



SCHLUSSBERICHT 15.12.2016

Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit

Im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung des
Kantons Bern (AGR)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan und BHP Raumplan
Titel: Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit
Auftraggeber: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR)
Ort: Bern
Datum: 15.12.2016

Begleitung durch den Auftraggeber

Daniel Wachter
Rolf Widmer

Projektteam Ecoplan AG

Claudia Peter
Felix Walter
Ursula Walther
René Neuenschwander

Projektteam BHP Raumplan AG

Georg Tobler
Yvonne Urwyler
Rudolf Hartmann

Experten

Rudolf Muggli, AD!VOCATE
Prof. Dr. Reto Steiner, Schweizerisches Institut für öffentliches Management

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane 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
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

BHP Raumplan AG

Siedlung Verkehr Umwelt

www.raumplan.ch

Fliederweg 10, Postfach 575,
3000 Bern 14
Tel 031 388 60 60

info@raumplan.ch

Experten

Rudolf Muggli, AD!VOCATE

Prof. Dr. Reto Steiner, Schweizeri-
sches Institut für öffentliches Ma-
nagement, Bern

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	5
	Kurzfassung.....	6
1	Einleitung	13
2	Kontext	21
3	Zusammenarbeitsstrukturen.....	30
4	Aufgaben der Regionen.....	53
5	Planungsinstrumentarium.....	67
6	Agglomerationsentwicklung	83
7	Ländlicher Raum, insbesondere NRP	87
8	Perimeter	92
9	Finanzierung	109
10	Zusammenfassung der Ergebnisse und mögliche Weiterentwicklungen	117
11	Anhang A: Arbeitshypothesen	136
12	Anhang B: Erkenntnisse aus den Gesprächen.....	142
13	Anhang C: Politische Vorstösse.....	178
14	Anhang D: Gesprächspartner/innen	183
15	Literatur	188

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung.....	6
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangslage und Ziele der Evaluation	13
1.2 Methodische Leitlinien.....	14
1.3 Vorgehensschritte	15
1.4 Aufbau des Berichts	19
2 Kontext	21
2.1 Kernelemente von SARZ	21
2.2 Zielsystem	22
2.3 Wirkungsmodell.....	27
2.4 SARZ und weitere Einflussfaktoren	29
3 Zusammenarbeitsstrukturen.....	30
3.1 Wirkungsmodell.....	30
3.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Abstimmung mit dem Kanton sowie Zusammenarbeitsstrukturen	32
3.3 Vereinfachung der Zusammenarbeitsstruktur	39
3.4 Verbindlichkeit der Zusammenarbeit	40
3.5 Demokratische Mitgestaltung und regionales Bewusstsein.....	43
3.6 Stadt-Land-Beziehung stärken.....	49
3.7 Ausblick	50
4 Aufgaben der Regionen.....	53
4.1 Einleitung / Grundlagen.....	53
4.2 Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen	59
4.3 Ausblick	64
5 Planungsinstrumentarium.....	67
5.1 Wirkungsmodell.....	67
5.2 Einleitung / Grundlagen.....	69
5.3 Planungsinstrumentarium vereinfachen und regionale Planung vereinheitlichen	72

5.4	Siedlung und Verkehr innerhalb der Region und gesamtkantonal wirksam aufeinander abstimmen.....	73
5.5	Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen	77
5.6	Ausblick	78
6	Agglomerationsentwicklung	83
6.1	Einleitung / Grundlagen.....	83
6.2	Agglomerationen als Wachstumsmotor stärken sowie Stärkung der Entwicklungspotenziale urbaner Regionen	84
6.3	Ausblick	86
7	Ländlicher Raum, insbesondere NRP	87
7.1	Einleitung /Grundlagen.....	87
7.2	Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen	89
7.3	Ausblick	91
8	Perimeter	92
8.1	Einleitung / Grundlagen.....	92
8.2	Perimeter für die funktionalen Beziehungen	104
8.3	Ausblick	106
9	Finanzierung	109
9.1	Einleitung / Grundlagen.....	109
9.2	Finanzierungsmechanismus und -schlüssel	112
9.3	Ausblick	114
10	Zusammenfassung der Ergebnisse und mögliche Weiterentwicklungen	117
10.1	Zusammenfassung.....	117
10.2	Zur Einordnung der Ergebnisse	121
10.3	Weiterentwicklung von SARZ.....	123
10.4	Gesamtstossrichtungen der Weiterentwicklung	134
10.5	Ausblick	135
11	Anhang A: Arbeitshypothesen	136
11.1	Arbeitshypothesen zur Zusammenarbeitsstruktur	136
11.2	Arbeitshypothesen zu den Aufgaben der Regionen	138
11.3	Arbeitshypothesen zu den Planungsinstrumenten.....	138
11.4	Arbeitshypothesen zur Agglomerationsentwicklung	139

11.5	Arbeitshypothesen zum ländlichen Raum.....	140
11.6	Arbeitshypothesen zum Thema Perimeter.....	140
11.7	Arbeitshypothesen zum Schlüsselthema Finanzierung	140
12	Anhang B: Erkenntnisse aus den Gesprächen.....	142
12.1	Schlüsselthema Zusammenarbeit.....	142
12.1.1	Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden.....	142
12.1.2	Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton	145
12.1.3	Heterogenes System mit und ohne RK – «Mischsystem».....	146
12.1.4	Zusammenarbeitsstruktur: Vereinfachung und Verbindlichkeit	148
12.1.5	Demokratische Mitgestaltung und regionales Bewusstsein.....	150
12.1.6	Stimmengewichtung	152
12.2	Schlüsselthema Aufgaben der Regionen.....	153
12.2.1	Aufgabenportfolio und -übertragung allgemein.....	153
12.2.2	Kulturförderung.....	156
12.2.3	Energieberatung.....	158
12.2.4	Altersplanung	158
12.3	Schlüsselthema Planungsinstrumentarium.....	160
12.3.1	Planungsinstrumentarium vereinfachen und regionale Planung vereinheitlichen	160
12.3.2	Siedlung und Verkehr innerhalb der Region und gesamtkantonal wirksam aufeinander abstimmen.....	161
12.3.3	Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen	165
12.4	Schlüsselthema Agglomerationsentwicklung.....	167
12.5	Schlüsselthema Ländlicher Raum, insb. NRP	169
12.5.1	Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen....	169
12.5.2	Stadt-Land-Beziehung stärken.....	171
12.6	Schlüsselthema Perimeter	172
12.7	Schlüsselthema Finanzierung	174
13	Anhang C: Politische Vorstösse.....	178
14	Anhang D: Gesprächspartner/innen	183
14.1	Gesprächspartner Basisgespräche.....	183
14.2	Gesprächspartner/innen Vertiefungsgespräche	184
14.3	Teilnehmende am Workshop vom 22.08.2016	187
15	Literatur.....	188

Abkürzungsverzeichnis

AöV	Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
AK	Amt für Kultur
ALBA	Alters- und Behindertenamt
ARJB	Association régionale Jura-Bienne
AUE	Amt für Umweltkoordination und Energie
BauG	Baugesetz
BECO	Berner Wirtschaft, Kanton Bern
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung (www.sta.be.ch/belex)
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
ERT	Entwicklungsraum Thun
GG	Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16.03.1998 (BSG 170.11)
IHG	Bundesgesetz vom 21.03.1997 über Investitionshilfe für Bergegebiete (SR 901.1)
KEnG	Kantonales Energiegesetz vom 15.05.2011 (BSG 741.1)
KEnV	Kantonale Energieverordnung vom 26.11.2011 (BSG 741.111)
KKFG	Kantonales Kulturförderungsgesetz vom 12.06.2012 (BSG 423.11)
KRP	Kantonaler Richtplan
KV	Verfassung des Kantons Bern (BSG 101.1)
LANAT	Amt für Landwirtschaft und Natur
LKV	Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (BSG 910.112)
NRP	Neue Regionalpolitik
ÖQV	Verordnung vom 4.04.2001 über die regionale Förderung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, SR 910.14)
PFV	Planungsfinanzierungsverordnung (BSG 706.111)
RRB	Regierungsratsbeschluss
RGSK	Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept
RK	Regionalkonferenz
RKS	Regionale Koordinationsstelle für Landschaftsqualitätsbeiträge
RKV	Verordnung über die Regionalkonferenzen (BSG 170.211)
RLEK	Regionales Landschaftsentwicklungskonzept
RPG	Bundesgesetz vom 22.06.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung (SR 700.1)
RTEK	Regionalen touristischen Entwicklungskonzepte
RVK	Regionale Verkehrskonferenz
RVKV	Verordnung über die regionalen Verkehrskonferenzen (BSG 762.413)
SAK	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rats des Kantons Bern
SARZ	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SR	Systematische Rechtssammlung des Schweizer Bundesrechts
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
TBA	Tiefbauamt
V.s.b./b.	Verein seeland.biel/bienne

Kurzfassung

a) Ausgangslage und Ziel

Die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) wurde 2005 vom Grossen Rat des Kantons Bern zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Juni 2007 wurden die nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen durch die Stimmberechtigten mit 80% bzw. 79% Ja-Stimmen angenommen.

SARZ umfasst neben weiteren Reformen im Wesentlichen zwei Kernpunkte:

- Die Regionen können Regionalkonferenzen freiwillig einführen.
- In allen Regionen werden Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) erstellt, womit im ganzen Kanton eine flächendeckende regionale Planung nach einheitlichen Grundsätzen eingeführt wurde.

Die vorliegende Evaluation überprüft, ob SARZ seine Ziele erreicht hat, nämlich den Kanton und seine Gemeinden zu stärken und das Denken und Handeln in funktionalen Räumen zu fördern. SARZ bezweckt, die Agglomerationen als Wachstumsmotoren zu stärken ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen.

b) Methodik

Die Analyse erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren, indem nach einer Analyse bestehender Dokumente und Grundlagen zunächst die Arbeitshypothesen und Wirkungsmodelle erstellt und danach Basisgespräche mit total 27 Schlüsselakteuren des Kantons und der Regionen geführt wurden. Auf der Basis einer ersten Zwischenbilanz wurden 38 vertiefende Gespräche, insbesondere mit Gemeindevertreter/innen geführt. In zwei Expertenworkshops und einem Workshop mit Gemeinde- und Regionsakteuren wurden die provisorischen Ergebnisse kritisch überprüft. Es wurde aus methodischen Gründen bewusst eine Auswahl von Gemeinden vertieft befragt und nicht die Gesamtheit der Gemeinden mit einer schriftlichen Umfrage bedient. Es ging nicht um eine breite Abfrage von Meinungen, sondern um eine vertiefte Abklärung von Erfahrungen und Zusammenhängen, wozu sich mündliche, vertiefte Interviews am besten eignen. Die Gesamtheit der Gemeinden wird in einer späteren Phase (Vernehmlassung) auf Basis der erhobenen Fakten Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

c) Ergebnisse im Überblick

SARZ hat viele ihrer Ziele weitgehend erreicht: Die meisten Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit und der regionalen Planung haben sich gut eingespielt und verbessert. Die grosse Mehrheit der zahlreichen befragten Akteure der Regionen sowie der urbanen und der ländlichen Gemeinden zeichnen gestützt auf ihre Erfahrungen ein **positives Gesamtbild**. In einigen Punkten besteht aber ein **Bedarf zur Optimierung oder zur Prüfung von Anpassungen**. Die Abbildung 1 zeigt die Hauptziele von SARZ und die Schlüsselthemen der Evaluation und fasst zugleich die Ergebnisse summarisch zusammen.

Abbildung 1: Zielsystem von SARZ und summarische Beurteilung der Zielerreichung



Legende:

- Ziele weitgehend oder vollständig erreicht
- Ziele teilweise erreicht
- Ziele überwiegend nicht erreicht
- Baustellen: Optimierungen bzw. offene Fragen zur Weiterentwicklung
- Diskussionspunkt: Handlungsbedarf wird unterschiedlich eingeschätzt

Die Beurteilung von SARZ fällt regional unterschiedlich aus, weil die Regionen im Kanton Bern sehr unterschiedlich sind und weil auch deren Ausgangslagen wirtschaftlich, geografisch, sprachlich und institutionell höchst unterschiedlich waren. Verallgemeinerungen für alle Teilräume sind daher oftmals nicht möglich. Hingegen hat sich gezeigt, dass die Meinungen der Akteure innerhalb einer Region meist einheitlich sind, d.h. die Präsidien und Geschäftsstellen der Region die Sachverhalte ähnlich beurteilen wie die Gemeinden. Auch von Seiten des Kantons werden meist dieselben kritischen Aspekte identifiziert. Am geringsten ist die Zustimmung zu SARZ in denjenigen Regionen, wo der definierte Perimeter nicht mit der aktuell gelebten Zusammenarbeit übereinstimmt.

d) Einordnung und Vorbemerkung zu den Ergebnissen

SARZ darf **nicht isoliert betrachtet** werden: Die Veränderungen der letzten Jahre in der Zusammenarbeit, in der Planung und in der Entwicklung der Gemeinden und Regionen sind nur zu einem Teil auf SARZ zurückzuführen. Zahlreiche Reformen auf Bundes- und Kantonsebene (Agglomerationsprogramme, Neue Regionalpolitik, Raumplanungsgesetz usw.) und zahlreiche

einzelne Entscheide (z.B. Investitionen im ÖV) haben einen grossen Einfluss. SARZ hat Beiträge geleistet und Elemente in einem komplexen Räderwerk verändert – was genau «ohne SARZ» geschehen wäre, lässt sich selten klar sagen.

Die **Erwartungen** einiger Akteure an SARZ gehen zum Teil viel weiter als die ursprünglichen Zielsetzungen: SARZ war nie als thematisch umfassende Strategie zur Agglomerationsförderung oder zur Förderung des ländlichen Raums gedacht, sondern hat in gewissen Bereichen wichtige Voraussetzungen geschaffen (freiwillige Möglichkeit für Regionalkonferenzen, harmonisiertes regionales Planungsinstrumentarium), die im Spiel der politischen Kräfte nun unterschiedlich genutzt wurden.

Das Umfeld hat sich seit den ersten Vorüberlegungen zu SARZ stark geändert. SARZ hat dazu beigetragen die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Das Umfeld hat sich insbesondere für den ländlichen Raum eher verschlechtert (eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten in der Raumplanung, verstärkter Strukturwandel): Die neuen Planungsinstrumente und SARZ sind nicht die Ursache dieser verschärften Problematik, bringen sie aber zum Ausdruck und ziehen damit verständlicherweise auch Kritik auf sich.

Im Folgenden werden die Ergebnisse und die Weiterentwicklungsoptionen stark vereinfacht zusammengefasst. Eine ausführlichere Übersicht findet sich im Kapitel 10 des Berichts.

e) Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

- Die regionale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und auch zwischen Regionen und Kanton hat sich mehrheitlich verbessert und intensiviert – mit Ausnahme der Regionen, wo Unzufriedenheit mit dem RK-Perimeter besteht.
- SARZ hat zwar die Regionalkonferenzen als freiwillige Möglichkeit¹ eingeführt, aber als Strategie dennoch angestrebt, flächendeckend in den vorgegebenen RK-Perimetern Regionalkonferenzen entstehen zu lassen. Dies ist nicht gelungen, und das resultierende «Mischsystem» von Organisationsformen in teilweise unterschiedlichen Perimetern hat neben Vor- auch einige Nachteile.
- Die abgestufte Stimmkraftgewichtung in den Regionalkonferenzen und auch den meisten Planungsvereinen wird grossmehrheitlich als ausgewogen erachtet und spielt in der konsensorientierten Praxis auch kaum eine Rolle. Knappe Abstimmungen in Gremien der Regionalkonferenzen und der übrigen regionalen Organisationen kommen fast nie vor. Es werden weder der ländliche Raum noch die Zentren systematisch überstimmt.
- Das heutige Portfolio obligatorischer Aufgaben der regionalen Organisationen wird fast durchwegs als zweckmässig eingestuft. Die Mechanismen zur Übernahme weiterer (freiwilliger) Aufgaben durch die Regionen sind umstritten. Insbesondere für die Regionalkonferenzen werden diese Mechanismen teils als zu kompliziert erachtet.

¹ KV Art. 110a und GG Art. 138 ff.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

Es wird politisch zu entscheiden sein, in welche Richtung sich die Zusammenarbeitsstrukturen weiterentwickeln sollen:

- ob man das bestehende Mischsystem mit unterschiedlichen Rechtsformen weiterführen will,
- ob die Anreize zur Einführung von Regionalkonferenzen erhöht werden sollen
- ob vermehrt über die Funktionsfähigkeit (und nicht über die Strukturen) der Organisation gesteuert werden soll und der Druck zur RK-Gründung dann erhöht wird, falls sich zeigen sollte, dass in einer Region sonst keine effiziente Aufgabenerfüllung möglich ist.

In Bezug auf die Übernahme weiterer Aufgaben bieten sich verschiedene Optionen an: Beispielsweise könnte hierfür ein qualifiziertes Mehr der Bevölkerung und der Gemeinden genügen, während heute jede Gemeinde der Übernahme einer neuen Aufgabe zustimmen muss. Zudem sind die Spielregeln zur Übertragung kantonaler Aufgaben auf die Regionen zu klären.

f) Finanzierung

- Die Regeln der Finanzierung der regionalen Institutionen und Projekte sind zwar klar und die Finanzierung meist ausreichend, aber es bestehen viele verschiedene Finanzierungsquellen und -mechanismen, ein Überblick ist schwierig und Querfinanzierungen sind nicht ausgeschlossen.
- Die bewusst ungleiche finanzielle Behandlung der Regionalkonferenz und der Planungsvereine in der Grundfinanzierung wird von Letzteren kritisiert.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Finanzierung

Es ist politisch zu entscheiden, ob und wie stark die Regionalkonferenzen mit finanziellen Anreizen gefördert werden sollen. Nebst der Beibehaltung des Status quo mit zusätzlichen Pro-Kopf-Beiträgen für die Regionalkonferenzen aber sonst gleicher finanzieller Behandlung wie die Planungsvereine ist auch denkbar, die finanziellen Anreize zu Gunsten der RKs weiter zu verstärken, oder aber sie ganz abzuschaffen. Im Sinne einer Zwischenlösung könnten auch lediglich die Zusatzaufwände der RKs aufgrund der grösseren administrativen Anforderungen abgegolten werden. Zudem könnten administrative Vereinfachungen und die oben skizzierten neuen Modelle zur Übernahme weiterer Aufgaben einen Anreiz zur RK-Gründung bieten.

Bei der Abwicklung der Beiträge wäre es denkbar, eine zentrale Koordinationsstelle für die Finanzierung aller regionalen Beiträge zu bezeichnen oder alle Beiträge mit einer Gesamt-Leistungsvereinbarung pro Region zusammenzufassen. Hierfür müssten vertiefende Abklärungen getroffen werden.

g) Perimeter

- Die Schaffung von Perimetern, die für die Aufgabenwahrnehmung geeignet und zudem identitätsstiftend und gut akzeptiert sind, ist nur teilweise gelungen.

- Die Perimeter in den Räumen Oberland-Ost, Emmental und Ob- und Nid Aargau sind unbestritten zweckmässig.
- Hingegen ist die Perimeterfrage in Thun-Oberland-West und im Raum Biel-Seeland-Berner Jura ungelöst.
- Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist zwar gross und heterogen, konkrete Ideen für einen alternativen Perimeter bestehen aber, im Gegensatz zu den oben erwähnten Räumen, nicht. Anpassungen müssten innerhalb der Konferenz erfolgen (z.B. Überdenken der Sektoren, flexiblere themenspezifische Zusammenarbeit, Gefäss für Agglomeration, etc.).
- Die Wünsche nach «Grenzbereinigungen» bzw. Anpassungen am Rand der Regionen sind bisher beschränkt auf zwei Gemeinden.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu den Perimetern

Politisch zu entscheiden sein wird, ob an den bestehenden Perimetern festgehalten, oder ob eine gezielte Flexibilisierung bzw. Anpassung vorgenommen werden soll. Zwar sind die heutigen Regionalkonferenzperimeter für die Abstimmung von Siedlung und Verkehr nach wie vor zweckmässig, aber aufgrund der regionalen Bedürfnisse sind die Perimeter eher ein Hindernis zur Bildung von Regionalkonferenzen.

Falls man sich für eine Anpassung entscheidet, wären die konkreten Perimetervarianten vertieft zu analysieren und zu prüfen, ob die obligatorischen Aufgaben in diesen Perimetern sinnvoll wahrgenommen werden können.

In der (bisher auf sehr wenige Gemeinden limitierten) Frage von «kleinen» Anpassungen (Perimeterwechsel einzelner Gemeinden) ist zu entscheiden, ob das heutige Verfahren angepasst werden soll, und ob allenfalls allen Gemeinden die Gelegenheit geboten werden soll, sich zur Einteilung der Verwaltungskreise und zugleich der Regionalkonferenzperimeter erneut zu äussern.

h) Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr

- Der Kanton Bern verfügt dank den RGSK über eine kohärente regionale Planung, und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr wurde gestärkt. In diesen Prozessen sind die Gemeinden und Regionen gut einbezogen. Die Planungen sind aufwändiger und komplexer als früher, aber in vielen Bereichen können nur so die erhöhten Anforderungen (u.a. des Bundes) erfüllt werden.
- Die unterschiedlichen Bedürfnisse von urbanen und ländlichen Regionen bleiben eine Herausforderung. Der ländliche Raum sieht die RGSK z.T. noch nicht als «sein» Instrument.
- Die Berner Agglomerationsprogramme werden vom Bund gut bis sehr gut beurteilt und erzielen überdurchschnittlich hohe Bundesbeiträge pro Kopf. Die Bewirtschaftung der Massnahmen und das Umsetzungscontrolling sind aber noch ungenügend.

- Der aktuelle Vierjahresrhythmus der Überarbeitungen wird von den Regionen und Gemeinden aufgrund des Aufwands kritisiert, weist aber zur Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten und zur Erhaltung der Aktualität grosse Vorteile auf.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu den Planungsinstrumenten

Die Hauptfrage bildet hier der ideale Überarbeitungsrhythmus. Am ehesten dürfte eine massgeschneiderte und damit auf Teilbereiche fokussierte Aktualisierung alle 4 Jahre zugleich die Anforderungen an die Aktualität und Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten wie auch den Wunsch nach Konzentration auf das Wesentliche erfüllen. Eine weitere Variante wäre die Reduktion des Überarbeitungsrhythmus auf alle sechs bis acht Jahre.

i) Agglomerationen und ländlicher Raum

- Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Agglomerationen haben die Agglomerationsprogramme des Bundes geleistet. Erfolgreiche Agglomerationsprogramme wären zwar vermutlich auch ohne SARZ möglich gewesen, aber die Voraussetzungen wurden mit den Zusammenarbeitstrukturen und den neuen Planungsinstrumenten wesentlich verbessert.
- SARZ leistet auch Beiträge für den ländlichen Raum (Neue Regionalpolitik NRP als obligatorische Aufgabe, Förderung regionaler Zentren in den RGSK usw.). Der Nutzen von SARZ wird von den ländlichen Gemeinden eher kritisch betrachtet, dies hängt aber auch mit den veränderten Rahmenbedingungen zusammen (z.B. Verschärftes Raumplanungsgesetz, Strukturwandel). Die Ausgestaltung der Stimmgewichte führt nicht dazu, dass der ländliche Raum systematisch benachteiligt wird.
- Die Entscheide darüber, wie stark welche Teilräume gefördert werden sollen, werden allerdings primär durch politische Entscheide von Bund und Kanton getroffen, und hierauf hat SARZ einen sehr beschränkten Einfluss.
- SARZ bietet Instrumente und Strukturen für die Agglomerationen und auch für den ländlichen Raum, aber inhaltlich und räumlich konkrete Strategien müssen die Teilräume in ihren RGSK und mit weiteren Instrumenten (Regionalpolitik, Tourismusentwicklungskonzepte usw.) selbst erarbeiten.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu Strategien für Teilräume

Für die verschiedenen Agglomerationen und die verschiedenen ländlichen Teilräume stellt sich die Frage, ob es gesamtkantonal oder individuell für die Teilräume eine Aktualisierung und/oder Ergänzung der Strategie braucht. Die Evaluation hat hier keinen dringenden Handlungsbedarf aufgezeigt, u.a., weil es genügend Instrumente und Gefässe gibt (z.B. das kantonale Raumkonzept und die RGSK). Allerdings gibt es Hinweise, dass in beiden Teilräumen gewisse Themen vertieft behandelt werden müssten, die bisher in den RGSK und im Rahmen der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen zu wenig zum Zuge gekommen sind (z.B. Bildung und Soziales in den Agglomerationen, z.B. Sicherstellung der Versorgung, Abwanderung, Alterung der Gesellschaft in den ländlichen Räumen). Der Ball liegt hier primär bei den Regionen.

j) Fazit

Die Ziele von SARZ wurden mehrheitlich erreicht, es gibt aber auch einigen Optimierungsbedarf und offene politische Fragen. Die verschiedenen Weiterentwicklungsmöglichkeiten sind zum Teil voneinander abhängig, zum Beispiel dürfte die Einführung einheitlicher Zusammenarbeitsstrukturen nur vorankommen, wenn die Perimeter flexibler gehandhabt werden. Die Vor- und Nachteile solcher Stossrichtungen sind im Hauptbericht aufgeführt und müssen letztlich politisch abgewogen werden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele der Evaluation

Die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) wurde 2005 vom Grossen Rat des Kantons Bern zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Juni 2007 wurden die nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen durch die Stimmberechtigten mit 80% bzw. 79% Ja-Stimmen angenommen. Die Oberziele der Strategie sind, den Kanton und seine Gemeinden zu stärken und das Denken und Handeln in funktionalen Räumen zu fördern. SARZ bezweckt, die Agglomerationen als Wachstumsmotoren zu stärken ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen.

Mit SARZ reagierte der Kanton Bern auf eine Reihe von kantonalen Herausforderungen und neuen Entwicklungen auf Bundesebene, wie Abbildung 1-1 illustriert. Die Einführung von regionalen Strukturen (Regionalkonferenzen) erlaubt es den Gemeinden in wichtigen regionalen Fragen rasch, verbindlich und gemeinsam entscheiden zu können und damit u.a. auf die Anforderungen und Möglichkeiten für Agglomerationen zu reagieren und dem verschärften Standortwettbewerb zu begegnen.

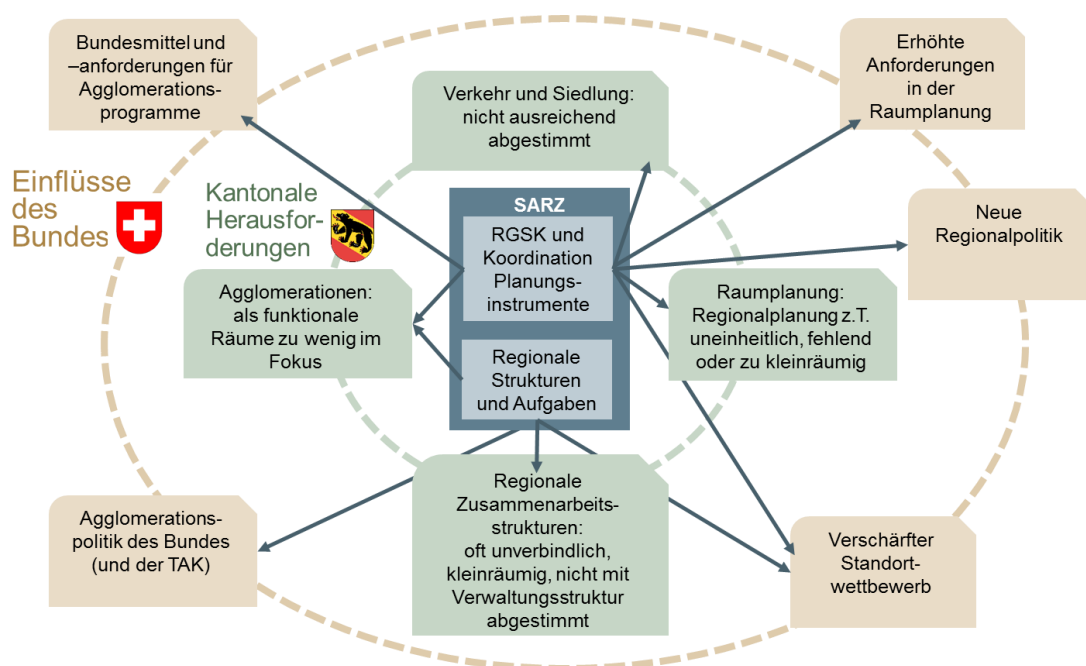
Zudem wurden mit SARZ die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) eingeführt, womit der Kanton eine flächendeckende regionale Planung in Regionen mit und ohne Regionalkonferenz nach einheitlichen Grundsätzen und eine Grundlage für die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erhielt. Dadurch konnten die erhöhten Anforderungen in der Raumplanung erfüllt und die Bundesmittel aus den Agglomerationsprogrammen gesichert werden.

Ziel der vorliegenden Evaluation war es, SARZ einer kombinierten Zielerreichungs-, Wirkungs- und Vollzugsprüfung zu unterziehen. Der Strategiebericht des Regierungsrats vom Mai 2005 bildete dazu den Referenzrahmen. Die Zweckmässigkeit der Strategie wurde dabei anhand der übergeordneten SARZ-Ziele geprüft. Zudem liefert die Evaluation Grundlagen, um die verschiedenen Anliegen und Vorstösse zu den Regionalkonferenzen auf politischer Ebene zu diskutieren. Auch wird mit ihr der Planungserklärung² Rechnung getragen, welche zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land die Entwicklung einer Strategie, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist, fordert.³

² Grosser Rat (2015), Bericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 – Legislaturziele des Regierungsrats vom 05. Januar 2015.

³ Siehe Liste der Vorstösse im Anhang, u.a. die Planungserklärung der SVP (Augstburger/Rufener) bzw. die zu deren Gunsten zurückgezogene Planungserklärung SAK vom 16.01.2015, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern der Session vom 19. bis 22. Januar 2015, S. 17-18.

Abbildung 1-1: Gesamtcontext von SARZ



1.2 Methodische Leitlinien

Bei der vorliegenden Evaluation handelt es sich grundsätzlich um eine **summative Evaluation**, bei welcher **rückblickend** die Zielerreichung und Wirkung von SARZ bewertet und der Vollzug überprüft werden. Dieser Überprüfung liegt ein normatives Werteraster (Zielsystem) zugrunde, das aus den Dokumenten der zuständigen Organe (Regierungsrat, Grosser Rat) abgeleitet wurde (vgl. Kapitel 2.2). Die Evaluation hat aber ebenfalls einen **formativen, zukunftsorientierten Charakter**. Sie liefert Grundlagen zur Beantwortung politischer Vorstösse und für die politische Entscheidungsfindung im Allgemeinen. Letztlich wird die Politik über Anpassungen an der Strategie befinden müssen, so dass in der Evaluation - abgeleitet aus den Erkenntnissen - auch Hinweise zu Vor- und Nachteilen möglicher Weiterentwicklungen unterbreitet werden.

In diesem Sinn ist die Evaluation **sachlich** ausgerichtet und will die politische Debatte nicht vorwegnehmen, sondern Grundlagen dafür bereitstellen. Die Fragestellungen wurden aus unterschiedlichen Perspektiven und mit verschiedenen Methoden beleuchtet, um dann mittels **«Methodentriangulation»** zu abgestützten Antworten zu kommen. Dabei wurden sowohl die regionalen Akteure (Geschäftsstellen und Präsidien), als auch Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten sowie die kantonal zuständigen Ämter mit Schnittstellen zu den Regionen umfangreich einbezogen. Nebst den Erfahrungen wichtiger Akteure wurden über Fallbeispiele, Auswertungen von Zahlenmaterial (z.B. Stimmgewichte, oder Finanzierung) sowie Kantonsvergleiche möglichst evidenzbasierte Methoden angewendet (**evidence based evaluation**). Bei ver-

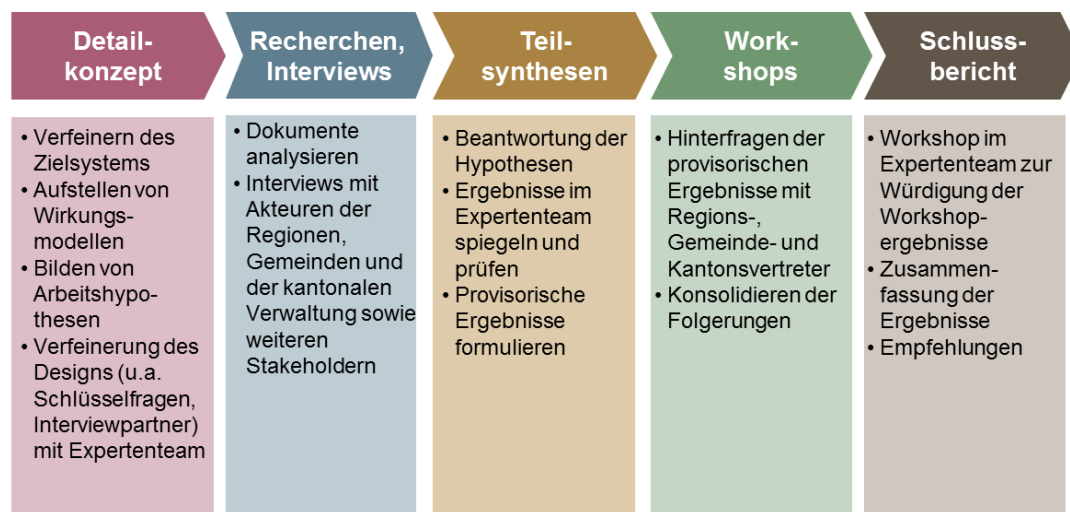
schiedenen konzeptionellen Schritten wurde zudem auf das breite Wissen eines **Expertenteams** zurückgegriffen, um u.a. die Hypothesen zu schärfen oder erste Teilsynthesen zu spiegeln.⁴ Dadurch wurden die Arbeiten immer wieder kritisch geprüft.

Der Durchführung der Evaluation wurden die **Standards der Schweizerischen Gesellschaft für Evaluation** zu Grunde gelegt.⁵ Im vorliegenden vielschichtigen Kontext werden vor allem die Einhaltung der Standards zur Transparenz der Bewertung, zur vollständigen und fairen Bewertung, zur unparteiischen Berichterstattung sowie zu begründeten Schlussfolgerungen als wichtig erachtet. In diesem Sinn ist auch der Bericht aufgebaut. Zusätzlich zur Beantwortung der Hypothesen werden die Ergebnisse aus den geführten Gesprächen nach Schlüsselthema und Akteursgruppe im Anhangkapitel 12 zusammenfassend wiedergegeben.⁶ Dabei wurden bewusst auch kritische Akteure befragt, um ein ausgewogenes Bild zu erhalten. Zum besseren Verständnis und zur Einordnung der Ergebnisse wird es zudem als wichtig erachtet, SARZ in den politischen Kontext einzubetten (Standard zur Kontextanalyse) und die Ziele sowie das Vorgehen detailliert zu beschreiben (Standard zur Beschreibung von Zielen und Vorgehen).

1.3 Vorgehensschritte

Das Vorgehen lässt sich grob in die fünf Phasen gliedern (vgl. Abbildung 1-2), die nachstehend kurz beschrieben werden.

Abbildung 1-2: Vorgehen im Überblick



⁴ Das Expertenteam besteht aus Ruedi Muggli von der Kanzlei AD!VOCATE, Reto Steiner Professor am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, René Neuenschwander der Firma Ecomplan und Rudolf Hartmann von BHP Raumplan.

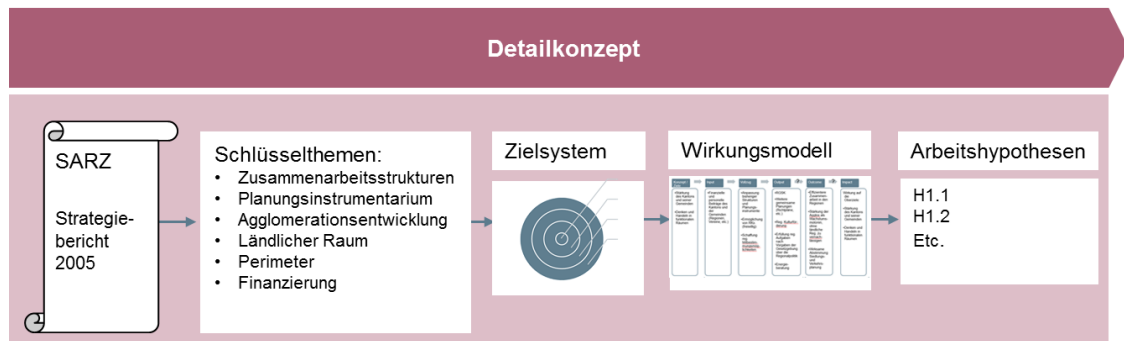
⁵ SEVAL (2000), Evaluationsstandards

⁶ Als interne Dokumentation bestehen die entsprechenden Interviewleitfäden, stichwortartige Protokolle sämtlicher Gespräche, sowie eine Erfassung und Gruppierung der Interviews in der Software MAXQDA

a) Detailkonzept

Das Detailkonzept stellt die Grundlage für die Evaluationsarbeiten, insbesondere die Recherchen und Interviews, dar. Darin werden die Schlüsselthemen, das Zielsystem, die Wirkungsmodelle sowie die Arbeitshypothesen definiert.

Abbildung 1-3: Phase 1: Erarbeitung Detailkonzept



Die **Schlüsselthemen** leiten sich direkt aus den inhaltlichen Schwerpunkten der Strategie und der Planungserklärung des Grossen Rats ab. Es sind dies: die Zusammenarbeitsstrukturen (insbesondere die Institution der RK), das Planungsinstrumentarium (insbesondere die mit SARZ geschaffenen RGSK), die Agglomerationsentwicklung und der ländliche Raum. Zudem sind die querschnittsartigen Schlüsselthemen «Perimeter» und «Finanzierung» relevant. Die Frage nach dem optimalen Perimeter und der Finanzierung stellen sich bei jedem Thema (Siedlung, Verkehr, Kultur, NRP, Institutionen usw.) wieder neu. Die Schlüsselthemen werden im Abschnitt 2.1 genauer erläutert.

Um überhaupt Aussagen zur Wirkungs- und Zielerreichung von SARZ treffen zu können, mussten in einem ersten Schritt die **Ziele der Strategie (Zielsystem)** identifiziert werden. Da SARZ in verschiedenen Runden (jeweils in Vernehmlassungsentwürfen und überarbeiteten Fassungen) und auf verschiedenen Stufen (Regierungsrat, Grosser Rat) erarbeitet wurde, stammen die Angaben dazu aus verschiedenen Grundlagen (vgl. Abschnitt 2.2).

Basierend auf dem Zielsystem wurde die von der Strategie beabsichtigte Wirkung in Form von **Wirkungsmodellen** aufgearbeitet – einerseits global für die gesamte Strategie (vgl. Abschnitt 2.3), andererseits für die beiden Kernelemente von SARZ: den Zusammenarbeitsstrukturen (vgl. Abschnitt 3.1) und dem Planungsinstrumentarium (vgl. Abschnitt 5.1).

Letztendlich wurden auf Basis des Zielsystems und der Wirkungsmodelle **Arbeitshypothesen** zu den Schlüsselthemen aufgestellt (vgl. Anhang). Die Hypothesen wurden im Rahmen eines **Expertenworkshops** weiter verfeinert und konsolidiert.

b) Recherche und Interviews

Zur Erhebung der eigentlichen Evaluationsinhalte wurden einerseits Dokumentenanalysen vorgenommen und andererseits eine Vielzahl von Leitfadeninterviews geführt.

Abbildung 1-4: Phase 2: Recherche und Interviews



Bei der **Dokumentenanalyse** ging es darum, die bestehenden Grundlagen der Regionen aufzubereiten und strukturiert darzustellen. Bis anhin lag keine Übersicht zu den Strukturen und Aufgaben der Regionen vor. Die Ergebnisse wurden mit den Geschäftsstellen gespiegelt und von diesen ergänzt. Daraus resultierte ein Materialienband zu den regionalen Zusammenarbeitsstrukturen.

Der zweite, zentrale methodische Pfeiler stellen die **Leitfadeninterviews** dar. Als Grundlage dafür dienten die im Detailkonzept definierten Arbeitshypothesen. Daraus wurden Leitfragen formuliert und ein ausführlicher Interviewleitfaden gestaltet. Dieser enthielt sowohl offene als auch geschlossene Fragen, wobei ein grosser Wert auf Begründungen und Beispiele gelegt wurde. Die Gespräche wurden in zwei Phasen durchgeführt:

- **Basisgespräche:** Die Basisgespräche hatten zum Ziel, mit der operativen Ebene der Regionen, also den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der Regionalkonferenzen und regionalen Planungsvereine die Funktionsweise und Wirkung von SARZ in der Praxis zu erörtern. Zudem wurden die kantonal zuständigen Ämter, welche mit den Regionen aufgrund von deren obligatorischen Aufgaben in einem engen Kontakt stehen und die Regierungsstatthalter befragt. Insgesamt wurden 13 Basisgespräche mit total 27 Befragten vor Ort durchgeführt. Zur Weiterverarbeitung der Resultate wurden ausführliche Protokolle nach Leitfragen erstellt.
- **Vertiefungsgespräche:** Bei den Vertiefungsgesprächen ging es einerseits darum, kritische Punkte aus den Basisgesprächen zu vertiefen und andererseits noch breitere Akteursgruppen einzubeziehen. Dazu wurden bei den Regionen die strategische Ebene, die Präsiden

sowie die Vorsitzenden der für das RGSK zuständigen Kommission befragt. Zudem wurde eine Auswahl von Gemeindepräsidien einbezogen. Diese wurden nach den Kriterien urbane und ländliche Gemeinden, sowie Gemeinden in RK-Perimeter und ohne RK befragt und stellen somit eine breit abgestützte Auswahl dar. Auch kritische Stimmen wurden gezielt begrüsst. Zudem wurden weitere Vertiefungsgespräche mit kantonalen Ämtern und Stakeholdern abgehalten. Insgesamt wurden 38 leitfadengestützte Vertiefungsgespräche meist telefonisch durchgeführt und protokolliert.

Es wurde aus methodischen Gründen bewusst eine Auswahl von Gemeinden vertieft befragt und nicht die Gesamtheit der Gemeinden mit einer schriftlichen Umfrage bedient. Es ging nicht um eine breite Abfrage von Meinungen, sondern um eine vertiefte Abklärung von Erfahrungen und Zusammenhängen, wozu sich mündliche, vertiefte Interviews am besten eignen. Überdies sind die Gemeinden mit Umfragen schon stark belastet und bei schriftlichen Umfragen besteht das Problem, das oft unklar ist, ob die Antworten als persönliche Einschätzung (z.B. der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindeschreibers) oder als politisch abgestützte Haltung eines Gremiums (z.B. Gemeinderat) zu verstehen sind. Es ging zudem bewusst noch nicht um eine Vernehmlassung: Die Gesamtheit der Gemeinden wird in einer späteren Phase auf Basis der erhobenen Fakten Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

c) Teilsynthesen

Die Erkenntnisse aus den Dokumentenanalysen sowie der Basis- und Vertiefungsgespräche flossen in erste Teilsynthesen ein. Dabei wurden die Gespräche mittels Unterstützung der Software MAXQDA nach Leitfragen ausgewertet und entlang der Arbeitshypothesen zusammengefasst. Damit konnten erste Schlüsse zu den eingangs aufgestellten Arbeitshypothesen gezogen werden. Die Teilsynthesen wurden an einem Expertenworkshop kritisch geprüft und anschliessend um weitere Grundlagen ergänzt und als Workshop-Input aufbereitet.

d) Workshop

Im Rahmen eines Workshops mit Gemeinde-, Regions-, und Kantonsvertretern wurden am 22.08.2016 die provisorischen Ergebnisse kritisch hinterfragt und die Schlussfolgerungen konsolidiert.

e) Schlussbericht

Nach der Würdigung der Workshopergebnisse durch die Expertengruppe wurden die provisorischen Ergebnisse überarbeitet und zum vorliegenden Schlussbericht ergänzt. Dieser enthält nebst der Zusammenfassung der Ergebnisse auch einen Ausblick mit Überlegungen zu kritischen Weichenstellungen bei der Weiterentwicklung von SARZ. Er bildet die Grundlage für die folgende politische Diskussion.

Nebst dem Schlussbericht zur Evaluation wurde, wie bereits erwähnt, ein Materialienband zu den Zusammenarbeitsstrukturen in den Regionen erstellt, welcher zusätzliche Hintergrundinformationen liefert.

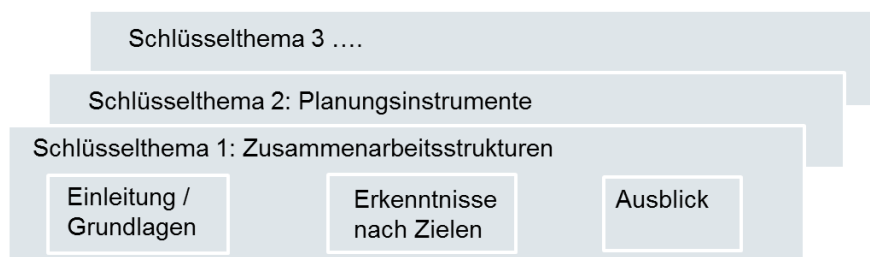
1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 vermittelt einen Überblick zum **Kontext**, d.h. zu den Kernelementen von SARZ und weiteren Einflussfaktoren auf die regionalen Strukturen und Planungsinstrumente.
- In den Kapiteln 3 bis 9 werden pro Schlüsselthema die **Erkenntnisse** zu den aufgestellten Arbeitshypothesen dargestellt. Diese basieren u.a. auf den Gesprächen und Analysen weiterer Daten und Dokumente. Die der Evaluation zugrunde gelegten Arbeitshypothesen finden sich im Anhang in Kapitel 11.
- In Kapitel 10 werden die Erkenntnisse **zusammengefasst** und kritische Weichenstellungen zur Weiterentwicklung von SARZ diskutiert.

Die Erkenntnisse sind nach den Schlüsselthemen gegliedert. Die jeweiligen Kapitel sind jedoch identisch nach der folgenden Struktur aufgebaut.

Abbildung 1-5: Methodik der Ergebnisdarstellung



- Soweit sinnvoll wird ein **Wirkungsmodell** an den Anfang gestellt.
- Im **Einleitungs- und Grundlagenkapitel** werden jeweils basierend auf der Dokumentenanalyse und den gesetzlichen Grundlagen die wichtigsten Fakten dargestellt, welche zum Verständnis und zur Einordnung der Erkenntnisse relevant sind. Auch werden hier eingereichte Vorstöße zum Thema erwähnt.
- Im zweiten Teil werden sodann die **Erkenntnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen entlang der Ziele** summarisch wiedergegeben. Bei umfangreichen Schlüsselthemen wurden dazu Unterkapitel und teilweise auch noch spezifische Einleitungen verfasst (z.B. Kapitel 3.2 - 3.5 zu den Zusammenarbeitsstrukturen). Es handelt sich dabei in erster Linie um die Erkenntnisse aus den Gesprächen, die im Anhang dokumentiert sind. Dabei werden auch gegensätzliche und kritische Meinungen aufgezeigt. Zudem werden in diesem Kapitel auch die Resultate aus bestehenden Studien und Auswertungen von Datengrundlagen dargestellt.
- Im letzten Teilkapitel werden die Erkenntnisse im Rahmen eines **Ausblicks** aus Sicht des Evaluationsteams kritisch gewürdigt und soweit möglich Empfehlungen und Optionen für die Weiterentwicklung aufgezeigt.

Detaillierte Hintergrundinformationen zu den Gesprächen finden sich im Anhang 12. Dort werden die wichtigsten Erkenntnisse nach den Akteursgruppen Regionen, Kanton, Gemeinden und wo relevant des Bundes wiedergegeben. Bei den Regionen wird, wo sinnvoll, zwischen der operativen Ebene der Geschäftsführung und der strategischen Ebene der Präsidentinnen und Präsidenten der regionalen Organisation und der für das RGSK zuständigen Kommission unterschieden.

2 Kontext

2.1 Kernelemente von SARZ

Die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) ist ein komplexes Gesamtpaket, welches vor allem auf zwei Pfeilern ruht:

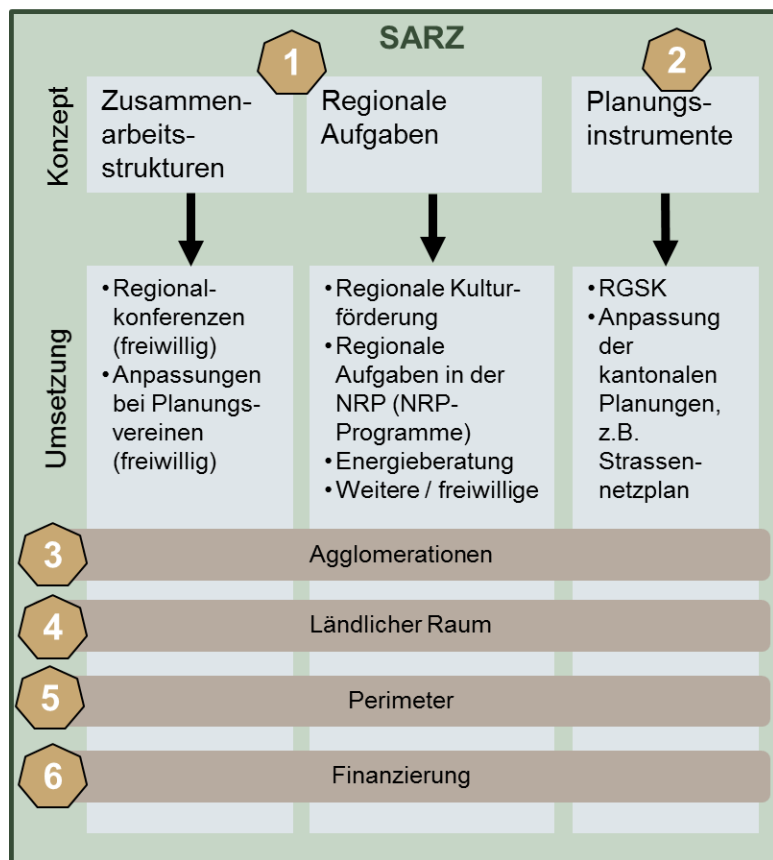
1. **Zusammenarbeitsstrukturen:** Mit SARZ wurde das Regionalkonferenz-Modell (als freiwillige Option) mit dem Ziel eingeführt, die Zusammenarbeit der Gemeinden in wichtigen regionalen Fragen zu vereinfachen sowie verbindlicher und demokratischer zu gestalten.
2. **Planungsinstrumente:** Zudem wurden die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK eingeführt, womit der Kanton eine flächendeckende regionale Planung in Regionen mit und ohne Regionalkonferenz nach einheitlichen Grundsätzen erhielt, ausserdem eine Grundlage für die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung. Zugleich wurden die kantonalen Planungsinstrumente angepasst. Sie dienen als Grundlage für die bundesrechtlich obligatorische regionale Richtplanung.

Hinzu kommen Bestimmungen über die regionalen Aufgaben in den Bereichen Kultur, Neue Regionalpolitik (NRP) und Energieberatung. SARZ ist somit als Gesamtpaket zu verstehen aus Zusammenarbeitsstrukturen, Planungsinstrumenten und weiteren regionalen Aufgaben. Keinesfalls darf SARZ mit den Regionalkonferenzen gleichgesetzt werden, deren freiwillige Einführung nur ein Teil des Pakets bildet.

Im Zentrum der Evaluation stehen die folgenden Schlüsselthemen, wobei die Schlüsselthemen 1 und 2 die Kernelemente von SARZ sind und die Schlüsselthemen 3 - 6 eher Querschnittscharakter haben.

1. Die regionalen Zusammenarbeits**strukturen**, insbesondere Regionalkonferenzen, deren Bildung durch SARZ ermöglicht wurde und deren **Aufgabenportfolio**.
2. Das neu konzipierte regionale **Planungsinstrumentarium**, namentlich die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK).
3. Die **Agglomerationsentwicklung**
4. Die Integration des **ländlichen Raums**, wozu insbesondere die Zusammenarbeit im Bereich der Neuen Regionalpolitik (NRP) gehört.
5. Das Thema «**Perimeter**», denn die Frage des optimalen Perimeters stellt sich bei jedem Thema (Siedlung, Verkehr, Kultur, NRP, Institutionen usw.) wieder neu.
6. Das Thema «**Finanzierung**», das für verschiedene Schlüsselthemen relevant ist (u.a. Kulturfinanzierung, Grundfinanzierung versus Projektfinanzierung, etc.).

Abbildung 2-1: Schlüsselthemen der Evaluation (Nummern 1 bis 6)



Zum ländlichen Raum ist Folgendes anzumerken: SARZ ist, wie es der Name bereits sagt, primär eine Strategie für die Agglomerationen und die regionale Zusammenarbeit. Der ländliche Raum ist insofern auch betroffen, als es darum geht, die Zusammenarbeit in den verschiedenen Räumen abzustimmen. Auch hat SARZ zum Ziel, zur Verbesserung des Verständnisses zwischen Städten, Agglomerationen und dem ländlichen Raum beizutragen und dadurch den Zusammenhalt im Kanton Bern zu festigen. Zum Schlüsselthema «ländlicher Raum» wird in der Evaluation vor allem die Zusammenarbeit im Rahmen der Neuen Regionalpolitik als eine der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen untersucht.

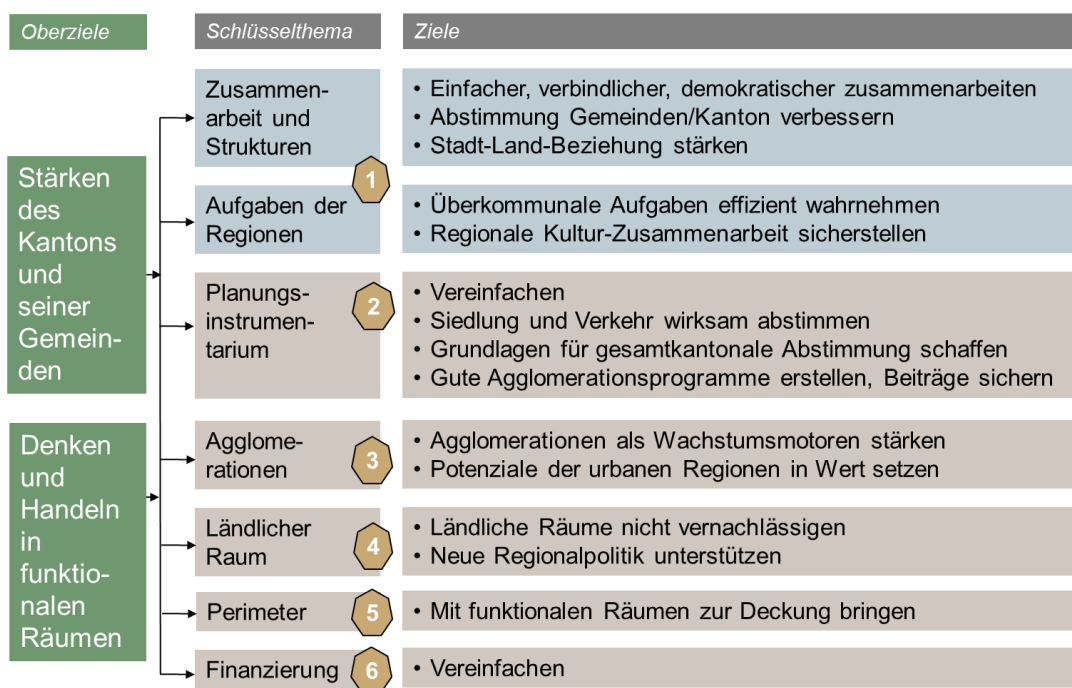
2.2 Zielsystem

An welchen Zielen soll das Erreichte gemessen werden? Im Verlaufe der Erarbeitung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) wurde in verschiedenen Runden (jeweils in Vernehmlassungsentwürfen und überarbeiteten Fassungen) und auf verschiedenen Stufen (Regierungsrat, Grosser Rat) Ziele definiert und überarbeitet. Entscheidende Angaben zum Zielsystem enthalten die folgenden Dokumente:

- Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552), im Folgenden kurz «Strategie» genannt.
- Planungserklärung des Grossen Rats zur Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit vom 13. September 2005.
- Antrag des Regierungsrats zur Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit vom 18. Oktober 2006, im folgenden kurz «Antrag des Regierungsrats».
- Botschaft des Grossen Rats des Kantons Bern zur Abstimmung «Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit» vom 17. Juni 2007, im folgenden «Abstimmungsbotschaft».

Für die Evaluation wurde gestützt auf diese Quellen ein Zielsystem erarbeitet, das grafisch in der Abbildung 2-2 zusammengefasst ist und nachstehend erläutert wird.

Abbildung 2-2: Zielsystem mit Schlüsselthemen 1 bis 6



Es lassen sich zwei **Oberziele** formulieren:

- Stärken des Kantons und seiner Gemeinden
- Denken und Handeln in funktionalen Räumen

Sie liegen sämtlichen folgenden Zielen zugrunde.

Die folgenden Ziele sind sinngemäss und teilweise zusammengefasst wiedergegeben, daher werden zum Teil auch mehrere Quellen pro Ziel angegeben.

