



Rapport

Périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes

Vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne

Établi le	2 novembre 2022
Version	4.0
Statut	terminé
Classification	non classifié
Édition	DIJ (Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, préfectures)
Auteurs externes	Jürg Minger et Pascal Fritzenwallner (Federas Beratung SA)
Nom du document	2022-11-02_Bericht_Zielbild_Fusionsförderräume

Table des matières

1.	Généralités.....	3
1.1	État des lieux.....	3
1.2	Objectifs.....	3
1.3	Nature et rôle de la vision stratégique dans le cadre du projet de redécoupage géopolitique.....	4
1.4	Méthodologie.....	4
1.5	Structure.....	5
2.	Réformes envisageables	5
2.1	Scénarios types	5
2.2	Pertinence des scénarios types.....	6
3.	Conclusions et cartes concernant chaque arrondissement administratif.....	7
3.1	Verwaltungskreis Bern-Mittelland	8
3.2	Arrondissements administratifs de Biel/Bienne et du Seeland.....	13
3.3	Verwaltungskreis Emmental.....	18
3.4	Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental.....	23
3.5	Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli	27
3.6	Arrondissement administratif du Jura bernois	32
3.7	Verwaltungskreis Ob- und Nid Aargau	38
3.8	Verwaltungskreis Ob- und Nid Simmental.....	44
3.9	Verwaltungskreis Seeland.....	48
3.10	Verwaltungskreis Thun	49
4.	Résultats de la consultation.....	54

1. Généralités

1.1 État des lieux

Le Conseil-exécutif du canton de Berne souhaite développer sa politique d'encouragement des fusions de communes, dont l'objectif déclaré depuis de nombreuses années est la création de communes performantes jouissant d'une bonne capacité d'action. Le canton entend influencer l'évolution de son paysage géopolitique de manière plus ciblée en vertu de sa position supérieure et en privilégiant une approche globale. Le rapport « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne », dont le Grand Conseil a pris connaissance en exprimant son approbation à une nette majorité lors de la session d'été 2019, fixe un cadre pour la mise en œuvre d'un tel projet.

1.2 Objectifs

La gamme des mesures visant à encourager les fusions de communes doit être développée et optimisée, sans qu'il soit question pour autant d'abandonner le *principe du libre choix* ainsi que l'approche ascendante. Le canton ne dispose pas pour l'instant d'un outil de rang supérieur fondé sur une approche globale. Le présent rapport fournit un tel outil sous la forme d'une vision stratégique de redécoupage géopolitique. La vision projetée doit servir d'instrument de pilotage des ressources cantonales et encourager les communes à s'engager dans des projets de réforme. Il s'agit de donner au canton, aux régions et aux communes une palette plus fournie d'options attractives et pertinentes à long terme. L'objectif esquissé dans la vision stratégique servira en outre de fondement à une révision des bases légales réglant le soutien financier aux fusions de communes. Enfin, la définition de périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes devrait permettre une réorganisation pérenne de la géopolitique bernoise.

L'outil élaboré répond aux exigences suivantes:

- Il reflète avant tout fidèlement le point de vue des communes en ce qui concerne le découpage géopolitique au niveau régional (arrondissement administratif).
- Il fournit un fondement adéquat pour développer, optimiser et apporter des compléments ponctuels à la palette de mesures visant à encourager les fusions de communes.
- Il peut être utilisé comme instrument stratégique pour le pilotage ciblé des ressources financières et humaines dans le cadre de l'encouragement des fusions de communes.
- Il esquisse un réseau de centres dont la structure est déterminée par les conditions régionales et les principes définis dans le plan directeur mais peut également intégrer des communes appelées à assumer une fonction de centre suite à une fusion. Il permet un développement spatial stable à moyen et à long terme.
- Il fournit des points de repère aux petites communes à faible capacité financière désireuses de fusionner et leur accorde une plus grande liberté d'action.
- Les fusions en cascade, souvent gourmandes en ressources, peuvent être évitées grâce une planification d'ordre supérieur conçue pour le long terme.
- Les enquêtes territoriales sont étayées et complétées par la présente vision stratégique, ce qui permet un engagement optimal des ressources cantonales.
- Les aides financières octroyées aujourd'hui selon un principe linéaire peuvent être reconsidérées à la lumière du présent rapport.
- Un soutien ciblé préserve et accroît la performance et l'autonomie des communes.

- Grâce au respect du principe du libre choix, à l'abandon des objectifs quantitatifs et temporels ainsi qu'à la forte implication des communes dans l'élaboration de la vision stratégique, l'autonomie communale demeure intacte.

1.3 Nature et rôle de la vision stratégique dans le cadre du projet de redécoupage géopolitique

Le mandat politique octroyé par le Grand Conseil prévoit non seulement l'inscription dans la législation des principes directeurs devant sous-tendre le développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes, mais aussi l'élaboration, avec la collaboration des communes, d'une vision de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne selon un processus participatif. Au cours du projet, il s'est agi de cerner plus précisément la nature et le rôle de la vision proposée. En raison du principe du libre choix, cette dernière doit être mise en œuvre selon une logique ascendante et non être imposée d'en-haut par des exigences légales. Ainsi, il est notamment exclu de fixer le nombre de communes que devrait compter le canton au terme d'un délai imposé. Les conclusions hétérogènes dégagées dans le cadre des ateliers auxquels ont participé les communes esquissent un objectif dynamique, dont la mise en œuvre est susceptible de prendre des formes diverses (cf. ch. 2). Les périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes, définis avec l'aide de ces dernières, constituent par conséquent avant tout un canevas. La création de tels périmètres permettra de mobiliser les ressources (définies dans la législation) de manière plus ciblée et de mettre en œuvre le bonus octroyé pour une fusion impliquant une commune centre, récemment venu compléter la gamme des outils visant à favoriser les fusions de communes.

1.4 Méthodologie

La vision stratégique de redécoupage géopolitique du canton de Berne est le fruit d'un processus participatif lancé avec l'aide de l'entreprise Federas SA, fondé sur les données disponibles et l'expérience acquise.

L'implication étroite de toutes les communes ainsi que des préfectures a garanti la prise en compte directe des connaissances, des conditions et des sensibilités régionales, qui pourront être exploitées avec profit dans la recherche de solutions satisfaisantes à long terme. Les variations méthodologiques ont été réduites au minimum d'un arrondissement administratif à l'autre, de manière à ce que puisse être publié un rapport bien étayé accompagné de cartes géographiques valable pour l'ensemble du canton. Les légères divergences tolérées en raison des différences de structure et de taille entre les arrondissements administratifs n'ont pas nui au but poursuivi. Dans chaque arrondissement administratif ont été organisés des ateliers ouverts à toutes les communes de l'arrondissement. Le programme de chaque atelier, dont la durée a varié d'une demi-journée à une journée, a été défini sur la base d'un canevas commun (cf. *annexes 1, 2 et 3*). Dans l'arrondissement administratif du Jura bernois, une autre démarche a été adoptée en raison des bouleversements induits par le rattachement de la commune de Moutier au canton du Jura.

Les buts poursuivis dans le cadre du projet ont été présentés lors de discussions préliminaires avec les préfectures. C'est à cette occasion qu'il a été décidé d'organiser dans tous les arrondissements administratifs des ateliers dont les acteurs principaux seraient les communes (délégation du conseil communal ou du cadre administratif). Une introduction et une sensibilisation à but informatif ont été effectuées par le canton (Evi Allemann, conseillère d'État, ou Office des affaires communales et de l'organisation du territoire), que ce soit lors d'une manifestation préalable ou en préambule des ateliers. Ces derniers se sont déroulés entre le 31 mai 2021 et le 24 mai 2022.

Un procès-verbal des conclusions formulées lors des ateliers a été remis aux communes, dont les

réactions ont été prises en compte lors de l'établissement du présent rapport. En outre, une première mouture des chapitres concernant les divers arrondissements administratifs a été soumise aux communes concernées pour qu'elles puissent prendre position. Les prises de position ainsi que les changements effectués sont résumés au chapitre 3 arrondissement par arrondissement.

1.5 Structure

Le présent rapport est articulé en trois chapitres. Le premier chapitre définit l'état des lieux, l'objectif poursuivi ainsi que la méthodologie adoptée. Les conclusions livrées par les ateliers sont détaillées par arrondissement administratif au chapitre 3. Le deuxième chapitre, quant à lui, en propose une synthèse, sur la base de laquelle les différents scénarios de redécoupage géopolitique ont été élaborés. Cette synthèse précède les conclusions propres à chaque arrondissement administratif pour des raisons conceptuelles : en effet, les conclusions de chaque atelier peuvent ainsi être exposées au chapitre 3 sans commentaire, accompagnées d'une illustration visuelle déjà explicitée de chaque scénario pour tous les arrondissements administratifs. Le chapitre 4 décrit les résultats de la consultation menée auprès des communes.

2. Réformes envisageables

2.1 Scénarios types

Sans surprise, les échos des ateliers (cf. ch. 3 ci-après) sont très hétérogènes, que ce soit à l'échelle des arrondissements administratifs ou à l'échelle du canton. Les réformes proposées peuvent toutefois être classées en quatre catégories, décrites ci-dessous, dont la mise en œuvre est envisageable dans chaque arrondissement. Conformément au mandat politique octroyé, chaque variante – à l'exception du statu quo (scénario I) – est présentée au chapitre 3 sous la forme d'une carte géographique commentée et constitue une possibilité de redécoupage géopolitique.

Scénario I – statu quo

Nombreuses sont les communes affirmant ne pas ou peu ressentir le besoin de fusionner. Une proposition de redécoupage géopolitique n'est donc pas nécessaire dans un tel cas. Dans ce contexte, d'éventuelles fusions doivent être entreprises spontanément et être encouragées en fonction des besoins. Un tel principe correspond à la pratique actuelle. Si cette dernière garantit l'indépendance des communes, elle prive le canton d'une stratégie et d'une vision globales. Par conséquent, les ressources cantonales affectées à l'encouragement des fusions de communes ne peuvent être mobilisées de manière ciblée ou selon des critères uniformes, mais sont diffusées de manière indiscriminée. Il serait envisageable à l'avenir d'accorder une importance accrue à la coopération intercommunale ou à des fusions circonscrites à certains domaines. Ces deux formules sont conformes au souhait de nombreuses communes, qui disent privilégier une telle approche par rapport aux autres scénarios de fusion (scénarios II à IV).

Scénario II – réforme de faible ampleur

La deuxième variante repose également sur le principe d'un développement spontané, tout en fixant un cadre plus contraignant. Il en résulte des périmètres d'encouragement des fusions adaptés aux particularités régionales. Si nécessaire, ces périmètres peuvent englober un grand nombre de communes, ce qui n'empêche pas que certaines communes ne se rattachent à aucun périmètre ni ne s'engagent dans aucune fusion. Le canton peut ainsi mobiliser ses ressources destinées à l'encouragement des fusions de manière très ciblée.

Scénario III – réforme de grande ampleur

La variante III correspond à une réorganisation géopolitique visionnaire, dans le cadre de laquelle les périmètres, englobant de vastes espaces et un grand nombre de communes, pourraient même se calquer sur les anciens districts.

Les particularités régionales ainsi que les besoins de l'époque actuelle rendent toutefois souhaitable, voire exigent la possibilité d'une adaptation au cas par cas. L'encouragement des fusions aura lieu au sein des grands périmètres envisagés dans ce scénario et se fondera sur de nouveaux principes et de nouvelles bases légales.

Scénario IV – réorganisation autour de communes centres

Lors des ateliers, les participants ont dû désigner les communes qui pouvaient être considérées comme des centres dans leur arrondissement administratif. La carte accompagnant cette variante ne présente pas simplement ces centres, mais esquisse des espaces flous qui en découlent. Des périmètres se créent ainsi à partir des centres, les communes pouvant se rattacher à celui qui leur est le plus proche, selon un principe simple. La mise en œuvre d'un tel scénario exigerait que soient retenues comme centres les communes permettant une réorganisation pertinente. Ces centres peuvent être ceux reconnus comme tels lors des ateliers ainsi que ceux définis dans le plan directeur et confirmés dans les ateliers. Le statut de centre peut toutefois être conféré selon des critères variés. Il peut s'agir notamment de critères économiques, géographiques, historico-politiques, touristiques ou socio-culturels ; en outre, un carrefour routier ou ferroviaire peut remplir une fonction de centre. Les limites fluides et les chevauchements des cercles sur les cartes du chapitre 3 reflètent cette flexibilité.

2.2 Pertinence des scénarios types

Les ateliers ont révélé l'extrême hétérogénéité des positions communales. Il va donc de soi que l'intérêt porté aux différents types de réforme varie fortement d'un arrondissement administratif à l'autre.

Le scénario I (statu quo) correspond dans ses grandes lignes à la pratique actuelle de l'encouragement des fusions de communes, mais ne permet pas au canton de mobiliser ses ressources de manière ciblée ni d'agir selon une vue d'ensemble stratégique. Par conséquent, le présent rapport ne met pas cette variante particulièrement en exergue. Il convient toutefois de relever que la large adhésion à cette solution dans le cadre des ateliers révèle que les communes dans leur ensemble n'estiment pas indispensable le développement systémique de l'encouragement des fusions et que le principe du libre choix reste plébiscité. Un nombre non négligeable de communes est d'avis que l'occupation décentralisée du territoire et la diversité du canton de Berne, avant tout dans les campagnes, procurent de nombreux atouts économiques et sociaux.

Les scénarios II et III fournissent tous deux un objectif global fondé sur une vision stratégique. Le scénario II (réforme de faible ampleur) envisage une définition plus stricte des périmètres d'encouragement des fusions et permet un pilotage plus ciblé que le scénario III (réforme de grande ampleur), qui prévoit des périmètres plus grands. La variante III autorise davantage de flexibilité au sein des périmètres et pourrait se révéler plus adaptée à long terme.

Le scénario IV (réorganisation autour de communes centres) fournit lui aussi une vision globale fondée sur un principe aisément intelligible et pragmatique. Le fait qu'il s'inspire du réseau de centres en fait un objectif dynamique, étant donné que les communes assumant une fonction de centre évoluent au fil du temps. Il semble important que les critères de définition des centres soient aussi larges que possible.

Au chapitre 3 sont fournies les conclusions des ateliers de chaque arrondissement. Un résumé des discussions est proposé dans les sous-chapitres, dont la structure ne varie pas d'un arrondissement à l'autre, et est suivi des cartes géographiques illustrant les scénarios II à IV.

3. Conclusions et cartes concernant chaque arrondissement administratif

Les conclusions livrées par les différents ateliers sont fournies au présent chapitre arrondissement par arrondissement. Il s'agit d'un résumé du point de vue des communes, non commenté et dénué de jugement de valeur.

La prise en compte des conclusions de chaque atelier a permis l'application des scénarios types présentés au chapitre 2 à chaque arrondissement administratif. Le scénario I correspond à la situation actuelle et n'appelle pas la création de périmètres d'encouragement des fusions. Cette variante n'est pas illustrée par une carte en raison du mandat politique à l'origine du présent rapport et du fait qu'une telle carte ne contribuerait pas à la réflexion menée dans le cadre de la vision stratégique. Etant donné que les scénarios esquissés dans les ateliers sont loin d'être uniformes, les auteurs du présent rapport ont été contraints de procéder à une évaluation et à une interprétation subjectives, qui ont pu être confirmées ou corrigées grâce à la consultation portant sur la première mouture du rapport.

3.1 Verwaltungskreis Bern-Mittelland

Der Verwaltungskreis Bern-Mittelland gliedert sich in 75 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes haben zwischen dem 31. Mai 2021 und dem 10. September 2021 insgesamt fünf Workshops nach Sektoren stattgefunden. Diese Trennung in kleinere Gruppen wurde aufgrund der Grösse des Kreises und der Corona-Pandemie notwendig.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Bern-Mittelland sind sehr unterschiedlich strukturiert. Das Spektrum reicht von ländlich geprägten Kleinstgemeinden mit unter 100 Einwohnerinnen und Einwohnern bis zur Bundeshauptstadt Bern. Die Herausforderungen und Stärken divergieren entsprechend deutlich zwischen den Gemeinden. Grössere Gemeinden sind meist attraktivere Arbeitgeberinnen und können der Bevölkerung ein breites Angebot bereitstellen. Kleine Gemeinden profitieren von der interkommunalen Zusammenarbeit, der gelebten Freiwilligenarbeit und der Nähe zur Bevölkerung. Demzufolge ist es nicht möglich, eine optimale Gemeindegrösse zu bestimmen.

Über den gesamten Verwaltungskreis werden die gute interkommunale Zusammenarbeit und die ausgeprägte Partizipation der Bevölkerung hervorgehoben. Die gemeinsamen Arbeiten werden als lösungs- und sachorientiert sowie wenig durch ideologische Barrieren blockiert beschrieben. Bei grossen Perimetern sind jedoch sehr viele Parteien involviert, was wiederum zu einer grösseren Reibungsfläche führen kann. Sowohl bei der Zusammenarbeit als auch bei Fusionen sind gemeinsame Berührungspunkte und Betroffenheiten notwendig, um erfolgreiche Lösungen zu finden.

Über die Notwendigkeit und den Förderungsbedarf von Fusionen bestehen innerhalb des Verwaltungskreises verschiedene Sichtweisen. Von gewissen Seiten wird ein höherer Druck von kantonalen Seite gefordert: Der Kanton solle sich klar positionieren und Ziele vorgeben; die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten eher an den grösseren Gemeinden ausgelegt werden und sich weniger stark an den Kleinstgemeinden orientieren, so ergäbe sich eine automatische Konsolidierung. Andere Gemeinden fordern eine grössere Autonomie und Selbstbestimmung für jede Gemeinde: Ein Zusammenarbeiten oder Fusionen würden dort angestrebt, wo sie sinnvoll seien; die Freiwilligkeit sei die oberste Prämisse, welche nicht direkt oder indirekt ausgehebelt werden dürfe. Die Gemeinden sind sich darin einig, dass ein gewisser Druck bestehen muss. Dieser kann von unten (Bevölkerung) oder oben (Kanton) kommen. Durch das ausgeprägte Zusammenarbeiten ist der Leidensdruck der Gemeinden aktuell relativ gering.

Zusammenarbeiten

Wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, arbeiten die Gemeinden im Verwaltungskreis Bern-Mittelland bereits eng zusammen. Insbesondere klassische Aufgabenbereiche von Gemeinden (z.B. Ver- und Entsorgung) werden gemeinsam bewältigt oder überregionale Infrastrukturen werden bereitgestellt. Für die Zukunft besteht noch zusätzliches Potenzial. Insbesondere im Bereich des Personals bestehen weitere Möglichkeiten: Es ist generell zu wenig Fachpersonal auf dem Markt, und gerade kleinere Gemeinden haben dadurch Mühe, Stellen zu besetzen und Stellvertretungen sicherzustellen. Mit einem gemeinsamen Personalpool könnte diesen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden. Das Auslagern respektive Zentralisieren von Verwaltungstätigkeiten (wie eine regionale Bauverwaltung oder Finanzverwaltung) ist ebenfalls eine denkbare Option. Das Beispiel der Gemeinde Jaberg zeigt, dass dieses Modell funktionieren kann.

