

## Grossgemeinde Bern - ein Irrtum



Markante Unterschiede: Bern City typisch städtisch und Bremgarten in seinem ländlichen Kleid

### Grösse und Bürgernutzen einer Gemeinde

Die Gemeinden sind die bürgernächsten öffentlichen Körperschaften. Mit ihnen haben die Einwohner den meisten Behördenkontakt, sei es Einwohnerkontrolle, Abstimmungen, Bauverwaltung oder Fürsorge. In den Gemeinden kommt auch noch das politische Milizsystem am besten zum Tragen, indem Berufspolitiker die Ausnahme bilden. Kleine Gemeinden leiden denn auch häufig unter der Überforderung der Milizpolitiker aufgrund der Vielfalt der Aufgaben und Vorschriften, während insbesondere Städte bereits dazu neigen, ihren Polit- und Verwaltungsapparat mit Stabstellen aufzublähen, die dem Bürger wenig Nutzen bringen.

Im Rahmen seines Gemeinderatings hat der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern auch eine Effizienz-Studie über Gemeinden durchgeführt. Er kommt zum Schluss,

dass Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 8'000 und 25'000 Personen die höchste Effizienz aufweisen. Einerseits sind sie nicht mehr reine Milizorganisationen, andererseits bleiben sie überschaubar, was auch für ihre Verwaltung gilt.

Nicht von ungefähr versuchen denn auch viele Kantone, darunter Bern und Jura, die Zahl der Gemeinden zu reduzieren und Anreize für Gemeindefusionen zu schaffen. Im Visier sind die kleinen Gemeinden, Grossfusionen sind kein Thema.

### Die Region Bern

In der Region Bern finden sich mit wenigen Ausnahmen (beispielsweise Allmendingen) nur Gemeinden, die die kritische Grösse für eine effiziente Gemeindeführung erreichen. Mit der Stadt Bern und der Gemeinde Köniz sind zudem zwei eigentliche Grossgemeinden ver-

treten. Über Gemeinden im Bereiche der Idealgrösse, wie beispielsweise Ittigen, Muri oder Worb finden sich in der Öffentlichkeit kaum Klagen über ineffiziente Gemeindeverwaltung oder Gemeindepolitik. Mehr kritische Fragen muss sich bereits Köniz gefallen lassen. Total anders schliesslich sieht es in der Stadt Bern aus, wo die bürgerlichen Kreise seit Jahrzehnten monieren, viel zu viel Steuergelder würden für unnötige oder aufgeblähte Verwaltungsteile ausgegeben. Als Beispiele wären zu nennen die ständige Diskussion über die Gleichstellungsstelle der Stadt Bern oder die erschreckenden Ereignisse rund um die Arbeit der Fürsorgebehörden der Stadt. Die These, wonach ab einer gewissen Grösse ein politisches Gebilde sich vor allem durch die Aufblähung seines Verwaltungsapparates rechtfertigt, kann in der Region Bern bewiesen werden.

### Die Arroganz der Stadt

Folgerichtig findet denn auch immer wieder eine Diskussion über die Berechtigung der so genannten Zentrumslasten der Stadt Bern statt. Verständlicherweise monieren die Beitragszahler aus der Region die Geldverschwendung der städtischen Verwaltung und ihre Verpflichtung, an eine solche beizutragen, ohne ernsthaft mitreden und mitbestimmen zu können. Die permanente Weigerung des Gemeinderates der Stadt Bern und des Stadtrates, sich einmal der Kosten- und Nutzenfrage der eigenen Verwaltung anzunehmen erweist sich für solche Diskussionen als wenig hilfreich. Eine sichtbare Folge dieser Weigerung besteht in der seit Jahrzehnten sich entwickelnden Verschlechterung der finanziellen Lage der Stadt Bern. Während Agglomerationsgemeinden meist haushälterisch mit dem Steuerfranken umgehen, kann dies der Stadt Bern wahrlich nicht nachgesagt werden. Erst aufgrund der unterschiedlichen Ausgabenpolitik entstand mit der Zeit der so genannten Speckgürtel der Agglomeration. Denn es ist kaum einem Bürger zu verargen, wenn er sein hart verdientes Geld dort versteuern will, wo er dafür eine ernsthafte Gegenleistung sieht. Dieser schleichende Auszug der guten Steuerzahler aus der Stadt Bern wurde teilweise von den städtischen Behörden noch gefördert, indem sie über Jahrzehnte hinweg eine Siedlungspolitik betrieben, die vor allem Wähler der sozialistischen und alternativen Kreise anzog (siehe Entente Bernoise Studie 05/2007).