Abbildung 2-3: Zielsystem SARZ

Schlüsselthema	Ziele	Quelle
Zusammenarbeit und Strukturen	Die Zusammenarbeit vereinfachen, verbindlicher und demokratischer gestalten	Abstimmungsbotschaft vom 17. Juni 2007, S.14 Strategie, Leitsatz 2, S. 20. Strategie, Leitsatz 5, S. 27 Abstimmungsbotschaft, S. 14
	Die Abstimmung zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton in allen überkommunalen Fragen verbessern	Strategie, Leitsatz 1, S. 16 Richtplan, S. 9 ⁷
	Die Stadt-Land-Beziehung stärken	Das Ziel wird in diesem Wortlaut nicht explizit erwähnt. Die Stärkung der Stadt-Land-Beziehung ist aber implizites Ziel von SARZ und so auch in der Ausschreibung zur Evaluation erwähnt.
Aufgaben der Regionen	Überkommunale Aufgaben effizient wahrnehmen	Kein explizites Ziel in der Strategie; aber ableitbar aus Strategie, Leitsatz 1, S. 16 und Richtplan, S. 9.
	Die Regionale Zusammenarbeit im Bereich Kultur sicherstellen	Die Zusammenarbeit im Kulturbereich wird nicht als explizites Ziel erwähnt. Als obligatorische Aufgabe ist sie dennoch ein zentrales Zusammenarbeitselement und wird daher spezifisch untersucht. ⁸
Planungsinstrumentarium (v.a. RGSK)	Das gesamte Planungsinstrumentarium vereinfachen	Strategie, S. 36 ⁹
	Siedlung und Verkehr innerhalb der Region (und darüber hinaus) wirksam aufeinander abstimmen	Strategie, S. 36 ¹⁰ Antrag des Regierungsrats, S.3 Abstimmungsbotschaft, S. 14 Richtplan ¹¹

⁷ Richtplan, S.9: «Das Denken und Handeln in funktionalen Räumen und die Zusammenarbeit innerhalb dieser Räume, mit dem Kanton und über den Kanton hinaus (zum Beispiel in der Hauptstadtregion Schweiz) sind zu fördern. Die Stärken der Kantonsteile und der Regionen sollen dadurch entwickelt werden. Der überkommunalen Koordination und Kooperation, insbesondere der Abstimmung der Siedlungsentwicklung ist eine hohe Bedeutung zuzumessen. »

⁸ Vgl. Antrag des Regierungsrats vom 18. Oktober 2006, S. 4

⁹ Wortlaut der Strategie: «Das gesamte Planungsinstrumentarium soll vereinfacht werden. Es sollen also keine zusätzlichen Instrumente eingeführt, sondern vielmehr bestehende vereinfacht und zusammengelegt werden. Dabei müssen die Anforderungen des Bundes an die Agglomerationsprogramme erfüllt werden, damit die in Aussicht gestellten Bundesbeiträge beansprucht werden können»

¹⁰ Wortlaut der Strategie: «Im Vordergrund steht aus kantonaler Sicht eine verbesserte Abstimmung der bestehenden Planungen a) im Bereich der verschiedenen Verkehrsträger untereinander, b) der Siedlungsentwicklung sowie c) des Aufgaben- und Finanzplanes. Diese bessere gegenseitige Koordination der Aufgaben und Sachplanungen dient nicht nur den Agglomerationen, sondern dem ganzen Kanton.»

¹¹ Richtplan Kanton Bern, Richtplan 2030, Stand 02. Sept 2015, RRB 1032/2015

Schlüsselthema	Ziele	Quelle
	Die Grundlagen für eine gesamtkantonale Abstimmung schaffen	Strategie, S. 36
	Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen	Strategie, S. 36
Agglomerationsentwicklung, inkl. Kulturförderung	Die Agglomerationen als Wachstumsmotor stärken	Antrag des Regierungsrats, S. 3
	Die Stärken und Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen im Kanton Bern durch konzertierte Massnahmen und geeignete Zusammenarbeitsformen in Wert setzen	Strategie, S. 12
Ländlicher Raum, insb. NRP	Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen	Strategie, Leitsatz 1, S. 16
Perimeter	Die Perimeter finden, die für die wesentlichen Fragen gut mit den funktionalen Beziehungen übereinstimmen bzw. sich diesen anpassen lassen	Strategie Leitsatz 11, S. 50
Finanzierung	Die Finanzierungsmechanismen vereinfachen und transparenter gestalten	Zu den Finanzierungsmechanismen wurde kein explizites Ziel festgelegt. Die Finanzierung der zwingenden Aufgaben wird in Leitsatz 8 erwähnt. ¹² Implizit sollte mit den neuen Zusammenarbeitsstrukturen und der Zusammenlegung von Organisationen auch die Finanzierungsmechanismen vereinfacht und transparenter ausgestaltet werden.

Die Ziele wurden mit der Formulierung von Arbeitshypothesen weiter konkretisiert. Diese sind im Anhang dargestellt.

Zur Aktualität der Ziele

Die bisherigen politischen Ziele haben nach wie vor Gültigkeit und insbesondere die regionale Zusammenarbeit und die regionale planerische Abstimmung sind sogar wichtiger denn je. Dies zeigt sich unter anderem in der Planungserklärung der Kommission für Staatspolitik und Ausenbeziehungen (SAK) vom Januar 2015.¹³

¹² Leitsatz 8: «Das kantonale Recht regelt die Grundzüge der Finanzierung und der Organisation der Regionalkonferenz. Die Finanzierung der zwingenden Aufgaben wird gegenüber heute nicht verändert, und der Verteilschlüssel wird in den Spezialgesetzen (z.B. Verkehr, Kulturförderung) festgelegt. Der Regierungsrat erlässt im Rahmen von dispositiven Verordnungsbestimmungen eine Geschäftsordnung für die Regionalkonferenz.»

¹³ Bericht der Kommission für Staatspolitik und Ausenbeziehungen zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 - Legislaturziele des Regierungsrats, vom 5. Januar 2015.
Insb. Ziel 1, welches dann zu Gunsten der Planungserklärung „Augstburger/Rufener“ in diesem Punkt zurückgezogen worden ist, die lautet: «Zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der

Auf Bundesebene zeigt es sich in der Fortführung der Agglomerationsprogramme, wo aktuell die dritte Generation erarbeitet und über die Fortführung im Rahmen des NAF (Nationalstrassen- und Agglomerations-Fonds) debattiert wird. Bereits die erste Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes hat zudem die Anforderungen an die regionale Abstimmung der Planung verschärft, was ein Instrument wie z. B. die RGSK erfordert.¹⁴

Exkurs: Regionale Koordination gewinnt an Bedeutung

Arbeitszonenbewirtschaftung

Die neuen Bestimmungen des RPG 2012 für Bauzonen (Art. 15 und 15a) beschränken Neueinzonungen für Wohn-, Misch- und Kernzonen strikte. Bei den Arbeitszonen wird von den Kantonen dagegen eine «Bewirtschaftung» verlangt.¹⁵ Der Richtplan 2030 des Kantons Bern verweist auf eine «Arbeitszonenbewirtschaftung» (Massnahmenblatt A_05). Diese Bewirtschaftung ist in einem grossen Kanton wie Bern nur regional denkbar. Sinnvolle Bezugsgrösse könnten die Wirtschaftsräume sein, also am ehesten die SARZ-Perimeter.

Fruchtfolgeflächen

Auch bei den Fruchtfolgeflächen wird den Regionen eine zentrale Bedeutung zukommen. Im Sinne von Art. 30 RPV ist ein Management der Fruchtfolgeflächen zu etablieren.¹⁶ Der Richtplan 2030 und das revidierte Baugesetz 2016 liefern Ansätze dafür. Die verlangte Prüfung von Standortalternativen und die sachbezogene Interessenabwägung sind dort schwierig, wo eine Gemeinde von Fruchtfolgeflächen umgeben ist. Das dürfte letztlich bedeuten, dass längerfristig eine kantonale, mit den Regionen abgestimmte räumliche Planung des Fruchtfolgeflächenverbrauchs notwendig wird.

Nicht nur bei Fruchtfolgeflächen, sondern generell spielen die Regionen gemäss RGSK bei Neueinzonungen eine zentrale Rolle.

Das Raumkonzept Schweiz fordert ebenfalls eine stärkere regionale Zusammenarbeit. Auch in der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes wird das Thema funktionale Räume weiterverfolgt. Die aktuell laufende Weiterentwicklung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) zu einer tripartiten Konferenz unter Einbezug des ländlichen Raums zeigt, dass eine Gesamtbetrachtung über die Agglomerationen hinaus wichtiger wird. Die TAK hat

Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist eine Strategie zu entwickeln, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist. Dabei sind insbesondere die Entwicklungschancen der einzelnen Regionen und ihrer Zentren aufzuzeigen sowie die Punkte Regionen ohne Regionalkonferenz sowie Kompetenzen, Aufgabenbereiche, Grösse und Struktur der Regionalkonferenzen vertieft zu behandeln; ein Lösungsvorschlag hat bis Ende Legislatur vorzuliegen. Gemeindefusionen und regionale Zusammenarbeitsformen sind in der Strategie ebenfalls präziser aufzuführen.»

¹⁴ Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 1. Januar 2016, Art. 8 Abs. 1 Bst. a: «wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird.»

¹⁵ Vgl. Art. 30a Abs. 2 RPV, Verpflichtung zu einer gesamtkantonalen Arbeitszonenbewirtschaftung, in UVEK: Technische Richtlinien Bauzonen, S. 10

¹⁶ Art. 30 Abs. 1 RPV: «Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie zeigen in ihren Richtplänen die dazu erforderlichen Massnahmen.»

auch in einer Vielzahl von Publikationen Anregungen zur regionalen Zusammenarbeit erarbeitet.¹⁷ Die vom Bundesrat am 18. Februar 2015 verabschiedete Agglomerationspolitik 2016+ und die damit eng koordinierte Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete¹⁸ unterstützen ebenfalls eine Stadt-Land-Kooperation.

Auch im kantonalen Richtplan, den der Regierungsrat am 2. September 2015 beschlossen und der Bundesrat am 4. Mai 2016 genehmigt hat, sind die Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wie auch die Förderung der funktionalen Räume und regionaler Stärken wichtige thematische Ziele.

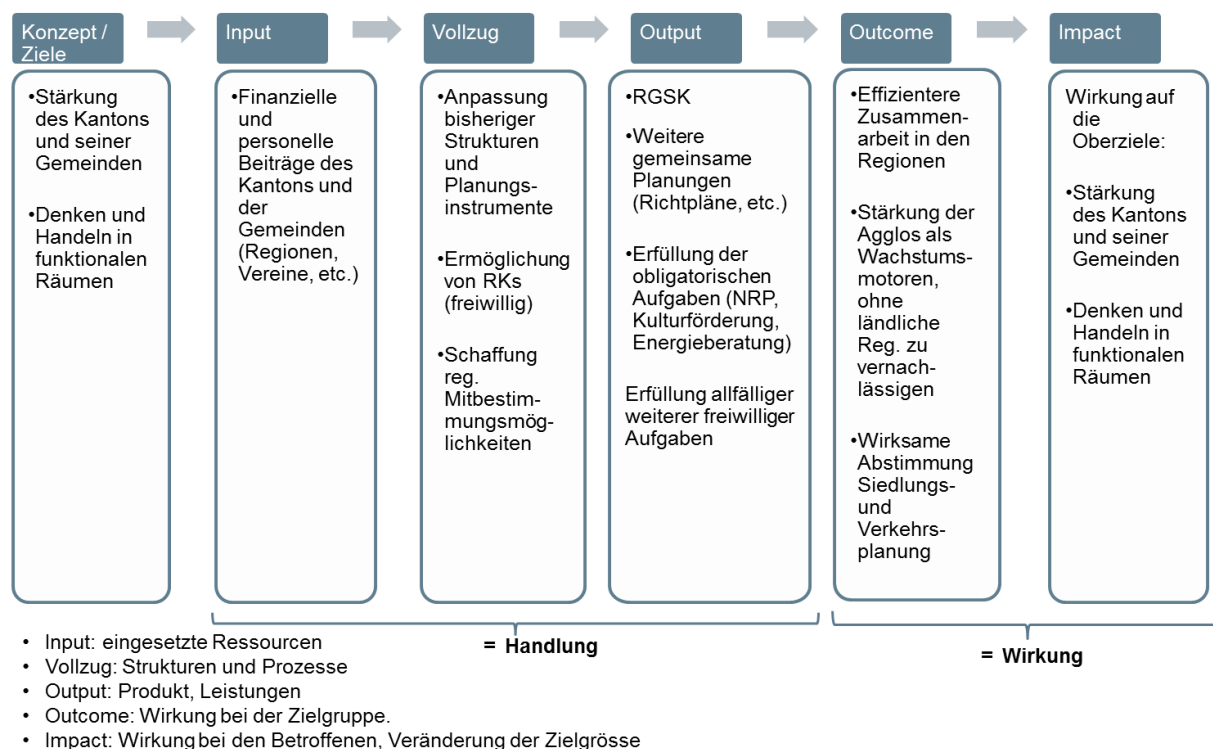
Fazit dieser aktuellen Entwicklungen: An die regionale Abstimmung der Siedlungs- und der Verkehrsplanung werden immer höhere Anforderungen gestellt. Gewisse Anforderungen sind ohne regionale Zusammenarbeit auch von Stadt und Land nicht mehr lösbar. Insbesondere im Planungsbereich (z.B. Einzonungen, Fruchtfolgeflächen oder Arbeitszonenbewirtschaftung) werden die Anforderungen steigen und eine regionale Abstimmung ist unumgänglich. Die regionale Abstimmung ist eine Voraussetzung für die rechtliche Genehmigungsfähigkeit. Die ursprünglichen Ziele von SARZ sind daher aktueller denn je.

2.3 Wirkungsmodell

Der Evaluation liegt ein Wirkungsmodell zugrunde (Abbildung 2-4). Für die beiden Schlüsselthemen «Zusammenarbeit» und «Planungsinstrumente» werden diese in den jeweiligen Kapiteln noch verfeinert. Bei den Wirkungsmodellen handelt es sich jeweils um die Darstellung der beabsichtigten, zu untersuchenden Wirkungen im Sinne von Arbeitshypothesen (siehe Anhang) und nicht um die real beobachteten Effekte.

¹⁷ Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)
Berz Hafner + Partner AG (2009), Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)

¹⁸ Bundesrat (2015), Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011.

Abbildung 2-4: Wirkungsmodell mit zu angestrebten, zu untersuchenden Wirkungen

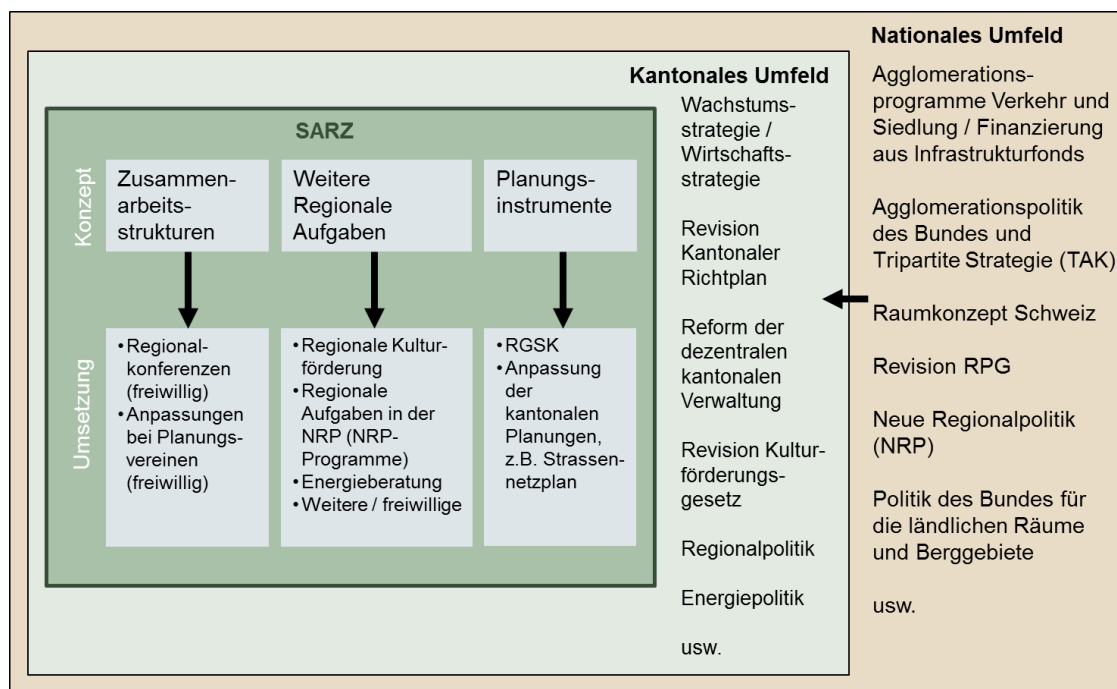
Zur Erläuterung der Abbildung 2-4:

Ebene	Erläuterung
Konzept/Ziele	SARZ hat zum Oberziel, den Kanton und seine Gemeinden zu stärken, sowie das Denken und Handeln in funktionalen Räumen zu fördern.
Input	Um diese Ziele zu erreichen, werden vom Kanton und den Gemeinden finanzielle und personelle Ressourcen in den Regionen eingesetzt.
Vollzug	In den Regionen führt SARZ zu einer Anpassung der Strukturen und Prozesse. Die Gründung von Regionalkonferenzen wird freiwillig ermöglicht. Regionale Mitbestimmungsmöglichkeiten werden in diesen Strukturen durch Initiativen und Referenden geschaffen. Zudem werden bisherige Planungsinstrumente angepasst.
Output	Daraus resultieren die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte sowie weitere gemeinsame Planungen, welche von den Regionen erstellt werden. Zudem erbringen die Regionen Leistungen im Bereich Kulturförderung, Neue Regionalpolitik (NRP) und Energieberatung und in allfälligen weiteren freiwilligen Aufgabenbereichen.
Outcome	Dies sollte zu einer effizienteren Zusammenarbeit in den Regionen führen, die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsplanung verbessern und die Agglomerationen als Wachstumsmotoren stärken, ohne die ländlichen Regionen zu vernachlässigen.
Impact	Damit wird letztlich ein Beitrag zu den beiden Oberzielen geleistet: «Stärken des Kantons und seiner Gemeinden» und «Denken und Handeln in funktionalen Räumen».

2.4 SARZ und weitere Einflussfaktoren

SARZ und deren Umsetzung darf nicht isoliert betrachtet werden. Im Umfeld von SARZ sind zahlreiche Reformen vonstattengegangen, die einen grossen Einfluss auf Schlüsselthemen und auf die Ziele von SARZ ausüben, wie bereits in Abbildung 1-1 illustriert. Die folgende Abbildung zeigt dies ausführlicher und anhand der wichtigsten weiteren Einflussfaktoren. Auf die zeitliche Dimension dieses Zusammenspiels wird in den späteren Kapiteln noch eingegangen (z.B. Abbildung 3-2).

Abbildung 2-5: SARZ und das Umfeld im Überblick



3 Zusammenarbeitsstrukturen

3.1 Wirkungsmodell

So wie für die Strategie als Ganzes können auch für die einzelnen Schlüsselthemen die Wirkungszusammenhänge dargestellt werden. Das entsprechende Modell (Abbildung 3-1) zeigt die Zusammenhänge für die Zusammenarbeitsstrukturen und wird nachfolgend erläutert.

Ein Ziel von SARZ besteht darin, die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen zu vereinfachen, die Zusammenarbeit verbindlicher und demokratischer zu gestalten sowie die Abstimmung zwischen den Gemeinden und dem Kanton in überkommunalen Fragen zu verbessern. Dazu leistet der Kanton an die Verwaltungskosten der Regionen einen Grundbeitrag (an Regionalkonferenzen und Vereine) sowie zusätzlich einen Pro-Kopf-Beitrag an die Regionalkonferenzen. Zudem setzt die Kantonsverwaltung personelle Ressourcen ein. Auch die Gemeinden leisten einen finanziellen Beitrag an die regionalen Organisationen und stellen zeitliche Ressourcen ihrer Gemeindepräsidien zur Verfügung. Die regionalen Organisationen sind mit finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und betreiben eine Geschäftsstelle.

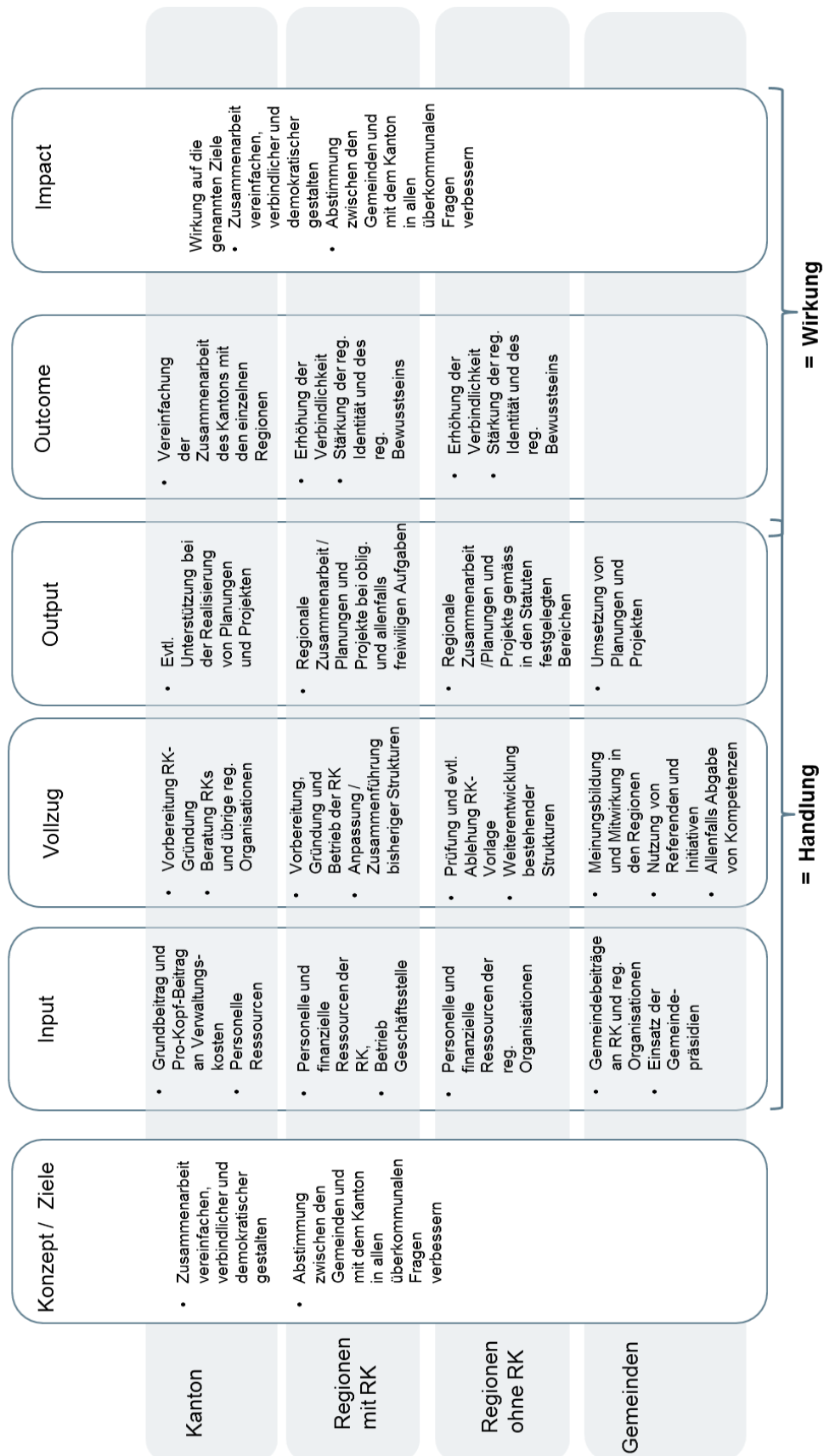
Zu einer allfälligen freiwilligen Übernahme des Regionalkonferenz-Modells bereiten die Regionen eine entsprechende Volksabstimmung vor und werden dabei vom Kanton unterstützt. Bei Annahme der Abstimmung, wozu das Volks- und das Gemeindemehr notwendig sind, passen sie ihre bisherigen Strukturen an und fassen mehrere alte Vorgängerstrukturen zur Regionalkonferenz zusammen. Bei einer Ablehnung werden die bestehenden Strukturen beibehalten und je nach Anforderungen weiterentwickelt. Die Gemeinden wirken beim Meinungsbildungsprozess zur Gründung einer RK mit.

Die Gemeinden in Regionen mit oder ohne RK arbeiten in verschiedenen Bereichen (Verkehrs- und Siedlungsplanung, Kulturförderung, NRP, Energieberatung, etc.) regional zusammen. Für die Realisierung von Projekten und Planungen sind auch die Gemeinden nach wie vor zentrale Akteure. Bei der Umsetzung von Projekten und Planungen werden die Regionen vom Kanton unterstützt. Dazu stehen auch finanzielle Mittel zur Verfügung. Unabhängig der Organisationsform können die Gemeinden weitere Aufgaben freiwillig den Regionen übertragen.¹⁹

Dabei wird durch SARZ folgende Wirkung angestrebt: Durch die Anpassung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeitsstrukturen reduzieren sich für den Kanton tendenziell die Anzahl Ansprechpartner. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Regionen wird vereinfacht. Für die Gemeinden einer Region sowohl mit oder ohne RK erhöht sich die Verbindlichkeit von Entscheiden. Die Zusammenarbeitsstrukturen können zur Stärkung der regionalen Identität und des regionalen Bewusstseins beitragen. Dies soll sich insgesamt positiv auf die eingangs erwähnten Ziele auswirken.

¹⁹ Der Mechanismus dazu ist bei Regionalkonferenzen und Regionen ohne RK nicht genau gleich. In der RK bedingt die Übertragung von weiteren, freiwilligen Aufgaben den Erlass von Bestimmungen über die Aufgabenerfüllung, Zuständigkeiten und Kostenverteiler in einem Reglement der Regionalkonferenz, welches der Zustimmung der Gemeinden unterliegt. Die Übertragung von freiwilligen Aufgaben verpflichtet ausschliesslich diejenigen Gemeinden, die dem Reglement zugestimmt haben. Dazu können auch Teilregionen gebildet werden.

Abbildung 3-1: Wirkungsmodell Zusammenarbeitsstrukturen

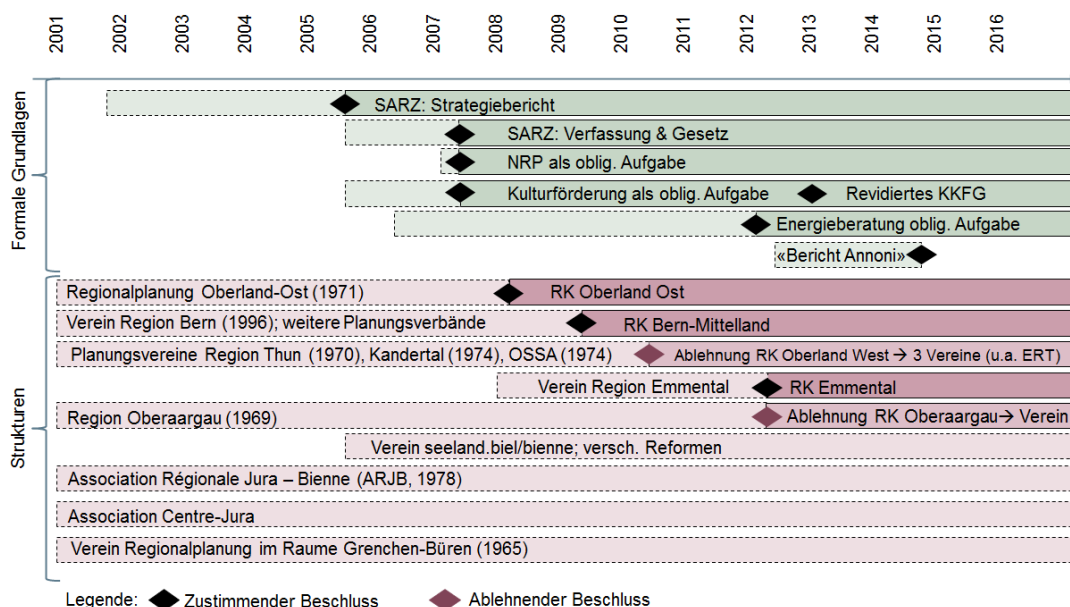


3.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Abstimmung mit dem Kanton sowie Zusammenarbeitsstrukturen

a) Einleitung / Grundlagen

Mit SARZ wurden die Grundlagen für die regionale Zusammenarbeit geschaffen. Ziel war es, die damals bestehenden teils schwerfälligen Strukturen zusammenzufassen und eine effizientere Zusammenarbeit zu ermöglichen. Zu diesem Zweck schlug der Regierungsrat mit SARZ das Regionalkonferenzen-Modell vor, das die Regionen freiwillig zur Neugestaltung ihrer Zusammenarbeit übernehmen konnten.²⁰ Dazu mussten einerseits die übergeordneten Grundlagen geschaffen werden (vgl. grüne Balken in Abbildung 3-2). Basierend auf diesen konnten die regionale Strukturen angepasst werden (vgl. rote Balken).

Abbildung 3-2: Zeitliche Abfolge wichtiger Reformen und Strukturanpassungen



Hinweise zur Farbgebung: **Grün** sind die Grundlagen auf Kantonsebene, **rot** die Strukturen auf regionaler Ebene.

Grundlagen

Mit der Zustimmung des Grossen Rates zur Strategie begannen die Arbeiten an den rechtlichen Grundlagen. Diese bestanden aus der Änderung des Gemeindegesetzes, in welchem die Grundlage zur Bildung von Regionalkonferenzen geschaffen wurde (vgl. Art. 138ff. GG). Zu-

²⁰ Regierungsrat (2005): Bericht vom 11.05.2005 an den Grossen Rat über die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (RRB1552). Bern. S. 5f.

dem war zur Verankerung der neu geschaffenen Zusammenarbeitsstrukturen auch eine Verfassungsänderung notwendig (vgl. Art. 110a Kantonsverfassung). Zugleich wurden den Regionalkonferenzen bestimmte Aufgabengebiete in der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung, der Kulturförderung, der Neuen Regionalpolitik und später auch der Energieberatung zugewiesen (vgl. Kapitel 4).

Zusammenarbeitsstrukturen

Auf regionaler Ebene bestanden vor SARZ 19 Planungs- und Bergregionen nach Investitionshilfegesetz²¹, die insbesondere im Mittelland und Seeland teilweise sehr kleinräumig waren. Der Regierungsrat schlug daher vor, sich für die Schaffung der neuen regionalen Strukturen auf die Perimeter der sechs bestehenden Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) abzustützen und zugleich mit den Verwaltungskreisen zu koordinieren. Während Kapitel 8 näher auf die Frage der Perimeter eingeht, wird an dieser Stelle die Entwicklung der regionalen Strukturen dargestellt.

Abbildung 3-3: Abstimmungsergebnisse zur Einführung von Regionalkonferenzen

Region	Abstimmung und Ergebnis	Hintergrund zur Abstimmung
Oberland-Ost	24. Februar 2008 Annahme Einführung RK	– Das Gesuch zur regionalen Volksabstimmung beim Regierungsrat wurden durch sämtliche Gemeinderäte sowie die vorgängigen regionalen Organisationen²² eingereicht. – Die Einführung der Regionalkonferenz wurde von einer klaren Mehrheit der Stimmenden (80%) und von allen 29 Gemeinden angenommen.
Bern-Mittelland	17. Mai 2009 Annahme Einführung RK	– Der Antrag zur Volksabstimmung an den Regierungsrat wurde von 85 der damals 100 Gemeinden im Perimeter Bern-Mittelland unterstützt; 13 Gemeinden lehnten ihn ab und 2 Gemeinden enthielten sich. Auch die damals bestehenden sieben regionalen Organisationen²³ empfahlen den Stimmberechtigten die Einführung einer Regionalkonferenz Bern-Mittelland.²⁴ – An der Urne war das Ergebnis entsprechend klar (81% Volksmehrheit); einzig in sechs kleineren Gemeinden fand die Einführung der Regionalkonferenz keine Mehrheit unter den Stimmenden.

²¹ Bundesgesetz vom 21.03.1997 über Investitionshilfe für Bergegebiete (SR 901.1).

²² Vereinigung der Gemeinde- und Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten der Amtsbezirke Interlaken und Oberhasli (Gemeindepräsidentenkonferenz Oberland-Ost), Regionalplanung Oberland-Ost, Regionale Verkehrskonferenz Oberland-Ost, Agglomerationskonferenz Interlaken.

²³ Verein Region Bern, Region Aaretal, Region Kiental, Regionale Kulturkonferenz Bern, Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, Region Gantersch (auf den 1.1.2009 fusioniert aus den Region Gürbental und Regionalverband Schwarzwasser).

²⁴ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Berns zur regionalen Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 über die Einführung der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, S. 2.

Region	Abstimmung und Ergebnis	Hintergrund zur Abstimmung
Thun- Oberland-West	13. Juni 2010 Ablehnung	– Den Antrag an den Regierungsrat zur Volksabstimmung haben damals 52 der 55 betroffenen Gemeinden unterstützt, während ihn 3 Gemeinden ablehnten. Insbesondere in den Tälern des Oberlands-West findet die Regionalkonferenz keine Mehrheit.²⁵ – Insgesamt fand die Vorlage eine Mehrheit von 57% unter der Stimmbevölkerung, scheiterte jedoch am Gemeindemehr. In 29 Gemeinden wurde sie abgelehnt und nur in 24 angenommen.
Emmental	11. März 2012 Annahme Einführung RK ²⁶	– Der Antrag zur Abstimmung beim Regierungsrat ist von 38 der 42 Gemeinden im Verwaltungskreis Emmental eingereicht worden; eine Gemeinde lehnte dies ab und die restlichen 3 Gemeinden enthielten sich. – Bei der Volksabstimmung war eine klare Mehrheit (64%) der Stimmenden für die Einführung der RK, nur sechs kleinere Gemeinden lehnten diese ab und in einer Gemeinde war das Resultat unentschieden.
Oberaargau	11. März 2012 Ablehnung	– Die Einführung einer RK wurde verworfen, obwohl einerseits 37 der 47 Gemeinden im Verwaltungskreis Oberaargau den Antrag zur Volksabstimmung an den Regierungsrat unterstützten (7 Gemeinden waren dagegen und 3 enthielten sich) und die Gemeinden andererseits bereits seit 1967 in der Region Oberaargau zusammenarbeiteten. – An der Urne sprach sich zwar eine Mehrheit von 54% der Stimmenden für die Einführung der Regionalkonferenz ein; allerdings wurde sie von einer ebenfalls klaren Mehrheit der Gemeinden (28 von 47) abgelehnt.
Biel-See-land-Berner Jura	Bisher kam es zu keiner Abstimmung	– Mit Schreiben vom 30. Mai 2012 ersuchen die CMJB und der Verein seeland.biel/bienne den Regierungsrat um die Durchführung einer Abstimmung über die Bildung einer Regionalkonferenz. In einer davor durchgeführten Umfrage bei den Gemeinden waren insgesamt 72% der Gemeinden des Seelands und 60% der Gemeinden des Berner Juras für die Bildung einer Regionalkonferenz. – Der Regierungsrat setzte die Abstimmung ursprünglich am 25.11.2012 an. Der CMJB und der Verein seeland.biel/bienne baten daraufhin den Regierungsrat die Abstimmung über die RK erst nach der Abstimmung über die institutionelle Zukunft des Berner Juras vom 24.11.2013 durchzuführen. Die Abstimmung über die RK wurde daher auf den 28. September 2014 festgelegt. – Aufgrund der Grossratsdebatte infolge des Postulats Matti (vgl. Anhang C) entschied der Regierungsrat, einen Zwischenstopp bei der Einführung einer RK Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura einzulegen.

²⁵ Im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental lehnen sie 12 von 13 Gemeinden und eine Mehrheit der Bevölkerung ab. Im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanenland verwerfen 6 der 7 Gemeinden sowie eine Mehrheit der Stimmenden die Vorlage. Im Verwaltungskreis Thun wurde die Vorlage von 22 Gemeinden angenommen, in 11 Gemeinden abgelehnt und in einer Gemeinde war das Ergebnis unentschieden

²⁶ Die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen waren davor schon im Verein Region Emmental konsolidiert, welcher am 1.1.2008 seine Tätigkeit aufnahm.

Region	Abstimmung und Hintergrund zur Abstimmung Ergebnis
	– Gleichzeitig beauftragt der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des ehemaligen Regierungsrates Annoni, die Zweckmässigkeit der Einführung einer oder zwei Regionalkonferenzen im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura zu überprüfen. Der «Bericht Annoni»²⁷ liegt seit März 2015 vor. In seiner Stellungnahme zum Bericht erläutert der Regierungsrat, dass die Ergebnisse der Evaluation von SARZ abgewartet werden sollen, bevor der Handlungsbedarf bezüglich der Bildung einer Regionalkonferenz im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura aufgezeigt wird.

Quellen: Abstimmungsbotschaften des Regierungsrates zu den regionalen Volksabstimmungen und Dokumentation der Ergebnisse der regionalen Volksabstimmungen.
 Biel-Seeland-Berner Jura: Arbeitsgruppe Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura (2015): Schlussbericht, S. 12 und Antwort des Regierungsrates auf den Bericht der Arbeitsgruppe.

b) Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen

Zum Thema «Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Abstimmung mit dem Kanton sowie Zusammenarbeitsstrukturen» wurden die Arbeitshypothesen H1.1 bis H1.6 formuliert (siehe Anhang A). Gestützt auf die Erfahrungen, Feststellungen und Einschätzungen der zahlreichen befragten Akteurinnen und Akteure und aufgrund weiterer Grundlagen lässt sich die Prüfung dieser Arbeitshypothesen wie folgt zusammenfassen:²⁸

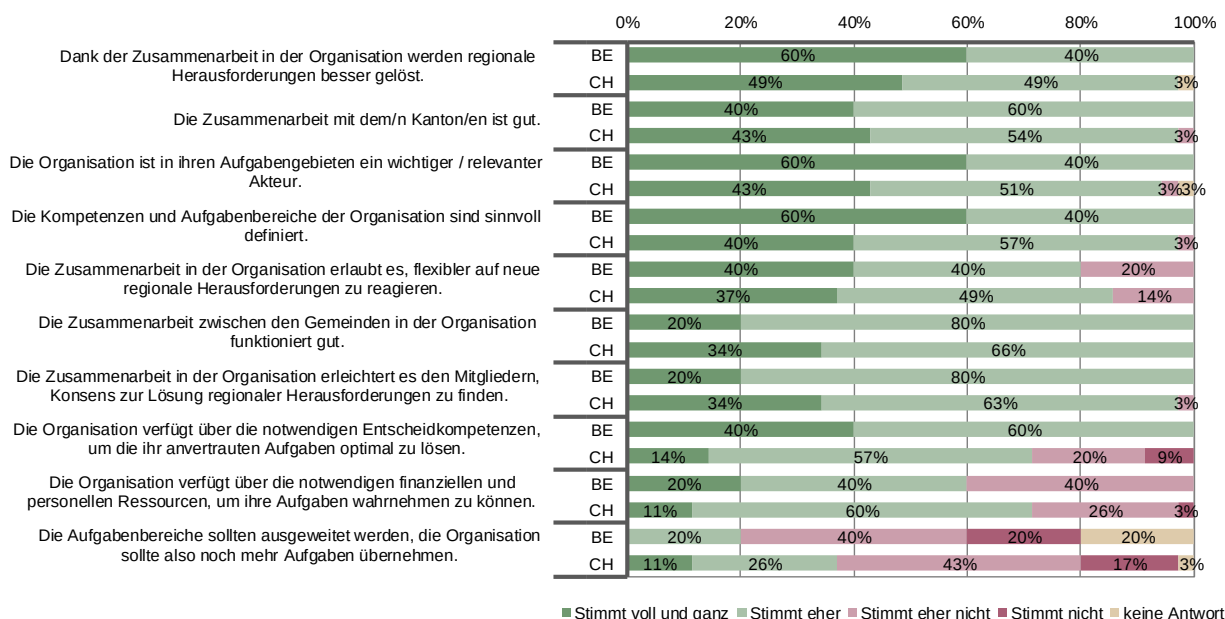
- Die **regionale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden** hat sich sowohl in Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenzen mehrheitlich verbessert. SARZ hat hierzu wesentliche Impulse geliefert (H1.1). Allerdings lässt sich der Einfluss von SARZ nicht isolieren. SARZ hat jedoch die allgemeine Entwicklung positiv beeinflusst. Die zahlreichen Reformen im Umfeld von SARZ (vgl. Abbildung 2-5 in Abschnitt 2.4) verdeutlichen jedoch auch, dass SARZ hierbei zwar wichtige, aber nicht die einzigen Anstösse gegeben hat, vielmehr lässt sich die Verbesserung der Zusammenarbeit auf verschiedenste Impulse (Agglomerationsprogramme, generelle Tendenz zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, etc.) zurückführen, deren Gewichtung je nach Akteur unterschiedlich beurteilt wird.
- Die **Qualität der Zusammenarbeit** und Mitwirkung der Gemeinden hängt weniger davon ab, ob eine RK besteht oder nicht, zumal die Planungsvereine (z.B. Region Oberaargau oder Verein seeland.biel/bienne) teilweise sehr ähnlich strukturiert sind wie die Regionalkonferenzen (H1.2). Vielmehr ist die Homogenität und die Zufriedenheit mit den Perimetern entscheidend. Die Kritiker der Regionalkonferenzen, v.a. einzelne Gemeindepräsidenten, bemängeln eine Verkomplizierung der Zusammenarbeit und Mehraufwände ohne Zusatz-

²⁷ Arbeitsgruppe Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura (2015): Schlussbericht, S. 12 und Antwort des Regierungsrates auf den Bericht der Arbeitsgruppe.

²⁸ Wir verzichten zugunsten der Lesbarkeit darauf, die Hypothesen im Wortlaut widerzugeben (vgl. hierzu Anhang A) und sie dann als richtig oder falsch zu bezeichnen. Wir formulieren direkt die Ergebnisse.

nutzen. Die grosse Mehrheit der Befragten kommt jedoch zu einem positiven Schluss bezüglich der Entwicklung der Zusammenarbeit und begründet die erlebte Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit nicht zuletzt mit dem intensivierten persönlichen Kontakt der Gemeindepräsidenten, was das gegenseitige Verständnis fördert. Zudem erhält die regionale Zusammenarbeit durch die Strukturen der RK eine erhöhte Legitimität (vgl. Kapitel 12.1.1).

- Für viele Themen, in denen die regionale Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen hat (z.B. Raumplanung, Regionalpolitik), konnten sich die **Regionen als wichtiges Scharnier** etablieren (H1.3). Dies wird durch viele Aussagen von Präsidenten kleinerer Gemeinden bestätigt, welche sich bei der Region Rat und Unterstützung holen. Ob es in einer Region eine Regionalkonferenz gibt oder einen ähnlich aufgebauten Verein, spielt für die Zusammenarbeit eine untergeordnete Rolle. Viele Stimmen sowohl aus kleinen als auch grösseren Gemeinden, sowohl aus dem städtischen wie dem ländlichen Raum unterstreichen, dass die regionalen Organisationen sehr gute Arbeit leisten, ein wichtiges Verbindungsglied zum Kanton sind und die Gemeinden gerade in komplexen Aufgaben entlasten. Die Regionen sind auch Scharnier und Übersetzer zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Diese gestärkte Rolle der Regionen wird aus kantonaler Sicht und im Alltag der Geschäftsstellen der Region gleich erlebt. Dieser Befund wird durch die Ergebnisse aus einer schweizweiten Studie zur Zusammenarbeit in Agglomerationen gestützt. Die dazu befragten 31 Agglomerationsorganisationen stimmen der Aussage zu, dass dank der Zusammenarbeit in der Agglomerationsorganisation regionale Herausforderungen besser gelöst werden können und die Zusammenarbeit es erlaubt, flexibler auf regionale Herausforderungen zu reagieren. Für die im Kanton Bern befragten Organisationen ist die vollständige Zustimmung zu dieser Aussage noch höher (vgl. Abbildung 3-4).

Abbildung 3-4: Funktionieren der Zusammenarbeit in der Agglomerationsorganisation

Quelle: Spezialauswertung basierend aus dem Bericht Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der TAK, S. 53
 Für den Kanton Bern wurden dazumal folgende Organisationen schriftlich befragt: Entwicklungsraum Thun, Region Oberraargau, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein seeland.biel/bienne

- Weitgehend Einigkeit besteht darin, dass sich die **Zusammenarbeit auch zwischen den Gemeinden und dem Kanton** verbessert hat. Die Zusammenarbeit funktioniert aus Kantonssicht sowohl mit den Regionalkonferenzen als auch mit den Planungsvereinen gut. Bereits die Reduktion der Anzahl Ansprechpartner (in den 1990-er Jahren bestanden noch 19 Planungsregionen!) hat die Zusammenarbeit verbessert (H1.4). Auch die oben erwähnte Studie²⁹ kommt zum gleichen Schluss. Die Zusammenarbeit zwischen den Agglomerationsorganisationen und dem Kanton funktioniert gut. Zudem nehmen sich die Organisationen im Kanton Bern, noch stärker als in der übrigen Schweiz, in ihren Aufgabengebieten als wichtige Akteure wahr. Demgegenüber bemängeln Kritiker von Seiten der Gemeinden oder Präsidien der Regionen, dass in den Regionen ohne RK-Struktur, z.B. Thun-Oberland-West, die Zusammenarbeit aufgrund der zusätzlichen Strukturen eher komplizierter wurde. Auch wünschen sich die Regionen, dass sich die kantonalen Ämter besser koordinieren und die Anzahl Ansprechpartner reduziert wird.
- SARZ hat die Bildung von Regionalkonferenzen für freiwillig erklärt (KV Art. 110 a und GG Art. 138ff.) und diese über relativ bescheidene finanzielle und weitere Vorteile gefördert. Das (implizite) Ziel, schrittweise in allen Regionen Regionalkonferenzen zu etablieren, konnte nicht erreicht werden, wobei die Vorlagen in den Regionen Oberraargau sowie Thun-

²⁹ Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Persepektiven, Studie im Auftrag der TAK, S. 53

Oberland-West nur knapp abgelehnt wurden. Daraus ist nun ein «**Mischsystem**» mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen und zudem teilweise kleinräumigen Perimetern (Oberland-West) entstanden. Das Mischsystem wird von den Regionalkonferenzen teilweise als störend erachtet. Die Zusammenarbeit unter den Regionen mit zwei verschiedenen Systemen ist aufgrund unterschiedlicher Prozesse und Herausforderungen schwieriger. Zudem werden die beiden Strukturen von Kritikern gegeneinander ausgespielt. Der Kanton hat sich mit den zwei unterschiedlichen Organisationsformen unter den heutigen Aufgaben der Regionen arrangiert. Je nachdem, welche Aufgaben die Regionen jedoch in Zukunft wahrnehmen sollen, ist das Regionalkonferenzmodell aufgrund seiner verbindlicheren Rechtsform vorteilhafter. Allerdings wird ein Zwang zur RK-Gründung von den allermeisten Akteuren abgelehnt (H1.5).

Das Mischsystem verschiedener Rechtsformen (Regionalkonferenzen und Planungsvereine) bleibt eine **bedeutende Kontroverse**; sie steht auch in engem Zusammenhang mit der Perimeterfrage, da einige der Planungsvereine kleinere Gebiete abdecken als die angedachten RK-Perimeter. Einige sehen es als Ausdruck der Vielfalt und einer pragmatischen Organisationsautonomie. Andere beklagen, dass damit die angestrebte Vereinfachung und öffentlich-rechtliche Verankerung gescheitert sei und z.B. zusätzliche Strukturen (Kulturverbände) nötig wurden. Die Anforderungen an die Organisationsstruktur sind eng mit den Aufgaben der Regionen verknüpft. Solange die Regionen vor allem koordinative Arbeiten wahrnehmen, fällt der Unterschied von öffentlich- und privatrechtlicher Organisationsstruktur nicht so stark ins Gewicht.

Die Frage nach der Weiterentwicklung der Zusammenarbeitsstruktur ist denn auch ein wichtiger politisch abzuwägender Diskussionspunkt für die Zukunft: Soll das «Mischsystem» weiterbestehen oder sind stärkere Anreize oder andere Massnahmen zugunsten einer Vereinheitlichung der Rechtsform zu treffen und welche Auswirkungen hat dies auf die Perimeter und Aufgaben?

- Weiter stellt sich noch die Frage, ob die durch SARZ geschaffenen regionalen Strukturen einen Einfluss auf **Fusionsüberlegungen** haben. Ein derartiger Zusammenhang konnte nicht festgestellt werden. Sämtliche Akteure sind sich einig, dass bei Fusionen andere Gründe wie die Schwierigkeiten bei der Besetzung politischer Ämter oder die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben im Vordergrund stehen und SARZ Fusionen weder gehemmt noch gefördert hat (H1.6). Die Zahlen zu den im Kanton Bern durchgeführten Fusionen geben auch keinen Hinweis darauf, dass die Zusammenarbeitsstrukturen der Regionen (RK oder Planungsverein) einen Einfluss auf Fusionsüberlegungen hätten. Sowohl mit als auch ohne RKs fanden Fusionen statt. Vereinzelt wurde bemängelt, dass es Konstellationen gibt, bei welchen sich die Stimmkraft von fusionierten Gemeinden im Vergleich zur Summe der Stimmkraft der ehemals selbständigen Gemeinden reduziert.

3.3 Vereinfachung der Zusammenarbeitsstruktur

a) Einleitung / Grundlagen

Die Vereinfachung der Zusammenarbeitsstruktur ist eng mit der Frage der Perimeter verknüpft (vgl. Kapitel 8). Mit SARZ wurden einheitliche Perimeter für die Zusammenarbeit (RK-Modell) und für das Planungsinstrumentarium eingeführt. Vor SARZ bestanden im Kanton Bern 19 Berg- und Planungsregionen. Diese wurden mit SARZ zu 6 Regionalkonferenz-Perimetern zusammengefasst. Die Verordnung über die regionalen Verkehrskonferenzen RVKV (Art. 5) besagt, dass dort, wo RKs eingeführt werden, diese an die Stelle der RVK im betreffenden Gebiet treten und deren Aufgaben, Rechte und Pflichten übernehmen. Nebst den RVK wurden weitere Vorgängerorganisationen in die Regionalkonferenzen integriert. Die Regionalkonferenzen wurden zudem bezüglich NRP als Nachfolgeorganisationen der Berg- und Planungsregionen eingeführt.

b) Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen

- Die regionalen Strukturen konnten insbesondere in Regionen mit RKs vereinfacht werden. Die RVK, Kulturkonferenzen, Agglomerationskonferenzen oder Gemeindepräsidentenkonferenzen, etc. wurden in die RKs integriert. (H1.7 und H1.8)
- Auch in den Regionen ohne RK fand teilweise eine Vereinfachung statt. In den Verein see-land.biel/bienne wurden zwei Planungsregionen und die Gemeindepräsidentenkonferenz integriert. Die RVK, welche den angedachten RK-Perimeter abdeckt, blieb weiterbestehen. Hingegen bestehen im Berner Jura immer noch fünf verschiedene regionale Organisationen, da mit einer Integration bis zur allfälligen Gründung einer RK zugewartet wurde.
- Im Oberraargau fand die Integration verschiedener Akteure unabhängig von SARZ bereits vorher statt – z. B. Integration der Energieberatung 1980 oder der RVK 1994. Dadurch konnten die Strukturen mit SARZ nicht mehr weiter vereinfacht werden.
- Keine Vereinfachung in den Strukturen stellen die Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saanenland fest. Im Gegenteil, so die Erfahrungen der befragten Akteure, bedinge die überregionale Abstimmung vermehrte Sitzungen und sei der Koordinationsaufwand gestiegen.
- Mit den neuen Gemeindeverbänden zur Kulturförderung wurden zusätzliche Strukturen geschaffen. Dies stösst bei den Planungsvereinen wie auch den Regionalkonferenzen auf Kritik, war aber aus Sicht des Kantons rechtlich notwendig.

3.4 Verbindlichkeit der Zusammenarbeit

a) Einleitung Grundlagen

Das Thema Verbindlichkeit muss auf zwei Ebenen betrachtet werden:

- **Prozessual:** Die Mechanismen zur Herstellung von Verbindlichkeit sind in der Regionalkonferenz und im Planungsverein ähnlich, indem über den Einbezug der Gemeinden (via Gemeindepräsidenten) und weiterer wichtiger Akteure ein konsensorientierter und über Mitwirkungsverfahren abgestützter Prozess durchgeführt wird. Damit wird eine möglichst weitgehende Unterstützung angestrebt und i.d.R. auch erreicht.
- **Staatsrechtlich:** Zwar können auch Vereine über ihre Statuten festlegen, wie Mehrheitsentscheide zustande kommen können. Die staatsrechtliche Verbindlichkeit erfüllen hingegen nur die Regionalkonferenzen: Nur in dieser öffentlich-rechtlichen Körperschaft können die Gemeinden zur Umsetzung von Entscheiden verpflichtet werden. Zudem können die Gemeinden jederzeit aus Planungsvereinen austreten. Bei Regionalkonferenzen ist ein Austritt nicht möglich.
- In der Praxis entscheidend ist, dass durch das Verfahren eine (prozessuale) Verbindlichkeit hergestellt werden kann. Die staatsrechtlich-formale Abstützung ist zwar in den meisten Fällen («Schönwetterfall») sekundär, wäre jedoch im Konfliktfall zentral, da wie erwähnt in Planungsvereinen eine geringere Durchsetzungsmöglichkeit bestünde. Diese Frage wird allerdings von den Akteuren unterschiedlich eingeschätzt (vgl. folgende Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen).
- Im Falle der RGSK wird zudem durch die Genehmigung eines RGSK durch den Kanton ein behördenverbindlicher regionaler Richtplan in Kraft gesetzt, der auch für jene Gemeinden gilt, die nicht zustimmen. Dies gilt sowohl für Regionalkonferenzen wie für Regionen mit Planungsvereinen.

b) Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen

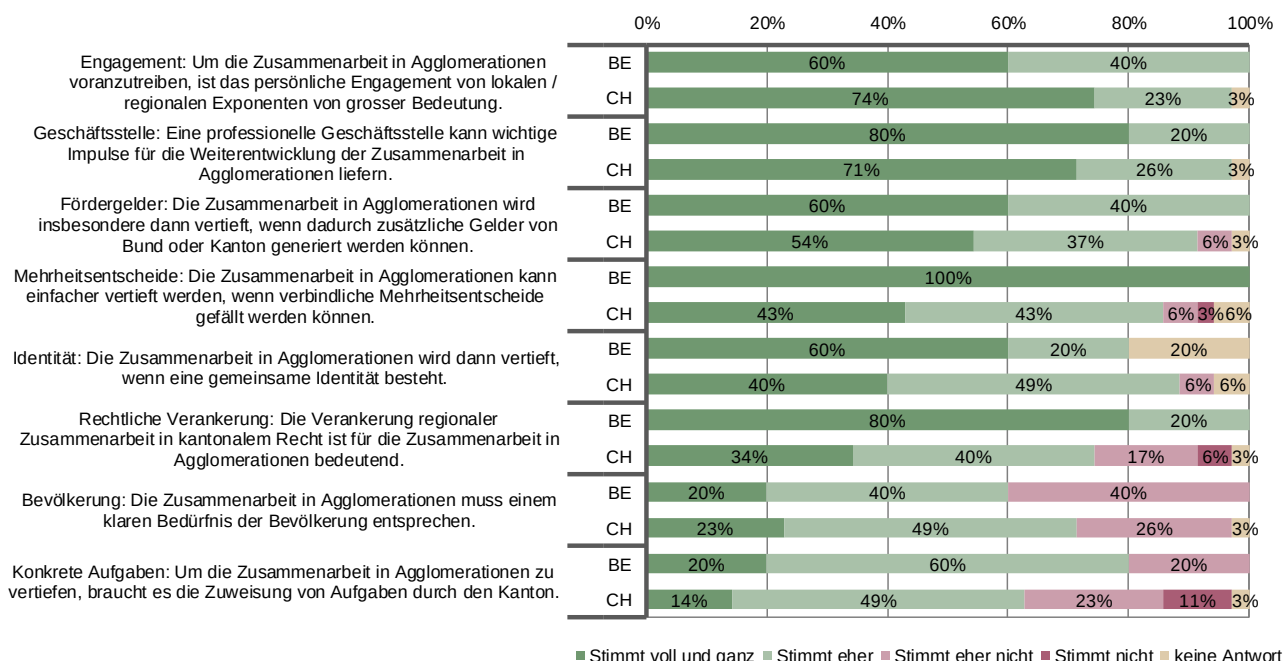
- Durch SARZ konnte die **Verbindlichkeit** der Zusammenarbeit erhöht werden, wobei die Gemeinden auch bereits vor SARZ über Vereinbarungen verbindlich zusammenarbeiten konnten. Im Planungsbereich haben die RGSK und Agglomerationsprogramme durch den Prozess und die behördenverbindliche Verankerung zu einer höheren Verbindlichkeit geführt. In den Regionen mit Regionalkonferenzen hat vor allem die rechtliche Verankerung und die Vertretung durch den Gemeindepräsidenten / die Gemeindepräsidentin in der Regionalversammlung zur Erhöhung der Verbindlichkeit beigetragen. Mit wenigen Abstrichen gilt dies auch für die Planungsvereine Biel-Seeland und Ob- u. Nid Aargau. Weniger klar ist die Situation im Berner Jura und im westlichen Oberland. Umstritten ist, ob die privatrechtliche Vereinsform auch zur Durchsetzung von Mehrheitsentscheiden bzw. auch als «Schlechtwettermodell» ausreichend geeignet ist (H1.9 und H1.10).

- Aufschlussreich sind auch die Zusatzauswertungen aus der 2015 durchgeführten Studie zur Zusammenarbeit in Agglomerationen.³⁰ Diese zeigt, dass sämtliche befragten regionalen Organisationen im Kanton Bern finden, dass sie über die notwendigen Entscheidkompetenzen verfügen, um die ihr anvertrauten Aufgaben optimal zu lösen. Schweizweit finden hingegen fast 30% der Organisationen, dass ihnen die notwendigen Entscheidkompetenzen fehlen (vgl. Abbildung 3-4 auf Seite 37). Dieses Resultat legt nahe, dass die Agglomerationsorganisationen im Kanton Bern über mehr Kompetenzen und verbindlichere Entscheide verfügen als andernorts. Dies hängt wiederum mit der Organisationsform zusammen. Von den schweizweit befragten Organisationen ist ein Grossteil – vor allem auch interkantonale Organisationen – als privatrechtlicher Verein oder als vertragliche Zusammenarbeit der beteiligten Gemeinden organisiert.
- Solange die Regionen vor allem koordinative Aufgaben wahrnehmen, spielt es gemäss den befragten Akteuren eine untergeordnete Rolle, ob sie als RK organisiert sind oder nicht. Eine Harmonisierung, sprich flächendeckende Einführung von RKs wäre nach Einschätzung der Akteure dann angezeigt, wenn die Regionen zunehmend komplexere Aufgaben übernehmen sollen. Ein Zwang zur RK-Gründung wird überwiegend abgelehnt.
- Die im Rahmen der oben erwähnten Studie³¹ befragten Organisationen im Kanton Bern erachten eine rechtliche Verankerung der regionalen Zusammenarbeit im kantonalen Recht für die Zusammenarbeit in Agglomerationen als bedeutend. Dies zeigt, dass SARZ das Verständnis für die regionale Zusammenarbeit, deren rechtliche Verankerung und damit deren erhöhte Verbindlichkeit im Kanton Bern gestärkt hat. Gesamtschweizerisch wird diesem Erfolgsfaktor geringere Bedeutung beigemessen (vgl. Abbildung 3-5).
- Auch wird dem persönlichen Engagement von lokalen oder regionalen Exponenten grosse Bedeutung zugemessen. Dieses Engagement ist im Kanton Bern mit der Vertretung der Gemeinden durch die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten gegeben. Ebenfalls aufschlussreich ist das Resultat, dass sämtliche im Kanton Bern befragte Organisationen der Aussage vollumfänglich zustimmen, dass die Zusammenarbeit in Agglomerationen einfacher vertieft werden kann, wenn verbindliche Mehrheitsentscheide gefällt werden können. Mehrheitsentscheide sind also im Berner System ein wichtiger Erfolgsfaktor zur regionalen Zusammenarbeit. Gesamtschweizerisch werden sie als deutlich weniger erfolgsrelevant beurteilt (vgl. folgende Abbildung).

