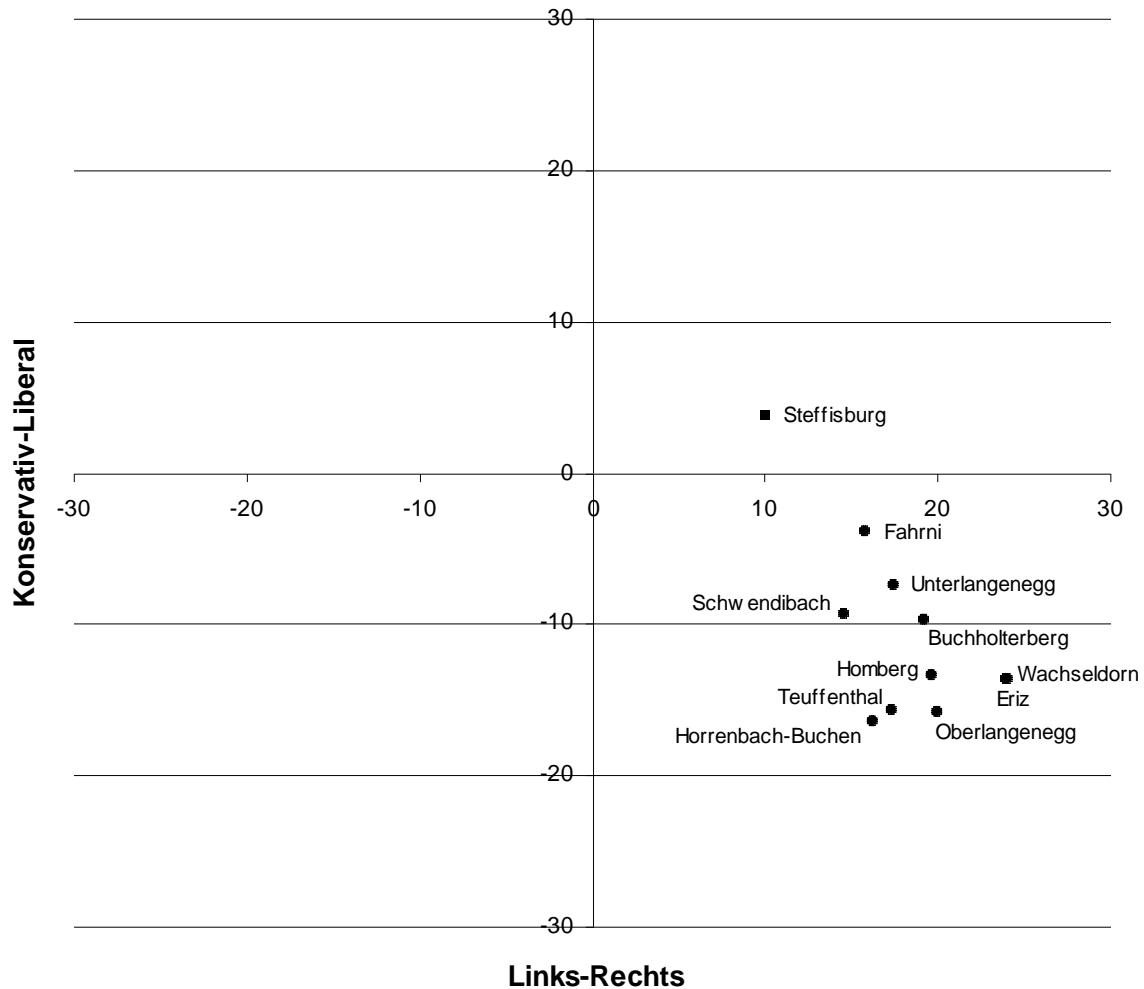
- Beim Kapitaldienstanteil bietet sich ein etwas weniger rosiges Bild. Nur die beiden Gemeinden Horrenbach-Buchen und Wachseldorn können eine sehr tiefe Belastung vorweisen, die Gemeinden Oberlangenegg und Schwendibach kommen auf eine tiefe Belastung, die Gemeinden Buchholterberg, Fahrni, Homberg, Teuffenthal und Unterlangenegg auf eine mittlere Belastung und die Gemeinde Eriz schliesslich weist eine hohe Belastung aus. Für einmal schneiden die Zulgtaler Gemeinden im Vergleich mit den kantonalen Durchschnittswerten – wenn auch nur in sehr geringem Ausmass – schlechter ab.
- Im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt scheiden die Zulgtaler Gemeinden bei der Steueranlage deutlich schlechter ab. Lediglich die Gemeinden Buchholterberg und Fahrni weisen Steueranlagen unter dem kantonalen Durchschnitt auf, während die Gemeinde Oberlangenegg ziemlich genau auf den kantonalen Durchschnitt aufweist und der Rest der Gemeinden eine überdurchschnittliche Steueranlage vorzuweisen hat.

Zusammenfassend kann – bei allen Einschränkungen der Aussagekraft der oben aufgeführten Kennzahlen – festgehalten werden, dass die Zulgtaler Gemeinden bezüglich der Finanzkennzahlen insgesamt besser als die kantonalen Durchschnittswerte abschneiden. Ein mittelfristiger Handlungsbedarf kann jedoch angesichts der überdurchschnittlichen Steuerbelastungen geltend gemacht werden.

5 Politische Einstellungen und Werthaltungen der Zulgtaler Gemeinden

Wo sind die Zulgtaler Gemeinden politisch zu verorten? Im „Atlas der politischen Landschaften“ von Hermann/Leuthold (2003), welcher die Gemeinden anhand von eidgenössischen Volksabstimmungen entlang der beiden Politik-Dimensionen links-rechts bzw. liberal-konservativ verortet, nehmen die zehn Gemeinden eine recht ähnliche Position ein (vgl. Abbildung 5.1). Sämtliche Gemeinden befinden sich in demjenigen Quadranten, der rechts-konservative Positionen abbildet. Dies entspricht der typischen Position von ländlichen Gemeinden im Kanton Bern. Unter den untersuchten Gemeinden ist Fahrni die „liberalste“, während Horrenbach-Buchen die konservativste Position einnimmt. Am weitesten rechts stehen die Gemeinden Eriz und Wacheldorn, während Schwendibach von den untersuchten Gemeinden (relativ betrachtet) am weitesten links zu finden ist. Ein Vergleich mit der Zentrumsgemeinde Steffisburg zeigt, dass auch diese keine grundlegend andere politische Werthaltung vertritt; wie in urbaneren Regionen üblich, weist die Stimmbürgerschaft hier politische Haltungen auf, die etwas weiter links und liberaler sind als auf dem Land.

Abbildung 5.1: Politische Verortung der Gemeinden



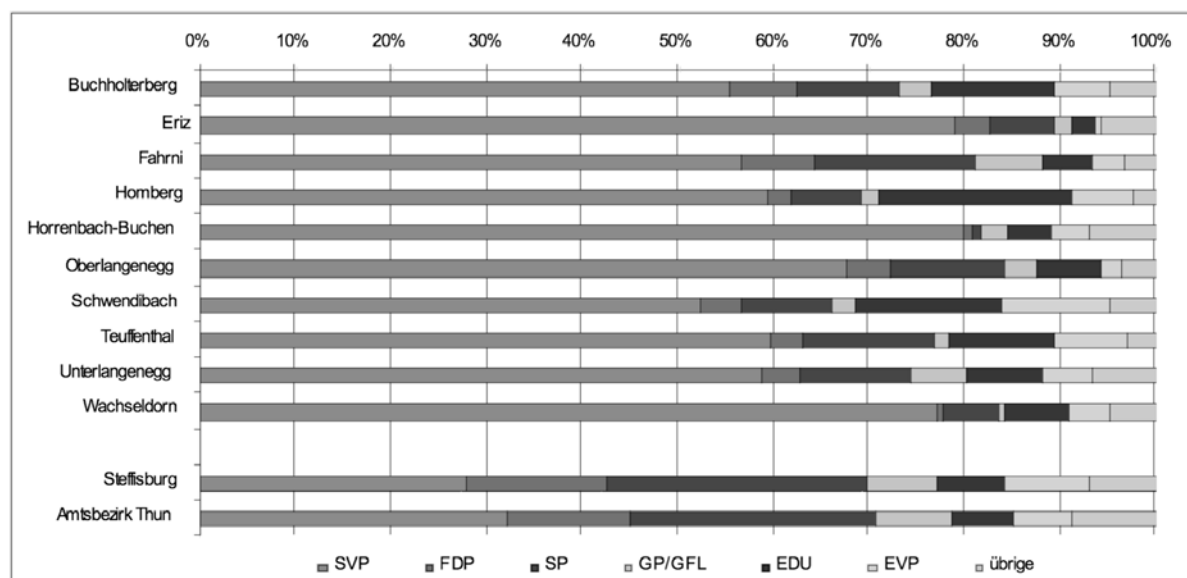
Quelle: Herrmann/Leuthold (2003), eigene Darstellung

Die politisch rechts-konservative Verortung der Gemeinden spiegelt sich auch im Wahlverhalten. In der nachfolgenden Grafik sind die Wähleranteile der grösseren Parteien aus den Nationalratswahlen 2003 abgebildet. Auch in diesem Vergleich können sämtliche Gemeinden des Zulgals als typische Vertreter Berner Landgemeinden bezeichnet werden, in denen die Schweizerische Volkspartei (SVP) eine dominante Position einnimmt (in allen zehn Gemeinden über 50 Prozent Wähleranteil). Sowohl die Freisinnigen (FDP) als auch im linken Spektrum die Sozialdemokraten (SP) und Grüne Parteien (GP/GFL) spielen eine untergeordnete Rolle; letztere erreichen nur in Fahrni zusammen über 20 Prozent

Wähleranteil. Eine relativ grosse Varianz weisen die evangelischen Parteien (Eidgenössisch-demokratische Union, EDU und Evangelische Volkspartei, EVP) auf; in Homberg und Schwendibach erreichen sie zusammen einen Wähleranteil von über 26 Prozent, während sie z.B. in Eriz praktisch bedeutungslos sind.

Das Wahlverhalten im Zulgtal steht in Kontrast zu demjenigen in Steffisburg bzw. zum gesamten Amtsbezirk Thun, welcher natürlich stark von den beiden Zentren Thun und Steffisburg geprägt ist. Die Parteistärken sind über den gesamten Amtsbezirk wesentlich gleichmässiger über das gesamte politische Spektrum verteilt; insbesondere die SP nimmt hier auf Kosten der SVP eine erheblich grössere Rolle ein.

Abbildung 5.2: Parteistärken in den Nationalratswahlen 2003 in den Gemeinden



Quelle: Staatskanzlei des Kantons Bern

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass hinsichtlich der politischen Orientierungen im Zulgtal keine Unterschiede bestehen, die sich im Falle einer Fusion als problematisch erweisen könnten.

6 Reformfreudigkeit und -intensität der Zulgaler Gemeinden

Wie im Abschnitt 2.1 bereits erwähnt worden ist, wurden 2005 im Rahmen der durchgeführten Evaluation der „Strategie Gemeinden“ eine Umfrage unter sämtlichen Gemeinden des Kantons Bern durchgeführt (vgl. Ladner et al. 2005). Bei dieser Befragung haben bei acht der zehn Gemeinden des Zulgtals entweder der Gemeinderatspräsident oder der Gemeindeschreiber teilgenommen. Einzig aus den Gemeinden Teuffenthal und Horrenbach-Buchen liegen keine Antworten vor. Somit können anhand der verfügbaren Daten Aussagen zur Reformfreudigkeit des gesamten Zulgtals im Vergleich zu den übrigen Gemeinden im Kanton gemacht werden. Zu diesem Zweck wurden bei ausgewählten Fragen die Angaben der Zulgaler Gemeinden aggregiert und mit dem Kantonsdurchschnitt verglichen.

Eine erste Frage, die in diese Analyse einbezogen wurde, fragt nach der Bewertung der Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde in Bezug auf verschiedene Aspekte (vgl. Tabelle 6.1). Die Antwortskala reichte von „1“ („sehr tief“) bis „5“ („sehr hoch“). Es zeigt sich, dass die Gemeindeschreiber die Leistungsfähigkeit ihrer Gemeinden skeptischer beurteilen als die Gemeinderatspräsidenten. Dies vor allem in Bezug auf die Qualität der Dienstleistungen, die Innovationsstärke sowie die betriebswirtschaftliche Führung ihrer Gemeinde. Andererseits ist auch zu beobachten, dass die Zulgaler Gemeindevertreter die Leistungsfähigkeit eher positiver beurteilen als der Kantonsdurchschnitt. Eine aktuell mangelhafte Leistungsfähigkeit scheint nicht vorzuherrschen.

Tabelle 6.1: Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden des Zulgtals

Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden bezüglich der ...	Zulgtal		Gesamter Kanton Bern	
	GP	GS	GP	GS
Infrastruktur	4.33	4.00	3.65	3.66
Umfang des Leistungsangebots	3.83	3.67	3.65	3.69
Qualität der Dienstleistungen	4.50	3.67	3.96	3.96
Bürger-/Kundenfreundlichkeit	4.50	4.50	4.14	4.28
Finanzielle Situation	3.17	3.00	3.12	3.18
Innovationsstärke	4.17	3.00	3.63	3.57
Betriebswirtschaftliche Führung	4.20	3.00	3.53	3.44
Politische Führung	4.20	4.00	3.66	3.54

Quelle: GEREFEvaluation 2005, Universität Bern

Anmerkungen: „GP“ steht für Gemeindepräsidenten und „GS“ für Gemeindeschreiber

Auch im personellen Bereich scheint sich die Lage im Zulgtal positiver zu präsentieren als im Kantonsdurchschnitt. Während im Zulgtal über 80 Prozent der befragten Personen der Meinung waren, dass die Besetzung vakanter Ämter nicht schwieriger geworden sei, waren im gesamten Kanton nur rund 40 Prozent dieser Meinung (vgl. Tabelle 6.2).

Tabelle 6.2: Probleme bei der Besetzung vakanter Ämter

Ist es in den letzten 5 Jahren leichter oder schwieriger geworden, für vakante Ämter in der Gemeinde-exekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden?	Zulgtal		Gesamter Kanton Bern	
	GP	GS	GP	GS
Leichter geworden	-	-	3.8	1.6
Gleich geblieben	83.3	83.3	42.1	40.8
Schwieriger geworden	16.7	16.7	54.1	57.7

Quelle: GEREFEvaluation 2005, Universität Bern

Anmerkungen: „GP“ steht für Gemeindepräsidenten und „GS“ für Gemeindeschreiber

Anhand der oben aufgeführten Daten zeigt sich, dass die Zulgtaler Gemeinden bezüglich der Leistungsfähigkeit und bei der Rekrutierung zur Besetzung von Gemeindeämtern grundsätzlich gut abschneiden. Dass

der Reformdruck in diesem Bereich nicht übermässig gross ist, wäre allerdings ein Fehlschluss. In den letzten Jahren haben alle Gemeinden des Zulgtals die Sitzzahl der Exekutive von sieben oder mehr auf fünf gesenkt, um akuten Rekrutierungsproblemen zu begegnen. Dadurch konnte vorübergehend etwas Luft verschafft werden, was sich auch in den Befragungsdaten niedergeschlagen haben dürfte. Es ist jedoch zu befürchten, dass die Probleme in Zukunft wieder steigen werden.

Betreffend der Beurteilung der von der „Strategie Gemeinden“ unterstützten Reformmassnahmen zeigt sich bei den Zulgtaler Gemeinden ein ähnliches Muster wie im gesamten Kanton. Als sinnvoll werden vor allem die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) erachtet. Auch interne Reorganisationsmassnahmen bei den Gemeindebehörden sowie der Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung (z.B. Auslagerung gewisser Aufgaben an private Anbieter) werden oft als sinnvoll angesehen – allerdings weniger häufig als die IKZ. Die Einführung von neuen Managementmethoden im Sinne des New Public Managements (NPM) und vor allem auch das Thema „Gemeindefusionen“ scheinen im Zulgtal jedoch einen eher schweren Stand zu haben (vgl. Tabelle 6.3).

Tabelle 6.3: Beurteilung von Reformmassnahmen

Anzahl der Befragten, die eine Reformmassnahme als "sinnvoll" oder "eher sinnvoll" bewertet haben.	Zulgtal		Gesamter Kanton Bern	
	GP	GS	GP	GS
Interne Reorganisation der Behörden	50.0%	66.7%	56.9%	64.9%
Einführung des New Public Managements (NPM)	0.0%	0.0%	21.6%	15.8%
Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung	50.0%	16.7%	46.7%	39.6%
Interkommunale Zusammenarbeit	100.0%	83.3%	74.6%	74.2%
Gemeindefusionen	0.0%	0.0%	31.1%	32.6%

Quelle: GEREF-Evaluation 2005, Universität Bern

Anmerkungen: „GP“ steht für Gemeindepräsidenten und „GS“ für Gemeindeführer

Bezüglich der Intensität der IKZ-Projekte wurden die Gemeinderatspräsidenten und Gemeindeführer gefragt, wie sich die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in den vorangegangenen Jahren entwickelt hat. In allen Gemeinden des Zulgtals hat die Zusammenarbeit klar zugenommen, was mit dem kantonalen Trend übereinstimmt (vgl. Tabelle 6.4).

Tabelle 6.4: Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

Wie hat sich in den letzten vier Jahren (2000-2004) in Ihrer Gemeinde die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden verändert?	Zulgtal		Gesamter Kanton Bern	
	GP	GS	GP	GS
Abgenommen	0.0%	0.0%	0.7%	0.0%
Gleich geblieben	0.0%	0.0%	9.3%	18.1%
Zugenommen	100%	100%	90.0%	81.9%

Quelle: GEREFEvaluation 2005, Universität Bern

Anmerkungen: „GP“ steht für Gemeindepräsidenten und „GS“ für Gemeindegemeinschafter

Trotz der deutlich geäusserten Abneigung gegen Gemeindefusionen (vgl. Tabelle 6.3) haben zwei Drittel der Zulgtaler Gemeinden dennoch bereits über einen Gemeindezusammenschluss nachgedacht, ein Anteil, der einiges höher als im Kantonsdurchschnitt ausfällt (vgl. Tabelle 6.5).

Tabelle 6.5: Probleme bei der Besetzung vakanter Ämter

	Zulgtal		Gesamter Kanton Bern	
	GP	GS	GP	GS
Wurde in den letzten vier Jahren (2000-2004) konkret über einen Zusammenschluss mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert (Prozentanteil der Ja-Antworten)?	66.7	66.7	32.6	25.8

Quelle: GEREFEvaluation 2005, Universität Bern

Anmerkungen: „GP“ steht für Gemeindepräsidenten und „GS“ für Gemeindegemeinschafter

Anhand der Daten der Evaluation der „Strategie Gemeinden“ kann das Fazit gezogen werden, dass sich die Zulgtaler Gemeinden nicht aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Leidens- oder Reformdruckes dazu entschieden haben, sich mit der Zukunft ihrer Gemeinden und ihrer Region zu befassen. Vielmehr dürften einige am Horizont aufziehende „dunkle Wolken“ (in Form von kantonal definierten Mindestanforderungen an die kommunale Leistungsfähigkeit oder die vermehrte Ausrich-

tung der Berner Politik auf die grossen Achsen, welche die grossen Zentren verbinden) dazu geführt haben, gepaart mit der Einsicht, dass aufgrund der bereits recht intensiven Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden allein mit herkömmlichen IKZ-Lösungen die Zukunft möglicherweise nicht gesichert werden kann. So werden auch Gemeindefusionen gemäss den Befragungsergebnissen diskutiert, auch wenn sie von den Gemeindevertretern nicht primär angestrebt werden.

7 Einstellungen der Bevölkerung

Zwischen Mitte September und Mitte Oktober 2006 erhielt die rund 4'200 Stimmberechtigten in den zehn Gemeinden die Gelegenheit, sich zur aktuellen Zufriedenheit mit der eigenen Gemeinden sowie zur Einschätzung möglicher Reformschritte zu äussern. Zweck der Umfrage war es, das Ausmass und die Ausrichtung der Reformbereitschaft der Zulgtaler Bevölkerung zu eruieren, damit sowohl die Auftraggeber als auch die Autoren der Studie die weiteren Abklärungen in Kenntnis von so genannt „weichen Faktoren“ und der realistischen Chancen möglicher Reformmassnahmen vornehmen und den weiteren Verlauf der Studie auch darauf abstimmen konnten. Der Bevölkerung wurde somit die Möglichkeit geboten, entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der Studie zu nehmen. Konkret wurden die Ergebnisse vom Projektteam zuerst an einer öffentlichen Veranstaltung im November 2006 allen Interessierten und dann von den Gemeindeverantwortlichen in den Gemeindeversammlungen vorgestellt. Die Reaktionen wurden in einer Sitzung des Steuerungsausschusses zusammengetragen und dienten als weiteren Input zur Abfassung dieser Studie.

Der Fragebogen gliederte sich in vier Teile: in einem ersten Teil A wurden Fragen zur Zufriedenheit mit dem Dienstleistungsangebot der eigenen Gemeinde gestellt, der Teil B enthielt Fragen zu einzelnen Reformvorschlägen (gegliedert in die vier Bereiche B1 „Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Zulgtals“, B2 „Regionale Zusammenarbeit der Zulgtaler Gemeinden plus Thun und Steffisburg“, B3 „Gemeindefusionen“ sowie B4 „Ein- und Umgemeindungen“). Der Teil C umfasste allgemeine Fragen zur Person der Antwortenden (ohne deren Anonymität zu verletzen), während im letzten Teil D Raum für freie Anmerkungen und Kommentare Platz geboten wurde.

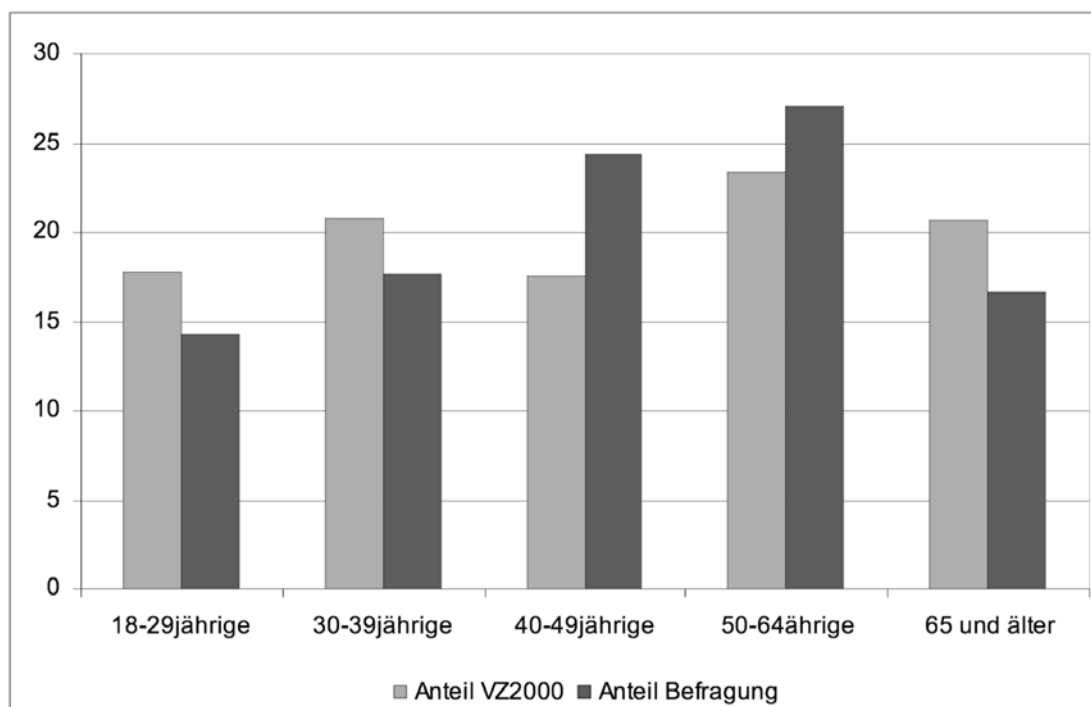
Insgesamt haben 1'346 Personen an der Umfrage teilgenommen, was einer Rücklaufquote von knapp 32.0 Prozent entspricht. Dies darf im Kontext anonymer Befragungen durchaus als gute Beteiligung gewertet werden. Wie nicht anders zu erwarten, schwankte die Teilnahme zwischen den Gemeinden erheblich: den tiefsten Wert wies mit knapp 25.0 Prozent Buchholterberg aus, während Schwendibach mit 52.3 Prozent obenauf schwang (vgl. Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Beteiligung an der Bevölkerungsbefragung nach Gemeinde

Gemeinde	Anzahl Stimmberechtigte	Eingegangene Fragebogen	Beteiligung in Prozent
Buchholterberg	1'150	286	24.9
Eriz	387	139	35.9
Fahrni	540	189	35.0
Homberg	353	94	26.6
Horrenbach-Buchen	198	97	49.0
Oberlangenegg	390	138	35.4
Schwendibach	193	101	52.3
Teuffenthal	134	55	41.0
Unterlandenegg	696	195	28.0
Wachseldorn	195	52	26.7
Total	4'236	1'346	31.8

Trotz dieser Unterschiede zwischen den Gemeinden stellt die Befragung insgesamt eine gute Datengrundlage für gesicherte Analysen dar. Dies zeigt sich beispielsweise an der exakten Gleichverteilung zwischen den Geschlechtern (je 50 Prozent Beteiligung von Männern und Frauen) oder an der recht ausgeglichenen Altersstruktur der teilnehmenden Personen im Vergleich zur Altersverteilung gemäss Volkszählung 2000 (vgl. Abbildung 7.1). Der Kreis der Teilnehmenden setzte sich zudem zu rund 23 Prozent aus Personen mit geringem oder eher geringem politischem Interesse, zu rund 28 Prozent aus Personen mit mittlerem Interesse und zu fast 50 Prozent aus Personen mit grossem oder sehr grossem politischem Interesse zusammen.

