

SCHLUSSBERICHT – 26.08.2024

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Auslegeordnung auf kantonaler Ebene

Im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)
Untertitel: Auslegeordnung auf kantonaler Ebene
Auftraggeber: Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)
Ort: Bern
Datum: 26.08.2024

Begleitgruppe AGR

Daniel Wachter (Amtsleitung)
Rolf Widmer (Abteilung Gemeinden)
Matthias Fischer (Abteilung Gemeinden)

Projektteam Ecoplan

Claudia Peter (Projektleitung)
Maxie Bernhard
Felix Walter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorbane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
berna@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Das Wichtigste in Kürze

Einleitung

Der Kanton Bern will leistungsfähige Gemeinden, die ihre Aufgaben selbstständig und in guter Qualität wirksam wahrnehmen. Die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist eine Möglichkeit dazu. Bis anhin fehlt ein umfassender Überblick, in welchen Bereichen IKZ bereits stattfindet und wo noch Handlungsbedarf besteht. Der vorliegende Bericht liefert dazu eine Auslegeordnung auf kantonaler Ebene.

Dazu wurden bestehende Unterlagen ausgewertet und insgesamt rund 20 Gespräche mit den folgenden kantonalen Akteuren geführt: Dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) als federführendem Amt, allen Direktionen und ausgewählten Ämtern, der Staatskanzlei, den Regierungsstatthalterämtern, dem Conseil du Jura bernois (CJB) und dem Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB). Der Einbezug der Gemeindeebene war nicht Gegenstand dieser Analyse und ist in einer zweiten Phase geplant.

Hauptergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen, dass die Gemeinden bereits in zahlreichen Bereichen freiwillig zusammenarbeiten. Dabei sind Vertragslösungen wie auch Zusammenschlüsse von Gemeinden in Gemeindeverbänden bewährte Modelle. Der Kanton unterstützt die freiwillige Zusammenarbeit durch Beratung z.B. bezüglich möglicher Organisationsformen und stellt Musterreglemente zur Verfügung. Weiter fördert der Kanton die IKZ durch finanzielle Beiträge, durch implizite Steuerung und Vorgaben bis hin zum Zwang zur Zusammenarbeit. Diese verbindlicheren Förderstufen kommen weniger häufig vor als die nicht-finanzielle Förderung. Sie sind gesetzlich klar umrissen und auf bestimmte Themenbereiche beschränkt.

In der Summe haben die Gespräche ergeben, dass die IKZ aus Sicht der kantonalen Akteure heute gut funktioniert und in zahlreichen Themenbereichen auf freiwilliger Basis bereits etabliert ist. Auch bei den grossen Linien des Handlungsbedarfs waren sich die kantonalen Akteure einig. Es wurden über die Akteursgruppen hinweg dieselben Themen identifiziert, in denen in Zukunft die IKZ intensiviert werden sollte. Dies betrifft die folgenden Bereiche:

- Bauverwaltungen: Aufgrund des Fachkräftemangels fehlen insbesondere in kleineren Gemeinden die personellen Ressourcen und Kompetenzen für eine funktionierende Bauverwaltung oder sie sind zu klein, um eine Vollzeitstelle zu besetzen. Letzteres gilt auch für das Lehrlingswesen.
- Digitalisierung: In unterschiedlichen Bereichen der Digitalisierung besteht grosser Handlungsbedarf: Standardisierung von Prozessen und Datenstrukturen, elektronische Geschäftsverwaltung und digitale Langzeitarchivierung sowie Datenschutz sind einige zentrale Themen, in denen die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in Zukunft verstärkt werden sollte.

- Beschaffungswesen: Es bestehen zwar punktuell Ansätze für gemeindeübergreifende Beschaffungen, das Potenzial ist aber noch nicht ausgeschöpft. Vor allem bei Dienstleistungen und ICT-Grundversorgung könnte diese ausgebaut werden.

Wie die Herausforderungen angegangen werden sollen, ist je nach Themenfeld unterschiedlich. Bei den Gesprächen mit den kantonalen Akteuren stand der Ausbau der nicht-finanziellen Förderung wie Beratung im Vordergrund. Diese könnte über die Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den Gemeinden, die Vermittlung von Best-Practice-Beispielen und das Ausbauen des Beratungsangebots des Kantons oder von Intermediären wie dem Bernischen Gemeindeverband (VBG) oder der Regionalkonferenzen und Planungsregionen stattfinden. Oft sind jedoch dazu die personellen Ressourcen beim Kanton beschränkt oder den beteiligten Akteuren fehlen ein klarer (gesetzlicher) Auftrag und die entsprechenden Abgeltungen. Zudem stellt sich beim Thema Digitalisierung die Frage nach einer klaren Anlaufstelle für die Gemeinden innerhalb des Kantons.

Eine intensivere finanzielle Förderung der IKZ, eine implizitere Steuerung oder ein verstärkter Zwang wurden von den befragten kantonalen Akteuren nicht als Handlungsoption erwogen. Eine stärkere finanzielle Förderung der IKZ wäre auch mit einer stärkeren Mitbestimmung durch den Kanton und entsprechenden Vorgaben verbunden.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage.....	6
1.2 Zielsetzung	7
1.3 Zum vorliegenden Bericht	8
2 Methodisches Vorgehen.....	9
2.1 Auswertung bestehender Dokumente.....	9
2.2 Leitfadengestützte Interviews mit kantonalen Akteuren	9
3 Definition der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ).....	11
3.1 Formen der Zusammenarbeit.....	11
3.2 Fördermöglichkeiten des Kantons.....	13
4 Ist-Zustand der interkommunalen Zusammenarbeit	15
4.1 Stufe 1 – Freiwillige Zusammenarbeit / nicht-finanzielle Förderung der IKZ / Beratung	15
4.2 Stufe 2 – Finanzielle Förderung der IKZ	19
4.3 Stufe 3 – IKZ-Förderung durch implizite Steuerung	21
4.4 Stufe 4 – IKZ-Förderung durch Zwang/Pflicht.....	25
5 Soll-Zustand und Handlungsbedarf	26
6 Handlungsoptionen	29
7 Fazit	31
Literaturverzeichnis	33

Abkürzungsverzeichnis

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
BauG	Baugesetz (BSG 721.0)
BKD	Bildungs- und Kulturdirektion
BVD	Bau- und Verkehrsdirektion
CJB	Conseil du Jura bernois
DIJ	Direktion für Inneres und Justiz
FIN	Finanzdirektion
GDV	Geschäftsstelle Digitale Verwaltung
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GEWO	Gemeindeverbands für Erhaltung der Wälder Oberland Ost
GFG	Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (BSG 170.12)
GG	Gemeindegesetz (BSG 170.11)
GSI	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
Jb.B.	Association Jura bernois.Bienne
KAIO	Amt für Informatik und Organisation
KBSV	Kantonale Bevölkerungsschutzverordnung (BSG 521.10)
KBZG	Kantonales Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz (BSG 521.1)
KEnG	Kantonales Energiegesetz (BSG 741.1)
KGSchG	Kantonales Gewässerschutzgesetz (BSG 821.0)
kiBon	Betreuungsgutscheinsystem
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (SR 510.10)
PFV	Planungsfinanzierungsverordnung (BSG 706.111)
PWG	Gesetz über die Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe (BSG 426.51)
RFB	Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne
RGSK	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte
RSTA	Regierungsstatthalterämter
SFV	See- und Flussuferverordnung (BSG 704.111)
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.1)
SHV	Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.111)
SID	Sicherheitsdirektion
SG	Strassengesetz (BSG 732.11)
STA	Staatskanzlei
TaxiV	Taxiverordnung (BSG 935.976.1)
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
WBG	Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau (BSG 751.11)
WEU	Wirtschafts-, Energie- und Umwelddirektion
WVG	Wasserversorgungsgesetz (BSG 752.32)

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Kanton will leistungsfähige Gemeinden, die ihre Aufgaben selbstständig und in guter Qualität wirksam wahrnehmen. Dazu kann er einerseits Fusionen, aber auch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) der Gemeinden fördern. In den letzten Jahren wurden über zwei politische Vorstösse und Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindefusionsgesetzes (GFG) verschiedene Forderungen geäussert, die IKZ-Förderung zu intensivieren. Die Vorstösse zielen auf folgende Aspekte:

- Die Motion 136-2022 (Ernst Wandfluh, SVP) «Kooperation statt Fusion fördern»¹ forderte, das Gemeindefusionsgesetz anzupassen, damit nebst Fusionen auch IKZ finanziell gefördert werden kann.² Zudem sollten Instrumente und Beratungsangebote zur Förderung der IKZ geschaffen werden. Der Motionär unterstreicht, dass es «bereits seit vielen Jahrzehnten [...] vielfältige und erfolgreiche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit» gibt.
- Die Motionärinnen und Motionäre der Motion 249-2022 (Patrick Freudiger, SVP und weitere) «Initiative und Innovation von Gemeinden und Regionen für eigene Fachkompetenzen fördern»³ fordern, dass der Kanton spezifische IKZ-Projekte mit finanziellen Mitteln unterstützt. Konkret wurde eine finanzielle Unterstützung für eine gemeindeübergreifende Fachstelle für Ortsbild- und Landschaftsschutz im Sinne eines Sitzgemeindemodells oder der gleichen gefordert.
- In der Vernehmlassung zum GFG forderten verschiedene Teilnehmende, dass die IKZ stärker als bisher gefördert und auch finanzielle Beiträge an die IKZ geprüft werden.

Die Forderungen respektive Erwartungen zur intensivierten Förderung von IKZ sind vielfältig und nicht konkret (oder nur indirekt) benannt. Einerseits ist (abgesehen von der Motion 249-2022) nicht ganz klar, ob – in Analogie zum GFG – finanzielle Unterstützung für konkret laufende und umgesetzte Projekte gewünscht wird oder auch andere Massnahmen (Anreize, zusätzliche nicht-finanzielle Förderung durch Bereitstellung von Hilfsmitteln und Beratung etc.) erwartet werden. Ausserdem ist auch nicht ersichtlich, ob sämtliche Formen der Zusammenarbeit (Gemeindeverbände, Sitzgemeindemodelle, privatrechtliche Formen wie z.B. Aktiengesellschaften oder Vereine etc.) unter den Gemeinden zur Förderung in Frage kommen sollen.

Bis anhin bestand keine direktionsübergreifende Übersicht über die Bereiche, in denen die Zusammenarbeit der Gemeinden bereits durch den Kanton gefördert wird und über den Handlungsbedarf für zusätzliche Förderung der IKZ. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Auslegungsordnung aus Kantonssicht geschlossen werden.

¹ Wandfluh (2022)

² Die Motion wurde unterdessen zurückgezogen.

³ Freudiger; Stucki; Bohnenblust; u. a. (2022)

1.2 Zielsetzung

Die Auslegeordnung auf kantonaler Ebene soll einen Überblick über die verschiedenen Bereiche der IKZ und über die Intensität der kantonalen Förderung (IST-Zustand) geben, den Handlungsbedarf aus Kantonssicht (SOLL-Zustand) identifizieren und mögliche Handlungsoptionen diskutieren.

Dazu werden, wie in der folgenden Abbildung dargestellt, drei Kernfragen beantwortet:

1. **IST-Zustand:** In welchen Bereichen gibt es bereits interkommunale Zusammenarbeit? Inwiefern wir diese durch kantonale Fördermassnahmen unterstützt? Wie sind die Fördermassnahmen ausgestaltet?
2. **SOLL-Zustand und Handlungsbedarf:** In welchen Themenbereichen besteht aus Kantonssicht noch Handlungsbedarf? Was sind mögliche weitere Themenfelder für IKZ? Wie sieht genau der Handlungsbedarf aus (Aufbau, Ausbau, Intensivierung, Feinjustierung der IKZ)?
3. **Handlungsoptionen:** Welche Fördermassnahmen könnten aus Kantonssicht in den Themenbereichen mit Handlungsbedarf zum Tragen kommen? Welche weiteren Handlungsoptionen evtl. auch ausserhalb der kantonalen Förderung gibt es?