³⁰ Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der TAK, S. 53

³¹ Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der TAK, S. 54

Abbildung 3-5: Erfolgsfaktoren der Zusammenarbeit generell



Quelle: Spezialauswertung basierend aus dem Bericht EcoPlan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der TAK, S. 54
 Für den Kanton Bern wurden dazumal folgende Organisationen schriftlich befragt: Entwicklungsraum Thun, Region Oberraargau, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Verein seeland.biel/bienne

Exkurs: Verbindlichkeit in privat- und öffentlich-rechtlichen Institutionen

Die **Regionalkonferenzen** sind öffentlich-rechtliche Körperschaften. Die Beschlüsse der Regionalkonferenzen sind verbindlich (Art. 137 Abs. 3 GG)

Die **Gemeindeverbände**, z.B. Gemeindeverband zur Kulturförderung, sind gemäss Art. 130 GG ebenfalls öffentlich-rechtliche Körperschaften zur Erfüllung von Gemeinde- oder Regionalaufgaben. Die Gemeindeverbände übernehmen im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben die Rechte und Pflichten der ihnen angeschlossenen Gemeinden (Art. 131 GG).

Demgegenüber sind **Planungsvereine** privatrechtliche Körperschaften gemäss den Art. 60ff. ZGB und sind daher auch nicht im Gemeindegesetz geregelt. Bei Vereinen sind z.B. Austritte möglich.

3.5 Demokratische Mitgestaltung und regionales Bewusstsein

a) Einleitung / Grundlagen

Die Gewährleistung der demokratischen Mitwirkung war eine der zentralen Voraussetzungen der mit SARZ neu geschaffenen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen.³² So sieht das RK-Modell die direkte Mitwirkung der Gemeinden über den Einsitz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten in der Regionalversammlung vor (Art. 145 GG). Deren demokratische Legitimation ist durch ihre Volkswahl gegeben. Zudem nehmen sie innerhalb der kommunalen Exekutive eine übergeordnete Funktion mit einer Gesamtoptik ein. Dies soll sicherstellen, dass die Entscheide dieses strategischen Gremiums demokratisch und breit abgestützt sind.

In der Regionalversammlung werden Beschlüsse mit der Mehrheit der vertretenen Stimmen getroffen (Art. 148, Abs. 2 GG). Um einerseits auch den kleinen Gemeinden eine angemessene Stimmkraft zu geben, anderseits einem Übergewicht bevölkerungsstarker Gemeinden durch die Vielzahl kleiner Gemeinden entgegenzuwirken, ist die Stimmkraft der Gemeinden nach Einwohnerzahl gewichtet: Jede Gemeinde hat bis 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner 1 Stimme und für jede weiteren 1-3'000 Einwohnende eine weitere Stimme (Art. 148, Abs. 3 und 4 GG). Damit erhalten die kleinen Gemeinden bezogen auf ihre Bevölkerung ein überproportional grosses Stimmengewicht, aber die bevölkerungsreichen (Zentrums-) Gemeinden haben zusammen dennoch in den Regionalversammlungen die Mehrheit. In der Entstehungsphase von SARZ wurde diese Gewichtung in verschiedener Hinsicht austariert, z.B. so, dass die jeweilige Zentrumsstadt nicht alle übrigen Gemeinden überstimmen kann.

Die Stimmkraft der Gemeinden in der Regionalversammlung waren Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen (vgl. Kapitel 13): Eine Motion regt an, die «Sockelstimmkraft» jeder Gemeinde zu erhöhen.³³ Begründet wird dies v.a. mit der hohen Stimmkraft der Stadt Bern in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, die sich tendenziell noch vergrössere, weil kleinere Gemeinden u.a. durch Fusionen an Stimmkraft verlieren. Eine weitere Motion fordert die Überprüfung des Einflusses der Stimmkraft auf Gemeindefusionen.³⁴ Die aktuelle Verteilung der Stimmkraft könne Gemeindefusionen bremsen, weil es möglich ist, dass die fusionierte Gemeinde Anspruch auf weniger Delegierte hat als die zuvor noch eigenständigen Gemeinden zusammen.

Sowohl die Gemeinden als auch die Bevölkerung haben zudem die Möglichkeit, sich über Referenden und Initiativen in die regionale Entscheidungsfindung einzubringen:

³² Regierungsrat des Kantons Bern (2005), Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Leitsatz 2, S. 21.

³³ Motion Guggisberg/Bichsel/Vogt vom 2. Juni 2015 «Mehr Stimmkraft für kleinere und ländliche Gemeinden in den Regionalkonferenzen» (M 166/2015).

³⁴ Motion Daetwyler vom 22. Januar 2015 «Weg mit den institutionellen Bremsen bei Gemeindefusionen!» (M 041/2015).

- Erstens ist die Einführung und Auflösung der Regionalkonferenz einem obligatorischen Referendum unterstellt: Der Einführung muss sowohl die Mehrheit der Gemeinden als auch die Mehrheit der Bevölkerung zustimmen (Art. 149 GG).
- Zweitens können die Gemeinden und die Bevölkerung das fakultative Referendum gegen Beschlüsse der Regionalversammlung ergreifen. Die Gegenstände dieser fakultativen Referenden sind einerseits in der besonderen Gesetzgebung festgelegt³⁵, andererseits unterliegen auch die Änderung oder Aufhebung des Reglements über weitere Aufgaben der Regionalkonferenz sowie der Erlass und Änderungen des Geschäftsreglements dem fakultativen Referendum. Ein fakultatives Referendum kommt zustande, wenn 2% der Stimmberechtigten oder 10% der Gemeinden der Regionalkonferenz innert 90 Tage nach Bekanntmachung des regionalen Beschlusses eine Abstimmung darüber verlangen (Art. 150 GG).
- Drittens können 5% der Stimmberechtigten oder 20% der Gemeinden eine Initiative einreichen (Art. 151 GG).

In diesem Bereich forderten parlamentarische Vorstösse eine Erweiterung der dem fakultativen Referendum unterliegenden Gegenstände, insbesondere in der Raumplanung, sowie die Verringerung der Hürden für das Zustandekommen eines Referendums.³⁶ Eine Motion verlangt, dass die Beschlüsse über regionale Richtpläne, das RGSK und die Leistungsverträge im Bereich der Kulturförderung der Zustimmung der Mehrheit des Stimmvolkes und der Gemeinden unterliegen.³⁷

Die Regionalkonferenzen konsultieren zudem bei wichtigen Vorhaben vorgängig die Gemeinden, kantonale Stellen sowie weitere interessierte Kreise, u.a. aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zur Mitwirkung in Raumplanungsangelegenheiten. Sie unterstehen zudem dem Öffentlichkeitsprinzip und orientieren die Öffentlichkeit entsprechend regelmässig über ihre Tätigkeiten (Art. 153 GG).

In den privatrechtlichen Planungsvereinen wird die Mitbestimmung der Gemeinden in den Statuten geregelt. Sämtliche Vereine haben eine Delegierten- oder Mitgliederversammlung. Im Verein seeland.biel/bienne und im Entwicklungsraum Thun sind an der Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlung – ähnlich wie in einer Regionalversammlung – explizit die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten vertreten. Zudem sehen alle Planungsvereine eine Stimmkraftgewichtung nach Einwohnerzahl vor, wie in Abbildung 3-6 im Detail aufgelistet. Eine direktdemokratische Mitbestimmung der Bevölkerung ist teilweise vorgesehen. Im Verein see-

³⁵ Z.B. regelt Art. 23, Abs. 3 des Kantonalen Kulturförderungsgesetzes (KKFG), dass die von der Regionalversammlung beschlossenen Leistungsverträge der fakultativen Volksabstimmung nach Art. 150 GG unterliegen. Kein fakultatives Referendumsrecht ist bei den RGSK vorgesehen; sie werden vom Kanton genehmigt, wonach sie behördenverbindlich sind (Art. 98 BauG, vgl. Regierungsrat des Kantons Bern (2005), Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, S. 37f.).

³⁶ Motion Brand/Müller/Ruchti vom 1. Sept. 2014 «Regionalkonferenzen: Entscheide demokratisch abstützen» (M 164/2014).

³⁷ Motion Guggisberg/Bichsel/Vogt vom 2. Juni 2015 «Mehr Stimmkraft für kleinere und ländliche Gemeinden in den Regionalkonferenzen» (M 166/2015). Wie der Regierungsrat in seiner Antwort festhält und wie auch das oben gebrachte Beispiel zeigt, unterliegen die von der Regionalversammlung beschlossenen Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen bereits dem fakultativen Referendum.

land.biel/bienne sind Petitionen (mindestens 200 Personen im Perimeter) möglich, wurden allerdings noch nie eingereicht. Iff et al. führen aus, dass Vereine eine Form der privatrechtlichen Zusammenarbeit sind und diese Art der Zusammenarbeit auf Freiwilligkeit basiere. Das Volk könne höchstens bei Grundsatzentscheidungen mitreden und sei demnach von jeglicher demokratischeren Mitsprache ausgeschlossen.

Abbildung 3-6: Übersicht Stimmkraft der Gemeinden in Regionalkonferenzen und Planungsvereinen

Region	Sockelstimmkraft	Weitere Abstufung Stimmkraft
Regionalkonferenzen	– 1 Stimme bis 1'000 Einwohner	– Pro weitere 3'000 Einwohner* eine weitere Stimme
Planungsvereine		
Association régionale Jura-Bienne (ARJB)	– 1 Stimme bis 1'000 Einwohner	– Pro weitere 2'000 Einwohner* eine weitere Stimme
Verein seeland.biel/bienne	– 1 Stimme bis 1'000 Einwohner	– 2 Stimmen bei 1'001-3'000 Einwohner – 5 Stimmen bei 3'001-10'000 Einwohner – Danach 3 weitere Stimmen pro weitere 5'000 Einwohner*
Entwicklungsraum Thun	– 1 Stimme bis 2'000 Einwohner	– Pro weitere 1'000 Einwohner* eine weitere Stimme
Bergregion Obersimmental-Saenenland	– Die 20 Delegiertenstimmen werden auf die Mitgliedergemeinden aufgeteilt. Jede Gemeinde hat mindestens 2 Stimmen; die grösste Gemeinde hat 6 Stimmen.	
Planungsregion Kandertal	– 1 Stimme	– Je 1'000 Einwohner (oder einem Bruchteil von über 500 Einwohner) eine weitere Stimme
Verein Oberaargau	– 2 Stimmen bis 1'000 Einwohner	– 4 Stimmen bei 1'001-3'000 Einwohner – 6 Stimmen bei 3'001-5'000 Einwohner – Danach 2 Stimmen pro weitere 3'000 Einwohner*

Quellen: Statuten der Planungsvereine und Art. 148 GG.

* oder einem Teil davon.

b) Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen

Die Überprüfung der Arbeitshypothesen bezüglich des regionalen Bewusstseins sowie der demokratischen Mitgestaltung (vgl. Hypothesen H1.11-H1.14 in Kapitel 11.1) bringt folgende Ergebnisse hervor:

- Das **«regionale Bewusstsein»** hat gemäss den Befragten auf der politischen Ebene, d.h. v.a. unter den Gemeindepräsidenten, zugenommen (H1.11). Dazu beigetragen haben die Diskussionen rund um die Gründung der Regionalkonferenzen sowie die Zusammenarbeit der Gemeindepräsidenten in den regionalen Gremien. Auch dort, wo keine RKs zustande kamen, hat sich die regionale Zusammenarbeit teilweise intensiviert. So wurden z.B. in der Region Ob- und Nidwalden vier Teilregionen geschaffen, in welchen der Austausch unter den Gemeinden verstärkt stattfindet und diese u.a. die gemeinsame Nutzung von Lehrstellen oder der Bauverwaltung diskutieren. In einigen Regionen war die regionale Identität bereits vor SARZ gross und konnte daher nicht mehr wesentlich gestärkt werden.

Allerdings stellen die Regionen auch Hindernisse und Herausforderungen bei der Stärkung des regionalen Bewusstseins fest: In der Regionalkonferenz Bern-Mittelland braucht die Entwicklung eines stärkeren «regionalen Bewusstseins» aufgrund der Grösse und Heterogenität des Perimeters noch mehr Zeit. Im Berner Jura hat sich die regionale Identität aufgrund der nicht erfolgten Strukturbereinigung nicht weiterentwickelt. Schliesslich bringt die Vertretung der Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten in den regionalen Gremien einige Herausforderungen mit sich: Einerseits ist diese mit häufigen Wechsels verbunden und die Identifikation mit der Region muss daher immer wieder neu geschaffen werden. Andererseits vertreten die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten aufgrund ihrer Wahl in der Gemeinde primär die Gemeinde, während das Engagement in der Region nicht zu ihren zentralen Aufgaben gehört.

- Die Bevölkerung identifiziert sich kaum mit den für sie abstrakten regionalen Strukturen. Die Gesprächspartner sehen dies in der Regel nicht als Manko an, erkennen aber teilweise ein Potential, dass die Bevölkerung in der Zukunft die Regionen noch mehr wahrnimmt. Die Wahrnehmung der Regionen durch die Bevölkerung hängt stark von realisierten Projekten ab, wobei beispielsweise die Schaukäserei Gantrischli im Naturpark Gantrisch als positives Beispiel erwähnt wird und Identifikation schafft.
- Die Regionalkonferenzen begrüssen ihre **direkt-demokratischen Instrumente** und halten sie für ausreichend. Bis anhin wurde jedoch noch nie davon Gebrauch gemacht (vgl. H1.12). Die Regionen erklären die bisher fehlende Nutzung der direkt-demokratischen Instrumente einerseits damit, dass die Gemeinden bei Beschlüssen in der Regel einen Konsens anstreben und bisher weitgehend erreicht haben. Andererseits hat die Bevölkerung oft keinen Bezug zu den in den Regionen gefällten Beschlüssen. Am ehesten wird die Möglichkeit eines Referendums beim RGSK gesehen, das aber vom Referendumsrecht ausgeschlossen ist.
- Die Verteilung der **Stimmkraft** in den Regionalversammlungen wird sowohl von den Geschäftsstellen als auch den befragten Gemeinden grossmehrheitlich als ausgewogen beurteilt (vgl. H1.13). Aus der Analyse der durchgeführten Abstimmungen geht weder eine sys-

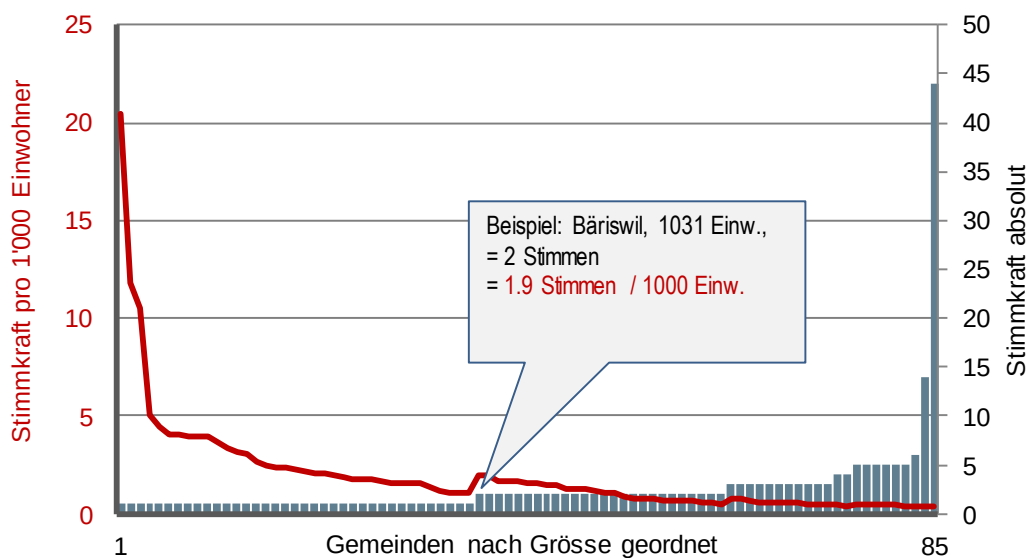
tematische Überstimmung der kleinen Gemeinden hervor, noch unterliegen grössere Gemeinden mit ihren Anliegen dauernd. Dies hängt ebenfalls damit zusammen, dass mehrheitlich nach Konsens gestrebt wird. Die befragten Geschäftsstellen, Präsidien wie auch Gemeinden sehen aufgrund der Bewährung im Alltag keinen Bedarf, die Stimmkraft anzupassen, zumal sie einen guten Kompromiss darstellt. Bezogen auf die Bevölkerungsstärke sind die Stimmgewichte zu Gunsten der kleinen Gemeinden ausgestaltet (vgl. Abbildung 3-7). Dies wird auch von den grösseren Gemeinden wie Bern oder Biel so wahrgenommen, aber auch akzeptiert, um das Funktionieren des Systems zu gewährleisten. Es sind keine Abstimmungen bekannt, bei denen die Anliegen der kleinen, ländlichen Gemeinden unterlegen sind. In diesem Zusammenhang spielt es auch eine Rolle, ob sich die kleinen Gemeinden absprechen und gemeinsam auftreten (H1.14).

- Am meisten umstritten ist die Stimmkraft in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland, wo (wie in Abbildung 3-7 dargestellt) die Anzahl Stimmen pro Gemeinde am stärksten variieren. Von den 85 Mitgliedsgemeinden haben 37 Gemeinden eine Stimme, 26 Gemeinden zwei und 11 Gemeinden drei Stimmen. Zusammen kommen sie somit auf 122 und damit genau auf die Hälfte der insgesamt 224 Stimmen. Die Gemeinde Bern dagegen hat 44 und Köniz 14 Stimmen. Es konnte jedoch keine Abstimmung in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland aufgezeigt werden, bei welcher die grossen Gemeinden zusammen die kleinen überstimmt hätten. Vielmehr wird betont, dass die Stadt Bern ihr Stimmgewicht mit Bedacht einsetze und sich manchmal auch der Stimme enthalte. Demgegenüber gaben die Stimmgewichtung in den Regionalkonferenzen Emmental und Oberland-Ost, in welchen die Gemeinden innerhalb der Region ähnlich bevölkerungsstark sind, keinen Anlass zu Diskussionen. Das Stimmgewicht variiert bei ihnen zwischen 1-6 bzw. 1-3 Stimmen deutlich weniger stark als in der Regionalkonferenz Bern-Mittelland.
- Zusätzlich zur Stimmkraft der einzelnen Gemeinden zeigt Abbildung 3-7 ebenfalls die Stimmkraft pro 1'000 Einwohner. Dies veranschaulicht deutlich die zuvor erwähnte Ausgestaltung der Stimmkraft zu Gunsten der kleineren Gemeinden bezogen auf die Bevölkerung. Dabei ist die Stimmkraft pro 1'000 Einwohner wie folgt zu interpretieren: In der Regionalkonferenz Oberland-Ost hat beispielsweise die kleinste Gemeinde Saxeten mit rund 100 Einwohnern mit ihrer Stimme in der Regionalversammlung eine theoretische Stimmkraft von rund 10 Stimmen pro 1'000 Einwohner. Die grösste Gemeinde dieser Regionalkonferenz, Unterseen, hat mit gut 5'000 Einwohnern mit ihren 3 Stimmen an der Regionalversammlung eine theoretische Stimmkraft von etwa 0.5 Stimmen pro 1'000 Einwohner.
- In den Regionen ohne Regionalkonferenzen sind Stimmgewichte ebenfalls weitgehend akzeptiert. Gemäss Statuten dieser Regionen haben die grösseren Gemeinden teilweise mehr Gewicht, als sie bei einer RK hätten (vgl. Abbildung 3-6), was aber akzeptiert wird. So war die angedachte Stimmkraft in der Regionalkonferenz kein Hinderungsgrund für eine RK-Gründung. Ausgenommen davon sind die Täler des Oberlands-West, die befürchteten, in einer Regionalkonferenz von Thun überstimmt zu werden, wobei natürlich offen ist, ob dies auch so gewesen wäre.

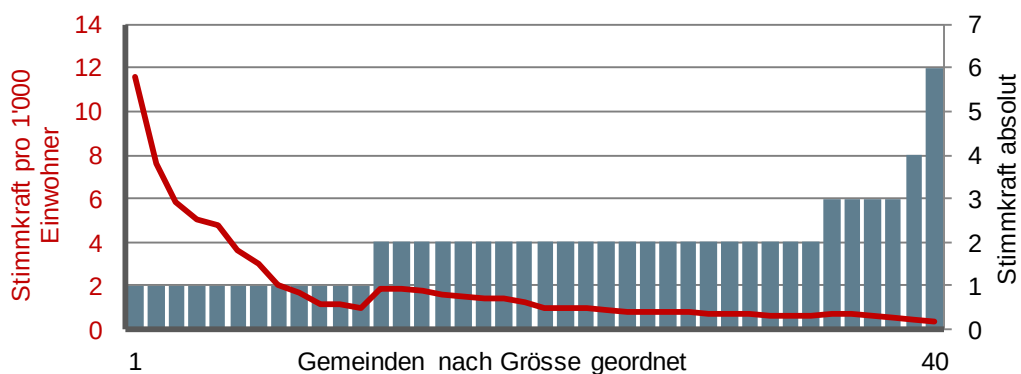
Abbildung 3-7: Verteilung der Stimmkraft auf die in der Regionalversammlungen vertretenen Gemeinden, 2016

Säulen = Stimmen je Gemeinde; Linie: Stimmen pro 1'000 Einwohner;
die Gemeinden sind der Grösse nach von links nach rechts eingezeichnet

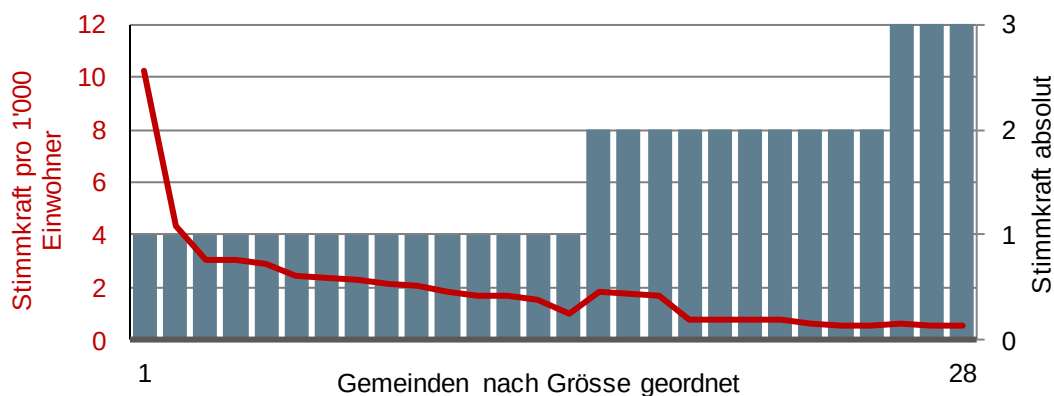
Regionalkonferenz Bern-Mittelland



Regionalkonferenz Emmental



Regionalkonferenz Oberland-Ost



Quelle: Daten AGR

- Um zu vergleichen, wie viel Einfluss ein Zusammenschluss der grossen im Vergleich zu den kleinen Gemeinden in den Regionalkonferenzen hat, wurden verschiedene Stimmkraftkonstellationen untersucht (vgl. Abbildung 3-8). Daraus geht einerseits hervor, dass in den Regionalkonferenzen weder die Zentrums Gemeinde noch die drei oder zehn grössten Gemeinden die anderen Gemeinden in der Regionalversammlung überstimmen können. Ausgenommen davon ist einzig die Regionalkonferenz Oberland-Ost, in der die 10 grössten Gemeinden (von allerdings hier total nur 29 Gemeinden) eine Stimmkraft von 52% vereinen.³⁸ Andererseits können auch die Gemeinden mit weniger als 1'000 respektive 2'000 Einwohner nicht alleine eine Mehrheit in den Regionalversammlungen bilden. Es ist also festzuhalten, dass es unter der aktuellen Stimmkraftverteilung – mit Ausnahme der Regionalkonferenz Oberland-Ost – nicht möglich ist, dass die grössten Gemeinden gemeinsam die kleineren Gemeinden überstimmen können wie auch umgekehrt nicht möglich ist, dass die kleineren Gemeinden die grössten Gemeinden überstimmen können.

Abbildung 3-8: Stimmkraft in der Regionalversammlung Zentrums – und grosse Gemeinden versus kleine Gemeinden

Gemeindekonstellationen	Anteil der Stimmkraft am Total der Stimmkraft (100%)		
	RK Bern-Mittelland	RK Emmental	RK Oberland-Ost
Zentrumsgemeinde	20%	8%	7%
3 grössten Gemeinden	29%	17%	20%
10 grössten Gemeinden	44%	38%	52%
Alle Gemeinden < 1'000 Einwohner	17%	15%	34%
Alle Gemeinden < 2'000 Einwohner	30%	36%	48%

Quelle: Daten AGR

3.6 Stadt-Land-Beziehung stärken

Zur Frage, inwiefern SARZ dazu beigetragen hat, die Stadt-Land-Beziehung zu stärken (H1.15-H1.16), können auf Grundlage der Gespräche folgende Schlüsse gezogen werden:

- Die Zusammenarbeit zwischen den urbanen und ländlichen Gemeinden hat sich durch SARZ intensiviert. In dieser Hinsicht ist der grösste Beitrag der regionalen Strukturen die Schaffung einer Plattform, in der die ländlichen und urbanen Gemeinden zusammenkommen. Der regelmässige persönliche Kontakt unter den Gemeindevertretern trägt zum gegenseitigen Verständnis bei.
- Die Beurteilung fällt aber regional unterschiedlich aus: Im Emmental entstand mit der Gründung des Vereins und später der Regionalkonferenz eine neue Solidarität zwischen Stadt und Land. Dagegen hat sich in den Tälern des Oberlands-West die Abwendung von Thun

³⁸ In der Regionalkonferenz Oberland-Ost sind dies zugleich auch alle Gemeinden mit über 2'000 Einwohner. Daher vereinen alle Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohner die restlichen 48% der totalen Stimmkraft.

seit der Abstimmung über die Regionalkonferenz Thun-Oberland-West eher noch verstärkt. Auch in den Regionen Oberrargau und Bern-Mittelland bestehen noch immer gewisse Animositäten zwischen der Stadt und den ländlichen Gebieten. SARZ hat dabei einerseits das Verständnis verstärkt, teilweise die Gräben aber auch verschärft.

3.7 Ausblick

SARZ hat zwar die Regionalkonferenzen als freiwillige Möglichkeit eingeführt, aber als Strategie dennoch angestrebt, flächendeckend in den vorgegebenen RK-Perimetern Regionalkonferenzen entstehen zu lassen. Dies ist nicht gelungen und das resultierende «Mischsystem» von Organisationsformen in teilweise unterschiedlichen Perimetern hat neben Vor- auch einige Nachteile, wie die Evaluation gezeigt hat.

Sowohl die Regionalkonferenzen als auch die privatrechtlichen Planungsvereine haben ihre Vor- und Nachteile. Die Vorteile einer RK liegen in der höheren Verbindlichkeit und Legitimität der Entscheide, dem Vorhandensein demokratischer Mitbestimmungsrechte und den finanziellen Vorteilen (die RKs erhalten zusätzlich zu den Grundbeiträgen noch Pro-Kopf-Beiträge, vgl. Kapitel 9). Demgegenüber können die Regionen ohne RK flexibler Aufgaben übernehmen und haben geringere administrative und formale Anforderungen zu erfüllen.

Zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit und der Zusammenarbeitsstrukturen ist vor allem die Frage nach der Rechtsform («Mischsystem») zentral. Dieses ist aufs engste mit der Perimeterdiskussion und dem Aufgabenportfolio der Regionen verknüpft (vgl. Kapitel 10.3).

Verschiedene Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeitsstrukturen sind denkbar, wobei grundsätzlich zwei Richtungen im Vordergrund stehen:

- Weiter wie bisher (Status quo) mit einem Mischsystem und freiwilliger RK-Gründung
- Vereinheitlichung und Anstreben von flächendeckender RK-Gründung. Um dies zu erreichen sind verschiedene Wege denkbar:
 - Verstärkung der Anreize zur Einführung von RKs: Die bestehenden Anreize werden weiter verstärkt. Die RKs werden z.B. gegenüber den Planungsvereinen finanziell deutlich bessergestellt und / oder werden vom Kanton verstärkt einbezogen. Eine andere Variante wäre, dass Parallelstrukturen wie zum Beispiel Gemeindeverbände zur Kulturförderung finanziell nicht mehr unterstützt werden. Zudem könnten die Anreize auch durch den Abbau des administrativen Aufwands für die RKs erhöht werden, was im Detail näher zu prüfen wäre. Auch die Erleichterung der Übernahme weiterer Aufgaben (vgl. 4.3) könnte die Attraktivität einer öffentlich-rechtlich abgestützten Zusammenarbeit erhöhen.
 - Zwangsweise Einführung von RKs: Der Kanton ordnet die Einführung von RKs auf ein bestimmtes Datum hin an. Dazu wäre eine Verfassungsänderung notwendig und müssten wahrscheinlich auch die Perimeter flexibler ausgestaltet werden (vgl. Kapitel 8)
- Steuerung über Funktionsfähigkeit der Organisation (nicht über Strukturen): Die RK-Gründung bleibt weiterhin freiwillig. Es kommt erst zu einem Zwang zu bestimmten Strukturen,

wenn die Planungsvereine die Aufgabenerfüllung nicht mehr in gewünschtem Mass wahrnehmen können.

Die Variante «zurück zu einer Vielzahl von regionalen Organisationen und Auflösung der RKs» ist unwahrscheinlich und wurde daher nicht weiter vertieft. Die RKs haben sich etabliert und es deutet nichts auf eine derartige Entwicklung hin. Theoretisch möglich ist die Auflösung einer RK jedoch schon heute. Es wäre quasi das «worst case»-Szenario, wenn die RKs in ihrer Organisationsstruktur einen zu geringen Mehrwert gegenüber den Planungsvereinen sehen würden oder der Mehrwert vor allem den Gemeinden nicht genügend kommuniziert werden könnte.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Status Quo: – RK bleiben freiwillig – keine zusätzlichen Fördermassnahmen – «Mischsystem» der Organisationsformen wie bisher	– Jede Region organisiert sich nach ihrem Gutdünken. Die regionalen Strukturen entsprechen so den regionalen Bedürfnissen. – Auch Planungsvereine haben sich etabliert und leisten qualitativ gute Arbeit.	– Zunehmende Spaltung des Kantons in RK und nicht RK-Regionen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansichten. – Verkomplizierung und zunehmende Schwerfälligkeit des Systems, allenfalls Notwendigkeit zusätzlicher Organisationen (Zweckverbände) bei einer allfälligen Übertragung weiterer Aufgaben an die Regionen.
Verstärkung der Anreize zur RK-Gründung, z.B. höhere Beiträge, administrative Erleichterung (weitere Ausführungen dazu vgl. Abschnitt 9.3)	– Freiwilligkeit bleibt bestehen. – Die angestrebten Strukturen werden belohnt und gefördert.	– Ob die Vorteile der RK gegenüber den Vereinen diesen Schritt rechtfertigen, ist umstritten. – Planungsvereine werden finanziell benachteiligt, obwohl sie dieselben Aufgaben wahrnehmen. – Politische Blockade, weil die Verstärkung der Anreize als Druckversuch des Kantons wahrgenommen werden könnte.
Zwang zur Einführung von RKs	– Weitere Strukturvereinfachung. – Gleiche Anforderungen und Ausstattung für sämtliche Regionen («gleich lange Spiesse») – Stärkung der Regionen gegenüber dem Kanton.	– Widerstand aus der Bevölkerung und den aktuellen Planungsvereinen. – Verlust bestehender, teils gut funktionierender Strukturen; ob die Vorteile der RK gegenüber den Vereinen diesen Schritt rechtfertigen, ist stark umstritten. – Die fehlende Akzeptanz erzwungener RK könnte die regionale Zusammenarbeit in den betroffenen Regionen vorübergehend schwächen. – Aufgabe der ursprünglichen SARZ-Idee (Freiwilligkeit und bottom-up-Gründung der RKs)

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Steuerung über Funktionsfähigkeit der Organisation (und nicht über Strukturen)	– Freiwilligkeit bleibt bestehen. – Jede Region organisiert sich nach ihrem Gutdünken. Die regionalen Strukturen entsprechen so den regionalen Bedürfnissen. – Auch Planungsvereine haben sich etabliert und leisten qualitativ gute Arbeit.	– Notwendigkeit, Kriterien für «Funktionsfähigkeit» zu definieren und zu kontrollieren, welche nicht von allen Akteuren gleich beurteilt werden dürfen. – Schwierigkeiten/Widerstand, im «Ernstfall» neue Strukturen zu verordnen.

4 Aufgaben der Regionen

4.1 Einleitung / Grundlagen

a) Aufgabentypen

Zunächst ist bei der Betrachtung der regionalen Aufgabenportfolios zwischen obligatorischen und weiteren Aufgaben zu unterscheiden (vgl. Abbildung 4-1).

- Die **obligatorischen Aufgaben** werden der Region durch den Kanton mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage übertragen. Es sind also Aufgaben, die aus der Zuständigkeit des Kantons an die Regionen delegiert werden (top-down). Für die Regionalkonferenzen sind dies gemäss Art. 141 Gemeindegesetz die folgenden vier Aufgaben:
 - die Erarbeitung des RGSK
 - die Kulturförderung
 - die regionalen Aufgaben der NRP und
 - die Energieberatung.

Diese vier Aufgaben werden in den Spezialgesetzen näher ausgeführt. Falls in einer Region keine Regionalkonferenz besteht, sehen die Spezialgesetze unterschiedliche Lösungen vor (RVK zusammen mit Kanton und Planungsvereinen bei den RGSK; Gemeindeverbände im Kulturbereich, Planungsvereine bei der NRP und der Energieberatung).

- Im Vergleich dazu werden die **weiteren Aufgaben** (auch freiwillige Aufgaben genannt) von den Gemeinden aus ihrer Zuständigkeit an die Regionen übertragen (bottom-up). Diese weiteren Aufgaben sind in einer Regionalkonferenz nur für Gemeinden verpflichtend, die der Aufgabenübertragung zugestimmt haben (Art. 142 GG). Zur Wahrnehmung solcher weiteren Aufgaben können Teilkonferenzen eingeführt werden, die jedoch einer Zustimmung der Regionalkonferenz bedürfen (Art. 143 GG).

Sowohl die obligatorischen als auch die weiteren (freiwilligen) Aufgaben können einen **verpflichtenden oder koordinativen Charakter** haben:

- Einen verpflichtenden Charakter haben diejenigen Aufgaben, wo die Regionen anstelle der Gemeinden verbindlich entscheiden, z.B. verbindliche Planung oder festgelegter Finanzierungsschlüssel.
- Bei Aufgaben mit koordinativem Charakter übernimmt die Region die Abstimmung zwischen den Gemeinden und allenfalls weiteren Akteure, ohne dass daraus für die Gemeinde in der Region eine Verpflichtung entsteht.

Abbildung 4-1: Schematische Darstellung der obligatorischen und freiwilligen Aufgaben mit verpflichtendem und koordinativem Charakter für die Regionalkonferenzen

	Obligatorische Aufgaben Vom Kanton an die Region übertragene Aufgabe mit entsprechender gesetzlichen Grundlage.	Weitere (freiwillige) Aufgaben Von den Gemeinden an die Region übertragene Aufgabe aus ihrem Zuständigkeitsbereich.
Verpflichtend	– Verpflichtende Aufgabe gemäss Gesetz. – Reg. Organisation entscheidet in diesen Bereichen verbindlich anstelle der Gemeinden – Beispiele: Erarbeitung RGSK, Umverteilung der Subventionen von Gemeinden an geförderte Kulturinstitutionen	– Weitere Aufgaben sind für Gemeinden nur verpflichtend, wenn sie ihnen zugestimmt haben – Beispiele: Altersplanung (falls verbindliche Festlegungen für die Gemeinden getroffen werden)
Koordinativ	– Koordinative Aufgaben gemäss Gesetz – Beispiele: Energieberatungsstelle	– RK dürfen gemäss Geschäftsreglement weitere koordinative Aufgaben wahrnehmen³⁹ – Beispiele: Wirtschaftsförderung

b) Mechanismus der Übertragung / Übernahme weiterer (freiwilliger) Aufgaben

Die einzelnen Gemeinden oder der Kanton können weitere (freiwillige) koordinative oder verbindliche Aufgaben an die Regionen übertragen. Der Mechanismus dieser Übertragung gestaltet sich dabei je nach Organisationsform der Region unterschiedlich.

- **Übertragungsmechanismus in den Regionalkonferenzen:** Weil die Regionalkonferenzen keine vierte Staatsebene sind, dürfen sie nur Aufgaben übernehmen, die ihnen explizit von den Gemeinden oder dem Kanton übertragen werden. Aufgrund der im Gemeindegesetz Art. 142 Abs. 1-4 formulierten Rahmenbedingungen ist für die Übernahme weiterer Aufgaben durch die Regionalkonferenzen die Ausarbeitung eines Reglements sowie die explizite Zustimmung der einzelnen Gemeinden zu diesem «Übertragungs-Reglement» notwendig. Das neue Reglement gilt in der Folge nur für die Gemeinden, welche diesem explizit zugestimmt haben. Wenn nicht alle Gemeinden der neuen Aufgabe bzw. dem neuen Reglement zustimmen, muss eine Teilkonferenz gebildet werden. Im Reglement muss auch das Stimmengewicht für die Teilkonferenz festgelegt werden.

Für die Übernahme einer weiteren Aufgabe muss die Regionalkonferenz also zuerst eine formelle Grundlage in Form eines «Übertragungs-Reglements» ausarbeiten und dieses zur Einzelbeschlussfassung an die Gemeinden verabschieden. Das Reglement muss in der Einzelbeschlussfassung in allen Gemeinden durch das jeweils zuständige Organ beschlossen werden. Dieser Prozess nimmt entsprechend Zeit in Anspruch, da in den meisten Gemeinden gemäss Gemeindeorganisationsreglement neue Reglemente von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindepapament beschlossen werden müssen.

³⁹ Art. 2 Abs. 2 der Regionalkonferenz Geschäftsreglemente: «Sie (die RK) kann die Aufgabenerfüllung und die Zusammenarbeit der Gemeinden in weiteren Aufgabenbereichen initiieren, koordinieren und unterstützen und den Gemeinden dafür geeignete Formen innerhalb und ausserhalb der Regionalkonferenz vorschlagen.»

- **Übertragungsmechanismus in den Planungsvereinen:** In den Vereinen kann die Übertragung weiterer Aufgaben im Rahmen der Mitglieder-/ Delegiertenversammlung erfolgen. Die Delegierten müssen sich dazu vorher in ihrer Gemeinde die entsprechende Beschluss-Kompetenz einholen. Meist geht es um die Einführung einer neuen Kommission, welche koordinative Aufgaben übernimmt (entspricht einer Statuten- oder Reglementsänderung) und um einen Finanzierungsbeitrag (pro Kopf Beitrag der Gemeinden). Die Delegierten (Gemeindepräsidien) sorgen gemäss ihrem Gemeindeorganisationsreglement dafür, dass sie für alle Entscheidungen an der Delegiertenversammlung durch ihre Gemeinde entsprechend legitimiert sind. Die Geschäfte liegen aber in aller Regel in Gemeinderatskompetenz und auch die Finanzierungsbeiträge liegen in der Regel in der Kreditkompetenz der Gemeinderäte (Exekutiven). Die Gemeindepräsidien als Delegierte müssen daher im Vorfeld der Delegiertenversammlung in der Regel nur die Zustimmung ihrer Exekutive einholen.

Auch für eine Anpassung des Rahmenreglements bzw. der Statuten des Vereins (z.B. wegen der Bildung einer neuen Kommission) ist die Delegiertenversammlung abschliessend zuständig. Für eine Statutenänderung braucht es einen Mehrheitsbeschluss gemäss Vereinsstatuten. Der Verein basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Mitglieder können aus dem Verein austreten, wenn sie mit den Statuten des Vereins nicht mehr einverstanden sind.

Unklar ist, wie das Vorgehen und die rechtliche Situation wäre, wenn bei einem Finanzierungsbeitragsentscheid eine Gemeinde den Mehrheitsbeschluss nicht akzeptieren würde und in der Folge nicht bereit wäre, ihren Beitrag zu zahlen. Ein solcher Fall ist in der Praxis, soweit bekannt, noch nie aufgetreten. Meist wird im Vorfeld viel Überzeugungsarbeit geleistet und es werden viele Vorgespräche geführt. Die Geschäfte werden erst dann zur Abstimmung gebracht, wenn alle einverstanden sind. Mitfinanzierungsfragen wurden bisher in den Regionalvereinen in aller Regel einstimmig oder zumindest grossmehrheitlich beschlossen. Bei der Einführung des Finanzierungsbeitrags für die regionale Sportstättenplanung (Kommission Sport) im Oberaargau war gemäss Protokoll eine Gemeinde dagegen. Die Finanzierung wurde aber grossmehrheitlich beschlossen und die Gemeinde, die dagegen war, zahlt heute ihren Beitrag trotzdem. Bei den Geschäftsstellen der Vereine Oberaargau und seeland.biel/bienne vertritt man die Auffassung, dass man «im Härtefall» wohl prüfen müsste, ob mit entsprechender Begründung eine Beitragsverweigerung einer Gemeinde akzeptierbar wäre. Bei der Vereinsmitgliedschaft gilt grundsätzlich das Prinzip der Freiwilligkeit. Die Alternative wäre der Austritt oder der Ausschluss der Gemeinde aus dem Verein. Man würde aber sicher versuchen, einen Konflikt nach Möglichkeit anders zu regeln.

c) Übersicht zum Aufgabenportfolio der Regionen

Das Aufgabenportfolio der Regionalkonferenzen und Planungsvereine wird nachfolgend kurz vorgestellt (vgl. Abbildung 4-2). Das Ausmass der Bearbeitung weiterer (freiwilliger) Aufgaben unterscheidet sich zwischen den Regionen, wobei die Planungsvereine tendenziell mehr weitere Aufgaben übernehmen.

Abbildung 4-2: Übersicht über die regionalen Aufgaben (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

	Regionalkonferenzen	Planungsvereine	Be- richts- kapitel
Obligatorische Aufgaben			
Abstimmung Verkehrs- und Siedlungsplanung, RGSK	– Erlass von regionalen Richt- und Sachplänen sowie Konzepten (Art. 98 BauG) – Erarbeitung und Beschluss RGSK (Art. 141 GG) – Möglichkeit Erlass regionaler Überbauungsordnung (Art. 98b BauG) – Regionale Zusatzangebote im ÖV durch Beschluss der Regionalversammlung möglich.	– Erlass von regionalen Richt- und Sachplänen sowie Konzepten (Art. 98 BauG) – Erarbeitung RGSK in Zusammenarbeit mit RVK und Regierungsrat (Art. 98a BauG)	5
Kulturförderung	– Beschluss Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen und mit dem Kanton (Art. 141 GG, Art. 23 KKFG)	– Zuständiger Gemeindeverband beschliesst Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen und mit dem Kanton (Art. 24 KKFG)	4.2
Neue Regionalpolitik	– Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien und Programme (Art. 141 GG, Art. 5a KIHG)	– Gleiche Aufgaben wie Regionalkonferenzen (gemäss Leistungsvereinbarung mit BECO (Art. 10 KIHV, vgl. 7.1), zudem Koordination mit anderen Planungsregionen innerhalb des RK-Perimeters (Art. 10 KIHV)	7
Energieberatung	Führen einer unabhängigen Energieberatungsstelle (Art. 141 GG, Art. 56 KEnG)		4.2
Weitere Aufgaben			
Altersplanung	– Möglichkeit Abschluss Leistungsvertrag mit dem ALBA – RK-E: Ausarbeitung eines Reglements dazu – RK-OO: in Abklärung – RK-BM: steht aufgrund des Scheiterns der Konferenz Soziales nicht zur Diskussion	– Möglichkeit Abschluss Leistungsvertrag mit dem ALBA – Im Oberaargau gibt es eine solche Leistungsvereinbarung – Die Täler des Oberlands-West lehnen sie aufgrund bestehender Strukturen ab – Die anderen Regionen prüfen diese Möglichkeit	4.2

	Regionalkonferenzen	Planungsvereine	Be- richts- kapitel
Landschaft	– RK-OO führt eine Landschaftsberatungsstelle – Landschaft kann Teil der Richtplanung sein (z.B. Umsetzung RLEK in der Regionalkonferenz Oberland-Ost) und gehört in diesem Fall zu den obligatorischen Aufgaben.	– Führen der regionalen Koordinationsstelle für Landschaftsqualität (Oberraargau, Kanderthal, Obersimmental-Saaneland) – ERT: Projekte Landschaftsqualität und Vernetzung – V.s.b./b.: Konferenz Raumentwicklung und Landschaft sowie Koordinationsstelle Natur und Landschaft, regionaler Ersatzmassnahmenpool für ökologische Ersatzmassnahmen.	4.2
Wirtschaftsförderung /Tourismus	– RK-BM: Teilkonferenz Wirtschaft – RK-E: Wirtschaft und Tourismus	– V.s.b./b.: Wirtschaft und Tourismus – Oberraargau: Wirtschaft – ERT: Wirtschaft und Tourismus im Wirtschaftsraum Thun	
Sport		– Oberraargau: Die Kommission Sport übernimmt z.B. die regionale Sportstättenplanung	
Soziales und Gesundheit		– Verein seeland.biel/bienne: Regionale Fachstelle für Arbeitsintegration und Altersplanung	
Bildung		– Verein seeland.biel/bienne; Die Konferenz Bildung setzt sich für ein gutes regionales Bildungsangebot ein.	
Ver- und Entsorgung	Hinweis: ADT, d.h. Abbau-, Deponie- und Transportplanung, ist i.d.R. Teil der Richtplanung und damit der obligatorischen Aufgaben, nicht aber die Entsorgung generell.	– V.s.b./b.: Konferenz Ver- und Entsorgung	

Im Folgenden werden die obligatorischen Aufgaben regionale Kulturförderung und Energiebeurteilung genauer erläutert. Auf die Aufgaben der regionalen Verkehrs- und Siedlungsplanung sowie auf die regionalen NRP-Aufgaben wird im Kapitel 4 respektive 7 eingegangen. Zudem werden die weiteren (freiwilligen) Aufgaben vertieft behandelt.

d) Regionale Kulturförderaufgaben

Die regionalen Kulturförderaufgaben wurden mit dem Inkrafttreten des kantonalen Kulturförderungsgesetzes (KKFG) am 1. Januar 2013 flächendeckend auf das gesamte Kantonsgebiet ausgedehnt. Vor dieser Gesetzesrevision hatten sich einige Gemeinden rund um die Standortgemeinden von Kulturinstitutionen zu regionalen Kulturkonferenzen zusammengeschlossen.

Noch bei der Abstimmung über die Änderung des Gemeindegesetzes vom 17. Juni 2007⁴⁰ wurde betont, dass die Gebiete der regionalen Kulturförderung mit der Einführung der Regionalkonferenzen nicht ausgeweitet werden. Es war vorgesehen, dass die bestehenden regionalen Kulturkonferenzen als Teilkonferenz in die RKs integriert werden. Diese Teilkonferenzen hätten dann die Beiträge an die regional bedeutenden Kulturinstitutionen beschlossen. Schlussendlich wurde aber entschieden, dass in Regionen mit Regionalkonferenzen die Regionalversammlung über die Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen (Art. 23 KKFG) bestimmt; in den Regionen ohne Regionalkonferenzen ist ein speziell dafür gegründeter Gemeindeverband zuständig (Art. 24 KKFG):

- In der Region Oberrhein deckt sich der für die Kulturförderung gegründete Gemeindeverband mit dem Perimeter des Vereins und seine Geschäftsführung wird durch den Verein Region Oberrhein wahrgenommen.
- In Thun-Oberland-West wurden für die Gemeindeverbände zur Kulturförderung die Perimeter der Verwaltungskreise gewählt. Diese sind nicht deckungsgleich mit den bestehenden Planungsregionen.⁴¹
- Der Gemeindeverband des Seelands-Biel-Berner Juras erstreckt sich über den angedachten Regionalkonferenz-Perimeter. Dieser ist jedoch aufgeteilt in die zwei Teilregionen Seeland und Berner Jura, wobei die Stadt Biel von beiden Teilregionen abgedeckt wird. Die Geschäftsführung dieses Gemeindeverbandes wird gemeinsam durch den Verein seeland.biel/bienne sowie die Conférence des maires du Jura Bernois et du district bilingue de Bienne wahrgenommen.

Mit dem revidierten Kulturfördergesetz werden alle Gemeinden des Kantons zur Übernahme der regionalen Kulturförderaufgaben, d.h. zu Beiträgen an Kulturinstitutionen von regionaler Bedeutung, verpflichtet (Art. 18, Abs. 3 KKFG). Die Beiträge an die Kulturinstitutionen werden wie folgt aufgeteilt: Der Kanton trägt einen Anteil von 40%, die Standortgemeinde maximal 50% und die übrigen Gemeinden der Region mindestens 10% (Art. 19 KKFG).

e) Energieberatung

Im Bereich der Energie sind die Regionalkonferenzen oder Planungsvereine beauftragt, eine unabhängige Beratungsstelle für Energiefragen zu führen (Art. 56 KEnG). Diese Energieberatungsstellen beraten Privatpersonen, Unternehmen und Gemeinden in Energiefragen. Zudem unterstützen sie den Bund und den Kanton bei Informationskampagnen (Art. 54 KEnV). Zur Qualitätssicherung reichen die Regionen dem zuständigen Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) jährlich einen Jahresrapport, Tätigkeitsbericht, eine Aufwands- und Ertragsrechnung sowie einen Auszug aus dem Auftrag der Energieberatungsstelle ein (Art. 55 KEnV). Die meisten Regionen vergeben den Betrieb der Energieberatungsstelle im Mandat an eine

⁴⁰ Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern vom 17.06.2007 zur kantonalen Volksabstimmung über die Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, S. 9.

⁴¹ Verwaltungskreise: Thun, Frutigen-Niedersimmental, Obersimmental-Saanen

Fachperson.⁴² Die Planungsvereine des Oberlands-West haben gemeinsam eine Energieberatungsstelle beauftragt. Im Berner Jura ist der Regierungsstatthalter Ansprechpartner.

f) Weitere (freiwillige) Aufgaben

Über diese obligatorischen Ausgaben hinaus können die Regionen weitere Aufgaben wahrnehmen. Dies sind, wie bereits erwähnt, aktuell Aufgaben in den Bereichen Altersplanung, Landschaft, Wirtschaftsförderung und Tourismus, Sport, Soziales und Gesundheit sowie Bildung. Während die meisten dieser Aufgaben von den Gemeinden an die Region übertragen wurden, bestehen in den Bereichen Altersplanung und Landschaft teilweise Leistungsvereinbarungen zwischen den zuständigen kantonalen Stellen und den Regionen. Für Regionalkonferenzen gelten spezielle Anforderungen zur Übernahme von Aufgaben.

- In der **Altersplanung** ist die Region nach Abschluss der Leistungsvereinbarung mit dem zuständigen Alters- und Behindertenamt (ALBA) Anlauf- und Informationsstelle im Bereich der regionalen Alterspolitik. Sie ist weiter zuständig für die regionale Altersplanung und führt eine dafür zuständige Kommission.
- Das Amt für Landschaft und Natur (LANAT) hat für das **agrärökologische Programm «Landschaftsqualität»** die Regionen und regionalen Naturpärke als Perimeter gewählt. In jedem dieser elf Perimeter ist beabsichtigt, eine Regionale Koordinationsstelle (RKS) einzurichten, welche die Schnittstelle zwischen Kanton, Region und Landwirten bildet. Sie ist paritätisch aus Vertretern der Landwirtschaft, der Umwelt und der Region zusammengesetzt. Dazu sind ab 2017 Leistungsvereinbarungen zwischen dem LANAT und der Trägerschaft, welche die Koordinationsstelle übernimmt, vorgesehen. Die Koordinationsstelle kann von einer Region, einer Parkorganisation oder dem Bauernverband betrieben werden. Damit auch Regionalkonferenzen die Funktion der Trägerschaft wahrnehmen können, bedarf es einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, da es sich um eine kantonale Aufgabe handelt, welche einer RK übertragen wird.⁴³

4.2 Ergebnisse aus der Prüfung der Arbeitshypothesen

Die Hypothesen betreffend die Aufgaben der Regionen beziehen sich auf die Aufgabenzuteilung, den Aufgabenübertragungsmechanismus (H1.17) sowie die Zusammenarbeit in den verschiedenen Aufgaben (H1.18 und H1.19). Gestützt auf die oben dargelegten Grundlagen sowie die Gespräche leiten sich folgende Ergebnisse aus der Prüfung dieser Hypothesen ab:

⁴² Vgl. Auflistung der Energieberatungsstellen im Kanton Bern:

http://www.energieberatung-seeland.ch/3_ebech/3_1_ebech/EnFK_und_Energieberatungsstellen.pdf

⁴³ Bis anhin war die Landschaftsplanung eine obligatorische Aufgabe im Rahmen der allgemeinen Raum- und Richtplanung.

a) Aufgabenportfolio

- Das **aktuelle obligatorische Aufgabenportfolio** der Regionen wird sowohl von den Regionen selbst als auch vom Kanton mehrheitlich als sinnvoll erachtet (H1.17). Jedoch wird die Ansiedlung der Kulturförderung und der Energieberatung bei der Region vereinzelt hinterfragt: Gemäss diesen Kritiken könnte der Kanton die Kulturförderaufgaben genauso gut wahrnehmen wie die Regionen. Begründet wird dies damit, dass die Aufgaben lediglich das Aushandeln von Leistungsverträgen sowie das Umverteilen der Gemeindebeiträge an die Kulturinstitutionen beinhaltet. Ebenso wird der regionale Nutzen der Energieberatung hinterfragt und von Gemeindeseite teilweise vorgeschlagen, diese privatwirtschaftlich zu organisieren.
- In den Regionen ohne Regionalkonferenz wird keine Unterscheidung zwischen obligatorischen und weiteren Aufgaben gemacht. Vielmehr wird betont, dass ihr Aufgabenportfolio alles umfasst, was aus Sicht der Gemeinden sinnvoll ist.
- Es lässt sich **kein Bedarf an einer Ausweitung des obligatorischen Aufgabenportfolios** feststellen. Dies zeigt auch die Auswertung derselben Frage in einer kürzlich erschienenen Studie im Auftrag der TAK. Darin werden die Kompetenzen und Aufgabenbereiche der regionalen Organisationen ebenfalls als sinnvoll definiert erachtet (vgl. Abbildung 3-4).⁴⁴
- **Das Bedürfnis zur Wahrnehmung weiterer (freiwilliger) Aufgaben ist regional unterschiedlich.** So ziehen verschiedene Regionen den Ausbau ihres Aufgabenportfolios in Betracht, etwa in der Altersplanung (Emmental, Oberland-Ost, Biel-Seeland, Entwicklungsraum Thun, ARJB). Bei den Planungsvereinen mit bereits sehr breitem Aufgabenportfolio – insbesondere Biel-Seeland, Oberrhein, Kandertal und Obersimmental-Saenenland – sind die Möglichkeiten zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben momentan begrenzt. Zudem sprechen sich einzelne vor allem ländlichere Gemeinden (z.B. Täler des Oberlands-West, Bowil) dafür aus, das Aufgabenportfolio und die Strukturen der Regionen möglichst schlank zu halten. Sie fürchten sich bei einem Ausbau vor zusätzlichen Kosten, die sie – ihrer Ansicht nach – auch teilweise zugunsten der Zentren mittragen müssten.

b) Mechanismus der Übertragung von Aufgaben

- Der im Gemeindegesetz festgelegte **Mechanismus zur Übertragung von Aufgaben** an Regionalkonferenzen erweist sich nach Ansicht der meisten Akteure nach wie vor als zweckmässig, gibt aber auch Anlass für Kritik (H1.17). Der vorgesehene Mechanismus der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für obligatorische Aufgaben bzw. der Zustimmung der Gemeinden für weitere verbindliche Aufgaben ist zwar aufwendig und zeitintensiv. Er stellt aber sicher, dass die der Region übertragenen Aufgaben breit abgestützt und verbindlich sind und somit von den Gemeinden mitgetragen werden. Die Vorgabe, dass Aufgaben nur vom Kanton oder von den Gemeinden übertragen werden können, verhindert zudem, dass die Regionen sich zu einer vierten Staatsebene entwickeln.

⁴⁴ Ecoplan (2016), Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der TAK

- Entsprechend kritisieren die Regionalkonferenzen wie auch das AGR die kantonalen Ämter, welche Aufgaben nicht gemäss dem vorgesehenen Mechanismus übertragen, sondern den Regionen ohne gesetzliche Grundlage eine Aufgabe übergeben wollen. Grundsätzlich spricht es allerdings für die Etablierung der Regionen, wenn sie als Partner für die Zusammenarbeit in weiteren Aufgabengebieten wahrgenommen werden.
- Die Regionalkonferenzen bemängeln teilweise, dass es für sie aufwändiger ist, **neue freiwillige Aufgaben** zu übernehmen als für Planungsvereine (ebenfalls Teil von H1.17). Sie benötigen dazu eine formelle Grundlage: Sie sind mit der Vorlage eines Reglements bei allen Gemeinden zu einem aufwändigeren und längerdauernden Verfahren verpflichtet. Das neue Reglement ist dann nur für die Gemeinden bindend, die ihm zugestimmt haben. Wenn nicht alle zustimmen, müssen Teilkonferenzen gebildet werden, was bei der Aufgabenbewältigung zu einem unbefriedigenden «Flickenteppich» führen kann. Die Planungsvereine hingegen können einerseits einfacher testen, ob und wie die Wahrnehmung von Aufgaben auf regionaler Ebene funktioniert. Andererseits besteht damit auch das Risiko, dass diese Aufgaben zu wenig abgestützt sind.