Abbildung 7.1: Altersverteilung der Umfrage und gemäss Volkszählung 2000



Die detaillierten Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage werden bei den nachfolgenden Kapiteln im Rahmen der einzelnen Reformansätze behandelt. Einzig die Auswertungen zum Teil A des Fragebogens – Zufriedenheit mit der Gemeinde im Allgemeinen und in spezifischen Aufgabenbereichen - werden in den folgenden Abschnitten kurz behandelt.

Welche Gemeinde hat die zufriedensten Einwohnerinnen und Einwohner? Die Ergebnisse in der Tabelle 7.2 zeigen auf, dass die Stimmberechtigten in Homberg und Wachselforn „mit der Arbeit und dem Dienstleistungsangebot der Gemeinde im Allgemeinen“ am zufriedensten sind (Frage 3 des Fragebogens). Auf einer Skala von 1 (sehr unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden) liegt der Mittelwert in diesen beiden Gemeinden bei 7.7 bzw. 7.6. Am wenigsten zufrieden ist demgegenüber die Einwohnerschaft in Fahrni (6.3), Unterlangenegg (6.5) und Teuffenthal (6.5). Da allerdings auch in diesen Gemeinden die Zufriedenheitswerte deutlich im positiven Bereich zu liegen kamen, kann hier nur von einer „relativen Unzufriedenheit“ gesprochen werden. Insgesamt scheint unter den Stimmberechtigten in allen zehn Gemeinden im Durchschnitt eine middle-

re Zufriedenheit vorzuherrschen – trotz der schwierigen politischen Aussichten.

Tabelle 7.2: Zufriedenheit mit der Arbeit und dem Dienstleistungsangebot im Allgemeinen

Gemeinde	Mittelwert (Skala 1-10)
Buchholterberg	7.0
Eriz	7.2
Fahrni	6.3
Homberg	7.7
Horrenbach-Buchen	7.4
Oberlangenegg	7.2
Schwendibach	7.1
Teuffenthal	6.5
Unterlandenegg	6.5
Wachseldorn	7.6
alle Gemeinden ⁸	7.1
alle Gemeinden rechtes Zulgtal	7.0
alle Gemeinden linkes Zulgtal	7.2

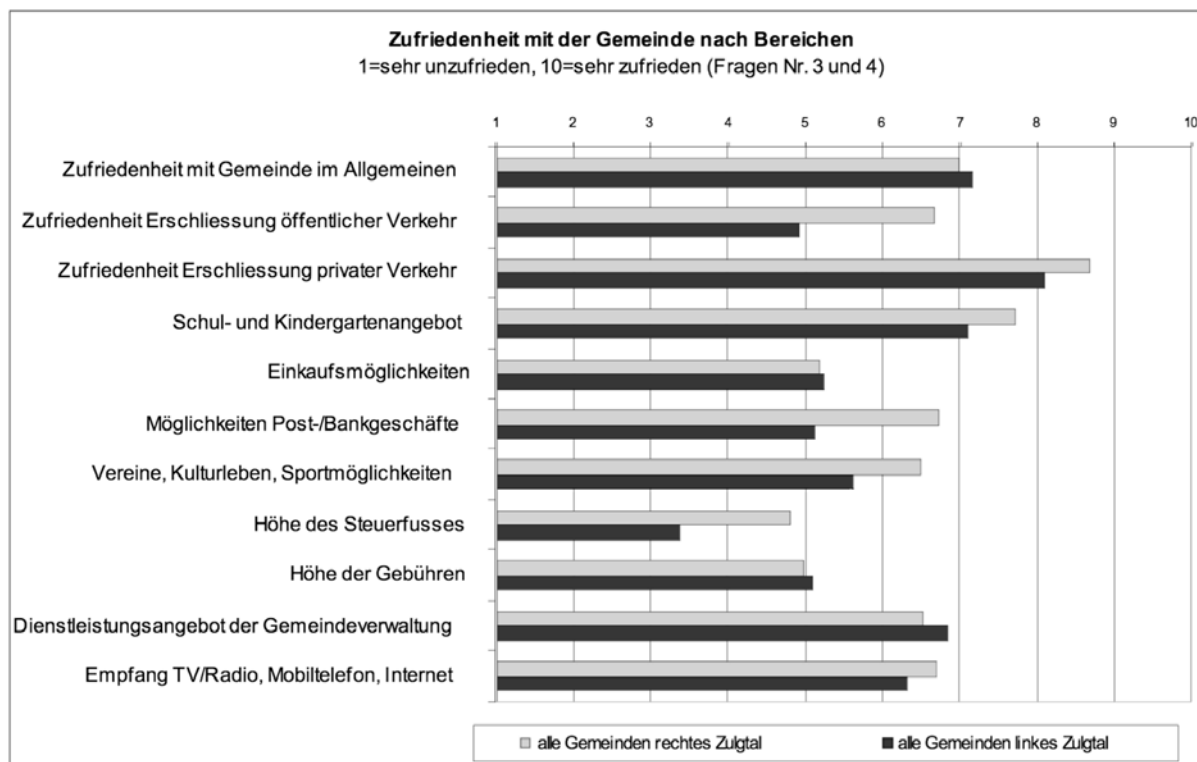
Die Stimmberechtigten wurden nicht nur gefragt, wie sie die Leistungen ihrer Gemeinde im Allgemeinen beurteilen, sondern auch, wie zufrieden sie mit konkreten Bereichen sind. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Abbildung als getrennte Mittelwerte für die Gemeinden der linken und der rechten Zulgtalseite aufgeführt. Die Frage zur allgemeinen Zufriedenheit ist zu Vergleichszwecken ebenfalls nochmals enthalten.

Es zeigt sich, dass die Befragten im linken Zulggebiet ihre Gemeinde insgesamt etwas positiver beurteilen, obwohl sie in den meisten Einzelbereichen kritischer sind als die Bewohner des rechten Zulgtals. Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, bei den Möglichkeiten, Post- und Bankgeschäfte in der eigenen Gemeinde zu erledigen, sowie beim Thema Steueranlage. Recht zufrieden sind die Befragten auf beiden Talseiten mit der Erschliessung für

⁸ Mittelwerte über mehrere Gemeinden werden in der Studie als Mittelwert der Gemeindemittelwerte berechnet, d.h. jede Gemeinde wird gleich gewichtet, egal wie viele Befragte einer Gemeinde an der Umfrage teilgenommen haben.

den Privatverkehr sowie mit dem Schul- und Kindergartenangebot in ihren Gemeinden.

Abbildung 7.2: Zufriedenheit mit der Gemeinde nach Bereichen



Teil II Reformansätze und Empfehlungen

Der zweite Teil der Studie widmet sich den einzelnen Reformansätzen. Dabei werden zunächst im Kapitel 8 die bestehenden Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) betrachtet und es wird versucht abzuschätzen, ob und wenn ja wo und in welcher Form Potenzial für weitere IKZ-Projekte besteht. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Bereich der Gemeindeverwaltungen (vgl. Kapitel 8.1), der Feuerwehr (vgl. Kapitel 8.2), im Bildungsbereich (vgl. Kapitel 8.3) und im Bereich der Regional- und Raumplanung (vgl. Kapitel 8.4). In den Kapiteln 9 und 10 befasst sich die Studie mit weitergehenden Reformen und Veränderungen der Gemeindestrukturen. Im Kapitel 9 wird auf drei mögliche Fälle von Ein- oder Umgemeindungen eingegangen, während im Kapitel 10 mögliche Gemeindefusionen im Zulgtal behandelt werden. Das Kapitel 11 widmet sich dann den Möglichkeiten von regionalen Reformansätzen, die über das Zulgtal hinaus reichen. Im Kapitel 12 wird schliesslich versucht ein Fazit zu ziehen und die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformansätze zu vergleichen.

8 Reformen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

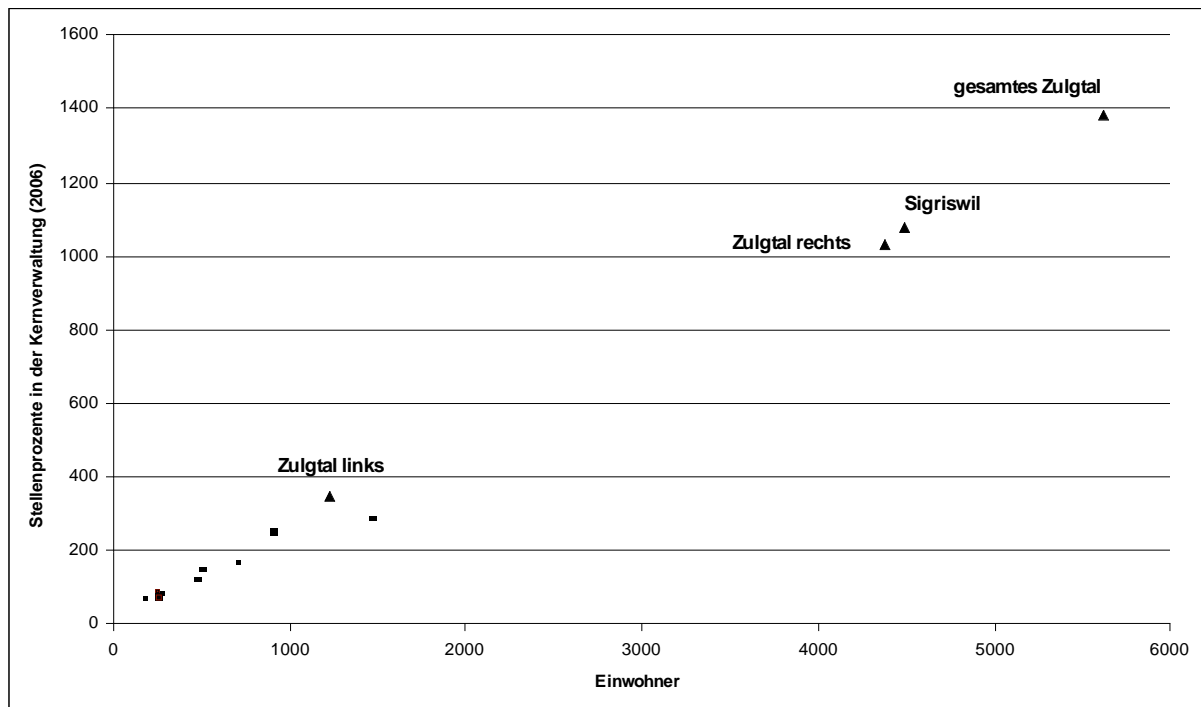
8.1 Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltungen

Der Kernbereich der Gemeindeverwaltung, der vor allem aus Gemeindegemeinschaft, Einwohnerkontrolle und Finanzverwaltung besteht, gehört in kleineren Gemeinden zu den finanziell aufwändigsten Ausgabenposten, da ein definierter Aufgabenkatalog ohne kantonale Beiträge (wie z.B. bei der Schule oder Feuerwehr) zu erfüllen ist. Dementsprechend gross sind auch die potenziellen Einsparungen, die durch eine Zusammenlegung der Verwaltungstätigkeit erzielt werden können. Solche Einsparungen können sich durch Verbesserungen in verschiedenen Bereichen ergeben, z.B. durch eine effizientere Nutzung der Infrastruktur (Gebäude, EDV-Anlagen), durch günstigere Konditionen bei der Materialbeschaffung, durch einen Abbau der benötigten Stellenprozente (gemessen an der Anzahl Einwohner) sowie auch durch die Vermeidung von Folgekosten, die entstehen können, wenn langjährige Verwaltungsangestellte in die Pension gehen.

Die Abbildungen 8.1 und 8.2 zeigen eine Grobabschätzung der Synergieeffekte im Personalbereich bei einer Zusammenlegung der Kernverwaltung (Abbildung 8.1 stellt eine Gesamtsicht dar, während Abbildung 8.2 ein vergrösserter Ausschnitt mit den zehn Zulgtalgemeinden zeigt). Abbildung 8.3 stellt zudem den Personalaufwand pro Einwohner grafisch dar. Als Vergleichsgemeinde dient in allen Abbildungen Sigriswil, welche mit rund 4'500 Einwohnern die Grösse des rechten Zulgtals aufweist. Sigriswil erscheint auch darum als geeignete Vergleichsgemeinde, da sie sich strukturell und topografisch in einer ähnlich heterogenen Situation befindet wie die Zulgtalgemeinden. Die Abbildungen zeigen, dass Synergiewunder durch Verwaltungszusammenlegungen nicht zu erwarten sind, aber auch keine Kostensteigerungen, wenn man sie in Bezug zur Einwohnerzahl setzt. Die Grafik zeigt, dass die Stellenprozente in etwa proportional zu Einwohnerzahl verlaufen. Die Aussagekraft des Vergleichs ist jedoch beschränkt: so werden nur die Stellenprozente verglichen und sonstige Synergieeffekte (z.B. im Bereich der baulichen und technischen Infrastruktur) sowie mögliche Qualitätsverbesserungen in Bezug auf die angebotenen Dienstleistungen ausser Acht gelassen (vgl. dazu unten die bisherigen Erfahrungen in Teuffenthal und Homberg).

Zudem ist ein weiterer Punkt zu beachten: Während die benötigten Stellenprocente offenbar proportional zu Bevölkerungsgrösse wachsen, muss dies für die Lohnsumme nicht gelten. In einer zusammengelegten Verwaltung werden weniger Personen in der „Kader-Gehaltsklasse“ (z.B. Gemeindeführer oder Bauverwalter benötigt, dafür mehr Personen für die Sachbearbeitung sowie als kaufmännische Angestellte. Dadurch kann eine sinkende Lohnsumme pro Einwohner erwartet werden.

Abbildung 8.1: Personalbestand (Stellenprocente) auf der Kernverwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl



Legende: Unbeschriftete quadratische Markierungen bilden die zehn Zugtalgemeinden ab (vgl. nächste Grafik).

Abbildung 8.2: Personalbestand (Stellenprozent) auf der Kernverwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl (Ausschnitt Zulgtalgemeinden)

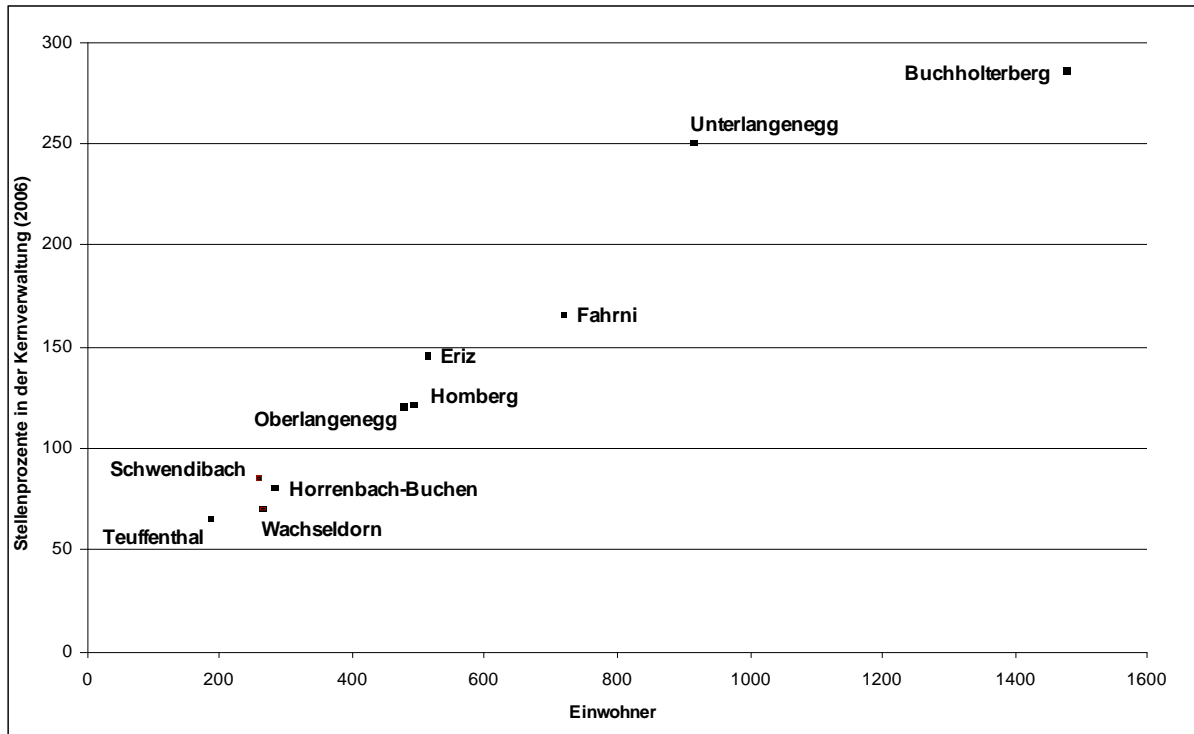
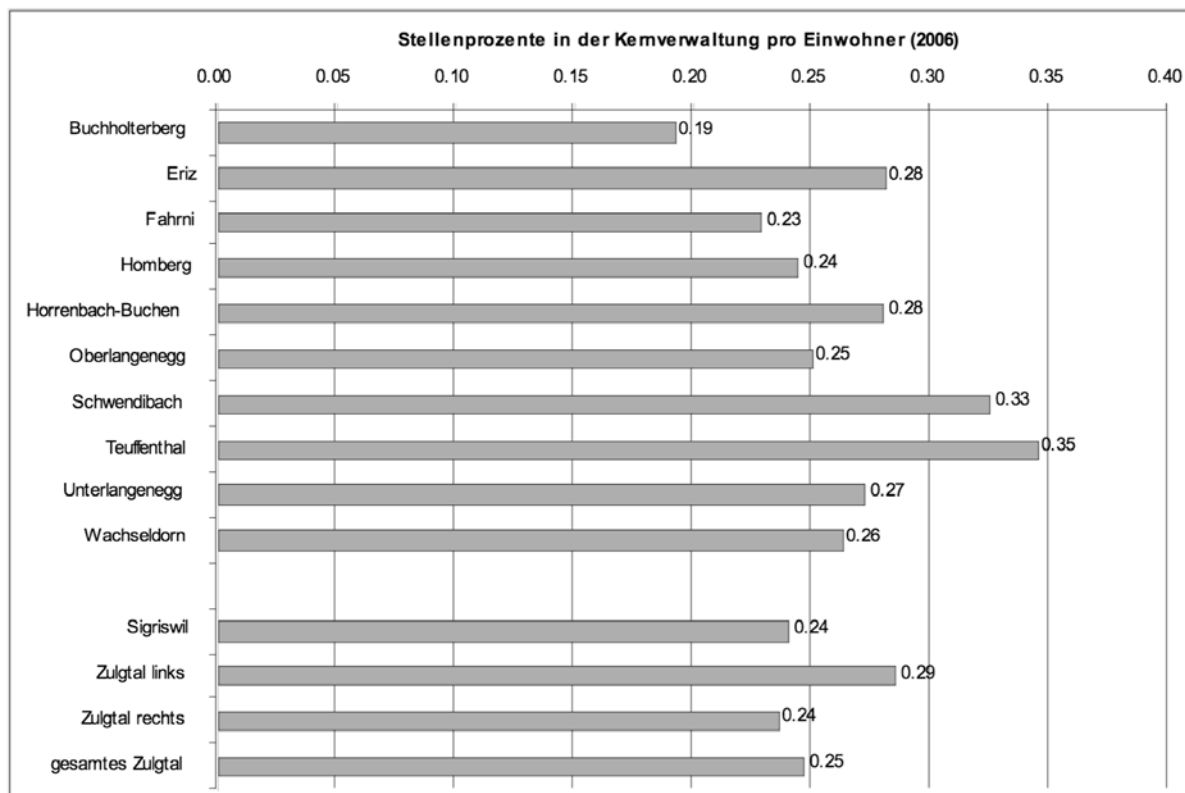


Abbildung 8.3: Personalbestand (Stellenprozentage) auf der Kernverwaltung pro Einwohner



Die Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen unter Beibehaltung der politischen Unabhängigkeit der beteiligten Gemeinden besitzt somit den Vorteil, dass kostenintensive Bereiche der kommunalen Politik gemeinsam geführt werden können, ohne dass der Kern der Identität der Gemeinden angetastet wird. Zugleich kann diese Lösung auch als Vorstufe einer späteren Gemeindefusion dienen, ohne dass diese durch die Massnahme selbst präjudiziert würde.

Grösster Nachteil von Verwaltungszusammenlegungen ist deren umfangmässige Beschränkung. Was für nur zwei beteiligte Gemeinden ideal erscheint, stellt bei drei Gemeinden bereits eine grössere organisatorische Herausforderung für die Verwaltungsangestellten dar, da letztlich für jede Gemeinde separate politische Behörden bedient und separate Registraturen geführt werden müssen. Kaum mehr zu bewältigen wäre dies bei vier und mehr beteiligten Gemeinden. Bei mehr als drei Ge-

meinden stellen Verwaltungszusammenlegungen darum keine Alternative zu Fusionen dar.

Damit erhoffte Einsparungen auch tatsächlich realisiert werden können, müssen zudem folgende Punkte beachtet werden:

- Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass es eine fixe optimale Gemeindegrösse gibt, ist festzustellen, dass Zusammenlegungen von Gemeindeverwaltungen im Zulgtal nicht Gefahr laufen, einwohnermässig übers Ziel hinaus zu schiessen. Alle zehn Gemeinden besitzen zusammen lediglich rund 5'600 Einwohner.
- Einsparungen können durch einen stark steigenden Professionalisierungsgrad oder durch die Notwendigkeit neuer Verwaltungsgebäude zunichte gemacht werden. Die Frage, ob sich Einsparungen realisieren lassen, hängt daher vor allem von der bereits zur Verfügung stehenden Infrastruktur und vom aktuellen Professionalisierungsgrad.
- Damit zusammenhängend muss in Betracht gezogen werden, dass Zusammenlegungen von Gemeindeverwaltungen optimal ausgestaltet werden können, wenn sich die beteiligten Gemeinden einerseits in den verschiedenen Politikbereichen auf gemeinsame Lösungen und Perimeter einigen, damit die Verwaltungsangestellten trotz politisch unabhängiger Gemeinden eine möglichst effiziente Arbeitsorganisation wählen können. Andererseits muss darauf geachtet werden, dass die Vorteile der gemeinsamen, zentralen Verwaltungsführung nicht durch zu viele Kompromisse an eine dezentrale Lösung (z.B. Verwaltungsstellen in den beteiligten Gemeinden, die an gewissen Tagen für die lokale Bevölkerung geöffnet haben) zunichte gemacht werden.