Ein psychologisches Problem im Verhältnis Stadt und Agglomeration bildet im Weiteren der Auftritt der städtischen Regierungsmitglieder gegenüber ihren Kollegen aus der Region. Viele dieser Regionsvertreter beklagen

die Überheblichkeit oder Arroganz der städtischen Berufspolitiker. Im Visier steht vor allem der aktuelle Stadtpräsident, der sich noch immer nicht in Kreisen der bürgerlichen Politik und der Wirtschaft zu bewegen weiss.

### Die Idee der Grossgemeinde Bern

Aufgrund der praktischen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Region etwa beim Finanzausgleich, der Kulturfinanzierung oder der Verkehrspolitik wurde die Idee einer einheitlichen Grossgemeinde Bern lanciert, die zumindest die Kerngemeinden des heutigen Vereins zur Zusammenarbeit in der Region Bern (VRB) umfassen sollte. Mit einem einheitlichen politischen Gebilde liessen sich sehr viele aufwändige Koordinationsverfahren mindern und möglicherweise insgesamt sogar Steuergelder einsparen. Die Grossgemeinde Bern würde der leidigen Diskussion um die Abgeltung der Zentrumslasten durch die direkt angrenzenden Aussengemeinden ein Ende setzen. Es entfielen auch der entsprechende Steuerwettbewerb, wobei die neue Grossgemeinde wohl mit einer Steueranlage von 1.2 bis 1.3 auskäme. Die klassisch bürgerlichen Gemeinden hätten eine Steuererhöhung zu gewärtigen, während die Stadt Bern, Köniz und Ostermündigen Steuersenkungen vornehmen könnten. Schliesslich würde ein solcher Zusammenschluss das politische Kräfteverhältnis im Sinne einer Stärkung der bürgerlichen Parteien im Gesamtgebilde verändern. Es bestünden gute Aussichten, in einer Grossgemeinde wieder eine bürgerliche Regierungsmehrheit wählen zu können.



47 Einwohnergemeinden sind im Verein Region Bern (VRB) vereinigt.

Aus pragmatischer Sicht spricht einiges für eine Grossgemeinde Bern. Es ist denn auch nicht verwunderlich wenn die ersten Anregungen dazu von bürgerlichen Politikern, allen voran vom ehemaligen Stadtratspräsidenten, Christoph Stalder (FDP) lanciert wurden.

Allerdings bestehen auch gewichtige Gegenargumente: allen voran einmal die Mehrheit der Stadtregierung, welche in Vorortsgemeinden nun einmal klare Feindbildreaktionen auslöst. Dann aber auch die berechnete Befürchtung, dass eine Gemeinde mit 300'000 Einwohnern rasch ihren Verwaltungsapparat nochmals aufblähen würde mit der Folge, dass allfällige Synergieeffekte wieder verloren gingen. Auch staatspolitische Bedenken sind anzumerken, indem dann eine einzige Gemeinde nahezu einen Drittel sämtlicher Bevölkerung des Kantons Bern beherbergen würde. Die Art und Weise des Umgangs mit dieser Gemeinde im Verhältnis zu allen anderen, wäre mehr als konfliktträchtig.

Weiter ist zu bedenken, dass eine Grossgemeinde die Bürgernähe nicht mehr sicherstellen kann. Dieser Verlust führt dazu, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner nicht mehr mit der Gemeinde identifizieren können. Die Integration der Bürger in Projekte wird schwierig. Aufgaben die in kleineren Gemeinden von „Milizlern“ ehrenamtlich getragen werden, müssen neu professionell übernommen werden.

Wie grösser eine Gemeinde ist, wie schwieriger ist die Integration, vor allem weil das Verantwortlichkeitsgefühl fehlt. Dies wiederum führt zu steigenden Sozialkosten.