Ein weiteres Potenzial besteht in der gemeinsamen Beschaffung und Nutzung von Maschinen (Werkhof) oder von IT-Infrastrukturen. Der Kanton sollte dabei die Zusammenarbeit fördern und diese nicht durch Regulationen behindern. Eine weitere Forderung aus den Gruppen war, dass gerade im Rahmen der Raumplanung grössere Spielräume geschaffen und regionale

Betrachtungsweisen ermöglicht werden sollten. So könnten Fruchtfolgeflächen abgetauscht und damit an anderen Orten benötigte Bauräume geschaffen werden, um gleichzeitig die vorhandenen Grüngürtel zu erhalten. Allenfalls könnte die Regionalkonferenz hier eine stärkere Rolle einnehmen.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich von fünf Workshops wurden in zahlreichen Gruppen diverse Zielbilder erarbeitet. Dabei ergaben sich auch verschiedene Lösungsansätze. Aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der Zielbilder wird auf einen konkreten Beschrieb der Ergebnisse verzichtet und es werden nur die übergeordneten Überlegungen zusammengefasst.

Kleinräumige Reform

Verschiedene Gruppen der Sektoren Nord, Köniz, Süd und Südost setzen sich für kleinräumige Förderräume ein, in welchen eine kleine Anzahl von Gemeinden zusammengeführt werden. Es wird die Idee von Zwischenschritten vorgestellt, mit welchen sich mehrere kleine Förderräume über die Zeit zu einem grösseren Raum entwickeln könnten.

Grossräumige Reform

Aus den Gruppen in den Sektoren Bern, West und Ost resultiert mehrheitlich ein grossräumiges, übergeordnetes Zielbild. Generell wäre es danach zielführend, wenn die Gemeindegrenzen an sich hinterfragt und eher funktionale Räume gebildet würden. Diese Ansicht wird ebenfalls von einzelnen Gruppen der Sektoren Nord, Köniz, Süd und Südost unterstützt.

Zentrumsstruktur

Im Sektor Südost werden die Gemeinden Muri, Münsingen, Kirchdorf (mit Gerzensee) und Oberdiessbach als Zentren benannt. Dazu kommen Konolfingen und Grosshöchstetten, die sich teilweise die Zentrumsfunktionen teilen.

Der Sektor Nord definiert seine Zentren in den Gemeinden Fraubrunnen, Jegenstorf und Münchenbuchsee. Der Raum «Grauholz» bildet ein weiteres Zentrum über die Gemeinden Moosseedorf und Urtenen-Schönbühl.

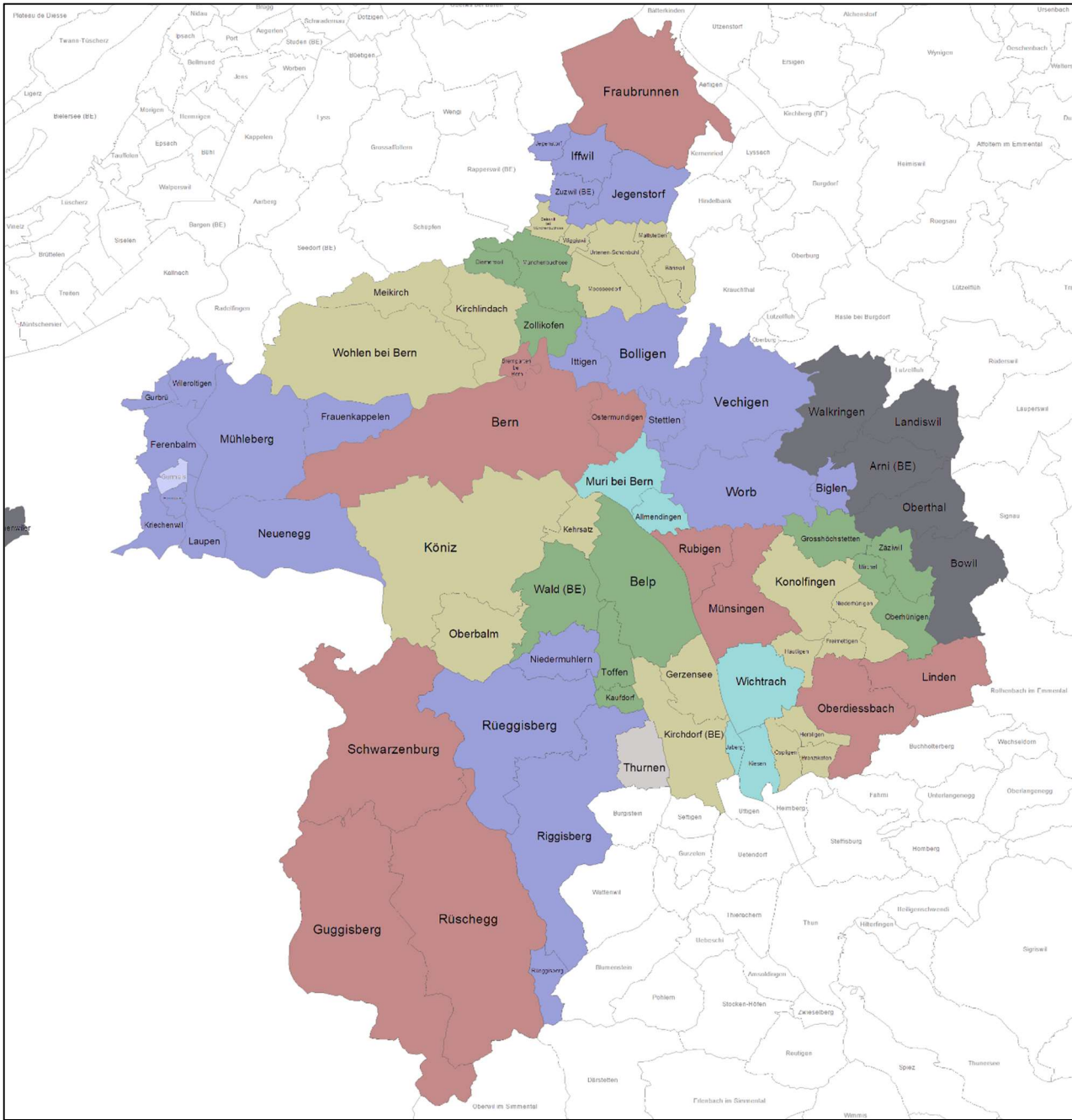
In der Hauptstadtregion, Sektoren Bern, West und Ost ist das Hauptzentrum klar die Stadt Bern. Umliegend gestaltet sich eine Definition von eindeutigen Zentren eher schwierig, da sich verschiedene Gemeinden die Aufgaben teilen.

Belp, Köniz, Schwarzenburg und Riggisberg bilden die Zentren der Sektoren Köniz und Süd.

Die genannten Zentrumsgemeinden decken sich mit der Zentralitätsstruktur nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021), wobei jedoch noch zusätzliche Zentren definiert wurden. Der Richtplan nennt zudem im Sektor West die Gemeinden Laupen und Neuenegg und im Sektor Ost die Gemeinde Worb.

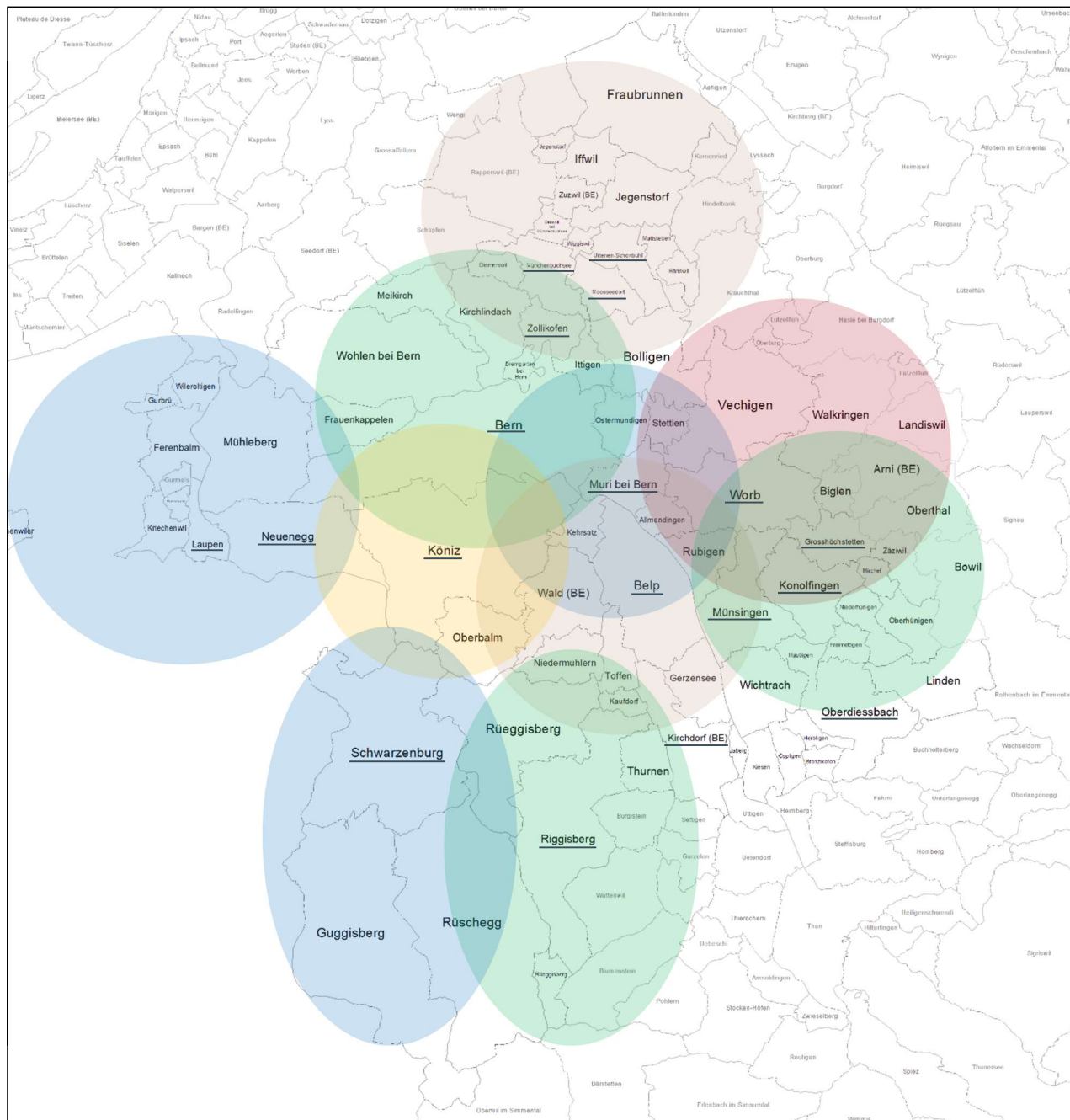
Synthetisiertes Zielbild Bern-Mittelland II – Kleinräumige Reform

Bei der Bildung von kleinräumigen Förderräumen ergeben sich im Verwaltungskreis Bern-Mittelland insgesamt 20 Förderräume. Diese umfassen jeweils bis zu neun Gemeinden. Mehrheitlich werden kleinere Förderräume mit drei Gemeinden geschaffen. Die Gemeinden Bowil, Oberthal, Arni, Landiswil und Walkringen orientieren sich zudem eher Richtung Verwaltungskreis Emmental (Langnau) und könnten mit einer Gemeinde aus diesem Verwaltungskreis fusionieren (in dunkelgrauer Farbe dargestellt). Einzelbegehren für einen Wechsel des Verwaltungskreises hat der Regierungsrat in vergangener Zeit abgelehnt. Die Berner Exklave Münchenwiler ist ein Sonderfall; ein Kantonswechsel wäre zwar naheliegend, wird aber politisch nicht möglich sein. Offen ist die Situation bei der Gemeinde Thurnen, welche sich Orientierungen in verschiedene Richtungen vorstellen kann.



Synthetisiertes Zielbild Bern-Mittelland IV – Zentrumsstruktur

Auf Basis der definierten Zentren ergibt sich nachfolgendes Zielbild. Die Zentrumsstruktur ist insbesondere im Norden des Verwaltungskreises sehr kleinteilig und eng, was zu einer starken Überlappung von Gebieten führt. Ansonsten ergeben sich mehrheitlich klare Zuteilungen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

In der Konsultationsrunde gingen aus 36 Gemeinden schriftliche Rückmeldungen ein. Die überwiegende Mehrheit äusserte sich ohne substantielle Bemerkungen einverstanden mit dem Berichtsentwurf. Einzelne Gemeinden betonten die Bevorzugung der Variante I (Status quo) mit den Argumenten, dass der aktuelle Leidensdruck gering sei und dass Gemeindefusionen vom Volk her initiiert werden müssten und momentan höchstens sehr kleinräumig (zwischen zwei Gemeinden) erwünscht seien. Demgegenüber wünschten andere Gemeinden explizite Vorgaben und Anreize durch den Kanton, namentlich für grossräumige Reformen.

3.2 Arrondissements administratifs de Biel/Bienne et du Seeland

L'arrondissement de Biel/Bienne est composé de 19 communes (état au 1^{er} janvier 2022). Un atelier a eu lieu à Lyss le 27 avril 2022, auquel ont également participé les 42 communes de l'arrondissement du Seeland (cf. ch. 3.9). Les conclusions dégagées lors de l'atelier sont présentées ci-dessous conjointement pour les deux arrondissements.

Remarques générales

La proximité avec les citoyennes et citoyens est considérée comme un important facteur de réussite par la délégation de plusieurs communes. Cette proximité est décrite comme étant plus facilement cultivée dans les petites communes et le degré d'identification y est évalué comme étant supérieur, car les gens se connaissent. De plus, il est généralement admis que de petites structures simplifient les processus, ce qui améliore leur efficacité. En contrepartie, les responsabilités se concentrent sur un petit groupe de personnes, ce qui pose des problèmes en cas d'absences. L'engagement de personnel qualifié est de plus en plus difficile et l'entretien de grandes infrastructures se renchérit. Les communes coopèrent lorsqu'elles reconnaissent la nécessité de réaliser une tâche conjointement.

Le système actuel fonctionnant bien, le besoin de réforme ou de fusion est estimé faible. La majorité des communes souhaite le maintien du statu quo, et le principe du libre choix continue d'emporter l'adhésion générale. L'on constate toutefois que la coopération intercommunale ad hoc n'est pas toujours couronnée de succès, par exemple lors de projets d'investissement de grande envergure ou en raison de l'extrême complexité de certaines entreprises. Des propositions de redécoupage géopolitique pourraient fournir un cadre stratégique et aider à pallier une partie de ces inconvénients. En revanche, une éventuelle plus-value des fusions et la possibilité de réaliser des économies grâce à elles sont mises en doute. Si une réforme devait être envisagée, divers facteurs devraient être pris en compte ; les frontières linguistiques et la topographie, notamment, devraient faire l'objet d'une plus grande attention.

Coopérations

La coopération intercommunale pratiquée tant dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne que dans celui du Seeland s'étend aux domaines les plus divers. Aucun domaine n'exclut *a priori* l'accomplissement d'une tâche de manière conjointe. Lorsqu'un projet s'y prête, tout est mis en œuvre pour le réaliser par la coopération avec d'autres communes. Ce processus fait l'objet d'un développement et d'une adaptation constants et permet à n'importe quelle commune de se joindre à l'entreprise si le besoin s'en fait sentir. La coopération intercommunale peut prendre des formes diverses ; toutefois, le modèle de la commune-siège s'est particulièrement bien établi. À l'avenir, une coopération accrue dans les domaines de l'infrastructure informatique et de l'administration générale (construction et finances) semble être envisageable voire souhaitable. Par ailleurs, la coopération avec le canton devrait être continuellement optimisée. Il serait également concevable que la formation des secrétaires communales et des secrétaires communaux inclue une présentation approfondie des diverses possibilités de coopération intercommunale. Les développements constatés jusqu'à présent semblent devoir se poursuivre et augurent d'une augmentation du besoin de coopération intercommunale efficace.

Redécoupages envisageables

Dans le cadre de l'atelier, neuf groupes ont élaboré diverses options de redécoupage, qui se sont cristallisées en quatre visions, présentées ci-dessous.

Statu quo

La situation actuelle est considérée par la plupart des délégations comme adéquate. Chaque commune demande le soutien nécessaire et cherche des partenaires en fonction de ses besoins. Le

développement actuel de la coopération intercommunale est largement estimé comme étant la voie à suivre. La nécessité de fixer un objectif de redécoupage géopolitique est partiellement mise en doute, au vu de l'absence de volonté politique et d'appui au sein de la population. Les problèmes récurrents, tels que le manque de personnel, pourraient être atténués par une coopération accrue susceptible de déboucher sur la création de divers centres de compétences.

Réforme de faible ampleur

Diverses délégations saluent la politique actuelle régissant l'encouragement des fusions, plutôt limité à de petits espaces et activé exclusivement en fonction des besoins. Dans cette optique, les nouveaux périmètres d'encouragement doivent embrasser des espaces réduits et impliquer un nombre restreint de communes. Chaque périmètre comprend quatre ou cinq communes, ce qui permet une prise en compte optimale des particularités régionales. Les communes situées au sud-est du lac de Bienne et dans la partie nord-est de l'arrondissement administratif du Seeland constituent une exception ; une réforme plus poussée, englobant un plus grand nombre de communes, y est envisageable.