Aufschlussreich sind in dieser Hinsicht die bisherigen Erfahrungen mit der Verwaltungszusammenlegung zwischen Homberg und Teuffenthal. Die Initiative dazu wurde von der Gemeinde Teuffenthal (190 Einwohner) im Jahr 2001 ergriffen, nachdem der langjährige Gemeindegemeinderat die Stelle gekündigt hatte und kein rascher Ersatz gefunden werden konnte. Die bisherigen Erfahrungen der Zusammenlegung sind nach Auskunft der Gemeindeverwaltung überwiegend positiv. In finanzieller Hinsicht konnten beide Gemeinden profitieren: Teuffenthal konnte rund 20 Stellenprozent einsparen, während die Infrastrukturbeiträge der Gemeinde Teuffenthal das Budget der Gemeinde Homberg entlasten. Das Teuf-

fenthaler Verwaltungsgebäude kann an Dritte vermietet werden und bringt dadurch (geringe) Mietzinseinnahmen ein. Auch im Bereich der Dienstleistungsqualität ist eine positive Entwicklung zu verzeichnen, da die Öffnungszeiten grosszügiger ausgestaltet werden konnten und das Dienstleistungsangebot punktuell gesteigert werden konnte. Die Zusammenlegung ermöglichte der Verwaltung zudem eine professionellere Arbeitsweise. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in den beiden Gemeinden stützen diese Einschätzungen.

Negativ wird angemerkt, dass es bisher nicht gelungen ist, die Verwaltungsliegenschaft der Gemeinde Teuffenthal ganz zu veräussern. Dadurch verbleibt das Unterhalts- und Investitionsrisiko bei der Gemeinde. Auch wird davor gewarnt, dass durch Zusammenlegungen oder Fusionen die Verwaltung „billig“ wird; im Verhältnis zum Gesamtbudget nehmen die Verwaltungskosten nach wie vor sehr grossen Raum ein. Zudem dürfen die Erwartungen in Bezug auf ein rasches Zusammenwachsen bzw. gesteigertes Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den beteiligten Gemeinden nicht zu hoch angesetzt werden. Aus dieser Sicht sollte der Angleichung der Verwaltungen auch als Chance zur Angleichung sonstiger Politikbereiche genutzt werden.

Wie bereits erwähnt, stand am Anfang dieser Verwaltungszusammenlegung eine offene Gemeindegemeinschafterstelle, die nur schwer wieder zu besetzen gewesen wäre. Mit Blick auf die kommenden Jahre sind in anderen Zulgtalgemeinden ähnliche Vorgänge zu erwarten – vor allem aufgrund von Pensionierungen (vgl. Tabelle 8.1). Die Vakanzen betreffen hauptsächlich Gemeinden im rechten Zulgtal und treten ab Ende 2007 gehäuft auf. Wie im Falle von Teuffenthal/Homberg könnte dies für die betroffenen Gemeinden im rechten Zulgtal eine günstige Gelegenheit sein, um ernsthafte und konkrete Schritte zu Verwaltungszusammenlegungen einzuleiten – auch als Vorstufe späterer Gemeindefusionen.

Tabelle 8.1: Absehbare Vakanzen ab Ende 2007

Gemeinde	Stelle	offen ab
Eriz	Gemeindeschreiber	Frühling 2008
Fahrni	Finanzverwalter	Ende 2007
Unterlangenegg	Gemeindeschreiber	Anfang 2008
Wachseidorn	Finanzverwalter	2008/2009

Ein klares Bild hat die Bevölkerungsumfrage in Bezug auf die Frage der Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen ergeben (vgl. Tabelle 8.2). Das Muster kann wie folgt umschrieben werden: Die Gemeinden der linken Seite des Zulgtals (mit Ausnahme von Horrenbach-Buchen) sind gegenüber einer Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen positiv eingestellt. Die Werte reichen von 5.9 in der Gemeinde Homberg bis 8.1 in Teuffenthal. Der etwas geringere Wert in Homberg könnte damit zusammenhängen, dass die Befragten in dieser Gemeinde teilweise befürchteten, dass die kürzlich in ihrer Gemeinde angesiedelte zusammengelegte Verwaltung von Teuffenthal und Homberg wieder abgezogen werden könnte. Die Befragten in Teuffenthal sind mit den bisherigen Auswirkungen der zusammengelegten Verwaltung in Homberg sehr zufrieden, was als ermutigendes Zeichen für andere Gemeinden gewertet werden darf. Die Besonderheit bei Schwendibach liegt darin, dass die Befragten sowohl die Zusammenlegung mit Homberg/Teuffenthal als auch die Option Steffisburg gleichermaßen positiv bewerten. Interessant ist schliesslich das Antwortverhalten in Horrenbach-Buchen, wo die Befragten in Inner-Horrenbach einer Zusammenlegung (wohl am liebsten mit Eriz) viel Positives abgewinnen können, während die Ortsteile Buchen und vor allem Horrenbach den Verwaltungszusammenlegungen sehr skeptisch gegenüber stehen.

Im rechten Zulgebiet besteht gegenüber Verwaltungszusammenlegungen eine grössere Skepsis. Positiv gestimmt sind die Befragten in Unterlangenegg (Wert 7.0) und Fahrni (5.7). Die Einwohner von Fahrni geben diesbezüglich der Option Unterlangenegg eine deutlich bessere Note als einer Zusammenlegung mit Steffisburg. In allen anderen Gemeinden überwiegt die Ablehnung, besonders deutlich in Wachseidorn, wo nur ein Wert von 3.9 auf der 10er-Skala resultierte.

Tabelle 8.2: Beurteilung der Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen

	Beurteilung Zusammenlegung von Gemeindeverwaltungen	Beurteilung Regionalisierung von Gemeindeverwaltungen
Buchholterberg	4.5	3.0
Eriz	4.9	3.2
Fahrni	5.7	4.7
Homberg	5.9	3.2
Horrenbach-Buchen	5.0	3.4
- <i>Inner-Horrenbach</i>	7.1	4.4
- <i>Horrenbach</i>	3.4	2.8
- <i>Buchen</i>	5.1	3.2
Oberlangenegg	4.8	3.2
Schwendibach	6.8	6.8
Teuffenthal	8.1	4.4
Unterlangenegg	7.0	4.4
Wachseldorn	3.9	2.5
alle Gemeinden rechtes Zulgtal	5.1	3.5
alle Gemeinden linkes Zulgtal	6.5	4.4

8.2 Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr

Die Zusammenarbeit oder gar Zusammenschlüsse zwischen Feuerwehren unterschiedlicher Gemeinden ist meist von emotionalen Debatten begleitet, ähnlich wie sie bei Gemeindefusionen an sich auftreten. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass der Feuerwehr als dörfliche Schutzorganisation einen Wert zugeschrieben wird, dem mit rational-finanziellen Argumenten nur schwer beizukommen ist. Die gemeindeeigene Feuerwehr stellt zudem einen Identifikationsrahmen dar, dessen Posten den Inhabern einigen Status und Reputation verleihen (vgl. Baumgartner 2005). Dies kann durch Zusammenarbeit und erst recht durch Zusammenlegungen gefährdet werden.

Umso mehr erstaunt es, dass die Bevölkerung in der Umfrage Feuerwehrfusionen aufgeschlossen gegenüber zu stehen scheint. In Bezug auf Regionalisierungen (d.h. Zusammenlegungen mit Steffisburg) zeigt sich in Fahrni, wo die Regionalisierung bereits Tatsache ist, eine sehr

grosse Zufriedenheit mit dieser Lösung (Wert 6.8 auf der 10er-Skala). Auch in Schwendibach würde ein Zusammenschluss mit Steffisburg auf Zustimmung stossen. In den anderen Gemeinden stehen eher Feuerwehrfusionen mit Nachbargemeinden im Zentrum. In keiner Gemeinde (mit Ausnahme des Ortsteils Horrenbach sowie von Schwendibach, das eine Zusammenlegung mit Steffisburg favorisiert) liegt der Mittelwert in der Befragung unter 6.0. Dies kann als gute Grundlage für Reformen im Feuerwehrwesen gelten.

Tabelle 8.3: Beurteilung der Zusammenlegung von Feuerwehren

	Zusammenlegung Feuerwehren	Regionalisierung Feuerwehren
Buchholterberg	6.0	4.6
Eriz	6.0	4.2
Fahrni	7.0	6.8
Homberg	6.7	4.5
Horrenbach-Buchen	6.4	5.2
- <i>Inner-Horrenbach</i>	6.4	4.5
- <i>Horrenbach</i>	5.3	4.3
- <i>Buchen</i>	7.0	5.9
Oberlangenegg	6.6	4.8
Swendibach	5.7	6.0
Teuffenthal	6.5	4.8
Unterlandenegg	7.4	5.5
Wachsendorn	6.0	3.7
alle Gemeinden rechtes Zulgtal	6.5	4.9
alle Gemeinden linkes Zulgtal	6.3	5.1

Schon seit längerer Zeit ist auf Kantonsebene die Organisation der Feuerwehren Gegenstand von Effizienz- und Kostenüberlegungen geworden. Getrieben wurde diese Entwicklung im Kanton Bern durch die Gebäudeversicherung des Kantons Bern (GVB), welche mit Betriebsbeiträgen und Zuschüssen wesentlich zur Finanzierung der Gemeindefeuerwehren beiträgt. Der Betriebsbeitrag stellt die Grundfinanzierung dar und berechnet sich auf der Basis des Schutzwertes einer Gemeinde. Der Schutzwert bemisst sich auf der Grundlage der Einwohnerzahl (Gewich-

tung 50 Prozent), der Gebäudeversicherungsprämien (40 Prozent) sowie der Gemeindefläche (zehn Prozent). Daraus wird ersichtlich, dass ein Zusammenschluss von Feuerwehren zu keinen Einbussen beim Betriebsbeitrag führt, auch wenn die Gesamtorganisation kostengünstiger organisiert werden kann. Die Entrichtung des Betriebsbeitrags ist an die Einhaltung von Mindestanforderungen in Bezug auf Ausstattung und Ausbildung in der Feuerwehr geknüpft; je grösser der Risikowert einer Gemeinde (gemessen an der Wahrscheinlichkeit naturbedingter Ereignisse, technikbedingter Stör- und Unfälle oder anderer Notlagen), desto höher fallen auch die Mindestanforderungen aus.

Neben dem Betriebsbeitrag bezahlt die GVB auch Zuschüsse für die Zusammenarbeit oder Zusammenlegung von Feuerwehren. Diese Zuschüsse sind als Reformanreiz konzipiert und werden auf maximal drei Jahre ausbezahlt. Ab dem Jahr 2007 führt die GVB zudem eine befristete Aktion durch, mit der bestehende Feuerwehren ohne Zusammenarbeitsverträge mit anderen Gemeinden von Reformmassnahmen mit zusätzlichen finanziellen Anreizen überzeugt werden sollen. Ziel der GVB ist es, den Bestand an Feuerwehrorganisationen bis ins Jahr 2010 von heute rund 280 auf 200 zu reduzieren (Feuerwehrverband Amt Thun 2005). Im Jahr 1995 wies der Kanton Bern 400, Ende 2002 noch 325 Organisationen auf.

Die aktuelle Situation der interkommunalen Zusammenarbeit ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst (gemäss Feuerwehrverband Amt Thun 2005: 5). Lediglich die Gemeinden Unter- und Oberlangenegg, welche seit Jahrzehnten über eine gemeinsame Feuerwehr „Schwarzenegg“ verfügen, die Gemeinde Fahrni, welche die Leistung an Steffisburg abgegeben hat, sowie die Gemeinden Horrenbach-Buchen und Teuffenthal verfügen über keine eigene Feuerwehrorganisation. In allen anderen Gemeinden bestehen zwar Zusammenarbeitsverträge mit Nachbargemeinden, doch wird immer auch noch eine eigene Organisationsstruktur unterhalten. Im Zulgebiet bestehen demnach sieben Feuerwehren, vier auf der rechten und drei auf der linken Talseite.

In einem Grundlagenpapier hat der Feuerwehrverband im Jahr 2005 für das gesamte Amt Thun vier Reformvarianten intern zur Diskussion gestellt. Bezeichnenderweise werden selbst in der moderatsten Variante im Zulgebiet nur noch zwei eigenständige Feuerwehrorganisationen vorgeschlagen: Schwendibach und Fahrni (wie bisher) würden von Stef-

fisburg bedient, während ansonsten pro Zulgtalseite je eine Feuerwehr verbleiben würde. In der im Bericht als „beste Lösung“ bewerteten Variante würde das gesamte linke Zulggebiet plus Fahrni durch die Feuerwehr Steffisburg abgedeckt, während das rechte Zulgtal noch über eine eigene Feuerwehr verfügen würde, welche wohl in Schwarzenegg anzusiedeln wäre.

Gemeindevertreter geben zu bedenken, dass die dorfeigene Feuerwehr nicht nur Brandschutzaufgaben erfüllt, sondern in Katastrophenfällen oft als erste und in den abgelegenen Gemeinden auch als einzige Organisation über schnell einsetzbare Kräfte verfügt, die für den Schutz von Bevölkerung und Sachwerten sorgen können. Die primäre Angst der Gemeinden richtet sich daher nicht auf die relativ seltenen Brandfälle, sondern auf (klimabedingt im Zunehmen begriffene) Naturkatastrophen. Solche Befürchtungen könnten durch die Einplanung von gemeindeeigenen Stützpunkten zumindest teilweise zerstreut werden.

Tabelle 8.4: Aktuelle Zusammenarbeitsformen im Feuerwehrebereich

Gemeinden	Zusammenarbeitsform
Buchholterberg	Unterstützung durch Schwarzenegg
Eriz	Unterstützung durch Schwarzenegg
Fahrni	Leistungsübernahme durch Steffisburg (Dienstleistungsvertrag)
Homberg	Unterstützung durch Steffisburg
Horrenbach-Buchen	gemeinsame Feuerwehr mit Teuffenthal; Unterstützung durch Homberg
Oberlangenegg	gemeinsame Feuerwehr mit Unterlangenegg (Schwarzenegg); Unterstüt-
Schwendibach	Unterstützung durch Steffisburg
Teuffenthal	gemeinsame Feuerwehr mit Horrenbach-Buchen; Unterstützung durch
Unterlangenegg	gemeinsame Feuerwehr mit Oberlangenegg (Schwarzenegg); Unterstüt-
Wachseldorn	Unterstützung durch Buchholterberg und Schwarzenegg

Quelle: *Feuerwehrverband Amt Thun (2005).*

Was bringt die Fusion von Feuerwehren? Bisher erstellte Studien weisen Vorteile auf finanzieller und professioneller Ebene nach (vgl. Baumgartner 2005): Zusammengelegte Feuerwehren kommen im Verhältnis zur abgedeckten Fläche mit weniger Mitgliedern aus, benötigen nur noch eine Kommandostruktur und erhalten aufgrund der grösseren Gebietszuständigkeit mehr Einsatzmöglichkeiten, was den Erfahrungsschatz und

den Ausbildungsstand der Mitglieder stärkt. Doch auch in finanzieller Hinsicht haben bisher untersuchte Fusionen positive Ergebnisse ergeben, und zwar sowohl für die GVB als auch für die Gemeinden selbst. Seitens der Gemeinden zahlt sich v. a. aus, dass sich die GVB-Betriebsbeiträge bei einer Fusion über alle beteiligten Gemeinden aufsummieren lassen, obwohl sich in Bezug auf Organisationsstruktur und Infrastruktur (Erfüllung von Mindestanforderungen) Vereinfachungen ergeben.

Die nachstehende Tabelle zeigt auf, welche Betriebsbeiträge und Zuschüsse eine fusionierte Feuerwehrorganisation von der GVB erhalten würde.

Tabelle 8.5: GVB-Beiträge und -Zuschüsse nach erfolgter Fusion (5 Modelle)

Fusion zwischen...	Betriebsbeitrag (CHF)	Zuschüsse (bisher) (CHF)	Zuschüsse (neu) (CHF)
Buchholterberg, Eriz, Fahrni, Schwarzenegg, Wachsedorn	53'000	39'000	44'500
Buchholterberg, Eriz, Schwarzenegg, Wachsedorn	45'000	32'500	37'000
Eriz, Fahrni, Schwarzenegg, Wachsedorn	38'000	29'000	33'000
Homberg, Horrenbach- Buchen/Teuffenthal, Schwendibach	21'000	17'000	19'000
Horrenbach- Buchen/Teuffenthal, Homberg	15'000	12'000	13'500

Quelle: *Berechnungen der Gebäudeversicherung des Kantons Bern.*

8.3 Zusammenarbeit im Bildungsbereich

Der Bildungsbereich, der im Rahmen der Studie Kindergarten, Unter- und Oberstufe umfasst, nimmt im Alltag der Bevölkerung eine grosse Rolle ein und ist darum sensibler als andere IKZ-Bereiche. Im Gegensatz zur Organisation der Gemeindeverwaltung, der Feuerwehr oder auch der Ortsplanung sind Familien und die direkt betroffenen Schülerinnen und

Schüler jeden Tag von der konkreten Ausgestaltung der Schulorganisation betroffen.

Auch im Bildungsbereich bestehen seitens des Kantons strategische und rechtliche Vorgaben. Aktuell stehen im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Bildungsstrategie v. a. die IKZ-Erfordernisse im Bereich der Oberstufe (Sekundar- und Realklassen) auf der Agenda, da sich hier die kantonale Strategie auf regionale Bildungsräume festgelegt hat (regionale Oberstufenzentren). Auf Kindergarten- und Primarschulstufe gilt nach Möglichkeit der Grundsatz, dass jede Gemeinde eine selbstständige Lösung besitzt oder sich zusammen mit Nachbargemeinden mittels Schülertransportdiensten entsprechend selbst organisiert. Im linken Zulgtal ist dies bereits zum Regelfall geworden, während sich auf der rechten Seite aufgrund der Schülerzahlen alle Gemeinden ausser Wachsedorn gute Chancen ausrechnen dürfen, mittelfristig ihre eigenen Primarschulen behalten zu können (vgl. Projektgruppe Oberstufenzentrum 2006).

Gemäss der Bildungsstrategie 2005 des Kantons Bern (Erziehungsdirektion des Kantons Bern 2005) soll bis 2015 eine Optimierung der Sekundarschule I stattfinden, welche der absehbaren demografischen Entwicklung im Kanton (sinkende Schülerzahlen) Rechnung tragen und die Nähe von Real- und Sekundarstandorten fördern will. Beide Anliegen führen in der Konsequenz zu einer Zusammenlegung von Schulstandorten der Oberstufe: „Real- und Sekundarschülerinnen und -schüler im Kanton Bern besuchen – wo dies sinnvoll ist – den Unterricht an gemeinsamen Standorten“ (Erziehungsdirektion 2005: 17). Die Planung gemeinsamer Standorte dient also nicht nur finanziellen Einsparungen, sondern auch einem besseren Bildungsangebot insbesondere für Realklassen. Der Kanton übt hier vor allem mit zwei Massnahmen Einfluss auf die Gemeinden aus: Erstens über die Definition von Mindestschülerzahlen pro Klasse, die in der Regel bei 13-14 Schülern liegt. Fällt der Schülerbestand nachhaltig unter diesen Wert, verfügt der Kanton die Zusammenlegung von Klassen. Andererseits ist der Kanton auch die Bewilligungsinstanz für neue Schulstandorte. In diesem Bereich verfolgt der Kanton in Zukunft die Politik, keine *neuen* Standorte, sondern nur die Zusammenlegung an einem bisherigen Standort zu bewilligen. Das im Jahr 2004 realisierte neue Oberstufenzentrum in Homberg für die linke Zulgtalseite kann in dieser Hinsicht nicht als Vorbild für das rechte Zulgtal dienen.

Die Anpassung der finanziellen Anreizstruktur für die Zusammenlegung von Oberstufenstandorten wurde in den letzten Jahren durch den Kanton eingeleitet. Ziel ist, dass die potenziellen Einsparungen durch die sinkenden Schülerzahlen von bis zu 80 Millionen Franken pro Jahr (Erziehungsdirektion 2005: 17) auch tatsächlich realisiert werden können und nicht durch überdimensionierte Standortlösungen zunichte gemacht werden. Eine erste Massnahme der Neuordnung der Schulfinanzierung zwischen Kanton und Gemeinden bildete die ab dem Schuljahr 1998/99 erfolgte Abschaffung des Kantonsbeitrages an die Schülertransporte zwischen den Gemeinden. Diese haben die Gemeinden heute selbst zu finanzieren oder privat über Freiwillige zu organisieren. Die Gesamtfinanzierung des Volksschulbereichs wird zur Zeit in einem übergeordneten, mit FILAG 2012 koordinierten Projekt grundsätzlich überprüft (Projekt Neue Finanzierung der Volksschule NFV). In der Frage der Schülertransporte zeigte sich früh, dass sich die Streichung der Subvention letztlich kontraproduktiv auf den Reformwillen in den Gemeinden auswirkte. Im Kommentar zur vorgeschlagenen Revision des Volksschulgesetzes schreibt der Regierungsrat (2007: 20-21):

„Der starke Schülerrückgang führt zunehmend zu Klassen- und Standortschliessungen. Die dabei eingesparten Kosten für die Gehälter der Lehrkräfte werden seit 2002 mit dem Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 ... im Verhältnis 70 zu 30 Prozent zwischen dem Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden aufgeteilt. Über die Lastenverteilung profitieren alle Gemeinden von den Einsparungen im Personalbereich, während die durch Standortschliessungen verursachten Kosten für Schülertransporte durch die betroffene Gemeinde allein zu tragen sind. Das kann nun dazu führen, dass eine Gemeinde nach einer Bereinigung ihrer Schulstrukturen höhere Kosten zu tragen hat als vorher. Diese Situation wird als grosse Ungerechtigkeit empfunden und dient jeweils auch als Argument gegen Strukturveränderungen, die aus pädagogischer, organisatorischer und ökonomischer Sicht sinnvoll sind.“

Gemäss der vorgeschlagenen Änderung sollen neu wieder 20 bis 40 Prozent der Transportkosten vom Kanton übernommen werden. Sofern extreme Verhältnisse z.B. bezüglich Topografie oder Siedlungsstruktur

vorliegen oder wenn der Kanton durch zusätzliche Subventionen mehr Einsparungen erzielen kann, dann kann der Kantonsbeitrag über die 40 Prozent hinaus erhöht werden (Regierungsrat 2007: 21).

Die ansehbare Entlastung der Gemeindebudgets muss allerdings als Begleitmassnahme zur Aufrechterhaltung des Reformdrucks im Bildungswesen betrachtet werden. Vor allem darf davon ausgegangen werden, dass im Bereich der Oberstufe die Gemeinden nicht um eine gemeinsame Standortwahl herumkommen werden. Die Gemeinden des linken Zulgtals haben die Gunst der Stunde bereits 2004 genutzt, wodurch sie noch stärkere Einschnitte in deren Schulorganisation (z.B. Verlegung nach Steffisburg) mittelfristig verhindern konnten. Diese Gemeinden haben ein Sitzgemeindemodell (Homburg) gewählt.