Abbildung 1-1: Bestandteile der Auslegeordnung



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan

Das Ziel der Auslegeordnung ist es, Klarheit in die Thematik der IKZ zu bringen und die Ausgangslage zu klären, bevor weitere Schritte und Prüfungen unternommen werden. Der Fokus der Auslegeordnung liegt ausschliesslich auf der Perspektive des Kantons auf die IKZ. Die Perspektive der Gemeinden wird in einer zweiten Phase durch das AGR in Absprache mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) erhoben und ist nicht Gegenstand dieser Auslegeordnung.

1.3 Zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt:

- In Kapitel 2 wird das methodische Vorgehen beschrieben.
- Kapitel 3 ordnet ein, was unter interkommunaler Zusammenarbeit verstanden wird, und welche Zusammenarbeitsformen und Fördermöglichkeiten bestehen.
- Kapitel 4 bildet den Hauptteil des Berichts und legt den IST-Zustand in der interkommunalen Zusammenarbeit detailliert dar. Dabei wird nach verschiedenen Förderstufen unterschieden.
- In Kapitel 5 wird der SOLL-Zustand und der Handlungsbedarf dargestellt.
- Kapitel 6 widmet sich den verschiedenen Handlungsoptionen.
- Kapitel 7 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Methodisches Vorgehen

In der vorliegenden Studie stand ein qualitatives Vorgehen mit zwei methodischen Hauptelementen im Fokus: die Dokumentenanalyse und leitfadengestützte Interviews.

2.1 Auswertung bestehender Dokumente

Zur Erfassung des IST- und SOLL-Zustands in der interkommunalen Zusammenarbeit wurde in einem ersten Schritt eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Dabei wurden bestehende Unterlagen zum Thema durchleuchtet. Insbesondere auf die Frage, in welchen Bereichen und in welcher Form zusammengearbeitet wird, konnten im Bericht zu Fusionsförderräumen im Kanton Bern⁴ und den Protokollen der Workshops mit den Gemeinden, der Evaluation des Gemeindefusionsgesetzes⁵, der Machbarkeitsstudie «Kooperation Bern»⁶, der Grundlagenstudie zur Stadtregion Bern 2030⁷, der Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit⁸ und schliesslich auch im Bericht zur interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeit der Universität Bern⁹ erste Hinweise aufgenommen werden. Zudem stellt das AGR eine Liste der bestehenden Gemeindeverbände (Stand 2023) zur Verfügung. Darauf basierend wurde eine Übersicht über die möglichen IKZ-Bereiche erstellt, die als Gesprächsgrundlage für die anschliessenden Interviews diente.

2.2 Leitfadengestützte Interviews mit kantonalen Akteuren

In einem zweiten Schritt wurden leitfadengestützte Interviews mit dem federführenden Amt dem AGR, allen Direktionen und ausgewählten Ämtern, die Staatskanzlei, den Regierungsstatthalterämtern, dem Conseil du Jura bernois (CJB), dem Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB) und dem Feuerwehrinspektorat durchgeführt. Pro Direktion bestand eine Ansprechperson, die jeweils die relevanten Ämter beizog und die Gespräche koordinierte. So konnte sichergestellt werden, dass alle Ämter, die sich mit potenziellen Themen der interkommunalen Zusammenarbeit befassen, einbezogen wurden.

In den Interviews wurde die auf Basis der Dokumentenanalyse zusammengestellte Liste der IKZ-Beispiele gespiegelt, weitere bestehende Zusammenarbeitsformen erhoben und mögliche Zusammenarbeitspotenziale und der Handlungsbedarf diskutiert. Insgesamt wurden 21 Gespräche geführt und dabei 54 Personen befragt, die nachträglich auch noch Stellung zum Berichtentwurf nehmen konnten.

⁴ Kanton Bern (2022)

⁵ Ecoplan (2009)

⁶ Ecoplan (2020)

⁷ Ecoplan (2014)

⁸ Ecoplan und BHP Raumplan (2016)

⁹ Iff; Sager; Herrmann; u.a. (2009)

Abbildung 2-1: Liste der Gesprächsteilnehmenden

Stelle	Personen
DIJ / Amt für Gemeinden und Raumordnung	Rolf Widmer Giovanna Munari Matthias Fischer
DIJ / Amt für Gemeinden und Raumordnung	Daniel Wachter
DIJ / Amt für Gemeinden und Raumordnung	Katalin Hunyady Monique Schürch
DIJ / Amt für Geoinformation	Thomas Hardmeier
DIJ / Amt für Sozialversicherungen	Rolf Häner Walter Hess Lukas Renfer Melanie Steinacher
DIJ / Kantonales Jugendamt	Sabina Stör*
BKD / Generalsekretariat	Regula Stabile
BKD / Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung	Simon Graf
BKD / Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung	André Gattlen
BKD / Amt für Kultur	Anne Jäggi
BKD / Amt für Kultur	Lukas Tinguely
BVD / Generalsekretariat	Christian Albrecht
BVD / Generalsekretariat	Barbara Baumann
BVD / Tiefbauamt	Stefan Studer
BVD / Amt für öffentlichen Verkehr	Christian Aebi
BVD / Amt für Wasser und Abfall	Claudia Minkowski
BVD / Amt für Wasser und Abfall	Reto Manser
BVD / Amt für Grundstücke und Gebäude	Lorenz Held
FIN / Finanzverwaltung	Markus Keller
FIN / Amt für Informatik und Organisation	Thomas Fischer
FIN / Personalamt	André Matthey
FIN / Steuerverwaltung	Peter Egger
GSI / Generalsekretariat	Thomas Marti
GSI / Amt für Integration und Soziales	Raphael Ben Nescher
SID / Generalsekretariat	Florian Hirte
SID / Amt für Bevölkerungsdienste	Verena Berisha
SID / Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär	Olivier Andres
SID / Kantonspolizei	Fabian Sauvain
WEU / Amt für Landwirtschaft und Natur	Michael Gysi
WEU / Amt für Wirtschaft	Sebastian Friess
WEU / Amt für Umwelt und Energie	Christian Glauser
WEU / Amt für Wald und Naturgefahren	Roger Schmidt
WEU / Feuerwehrinspektorat (GVB)	Peter Frick
STA / Staatsarchiv	Barbara Studer Immenhauser
STA / Staatsarchiv	Stefan Ryter
STA / Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte	Moritz Zaugg
Regierungsstatthalterämter (RSTA)	Geschäftsleitung RSTA
Conseil du Jura bernois (CJB)	Virginie Heyer
Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB)	Stéphanie Bailat

* Schriftliche Rückmeldung

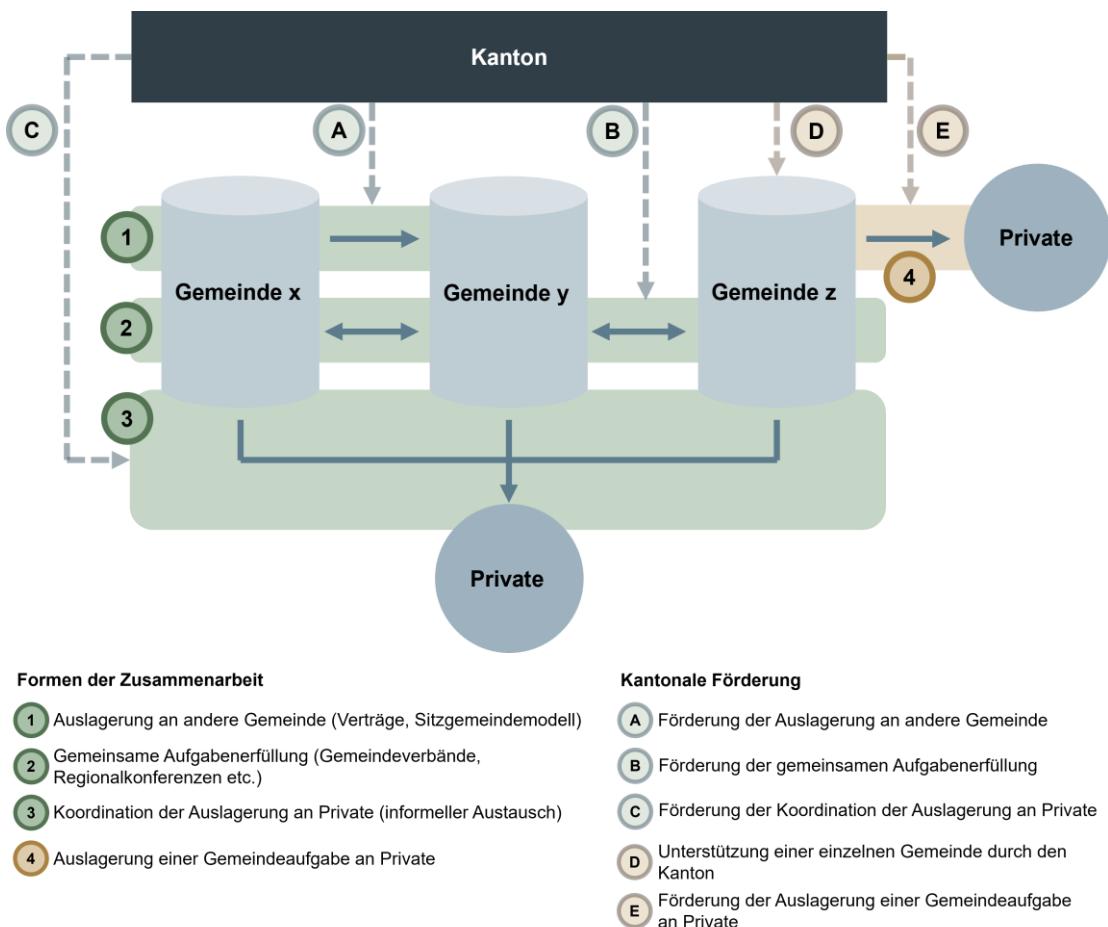
3 Definition der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

3.1 Formen der Zusammenarbeit

Der Begriff der interkommunalen Zusammenarbeit beschreibt die «Erfüllung von Aufgaben, die eigentlich in die Beschlusses- oder Umsetzungskompetenzen der Gemeinden fallen, aber in Form von aufgabenbezogenen Zusammenschlüssen von mehreren Gemeinden gemeinsam wahrgenommen werden»¹⁰. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hebt hervor, dass «die Qualität und Effizienz der Zusammenarbeit [...] nicht primär von der Rechtsform abhängt, sondern vielmehr vom Willen der beteiligten Gemeinden, eine Aufgabe über die Gemeindegrenze hinweg wirtschaftlich, effizient, bürgernah und kostengünstig durchzuführen»¹¹.

Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, können verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unterschieden werden.

Abbildung 3-1: Schematische Darstellung der IKZ und kantonalen Förderung



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan

¹⁰ Iff; Sager; Herrmann; u.a. (2009), S. 115.