#### Eine Integration in die Stadt ist keine Garantie, dass man glücklich wird

Der Stadtkreis 6 (Bümpliz/Bethlehem) veranschaulicht uns, dass eine Integration in die Stadt Bern nicht automatisch glücklich macht. Die Abstimmungsergebnisse bei städtischen Volksabstimmungen zeigen nämlich häufig eine Differenz zwischen den Ergebnissen im Zählkreis 6 und dem Rest der Stadt Bern. Bümplizer führen nachweislich ein ausgesprochenes eigenes Dorfleben und fühlen sich nur sehr bedingt als „Städter“. Bümpliz-Bethlehem war ja lange eine eigene Gemeinde und wurde im Rahmen der sozialistischen Wohnbaupolitik nach dem 2. Weltkrieg in die Stadt Bern eingegliedert. Heute hat sich in Bümpliz als Gegenstück zu vielen alternden Sozialisten eine aktive bürgerliche Bewegung entwickelt.

### **Bessere Lösungen**

#### Zweckverbund

Ein zweiter pragmatischer Ansatz, vielleicht der entscheidende, besteht in der Bildung von Zweckverbänden. Gemeindeleistungen werden vom engen politischen System abgekoppelt und in eigene juristische Personen ausgegliedert, die im Sinne des Public Private Partnership (PPP) funktionieren. Zwar wird die Öffentliche Hand in der Regel die be-

stimmende Mehrheit behalten, kann sich jedoch in die Unternehmung selbst direkt wirtschaftliches Know-how hereinholen. Entsprechend ihrer Grösse und Betroffenheit beteiligen sich die Gemeinden der Region und eventuell der Kanton an solchen Verbänden.

Erfolgreiche Beispiele dieser Art sind die Ausgliederung der städtischen Verkehrsbetriebe in die Bernmobil AG oder die vom Kanton erzwungene Bereinigung des Spitalwesens mit dem Spitalverbund Bern. Das Bestechende an dieser Lösung ist eine Stärkung der jeweiligen Unternehmensleitung, eine höhere Gewichtung der wirtschaftlichen Fakten und ein Entzug der Unternehmung aus dem direkten politischen Einfluss, insbesondere desjenigen des Berner Stadtrates.



Der Spitalverbund und Bernmobil – zwei Vorzeigebispiele für erfolgreiche Ausgliederung.

#### Auslagerung und ihre Anwendungsmöglichkeiten

Betrachtet man nun die Leistungen einer Gemeinde, die beispielsweise im Rahmen eines PPP Projektes angeboten werden können, so zeigen sich noch viele Anwendungsbereiche: das sind einmal sämtliche Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe, insbesondere Wasser, Abwasser, Elektrizität und Kehrrichtentsorgung. Die vielen Bauämter im Tiefbaubereich der Regionsgemeinden würden unter gemeinsamer Führung zweifellos mit weniger Kosten mehr leisten als heute. Auch Notfalldienste wie Feuerwehr liessen sich unter gemeinsamer Führung noch besser organisieren. Das gelungene Projekt des Kantons zur Einheitspolizei steht hier als Vorzeigebispiel.

Sehr viel Kosten verursachen die Bearbeitung und Bezahlung von Arbeitslosenentschädigungen und Fürsorgeleistungen. Die Koordination dieser Tätigkeiten unter den verschiedenen Trägern (Kanton AHV-IV-Stellen, Gemeindefürsorge und mit Beschäftigungsprogrammen) funktioniert gerade in der Stadt Bern schlecht. Zudem hat sich ein Fürsorge-

tourismus in die Stadt entwickelt, weil dort offenbar mehr Unterstützungsgelder bei weniger Eigenleistung und bei weniger Kontrolle zu haben sein sollen. Die öffentliche Diskussion um Fürsorgemissbräuche in der Stadt Bern hat zudem aufgezeigt, wie wenig kostenbewusst die städtischen Stellen mit den Steuergeldern umgehen und wie viel Ideologie insbesondere die zuständige Gemeinderätin ins „Bibäbele“ steckt. Ausländische Beispiele, insbesondere Deutschland, beweisen allerdings, dass eine Zusammenfassung aller unterstützenden Tätigkeiten des Staates in einer einzigen regionalen „Sozialanstalt“ Doppelspurigkeiten verhindert und Missbräuche erschwert. Auch dies wäre ein weites und erfolgreiches Feld für ein Public Private Partnership-System.