Die Umsetzung der Schulreformen im linken Zulgebiet stösst bei der Bevölkerung auf ein eher positives Echo. Mit Ausnahme von Horrenbach-Buchen, wo die Gemeindeteile Horrenbach und Inner-Horrenbach der aktuellen Situation kritisch gegenüber stehen, sind die Einwohner mehrheitlich zufrieden und beurteilen die erfolgten Zusammenlegungen recht positiv.⁹ Dies gilt überraschenderweise auch für Inner-Horrenbach, wo die Bevölkerung offenbar sehr gut zwischen ihrer aktuellen Situation als Gemeindeteil und den allgemein notwendigen Reformschritten zu unterscheiden weiss. Gut möglich, dass sich die Inner-Horrenbacher zufriedener zeigen würden, wenn ihre Kinder nach Eriz in die Schule gehen könnten, wobei aufgrund der absehbaren Veränderungen auf der rechten Zulgtalseite auch dies nur eine vorläufige Massnahme wäre.

Einer Regionalisierung der Schulen (d.h. Ausrichtung nach Steffisburg) stehen mit Ausnahme von Schwendibach alle Gemeinden (auf der linken wie rechten Telseite) ablehnend gegenüber.

⁹ Die Formulierung der Fragestellung in der Umfrage erlaubt für die Gemeinden des linken Zulgtals keine exakte Aussage darüber, ob sich die Antworten auf die kürzlich erfolgten Zusammenlegungen oder auf weitere Zusammenlegungen in der Zukunft beziehen.

Tabelle 8.6: Beurteilung des Bildungsangebots und der Zusammenlegung von Schulen

	Zufriedenheit mit Schul- und Kinder- gartenangebot	Beurteilung Zusammenlegung von Schulen	Beurteilung Regionalisierung Schulen
Buchholterberg	7.8	5.0	3.4
Eriz	7.9	4.5	3.0
Fahrni	7.7	5.9	4.7
Homberg	8.7	8.4	3.6
Horrenbach-Buchen	5.8	6.8	4.2
- <i>Inner-Horrenbach</i>	3.2	7.7	4.7
- <i>Horrenbach</i>	5.8	5.2	3.4
- <i>Buchen</i>	7.1	7.4	4.4
Oberlangenegg	6.5	5.5	3.7
Schwendibach	6.1	7.2	6.4
Teuffenthal	7.8	7.4	3.6
Unterlangenegg	8.4	6.7	4.1
Wachseldorn	8.0	4.5	3.0
alle Gemeinden rechtes Zulgtal	7.7	5.3	3.6
alle Gemeinden linkes Zulgtal	7.1	7.4	4.5

Im rechten Zulgebiet sind die entsprechenden Verhandlungen zwischen den Gemeinden des Sekundarschulverbands noch im Gange. Die Projektgruppe Oberstufenzentrum hat im September 2006 für den Verband (und somit alle sechs Gemeinden) einen Situationsbericht mit Antrag erstellt (Projektgruppe Oberstufenzentrum 2006). Die Analyse zeigt auf, dass spätestens ab dem Schuljahr 2008/09 in drei der sechs Gemeinden (Eriz, Buchholterberg-Bruchenbühl, Oberlangenegg) in mindestens einem Schulhaus der Mindestschülerbestand unterschritten wird. Ab dem Jahr 2010/11 folgt auch Wachseldorn. Die Einsicht, dass das rechte Zulgebiet nicht um ein gemeinsames Oberstufenzentrum herumkommen wird, bedeutet nicht, dass die Wahl des Standorts einfach ist. Drei Kriterien dürfen für die beteiligten Gemeinden bei der Beurteilung von Alternativen entscheidend sein: Erstens, die Zentralität des Standorts; zweitens, die anfallenden Infrastrukturkosten durch Um- oder Neubau von Schulanlagen im Vergleich zu den Einsparungen, die durch die Zusammenlegung von Klassen und Bildungsangeboten realisiert werden können; drittens, die zeitliche Dringlichkeit aus Sicht der jeweiligen Ge-

meinden. Zeitlich dringend ist das Projekt hauptsächlich für Eriz, Oberlangenegg und Wachsoldorn, während in Buchholterberg eine Zentralisierung im Schulhaus Badhaus möglich scheint. Als Grenzfall ist die Situation in Fahrni zu beurteilen. Die aktuellen Schülerzahlen pro Wohngemeinde (inkl. linkes Zulgebiet) und Schulstufe sind in untenstehender Tabelle 8.7 ersichtlich (Hinweis: die Tabelle weist allerdings nur Schüler aus, die eine Schule bzw. Kindergarten innerhalb der zehn Zulgtalgemeinden besuchen).

Tabelle 8.7: Schülerzahlen nach Wohngemeinde und Schulstufe

	2005/06			2006/07		
	Kinder- garten	1.-6. Klasse	7.-9. Klasse	Kinder- garten	1.-6. Klasse	7.-9. Klasse
Buchholterberg	17	112	66	20	110	63
Eriz	13	33	24	12	37	23
Fahrni	16	55	25	15	54	27
Homberg	10	38	23	6	42	19
Horrenbach-Buchen	3	18	6	1	12	12
Oberlangenegg	15	41	22	12	41	25
Schwendibach	0	7	7	0	6	8
Teuffenthal	2	23	8	3	17	9
Unterlangenegg	10	69	45	11	63	42
Wachsoldorn	4	16	9	2	15	9

Quelle: *Angaben der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.*

Die erwähnte Projektgruppe schlägt als Standort für das Oberstufenzentrum die Gemeinde Unterlangenegg vor; vorgeschlagen wird eine Verbandslösung (im Gegensatz zum Sitzgemeindemodell im linken Zulgebiet). Das geplante Projekt soll rund 5.2 Millionen Franken kosten.

Das Seilziehen um die Schulreformen wird durch die Haltung der Bevölkerung nicht erleichtert, denn diese zeigt sich in allen Gemeinden recht zufrieden mit der aktuellen Schulsituation (vgl. Tabelle 8.6). Den tiefsten Wert weist Oberlangenegg mit dem Durchschnittswert 6.5 auf der 10er-Skala auf. Darum zeigt sich die Bevölkerung gegenüber Schulzusammenlegungen kritisch, mit Ausnahme von Unterlangenegg, wohl im Wis-

sen darum, dass der vorgeschlagene Standort des Oberstufenzentrums in dieser Gemeinde zu liegen kommt.

Die Gemeinden im rechten Zulgtal haben den Vorteil, dass sie von den bisherigen Erfahrungen aus den Schulreformen im linken Teil profitieren können. Von den Verantwortlichen des Oberstufenzentrums Homberg wird eine positive Bilanz über die ersten rund 2.5 Jahre seit Eröffnung gezogen. Die heutige Situation hat zu einer deutlich verbesserten Integration im linken Zulgtals geführt, was zu einer Stärkung dieser Teilregion beigetragen hat (Zusammengehörigkeitsgefühl anstatt isolierte Gemeindepolitik). Die Ziele bezüglich Qualitätssteigerung von Real- und Sekundarschulunterricht konnten erreicht werden: die Übertrittsquote von der Real- in die Sekundarschule hat sich auf den kantonalen Durchschnitt (rund 50 Prozent) gesteigert. Auch bei den Übertritten in kantonale Gymnasien (Thun) ist eine positive Entwicklung erkennbar. Zudem kann heute ein breiteres fakultatives Fächerangebot gewährleistet werden, das sowohl der Real- als auch der Sekundarstufe zugute kommt. Integration, Motivation und „schulische Mobilität“ der Schülerinnen und Schüler hat daher nach Einschätzung von Schulverantwortlichen insgesamt zugenommen.

Erhebliche finanzielle Einsparungen sind aus der Zusammenlegung für die Gemeinden hingegen kaum zu erwarten. Die Qualitätsverbesserungen heben die Spareffekte auf der linken Zulgtalseite auf, so dass am Ende finanziell betrachtet ein Nullsummenspiel entsteht. Auch stellt sich bereits wieder die Frage nach zusätzlichen Räumlichkeiten für die Oberstufe, was zusätzliche Kosten nach sich ziehen kann. Zudem birgt der Umstand, dass nach wie vor jede Gemeinde eine eigene Schulkommission besitzt, das Risiko einer – angesichts der Kleinräumigkeit der betroffenen Region – überbordenden Komplexität der Entscheidungsstrukturen. Dasselbe gilt für den Umstand, dass die Schulleitungen von Ober-, Unter- und Kindergartenstufe für jedes Schulhaus getrennt erfolgen, anstatt sämtliche Bildungseinrichtungen der linken Zulgtalseite unter einem gemeinsamen Leitungsdach zu vereinen. Eine solche Massnahme hätte das Potenzial, die Gesamtkoordination des Bildungsangebots erheblich effizienter zu gestalten und zu vereinfachen.

Für die Gemeinden der rechten Zulgtalseite bedeutet dies, dass im Rahmen der eigenen Schulplanung diese Schwachpunkte in besonderem Masse zu berücksichtigen sind.

8.4 Zusammenarbeit im Bereich der Regional- und Raumplanung

Die Wirkung, welche von einer gemeinsamen Raum- und Ortsplanung ausgehen kann, wird gemeinhin wohl unterschätzt. Dies dürfte auch daran liegen, dass positiven Auswirkungen in diesem Politikbereich nur auf langfristige Sicht spürbar sind. Durch die Zusammenlegung der Orts- und Raumplanung wird eine optimale Verteilung der Bodenressourcen ermöglicht, die sich nicht an Gemeindegrenzen ausrichten, sondern das gesamte Zulgtal einbeziehen. Dies gilt nicht nur für die Ausscheidung von Gewerbe-, Industrie-, Intensivlandwirtschafts- und Wohnzonen, sondern auch für störende Elemente wie lärmende oder geruchsbelästigende Betriebe. Die Vorteile sind mannigfaltig:

- Einsparung von Erschliessungskosten
- schonender Umgang mit Bodenressourcen
- geringere Zerstückelung der Landwirtschaftsflächen (Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft)
- Ermöglichung zusammenhängender Naturschutzgebiete
- grössere Spielräume bei der Anordnung von Bauzonen
- Stärkung von regionalen Schwerpunkten mit Einkaufsmöglichkeiten, Bank-/Poststellen, ÖV-Haltestellen, Schulen sowie Freizeit- und Tourismusangebote

Eine gemeinsame regionale Planung verhindert, dass einzelne Gemeinden zur Sicherstellung der eigenen Entwicklung schlechte Wohnlagen einzonen müssen oder dass sie aufgrund fehlender Einzonungsoptionen ganz auf eine zukünftige Wohnraumentwicklung verzichten müssen. Für Fahrni und Schwendibach ergibt sich zusätzlich die Möglichkeit einer gemeinsamen Raumplanung mit Steffisburg, wo die Baulandreserven knapp werden.

Finanzielle Auswirkungen in der Form von Kosteneinsparungen oder höheren Steuereinnahmen sind allenfalls längerfristig zu erwarten. Kurzfristig ins Gewicht fallen können Einsparungen im Planungsverfahren (z.B. durch gemeinsame Datenermittlung, Mitwirkungsveranstaltung, Druckkosten und Sitzungsgelder). Auch steigt das Potenzial an interessierten

Leuten, die sich in Planungskommissionen, Arbeitsgruppen oder auch in Baukommissionen engagieren.

Das Potenzial einer gemeinsamen Orts- und Regionalplanung wird auch in der Bevölkerung gesehen, welche die Zusammenlegung dieses Teilbereichs insgesamt recht positiv bewertet hat. Die grösste Skepsis wurde in den Gemeinden Wachselforn und Horrenbach-Buchen (Gemeindeteil Horrenbach) geäussert, welche Durchschnittswerte unter 6.0 auf der 10er-Skala aufweisen. Mit Ausnahme von Schwendibach wird der Regionalisierung der Orts- und Regionalplanung ablehnend gegenüber gestanden (selbst in Fahrni).

Tabelle 8.8: Beurteilung einer Zusammenlegung von Orts- und Regionalplanung

	Zusammenlegung	Regionalisierung
	Orts- und Regionalplanung	Orts- und Regionalplanung
Buchholterberg	6.0	4.5
Eriz	6.4	4.9
Fahrni	6.1	4.9
Homberg	6.7	4.2
Horrenbach-Buchen	6.0	4.0
- <i>Inner-Horrenbach</i>	7.6	4.4
- <i>Horrenbach</i>	4.1	3.1
- <i>Buchen</i>	6.3	4.3
Oberlangenegg	6.2	4.3
Schwendibach	6.4	6.7
Teuffenthal	6.9	4.3
Unterlandenegg	7.5	5.2
Wachselforn	5.8	3.6
alle Gemeinden rechtes Zulgtal	6.3	4.5
alle Gemeinden linkes Zulgtal	6.5	4.8

Dass die Raumplanung im Kanton Bern über weite Strecken ineffizient, d.h. in zu kleinen Räumen erfolgt und somit zu suboptimalen oder gar unsinnigen Lösungen führt, wird von den zuständigen Stellen im AGR geteilt. Aufgrund dieser Analyse haben sie im Auftrag der Autoren der Studie zwei Vorschläge für eine Neuordnung der Ortsplanungspereimeter der Zulgtal-Gemeinden erarbeitet. Der Vorschlag A umfasst die minimal

notwendigen Anpassungen, um zumindest die am wenigsten sinnvollen bzw. kleinräumigsten Planungsstrukturen zu optimieren. Beim Vorschlag B handelt es sich um die Ideallösung aus Sicht der Raumplanung, sofern man die Eigenständigkeit des Zulgtals weiterhin zum Massstab nimmt und auch die faktische Zweiteilung durch den Zulgraben als natürliche raumplanerische Grenze akzeptiert. Die Geometrien der beiden Vorschläge sind in unten stehender Tabelle aufgeführt.

Tabelle 8.9: Vorschläge zur Zusammenlegung der Orts- und Regionalplanung gemäss Raumplanungsstelle im AGR

Vorschlag A (Minimallösung)	Vorschlag B (Maximallösung)
<p>Unterlangenegg, Oberlangenegg, Wachsel-dorn; Option: Fahrni (sofern nicht mit Steffisburg)</p> <p>Siedlungsschwerpunkte Kreuzweg Unterlangenegg und Süderen.</p>	<p>Unterlangenegg, Oberlangenegg, Wachsel-dorn, Buchholterberg, Eriz, Inner-Horrenbach</p> <p>Siedlungsschwerpunkt: Kreuzweg Unterlangenegg</p>
<p>Buchholterberg</p>	
<p>Eriz</p>	
<p>Homberg, Teuffenthal, Horrenbach-Buchen; Option: Schwendibach (sofern nicht mit Steffisburg)</p> <p>Siedlungsschwerpunkte: Homberg und Teuffenthal.</p>	<p>Homberg, Teuffenthal, Horrenbach-Buchen (ohne Inner-Horrenbach)</p> <p>Siedlungsschwerpunkt: Homberg</p>
<p>Fahrni, Schwendibach: Option Steffisburg</p>	<p>Steffisburg, Fahrni, Schwendibach</p>

Quelle: *Berechnungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern.*

Das grösste Problem bei der Zusammenlegung der Ortsplanungen dürfte weniger die Geometrie als die Frage nach der Aufteilung von Einnahmen und anfallenden Kosten auf die beteiligten Gemeinden sein. Denn ohne eine gleichzeitige Fusion der Gemeinden verbleibt die Steuerhoheit bei den einzelnen Gemeinden, die sich trotz ortsplanerischer Zusammenarbeit in steuerpolitischer Konkurrenz zu ihren Nachbarn befinden. Insbesondere jene Gemeinden, welche zugunsten ihrer Nachbarn auf Bau-

landreserven verzichten und auch über keine Siedlungsschwerpunkte verfügen, werden auf einen finanziellen Ausgleichsmechanismus drängen, der ihren Verzicht abgeltet. Doch nur zusätzliche Einnahmen, sondern auch zusätzliche Erschliessungskosten für Wohn- und Gewerbegebiete werden die Gemeinden untereinander aufteilen wollen. Wichtige Fragen, z.B. wie dieser gesamte Ausgleichsmechanismus ausgestaltet werden kann und über welche Zeiträume er sich erstrecken soll, sind in diesem Bereich noch ungelöst und müssten Gegenstand weiterer Nachforschungen bilden. Die einfachste Variante zur Etablierung einer kohärenten Regionalplanung ohne komplexe Abgeltungsmodelle wäre auf alle Fälle durch möglichst umfassende Gemeindefusionen zu erreichen.

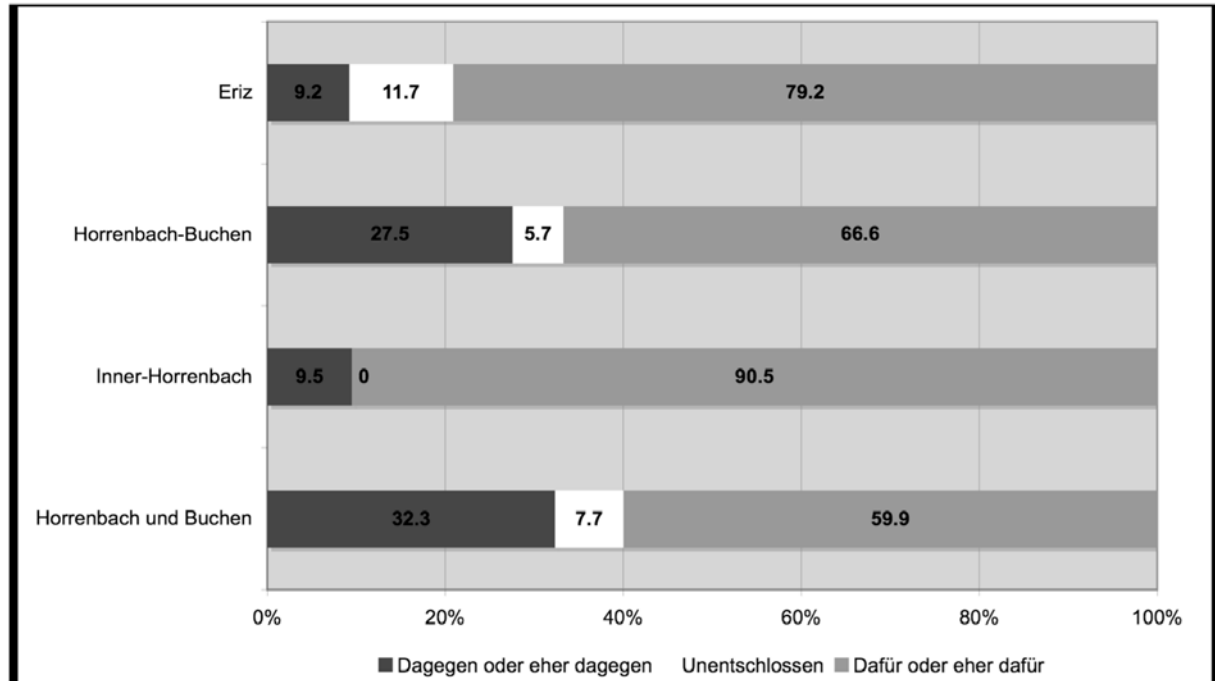
9 Ein- und Umgemeindungen

Neben Gemeindefusionen, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird, gibt es auch noch Ein- und Umgemeindungen als weitere mögliche Reformen der Gemeindestrukturen. Im Zulgtal wären drei konkrete Fälle dieses Reformansatzes möglich. Zum einen sollte für den Ortsteil Inner-Horrenbach die Möglichkeit erwogen werden, mittels einer Umgemeindung von der Gemeinde Horrenbach-Buchen zur Gemeinde Eriz zu „wechseln“. Zum anderen stellt sich bei den beiden Gemeinden Fahrni und Schwendibach im Zusammenhang mit Gemeindefusionen die Frage, ob allenfalls eine Eingemeindung in die Gemeinde Steffisburg Erfolg versprechender wäre als eine Gemeindefusion mit anderen Zulgtaler Gemeinden.

9.1 Mögliche Umgemeindung von Inner-Horrenbach

Bezüglich einer Umgemeindung von Inner-Horrenbach zur Gemeinde Eriz können nur wenige Angaben gemacht werden. Aus der im Herbst 2006 im Rahmen dieser Studie durchgeführten Meinungsumfrage geht ein klares Bild bezüglich der Haltungen der Bevölkerung hervor. In Abbildung 9.1 sind die Antworten auf die Frage, ob eine solche Haltung befürwortet wird oder nicht festgehalten.

Abbildung 9.1: Haltungen bezüglich einer Umgemeindung von Inner-Horrenbach zur Gemeinde Eriz



Anmerkungen: Aus der Gemeinde Eriz haben 120 Personen diese Frage beantwortet und aus der Gemeinde Horrenbach-Buchen 87 (21 aus Inner-Horrenbach und 65 aus Horrenbach-Buchen).

Die Gemeinde Eriz steht mit fast 80 Prozent befürwortenden Stimmen einer solchen Umgemeindung positiv gegenüber. In der Gemeinde Horrenbach-Buchen fällt die Zustimmung jedoch mit rund 67 Prozent deutlich tiefer aus, wobei bei den direkt betroffenen Einwohner/-innen in Inner-Horrenbach die Zustimmung bei über 90 Prozent liegt und die ablehnenden Stimmen fast ausschliesslich aus den Ortsteilen Horrenbach und Buchen kommen. Doch sogar in diesen Ortsteilen befürwortet eine Mehrheit von 60 Prozent eine solche Umgemeindung.

Auch von der Siedlungsstruktur und der geografischen „Ausrichtung“ Inner-Horrenbachs her würde eine Umgemeindung Sinn machen. Bezüglich des Steuerfusses würden die Inner-Horrenbacher von einem Gemeindefwechsel leicht profitieren (vgl. Kapitel 4, Tabelle 4.1) und auch bezüglich der politischen Ausrichtung und Präferenzen dürften die Inner-Horrenbacher gut zu den Einwohner/-innen von Eriz passen. Ein Aspekt bleibt jedoch offen. In der Meinungsumfrage wurde vom Status Quo ausgegangen. Es wurde nicht gefragt, ob die Inner-Horrenbacher einer

Umgemeindung zustimmen würden, wenn es auf der rechten Zulgtalseite zu Zusammenlegungen von Gemeindeverwaltungen oder sogar zu einer Gemeindefusion kommen würde und sich zumindest ein grösserer Teil der Gemeindeverwaltung der Gemeinde Eriz nicht mehr direkt im Dorf sondern z.B. in Oberlangenegg befinden würde.

Doch trotz dieses noch offenen Aspektes sollten angesichts der klaren Ergebnisse der Meinungsumfrage die notwendigen Detailabklärungen zwischen den beiden Gemeinden angegangen werden, damit den Bürger/-innen eine Umgemeindung mit allen Konsequenzen zur Entscheidung vorgelegt werden kann. Auch ist es nicht notwendig Entscheidungen über allfällige Zusammenlegungen von Gemeindeverwaltungen oder Gemeindefusionen – weder auf der linken noch auf der rechten Talseite – abzuwarten, so lange den Bürger/-innen klar kommuniziert wird, dass solche Schritte mittelfristig möglich wären.

9.2 Mögliche Eingemeindungen von Fahrni und Schwendibach in die Gemeinde Steffisburg

Für Fahrni und Schwendibach als die beiden untersten Gemeinden des Zulgtals stellt sich die Frage, ob neben einer Gemeindefusion mit Zulgtaler Gemeinden auch eine Eingemeindung in die Gemeinde Steffisburg in Frage kommen könnte. Auch in diesem Bereich muss sich diese Studie im Wesentlichen auf die im Herbst 2006 durchgeführte Meinungsumfrage abstützen. Zusätzlich wurde noch in der Gemeinde Steffisburg abgeklärt, inwiefern überhaupt ein Interesse an einer allfälligen Eingemeindung besteht.