¹¹ Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024a)

Grob können drei Formen der IKZ unterschieden werden¹²:

1. Gemeinden können **Aufgaben an andere Gemeinden auslagern (Ziff. 1 in der Abb.)** und die Leistungserbringungen im Rahmen eines Vertragsmodells einkaufen. Dabei wird keine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen. Beim Sitzgemeindemodell bietet eine einzelne Gemeinde den Anschlussgemeinden Leistungen auf vertraglicher Basis an. Dabei besteht im Gegensatz zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung eine Hierarchie zwischen der Sitzgemeinde und ihren Anschlussgemeinden.
 2. Oder die Gemeinden können eine **Aufgabe gemeinsam erfüllen (vgl. Ziffer 2 in der Abb.)**. Dies geschieht entweder innerhalb der bestehenden Strukturen oder im Rahmen eines Zusammenschlusses. Dabei wird eine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen. Hierbei kann zwischen zwei Rechtsformen unterschieden werden¹³:
 - Öffentlich-rechtlich:
 - (Mehrzweck-)Verband (Gemeindeverband)
 - Gemeindeunternehmen (selbständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit)
 - Stiftung
 - Privatrechtlich:
 - Verein
 - Stiftung
 - Einfache Gesellschaft
 - Aktiengesellschaft
 - Genossenschaft
- In diese Kategorie der Zusammenarbeitsformen fallen auch die Regionalkonferenzen und Planungsregionen, in denen die Gemeinden gemeinsam Themen auf regionaler Ebene bearbeiten.
3. Schliesslich können die Gemeinden die **Auslagerung einer Gemeindeaufgabe an Private gemeinsam koordinieren (Ziffer 3 in der Abb.)**. Die Zusammenarbeit findet hierbei nicht in der konkreten Bewältigung der Aufgabe statt, sondern viel mehr in der Koordination und Organisation der Aufgabenerfüllung durch Dritte. Dies geschieht in verschiedenen Bereichen in Form von informellen Austauschen zwischen den Gemeinden.¹⁴

Keine IKZ besteht, wenn eine Gemeinde allein eine Aufgabe an Private auslagert, da lediglich eine Gemeinde involviert ist und somit nicht von interkommunaler Zusammenarbeit gesprochen werden kann (**Ziffer 4 in der Abb.**).

Wenn die drei oben erwähnten interkommunalen Zusammenarbeitsformen durch den Kanton gefördert werden (**Buchstaben A-C in der Abb.**), handelt es sich um **kantonal geförderte IKZ** (vgl. detailliertere Ausführungen im folgenden Kapitel 3.2 zu den Fördermöglichkeiten des Kantons). Wenn der Kanton nur eine einzige Gemeinde bilateral unterstützt oder berät, handelt es sich um einen vertikalen Austausch zwischen dem Kanton und der betroffenen Gemeinde,

¹² Vgl. dazu auch Art. 7 GG

¹³ Vgl. dazu Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024a)

¹⁴ Zum Beispiel bei Beschaffungen für die amtliche Vermessung (Nachführungsgeometerinnen / Nachführungsgeometer) oder bei der Abfallentsortung.

aber nicht um eine Förderung der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Dies betrachten wir entsprechend **nicht als Förderung der IKZ (Buchstabe D in der Abb.)**. Da es sich bei der Auslagerung einer Aufgabe von einer Gemeinde an einen privaten Anbieter nicht um IKZ handelt (vgl. Ziffer 4 in der Abbildung), wird auch eine allfällige Förderung dieser Auslagerung nicht als Förderung der IKZ definiert (**Buchstabe E in der Abb.**).

3.2 Fördermöglichkeiten des Kantons

Die Förderung der IKZ findet im Rahmen eines **Drei-Stufen-Modells der Zusammenarbeit** gemäss Art. 5 ff des Gemeindegegesetzes (GG) statt. Dabei wird zwischen den folgenden Stufen unterschieden, wobei der Einfluss und die Mitbestimmung des Kantons kontinuierlich zunimmt:

1. Freiwillige Zusammenarbeit
2. Druck des Kantons zur Zusammenarbeit
3. Zwang zur Zusammenarbeit

Die vorliegende Auslegeordnung baut auf diesem Drei-Stufen-Modell der Zusammenarbeit auf, differenziert aber auf der mittleren Stufe «Druck des Kantons» noch in finanzielle Förderung und implizite Steuerung. Der Einfluss des Kantons wächst mit der Zunahme der Förderstufe. (vgl. folgende Abbildung).

Die Erhebung des IST-Zustands (vgl. Kapitel 4) hat gezeigt, dass die Abgrenzung dieser Stufen nicht immer ganz trennscharf ist. Vor allem gibt es bei der Stufe 1 verschiedene Graubereiche und es stellt sich die Frage, wann eine Zusammenarbeit ohne jegliches Zutun des Kantons und somit ohne Förderung geschieht und ab wann es sich um eine kantonale Förderung z.B. durch Beratung handelt. Darauf wird in Kapitel 4.1 genauer eingegangen.

Abbildung 3-2: Stufen der kantonalen Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan

Unter der **Förderstufe 1 (nicht-finanzielle Förderung / Beratung)** versteht der Kanton Bern gemäss Art. 5 Abs. 5 GG die Beratung, die Zurverfügungstellung von Musterunterlagen sowie

das Wahrnehmen von Koordinationsaufgaben. Zur Beratung kommt es vor allem bei organisatorischen und finanztechnischen Fragen der Gemeinden beim Aufbau einer öffentlich-rechtlichen (oder auch einer privatrechtlichen) Körperschaft. So werden die Gemeinden in unterschiedlichen Bereichen bei der Erarbeitung von Organisationsreglementen von Gemeindeverbänden, Vereinen etc. durch den Kanton beraten.

Die **Förderstufe 2 (finanzielle Förderung)** beschreibt die Bereiche, in denen die IKZ mit finanzieller Unterstützung durch den Kanton gefördert wird. Diese Förderung der IKZ ist nach geltendem Recht beschränkt auf die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen (Art. 155 GG) und an die Geschäftsstellen der Planungsregionen (Art. 139 Abs. 1 Bst. a Baugesetz, BauG und Art. 6 Planungsfinanzierungsverordnung, PFV) sowie von Staatsbeiträgen an koordinierte Planungen von mehreren Gemeinden (Art. 139 Abs. 1 Bst. d BauG). Vorbehalten bleiben allfällige spezialgesetzlich vorgesehene IKZ-Subventionierungen.

Bei der **Förderstufe 3 (implizite Steuerung)** wird die Zusammenarbeit der Gemeinden durch gesetzlich definierte Vorgaben und die Kopplung finanzieller Beiträge an Mindestvorgaben gefördert. Ein Beispiel dafür ist das Sozialhilfegesetz (SHG), das Vorgaben für Sozialdienste formuliert.

Die **Förderstufe 4 (Zwang / Pflicht)** beschreibt Bereiche, in denen die interkommunale Zusammenarbeit zwangsweise angeordnet wird oder eine gesetzliche Pflicht besteht, sich institutionell für eine bestimmte Aufgabenerfüllung zusammenzuschliessen. Als Beispiel kann Art. 11a Abs. 2 Wasserbaugesetz (WBG) genannt werden, welcher dem Kanton die Möglichkeit einräumt, die Gemeinden bei Gewässern mit Gewässerrichtplan zur Zusammenarbeit zu zwingen.

4 Ist-Zustand der interkommunalen Zusammenarbeit

Der Ist-Zustand beschreibt die Themenfelder, in denen die Gemeinden bereits zusammenarbeiten und die Art der Förderung durch den Kanton.¹⁵ Das vorliegende Kapitel ist in vier Förderstufen gegliedert (vgl. Kapitel 3.2):

1. Freiwillige Zusammenarbeit / nicht-finanzielle Förderung der IKZ / Beratung (Kap.4.1)
2. Finanzielle Förderung (Kap. 4.2)
3. Implizite Steuerung (Kap. 4.3)
4. Zwang/Pflicht (Kap. 4.4)

In einigen Bereichen setzt die Förderung durch den Kanton auf mehreren Stufen an (z.B. Feuerwehr). In dem Fall wird das Thema auf der jeweils höchsten Stufe aufgeführt.

4.1 Stufe 1 – Freiwillige Zusammenarbeit / nicht-finanzielle Förderung der IKZ / Beratung

Die Gemeinden arbeiten in vielen Bereichen bereits freiwillig (also ohne finanzielle Förderung, implizite Steuerung oder Zwang/Pflicht) zusammen.

Das AGR und die Fachämter unterstützen die Gemeinden in Rechtsfragen und insbesondere bei der Organisation der Zusammenarbeit. Schliesslich genehmigt das AGR die jeweiligen Organisationsreglemente der Gemeinden. Das AGR gibt Auskunft über öffentlich-rechtliche wie auch privatrechtliche Organisationsformen der Gemeindezusammenarbeit, wobei die vertieften Kenntnisse und Interessen des Kantons in öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeitsformen liegen.¹⁶

Aus den Gesprächen und analysierten Dokumenten geht hervor, dass die Gemeinden in vielen Bereichen gänzlich ohne Zutun des Kantons (also auch ohne Beratung durch den Kanton) zusammenarbeiten, was aus Sicht des Kantons auch begrüßt wird. Dies könnte auch als «Stufe 0» bezeichnet werden. Da der Kanton in diesen Fällen nicht involviert ist, konnten diese Bereiche in der vorliegenden Auslegeordnung kaum erfasst werden. Die nachfolgende Übersicht über die freiwillige Zusammenarbeit der Gemeinden ist auch deshalb nicht als abschliessend zu betrachten.

Innerhalb der ersten Förderstufe gibt es Unterschiede in der Beratungsintensität – von einfachen, punktuellen Beratungen, über die Beratung zu Organisationsreglementen, bis hin zu ausführlichen, regelmässigen Beratungen und die Zurverfügungstellung von Mustervorlagen¹⁷.

¹⁵ Die Übersicht über die unterschiedlichen Themen, in denen IKZ besteht, erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

¹⁶ Auch die Regionalkonferenzen und Planungsregionen sind beratend tätig. Die Analyse dieser Tätigkeitsfelder war jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse, sollte aber in einer zweiten Phase ebenfalls aufgearbeitet werden.

¹⁷ Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024b)

Der Beratungsbedarf tritt in Wellen auf und ist abhängig davon, zu welchen Themen es gerade Gesetzesänderungen und daher Anpassungsbedarf bei den Gemeinden gibt.

Nachfolgend sind die Aufgabenbereiche entlang der erwähnten, unterschiedlichen Beratungsintensitäten dargestellt.