Exkurs: Mechanismus zur Übernahme freiwilliger Aufgaben in Planungsverein und RK am Beispiel Altersplanung

Im Planungsverein

Im Verein Region Oberaargau bestand ein mehrjähriges Pilotprojekt (2006-13), in dessen Rahmen der Regionalverein vom Kanton für die regionale Altersplanung finanziert wurde (mittels Leistungsvertrag mit ALBA, GEF). 2013 lief dieser Vertrag mit dem Kanton aus. Mit Entscheid vom 9. Mai 2014 hat die Delegiertenversammlung die Finanzierung der regionalen Altersplanung durch die Gemeinden (Mitglieder) einstimmig beschlossen (Pro-Kopf-Finanzierungs-Beitrag von 20 Rappen). Die Kommission Altersplanung bestand schon seit der Einführung des neuen «Rahmenreglements Kommissionen» vom 22. November 2013. Auch die Einführung dieses Reglements erfolgte einstimmig.

Der Verein seeland.biel/bienne hat auf Beschluss der Delegiertenversammlung eine Kommission «Soziales und Gesundheit» gebildet, welche auch die regionale Angebotsplanung der Altersversorgung macht. Bei dieser regionalen Koordination handelt es sich um eine Aufgabe, die vorher eigentlich weder der Kanton noch die Gemeinden gemacht haben. Es war kein Finanzbeschluss damit verbunden. Der Planungsaufwand kann über die Mitgliederbeiträge finanziert werden. Für die Bildung der neuen Kommission war aber eine Statutenänderung notwendig.

In der Regionalkonferenz

Die Regionalkonferenz Emmental möchte ebenfalls die Altersplanung als weitere Aufgabe übernehmen. Für die bei einer Regionalkonferenz nötige Übertragung wurden die beiden Reglemente «Altersplanung» und «Spezialfinanzierung» ausgearbeitet, die von der Regionalversammlung am 26. Mai 2016 beschlossen wurden. Bis Ende 2016 müssen die Gemeinden nun

die beiden Reglemente einzeln je nach Organisationsreglement der Gemeinde beschliessen. An der Regionalversammlung im Mai 2017 erfolgen dann die definitive Aufgabenübertragung und das Inkrafttreten der Reglemente jeweils rückwirkend per 1. Januar 2017.

Die RKBM hat sich selber ein hohes Quorum für die Übernahme neuer Aufgaben im Bereich Soziales gegeben. Erst wenn ein sehr grosser Anteil der Gemeinden dafür ist, will sie solche neuen Aufgaben übernehmen und eine Teilkonferenz bilden. In der RKBM scheiterte die Einführung einer Teilkonferenz Soziales am festgelegten Quorum.

- Das Beispiel Altersplanung zeigt, dass die Gemeinden in der RK Emmental zwar an einer Zusammenarbeit mit dem ALBA interessiert sind, der Abschluss des Leistungsvertrags jedoch ohne entsprechendes Reglement nicht zulässig ist. Die Kritik der Regionalkonferenzen an den betroffenen kantonalen Ämtern rührt somit auch daher, dass das Angebot eines Leistungsvertrags der Realität der Regionalkonferenz zu wenig Rechnung trägt und sie vorläufig zu wenig einbezogen wurden. Gleichzeitig äussern aber sowohl die Regionalkonferenzen wie auch kantonale Stellen das Bedürfnis, eine Flexibilisierung der Übernahme von nicht-obligatorischen Aufgaben zumindest zu prüfen. Die fehlende Flexibilität bei der Reaktion auf neue Herausforderungen wird denn auch in der TAK-Untersuchung von den Berner Regionsorganisationen kritisiert (vgl. Abbildung 3-4).

c) Zusammenarbeit in den obligatorischen Aufgaben

- Die **Zusammenarbeit in den obligatorischen Aufgaben** hat sich sowohl in den Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenz etabliert. Die Bildung einer Regionalkonferenz war dazu also keine notwendige Voraussetzung, wie etwa das Beispiel des Emmentals zeigt, wo die Zusammenarbeit bereits im Verein Emmental gut funktionierte. Allerdings verursacht die Aufgabenerfüllung dort, wo im angedachten RK-Perimeter mehrere Planungsvereine bestehen, z.B. im Biel-Seeland-Berner Jura sowie in Thun-Oberland-West, teilweise zusätzlichen Koordinationsaufwand (z.B. Erstellung RGSK) (H1.18).
- Nachfolgend wird näher auf die **Zusammenarbeit in den obligatorischen Aufgaben** (Kulturförderung und Energieberatung) eingegangen. Den obligatorischen Planungsaufgaben ist ein separates Kapitel gewidmet (vgl. Kapitel 5), die obligatorische Aufgabe NRP wird unter Kapitel 7 betrachtet:
 - Bei der **regionalen Kulturförderung** geht es in erster Linie um die Finanzierung von Kulturinstitutionen. Die Aufgabe der regionalen Kulturförderung konnte sich in den Regionalkonferenzen dank bereits bestehenden Strukturen und klaren Entscheidungsprozessen einfacher etablieren als in den Regionen ohne Regionalkonferenz (H1.19). Die Anpassung des Grundbeitrags der Regionalkonferenzen für die zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Kulturförderung auf Anfang 2016 hat zu der Klärung der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Regionen beigetragen; von der Regionalkonferenz Emmental wird aber der kantonale Beitrag zur Wahrnehmung der Kulturförderaufgaben noch immer als zu gering eingestuft. Die Regionalkonferenzen kritisieren in diesem Zusammenhang,

dass sie die Strukturen für die Kulturförderung selbständig aufgebaut haben, während der Kanton den Aufbau der Gemeindeverbände finanziell unterstützte.

- Dagegen nahm die Gründung der Gemeindeverbände für Kulturförderung in den Regionen ohne Regionalkonferenzen Zeit in Anspruch, weil sie u.a. auf Widerstand stiessen und zudem geklärt werden musste, wie die Funktionen im Gemeindeverband besetzt werden können. Die gefundenen Perimeterlösungen werden von den betroffenen Regionen mehrheitlich begrüsst. Jedoch besteht ein allgemeines Unverständnis für die mit den Gemeindeverbänden geschaffenen Parallelstrukturen. Das Amt für Kultur betont, dass die Schaffung von Gemeindeverbänden aus juristischen Gesichtspunkten zur Herbeiführung rechtsverbindlicher Entscheide notwendig war (vgl. Exkurs auf Seite 42).
- Insgesamt begrüssen sowohl die Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenz, dass mit dem Kulturförderungsgesetz die Finanzierung der Kulturinstitutionen geklärt wurde. Positiv wird auch der vom Gesetz vorgesehene Spielraum in der Bestimmung der Gemeindebeiträge beurteilt. Er erlaubte beispielsweise der RK Bern-Mittelland, die Gemeindebeiträge nach vier Teilkreisen abzustufen. In der RK Oberland-Ost teilen sich die Gemeinden die 60% der Kosten auf, welche die Standortgemeinde und die umliegenden Gemeinden zu tragen hätten. Nichtsdestotrotz finden sich im ganzen Kanton Gemeinden, welche unzufrieden damit sind, dass sie Kulturinstitutionen mitfinanzieren müssen, zu denen sie keinen Bezug sehen. Auch wird teilweise bedauert, dass praktisch keine ländlichen Kulturinstitutionen unterstützt werden. Dies wäre als Geste gegenüber dem ländlichen Raum begrüsst worden und hätte die Akzeptanz aus diesem Raum erhöht.
- Im Bereich der **Energieberatung** besteht eine Leistungsvereinbarung zwischen dem kantonal zuständigen Amt für Umweltkoordination und Energie und den Regionen. Die meisten Regionen haben eine externe Energiefachstelle beauftragt. Gemäss dem zuständigen Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) ist die Qualität, wie die Aufgabe erfüllt wird, sehr personenabhängig. Das Leistungsniveau hat sich jedoch zwischen den Regionen angeglichen. Ob die Region als RK organisiert ist oder nicht, spielt für die Leistungserbringung und für den Kanton eine untergeordnete Rolle. Optimierungspotenzial sieht das AUE in der Organisation der Energieberatung, konkret in der Dreieckskonstellation Kanton, Region, Energieberater. Der Kanton ist aus seiner Sicht aktuell relativ weit von den Energieberatern weg, da diese von den Regionen mandatiert werden und zwischen dem Kanton und den Energieberatern kein Auftragsverhältnis besteht.⁴⁵ Auch ist der fachliche Austausch zwischen dem Kanton und den Energieberatern beschränkt. Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Abgrenzung zwischen öffentlicher Energieberatung und den weiteren Tätigkeiten der beauftragen Energieberatungsstellen sicherzustellen. Seitens der Regionen wird die Energieberatung wenig thematisiert und mehrheitlich als problemlos erachtet. Nach Auffassung einzelner Vertreter könnte auf diese Aufgabe auch verzichtet werden.
- Im Bereich der **weiteren (freiwilligen) Aufgaben** funktioniert die Zusammenarbeit sowohl in Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenz gut, wobei sie häufig auf ein vor SARZ

⁴⁵ Einzelne Regionen sehen dies zum Teil anders und betonen, dass die Energieberater über ein Pflichtenheft an den Kanton gebunden sind.

bestehendes Fundament aufbaut (Oberraargau, Emmental, Biel-Seeland). Auch bei den Regionalkonferenzen hat sich gezeigt, dass es möglich ist, weitere Aufgaben wahrzunehmen. Der Prozess zur Übernahme von nicht bereits schon zuvor bestehenden Aufgabenfeldern ist aber aufwendig, könnte aber in der Regionalkonferenz Emmental mit der Altersplanung erstmals gelingen. Das Beispiel zeigt auch, dass ein kleiner und homogener Perimeter der Regionalkonferenz für die Übernahme von weiteren Aufgaben von Vorteil ist (H1.18).

- **Altersplanung:** Für das zuständige Alters- und Behindertenamt (ALBA) ist eine regionale Perspektive in der Altersplanung von grosser Bedeutung. Sie erlaubt es, die Standortentscheide auf der Grundlage eines regionalen Meinungsbildungsprozesses vorzunehmen. Die angebotenen Leistungsverträge für die regionale Altersplanung sind daher aus Sicht des ALBA aufgrund des hohen Handlungsbedarfs ein pragmatischer Lösungsansatz. Grundsätzlich befürworten die Regionen die Altersplanung als sinnvolle Erweiterung des Aufgabenportfolios. Einzelne Gemeindevertreter beurteilen eine regionale Aufgabenerfüllung als wenig zweckmässig. Die Täler des Oberlands-West lehnen die Aufgabe aufgrund bereits bestehender Strukturen ab. Wie oben bereits ausgeführt, kritisieren die Regionalkonferenzen und das AGR das Vorgehen des ALBA zur Übertragung von Aufgaben im Bereich der Altersplanung.
- **Landschaftsqualität:** Gemäss dem LANAT sollen die elf zu etablierenden Regionalen Koordinationsstellen (RKS) auf bestehenden Strukturen (Regionen, Pärke oder Bauernverband als Träger) aufbauen und so eine effiziente Zusammenarbeit gewährleisten.⁴⁶ Demgegenüber kritisieren die Regionen teilweise die Kantonalisierung der übergeordneten Trägerschaft und das Vorgehen zum Aufbau der RKS. Sie bemängeln, dass sie vorgängig nicht einbezogen wurden und den Regionalkonferenzen die formalen Grundlagen zur Übernahme der Aufgabe fehlten. Diesbezüglich wurde mittlerweile von allen Beteiligten erkannt, dass es zur Übertragung der Aufgabe an eine RK einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf.

4.3 Ausblick

Das **obligatorische Aufgabenportfolio** ist relativ unbestritten. Aktuell drängt sich daher keine Weiterentwicklung im Sinne eines Ausbaus dieses Portfolios auf. Der im Gemeindegesetz festgelegte Mechanismus zur Übertragung obligatorischer Aufgaben an Regionalkonferenzen erweist sich nach wie vor als zweckmässig, wobei eine Klärung in den oben erwähnten Bereichen wie z.B. Altersplanung notwendig ist.

Anlass zur Diskussion gibt vor allem der Mechanismus zur Aufgabenübertragung für **weitere («freiwillige») Aufgaben**. Die aktuellen Regelungen zur freiwilligen Aufgabenübernahme sind für die Regionalkonferenzen unbefriedigend. Sie sind für die Übernahme verpflichtender (aber

⁴⁶ Im Gegensatz dazu bestehen bei einem vergleichbaren agrarökologischen Programm, der Vernetzungsplanung gemäss Direktzahlungsverordnung, 156 Trägerschaften, was einen entsprechend hohen kantonsseitigen Koordinationsaufwand verursacht. Bei der aktuellen Überarbeitung der Vernetzungsprojekte ist das Ziel, diese ebenfalls innerhalb der elf Perimeter des Programms «Landschaftsqualität» zu organisieren und die Ansprechpartner zu reduzieren. Die Regionen werden somit als Ansprechpartner an Bedeutung gewinnen.

nicht für bloss koordinative) Aufgaben mit der Vorlage eines Reglements bei allen Gemeinden zu einem aufwendigen und langen Verfahren verpflichtet. Das neue Reglement ist dann nur für die Gemeinden bindend, die ihm zugestimmt haben. Wenn nicht alle zustimmen, müssen dann Teilkonferenzen gebildet werden, was bei der Aufgabenbewältigung zu einem unbefriedigenden «Flickenteppich» führen kann. Demgegenüber ist die Übernahme neuer Aufgaben durch die Vereine einfacher, dafür rechtlich nicht bindend

Für die Weiterentwicklung der Übernahme von Aufgaben durch die Regionalkonferenzen sind folgende Optionen denkbar:

- **Weiter wie bisher (Status quo):** Unterschiedlicher Aufwand und Hürden zur Übernahme freiwilliger, verpflichtender Aufgaben durch die Regionalkonferenzen und Planungsvereine.
- **Nutzung der Spielräume:** Die Regionalkonferenzen können ihren Spielraum stärker nutzen bzw. den Begriff «koordinative Aufgaben» etwas extensiver auslegen und diese übernehmen, ohne dass es hierfür eine Aufgabenübertragung jeder einzelnen Gemeinde braucht. Zu dieser Variante kann auch die Option gezählt werden, dass für eine **Pilotphase** vorerst eine vorbereitende und koordinierende Aktivität entfaltet wird, die bloss einen Kreditbeschluss braucht, aber noch keine Aufgabenübertragung.
- **Aufgabenübertragung durch den Kanton ohne Zwang:** Bisher kann der Kanton den Regionalkonferenzen durch ein kantonales Gesetz Aufgaben übertragen (z.B. in der Regionalpolitik), und diese Aufgaben sind dann für alle Regionalkonferenzen obligatorisch. Neu könnten bestimmte kantonale Aufgaben zwar immer noch per Gesetz übertragen werden, aber nur als freiwillige Möglichkeit, nicht als Zwang für die Regionen: Es wäre denkbar, dass z.B. in der Altersplanung im kantonalen Recht nur die Möglichkeit (nicht aber der Zwang) geschaffen wird, dass eine Regionalkonferenz diese Aufgabe übernimmt. Die Regionalkonferenz hätte dadurch eine gesetzliche Grundlage und könnte die Aufgabe dann übernehmen. Für diesen Entscheid wäre eine einfache Mehrheit in der Regionalversammlung denkbar, ohne von jeder Gemeinde die Zustimmung einzuholen. Allenfalls könnte auch eine Referendumsmöglichkeit oder ein qualifiziertes Mehr vorgesehen werden (z.B. Zweidrittelsmehr oder Gemeindemehr als Zusatzerfordernis).
- **Aufgabenübernahme von Gemeindeaufgaben durch regionalen Entscheid:** Im Gemeindegesetz könnte vorgesehen werden, dass die Regionalkonferenzen weitere Aufgaben der Gemeinden übernehmen können, wenn die Regionalversammlung dem zustimmt, allenfalls mit Referendumsmöglichkeit, allenfalls auch mit qualifiziertem Mehr (z.B. Zweidrittelsmehr oder Gemeindemehr als Zusatzerfordernis). Die Aufgabenübernahme wäre in diesem Fall für alle Mitglieder der RK verbindlich.

Diese Optionen würden das Verfahren vereinfachen und einen Flickenteppich bzw. Teilkonferenzen vermeiden. Unterliegende Minderheitsgemeinden würden gegen ihren Willen eingebunden und zur Mitfinanzierung verpflichtet. Im Falle der letzten beiden Optionen würden ihnen Gemeindekompetenzen entzogen. Daher wäre zu prüfen, ob die bisherige Verfassungsgrundlage für die skizzierten Anpassungen genügt.

Denkbar wären auch die Optionen einer **Kantonalisierung** von bestimmten Gemeindeaufgaben oder von Regionsaufgaben oder auch die Schaffung **neuer obligatorischer Regionsaufgaben**: Für beides ist aber in unseren Abklärungen kein Bedarf⁴⁷ aufgetaucht, so dass sie nicht weiter ausgeführt werden.

Bei den Optionen besteht eine **Abhängigkeit** zur Weiterentwicklung der Strukturen: Eine Flexibilisierung der Aufgabenübernahme macht die Regionalkonferenzen attraktiver. Allerdings könnten auch die Befürchtungen in den Gemeinden steigen, welche gegen die Aufgabenübernahme sind. Wenn die Regionalkonferenzen obligatorisch erklärt würden, wäre auf dieses Argument von Minderheiten wohl noch stärker Rücksicht zu nehmen und die Aufgabenübertragung daher eher restriktiv zu handhaben.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen / Vorteile	Risiken / Nachteile
Wie bisher	– Keine Gemeinde wird zu einer «Regionalisierung» von Aufgaben gezwungen, der sie nicht zustimmt. – Befürchtungen von Gemeinden, die einer Regionalisierung skeptisch gegenüberstehen, werden vermindert.	– Weiterentwicklung bei neu auftauchenden regionalen Aufgaben wird erschwert. – Kleine Minderheiten können Lösungen verhindern: Flickenteppiche / Teilkonferenzen. – Schwerfälligkeit der Prozesse – Dynamik der Regionalkonferenzen wird gebremst.
Nutzung der Spielräume, evtl. Pilotphase	– Keine rechtlichen Anpassungen nötig. – Die Regionen können weitere Aufgabenfelder ausloten.	– Die Abgrenzung «koordinative Aufgaben» könnte umstritten sein. – Das Potenzial ist beschränkt, verpflichtende Planungen in neuen Sachbereichen können so nicht von den Regionen bearbeitet werden.
Aufgabenübertragung durch den Kanton ohne Zwang	– Klare kantonalrechtliche Grundlage bleibt erforderlich. – Mehr Flexibilität für die Regionen. – Flickenteppiche und Blockaden werden vermieden.	– Allfällige Minderheitsgemeinden müssen die Aufgabe mittragen. – Unterschiedliche Lösungen je nach Haltung der Regionen (ergibt unterschiedliche Zuständigkeiten von Kanton und Regionen je nach Übernahmewille der Region).
Aufgabenübernahme durch regionalen Entscheid	– Nachdem die Grundlagen geschaffen wären, wäre die Flexibilität für die Regionen sehr hoch. – Flickenteppiche und Blockaden werden vermieden.	– Allfällige Minderheitsgemeinden müssen die Aufgabe mittragen. – Kann als Schritt zu einer 4. Staatsebene gesehen werden.

⁴⁷ Gemäss Abschnitt 12.3 wird allerdings von wenigen Akteuren eine stärkere Kantonalisierung der Raum- und Verkehrsplanung zur Diskussion gestellt.

5 Planungsinstrumentarium

5.1 Wirkungsmodell

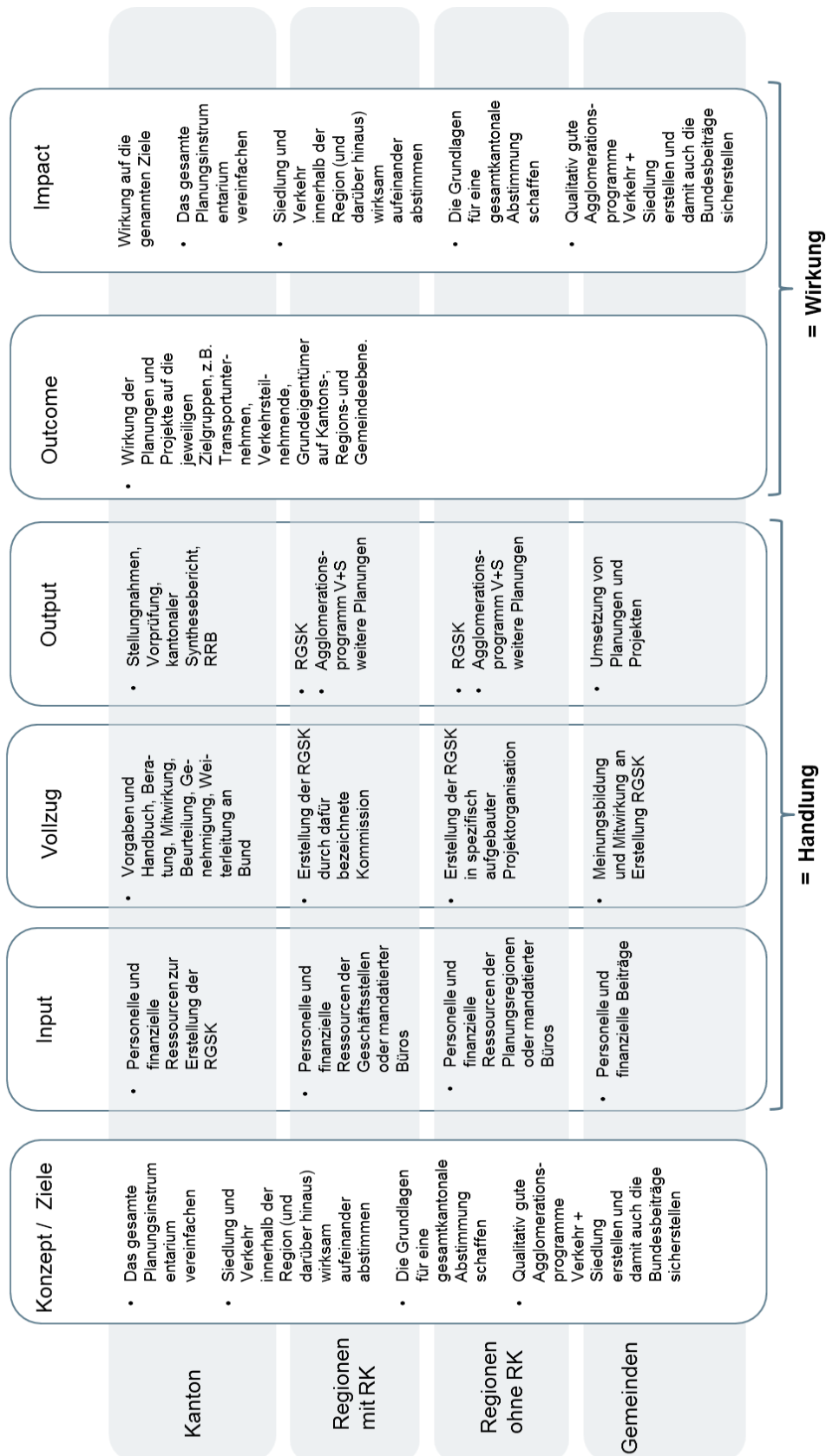
Das Wirkungsmodell gemäss Abbildung 5-1 kann wie folgt erläutert werden:

Im Planungsbereich bestehen die in SARZ definierten Ziele darin, das Planungsinstrumentarium zu vereinfachen, Siedlung und Verkehr innerhalb der Regionen und darüber hinaus wirksam aufeinander abzustimmen sowie die Grundlage für eine gesamtkantonale Abstimmung zu schaffen. Weiter ist das Ziel, qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung zu erarbeiten und damit auch die Bundesbeiträge sicherzustellen.

Der Kanton leistet an die Regionen zur Erarbeitung der RGSK finanzielle Beiträge und stellt personelle Ressourcen zur Begleitung und Unterstützung der Regionen zur Verfügung. Zudem macht der Kanton Vorgaben und stellt ein Handbuch zur Verfügung. Die Regionen setzen personelle und finanzielle Ressourcen ein. Sie erstellen die RGSK, die Agglomerationsprogramme V+S sowie weitere Planungen mit ihren internen Fachexperten oder mandatieren ein externes Planungsbüro und behandeln sie in den dafür zuständigen Kommissionen. Die Gemeinden wirken an der Erstellung mit und beteiligen sich in der Mitwirkung. Der Kanton beurteilt und genehmigt die RGSK und erstellt einen kantonalen Synthesebericht. Die Agglomerationsprogramme V+S reicht er beim Bund ein.

Die RGSK werden als regionale Richtpläne mit der Genehmigung durch den Kanton behördenverbindlich. Die verschiedenen Planungen und Projekte wirken auf die jeweiligen Zielgruppen und geben den planerischen Rahmen für die kantonalen, regionalen und kommunalen Behörden, aber auch für Transportunternehmen und letztlich weitere private Akteure. Die damit beabsichtigte Wirkung im Planungsbereich entspricht den eingangs skizzierten Zielen.

Abbildung 5-1: Wirkungsmodell Planungsinstrumente

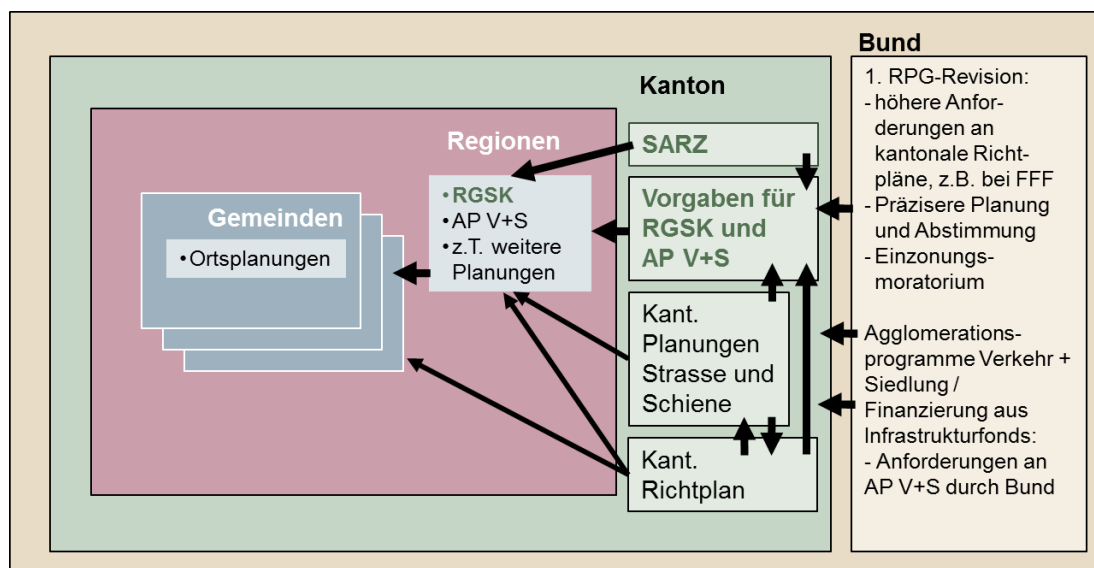


5.2 Einleitung / Grundlagen

a) Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK)

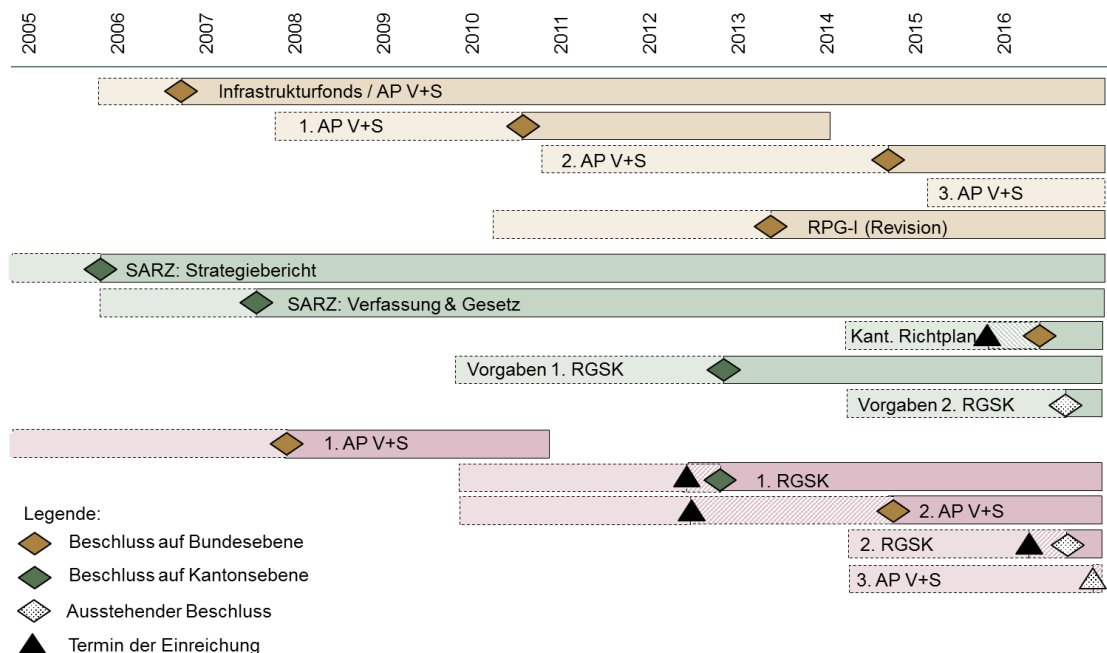
Die RGSK sind die zentralen regionalen Planungsinstrumente. Ihnen kommt eine wichtige Scharnierfunktion zwischen den kommunalen und kantonalen Planungen zu. Die folgende Abbildung 5-2 zeigt vereinfacht, in welchem Kontext von Bundes- und Kantonsreformen und -vorgaben die RGSK zu positionieren sind. Sie verdeutlicht auch, dass die RGSK eine (vereinheitlichte) Form der Planung sind, aber die Inhalte letztlich durch Anforderungen und die finanziellen Möglichkeiten von Bund und Kanton sowie den allgemeinen Strukturwandel geprägt werden. Dies ist bedeutsam, weil sich Kritik an den RGSK häufig auf deren Inhalt und nicht das Instrument an sich bezieht, und weil diese Inhalte (z. B. engere Spielräume in der Siedlungsentwicklung) primär durch übergeordnete Vorgaben und nicht durch SARZ entstehen.

Abbildung 5-2: Planungsinstrumente gemäss SARZ und Umfeld



Die zeitliche Abfolge der verschiedenen Bundes- und Kantonsvorgaben und der Entstehung der regionalen Planungen ist relativ komplex. Eine grobe Übersicht gibt die Abbildung 5-3.

Abbildung 5-3: Planungsinstrumente gemäss SARZ und Umfeld im Zeitverlauf



Erläuterungen:

Hinweis zur Farbgebung: Braun sind die Planungsinstrumente auf Bundesebene, grün jene auf Kantons-ebene und rot diejenigen auf regionaler Ebene.

Auf Bundesebene wurde mit dem Infrastrukturfonds die Grundlage für die AP V+S geschaffen, zudem wurden für jede Generation die Vorgaben vorbereitet, beschlossen und im Rahmen der Prüfung der AP V+S auch umgesetzt. Ein wichtiger Meilenstein auf Bundesebene war auch die Revision des Raumplanungsgesetzes (1. Etappe).

Auf regionaler Ebene wurden die AP V+S der ersten Generation noch ohne die gesetzliche Grundlage zu den RGSK erstellt, wobei die Vorarbeiten zu SARZ (siehe grüne Balken) bereits ihre Vorwirkung zeitigten. Ab der zweiten Generation waren RGSK und AP V+S zeitlich koordiniert und wurden weitgehend aus einem Guss erstellt.

Eine der wichtigsten Aufgaben im Planungsbereich ist die Erstellung der RGSK. Jede Region erarbeitet für ihren Perimeter ein RGSK. Im Perimeter Thun-Oberland-West erstellen die Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saanenland zusammen mit dem Entwicklungsraum Thun ein gemeinsames RGSK. Im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura erstellen die Planungsvereine seeland.biel/bienne und Berner Jura ein separates RGSK.

Abbildung 5-4: Aufgaben der Regionen mit und ohne RK im Bereich Planung

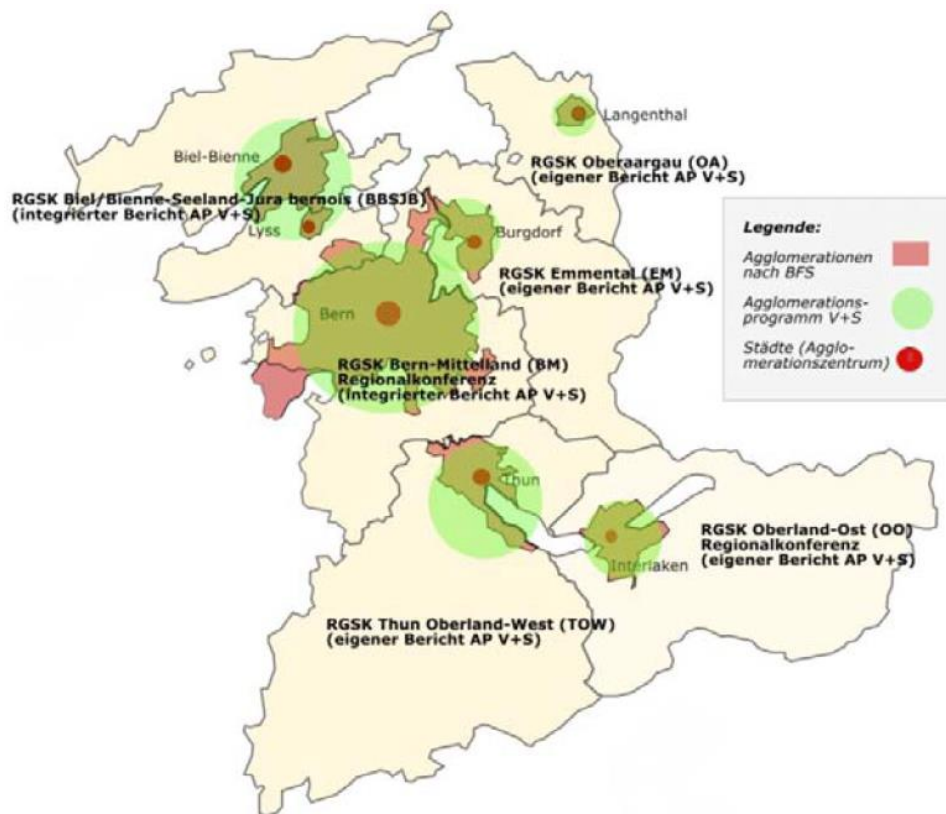
Obligatorische Aufgaben für RK gemäss Art. 141 GG	Aufgaben der Regionen ohne RK
– Erarbeitung RGSK – Regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung und deren gegenseitige Abstimmung (Abs. 1, Bst. a) – RK können regionale Überbauungsordnung zur Wahrung regionaler Interessen erlassen (Art. 98a BauG)	– Erarbeitung RGSK durch Regierungsrat in Zusammenarbeit mit regionalen Verkehrskonferenzen und Planungsregionen (Art. 98a BauG).
– Erlass von für die regionale Raumentwicklung bedeutsamen Plänen in den Bereichen regionale Entwicklung, Umwelt, Landschaft, Siedlung, Verkehr sowie Versorgung und Entsorgung (Art. 98, Abs. 3 BauG)	
– Im Bereich ÖV übernehmen sie die Aufgaben der Verkehrskonferenzen (vgl. Art 16a ÖVG)	– ÖV: Verkehrskonferenzen erarbeiten regionale Angebotskonzepte; wirken mit bei der kantonalen Investitionsplanung... (vgl. Art. 16, Abs. 3 ÖVG)
– RK können regionale Zusatzangebote als verbindlich erklären und einen Kostenverteilungsschlüssel beschliessen (Art. 18a ÖVG)	– Die regionalen Verkehrskonferenzen können den Gemeinden regionale Zusatzangebote sowie einen Schlüssel zur Verteilung der daraus resultierenden Kosten vorschlagen. – Wenn mindestens zwei Drittel der von einem Zusatzangebot begünstigten Gemeinden, welche zugleich zwei Drittel der Bevölkerung vertreten, die notwendigen Kredite bewilligt haben, kann der Regierungsrat auf Antrag der regionalen Verkehrskonferenz die übrigen Gemeinden zur Mitfinanzierung verpflichten. (Art. 18 ÖVG)

b) Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung (AP V+S)

Die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung (AP V+S) bzw. die damit verknüpften Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds waren ein «Aufhänger» von SARZ, denn es musste sowohl eine koordinierte Planung wie auch eine entsprechende regionale Trägerschaft sichergestellt werden, um den Anforderungen des Bundes zu genügen.

Während die erste Generation der AP V+S noch während der Strategiephase von SARZ erarbeitet wurden, stützen sich die späteren Generationen von AP V+S auf die RGSK (vgl. Abbildung 5-3). Die AP V+S und damit auch die finanziellen Beiträge beziehen sich nur auf die Agglomerationen (gemäss BFS) und damit nur auf einen Teil der Perimeter der RGSK (vgl. folgende Abbildung). Dabei wurde unterschiedlich vorgegangen, indem einige Regionen direkt das RGSK als AP V+S eingereicht haben, andere ein separates AP V+S auf den Grundlagen des RGSK erstellt haben.

Abbildung 5-5: Agglomerationsprogramm V+S



Quelle: JGK (2012), Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation, S.1

5.3 Planungsinstrumentarium vereinfachen und regionale Planung vereinheitlichen

- Mit SARZ wurden die RGSK und damit erstmals im Kanton Bern flächendeckend einheitliche, behördenverbindliche regionale Siedlungs- und Verkehrsplanungen eingeführt. Vorher gab es 19 Planungs- und Bergregionen mit höchst unterschiedlichen Planungen, was Umfang, Periodizität und Verbindlichkeit betrifft. Auch die einheitlichen und strikten Vorgaben führten zu einer **Vereinheitlichung der Planung** (H2.2). Damit stieg auch die Beachtung der Planungen durch alle massgeblichen Akteure.
- Die Einschätzungen, ob diese Reformen auch zu einer **Vereinfachung** geführt haben, gehen auseinander. Der Grund liegt einerseits in den deutlich erhöhten Anforderungen und dem dadurch erhöhten Aufwand. Andererseits liegt es an den unterschiedlichen regionalen Ausgangslagen und auch darin, dass die Regionen unterschiedliche weitere Aspekte (wie Landschaft, Tourismus) ins RGSK übernommen haben oder aber als separate Planungen weiterführen. Vor allem der bereits grosse Umfang, die Komplexität und damit verbunden die Handhabung und Verständlichkeit der RGSK werden als Hinderungsgründe für die In-

tegration weiterer Themen und Instrumente genannt. Zudem weisen die RGSK und die bereits bestehenden Planungen eine unterschiedliche Flughöhe auf. Hier wäre es eine unrealistische Erwartung, dass ein Instrument in einer komplexer gewordenen Welt alle Planungsthemen abdecken und erst noch zu einer Vereinfachung führen könnte. Entscheidend ist, dass die erhöhten Anforderungen in einem heterogenen Kanton überhaupt bewältigt werden konnten, und dies ist gelungen (H2.1). Die vorherigen uneinheitlichen, oft nicht aktuellen und nicht verbindlichen regionalen Planungen wurden gemäss Expertenaussagen auch von Gerichten mehrfach gerügt.

- Das Ausmass der Vereinfachung hängt vom Aufgabenbereich ab:
 - Motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr: Starke Reduktion der Planungsinstrumente (bestehende Teilrichtpläne wurden i.d.R. ins RGSK überführt).
 - ÖV: Nur eine bedingte Reduktion und Vereinheitlichung. Die ÖV Angebotsplanung gab es bereits vor SARZ, sie wurde parallel weitergeführt. Die Interessengemeinschaft öffentlicher Verkehr regt an, dass die RVKs, welches die Spezialisten für den ÖV sind, vermehrt in die Erarbeitung der RGSK einbezogen werden sollten.
 - Raumplanung: starke Vereinfachung durch die Reduktion der 19 Berg- und Planungsregionen auf sechs RK-Perimeter und Zusammenfassung verschiedener (Teil-) Richtpläne im RGSK.
- Die **Qualität der RGSK** hängt nicht von der Organisationsstruktur (RK oder nicht), sondern von den involvierten Personen und Planungsbüros ab (H2.3). Jedoch kann die Erstellung durch die RK zu einer höheren Akzeptanz bei den Gemeinden führen. Die Verbindlichkeit ist für die Gemeinden in einer RK oder mit einem Planungsverein gleich hoch und die Abstimmungsprozesse laufen sehr ähnlich. Der formale Unterschied im Genehmigungsverfahren (Regionalversammlung oder Verein) war bisher nicht von Bedeutung.

5.4 Siedlung und Verkehr innerhalb der Region und gesamtkantonal wirksam aufeinander abstimmen

- Die RGSK haben die **Abstimmung von Siedlung und Verkehr gefördert**. Mit den RGSK hat der Kanton aus Sicht der Regionen ein Instrument, welches überall gleich aufgebaut ist und auch Quervergleiche zulässt. Nebst dem eigentlichen Resultat ist auch der Prozess der Interessensabwägung während der Erstellung der RGSK wichtig. Der Stellenwert der RGSK hat auch durch das neue RPG zugenommen. Die kantonale Synthese ist vor allem ein Instrument für den Kanton zur Prioritätensetzung sowie der Fortschreibung der kantonalen Richtplanung und der kantonalen Verkehrsinfrastrukturplanung (namentlich Strassenplanung und Planung der Infrastruktur sowie des Angebots des öffentlichen Verkehrs). Gemäss dem ARE trägt der kantonale Synthesebericht auch wesentlich zur Kohärenz des Agglomerationsprogramms V+S bei (H2.4).⁴⁸

⁴⁸ vgl. auch JGK (2012), RGSK: Synthesebericht 2012

Zur Illustration: Die Stadt Bern und die regionale Planung

«Als Zentrum einer Region ist die Stadt Bern auf eine gute Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden angewiesen. Aber auch für diese ist die Zusammenarbeit mit der Stadt elementar. Der Alltag spielt sich immer mehr in funktionalen Räumen ab und orientiert sich dementsprechend immer weniger an Gemeindegrenzen. Daher ist die regionale Planung, insbesondere die immer engmaschigere Abstimmung von Verkehr und Raumplanung, unverzichtbar. Regionalkonferenz und Agglomerationsprogramme beziehungsweise die regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte sind dafür zu einer bedeutenden Grundlage geworden.»

Alexander Tschäppät, Stadtpräsident Bern, Verkehrstag 2016 (BVE (2016), S. 9)

- Der **Erarbeitungsprozess** funktioniert sowohl in den Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenzen zufriedenstellend. Der Prozess wird von den Regionen generell als gut, aber aufwändig beurteilt. Die Top-down-Vorgaben des Kantons sehen die Regionen zur Sicherstellung einer einheitlichen Planung als berechtigt an, wobei sie nicht mehr weiter ausgebaut werden sollten. Die Mitwirkung der Gemeinden am RGSK (bottom-up) ist generell hoch, stösst durch das Milizsystem bei kleineren Gemeinden jedoch teilweise an Grenzen. Aus Sicht des Wirtschaftsraums Bern hat sich der Einbezug der Wirtschaft seit der ersten RGSK-Generation verbessert, wobei insbesondere das Thema Logistikverkehr im MIV von Bedeutung ist. Die Verbände werden besser und frühzeitiger einbezogen.
- Faktisch erarbeiten im gesamten Kanton die Regionen das RGSK, auch in denjenigen Regionen, wo keine RK besteht. Ursprünglich war vorgesehen, dass dort wo keine RK besteht, der Kanton den **Lead** übernimmt. Jedoch wird die aktuell gelebte Praxis von sämtlichen Akteuren als sinnvoll betrachtet. Dadurch konnten auch die in einer Evaluation zum Erarbeitungsprozess monierten verschiedenen Zuständigkeiten und Rollen des Kantons und der Planungsvereine entschärft werden (H2.5).⁴⁹
- In Bezug auf die Prioritätensetzung wird von Kantonseite zum Teil bemängelt, dass die RGSK noch stark einem **«Wunschkonzert»** gleichkommen und es bereits von Seiten der Regionen einer stärkeren Priorisierung bedarf. Besonders aus dem Tiefbauamt und der BVE wird kritisch angemerkt, dass die Abstimmung zwischen den Bedürfnissen der Stadt und dem Umland nicht einfach ist (z.B. Postauto versus Stadtbuss). Das partizipative Vorgehen ist relativ ressourcenintensiv. Die Konsensfindung zwischen Gemeinden und Regionen ist unterschiedlich gut gelungen.
- Ein Spannungsfeld besteht zwischen den **unterschiedlichen Bedürfnissen von urbanen und ländlichen Regionen**:
 - Während die urbanen Regionen mit den Agglomerationsprogrammen und entsprechenden finanziellen Beiträgen einen hohen Anreiz, aber auch hohe Anforderungen für die

⁴⁹ Fischer (2011), Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr als obligatorische Aufgabe der Regionalkonferenzen im Kanton Bern. Evaluation der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK), S.30.

Planung haben, ist die Motivation im ländlichen Raum teilweise geringer, und die Anforderungen werden - trotz Bemühungen um deren Differenzierung - teils als zu hoch beurteilt.

- Ein ansehnlicher Teil der (meist aus ländlicher Perspektive) geäusserten Kritik ist nicht auf die Form (RGSK), sondern auf deren Inhalt zurückzuführen: Die Entwicklungsspielräume wurden durch die Bundesgesetzgebung eingeschränkt, der Strukturwandel wird besonders im ländlichen Raum spürbar und die Anforderungen an die Planung sind gestiegen; die RGSK sind Ausdruck, aber nicht Ursache dieser Entwicklungen.
- Es ist bisher erst teilweise gelungen, dass die ländlichen Räume ihre Entwicklungsperspektiven im Rahmen des RGSK-Prozesses entwickeln und einbringen, obschon das Gefäss hierfür eigentlich geeignet wäre (H2.6).
- Die Flughöhe der RGSK ist für beide Räume nicht optimal. Für die Agglomerationen müsste aus Kantonssicht teilweise noch detaillierter geplant werden, für die ländlichen Räume sind die RGSK jedoch eher eine zu engmaschige Vorgabe (H2.7).

Exkurs: Beispiele zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr mit Mehrwert für den ländlichen Raum

Das RGSK enthält verschiedene Themen, welche besonders im ländlichen Raum einen Mehrwert schaffen:

- Ausscheidung von Zentren vierter Stufe (meist ländliche Zentren, die dadurch auch Entwicklungsmöglichkeiten erhalten)
- Definition von Vorranggebieten für Wohnen und Arbeiten auch im ländlichen Raum (ermöglichen künftige Einzonung, obwohl Fruchtfolgeflächen betroffen sind)
- Aufwertung Velowegverbindungen (Korridorstudien, Behebung von Schwachstellen auf Kantonsstrassen)

Im RGSK Biel-Seeland

- Landwirtschaftliche Planung Seeland-West (Bekämpfung Bodenerosion, Massnahmen zur Bodenverbesserung, Flurwegsanieierungen etc.)
- «Feriendorf im Gemüsegarten» (Ausscheidung von Standorten für mögliche Feriendörfer in der Landwirtschaftszone)

Im RGSK Emmental

- Umfahrung Burgdorf-Oberburg-Hasle (Die geplanten Umfahrungen von Oberburg und Hasle kommen vor allem dem ländlichen Raum zu Gute, dessen Erreichbarkeit sich dadurch erhöht)
- «Hotelzonen» (schaffen Möglichkeit für Gasthöfe in Landwirtschaftszonen (Agrotourismus) unter bestimmten Voraussetzungen)

Regionales ÖV-Zusatzangebot Oberland-Ost

In der Region Oberland-Ost konnte im Bereich der ÖV-Angebotsplanung (*nicht* Teil des RGSK) ein regionales Zusatzangebot realisiert werden. Mit Zustimmung der Gemeinden in der Regionalversammlung (Mehrheitsbeschluss) konnte ein Nachtbus-Angebot (Moonliner) für die Region aufgebaut werden. Die Region musste dazu der Defizit-Übernahme zustimmen. Der Beschluss war auch bindend für die Gemeinden, welche dagegen gestimmt haben.

Es handelt sich dabei nicht um eine Massnahme des RGSK und auch nicht um eine weitere (freiwillige) Aufgabe, sondern eben um ein *regionales* ÖV-Zusatzangebot, das über das Gesetz über den öffentlichen Verkehr geregelt wird. Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr "legitimiert" die Regionalkonferenz (-versammlung) per Mehrheitsbeschluss, dieses Angebot für alle Gemeinden der Regionalkonferenz als verbindliche Verpflichtung zu beschliessen.

Eine andere Regelung gilt in den regionalen Verkehrskonferenzen. Dort ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich und nur der Regierungsrat kann auf Antrag der RVK die anderen Gemeinden verpflichten.

- Aktuell liegt der **thematische Fokus der RGSK** auf Siedlung und Verkehr. Optional können weitere Themen wie Landschaft und Tourismus behandelt werden, was sich gemäss den beteiligten Akteuren bewährt hat. Damit wurde auch dem Vorschlag aus einer 2011 durchgeführten Evaluation zur Erarbeitung der RGSK Rechnung getragen, in welcher vorgeschlagen wurde, dass den Bedürfnissen des ländlichen Raums und der Tourismusregionen besser Rechnung zu tragen und die Themen «Natur und Landschaft» sowie «Tourismus» in den RGSK zu ergänzen sind.⁵⁰ Die meisten Akteure begrüssen aber einen thematischen Fokus auf Siedlung und Verkehr, um die bereits komplexen RGSK thematisch nicht zu überladen. Gewisse Gesprächspartner könnten sich die Integration weiterer Themen wie Windenergie, Energieplanung allgemein oder Schulplanung durchaus vorstellen. Der Wirtschaftsraum Bern betont, dass die Themen Wohnen und Arbeiten eng mit dem RGSK verknüpft sind und noch verstärkt berücksichtigt werden sollten.⁵¹ Die Behandlung optionaler Themen soll aus Sicht der Regionen weiterhin möglich sein und hat mit der Integration der behördenverbindlichen Inhalte der regionalen touristischen Entwicklungskonzepte (RTEK) zur stärkeren Berücksichtigung ländlicher Themen beigetragen (H2.8).
- Die «**Bewirtschaftung**» der Massnahmen, also das Umsetzungscontrolling bedeutet für die Regionen einen grossen Aufwand und eine grosse Herausforderung. Ein Problem ist dabei auch die Verbindlichkeit von Massnahmen: Einzelne Gemeinden können z.B. ein regionales Verkehrsprojekt zu Fall bringen oder eine im RGSK vorgesehene Siedlungsentwicklung bzw. die damit verbundene Einzonung blockieren. Auch der Evaluationsbericht

⁵⁰ Fischer (2011), Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr als obligatorische Aufgabe der Regionalkonferenzen im Kanton Bern. Evaluation der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK), S.5

⁵¹ Die Entwicklungen in diesen Bereichen, z.B. Modelle von Co-Working, sollten im RGSK noch verstärkt berücksichtigt werden. Wohnen und Arbeiten generieren Verkehr, der regional koordiniert werden muss.

RGSK der 1. Generation kommt zum Schluss, dass eine verstärkte Umsetzung der Massnahmen angestrebt und nicht mit jeder Generation die «Ideensammlung» vergrössert werden sollte.⁵² Für das ARE ist die Frage offen, wie die Umsetzung der Massnahmen sichergestellt werden kann, zumal die Bau- und Finanzierungsreife nicht überall gegeben ist. In der Umsetzung sind auch die Rollen der Akteure (Kanton, Regionen, Gemeinden) zu klären.

5.5 Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen

- Das ARE hat die Berner **Agglomerationsprogramme** überwiegend als gut bis sehr gut beurteilt (H2.9). Die Bundesbeiträge pro Kopf waren überdurchschnittlich. Die Agglomeration Bern erhielt im Agglomerationsprogramm der 2. Generation 834 CHF pro Einwohner. Dies im Vergleich zu 181 CHF pro Kopf für Basel oder 370 CHF in Genf.⁵³ Die RGSK waren als koordinierte Planungen in gewissem Sinn pionierhaft. In der ersten Generation wurden die Agglomerationsprogramme noch ohne SARZ und RGSK erarbeitet. Die Regionen meinen denn auch, dass die Agglomerationsprogramme bei der Erarbeitung des ersten RGSK geholfen hätten und nicht umgekehrt. Jetzt, wo beide Planungsinstrumente etabliert sind, bestehen zwischen dem RGSK und dem Aggloprogramm sehr hohe Synergien. Auch die Evaluation der RGSK der 1. Generation kommt zum Schluss, dass die Integration des Agglomerationsprogramms V+S in das RGSK überwiegend gelungen ist, wobei der Aufwand dazu als beträchtlich eingeschätzt wird und die Anforderungen des Bundes und des Kantons unterschiedlich sind.⁵⁴

Beispiele

- für Projekte, die dank der Mitfinanzierung durch den Bund bereits realisiert wurden:⁵⁵
 - Tram Bern West
 - Wankdorfplatz
 - Bahnhofstasse Bözingenfeld
 - Uferweg in Thun
 - ein Teil der neuen Verkehrsgestaltung Böödeli in Interlaken
- für Projekte in der Umsetzung:
 - Entflechtung Wylerfeld (Bahn)
 - Velostation im Bahnhof Bern
 - Umfahrung Worb
 - Bypass Thun Nord
 - Sanierung Ortsdurchfahrt und Bahnhofplatz Burgdorf
 - Sanierung Eigerplatz in Bern

⁵² JGK Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2012), Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation. S- 5

⁵³ Ecoplan (2016), Agglomerationsprogramme im Überblick. Erfolgreiche überkommunale Abstimmung zwischen Verkehr und Siedlung, S. 35

⁵⁴ JGK Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2012), Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation, S. 14

⁵⁵ Quelle: BVE (2016): Referat von Regierungsrätin Barbara Egger am Verkehrstag 2016, Dokumentation S. 6

- Umstritten ist der aktuelle **Vierjahresrhythmus** zur Überarbeitung der RGSK. Der Überarbeitungsaufwand wird von den Regionen als gross eingestuft, so dass öfters ein Wechsel vom 4-Jahres-Rhythmus auf 6 oder 8 Jahre gewünscht wird (H2.10). Das Abstimmungsbedürfnis mit dem vierjährigen Erarbeitungsprozess der Agglomerationsprogramme wird von den Geschäftsführern der Regionen zwar anerkannt. Für die Beibehaltung spricht auch die Koordination mit der ebenfalls vierjährigen ÖV-Angebotsplanung. Beim aktuellen Rhythmus fehlt gemäss den Regionen und Gemeinden aber die Zeit zur Umsetzung der zahlreichen Massnahmen. Es wird argumentiert, die «Planbeständigkeit» sei nicht gegeben, wobei für viele Akteure die Aktualität wichtiger ist, was u.U. teilweise häufige Anpassungen an gewissen Teilen bedingt. Auch stellen die Regionen bei den Gemeinden eine gewisse Planungsmüdigkeit fest. Selbstkritisch wird auch festgehalten, dass das Umsetzungscontrolling aufgrund der beschränkten Ressourcen teilweise zu kurz kommt. Die Kantonsvertreter sind sich bewusst, dass der Vierjahresrhythmus arbeitsintensiv und deshalb nicht unbestritten ist. Jedoch ist er aufgrund der Abstimmung mit anderen Planungsprozessen, insbesondere des AP, zweckmässig, zumal in der Region Bern-Mittelland und im Planungsverein seeland.biel/bienne der relevante Teil aus dem RGSK direkt dem AP entspricht. Auch die Themen Arbeitszonenbewirtschaftung und die neuen Auflagen betreffend Fruchtfolgeflächen erfordern einen relativ engmaschigen Überarbeitungsrhythmus.
- Die Idee von Teilrevisionen statt einer vollständigen Überarbeitung alle vier Jahre ist umstritten. Die Regionen befürchten, dass der Aufwand bei Teilrevision vergleichbar ist wie bei einer Gesamtrevision. Es ist aber unbestritten, dass man nicht sämtliche Teile des RGSK alle vier Jahre vollständig überarbeiten muss und sich auf die zu aktualisierenden Teile fokussieren kann.

5.6 Ausblick

Die RGSK sind als Planungsinstrument breit akzeptiert und haben einen wesentlichen Beitrag zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr und der verschiedenen Verkehrsträger geleistet. Sie bilden heute ein unverzichtbares Zwischenglied zwischen kantonaler und kommunaler Planung und ermöglichen eine (zunehmend auch gesetzlich zwingend erforderliche) regionale Abstimmung bei gleichzeitig hoher kommunaler Partizipation. Ihr thematischer Schwerpunkt und Fokus auf Abstimmung von Verkehr und Siedlung wird weitgehend begrüsst. Auch die Agglomerationsprogramme schneiden auf Bundesebene überdurchschnittlich gut ab. Im ländlichen Raum wird der Nutzen als weniger gross eingeschätzt als in den Agglomerationen, was nicht zuletzt mit den stärkeren finanziellen Anreizen für die Agglomerationsgebiete zusammenhängt, wobei die Verbesserungen der Verkehrsangebote dank den Agglomerationsprogrammen durchaus auch den Pendler/innen aus dem ländlichen Raum zu Gute kommen.