Tabelle 9.1: Haltungen der Gemeinden Fahrni und Schwendibach zu Gemeindefusionen mit Zulgtaler Gemeinden und zu einer Eingemeindung in Steffisburg (Angaben in Prozent)

	Dagegen	Eher da- gegen	Unent- schlossen	Eher dafür	Dafür
Fahrni					
Fusion mit Zulgtaler Ge- meinden	30.0	11.3	19.7	19.8	19.2
Eingemeindung in Steffis- burg	46.7	8.8	8.3	15.0	21.1
Swendibach					
Fusion mit Zulgtaler Ge- meinden	38.8	8.2	11.7	18.8	22.3
Eingemeindung in Steffis- burg	17.1	10.2	12.5	14.8	45.4

Anmerkungen: In der Gemeinde Fahrni haben 177 und in der Gemeinde Schwendibach 85 Personen die Fragen beantwortet.

Aus der Tabelle 9.1 geht hervor, dass die Bevölkerung der Gemeinde Fahrni sowohl einer Fusion mit Zulgtaler Gemeinden als auch einer Eingemeindung skeptisch bis ablehnend gegenübersteht, während sich in Schwendibach eine Mehrheit für oder zumindest eher für eine Eingemeindung in Steffisburg erwärmen könnte. Hingegen steht man auch in Schwendibach einer Gemeindefusion mit anderen Zulgtaler Gemeinden eher ablehnend gegenüber. Insgesamt kann aber gesagt werden, dass auf Grund der Meinungsumfrage die Präferenzen in Schwendibach – sofern die Eigenständigkeit der Gemeinde überhaupt aufgegeben werden soll – eher in Richtung einer Eingemeindung in Steffisburg und in Fahrni wenn schon dann eher in Richtung einer Gemeindefusion mit anderen Zulgtaler Gemeinden gehen.

Bezüglich einiger anderer Faktoren kann festgehalten werden, dass sowohl Fahrni als auch Schwendibach bezüglich der politischen Präferenzen und Werthaltungen eher zu den Zulgtaler Gemeinden passen als zu Steffisburg (vgl. Kapitel 5, Abbildung 5.1). Beim Steuerfuss allerdings würden beide Gemeinden nach einer allfälligen Eingemeindung in Stef-

Steffisburg von einer im Fall von Fahrni leicht und im Fall von Schwendibach von einer deutlich tieferen Steuerbelastung profitieren.¹⁰

Abklärungen bei der Gemeinde Steffisburg haben ergeben, dass Steffisburg beiden Eingemeindungen positiv gegenüberstehen würde, jedoch von sich aus nicht aktiv würde. D.h. der erste Schritt müsste in jedem Fall von Fahrni oder Schwendibach ausgehen. Auch ist es für Steffisburg keine Option, einen gewissen Druck auszuüben, in dem z.B. bisherige oder zukünftige Zusammenarbeitsprojekte restriktiver gehandhabt würden. Ferner rechnet die Gemeinde Steffisburg im Falle von Eingemeindungen mit keinen nennenswerten Folgekosten. Bezüglich möglicher Begleitmassnahmen würde Steffisburg jedoch auf Massnahmen wie Sitzgarantien oder Quotenregelungen bei politischen Gremien nicht eingehen – auch nicht im Rahmen zeitlich begrenzter Übergangslösungen. Allerdings würde es Möglichkeiten geben, dass Fahrni und Schwendibach als Ortsteile nach wie vor sichtbar bleiben würden (z.B. durch Ortschilder im Stil von „Steffisburg – Fahrni“). Auch könnte man sich in Steffisburg vorstellen, dass die beiden Gemeinden nach einer Eingemeindung jeweils ein eigenes „Quartier“ bilden und einen eigenen „Quartierleist“, der auch über gewisse finanzielle Mittel, über die er autonom verfügen könnte, aufweisen würden. Im Falle von Schwendibach wäre es auch möglich, dass die Kirchgemeinde nach wie vor eigenständig bleiben würde.

¹⁰ Die Steueranlage 2005 von Fahrni lag bei 1.76, die von Schwendibach bei 1.94 und die von Steffisburg bei 1.68 (vgl. Amt für Gemeinden und Raumordnung 2007).

10 Gemeindefusionen

Von allen möglichen Gemeindereformen werden Gemeindefusionen am kontroversesten, emotionalsten und intensivsten diskutiert und selbstverständlich nimmt die Thematik der Gemeindefusionen auch im Rahmen der vorliegenden Studie einen besonderen Platz ein. Im Gegensatz zu den meisten vergleichbaren Studien jedoch wird in der vorliegenden Studie nicht bloss eine mögliche Fusion von zwei Gemeinden behandelt, sondern es werden verschiedene mögliche Fusionsvarianten mit bis zu zehn beteiligten Gemeinden (an)diskutiert. Um den Rahmen des Machbaren nicht zu sprengen, mussten daher zwei Einschränkungen vorgenommen werden:

- Zum einen werden in dieser Studie keine Detailabklärungen zu Fusionsprojekten vorgenommen. Es werden lediglich die Grundlagen bereitgestellt, auf deren Basis die Behörden der an der Studie beteiligten Gemeinden entscheiden können, ob Gemeindefusionen im grösseren Stil als grundsätzlich sinnvoll erachtet und – bei einer positiven Antwort – in einem zweiten Schritt dann im Detail abgeklärt werden sollen.
- Zum anderen wird nur auf eine begrenzte Zahl der theoretisch möglichen Gemeindefusionen eingegangen. Dabei handelt es sich um die folgenden Varianten:
 - Fusion aller Gemeinden des Zulgtals.
 - Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite.
 - Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Buchholterberg.
 - Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Fahrni.
 - Fusion der Gemeinden der linken Zulgtalseite.
 - Fusion der Gemeinden der linken Zulgtalseite ohne Schwendibach.

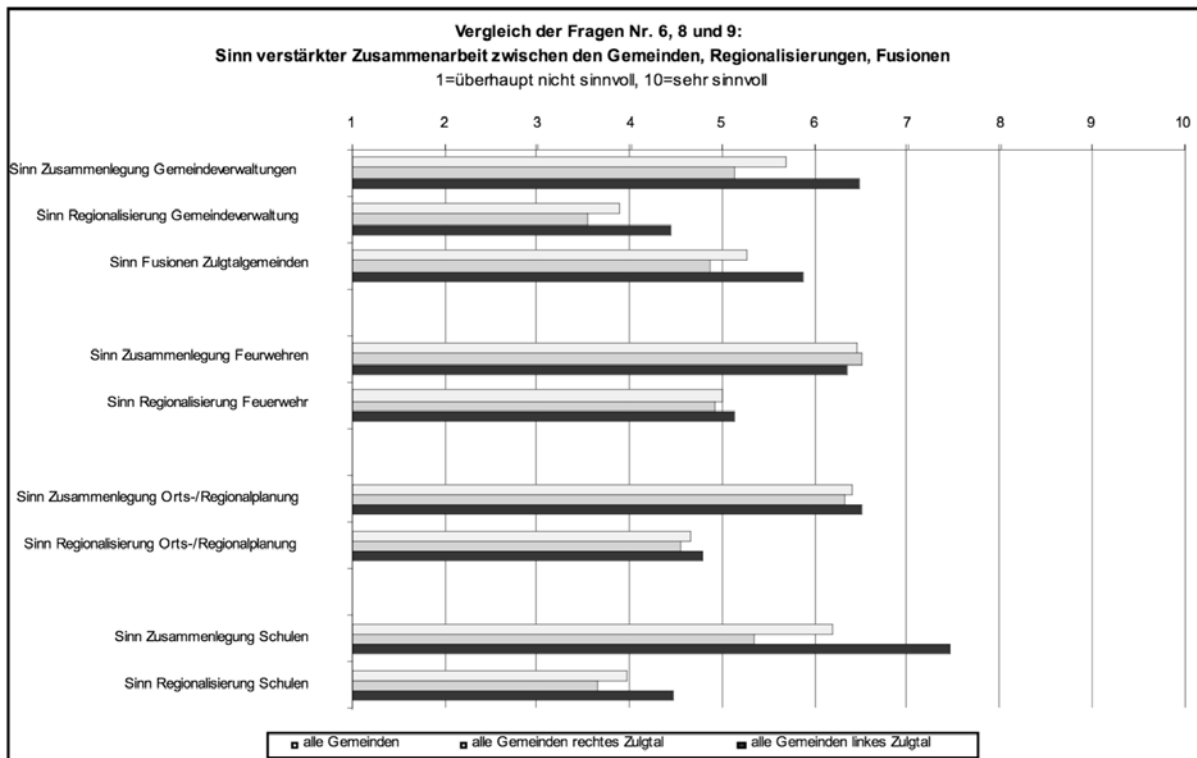
In den nachfolgenden Abschnitten sollen nun einzelne Aspekte dieser denkbaren Varianten von Gemeindefusionen im Zulgtal erläutert werden.

10.1 Ergebnisse der Meinungsumfrage

Aus der im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Meinungsumfrage können einige interessante Schlüsse gezogen werden (vgl. Abbildung 10.1):

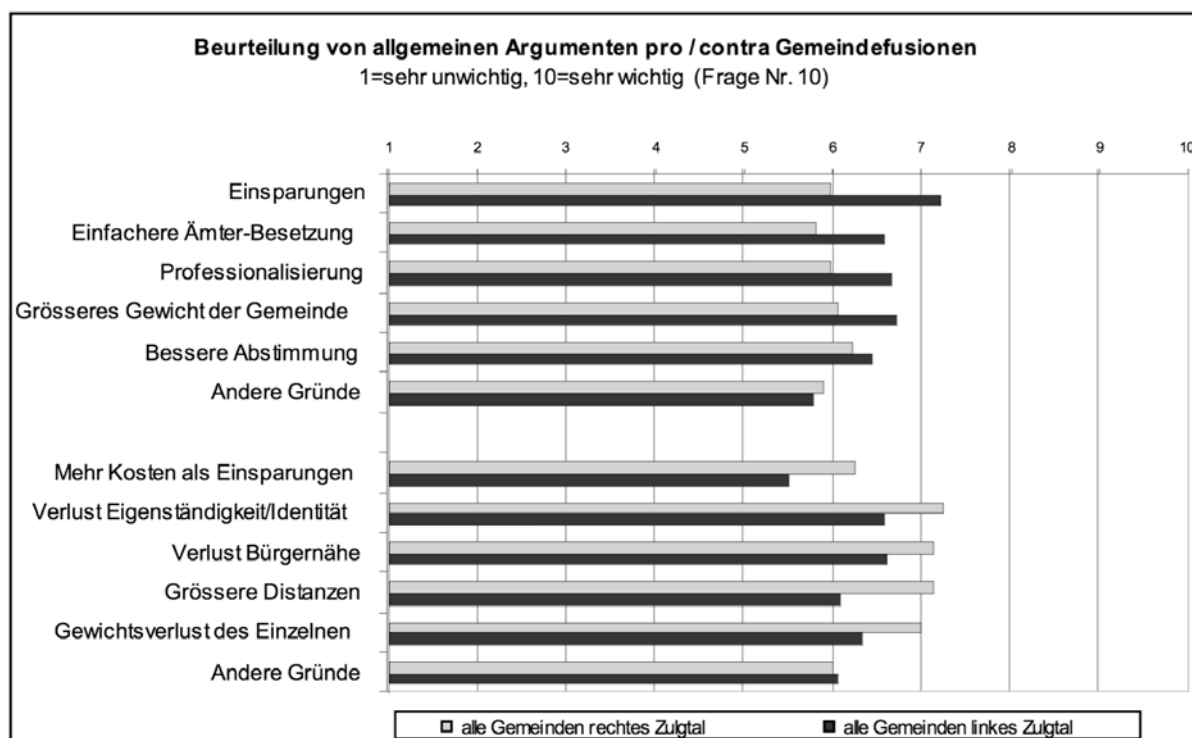
- Zunächst zeigt sich, dass bei fast allen Reformansätzen die Gemeinden des linken Zulgtals den Reformen gegenüber deutlich positiver eingestellt sind als die Gemeinden der rechten Talseite.
- Von den Reformansätzen wird die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) am positivsten beurteilt und es wird deutlich, dass Gemeindefusionen eine gewisse Skepsis entgegenschlägt. Diese ist jedoch nicht so gross, als dass man gestützt auf die Umfrageergebnisse behaupten könnte, dass Fusionsprojekte keine Chance hätten, von der Bevölkerung befürwortet zu werden. So schneiden z.B. sämtliche auf Regionalisierungen basierenden Reformansätze deutlich schlechter ab.

Abbildung 10.1: Haltung bezüglich verschiedenen Reformansätzen



Die positivere Beurteilung von Gemeindefusionen durch die Gemeinden der linken Talseite geht auch aus den Antworten auf die Frage nach den Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen hervor wie sie in Abbildung 10.2 dargestellt sind.

Abbildung 10.2: Beurteilung der Argumente pro und contra Gemeindefusionen



Im Allgemeinen versprechen sich die Einwohner der linken Zulgtalseite deutlich mehr von Gemeindefusionen als die Einwohner der rechten Zulgtalseite. So sprechen aus Sicht der „linken“ Zulgtaler Gemeinden vor allem die zu erwartenden Einsparungen, die einfachere Bewetzung der Ämter, eine verstärkte Professionalisierung der Verwaltung und ein generell grösseres Gewicht der fusionierten Gemeinden gegenüber dem Kanton und den städtischen Agglomerationszentren. Die „rechten“ Zulgtaler Gemeinden hingegen sind grundsätzlich skeptischer eingestellt und haben aber auch eine andere Prioritätenordnung. Für sie spricht eine besser Koordination im Rahmen der Orts-, Raum- und Infrastrukturpla-

nung am ehesten für Gemeindefusionen, während die Bedeutung einer einfacheren Besetzung von Ämtern am geringsten eingestuft wird.

Bei den allfälligen Nachteilen von Gemeindefusionen zeigt sich erwartungsgemäss ein umgekehrtes Bild. Die Einwohner der rechten Zulgtalseite gewichten die möglichen Nachteile höher als die Einwohner der linken Talseite. Auf beiden Talseiten werden vor allem ein Verlust an Eigenständigkeit und Identifikation mit der Gemeinde sowie weniger Bürgernähe als mögliche Nachteile gewertet.

Es zeigt sich bei der Abbildung 10.2 – wie schon bei der Abbildung 10.1 – eine gewisse Skepsis gegenüber Gemeindefusionen, die auf der rechten Zulgtalseite etwas ausgeprägter zu sein scheint als auf der linken Talseite. Die leicht stärkere Gewichtung der Nach- gegenüber den Vorteilen kann jedoch – vor allem auch vor dem Hintergrund von Erfahrungen bei ähnlichen Projekten in anderen Gemeinden – als nicht besonders ausgeprägt bezeichnet werden. Anhand der Umfragedaten kann somit ausgegangen werden, dass ein Fusionsprojekt, wenn es die Bedenken der Bevölkerung (vgl. Abbildung 10.2) von Anfang an Ernst nimmt und auch die Bevölkerung nach Möglichkeit früh einbezieht und informiert, durchaus intakte Chancen hat bei einer allfälligen Abstimmung angenommen zu werden.

Die Bürgerinnen und Bürger des Zulgtals wurden auch danach gefragt, mit welchen Gemeinden sie sich eine Fusion vorstellen könnten. Sie konnten dabei auf einer Skala von 1 („überhaupt nicht sinnvoll“) bis 10 („sehr sinnvoll“) jede mögliche Fusion einer der anderen neun Zulgtaler Gemeinden mit ihrer eigenen Gemeinde bewerten. Die Ergebnisse sind in den Tabellen 10.1 (für die linke Zulgtalseite) und 10.2 (für die rechte Zulgtalseite) getrennt dargestellt. Abgebildet sind die Mittelwerte der Antworten aus jeder Gemeinde. Werte von sechs und grösser bedeuten, dass die Mehrheit einer Gemeinde eine Fusion mit einer anderen Gemeinde als sinnvoll beurteilt.

Tabelle 10.1: Meinung zu Fusionen innerhalb der linken Zulgtalseite (plus die Gemeinde Eriz)

Beurteilung einer Fusion mit ... ⇒	Eriz	Homberg	Horrenbach-Buchen	Schwendibach	Teuffenthal
Meinung von Personen aus ... ↓					
Eriz	-	-	5.8	-	-
Homberg	-	-	7.3	7.0	7.1
Horrenbach-Buchen	5.1	5.8	-	4.1	5.2
- Inner-Horrenbach	8.4	4.9	-	2.8	4.5
- Horrenbach	4.3	4.5	-	2.4	3.6
- Buchen	4.1	6.7	-	5.3	6.2
Schwendibach	-	6.3	4.4	-	4.1
Teuffenthal	-	8.6	8.5	6.7	-

Auf Grund seiner geografischen Lage findet sich die Gemeinde Eriz in beiden Tabellen. Zudem wurden die Antworten aus Horrenbach-Buchen zusätzlich auch nach den Ortsteilen aufgegliedert dargestellt.

Die Gemeinde Homberg scheint Gemeindefusionen gegenüber sehr aufgeschlossen zu sein. Ihre Einwohner beurteilen Fusionen mit allen drei übrigen Gemeinden der linken Talseite als sinnvoll. Der Gegenpol ist die Gemeinde Horrenbach-Buchen und innerhalb der Gemeinde vor allem der Ortsteil Horrenbach. Hier werden alle Fusionsvarianten eher kritisch beurteilt. Dabei unterscheiden sich jedoch die einzelnen Ortsteile in ihren Meinungen deutlich voneinander. So spricht sich Inner-Horrenbach sehr deutlich für eine Fusion mit Eriz aus (vgl. auch Kapitel 9.1) und Buchen erachtet Fusionen mit Homberg und Teuffenthal als eher sinnvoll.

Anhand der Daten dieser Tabelle kann der Schluss gezogen werden, dass einer Fusion aller vier Gemeinden auf der linken Talseite durchaus gewisse Sympathien entgegenzuschlagen: Der Gemeinde Homberg würde dabei eine zentrale Rolle zukommen. Nicht nur dass sie – wie bereits erwähnt – Fusionen mit den drei anderen Gemeinden als sinnvoll beur-

teilt, auch umgekehrt beurteilen die Einwohner der anderen Gemeinden bzw. Ortsteile eine Fusion mit Homberg als sinnvoll. Einzig der Ortsteil Horrenbach steht einer solchen Fusion doch eher skeptisch gegenüber.

Weniger eindeutig sind die Antworten für die sechs Gemeinden auf der rechten Talseite ausgefallen (vgl. Tabelle 10.2). Die Einwohner Unterlangeneggs könnten sich zwar Fusionen mit Oberlangenegg, Fahrni und Eriz vorstellen. Diese Einschätzung wird jedoch nur zum Teil erwidert. Einzig Fahrni könnte sich eine Fusion mit Unterlangenegg vorstellen, während Eriz eine Fusion mit Oberlangenegg als sinnvoll beurteilt. Am schwerwiegendsten ist jedoch, dass die Einwohner von Oberlangenegg keine der möglichen Fusionen als sinnvoll erachten. Denn ein grösseres Fusionsprojekt auf der rechten Zulgtalseite wäre ohne Oberlangenegg – allein schon auf Grund der geografischen Lage – kaum zu realisieren.

Dass die Gemeinden Buchholterberg und Wachsoldorn Fusionen ebenfalls mehrheitlich ablehnend gegenüberstehen ist dahingegen von geringerer Bedeutung, da ihre Ablehnung, keine möglichen Fusionsprojekt in anderen Gemeinden verunmöglichen würde.

Tabelle 10.2: Meinung zu Fusionen innerhalb der rechten Zulgtalseite

Beurteilung einer Fusion mit ... →	Buchholterberg	Eriz	Fahrni	Oberlangenegg	Unterlangenegg	Wachsoldorn
Meinung von Personen aus ... ↓	Buchholterberg	Eriz	Fahrni	Oberlangenegg	Unterlangenegg	Wachsoldorn
Buchholterberg	-	3.1	4.1	4.8	5.4	7.6
Eriz	2.9	-	2.6	6.1	4.9	3.8
Fahrni	3.4	3.0	-	4.8	6.5	3.7
Oberlangenegg	2.8	4.2	3.0	-	5.3	4.2
Unterlangenegg	5.1	6.3	6.6	8.5	-	5.5
Wachsoldorn	5.0	3.5	2.7	5.3	3.5	-

10.2 Finanzielle Auswirkungen

In diesem Abschnitt wird nun versucht die Finanziellen Auswirkungen der zu Beginn des Kapitels genannten Fusionsvarianten aufzuzeigen. Da detaillierte Auswirkungen (z.B. die exakte Höhe der Spareffekte) erst im Rahmen einer Detail-Studie berechnet werden können, beschränkt sich die vorliegende Grundlagen-Studie auf drei Bereiche. Im Abschnitt 10.2.1 wird dargestellt mit welchen Finanzhilfen von Seiten des Kantons bei Fusionen zu rechnen wäre, im Abschnitt 10.2.2 wird auf die je nach Fusionsvariante zu erwartenden aus dem Finanz- und Lastenausgleich eingegangen, während schliesslich im Abschnitt 10.2.3 anhand eines Vergleichs mit anderen Gemeinden mögliche Sparpotenziale bei den verschiedenen Fusionsvarianten dargestellt werden.

10.2.1 Finanzhilfen aus dem GFG

Das Gemeindefusionsgesetz (GFG) vom 26. November 2004 sieht vor, dass der Kanton im Rahmen von Gemeindefusionen Finanzhilfen gewähren kann. Diese Finanzhilfen sind allerdings an Bedingungen geknüpft. So muss z.B. die neue Gemeinde nach der Fusion mindestens 1'000 Einwohner zählen. Nur auf ein begründetes Gesuch hin können ausnahmsweise auch bei geringeren Einwohnerzahlen Finanzhilfen gewährt werden. Die Höhe der Finanzhilfe ergibt sich aus der Multiplikation der Einwohnerzahl, einem Zusammenlegungsmultiplikator und einem Pro-Kopf-Beitrag von 400 Franken. Der Zusammenlegungsmultiplikator beträgt bei zwei beteiligten Gemeinden genau eins. Für jede weitere beteiligte Gemeinde erhöht er sich um 0.1. Will man die möglichen Finanzhilfen für ein Projekt abschätzen, so müssen zusätzlich die drei folgenden Restriktionen beachtet werden:

- Pro beteiligter Gemeinde werden maximal 1'000 Personen angerechnet.
- Bereits für die Abklärungen ausgerichtete projektbezogene Zuschüsse werden in Abzug gebracht.
- Bei aufeinander folgenden Zusammenschlüssen wird die Wohnbevölkerung jener Gemeinden, die bei einem früheren Zusammenschluss

bereits Finanzhilfen erhalten haben, bei der Berechnung der neuen Finanzhilfen nicht mehr berücksichtigt.

In der Tabelle 10.3 sind die zu erwartenden Finanzhilfen der verschiedenen Fusionsvarianten aufgeführt. Dabei wurden allerdings die für die Abklärungen der Fusionen ausgerichteten Zuschüssen noch nicht abgezogen. Daher und auch auf Grund der jährlich leicht schwankenden Einwohnerzahlen der Gemeinden sollten diese Zahlen als Richtwerte verstanden werden.

Tabelle 10.3: Finanzhilfen gemäss GFG bei den verschiedenen Fusionsvarianten

Fusionsvariante	Einwohner gemäss GFG	Multi- plikator	Pro-Kopf- Betrag	Finanzhilfe
Alle Gemeinden des Zulgtals (zehn Gemeinden)	5'128	1.8	400	3'692'160
Alle Gemeinden der rechten Zulgtalseite (sechs Gemeinden)	3'899	1.4	400	2'183'440
Alle Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Buchholterberg (fünf Gemeinden)	2'899	1.3	400	1'507'480
Alle Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Fahrni (fünf Gemeinden)	3'178	1.3	400	1'652'560
Alle Gemeinden der linken Zulgtalseite (vier Gemeinden)	1'229	1.2	400	589'920
Alle Gemeinden der linken Zulgtalseite ohne Schwendibach* (drei Gemeinden)	968	1.1	400	425'920

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: * Bei dieser Fusionsvariante wäre ein Ausnahmegesuch notwendig. Dieses hätte jedoch sehr gute Chancen bewilligt zu werden, da der Grenzwert von 1'000 Einwohnern nur knapp unterschritten würde. Zudem ist in diesem Fall davon auszugehen, dass sich die Gemeinde Schwendibach für eine Eingemeindung in der Gemeinde Steffisburg entschieden hätte. Dies würde die Chancen eines Ausnahmegesuchs noch weiter erhöhen, da argumentiert werden könnte, dass alle Gemeinden der linken Zulgtalseite an einer Fusion beteiligt wären.