Abbildung 4-1: Weitgehend freiwillige Gemeindezusammenarbeit mit punktueller kantonaler Beratung

Bereich	Beschreibung
Abfall	Verschiedene Gemeinden organisieren gemeinsam die Abfallentsorgung. Zum Beispiel übernimmt die Schwendimann AG den Transport und die Entsorgung sämtlicher auf dem Gemeindegebiet anfallenden Abfälle und Wertstoffe von 30 Gemeinden im Berner Mittelland.
Amtliche Vermessung	Für die Nachführung der amtlichen Vermessung wählt jede Gemeinde eine Nachführungsgeometerin / einen Nachführungsgeometer. Aktuell sind ca. 20 Nachführungsgeometer/-innen im Kanton Bern tätig. Zum Beispiel ist derselbe Nachführungsgeometer für die Gemeinden Langenthal, Aarwangen, Lotzwil (und weitere) zuständig. Die gemeinsame Beschaffung dieser Dienstleistung ist folglich eine Form der IKZ.
Betreuungsgutscheine / KITA	In der familiengänzenden Kinderbetreuung steht es den Gemeinden frei, ob sie sich für die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen mit anderen Gemeinden zusammenschliessen oder die Aufgabe an Dritte delegieren. Eine IKZ besteht zum Beispiel zwischen der Gemeinde Wangen an der Aare und der Gemeinde Wangenried, deren Betreuungsgutscheine durch Wangen an der Aare ausgegeben werden.
Einwohnerregister	Die IKZ besteht auch bei der Registerführung der Gemeinden, das heisst grössere Gemeinden übernehmen diese Gemeindeaufgabe für kleinere Gemeinden (mithilfe einer Vertragslösung). Die Einwohnerkontrolle Kiesen ist zum Beispiel auch für die Einwohnerkontrolle Wichtach zuständig.
Personal	Bei personalrechtlichen Fragen der Gemeinden (auch in Verbindung mit IKZ) steht der Kanton beratend zur Seite. Zudem besteht punktueller Austausch zwischen den Gemeinden, zum Beispiel über die Schweizerische Konferenz der Personalleiter/-innen öffentlicher Verwaltungen, in der die Gemeinden Bern, Thun und Biel vertreten sind.
Schiessanlagen	Das Militärgesetz sieht vor, dass die Gemeinden für Schiessanlagen, «die unentgeltlich zur Verfügung stehen», sorgen (MG, Art. 133). Da nicht alle Gemeinden über einen eigenen Schiessstand verfügen, gibt es Vertragslösungen zwischen Gemeinden.
Taxiprüfung	Die Taxiverordnung hält fest, dass die Gemeinden «im Bereich der Eignungsprüfungen zusammenarbeiten und diese gemeinsam durchführen [können]. Die Gemeinden, die nach Definition des Bundesamtes für Statistik eine Agglomeration (Stand 2012) bilden, sorgen für möglichst einheitliche Eignungsprüfungen» (TaxiV, Art. 5, Abs. 4). Zur Sicherstellung einheitlicher Prüfungen tauschen sich die Gemeinden punktuell aus.
Wahlen und Abstimmungen	Die Gemeinden organisieren zum Teil die gemeinsame Beschaffung der Antwort- und Stimmcouverts. Die gemeinsame Verpackungsstelle wird zum Teil vom Regierungsstatthalteramt organisiert (und von den Gemeinden bezahlt).
Winterdienst	Ausserhalb des Baugebiets bestehen vereinzelte Verträge zwischen Gemeinden für die Sicherstellung des Winterdiensts.

Abbildung 4-2: Beratung zu Organisationsformen für Gemeindeverbände

Bereich	Beschreibung
Altersheime	Insgesamt zwölf Alters- und Pflegeheime werden in Form von Gemeindeverbänden zwischen Gemeinden organisiert. ¹⁸ Dazu gehört zum Beispiel der Gemeindeverband Im Fahr Region Brügg mit den Verbandsgemeinden Aegerten, Brügg, Orpund, Safnern, Schwadens, Scheuren und Studen.
Amtlicher Anzeiger	Jede Gemeinde ist verpflichtet, einen amtlichen Anzeiger herauszugeben. Die Gemeinden können gemäss Gemeindegesetz gemeinsam einen amtlichen Anzeiger für mehrere Gemeinden derselben Verwaltungsregion herausgeben (GG, Art. 49d, Abs. 2). Insgesamt gibt es 24 Amtliche Anzeiger im Kanton Bern, davon sind fünf in Gemeindeverbänden organisiert (Fraubrunner Anzeiger, Anzeiger Trachselwald, Anzeiger Region Bern, Thuner Amtsanzeiger und Anzeiger Aarberg).
Asylwesen	Asylsuchende werden vom Bund auf die Gemeinden des Kantons verteilt. In der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen arbeiten die Gemeinden zum Teil im Sitzgemeindemodell in Form von professionellen Asylkoordinationsstellen auf Gemeindeebene (PAG) zusammen. Die Sitzgemeinde wählt eine Asylkommission, bestehend aus Mitgliedern aus der Sitzgemeinde und je einem Mitglied aus den Anschlussgemeinden.
ICT / Digitalisierung	Vor allem kleinere Gemeinden lagern ihre ICT-Infrastruktur an wenige, spezialisierte Unternehmen aus. Die gemeinsame Beschaffung dieser Dienstleistung ist eine Form der Zusammenarbeit, die aber weitgehend von den Anbietern und nicht von den Gemeinden gesteuert wird. Es gibt aber auch Beispiele, bei denen die Informatik in Form einer Vertragslösung in einer Gemeinde organisiert wird. Zum Beispiel die Gemeinde Langenthal, die auch die Informatik von Herzogenbuchsee und Aarwangen übernimmt. Es werden auch ICT-Dienstleistungen vom Kanton den Gemeinden zur Verfügung gestellt (z.B. kiBon). Zum Teil tauschen sich die Gemeinden informell aus (z.B. über den VBG) oder organisieren sich für die Beschaffung, da die Lizenzen für eine Gemeinde zu teuer sind.
Friedhof / Bestattungswesen	Gemeinden, die keinen eigenen Friedhof haben, können diese Aufgabe mit anderen Gemeinden zusammen erfüllen. 25 Gemeindeverbände sind im Friedhofs- und Bestattungswesen tätig, so zum Beispiel der Gemeindeverband für das Friedhofswesen Häutligen-Konolfingen-Niederhünigen.
Kadaververwertung	Die IKZ besteht auch in Form von regionalen Tierkadaverstellen. Zum Beispiel haben sich mehrere umliegende Gemeinden der Tierköpersammelstelle Lyss angeschlossen. Der Aufwand der Sitzgemeinde wird oftmals in pro Kopf-Beiträgen von den Anschlussgemeinden entschädigt.
Pensionskassen	Nicht jede Gemeinde muss eine Pensionskasse haben. Schweizweit ist ein Konzentrationsprozess in Gang, da es für kleine Gemeinde kaum sinnvoll ist, eine eigene Pensionskasse zu haben. Die Zusammenarbeit wird in Sammelstiftungen organisiert, die z.T. schweizweit tätig sind. So zum Beispiel die unabhängige Vorsorgeeinrichtung Previs, an die 500 Gemeinden angeschlossen sind. Eine Zusammenarbeit besteht zum Beispiel auch zwischen der Stadt Bern und der Gemeinde Ostermundigen, die sich nach dem Scheitern der Personalvorsorgestiftung Bolligen, Ittigen, Ostermundigen (PVS BIO) der Pensionskasse der Stadt Bern anschloss.
Pflege / Spitex	Die Gemeinden (und der Kanton) führen Leistungsverträge mit Spitex-Organisationen, die meistens von privatrechtlichen Vereinen getragen werden. So ist zum Beispiel der Verein «Espas Moutier et environs» in neun Gemeinden (Moutier, Perrefitte, Roches, Eschert, Belpahon, Grandval, Créminal, Corcelles, Elay) des Berner Juras tätig.

¹⁸ Gemäss Liste der Gemeindeverbände (Stand 2023)

Bereich	Beschreibung
Schutzbauten	Die Aufgaben im Bereich der Schutzbauten werden oftmals an gemeindeübergreifende Zivilschutzorganisationen delegiert (siehe Thema Zivilschutz unter impliziter Steuerung).
Schutzwaldpflege / Naturgefahren	Die Gemeinden sind die sicherheitsverantwortliche Stelle für das Siedlungsgebiet. Sie sind in Abhängigkeit der Risikolage entsprechend organisiert. Eine IKZ besteht in Form von Gemeindeverbänden, wie im Beispiel des Gemeindeverbands für Erhaltung der Wälder Oberland Ost (GEWO). Der Kanton unterstützt die Gemeinden mit Grundlagen und Beratung.
Tageseltern	Für die familienergänzende Kinderbetreuung organisieren sich die Gemeinden in Tagesfamilienorganisationen (ca. 25 im Kanton Bern). Diese sind meist als Vereine organisiert. Ein Beispiel, in dem ein Vereins- und Sitzgemeindemodell kombiniert sind, ist der Verein Emme plus. Lützelflüh und Langnau i.E. bilden darin die Sitzgemeinden für Affoltern, Hasle b. Burgdorf, Rüegsau, Sumiswald und Trachselwald bzw. für Eggwil, Lauperswil, Röthenbach i.E. Rüderswil, Signau, Trub und Trubschachen.
Vorerfassung Steuererklärung	Die digitale Vorerfassung von analog eingereichten Steuererklärungen wird zum Teil von anderen Gemeinden übernommen. Dazu bezahlt eine Gemeinde einer anderen einen Betrag (ca. 5.-) pro erfasste Steuererklärung. Momentan übernehmen 21 Gemeinden diese Vorerfassung für andere Gemeinden. Ein Beispiel ist die Gemeinde Frutigen, die die Vorerfassung als «Kompetenzgemeinde Steuern» auch für die Gemeinden Adelboden, Kandergrund, Kandersteg und Reichenbach im Kandertal übernimmt. In Zukunft ist aufgrund der Digitalisierung damit zu rechnen, dass diese Gemeindeaufgabe obsolet wird.

Abbildung 4-3: Zur Verfügung stellen von online abrufbaren Mustervorlagen¹⁹ und Arbeitshilfen

Bereich	Beschreibung
AHV-Zweigstellen	Im Kanton Bern gibt es aktuell ca. 200 AHV-Zweigstellen, die meistens in Form von Vertragslösungen organisiert sind. Zum Beispiel übernimmt die Stadt Bern als Trägerin die Zweigstellenaufgabe der Gemeinde Ostermundigen. Der Kanton unterstützt die Zusammenarbeit mit dem Mustervertrag über die Übertragung der Zweigstellenaufgaben. Außerdem bieten die Bernischen AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter (BAZ ABAA) Musterdokumente für Anforderungsprofile und Ziele einer AHV-Zweigstelle und veröffentlichen die aktuellen Angebote im Mitarbeiterpool im Fall, dass Zweigstellen personelle Engpässe überbrücken müssten. ²⁰
Bauverwaltung	Oftmals werden einzelne Aufgaben der Bauverwaltungen (z.B. das Bauinspektorat) an andere Gemeinden ausgelagert. Ein Beispiel dafür findet sich in der Vereinbarung zwischen Münsingen und Häutligen. Diese Vereinbarung wird vom Kanton als Mustervereinbarung zur Verfügung gestellt. Die Regionale Bauverwaltung Westamt (RegioBV Westamt), die aus dem Zusammenschluss der Bauverwaltungen von Seftigen und Wattenwil entstand, bearbeitet im Sitzgemeindemodell für elf Vertragsgemeinden die Baubewilligungsverfahren. Die Zusammenarbeit zwischen den Trägergemeinden Wattenwil und Seftigen ist in einem spezifischen Vertrag geregelt. Zur impliziten Steuerung bei Bauverwaltungen siehe Kapitel 4.3
Einbürgerung	Aufgrund der sprachlichen Voraussetzungen werden vereinzelt Einbürgerungen an andere Gemeinden delegiert, wenn sich zum Beispiel eine

¹⁹ Wenn nicht anders erwähnt, finden sich die Unterlagen beim Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024a)

²⁰ Berner Gemeinden Online (2024)

Bereich	Beschreibung
	französischsprachige Person in einer deutschsprachigen Gemeinde einbürgern lassen will, kann diese durch eine französischsprachige Gemeinde unterstützt werden.
Erstgespräche	Ausländerinnen und Ausländer, die seit weniger als einem Jahr in der Schweiz sind und planen, sich längerfristig in der Schweiz aufzuhalten, erhalten ein Erstgespräch in der Gemeinde, in die sie neu zuziehen. Ziel des Gesprächs ist es, die neu zuziehende Person über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Vom Kanton werden unterschiedliche Unterlagen für eine einheitliche Abwicklung der Erstgespräche zur Verfügung gestellt. ²¹ Die Gemeinden tauschen sich über die Durchführung der Erstgespräche aus.
Finanzverwaltung	Die Finanzverwaltung der Gemeinden wird zum Teil an andere Gemeinden ausgelagert. So übernimmt zum Beispiel die Einwohnergemeinde Brienz die Führung der Finanzverwaltung der gemischten Gemeinde Oberried am Brienzersee. Ein Muster-Dienstleistungsvertrag wird vom Kanton zur Verfügung gestellt.
Gemeindeschreiberei	Ähnlich wie bei der Finanzverwaltung, lagern einige Gemeinden das Führen der Gemeindeschreiberei an eine andere Gemeinde aus. So zum Beispiel in den Gemeinden Affoltern im Emmental und Sumiswald. Für die Auslagerung dieser Gemeindeaufgabe stellt der Kanton einen Muster-Dienstleistungsvertrag zur Verfügung.
Gemeindeverwaltung	Es werden zum Teil auch ganze Gemeindeverwaltungen ausgelagert. Wie in den Musterverträgen, die der Kanton zur Verfügung stellt, ersichtlich, werden die Gemeindeverwaltungen an Private (wie im Beispiel Mühedorf mit der Firma DuMo Gemeindeberatungen) oder im Sitzgemeindemodell an andere Gemeinden (wie im Beispiel von Oberhünigen und Zäziwil) ausgelagert.
Musikschulen	Die Gemeinden arbeiten im Bereich der Musikschulen zusammen. Diese Zusammenarbeit wird in Gemeindeverbänden (z.B. Musikschule Seeland) oder in privatrechtlichen Vereinen mit den Gemeinden als Trägern (z.B. Musikschule Region Thun) organisiert. Dazu stellt der Kanton Musterverträge zur Verfügung.