Réforme de grande ampleur

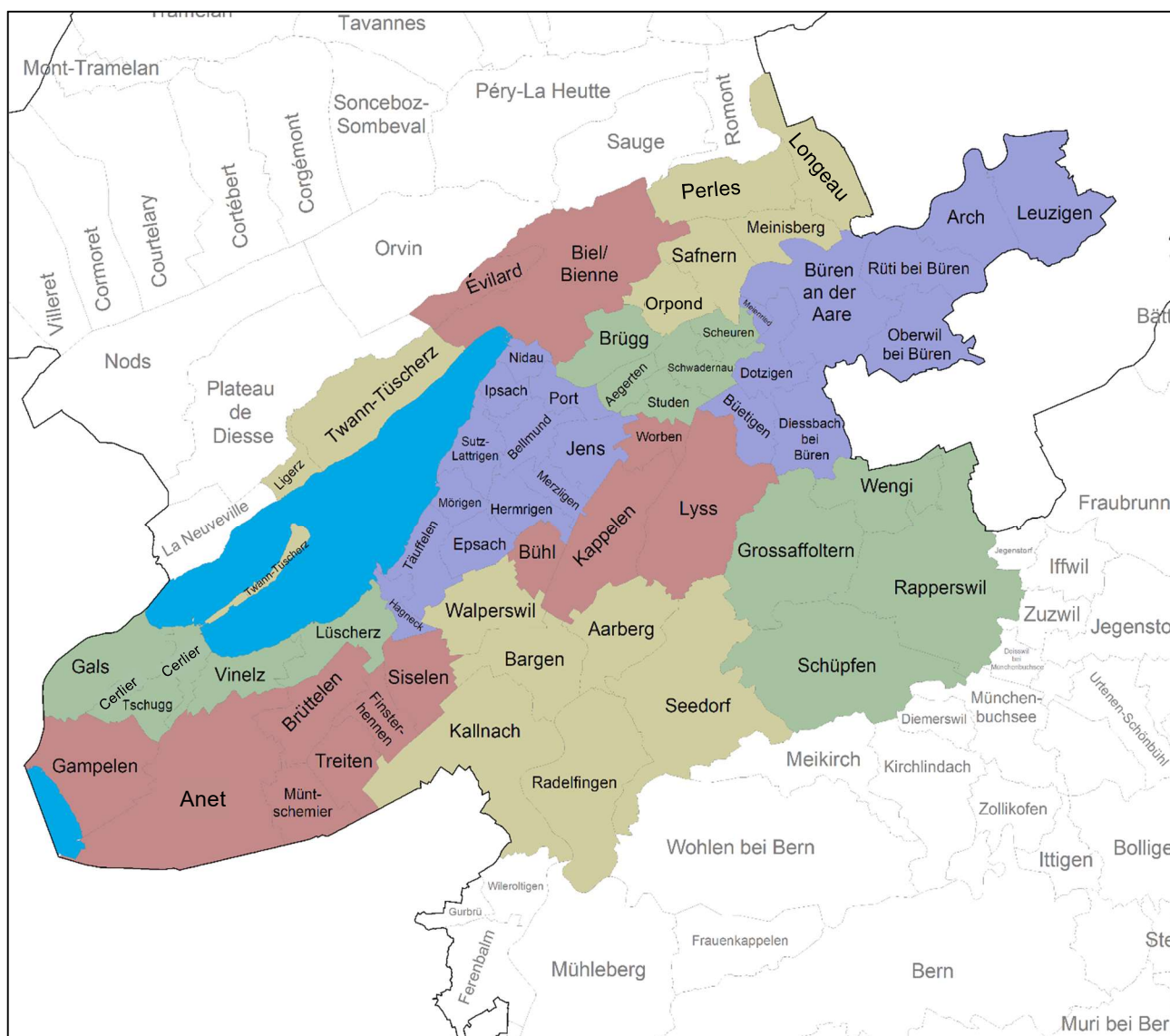
L'inclusion d'un nombre plus élevé de communes dans un périmètre esquisse les contours d'une réforme de plus grande ampleur. Quelques délégations sont favorables à une telle approche. Elles avancent que la création de petites structures génère une faible plus-value, raison pour laquelle de plus grandes structures doivent être envisagées. Les nouveaux périmètres de grande taille pourraient se calquer approximativement sur les anciens districts.

Réorganisation autour de communes centres

Dans les deux arrondissements administratifs, diverses communes jouent le rôle de centre. Les communes d'Aarberg, de Biel/Bienne, de Büren a. A., d'Anet, de Lyss et d'Orpond ont été définies comme des centres, que ce soit dans le cadre de l'atelier ou dans le plan directeur cantonal (état au 22.09.2021). Les délégations indiquent en outre que les communes de Brugg, Cerlier, Nidau et Schüpfen remplissent une fonction de centre. Le plan directeur accorde par ailleurs aux communes de Longeau, Perles, Studen et Täuffelen le statut de centre.

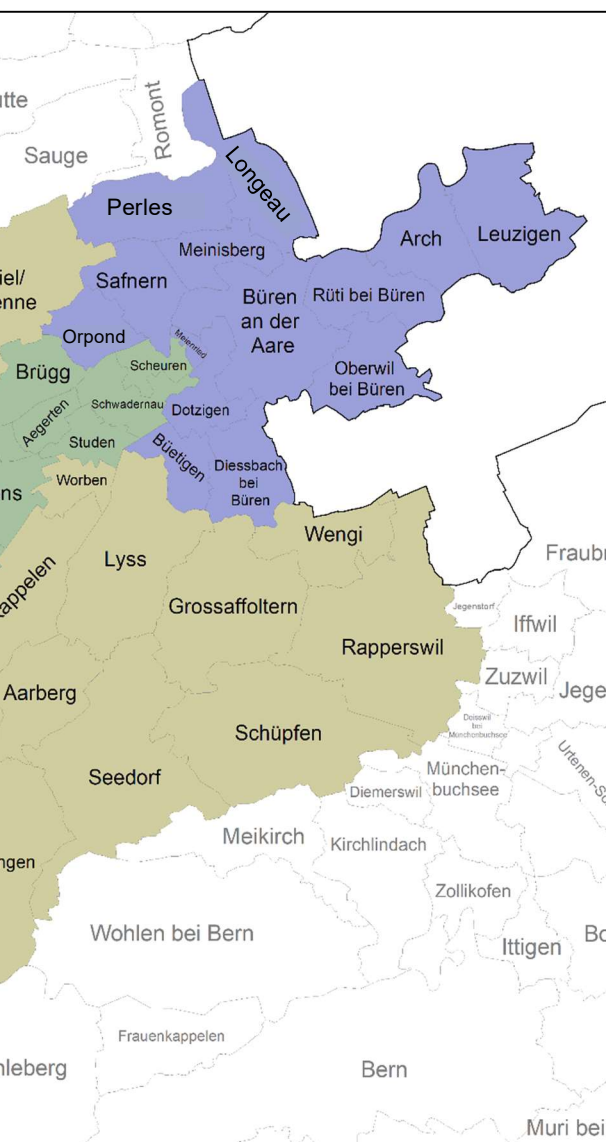
Synthèse visuelle du scénario II – réforme de faible ampleur

Onze périmètres d'encouragement des fusions de communes se dégagent lorsqu'est envisagée une réforme de faible ampleur. Le périmètre le plus important se situe le long de la rive sud-est du lac de Bière et englobe douze communes, en majorité de petite taille. Au nord du lac se trouve un périmètre plus petit, composé de deux communes. La ville de Biel/Bienne forme un autre périmètre avec sa voisine Évilard. Le district de Büren, quant à lui, est scindé en deux périmètres, tandis que la commune de Brügg constitue le noyau d'un sixième périmètre. Dans la partie sud-est de l'arrondissement administratif du Seeland, trois périmètres sont centrés sur les communes d'Aarberg, de Lyss et de Schüpfen. Enfin, le district de Cerlier se scinde en deux périmètres, l'un ayant pour centre Cerlier, l'autre Anet.



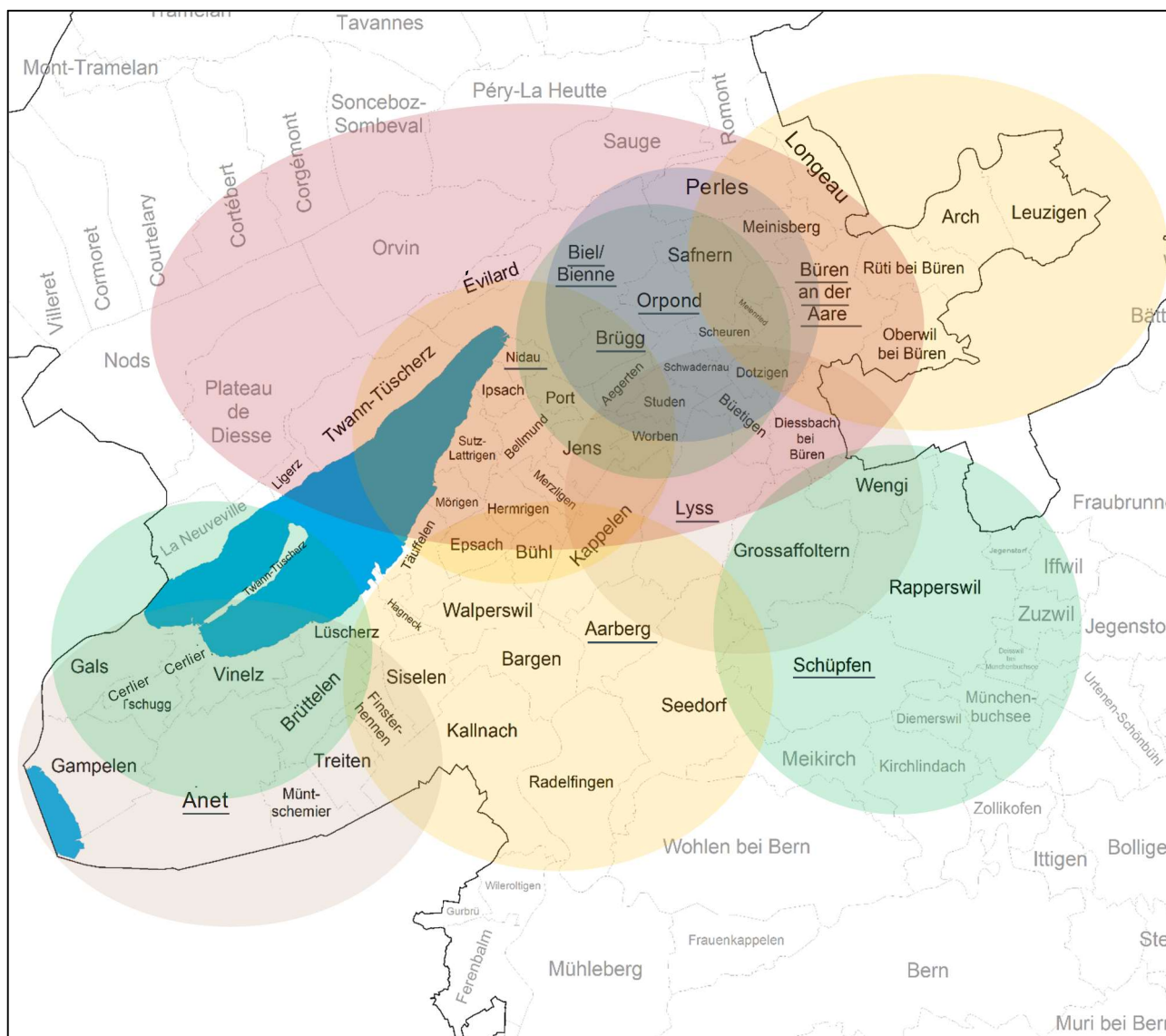
grande ampleur

attribution d'un plus grand nombre de communes
se calquent principalement sur les anciens
du Seeland et du Seeland se subdivise en cinq
avec les communes riveraines au nord du lac de
A dans la partie orientale de l'arrondissement
ainsi que la région de Brugg se regroupent en un
rberg constituant chacun un périmètre.



Synthèse visuelle du scénario IV – réorganisation autour de communes centres

Une grille de lecture focalisée sur les centres met en exergue un réseau très dense de centres, avant tout autour de Biel/Bienne, qui jouit d'un rayonnement suprarégional. La proximité géographique de Bienne, Brugg, Nidau et Orpond génère de nombreux chevauchements. Büren a. A. joue le rôle de centre pour la partie nord-est de la région. Au milieu de l'arrondissement administratif du Seeland se trouvent deux centres proches l'un de l'autre, Aarberg et Lyss. A la périphérie sud-est, Schüpfen assume une partie des fonctions de centre. Enfin, dans la partie sud-ouest de la région se trouvent Cerlier et Anet.



Réactions exprimées lors de la consultation

Suite à la consultation portant sur le présent rapport, six prises de position nous sont parvenues de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, dans lequel une commune a explicitement renoncé à exprimer son avis. De l'arrondissement du Seeland, 27 réponses nous ont été adressées sous la forme de questionnaires complétés, tandis qu'une commune a explicitement renoncé à prendre position. Les réactions étaient approuvatives et positives dans leur majorité. Le présent rapport a été modifié ponctuellement en fonction de réponses reçues ; ainsi, Kappelen n'y est plus décrit comme un centre. La volonté de développer la coopération intercommunale dans le cadre de la variante statu quo ainsi que le souhait de réaliser des fusions de grande ampleur ont fait l'objet d'une attention accrue dans la version finale du rapport.

3.3 Verwaltungskreis Emmental

Der Verwaltungskreis Emmental gliedert sich in 39 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 17. November 2021 ein Workshop in Kirchberg stattgefunden.

Generelle Einordnung

Der Zusammenhalt zwischen den Gemeinden im Emmental und die Zusammenarbeit untereinander sowie mit dem Regierungsstatthalteramt werden von vielen Gemeinden betont und im Allgemeinen als sehr gut beurteilt. Es besteht aktuell kaum Handlungsdruck für Fusionen. Eine starke Mehrheit der Gemeinden im Verwaltungskreis Emmental ist der klaren Auffassung, dass die bewährte IKZ weiter zu fördern sei und sich kleinere Gemeinden ohne Druck des Kantons selber finden würden, um zu fusionieren. Zwar wird ein allgemeiner Handlungsbedarf anerkannt, jedoch werden Zielbilder mit Fusionen grossmehrheitlich kategorisch abgelehnt. Die Freiwilligkeit soll bei Fusionen zwingend erhalten bleiben, was auch von Seite Kanton bekräftigt wird. Dem finanziellen Druck auf die Gemeinden soll vorzugsweise mit einer Strategie der Gemeindeförderung (weitergehende Förderung der IKZ, finanzielle Entlastungen, Reduktion von nicht zwingenden Aufgaben) begegnet werden. Weiter gilt es, über die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortungen zu diskutieren. Eine Überprüfung, welche Aufgaben auf welcher Ebene erfüllt werden, ist unumgänglich. Nach Ansicht der Gemeinden würden verschiedene Kompetenzen besser wieder den Gemeinden zugesprochen. Eine Unterstützung von freiwilligen Fusionen wird dennoch allgemein begrüsst.

Die Gemeinden können heute auf eine Reihe von Erfolgsfaktoren blicken, welche zukünftig unbedingt erhalten werden sollten. Es wird eine ausgeprägte Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern verspürt, speziell durch die Gemeindeversammlungen. Dadurch kann sich die Bevölkerung auch mit der Gemeinde und der Ortschaft identifizieren. Zudem werden die Abläufe als sehr effizient erachtet.

Zusammenarbeiten

Heute sind die Gemeinden im Emmental bereits gut vernetzt und arbeiten intensiv zusammen. Dieses interkommunale Zusammenarbeiten wird als grosse Stärke betrachtet. Wenn ein Problem besteht, wird versucht, eine gemeinsame Lösung zu finden. Dadurch entwickeln sich die Bereiche der Zusammenarbeit und die Formen laufend weiter. Die Gebiete der Zusammenarbeit sind vielfältig und reichen von der Abwasserversorgung bis zur Zweigstelle der AHV. Speziell bei der Informatik und dem Werkhof besteht noch ein grosses Potenzial, welches in Zukunft verstärkt genutzt werden könnte. Mit einer Intensivierung der IKZ könnte ein erster Schritt in Richtung von allfälligen Fusionen unternommen werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder wurden in acht Gruppen erarbeitet. Dabei zeigt sich kein einheitliches Bild, sondern eine Vielzahl von Lösungsansätzen. Die Ergebnisse reichen von der (breit bevorzugten) Beibehaltung des Status quo bis zu einer (vereinzelt als weitsichtig erachteten) grossen Gebietsreform.

Status quo

Der Status quo wird von einer deutlich überwiegenden Mehrheit der Gemeinden im Verwaltungskreis gegenüber allen Varianten mit Fusionsszenarien klar bevorzugt. Zwei Gruppen haben sich bewusst dazu entschlossen, kein Zielbild zu zeichnen. Nach ihrer Auffassung ist die heutige Struktur passend und es werden keine Gebietsveränderungen angestrebt. Teilweise wurden auch Fusionen bereits geprüft und (vom Volk) abgelehnt. Stattdessen soll die interkommunale Zusammenarbeit stattfinden und intensiviert werden, wo diese nützlich ist. Dafür ist ein gemeindeübergreifendes und vorausschauendes Handeln notwendig. Das forcierte Zusammenlegen von Gemeinden hingegen ist nicht der richtige Ansatz, die Gemeinden sollten ohne Zielbild freiwillig fusionieren, wo dies erwünscht ist. Fusionen machen vorzugsweise dort Sinn, wo die personelle Besetzung der

Behörden und Verwaltungen in den Gemeinden nicht mehr zu lösen ist oder längerfristige finanzielle Defizite vorhanden sind.

Kleinräumige Reform

Trotz dem stark verbreiteten Widerstand gegen sämtliche Fusionsideen haben einige Gruppen entsprechend dem Auftrag Ansätze für kleinräumige Reformen respektive Förderräume aufgezeigt. Dementsprechend könnte der Verwaltungskreis Emmental in bis zu neun Förderräume aufgeteilt werden. Auch Fusionen in noch kleineren Räumen wären denkbar. Die Überlegungen orientieren sich insbesondere an den heute funktional zusammenhängenden Räumen oder an einer bereits ausgeprägt gepflegten Zusammenarbeit. Die Reform soll dabei von unten her wachsen, weshalb kein radikaler Ansatz gewählt wurde. Allenfalls gilt es, bestehende Grenzen – auch jene der Verwaltungskreise – zu hinterfragen, damit gewünschte Fusionen zwischen Gemeinden verschiedener Verwaltungskreise nicht verhindert oder erschwert werden. Heute decken sich die funktionalen Räume und die Grenzen nicht zwingend.

Grossräumige Reform

Diese Variante umfasst ein grossräumiges Einteilen der Gemeinden. Als Leitidee dienen die alten Amtsbezirke, welche anhand der aktuellen Entwicklungen adaptiert wurden. Der Verwaltungskreis Emmental würde dabei in drei Förderräume geteilt (Oben, Mitte, Unten). Hier besteht ebenfalls der Denkansatz nach einer Zentrumsorientierung. Ausgehend von den definierten Zentren liessen sich die Räume entsprechend ableiten. Allerdings wird die Planung von Grossfusionen von den meisten Gemeinden des Verwaltungskreises kategorisch abgelehnt.