Bei der Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums stehen die folgenden drei Themen im Zentrum:

- Überarbeitungsrhythmus
- Controlling der Massnahmenumsetzung
- Themenbreite der RGSK

Bei den kantonalen Vorgaben ist zudem weiterhin darauf zu achten, sich auf das absolut Notwendige zu konzentrieren, um die Komplexität und den Aufwand für die Regionen in erträglichem Ausmass zu halten.

a) Überarbeitungsrhythmus

Beim Überarbeitungsrhythmus gibt es zwar unterschiedliche Ansichten, aus den Workshops hat sich aber aus Sicht der Evaluatoren klar die Variante «Massgeschneiderte Aktualisierung alle 4 Jahre» als beste herauskristallisiert. Ob und wo ein RGSK angepasst werden muss, würde dann auch bilateral zwischen Kanton und Region geprüft. Alle 8 Jahre wäre dann in den meisten Fällen eine gründlichere Anpassung angezeigt. Der Anpassungsbedarf hängt zwar auch davon ab, ob sich die Vorgaben des Bundes ändern, jedoch ist es primär der Kanton, der den Rhythmus aufgrund der Abstimmung mit der kantonalen Raum- und Verkehrsplanung vorgeben muss.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
– Status Quo – Alle 4 Jahre	– Abstimmung mit anderen kantonalen und nationalen Planungen, insbesondere AP V+S und ÖV-Angebotskonzept bleiben gewährleistet. – Kosten bei regelmässigen (fokussierten) Überarbeitungen tendenziell günstiger, da Kompetenzen erhalten bleiben. – Neue Anforderungen im Bereich FFF und Arbeitszonenbewirtschaftung erfordern regelmässige Aktualisierung.	– Überforderung der Gemeinden. – Überlastung der Regionen. – Wegen des hohen Aufwands für die Überarbeitung fehlen die Ressourcen für Umsetzung und Controlling.
– Massgeschneiderte Aktualisierung alle 4 Jahre («Teilrevisionen») ⁵⁶	– In jeder Legislatur wird geprüft, ob und wo das RGSK aktualisiert werden muss («massgeschneidert»), damit wird auch die Verankerung bei den Behörden verbessert. – Gemeinden und Regionen werden durch die Fokussierung entlastet. – Die Abstimmung zum Rhythmus anderer Planungsinstrumenten bleibt erhalten.	– Falls geringe Aktualisierungen nötig sind, muss trotzdem das ganze Verfahren durchgeführt werden.
– Weniger häufig, alle 6 bis 8 Jahre Totalrevision	– Entlastung der Gemeinden und Regionen.	– Abstimmung mit anderen kantonalen und nationalen Planungen, insbesondere AP V+S und ÖV-Angebotskonzept ist stark erschwert bis unmöglich. – Know-how-Verlust und hoher Aufwand zur Wiedereinarbeitung nach 6 bis 8 Jahren.

⁵⁶ In einer Evaluation zur Erarbeitung der RGSK aus dem Jahr 2011 wurde vorgeschlagen, dass der Fokus auf der Aktualisierung und Anpassung der Massnahmenblätter liegen sollte und zu prüfen wäre, ob alternierend alle vier Jahre eine kleine und eine grosse Anpassung stattfinden soll.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
		– Die Akteure befassen sich für lange Zeit nicht mit der Planung. – Aktualität kann nicht gewährleistet werden, was insbesondere für neue Anforderungen im Bereich FFF und Arbeitszonenbewirtschaftung problematisch sein kann.

b) Controlling der Massnahmenumsetzung

Das Mass an umgesetzten Massnahmen (Umsetzungsquote) und das Controlling der Massnahmenumsetzung ist noch nicht optimal. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Regionen, aber auch der Kanton, in den RGSK nicht immer genügend Prioritäten setzen und teilweise ein Wunschkatalog von nicht überall bau- und finanzierungsreifen Projekten präsentiert wird. Es ist aber auch zu beachten, dass die Erarbeitung der RGSK der 1. Generation eine eigentliche Pionierleistung darstellt. Insbesondere ist es eine grosse Herausforderung, auf einen vom Bund vorgegebenen Eingabetermin ein komplett realistisches Bauprogramm über mehrere Jahre vorzulegen. Entsprechend kann es bei der Umsetzung einzelner Massnahmen zu Verzögerungen kommen (vgl. Exkurs unten). Schliesslich sind auch die politischen Rahmenbedingungen auf kantonaler und kommunaler Ebene immer wieder Veränderungen unterworfen. Dies kann zu einer Anpassung der Prioritäten bei der Umsetzung einzelner Massnahmen führen.

Umso wichtiger ist es, dass festgelegt wird, wer für das Controlling der Umsetzung von Massnahmen bzw. für die Koordination und «Fortschreibung» des Katalogs von Massnahmen zuständig ist. Dies war bisher nicht überall klar. Dabei ist zu beachten, dass die Massnahmen teilweise in kantonaler, teilweise in überkommunaler und teilweise in kommunaler Kompetenz liegen. Neben den Zuständigkeiten ist auch die Finanzierung dieser Aufgaben zu klären.

Exkurs: Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Als Hilfsgrösse für die «Umsetzungsquote» der Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen dient ein grober Überblick zu den "Strassenmassnahmen" (nur A-Massnahmen).⁵⁷ Dabei ist wichtig zu erwähnen, dass mit der Umsetzung der AP 2. Generation erst 2015 gestartet wurde.⁵⁸

Die folgende Tabelle zeigt, dass für die AP der ersten Generation bisher für rund 64% Prozent der Bundesbeiträge eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen wurde und somit rund zwei Drittel der angedachten Projekte umgesetzt wurden. Dies illustriert die Tatsache, dass die Umsetzung in vielen Fällen Zeit braucht oder auch durch kommunale Entscheide verzögert oder blockiert werden kann.

	5 AP der 1. Generation	6 AP der 2. Generation (Umsetzung erst im Anlaufen)
Bundesbeitrag gemäss Leistungsvereinbarung im Mio. CHF	107.96	62.12
Bundesbeitrag gemäss Finanzierungsvereinbarung in Mio. CHF	68.81	5.04
Gesprochener Bundesbeitrag gemäss FV in % von reserviertem Bundesbeitrag gemäss Leistungsvereinbarung	64%	8%

c) Thematische Breite

Dass die Aspekte Verkehr und Siedlung weiterhin den Kern der RGSK bilden, ist unbestritten. Der Einbezug der Landschaftsentwicklung ist ebenfalls weitgehend gelungen und aufgrund der hohen Wechselwirkungen zweckmässig. Der Einbezug des Tourismus als raumwirksame und wirtschaftlich in einigen Regionen höchst relevante Aktivität ist grundsätzlich ebenfalls wünschenswert. Hier müssen die Erfahrungen mit der Formulierung und Integration der RTEK (Regionale Tourismusentwicklungskonzepte) noch vertieft ausgewertet werden.

Eine weitere thematische Ausweitung (z.B. Windenergie) ist als Option im regionalen Ermessensspielraum zweckmässig. Weil damit aber auch eine zusätzliche Komplexität und ein erhöhter Überarbeitungsaufwand verbunden sind, sollten solche Ausweitungen **freiwillig** bleiben.

⁵⁷ Der Stand der Umsetzung wird hier über die Investitionskosten angegeben. Eine Aussage über die Anzahl der Finanzierungsvereinbarungen ist wenig aussagekräftig, da die Anzahl der Massnahmen nicht abschliessend definiert ist und die Massnahmen sehr unterschiedliche Investitionssummen aufweisen.

⁵⁸ Eine analoge Auswertung für den öV würde ein ähnliches Bild abgeben, macht aber nur bedingt Sinn, da es sich um einzelne Grossprojekte handelt. Bei den Schwierigkeiten in der Umsetzung sind v. a. die vielen kleineren Projekte gemeint.

d) Weitere Optimierungen

- **Verstärkte Abstimmung zwischen dem Kanton und den regionalen Trägerschaften.**
Die Regionen sollten bereits im Erarbeitungsprozess eine stärkere Priorisierung vornehmen und sich nicht darauf beschränken, sämtliche Massnahmen der Gemeinden aufzunehmen und dem Kanton zu unterbreiten. Zugleich ist eine frühzeitige Abstimmung auf die Vorgaben und Möglichkeiten des Kantons anzustreben.
- Weiter optimiert werden könnte auch die **Abstimmung der verschiedenen Instrumente**, insbesondere die Erarbeitung des RGSK und der ÖV-Angebotsplanung. Obwohl diese thematisch eng zusammenhängen, werden sie in den Regionen oft von unterschiedlichen Kommissionen behandelt. Auch der Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation kommt zu diesem Schluss, dass die Rolle des ÖV im RGSK noch besser kommuniziert werden sollte. Gemäss diesem Bericht soll das ÖV-Angebot nach wie vor über die bestehenden Instrumente ÖV-Angebotskonzept, bzw. -beschluss sowie den Infrastrukturrahmenkredit geplant werden. Das RGSK dient dabei als Grundlage.⁵⁹ Ob es in der Zusammenarbeit der kantonalen Stellen Optimierungspotenzial gibt (TBA, AöV, AGR, VOL), wäre allenfalls genauer zu prüfen; die meisten Akteure haben im Verlaufe der Zeit Verbesserungen konstatiert.
- Letztendlich stellt sich auch bei den RGSK die **Perimeterfrage**. Das Seeland und der Berner Jura erstellen separate RGSK. Im Perimeter Thun-Oberland-West erstellen die drei Planungsvereine aktuell ein RGSK zusammen. Hier wären die Vor- und Nachteile des Zusammenführens der Teile Berner Jura und Biel-Seeland oder andererseits separater RGSK für Thun-Oberland-West (RGSK Thun-Spiez und ein RGSK KSS (Kandertal, Simmental, Saanenland)) abzuwägen.

⁵⁹ JGK (2012), Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation, S. 6.

6 Agglomerationsentwicklung

6.1 Einleitung / Grundlagen

Auslöser von SARZ war u. a. die Planungserklärung des Grossen Rats im Jahr 2000, welche eine Agglomerationsstrategie forderte.⁶⁰ In der Planungserklärung wurde der Regierungsrat aufgefordert, gemeinsam mit der ersten Überprüfung der «Strategie Gemeinden» einen Bericht über die künftige Strategie in Bezug auf die bernischen Agglomerationen vorzulegen.

Entsprechend wollte der Regierungsrat mit der Förderung der regionalen Zusammenarbeit gleichzeitig die Agglomerationen als Wachstumsmotor stärken (siehe auch Exkurs/Kasten). Im Leitsatz 1 von SARZ hält er fest, dass der Kanton zur Stärkung seiner Wirtschaftskraft «einen Beitrag zur Lösung der drängendsten Probleme in den Agglomerationen leistet».⁶¹ Es sind Probleme wie Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme und schwierige öffentliche Finanzlage, welche die Agglomerationen nicht im Alleingang lösen können. Vielmehr sind von Seiten Bund, Kanton und Gemeinden gezielte Strategien und Massnahmen zugunsten der Agglomerationen gefragt. Da diese Probleme auch über die Agglomerationsgrenzen hinaus vorzufinden sind, strebte der Regierungsrat einen umfassenden struktur- und regionalpolitischen Lösungsansatz an, der insbesondere auch den Zielen der Wachstumsstrategie⁶² gerecht wird.⁶³

Somit wollte der Regierungsrat mit SARZ die Voraussetzung für eine effizientere Zusammenarbeit der Gemeinden und der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung schaffen. Die vor der Einführung von SARZ bereits bestehenden Projekte in den Agglomerationen des Kantons Bern, insbesondere die damals bereits anlaufenden Vorarbeiten für die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung, sollten mittel- bis langfristig ebenfalls durch die neu geschaffenen Rahmenbedingungen profitieren können (vgl. Kapitel 5).

SARZ war jedoch nicht als umfassende Agglomerationsstrategie konzipiert, die alle denkbaren sachlich-thematischen Bereiche abdeckt, wie dies u. a. die nach SARZ erschienenen Strategien der TAK⁶⁴ bzw. (darauf aufbauend) des Bundes⁶⁵ vom Ansatz her tun: SARZ ermöglicht und fördert Strukturen und Planungsinstrumente, welche – neben anderen Zielen – auch zur Förderung der Agglomerationen beitragen, dies primär, weil SARZ zu den AP V+S beiträgt, die im Richtplan verankerte Zentrenstruktur (und damit wiederum die Agglomerationen) stärkt.

⁶⁰ Planungserklärung des Grossen Rates vom 21. November 2000, Ziff. 2.5

⁶¹ Regierungsrat (2005): Bericht vom 11.05.2005 an den Grossen Rat über die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (RRB1552). Bern. S. 16.

⁶² Vgl. Regierungsrat (2007), Wachstumsstrategie.

⁶³ Regierungsrat (2006), Antrag des Regierungsrates zur Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, S. 5ff.

Gemeinderat der Stadt Bern (2003), Agglomerationspolitik, S. 2.

⁶⁴ TAK (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.

⁶⁵ Bundesrat (2015): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung der Schweiz. Bern.

Exkurs: Die Ursprünge der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) ⁶⁶

«Ende der 90-er Jahren hat der Kanton Bern seinen kantonalen Richtplan total überarbeitet und ihn als Führungsinstrument des Regierungsrates vollständig neu ausgestaltet und mit den übrigen Führungsinstrumenten (Regierungsrichtlinien, Aufgaben- und Finanzplan) verknüpft. Der neue Richtplan wurde im Februar 2002 vom Regierungsrat verabschiedet und im Juni 2003 vom Bundesrat genehmigt. Sowohl in den Strategien wie in den Massnahmen kommt der Stärkung der Agglomerationen und Städten im Richtplan ein hoher Stellenwert zu. Deshalb wurde mit dem Richtplan erstmals für den Kanton Bern eine klare Zentralitätsstruktur als Steuerungsinstrument geschaffen (Strategie C1 des Richtplanes) und die Städte und Zentren hierarchisch unterschiedlichen Stufen zugewiesen. Damit ist vor allem eine wirtschaftspolitische Wirkung verbunden, die zu einer Stärkung der Zentren und deren Agglomerationen als Wirtschaftsstandorte führen soll. Bei den Umsetzungsmassnahmen des Richtplanes ist die Erarbeitung einer Zentren- und Agglomerationspolitik als besondere Massnahme (Massnahme C_03) aufgenommen worden. Damit will der Kanton eine ziel- und problemorientierte Stadt- und Agglomerationsstrategie erarbeiten und sich auf Bundesebene für die Interessen der Zentren und Agglomerationen einsetzen. (...)

Alle diese Bestrebungen und politischen Diskussion haben dazu geführt, dass der Regierungsrat im Dezember 2001 das Projekt Agglomerationsstrategie Kanton Bern (...)gestartet hat. In der Legislaturperiode 2002 bis 2006 wurde die Erarbeitung der Agglomerationsstrategie als eine der zentralen Massnahmen des Regierungsrates in die Richtlinien der Regierungspolitik 2003-2006 beim Legislaturziel «Zusammenhalt im Kanton festigen» aufgeführt. »

6.2 Agglomerationen als Wachstumsmotor stärken sowie Stärkung der Entwicklungspotenziale urbaner Regionen

Die Hypothesen zur Stärkung der Agglomerationen als Wachstumsmotoren (H3.1-H3.4) beziehen sich auf die Stellung der Agglomerationen innerhalb der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen sowie den Einfluss von SARZ auf die Agglomerationsentwicklung. Aus der Prüfung dieser Hypothesen gehen folgende Ergebnisse hervor:

- Der **Einfluss von SARZ** auf die Stärkung der Agglomerationen lässt sich kaum von anderen Einflüssen isolieren, auch wenn die Agglomerationen sicherlich an Gewicht in der Planung deutlich zugelegt haben (H3.2): SARZ ist nicht die einzige Strategie, welche die Stärkung der Agglomerationen zum Ziel hat. Eine wichtige Rolle spielen die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung mit Beiträgen des Bundes, aber auch die Standortförderung des Kantons Bern, die sich auf die Zentrenstruktur gemäss Richtplan stützt. Insgesamt ist der direkte Beitrag von SARZ zur Stärkung der Agglomerationen als Wachstumsmotoren eher gering. Indirekt hat SARZ aber mit den geschaffenen Zusammenarbeitsstrukturen und den RGSK als zentrales Instrument wichtige Gefässe und Planungsinstrumente geschaffen

⁶⁶ Aus: Miesch, Christoph (2001), Agglomerationsstrategie des Kantons Bern. Referat Anlässlich der Tagung «Agglomerationspolitik als Chance».

und den Dialog auch Stadt-Land übergreifend gefördert. Diese ermöglichen nicht zuletzt eine regional abgestützte und verbindliche Planung und Prioritätensetzung, die mit einer gewissen Konzentration auf die Zentren den Agglomerationen zugutekommt.

- Wie bereits in Kapitel 5.5 erwähnt, waren die **Agglomerationsprogramme** des Kantons Bern im nationalen Vergleich überdurchschnittlich erfolgreich, und es gelang, Bundesbeiträge für wichtige Verkehrsinfrastrukturen zu erhalten. Dies wäre zwar theoretisch auch ohne SARZ möglich gewesen, aber die Voraussetzungen wurden mit den Zusammenarbeitsstrukturen und den neuen Planungsinstrumenten wesentlich verbessert. Das vergleichsweise erfolgreiche Abschneiden der Agglomerationsprogramme trägt in den urbanen Räumen zudem auch massgeblich zur Realisierung von wichtigen Umsetzungsmassnahmen im Bereich Siedlung und Verkehr bei.
- Die Stellung der Agglomerationen ist mit den **regionalen Strukturen** weder generell gestärkt noch geschwächt worden (H3.1, H3.3, H3.4). Zwar können die Agglomerationsgemeinden ihre Anliegen genügend in die regionalen Strukturen einbringen. Die Anliegen der Agglomerationen werden zudem i.d.R. von den ländlichen Gemeinden unterstützt, wo ein gutes Verhältnis und gegenseitiges Verständnis besteht (z.B. RK Emmental). Demgegenüber besteht in den Regionen Bern-Mittelland, Thun-Oberland-West und Oberraar-gau vereinzelt noch immer ein angespanntes Verhältnis zwischen der Agglomeration und dem Umland. Die Agglomerationsgemeinden im Raum Bern können im Rahmen der grossen Regionalkonferenz Bern-Mittelland ihre spezifischen Probleme zu wenig thematisieren. Die Teilkonferenz Wirtschaft löst dieses Anliegen nicht.⁶⁷ Insbesondere die Städte Bern und Thun kritisieren, dass ihre Anliegen aufgrund der regionalen Sicht verwässert werden. Der Wirtschaftsraum Bern fügt an, dass Agglomerationsinteressen in einer funktionalen Struktur (Zusammenfassung gleichartiger Gemeinden zu «Sektoren» innerhalb von Regionalkonferenzen) besser gewahrt werden könnten. Je nach Projekt sollten flexible funktionale Zusammenarbeiten innerhalb einer Region angestrebt werden (z.B. funktionale Räume um Entwicklungsstandorte oder funktionale Räume entlang eines Korridors zwecks einer Korridorstudie).
- Allerdings besteht bei der **Förderung der Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen** weiterer Optimierungsbedarf. Zwar führt die regionale Zusammenarbeit dazu, dass für die Agglomerationsentwicklung relevante Diskussionen, z.B. über die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, geführt werden. Einige zentrale Umsetzungsmassnahmen werden aber – teilweise aufgrund der Gemeindeautonomie – nicht realisiert (z.B. Tram Region Bern). Das Beispiel von Interlaken, wo durch das politische Gewicht und den Einsatz der Regionalkonferenz Oberland-Ost die Ablehnung des Agglomerationsprogramms der zweiten Generation abgewendet werden konnte, zeigt jedoch, dass die regionalen Organisationen dem urbanen Raum durchaus zur Stärkung verhelfen können.

⁶⁷ Die Initiativen wie der Verein «BernNeuGründen» oder das informelle Treffen der 12 Gemeindepräsidenten der Kernagglomeration im Rahmen des „Boccia-Clubs“ (Fokus Bern orientiert sich auf ganzes Kantonsgebiet und hat keinen Zusammenhang mit Thema) illustrieren, dass bezüglich Zusammenarbeit in der Kernagglomeration Bern noch ungedeckte Bedürfnisse bestehen.

6.3 Ausblick

Wie erwähnt war SARZ nicht als umfassende Agglomerationsstrategie konzipiert, aber SARZ wollte die Voraussetzungen schaffen, um die Zusammenarbeit und die koordinierte Planung in den Agglomerationen zu verbessern. Dies ist weitgehend gelungen. Entscheidend für die Förderung der Agglomerationen sind aber letztlich andere Elemente: Die Bundesbeiträge, die politisch (vom Grossen Rat) vorgenommene Prioritätensetzung bei Investitionen und in weiteren Politikfeldern (z. B. Finanzausgleich, Standortförderung, Bildungspolitik usw.) und die kantonale Raumentwicklungspolitik. Die Instrumente von SARZ (insbesondere die RGSK) sind aber wichtige Elemente in diesem komplexen Räderwerk, welche eine zielgerichtete Prioritätensetzung unterstützen.

Es stellt sich die Frage, ob es eine erweiterte oder verstärkte Förderung der Agglomerationen braucht, oder ob im Gegenteil zu viel für die Zentren und zu wenig für den ländlichen Raum getan wird (vgl. folgendes Schlüsselthema in Kapitel 7). Gemäss den vorliegenden Ergebnissen sind die Instrumente vorhanden und das Mass der «Zentrenorientierung» wird letztlich politisch durch Einzelentscheide bestimmt. Wichtig scheint allerdings, dass insbesondere in der grossen Regionalkonferenz Bern-Mittelland die Agglomerationen auch für weitere agglomerationsspezifische Zusammenarbeitsthemen (z. B. in der Sozialpolitik, in der Bildung) geeignete Strukturen finden können: Hier besteht in Bezug auf die Übernahme neuer (freiwilliger) Aufgaben noch Potenzial für eine Flexibilisierung (vgl. entsprechende Ausführungen im Abschnitt 4.3 zur Übernahme weiterer (freiwilliger) Aufgaben). Es ist im Lichte der Tripartiten Agglomerationsstrategie der TAK⁶⁸ und der revidierten Bundespolitiken für die Agglomerationen und für den ländlichen Raum⁶⁹ zu prüfen, wo der Kanton und/oder die Regionen selbst in den verschiedenen Politikfeldern noch besser auf die urbanen Herausforderungen eingehen können. In diesem Sinn wäre ein «Strategiecheck» der Regionen gemeinsam mit dem Kanton denkbar. Die Evaluation hat allerdings keinen dringenden Handlungsbedarf für zusätzliche Strategien aufgezeigt, u.a., weil es genügend Instrumente und Gefässe gibt (z.B. das kantonale Raumkonzept und die RGSK). Der Ball liegt hier primär bei den Regionen, so wurde es auch am Workshop mit den Gemeinden und Regionen überwiegend bestätigt. Sollte der Strategiecheck dennoch einen Handlungsbedarf ergeben, sind verschiedene Optionen denkbar:

- Ein SARZ-Zusatzpaket das bisher nicht behandelte agglomerationsspezifische Aufgaben und Themen wie z.B. die Sozialpolitik behandelt.
- Einzelne regions- bzw. agglomerationsspezifische oder auch themenorientierte Strategien, dort wo dies für notwendig erachtet wird.
- Je nach Region: Prüfung organisatorischer Massnahmen (analog zum Verein seeland.biel/bienne, der eine Teilkonferenz Agglomeration Biel gebildet hat).

⁶⁸ TAK (2013): Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.

⁶⁹ Anpassungen in der Neuen Regionalpolitik, Förderinstrumente für funktionale Räume, Regionale Innovationssysteme RIS usw., vgl. z.B. www.regiosuisse.ch.

7 Ländlicher Raum, insbesondere NRP

7.1 Einleitung /Grundlagen

SARZ ist als Agglomerationsstrategie entstanden, aber schon früh zu einer Strategie für den gesamten Kanton Bern ausgebaut worden. Der ländliche Raum ist bei den Zusammenarbeitsstrukturen und bei den Planungsinstrumenten gleichermassen betroffen. Zwar gibt es ausserhalb der Agglomerationen keine Bundesbeiträge an Verkehrsinfrastrukturen, dafür aber spielt die Neue Regionalpolitik im ländlichen Raum eine wichtige Rolle und bildet eine der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen und der Planungsvereine. Zudem hat SARZ zum Ziel, zur Verbesserung des Verständnisses zwischen Städten, Agglomerationen und dem ländlichen Raum beizutragen und dadurch den Zusammenhalt im Kanton Bern zu festigen.

Eine Einordnung der Aspekte zum ländlichen Raum in SARZ wird insbesondere in Leitsatz 12 der Strategie⁷⁰ vorgenommen: *«Die Agglomerationsstrategie wird auf Grund der vielen Verflechtungen und Abhängigkeiten zu einer umfassenden Strategie zur Stärkung der Teilräume ausgebaut. Zusammenarbeitsmodelle und Planungsinstrumentarien werden nicht nur für die Agglomerationen, sondern für alle Teilräume analysiert, wobei den spezifischen Bedürfnissen der Agglomerationen Rechnung getragen wird. Die Querbezüge zur "Strategie ländlicher Raum" werden hergestellt. Es wird deshalb der Begriff "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit" verwendet.».*

Im Jahr 2004 wurde das Projekt «Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums»⁷¹ gestartet. Ziel war, nebst der Hinwendung zu den städtischen Gebieten im Rahmen einer klaren Zentrenpolitik auch die regional unterschiedlichen Entwicklungspotenziale des ländlichen Raums zu fördern.⁷² Die Massnahmen dieser Strategie wurden, soweit nicht abgeschlossen, 2008 vollständig in die NRP überführt.

Zudem erarbeitete der Kanton Bern 2004 eine Wachstumsstrategie mit dem Ziel das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. 2006 wurde die Strategie im Rahmen eines Controllingberichts aktualisiert. Mit dem Controlling hat der Kanton gleichzeitig auch die Berichterstattung zur Umsetzung der «Wachstumsstrategie Version 2007», der «Wachstumsstrategie 2004» und der «Strategie für eine differenzierte Stärkung des ländlichen Raums» abgeschlossen. Da das Formulieren von strategischen Leitlinien für die wirtschaftliche Entwicklung zu den Daueraufgaben des Kantons gehört, hat er 2011 die Wirtschaftsstrategie 2025 vorgelegt.⁷³ In dieser Strategie wird jedoch darauf verzichtet, den ländlichen Raum spezifisch zu behandeln. Eine spezifische bzw. separate Strategie für den ländlichen Raum (oder besser: für die sehr unterschiedlichen

⁷⁰ Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552), S. 52

⁷¹ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 15. Juni 2005 zur Umsetzung der Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums.

⁷² Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Bericht des Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552), S. 2

⁷³ Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (2011), Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern

ländlichen Teilräume des Kantons) gibt es im Kanton Bern demnach nicht, der ländliche Raum wird aber im kantonalen Richtplan, in den RGSK und bei den NRP-Programmen behandelt.⁷⁴

Exkurs: Der Einbezug des ländlichen Raums in SARZ⁷⁵

«Die Überlegungen zu einem verbesserten Planungsinstrumentarium und den institutionellen Rahmenbedingungen der überkommunalen Zusammenarbeit legten es nahe, nebst den Agglomerationen auch periphere und ländliche Räume einzubeziehen, um eine für den Kanton Bern zweckmässige und mehrheitsfähige Gesamtlösung zu entwickeln. Da die Verkehrsströme und Pendlerbewegungen nicht an den Grenzen der Agglomerationen Halt machen, ist eine Ausweitung der Strategie naheliegend. Dies führte zu einer Vernetzung der «Agglomerationsstrategie» und «Strategie ländlicher Raum», wie es in den Stossrichtungen und Massnahmen des Kantonalen Richtplans, aber auch der Wachstumsstrategie «Stärken und Potenziale entwickeln» angestrebt wird. Die begriffliche und inhaltliche Ausweitung ermöglicht die für die weiteren Arbeiten geforderte Gesamtsicht und rechtfertigt sich nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der auf Bundesebene vorgeschlagenen Lösungen für eine «Neue Regionalpolitik», die zur Lösung der relevanten Verflechtungen – namentlich zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen – von einem funktionalräumlichen Konzept ausgeht.

Die Arbeiten sowohl auf der regionalen wie auf der kantonalen Ebene haben klar gezeigt, dass eine verbindliche Zusammenarbeit der Zentrums- und Agglomerationsgemeinden für eine bessere Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der Verkehrspolitik aller Verkehrsträger und – mittel nur unter Einbezug der periurbanen und ländlichen Gemeinden zielführend sein kann. Schon heute arbeiten die Gemeinden des Kantons Bern für die Formulierung des Angebotes im öffentlichen Verkehr in sechs grossräumigen regionalen Verkehrskonferenzen zusammen.

Diese Grossräume eignen sich am besten für die vom Bund geforderte Abstimmung von Gesamtverkehrs- und Siedlungsentwicklung in sog. Agglomerationsprogrammen. Deshalb gehen die im Kanton Bern entwickelten Reformvorschläge über ein reines Agglomerationsmodell hinaus und beziehen gezielt alle Regionen, auch periphere und ländliche Räume, in die Analysen und zum Teil in die Reformvorschläge mit ein. Es handelt sich bei den Vorschlägen um einen Schritt in Richtung eines umfassenden struktur- und regionalpolitischen Lösungsansatzes, der den besonderen Bedürfnissen der Agglomerationen eingebettet in ein Gesamtkonzept Rechnung trägt. Deshalb wurde auf die umfassendere Bezeichnung "**Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit**" gewechselt.

(...) Eine Doppelspurigkeit der etablierten Perimeter der regionalen Verkehrskonferenzen und neu von (meist engeren) Agglomerationsperimetern hätte neue Schnittstellen und aufwendige Abstimmungsprozesse geschaffen und würde das Ziel einer Vereinfachung und einer integralen Betrachtung verfehlen: Eine weitsichtige Agglomerationspolitik darf nicht an den Grenzen der vom Bundesamt für Statistik definierten Agglomerationsräume Halt machen.»

⁷⁴ An dieser Stelle ist anzumerken, dass die vom Grossrat angenommene Planungserklärung der SVP (Augstburger/Rufener) vom 16. Januar 2016 die Ausarbeitung einer Strategie zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land zum Ziel hat.

⁷⁵ Aus: Miesch, Christoph (2001), Agglomerationsstrategie des Kantons Bern. Referat Anlässlich der Tagung «Agglomerationspolitik als Chance».

Wie erwähnt ist Rolle der Regionen in der (gleichzeitig auch auf Bundesebene reformierten) Regionalpolitik im Zuge von SARZ neu definiert worden. Die vorberatende Kommission zu SARZ regte im Februar 2007 an, den RK und Planungsvereinen die regionalen Aufgaben gemäss Gesetz über die Regionalpolitik zu übertragen.⁷⁶ Mit der Annahme der von SARZ angestossenen Gesetzesänderung wurden die RKs und Planungsvereinen zu Trägern des Regionalmanagements. Sie schliessen mit dem BECO eine Leistungsvereinbarung ab, gemäss der sie insbesondere folgende Leistungen erbringen:⁷⁷

- Erstellen und Aktualisieren von regionalen Förderprogrammen
- Beratung der Gemeinden in regionalpolitischen Fragen und Initiantengruppen in der Entwicklung von Projekten
- Initiieren von Projekten zur Entwicklung der Region
- Prüfen von Projektanträgen zuhanden des Kantons
- Controlling des regionalen Förderprogramms und Berichterstattung an den Kanton sowie Mitwirkung beim Controlling von einzelnen Projekten (sofern nicht selbst geführt)
- Führen einer Geschäftsstelle
- Realisierung von Projekten, wobei dies über die Projektbudgets abgegolten wird

7.2 Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen

Der nachfolgende Abschnitt 7.2 enthält die Ergebnisse zu den Hypothesen über die Stellung des ländlichen Raums in den durch SARZ geschaffenen Strukturen (H. 4.3-4.6) und geht weiter auf die Umsetzung der NRP in den Regionen ein (H4.1-4.2). Im darauffolgenden Abschnitt 3.6 wird der Einfluss von SARZ auf die Stadt-Land-Beziehung untersucht (H4.8).

Einleitend ist an dieser Stelle nochmals anzumerken, dass SARZ weder eine umfassende Agglomerationsstrategie noch eine umfassende Strategie zur Förderung des ländlichen Raums ist.

- Der **Beitrag von SARZ zur Entwicklung des ländlichen Raums** wird regional und je nach Akteur unterschiedlich beurteilt (H4.1 und H4.6): Mit der NRP und den RGSK stehen grundsätzlich Instrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung. Die Gemeinden sind bezüglich des Einflusses von SARZ auf den ländlichen Raum eher kritisch und sehen einen geringen Nutzen. Ein Teil der Regionen ist der Ansicht, dass die RGSK grundsätzlich auch ein Instrument für den ländlichen Raum sind und die ländlichen Regionen auch von der Förderung der regionalen Zentren profitieren könnten. Die kritischeren Geschäftsstellen finden, dass SARZ den Bedürfnissen des ländlichen Raums zu wenig Rech-

⁷⁶ Vorberatende Kommission SARZ (2007): Änderungsanträge vom 8. Februar 2007 zuhanden der 2. Lesung im Grossen Rat.

⁷⁷ Beco (2015): Neue Regionalpolitik. Umsetzungsprogramm des Kantons Bern 2016-2019. Bern. S. 63.

nung trägt. Der ländliche Raum stehe vor Herausforderungen (Versorgung, die Organisation der Dorfgemeinschaften, Schulen, soziale Einrichtungen), die durch SARZ nur bedingt abgedeckt werden. Dennoch könnte der ländliche Raum sein Potenzial noch besser nutzen, wenn er gemeinsam handeln würde.

Sowohl in Regionen mit als auch ohne Regionalkonferenz finden sich aber auch positive Beispiele zum Einbezug des ländlichen Raums: Die Regionalkonferenz Oberland-Ost wird beispielsweise als Plattform für die Gemeinden wahrgenommen, welche sie unterstützt und sich für ihre Anliegen einsetzt. Mit der Landschaftsberatungsstelle, einer aktiven Rolle in der NRP und der Integration des regionalen Tourismusentwicklungskonzepts (RTEK) in das RGSK treibt sie in verschiedenen Bereichen die Entwicklung des ländlichen Raums voran. Nebst dem Instrument ist somit auch zentral, dass die Akteure sich entsprechend engagieren.

Ein Teil der Kritik rührt daher, dass der Einbezug des ländlichen Raums nicht allen Regionen gleichermassen gelingt oder der geschaffene Mehrwert für den ländlichen Raum zu wenig wahrnehmbar ist. Weiter bringen Kritiker vor, dass SARZ nur einen Teil der Bedürfnisse des ländlichen Raums abdeckt. Ausserdem sehen sich viele ländliche Gebiete in ihrem Entwicklungspotential negativ von den raumplanerischen Vorgaben (KRP, RPG) betroffen, wobei die Vorgaben nicht direkt mit SARZ in Verbindung stehen: Die veränderten rechtlichen und raumpolitischen Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben finden aber (auch) in den Planungsinstrumenten von SARZ ihren Niederschlag, und die Kritik trennt oft nicht zwischen Kritik am Instrument und Kritik an diesen Rahmenbedingungen.

- Die **Aufgaben in der NRP werden von den regionalen Organisationen** generell gut umgesetzt (H4.2). Die NRP wird von ihnen als sinnvolle Aufgabe, die zur Entwicklung des ländlichen Raums beiträgt, begrüsst. Die durch SARZ geschaffenen grossräumigeren Strukturen sind für die Umsetzung der NRP ein Vorteil. Für die Qualität der Aufgabenerfüllung ist jedoch nicht ausschlaggebend, ob sie von einem Planungsverein oder einer Regionalkonferenz übernommen wird. Es ist viel entscheidender, wie die NRP innerhalb einer Region organisiert ist. Insbesondere eine für die NRP zuständige Kommission, eine gewisse Wirtschaftsnähe und Affinität der zuständigen Personen tragen zu einer guten Umsetzung der regionalen NRP-Aufgaben bei.
- Die **Ausgestaltung der Stimmengewichte** führt, wie Kapitel 3.5 näher ausgeführt, nicht zu einer Benachteiligung des ländlichen Raums (H4.3-H4.5). Allenfalls hat die Verteilung der Stimmengewichte einen psychologischen Effekt, in dem sich die ländlichen Gemeinden mit ein oder zwei Stimmen den Agglomerationsgemeinden gegenübersehen, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl ein Vielfaches an Stimmen haben. Wie bereits erwähnt führt dies jedoch nicht dazu, dass die Interessen des ländlichen Raums systematisch zu kurz kommen. Es liegt aus Sicht vieler befragter Regions- und Gemeindevertreter auch an den ländlichen Gemeinden, ihre Anliegen aktiv einzubringen und sich untereinander zu organisieren. Die Beteiligung des ländlichen Raums ist regional unterschiedlich und hängt davon ab, wie engagiert die einzelnen ländlichen Gemeinden sind und wie gut sie sich untereinander organisieren. Allerdings sind ihre Verwaltungsressourcen auch beschränkt und sie können nicht auf denselben Professionalisierungsgrad wie grosse Gemeinden zurückgreifen.

7.3 Ausblick

So wie SARZ nicht eine umfassende Agglomerationsstrategie ist, sondern nur gewisse Strukturen ermöglicht und Planungsinstrumente schafft, so ist SARZ auch keine umfassende Strategie zur Förderung des ländlichen Raums, aber SARZ will die Anliegen dieses Raums berücksichtigen. Andere Einflussfaktoren (Strukturwandel, Wettbewerbsdruck, Währungsproblematik im Tourismus) und Politikbereiche (Landwirtschaft, Tourismus, Pärke, NRP des Bundes) sind für den ländlichen Raum aber bedeutender. Dies kommt in den Interviews zum Ausdruck: SARZ kann nur einen Teil der Bedürfnisse abdecken. Gerade die Regionalkonferenzen Oberland-Ost und Emmental zeigen aber, dass die neuen (und im Raum Interlaken seit langem angelegten) Strukturen eine gute Grundlage bilden, und auch die RGSK das Rückgrat für eine regionale Entwicklungsplanung bilden können. Die regionalen Aufgaben in der NRP funktionieren grundsätzlich gut, wenn auch in einigen Regionen noch aktiver Projekte entwickelt werden könnten.

Die aktuellen Strategien des Bundes und des Kantons zeigen, dass die Entwicklung regionaler Zentren, die Einbindung des ländlichen Raums in die Wertschöpfungsketten mittels innovativer Projekte und eine koordinierte Entwicklung des Tourismus für den ländlichen Raum besonders wichtig sind: Hier leisten sowohl die Planungsinstrumente (NRP-Programme, RGSK) wie auch die Strukturen (Regionalkonferenzen oder Planungsvereine) wichtige Beiträge.

Letztendlich stellt sich jedoch die Frage, ob es zusätzlich einer expliziten Strategie für den ländlichen Raum im Kanton Bern insgesamt oder für die verschiedenen ländlichen Teilräume bedarf, welche auf die spezifischen Bedürfnisse dieses Raums eingeht (z.B. Sicherstellung Versorgung, Abwanderung, Alterung der Gesellschaft). Analog zur Frage, ob es für die Agglomerationen zusätzliche Strategien oder Massnahmen braucht (Abschnitt 6.3), könnten auch hier die Regionen zusammen mit den Kanton eine Standortbestimmung vornehmen, ob und in welchen Bereichen die aktuellen Strategien (auch im Lichte von Reformen auf Bundesebene) angepasst werden sollten. Falls der Kanton Bern seine «Wirtschaftsstrategie 2025» überarbeitet bzw. aktualisiert, wäre auch dies eine Gelegenheit, die Bedürfnisse und Perspektiven des ländlichen Raums zu reflektieren und einzubringen. Die Evaluation hat allerdings keinen dringenden Handlungsbedarf für zusätzliche Strategien ergeben, u.a., weil es genügend Instrumente und Gefässe gibt (z.B. das kantonale Raumkonzept und die RGSK). Der Ball liegt hier primär bei den Regionen, so wurde es auch am Workshop mit den Gemeinden und Regionen überwiegend bestätigt.

Um das Verständnis zwischen Stadt und Land weiter zu fördern, braucht es nebst Strategien auch noch Zeit und das Engagement und den Willen beider Seiten. Es liegt in der Natur der Sache, dass Interessenskonflikte zwischen Stadt und Land bestehen. Diese können mit Planungsinstrumenten nicht vollständig ausgeräumt werden.

8 Perimeter

8.1 Einleitung / Grundlagen

a) Begriffe und Fragestellung

Die institutionellen Grenzen von Gemeinden und Kantonen stimmen selten mit den Grenzen der funktionalen Räume überein (vgl. auch Exkurs zu den funktionalen Räumen). Allerdings gibt es nicht «den» funktionalen Raum und «den» idealen Perimeter, vielmehr geht es darum, Perimeter zu finden, die für die wesentlichen interkommunal relevanten Fragen gut mit den funktionalen Beziehungen übereinstimmen bzw. sich diesen anpassen lassen. Die Frage für die Evaluation ist, ob dies gelungen ist.

Die Frage stellt sich auf zwei Ebenen:

- Grossräumig: Sind die RK-Perimeter sinnvoll oder sollen – insbesondere in den Räumen Thun-Oberland-West und Biel-Seeland-Berner Jura andere (z. B. kleinere) Perimeter ermöglicht werden?
- Kleinräumig: Wie ist mit Anpassungsbedürfnissen umzugehen, die sich bezüglich Zuteilung einzelner Gemeinden zu RK-Perimetern ergeben?

Exkurs: Funktionale Räume

Ein funktionaler Raum ist ein geografischer Raum, in dem die gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen und entsprechend der Bedarf nach koordinierten Planungen und Entscheidungen bezüglich einer bestimmten Aufgabe am grössten sind. Es ist ein Raum,

- der meist über die politische Grenze der Gemeinde oder des Kantons hinausgeht,
- dessen räumliche Entwicklung ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinwesen erfordert und
- der sich bestimmt über die Intensität der Wechselwirkungen in einer gesellschaftlichen Frage, die Beziehungen und das Verhalten der Bevölkerung, die Erreichbarkeiten sowie die Aktivitäten, die in diesem Raum stattfinden und deren Vernetzung.⁷⁸

Wichtige Elemente dieser Definitionen:

- Die Abgrenzung des funktionalen Raumes wird grundsätzlich von der zu lösenden Aufgabe bestimmt und umfasst die davon betroffenen Gemeinwesen oder Teile davon.

⁷⁸ Eigene Definition, modifiziert aufgrund folgender Quellen: Ecoplan / BHP Raumplan AG / Georg Tobler (2014), Zentrum Bern und funktionaler Raum. VLP-ASPAN, Raum&Umwelt Nr. 6/2012, Die Planung in funktionalen Räumen und insb. der dort zitierte Art. 5 der Bauverordnung des Kantons Glarus sowie Ecoplan/TAK (2013), Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, S. 13.

- Für jede (Teil-)Aufgabe kann der funktionale Raum anders definiert sein, und die Abgrenzung ist zudem nicht immer eindeutig.⁷⁹
- Ein Gebiet kann zu verschiedenen funktionalen Räumen gehören. Funktionale Räume können z. B. Arbeitsmarktreionen (Wirtschaftsräume), Agglomerationen (aufgrund von Pendlerströmen und Wirtschaftsbeziehungen) oder touristische Regionen sein, aber auch z. B. der Perimeter für Ver- und Entsorgungsfunktionen (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) oder den Hochwasserschutz (Einzugsgebiet).

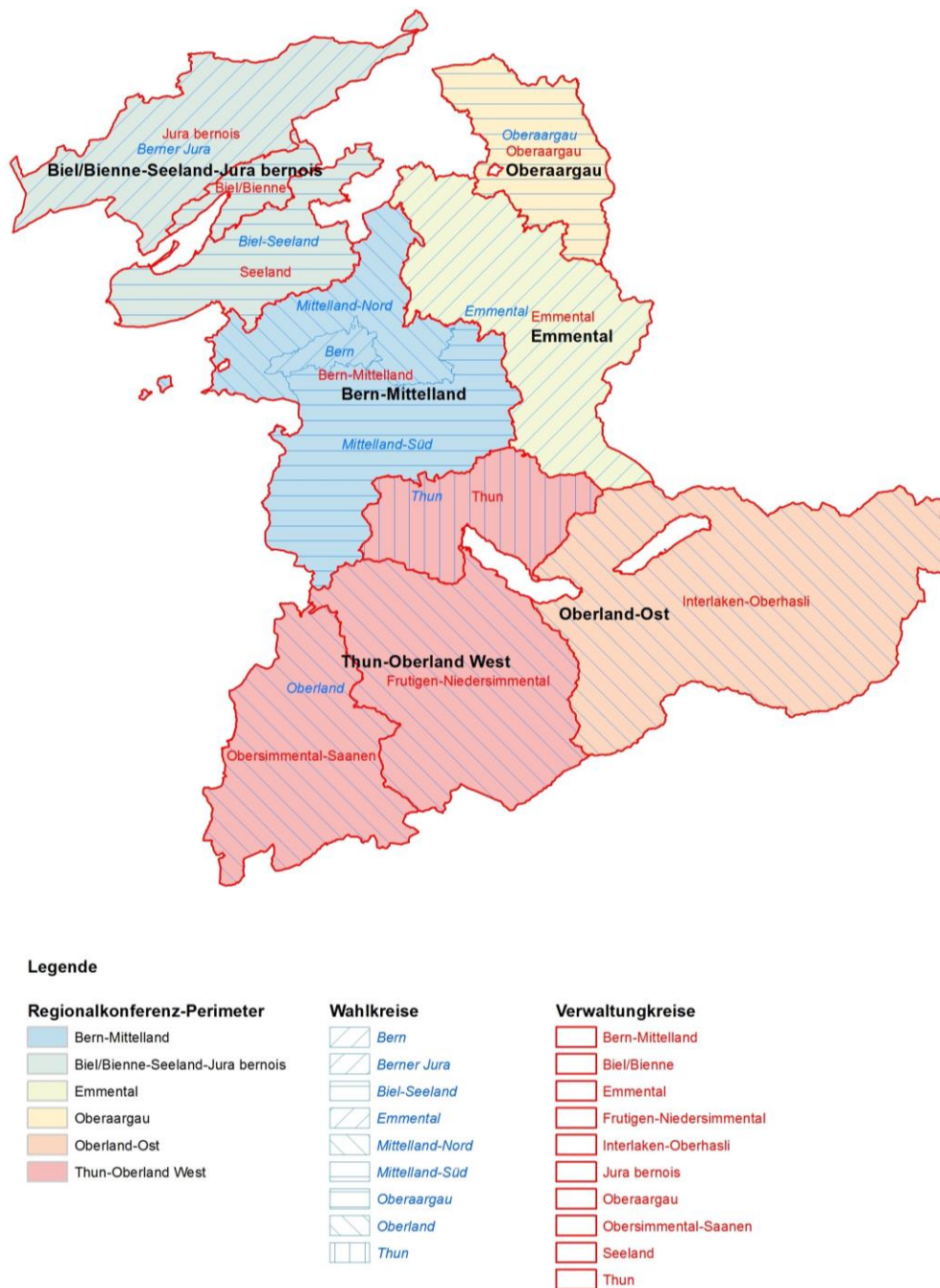
b) Angedachte Struktur

Die Abbildung 8-1 zeigt die vom Kanton festgelegte Aufteilung des Kantonsgebiets in **6 Regionalkonferenzperimeter** (gemäss Regionalkonferenzverordnung RKV). Überlagernd ist die Einteilung des Kantons in seine Verwaltungs- und Wahlkreise dargestellt. Die Regionalkonferenzperimeter gemäss SARZ beruhen auf den früheren, langjährig bewährten Perimetern der regionalen Verkehrskonferenzen und wurden in ihren Aussengrenzen mit den Perimetern der Verwaltungskreise koordiniert, die parallel zu SARZ festgelegt wurden.⁸⁰ Zentral war dabei u. a., dass jeder Perimeter über ein starkes Zentrum verfügt. Dabei wurden die Gemeinden mehrmals angehört.

⁷⁹ Beispielsweise gibt es im öffentlichen Verkehr auf allen Stufen entsprechende Fragen, auf kommunaler, regionaler, kantonaler, interkantonal, nationaler und internationaler Ebene. Ein funktionaler Raum lässt sich z.B. auch für den Regionalen Personenverkehr nicht immer eindeutig abgrenzen.

⁸⁰ Rechtliche Grundlagen: RK umfassen alle Gemeinden des definierten Perimeters; vorbehalten bleiben Regelungen in besonderen Gesetzgebungen (z. B. NRP); RKV i.V.m. Art. 139 GG: Der Regierungsrat hat die Perimeter der RK in der RVK festgelegt; Art. 143 GG regelt die Bildung von Teilkonferenzen: Sie bedürfen der Zustimmung der RK.

Abbildung 8-1: Vom Kanton vorgesehene RK-Perimeter, Inkl. ergänzende/überlagernde Darstellung der Verwaltungs- und Wahlkreise



Dennoch sind nicht alle Perimeter aufeinander abgestimmt, bzw. korrespondieren nicht überall miteinander. Der Kanton ist heute einerseits in 10 Verwaltungskreise (Regierungsstatthalterämter) und 5 Verwaltungsregionen, andererseits in 9 Wahlkreise und 6 Regionalkonferenzperimeter eingeteilt. Eine Kongruenz der drei Einteilungssysteme besteht nur für die Gebiete Emmental und Oberaargau. Der Regionalkonferenzperimeter Bern-Mittelland entspricht ebenfalls

dem Verwaltungskreis Bern-Mittelland, ist jedoch aufgrund seiner Grösse in 3 Wahlkreise (Mittelland-Nord, Bern, Mittelland-Süd) aufgeteilt.

Komplexer gestalten sich die Situationen im Bereich Oberland und Biel-Seeland-Berner Jura. Das Oberland ist einerseits in die vier Verwaltungskreise Thun, Frutigen-Niedersimmental, Obersimmental-Saanen und Interlaken-Oberhasli eingeteilt. Andererseits werden in diesem Gebiet die Grossräte in den 2 Wahlkreisen Thun und Oberland (die drei Verwaltungskreise Nieder-, Obersimmental und Interlaken zusammen) gewählt. Im Gebiet des Berner Oberlands bestehen somit die grössten Abweichungen innerhalb der drei Einteilungssysteme.

Im Weiteren bestehen relativ starke Unterschiede bezüglich der Grösse der vorgesehenen Regionalkonferenzperimeter. Während der Perimeter Oberland-Ost nur 28 Gemeinden und knapp 50'000 Einwohner umfasst, würde der Gesamtperimeter Biel-Seeland-Jura bernois 101 Gemeinden und gegen 225'000 Einwohner umfassen. Eine mittlere Grösse weisen die Regionalkonferenzen Oberrargau und Emmental auf mit je 40-50 Gemeinden und 80'000-100'000 Einwohnern. Die grösste Regionalkonferenz (Bern-Mittelland) umfasst 85 Gemeinden mit knapp 400'000 Einwohner/-innen.

c) Realisierte Struktur

Abbildung 8-2 zeigt die heute realisierte regionale Struktur mit drei Regionalkonferenzen wie vom Kanton angedacht (Oberland-Ost, Emmental, Bern-Mittelland), einem Verein innerhalb des vorgegebenen Perimeters (Oberrargau) und den Vereinen in den Teilbereichen Biel-Seeland-Bienne, Berner Jura, Entwicklungsraum Thun (inkl. Spiez/Niedersimmental), Kandertal und Obersimmental-Saanenland. Dabei ist anzumerken, dass die Voraussetzungen zur Gründung einer RK regional sehr unterschiedlich waren. Es herrschten in den Regionen unterschiedliche Grundhaltungen und Mentalitäten, unterschiedliche sprachliche Herausforderungen (Zweisprachigkeit der Region Biel-Seeland- Berner Jura), unterschiedlich grosse oder heterogene Perimeter vor. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen der Regionen haben ebenfalls einen Anteil daran, dass die Regionalkonferenzen nicht flächendeckend realisiert wurden.

Abbildung 8-2: Heute bestehende (operative) Perimeter der regionalen Organisationen (aktuelle Situation)



Legende

Bestehende Perimeter der regionalen Organisationen im Kanton Bern

 Regionalkonferenzen	 Verein innerhalb RK-Perimeter	 mehrere Vereine innerhalb RK-Perimeter	 Verein Seeland-Biel-Bienne
			 Repla Grenchen-Büren
			 Association régionale Centre-Jura
			 Association régionale Jura-Bienne
			 Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue

Da wo die Regionalkonferenz-, Verwaltungs- und Wahlkreisperimeter kongruent sind, wie im Emmental oder Oberaargau, wird dies als unterstützend beschrieben. In den anderen Gebieten wäre zu prüfen, ob sich die Kongruenz verbessern lässt. Der angestrebte Regionalkonferenzperimeter Biel-Seeland-Bienne-Berner Jura umfasst ein Gebiet, das in drei Verwaltungskreise (Regierungsstatthalterämter Biel/Bienne, Berner Jura, Seeland) und in zwei Wahlkreise (Berner Jura und Biel-Seeland) gegliedert ist. Der angestrebte Regionalkonferenzperimeter

Thun-Oberland-West umfasst ein Gebiet, das sich aus drei Verwaltungskreisen zusammensetzt und in zwei Wahlkreise aufgeteilt ist. In beiden Gebieten besteht heute eine komplexe regionale Organisationsstruktur mit mehreren, sich teilweise überlagernden Vereinen.

Die Region Biel-Seeland-Berner Jura weist eine besondere strukturelle Komplexität auf. In diesem Perimeter bestehen insgesamt fünf sich teilweise überlagernde regionale Organisationen, wobei zwei davon zusätzlich auch eine kantonsübergreifende Struktur haben (Repla Grenchen-Büren: Kantone Bern und Solothurn, Association régionale du Centre-Jura; Kantone Bern und Neuenburg). Die Berner Gemeinden der Planungsregion Grenchen-Büren sind auch Mitglieder im Verein seeland.biel/bienne. Dieser führt für das ganze Gebiet die obligatorischen Aufgaben federführend.

Die Heterogenität der bestehenden regionalen Organisationsstruktur im Kanton akzentuiert sich noch, wenn man zusätzlich die Perimeter der RGSK, der regionalen Verkehrskonferenzen und der regionalen Kulturkonferenzen vergleicht (Abbildung 8-3):

- Im Perimeter Thun-Oberland-West wird das RGSK über den Gesamtperimeter erstellt, hingegen gibt es drei Gemeindeverbände Kulturförderung (Gemeindeverband Kulturförderung Region Thun, Gemeindeverband Umsetzung Kulturförderungsgesetz im Verwaltungskreis Obersimmental-Saanen und Gemeindeverband Umsetzung Kulturförderungsgesetz im Verwaltungskreis Frutigen-Niedersimmental)
- Im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura umfassen die Verkehrskonferenz den Gesamtperimeter. Es werden jedoch zwei RGSK erstellt (RGSK Jura bernois und Biel-Seeland). Für das Gebiet des RGSK Berner Jura sind zwei verschiedene Planungsregionen zuständig, nämlich die Planungsregionen Centre-Jura und Jura-Bienne. Für beide RGSK sind zudem interkantonale Abstimmungen (mit Solothurn und Neuenburg) notwendig. Die heutige organisatorische Ausgangslage im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura weist damit den höchsten Komplexitätsgrad auf. Im Kulturbereich gibt es für den gesamten Perimeter einen Gemeindeverband (Zwangsverband nach Art. 24 KKFG).

Abbildung 8-3: Perimeter der RGSK, RVK und Kulturkonferenzen



Legende

Perimeter Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK)

- Bern-Mittelland
- Biel/Bienne-Seeland
- Jura bernois
- Emmental
- Oberaargau
- Oberland Ost
- Thun-Oberland West

Perimeter regionale Verkehrs- und Kulturkonferenzen (RVK, KK)

- Bern-Mittelland
- Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois
- Emmental
- Oberaargau
- Oberland-Ost
- Thun-Oberland West (RVK5)
- Thun-Oberland West (KK Thun)

d) Bisher diskutierte Perimeter Varianten Biel/Bienne – Seeland - Berner Jura

Im Perimeter Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura kam es kurz vor der geplanten Volksabstimmung zur Einführung der Regionalkonferenz zu Widerstand aus den Reihen der Vertreter des Berner Jura im Grossen Rat. In einem Postulat verlangte Grossrat Roland Matti am 29. März 2012 vom Regierungsrat,

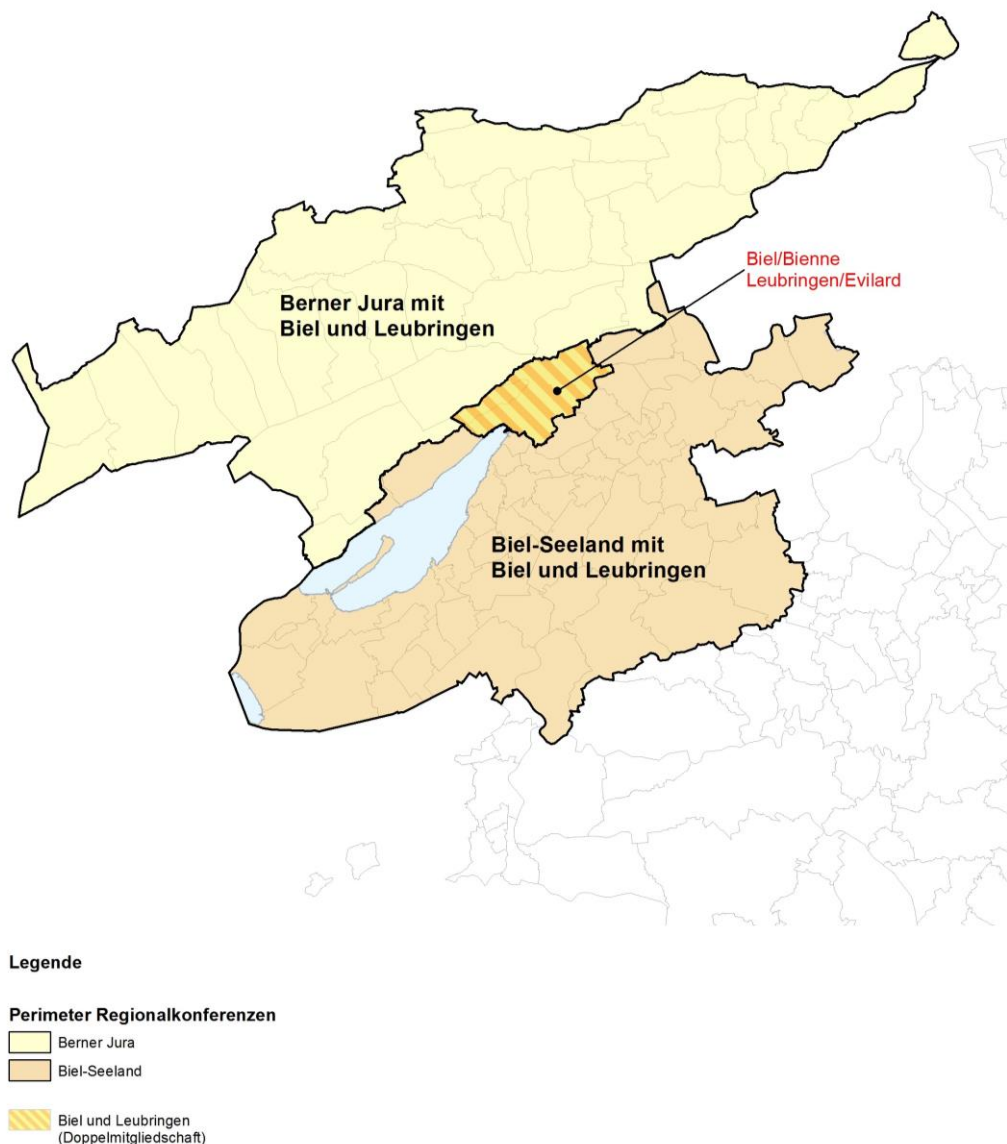
- die Zweckmässigkeit einer – für den 25.11.2012 vorgesehenen – Abstimmung über die Gründung der Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura zu überprüfen (Ziffer 1),
- den Perimeter der besagten Regionalkonferenz zu überprüfen und eventuell zwei separate Konferenzen mit der Stadt Biel als Bindeglied zu bilden (Ziffer 2)
- und die Autoren des geforderten Berichts zu verpflichten, vorgängig und vor dem Hintergrund einer einfacheren und schlankeren Verwaltung die verschiedenen, im Berner Jura bereits bestehenden Strukturen zu überprüfen (Ziffer 3).

