

Empfehlungsbericht Bern / Ostermundigen – Fazit der Projektleitung Stand 30. Juli 2020

1. Ausgangslage

Im Frühjahr 2019 haben die Gemeinden Bern, Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen, Kehrsatz und Ostermundigen unter dem Projektnamen «Kooperation Bern» eine Untersuchung in Auftrag gegeben mit dem Ziel, Chancen und Risiken einer Fusion sowie das Potenzial einer verstärkten Zusammenarbeit abzuklären. In der Folge ist eine breit angelegte Machbarkeitsstudie entstanden, welche Mitte Februar 2020 publiziert und gleichzeitig in die öffentliche Konsultation gegeben wurde.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie mussten während der Konsultationsphase im Frühjahr 2020 verschiedene Informations- und Partizipationsveranstaltungen abgesagt werden. Damit die Meinungsbildung trotzdem gewährleistet bleibt, entschied sich der Projektrat, die Konsultation zu verlängern. Bern und Ostermundigen erstreckten die Konsultationsfrist auf den 10. Juli 2020. Die Exekutive von Ostermundigen ist durch einen Parlamentsbeschluss gebunden, ihrer Legislative bis Ende 2020 die Grundlagen für einen Grundsatzentscheid über Fusionsverhandlungen vorzulegen. Bolligen, Bremgarten, Frauenkappelen und Kehrsatz lassen sich mehr Zeit, sie werden den Grundsatzentscheid voraussichtlich im ersten Quartal 2021 an ausserordentlichen Gemeindeversammlungen fällen.

Daher liegt nun eine Auswertung vorerst für die Gemeinden Bern und Ostermundigen vor. Der «Empfehlungsbericht Bern / Ostermundigen» ist im Auftrag des Projektrates entstanden. Er besteht aus dem vorliegenden Fazit der Projektleitung, der Machbarkeitsstudie des Büros Ecoplan vom 11.2.2020 (Beilage 1) und dem gemeinsamen Konsultationsbericht der Gemeinden Bern und Ostermundigen von gfs.bern und Ecoplan vom 10.7.2020 (Beilage 2). Der Empfehlungsbericht steht den Exekutiven und Parlamenten der beiden Gemeinden als Grundlage für ihre politischen Entscheide über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen zur Verfügung.

2. Einschätzung der Grundlagen

Die **Machbarkeitsstudie** ist eine Synthese aus den Teilberichten «Sachbereiche» (mit Zusatzberichten zu Personal, Pensionskasse und Raumentwicklung/Verkehr), «Politische Strukturen», «Finanzen» und «Recht» (Total rund 400 Seiten, Synthese 60 Seiten). Die Studie wurde unter hohem Zeitdruck und nach dem Prinzip «Mut zur Lücke» verfasst. Dennoch zeichnet sie ein breites Bild der untersuchten Gemeinden und hat punkto Qualität und analytischer Tiefe die Erwartungen der Projektleitung übertroffen.

Der **Konsultationsbericht** ist eine Synthese aus den Eingaben von Privatpersonen und Organisationen über ein Onlinetool sowie von weiteren Stellungnahmen. Die Konsultation erfolgte unter Angabe von Name und Adresse, ist also nicht anonym und erhebt

keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie ist eine Sammlung von Stellungnahmen, wie sie bei einer Vernehmlassung üblich ist, und wird qualitativ beurteilt.

Die Projektleitung schätzt die Konsultationseingaben als fundiert und informativ ein, sie zeugen mehrheitlich von einer soliden Auseinandersetzung mit der Machbarkeitsstudie und dem Projekt. Die Zahl der Eingaben liegt allerdings sowohl in Bern wie in Ostermundigen unter den Erwartungen der Projektleitung.