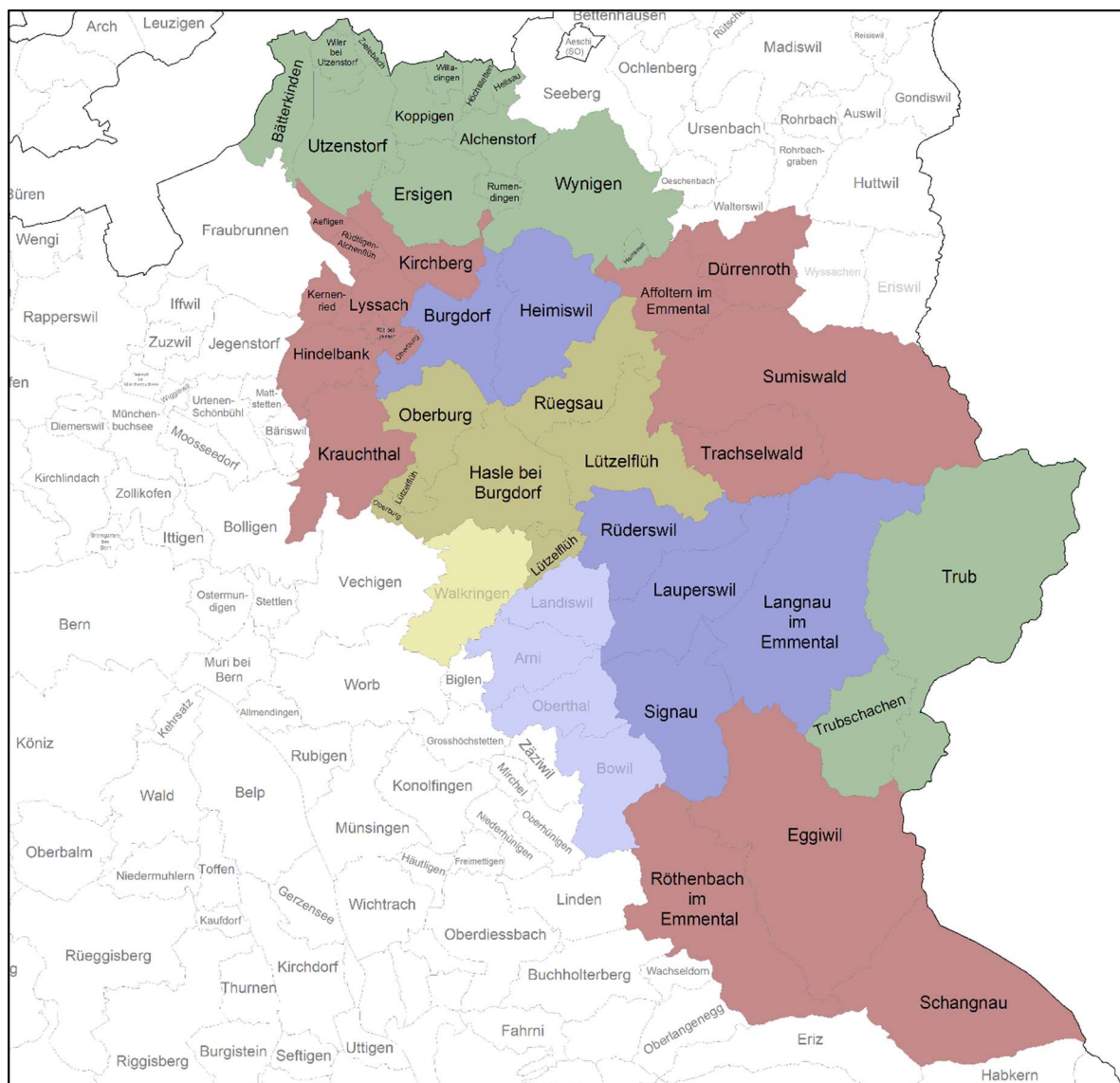
Zentrumsstruktur

Als Zentren werden von den verschiedenen Gruppen die Gemeinden Burgdorf und Langnau erwähnt, ergänzend teilweise Sumiswald und Utzenstorf. Ausserhalb des Verwaltungskreises nimmt auch die Gemeinde Huttwil (Ob- und Nid- aargau) für gewisse Gemeinden eine Zentrumsfunktion wahr.

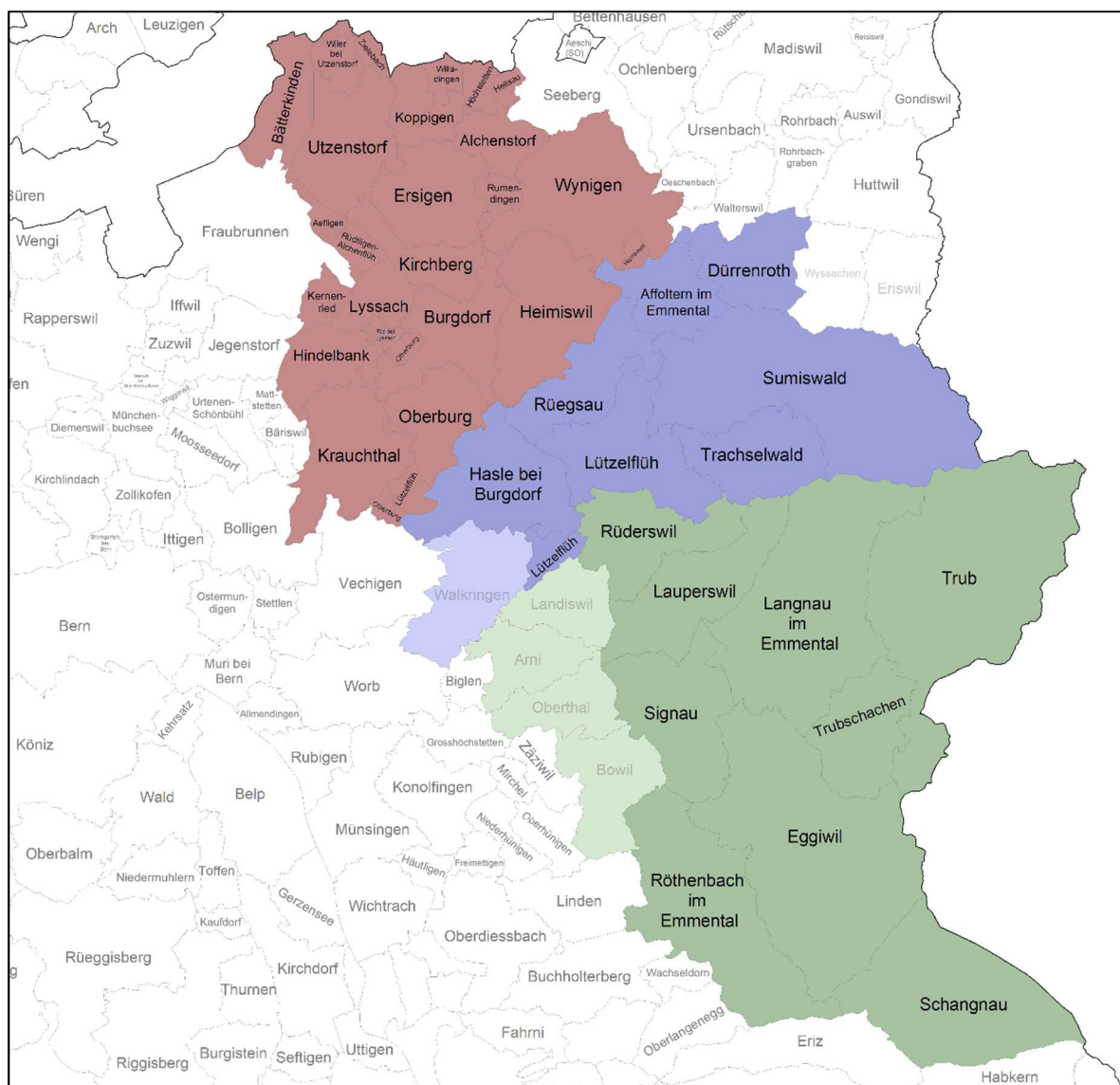
Die genannten Zentrumsgemeinden decken sich grundsätzlich mit der Zentralitätsstruktur nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021). Der Richtplan nennt ergänzend Hasle-Rüegsau sowie um Utzenstorf die Gemeinden Bätterkinden, Kirchberg, Rüdtilgen-Alchenflüh und Koppigen, welche sich in der Region die Zentrumsfunktionen teilen.

Synthetisiertes Zielbild Emmental II – Kleiräumige Reform

Das Zielbild II teilt den Verwaltungskreis Emmental in acht Förderräume. Dabei gibt es vier kleinere Förderräume mit zwei oder drei Gemeinden und vier grössere Räume mit bis zu 15 Gemeinden. Als Zentren werden Burgdorf, Langnau, Sumiswald und Utzenstorf definiert. Gewisse Förderräume haben kein eigenes Zentrum, da meistens eine andere naheliegende Gemeinde diese Funktion wahrnimmt. Verschiedene Gemeinden aus dem Verwaltungskreis Bern-Mittelland würden eher mit Gemeinden im Emmental fusionieren.

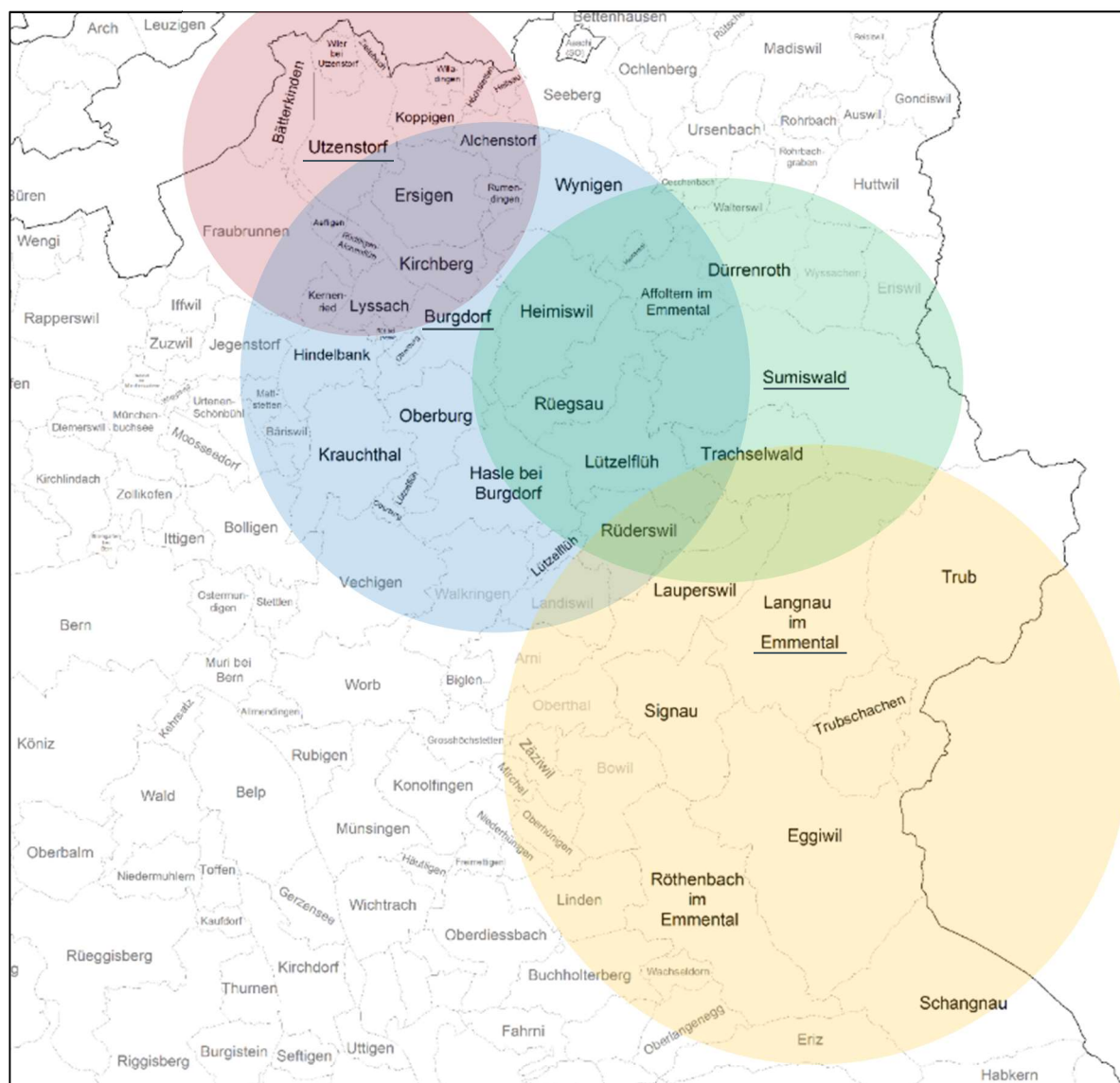


Bei einer grossräumigen Betrachtung bietet sich eine Dreiteilung des Verwaltungskreises an. Dabei orientiert sich das Zielbild III an den alten Amtsbezirken, passt diese aber den heutigen Gegebenheiten an. Pro Förderraum wird je ein Zentrum definiert: Burgdorf, Sumiswald und Langnau. Wie in Zielbild II würden diverse Gemeinden eher verwaltungskreisübergreifend fusionieren.



Synthetisiertes Zielbild Emmental IV – Zentrumsstruktur

Die Anwendung des Zentrumsansatzes mit den oben definierten Zentren führt zum nachfolgenden Bild. Durch die hohe Dichte an Gemeinden mit Zentrumsfunktionen im Norden des Verwaltungskreises besteht häufig eine grosse räumliche Nähe zwischen den Gemeinden. Speziell die Zentrumsgemeinden Bätterkinden, Utzenstorf, Koppigen, Rütligen-Alchenflüh, Kirchberg und Burgdorf im Norden liegen räumlich nahe beieinander und teilen sich häufig die Grenzen. Daher wurden in diesem Raum die Zentren vierter Stufe in einen Förderraum zusammengefasst. Es verbleibt eine grosse Schnittmenge mit dem Zentrum Burgdorf.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen der Konsultation gingen von sämtlichen 39 Gemeinden Stellungnahmen ein, in Form von ausgefüllten Fragebogen oder ausführlichen Schreiben. In den teilweise koordinierten Stellungnahmen wurde auf breiter Ebene betont, dass die Variante I (Status Quo) gegenüber allen Zielbildern klar bevorzugt wird. Der ursprüngliche Berichtsentwurf wurde dementsprechend intensiv überarbeitet.

3.4 Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental

Der Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental gliedert sich in 13 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 10. Dezember 2021 ein Workshop in Wimmis stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental sehen insbesondere die Nähe und den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern als zentralen Erfolgsfaktor. Daraus ergibt sich auch eine hohe Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Durch die ausgewogenen Gemeindegrössen werden kurze und effiziente Dienstwege gewährleistet, was in einer kostengünstigen Leistungserbringung resultiert. Daher sehen die Gemeinden keinen Bedarf nach Fusionen. Sollten Fusionen aktiv durch den Kanton angestrebt werden, müssten gleichzeitig Kompetenzen an die Gemeinden zurückgelangen.

Zusammenarbeiten

Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird im Verwaltungskreis aktiv gelebt. Wo ein gemeinsames Bedürfnis besteht, wird eine entsprechende Lösung gesucht. Mittlerweile umfassen die Kooperationen sämtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden. Dadurch kann die Effizienz gesteigert werden und es entstehen attraktive Stellenprofile. Die interkommunale Zusammenarbeit wird als vorbildhaft angesehen. Zukünftig besteht Potenzial für einen weiteren Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung (Bau und Finanzen) sowie der Ausbildung von Lernenden. Diese Themen sollen aktiv angegangen werden. Die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Software wäre ebenfalls ein spannendes Gebiet, jedoch müssen hier noch zahlreiche offene Fragen geklärt werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Status quo

Die Gemeinden im Verwaltungskreis sehen keinen Bedarf an Fusionen oder Diskussionen darüber. Daher wird als einzige realistische Lösungsvariante der Status quo propagiert. Kleine, vereinzelte Fusionen sind nicht zielführend. Sollten Fusionen angestrebt werden, müssten diese grossflächig im Rahmen einer Revision des Staatsaufbaues geschehen. In diesem Szenario könnte der Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental als eine einzige Gemeinde angesehen werden und so das Regierungsstatthalteramt ersetzen.

Zentrumsstruktur

Als Zentren werden die Gemeinden nach kantonalem Richtplan angesehen. Diese sind (Stand 22.09.2021): Frutigen, Erlenbach/Oey, Adelboden und Kandersteg. Die Gemeinde Spiez gehört gemäss Richtplan zur Agglomeration Thun.

Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental II – Kleinräumige Reform

Auf ein synthetisiertes Zielbild nach dem Modell der kleinräumigen Reform wird verzichtet, da dies im Verwaltungskreis kategorisch abgelehnt wird.

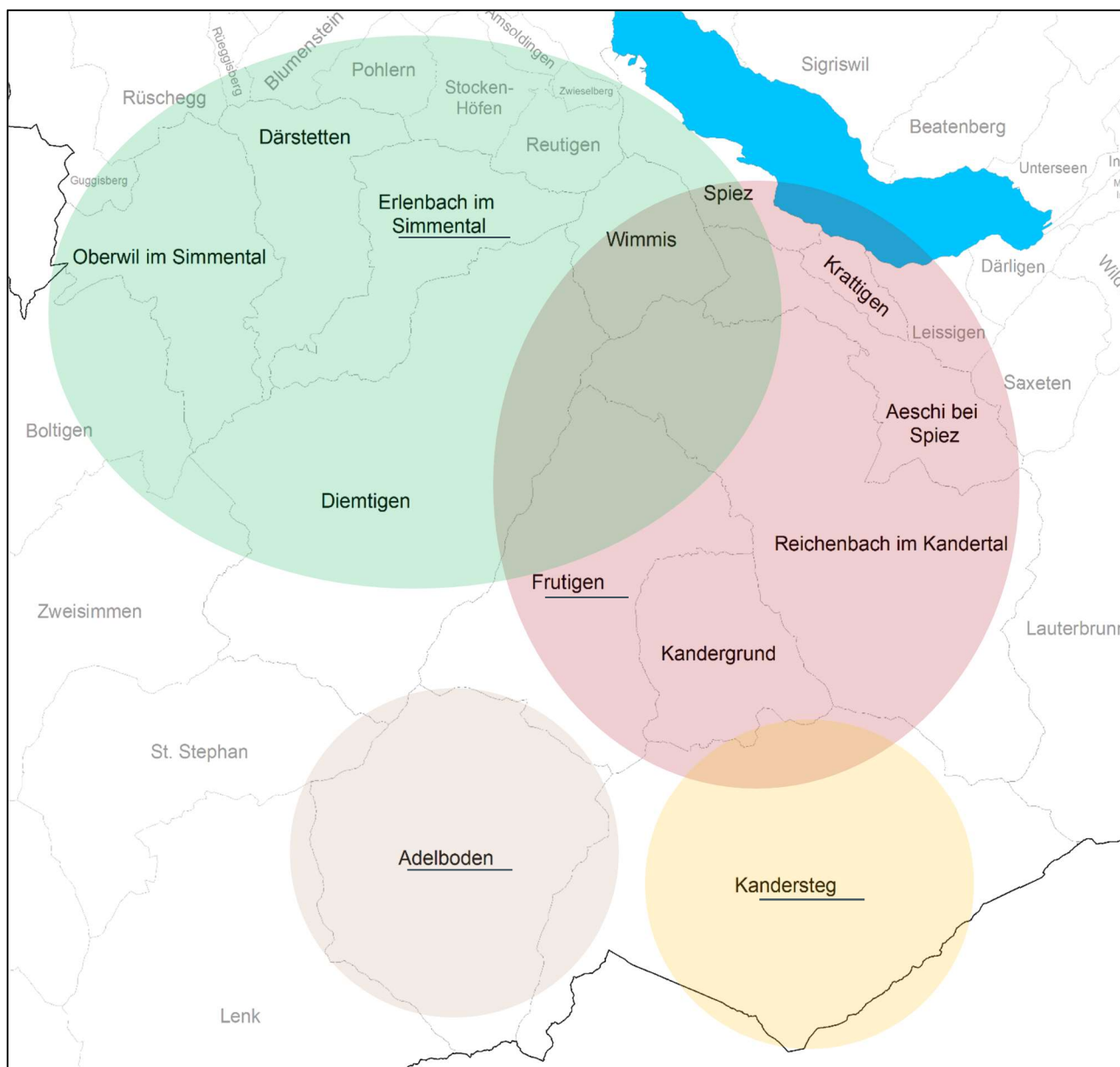
Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental III – Grossräumige Reform

Der Verwaltungskreis wird als ein grosser funktionaler Raum wahrgenommen. Daher besteht die Option, den gesamten Kreis als eine Gemeinde zu betrachten. Dies entspricht dem Lösungsansatz der grossräumigen Reform. Die Topografie wird dabei nicht als Störfaktor wahrgenommen, vielmehr sind die funktionalen Verflechtungen zwischen den Gemeinden relevant, welche sich über den gesamten Verwaltungskreis erstrecken. Das Zentrum dieses Raumes müsste erst noch bestimmt werden.