4.2 Stufe 2 – Finanzielle Förderung der IKZ

Wie bereits erwähnt, stehen bei der finanziellen Förderung der IKZ die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Regionalkonferenzen (GG, Art. 155) und an Planungsregionen (BauG, Art. 139, Abs. 1 a und PFV, Art. 6) im Zentrum.

Dabei werden Beiträge an die Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen bzw. der Planungsregionen geleistet.

Abbildung 4-4: Finanzielle Förderung der Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen und Planungsregionen

Bereich	Beschreibung
Staatsbeiträge an die Verwaltungskosten der	Die kantonalen Verwaltungskostenbeiträge für die Regionalkonferenzen werden wie folgt berechnet: jährlicher Grundbeitrag von 8'000 bis 25'000 Franken

²¹ Amt für Integration und Soziales AIS (2024)

Bereich	Beschreibung
Regionalkonferenzen und die Geschäftsstellen der Planungsregionen	sowie ein Pro-Kopf-Beitrag, der 55 Rappen bis 1 Franken beträgt (PFV, Art. 6a, Abs. 1).
Regionalkonferenzen und die Geschäftsstellen der Planungsregionen	Der Kanton kann den Geschäftsstellen der Planungsregionen einen jährlichen Beitrag für Information, Beratung, Koordination und Moderation im Bereich der Raumplanung zusprechen. Dieser beträgt höchstens 50'000 Franken pro Region und Jahr (PFV, Art. 6, Abs. 2).

Weiter kann der Kanton zusätzliche finanzielle Beiträge zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen und Planungsregionen (gemäss GG, Art. 141) ausrichten.

Abbildung 4-5: Finanzielle Förderung der Erfüllung der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen und Planungsregionen

Bereich	Beschreibung
Zusätzliche Staatsbeiträge zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen und Planungsregionen	<p>Zusätzlich zu den oben erwähnten Beiträgen an die Geschäftsstellen gewährt der Kanton den Regionalkonferenzen und Planungsregionen weitere Beiträge an die obligatorischen Aufgaben²²:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regionalpolitik: Sockelbeitrag + leistungsabhängiger variabler Beitrag, insgesamt höchstens 75% der Kosten (PFV, Art. 6b). – Energieberatung: Pro-Kopf-Beitrag von 0.8 bis 1.5 CHF (KEnG, Art. 56, Abs. 3). – Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK): Höchstens 75% der Kosten zur Erstellung des RGSK (PFV, Art. 7, Abs. 2).

Weiter kann der Kanton auch einzelne Projekte der Raumplanung von Regionalkonferenzen, Planungsregionen als auch von Gemeinden und Privaten unterstützen. Das Baugesetz führt dazu in Art. 139, Abs. 1 b aus, dass der Kanton Projekte (Grundlagen, Planungen oder Massnahmen) der Raumplanung von Gemeinden, Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und Privaten mit ökologischer oder wirtschaftlicher Bedeutung, sofern sie von besonderem kantonalem Interesse sind, unterstützen kann.

Schliesslich kann der Kanton auch Projekte gemäss entsprechenden Regelungen in Spezialgesetzen fördern.

Abbildung 4-6: Finanzielle Förderung einzelner Projekte der Raumplanung und auf Basis spezialgesetzlicher Regelungen

Bereich	Beschreibung
Kantonale Beiträge an Projekte der Raumplanung respektive gemäss	<p>Die Finanzierung der Projekte ist in entsprechenden Spezialgesetzen geregelt. Der Kanton unterstützt Projekte und Vorhaben unter anderem in folgenden Bereichen (nicht abschliessende Liste):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beiträge zur Unterstützung im Raumplanungsbereich (BauG, Art. 139, Abs. 1) und an koordinierte Planungen mehrerer Gemeinden mit höchstens 50%

²² Vgl. Ecoplan und BHP Raumplan (2016)

Bereich	Beschreibung
spezialgesetzlichen Regelungen	<p>der Kosten, abhängig vom kantonalen Interesse an der Planung und der Anzahl beteiligter Gemeinden (PFV, Art. 7a).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Energie: Eine gemeindeübergreifende Abstimmung der Energierichtpläne wird finanziell durch den Kanton gefördert. Er bezahlt 50% der anrechenbaren Kosten an vorgeschriebene Richtpläne Energie (KEnG, Art. 57, Abs. 1). Zudem kann er einen Beitrag von bis zu 50% der Kosten gewähren, je nach Interesse des Kantons am Erlass des Richtplans (KEnG, Art. 57, Abs. 2). – Verkehr: Beiträge an Velorouten auf Gemeinde- und Privatstrassen, Wanderwege, Park-and-ride-Anlagen, Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen, Lärm- und Schallschutzmassnahmen und regionale Strassenplanung (SG, Art. 59-64). – See- und Flussufer: Die Richtlinien zum See- und Flussufergesetz halten fest, dass die Uferwege «über die Gemeindegrenzen hinweg aufeinander abzustimmen»²³ sind. Die gemeindeübergreifende Planung und Koordination sollte durch die See- und Flussuferrichtpläne oder (falls ein Richtplan fehlt) auf andere Weise gewährleistet werden (SFV, Art. 7). Für regionale (aber auch kommunale) Lösungen werden Kantonsbeiträge gewährt.

Weiter ist es möglich, Organisationen für ihre Beratungs-, Instruktions- und Informationstätigkeit auf den Gebieten des Bau-, Planungs- und Umweltrechts und für Leistungen für Wander- und Radwanderwege zu unterstützen (BauG, Art. 139, Abs. 1 Bst. c). Zudem kann der Kanton Staatsbeiträge an koordinierte Planungen von mehreren Gemeinden gewähren (ebd. Bst. d).

Es bestehen weitere gesetzliche Grundlagen für die finanzielle Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit. So beschreibt das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich den Grundsatz der «Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit» (FILAG, Art. 2 Abs. 1) und das Baugesetz den regionalen Lastenausgleich (Art. 98, Abs 5), der aber noch nie angewendet wurde.

4.3 Stufe 3 – IKZ-Förderung durch implizite Steuerung

Im Weiteren können finanzielle Beiträge von gesetzlich definierten qualitativen oder quantitativen Vorgaben abhängig gemacht werden, wenn zum Beispiel eine gewisse Mindestgrösse verlangt wird, die für kleinere Gemeinden nur im Zusammenschluss mit anderen Gemeinden erreicht werden kann.

In gewissen Bereichen ist die finanzielle Förderung nicht ganz trennscharf zur impliziten Steuerung der IKZ. Die Formen der Steuerung werden in der nachfolgenden Tabelle erläutert.

Abbildung 4-7: Förderung durch implizite Steuerung

Bereich	Beschreibung
Abwasser	Im Bereich der Siedlungsentwässerung und Abwasserreinigung organisieren sich die Gemeinden aufgrund der Komplexität der Aufgabe oftmals in interkommunalen Zweckverbänden, welche die Abwasserreinigungsanlagen (ARA)

²³ Tiefbauamt Kanton Bern (2021), S. 7

Bereich	Beschreibung
	<p>gemeinsam betreiben. Insgesamt gibt es mehr als 50 öffentliche ARA im Kanton. Davon sind 34 in Gemeindeverbänden organisiert (z.B. die ARA oberes Kiesental mit acht Verbandsgemeinden).</p> <p>Im Gewässerschutzgesetz ist festgehalten, dass aus dem Abwasserfonds Untersuchungen, Planungen und Informationsmaßnahmen finanziert werden können (KGSchG, Art. 16, Abs. 3). Darunter fallen insbesondere Abklärungen des Potenzials für eine Regionalisierung (ARA-Zusammenschluss). Zudem wird ein Zuschlag von 15% zum ordentlichen Beitragssatz ausgerichtet «zur Förderung von gemeinsamen Anlagen mehrerer Gemeinden» (ebd. Art. 17a).</p>
Bauverwaltung	<p>Die Zusammenarbeit der Bauverwaltungen der Gemeinden wird implizit dadurch gefördert, dass sie insbesondere kleine Gemeinden durch den Anschluss an eine grosse Gemeinde volle Baubewilligungskompetenz erhält. So haben die angeschlossenen Gemeinden der regionalen Bauverwaltung Westamt volle Baubewilligungskompetenz.</p>
Feuerwehr	<p>Im Kanton Bern gibt es insgesamt 137 Feuerwehrorganisationen, die zum Teil auch interkommunal organisiert sind. Das Gemeindeverbandsmodell ist dabei das meistgewählte (z.B. die Regio Feuerwehr Büren BRALOM). Es bestehen aber auch Sitzgemeindemodelle (z.B. Anschluss von Feuerwehren Ostermundigen und Bolligen an Feuerwehr (Schutz und Rettung) der Stadt Bern). Seit 2021 gibt es in der Region Moossee eine Feuerwehr, die als öffentlich-rechtliche Anstalt mit vier Vertragsgemeinden und verschiedenen Anschlussgemeinden konzipiert ist.</p> <p>Die kantonale Förderung der IKZ im Bereich der Feuerwehr findet auf verschiedenen Stufen statt:</p> <p>Das Reglement über die Beiträge an Feuerwehrorganisationen hält fest, dass die GVB «Zusammenschlüsse von Feuerwehrorganisationen mehrerer Gemeinden zu einer gemeinsamen Feuerwehrorganisation durch die Gewährung von Beiträgen fördern» kann.²⁴ Der einmalige Zusammenschlussbeitrag wird in der Höhe des dreifachen jährlichen Betriebsbeitrags gewährt. Außerdem informiert die GVB an Orientierungsveranstaltungen über Zusammenarbeitsmöglichkeiten und stellt einen Leitfaden mit Mustervertrag für den Zusammenschluss zur Verfügung.</p> <p>Die gemeinsame Organisation der Feuerwehr wird nicht nur durch Beratung und finanzielle Förderung begünstigt, sondern auch durch Vorgaben implizit gesteuert. Die Feuerwehrweisungen der GVB bestimmen im Anhang die Mindestanforderungen bezüglich Organisation (Struktur, Alarmierung, Ausrüstung) und Ausbildung.²⁵</p>
Führungsorgane	<p>Für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen schliessen sich Gemeinden oftmals in regionalen Führungsorganen (RFO) zusammen.²⁶ Diese sind als Gemeindeverbände (z.B. Gemeindeverband Öffentliche Sicherheit Untere Emme) oder in einem Sitzgemeindemodell (z.B. RFO Bern plus) organisiert.</p> <p>Die Bevölkerungsschutzverordnung hält fest, dass die Gemeinden «nach Möglichkeit und nach Auswertung der Gefahrenanalyse» eine RFO bilden (KBSV, Art. 9) und definiert die Mindestzusammensetzung sowie Fachbereiche, die in einem Führungsorgan zwingend vertreten sein müssen (Art. 10, Abs. 1).</p>
Polizei	<p>Gemeinden können mithilfe von Ressourcenverträgen, Dienstleistungen der kantonalen Polizei einkaufen. Damit ein Einkauf sinnvoll ist, brauchen sie aber eine gewisse Grösse. Im Kanton Bern haben sich fünf interkommunale Zusammenschlüsse gebildet, die im Sitzgemeindemodell Ressourcenverträge abschliessen: Worb Plus, Burgdorf, Langnau, Münchenbuchsee-Zollikofen, Interlaken-Unterseen-Matten-Bönigen. Der Kanton stellt einen Leitfaden²⁷ für die</p>