3. Fazit Machbarkeitsstudie

Aus der Machbarkeitsstudie können im Hinblick auf die politischen Entscheide in Bern und Ostermundigen über die Aufnahme von Fusionsverhandlungen vier Schlussfolgerungen gezogen werden:

Die Möglichkeiten von Kooperationen sind weitgehend ausgeschöpft: Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass die Gemeinden im Perimeter «Kooperation Bern» und darüber hinaus bereits gut und intensiv zusammenarbeiten und die Möglichkeiten weitergehender Kooperationen in den meisten Bereichen ausgeschöpft sind. Soll in den Gemeinden noch stärker zusammengearbeitet werden, ist die Frage der Fusion zu klären.

Eine Fusion ist machbar: Die Machbarkeitsstudie zeigt keine unüberwindbaren Hindernisse für eine Fusion auf, weder in rechtlicher noch in finanzieller Hinsicht. Insbesondere ist die Untersuchung in keiner Gemeinde auf unerwartete oder verborgene Altlasten gestossen. Finanziell hat eine Fusion in allen geprüften Varianten leicht negative, aber zu bewältigende Auswirkungen. Gemäss Machbarkeitsstudie muss bei einer Fusion aller sechs Gemeinden rund 10 Millionen CHF eingespart werden, wenn die Steueranlage der Stadt Bern von 1.54 Einheiten beibehalten wird. Im Szenario Bern und Ostermundigen belaufen sich die erforderlichen Einsparungen auf rund 3.8 Millionen CHF. Diese Zahlen beziehen sich auf eine Simulation der bisherigen Finanzdaten, die künftige Entwicklung kann aufgrund der Corona-Krise nicht verlässlich abgeschätzt werden.

Bei den Gebühren und im Finanz- und Lastenausgleich (Filag) ändert sich gemäss Machbarkeitsstudie mit einer Fusion wenig. Bezüglich Aufwand wirkt sich gemäss Machbarkeitsstudie höchstens ein kleiner Teil der höheren Pro-Kopf-Kosten der Stadt Bern auch kostensteigernd auf eine fusionierte Gemeinde. Der Investitionsbedarf pro Kopf verändert sich bei einer Fusion aufgrund der Grösse der Stadt Bern ebenfalls nicht wesentlich.

Aufgrund des hohen Investitionsbedarfs, einer im Vergleich unzureichenden Selbstfinanzierungskraft und der Probleme infolge der Corona-Krise dürfte sich allerdings die finanzielle Situation in den Gemeinden unabhängig von einer Fusion verschlechtern. Damit dürfte auch der Druck zur Entlastung der Finanzhaushalte mittels Sparmassnahmen ansteigen, unabhängig davon, ob es zu einer Fusion kommt oder nicht. Eine Fusion bietet für Bern und Ostermundigen und allfällige weitere Gemeinden mittelfristig eine Optimierung des Ressourceneinsatzes durch Synergien und allenfalls eine Steigerung der Kapitalmarktfähigkeit..

Eine Fusion ist gestaltbar: In keinem der geprüften Fusionsszenarien drängt sich eine grundlegende Reform der städtischen Strukturen auf, es gibt aber Gestaltungsspielraum. Dieser betrifft insbesondere die politischen Strukturen, die Stadtteilpartizipation

und die Ausgestaltung der Dienstleistungen der Gemeinden. In diesem Punkt bieten Fusionsverhandlungen auch die Möglichkeit, eine allfällige Dezentralisierung von Dienstleistungsangeboten zu prüfen.

Eine Weiterführung des Projekts ist sinnvoll: Eine Fusion ist zum jetzigen Zeitpunkt für keine der beteiligten Gemeinden zwingend, da sie heute alle solid aufgestellt sind. Mittel- und langfristig stellt sich jedoch die Frage, wie zukunftsfähig und attraktiv eine fragmentierte Kernregion Bern ist – dies vor allem mit Blick auf künftige technologische und gesellschaftliche Herausforderungen (Stichwort «Smart City») und auf den Standortwettbewerb zwischen den Regionen (Stichworte «Grand Fribourg», «Zukunftsraum Aarau»). Verschiedene Argumente sprechen dafür, die Fusionsfrage aus der heutigen Position der Stärke heraus anzugehen.