Synthetisiertes Zielbild Frutigen-Niedersimmental IV – Zentrumsstruktur

Bei der Anwendung des Zentrumsansatzes präsentiert sich das Zielbild des Verwaltungskreises Frutigen-Niedersimmental wie folgt: Die Zentren sind topografisch verteilt. Im Niedersimmental übernimmt das Gebiet Erlenbach/Oey die Zentrumsfunktionen, während im Kandertal die Gemeinde Frutigen zuständig ist. Gleichzeitig haben auch die touristischen Gemeinden Adelboden und Kandersteg entsprechende Zentrumsfunktionen inne. Gemäss dem Richtplan gehört die Gemeinde Spiez zur Agglomeration Thun und hat demnach hier keine definierte Zentrumsfunktion, wenn auch in verschiedenen Bereichen im Alltag bereits heute eine tatsächliche Zentrumsfunktion besteht.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Sechs der 13 Gemeinden haben sich in der Konsultation geäussert. Den vereinzelt inhaltlichen Bemerkungen konnte bei der Überarbeitung des Berichts weitgehend Rechnung getragen werden.

3.5 Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli

Der Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli gliedert sich in 28 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 7. September 2021 ein Workshop in Matten bei Interlaken stattgefunden.

Generelle Einordnung

Als grosse Stärke werden – insbesondere bei den mehrheitlich kleinen Gemeinden – die kurzen Dienstwege und die daraus resultierende Bürgernähe angesehen. Gerade den kleineren Gemeinden ist dabei zunehmend bewusst, dass sie komplexere Aufgaben nicht alleine, sondern gewinnbringend mittels gemeindeübergreifender Zusammenarbeit wahrnehmen. Diese Zusammenarbeit hat sich in zahlreichen Bereichen bewährt und trägt zu einem guten Einvernehmen unter den Gemeinden im Verwaltungskreis bei. Am Workshop hat sich bestätigt, dass Fusionen unter den politischen Gemeinden im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli aus Sicht der Gemeindebehörden – wenn überhaupt – erst für künftige Generationen ein Thema sein dürften. Für die beteiligten Gemeinden erscheint der Zeitpunkt für ein Fusionszielbild mehrheitlich noch verfrüht, jedoch bietet dieses allenfalls eine Möglichkeit zur Intensivierung der Zusammenarbeit. Insbesondere wird eine grossräumige Reform als kaum vorstellbar oder nicht umsetzbar erachtet, weil dadurch die bewährte und wichtige Volksnähe verloren ginge. Entsprechend ist aus Sicht der Gemeinden vorerst auf den Ausbau und die Weiterentwicklung der IKZ zu setzen. Fusionen würden für die Gemeinden attraktiver, wenn diese – beispielsweise beim Bauen ausserhalb der Bauzone – mit einer Kompetenzverlagerung vom Kanton zurück an die Gemeinden verbunden wären.

Zusammenarbeiten

Die Gemeinden im Verwaltungskreis bieten heute selbständig oder im Verbund ein breites Angebot an Dienstleistungen für die Bevölkerung an. Neben der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in herkömmlichen Bereichen wie Feuerwehr, Zivilschutz, Abfallentsorgung, Sozialdienste etc., die auf der Basis eines Zusammenarbeitsvertrags, eines Verbunds mit Sitzgemeindemodell oder einem Gemeindeverband erfolgen, haben sich in den letzten Jahren grössere Verbünde entwickelt, mit denen Aufgaben regional wahrgenommen werden (z. B. Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindefeueraufseher und die Prüfung der Baugesuche betreffend Siedlungsentwässerung durch die Industriellen Betriebe Interlaken AG, Übertragung der Abwasserentsorgung inkl. der bisherigen gemeindeeigenen Leitungen an den Gemeindeverband ARA Region Interlaken). Für die nähere Zukunft steht insbesondere der Ausbau der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich Bauverwaltung im Vordergrund. Als weitere mögliche Bereiche wurden am Workshop die Ortspolizei, IT, Werkhöfe sowie allenfalls die Planung genannt. Zudem könnte mit einem gemeinsamen Ausbildungswesen dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Zu einer Stärkung der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und des Zusammenhalts innerhalb des Verwaltungskreises trägt auch die Regionalkonferenz Oberland Ost bei.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder für künftige Fusionen wurden in fünf Gruppen erarbeitet. Dabei zeigte sich kein einheitliches Bild. Während in den Teilregionen Haslital (die Aufteilung in die sechs Gemeinden Gadmen, Guttannen, Meiringen, Innerktirchen, Hasliberg und Schattenhalb erfolgte im Jahr 1833) und Brienz (Gebiet der ehemaligen Kirchgemeinde Brienz) die Förderräume für Fusionen mehr oder weniger gegeben sind, gibt es im westlichen Teil des Verwaltungskreises (erweitertes Bördeli und Lüttschinentäler) verschiedene denkbare Varianten.

Status quo

Da aus Sicht der Gemeinden Fusionen erst für künftige Generationen ein Thema werden dürften und in nächster Zeit der Ausbau und die Weiterentwicklung der IKZ im Vordergrund steht, besteht

aus Sicht der Gemeinden kein aktueller Bedarf für ein übergeordnetes Zielbild für Gemeindefusionen.

Kleinräumige Reform

Für eine kleinräumige Reform schlagen die Arbeitsgruppen zwischen sechs und zehn Räume vor. Dabei spielt jeweils die Topografie eine wichtige Rolle. Die Talgemeinden Grindelwald und Lauterbrunnen würden als eigenständige Gemeinden bestehen bleiben. Bei den Gemeinden Lütschental und Gündlischwand wäre eine Orientierung in Richtung Grindelwald oder alternativ in Richtung Wilderswil denkbar. Im Gebiet um das westliche Brienerseeufer wären verschiedene Förderräume denkbar. An der östlichen Seeseite ergäbe sich ein Raum um die Gemeinde Brienz. Das Haslital könnte als ein grosser Raum definiert werden. Alternativ besteht die Möglichkeit einer Abspaltung von Innertkirchen und Guttannen als eigenständiger Raum.

Grossräumige Reform

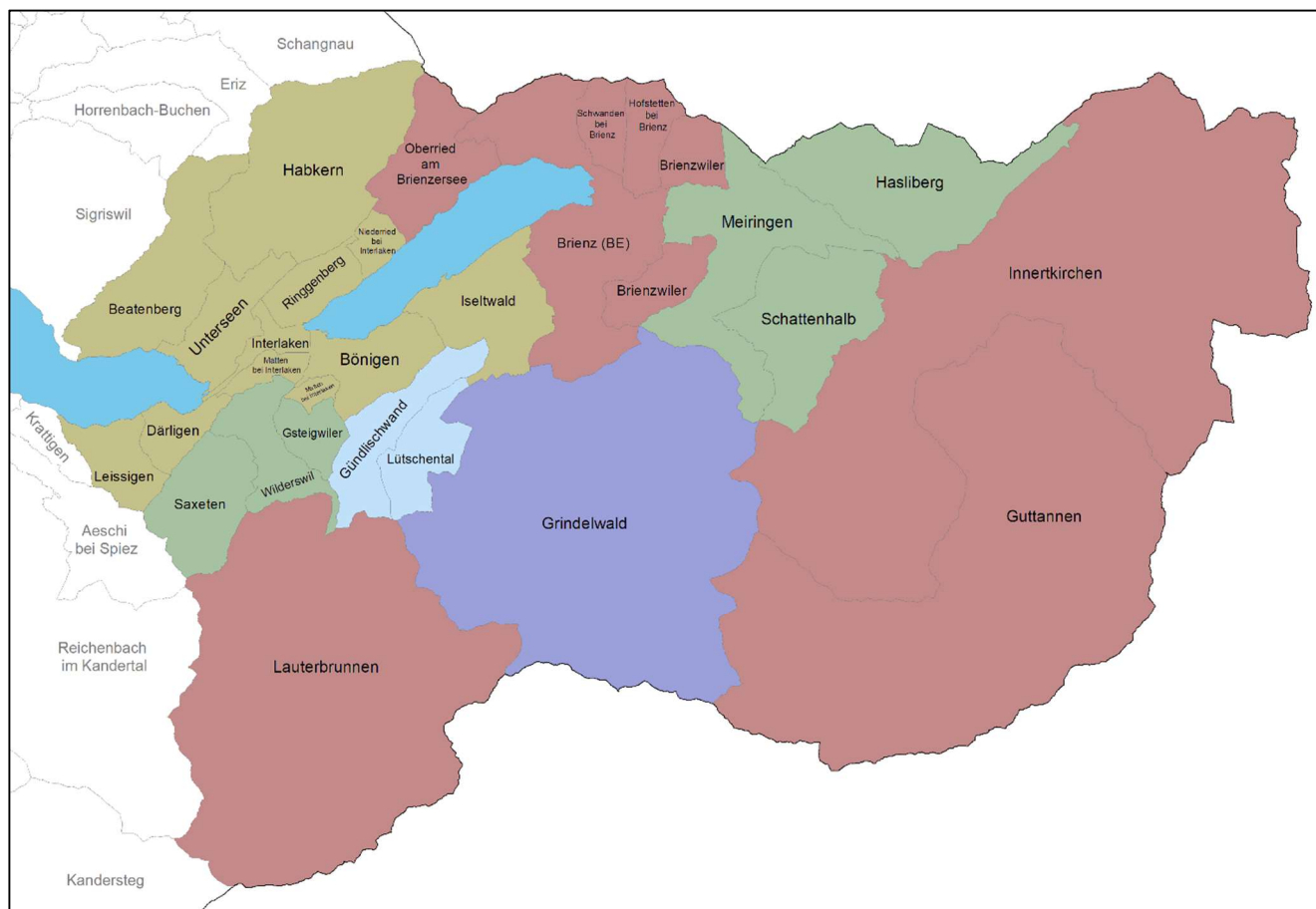
Bei einer grossräumigen Betrachtung ergibt sich ein Zielbild mit drei Förderräumen. Diese umfassen das Haslital, den oberen Brienersee und den gesamten westlichen Teil des Verwaltungskreises mit dem Zentrum Bödeli (Interlaken, Matten, Unterseen).

Zentrumsstruktur

Die Zentrumsstruktur des Verwaltungskreises deckt sich mit dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021). Das Hauptzentrum bildet die Agglomeration Bödeli (Gemeinden Interlaken, Matten und Unterseen), bzw. das erweiterte Bödeli (zusätzlich mit den Gemeinden Bönigen, Ringgenberg und Wilderswil). Regionale Zentren bilden Meiringen (Region Haslital) und Brienz (Region Oberer Brienersee) sowie die touristischen Zentren Grindelwald und Lauterbrunnen.

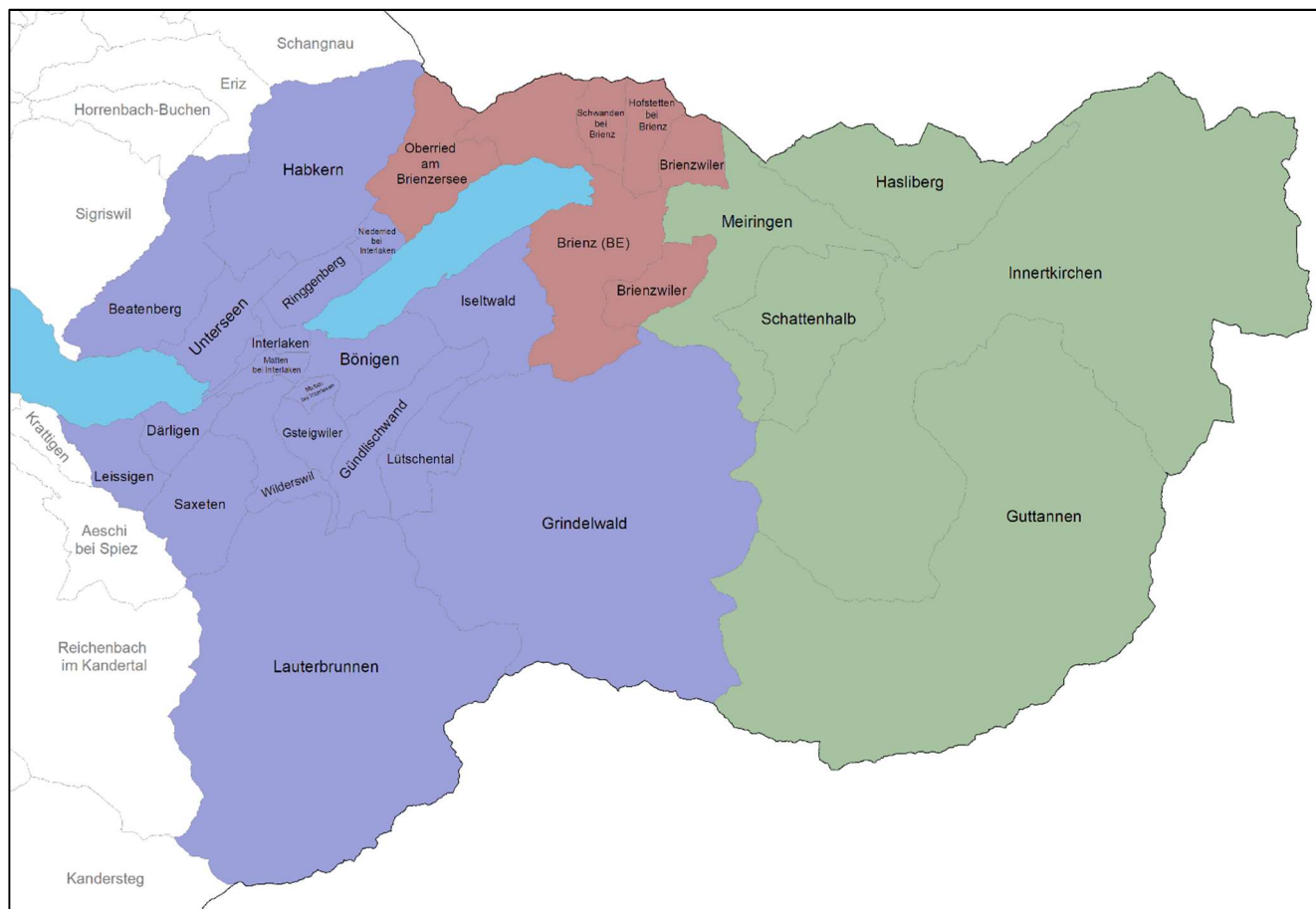
Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli II – Kleinräumige Reform

Bei einer kleinräumigen Reform ergibt sich ein Zielbild mit einer Aufteilung in sechs bis sieben Förderräume. Lauterbrunnen verbleibt aufgrund der Topografie als Einzelgemeinde. Grindelwald verbleibt ebenfalls als Einzelgemeinde oder bildet allenfalls einen Förderraum gemeinsam mit den Gemeinden Gündlischwand und Lüttschental. Wilderswil bildet als Zentrumsgemeinde mit den Nachbargemeinden (Gsteigwiler, Saxeten, evtl. Gündlischwand und Lüttschental) einen Förderraum. Je einen Förderraum bilden der Grossraum Bodeli, sowie die Regionen Oberer Brienzersee bzw. Haslital. Alternativ könnte das Gebiet Innert dem Kirchet (Innertkirchen, Guttannen) als zusätzlicher Förderraum definiert werden.



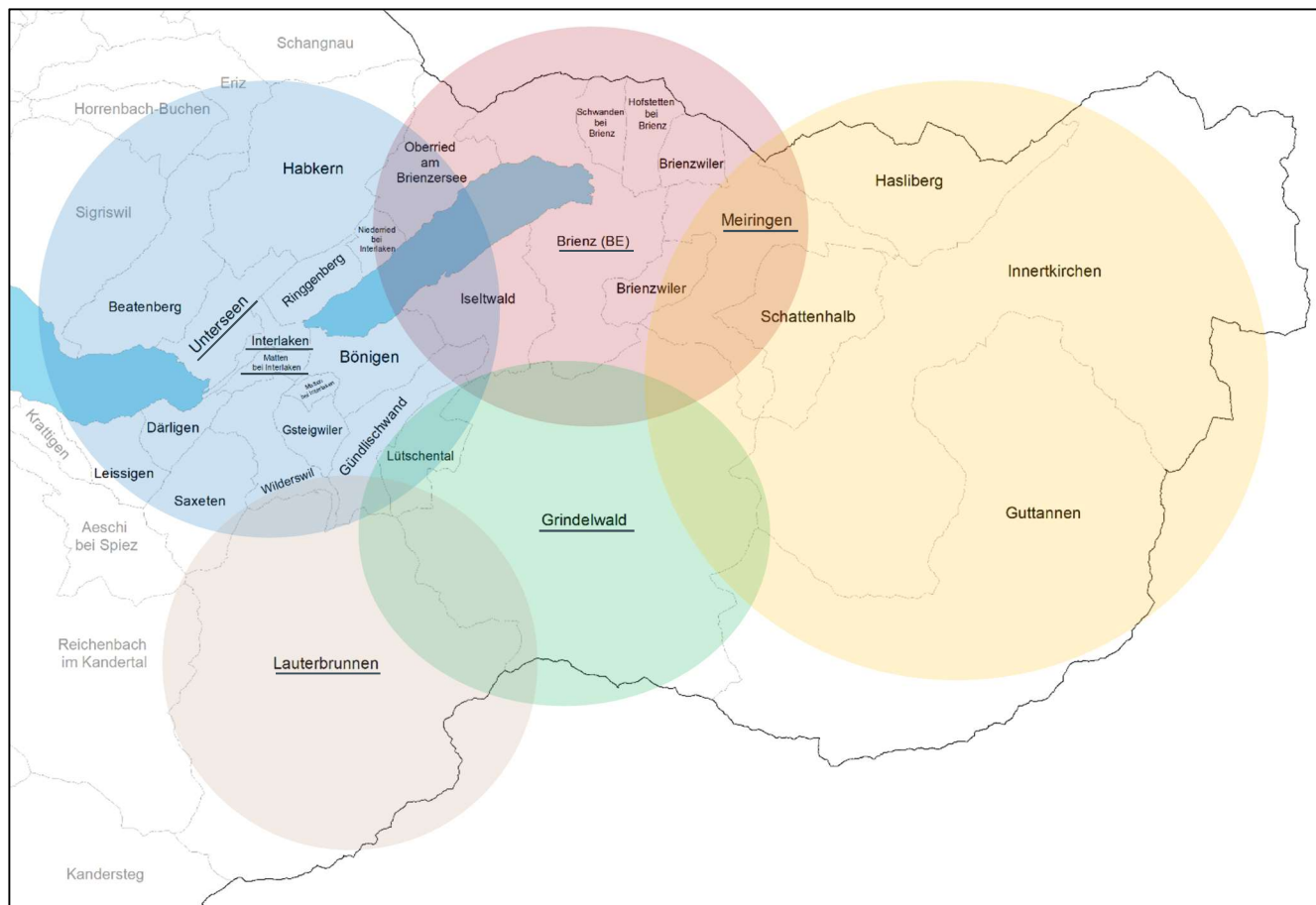
Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli III – Grossräumige Reform

Die grossräumige Reform des Verwaltungskreises Interlaken-Oberhasli führt zu einer Dreiteilung. Der Förderraum im Osten entspricht dem alten Amtsbezirk Oberhasli mit dem Zentrum Meiringen. Der zweite Förderraum bildet die ehemalige Kirchgemeinde Brienz mit dem Zentrum Brienz. Die restlichen Gemeinden des früheren Amtsbezirks Interlaken bilden den grössten Förderraum, welcher der (erweiterten) Agglomeration Bodeli entspricht.