10.2.2 Auswirkungen auf die Zahlungen aus dem FILAG

Im Abschnitt 2.2 ist bereits auf das Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) und dessen grosse Bedeutung für die Gemeinden eingegangen worden. In diesem Abschnitt werden nun die konkreten Auswirkungen der verschiedenen Fusionsvarianten bezüglich der zu nach einer Fusion zu erwartenden Leistungen aus dem FILAG dargelegt. Dabei müssen jedoch die folgenden Punkte beachtet werden:

- Zahlungen aus dem Lastenausgleich wurden nicht berücksichtigt, da diese nicht exakt prognostiziert werden können. Dazu müssten die exakten zukünftigen Lasten bekannt sein. Abklärungen bei der Finanzverwaltung des Kantons Bern haben jedoch ergeben, dass kaum relevante Verschiebungen durch Fusionen zu erwarten sind, da die meisten im Lastenausgleich verwendeten Indikatoren durch eine Fusion nicht tangiert würden (z.B. ist die Anzahl Schüler in zwei Gemeinden gleich gross, egal ob die Gemeinden fusionieren oder nicht).
- Die berechneten Zahlen unterliegen von Jahr zu Jahr grösseren Schwankungen. Zum einen ist dies auf jährlich schwankende Indikatoren, die in die Berechnung der FILAG-Zahlungen einfließen zurückzuführen. Zum anderen hängen die Zahlungen an eine Gemeinde auch davon ab, wie sich die Belastungen und die finanzielle Situation in den anderen Gemeinden des Kantons im Laufe eines Jahres verändern. Die vorliegenden Zahlen wurden für das Jahr 2006 berechnet. Ein Vergleich der Variante einer Fusion aller Zulgaler Gemeinden für die Jahre 2005 und 2006 hat relativ grosse Unterschiede ergeben. Basierend auf den Zahlen für das Jahr 2005 hätten die Gemeinden bei einer Fusion 27'682 Franken mehr an Ausgleichszahlungen erhalten. Basierend auf den Zahlen des Jahres 2006 hätten sie 174'803 Franken mehr an FILAG-Zahlungen erhalten.
- Zu beachten ist auch, dass die gesamten für die Gemeinden des Kantons zur Verfügung stehenden Mittel aus dem FILAG begrenzt sind. D.h., dass sich diese Zahlungen auch durch Reformen bzw. Fusionen der übrigen Gemeinden im Kanton beeinflusst werden können. Würden z.B. viele Gemeinden fusionieren, dann würden sich die Zahlungen, die die Zulgaler Gemeinden bei einer Fusion erhalten würden reduzieren, denn auch andere Gemeinden würden in den Genuss von erhöhten

Zahlungen kommen. Daher entsteht ein Anreiz für die Gemeinden möglichst schnell bzw. vor anderen Gemeinden allfällige Fusionen anzugehen, denn so können sie zum in einem längeren Zeitraum und zum anderen in einem höheren Umfang von solchen Zahlungen profitieren.

- Schliesslich gilt es auch noch zu beachten, dass das FILAG komplett überarbeitet wird (Projekt „FILAG 2012“; vgl. Abschnitt 2.2). Im Augenblick ist es schwierig vorherzusagen, wie sich diese Anpassungen auf die Gemeinden auswirken werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Gemeinden, die fusioniert haben oder fusionieren wollen nicht schlechter gestellt werden, als dies beim heutigen FILAG der Fall ist.

Die nachfolgend präsentierten Zahlen können somit als Richtwerte dienen. Auch wenn es nicht möglich ist, die exakten finanziellen Auswirkungen eines Fusionsprojektes auf mehrere Jahre hinaus vorherzusagen, so vermitteln diese Zahlen doch, ob und – zumindest in groben Zügen – in welchem Ausmass die Gemeinden nach erfolgten Fusionen von erhöhten FILAG-Zahlungen profitieren würden.

Je nach Konstellation kann es vorkommen, dass nach einer Fusion die beteiligten Gemeinden weniger FILAG-Zahlungen erhalten, als wie wenn sie nicht fusioniert hätten. Der Artikel 34 Absatz 1 des FILAG bietet hier noch eine zusätzliche Sicherheit. Gemäss seinen Bestimmungen würde in einem solchen Fall während einer Übergangszeit von maximal fünf Jahren nach einer erfolgten Fusion zusätzliche Zahlungen geleistet, so dass keine Gemeinde durch eine Fusion beim FILAG finanziell schlechter gestellt werden würde.

Tabelle 10.4: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden des Zulgtals

	HEI	Disparitätenabbau	HEI*	Mindestausstattung	Total Finanzausgl.	Zuschüsse	Gesamttotal
Buchholterberg	57.8	432'672	68.4	477'719	910'391	0	910'391
Eriz	44.8	197'184	58.6	305'565	502'749	123'097	625'846
Fahrni	60.6	195'943	70.4	190'141	386'084	988	387'072
Homberg	46.6	179'693	59.9	270'076	449'769	24'214	473'983
Horrenbach-Buchen	34.9	119'964	51.1	212'559	332'523	21'469	353'992
Oberlangenegg	46.8	188'270	60.1	281'776	470'046	23'486	493'532
Schwendibach	60.2	68'551	70.1	67'920	136'471	47	136'517
Teuffenthal	52.9	60'429	64.7	78'634	139'063	28'229	167'292
Unterlangenegg	50.9	313'488	63.1	430'156	743'644	4'756	748'400
Wachseldorn	42.5	98'650	56.9	158'586	257'236	4'985	262'221
Total	-	1'854'843	-	2'473'132	4'327'975	231'272	4'559'247
Zulgtal	52.0	1'854'596	64.0	2'472'541	4'327'137	406'666	4'733'803
Differenz				-591		175'394	174'803

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Tabelle 10.5: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite

	HEI	Disparitätenabbau	HEI*	Mindestausstattung	Total Finanzausgl.	Zuschüsse	Gesamttotal
Buchholterberg	57.8	432'672	68.4	477'719	910'391	0	910'391
Eriz	44.8	197'184	58.6	305'565	502'749	123'097	625'846
Fahrni	60.6	195'943	70.4	190'141	386'084	988	387'072
Oberlangenegg	46.8	188'270	60.1	281'776	470'046	23'486	493'532
Unterlangenegg	50.9	313'488	63.1	430'156	743'644	4'756	748'400
Wachseldorn	42.5	98'650	56.9	158'586	257'236	4'985	262'221
Total	-	1'426'207	-	1'843'943	3'270'150	157'312	3'427'462
Zulgtal	53.1	1'426'262	64.8	1'844'226	3'270'488	224'502	3'494'989
Differenz				283		67'189	67'472

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Tabelle 10.6: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Buchholterberg

	HEI	Disparitätenabbau	HEI*	Mindestausstattung	Total Finan- zausgl.	Zu- schüsse	Gesamt- total
Eriz	44.8	197'184	58.6	305'565	502'749	123'097	625'846
Fahrni	60.6	195'943	70.4	190'141	386'084	988	387'072
Oberlangenegg	46.8	188'270	60.1	281'776	470'046	23'486	493'532
Unterlangenegg	50.9	313'488	63.1	430'156	743'644	4'756	748'400
Wachsendorn	42.5	98'650	56.9	158'586	257'236	4'985	262'221
Total		993'534		1'366'224	2'359'758	157'312	2'517'071
Zulgtal	50.8	993'672	63.1	1'366'714	2'360'386	176'041	2'536'427
Differenz				490		18'729	19'219

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Tabelle 10.7: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Fahrni

	HEI	Disparitätenabbau	HEI*	Mindestausstattung	Total Fi- nan- zausgl.	Zu- schüsse	Gesamt- total
Buchholterberg	57.8	432'672	68.4	477'719	910'391	0	910'391
Eriz	44.8	197'184	58.6	305'565	502'749	123'097	625'846
Oberlangenegg	46.8	188'270	60.1	281'776	470'046	23'486	493'532
Unterlangenegg	50.9	313'488	63.1	430'156	743'644	4'756	748'400
Wachsendorn	42.5	98'650	56.9	158'586	257'236	4'985	262'221
Total		1'230'264		1'653'802	2'884'066	156'324	3'040'390
Zulgtal	51.7	1'230'448	63.8	1'654'215	2'884'663	230'497	3'115'160
Differenz				413		74'173	74'586

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Tabelle 10.8: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der linken Zulgtalseite

	HEI	Dispari- tätenab- bau	HEI*	Mindest- ausstat- tung	Total Fi- nan- zausgl.	Zu- schüsse	Gesamt- total
Homberg	46.6	179'693	59.9	270'076	449'769	24'214	473'983
Horrenbach-Buchen	34.9	119'964	51.1	212'559	332'523	21'469	353'992
Schwendibach	60.2	68'551	70.1	67'920	136'471	47	136'517
Teuffenthal	52.9	60'429	64.7	78'634	139'063	28'229	167'292
Total		428'636		629'189	1'057'825	73'959	1'131'78
Zulgtal	47.8	428'551	60.8	628'967	1'057'518	122'599	1'180'117
Differenz				-222		48'640	48'418

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

Tabelle 10.9: FILAG-Zahlungen bei einer Fusion aller Gemeinden der linken Zulgtalseite ohne Schwendibach

	HEI	Dispari- tätenab- bau	HEI*	Mindest- ausstat- tung	Total Fi- nan- zausgl.	Zu- schüsse	Gesamt- total
Homberg	46.6	179'693	59.9	270'076	449'769	24'214	473'983
Horrenbach-Buchen	34.9	119'964	51.1	212'559	332'523	21'469	353'992
Teuffenthal	52.9	60'429	64.7	78'634	139'063	28'229	167'292
Total		360'085		561'269	921'354	73'913	995'267
Zulgtal	44.5	359'963	58.4	560'927	920'890	108'524	1'029'414
Differenz				-342		34'611	34'269

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Bern.

Anmerkungen: HEI = Harmonisierter Steuerertragsindex; HEI* = HEI nach erfolgtem Disparitätenabbau

10.2.3 Kostenreduktionen

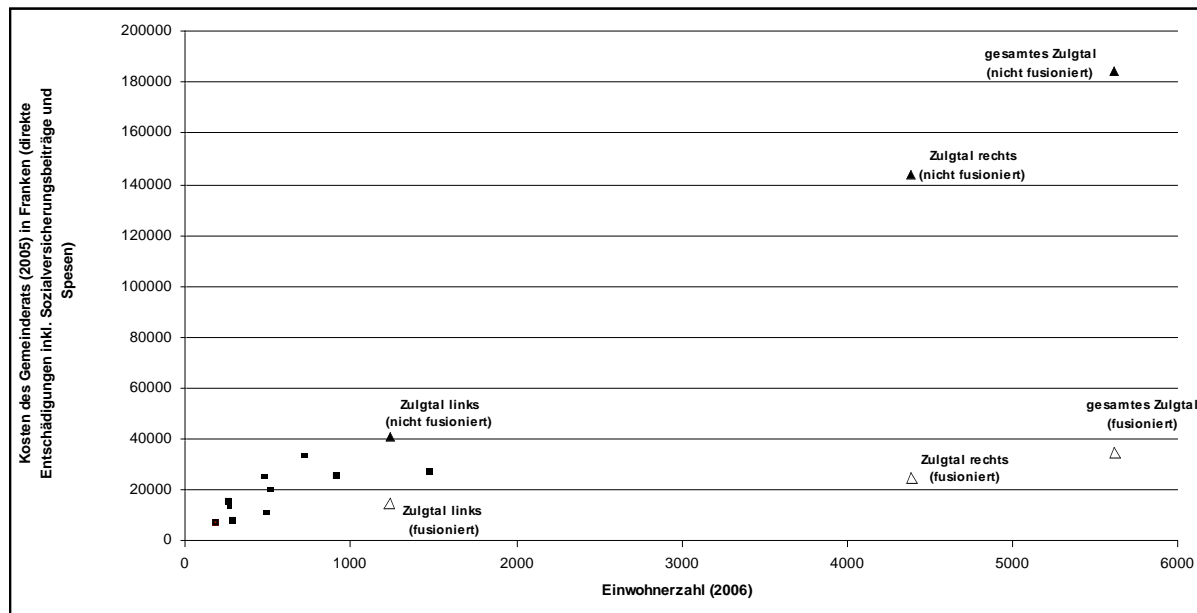
Von Fusionen werden immer auch Einsparungen auf der Kostenseite der Gemeinden erwartet. Aber auch in diesem Bereich ist es sehr schwierig exakte Prognosen zu erstellen. Denn je nachdem, welche Strukturen sich eine neue, fusionierte Gemeinde gibt, fallen die Einsparungen höher

oder tiefer aus. Daher werden in dieser Grundlagen-Studie die Sparpotenziale in lediglich zwei Bereichen – den Kosten für die Exekutive und den allgemeinen Verwaltungskosten – sowie bezüglich des Gesamtaufwandes der Gemeinden etwas genauer betrachtet.

Zunächst soll gezeigt werden in welchem Ausmass bei den Kosten der Exekutive gespart werden könnte. Im Jahr 2005 beliefen sich die gesamten Ausgaben für die Gemeinderäte in den zehn Zulgtaler Gemeinden im nicht-fusionierten Zustand auf rund 185'000 Franken. Darin enthalten sind direkte Entschädigungen, Sozialversicherungsbeiträge und Spesen, was einer restriktiven Definition der Ausgaben für die Exekutive entspricht. Durchschnittlich wenden die Gemeinden demnach 18'500 Franken für ihren Gemeinderat auf. Die Bandbreite reicht dabei von 7'100 Franken (Teuffenthal) bis 33'400 Franken (Fahrni). Bezogen auf die Einwohnerzahl weist Buchholterberg die „günstigste“ Exekutive (rund 18 Franken pro Einwohner). Demgegenüber befindet sich die „teuerste“ Exekutive in Schwendibach (rund 59 Franken).

Würden alle zehn Gemeinden des Zulgtals fusionieren, wäre nur noch ein Gemeinderat mit fünf Mitgliedern notwendig und es könnten Einsparungen von jährlich rund 150'000 Franken anfallen. Selbst wenn die Entschädigungen auf Grund der höheren Einwohnerzahl etwas grosszügiger bemessen würden als heute, wäre noch ein deutliches Sparpotenzial vorhanden. Würden die Gemeinden im linken und rechten Zulgtal je eine getrennte Fusionsgemeinde bilden, würden sich die Minderausgaben auf der rechten Talseite auf rund 120'000 Franken, auf der linken Seite auf rund 25'000 Franken belaufen (vgl. Abbildungen 10.3 bis 10.5). Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Beträge auf Schätzungen beruhen und darum bloss als Grössenordnungen zu verstehen sind.

Abbildung 10.3: Kosten der Exekutive nach Gemeinden (2005)



Anmerkungen: Unbeschriftete quadratische Markierungen bilden die zehn Zulgtalgemeinden ab (für Details vgl. Abbildung 10.4).

Abbildung 10.4: Kosten der Exekutive nach Gemeinden (Ausschnitt Zulgtalgemeinden; 2005)

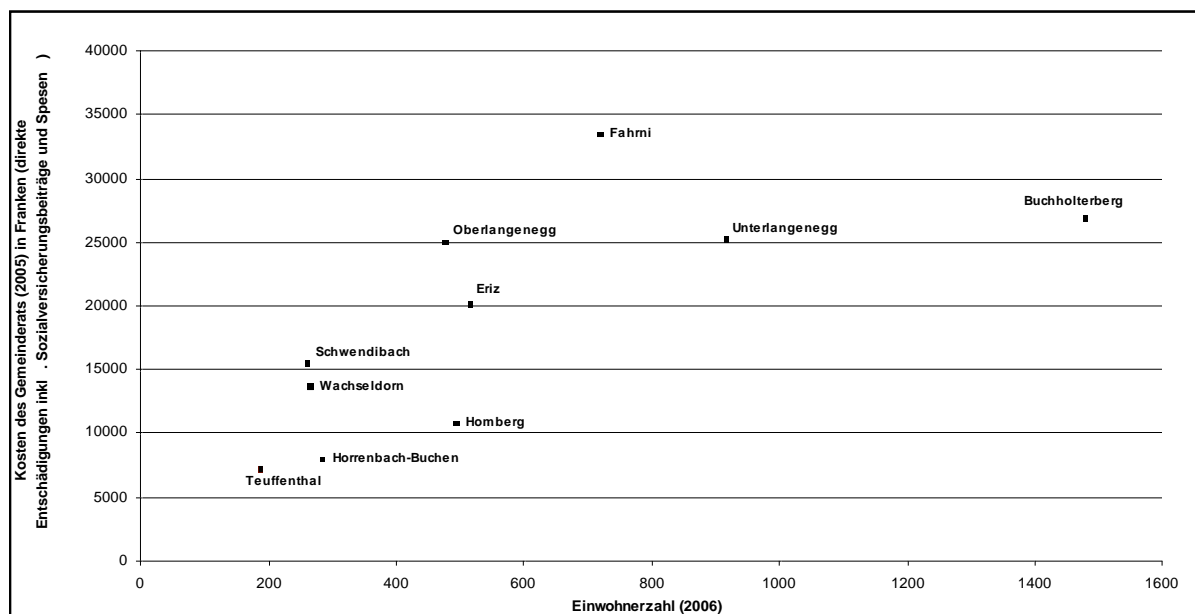
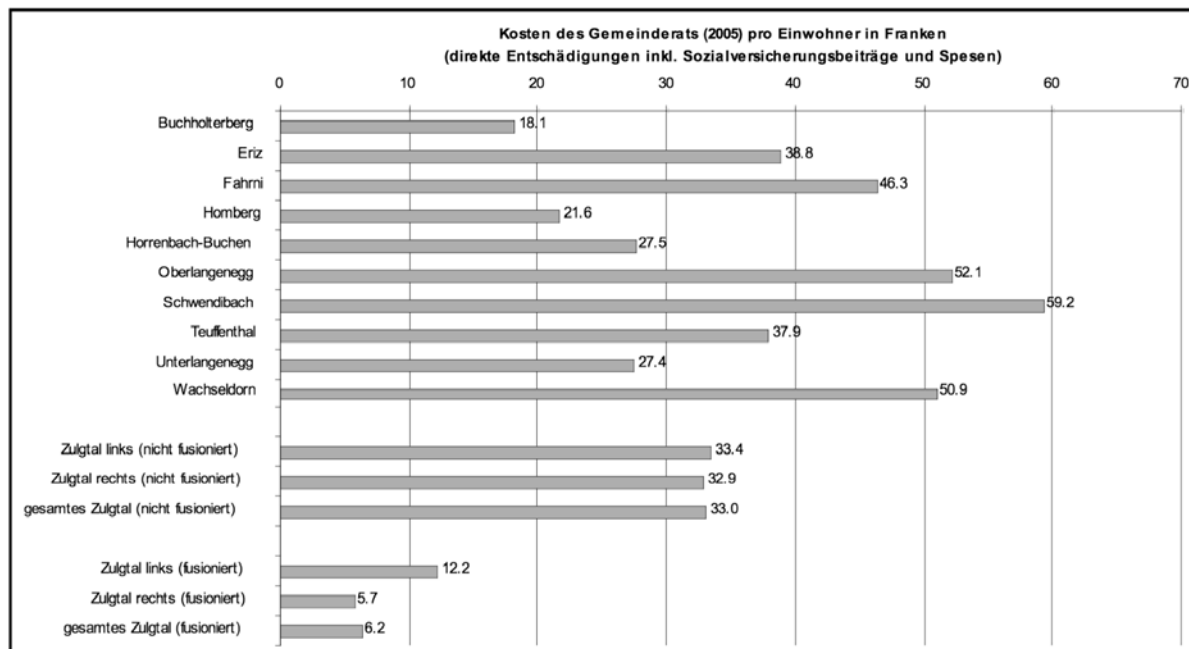


Abbildung 10.5: Kosten der Exekutive pro Einwohner (2005)



Diese Beurteilung wird bestätigt, wenn man einen grösseren Rahmen wählt und die Ausgaben für Exekutive und Verwaltung in Bezug zur Einwohnerzahl aller Berner Gemeinden vergleicht. Die Daten der nachfolgenden Auswertungen basieren auf den Gemeindevergleichsdaten des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern und weichen daher von den oben dargestellten Werten, die direkt den Gemeinderechnungen entnommen wurden, ab. Im Detail sind die Abweichungen vor allem dadurch begründet, dass sich die AGR-Vergleichsdaten auf übergeordnete Kontengruppen innerhalb der Gemeinderechnungen stützen, während im oben dargestellten Vergleich wie erwähnt nur die Ausgaben in den drei Einzelkonten Entschädigungen, Sozialversicherungsbeiträge und Spesen beinhaltet haben.

Die nachfolgenden Abbildungen 10.6 und 10.7 zeigen deutlich, dass der Pro-Kopf-Aufwand für die Verwaltung in Berner Gemeinden bis zu einer Grösse von 2'000 Einwohnern kontinuierlich sinkt und erst bei über 10'000 Einwohnern wieder zu steigen beginnt. In Bezug auf die Kosten für die Exekutive ist dieselbe Tendenz feststellbar, wobei der kostengünstigste Punkte hier erst bei Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern erreicht ist. Die gleiche Aussage kann auch hinsichtlich des Verwal-

tungsaufwand-Anteils am Gesamtaufwand der Gemeinden gemacht werden: am günstigsten präsentiert sich hier die Lage in Gemeinden zwischen 5'000 und 10'000 Einwohnern.