Am 20. Januar 2014 verlangte die Deputation des Berner Juras während der Beratung des Postulats Matti im Grossen Rat eine separate Abstimmung (*vote séparé*). Die Deputation stimmte Ziffer 2 und 3 mit 9 zu 6 Stimmen bei einer Enthaltung zu, während der Grosse Rat beide Ziffern mit 129 zu 17 Stimmen, bei 5 Enthaltungen, ablehnte. Das Geschäft wurde daraufhin an den Regierungsrat zurückgewiesen. Der Regierungsrat setzte in der Folge eine Arbeitsgruppe unter Leitung des ehemaligen Regierungsrats Annoni zur Untersuchung der zweckmässigen regionalen Organisation im Perimeter ein. Diese veröffentlichte am 30. März 2015 ihren Schlussbericht.

Der Bericht dieser «Arbeitsgruppe Annoni» kam zum Schluss, dass die Einführung einer Regionalkonferenz im grossen Perimeter Biel/Bienne, Seeland, Berner Jura in einer Abstimmung keine Chance hätte. Dies im Wesentlichen, weil das Seeland Vorbehalte gegenüber der strukturellen Veränderung mit der Bildung einer Regionalkonferenz hat, der Berner Jura hingegen hat Vorbehalte gegenüber dem grossen Perimeter mit dem Argument, dass dieses Gebiet keine Interessensgemeinschaft bildet. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb für das Gebiet des Berner Jura mit Biel und Leubringen die Gründung einer eigenen RK in die Wege zu leiten, im Seeland vorläufig den Verein beizubehalten.

Die weiteren Entscheide sind offen, da die Abstimmung über einen Kantonswechsel von Moutier abgewartet wird.

Abbildung 8-4: Vorschlag des Berichts Annoni; Überlappende Perimeter RK im Gebiet Berner Jura-Biel-Leubringen und Verein im Gebiet Biel-Seeland/Bienne



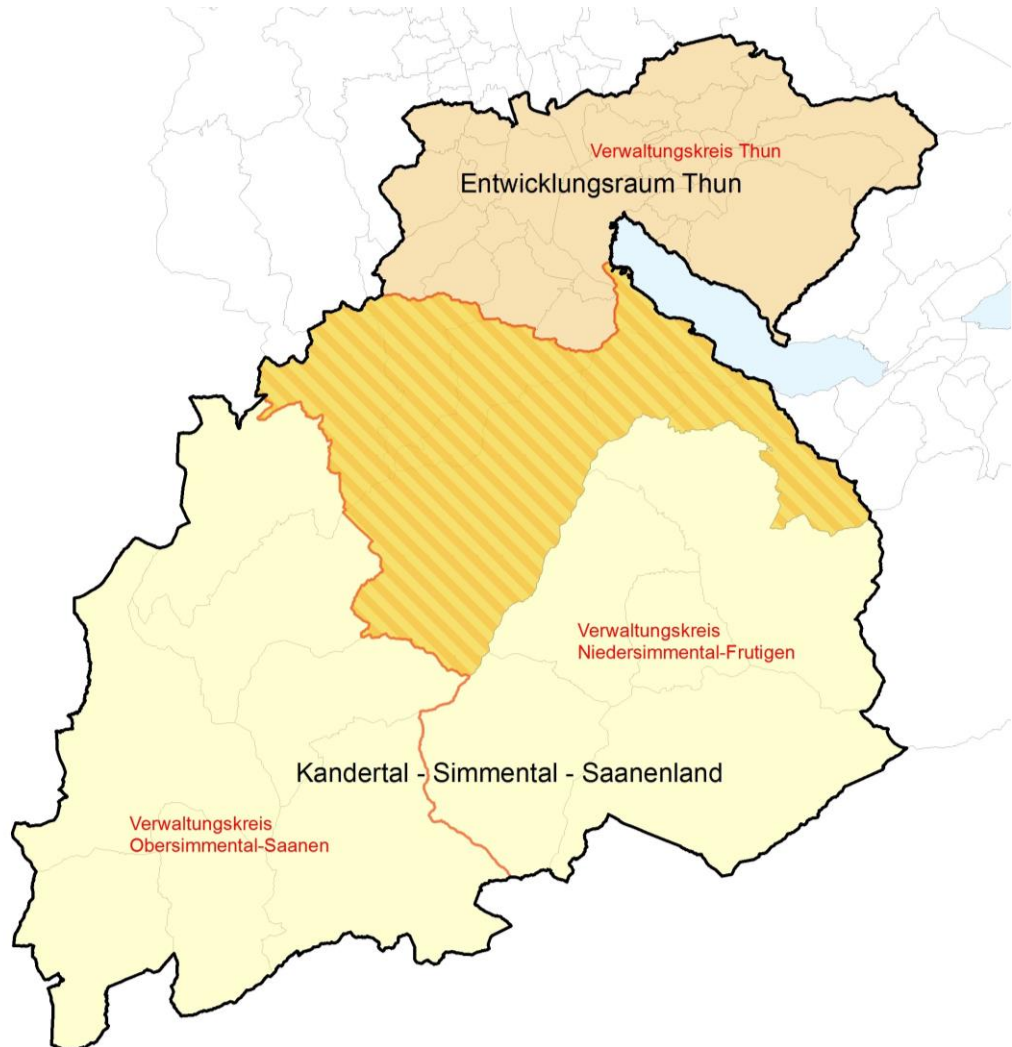
e) Bisher diskutierte Perimeter Varianten Thun-Oberland-West

Der Entwicklungsraum Thun hat gemäss Interview mit dem RVK-Präsidenten Oberland-West beim Regierungsrat den Antrag gestellt, eine eigene Regionalkonferenz bilden zu dürfen. Der ERT würde, insbesondere auch aus finanziellen Überlegungen, gerne eine RK bilden, jedoch nicht im dafür vorgesehenen grossen Perimeter Thun-Oberland-West. Dieser Antrag wurde jedoch vom Kanton nicht gutgeheissen.

Für das Kandertal wäre es gemäss Aussage des Präsidenten dieses Planungsvereins denkbar, über die Bildung einer Regionalkonferenz zusammen mit dem Planungsverein

Obersimmental-Saenen nachzudenken. Mit der Zusammenlegung der beiden Geschäftsstellen wurde jüngst ein erster Schritt in diese Richtung unternommen. Für einen solchen RK-Perimeter würden die beiden Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saenenland jedoch gerne auch das Nidersimmental mit dem regionalen Zentrum Spiez gewinnen. Das Nidersimmental mit dem Zentrum Spiez gehört heute zum regionalen Verein (Planungsverein) Entwicklungsraum Thun. Ob für das Gebiet bzw. die Gemeinden im Nidersimmental ein Wechsel der Zugehörigkeit oder allenfalls auch eine Doppelmitgliedschaft in Frage käme, wäre zu prüfen. Die Situation im Verwaltungskreis Nidersimmental-Frutigen müsste vertiefter untersucht werden. Heute gehört das Nidersimmental einerseits zusammen mit dem Kandertal zum Verwaltungskreis Nidersimmental-Frutigen, andererseits zum Planungsverein Entwicklungsraum Thun. Wenn das Nidersimmental mit Spiez als regionalem Zentrum bei der Planungsregion Entwicklungsraum Thun verbleiben möchte, könnte für einen Zusammenschluss der heutigen Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saenenland auch die Ausrichtung auf die ländlichen und touristischen Zentren wie Frutigen, Zweisimmen und Gstaad in Betracht gezogen werden.

Abbildung 8-5: Variante Thun-Oberland-West mit zwei regionalen Organisationen (Vereinen oder RK)



Legende

Perimeter Regionalkonferenzen

- Perimeter Thun Oberland-West
- Verwaltungskreise
- Entwicklungsraum Thun
- Kandertal - Simmental - Saanenland
- Zugehörigkeit abklären

f) Bisher diskutierte Perimeter Varianten Bern-Mittelland

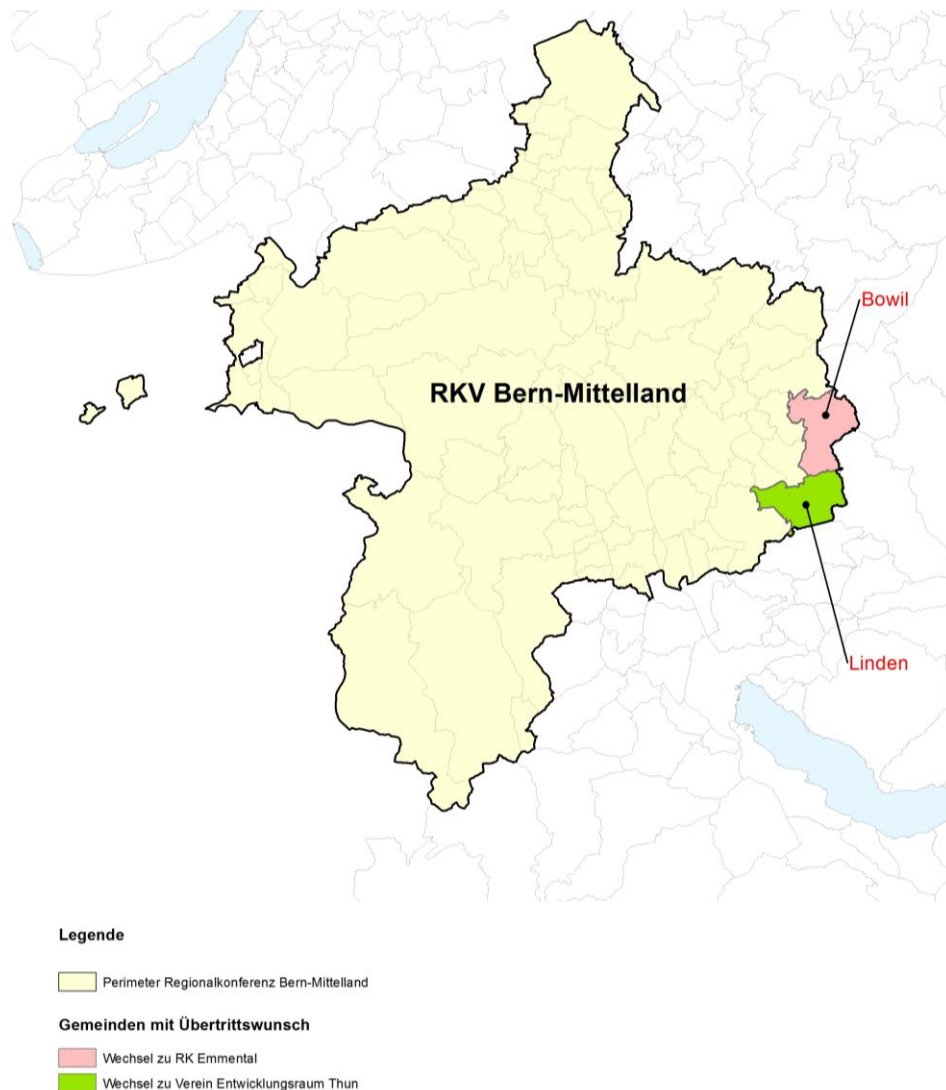
Dieser Perimeter wird von vielen Befragten als sehr gross und heterogen empfunden. Einerseits fühlen sich verschiedene kleinere, ländliche Gemeinden marginalisiert. Andererseits geben auch die Agglomerationsgemeinden an, ihre Probleme nicht in diesem grossen Perimeter lösen zu können. Aufgrund der stark spürbaren Stadt-Land-Kontroverse wird jedoch bisher der Wunsch nach einer separaten Agglomerationskonferenz nicht geäussert. Sie befürchteten einem solchen Vorhaben gegenüber einen starken Abwehrreflex seitens gewisser ländlicher Gemeinden. Im Grossen und Ganzen ist der Perimeter aber mit Ausnahme von Einzelfällen nicht bestritten.

Folgende Gemeinden haben Austritts- und Übertrittswünsche zu anderen Regionen verlauten lassen:

- Bowil: Wechsel zur RK Emmental
- Linden: Wechsel zum Entwicklungsraum Thun

Da die Perimeter der Regionalkonferenzen und der Verwaltungskreise Bern-Mittelland und Emmental heute kongruent sind, kommt ein Wechsel der Regionalkonferenz aus Sicht des Kantons nur in Frage, wenn gleichzeitig auch der Verwaltungskreis gewechselt würde. Dies würde eine Gesetzesänderung bedingen, was grundsätzlich möglich ist.

Abbildung 8-6: Gemeinden mit Wunsch zu Perimeterwechsel



8.2 Perimeter für die funktionalen Beziehungen

- SARZ hat in Abstimmung mit der parallelen Reform der Verwaltungskreise und basierend auf bewährten Perimetern der regionalen Verkehrskonferenzen RVK zu einer flächendeckenden Perimeter-Regelung geführt, bei der alle Regionen ein starkes Zentrum aufweisen.
- Die **Einschätzungen zur Eignung der gewählten Perimeter gehen auseinander** (H5.1). Von den Geschäftsstellen der Regionen werden sie mehrheitlich begrüsst. Sie hängen einerseits von der Homogenität und gemeinsamen Identifikation innerhalb des Perimeters und andererseits von der Kongruenz des RK-Perimeters mit den Wahl- und Verwaltungskreisen ab. Zudem ist die Eignung der Perimeter eng mit dem Aufgabenportfolio verknüpft, denn es gibt nicht den idealen Perimeter für sämtliche Aufgaben, und auch innerhalb einer

Aufgabe (z. B. Verkehr) gibt es immer Fragestellungen, bei denen ein grösserer oder ein kleinerer Perimeter ideal wäre:

- **Perimeter und Aufgabenportfolio:** Die Perimeter ermöglichen eine grossräumige Abstimmung, die besonders im Kernthema «Siedlung und Verkehr» zentral ist. Für den Strassenverkehr existieren weiterhin Oberingenieurkreise, die nicht überall mit den RK-Perimetern übereinstimmen, was jedoch von den Kantonsvertretern als unproblematisch beurteilt wird. Für andere Aufgaben können kleinere Perimeter sinnvoll sein. Die Erfahrungen insbesondere der Regionalkonferenzen zeigen aber, dass es hierfür trotzdem wesentlich einfacher ist, über eine Zusammenarbeitsstruktur im grösseren Perimeter zu verfügen und von dort aus kleinräumige Fragen (z.B. Korridorstudien) anzugehen als umgekehrt.
- Die Möglichkeit innerhalb einer Regionalkonferenz zur Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe **eine Teilkonferenz** zu bilden, wird nur zurückhaltend genutzt. Die Regionalkonferenzen betonen, dass dadurch auch Gemeinden von Leistungen z.B. im Bereich Tourismus oder Wirtschaft profitieren würden, ohne dafür zu bezahlen (Trittbrettfahrerproblem). Teilkonferenzen sind somit keine optimale Lösung, um Aufgaben wahrzunehmen, bei denen nicht alle Gemeinden mitmachen wollen, deren Nutzen aber nicht auf die Teilnehmenden begrenzt ist.
- **Homogenität, Identifikation und Kongruenz in den Perimetern:** In der Regionalkonferenz Oberland-Ost und in der Region Oberrhein sind die Perimeter optimal. Es wird in diesen Regionen insbesondere als vorteilhaft wahrgenommen, dass die Perimeter identisch sind mit jenen der Wahl- und Verwaltungskreise. Auch der Perimeter der RK-Emmental ist für die betroffenen Akteure stimmig. In der Regionalkonferenz Bern-Mittelland wird der Perimeter von der Geschäftsführung als gut beurteilt. Demgegenüber empfinden ihn sowohl einzelne städtische als auch ländliche Gemeinden des Perimeters als zu gross. Den Agglomerationsgemeinden fehlt ein Gefäss zur Besprechung ihrer Anliegen. Dies deckt sich auch mit der Aussensicht von Gemeindevertretern und Geschäftsführern ausserhalb der RK Bern-Mittelland, welche den Perimeter ebenfalls als (zu) gross wahrnehmen. Eine konkrete Alternative oder Vorschläge für kleinere Perimeter gibt es jedoch nicht und besonders die Verkehrsfragen erfordern Lösungen in einem grossen Perimeter.
- Die **zentralen Diskussionspunkte** sowohl bei den regionalen Akteuren als auch bei den Gemeinden und dem Kanton sind die ungelösten Perimeterfragen im Raum Thun-Oberland-West und im Raum Biel-Seeland-Berner Jura (H5.2). Die Interessen im Perimeter Thun-Oberland-West sind in den Agglomerationen, Tourismusgebieten und dem ländlichen Raum sehr unterschiedlich. Im Raum Biel-Seeland-Berner Jura werden unterschiedliche Mentalitäten und Sprachen geltend gemacht.
- Der zweite Diskussionspunkt betrifft kleinere Anpassungen für einzelne Gemeinden an den Rändern der Perimeter. Die Gemeinde Bowil möchten zur RK Emmental und die Gemeinde

Linden zum Entwicklungsraum Thun wechseln, wobei hier primär der Wechsel des Verwaltungskreises im Vordergrund steht. Die entsprechende Motion Müller wurde in der Septembersession 2016 als Postulat überwiesen (vgl. Motion Müller).⁸¹

- Verschiedene Regionen ohne RK **arbeiten erfolgreich überkantonal mit anderen Regionen zusammen** und schätzen dies (H5.3). So sind z.B. in der Region Oberaargau auch Luzerner Gemeinden Mitglied. Die Rechtsform der RK könnte diesbezüglich ein Problem darstellen, da die Perimeter strikt kantonsintern definiert sind. Die Regionalkonferenz Emmental hat dies über einen Förderverein gelöst, welcher auch ausserkantonale Mitglieder aufnimmt.⁸² Die überkantonale Zusammenarbeit insbesondere bei RGSK und Kulturförderung ist nicht abschliessend geklärt, hat aber bisher zu keinen Problemen geführt und wurde pragmatisch gelöst (sie betraf bisher fast nur Regionen ohne RK).

8.3 Ausblick

Die Perimeterfrage muss, wie oben erwähnt im Raum Thun-Oberland-West und im Raum Biel-Seeland-Berner Jura, geklärt werden. Die denkbaren Lösungen (z. B. Regionalkonferenz in einem Teilgebiet wie z. B. im Entwicklungsraum Thun oder dem Berner Jura) weisen sachliche und politische Vor- und Nachteile auf, die von den befragten Akteuren unterschiedlich gewichtet werden. Doppelmitgliedschaften, z.B. von Biel, welche durch kleinere Perimeter notwendig würden, werden von den betroffenen Gemeinden als nachteilig betrachtet.

Es zeigen sich drei mögliche Stossrichtungen zum weiteren Vorgehen in der Perimeterfrage ab:

- Festhalten an den vorgegebenen Regionalkonferenz-Perimetern
- Gezielte Anpassung der zulässigen Regionalkonferenz-Perimeter: Aufgrund der Analyse der heutigen Situation stehen nachfolgend beschriebene Anpassungen der Perimeter im Zentrum und sollten vertieft geprüft werden. Zuerst werden die generellen Vor- und Nachteile gezielter Perimeteranpassungen beschrieben. Danach werden die Vor- und Nachteile im Einzelfall regionsspezifisch erläutert.
- Dynamisches Modell mit wachsenden Regionalkonferenz-Perimetern ausgehend von einem Kern: Dieses Modell würde es erlauben, mit kleineren Perimetern zu starten, diese dann aber sukzessive zu erweitern. Ein Beispiel wäre der Beginn mit einem kleineren Perimeter im Raum Thun (z.B. ERT) mit späteren Erweiterungsmöglichkeiten.

⁸¹ «Der Wechsel einer Gemeinde in einen anderen VK kann daher mit dem Wechsel der Regionalkonferenz verbunden sein, muss aber nicht. Die Regionalkonferenzen sind in der RKV definiert, die VK im OrG. (...) Es besteht somit keine einheitliche Regelung. Der Wechsel eines VK und damit notwendigerweise die Revision des OrG hat nicht automatisch auch eine Abänderung der RKV zur Folge.»

Quelle: Regierungsrat des Kantons Bern (2016), RRB 688/2016 vom 08.06.2016. Antwort des Regierungsrats auf die Motion Müller.

⁸² <https://www.region-emental.ch/de/volkswirtschaft/foerderverein-emental/>

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Festhalten an den vorgegebenen Regionalkonferenz-Perimetern	– Kongruenz mit den Perimetern der regionalen Verkehrskonferenz und der Kulturkonferenzen (bzw. -verbände). – Die vorgesehenen Regionalkonferenzperimeter sind sinnvolle räumliche Einheiten für die Zusammenarbeit in Planungsfragen. – Sie bestehen immer aus einem urbanen Zentrum, einem urbanen Umland und einem dazugehörigen ländlichen Raum. Es handelt sich um funktionale Räume im Sinne von Interessensgemeinschaften.	– Stagnation im Prozess der Regionalkonferenzbildung auf freiwilliger Basis (voraussichtlich keine weitere Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis) – Erheblicher Widerstand gegen zwangsweise Einführung von Regionalkonferenzen zu erwarten
Gezielte Anpassung der zulässigen Regionalkonferenz-Perimeter	– Chancen zur weiteren Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis würde steigen – Sogar gegenüber einer zwangsweisen Einführung von Regionalkonferenzen würde der Widerstand wohl sinken. – Regionale Bedürfnisse nach kleineren, konfliktfreieren Perimetern könnten berücksichtigt werden (Berner Jura, Entwicklungsraum Thun) – Entspannung der Stadt-Land-Kontroverse	– Unterschiedliche Perimeter der RVK, Kulturverbände, Regionalkonferenzen, Planungsvereine – Insbesondere Erstellung der RGSK würde Abstimmung mehrerer Regionen erfordern
Dynamisches Modell mit Wachsen der Regionalkonferenz-Perimeter aus einem Kern heraus	– Chancen zur weiteren Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis würde steigen – Regionale Bedürfnisse nach kleineren, konfliktfreieren Perimetern könnten berücksichtigt werden (Berner Jura, Entwicklungsraum Thun)	– Die Dynamik eines wachsenden Modells ist in der praktischen Umsetzung schwierig (hoher Aufwand für mehrfache Anpassungen der Strukturen auf regionaler und kantonaler Ebene) – Unterschiedliche Perimeter der RVK, Kulturverbände, Regionalkonferenzen, Planungsregionen – Kleinere Perimeter allenfalls weniger gut zur Aufgabenerfüllung geeignet: Zusätzlicher Koordinationsaufwand.

Zur Frage nach «kleinen» Anpassungen (Perimeterwechsel einzelner Gemeinden) hat der Regierungsrat ausgeführt, dass ein territorialer Wechsel nicht notwendig sei, um die Zusammenarbeit mit einer Nachbargemeinde in einem benachbarten Verwaltungskreis oder einer Verwaltungsregion zu erleichtern. Allerdings können die Gemeinden beim Regierungsrat ein Gesuch zur Änderung des Gesetzes einreichen, um einen Wechsel des Verwaltungskreises

zu erreichen (vgl. Motion Müller). Ob hier eine Anpassung des Verfahrens erfolgen soll (z.B. Delegation an den Regierungsrat) ist eine politische Frage. Die Evaluation gibt hierzu keine Hinweise, zeigt aber, dass der Bedarf nach einem Wechsel nur in wenigen Fällen aufgetaucht ist.

Falls diesen beiden Gemeinden ein Wechsel des Perimeters erlaubt wird, müsste allenfalls geprüft werden, ob auch bei weiteren Gemeinden ein derartiges Bedürfnis besteht (generelle Flurbereinigung an den Rändern). Beispielsweise könnte man den Gemeinden die Möglichkeit geben, innert einer bestimmten Frist Änderungswünsche vorzubringen, um zu vermeiden, dass etappenweise derselbe Prozess verschiedene Male wiederholt werden muss. Der Vorteil einer derartigen Flurbereinigung ist, dass die Zufriedenheit innerhalb des Perimeters zunimmt und SARZ nicht länger «von den Rändern her» kritisiert wird. Der Nachteil liegt darin, dass mit einem derartigen Vorgehen sozusagen die Büchse der Pandora geöffnet wird und komplexe und aufwendige Diskussionen auf kantonaler und regionaler Ebene lanciert werden (z.B. Anpassung der Verwaltungskreise, der Wahlkreise, der Finanzierungsschlüssel, der RGSK usw.).

Nebst der Frage nach den «richtigen» RK-Perimetern stellt sich die generelle Frage nach der Kongruenz der verschiedenen Perimeter (Regionalkonferenzen / Verwaltungskreise / Wahlkreise) im Kanton Bern.

Zu den regionsspezifischen Anpassungen im Einzelnen

Perimeteranpassung	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Biel/Bienne – Seeland – Berner Jura: Einführung (bzw. Beibehaltung) zweier regionaler Strukturen «Seeland» und «Berner Jura» mit Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel und Leubringen in beiden Organisationen	– Jedes Gebiet kann die im entsprechende Organisationsform wählen (Verein oder RK) – Im Berner Jura könnte voraussichtlich eine neue Regionalkonferenz gebildet werden – Längerfristig könnte allenfalls auch im Seeland die Bildung einer Regionalkonferenz wieder in Betracht gezogen werden	– Abweichende Perimeter zu RVK und Kulturverband – Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel – Ohne gleichzeitige zwangsweise Einführung der Regionalkonferenzen drohen zwei unterschiedliche Organisationsformen nebeneinander bestehen zu bleiben, was insbesondere im Hinblick auf die Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel eine komplizierte Situation schafft bzw. die heutige Komplexität teilweise erhalten bleibt
Thun-Oberland-West Einführung zweier separater regionaler Strukturen «Entwicklungsraum Thun» und «Berggebiete (Kandertal - Simmental – Saanenland)»	– Gewisse Entschärfung der Stadt-Land-Kontroverse – Voraussichtlich könnten damit auf freiwilliger Basis zwei weitere Regionalkonferenzen entstehen	– Abweichende Perimeter zu RVK und Kulturverband – RGSK müsste über zwei Regionen bzw. RK hinweg zumindest stark koordiniert oder zusammen erstellt werden.
Bern-Mittelland Bereinigung an den Rändern. Den zwei Gemeinden, die dies explizit wünschen, einen Wechsel ermöglichen.	– Entspannung der Stadt-Land-Kontroverse – Bessere Voraussetzungen für die Prüfung einer Agglomerationskonferenz	– In beiden Fällen müsste der Wechsel der Gemeinden auch mit einem Verwaltungskreiswechsel verbunden werden. Dies bedingt eine Gesetzesänderung.

9 Finanzierung

9.1 Einleitung / Grundlagen

a) Arten von Beiträgen

Bei der Finanzierung müssen verschiedene Beitragszahlende (Kanton respektive Gemeinden) und Beitragsarten (Verwaltungs- versus Projektbeiträge) unterschieden werden:

- **Kantonsbeiträge**
 - an Regionen (Verwaltungskosten)
 - an Projekte (Grundlagen, Planungen und Massnahmen)
- **Gemeindebeiträge:** Die Gemeinde leisten sowohl bei den RKs als auch bei den regionalen Vereinen und bei den Gemeindeverbänden im Kulturbereich Beiträge an die Geschäftsführung wie auch an Projekte.

b) Kantonsbeiträge an Regionen und deren Planung (Verwaltungsbeiträge)

Nach Art. 155. Abs. 3 GG gewährt der Kanton an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen angemessene Beiträge in Form von Grundbeiträgen und zusätzlichen Pro-Kopf-Beiträgen. Die Planungsvereine erhalten Grund-, aber keine Pro-Kopf-Beiträge. Die Bandbreite der Beiträge ist in der Planungsfinanzierungsverordnung geregelt. Der Regierungsrat legt die Höhe dieser Beiträge jährlich fest.

In den Spezialgesetzgebungen sind weitere Verwaltungsbeiträge zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben aufgeführt. Diese Regelungen sind abgesehen von der Kulturförderung für die Regionalkonferenzen und Planungsvereine identisch.

Die Wahrnehmung weiterer (freiwilliger) Aufgaben durch die Geschäftsstellen muss durch die Gemeinden finanziert werden. Eine Übertragung von Aufgaben mittels Leistungsvereinbarung und entsprechender Finanzierung der Verwaltungsaufwände durch den Kanton hat teilweise bei der Altersplanung und den Landschaftsqualitätsbeiträgen stattgefunden.

Abbildung 9-1: Kantonale Verwaltungskostenbeiträge

Aufgaben	... an Regionalkonferenzen	... an Planungsvereine
Verwaltungskostenbeiträge	– Die Pro-Kopf-Beiträge betragen 2016 für alle RKs: CHF 0.8.⁸³ – Die Grundbeiträge wurden vom RR für das Jahr 2016 wie folgt festgelegt⁸⁴: ▪ RK Bern-Mittelland 15'000 CHF ▪ RK Oberland-Ost: 12'000 CHF ▪ RK Emmental: 12'000 CHF	– Der Beitrag richtet sich nach der Anzahl der der Region angehörenden Gemeinden und beträgt 5'000 bis maximal 20'000 Franken pro Region.⁸⁵ Die Grundbeiträge der Planungsvereine sind für das Jahr 2016 wie folgt: ▪ Verein seeland.biel/bienne: CHF 20'000.- ▪ Region Oberraargau: CHF 20'000.- ▪ Planungsregion Kandertal: CHF 5'000.- ▪ Region Obersimmental-Saenenland: CHF 5'000.- ▪ Entwicklungsraum Thun: CHF 20'000.- ▪ Regionalplanung Grenchen-Büren: CHF 5'000.-
Zusätzliche Verwaltungsbeiträge zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben:		
– Identisch für die RKs und Planungsvereine mit Ausnahme der Kulturförderung		
– Regionalpolitik ⁸⁶	– Sockelbeitrag + leistungsabhängiger variabler Beitrag, insgesamt höchstens 75% der Kosten	
– Energieberatung ⁸⁷	– Pro-Kopf-Beitrag von 0.8 bis 1.5 CHF – Für die Jahre 2014-2017 gemäss RRB 1693 auf 0.8 CHF festgelegt.	
– Kulturförderung ⁸⁸	– Die finanzielle Unterstützung der RK richtet sich nach dem Gemeindegesetz von 16. März 1998 – Aufgrund der neuen Aufgabe wurde der oben erwähnte Pro-Kopf-Beitrag auf das Jahr 2016 von 0.55 CHF auf 0.80 erhöht.	– Der Kanton kann angemessene Beiträge an die Verwaltungskosten der Gemeindeverbände in den Regionen gewähren, in denen keine RK bestehen. Er bezahlt ca. 40% der Verwaltungskosten.

⁸³ Art. 6a Planungsfinanzierungsverordnung legt den Rahmen fest: Grundbeitrag (8'000-25'000 CHF) + Pro-Kopf-Beiträge (0.55-1.00 CHF).

⁸⁴ Regierungsrat des Kantons Bern (2015), Regierungsratsbeschluss RRB Nr. 1437/2015, Festlegung der Kantonsbeiträge an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen für das Jahr 2016

⁸⁵ Art. 6 Planungsfinanzierungsverordnung

⁸⁶ Der variable Teil ist abhängig von der Anzahl der Gemeinden in der Region, der Anzahl und Bedeutung der Projekte im kantonalen Umsetzungsprogramm, den im Rechnungsjahr geleisteten Arbeiten, den Eigenleistungen der Region. PFV, Art. 6a

⁸⁷ Art. 56 Abs. 3 kantonales Energiegesetz (KEng): der Kanton gewährt den Planungsvereinen bzw. Regionalkonferenzen Abgeltungen an die Kosten der Energieberatung, wenn die vom Regierungsrat in der Verordnung festgelegten Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Die Abgeltungen werden in von Pauschalbeiträgen von 0.80 bis 1.50 CHF pro Kopf der Bevölkerung der betreffenden Region gewährt.

⁸⁸ Art. 7 Kulturförderungsverordnung

Aufgaben	... an Regionalkonferenzen	... an Planungsvereine
Weitere (freiwillige Aufgaben)		
	– Generell keine Kantonsbeiträge für freiwillige Aufgaben. Die Reglemente und Statuten der regionalen Organisationen legen die Finanzierung und Kostenverteilung im Bereich der von den Gemeinden übertragenen weiteren Aufgaben fest. – Gewisse Aufweichungen bestehen im Bereich Altersplanung und Landschaftsqualität. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben haben die kantonalen Stellen zum Teil Leistungsvereinbarungen mit den Regionen abgeschlossen und entschädigen deren Verwaltungsaufwände: ▪ Landschaftsqualität: Vorgesehen sind elf regionale Koordinationsstellen (RKS) – Trägerschaft durch Regionen, Pärke oder Bauernverband. Für die Führung der RKS Landschaftsqualität (und Vernetzung) sind insgesamt 100'000 CHF pro Jahr vorgesehen. Aufteilung erfolgt über Sockelbeitrag plus variabler Beitrag pro Landwirtschaftsbetrieb im Perimeter der RKS. ▪ Altersplanung: Grundbeitrag von 15'000 CHF pro Region plus 1.0 CHF pro Einwohner über 65 Jahre.	

c) Kantonale Projektbeiträge

Die Finanzierung der Projekte ist in entsprechenden Spezialgesetzen geregelt. Der Kanton unterstützt Projekte und Vorhaben unter anderem in folgenden Bereichen (nicht abschliessende Liste):

Abbildung 9-2: Kantonale Projektbeiträge

Aufgabenbereich	Art und Umfang der Projektfinanzierung
– Kultur	Beiträge gemäss Art. 12 des KKFG ... – für kulturelle Projekte und Vorhaben der Kulturvermittlung – zur Förderung von Kulturschaffenden – für den Betrieb von Kulturinstitutionen – für Investitionen von Kulturinstitutionen und kulturellen Organisationen
– Raumplanung	Beiträge gemäss Art. 139 des Baugesetzes (BauG) zur Unterstützung: – im Raumplanungsbereich (Baugesetz Art. 139 Abs. 1 Ziff. b) – an koordinierte Planung mehrerer Gemeinden, höchstens 50% der Kosten (PFV Art. 7a) Erstellung RGSK (75% der Kosten) ⁸⁹
– Verkehr	Beiträge an Verkehrsprojekte und Massnahmen... – Velorouten auf Gemeinde- und Privatstrassen (max. 40% der Kosten) – kant. Hauptwanderrouen (max. 40% der Kosten) – Park-and-ride-Anlagen (max. 40% der Kosten) – Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen (max. 50% der Kosten) – Lärm- und Schallschutzmassnahmen – Finanzierung des ÖV-Angebots durch den Kanton mit Gemeindebeteiligung nach separatem Kostenschlüssel (ÖV-Punkte)
– Regionalpolitik	– Darlehen und Beiträge an Projekte der Regionalpolitik

⁸⁹ Art. 7a Planungsfinanzierungsverordnung

d) Gemeindebeiträge

Die Gemeinden leisten ebenfalls Beiträge an die RKs und die übrigen regionalen Organisationen. Diese variieren zum Teil stark und können nicht direkt miteinander verglichen werden, da ein unterschiedlicher Leistungsumfang damit abgedeckt wird. So leisten zum Beispiel die Gemeinden in der RK Oberland-Ost höhere Pro-Kopf-Beiträge, aber werden dafür nicht mehr für zusätzliche Projektbeiträge angegangen.

Zusätzlich zu diesen Verwaltungskostenbeiträgen finanzieren die Gemeinden konkrete Leistungen / Angebote mit, z.B. mit ihren Kulturförderbeiträgen.

Abbildung 9-3: Gemeindebeiträge an die Regionen (nicht direkt vergleichbar, da sehr unterschiedliche Leistungen damit abgedeckt werden, siehe Text!)

Finanzierung durch Gemeinden	
... an Regionalkonferenz	... an Planungsvereine
Die mit der Geschäftsführung einer Regionalkonferenz zusammenhängenden Verwaltungskosten werden auf die Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl verteilt. ⁹⁰	– Verein seeland.biel/bienne: 3.0 CHF pro Einwohner
– RK Bern-Mittelland: gut 4.0 CHF pro Einwohner. ⁹¹	– Region Oberraargau: 7.0 CHF pro Einwohner ⁹⁴
– RK Oberland-Ost: 10.80 CHF pro Einwohner ⁹²	– Region Kandertal: 2.0 CHF pro Einwohner
– RK Emmental: 7.40 CHF pro Einwohner ⁹³	– Region Obersimmental-Saanenland: 3.5 CHF pro Einwohner
	– Association Régionale Jura-Bienne: 2.0 CHF pro Einwohner

9.2 Finanzierungsmechanismus und -schlüssel

- Aktuell erhalten die Regionen die **finanziellen Mittel je nach Aufgabe von verschiedenen Stellen des Kantons und auch nach unterschiedlichen Schlüsseln**. Der Finanzierungsmechanismus wird denn auch von den RKs (Bern-Mittelland, Emmental, Oberland-Ost) mit Ausnahme der Finanzierung der NRP als eher intransparent und schlecht nachvollziehbar beurteilt. Auch die Kantonsvertreter stellen in den Finanzierungsmechanismen noch Optimierungspotenzial fest. Es fehlt der Überblick darüber, welche Region aus welchem Topf wieviel finanzielle Mittel erhält. Quersubventionierungen von obligatorischen Aufgaben (z.B. von der NRP zu anderen Aufgaben) sind nicht ausgeschlossen (H6.1).

⁹⁰ Art. 155 Abs. 1 GG

⁹¹ Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2016), Jahresbericht 2015, S.6

⁹² Regionalkonferenz Oberland-Ost (2016), Geschäftsbericht 2015. S. 17

⁹³ Beiträge für das Jahr 2016. Mündliche Auskunft der Geschäftsstelle der RK Emmental

⁹⁴ Beiträge für das Jahr 2016. Mündliche Auskunft der Geschäftsstelle des Vereins Oberraargau. Der Betrag setzt sich zusammen aus 4.0 CHF Grundfinanzierung und 3.0 CHF Finanzierung für die Verwaltungsaufgaben gemäss Spezialgesetzgebungen.

- Der **finanzielle Beitrag der Gemeinden an die Verwaltungskosten** der Regionen wird von den Gemeinden unterschiedlich eingestuft: von zu hoch bis angemessen. Dabei sind die befragten Gemeindevertreter, welche ihn als «eher angemessen» bis «angemessen» betrachten, deutlich in der Mehrzahl. Die Kritiker machen vor allem geltend, dass sie für die Beiträge keinen oder nur einen geringen Nutzen zurückerhalten und dass der regionale Verwaltungsaufwand in Form von eingesetzten Arbeitsstunden und produziertem Papier unverhältnismässig ist.
- Die **unterschiedliche finanzielle Behandlung der RKs und Planungsvereine ist bei den Regionen und Gemeinden umstritten**.⁹⁵ Die Planungsvereine beurteilen die finanzielle Ungleichbehandlung als nicht mehr gerechtfertigt, zumal sie die gleichen Aufgaben wie die RKs wahrnehmen. Demgegenüber stellen die RKs fest, dass sie höhere Auflagen an die Rechnungslegung oder Pflicht zur Beachtung des Submissionsrechts zu beachten haben, welche die Finanzierungsunterschiede rechtfertigten. Aus Kantonssicht ist die unterschiedliche Finanzierung des Verwaltungsaufwands der RKs und Planungsvereine im Sinne eines Anreizes zur RK-Gründung politisch gewollt, da mit der RK-Gründung die Anzahl regionaler Ansprechpartner für den Kanton verringert und Zusammenarbeit vereinfacht wird. Bei den übrigen Beiträgen ist die Gleichbehandlung unabhängig von der Organisationsform sichergestellt. Von einer kleinen RK wird zudem bemängelt, dass die Abstufung des Verwaltungsaufwands über Pro-Kopf-Beiträge nicht gerechtfertigt ist, da der Basisaufwand kleiner RKs nicht wesentlich geringer ausfällt als jener von grossen (H6.2).
- Die Mittel werden **je nach Aufgabe als unterschiedlich knapp bemessen** eingestuft: Bei der NRP und bei der Energieberatung sind sie ausreichend, für die Planung / RGSK eher zu knapp. Zudem wurden die Finanzmittel für die RGSK vom Grossen Rat gekürzt. Zu diesem Schluss kommt auch eine schweizweit durchgeführte Befragung der Agglomerationsorganisation. Die befragten Organisationen sind teilweise der Meinung, nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zu verfügen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Diese Meinung ist im Kanton Bern noch etwas ausgeprägter als im gesamtschweizerischen Vergleich (vgl. Abbildung 3-4 in Kapitel 3.2).
- Im Bereich der **Kulturförderung** konnte die Finanzierung mittelweile geklärt werden. Die RK-Geschäftsstellen begrüssen es, dass auf Anfang 2016 die Grundbeiträge u.a. aufgrund der neuen Aufgaben in der Kulturförderung erhöht wurden. Allerdings besteht nach wie vor ein gewisses Unverständnis darüber, dass der Kanton mit der Unterstützung der neu geschaffenen Gemeindeverbände den Aufbau von Parallelstrukturen finanziell unterstützt.
- Die **Trennung in Grund- und Projektfinanzierung** wird generell als sinnvoll erachtet, ist aber in der Praxis nicht immer einfach umsetzbar. Verschiedene Rückmeldungen deuten darauf hin, dass die Abgrenzung nicht in allen Regionen gleich gehandhabt wird, z.B. wird der Koordinationsaufwand der Geschäftsstelle für Projekte entweder direkt den Projekten oder dem Koordinationsaufwand der Geschäftsstelle angelastet. Insgesamt ist diese Abgrenzung jedoch ein Nebenschauplatz der Finanzierungsfragen (H6.3).

⁹⁵ Das System ist in Teilbereichen (Pro-Kopf-Beiträge für RKs nicht aber für Planungsvereine) zugunsten der RKs ausgestattet.

9.3 Ausblick

Zur Weiterentwicklung stellt sich im Finanzierungsbereich stellen sich zwei Fragen:

- Koordination der Beiträge und Transparenz der Finanzflüsse
- Anreize für Regionalkonferenzen

a) Koordination, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Finanzflüsse

Die aktuelle Situation mit zahlreichen verschiedenen Finanzierungsregeln und involvierten Stellen ist unbefriedigend.

Dazu bestehen folgende Optionen:

- Wie bisher verschiedene Finanzierungsquellen und -regeln: Das AGR ist weiterhin zuständig für die Finanzierung des Verwaltungskostenbeitrags. Die zusätzlichen Verwaltungskostenbeiträge zur Erfüllung der obligatorischen Aufgaben stammen von den zuständigen kantonalen Fachämtern.
- Koordinationsstelle: Eine Stelle beim Kanton, wahrscheinlich angesiedelt beim AGR, ist zentrale Ansprechstelle für die Regionen und zeichnet auch für die Koordination der Finanzierung verantwortlich. Die gesamten Verwaltungskostenbeiträge werden über diese Stelle abgewickelt, nur die spezifischen Projektbeiträge werden bei den zuständigen Ämtern beantragt. Falls diese Option weiterverfolgt wird, wäre sie noch weiter zu konkretisieren.
- Ein Leistungsvertrag: Sämtliche Verwaltungskosten der Region werden über einen Leistungsvertrag mit dem AGR abgegolten. Dieser deckt den Verwaltungsaufwand sämtlicher obligatorischer Aufgaben ab. Auch hier wären weitere Konkretisierungen nötig, allenfalls müssten auch Gesetzesänderungen abgeklärt werden.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Weiter wie bisher; verschiedene Finanzierungsquellen und -regeln	– Die kantonal zuständigen Fachämter behalten die Finanzierungshoheit und stehen in direktem Kontakt mit den Regionen. – Für jedes Thema können massgeschneiderte Lösungen getroffen werden.	– Grosser administrativer Aufwand sowohl für den Kanton als auch die Regionen. – Quer- und Doppelfinanzierungen nicht ausgeschlossen – Übersicht über Gesamtfinanzierung der Regionen fehlt.
Koordinationsstelle	– Vereinfachung der administrativen Abwicklung für die Regionen – Erhöhte Transparenz und Nachvollziehbarkeit	– Mehr Aufwand für die Koordinationsstelle
Einen Leistungsvertrag	– Gesamtbetrachtung der regionalen Leistungen – Vereinfachung für die Regionen	– Zusätzlicher Koordinationsaufwand für das AGR mit den involvierten Kantonsstellen. – Verschiedene rechtliche Anpassungen notwendig

b) Finanzierung bzw. Anreize RK / Vereine

Im Zusammenhang mit anderen Schlüsselthemen (Zusammenarbeitsstrukturen, Perimeter) sollte auch die aktuell im Bereich der Verwaltungsbeiträge bewusst ungleiche **Finanzierung von RKs versus Nicht-RKs** betrachtet werden. Hier gibt es verschiedene Optionen:

- Wie bisher: Die Regionalkonferenzen erhalten zur Abgeltung der Verwaltungskosten im Vergleich zu den Planungsvereinen zusätzlich zum Grundbeitrag einen Pro-Kopf-Beitrag. Ansonsten gibt es keine Unterschiede in der finanziellen Abgeltung.
- Erhöhung der finanziellen Anreize: Die aktuellen finanziellen Anreize sind zu wenig stark, um Regionen zur RK-Gründung zu bewegen. Falls das Ziel ist, über finanzielle Anreize zu steuern, müssten diese weiter ausgebaut werden, z.B. über eine Erhöhung der Pro-Kopf-Beiträge. Indirekt wäre das allenfalls auch möglich, indem z.B. in den Nicht-RK-Regionen die Parallelstrukturen (z.B. Kulturverbände) nicht mehr finanziell unterstützt würden oder der Mehraufwand des Kantons für die Zusammenarbeit mit mehreren Institutionen bei den Beiträgen (z.B. für die RGSK) in Betracht gezogen würde. Zudem ist zu prüfen, ob es abgesehen von der Finanzierung andere Anreize zur RK-Gründung gäbe z.B. administrative Vereinfachungen. Zudem spielt die Frage der Aufgabenübernahme für die Attraktivität der RKs eine Rolle (vgl. 4.3).
- Gleichbehandlung RK und Vereine / Abschaffung der finanziellen Anreize: die Planungsvereine und Regionalkonferenzen werden finanziell gleichgestellt, auch die Planungsvereine erhalten einen Pro-Kopf-Beitrag.
- Abgeltung des administrativen Mehraufwands der RK: Diese Variante ist ähnlich wie der Status quo beinhaltet jedoch keine Anreizkomponente, sondern nur die Abgeltung des Mehraufwands. Die Regionalkonferenzen und Planungsvereine werden nach wie vor unterschiedlich für ihre Verwaltungsaktivitäten abgegolten. Der finanzielle Unterschied soll jedoch keinen Anreiz zur RK-Gründung darstellen, sondern lediglich die administrativen Zusatzaufwände der Regionalkonferenzen aufgrund der grösseren administrativen Anforderungen (z.B. Publikationspflicht, Rechnungslegung) abgelten.

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Weiter wie bisher	– Das System hat sich eingespielt und bildet einen politisch abgestützten Kompromiss zwischen «keiner Förderung» und «starker Förderung»	– Unzufriedenheit der Planungsvereine, da diese aus ihrer Sicht dieselben Aufgaben wahrnehmen – Der aktuelle finanzielle Unterschied ist zu wenig gross, um zur RK-Gründung zu motivieren
Erhöhung der finanziellen Anreize	– Stärkung des RK-Systems. – Signal des Kantons zugunsten der gewünschten Strukturen in den gewünschten Perimetern	– Widerstand der Planungsvereine, welche eher zu Abwehrhaltung als zur Gründung von RKs führen könnte – Finanzieller Mehraufwand des Kantons
Gleichbehandlung RK und Vereine / Abschaffung der finanziellen Anreize	– Anerkennung der Leistung der Planungsvereine	– Regionalkonferenzen verlieren an Attraktivität
Abgeltung administrativer Mehraufwand der RK	– Abgeltung bezieht sich auf die effektiven Zusatzaufwände und enthält keine Anreizkomponente mehr – Explizite Anerkennung des Mehraufwands	– Kompliziertere Berechnung (Definition der zusätzlichen Anforderungen) notwendig. – Abkehr von der bisher politisch gestützten Förderung der RK.

10 Zusammenfassung der Ergebnisse und mögliche Weiterentwicklungen

10.1 Zusammenfassung

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse im Sinne einer Wirkungs- und Vollzugsevaluation nach den Zielen gemäss Zielsystem in Kapitel 2 zusammengefasst. Dabei können nur die wichtigsten Punkte, welche auch für Weichenstellungen zur Weiterentwicklung von SARZ zentral sind, herausgegriffen werden. Eine detaillierte Evaluation nach Schlüsselthemen findet sich in den Kapiteln 3 bis 9.

Die meisten Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit und der regionalen Planung werden überwiegend als gut eingestuft und die grosse Mehrheit der zahlreichen befragten Akteure der Regionen sowie der urbanen und der ländlichen Gemeinden zeichnet aufgrund ihrer Erfahrungen ein **positives Gesamtbild**. Aber in einigen Punkten besteht noch ein **Bedarf zur Optimierung oder zur Prüfung von Anpassungen**.

Abbildung 10-1: Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse

Thema	Hauptziele	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Ziele erreicht?	Wichtigste offene Fragen zur Weiterentwicklung (10.3)
Zusammenarbeit und Strukturen vgl. Kapitel 3	Die Abstimmung zwischen den Gemeinden und mit dem Kanton in allen überkommunalen Fragen verbessern	– Die regionale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden hat sich mehrheitlich verbessert und intensiviert – mit Ausnahme der Regionen, wo Unzufriedenheit mit dem RK-Perimeter besteht. – Die Regionen haben sich auch als wichtiges Scharnier etabliert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Regionen, unabhängig der Organisationsstruktur funktioniert gut. – Dabei hat sowohl die Organisationsform der RKs als auch diejenige privatrechtlicher Planungsvereine Vor- und Nachteile. Das gegenwärtige «Mischsystem» beider Organisationsformen bleibt zudem eine bedeutende Kontroverse. – Auf Fusionsüberlegungen hat SARZ praktisch keinen Einfluss.	😊	Verschiedene Optionen zur Stärkung der Zusammenarbeit
	Die Zusammenarbeit vereinfachen, verbindlicher und demokratischer gestalten	– Die Zusammenarbeitsstrukturen konnten durch die RKs und teilweise auch in Regionen ohne RK vereinfacht werden. – Die Verbindlichkeit konnte insbesondere durch die rechtliche Verankerung der RKs und die Vertretung der Gemeinden direkt durch ihre Präsident/inn/en erhöht werden. – Im Planungsbereich haben die RGSK als regionale Richtpläne zu einer höheren Verbindlichkeit geführt. – Die direktdemokratischen Instrumente (Referendum und Initiative) werden von den Regionalkonferenzen begrüsst, wurden bis anhin jedoch noch nie angewendet. Hauptgrund ist, dass die RK bisher sehr konsensorientiert agiert haben. – Die abgestufte Stimmkraftgewichtung wird grossmehrheitlich als ausgewogen erachtet und spielt in der konsensorientierten Praxis auch kaum eine Rolle. Knappe Abstimmungen in Gremien der Regionalkonferenzen und der übrigen regionalen Organisationen kommen fast nie vor.	😊	Verschiedene Optionen zur Stärkung der Zusammenarbeit Anpassungen bei den Stimmrechten und demokratischen Instrumenten lassen sich aus der Evaluation nicht begründen, stehen aber als Forderung im Raum.
	Die Stadt-Land-Beziehung stärken	– Zusammenarbeit hat sich in den meisten Regionen intensiviert. Gräben und unterschiedliche Interessen sind in den grossen, heterogenen Regionen geblieben oder haben sich dort gar vergrössert.	😊	

Thema	Hauptziele	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Ziele erreicht?	Wichtigste offene Fragen zur Weiterentwicklung (10.3)
Aufgaben der Regionen vgl. Kapitel 4	Effiziente Wahrnehmung überkommener Aufgaben	– Das heutige Portfolio obligatorischer Aufgaben der regionalen Organisationen wird fast durchwegs als zweckmässig eingestuft. – Die Mechanismen zur Übernahme weiterer (freiwilliger) Aufgaben durch die Regionen sind umstritten. Insbesondere für die Regionalkonferenzen werden diese Mechanismen teils als zu kompliziert erachtet.		Verschiedene Optionen zur Erleichterung der Übernahme weiterer (freiwilliger) Aufgaben durch die Regionen
	Die Regionale Zusammenarbeit im Bereich Kultur sicherstellen	– Die Zusammenarbeit in der Kulturförderung konnten in den bestehenden RK-Strukturen einfacher etabliert werden. Andernorts mussten aufgrund rechtlicher Anforderungen separate Gemeindeverbände gebildet werden. – Die Wirksamkeit der Kulturzusammenarbeit lässt sich noch nicht beurteilen, da die Strukturen z.T. noch nicht lange bestehen.		
Planungs-instrumentarium (v.a. RGSK) vgl. Kapitel 5	Das gesamte Planungs-instrumentarium vereinfachen	– Die Instrumente wurden vereinheitlicht und z.T. zusammengeführt. – Jedoch sind Aufwand und Komplexität aufgrund erhöhter bundesseitiger Anforderungen gestiegen. Ohne RGSK wären jedoch Aufwand und Komplexität möglicherweise kaum mehr zu bewältigen gewesen.	 / 	Einzelne Optimierungen im Prozess
	Siedlung und Verkehr innerhalb der Region (und darüber hinaus) wirksam aufeinander abstimmen Die Grundlagen für eine gesamtkantonale Abstimmung schaffen	– Der Kanton Bern verfügt über eine kohärente regionale Planung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr wurde gestärkt. – In diesen Prozessen sind die Gemeinden und Regionen gut und kohärent einbezogen; sie wurden verbessert, aber sie sind aufwendig. – Die Planungen sind z.T. noch zu stark ein Wunschkatalog; die erforderliche Priorisierung fehlt zum Teil. – Die unterschiedlichen Bedürfnisse von urbanen und ländlichen Regionen bleiben eine Herausforderung. Der ländliche Raum sieht die RGSK z.T. noch nicht als «sein» Instrument. – Bewirtschaftung der Massnahmen und Umsetzungscontrolling noch ungenügend.		Verbesserung bei der Umsetzung und Klärung der Rollen beim Umsetzungscontrolling

Thema	Hauptziele	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Ziele erreicht?	Wichtigste offene Fragen zur Weiterentwicklung (10.3)
	Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen	– Die Berner Aggloprogramme werden gut bis sehr gut beurteilt und erzielen überdurchschnittlich hohe Bundesbeiträge pro Kopf. – Der aktuelle Vierjahresrhythmus der Überarbeitungen wird von den Regionen und Gemeinden aufgrund des Aufwands kritisiert, weist aber zur Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten wie AP V+S grosse Vorteile auf.	😊	Klärung des Überarbeitungsrythmus und der Abstimmung mit dem Richtplan-Prozess auf Kantonsebene und z.B. Prüfen der Möglichkeiten zur Fokussierung der Anpassungen auf zentrale Änderungen
Agglomerationsentwicklung, inkl. Kulturförderung vgl. Kapitel 6	Die Agglomerationen als Wachstums-motor stärken Die Stärken und Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen im Kanton Bern durch konzertierte Massnahmen und geeignete Zusammenarbeitsformen in Wert setzen	– Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Agglomerationen hat die Einführung des Instruments AP durch den Bund geleistet. Diese sind zwar nicht Teil von SARZ, aber die RGSK (als Teil von SARZ) bieten entscheidende Grundlagen für die AP V+S. – Der direkte Einfluss von SARZ auf die Stärkung der Agglomerationen ist schwierig auszumachen. SARZ ist nicht die einzige Strategie / Politik, welche auf Agglos wirkt. SARZ ist auch keine thematisch umfassende Agglomerationsstrategie. – In der grossen Regionalkonferenz Bern-Mittelland fehlen der Agglomeration die geeigneten Gefässe, um ihre Anliegen zu verfolgen.	😊 / 😊	Überprüfung, ob es regional oder kantonal weitere Massnahmen zur Stärkung der Agglomerationen braucht Prüfung ergänzender Zusammenarbeitsformen für Kerngemeinden
Ländlicher Raum, insb. NRP vgl. Kapitel 7	Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen	– SARZ leistet auch Beiträge für den ländlichen Raum (NRP als obligat. Aufgabe, Förderung reg. Zentren in den RGSK oder RTEK). – Der Nutzen von SARZ wird von den ländlichen Gemeinden eher kritisch betrachtet, dies hängt aber auch mit den veränderten Rahmenbedingungen zusammen (z.B. RPG, Strukturwandel). – Die Regionen werden durchaus von den Gemeinden des ländlichen Raums auch als Plattform betrachtet, wo Interessen eingebracht und ihre Themen (RTEK, NRP, Landschaft, etc.) behandelt werden können. – Die Ausgestaltung der Stimmgewichte führt nicht dazu, dass der ländliche Raum systematisch benachteiligt wird.	😊 / 😊	Überprüfung, ob es kantonal, regional oder teilregional weitere Strategien oder Massnahmen zur Stärkung des ländlichen Raums braucht

Thema	Hauptziele	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Ziele erreicht?	Wichtigste offene Fragen zur Weiterentwicklung (10.3)
Perimeter vgl. Kapitel 8	Die Perimeter finden, die für die wesentlichen Fragen gut mit den funktionalen Beziehungen übereinstimmen bzw. sich diesen anpassen lassen	– Die Perimeter in den Räumen Oberland-Ost, Emmental und Oberrigol sind unbestritten zweckmässig. – Ungelöst ist die Perimeterfrage im Thun-Oberland-West und im Raum Biel-Seeland-Berner Jura. – Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist zwar gross und heterogen, konkrete Ideen für einen alternativen Perimeter bestehen aber, im Gegensatz zu den oben erwähnten Räumen, nicht. Anpassungen müssten innerhalb der Konferenz erfolgen (z.B. Überdenken der Sektoren, flexiblere themenspezifische Zusammenarbeit, Gefäss für Agglomeration, etc.). – Die Wünsche nach Anpassungen am Rand der Regionen sind nach dem heutigen Wissensstand beschränkt auf zwei Gemeinden der RKBM.	😊	Verschiedene Varianten zur Anpassung der Perimeter in den Räumen Thun-Oberland-West und Biel-Seeland-Berner Jura Umgang mit den Wünschen weniger Gemeinden am Rande von Regionen
Finanzierung vgl. Kapitel 9	Die Finanzierungsmechanismen vereinfachen und transparenter gestalten	– Die Regeln sind zwar klar und die Finanzierung meist ausreichend, aber es bestehen viele verschiedene Finanzierungsquellen und -mechanismen, ein Überblick ist schwierig und Querfinanzierungen sind nicht ausgeschlossen. – Die bewusst ungleiche finanzielle Behandlung der RKs und der Planungsvereine bei der Grundfinanzierung wird von Letzteren kritisiert. Umgekehrt machen die RK Mehraufwand geltend, z.B. für die Rechnungslegung gemäss HRM2	😊/ 😞	Prüfen einer Harmonisierung bzw. stärkeren Koordination oder Zusammenführung der Finanzierungen

Legende:

- 😊 Ziele weitgehend oder vollständig erreicht
- 😊 Ziele teilweise erreicht
- 😞 Ziele überwiegend nicht erreicht

10.2 Zur Einordnung der Ergebnisse

Ergänzend zu den spezifischen Ergebnissen der Evaluation sind folgende Punkte zu bedenken:

- SARZ darf **nicht auf die Regionalkonferenzen reduziert** werden, wie dies teilweise geschieht: SARZ hat die Regionalkonferenzen ermöglicht, aber bewusst nicht erzwungen, und SARZ umfasst daneben zahlreiche weitere Elemente, insbesondere die Reform der Planungsinstrumente.