Ähnliches gilt für die Bereiche Wirtschaftsförderung und Betreuung von Unternehmen: deren Interesse ist selten gemeindegebunden, jedoch häufig auf eine Region ausgerichtet. Eine Wirtschaftsförderungsanstalt, die nicht am Gängelband eines Regionalvereins (VRB) laufen müsste, könnte hier einiges an Image und Goodwill für die Region Bern herausholen. Weiter ist zu bedenken, dass in der Regel nicht sämtliche Agglomerationsgemeinden in eine Fusion miteingebunden werden können.

### **Schlussfolgerung**

Die Vereinfachung der Gemeindestrukturen mit dem Zweck von mehr Bürgernutzen und weniger administrativen Kosten wird von der Entente Bernoise wärmstens unterstützt. Sie sieht jedoch nicht die Grossgemeinde als geeignete Lösung an, sondern viel mehr die Auslagerung von möglichst vielen Tätigkeitsbereichen der Gemeinden, die effizienter in Unternehmungen als in der Verwaltung selbst ausgeführt werden können. Dies gilt insbesondere für alle städtischen Werke, aber auch für eine Reihe weiterer Betriebe im Bau-, Transport-, Gesundheits- und Fürsorgewesen. Auch Wirtschaftsförderung und Kultur könnten so regional und mittels fairer Mitbestimmung der Zahler neu strukturiert werden.

Zu überwinden gilt es insbesondere die ideologischen Scheuklappen der RGM Parteien in der Stadt Bern, die sich darin gefallen, Aussengemeinden, Steuerzahler und Wirtschaft vor den Kopf zu stossen.

Zum Vorgehen: Gefragt ist weniger ein grosser Wurf mit der gleichzeitigen Ausgliederung einer Vielzahl von Gemeindetätigkeiten in PPP-Projekte. Vielmehr soll pragmatisch ein Bereich nach dem anderen angegangen werden und so die Erfolge dokumentiert werden. Bisher war es vor allem der Kanton, der mit

den spektakulären Schritten Bernmobil, Spital-Region und Einheitspolizei den Weg gezeigt hat. Es wäre zu wünschen, wenn diese Ideen im Rahmen des VRB einmal von den professionellen Gemeindepräsidenten der Aussengemeinden angegangen und die Stadt Bern dadurch unter Zugzwang gesetzt würde.

### **Die Bilanz der Entente Bernoise:**

- Gemeinden mit 8'000 – 25'000 Einwohner sind am effizientesten.
- Die Auslagerung von Tätigkeitsbereichen in PPP-Projekte hat sich bewährt.
- Eine fusionierte Grossgemeinde hat zwar eine Reihe von Vorteilen, die aufgezeigten Nachteile überwiegen jedoch.
- In der Regel können nicht sämtliche Agglomerationsgemeinden in eine Fusion mit der Kerngemeinde miteingebunden werden. Dies führt dazu, dass trotz Fusion die regionale Zusammenarbeit weitergeführt werden muss.

### **Die Entente Bernoise fordert deshalb:**

- Gemeindegemeinschaften von Kleingemeinden sind zu fördern.
- Beibehaltung der kommunalen Steuerhoheit und Gewährleistung der direkten Demokratie.
- Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit um eine regionale Identität zu schaffen. Wir wollen eine attraktive Region Bern jedoch keine fusionierte Grossgemeinde Bern. Die Gemeinden sollen autonom bleiben.
- Koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung
- Ausgliederung von Tätigkeitsbereichen der Gemeinden in Zweckverbände. Förderung von Public Privat Partnership-Projekten, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.
- Bildung einer Sozialanstalt, welche alle sozialen Bereiche beinhaltet, um dem Missbrauch und Fürsorgetourismus Abhilfe zu schaffen.

06/2008