²⁴ Gebäudeversicherung Bern GVB (2010)

²⁵ Gebäudeversicherung Bern GVB (2018)

²⁶ Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär BSM (2024)

²⁷ Kantonspolizei Bern (2020)

Bereich	Beschreibung
	Gemeinden zur Verfügung, der den gemeinsamen Abschluss von Ressourcenverträgen vereinfacht.
Regionale Naturpärke und UNESCO-Welterbe	<p>Gemäss dem kantonalen Pärkegesetz müssen «Gemeinden, deren Gebiete in einen Park einbezogen sind (Parkgemeinden), [...] massgeblich in der Parkträgerschaft vertreten sein und im obersten Organ über die Stimmenmehrheit verfügen» (PWG, Art. 4, Abs. 2).</p> <p>Die meisten Pärke sind in Form von Vereinen organisiert (z.B. Verein Regionaler Naturpark Chasseral).</p> <p>Die Ausnahme bildet der Naturpark Diemtigtal. Die Gemeinde Diemtigen bildet die Trägerschaft (öffentlich-rechtliche Körperschaft). Im Naturparkvertrag ist die Aufgabenübertragung der Gemeinde Zweisimmen vertraglich geregelt. Die beiden Gemeinden bilden die Naturparkkommission und arbeiten somit in der strategischen Führung des Parks zusammen.</p> <p>26 Berner und Walliser Gemeinden arbeiten beim UNESCO-Welterbe in Form der Stiftung UNESCO-Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch (SAJA) zusammen.</p> <p>Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, «dass die Trägerschaften und die beteiligten Gemeinden zusammen Eigenleistungen im Umfang von mindestens 20 Prozent der gesamten ausgewiesenen Kosten erbringen» (PWG, Art. 18).</p>
Sozialdienste	<p>Die Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe setzt die Mindestgrösse von 150 Stellenprozenten Fachpersonal bei Sozialdiensten fest. Ein Sozialdienst darf nur ausnahmsweise über weniger Stellenprozente verfügen, wenn «die Schaffung eines grösseren Sozialdienstes aus geografischen oder anderen Gründen nicht zumutbar ist» (SHV, Art. 3, Abs. 2). Da die Gemeinden die Organisation des Sozialdienstes regeln, sind sie somit zum Teil implizit gezwungen, sich mit anderen Gemeinden in einem regionalen Sozialdienst zu organisieren.</p> <p>Insgesamt gibt es 66 Sozialdienste im Kanton Bern²⁸, wovon die meisten als regionale Sozialdienste, also über mehrere Gemeinden hinweg, organisiert sind. Die Zusammenarbeit ist in Sitzgemeindemodellen (z.B. Regionaler Sozialdienst Frutigen) oder in Gemeindeverbänden (Gemeindeverband Regionaler Sozialdienst Schüpfen) organisiert.</p> <p>Der Kanton stellt einen Mustervertrag für das Sitzgemeindemodell bei regionalen Sozialdiensten zur Verfügung.²⁹</p>
Volksschulen	<p>Im Schulbereich arbeiten die Gemeinden oftmals in Gemeindeverbänden zusammen (z.B. Gemeindeverband Schule Zollbrück) oder in Form eines Sitzgemeindemodells.</p> <p>Der Kanton gibt bestimmte «Richtlinien für die Schülerzahlen» vor.³⁰ Wenn die Schulen den Normalbereich der Klassengrösse nicht erreichen, können sie zum Erreichen des Ziels, Massnahmen zum «Ausgleich mit anderen Schulen der Gemeinde und mit Schulen anderer Gemeinden» treffen.</p> <p>Zur Unterstützung der Gemeinden stellt der Kanton einen Mustervertrag für Primarschulverbände³¹ und Richtlinien für die Berechnung von Schulkostenbeiträgen beim Besuch der öffentlichen Volksschule in einer anderen Gemeinde³² zur Verfügung.</p>
Waldbewirtschaftung	Insgesamt weist die Eidgenössische Forststatistik für das Jahr 2023 im Kanton Bern 124 politische Gemeinden als Waldeigentümerinnen aus (9% der

²⁸ Amt für Integration und Soziales AIS (2021)

²⁹ Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2002)

³⁰ Bildungs- und Kulturdirektion BKD (2009)

³¹ Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2000)

³² Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung AKVB (URL)

Bereich	Beschreibung
	<p>Waldfläche). Weitere Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer sind Burgergemeinden, andere öffentliche Körperschaften, der Kanton und Private. Der Kanton fördert die Zusammenarbeit der Waldbesitzer/-innen aller Kategorien und somit auch von politischen Gemeinden. Es wird die Bildung und Weiterentwicklung gemeinschaftlicher Bewirtschaftungsstrukturen in geeigneten Rechtsformen mit Beratung und finanziell gefördert.³³ Die Gemeinden organisieren sich zur gemeinsamen Bewirtschaftung ihrer Wälder unter anderem als Gemeindeunternehmen (z.B. Forstbetriebe Thunersee-Süd) oder als AG (z.B. Forst Region Thun AG). Im Oberland Ost gibt es einen Gemeindeverband zur finanziellen Unterstützung der Walderhaltung und Schutzwaldbewirtschaftung in der Region (GEWO).</p>
Wasserversorgung	<p>Im Bereich der Wasserversorgung nimmt die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden aufgrund der Herausforderungen durch den Klimawandel, Nutzungskonflikte oder mangelnde Versorgungssicherheit zu. Sie schliessen sich in Gemeindeverbänden (z.B. Emmental Trinkwasser) oder geeigneten privatrechtlichen Organisationen (z.B. Wasserversorgung Brandis AG der Gemeinden Lützelflüh und Rüegsau) zusammen.</p> <p>Das Wasserversorgungsgesetz beschreibt den Grundsatz, dass «gemeinsame Anlagen zu erstellen und zu betreiben» sind, wo dies «technisch sinnvoll und wirtschaftlich geboten ist» (WVG, Art. 16). Die finanzielle Förderung läuft indirekt darüber, dass eine genehmigte Wasserversorgungsplanung (GWP) Voraussetzung für Beiträge aus dem Wasserfonds ist. Diese GWP müssen für die Genehmigung die Ergebnisse aus den Regionalstudien (wo vorhanden) aufnehmen. So werden Beiträge an «organisatorische Massnahmen zur Gründung oder Erweiterung von regionalen Wasserversorgungen» geleistet (WVG, Art. 5, Abs. 1). Regionale Wasserversorgungen können zudem mit einem Zuschlag von höchstens 15% des ordentlichen Beitragssatzes gefördert werden.³⁴</p>
Zivilschutz	<p>Im Kanton Bern gibt es derzeit 31 Zivilschutzorganisationen, wobei im Moment noch nur eine davon eine einzelne Gemeinde abdeckt (Spiez). Alle weiteren Organisationen sind regionalisiert und somit eine Form der IKZ. Die meisten Zivilschutzorganisationen sind als Sitzgemeindemodell organisiert (z.B. Zivilschutzorganisation Region Köniz). Vereinzelt gibt es Gemeindeverbände, die diese Aufgabe übernehmen (z.B. Gemeindeverband Bevölkerungsschutz Oberaargau West). In der ZSO Ämme BE schliessen sich erstmals 28 Gemeinden in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt im Bereich Zivilschutz zusammen. In Zukunft wird die Regionalisierung durch die stark sinkenden Bevölkerungsstände verstärkt.</p> <p>Gemäss dem kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz müssen die Organisationen «mindestens 11 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit mindestens 80 aktiv eingeteilten Schutzdienstpflichtigen» (KBZG, Art. 47, Abs. 2) umfassen. Somit fördert der Kanton implizit die Zusammenarbeit der Gemeinden in der Bildung und Erweiterung von Zivilschutzorganisationen.</p>

³³ Amt für Wald und Naturgefahren AWN (URL)

³⁴ Aufgrund der Fondssanierung können diese Beiträge aktuell aber nicht gewährt werden.

4.4 Stufe 4 – IKZ-Förderung durch Zwang/Pflicht

Interkommunale Zusammenarbeit kann auch (zwangsweise) angeordnet werden oder es besteht die gesetzliche Pflicht, sich institutionell für eine bestimmte Aufgabenerfüllung zusammenzuschliessen.

Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Zusammenarbeit besteht hauptsächlich in Form der Planungsregionen (vgl. auch finanzielle Förderung) und der regionalen Verkehrskonferenzen.

Abbildung 4-8: IKZ-Förderung durch Zwang zur Bildung von Planungsregionen und regionalen Verkehrskonferenzen

Bereich	Beschreibung
Planungsregionen und regionale Verkehrskonferenzen	<p>Gemäss dem Baugesetz muss jede Gemeinde einer Planungsregion angehören und «das Gebiet einer Gemeinde kann auf Antrag der DJV vom Regierungsrat zwecks regionaler Richtplanung einer bestehenden Planungsregion zugewiesen werden» (BauG, Art. 97, Abs. 3). Fällt die Gemeinden in das Gebiet einer Regionalkonferenz, «tritt diese für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Gesamtverkehr an die Stelle der bestehenden Planungsregionen».</p> <p>Seit 1994 arbeiten die Gemeinden zudem in insgesamt sechs regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) zusammen (wovon drei RVK innerhalb der Regionalkonferenzen organisiert sind). Der räumliche Zuständigkeitsbereich wurde vom Kanton festgelegt. Die Gemeinden sind folglich verpflichtet, in der überregionalen Planung des Verkehrs zusammenzuarbeiten.</p>

Über die Planungsregionen und regionalen Verkehrskonferenzen hinaus sind die Gemeinden in folgenden Aufgabenbereichen gezwungen zusammenzuarbeiten:

Abbildung 4-9: IKZ-Förderung durch Zwang/Pflicht

Bereich	Beschreibung
Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung (auch Bibliotheken)	Alle Gemeinden einer Region sind zu Beiträgen an die vom Regierungsrat bezeichneten Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung einer betreffenden Region verpflichtet (KKFG, Art. 18). Zur Förderung dieser Kulturinstitutionen müssen sich die Gemeinden zusammenschliessen. Diese Aufgabe wird (wenn vorhanden) von den Regionalkonferenzen übernommen (KKFG, Art. 23). Wo keine Regionalkonferenz besteht, müssen sich die Gemeinden der betreffenden Region gemäss Kulturförderungsgesetz «von Gesetzes wegen in einem Gemeindeverband zusammenschliessen» (KKFG, Art. 24, Abs. 1). Neben den drei Regionalkonferenzen bestehen deshalb fünf Gemeindeverbände, die diese Aufgabe übernehmen.
Wasserbau	Für Gewässer mit erhöhtem Koordinationsbedarf erlässt der Regierungsrat gemäss dem Wasserbaugesetz einen Gewässerrichtplan. Er kann darin «Gebiete, in denen bestimmte Formen der Zusammenarbeit anzustreben sind» und «die Art und Weise der Aufteilung der Kosten unter den Gemeinden» definieren (WBG, Art. 17, Abs. 2). Zudem fördert der Kanton die Zusammenarbeit unter den wasserbaupflichtigen Gemeinden, indem Art. 11 WBG explizit die Möglichkeit der Bildung von Gemeindeverbänden bzw. Schwellenkorporationen vorsieht.