- Die Veränderungen der letzten Jahre in der Zusammenarbeit, in der Planung und in der Entwicklung der Gemeinden und Regionen sind nur zu einem Teil auf SARZ zurückzuführen. Zahlreiche Reformen auf Bundes- und Kantonsebene (Agglomerationsprogramme, Neue Regionalpolitik, Raumplanungsgesetz, kantonaler Richtplan usw.) und zahlreiche einzelne Entscheide (z.B. Investitionen im ÖV) haben einen grossen Einfluss. Eine **monokausale und statische** Denkweise greift daher zu kurz («SARZ hat XY bewirkt»). SARZ hat Beiträge geleistet und Elemente in einem komplexen Räderwerk verändert – was genau «ohne SARZ» geschehen wäre, lässt sich selten klar sagen.
- Das **Umfeld** hat sich seit den ersten Vorüberlegungen zu SARZ stark geändert, und es stellt sich auch die Frage, ob SARZ dazu beigetragen hat, die neuen Herausforderungen zu bewältigen. Hier gibt es einige positive Ergebnisse der Evaluation:
 - Die regionalen Planungen (RGSK) haben die vom Bund mit der RPG-Revision in kurzer Frist geforderte Richtplanrevision (vom Bundesrat 2016 genehmigt) wesentlich erleichtert. Sie haben auch die überdurchschnittlich erfolgreichen Agglomerationsprogramme vorbereitet und unterstützt, deren Anforderungen sich seit den SARZ-Beschlüssen erhöht haben.
 - Die erhöhten Anforderungen an eine regionale Abstimmung gemäss revidiertem Raumplanungsrecht können mit den geschaffenen Strukturen und Instrumenten gut wahrgenommen werden und sind für neue Erfordernisse wie die Steuerung der Bauzonen oder die Arbeitszonenbewirtschaftung eine Voraussetzung.
 - Für die Neue Regionalpolitik, die im Wesentlichen kurz nach den SARZ-Beschlüssen in Gang gekommen ist, bestehen leistungsfähige regionale Akteure.
- Das **Umfeld** hat sich insbesondere für den **ländlichen Raum** eher verschlechtert (eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten in der Raumplanung, verstärkter Strukturwandel): Die neuen Planungsinstrumente und SARZ sind nicht die Ursache dieser verschärften Problematik, bringen sie aber zum Ausdruck und ziehen damit verständlicherweise auch Kritik auf sich.
- Die Beurteilung von SARZ fällt **regional unterschiedlich** aus, weil die Regionen im Kanton Bern sehr unterschiedlich sind und weil auch deren Ausgangslagen wirtschaftlich, geografisch, sprachlich und institutionell höchst unterschiedlich waren. Verallgemeinerungen für alle Teilräume sind daher oftmals nicht möglich.
- Der **Faktor Zeit** ist wichtig: Die neuen Institutionen und die neuen Planungsinstrumente und -abläufe haben Zeit gebraucht, um sich zu etablieren. Sie wurden und werden laufend optimiert und müssen sich auch neuen Anforderungen (z.B. des Bundes) anpassen. Neben dem Rückblick und der Momentaufnahme ist daher auch der Ausblick, die Anpassungsfähigkeit von Strukturen und Instrumenten, ein wichtiger Aspekt.
- Die **Erwartungen** einiger Akteure an SARZ gehen zum Teil viel weiter als die ursprünglichen Zielsetzungen: SARZ war nie als thematisch umfassende Strategie zur Agglomerationsförderung oder zur Förderung des ländlichen Raums gedacht, sondern hat in gewissen Bereichen wichtige Voraussetzungen geschaffen (freiwillige Möglichkeit für Regionalkonferenzen, harmonisiertes regionales Planungsinstrumentarium), die im Spiel der politischen

Kräfte nun unterschiedlich genutzt wurden. SARZ ist auch nur ein Element in einem komplexen Räderwerk von Förderinstrumenten des Bundes und des Kantons.

10.3 Weiterentwicklung von SARZ

Im vorangehenden Kapitel wurden die zentralen Fragen aufgezeigt, die mit Blick auf die Anpassung und Weiterentwicklung von SARZ zu beantworten sind (vgl. letzte Spalte der Abbildung 10-1). Aufgabe der Evaluation ist es, hierzu Grundlagen und erste Überlegungen zu unterbreiten. Hingegen ist die politische Würdigung der Vor- und Nachteile und der Entscheid über die Stossrichtungen des weiteren Vorgehens die Aufgabe des politischen Berichts des Regierungsrats und der Debatte im Grossen Rat.

Die folgenden Themenfelder stehen für die Diskussion über Anpassungen und Weiterentwicklungen im Vordergrund:

a) Zusammenarbeitsstrukturen

SARZ hat zwar die Regionalkonferenzen als freiwillige Möglichkeit eingeführt, aber als Strategie dennoch angestrebt, flächendeckend in den vorgegebenen RK-Perimetern Regionalkonferenzen entstehen zu lassen. Dies ist nicht gelungen, und das resultierende «Mischsystem» von Organisationsformen in teilweise unterschiedlichen Perimetern hat neben Vor- auch einige Nachteile, wie die Evaluation gezeigt hat.

Für die Weiterentwicklung ist die Frage der Strukturen eng mit jener der Perimeter und auch mit der Frage der Aufgaben verbunden. Auf diese Abhängigkeiten wird weiter unten noch eingegangen.

Was die Zusammenarbeitsstrukturen betrifft, gibt es zusammenfassend folgende Optionen (Details vgl. Abschnitt 3.6).

Abbildung 10-2: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei den Zusammenarbeitsstrukturen

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Status Quo: – RK bleiben freiwillig – keine zusätzlichen Fördermassnahmen – «Mischsystem» der Organisationsformen wie bisher	– Jede Region organisiert sich nach ihrem Gutdünken. Die regionalen Strukturen entsprechen so den regionalen Bedürfnissen – Auch Planungsvereine haben sich etabliert und leisten qualitativ gute Arbeit.	– Zunehmende Spaltung des Kantons in RK und nicht RK-Regionen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansichten. – Verkomplizierung und zunehmende Schwerfälligkeit des Systems, allenfalls Notwendigkeit zusätzlicher Organisationen (Zweckverbände) bei einer allfälligen Übertragung weiterer Aufgaben an die Regionen
Verstärkung der Anreize zur RK-Gründung, z.B. höhere Beiträge	– Freiwilligkeit bleibt bestehen. – Die angestrebten Strukturen werden belohnt und gefördert.	– Ob die Vorteile der RK gegenüber den Vereinen diesen Schritt rechtfertigen, ist umstritten. – Planungsvereine werden finanziell benachteiligt, obwohl sie dieselben Aufgaben wahrnehmen. – Politische Blockade, weil die Verstärkung der Anreize als Druckversuch des Kantons wahrgenommen werden könnte.
Zwang zur Einführung von RKs	– Weitere Strukturvereinfachung. – Gleiche Anforderungen und Ausstattung für sämtliche Regionen («gleich lange Spiesse») – Stärkung der Regionen gegenüber dem Kanton	– Widerstand aus der Bevölkerung und den aktuellen Planungsvereinen. – Verlust bestehender, teils gut funktionierender Strukturen; ob die Vorteile der RK gegenüber den Vereinen diesen Schritt rechtfertigen, ist stark umstritten. – Die fehlende Akzeptanz erzwungener RK könnte die regionale Zusammenarbeit in den betroffenen Regionen vorübergehend schwächen. – Aufgabe der ursprünglichen SARZ-Idee (Freiwilligkeit und bottom-up-Gründung der RKs)
Steuerung über Funktionsfähigkeit der Organisation (und nicht über Strukturen)	– Freiwilligkeit bleibt bestehen – Jede Region organisiert sich nach ihrem Gutdünken. Die regionalen Strukturen entsprechen so den regionalen Bedürfnissen – Auch Planungsvereine haben sich etabliert und leisten qualitativ gute Arbeit.	– Notwendigkeit, Kriterien für «Funktionsfähigkeit» zu definieren und zu kontrollieren, welche nicht von allen Akteuren gleich beurteilt werden dürften. – Schwierigkeiten/Widerstand, im «Ernstfall» neue Strukturen zu verordnen.

Vorstösse (vgl. Anhang für ausführlichere Angaben)

Zur Frage der Weiterentwicklung gibt es verschiedene Vorstösse, die neben den Strukturen auch weitere Fragen ansprechen (Fusionen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Zusammenarbeit in Regionen mit und ohne RK). Dazu finden sich detailliertere Angaben im Anhang.

- Planungserklärung SVP (Augstburger / Rufener) vom 16.01.2015
- Interpellation Etter vom 16.08.2015 «Ist das Programm SARZ gescheitert?»
- Postulat Müller/Grivel vom 03.09.2014 «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?» (siehe separates Projekt)
- Berücksichtigung der Fusionsfrage: Motion bzw. Postulat Daetwyler vom 22.01.2015 «Weg mit den institutionellen Bremsen bei Gemeindefusionen»
- Zur Förderung / Finanzierung auch: Motion Knutti/Freudiger/Berger/von Känel/Gschwend-Pieren vom 16.03.2015 «Keine Ungleichbehandlung von Regionen ohne Regionalkonferenz»

Entscheidmechanismen und Stimmrechtsgewichtung

Zur Frage der Entscheidmechanismen und der Stimmrechtsgewichtung, die letztlich eine politische Ermessensfrage ist, hat die Evaluation überwiegend ergeben, dass die heutige Lösung als sachgerecht empfunden wird und zudem für die realen Entscheidprozesse eine untergeordnete Rolle spielt. In den unten erwähnten Vorstössen werden Weiterentwicklungen gefordert, die politisch zu diskutieren sind, für die sich aber aus der Evaluation kein Handlungsbedarf ergeben hat.

Vorstösse (vgl. Anhang für ausführlichere Angaben)

- Motion Guggisberg / Bichsel / Vogt vom 02.06.2015 «Mehr Stimmkraft für kleinere und ländliche Gemeinden in den Regionalkonferenzen»
- Motion Brand / Müller / Ruchi vom 01.09.2014 «Regionalkonferenzen: Entscheide demokratisch abstützen»

b) Aufgabenportfolio und die Übernahme weiterer Aufgaben

Das **obligatorische Aufgabenportfolio** der Regionalkonferenzen bzw. Regionen ist relativ unbestritten. Aktuell drängt sich daher keine Weiterentwicklung im Sinne eines Ausbaus dieses Portfolios auf.

Anlass zur Diskussion gibt vor allem der Mechanismus zur Aufgabenübertragung für **weitere («freiwillige») Aufgaben** in den Regionalkonferenzen. Die aktuellen Regelungen zur freiwilligen Aufgabenübernahme sind für die Regionalkonferenzen unbefriedigend. Sie sind für die Übernahme verpflichtender (und nicht nur koordinativer) Aufgaben mit der Vorlegung eines Reglements bei allen Gemeinden zu einem aufwendigen und langen Verfahren verpflichtet.

Das neue Reglement ist dann nur für die Gemeinden bindend, die ihm zugestimmt haben. Wenn nicht alle zustimmen, müssen dann Teilkonferenzen gebildet werden, was bei der Aufgabenbewältigung zu einem unbefriedigenden «Flickenteppich» führen kann. Demgegenüber ist die Übernahme neuer Aufgaben durch die Vereine einfacher, dafür rechtlich nicht bindend. Für die Weiterentwicklung sind folgende Optionen denkbar:

Abbildung 10-3: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei der Aufgabenübertragung

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen / Vorteile	Risiken / Nachteile
Wie bisher: Unterschiedlicher Aufwand und Hürden zur Übernahme freiwilliger, verpflichtender Aufgaben je nach Rechtsform (Regionalkonferenzen oder Planungsvereine)	– Keine Gemeinde wird zu einer «Regionalisierung» von Aufgaben gezwungen, der sie nicht zustimmt. – Befürchtungen von Gemeinden, die einer Regionalisierung skeptisch gegenüberstehen, werden vermindert.	– Weiterentwicklung bei neu auftauchenden regionalen Aufgaben wird erschwert – Kleine Minderheiten können Lösungen verhindern: Flickenteppiche / Teilkonferenzen. – Schwerfälligkeit der Prozesse – Dynamik der Regionalkonferenzen wird gebremst.
Nutzung der Spielräume Die Regionalkonferenzen können vermehrt koordinative Aufgaben übernehmen, ohne dass es hierfür eine Aufgabenübertragung jeder einzelnen Gemeinde braucht, evtl. in einer Pilotphase	– Keine rechtlichen Anpassungen nötig – Die Regionen können weitere Aufgabenfelder ausloten	– Die Abgrenzung «koordinative Aufgaben» könnte umstritten sein. – Das Potenzial ist beschränkt, verpflichtende Planungen in neuen Sachbereichen können so nicht von den Regionen bearbeitet werden.
Aufgabenübertragung durch den Kanton ohne Zwang: Die Regionen übernehmen weitere Aufgaben zwar gestützt auf eine kantonale gesetzliche Grundlage, dies aber nur als Möglichkeit, nicht als Zwang. Einfacher oder qualifizierter Entscheid in der Regionalversammlung, evtl. Referendum.	– Klare kantonale rechtliche Grundlage bleibt erforderlich. – Mehr Flexibilität für die Regionen. – Flickenteppiche und Blockaden werden vermieden.	– Allfällige Minderheitsgemeinden müssen die Aufgabe mittragen. – Unterschiedliche Lösungen je nach Haltung der Regionen (ergibt unterschiedliche Zuständigkeiten von Kanton oder Regionen je nach Übernahmewille der Region).
Aufgabenübernahme durch regionalen Entscheid: Die RK können weitere Aufgaben der Gemeinden übernehmen, wenn die Regionalversammlung dem zustimmt, allenfalls mit Referendumsmöglichkeit, allenfalls auch mit qualifiziertem Mehr.	– Nachdem die Grundlagen geschaffen wären, wäre die Flexibilität für die Regionen sehr hoch. – Flickenteppiche und Blockaden werden vermieden.	– Allfällige Minderheitsgemeinden müssen die Aufgabe mittragen. – Kann als Schritt zu einer 4. Staatsebene gesehen werden.

Diese Optionen würden das Verfahren vereinfachen und einen Flickenteppich bzw. Teilkonferenzen vermeiden. Unterliegende Minderheitsgemeinden würden gegen ihren Willen eingebunden und zur Mitfinanzierung verpflichtet. Im Falle der letzten beiden Optionen würden ihnen

Gemeindekompetenzen entzogen. Daher wäre zu prüfen, ob die bisherige Verfassungsgrundlage für die skizzierten Anpassungen genügt.

c) Planungsinstrumente, insbesondere RGSK

Bei der Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums stehen die folgenden Themen im Zentrum: Der Überarbeitungsrhythmus, das Controlling der Massnahmenumsetzung sowie die Themenbreite der RGSK.

Zum **Überarbeitungsrhythmus** gibt es folgende Optionen:

Abbildung 10-4: Weiterentwicklungsmöglichkeiten beim Überarbeitungsrhythmus der RGSK

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Status Quo – Alle 4 Jahre	– Abstimmung mit anderen kantonalen und nationalen Planungen, insbesondere AP V+S und ÖV-Angebotskonzept bleiben gewährleistet – Neue Anforderungen im Bereich FFF und Arbeitszonenbewirtschaftung erfordern regelmässige Aktualisierung	– Überforderung der Gemeinden – Überlastung der Regionen – Wegen des hohen Aufwands für die Überarbeitung fehlen die Ressourcen für Umsetzung und Controlling
Massgeschneiderte Aktualisierung alle 4 Jahre («Teilrevisionen») ⁹⁶	– In jeder Legislatur wird geprüft, ob und wo das RGSK aktualisiert werden muss («massgeschneidert»), damit wird auch die Verankerung bei den Behörden verbessert – Gemeinden und Regionen werden durch die Fokussierung entlastet – Die Abstimmung zum Rhythmus anderer Planungsinstrumenten bleibt erhalten	– Falls geringe Aktualisierungen nötig sind, muss trotzdem das ganze Verfahren durchgeführt werden
Weniger häufig, alle 6-8 Jahre Totalrevision	– Entlastung der Gemeinden und Regionen	– Abstimmung mit anderen kantonalen und nationalen Planungen, insbesondere AP V+S und ÖV-Angebotskonzept ist stark erschwert bis unmöglich – Know-how-Verlust und hoher Aufwand zur Wiedereinarbeitung nach 6 bis 8 Jahren – Aktualität kann nicht gewährleistet werden, was insbesondere für neue Anforderungen im Bereich FFF und Arbeitszonenbewirtschaftung problematisch sein kann

⁹⁶ In einer Evaluation zur Erarbeitung der RGSK aus dem Jahr 2011 wurde vorgeschlagen, dass der Fokus auf der Aktualisierung und Anpassung der Massnahmenblätter liegen sollte und zu prüfen wäre, ob alternierend alle vier Jahre eine kleine und eine grosse Anpassung stattfinden soll.

Der Anteil der effektiv **umgesetzten Massnahmen (Umsetzungsquote)** und das **Controlling der Massnahmenumsetzung** sind noch nicht optimal. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Regionen, aber auch der Kanton, in den RGSK nicht immer genügend Prioritäten setzen und teilweise ein Wunschkatalog von nicht überall bau- und finanzierungsreifen Projekten präsentiert wird. Es ist aber auch zu beachten, dass die Erarbeitung der RGSK der 1. Generation eine eigentliche Pionierleistung darstellt. Insbesondere ist es eine grosse Herausforderung, auf einen vom Bund vorgegebenen Eingabetermin ein komplett realistisches Bauprogramm über mehrere Jahre vorzulegen. Entsprechend kann es bei der Umsetzung einzelner Massnahmen zu Verzögerungen kommen. Schliesslich sind auch die politischen Rahmenbedingungen auf kantonaler und kommunaler Ebene immer wieder Veränderungen unterworfen. Dies kann zu einer Anpassung der Prioritäten bei der Umsetzung einzelner Massnahmen führen.

Umso wichtiger ist es, dass festgelegt wird, wer für das Controlling der Umsetzung von Massnahmen und für die Koordination und «Fortschreibung» des Katalogs von Massnahmen zuständig ist. Dies war bisher nicht überall klar und ist auch nicht einfach zu lösen, weil die Massnahmen teilweise in kantonaler, teilweise in überkommunaler und teilweise in kommunaler Kompetenz liegen. Neben den Zuständigkeiten ist auch die Finanzierung dieser Aufgaben zu klären.

Thematische Breite: Hier drängt sich keine Weiterentwicklung auf. Dass die Aspekte Verkehr und Siedlung weiterhin den Kern der RGSK bilden, ist unbestritten. Der Einbezug der Landschaftsentwicklung ist ebenfalls weitgehend gelungen und aufgrund der hohen Wechselwirkungen zweckmässig. Der Einbezug des Tourismus als raumwirksame und wirtschaftlich in einigen Regionen höchst relevante Aktivität ist grundsätzlich ebenfalls wünschenswert. Hier müssen die Erfahrungen mit der Formulierung und Integration der RTEK (Regionale Tourismusentwicklungskonzepte) noch vertieft ausgewertet werden. Eine weitere thematische Ausweitung (z.B. Windenergie) ist als Option im regionalen Ermessensspielraum zweckmässig. Weil damit aber auch eine zusätzliche Komplexität und ein erhöhter Überarbeitungsaufwand verbunden sind, sollten solche Ausweitungen freiwillig bleiben.

Weitere Optimierungen: Hier sind verschiedene Punkte zu prüfen:

- Verstärkte Abstimmung zwischen dem Kanton und den regionalen Trägerschaften bei der (frühzeitigen) Priorisierung und Abstimmung auf die finanziellen Möglichkeiten des Kantons
- Verbesserte Abstimmung der verschiedenen Instrumente, insbesondere die Erarbeitung des RGSK und der ÖV-Angebotsplanung.
- Perimeterfrage: Das Seeland und der Berner Jura erstellen separate RGSK. Im Perimeter Thun-Oberland-West erstellen die drei Planungsvereine aktuell ein RGSK zusammen. Hier wären die Vor- und Nachteile des Zusammenführens der Teile Berner Jura und Biel-Seeland oder andererseits separater RGSK für den Perimeter Thun-Oberland-West (RGSK Thun-Spiez und ein RGSK KSS (Kandertal, Simmental, Saanenland)) abzuwägen.

d) Teilräume: Agglomerationen und ländlicher Raum

Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Agglomerationen haben die Agglomerationsprogramme des Bundes geleistet. Diese sind zwar nicht direkt Teil von SARZ, aber an die RGSK gekoppelt.

SARZ leistet auch Beiträge für den ländlichen Raum (Neue Regionalpolitik NRP als obligatorische Aufgabe, Förderung regionaler Zentren in den RGSK usw.). Der Nutzen von SARZ wird von den ländlichen Gemeinden eher kritisch betrachtet, dies hängt aber auch mit den veränderten Rahmenbedingungen zusammen (z.B. verschärftes Raumplanungsgesetz, Strukturwandel). Die Ausgestaltung der Stimmgewichte führt nicht dazu, dass der ländliche Raum systematisch benachteiligt wird.

SARZ ist zwar eine «Strategie für Agglomerationen» (mit Fokus auf Zusammenarbeit und Planungsinstrumente) und bezieht auch den ländlichen Raum ein, SARZ ist aber nicht als thematisch umfassende und regional explizite Strategie für alle Agglomerationen und alle ländlichen Räume gedacht.

Für die verschiedenen Agglomerationen und die verschiedenen ländlichen Teilräume stellt sich daher die Frage, ob es gesamtkantonal oder individuell für die Teilräume eine Aktualisierung und/oder Ergänzung der Strategie braucht, zum Beispiel auch aufgrund von Reformen auf Bundesebene.

Die Evaluation hat einige Hinweise auf wichtige bis anhin nicht behandelte Agglomerationsthemen (Bildung, Soziales), und Themen des ländlichen Raums (z.B. Sicherstellung Versorgung, Abwanderung, Alterung der Gesellschaft) gegeben. Eine Möglichkeit wäre, dass der Kanton und die Regionen bzw. die Gemeinden gemeinsam im Sinne eines «Strategiechecks» prüfen, ob und inwiefern Handlungsbedarf besteht. Auf Grund der in der Evaluation erhobenen Einschätzungen dürfte der Bedarf nach ergänzenden Strategien oder Massnahmen eher gering sein, u.a., weil es genügend Instrumente und Gefässe gibt (z.B. das kantonale Raumkonzept und die RGSK). Der Ball liegt hier primär bei den Regionen bzw. Teilräumen.

Vorstösse (vgl. Anhang für ausführlichere Angaben)

Mehrere Vorstösse sprechen die Frage einer Strategie (mit zahlreichen Einzelaspekten) an:

- Planungserklärung SVP (Augstburger / Rufener) vom 16.01.2015
- Interpellation Etter vom 16.08.2015 «Ist das Programm SARZ gescheitert?»
- Postulat Müller/Grivel vom 03.09.2014 «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?» (siehe separates Projekt)

e) Perimeterfragen

Die Schaffung von Perimetern, die für die Aufgabenwahrnehmung geeignet und zudem identitätsstiftend und gut akzeptiert sind, ist nur teilweise gelungen. Die insbesondere in den Räumen Biel-Seeland-Berner Jura und Thun-Oberland-West teilweise als suboptimal empfundenen Regionalkonferenzperimeter haben auch die Entwicklung der Zusammenarbeitsstrukturen beeinflusst. Es zeichnen sich drei mögliche Stossrichtungen zum weiteren Vorgehen in der Perimeterfrage ab:

Abbildung 10-5: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei den Perimetern: Stossrichtungen

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Festhalten an den vorgegebenen Regionalkonferenz-Perimetern	– Kongruenz mit den Perimetern der regionalen Verkehrskonferenz und der Kulturkonferenzen (bzw. -verbände). – Die vorgesehenen Regionalkonferenzperimeter sind sinnvolle räumliche Einheiten für die Zusammenarbeit in Planungsfragen. – Sie bestehen immer aus einem urbanen Zentrum, einem urbanen Umland und einem dazugehörigen ländlichen Raum. Es handelt sich um funktionale Räume im Sinne von Interessensgemeinschaften.	– Stagnation im Prozess der Regionalkonferenzbildung auf freiwilliger Basis (voraussichtlich keine weitere Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis) – Erheblicher Widerstand gegen zwangsweise Einführung von Regionalkonferenzen zu erwarten
Gezielte Anpassung der zulässigen Regionalkonferenz-Perimeter, siehe unten.	– Chancen zur weiteren Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis würde steigen – Sogar gegenüber einer zwangsweisen Einführung von Regionalkonferenzen würde der Widerstand wohl sinken. – Regionale Bedürfnisse nach kleineren, konfliktfreieren Perimetern könnten berücksichtigt werden (Berner Jura, Entwicklungsraum Thun) – Entspannung der Stadt-Land-Kontroverse	– Unterschiedliche Perimeter der RVK, Kulturverbände, Regionalkonferenzen, Planungsregionen. Damit würde auch eines der ursprünglichen Ziele von SARZ – eine räumliche Aggregation der Planungsverbände – aufgegeben. – Insbesondere Erstellung der RGSK würde Abstimmung mehrerer Regionen erfordern
Dynamisches Modell mit Wachsen der Regionalkonferenz-Perimeter aus einem Kern heraus	– Chancen zur weiteren Bildung von Regionalkonferenzen auf freiwilliger Basis würde steigen – Regionale Bedürfnisse nach kleineren, konfliktfreieren Perimetern könnten berücksichtigt werden (Berner Jura, Entwicklungsraum Thun)	– Die praktische Umsetzung ist schwierig (mehrfache Anpassungen auf regionaler und kantonaler Ebene) – Unterschiedliche Perimeter der RVK, Kulturverbände, Regionalkonferenzen, Planungsregionen – Kleinere Perimeter allenfalls weniger gut zur Aufgabenerfüllung geeignet. Zusätzlicher Koordinationsaufwand.

Vorstösse (vgl. Anhang für ausführlichere Angaben)

- Berner Jura / Seeland: Postulat Matti vom 29.03.2012 «Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura»
- Kleinere Anpassungen: Motion Müller vom 06.12.2015 «Gesetzliche Grundlagen für einen Verwaltungskreiswechsel»

Für die konkreten Perimeterfragen gibt es zahlreiche Varianten (vgl. Abschnitt 8.1 im Hintergrundbericht). Im Vordergrund dürften folgende Varianten stehen, falls eine Anpassung gewünscht wird:

Abbildung 10-6: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei den Perimetern: Regionen

Perimeteranpassung	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Biel/Bienne – Seeland – Berner Jura Einführung (bzw. Beibehaltung) zweier regionalen Strukturen «Seeland» und «Berner Jura» mit Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel und Leubringen in beiden Organisationen	– Jedes Gebiet kann die im entsprechende Organisationsform wählen (Verein oder RK) – Im Berner Jura könnte voraussichtlich eine neue Regionalkonferenz gebildet werden – Längerfristig könnte allenfalls auch im Seeland die Bildung einer Regionalkonferenz wieder in Betracht gezogen werden	– Abweichende Perimeter zu RVK und Kulturverband – Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel – Ohne gleichzeitige zwangsweise Einführung der Regionalkonferenzen drohen zwei unterschiedliche Organisationsformen nebeneinander bestehen zu bleiben, was insbesondere im Hinblick auf die Doppelmitgliedschaft der Stadt Biel eine komplizierte Situation schafft bzw. die heutige Komplexität teilweise erhalten bleibt.
Thun-Oberland-West Einführung zweier separater regionaler Strukturen «Entwicklungsraum Thun» und «Kanderthal-Simmental-Saanenland»	– Entspannung der Stadt-Land-Kontroverse – Voraussichtlich könnten damit auf freiwilliger Basis zwei weitere Regionalkonferenzen entstehen	– Abweichende Perimeter zu RVK und Kulturverband – RGSK müsste entweder über zwei Regionen bzw. RK hinweg koordiniert und zusammen erstellt werden oder es gibt künftig zwei separate RGSK
Bern-Mittelland Bereinigung an den Rändern. Den zwei Gemeinden, die dies explizit wünschen, einen Wechsel ermöglichen.	– Gewisse Entschärfung der Stadt-Land-Kontroverse – Bessere Voraussetzungen für die Prüfung einer Agglomerationskonferenz	– In beiden Fällen müsste der Wechsel der Gemeinden auch mit einem Verwaltungskreiswechsel verbunden werden. Dies bedingt eine Gesetzesänderung.

Zur Frage nach «kleinen» Anpassungen» (Perimeterwechsel einzelner Gemeinden) hat der Regierungsrat ausgeführt, dass ein territorialer Wechsel nicht notwendig sei, um die Zusammenarbeit mit einer Nachbargemeinde in einem benachbarten Verwaltungskreis oder einer

Verwaltungsregion zu erleichtern. Allerdings können die Gemeinden beim Regierungsrat ein Gesuch zur Änderung des Gesetzes einreichen, um einen Wechsel des Verwaltungskreises zu erreichen (vgl. Motion Müller). Ob hier eine Anpassung des Verfahrens erfolgen soll (z.B. Delegation an den Regierungsrat) ist eine politische Frage. Die Evaluation gibt hierzu keine Hinweise, zeigt aber, dass der Bedarf nach einem Wechsel nur in wenigen Fällen aufgetaucht ist.

Falls diesen beiden Gemeinden ein Wechsel des Perimeters erlaubt wird, müsste allenfalls geprüft werden, ob auch bei weiteren Gemeinden ein derartiges Bedürfnis besteht (generelle Flurbereinigung an den Rändern). Beispielsweise könnte man den Gemeinden die Möglichkeit geben, innert einer bestimmten Frist Änderungswünsche vorzubringen, um zu vermeiden, dass etappenweise derselbe Prozess verschiedene Male wiederholt werden muss. Der Vorteil einer derartigen Flurbereinigung ist, dass die Zufriedenheit innerhalb des Perimeters zunimmt und SARZ nicht länger «von den Rändern her» kritisiert wird. Der Nachteil liegt darin, dass mit einem derartigen Vorgehen sozusagen die Büchse der Pandora geöffnet wird und komplexe und aufwendige Diskussionen auf kantonaler und regionaler Ebene lanciert werden (z.B. Anpassung der Verwaltungskreise, der Wahlkreise, der Finanzierungsschlüssel, der RGSK usw.).

f) Finanzierungsfragen

Zur Weiterentwicklung stellt sich im Finanzierungsbereich einerseits die Frage der Förderung der Regionalkonferenzen bzw. der Gleichbehandlung (siehe oben). In diesem Bereich sind folgende Optionen denkbar:

Abbildung 10-7: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei der Finanzierung

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Status quo	– Das System hat sich eingespielt und bildet einen politisch abgestützten Kompromiss zwischen «keiner Förderung» und «starker Förderung»	– Unzufriedenheit der Planungsvereine, da diese aus ihrer Sicht dieselben Aufgaben wahrnehmen – Der aktuelle finanzielle Unterschied ist zu wenig gross, um zur RK-Gründung zu motivieren
Erhöhung der finanziellen Anreize	– Stärkung des RK-Systems. – Signal des Kantons zugunsten der gewünschten Strukturen in den gewünschten Perimetern	– Widerstand der Planungsvereine, welche eher zu Abwehrhaltung als zur Gründung von RKs führen könnte – Finanzieller Mehraufwand des Kantons

Gleichbehand- lung RK und Ver- eine / Abschaf- fung der finanziel- len Anreize	– Anerkennung der Leistung der Pla- nungsvereine	– Regionalkonferenzen verlieren an At- traktivität
Abgeltung admi- nistrativer Mehr- aufwand der RK	– Abgeltung bezieht sich auf die effekti- ven Zusatzaufwände und enthält keine Anreizkomponente mehr – Explizite Anerkennung des Mehrauf- wands	– Kompliziertere Berechnung (Defini- tion der zusätzlichen Anforderungen) notwendig. – Abkehr von der bisher politisch ge- stützten Förderung der RK.

Daneben geht es vor allem um die Frage der Koordination und damit verbunden der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Finanzflüsse. Die aktuelle Situation mit zahlreichen verschiedenen Finanzierungsregeln und involvierten Stellen wird von vielen Akteuren als unbefriedigend empfunden. Dazu bestehen folgende Optionen:

Abbildung 10-8: Weiterentwicklungsmöglichkeiten bei der Koordination und Administration der Finanzierung

Weiterentwicklungsmöglichkeiten	Chancen/Vorteile	Risiken/Nachteile
Status quo: verschiedene Finanzierungsquellen und -regeln	– Die kantonal zuständigen Fachämter behalten die Finanzierungshoheit und stehen in direktem Kontakt mit den Regionen. – Für jedes Thema können massgeschneiderte Lösungen getroffen werden.	– Grosser administrativer Aufwand sowohl für den Kanton als auch die Regionen. – Quer- und Doppelfinanzierungen nicht ausgeschlossen – Übersicht über Gesamtfinanzierung der Regionen fehlt.
Koordinationsstelle: Zentrale Ansprechstelle für die Regionen, Abwicklung aller Verwaltungskostenbeiträge über diese Koordinationsstelle (z.B. AGR)	– Vereinfachung der administrativen Abwicklung für die Regionen – Erhöhte Transparenz und Nachvollziehbarkeit	– Mehr Aufwand für die Koordinationsstelle
Ein Leistungsvertrag: Sämtliche Verwaltungskosten der Region werden über einen Leistungsvertrag z.B. mit dem AGR abgegolten. Dieser deckt den Verwaltungsaufwand sämtlicher obligatorischer Aufgaben ab.	– Gesamtbetrachtung der regionalen Leistungen – Vereinfachung für die Regionen	– Zusätzlicher Koordinationsaufwand für das AGR mit den involvierten Kantonsstellen. – Verschiedene rechtliche Anpassungen notwendig

10.4 Gesamtstossrichtungen der Weiterentwicklung

Bei den verschiedenen aufgezeigten Weiterentwicklungsoptionen sind vor allem die Themen Zusammenarbeitsstrukturen (mit den finanziellen Anreizen hierzu), Aufgaben und Perimeter stark verknüpft. Dennoch lassen sich verschiedenste Kombinationen der Bausteine vorstellen. Nur wenige Kombinationen scheinen unverträglich oder bedingen sich direkt. Die Kombinationsmöglichkeiten lassen sich beispielsweise zu drei denkbaren Stossrichtungen zusammenfassen:

Abbildung 10-9: Optionen für die Weiterentwicklung im Bereich Strukturen und finanzielle Anreize sowie Aufgaben und Perimeter

Zusammenarbeitsstruktur	Wie bisher RK freiwillig (Mischsystem)	Steuerung über Funktionsfähigkeit der Organisationen	Verstärkung der Anreize zur RK-Gründung	Zwang zur Einführung von RKs
Finanzielle Anreize	Wie bisher	Abgeltung admin. Mehraufwand der RK	Erhöhung der finanz. Anreize für RK	Gleichbehandlung RK und Vereine
Aufgabenübertragung	Wie bisher	Nutzung der Spielräume, Pilotphasen usw.	Aufgabenübertragung <i>durch Kanton</i> ohne Zwang → «Region kann»	Aufgabenübernahme <i>von Gemeinden</i> durch regionale (evtl. qualif.) Mehrheitsentscheide
Perimeter	Festhalten an vorgegebenen Perimetern	Gezielte Anpassung der RK-Perimeter: - Seeland-Biel-Berner Jura und/oder - Thun-Oberland-West		

- **Stossrichtung A: «Mischsystem» / «Jede Region nach ihren Bedürfnissen»**

Keine grösseren Änderungen am bisherigen System, d.h.

- Die Regionalkonferenzen bleiben freiwillig und werden nicht weniger, aber auch nicht mehr als bis anhin gefördert.
- Die finanziellen Anreize in der Grundfinanzierung zu Gunsten der Regionalkonferenzen bleiben wie bisher (denkbare Alternativen: sie werden abgeschafft oder decken nur noch die administrativen Zusatzaufwände). Die RK-Gründung wird nicht über finanzielle Anreize gefördert.
- Die Anforderungen zur Übernahme weiterer Aufgaben bleiben unverändert. In der Tendenz wird es eher schwieriger, den Regionen weitere behördenverbindliche Aufgaben zu übertragen, da in der Vereinsform nicht dieselbe staatsrechtliche Verbindlichkeit für die Gemeinden hergestellt werden kann.
- Bei den Perimetern ist eine Anpassung denkbar, aber nicht zwingend.

- **Stossrichtung B: Sanfter Anstoss zu stärkerer Zusammenarbeit**

- Die finanziellen Vorteile für die RK werden erhöht, und beispielsweise werden vom Kanton keine Beiträge an Mehrkosten für andere Organisationsformen oder andere Perimeter gewährt. Allenfalls weitere (nicht-finanzielle) Anreize zur RK-Gründung, z.B. administrative Entlastung.
- Es wird stärker über die Funktionsfähigkeit der Organisation gesteuert. Allerdings käme es erst zu einem Zwang zu einer bestimmten Struktur, wenn die Planungsvereine die Aufgabenerfüllung nicht mehr im gewünschten Mass wahrnehmen könnten.
- Die Übernahme neuer Aufgaben wird für die Regionalkonferenzen erleichtert, wobei verschiedene Optionen denkbar sind. Gesamtkantonal einheitliche Zusammenarbeitsstrukturen (flächendeckend RKs) würde tendenziell die Aufgabenübertragung erleichtern.
- Bei den Perimetern drängt sich allenfalls eine Anpassung auf, um die Bildung von Regionalkonferenzen zu erleichtern, dies ist aber nicht zwingend.

- **Stossrichtung C: Einheitliche Strukturen / RK Zwang**

- Regionalkonferenzen werden auf einen bestimmten Zeitpunkt hin überall eingeführt. Die finanzielle Gleichbehandlung sämtlicher Regionen wäre damit automatisch gegeben.
- Um die Akzeptanz zu erhöhen, müsste voraussichtlich die Übernahme neuer Aufgaben moderat vereinfacht werden.
- Bei den Perimetern müssten zur Erhöhung der Akzeptanz voraussichtlich im Raum Biel-Seeland-Berner Jura und auch im Raum Thun-Oberland-West Anpassungen der heutigen Regionalkonferenzperimeter ermöglicht werden. Insofern wäre die Option «Zwang zur Einführung von RKs» kaum mit der Option «Festhalten an vorgegebenen Perimetern» kompatibel (vgl. Abbildung 10-9). Bei einer Anpassung der Perimeter müsste zudem nach wie vor eine zweckmässige Erfüllung der obligatorischen Aufgaben gewährleistet sein.

10.5 Ausblick

Die Zusammenarbeit und die Entwicklung der Regionen wird auch in Zukunft ein wichtiges Thema bleiben. Neue Rahmenbedingungen auf Bundesebenem, neue Pflichten z.B. zur regionalen Abstimmung von Neueinzonungen und neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen könnten sich ergeben, welche die Regionen fordern.

Es ist daher zu empfehlen, dass sich der Kanton, die regionalen Organisationen sowie die Gemeinden und die Kommunalverbände regelmässig über mögliche Optimierungen und Weiterentwicklungen Gedanken machen. Ähnlich wie z.B. in den Diskussionen um den Finanzausgleich sollte periodisch eine Standortbestimmung vorgenommen werden, z.B. mittels gut vorbereiteter thematischer Workshops und/oder im bestehenden Kontaktgremium Kanton/Gemeinden oder anlässlich von Treffen des Kantons mit den Regionalorganisationen.

Aus heutiger Sicht erscheint die nächste umfassende Evaluation von SARZ wiederum nach einer Zeitspanne von 8 bis 10 Jahren als zweckmässig. Dabei könnte auf den Ergebnissen der vorliegenden Evaluation aufgebaut werden und der Fokus spezifisch auf die offenen Fragen und skizzierten Weiterentwicklungsmöglichkeiten gelegt werden.

11 Anhang A: Arbeitshypothesen

11.1 Arbeitshypothesen zur Zusammenarbeitsstruktur

Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

- H1.1: Die regionale Zusammenarbeit hat sich in allen Regionen – mit und ohne Regionalkonferenz – stark verbessert. SARZ hat hierzu wesentliche Impulse geliefert.
- H1.2: Die Qualität der Zusammenarbeit und Mitwirkung der Gemeinden hängt nicht davon ab, ob eine RK besteht oder eine andere Form der Zusammenarbeit: In verschiedenen Formen ist eine gute Zusammenarbeit möglich: Die Mitbestimmung der Gemeinden wird mittels zweckmässigen Prozessen sichergestellt, diejenige der Öffentlichkeit mittels Mitwirkungsverfahren. Gegenhypothese: Dort wo RK eingeführt wurden, hat dies die Zusammenarbeit geklärt und gestärkt.

Abstimmung zwischen den Gemeinden und dem Kanton

- H1.3: Die Regionen (unabhängig von Organisationsform) haben sich als wichtiges Scharnier etabliert ohne als vierte Staatsebene wahrgenommen zu werden. Sie erleichtern angesichts der Vielfalt und Grösse des Kantons Bern die Abstimmung mit dem Kanton.
- H1.4: Der Kanton hat mit den RK klare Ansprechpartner auf der regionalen Ebene, was seine Arbeit erleichtert. Die Regionen äussern sich gegenüber dem Kanton vermehrt mit einer Stimme. Mit Regionen ohne RK ist die Zusammenarbeit schwieriger, ausser wenn ähnliche Strukturen wie bei RKs bestehen (Ob- und Nid- u. Aargau, Biel-Seeland).

Zusammenarbeitsstrukturen generell

- H1.5: Solange die Regionen vor allem koordinative Aufgaben wahrnehmen, spielt es eine untergeordnete Rolle, ob sie als RK organisiert sind oder nicht. Eine Harmonisierung, sprich flächendeckende Einführung von RKs ist dann angezeigt, wenn die Regionen zunehmend komplexere Aufgaben übernehmen sollen.
- H1.6: Die regionalen Strukturen, v.a. RKs, zementieren die aktuelle Gemeindestruktur. Gegenhypothese: Regionale Strukturen fördern die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit und können dazu beitragen, die gemeinsame Identität zu stärken und eine Fusionsdynamik auszulösen.

Vereinfachung

- H1.7: SARZ hat, ob mit oder ohne RK, zu einer Vereinfachung der Zusammenarbeitsstrukturen beigetragen. Die Anzahl Organisationen, welche sich mit regionalen Themen befassen, konnte reduziert werden.
- H1.8: Mit der RK wurden effiziente, einfachere Strukturen mit klaren Zuständigkeiten geschaffen.

Verbindlichkeit

- H1.9: SARZ und insbesondere die RK haben ermöglicht, dass die Gemeinden bei wichtigen regionalen Fragen rasch, verbindlich und vor allem gemeinsam entscheiden können.
- H1.10: Die Verbindlichkeit wurde mit SARZ (mit oder ohne RK) nicht wesentlich erhöht. Diese ist in den spezifischen Gesetzen geregelt (Baugesetz, Kulturförderungsgesetz). Gegenthese: Die Verbindlichkeit in Regionalkonferenzen wurde erhöht, weil die Beschlüsse durch die Teilnahme der Gemeindepräsidenten/innen hoch legitimiert sind.

Demokratische Mitgestaltung/regionales Bewusstsein/Stimmengewichte

- H1.11: Auch wenn SARZ primär ein Instrument der Behördenzusammenarbeit ist, haben verschiedene Entwicklungen das regionale Bewusstsein zumindest auf Ebene der politischen Akteure verstärkt, dabei spielte SARZ eine wichtige Rolle, aber die Wirkung der Agglomerationsprogramme war ebenfalls wichtig. Gegenthese: Die RK ist zu stark auf die Erfüllung der obligatorischen Aufgaben fokussiert, eine umfassende regionale Positionierung und Identität kommt zu kurz.
- H1.12: Die direktdemokratischen Elemente (Initiative, Referendum) wären ein Mittel, um das teilweise vermutete Demokratiedefizit zu korrigieren. Sie werden aber selten bis nie genutzt, weil die Regionalkonferenzen bisher auf Konsens bedacht waren.
- H1.13: Die Frage der Gewichtungen ist letztlich immer eine Ermessensfrage. Die festgelegte Stimmkraft der einzelnen Gemeinden in der Regionalversammlung ist ausgewogen. Es handelt sich um einen guten Kompromiss. Gegenthese: Im Falle einer regionalen Abstimmung haben die kleinen Gemeinden ein viel zu grosses Gewicht, da es die Mehrheit der Stimmenden und der Gemeinden für die Annahme einer Vorlage braucht. Die vorgeschlagene Stimmkraftgewichtung gibt den einwohnerschwachen Gemeinden in der Regionalversammlung ein zu grosses Gewicht, was dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widerspricht.
- H1.14: Die einzelnen Gemeindevertreter haben unabhängig von den Stimmengewichten in der Regionalversammlung faktisch wenig Möglichkeiten, auf die Entscheide Einfluss zu nehmen, da wichtige Vorentscheide in den Kommissionen gefällt werden.

Stadt-Land-Beziehung stärken

- H1.15: Die Zusammenarbeit in den grossen funktionalen Räumen (RK-Perimeter, RGSK, RVK) fördert den Austausch und das gegenseitige Verständnis und auch eine koordinierte Entwicklung im Siedlungs- und Verkehrsbereich.
- H1.16: Die Zusammenarbeit zwischen Städten, Agglomerationen und dem ländlichen Raum hat sich im Laufe der Zeit verbessert; hier spielten die RGSK und auch die Regionalkonferenzen eine wichtige Rolle. Vorher bzw. ohne diese Instrumente bestand kaum eine gemeinsame Diskussionsplattform. (Gegenhypothese: SARZ hat nur marginal beigetragen). Sowohl die Stadt wie das Land brauchen innerhalb eines funktionalen Raumes eigene Gefässe, wo die spezifischen Probleme behandelt werden können.

11.2 Arbeitshypothesen zu den Aufgaben der Regionen

- H1.17: Die aktuelle Aufgabenzuteilung an die RKs und der Mechanismus zur Aufgabenübertragung sind nach wie vor sinnvoll. Gegenhypothese: Die Aufgaben haben sich seit SARZ und der Gründung der RKs stark gewandelt. Die RKs müssten flexibler weitere Aufgaben wahrnehmen können. Der Mechanismus zur Übertragung obligatorischer Aufgaben ist zu hinterfragen (vgl. Schlüsselthema Finanzierung).
- H1.18: Die Zusammenarbeit bei den obligatorischen Aufgaben wurde durch RK vereinfacht; bei den fakultativen Aufgaben wurde sie eher erschwert (für jede Aufgabe braucht es eine neue Teilkonferenz, sofern nicht alle mitmachen).
- H1.19: Soweit RK bestehen, können diese auf effiziente Weise auch im Thema Kulturförderung genutzt werden. Dort wo keine RK bestehen, führt dies zu parallelen Strukturen. Gegenthese: Es funktioniert auch in Gemeindeverbänden gut.

11.3 Arbeitshypothesen zu den Planungsinstrumenten

Planungsinstrumente vereinfachen und regionale Planung vereinheitlichen

- H2.1: SARZ hat zur Vereinfachung (Zusammenfassung) der Planungsinstrumente beigetragen.
- H2.2: Die RGSK haben eine Vereinheitlichung der regionalen Planung gebracht. Sie haben auch den Prozess des Einbezugs der Regionen und Gemeinden in die kantonale Planung (kant. Richtplan, Zentrenhierarchie, Wohnschwerpunkte, Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete usw.) formalisiert und vergleichbar gemacht und dadurch dazu beigetragen, dass die Regionen mehr Gewicht erhalten haben.
- H2.3: Es gibt keine qualitativen Unterschiede zwischen den RGSK der Regionen mit und ohne RK.

Siedlung und Verkehr innerhalb der Region und gesamtkantonal wirksam aufeinander abstimmen

- H2.4: Die kantonale Synthese (wie auch die kantonalen Vorgaben) haben zur Abstimmung beigetragen.
- H2.5: Mit den RGSK wird eine gute Mischung von Bottom-up-Einbezug der Gemeinden und Top-down-Vorgaben des Kantons erreicht.
- H2.6: RGSK sind zweckmässige Instrumente zur abgestimmten Planung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Gegenhypothese/Relativierung: Die Anforderungen des Bundes an die APs haben zu einer «Überinstrumentierung» der RGSKs im ländlichen Raum geführt.
- H2.7: Die RGSK haben für die grossräumige Abstimmung die richtige Flughöhe, jedoch eine zu hohe, um auf die spezifischen Bedürfnisse des ländlichen Raums oder der Agglomerationen einzugehen.

- H2.8: Die Behandlung optionaler Themen (Landschaft, Tourismus) hat sich bewährt. Würden aber überladen, wenn die Behandlung weiterer Themen vorgeschrieben würde.

Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung

- H2.9: Die vom Bund mitfinanzierten Agglomerationsprogramme V+S wurden zwar in der ersten Generation noch ohne SARZ bzw. ohne RGSK erstellt; sie konnten aber ab der zweiten Generation dank der Konzeption «RGSK» zeitgerecht und mit der nötigen regionalen Partizipation erarbeitet werden.
- H2.10: Der Vierjahresrhythmus ist aufgrund der Abstimmung mit anderen Prozessen, insbesondere den Agglomerationsprogrammen und den ÖV-Angebotskonzepten, richtig gewählt. Auch das RPG verlangt eine stärkere Koordination. Nur mit diesem Rhythmus können die RGSK ihre Aufgabe als planerisches Führungsinstrument – sei es gegenüber den Gemeinden, sei es gegenüber Kanton und Bund – erfüllen und die geforderte Wirkung erbringen. Beim grundsätzlich geeigneten Vierjahresrhythmus könnte jedoch in der Überarbeitung selektiver vorgegangen werden (auch Teil- statt Gesamtrevisionen).

11.4 Arbeitshypothesen zur Agglomerationsentwicklung

Agglomerationen als Wachstumsmotor stärken sowie Stärkung der Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen

- H3.1: Die Zentren sowie die urbanen und/oder grossen Gemeinden können ihre spezifischen Themen und Interessen in den Regionalkonferenzen (anders als in den übrigen Regionen?) zu wenig voranbringen.
- H3.2: Mit SARZ konnten die Agglomerationen gestärkt werden, z.B. bezüglich Wirtschaftsentwicklung, koordinierter Siedlungsentwicklung und Auftritt nach aussen. Gegenhypothese: SARZ hat die Agglomerationspolitik verwässert und blockiert. Themen, welche für die Agglos wichtig sind, konnten ungenügend berücksichtigt werden.
- H3.3: Durch die aktuellen regionalen Strukturen (heterogene Zusammensetzung der Gemeinden) kann den Anliegen der Agglos nur bedingt Rechnung getragen werden. Teilkonferenzen können dazu beitragen städtisch-urbane Themen in einem kleineren Perimeter anzugehen (vgl. Schlüsselthema Perimeter).
- H3.4: SARZ hat dazu beigetragen, dass Städte und Agglomerationen als spezifische Wirtschafts- und Lebensräume wahrgenommen und ihre besonderen Bedürfnisse im Rahmen der Tätigkeiten des Kantons und des Bundes berücksichtigt werden. Gegenhypothese: Durch die grossen Perimeter ist es schwierig, den städtisch-urbanen Regionen ein eindeutiges Profil zu geben und diese auf der kantonalen und eidgenössischen Ebene zu positionieren.

11.5 Arbeitshypothesen zum ländlichen Raum

Ländliche Räume nicht vernachlässigen

- H4.1: SARZ leistet insbesondere durch die obligatorische Aufgabe im Bereich der Neuen Regionalpolitik einen wichtigen Koordinationsbeitrag und hat durch verschiedene Querbezüge dazu beigetragen, dass der ländliche Raum nicht vernachlässigt wird.
- H4.2: Die RK leisten einen wirksamen Beitrag zur NRP.
- H4.3: Die Stimmengewichtung hat eine psychologische und symbolische Bedeutung, spielt aber bei der Entscheidungsfindung keine zentrale Rolle, weil bei der Vorbereitung von Entscheidungen auf Minderheiten Rücksicht genommen wird.
- H4.4: Die Stimmrechtsgewichtung in den Regionalkonferenzen hat problematische Auswirkungen in Bezug auf den Schutz der Interessen der ländlichen Gebiete. Gegenthese: Die grossen und urbanen Gemeinden können ihre Interessen nicht entsprechend ihrem bevölkerungsmässigen und wirtschaftlichen Gewicht einbringen und durchsetzen.
- H4.5: Die ländlichen und/oder kleinen Gemeinden haben wenig Einfluss auf die Entscheide in den regionalen Organisationen. Dies unabhängig davon, ob sie einer Regionalkonferenz oder einem Planungsverband angehören.
- H4.6: Die Entwicklung des ländlichen Raums ist bei SARZ und in den RGSK zu kurz gekommen, dies liegt unter anderem daran, dass sich die ländlichen Teilregionen ungenügend eingebracht haben und die fehlenden Inhalte zu einer Strategie für den ländlichen Raum nur teilweise durch die RK und regionalen Organisationen gefüllt werden konnten. Gegenhypothese: Die Entwicklung des ländlichen Raums hat sich dank SARZ und RGSK verbessert (im Vergleich zur Referenzsituation ohne SARZ und ohne RGSK).

11.6 Arbeitshypothesen zum Thema Perimeter

- H5.1: Die Perimeter der Regionalkonferenzen sind zu gross und/oder zu unflexibel, um die Ziele zu erreichen, insbesondere um eine angemessene Politik für die Kernagglomerationen oder für die ländlichen Räume umzusetzen. Gegenhypothese: Die Perimeter ermöglichen eine grossräumige Abstimmung, die besonders im Kernthema «Siedlung und Verkehr» zentral ist.
- H5.2: Die Perimeter der funktionalen Räume sind zwar grundsätzlich richtig. Im Falle Biel-Seeland-Berner Jura fehlte die politische Einsicht.
- H5.3: Die kantonale Beschränkung der Perimeter erschwert eine optimale Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden funktionalen Räumen.

11.7 Arbeitshypothesen zum Schlüsselthema Finanzierung

- H6.1: Die Finanzierung der Regionen ist zwar transparent, infolge Abstützung auf verschiedene (fachbezogene) Gesetze jedoch kompliziert.

- H6.2: Die RKs werden hinsichtlich des kantonalen Grundbeitrags an den Betrieb gegenüber den übrigen Regionen bevorteilt. Allerdings wird ein Teil des höheren Kantonsbeitrags zur Deckung der höheren administrativen Kosten verwendet.
- H6.3: Die Unterscheidung zwischen Grundfinanzierung und Projektfinanzierung ist zwar einleuchtend, führt aber in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten (bzw. zum Anreiz, Aktivitäten als Projekte zu definieren und zusätzlich finanzieren zu lassen).