Synthetisiertes Zielbild Interlaken-Oberhasli IV – Zentrumsstruktur

Die Anwendung des Zentrumsansatzes führt im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli zu den fünf Zentren Bördeli (Interlaken, Matten, Unterseen), Meiringen (Haslital), Brienz (Oberer Brienzensee), Grindelwald und Lauterbrunnen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Verwaltungskreis Interlaken-Oberhasli wurde bereits die Erarbeitung des Berichtsentwurfs nach dem durchgeführten Workshop stark vom Regierungsstatthalteramt mitgestaltet und inhaltlich mitbestimmt. Zu diesem Entwurf hat wiederum das Regierungsstatthalteramt bei den Gemeinden des Verwaltungskreises eine Konsultation durchgeführt. Dabei gingen innert der gewährten Frist 16 Rückmeldungen ein, davon 9 mit inhaltlichen Feststellungen und 7 ohne Einwände oder Bemerkungen. Aufgrund der vom Regierungsstatthalteramt gesammelten und übermittelten materiellen Stellungnahmen wurde der Bericht nochmals in verschiedenen Punkten ergänzt. Insbesondere wurde nochmals stärker betont, dass die Gemeinden des Verwaltungskreises den Status quo mit einer Weiterführung oder Stärkung der IKZ klar bevorzugen und Fusionszielbilder zumindest zum heutigen Zeitpunkt auf breiter Basis ablehnen.

3.6 Arrondissement administratif du Jura bernois

L'arrondissement administratif du Jura bernois se compose de 40 communes totalisant 53'707 habitantes et habitants (état au 01.01.2022).

Contrairement au concept global, les résultats résumés ci-dessous n'ont pas été élaborés dans le cadre d'ateliers, mais par voie écrite, au moyen de questionnaires remplis par les communes.

Classification générale

Le Jura bernois n'a pas d'agglomération propre et est fortement influencé par des centres externes, en particulier Bienne, mais aussi La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel, Delémont ou encore Granges et Soleure. Plus généralement, le Jura bernois entretient des relations très étroites au niveau de l'Arc jurassien que ce soit pour des projets de politique régionale (tourisme et industrie) ou pour des projets dans le domaine de la formation au niveau de l'espace BEJUNE. La structure économique du Jura bernois est d'ailleurs très comparable à celle des autres régions de l'Arc jurassien. Ce dernier constitue un espace relativement homogène qui a vu émerger un certain nombre d'institutions suprarégionales, à l'instar d'arcjurassien.ch et du Réseau des Villes de l'Arc jurassien (RVAJ).

L'analyse menée par la CEP dans le cadre de la stratégie économie 2030 met nettement en exergue la spécificité industrielle et technologique historique du Jura bernois, une des régions de Suisse ayant la plus grande proportion d'emplois dans le secteur secondaire. Le Jura bernois est principalement formé de vallées assez fortement urbanisées et de crêtes avec de grandes qualités naturelles et paysagères.

Collaborations

Globalement les collaborations intercommunales semblent plutôt bien fonctionner, à la satisfaction des communes concernées. Elles sont aussi facilitées par Jura bernois.Bienne (Jb.B) ainsi que différentes autres structures régionales (Conseil du Jura bernois [CJB], Parc Chasseral, Fondation régionale pour le rayonnement, Jura bernois Tourisme [JbT], Chambre d'économie publique [CEP], Chambre d'agriculture du Jura bernois [CAJb], etc.), qui encouragent et facilitent le dialogue et les collaborations entre communes.

Il semble que les communes soient satisfaites du modèle existant (pas de nouvelles fusions, mais davantage de collaborations intercommunales). Cela permet aux petites communes de conserver leur existence propre tout en profitant de synergies avec de plus grandes entités. Les grandes communes ne semblent pas rechigner à collaborer avec les plus petites. Il semble exister une réelle solidarité entre les communes.

Objectifs possibles dans l'arrondissement administratif

Au travers des réponses au questionnaire, il semble que la plupart des communes trouvent peu propice de se prononcer maintenant sur un nouveau découpage du Jura bernois. Le dernier projet de fusion abandonné date d'à peine plus d'une année (projet Erguël). La question des fusions n'est momentanément plus d'actualité, mais certaines communes proposent de se repencher sur la question dans un horizon temporel de 10 à 15 ans.

Certaines communes mettent toutefois en avant la nécessité de bénéficier d'un soutien populaire préalable avant d'entrer dans un processus de fusion. Or, ce soutien populaire est rarement exprimé préalablement. Peut-être faudra-t-il à l'avenir questionner les populations concernées avant d'amorcer le processus. Sans ce soutien, peu de fusions pourront se faire. Pour sa part, le Comité de Jb.B estime que les avantages théoriques d'une fusion n'ont jusqu'ici pas véritablement été vérifiés dans la pratique, si bien qu'il faudra un certain temps pour que les communes fusionnées fassent leurs preuves et que d'autres mouvements de fusions soient envisagés dans le Jura bernois.

Statu quo

La variante I statu quo qui correspond à l'encouragement actuel des fusions en préservant leur autonomie et leur liberté a permis de réaliser cinq fusions dans le Jura bernois en quatre ans, faisant passer le nombre de ses communes de 50 à 40. Comme le potentiel de petites fusions semble épuisé, ce modèle peut selon nous continuer d'être exercé et débouchera dans le Jura bernois, à terme, sur de plus grandes fusions, mais voulues par les communes et pas « imposées » par le canton.

Réforme à petite échelle

Les réformes selon les variantes II (petite échelle) et III (grande échelle) répondent toutes deux aux exigences d'une image d'objectif supérieur, orientée vers une vision stratégique globale. La variante II (réforme à petite échelle) est selon les communes du Jura bernois inutile parce que les fusions envisagées sont trop petites pour des améliorations d'envergure. La variante I actuelle du statu quo permet de réaliser cette variante II qui doit donc être abandonnée.

Réforme à grande échelle

La variante III (réforme à grande échelle) sera sans doute le prochain pas des réformes dans le Jura bernois, mais pas avant 10 ou 15 ans; c'est-à-dire le temps qu'il faudra aux communes pour absorber le dernier mouvement de fusions, avec ses succès à confirmer ou ses échecs à repenser.

Réforme des centres

La variante IV (réforme des centres) n'est pas praticable dans le Jura bernois, espace polycentrique avec des centres de petite taille, qui sont empêchés de rayonner dans nos vallées longitudinales. Pour le Jura bernois, la variante IV se traduira peut-être un jour par la fusion de toutes les communes en une seule. Ce modèle est pour l'instant encore utopique, mais les volontés actuelles des communes de toutes travailler ensemble au sein d'une région soudée pourrait déboucher à terme sur cette réforme radicale.

Synthèse variante II - réforme à petite échelle

Seules 18 communes sur 40 ont esquissé des idées de fusions probables dans le cas du questionnaire. Les réponses sont tellement prudentes et hétéroclites qu'il est impossible d'en dégager une tendance qui corresponde à ce que les communes ont répondu. Cette variante n'apporte rien de plus au Jura bernois que la variante statu quo et est donc à rejeter.

Synthèse variante III – réforme à grande échelle

La carte suivante est à considérer avec prudence. Pour rappel, la majorité des communes ne s'est pas exprimée. Il serait donc biaisé d'en retirer des tendances. De plus, certaines communes, de par leur taille ou leur emplacement, peuvent faire partie de plusieurs espaces de collaborations. Ce peut être par exemple le cas de la commune d'Orvin qui collabore avec le bas du Vallon de Saint-Imier et avec le plateau de Diesse. La carte ci-dessous constitue donc une interprétation hypothétique émise par le secrétariat de Jb.B et qui n'engage donc ni le Comité directeur, ni aucune commune.



Cette proposition n'est évidemment pas vérifiée et n'est qu'une indication de ce que pourrait être à terme une réforme à grande échelle, soit un Jura bernois à quatre communes, constituées selon la logique de nos vallées longitudinales.

Cependant, cette base de réflexion sommaire n'est pas d'actualité et il faudra sans doute attendre encore un certain temps avant d'inviter les communes à réfléchir ensemble sur ce modèle. Le comité de Jb.B estime que nous sommes déjà dans l'étape intermédiaire qui pourrait déboucher à terme sur une réforme à grande échelle avec un Jura bernois à cinq communes ou le Jura bernois ne formant plus qu'une seule commune. Quatre grands projets structurants en cours sont en train de conduire les communes à réfléchir davantage ensemble et à soutenir des projets de rapprochement entre elles :

1. Création de Jura bernois.Bienne: depuis 2019, toutes les communes font partie d'une seule association de communes à l'échelle du Jura bernois, avec Bienne et Évillard qui en font également partie. Depuis ce moment-là, nous avons clairement pu constater une nouvelle dynamique réjouissante. Les communes participent activement aux travaux de Jb.B et font appel à cette association chaque fois qu'elles estiment qu'une problématique dépasse le cadre strictement communal.
2. Stratégie économique 2030 pour le Jura bernois: cette stratégie a été saluée par les communes qui participent à la mise en œuvre des plus de 200 mesures qu'elle contient. La mise en œuvre de ces différentes mesures, fondées sur la vision d'un Jura bernois qui fonctionne comme une

agglomération en réseau, conduira forcément à des réflexions ultérieures sur la pertinence de l'existence de 40 communes pour une population de 45'000 habitants.

3. Création de la Fondation pour le rayonnement du Jura bernois: cette fondation, créée en 2020 et qui réunit Jb.B, la CEP, JbT, le parc Chasseral et la chambre d'agriculture, planche notamment sur la question d'une marque territoriale forte pour l'ensemble des communes et des autres acteurs du Jura bernois. Encore un projet qui amènera les communes à s'interroger sur leurs structures.
4. Extension du parc naturel régional Chasseral: les communes de Rebévelier, Petit-Val, Saules, Saicourt, Tavannes et Reconvilier sont en train de mener les études nécessaires pour intégrer le Parc en 2025. Nul doute qu'en cas de concrétisation de cette extension, les autres communes restantes du Jura bernois s'interrogeront également sur la pertinence d'en faire partie. Une autre incitation à la réflexion sur les structures communales.

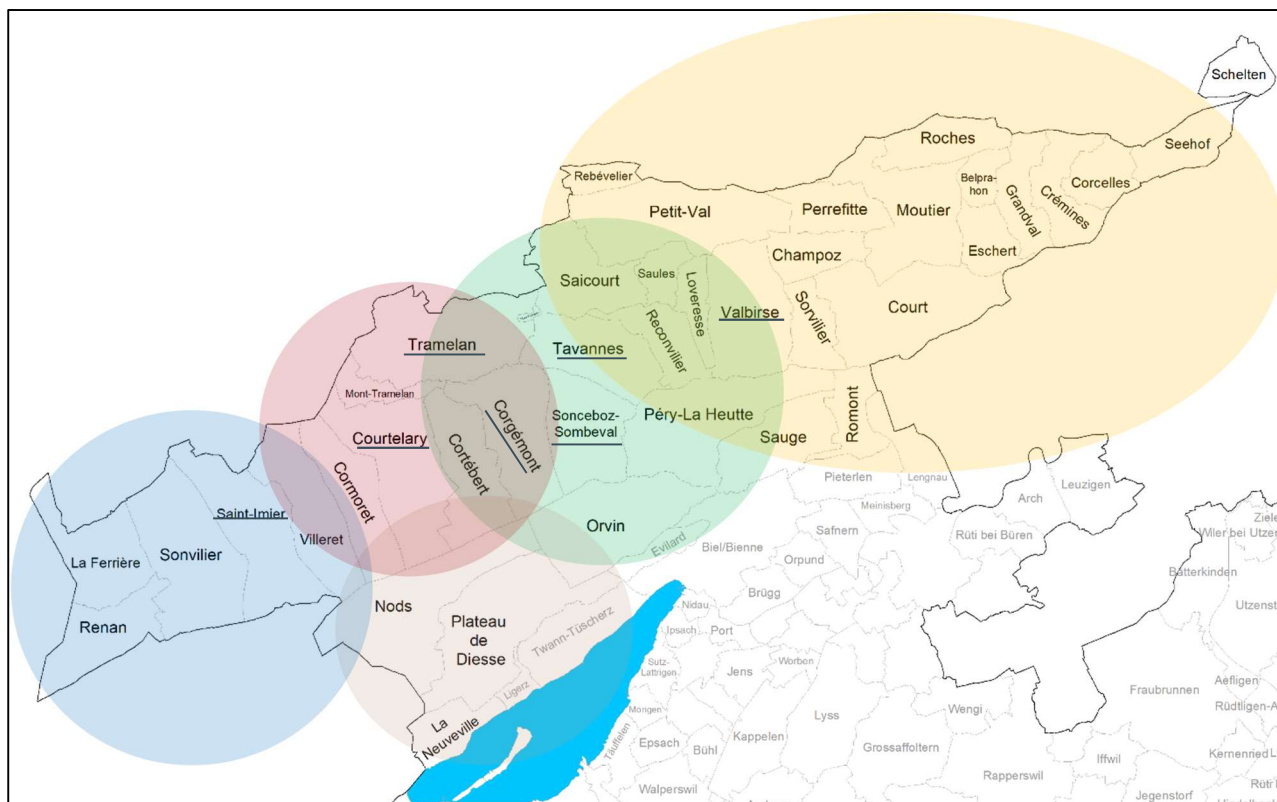
Le comité de Jb.B préconise donc de suivre l'évolution du développement de ces quatre projets structurants avant d'éventuellement lancer les réflexions sur une réforme à grande échelle, après 2030.

Aucune commune du Jura bernois ne remplit toutes les fonctions attribuées traditionnellement à des centres, de même que leur influence et rayonnement sont fortement dictés et entravés par la topographie de nos vallées. Cette réflexion sur la fonction des centres, qui sous-entend des espaces d'influence bien déterminés, n'est donc pas pertinente pour le Jura bernois, qui se définit comme un espace polycentrique avec des complémentarités à exploiter.

Le plan directeur cantonal établit une typologie des communes pour l'ensemble du Canton de Berne. Bienne ne faisant pas partie de l'arrondissement administratif du Jura bernois, la région ne comporte aucune commune «centre urbain». Elle possède toutefois deux communes centres de niveau 3, Saint-Imier et Moutier (la commune de Moutier étant amenée à ne plus compter dans cette catégorie, une fois son rattachement au canton du Jura effectif). Elle possède également plusieurs communes centres de niveau 4 (La Neuveville, Sonceboz – Corgémont, Tavannes – Reconvilier, Tramelan et Valbirse).

Les communes identifiées dans le questionnaire comme centres de coopération correspondent globalement aux communes désignées comme ceintures des agglomérations et centres de niveau 3 et 4 par le plan directeur cantonal.

La carte suivante indique une variante possible de ces espaces fonctionnels futurs. Il est cependant évident que la notion même d'espaces fonctionnels implique plusieurs possibilités de géométries variables et que les quatre projets structurants cités plus haut obéissent pour l'instant à d'autres configurations. Du point de vue de l'arrondissement administratif, il est donc préférable de voir comment se développent les futurs projets importants pour le Jura bernois avant d'entamer une réflexion plus globale sur la gouvernance régionale, notamment sur les structures communales.



3.7 Verwaltungskreis Oberaargau

Der Verwaltungskreis Oberaargau gliedert sich in 44 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 26. Oktober 2021 ein Workshop in Wangen an der Aare stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Gemeinden im Verwaltungskreis Oberaargau wollen für die Bevölkerung und das Gewerbe attraktive Angebote zur Verfügung stellen. Dazu gehören insbesondere zeitgemässe Infrastrukturen, die häufig interkommunal genutzt werden. Dank der Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern kann eine Vertrauensbasis geschaffen werden, welche unerlässlich ist. Regionale Entscheide sollen auch zukünftig vor Ort in den Gemeinden gefällt werden. Speziell in den Bereichen der Raumplanung und der Bewilligungsverfahren wünschen sich die Gemeinden mehr Kompetenzen. Der Mangel an Kaderpersonal wird als besorgniserregend wahrgenommen, hier besteht ein Handlungsbedarf. Jedoch wird der Leidensdruck für Fusionen heute als nicht vorhanden oder zumindest als nicht hoch eingeschätzt. Gemeindefusionen werden als mehrstufiger Prozess angesehen, welcher aus gemeinsamen Strukturen und der bestehenden Zusammenarbeit hervorgeht und sich ausgehend von einem Anstoss der Gemeinden entwickeln muss.

Zusammenarbeiten

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit werden im Verwaltungskreis Oberaargau rege genutzt und umfassen sämtliche Bereiche der Gemeindeaufgaben. Je nach Herausforderung werden die passenden Partner und Formen definiert. So ergeben sich verschiedene, zweckdienliche Konstrukte. Dabei können auch Kooperationen über die Kantonsgrenze hinaus entstehen. Gerade die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Infrastrukturen wird als positiv angesehen. Funktionierende Verwaltungen sind die Basis für eigenständige Gemeinden; hier besteht in der Zukunft aufgrund des Personalmangels weiteres Potenzial für Zusammenarbeit. Aufgrund der guten Erfahrungen mit der IKZ wird deren Intensivierung von vielen Gemeinden den verschiedenen Fusionsszenarien vorgezogen. Anstelle der Durchsetzung von Gemeindefusionen sollen Bereichszusammenschlüsse zugelassen und die regionale Zusammenarbeit weitergehend gefördert werden.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich des Workshops wurden in sechs Gruppen verschiedene Zielbilder im Sinne von visionären, aber aus Sicht vieler Gemeinden wohl schwierig umzusetzenden Vorstellungen erarbeitet. Viele Denkansätze gehen in eine ähnliche Richtung und basieren auf der heutigen interkommunalen Zusammenarbeit.