4. Fazit Konsultationsbericht

Der Konsultationsbericht wertet die Onlinebefragung aus sowie ergänzende Kommentare und Fragen, die teilweise auch per E-Mail oder Brief eingesandt wurden. Die Stellungnahmen sind, wie oben bereits geschrieben, nicht repräsentativ und können darum nicht auf die gesamte Bevölkerung der teilnehmenden Gemeinden extrapoliert werden. Folgende Schlüsse der Projektleitung aus dem Konsultationsbericht beziehen sich somit auf die eingegebenen Stellungnahmen:

Die Machbarkeitsstudie ist eine gute Informationsgrundlage: Die Machbarkeitsstudie stösst bei Privatpersonen und Organisationen aus Bern und Ostermündigen auf gute bis sehr gute Resonanz. Die darin enthaltenen Informationen werden als hilfreich für die Meinungsbildung angesehen.

Die Konsultation zeigt eine deutlich positive Einstellung zur Fusion: Die Konsultation in den Gemeinden Bern und Ostermündigen zeigt insgesamt eine deutlich positive Einstellung zu einer Fusion. In Bern werden die Vorteile vor allem im Hinblick auf die Stärkung des Raums Bern im Kanton und der Schweiz, der langfristigen Kosteneinsparung und der Raumentwicklung gesehen. Allgemein wird erwartet, dass eine fusionierte Gemeinde die Digitalisierung, anstehende Investitionen und die künftige Erbringung der Gemeindedienstleistungen besser bewältigen kann. In Ostermündigen werden Verbesserungen insbesondere für die Gemeindefinanzen, die Einwohnerdienste, das Bildungswesen und die Arbeitsbedingungen des Gemeindepersonals erwartet. Zudem werden mögliche Synergien, die politische Mitbestimmung in der Stadt Bern und Vorteile bei der gemeinsamen Raumentwicklung positiv gewertet.

Als Nachteile werden in der Stadt Bern vor allem finanzielle Befürchtungen genannt, ebenso werden in Bern Nachteile in Bezug auf die politischen Strukturen erwartet. In Ostermündigen erwarten die Konsultationsteilnehmenden Nachteile in Bezug auf die Selbstbestimmung, die generelle Identität beziehungsweise den Dorfcharakter der heutigen Gemeinde und im Hinblick auf die politischen Strukturen und die Bürgernähe der Verwaltung.

Die Selbständigkeit der Stadtteile erweist sich als wichtiges Anliegen: In der Konsultation sticht hervor, dass die Selbständigkeit der Stadtteile sowohl in Bern wie in Ostermündigen ein wichtiges Anliegen ist. Dies betrifft die Mitsprachemöglichkeiten insbesondere in Raumplanungs- und Verkehrsfragen und den Wunsch nach Förderung des Quartierlebens. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine vertiefte Prüfung der in der Machbarkeitsstudie vorgestellten Modelle der Quartier- und Stadtteilmitbestimmung, im

Konsultationsbericht werden zu diesem Thema vielfältige Wünsche geäussert und Forderungen gestellt. Ebenso sollen lokale Eigenheiten, so etwa Dorffeste, bewahrt werden können, und Dorfvereine mit ihrer wichtigen Integrationsfunktion sollen weiterhin ihren Platz haben.

Im Zug einer Fusion soll Leistungsabbau vermieden werden: Im Rahmen der Konsultation wird der Wunsch geäussert respektive die Forderung erhoben, dass öffentliche Dienstleistungen mindestens auf dem bisherigen Stand und in gleicher Qualität angeboten werden sollen. Beim Personal sollen sich die Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern, Lohnreduktionen darf es nicht geben. Des Weiteren wird die Haltung geäussert, dass in der Verwaltung nur zentralisiert werden soll, was bei der Zusammenlegung Vorteile generiert und keine Nähe zu den Einwohnern bedingt. In den Gemeinden sollen Dienstleistungsschalter in geeigneter Form erhalten bleiben.

Mit einer Fusion sind Synergie- und Effizienzgewinne anzustreben: Andere Konsultationseingaben fordern, dass mit einer Fusion Synergiegewinne anzustreben sind. So wird auch die Forderung erhoben, dass im Zuge einer Fusion die städtischen Anstellungsbedingungen überarbeitet werden sollen. Überdies wird angemahnt, dass die Kosten einer Fusion so gering wie möglich gehalten werden sollen.