Abbildung 10.6: Nettoaufwand pro Kopf für Verwaltung und Exekutive nach Gemeindegrösse

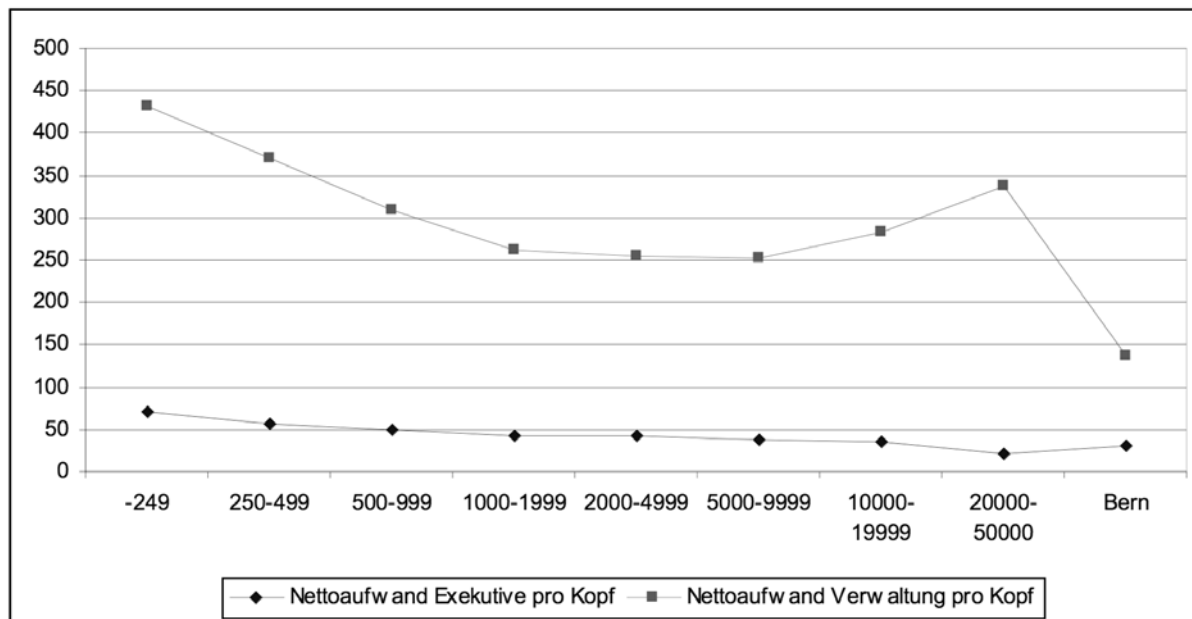
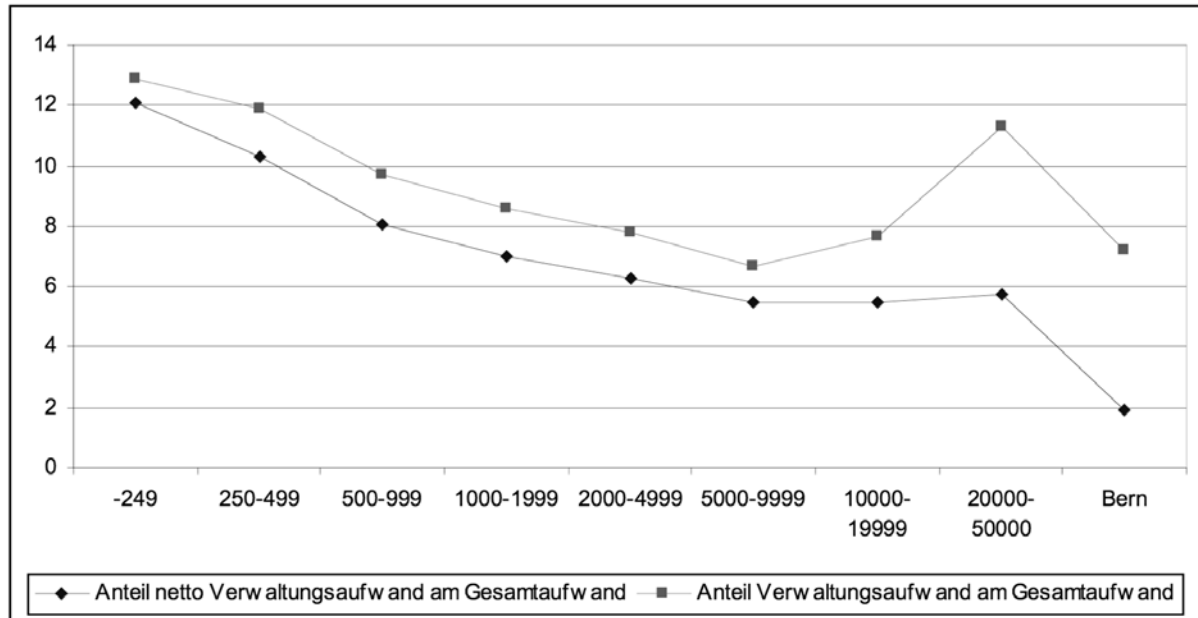


Abbildung 10.7: Anteil Netto- und Gesamtaufwand der Verwaltung am Gesamtaufwand der Gemeinde nach Gemeindegrösse



Gemäss Jahresrechnungen 2005 beträgt der Gesamtaufwand sämtlicher Zulgaler Gemeinden zusammen gegen 20 Millionen Franken. Der Nettoaufwand für die Verwaltung beläuft sich für alle zehn Gemeinden zusammen auf 1.8 Millionen Franken und derjenige für die Exekutiven auf rund 240'000 Franken. Für einen Vergleich der Gemeinden untereinander kann der Pro-Kopf-Aufwand, das heisst der Aufwand pro Einwohner, berechnet werden. Die entsprechenden Werte zeigen beachtliche Unterschiede und stimmen bezüglich Rangfolge mit den oben angestellten Berechnungen überein. Der geringste Pro-Kopf-Aufwand für die Exekutive weist wiederum die Gemeinde Buchholterberg mit 28 Franken pro Einwohner auf, der höchste Aufwand die Gemeinde Schwendibach mit 78 Franken. Beim Verwaltungsaufwand liegen der höchste Wert in Eriz mit 442 Franken und der tiefste in Oberlangenegg mit 234 Franken.

Tabelle 10.10: Berechnung des Nettoaufwands für Exekutive und Verwaltung pro Einwohner (Jahresrechnungen 2005)

Gemeinde	Wohnbevölkerung	Nettoaufwand Exekutive*	Nettoaufwand Verwaltung	Gesamtaufwand	Nettoaufwand Exekutive pro Kopf	Nettoaufwand Verwaltung pro Kopf	Gesamtaufwand pro Kopf	Anteil Verwaltungsausgaben am Gesamtaufwand
Buchholterberg	1'480	40'790	428'503	4'492'550	28	290	3'036	9.5
Eriz	517	25'385	228'765	2'031'668	49	442	3'930	11.3
Fahni	717	43'218	222'641	2'480'909	60	311	3'460	9.0
Homberg	488	15'180	136'425	1'523'645	31	280	3'122	9.0
Horrenbach-Buchen	263	9'126	108'705	947'172	35	413	3'601	11.5
Oberlangenegg	514	30'675	120'156	1'922'142	60	234	3'740	6.3
Schwendibach	245	18'626	106'168	692'374	76	433	2'826	15.3
Teuffenthal	186	8'518	71'023	532'980	46	382	2'865	13.3
Unterlandenegg	920	30'408	328'818	3'970'696	33	357	4'316	8.3
Wachseldorn	240	16'273	74'983	800'233	68	312	3'334	9.4
Rechtes Zulgtal	4'388	186'749	1'403'865	15'698'198	43	320	3'578	8.9
Linkes Zulgtal	1'182	51'450	422'322	3'696'170	44	357	3'127	11.4
Alle Gemeinden	5'570	238'199	1'826'187	19'394'368	43	328	3'482	9.4

Anmerkungen: * = gesamte Kontengruppe

Anhand dieser Daten kann ebenfalls eine Schätzung möglicher Sparpotenziale bei den Kosten für die Verwaltung im Hinblick auf die verschiedenen Fusionsvarianten vorgenommen werden. Die Berner Gemeinden zwischen 1'000 und 10'000 Einwohner weisen im Durchschnitt Verwaltungskosten von etwas mehr als 250 Franken pro Einwohner auf (vgl. Abbildung 10.6). Bei allen sechs Fusionsvarianten würden die fusionierten Gemeinden zu dieser Grössenklasse gehören. Auf dieser Ausgangslage und anhand der Angaben aus der Tabelle 10.10 können für

die sechs Fusionsvarianten mögliche Kosteneinsparungen geschätzt werden:¹¹

- Fusion aller Gemeinden des Zulgtals: -407'000 Franken
- Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite: -285'000 Franken
- Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Buchholterberg: -234'000 Franken
- Fusion der Gemeinden der rechten Zulgtalseite ohne Fahrni: -245'000 Franken
- Fusion der Gemeinden der linken Zulgtalseite: -121'000 Franken
- Fusion der Gemeinden der linken Zulgtalseite ohne Schwendibach: -77'000 Franken

Zu den oben aufgeführten Schätzungen der Sparpotenziale ist jedoch anzumerken, dass es sich dabei um keine exakten Prognosen handelt. Ob diese Potenziale bei allfälligen Fusionsprojekten auch tatsächlich ausgeschöpft würden, ist stark von deren Ausgestaltung abhängig.

10.3 Auswirkungen auf die Demokratie und die politischen Institutionen

Mit den Ausführungen zu den Sparpotenzialen unter anderem im Bereich der Exekutiven im vorangegangenen Abschnitt wurde bereits der Bereich der politischen Institutionen angesprochen. Bei einer Fusion von bloss zwei Gemeinden kann davon ausgegangen werden, dass sich die Struktur der politischen Institutionen der neuen Gemeinde im Vergleich zu den zwei bisherigen Gemeinden kaum verändern wird. Bei grösseren Fusionsprojekten mit bis zu zehn beteiligten Gemeinden – so wie sie im Rahmen dieser Grundlagen-Studie angesprochen werden – gewinnt dieser Bereich jedoch deutlich an Gewicht und es stellt sich verstärkt die Frage, wie die politischen Strukturen der neuen, fusionierten Gemeinde den neuen Begebenheiten angepasst werden sollten. Im Zulgtal kommt

¹¹ Für die fusionierten Gemeinden werden Verwaltungskosten von 255 Franken pro Einwohner angenommen. Diese Kosten wurden mit den aufsummierten, heute anfallenden Kosten der an den jeweiligen Fusionsvarianten beteiligten Gemeinden verglichen. Die Differenz wurde dann wieder mit der Einwohnerzahl multipliziert, was dann das geschätzte Sparpotenzial in Franken ergab.

noch mit dem Zulgraben, der die linke und die rechte Talseite deutlich trennt, eine besondere geografische Situation hinzu, die es ebenfalls zu beachten gilt.

Auch in diesem Bereich können keine abschliessenden Angaben zu den politischen Strukturen von möglichen Fusionsvarianten gemacht werden. Es sollen jedoch einige besondere Aspekte angesprochen sowie allgemeine Empfehlungen vorgelegt werden.

- Ein erster Punkt ist genereller Natur. An dieser Stelle sollte auf einen Vorteil von Gemeindefusionen gegenüber IKZ-Projekten hingewiesen werden. Oft wird argumentiert, dass Gemeinden nicht gleich fusionieren müssen, sondern dass sie auch als eigenständige Gemeinden mittels IKZ-Projekten (z.B. bei der Feuerwehr, der Finanz- oder Steuerverwaltung) zusammenarbeiten und so Einsparungen erzielen können. Dabei wird oft ausgeblendet, dass IKZ-Projekte in der Regel mit einem Demokratiedefizit behaftet sind. So werden IKZ-Projekte oft nicht von gewählten Exekutiven geleitet, sondern von Vertretern, die von den Gemeinderäten der involvierten Gemeinden delegiert werden. Häufig bestehen für die betroffenen Einwohner nach einem Beitrittsentscheid auch kaum noch Möglichkeiten, direkt auf die Ausgaben eines IKZ-Projekts Einfluss zu nehmen, da z.B. die Möglichkeit eines Finanzreferendums nicht besteht (vgl. Steiner 2002: 124). Bei einer Gemeindefusion fallen diese Nachteile weg.
- Auch der nächste Punkt ist eher allgemeiner Natur. Die politischen Strukturen bzw. Institutionen sollten bei einer fusionierten Gemeinde so einfach wie möglich ausgestaltet werden. Auf Sitzgarantien und Quotenregelungen für die beteiligten Gemeinden sollte verzichtet werden. Nach einer erfolgten Fusion sollen sich die Einwohner mit der neuen Gemeinde identifizieren können, dem Erreichen dieses Ziels sind diese Sonderregelungen eher hinderlich. Ein weiteres Argument gegen Sonderregelungen ist, dass die Einwohner des Zulgtals sehr ähnliche politische Ansichten und Präferenzen haben (vgl. Kapitel 5). Sollten solche Sonderregelungen jedoch unumgänglich sein, so sollten sie von Anfang an klar als Übergangslösungen deklariert und auf eine Frist von maximal acht Jahren beschränkt werden.

- Würden alle Gemeinden des Zulgtals fusionieren so entstünde eine Gemeinde mit etwas mehr als 5'500 Einwohnern. Im Vergleich zu den heutigen, zum Teil sehr kleinen Gemeinden wäre dies eine beachtliche Veränderung. Zudem würde sich diese neue Gemeinde über beide Talseiten erstrecken und ein beträchtliches Gemeindegebiet umfassen. Es stellt sich somit die Frage, ob diese veränderten Gemeindestrukturen auch zu neuen politischen Strukturen führen müssten. Bezüglich der Legislative stellt sich die Frage, ob ein Gemeindeparlament eingeführt und bezüglich der Exekutive, ob die Anzahl Sitze erhöht werden sollte. Bei beiden Fragen wird in der vorliegenden Grundlagen-Studie ein eher „konservatives“ Vorgehen empfohlen. Auch wenn alle zehn Gemeinden fusionierten, würde die neue Gemeinde eine Grösse aufweisen, die mit Gemeindeversammlungen – allenfalls kombiniert mit Urnenabstimmungen – als Legislative gut funktionieren könnte. Auch eine erhöhte Sitzzahl in der Exekutive wäre bei rund 5'500 Einwohnern nicht zwingend notwendig, wie ein Blick in die Verhältnisse in anderen Kantonen, wo Gemeinden in der hier besprochenen Grösse oft mit fünf Exekutivmitgliedern funktionieren.
- Ein letzter Punkt schliesslich betrifft die Frage, ob bei einer fusionierten Gemeinde für den Gemeindepräsidenten eine 50-Prozent- oder sogar eine Vollzeitstelle geschaffen werden soll. Doch auch bei diesem Punkt fällt die Empfehlung der Studie zurückhaltend aus. Gesamtschweizerisch sind nebenamtliche Gemeindepräsidenten bei dieser Grössenordnung die Regel und es ist nicht ersichtlich, weshalb dies im Zulgtal nicht auch funktionieren würde.

10.4 Auswirkungen von „weichen“ Faktoren

Im Zusammenhang mit Gemeindefusionen ist immer wieder auch die Rede von den so genannten „weichen“ Faktoren. Selten ist jedoch ganz klar, was darunter zu verstehen ist. In der Regel werden unter diesem Begriff die wichtigen, aber nicht in Bilanzen oder Organigrammen und Gemeindeordnungen festzuhaltenden Aspekte wie die Identifikation mit der Gemeinde, die Bürgernähe des Gemeinderates und der Verwaltung oder die Qualität der Demokratie verstanden.

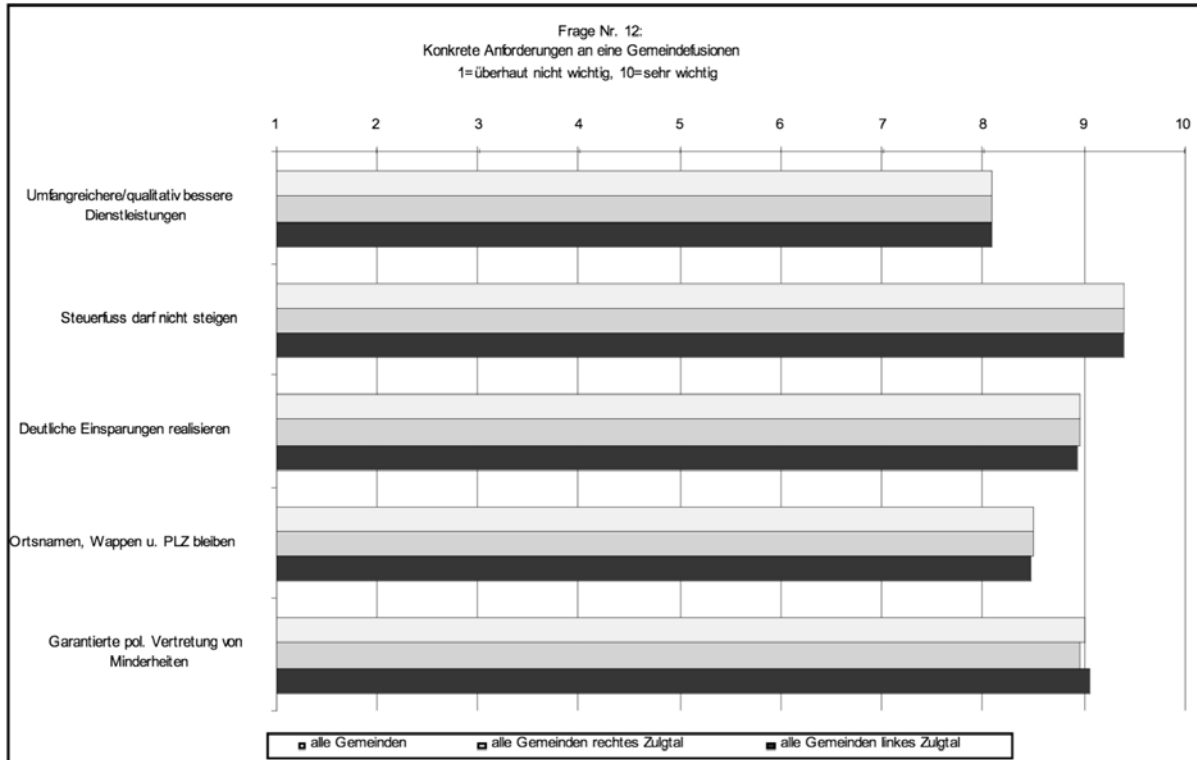
Betreffend die Erfolgsaussichten eines Fusionsprojektes kann festgehalten werden, dass die „harten“ Faktoren – vor allem die Frage der Finan-

zen bzw. der Kosteneinsparungen – von zentraler Bedeutung sind. Üblicherweise reichen diese Aspekte jedoch nicht aus, um ein Fusionsprojekt erfolgreich zu beenden. Dies hat sich z.B. auch in der Meinungsumfrage vom Herbst 2006 gezeigt (vgl. Abschnitt 10.1, Abbildung 10.2), bei der die Sorge der Einwohner vor einem Verlust an Bürgernähe und Identifikation mit der Gemeinde im Fall einer Fusion die höchsten Werte zu verzeichnen hatte.

Konkrete Empfehlungen abzugeben, wie die Bürgernähe oder die Identifikation im Fall einer Fusion in die neue Gemeinde „hinübergerettet“ werden können, ist nicht einfach. Einige Hinweise können den Resultaten der durchgeführten Meinungsumfrage entnommen werden (vgl. Abbildung 10.8).

Aus der Abbildung geht deutlich hervor, dass generell hohe Anforderungen an eine Gemeindefusion gestellt werden. Die höchsten Werte haben die Anforderungen aus dem steuer- und dem finanzpolitischen Bereich zu verzeichnen. Gefolgt von den „weichen“ Anforderungen, dass politische Minderheiten angemessen zu vertreten sind und dass Ortsnamen, Wappen und Postleitzahlen der verschiedenen Gemeinden auch nach einer Fusion beibehalten würden.

Abbildung 10.8: Anforderungen an eine Gemeindefusion



Von der Forderung nach Sitzgarantien und Quotenregelungen in politischen Gremien wurde bereits im vorangegangenen Abschnitt abgeraten. Nicht zuletzt weil es sich dabei um zweiseitige Massnahmen handelt. Zum einen ist es zwar durchaus möglich, dass solche Vorkehrungen als Begleitmassnahmen die Zustimmung zu einem Fusionsprojekt erleichtern können, zum anderen ist es aber mehr als fraglich, ob sie das Ziel unterstützen, mittel- bis langfristig eine Identifikation mit der neuen Gemeinde herbeizuführen.

Im Gegensatz dazu könnte jedoch der Forderung, dass die Ortsnamen und -wappen sowie die Postleitzahlen der einzelnen Dörfer beibehalten werden, entsprochen werden.

Ob diese Massnahmen jedoch ausreichend Bürgernähe vermitteln könnten, darf bezweifelt werden. Vor allem bei der Fusionsvariante unter Einbezug aller zehn Gemeinden ist damit zu rechnen, dass die Verwaltungsstellen (Büros) oder auch die Schulen an ein bis drei Standorten konzentriert werden. Es stellt sich nun die Frage (die in dieser Studie

nicht beantwortet werden kann), ob eine Art von „Opfersymmetrie“ möglich wäre. D.h., dass die Zusammenfassung von Verwaltungsabteilungen so organisiert würde, dass es keine eindeutigen Verlierer oder Sieger gibt. Insbesondere würde dabei auch die Aufteilung des Zulgtals in die linke und die rechte Talseite eine wichtige Rolle spielen. Zu beachten wäre allerdings, dass dabei immer ein Zielkonflikt mit den betriebswirtschaftlichen Organisationsprinzipien, die zu möglichst geringer Heterogenität neigen, besteht, während die Anforderung von möglichst grosser Bürgernähe eine möglichst umfassend dezentralisierte Verwaltung (z.B. Zweigstellen der Gemeindeverwaltung) erfordert. Eine Lösung käme einer Quadratur des Kreises gleich. Sollte es zu einem Fusionsprojekt in grösserem Stil kommen, so dürften in diesem Bereich grössere Probleme zu lösen sein. Im Zweifelsfall sollte Effizienzkriterien der Vorrang eingeräumt werden.

Ebenfalls als „weicher“ Faktor kann die Qualität der lokalen Demokratie betrachtet werden, die auf verschiedene Weise definiert werden kann. In einer neuen Studie zur Qualität der Demokratie in den Schweizer Gemeinden wird diese anhand des Vertrauens der Bevölkerung in die Politiker, des politischen Interesses, des Wissens in politischen Belangen sowie anhand des Umfangs der politischen Partizipation gemessen. Die Ergebnisse der Untersuchung deuten daraufhin, dass die Qualität in kleineren Gemeinden etwas besser ist als in grossen Gemeinden. Die Autoren weisen aber auch darauf hin, dass davor zu warnen ist, in diesem Zusammenhang von „schlechter“ oder „besser“ zu sprechen. Vielmehr sollte anerkannt werden, dass die Demokratie in kleineren Gemeinden einfach andere Wege beschreitet als in grossen Gemeinden. So sind kleine Gemeinden stärker direktdemokratisch geprägt, während in grossen Gemeinden verstärkt auf repräsentative Institutionen (Parlamente) zurückgegriffen wird (vgl. Ladner / Bühlmann 2007). Aus demokratiethoretisch-politikwissenschaftlicher Sicht lässt sich nicht eindeutig sagen, welcher Weg zu einer qualitativ besseren Demokratie führt.

Im Zusammenhang mit Gemeindefusionen weist die Studie zu den lokalen Demokratien jedoch auf zwei interessante Punkte hin:

- Zum einen hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen das politische Interesse und die politische Partizipation der Bevölkerung nach erfolgten Gemeindefusionen gestiegen ist, da die lokale Politik eine zusätzliche

Dynamik erhalten hat und sich zumindest in den ersten Jahren neue politische Aufgaben stellen.

- Zum anderen können die negativen Effekte auf die Qualität der Demokratie bei grösseren Gemeinden durch besondere Massnahmen gemildert werden. Vor allem durch umfassende Information und eine möglichst hohe Transparenz bei politischen Entscheiden können negative Effekte kompensiert werden.

10.5 Sigriswil als Vorbild?

Vor allem im Zusammenhang mit einer Fusion aller zehn Gemeinden des Zulgtals wurde immer wieder die Gemeinde Sigriswil, die aus insgesamt elf Dörfern besteht, als mögliches Vorbild gemäss dem Motto „Eine Gemeinde, elf Dörfer“ genannt. Zumal diese elf Dörfer sich – ähnlich wie die Zulgtaler Gemeinden – deutlich unterscheiden und teilweise auch geografisch und verkehrstechnisch voneinander getrennt sind.

Zwar gehören in Sigriswil alle elf Dörfer zu einer politischen Gemeinde, sie verfügen jedoch alle über eigene politische Gremien wie z.B. Dorfversammlungen. Dies führt zwar einerseits dazu, dass eine gewisse Eigenständigkeit der einzelnen Dörfer erhalten bleibt und auch stärkt es die Verbundenheit der Einwohner/-innen mit ihrem Dorf. So betrachtet, bietet das Sigriswiler Modell durchaus ein gewisses Potenzial bei einer allfälligen Fusion der Zulgtaler Gemeinden als Vorbild zu dienen.