Status quo

Grundsätzlich werden Fusionen als nicht zwingend und zum aktuellen Zeitpunkt verbreitet auch als nicht erwünscht angesehen. Die heutigen Strukturen funktionieren, weshalb keine Änderungen mit einem Zielbild angestrebt werden.

Kleinräumige Reform

Gerade im Norden des Verwaltungskreises (gescheiterte G11-Fusion) hat sich gezeigt, dass grossräumige Fusionen nicht umsetzbar sind. Daher werden eher kleinere, organische Strukturen mit drei bis vier Gemeinden innerhalb eines Förderraumes angestrebt. So kann die Legislative auch weiterhin als Gemeindeversammlung organisiert werden und es müssen keine Parlamente eingesetzt werden. Dieses Modell wird als zweckdienlicher empfunden.

Grossräumige Reform

Andere Gruppen argumentieren, dass Fusionen gleich grossflächig durchgeführt werden sollten, wenn sie denn schon angestrebt werden. Dadurch liessen sich die Sparpotenziale optimal nutzen.

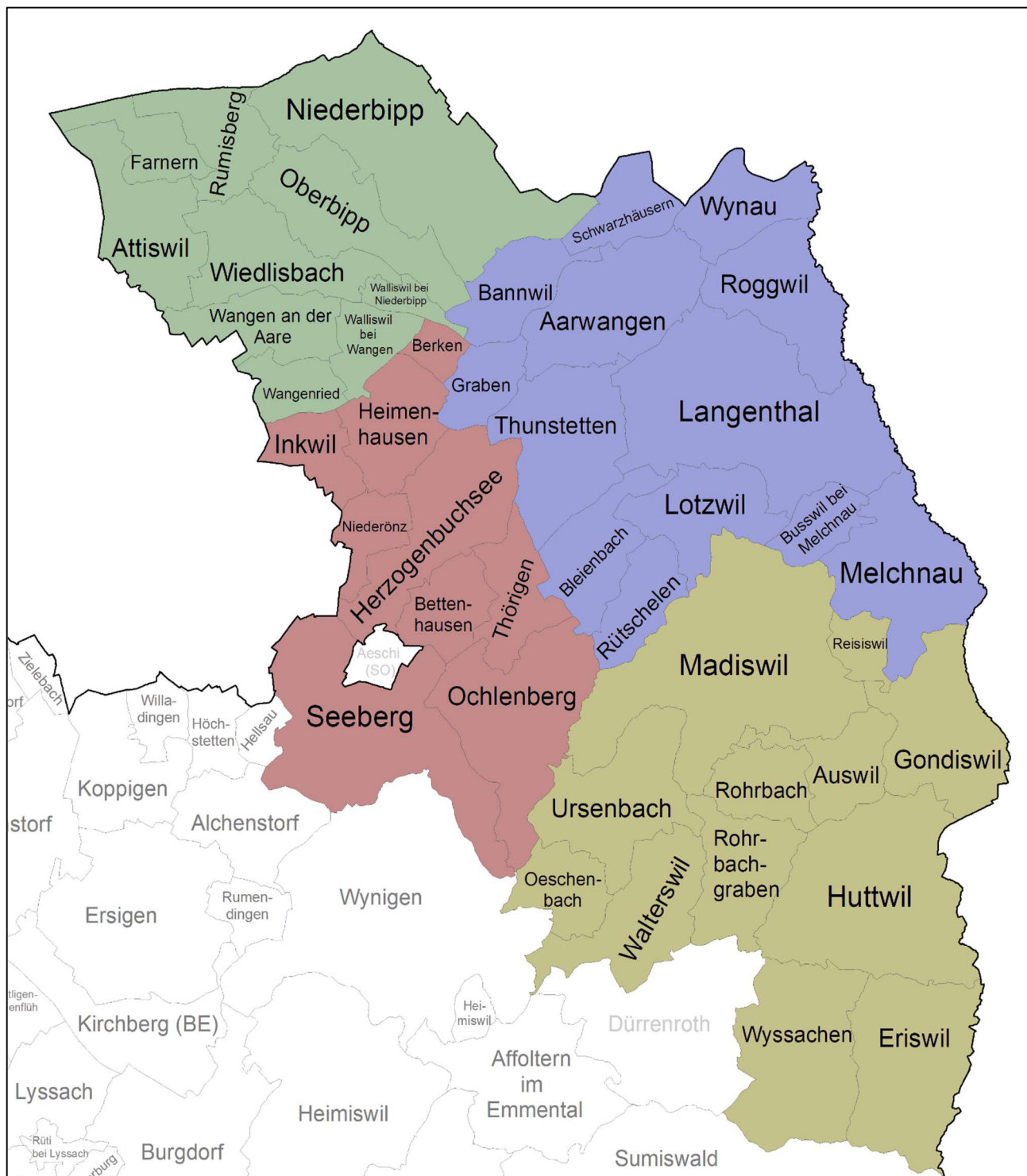
Der Akzeptanz in der Bevölkerung muss dabei allerdings Rechnung getragen werden. Bei den grossräumigen Ansätzen wird stark Bezug auf die heutigen Subregionen genommen, welche alle auch eine Zentrumsgemeinde beinhalten. Teilweise wird angeregt, die Fusionsüberlegungen über die Grenzen des Verwaltungskreises oder sogar des Kantons hinaus zu erweitern.

Zentrumsstruktur

Als Zentrumsgemeinden werden die Zentren nach dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021) genannt: Langenthal, Herzogenbuchsee, Huttwil und Niederbipp. Ergänzend nehmen die Gemeinden Aarwangen und Madiswil regionale Zentrumsfunktionen wahr.

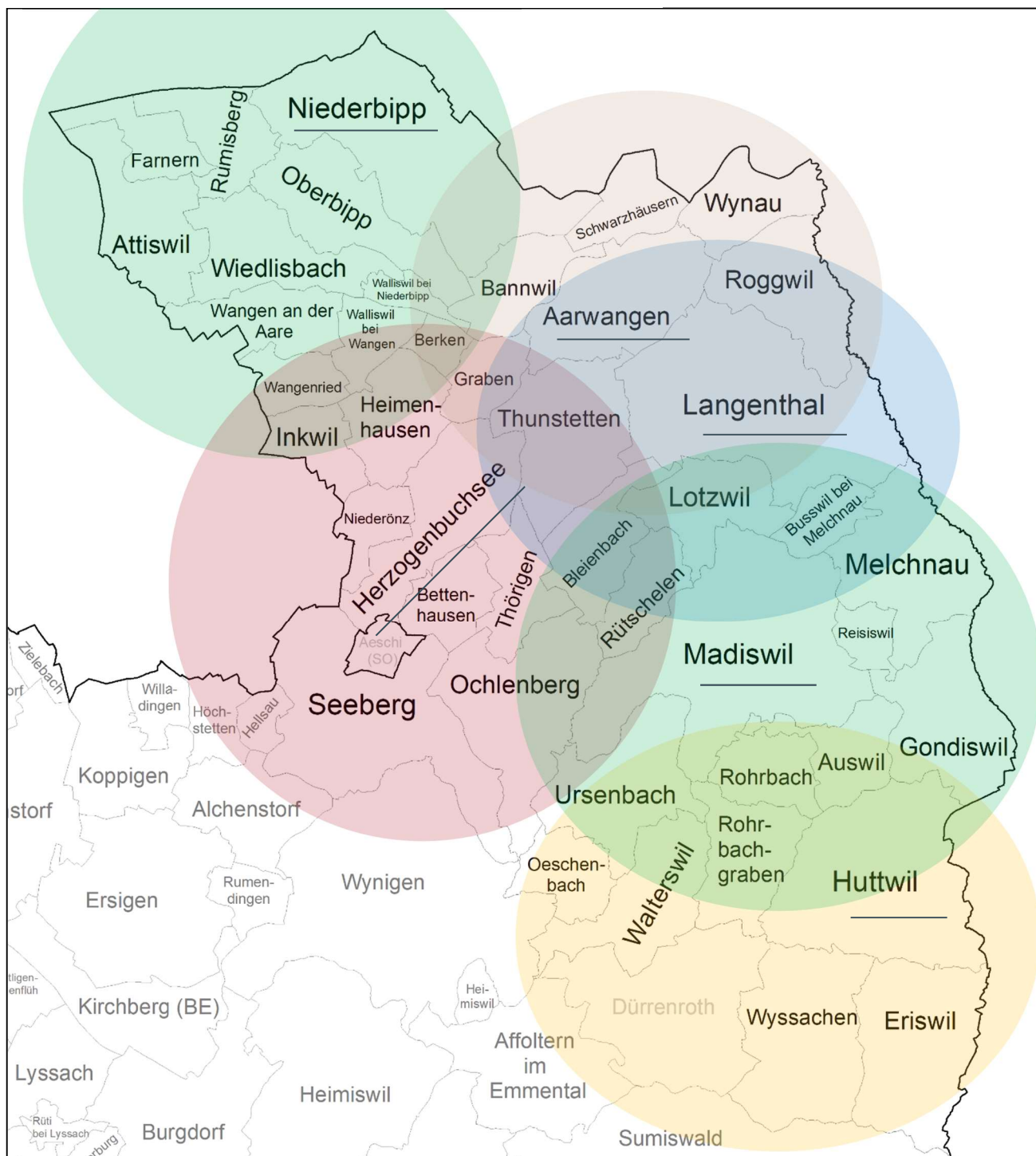
Synthetisiertes Zielbild Oberaargau III – Grossräumige Reform

Eine verstärkte Verdichtung der Förderräume aus dem Zielbild II führt zu einer Reduktion auf vier Förderräume: Nord, Ost, Süd und West. Dieser Ansatz orientiert sich stark an den vier Zentrumsgebieten Niederbipp (Nord), Langenthal mit Aarwangen (Ost), Huttwil mit Madiswil (Süd) sowie Herzogenbuchsee (West). Bei diesem Zielbild lassen sich auch gewisse Ähnlichkeiten zu den ehemaligen Amtsbezirken erkennen. Jedoch wurden hier insbesondere bei den alten Bezirken Wangen und Aarwangen aufgrund der heutigen Gegebenheiten Trennungen vorgenommen.



Synthetisiertes Zielbild Oberaargau IV – Zentrumsstruktur

Mit dem Zentrumsansatz lässt sich ein der vorgenannten grossräumigen Reform ähnliches Zielbild erkennen, da als Leitgedanken die gleichen Bedingungen gelten. Im Norden übernimmt Niederbipp primär die Zentrumsfunktion; die Gemeinden orientieren sich aber teilweise auch in Richtung Kanton Solothurn. Im Osten kommt diese Funktion der Stadt Langenthal zu, wobei angrenzend Aarwangen für die umliegenden Gemeinden ebenfalls Zentrumsfunktionen wahrnehmen kann. Im Süden haben die zwei Gemeinden Huttwil und Madiswil Zentrumsfunktion. Der westliche Teil wird durch die Zentrumsgemeinde Herzogenbuchsee abgedeckt.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Es sind 35 Rückmeldungen eingegangen, eine Mehrheit der ausgefüllten Fragebogen ohne Kommentare und zustimmend zum ursprünglichen Berichtsentwurf. Die eingegangenen Rückmeldungen wurden vom Regierungsstatthalteramt gesammelt, ausgewertet und in einem zusammenfassenden Schreiben kommentiert. Darin wurden die folgenden Punkte betont:

- Die Gemeinden ziehen eine allfällig vertiefte interkommunale Zusammenarbeit gegenüber Fusionen klar vor.
- Wenn Fusionen durch den Kanton gefordert oder gefördert werden, müssen klare Anreize für eine Fusion bestehen.
- Der Kanton soll die Gemeindeautonomie wahren und sich nicht in Belange der Gemeinden einmischen (z. B. bei der IKZ).

Der ursprüngliche Berichtsentwurf wurde in verschiedenen Punkten entsprechend dieser Rückmeldungen angepasst.

3.8 Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen

Der Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen gliedert sich in 7 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 3. September 2021 ein Workshop in Zweisimmen stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die Autonomie und die Nähe zur Bevölkerung werden als grosse Stärken im Verwaltungskreis angesehen. Kritisch beurteilt werden die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Kanton sowie die Dienstleistungen des Kantons in der Region. Verschiedene Amtsstellen wurden in der Vergangenheit zentralisiert und aus dem Obersimmental-Saanenland abgezogen. Die Gemeinden wünschen sich wieder mehr eigenen Entwicklungsspielraum. Fusionen sollten auf freiwilliger Basis und ohne Druck von kantonaler Seite umgesetzt und Kompetenzen wieder in die Region ausgelagert werden. Solange die personellen und finanziellen Mittel vorhanden sind, wird keine Notwendigkeit zu Fusionen erkannt.

Zusammenarbeiten

Bereits heute arbeiten die Gemeinden im Verwaltungskreis intensiv und vielfältig zusammen. Dafür ist die «Bergregion Obersimmental-Saanenland» ein zentrales Gefäss. Wo Aufgaben sinnvollerweise gemeinsam erfüllt werden können, wird dies auch angestrebt oder bereits umgesetzt. Für die Bevölkerung ist eine lokal verankerte Bauverwaltung ein wichtiges Anliegen. Um dem stetigen Fachkräftemangel entgegenzuwirken, wären zukünftig regionale Verwaltungseinheiten denkbar.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Die Zielbilder wurden in vier Gruppen erarbeitet. Dabei zeigt sich ein fast einheitliches Bild mit gewissen Vorbehalten.

Status quo

Da die Zusammenarbeit gut funktioniert und kein Leidensdruck vorhanden ist, besteht auch kein Bedürfnis nach einem Zielbild. Diese These wird primär von einer Gruppe vertreten. Aus funktionaler Sicht ist die ganze Region als ein Raum zu betrachten, in welchem die Gemeinden bedarfsweise zusammenarbeiten. Zudem müsste zuerst die Bevölkerung von allfälligen Fusionsabsichten überzeugt werden, was aktuell eher unrealistisch ist.

Kleinräumige Reform

Stark geprägt durch die Topografie ergeben sich innerhalb des Verwaltungskreises zwei grosse Gebiete. So teilt sich der Kreis in das Obersimmental und das Saanenland. Dies entspricht auch den ehemaligen Amtsbezirken. Allerdings wird eine solche Reform aus heutiger Sicht teilweise kritisch beurteilt.

Grossräumige Reform

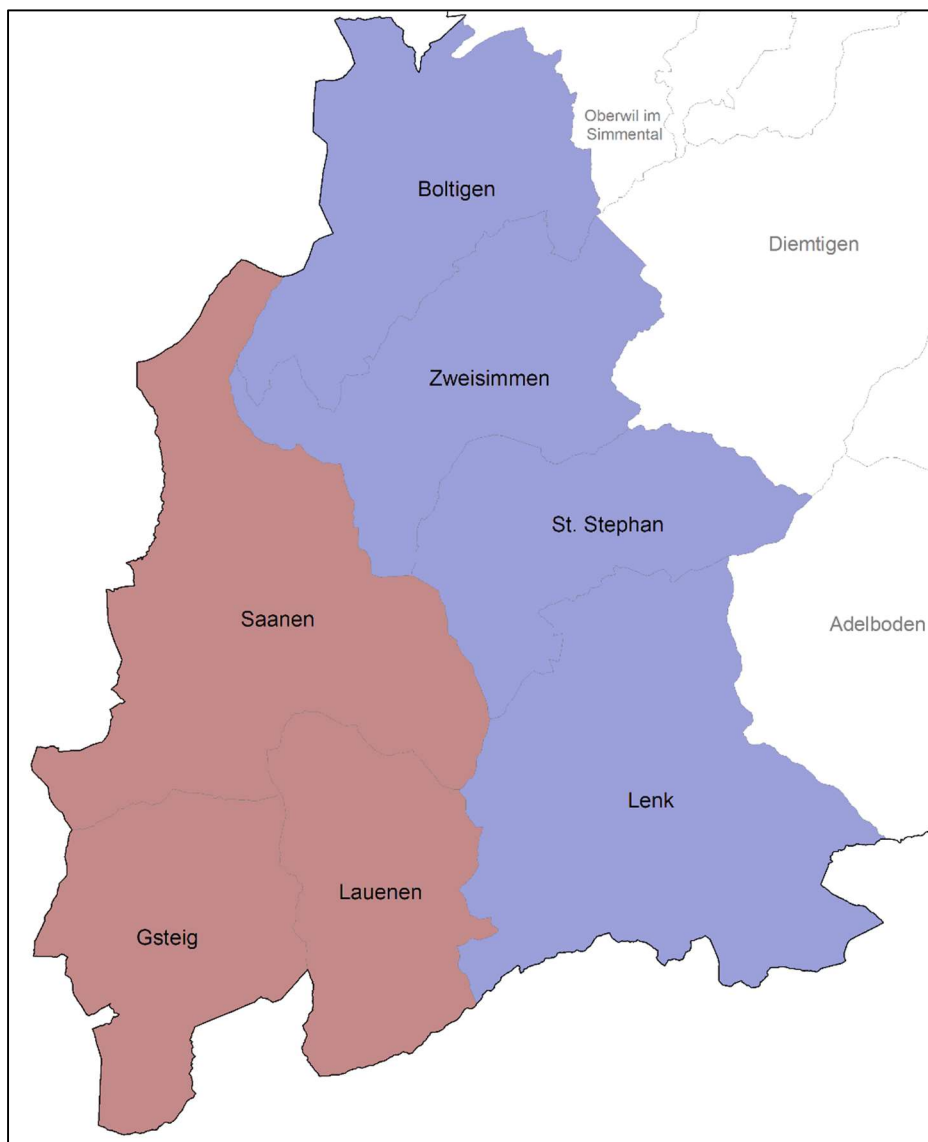
Der gesamte Verwaltungskreis wird grundsätzlich als ein funktionaler Raum wahrgenommen. Daher liesse sich ein Förderraum auch über den gesamten Kreis erstrecken. Aufgrund der geografischen und historischen Ausgangslage und den aktuell unterschiedlichen Gegebenheiten wird ein solcher Zusammenschluss teilweise ebenfalls kritisch beurteilt.

Zentrumsstruktur

Die Zentren konnten im Verwaltungskreis klar auf Zweisimmen (Obersimmental) und Saanen (Saanenland) eingegrenzt werden. Ergänzend übernimmt die Gemeinde Lenk Zentrumsfunktionen für den Tourismus im Simmental. Diese Beurteilung deckt sich vollständig mit dem kantonalen Richtplan (Stand 22.09.2021).

Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen II – Kleinräumige Reform

Der Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen ist stark durch die topografischen Gegebenheiten geprägt. Daher orientiert sich die kleinräumige Reform auch an dieser Topografie. Der Verwaltungskreis wird in den Förderraum Obersimmental und den Förderraum Saanen geteilt. Dabei nehmen die Gemeinden Saanen und Zweisimmen die jeweiligen Zentrumsfunktionen wahr. Ergänzend übernimmt die Gemeinde Lenk Zentrumsfunktionen im Tourismus. Diese Gliederung entspricht den alten Amtsbezirken.