5 Soll-Zustand und Handlungsbedarf

Wie in Kapitel 4 dargestellt, findet bereits in zahlreichen Themenfelder interkommunale Zusammenarbeit statt und wird diese mit unterschiedlichen Mitteln vom Kanton gefördert. Entsprechend ist aus Sicht der befragten kantonalen Akteure der Bedarf nach zusätzlicher oder intensiver vom Kanton geförderter IKZ eher gering. Dort, wo die Gemeinden Aufgaben selbstständig nicht mehr erfüllen können, organisieren sie sich häufig auch ohne Zutun des Kantons.

Dennoch konnten auch aus Kantonssicht Bereiche identifiziert werden, in denen ein grosser Handlungsbedarf besteht. Die verschiedenen Akteure auf Kantonsebene sind sich einig, dass die grössten Herausforderungen im Fachkräftemangel (der sich insbesondere bei den Bauverwaltungen niederschlägt), bei der Digitalisierung und im Beschaffungswesen liegen.

Aus der Perspektive des Kantons fehlt in diesen Bereichen insbesondere in kleineren Gemeinden zum Teil das Bewusstsein für den (akuten) Handlungsbedarf. Gerade im Bereich der Digitalisierung besteht ein grosses Interesse des Kantons, dass die Gemeinden rasch kompatible Systeme einsetzen und damit funktionierende Schnittstellen schaffen.

Bauverwaltungen

Ein Hauptbrennpunkt in der Aufgabenerfüllung der Gemeinden sind die Bauverwaltungen. Aufgrund des Fachkräftemangels fehlen insbesondere in kleineren Gemeinden die personellen Ressourcen und Kompetenzen für eine funktionierende Bauverwaltung. Die zunehmende Komplexität in Baubewilligungsverfahren stellt eine grosse Herausforderung für die Gemeinden dar. Der Versuch, eine Teilkonferenz regionale Bauverwaltung Oberland-Ost zu schaffen scheiterte, obwohl insbesondere kleinere und mittelgrosse Gemeinden Interesse zeigten.³⁵

Aus Kantonssicht sind regionale Bauverwaltungen eine gute Möglichkeit, Ressourcen zu bündeln und das nötige Fachwissen der Gemeinden in Baubewilligungsverfahren sicherzustellen. Ein gutes Beispiel dafür ist die regionale Bauverwaltung Westamt (siehe Abbildung 4-3 und Abbildung 4-7). Spannende Ansatzpunkte gibt es ausserdem in Planungsregionen, die eigene Mitarbeitende für die Baubewilligungsverfahren der Gemeinden zur Verfügung stellen.³⁶

Generell stehen die Gemeinden unter Druck, Personal zu finden. Je nach Grösse der Gemeinde ist es schwierig, attraktive Stellen und eine effiziente Bearbeitung der Aufgaben bei der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten. Die Nutzung eines Personalpools ist aus personalrechtlichen Gründen kaum flächendeckend umsetzbar. Es besteht jedoch Potenzial, Lehrstellen gemeinsam anzubieten, da Lehrlinge gemäss Obligationenrecht (OR) angestellt sind und somit auch gemeindeübergreifend ausgebildet werden können. Der Verband Bernischer

³⁵ Berner Zeitung (13.03.2024): Gemeinden sagen Nein zur Bauverwaltung. <https://www.berneroberlaender.ch/berner-oberland-ost-nein-zu-regionaler-bauverwaltung-732977564165>

³⁶ Für Regionalkonferenzen gibt es aber gesetzliche Vorgaben, die bei der Aufgabenerfüllung beachtet werden müssen.

Gemeinden engagiert sich für die gemeinsame Aus- und Weiterbildung von Gemeindeangestellten und stellt online entsprechende Informationen zur Verfügung.³⁷

Digitalisierung

In unterschiedlichen Bereichen der Digitalisierung besteht aus Kantonssicht grosser Handlungsbedarf.

- **Einführung der Geschäftsverwaltungssysteme und digitale Langzeitarchivierung:** Alle Gemeinden müssen bis 2027 ein elektronisches Geschäftsverwaltungssystem (GEVER) einführen, das in einem zweiten Schritt eine professionelle digitale Langzeitarchivierung ermöglicht. Die Umsetzung stellt jedoch eine grosse Herausforderung für die Gemeinden dar. Idealerweise spannen sie deshalb mit ähnlichen Gemeinden zusammen und fördern dadurch auch die Standardisierung von Prozessen und Datenstrukturen sowie die Vereinheitlichung der Schnittstellen zum Kanton. Der VBG unterstützt die Gemeinden mit einer Schulung zu GEVER und der Vorbereitung auf die Langzeitarchivierung. Der Kanton kann vor allem beratend tätig sein und zum Beispiel die gemeinsame Beschaffung von Dienstleistungen fördern und mit Musterausschreibungsunterlagen und Beratungen zum Beschaffungsgegenstand und Zuschlagsentscheid unterstützen. Dafür fehlen dem Kanton jedoch momentan die entsprechenden Ressourcen. Zur Beantwortung der Fragen zur Digitalisierung und der gegenseitigen Absprache und Unterstützung wurde eine Organisation bestehend aus VBG, Geschäftsstelle Digitale Verwaltung (GDV), Statthalterämtern, AGR, KAIO und Staatsarchiv aufgebaut. Der Lead liegt hierbei bei der GDV.
- **Datenschutz / Cybersicherheit:** Mit der Digitalisierung der Verwaltung sind auch die Themen des Datenschutzes verbunden. Für den Kanton ist es von grosser Bedeutung, dass die Zugänge der digitalen Tools von den Gemeinden ausreichend geschützt werden, da ansonsten auch kantonale Daten gefährdet werden. In der Wegleitung zur Verhinderung von Cyberdelikten fordert der Kanton in Zusammenhang mit der Beschaffung von Dienstleistungen deshalb die Gemeinden zur Zusammenarbeit auf: «Ist Ihre Gemeindeverwaltung finanziell nicht in der Lage, erweiterte Dienstleistungen von einem IKT-Dienstleistungsunternehmen einzukaufen, schliessen Sie sich mit anderen interessierten Gemeinden zusammen»³⁸. Als weitere Option wird die Auslagerung der Aufgabe an eine grössere Gemeinde erwähnt.

Beschaffungswesen

Weiterer Handlungsbedarf besteht aus Kantonssicht bei der Beschaffung, insbesondere von Dienstleistungen und der ICT-Grundversorgung. Punktuell wird die Beschaffung von Dienstleistungen bereits zwischen den Gemeinden koordiniert. Der Planungsverein Jb.B wurde zum Beispiel von den Gemeinden beauftragt, eine gemeinsame Ausschreibung für die Schutzraumkontrolle durchzuführen. So konnte eine Firma zu einem günstigeren Preis engagiert werden,

³⁷ Berner Gemeinden Online (URL)

³⁸ Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalitätsbekämpfung NEDIK o. J.

die die Schutzraumkontrolle für alle Gemeinden im Perimeter durchführt. Auch der Kanton weist die Gemeinden punktuell auf die gemeinsame Beschaffung von Dienstleistungen (wie Nachführungsgeometerinnen und Nachführungsgeometer) hin.

Neben der Beschaffung von Dienstleistungen wird auch die Beschaffung von Netzwerken, PC-Hardware und Arbeitsplatzsoftware zunehmend komplexer. Gleichzeitig wird die Grundversorgung von allen Gemeinden benötigt. Daraus ergibt sich ein grosses Potenzial zur gemeinsamen Beschaffung und der Nutzung von Skaleneffekten. Durch gebündelte Aufträge können die Einkaufskonditionen für die Gemeinden verbessert werden. Gleichzeitig ist eine gemeinsame Beschaffung aufgrund der Heterogenität der Gemeinden und deren unterschiedlicher Beschaffungszyklen eine Herausforderung. Zudem bevorzugen viele Gemeinden (v.a. für kleinere, nicht ausschreibungspflichtige Aufträge) lokale Anbieter, die sie bereits kennen.

Weitere Themenfelder und Frage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Auch in anderen Bereichen wurde punktuell auf einen Handlungsbedarf hingewiesen. Dieser hat aber im Gegensatz zu den oben genannten Themen eine geringere Tragweite und betrifft Aufgaben und Anliegen einzelner kantonaler Ämter.³⁹ Bei diesen schwang oft die Frage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit. Also nicht nur die Überlegung, wie die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden mit Förderung des Kantons verstärkt werden könnte, sondern die Frage, welche Einheit die Aufgabe am effizientesten wahrnehmen könnte. So ergeben sich durch die Gemeindeautonomie auch systemische Unterschiede, die wiederum die Schnittstellen zum Kanton erschweren. Die Gemeinden pflegen zum Beispiel die Registerdaten der Einwohnerregister sehr unterschiedlich. Diese können wiederum vom Kanton zum Teil nicht automatisch erfasst werden. Bei 335 Gemeinden ergibt sich daraus ein sehr grosser administrativer Aufwand. Der Kanton stellt Mustervorlagen⁴⁰ zur Verfügung und der VBG setzt sich für ein einheitliches Vorgehen ein. Letztendlich sind die Gemeinden jedoch autonom.

³⁹ So könnten die Gemeinden stärker bei den Kontrollen im legalen Gewerbe wie dem Taxi-, Prostitutions- und Geldspielgewerbe zusammenarbeiten. Durch die Zusammenarbeit könnte die Kontrolltätigkeit der Gemeinden erhöht werden. Es wurden weitere Themen wie die Bereitstellung von Flächen für die Wirtschaft (aktive Bodenpolitik), die Netzplanung, Velowegen und Mountainbike-Routen genannt, in denen die Zusammenarbeit weiter verstärkt werden könnte.

⁴⁰ Webseite Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern KAIO: <https://www.kaio.fin.be.ch/de/start/themen/rechtliche-grundlagen/gemeinderegister--geres-/mustervorlagen.html>

6 Handlungsoptionen

Die Diskussion der Handlungsoptionen klärt, durch welche bestehenden und neuen Fördermöglichkeiten, die IKZ aus Kantonssicht in den Feldern mit Handlungsbedarf gestärkt werden könnten. Dabei fokussieren wir ausschliesslich auf Handlungsoptionen innerhalb der Rahmenbedingungen, die durch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und dem damit verbundenen Subsidiaritätsprinzip gegeben sind. Es werden im Rahmen dieser Studie keine Optionen aufgezeigt, die eine Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden hätten.