Es gibt Forderungen nach Korrekturen am politischen System: In Konsultationseingaben wird gefordert, dass im Zuge einer Fusion das Wahlsystem für die Exekutive der Stadt Bern vom Proporz- zum Majorzsystem umgestaltet wird. Teilweise wird auch eine Erweiterung des Gemeinderats auf 7 Mitglieder gefordert. Keine starke Anhängerschaft hat gemäss Konsultation das Anliegen von Wahlkreisen, allerdings werden verschiedentlich Übergangssitze für neue Stadtteile gefordert.

Für eine weitere Phase ist die Informationsgrundlage zu verbreitern: In verschiedenen Themenbereichen wird eine breitere Informationsgrundlage gewünscht. Dies betrifft vor allem die Finanzen, wo Kosten und mögliche Einsparungen einer Fusion genauer zu beziffern sind. Weiter sollen bei Personal und Pensionskasse die Unterschiede zwischen den Gemeinden umfassender aufgearbeitet und transparenter dargestellt werden. Im Rahmen der Konsultation wird auch moniert, dass faktenbasierte Aussagen fehlen, mit denen sich die räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen beurteilen lassen.

Während der Fusionsverhandlungen soll die Partizipation einen grossen Stellenwert haben: Die Verhandlungsprozesse sollen partizipativ und in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und den politischen Gremien angegangen werden, um die Akzeptanz zu fördern. Ebenso wird der frühzeitige Einbezug des Personals in Stadt und Gemeinden gefordert.

5. Schlussfolgerungen der Projektleitung

Die Machbarkeitsstudie ist mit dem Auftrag erstellt worden, Möglichkeiten vertiefter Kooperation sowie Chancen und Risiken einer Fusion abzuklären. Die Studie zeigt nun, dass eine vertiefte Kooperation ohne Fusion für die Gemeinden kaum mehr möglich ist beziehungsweise keine Vorteile mehr bringt. Die Fusion selber bietet einen überschaubaren und kurzfristigen finanziellen Nachteil, mittelfristig und langfristig überwiegen aber die Vorteile.

Die Öffentlichkeit in Bern und Ostermündigen sieht das gemäss Konsultation auch so. Ein überwiegender Teil der Konsultationseingaben stellt sich positiv zu einer möglichen

Fusion und sieht in vielen Punkten Chancen und positive Entwicklungsmöglichkeiten für eine fusionierte Gemeinde. Dies deckt sich mit den Resultaten der Studie «Zukunft Stadtregion Bern: Was denken die Bürgerinnen und Bürger?» der Berner Fachhochschule vom Dezember 2019, die in Bern und Ostermundigen eine positive Einstellung hinsichtlich Fusion zeigt. [\(Link\)](#)

Im Rahmen der Konsultation haben die teilnehmenden Privatpersonen und Organisationen auch Anregungen, Wünsche und Forderungen eingebracht, Erwartungen und Befürchtungen geäußert sowie Fragen gestellt. Diese Wortmeldungen werden die Projektverantwortlichen getreu der Feststellung, wonach eine Fusion gestaltbar ist, in den weiteren Prozess aufzunehmen. Eine Vertiefung der Informationsbasis sowie die Partizipation während der nächsten Phasen sind in der Projektanlage vorgesehen.

In diesem Sinne empfiehlt die Projektleitung den Gemeinderäten von Bern und Ostermundigen, ihren Parlamenten die Aufnahme von Fusionsverhandlungen und die entsprechenden Kredite zu beantragen.

*Projektleitung «Kooperation Bern»
Bern / Ostermundigen, 31. Juli 2020*

Beilagen:

- Machbarkeitsstudie «Kooperation Bern» vom 11.2.2020 [\(Link\)](#)
- Konsultationsbericht. Zusammenfassung der Konsultationsergebnisse für Bern und Ostermundigen vom 28.7.2020 [\(Link\)](#)