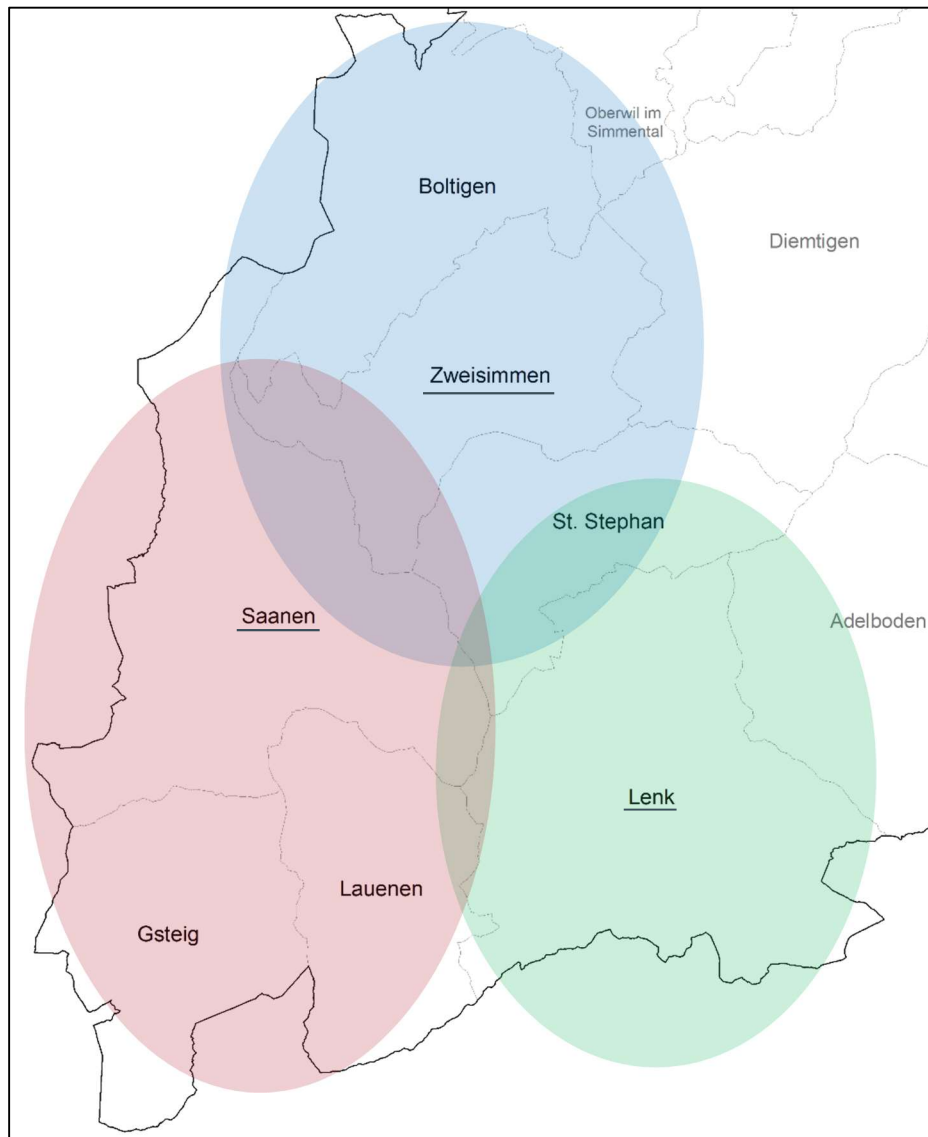
Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen III – Grossräumige Reform

Grundsätzlich wird das gesamte Gebiet des Verwaltungskreises als ein Raum wahrgenommen und die Zusammenarbeit erfolgt heute gebietsübergreifend. Bei einem grossflächigen Ansatz wäre daher denkbar, dass der gesamte Verwaltungskreis als ein einziger Förderraum betrachtet wird. Als Zentren werden in dieser Betrachtung Saanen und/oder Zweisimmen wahrgenommen. Aufgrund von Topografie und Historie erscheint dieser Ansatz jedoch nicht erfolgsversprechend.



Synthetisiertes Zielbild Obersimmental-Saanen IV – Zentrumsstruktur

Die Ergebnisse mit dem Zentrumsansatz führen im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen zu drei Zentren, welche sich in ihrem Einflussbereich begrenzt überlappen. Der vorliegende Ansatz hätte ein ähnliches Bild wie beim Zielbild I zur Folge.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen der Konsultation haben alle sieben Gemeinden des Verwaltungskreises den ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt. Die gewünschten Anpassungen und Ergänzungen wurden weitestgehend im Bericht aufgenommen. Neu wird die kritische Beurteilung der beteiligten Gemeinden gegenüber (sowohl klein- als auch grossräumigen) Reformen stärker betont. Die Gemeinden des Verwaltungskreises sehen keine Notwendigkeit für Fusionen, solange die personellen und finanziellen Mittel ausreichend vorhanden sind. Demgegenüber äusserten die beteiligten Gemeinden den Wunsch, wieder vermehrten Entwicklungsspielraum zu erhalten.

3.9 Verwaltungskreis Seeland

Der Verwaltungskreis Seeland gliedert sich in 42 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 24. April 2022 ein Workshop in Lyss stattgefunden, gemeinsam mit dem Verwaltungskreis Biel/Bienne. Die Ergebnisse der beiden Verwaltungskreise sind zusammengefasst in Kapitel 3.2 des vorliegenden Berichts aufgeführt.

3.10 Verwaltungskreis Thun

Der Verwaltungskreis Thun gliedert sich in 31 Gemeinden (Stand 01.01.2022). Im Rahmen dieses Projektes hat am 24. Mai 2022 ein Workshop in Thun stattgefunden.

Generelle Einordnung

Die heutige Situation mit mehreren kleineren Gemeinden wird durch die anwesenden Vertretungen bestärkt. Die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern ist heute eine grosse Stärke. Bei der Bildung von grösseren Institutionen bestehen Bedenken im Hinblick auf einen möglichen Identitätsverlust. Zudem sind die Verwaltungen aktuell sehr effizient und dadurch kostengünstig organisiert. Gleichzeitig sind jedoch vorwiegend die kleineren Gemeinden von Ressourcenproblemen betroffen, im Einzelfall auch abhängig von der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und von gewissen natürlichen Schwankungen. Während die Bereitschaft für die Freiwilligenarbeit tendenziell zurückgeht, steigen der Leistungsdruck und die Ansprüche seitens Kanton und Bevölkerung. Mittelfristig besteht die Gefahr, dass Behördensitze nicht mehr besetzt werden könnten. Schliesslich gilt es festzuhalten, dass sich die Gesellschaft dynamisch weiterentwickelt, weshalb sich auch die Gemeinden entsprechend anpassen und vorbereiten müssen. Jedoch sollen mögliche Fusionen auch in Zukunft auf freiwilliger Basis erfolgen. Einzelne grössere Gemeinden verfolgen eine «passive Fusionspolitik» – das heisst, sie stehen möglichen Fusionen offen gegenüber, wenn kleinere Gemeinden entsprechende Anfragen stellen.

Zusammenarbeiten

Die Gemeinden organisieren sich heute bereits intensiv miteinander zur gemeinsamen Bewältigung von Aufgaben. Die IKZ umfasst sämtliche Aufgabenbereiche der Gemeinden, was als grosse Stärke im Verwaltungskreis hervorgehoben wird. Die Partnerschaften zwischen den beteiligten Gemeinden können je nach Sachgebiet unterschiedlich ausgestaltet sein und unterschiedliche geografische Gebiete abdecken. Neben der klassischen Aufgabenerfüllung sind auch Netzwerke und der gegenseitige Austausch wichtige Formen der Zusammenarbeit. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die IKZ in den Bereichen, wo dies sinnvoll ist, gezielt und laufend weiterentwickelt wird.

Mögliche Zielbilder im Verwaltungskreis

Anlässlich des Workshops wurden in acht Gruppen verschiedene Zielbilder erarbeitet. Dabei zeigen sich diverse Tendenzen.

Status quo

Der Bedarf an einer Gemeindereform wird im Grundsatz als tief angesehen. Die heutigen Strukturen und die IKZ funktionieren, weshalb aus Sicht der Gemeinden in den kommenden Jahren höchstens vereinzelt Fusionen angestrebt werden dürften. Daraus ergibt sich, dass kein Zielbild erarbeitet werden müsste. Beim Versuch, die Grenzen neu zu zeichnen, gibt es verschiedene mögliche Anhaltspunkte, womit schliesslich nie alle Beteiligten gleichermassen zufriedengestellt werden können. Daher können gemäss zahlreichen Voten die bewährten Strukturen belassen werden.

Kleinräumige Reform

Verschiedene Vertretungen aus den Gemeinden sehen die Bildung von mehreren kleineren Fusionsräumen innerhalb des Verwaltungskreises Thun als zielführend. Diese orientieren sich weitgehend an den heutigen Überlegungen der Fusionsförderung und führen zu keinem Systemwechsel. Aufgrund von topografischen Gegebenheiten entstehen trotzdem Förderräume mit unterschiedlicher Grösse und Anzahl von Gemeinden. Im Durchschnitt bilden vier Gemeinden einen neuen Förderraum.

Grossräumige Reform

Einige Delegationen aus den Gemeinden vertreten den Ansatz, dass bei einer Reform die Förderräume deutlich grösser gestaltet werden sollen. Einzelne Voten propagieren gar die Zusammenführung der Gemeinden in einen Förderraum um das Zentrum Thun. Dieser Ansatz ist jedoch nicht mehrheitsfähig. Vielmehr ergeben sich durch eine Zusammenführung der kleineren Förderräume mehrere grössere Gebilde, orientiert an den topografischen Gegebenheiten.

Zentrumsstruktur

Der kantonale Richtplan (Stand 22.09.2021) definiert im Verwaltungskreis Thun die Gemeinde Thun als Zentrum, dies wird anlässlich des Workshops bestätigt. Ergänzend halten die Gemeindevertretungen fest, dass die Gemeinden Sigriswil, Steffisburg, Uetendorf und Wattenwil ebenfalls Zentrumsfunktionen wahrnehmen.

Synthetisiertes Zielbild Thun II – Kleinstädtische Reform

Bei der Anwendung des Ansatzes für die kleinstädtische Reform ergeben sich im Verwaltungskreis Thun sieben Förderräume. Das Ostamt teil sich dabei in zwei Seiten zwischen der Zug. Sigriswil würde als Einzelgemeinde bestehen bleiben. Die Stadt Thun bildet zusammen mit den Seegemeinden einen Förderraum. Das Westamt teilt sich in drei Gebiete um Wattenwil, Uetendorf und Reutigen.



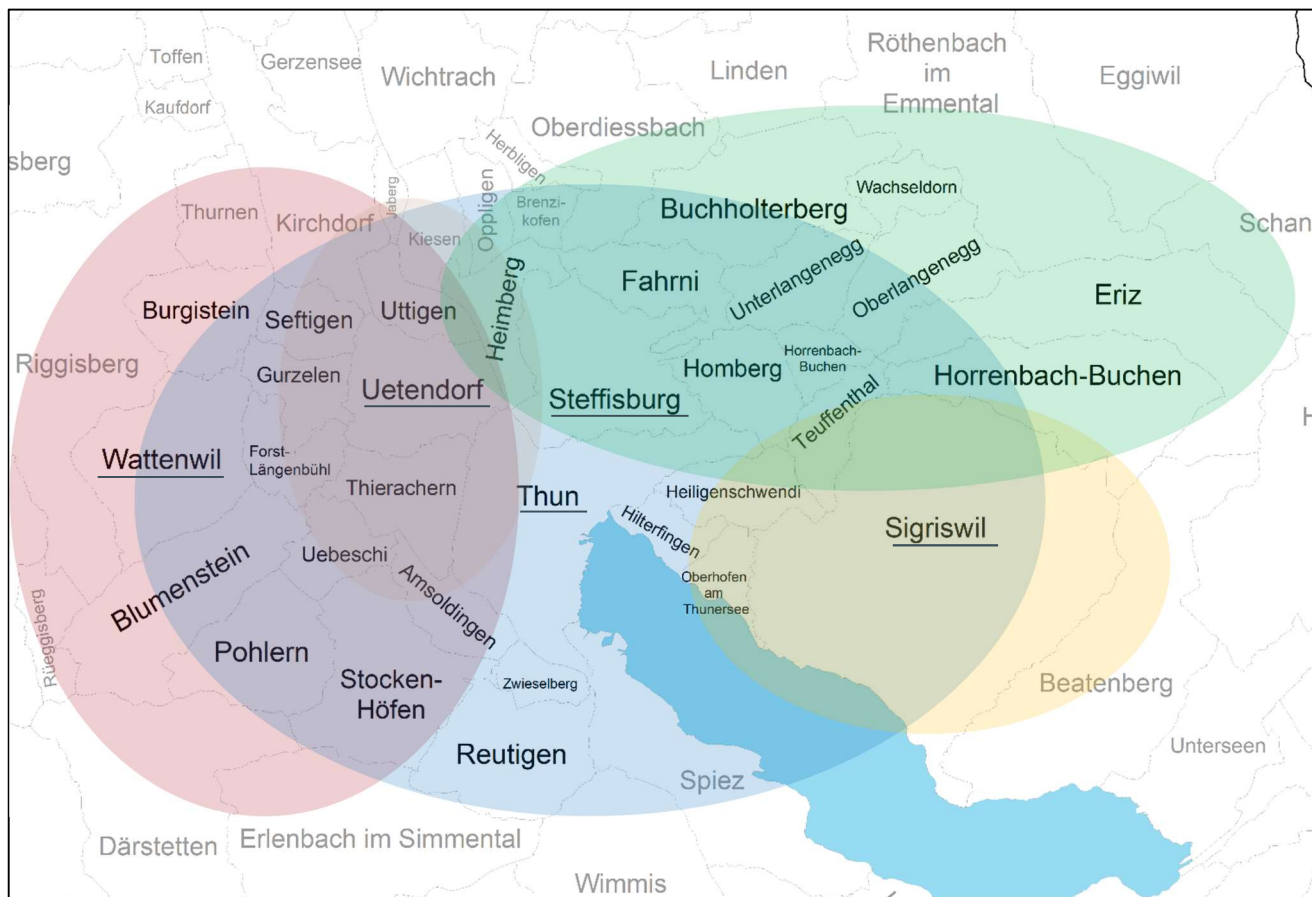
Synthetisiertes Zielbild Thun III – Grossräumige Reform

Beim Ansatz der grossräumigen Reform teilt sich der Verwaltungskreis Thun in vier Förderräume. Die Gemeinde Sigriswil bleibt aufgrund ihrer Grösse und Topografie weiterhin als Einzelgemeinde ohne erweiterten Förderraum bestehen. Das gesamte Ostamt bildet einen Förderraum um die Zentrumsgemeinde Steffisburg. Die Stadt Thun als überregionales Zentrum ist Teil des Förderraumes um die Seegemeinden und die linke Aareseite. Die restlichen Gemeinden des Westamtes bilden den Förderraum um Wattenwil.



Synthetisiertes Zielbild Thun IV – Zentrumsstruktur

Bei der Anwendung des Zentrumsansatzes mit den vorgängig definierten Zentrumsgemeinden ergeben sich fünf Einflusskreise. Das überregionale Zentrum Thun nimmt verschiedene Funktionen in einem grossen Raum wahr, mehrheitlich über den gesamten Verwaltungskreis. Für das Ostamt nimmt Steffisburg die Zentrumsfunktionen wahr. Das Westamt ist sowohl durch das Zentrum Wattenwil als auch durch das Zentrum Uetendorf abgedeckt. Am östlichen Ufer des Thunersees hat zudem die Gemeinde Sigriswil verschiedene Zentrumsfunktionen.



Rückmeldungen aus der Konsultation

Im Rahmen des Review-Prozesses sind aus 19 Gemeinden des Verwaltungskreises Rückmeldungen eingegangen. Eine grosse Mehrheit dieser Gemeinden hat mit dem ausgefüllten Fragebogen ohne Einwände und Bemerkungen dem Berichtsentwurf zugestimmt. Tendenziell betonen die grösseren Zentrumsgemeinden ihre Offenheit für zukünftige Fusionen. Die Stadt Thun bevorzugt eine grossräumige Reform nach dem dargestellten Zielbild III, allenfalls gar mit einer erweiterten Fusion einschliesslich der Gemeinden Steffisburg und Heimberg. Demgegenüber äussern sich einige kleinere Gemeinden zufrieden mit dem Status quo und ablehnend gegenüber Fusionen oder halten fest, dass die im Bericht abgebildeten Zielbilder eher visionären Charakter hätten und nicht zwingend der Sichtweise der beteiligten Gemeinden entsprechen würden.

4. Résultats de la consultation

Une consultation portant sur la première mouture du présent rapport contenant les conclusions dégagées lors des ateliers a été effectuée dans chaque arrondissement administratif. Toutes les communes ont eu l'occasion de prendre position sur la version provisoire du rapport, que ce soit au moyen d'un questionnaire, identique pour chaque commune, ou de toute autre manière.

Le tableau suivant fournit une vue d'ensemble des prises de position pour chaque arrondissement administratif. Dans l'arrondissement d'Interlaken – Oberhasli, la préfecture a organisé une consultation sans avoir recours au questionnaire. En ce qui concerne l'arrondissement administratif du Jura bernois, l'association Jura bernois.Bienne (Jb.B) a renoncé à effectuer une procédure de consultation.

Arrondissement administratif	Communes (1.1.2022)	Réactions	Nombre de commentaires (portant sur 5 questions)
Berne – Mittelland	75	36	43
Biel/Bienne	19	6	7
Emmental	39	39	76
Frutigen et Bas-Simmental	13	6	6
Interlaken – Oberhasli	28	<i>La consultation n'a pas été effectuée au moyen du questionnaire.</i>	
Jura bernois	40	<i>La consultation n'a pas eu lieu.</i>	
Haute-Argovie	44	35	37
Haut-Simmental et Gessenay	7	7	13
Seeland	42	27	37
Thoune	31	19	15
Total	338	175	234

Les réactions des communes ont été intégrées au rapport dans la mesure du possible. Les positions contradictoires ont été relevées au chapitre concerné. Les points suivants ont été développés dans la seconde mouture du document:

- La plupart des communes continuent d'être en mesure d'accomplir leurs tâches malgré l'incertitude régnant parfois dans le domaine des ressources.
- De nombreuses communes privilégient le statu quo à une réforme quelle qu'elle soit.
- La coopération intercommunale est efficace en maints endroits et devrait être ponctuellement développée davantage.
- Les scénarios de réforme de grande ampleur rencontrent tendanciellement un écho plus favorable dans les communes très peuplées proches des centres urbains.

- De nouveaux modèles et instruments d'encouragement des fusions n'atteindront leur but que s'ils sont fondés sur le principe du libre choix et qu'aucun calendrier n'est imposé.