Generell ergaben die Gespräche, dass die kantonalen Akteure primär die nicht-finanziellen Fördermöglichkeiten und Beratungen durch den Kanton und weitere Akteure stärken würden.

Informationsaustausch intensivieren und Überblick zur Beratung verbessern

Aus Kantonsperspektive könnte die IKZ mit unterschiedlichen Mitteln auf der Ebene der Information und Beratung gefördert werden. So könnten Schulungen und Best-Practice-Austausche von IKZ vom Kanton angeboten bzw. organisiert werden. Insbesondere bei der Digitalisierung könnten solche Gefässe die IKZ fördern und somit die Kompetenzen der Gemeinden stärken. Dies würde allerdings zusätzliche personelle Ressourcen beim Kanton bedingen.

Zudem könnte die Zusammenstellung eines Beratungsportfolios des Kantons für die Gemeinden, das zentral (zum Beispiel auf der Website des AGR) zugänglich gemacht wird, den Überblick über die Themenbereiche, die bestehenden Unterlagen und die zuständige Behörde verbessern.

Regionalkonferenzen, Verbände und Vereine als Intermediäre stärken

Nebst dem Kanton könnten Akteure wie der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), Regionalkonferenzen oder Planungsvereine eine stärkere Beratungsfunktion wahrnehmen und als Intermediäre in dieser Funktion gestärkt werden. Es gibt bereits Beispiele, in denen Mitarbeitende von Planungsvereinen die Gemeinden in Form von Beratung oder durch die Koordination von Beschaffungen unterstützen. Weitere Förderung der IKZ durch solche Akteure wären auch mit einem zusätzlichen Ressourcenbedarf verbunden.

Die Beratungskompetenz des Kantons ist ausserdem in privatrechtlichen Anliegen begrenzt, weshalb weitere Stellen für die Beratung der Gemeinden herangezogen werden könnten. Dazu müssten das fachliche Knowhow vorhanden sein oder aufgebaut werden und die Ressourcen zur Verfügung stehen.

Stärker bindende oder finanzielle Förderung nicht im Fokus

Es wurde kein Beispiel genannt, bei dem der Kanton stärker bindende Fördermöglichkeiten (implizite Steuerung bis zu Zwang) anwenden sollte. Auch gab es keine kantonalen Voten für eine stärkere finanzielle Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Falls eine solche

in Betracht gezogen werden sollte, wäre sie mit zusätzlichen kantonalen Auflagen und Mitbestimmung verbunden, was eine politisch-rechtliche Diskussion über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden bedingen würde.

7 Fazit

Die Gemeinden arbeiten bereits in vielen Bereichen freiwillig gut zusammen

Die Gemeinden arbeiten bereits in zahlreichen Themenbereichen zusammen – sei dies als Gemeindeverbände oder über Vertragslösungen. Dort, wo es für die Gemeinden sinnvoll und notwendig ist, etablieren die Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit selbst. Häufig geschieht die Zusammenarbeit freiwillig ohne finanzielle Förderung und ohne implizite Steuerung oder Zwang durch den Kanton.

Der Kanton fördert die IKZ vor allem mit Beratung

Die Zusammenarbeit wird durch den Kanton hauptsächlich durch nicht-finanzielle Förderung unterstützt, insbesondere bei Fragen zu Organisationsformen. Zudem stellt er Musterreglemente und weitere Unterlagen zur Verfügung. Dabei lässt sich nicht immer trennscharf feststellen, wann es sich um eine interkommunale Zusammenarbeit gänzlich ohne Zutun des Kantons handelt und ab wann der Kanton diese z.B. durch Beratung fördert. Insbesondere wenn der Kanton einer einzelnen Gemeinde Auskunft erteilt, handelt es sich eher um eine vertikale Zusammenarbeit und keine Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

Nebst der nicht-finanziellen Förderung konnten in der Auslegeordnung verschiedene Zusammenarbeitsbereiche mit impliziter kantonaler Steuerung aufgezeigt werden. Hingegen kommen Förderung über Zwang/Pflicht selten vor. Die finanzielle Förderung als weitere Möglichkeit der IKZ-Unterstützung ist auf die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen und an die Geschäftsstellen der Planungsregionen ausgerichtet. Zudem können Beiträge zu deren obligatorischen Aufgaben gewährt werden. Weiter gibt es punktuell spezialgesetzliche Regelungen für finanzielle Förderung und Projektbeiträge.

Der Handlungsbedarf für mehr IKZ ist insgesamt gering, aber punktuell dringend

Aus Sicht der befragten kantonalen Akteure ist der Handlungsbedarf für weitere interkommunale Zusammenarbeit insgesamt in der Breite gering. Es gibt nur wenige Themenbereiche, bei denen Bedarf nach mehr IKZ ausgemacht wird, wobei sich die kantonalen Akteure einig sind, dass hier der Bedarf gross ist. Dies betrifft die folgenden drei Bereiche:

- **Bauverwaltungen:** Aufgrund des Fachkräftemangels fehlen insbesondere in kleineren Gemeinden die personellen Ressourcen und Kompetenzen für eine funktionierende Bauverwaltung oder sie sind zu klein, um eine Vollzeitstelle zu besetzen. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden könnte dieser Herausforderung entgegenwirken.
- **Digitalisierung:** Die Umsetzung der Digitalisierung ist komplex und in verschiedenen Bereichen eine grosse Herausforderung (z.B. elektronische Geschäftsverwaltung und digitale Langzeitarchivierung sowie Datenschutz). Die Bewältigung dieser komplexen Aufgabe erfordert deshalb eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.

- **Beschaffungswesen:** Im Beschaffungswesen besteht grosses Potenzial für interkommunale Zusammenarbeit, um von Skaleneffekten und professionellen Anbietern profitieren zu können.

Es ist festzuhalten, dass es sich hierbei um den Handlungsbedarf aus Kantonssicht handelt. Dieser muss nicht deckungsgleich mit der Gemeindeperspektive sein. Gerade bei der Digitalisierung besteht ein gewisses Eigeninteresse des Kantons an reibungslosen «elektronischen» Schnittstellen zu den Gemeinden. Insofern ist es relevant, in einem nächsten Schritt auch die Perspektive der Gemeinden zu erheben.

Mehr kantonale oder «intermediäre» Beratung, aber keine zusätzliche finanzielle Förderung

Die von den kantonalen Akteuren identifizierten Massnahmen, um dem Handlungsbedarf zu begegnen, fokussieren auf stärkere Beratung durch den Kanton oder Intermediäre wie dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) oder den Regionalkonferenzen und Planungsvereinen. Beides bräuchte zusätzliche personelle Ressourcen.

Eine intensivere finanzielle Förderung der IKZ, eine implizitere Steuerung oder ein verstärkter Zwang wurden von den befragten kantonalen Akteuren nicht als Handlungsoption erwogen. Eine stärkere finanzielle Förderung der IKZ wäre auch mit einer stärkeren Mitbestimmung durch den Kanton und entsprechenden Vorgaben verbunden.

Literaturverzeichnis

Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär BSM (2024): Führungsorgane Kanton Bern.

Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2000): Bestandesänderungs- und Zusammenarbeitsvertrag. URL https://www.gemeinden.dij.be.ch/content/dam/gemeinden_dij/dokumente/de/gemeindereformen/Organisation-und-Zusammenarbeit/interkommunale-zusammenarbeit/bestandesaenderungs-und%20zusammenarbeitsvertrag%20tauf-felen%20hagneck-de.docx.

Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2002): Vertrag betreffend die Führung der regionalen Sozialbehörde (KRSB) sowie des regionalen Sozialdienstes (RSD) gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz. URL https://www.gemeinden.dij.be.ch/content/dam/gemeinden_dij/dokumente/de/gemeindereformen/Organisation-und-Zusammenarbeit/interkommunale-zusammenarbeit/vertrag_sitzgemeindenmodell_frtigen_und_diverse-de.docx.

Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024a): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). URL <https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/gemeindereformen/organisation-und-zusammenarbeit/interkommunale-zusammenarbeit-ikz-.html>, abgerufen am 13. Mai 2024.

Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR (2024b): Muster und Vorlagen Gemeinderecht. URL <https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/muster-und-reglemente/gemeinde-recht.html>, abgerufen am 13. Mai 2024.

Amt für Integration und Soziales AIS (2021): Verzeichnis der kommunalen und regionalen Sozialdienste.

Amt für Integration und Soziales AIS (2024): Dreistufiges Integrationsfördermodell für neu ziehende Ausländerinnen und Ausländer (Berner Modell). URL <https://www.gsi.be.ch/de/start/themen/integration/migrantinnen-und-migranten/drei-stufiges-integrationsfoerdermodell.html>, abgerufen am 13. Mai 2024.

Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung AKVB: Finanzierung Schulungskostens für Talente. URL <https://www.akvb-gemeinden.bkd.be.ch/de/start/organisation-finanzierung/finanzierung-der-gehaelter-der-lehrpersonen/finanzierung-talente.html>.

Amt für Wald und Naturgefahren AWN: Nachhaltige Waldbewirtschaftung. URL <https://www.weu.be.ch/de/start/themen/umwelt/wald/informationen-waldbesitzer-innen/nachhaltige-waldbewirtschaftung.html>.

Berner Gemeinden Online (2024): Dienstleistungen. URL <https://www.begem.ch/de/BAZ-ABAA/Dienstleistungen>, abgerufen am 13. Mai 2024.

Berner Gemeinden Online: Aus-/Weiterbildung. URL <https://www.begem.ch/de/dienstleistungen/Aus-Weiterbildung>.

Bildungs- und Kulturdirektion BKD (2009): Richtlinien für die Schülerzahlen. URL <https://www.bkd.be.ch/content/dam/bkd/dokumente/de/ueber-uns/dokumente/akvb/richtlinien-schuelerzahlen-ab-01-08-2020.pdf>.

Ecoplan (2009): Evaluation Gemeindefusionsgesetz. Kurzbericht.

Ecoplan (2014): Bausteine für die Stadtregion Bern 2030. Grundlagenstudie zu möglichen Zusammenarbeitsmodellen.

Ecoplan (2020): Machbarkeitsstudie „Kooperation Bern“. Synthese.

Ecoplan und BHP Raumplan (2016): Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit.

Freudiger, Patrick; Stucki, Barbara; Bohnenblust, Peter; u. a. (2022): Motion 249-2022. Initiative und Innovation von Gemeinden und Regionen für eigene Fachkompetenz fördern.

Gebäudeversicherung Bern GVB (2010): Reglement. Beiträge an Feuerwehrorganisationen. URL <https://gvb.ch/content/dam/gini/gvb/dokumente/deutsch/fachbereich/feuerwehr/grundlagen/reglemente/Beitraege-FWO-2010-01-01.pdf>.

Gebäudeversicherung Bern GVB (2018): Feuerwehrweisungen. URL <https://www.sumiswald.ch/feuerwehr/unternehmen/downloads/Feuerwehrweisungen.pdf>.

Iff, Andrea; Sager, Fritz; Herrmann, Eva; u.a. (2009): Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern).

Kanton Bern (2022): Fusionsförderräume im Kanton Bern. Kantonales Zielbild Gemeinde-landschaft.

Kantonspolizei Bern (2020): Leitfaden Gemeinden.

Netzwerk Ermittlungsunterstützung digitale Kriminalitätsbekämpfung NEDIK: Cyberdelikte verhindern. Wegleitung für Gemeinden.

Tiefbauamt Kanton Bern (2021): Richtlinie. See- und Flussufergesetz (SFG). Uferschutzplanung, Realisierung und Kantonsbeiträge.

Wandfluh, Ernst (2022): Motion 136-2022. Kooperation statt Fusion fördern.