Andererseits hat sich jedoch gezeigt, dass die Sigriswiler Strukturen sehr kompliziert sind und es zu Doppelspurigkeiten und grösseren Reibungsverlusten bei Entscheidungsfindungen zwischen den elf Dörfern kommt. Zudem dürfte ein „Sigriswiler Modell“ übertragen auf die Zulgtaler Gemeinden einen grossen Teil der bei einer Fusion zu erwartenden Spareffekte (z.B. bei den Kosten der Exekutiven oder der Verwaltung) wieder aufheben. Auch andere positive Effekte einer Fusion wie z.B. die Entschärfung von Rekrutierungsproblemen würden in geringerem Mass eintreten, da in jedem Dorf nach wie vor eine Zahl von Ämtern und Behörden zu bestellen wären, nebst den Gremien der übergeordneten politischen Gemeinde. Interessant ist auch, dass sich bei den Abklärungen in Sigriswil gezeigt hat, dass sich die Gemeinde selbst nur bedingt als Vorbild für eine allfällige Gesamtfusion der Zulgtaler Gemeinden sieht.

Deshalb empfiehlt diese Studie bei allfälligen Gemeindefusionen nicht auf das Modell der Gemeinde Sigriswil zurückzugreifen. Auch wenn ein solches Modell das Potenzial bieten würde, die Haltung der Bevölkerung zu einer Fusion positiv zu beeinflussen, so überwiegen doch die Nachteile. Die befürchteten Nachteile einer Fusion wie der Verlust an Bürgernähe und Identifikation mit der Gemeinde müssten durch andere Massnahmen abgeschwächt werden.

11 Regionale Zusammenarbeit

Denkbare regionale Reformansätze – d.h. Zusammenarbeitsformen oder Fusionen über das Zulgtal hinaus – haben in der Meinungsumfrage vom Herbst 2006 im Vergleich zu den übrigen Reformansätzen schlecht abgeschnitten. Bei allen Reformansätzen wurden die Zusammenarbeitsformen innerhalb der Zulgtaler Gemeinden deutlich bevorzugt und sogar Gemeindefusionen innerhalb des Zulgtals schnitten besser ab, als regionale Reformansätze (vgl. Kapitel 10, Abbildung 10.1).

Auch aus zusätzlichen Abklärungen und Gesprächen mit Gemeindevertretern ging eine kritisch-skeptische Haltung gegenüber regionalen Ansätzen deutlich hervor. So wurden z.B. die bisher bestehenden, vom Kanton Bern verordneten Regionalisierungen (z.B. das Sozialamt, das Mietwesen oder das Asylwesen) dahingehend kritisiert, dass sie nicht oder nur sehr bedingt zu den erhofften Einsparungen geführt haben.

Es bestehen zwar Ansätze die Regionen – z.B. das Amt Thun oder die Planungsregion Thun-Innertport (TIP) – zu stärken und bei Reformprojekten vermehrt einzubeziehen, daher sollten die Entwicklungen auf regionaler Ebene stets beobachtet und niemals unterschätzt werden, insgesamt aber scheinen die Regionen noch nicht richtig in der Politik verankert zu sein.

Allerdings sollte diese Zurückhaltung gegenüber regionalen Lösungen nicht dazu führen, dass solche Projekte per se abzulehnen sind. Insbesondere die Abklärungen bei der Gemeinde Steffisburg haben diesbezüglich zu einigen interessanten Erkenntnissen geführt. Steffisburg hätte durchaus das Potenzial zu einem (noch) wichtigeren Partner der Zulgtaler Gemeinden zu werden. So hat die Gemeinde Steffisburg zu erkennen gegeben, dass sie auch bereit wäre, im Rahmen einer intensivierten Zusammenarbeit mit den Zulgtaler Gemeinden gewisse Verwaltungstätigkeiten, die keinen oder nur sehr wenig direkten Kundenkontakt aufweisen (z.B. die Erfassung der Steuererklärungen) an Zulgtaler Gemeinden abzutreten, die dann diese Dienstleistungen auch für die Gemeinde Steffisburg erbringen würden. Auf diese Weise könnte ein Teil der Arbeitsplätze, die bei einer intensivierten Zusammenarbeit nach Steffisburg verlegt würden, kompensiert werden. Ein solches Angebot sollte von den Zulgtaler Gemeinden auf jeden Fall geprüft werden und zeigt auch auf,

dass mit der Gemeinde Steffisburg eine für alle Seiten befriedigende Zusammenarbeit möglich wäre, da auch ein gewisses Verständnis für die Anliegen der Zulgtaler Gemeinden vorhanden ist.

12 Fazit und Empfehlungen

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse der vorangehenden Kapitel zu den verschiedenen Reformansätzen zusammengefasst und mit Empfehlungen betreffend das weitere Vorgehen versehen.

12.1 Interkommunale Zusammenarbeit

In Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hat sich gezeigt, dass dieser Bereich weitgehend ausgereizt ist. Die Gemeinden des Zulgtals arbeiten bereits heute in vielen Bereichen zusammen. Ein Ausbau der IKZ kann im Wesentlichen nur noch über zwei Wege erreicht werden:

- Zum einen könnten bei bestehenden IKZ-Projekten die räumlichen Geltungsbereiche (Perimeter) so vereinheitlicht werden, dass jeweils alle Gemeinden zumindest einer Talseite beteiligt sind.
- Zum anderen könnte die Intensität der IKZ-Projekte erhöht werden, indem die entsprechenden Bereiche der betroffenen Gemeinden nicht nur zusammenarbeiten sondern auch zusammengelegt werden.

Box 12.1: Exkurs: Vor- und Nachteile von IKZ-Projekten

Vorteile:

- IKZ-Projekte sind oft schneller und einfacher zu realisieren als Gemeindefusionen, da geringere politische Widerstände bestehen.
- Auch eignen sich solche Projekte sowohl als eigenständige Lösungen als auch als Vorprojekte zu allfälligen, späteren Fusionsprojekten.
- Durch Zusammenlegungen von Verwaltungseinheiten kann die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gestärkt werden.
- Bei entsprechender Planung können bereichsspezifische finanzielle Anreize durch externe Stellen (z.B. Kanton oder Gebäudeversicherung) optimal abgeschöpft werden (z.B. bei der Feuerwehr).

- Zusammenlegungen – z.B. im Bereich der Gemeindeverwaltungen – können den Aufbau oder die Sicherung von Lehrlingsausbildungsplätzen ermöglichen.

Nachteile:

- Es besteht die Gefahr einer überbordenden Komplexität der Gemeindestrukturen. Diese werden durch die IKZ-Projekte schwerfällig, für die Bevölkerung kaum überblickbar und für die Behörden und die Verwaltung nur noch schwer steuerbar.
- In einigen Bereichen (z.B. der Gemeindeverwaltung) kommen Bereichszusammenlegungen einer Gemeindefusion bereits sehr nahe. Zusammenlegungen sollten daher an eine übergeordnete Reformstrategie gekoppelt sein.
- Bei IKZ-Projekten sind im Vergleich zu Gemeindefusionen geringere positive Kosteneffekte zu erwarten.
- Auch sind IKZ-Projekte in der Regel mit einem Demokratiedefizit behaftet.

Basierend auf diesen im Kapitel 8 erarbeiteten Grundlagen wird empfohlen, die IKZ-Projekte auszubauen. Insbesondere in den vier exemplarisch durch die Studie aufgegriffenen Bereichen (Gemeindeverwaltung, Feuerwehr, Bildung/Schulwesen sowie Orts- und Regionalplanung) sollten nach Möglichkeit zum einen die Perimeter vereinheitlicht werden (d.h. jeweils versucht werden zumindest alle Gemeinden einer Talseite einzubeziehen). Zum anderen sollten auch die Bereiche zusammengelegt werden, um überhaupt noch Spareffekte gegenüber dem Status quo erzielen zu können.

Bereichszusammenlegungen machen jedoch vor allem dann Sinn, wenn sie Teil einer umfassenden Reformstrategie sind und sollten daher vor einem solchen Hintergrund geplant werden. Darauf wird im Abschnitt 12.5 detaillierter eingegangen.

12.2 Ein- und Umgemeindungen

Bezüglich einer möglichen Umgemeindung des Ortsteils Inner-Horrenbach von Horrenbach-Buchen zu Eriz kann – angesichts der überaus deutlichen Ergebnisse der Meinungsumfrage – nur empfohlen werden, dass die beiden betroffenen Gemeinden möglichst rasch mit den Detailabklärungen für ein solches Projekt beginnen.

Betreffend der beiden im Rahmen dieser Studie angesprochenen Eingemeindungen – Fahrni bzw. Schwendibach jeweils nach Steffisburg – konkrete Empfehlungen auszusprechen, ist hingegen nicht ganz einfach. Beide möglichen Eingemeindungen könnten sich als sinnvoll erweisen. Allerdings könnte dies auch bei allfälligen Fusionen mit anderen Zulgtaler Gemeinden zutreffen. Daher sollten sowohl Fahrni als auch Schwendibach beide Optionen prüfen, wobei im Falle von Schwendibach der Schwerpunkt auf einer Eingemeindung in Steffisburg und im Falle von Fahrni der Schwerpunkt eher auf eine mögliche Fusion mit Zulgtaler Gemeinden gelegt werden sollte.

12.3 Gemeindefusionen

Die Voraussetzungen für Gemeindefusionen sind im Zulgtal grundsätzlich gut. Die Gemeinden sind sich bezüglich Bevölkerungsstruktur, politischen Einstellungen und Werten sehr ähnlich. Ebenfalls ähneln sich die wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen mit denen die Gemeinden konfrontiert werden. Weiter bestehen bereits enge Verflechtungen zwischen den Gemeinden durch die zahlreichen IKZ-Projekte und die Meinungsumfrage belegt, dass in der Bevölkerung zwar eine gewisse Skepsis gegenüber Gemeindefusionen besteht, dass es sich dabei aber nicht um eine geschlossene, unüberwindbare Abwehrhaltung handelt. Bezüglich der finanziellen Auswirkungen kann festgehalten werden, dass die Gemeinden bei allen untersuchten Fusionsvarianten finanziell einerseits von Einsparungen und andererseits von höheren Zahlungen aus dem Finanzausgleich profitieren würden.

Vorteile:

- Kein demokratisches Defizit. Die demokratische Mitbestimmung bleibt gewahrt bzw. verbessert sich gegenüber der aktuellen Situation durch die Integration der bisherigen IKZ-Projekte in die neue Gemeinde.
- Einfachere Personalrekrutierung für Politik (Gemeinderat, Kommissionen) und Verwaltung (Gemeindeschreiber, Finanzverwalter) und Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber.
- Grösseres Synergiepotenzial als bei reinen IKZ-Lösungen (z.B. bei den Kosten für die politische Behörden und die Verwaltung).
- Fusionen erhalten die grössten finanziellen Zuschüsse durch den Kanton.
- Fusionen sind die beste Möglichkeit für ländliche Gemeinden, um sich zu stärken und ein grösseres Gewicht gegenüber den Agglomerationen und Zentren zu erhalten.
- Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, grösseres Know-how vorhanden.
- Angebot und Erhalt von Ausbildungsplätzen für Lehrlinge.

Nachteile:

- Für Fusionen ist ein mittelfristiger Zeithorizont von rund fünf Jahren notwendig, dadurch besteht die Gefahr eines erlahmenden Reformwillens bzw. dass das Projekt auf die lange Bank geschoben wird.
- Es sind grössere politische und emotionale Widerstände als bei IKZ-Lösungen zu erwarten.
- Gemeindefusionen beinhalten politisch sehr heikle Entscheidungen (z.B. die konkrete Standortwahl für diverse Gemeindeeinrichtungen oder Vergabe von Posten wie z.B. Gemeindeschreiber, Finanzverwalter, etc.), was zu weiteren politischen Widerständen führen kann.

- Befürchtungen von grösserer Anonymität, weniger Bürgernähe und auch grösseren (räumlichen) Distanzen zu den Behörden und der Verwaltung der Gemeinde.
- Fusionen können zu Raumproblemen führen (z.B. Überkapazitäten und leer stehende Verwaltungsgebäude sowie zu knapper Büroraum bei der „neuen“ zentralen Verwaltung).

Basierend auf diesen Erkenntnissen können folgende Empfehlungen ausgesprochen werden:

- *Option einer Fusion aller Gemeinden:* Auch wenn eine Fusion aller zehn Zulgtaler Gemeinden die komplexeste Fusionsvariante darstellt, sollte ein solches Projekt ernsthaft und detailliert geprüft werden. Denn dieses Projekt weist gegenüber kleinräumigeren Projekten einige Vorteile auf: grösste zu erwartende Spareffekte, umfassendste Unterstützung (finanziell und beratend) durch den Kanton und auch grösstmögliches Gewicht der neuen Gemeinde gegenüber anderen Gemeinden, regionalen Gremien oder dem Kanton.
- *Mindestanforderungen an Fusionsprojekte:* Sollte eine Fusion aller zehn Gemeinden verworfen werden, so wird empfohlen, Fusionsprojekt für jeweils eine Gemeinde pro Talseite zu prüfen. Dabei sollten folgenden Mindestanforderungen beachtet werden:
 - Pro Projekt sollten von Beginn an mindestens drei Gemeinden beteiligt sein.
 - Auf Grund der geografischen Lage können jeweils zwei „Zentren“ bestimmt werden, die bei solchen Projekten zwingend beteiligt sein müssen. Auf der linken Talseite wären dies Homberg/Teufenthal und auf der rechten Talseite Ober-/Unterlangenegg.
- *Einfache Strukturen:* Bei fusionierten Gemeinden sollten die politischen Strukturen so einfach wie möglich gehalten werden. D.h. es sollte ein fünfköpfiger, nebenamtlicher Gemeinderat und die Gemeindeversammlung als Legislative beibehalten werden. Auf Vorkehrungen wie Sitzgarantien, Quotenregelungen oder eigene politische Gremien für die „ehemaligen“ Gemeinden sollte verzichtet werden. Sigriswil kann diesbezüglich nicht als Vorbild dienen.

- *Mehrere Dörfer, eine Gemeinde:* Auch nach einer Fusion sollte den beteiligten, ehemals selbstständigen Gemeinden die Möglichkeit geboten werden, ihren Namen, ihre Wappen und z.B. auch die Postleitzahl behalten zu können. Zudem sollten sofern es nicht zu übermässigen Kosten führt dezentrale „Filial-Lösungen“ für die Gemeindeverwaltung geprüft werden. Mit diesen Massnahmen sollen politische Widerstände und Ängste abgebaut werden.
- *Transparenz und Information:* Sowohl über die Ausarbeitung allfälliger Fusionsprojekt als auch nach einer erfolgten Fusion sollte grosses Gewicht auf eine transparente und umfassende Information gelegt werden, so wie dies bislang auch bei dieser Grundlagen-Studie der Fall war.

12.4 Regionale Reformansätze

Regionale Reformansätze – d.h. Reformansätze unter Einbezug von Gemeinden ausserhalb des Zulgtals – wurden sowohl in der Meinungsumfrage als auch bei den zahlreichen Interviews und Gesprächen mit Gemeindevertretern und Experten weit gehend abgelehnt. Daher wird den Zulgtaler Gemeinden empfohlen auf Projekte im Bereich der regionalen Ansätze vorerst zu verzichten und sich zunächst auf eine Konsolidierung der Gemeindestrukturen innerhalb des Zulgtals sowohl im Bereich der IKZ als auch im Bereich der Gemeindefusionen zu konzentrieren. Sollten die Regionen und regionale Gremien in einigen Jahren dann an Bedeutung gewonnen haben, könnten die Zulgtaler Gemeinden dann geeint und mit einem grösseren Gewicht ausgestattet auftreten und würden somit auch innerhalb regionaler Verbände einen grösseren Stellenwert aufweisen als heute.

12.5 Empfehlungen für das weitere Vorgehen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Empfehlungen für die vier Reformbereiche genannt. Abschliessend soll nun versucht werden, Empfehlungen für das weitere Vorgehen zu formulieren:

- *Reformstrategie für das gesamte Zulgtal entwickeln:* Die zehn Zulgtaler Gemeinden sollten eine gemeinsame Reformstrategie entwickeln und dafür auch ein gemeinsames Gremium einsetzen. Eine Möglichkeit be-

steht darin, die Gremien, die zur Begleitung bei der Erarbeitung der vorliegenden Grundlagen-Studie geschaffen worden sind, weiterzuführen und allenfalls umzubauen. Auf diese Weise würden Erfahrungen und Kenntnisse nicht verloren gehen. Der Zeithorizont für die Erreichung der in der Strategie gesetzten Ziele sollte nicht zu weit gesteckt werden (z.B. nicht mehr als fünf Jahre).

- *Inhalte der Reformstrategie:* Bevor mit den Arbeiten an einer solchen Reformstrategie begonnen werden kann, müssen alle Gemeinden Stellung beziehen, ob sie an der Erarbeitung der Details der folgenden Projekte beteiligt sein möchten:
 - Bereinigung der räumlichen IKZ-Geltungsbereiche in den Bereichen Feuerwehr, Bildung, Orts- und Raumplanung (Mindestgrösse des Perimeters wäre jeweils eine Talseite).¹²
 - Zusammenlegung der drei oben genannten IKZ- bzw. Politikbereiche.
 - Fusionsprojekt aller Gemeinden.
 - Fusionsprojekt aller Gemeinden auf der linken Talseite.
 - Fusionsprojekt aller Gemeinden auf der rechten Talseite.
 - Zudem sollten die Gemeinden Eriz, Horrenbach-Buchen, Fahrni und Schwendibach entscheiden, ob sie die im Kapitel 9 angesprochenen Ein- und Umgemeindungen als Optionen verfolgen möchten oder nicht.

Nachdem diese Entscheide gefällt worden sind, wissen die Gemeinden, woran sie sind und können darauf basierend eine Reformstrategie für das Zulgtal entwickeln und mit der Erarbeitung der Detailabklärungen beginnen.

- *Aktuelle Dynamik nutzen:* Durch die Erarbeitung der vorliegenden Studie ist eine Dynamik entstanden. Es wird über Reformen bis hin zu Fu-

¹² Der Bereich der Gemeindeverwaltung sollte an dieser Stelle ausgeklammert werden. Erfahrungen in anderen Gemeinden haben gezeigt, dass bei Zusammenlegungen von Kernverwaltungen nicht mehr als zwei bis drei Gemeinden beteiligt sein sollten, da sonst die Strukturen zu komplex werden. Daher sollten die Zulgtaler Gemeinden sich in diesem Bereich bietende Möglichkeiten für Zusammenlegungen durchaus prüfen, dies sollte aber auf bilateraler Ebene zwischen einzelnen Gemeinden und nicht auf der Ebene des gesamten Tales geschehen.

sionen gesprochen. Diese Dynamik sollte beibehalten werden. Daher sollte über das weitere Vorgehen noch 2007 entschieden werden, so dass mit Detailabklärungen Ende 2007 oder Anfang 2008 begonnen werden kann. Entsprechend sollten die oben erwähnten Entscheide über die Stossrichtung im Sommer/Herbst 2007 von den Gemeinden gefällt werden, so dass je nach Entscheiden die Reformstrategie im Herbst/Winter 2007 entwickelt werden kann.

Anhang und Verzeichnisse

Abkürzungsverzeichnis

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
BFS	Bundesamt für Statistik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
ESP	Entwicklungsschwerpunkt
FILAG	Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (Kanton Bern)
GeRAG	Gemeindereform Aargau(Kanton Aargau)
GEREF	Strategie Gemeindereformen (Kanton Bern)
GFG	Gemeindefusionsgesetz (Kanton Bern)
GVB	Gebäudeversicherung des Kantons Bern
HEI	Harmonisierter Steuerertragsindex
IHG	Investitionshilfegesetz
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KDA	Kapitaldienstanteil
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NPM	New Public Management
NRP	Neue Regionalpolitik (des Bundes)
SARZ	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit
SFA	Selbstfinanzierungsanteil
SFG	Selbstfinanzierungsgrad
TIP	Region Thun-InnertPort
ZBA	Zinsbelastungsanteil

Liste der Gesprächspartner

Interviews

01.05.2006		Sonja Ziehli; Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Gemeindefinanzen
08.05.2006		Bernhard Wyttenbach; Regierungsstatthalter Thun
15.05.2006		Willy Hafner, Elisabeth Bernard; Amt für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Orts- und Regionalplanung
06.09.2006		Otto Mosimann; Berater, Koordinator bei Zusammenlegungen von Schulen
12.12.2006		Hans Ulrich Grossniklaus; Gebäudeversicherung Bern
19.12.2006		Peter Tschanz; Gemeindeschreiber Sigriswil
19.12.2006		Daniel Wüthrich; beco, Abteilung Tourismus und Regionalentwicklung
20.12.2006		Hans Rudolf Feller; Gemeindepräsident Steffisburg
10.01.2007		Beat Baumgartner, Beat Dänzer; Finanzverwaltung des Kantons Bern, Abteilung Finanzausgleich

Telefonische bzw. E-Mail-Kontakte

Dezember 2006	Ueli Seewer, Experte Gemeindefinanzen, Service Public AG, Bern
Januar-Februar 2007	Thomas Rügsegger, Schulleiter Homberg
Februar-März 2007	Rudolf Meyer, Erziehungsdirektion Kanton Bern
2006/07	Gemeindeschreiber der Zulgtaler Gemeinden

Literaturverzeichnis

- Amt für Gemeinden und Raumordnung (2001): *Gemeindevergleiche. Erfahrungen anderer Stellen, Ausgangslage im Kanton Bern, Vergleich mit anderen Kantonen, Vorschlag zum Gemeindevergleich*; Bern.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (2006): *Kanton Bern: Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit*; Bern.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung (2007): *Bericht Gemeindefinanzen 2005. Darstellung der Finanzlage der 398 bernischen Gemeinden im Jahr 2005*; Bern.
- Baumgartner, Florian (2005): *Finanzielle ex post Analyse der Feuerwehrfusion im Kanton Bern anhand der Feuerwehrgesellschaften Böödeli & oberes Bürenamt. Diplomarbeit an der Hochschule für Wirtschaft und Verwaltung HSW Bern*; Bern.
- Bundesamt für Statistik (2005): *Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz. Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990-2000* (Autoren: Michael Hermann, Corinna Heye, Heiri Leuthold); Neuchâtel.
- Bundesrat (2005): *Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005*; BBl 2006 231; Bern.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2005): *Bildungsstrategie. Projekte, Massnahmen, Bereichsziele, strategische Ziele, Vision*; Bern.
- Feuerwehrverband Amt Thun (2005): *Feuerwehr Region Thun. Grundlagenpapier für die zukünftige Entwicklung des Feuerwehrwesens im Amt Thun*; Thun.
- Finanzverwaltung des Kantons Bern (2006): *Der Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern. Diplomlehrgang Finanzverwalter/Finanzverwalterin 2005 – 2007*; Bern.
- Hermann, Michael und Heiri Leuthold (2003): *Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*; Zürich.
- Hochschule für Technik Rapperswil und Zürcher Hochschule Winterthur (2006): *Ökonomische Analyse von Regionalen Naturpark-Projekten im Kanton Bern. Studie im Auftrag des BECO*; Rapperswil/Winterthur.

- Kanton Bern (2006): Kantonaler Richtplan (Internet-Version; http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_raumplanung/agr_raumplanung_kant_richtplan.htm)
- Kipfer, Werner (2004): *Vielgestaltiges Amt Thun. Areal, Gemeinden, Menschen, Arbeit, Wirtschaft*, Hünibach.
- Ladner, Andreas, Jan Fivaz und Daniel Schwarz (2005). *Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“ im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern*; Bern.
- Ladner, Andreas und Bühlmann, Marc (2007): *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*; Zürich.
- Projektgruppe Oberstufenzentrum (2006); Bericht der Projektgruppe Oberstufenzentrum mit Antrag an die Sekundarschulkommission zuhanden der Delegiertenversammlung des Verbandes. Unterlängg.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2000): Gemeindereformen im Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000; Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2004): Weiterentwicklung der Wachstumsstrategie für den Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Februar 2004; Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2005a): Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Schlussevaluation vom 11. Mai 2005; Bern
- Regierungsrat des Kantons Bern (2005b): Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrates vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat; Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2005c): Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 19. Oktober 2005; Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2006): Raumplanungsbericht 2006. Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat (August 2006); Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2007): Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Volksschulgesetz (VSG) (Änderung); Bern.

Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten; Bern.