12 Anhang B: Erkenntnisse aus den Gesprächen

12.1 Schlüsselthema Zusammenarbeit

12.1.1 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

a) Regionssicht operativ

- Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden konnte durch SARZ generell verbessert werden, wobei die Wirkung von SARZ nicht überschätzt werden darf. Nebst SARZ gibt es viele weitere Einflüsse (Agglomerationsprogramme, generelle Tendenz zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, etc.), welche einen wichtigen Impuls geleistet haben. Die Gemeinden haben sich bereits vor SARZ ausgetauscht und kamen in verschiedenen Gremien zusammen. Die Zusammenarbeit war mancherorts bereits vor SARZ gut.
- Die Ansichten darüber, ob und wie stark SARZ die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verbessert hat, variieren zwischen den Regionen, wobei das unterschiedliche Empfinden nicht entlang der «Grenze» RK versus Nicht-RK verläuft, sondern von der Homogenität und Zufriedenheit mit dem Perimeter als auch vom Stand der bisherigen Zusammenarbeit abhängig ist. Während die Regionen Oberaargau und der Planungsverein seeland.biel/bienne eine starke Verbesserung feststellen, empfindet sie die Region Oberland-Ost und der Berner Jura als leicht besser. Zur positiven Einschätzung tragen bei den Regionalkonferenzen die höhere Legitimität der regionalen Zusammenarbeit durch die Strukturen der RK und im Generellen der intensivisierte persönliche Kontakt der Gemeindepräsidenten und der gesteigerte Stellenwert der Regionen bei. Im Emmental ist die Zusammenarbeit gleichgeblieben, da bereits vor SARZ ein mit den RK-Strukturen identischer Verein bestand und die Zusammenarbeit sehr gut funktionierte. In der Region Bern-Mittelland braucht die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit in ihrem grossen heterogenen Perimeter noch etwas Zeit. In der Region Thun-Oberland-West sei die Zusammenarbeit unter den Gemeinden im angedachten RK-Perimeter aufgrund dessen, dass SARZ stark mit RK gleichgesetzt werde, und diese abgelehnt wurde, eher schlechter geworden. Im Entwicklungsraum Thun (ERT) besteht ebenfalls eine gute, etablierte Zusammenarbeit, welche sich durch SARZ nicht wesentlich verändert hat.
- Das Vorhandensein oder die Nichtexistenz einer RK spielt bei der Qualität der Zusammenarbeit eine untergeordnete Rolle. Beide Organisationsstrukturen haben ihre Vor- und Nachteile. Die Vorteile einer RK liegen in der höheren Verbindlichkeit und Legitimität der Entscheide, dem Vorhandensein demokratischer Mitbestimmungsrechte und den finanziellen Vorteilen (die RKs erhalten zusätzlich zu den Grundbeiträgen noch Pro-Kopf-Beiträge) vgl. Kapitel 9. Demgegenüber können die Regionen ohne RK flexibler Aufgaben übernehmen, haben geringere administrative und formale Anforderungen zu erfüllen.

b) Regionssicht strategisch

- Positiv wird vor allem die Unterstützung hervorgehoben, die kleine und mittlere Gemeinden erhalten sowie die engere Vernetzung der Gemeinden. Ein Gesprächspartner weist z.B. darauf hin, dass vom grossräumigen Denken auch die einzelnen Gemeinden profitieren: man überlegt sich stärker, wie man eine Aufgabe sinnvoll erfüllen kann.
- Mit RK: Zusammenarbeit hat sich klar verbessert. Dank den neuen Strukturen treffen sich Gemeinden regelmässig, was das gegenseitige Verständnis fördert. Wesentlicher Faktor ist dabei, dass die Zusammenarbeit von den Gemeindepräsidien getragen wird (gegenüber früher).
- Mit RK: mehrheitlich positiv. Verbindlichkeit ist gut. Es besteht aber noch interner Verbesserungsbedarf als Daueraufgabe. Ein Vertreter weist darauf hin, dass das Funktionieren der RK davon abhängt, ob eine Gemeinde gut vorbereitet an Versammlung kommt (mit Mandat) oder nicht. Ein Vertreter kritisiert die starre Konstruktion der RK (Verwaltungsvorschriften, Übernahme neuer Aufgaben). Der Kanton sollte die Vorschriften lockern, sonst haben RK keine Zukunft.
- Ohne RK: s.b.b und Oberraargau funktionieren sehr gut. Die Vereine können Aufgaben ebenso gut, aber flexibler wahrnehmen. Vereinsstruktur bewährt sich bisher, deshalb wäre der Mehrwert einer Einführung der RK schwierig zu vermitteln.
- Ohne RK: Zusammenarbeit hat sich in den Regionen s.b/b und Oberraargau klar verbessert, wobei die Verbesserung in der Regel nicht auf SARZ zurückgeführt wird. Tatsache, dass alle Gemeinden freiwillig mitwirken, zeigt Akzeptanz der Strukturen. Auch in den Vereinen wird das Zusammenkommen der Gemeindepräsidien positiv bewertet und als verbindlicher als früher empfunden (z.B. Oberraargau).
- Vertreter Obersimmental / Saanenland und ERT sehen keine Verbesserung durch SARZ bzw. stellen eine Komplizierung fest.
- Sowohl Berner Jura als auch Thun-Oberland-West: Situation ist wegen noch nicht bereinigten Strukturen unbefriedigend.
- Repla Grenchen-Büren /Centre Jura: kantonsübergreifende Zusammenarbeit hat sich verschlechtert, teilweise wegen SARZ, teilweise wegen Kantonalisierung NRP.

c) Kantonssicht

- Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wie auch zwischen den Gemeinden und dem Kanton hat sich aus Kantonssicht, bereits aufgrund der Reduktion der Anzahl regionaler Akteure – in den 1990-er Jahren bestanden noch 19 Planungsregionen – verbessert. Das regionale Bewusstsein der Gemeinden dafür, dass Aufgaben gemeinsam regional bearbeitet und gemeinsam auch gegenüber dem Kanton aufgetreten werden kann, hat zugenommen. Auch half SARZ, die Idee der regionalen Zusammenarbeit politisch zu verankern.

d) Gemeindesicht

- Keine wesentlich andere Einschätzung.
- Die Mehrheit kommt zu einer eher positiven Gesamteinschätzung. Wichtig sind dabei die Kontakte, die zwischen den Gemeinden besser wurden. Zudem bekommen die Gemeinden mehr Spielraum, weil die Region Aufgaben übernimmt. Geschätzt wird dabei die kompetente Unterstützung der Gemeinden durch die Geschäftsstellen. Der Einfluss von SARZ in dieser Entwicklung wird teilweise aber als eher gering eingestuft. Die Tendenz zur stärkeren Zusammenarbeit wird eher als allgemeines Zeit- und Gesellschaftsphänomen wahrgenommen.
- Prägend oder ausschlaggebend für das Gelingen der Zusammenarbeit ist gemäss der Erfahrung vieler Gemeindevertreter eher das personelle Engagement als die Struktur. Das Auftreten der städtischen Vertreter in der Region wird verschiedentlich als prägend für das Klima der Zusammenarbeit bezeichnet, dies sowohl im positiven (Emmental, Oberaargau) wie im negativen Sinn (Thun-Oberland-West, RKBM, SBB).
- Mit RK: Gute Unterstützung der Gemeinden durch Geschäftsstelle. Gemeinden fühlen sich weniger allein gelassen. Vereinzelt wird angeregt, dass die RK noch mehr wahrgenommen werden müsse.
- Vertreter Niedersimmental würde lieber Regierungsstatthalter als Bindeglied stärken. Akzeptanz einer Region ist abhängig von Perimeter.
- Kritiker in RKBM: Nicht grundsätzlich gegen Zusammenarbeit und Idee Regionalkonferenz. In RKBM ist aber betroffene Gemeinde nur Zaungast.
- Kritiker Thun-Oberland-West: Die regionale Zusammenarbeit funktioniert, wenn sie im dafür geeigneten Perimeter (in den bestehenden Planungsregionen) stattfindet.
- Gleichbleibend bis leichte Verbesserung. Kritiker: starke Verschlechterung
- Befürworter: Klarer Mehrwert dank Austausch und Stärkung des regionalen Bewusstseins. Gemeindepräsidien lernen sich besser kennen und damit wird Austausch selbstverständlicher und unverkrampfter. Verbesserung wird aber häufig nicht auf SARZ, sondern auf andere Impulse (Aggloprogramm, NRP) zurückgeführt.
- Kritiker: SARZ hat nichts gebracht bzw. hat zu Mehraufwand ohne Zusatznutzen geführt. Gemeinden brauchen für Zusammenarbeit kein SARZ, sondern arbeiten dort zusammen, wo es ihnen unmittelbaren Nutzen bringt. Die Gemeinden haben schon vorher zusammengearbeitet und tun dies weiterhin, unabhängig von SARZ, da wo es ihnen sinnvoll erscheint. Die Perimeter der Zusammenarbeit sollten aufgaben-/problemspezifisch definiert werden können.
- Kritiker: Innerhalb der RKBM hat sich Zusammenarbeit nicht verbessert, jedoch innerhalb der Teilregion. Innerhalb der RK liegen Schwierigkeiten vor allem in den sehr unterschiedlichen Ansprüchen und Problemen.
- Kritiker bemängeln auch die zusätzliche (Staats-) Ebene der Region im Grundsatz, da sie viel organisatorischen Aufwand und wenig Nutzen generiere.

12.1.2 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton

a) Regionssicht operativ

- Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Gemeinden und dem Kanton in überkommunalen Fragen hat sich durch die Regionen als Scharnier verbessert. Aus Sicht der Regionen wurde sie für den Kanton auch durch die Reduktion der Ansprechpartner vereinfacht. Die Regionen sehen ihren Stellenwert beim Kanton generell gestärkt. Im Planungsverein Berner Jura wird das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden kritischer als andernorts betrachtet. Insbesondere die kleinen Gemeinden fühlen sich durch das neue RPG und damit verbunden das RGSK benachteiligt und verbinden dies, obwohl nicht in einem direkten Zusammenhang stehend, mit SARZ. Von einer Region wird gewünscht, dass auch auf Kantonsebene die Anzahl Ansprechpartner für die Regionen ebenfalls noch reduziert wird (Planungsverein seeland.biel/bienne).

b) Regionssicht strategisch

- Kein Unterschied RK / ohne RK
- Regionen treten geschlossener auf und können Anliegen bei Kanton selbstbewusster vertreten. Werden von Kanton ernst genommen. Region als Übersetzungshilfe für Milizpolitiker. Zusammenarbeit nicht besser, aber Kommunikation wurde besser.
- Über Region haben Gemeinden direkteren Zugang zum Kanton als wenn sie einzeln auftreten (Ausnahme Städte, die auch ohne Region den direkten Kontakt pflegen).
- Einzelne Gesprächspartner sehen schrittweise Verbesserung, weil die Region den Kantonsvertretern ihre Besonderheiten besser erläutern kann und weil sich die Kontakte intensiviert haben. Andere Gesprächspartner sehen keine Verbesserung, weil einzelne Kantonsvertreter Mühe haben, die Bedürfnisse der Gemeinden zu verstehen.
- Wunsch, dass sich Verwaltung besser koordiniert und mit einer Stimme spricht. Wunsch, dass Kanton vermehrt lösungsorientiert unterstützt.
- Zunahme der Bürokratie. Gefühl, der Kanton wolle zu viel befehlen; dort konnte Region aber Verständnis wecken.
- Ein Gesprächspartner kritisiert, dass einzelne kantonale Einheiten die Regionen zu wenig ernst nehmen und das Gefühl geben, es würde besser ohne Regionen gehen.
- Thun-Oberland-West: Wegen zusätzlichen Strukturen und Perimeterzwang eher Verschlechterung der Zusammenarbeit mit Kanton.

c) Kantonssicht

- Aus Sicht der kantonalen Verkehrs- und Siedlungsplanung, des Amts für Kultur und weiterer kantonomer Ämter ist es wertvoll, die Regionen als Ansprechpartner zu haben. Die Regionen haben eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Kanton und Gemeinden.

d) Gemeindesicht

- Verbesserung, dank einer Stimme.
- Verbesserung, weil Raumplanungsfragen einheitlicher behandelt werden.
- Intensivierung des Kontakts mit dem Kanton, Vertretung in regionalen Gremien führt zu mehr persönlichen Kontakten mit Kantonsvertretern. Thun-Oberland-West: aufgrund anderer Struktur als vom Kanton vorgesehen eher kompliziertere Zusammenarbeit als vorher.
- RK leistet Übersetzungshilfe zwischen Kanton und Gemeinden.
- Kritiker: Bindeglied zum Kanton sollte Regierungsstatthalter und nicht Region sein.
- Kritiker: das Verhältnis verschlechtert sich zunehmend, da die gesetzlichen Vorgaben immer komplizierter werden. Grund ist, dass die top-down Vorgaben (insbesondere in den Bereichen Bau und Planung) zunehmen. Kritiker: Die Regionen als Scharnier sind unnötig. Der Kontakt zwischen Gemeinde und Kanton läuft besser direkt.

12.1.3 Heterogenes System mit und ohne RK – «Mischsystem»

a) Regionssicht operativ

- Das aktuelle heterogene System (mit Regionen mit und ohne RKs) wird von den Regionen teils als unproblematisch (v.a. Vertreter von Regionen ohne RK wie Oberaargau, Biel-See-land oder Oberland-Ost), teils auch als störend (RK Bern-Mittelland, RK Emmental) betrachtet. Es würden so zwei Lager und eine Konkurrenzsituation zwischen RKs und Regionen ohne RK entstehen. Vor- und Nachteile der verschiedenen Strukturmodelle würden gegeneinander ins Feld geführt. Zudem sei die Zusammenarbeit unter den Regionen mit zwei verschiedenen Systemen aufgrund unterschiedlicher Prozesse und Herausforderungen schwieriger.
- Ein Zwang zur RK-Gründung wird von allen Regionen abgelehnt, wobei die RK Bern-Mittelland bedauert, dass es nicht gelungen ist, flächendeckend im Kanton Bern Regionalkonferenzen einzuführen. Vereinzelt wird bemängelt, dass die Regionen ohne RK vom Kanton lange stiefmütterlich quasi als «Auslaufmodell» behandelt wurden, z. B. bei der Mitwirkung und bei Mitberichten (Planungsverein Kandertal und Obersimmental-Saanenland). Regionen ohne RK sind der Meinung, dass sie nicht benachteiligt werden sollten – auch in finanzieller Hinsicht.
- SARZ und mit ihr die Gründung von RKs hat kaum einen Einfluss auf Gemeindefusionen. Fusionen werden durch andere Überlegungen getrieben. Als störend wird zum Teil betrachtet, dass fusionierte Gemeinden in der RV Stimmrechte einbüßen.

b) Regionssicht strategisch

- Gewählte Struktur bewährt sich in allen Regionen ausser Thun-Oberland-West. Dort und bei s.b/b bestehen Probleme aufgrund zu vielen Organisationen, bzw. ungeklärten Perimeterfragen.
- Systeme funktionieren da gut, wo die Perimeter stimmen. Es wird als Vorteil wahrgenommen, wenn die Perimeter mit den Verwaltungskreisen übereinstimmen (Emmental, Oberrhein).
- Heterogenes System wird in täglicher Arbeit nicht als störend empfunden. Kritik kommt aber eher aus staatspolitischer Sicht / Frage der Gleichbehandlung. Argumente: Kanton will RK, setzt diese aber nicht durch. Um die Bildung von Regionalkonferenzen zu begünstigen, wird eine stärkere finanzielle Bevorzugung als Anreiz gewünscht. RK haben viel mehr formalistische Auflagen, die keinen Zusatznutzen bringen. Gegenargument: RK ist gemäss SARZ nicht Pflicht, deshalb ist die Ungleichbehandlung bei der Finanzierung störend. Insbesondere auch, da in den Vereinen die gleichen Aufgaben erfüllt werden.
- Vereinzelt wird die Ansicht geäußert, dass der Kanton die Einführung der RK gestützt auf die Ergebnisse der Volksabstimmung im Gesamtkanton (Verwaltungsreform) hätte durchsetzen müssen.
- Mit RK: empfinden unterschiedliche Systeme eher als störend, vor allem aus staatspolitischen Gründen: Volk hat mit grossem Mehr RK befürwortet. Der Kanton sollte deshalb stärkere Anreize bzw. sogar höheren Druck ausüben. Für Alltag sind Unterschiede aber nicht entscheidend.
- Ohne RK: Vereine funktionieren gut. Wichtig ist, dass die regionalen Strukturen ihre Funktionen erfüllen können. Daran sollen sie gemessen werden. Finanzielle Ungleichbehandlung wird als störend empfunden.
- Wenn RK durchgesetzt werden sollen, müssen Perimeter überprüft werden.

c) Kantonssicht

- Der Kanton kann sich auch mit einem heterogenen System weiterentwickeln und hat sich mit den heutigen Aufgaben und Funktionen der Regionen in einem zweigeteilten System weitgehend arrangiert, auch wenn das nicht flächendeckende Zustandekommen von Regionalkonferenzen teilweise bedauert wird. Die Vereine haben sich so weit wie möglich dem Modell der RK angenähert; sie unterscheiden sich nur noch in ihrer rechtlichen Form und z.T. im Perimeter (Oberland-West, Biel-Seeland-Berner Jura).
- Die Weiterentwicklung des Zusammenarbeitsmodells ist auch von den zukünftigen Aufgaben der Regionen abhängig. Falls die Regionen in Zukunft weitere Aufgaben übernehmen sollten, insbesondere verbindliche Raumplanungsaufgaben bedürfte es flächendeckend öffentlich-rechtlicher Körperschaften wie Regionalkonferenzen.
- Aus fachlicher Perspektive wäre es zur Umsetzung gewisser Aufgaben, z. B. Kulturförderung, wesentlich einfacher, wenn der gesamte Kanton flächendeckend in Regionalkonferenzen organisiert wäre. Die Schaffung von Gemeindeverbänden zur Kulturförderung wäre dadurch nicht notwendig gewesen.

d) Gemeindesicht

- Entspricht weitgehend der Regionssicht.
- Kritiker: In drei Perimetern funktioniert die Zusammenarbeit nicht gut, weil sie zu gross sind: s.b./b, Mittelland, Thun-Oberland-West.

12.1.4 Zusammenarbeitsstruktur: Vereinfachung und Verbindlichkeit**a) Regionssicht operativ****Vereinfachung**

- Die regionalen Strukturen konnten insbesondere in Regionen mit RK vereinfacht werden. Die Anzahl von Akteuren wurde reduziert. Die Vorgängerorganisationen der RK wurden in diese integriert, u. a. die RVK, die Kulturkonferenzen, die Agglomerationskonferenzen oder die Gemeindepräsidentenkonferenzen.
- Auch in den Regionen ohne RK fand teilweise eine Vereinfachung statt. In den Verein see-land.biel/bienne wurden zwei Planungsregionen und die Gemeindepräsidentenkonferenz integriert. Die RVK, welche den angedachten RK-Perimeter abdeckt, blieb weiterbestehen. Hingegen bestehen im Berner Jura immer noch fünf verschiedene regionale Organisationen⁹⁷, da mit einer Integration bis zur allfälligen Gründung einer RK zugewartet wurde. Im Oberaargau fand die Integration verschiedener Akteure unabhängig von SARZ bereits vorher statt – z. B. Integration der Energieberatung 1980 oder der RVK 1994. Dadurch konnten die Strukturen mit SARZ nicht mehr weiter vereinfacht werden. Keine Vereinfachung in den Strukturen stellen die Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saenenland fest. Im Gegenteil würde die überregionale Abstimmung vermehrte Sitzungen bedingen und sei der Koordinationsaufwand gestiegen.
- Auf gewisses Unverständnis bei den Regionen ohne RK stösst die Gründung von Gemeindeverbänden zur Wahrnehmung der Aufgaben in der Kulturförderung, womit aus ihrer Sicht entgegen dem Ziel der Strukturvereinfachung Parallelstrukturen aufgebaut wurden.

Verbindlichkeit

- Die Verbindlichkeit konnte durch SARZ, vor allem durch die Zusammenarbeitsstrukturen der Regionalkonferenzen erhöht werden. Die Beschlüsse der RK erhalten durch die Teilnahme der Gemeindepräsidenten eine höhere Legitimation. Auch können in den Regionalkonferenzen verbindliche Mehrheitsentscheide getroffen werden, welche von allen Gemeinden mitzutragen sind.
- Auch Regionen ohne RK, wie die Region Oberaargau, sehen die Verbindlichkeit gestärkt. Dazu würden einerseits die gesetzlichen Grundlagen und Leistungsvereinbarungen und andererseits die «moralisch» gefühlte Verbindlichkeit durch den Einsitz der Gemeindepräsidenten beitragen. Hingegen empfinden die Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saenenland sowie der Berner Jura keine erhöhte Verbindlichkeit.

⁹⁷ Dies sind die Conférence des maires du Jura Bernois, die Association Centre-Jura (ARJB), die Association Régionale Jura-Bienne, der Gemeindeverband für Kulturförderung und die RVK.

- Von der Regionalkonferenz Emmental wird die Meinung vertreten, dass durch die RGSK und Agglomerationsprogramme die Verbindlichkeit im Planungsbereich zunahm.

b) Regionssicht strategisch

Verbindlichkeit

- Mit RK: mehrheitlich positiv. Verbindlichkeit ist gut. Es besteht aber noch interner Verbesserungsbedarf als Daueraufgabe. Ein Vertreter weist darauf hin, dass das Funktionieren der RK davon abhängt, ob eine Gemeinde gut vorbereitet an Versammlung kommt (mit Mandat) oder nicht. Ein Vertreter kritisiert die starre Konstruktion der RK (Verwaltungsvorschriften, Übernahme neuer Aufgaben). Der Kanton sollte die Vorschriften lockern, sonst haben RK keine Zukunft.
- Ohne RK: s.b.b und Ob- und Nidwalden funktionieren sehr gut. Die Vereine können Aufgaben ebenso gut, aber flexibler wahrnehmen. Vereinsstruktur bewährt sich bisher, deshalb wäre der Mehrwert einer Einführung der RK schwierig zu vermitteln.
- Sowohl Berner Jura als auch Thun-Oberland-West: Situation ist wegen noch nicht bereinigten Strukturen unbefriedigend.
- Mit RK: Wurde erhöht dank rechtlicher Verbindlichkeit und dank Vertretung Gemeinden durch Gemeindepräsidenten. Sehr grosse Rolle spielt aber vorgängig die informelle Überzeugungsarbeit und dass alle Meinungen ernst genommen werden. Wichtig ist die Absicherung der Gemeindepräsidien in der eigenen Gemeinde (Auftrag, Mandat).
- Ohne RK: sind sich bewusst, dass mehr Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Aber im Ergebnis ähnliche Resultate wie RK. Die Entscheide werden ebenfalls als verbindlich angesehen. Gemeinden stehen hinter Entscheiden. Die Verbindlichkeit wird dadurch erreicht, dass die Entscheide im Vorfeld sorgfältig vorbereitet und danach von den Gemeinden getragen werden. Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass dies mit Wechsel des Personals ändern kann. Ein weiterer Gesprächspartner weist auf die Bedeutung der obligatorischen Aufgaben hin: ohne gewisse Vorgaben seitens Kanton wäre man weniger weit gekommen und hätte einen Flickenteppich.
- Die Verbindlichkeit wird vor allem durch die gesetzlichen Grundlagen (z.B. RPG/kantonalen Richtplan, Kulturförderungsgesetz usw.) und die obligatorische Aufgabenübertragung geschaffen.

c) Kantonssicht

Vereinfachung

- Die Zusammenarbeitsstrukturen haben sich aus Sicht des Kantons durch die Reduktion der Anzahl Akteure klar vereinfacht. Die Schaffung von Gemeindeverbänden zur Kulturförderung hat zwar neue Strukturen geschaffen, war aber rechtlich notwendig.

Verbindlichkeit

- Die Verbindlichkeit konnte durch SARZ erhöht werden. Mit den Regionalkonferenzen besteht ein Gremium, welches flächendeckend Entscheide im Mehrheitsbeschluss fassen

kann. Auch im Planungsbereich hat die Verbindlichkeit aus Kantonssicht zugenommen. Durch das Instrument der RGSK sei es gelungen, flächendeckend in Regionen mit und ohne Regionalkonferenz eine verbindliche Planung einzuführen.

- Kritisch wird bemerkt, dass die Gemeinden in der privatrechtlichen Vereinsstruktur im Unterschied zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Regionalkonferenzen rechtlich nicht zur Umsetzung von Entscheiden verpflichtet werden können. Diese Voraussetzung und die grössere Anzahl von Akteuren erschweren in Regionen ohne RK die Entscheidfindung tendenziell. In diesem Sinn könnten die Vereinsstrukturen auch als «Schönwettermodell» betrachtet werden, weil bei Uneinigkeit Vereinsaustritte oder Beschwerden zu erwarten wären.

d) Gemeindesicht

- Keine wesentlich andere Einschätzung.
- Mit RK: Gute Unterstützung der Gemeinden durch Geschäftsstelle. Gemeinden fühlen sich weniger allein gelassen.
- Vertreter Niderrsimmental würde lieber Regierungsstatthalter als Bindeglied stärken. Akzeptanz einer Region ist abhängig von Perimeter.
- Kritiker in RKBK: Nicht grundsätzlich gegen Zusammenarbeit und Idee Regionalkonferenz. In RKBK ist aber betroffene Gemeinde nur Zaungast.
- Kritiker Oberland-West: Die regionale Zusammenarbeit funktioniert, wenn sie im dafür geeigneten Perimeter (in den bestehenden Planungsregionen) stattfindet.

12.1.5 Demokratische Mitgestaltung und regionales Bewusstsein

a) Regionssicht operativ

- Die Diskussionen rund um die Gründung von Regionalkonferenzen sowie die Zusammenarbeit in den regionalen Gremien haben aus der Sicht fast aller der befragten regionalen Geschäftsstellen in Regionalkonferenzen und Planungsvereinen das **«regionale Bewusstsein» unter den politischen Akteuren** gestärkt. Bei der RK Bern-Mittelland wird einschränkend erwähnt, die Entwicklung eines stärkeren «regionalen Bewusstseins» brauche noch mehr Zeit; weiter seien die in der RK vertretenen Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten in den Gemeinden gewählt worden und würden daher primär ihre Gemeinde vertreten. Sie seien nicht gewählt worden, um sich für die Region zu engagieren.
- Die regionalen Geschäftsstellen sind sich einig darin, dass die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen für die **Bevölkerung** abstrakt seien und sie sich daher kaum mit ihnen identifizieren könne.
- Die **direkt-demokratischen Instrumente** der RK werden von den befragten regionalen Geschäftsstellen begrüsst und als ausreichend empfunden. Bis anhin wurden sie jedoch nie genutzt. Erklärungen dafür sind, dass einerseits die Gemeinden zusammen konsensorientierte Lösungen suchen und andererseits die in den Regionen getroffenen Beschlüsse für

die Bevölkerung oft nicht greifbar sind. Am ehesten sähen die befragten regionalen Geschäftsstellen die Möglichkeit eines Referendums beim RGSK, das aber davon ausgenommen ist.

b) Regionssicht strategisch

- Leichte bis grosse Verbesserung bei Behörden, insbesondere Gemeindepräsidien. Aber Problem des häufigen Wechsels: Identifikation mit Region muss immer wieder neu geschaffen werden.
- In RKBM wird auf grossen Perimeter mit entsprechender Heterogenität hingewiesen, deshalb ist dort Identität schwieriger zu erreichen.
- Oberaargau: Die Ablehnung der Regionalkonferenz hat zur Gründung des Vereins Identität Oberaargau geführt. In diesem Rahmen konnten wichtige identitätsstiftende Projekte realisiert werden (z.B. Schulplattform, wo Lehrkräfte Themen zur Region herunterladen können).
- Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass im Oberaargau der Perimeter der Region identisch ist mit Wahlkreis und Verwaltungskreis. Dies unterstützt die «Identität Oberaargau» und hilft dabei, den Regionsgedanken auch in der Bevölkerung zu verankern.
- Emmental: Die Identität konnte gestärkt werden. Der Gesamttraum ist näher zusammengerückt. Dass der Perimeter der Region identisch ist mit Wahlkreis und Verwaltungskreis wird als Vorteil wahrgenommen.
- Thun-Oberland-West und Biel-Seeland-Berner Jura (insbesondere Jura): keine Veränderung, keine gesamtsregionale Identität, kleinräumigere Identitäten (in Teilräumen), Identität der einzelnen Teilräume (z.B. Jura, Kandertal usw.) war schon vorher vorhanden.
- Regionen spielen bei Bevölkerung keine Rolle. Die Bevölkerung identifiziert sich in der Regel nicht mit der Region, sondern mit kleineren Entitäten. Das wird aber in der Regel nicht als Manko angesehen. Wahrnehmung hängt von einzelnen Projekten ab. Einzelne Gesprächspartner sehen Potenzial für Zukunft, dass Bevölkerung die Regionen vermehrt wahrnimmt.

c) Kantonssicht

- Die befragten kantonalen Akteure teilen die Einschätzungen der regionalen Geschäftsstellen bezüglich «regionalem Bewusstsein», direktdemokratischer Mitwirkung und Stimmgewichte der Gemeinden.

d) Gemeindesicht

- Keine Abweichungen gegenüber Regionssicht politisch.
- Regionen werden als theoretisches Konstrukt wahrgenommen.
- Kritiker: Region ist künstliches Gebilde ohne Bezug zum Alltag der Bevölkerung.

12.1.6 Stimmengewichtung

a) Regionssicht operativ

- Die die Verteilung der Stimmkraft auf die Gemeinden wird von den befragten RK-Geschäftsstellen als ausgewogen beurteilt, obwohl teilweise angemerkt wird, dass sie rein mathematisch betrachtet eher zu Gunsten der kleinen Gemeinden ausgestaltet seien. Zudem seien die Disparitäten der Stimmgewichte in der RK Bern-Mittelland am grössten, während sie in den zwei anderen RK kaum eine Rolle spielen würden. Die Stimmrechtsausgestaltung führe weder zu einer systematischen Überstimmung der kleinen Gemeinden noch dazu, dass die grösseren Gemeinden mit ihren Anliegen dauernd unterliegen würden. Die gegenwärtigen Stimmgewichte sollen daher aus der Sicht der befragten regionalen Geschäftsstellen nicht verändert werden. Weiter weist eine befragte RK-Geschäftsstelle (RK-BM) darauf hin, dass bei einer allfälligen Änderung der Stimmgewichte ebenfalls die finanziellen Beiträge der Gemeinden an die RK zu überprüfen wären.
- Die vorgegebenen Stimmgewichte sind aus der Sicht der befragten regionalen Geschäftsstellen – mit Ausnahme der Oberländer Täler (Oberland-West) – kein Hinderungsgrund für eine RK-Gründung. In den Regionen Biel-Seeland, Berner Jura und Oberraarau gaben die angedachten Stimmgewichte nie Anlass für Diskussionen. In den Statuten dieser Regionen haben die grösseren Gemeinden tendenziell mehr Gewicht als bei einer RK vorgesehen. Dies wird weitgehend akzeptiert, wobei die Oberländer Täler (Oberland-West) befürchten, in einer RK von Thun überstimmt zu werden.

b) Regionssicht strategisch

- Keine Probleme in RK Emmental und RK Oberland Ost. Grund: kleinere Unterschiede bei Gemeindegrössen.
- Emmental: Die kleineren, ländlichen Gemeinden sind in der Übermacht. Langnau und Burgdorf sind dafür in der Geschäftsleitung vertreten. Um städtische Anliegen durchzubringen, muss viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Es wird eine sehr konsensorientierte Politik verfolgt. Entscheide werden am Schluss in der Region in der Regel einstimmig gefällt.
- RKBM: Grundsätzlich gerecht, ländliche Gemeinden haben genügend Gewicht. Ist einerseits eine Frage, wie weit man es schafft, die kleinen Gemeinden mit ihren Anliegen ernst zu nehmen. Andererseits eine Frage, ob kleinere Gemeinden sich untereinander abstimmen und ihre Anliegen gemeinsam einbringen.
- In Oberraarau und s.b/b bieten Stimmgewichtungen keine Probleme. Man geht bewusst mit Frage der kleinen Gemeinden um. Es gibt auch für kleine Gemeinden genügend Möglichkeiten, sich einzubringen.
- Allgemein: Engagierte Gemeinden können sich unabhängig von Grösse einbringen. Bei kleinen Gemeinden ist dabei wichtig, dass sie Allianzen bilden und für ihre Anliegen aktives Lobbying betreiben. Thun-Oberland-West: Sowohl Stadt Thun wie auch der ländliche Raum befürchten ungünstige Gewichtung in RK (bedingt durch den Perimeter), in den bestehenden Planungsvereinen wird die Stimmengewichtung als angemessen betrachtet.

c) Gemeindesicht

- Keine wesentlichen Abweichungen. Aus Sicht der Städte Bern und Biel eigentlich ungeeignet, aber System würde anders nicht funktionieren.
- Kritiker aus RKBM erlebt sich als Zaungast. Die kleinen Gemeinden müssten deshalb gestärkt werden. Entsprechend beurteilt er seine Einflussmöglichkeiten als einzelne Gemeinde als zu gering; er kann sich nur über Teilregion (Kiesental) einbringen.
- Thun empfindet Stimmgewicht in Kulturkonferenz und RVK nicht als gerecht, weil die Stadt krass untervertreten ist.
- Auch Burgdorf empfindet das Gewicht der Region bei der Kulturförderung als problematisch.
- Zu prüfen ist, ob Gemeinden bei Fusionen Stimmen verlieren. Dies sollte vermieden werden.
- Kritiker SBB: Dominanz der städtischen Anliegen, der ländliche Raum habe nicht genügend Gewicht.
- Kritiker Oberländer Täler (Oberland-West): In RK würde Dominanz der Stadt Thun befürchtet.

12.2 Schlüsselthema Aufgaben der Regionen

12.2.1 Aufgabenportfolio und -übertragung allgemein

a) Regionssicht operativ

- Das aktuelle obligatorische **Aufgabenportfolio** wird von den RK-Geschäftsstellen mehrheitlich als sinnvoll erachtet. Einzig die Geschäftsstelle der RK-Emmental beurteilt die regionale Kulturförderaufgaben etwas kritischer (siehe unten). Die RK Oberland-Ost und Emmental übernehmen zudem weitere Aufgaben im Landschaftsbereich. Als mögliche Erweiterung des Aufgabenportfolios nennen die RK-Geschäftsstellen die Altersplanung⁹⁸ sowie in der RK Oberland-Ost zusätzlich die Wirtschafts- und Standortförderung, die in den beiden anderen RK bereits als freiwillige Aufgabe übernommen werden.
- Ebenso bewerten die Geschäftsstellen der Planungsvereine ihr Aufgabenportfolio als angemessen. Sie streichen dabei teilweise die Zusammenarbeit in weiteren Aufgabenbereichen wie Altersplanung und Sport (Region Ob- und Nidraargau) oder Bildung, Soziales und Gesundheit (Verein seeland.biel/bienne) hervor. Über die Erweiterung des Aufgabenportfolios um die Altersplanung wird aktuell in mehreren Regionen diskutiert (siehe unten). Die Geschäftsstellen der Regionen Biel-Seeland, Ob- und Nidraargau, Kandertal und Obersimmental-Saenenland sehen ausserdem aufgrund ihres bereits sehr umfassenden Aufgabenportfolios zurzeit keinen Bedarf für die Übernahme von weiteren Aufgaben.

⁹⁸ In der RK Bern-Mittelland sei dies aber aufgrund des Scheiterns der Konferenz Soziales zurzeit nicht möglich.

- Die Geschäftsstellen der ARJB und des ERT weisen zudem darauf hin, dass die Angemessenheit von Aufgaben mit dem Perimeter zusammenhängen, in der sie wahrgenommen werden. Diesbezüglich begrüssen sie, dass die Aufgaben im Bereich Verkehr und in der Region Biel-Seeland-Berner Jura auch die Kulturförderung im grossen Perimeter wahrgenommen werden. Weitere Ausführungen zum Perimeter finden sich im Kapitel 8.
- Die RK-Geschäftsstellen stehen der aktuell praktizierten **Aufgabenübertragung** durch das ALBA (Altersplanung) und LANAT (Landschaftsqualitätsbeiträge) kritisch gegenüber. Sie sind erstaunt darüber, dass der Mechanismus zur Übertragung von obligatorischen Aufgaben – Übertragung einer kantonalen Aufgabe per Gesetz oder Übertragung einer kommunalen Aufgabe durch die Gemeinden – noch nicht allen kantonalen Ämtern bekannt sei. Einige Ämter hätten bemerkt, dass in den Regionen RKs existieren und gut funktionieren und würden sie daher einfach für weitere Aufgaben angehen. Die RK-Geschäftsstellen halten den aktuell bestehenden Aufgabenübertragungsmechanismus für richtig, auch wenn er zeitintensiv ist: Er garantiere, dass die übernommenen Aufgaben breit abgestützt und verbindlich seien. Zudem habe sich insbesondere in den RK Emmental und Oberland-Ost gezeigt, dass es möglich sei, als RK weitere freiwillige Aufgaben zu übernehmen.
- Die Geschäftsstellen der Regionen ohne RK weisen darauf hin, dass sie im Vergleich zu den RKs einfacher weitere Aufgaben übernehmen können. Dies ermögliche einfacher, eine Aufgabe auf regionaler Ebene zu testen (Verein seeland.biel/bienne), bringe aber aufgrund der fehlenden formalen Grundlage die Gefahr mit, dass eine Aufgabe zu wenig breit abgestützt ist (Region Oberraargau).
- Verschiedene Geschäftsstellen von Regionen sowohl mit als auch ohne RK betonen, dass die Zusammenarbeit in verschiedenen freiwilligen Aufgaben schon vor SARZ bestanden und bereits gut funktioniert habe (Region Oberraargau, Verein seeland.biel/bienne, RK Emmental) bzw. sich allenfalls seither leicht verbessert habe (RK Oberland-Ost).

b) Regionssicht strategisch

- Mehrheit erachtet aktuelles Portfolio als sinnvoll. Ein Vertreter sieht Sinn Energieberatung nicht, das sei eher privatwirtschaftlich zu organisieren.
- Regionen ohne RK betonen, dass sie keine Unterscheidung zwischen obligatorisch und freiwillig machen. Aufgabenportfolio der Region umfasst alles, was aus Sicht Gemeinden Sinn macht.
- Vertreter RKOÖ: Fuder nicht weiter überladen, aber mittelfristig weitere Aufgaben sinnvoll. Dabei soll es den einzelnen RK ermöglicht werden, Aufgaben entsprechend ihren Bedürfnissen als obligatorisch zu bezeichnen (d.h. obligatorische Aufgaben nicht einheitlich über alle RK).
- Vertreter RKBM / Emmental: Aufgabenübertragung müsste flexibler werden, aber mit sauberer Grundlage.
- Den Vertretern RKBM fehlt Einbezug Soziales / gesellschaftliche Themen.

- RK: Weitere Aufgaben im Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus. Übertragung wird als sinnvoll erachtet. RKBM: Flickenteppich wird bedauert, weil dies die Effizienz beeinträchtigt.
- RK Emmental: Übertragung Tourismus sehr sinnvoll. Übernahme Altersplanung ist ein schwieriger Prozess. RK ist für die Übernahme neuer Aufgaben gegenüber Vereinen im Nachteil (Geschäft muss in allen Gemeinden vor die Gemeindeversammlungen, das dauert etwa ein Jahr).
- Ohne RK: etwas breitere Palette. Vertreter weisen darauf hin, dass jeweils hart darum diskutiert werde, welche Aufgaben auf Regionsstufe konkreten Nutzen bringen. Dann stehen Gemeinden aber dahinter. Grosse Aufgabenpalette vor allem s.b/b.
- Allgemein werden die zusätzlich übertragenen Aufgaben als sinnvoll erachtet.

c) Kantonssicht

- Die befragten kantonalen Ämter finden das bestehende obligatorische Aufgabenportfolio der RK richtig. Die Erfüllung der obligatorischen Aufgaben durch die Regionen hat für die befragten kantonalen Ämter Priorität, sie begrüßen aber auch, dass die Regionen in nicht-obligatorischen Bereichen zusammenarbeiten. Keine der befragten kantonalen Ämter befürwortet zurzeit ein Ausbau der obligatorischen Aufgaben der RK. Allerdings hätten sich die Strukturen der RK mittlerweile gefestigt, so dass die Übernahme von neuen Aufgaben für sie möglich wäre. Mögliche weitere Aufgabenfelder für die Regionen sehen die befragten kantonalen Ämter insbesondere in der Pflegeplatzplanung sowie im Sozialbereich.
- Wie die RK-Geschäftsstellen sieht auch das AGR eine Tendenz der kantonalen Ämter, mit verschiedenen weiteren Aufgaben an die RKs heranzutreten. Es sei jedoch wichtig, dass die vom Kanton an die RK/Regionen übertragenen Aufgaben eine formelle Grundlage haben, um eine Verbindlichkeit zu schaffen. Aus diesem Grund wird der Mechanismus, mit dem RKs Aufgaben übernehmen können, vom AGR auch grundsätzlich positiv beurteilt. Allenfalls sei eine Vereinfachung der Übernahme von nicht-obligatorischen Aufgaben zu prüfen. Allerdings können die RKs gemäss ihren Geschäftsreglements schon heute koordinative Aufgaben übernehmen, wobei die Abgrenzung zwischen koordinativen und weiterführenden Aufgaben nicht immer eindeutig ist.

d) Gemeindesicht

- Kritiker bezeichnet Aufgabenportfolio als zu gross. Bei Kulturverträgen ist Aufwand und Ertrag in einem schlechten Verhältnis, es könnte auch einzelfallweise entschieden werden.
- Das Aufgabenportfolio führt in der RKBM zu ungerechten Geldflüssen (RK finanziert Planung Tram Region Bern mit, obwohl Bowil nichts davon hat; Thuner profitieren stärker von Kultur der Stadt Bern als Bowil, aber bezahlen nichts dafür).
- Zu Kultur: siehe b)
- Gemeindevertreter erachten im übrigen aktuelles Aufgabenportfolio als richtig. Insb. Städte sehen direkten Nutzen Energieberatung nicht, weil sie dies selber machen können.

- Kritiker SBB/Thun-Oberland-West: Für die Übernahme von Aufgaben sollten problembezogen sinnvolle Perimeter gewählt werden können (funktionale Räume).
- Ein Kritiker aus RKBM stellt fest, dass die Wirtschaftsförderung den ländlichen Gemeinden nichts bringt, obwohl er grundsätzlich hinter der regionalen Wirtschaftsförderung steht. Für lokales Gewerbeland wird von der regionalen Wirtschaftsförderung nichts gemacht.

12.2.2 Kulturförderung

a) Regionssicht operativ

- Dort wo eine RK besteht, nehmen diese die **regionalen Kulturförderaufgaben** wahr. Dies wird von der Geschäftsstelle der RK Oberland-Ost als richtig empfunden, während sich die Geschäftsstellen der RK Emmental und Bern-Mittelland dazu etwas kritischer äussern. Die RK Emmental ist der Meinung, dass die RK nur Leistungsverträge aushandle und Geld umverteile, was auch durch den Kanton gemacht werden könnte. Auch von der RK Bern-Mittelland wird die Aufgabe der RK in der Kulturförderung als wenig umfassend bezeichnet, was allerdings nicht unbedingt geändert werden müsse. Im Vergleich zum vorgängigen Kulturförderverein sei in der RK Bern-Mittelland der Beschluss über die Gemeindebeiträge in der RV einfacher geworden. Die RK Oberland-Ost hat sich seit ihrer Gründung mit der Kulturförderung auseinandergesetzt und prüft derzeit eine Erweiterung der Kulturförderaufgaben (Schaffung eines Förderfonds).
- In Regionen ohne RK werden zur Wahrnehmung der regionalen Kulturförderaufgaben Gemeindeverbände geschaffen: In der Region Oberraargau ist der Perimeter deckungsgleich mit der Region, in Thun-Oberland-West wurden für die Gemeindeverbände die Perimeter der Verwaltungskreise gewählt und im Biel-Seeland-Berner Jura den Perimeter der RK, wobei dieser in zwei Teilregionen unterteilt ist, die sich in Biel überlappen. Die Regionen sind grösstenteils mit den bei ihnen geschaffenen Strukturen in der Kulturförderung zufrieden, obwohl sie teilweise allgemein die Schaffung von Parallelstrukturen und kleinen Perimetern in Thun-Oberland-West in Frage stellen.

b) Regionssicht strategisch

- Mehrheitlich sehr positiv. Prozess hat zu grösserer Akzeptanz geführt.
- Kritischer Punkt: Kanton hat Aufgabe delegiert, ohne kostendeckende Beiträge an die Regionen für ihre Aufwendungen und ohne einen Personalabbau beim Kanton vorzusehen.
- Regionen ohne RK: zusätzlicher Verband führt zu komplizierteren / zusätzlichen Strukturen. Im Oberraargau und s.b/b mit gemeinsamen Geschäftsstellen aufgefangen. In Thun-Oberland-West wird Zusatzstruktur stärker kritisiert. Ein Gesprächspartner betont den Anfangsaufwand mit einem relativ komplizierten Prozess; hofft aber, dass es das nächste Mal einfacher geht, weil alles eingespielt ist.
- Ein Vertreter RKOO findet Perimeter Kultur unpassend, für einzelne Fragen zu gross, für andere zu klein. Für diese Aufgabe braucht es keine RK.

- Perimeter Kulturverträge Obersimmental / Saanenland / Kandertal richtig.
- Kritik am Kulturförderungsgesetz aus Sicht ländlicher Regionen (z.B. Kandertal): im ländlichen Raum werden zu wenig Institutionen unterstützt. Mit einer besseren Berücksichtigung von Anlässen der ländlichen Kultur könnte die Akzeptanz erhöht werden.

c) Kantonssicht

- Mit dem Kulturförderungsgesetz wurden den Regionen die obligatorische Aufgabe zugewiesen, rechtsverbindliche Leistungsverträge mit den Kulturinstitutionen «von mindestens regionaler Bedeutung», dem Kanton und den Gemeinden abzuschliessen. Mit den Regionalkonferenzen bestand bereits eine Struktur, welche solche rechtsverbindlichen Entscheide fällen kann. Aus der Sicht des Amts für Kultur konnten die regionalen Kulturförderaufgaben in Regionen mit Regionalkonferenzen ziemlich einfach in das bestehende Aufgabenportfolio und Strukturen integriert werden. Die Kulturförderung ist daher in diesen Regionen bereits konsolidiert. Dagegen ist die Gründung der Gemeindeverbände für Kulturförderung auf Widerstand gestossen und nahm daher Zeit in Anspruch. Dies hat auch dazu geführt, dass bei der Gründung der Gemeindeverbände auf möglichst schlanke Strukturen gesetzt wurden (z.B. Genehmigung der Rechnung durch den Vorstand anstelle der Gemeindeversammlung). Das Amt für Kultur ist jedoch von der Richtigkeit des gewählten Modells überzeugt, weil ein Gemeindeverband – im Gegensatz zu einem Verein – in der Lage ist, rechtsverbindliche Entscheidungen zu Fällen. Die inzwischen gegründeten Gemeindeverbände bieten für alle einen zufriedenstellende Perimeterlösung. Allerdings ist die regionale Kulturförderung noch immer im Aufbau und daher sind noch keine Aussagen über das Alltagsgeschäft möglich.
- Für das zuständige Amt für Kultur (AK) steht die Erfüllung der obligatorischen regionalen Kulturförderaufgaben im Vordergrund. Grundsätzlich begrüsst es aber, dass sich einige Regionen auch freiwillig im Kulturbereich engagieren. Beispiele dafür sind ein geplanter Projektförderpool in der RK Oberland-Ost, die Zusammenarbeit der Gemeinden des Naturparks Gantrisch im Kulturbereich oder die bereits bestehende Kulturförderung im Obersimmental-Saanenland.

d) Gemeindesicht

- Meinungen gehen stärker auseinander: von eher schlecht bis vorbehaltloses «sehr gut».
- Von Kritikern (Städte Thun, Burgdorf) wird einerseits argumentiert, dass die Region mit nur 11% Beiträgen alles blockieren kann und damit unverhältnismässig viel Einfluss hat. Andererseits wird generell der administrative Aufwand kritisiert (Aufwand für Struktur grösser als Nutzen).
- Befürworter weisen darauf hin, dass dank dem Prozess die Kulturförderung auch in ländlichen Gemeinden besser abgestützt wird. Kulturverträge werden von einem Vertreter als DAS Erfolgsmodell für Zusammenarbeit bezeichnet.
- Sicht Lengnau: Lengnau ist auch auf Grenchen orientiert und hat früher auch an Kultur von Grenchen Beiträge geleistet. Mit dem starren System ist dies nicht mehr möglich.

- Kritiker aus dem ländlichen Raum Kandertal/Seeland bemängeln, dass im ländlichen Raum zu wenig Institutionen unterstützt werden. Mit einer besseren Berücksichtigung von Anlässen der ländlichen Kultur könnte die Akzeptanz erhöht werden.

12.2.3 Energieberatung

a) Regionssicht operativ

Nur wenige der befragten regionalen Geschäftsstellen gingen spezifisch auf die Energieberatung ein. Der ARJB arbeitet mit einem Planungsbüro in La Chaux-de-Fonds zusammen; dies sei für sie aufgrund der gemeinsamen Sprache und Kultur wichtig. Die Region Oberraargau hat eine eigenständige, ausgelagerte Energieberatungsstelle und die Planungsvereine im Perimeter Thun-Oberland-West haben eine gemeinsame Energieberatungsstelle.

b) Regionssicht strategisch

- Von Regionsvertretern eher kritisch beurteilt. Nutzen als regionale Aufgabe wird in Frage gestellt.

c) Kantonssicht

Verbesserungspotenzial

- Fachlicher Austausch des Kantons mit Energieberatern ist beschränkt.
- Kanton ist relativ weit weg von den Energieberatern, da kein Auftragsverhältnis besteht. Der Kanton hat auch wenig Kontakt zu den Regionen. Dreieckskonstellation zwischen Kanton, Region und mandatierter Energieberatung könnte optimiert werden.
- Dort wo die RK nicht zustande kam und es mehrere Ansprechpartner gibt, gibt es auch pro Ansprechpartner einen Energieberater, z. B. im Berner Jura und Seeland. Dies ist jedoch kein Nachteil.

12.2.4 Altersplanung

a) Regionssicht operativ

- Die meisten Regionen (mit Ausnahme der Täler des Oberlands-West) betrachten die Altersplanung als eine sinnvolle Erweiterung des Aufgabenportfolios. Über eine solche Erweiterung wird zurzeit in den RK Emmental und Oberland-Ost, dem Verein seeland.biel/bienne, dem Entwicklungsraum Thun sowie der ARJB diskutiert. Die Täler des Oberlands-West lehnen sie aufgrund schon bestehender Strukturen ab. Die Region Oberraargau konnte bereits eine Leistungsvereinbarung mit dem ALBA abschliessen, wobei sie auf bereits bestehenden Strukturen aufbauen konnte. Die Geschäftsstelle der Region Oberraargau begrüsst es, zusätzliche Mittel vom Kanton für eine bereits übernommene Aufgabe zu erhalten.

- Demgegenüber unterstreicht die Geschäftsstelle der RK Emmental, dass gerade das Beispiel der Altersplanung zeige, dass eine RK nicht einfach auf Anregung einer kantonalen Stelle eine Aufgabe übernehmen könne: Das Interesse der Emmentaler Gemeinden an der Pflegeplatzplanung sei zwar hoch, die RK könne aber nicht ohne weiteres eine Leistungsvereinbarung mit dem ALBA abschliessen. Sie habe jetzt ein Reglement erstellt, über das die Regionalversammlung demnächst abstimmen werde. Diese Ansicht zur Aufgabenübertragung durch das ALBA wird auch von den zwei anderen RKs geteilt. Zudem habe eine Klärung der Funktionsweise der RK zusammen mit dem ALBA stattgefunden.

b) Regionssicht strategisch

- Wird mehrheitlich sehr begrüsst. Regionen, die sich der Altersplanung schon annehmen, sind positiv (z.B. Oberrhein). Dabei muss aber die Aufgabenübertragung sauber gelöst werden (gesetzliche Grundlage). Die Rolle der GEF wird dabei eher kritisiert (zu wenig Unterstützung, Emmental).
- Frage des Perimeters ist dabei sorgfältig zu klären. Altersplanung ist teilweise eher interkommunales Problem (z.B. bezogen auf jeweiliges Regionalzentrum).
- Vereinzelt wird Handlungsbedarf bei weiteren gesellschaftlichen Themen gesehen (Asylpolitik, soziale Segregation, Behindertenpolitik).
- Kritiker einer regionalen Lösung befürchten, dass eine Planung auf regionaler Stufe an den effektiven Bedürfnissen vorbeigeht.

c) Kantonssicht

- Das zuständige Alters- und Behindertenamt (ALBA) wünscht sich in der Altersplanung eine regionale Sichtweise sowie regionale Stellungnahmen. Die regionale Sichtweise erlaubt es, bei der Altersplanung nicht nur von einer Gemeinde, sondern auch von den umliegenden Gemeinden oder gar der ganzen Region auszugehen. Innerhalb der Region können zudem Klärung zwischen verschiedenen möglichen Standorten in einem Meinungsbildungsprozess vorgenommen werden. Zudem soll mit dem Einbezug der regionalen Sichtweisen die Akzeptanz der vom Kanton getroffenen Feinzuteilung der Pflegeplätze innerhalb der Region sichergestellt werden. Daher haben die regionalen Stellungnahmen für das ALBA ein hohes Gewicht. Für die regionale Altersplanung eignen sich die aktuell im Kanton Bern bestehenden Regionen sowohl mit RK als auch ohne RK.
- Die aktuell vom ALBA angebotenen Leistungsverträge für die Wahrnehmung von Aufgaben in der regionalen Altersplanung hält das Amt für eine pragmatische Lösung angesichts des bestehenden hohen Handlungsbedarfs in diesem Bereich. Eine erste Leistungsvereinbarung konnte mit der Region Oberrhein abgeschlossen werden, u.a. aufgrund der Vorarbeiten aus einem Pilotprojekt. Die RK Emmental braucht trotz ihres grossen Interesses an der Altersplanung mehr Zeit, um eine Leistungsvereinbarung abschliessen zu können. In der RK Bern-Mittelland und den Regionen Kantental sowie Obersimmental-Saenenland gestaltet sich die Zusammenarbeit in der Altersplanung schwieriger.

- Das AGR teilt bezüglich der durch das ALBA praktizierte Aufgabenübertragung an die RK die Ansicht der RK.

d) **Gemeindesicht**

- Etwas zurückhaltender (eher sinnvoll). Voraussetzung: Kanton übernimmt Aufwendungen der Regionen.
- Gegner einer regionalen Altersplanung sind der Meinung, dass dies Gemeinden alleine übernehmen können bzw. fürchten den Aufwand beim regionalen Austragen des Verteilkampfes.

12.3 Schlüsselthema Planungsinstrumentarium

12.3.1 Planungsinstrumentarium vereinfachen und regionale Planung vereinheitlichen

a) **Regionssicht operativ**

- Die RGSK haben aufgrund der einheitlichen und strikten Vorgaben zu einer **Vereinheitlichung** der regionalen Planungen geführt. Mit SARZ wurden die RGSK und damit erstmals im Kanton Bern flächendeckend einheitliche, behördenverbindliche regionale Siedlungs- und Verkehrsplanungen eingeführt, während es vorher 19 Planungs- und Bergregionen gab, in denen zeitlich und inhaltlich höchst unterschiedliche Planungen erstellt wurden.
- Die Ansichten, ob die Planungsinstrumente durch das RGSK **vereinfacht** werden konnten, gehen auseinander. Während die Regionen Bern Mittelland, Oberland Ost und die Planungsvereine Biel-Seeland eine Vereinfachung feststellen, empfinden die Planungsvereine Ob- und Nid-Aargau, Berner Jura und der Entwicklungsraum Thun keine Vereinfachung. Die Planungsvereine Kandertal und Obersimmental-Saanenland stellen gar eine Verkomplizierung und einen erhöhten Koordinationsaufwand fest.
- Die unterschiedlichen Einschätzungen hängen stark davon ab, ob und wie viele Instrumente ins RGSK integriert wurden. Im Planungsverein Ob- und Nid-Aargau gibt es nach wie vor ein separates Landschaftsentwicklungs- und ein Regionalentwicklungskonzept. Auch die Regionalkonferenz Emmental hat noch separate Planungen (z. B. Teilrichtplan Landschaft oder Windenergie), wobei Inhalte daraus ins RGSK integriert sind. Die RK Oberland Ost arbeitet an der Integration der Instrumente, wo es sinnvoll ist, z. B. Integration des Beschneigungsrichtplans. Zu umfangreich und daher nicht integriert sind die Energieplanung, ADT und die regionalen Landschaftsentwicklungskonzepte (RLEK). In den Planungsregionen Kandertal und Obersimmental-Saanenland konnten keine Planungsinstrumente abgelöst werden. Das regionale touristische Entwicklungskonzept (RTEK) wird nur teilweise ins RGSK integriert.

- Vor allem der bereits grosse Umfang, die Komplexität und damit verbunden die Handhabung und Verständlichkeit der RGSK werden als Hinderungsgründe für die Integration weiterer Instrumente (Planungen) genannt. Zudem weisen die RGSK und die bereits bestehenden Planungen eine unterschiedliche Flughöhe auf. Daher werden meist nur Elemente gewisser Planungen integriert.

b) Kantonssicht

- Auch aus Kantonssicht gehen die Meinungen darüber, ob das Planungsinstrumentarium vereinfacht und die regionale Planung vereinheitlicht werden konnte, auseinander. Die Mehrzahl der Gesprächspartner sind der Ansicht ist, dass sich das Planungsinstrumentarium vereinfacht hat. Generell haben die RGSK zu einer Bündelung der Planungen geführt, wenn es auch nach wie vor separate Planungen gibt. Das Ausmass der Vereinfachung hängt vom Aufgabenbereich ab. Im Verkehrsbereich hat sich durch das RGSK nicht viel verändert. Die ÖV-Angebotsplanung bestand bereits vor SARZ und mit den regionalen Verkehrskonferenzen gab es Körperschaften, um diese zu koordinieren. Hingegen wurden durch die Integration der Bereiche motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr die Anzahl Planungsinstrumente vermindert. Ebenfalls eine starke Vereinfachung fand in der Raumplanung durch die Reduktion der 19 Planungs- und Bergregionen auf 6 Regionalkonferenzperimeter statt.
- Ob die RTEK sinnvoll und zweckmässigerweise mit den RGSK gekoppelt sind, wird unterschiedlich eingeschätzt. Das BECO sieht diese Planungen und deren Nutzen kritisch.
- Als Problem wird gesehen, dass die Regionen keine Umsetzungs-, sondern nur Planungskompetenz haben, was die Aufgabe erschwert.

12.3.2 Siedlung und Verkehr innerhalb der Region und gesamtkantonal wirksam aufeinander abstimmen

a) Regionssicht operativ

- Die RGSK haben die Abstimmung von Siedlung und Verkehr gefördert. Mit den RGSK hat der Kanton aus Sicht der Regionen ein Instrument, welches überall gleich aufgebaut ist und auch Quervergleiche zulässt. Der Stellenwert der RGSK hat auch durch das neue RPG zugenommen. Jedoch wird der Mehrwert des RGSK für die Regionen nicht überall in gleichem Mass gesehen. Beispielsweise ist die Entwicklung der Zentren von weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren abhängig. Aus Sicht einer Region (Oberrhein) ist unklar, worin der Mehrwert der kantonalen Synthese liegt.
- Ursprünglich war vorgesehen, dass nur die RKs die RGSK selbst erstellen, hingegen in den Regionen ohne RK der Kanton den Lead übernimmt. Sämtliche Regionen sind der Meinung, dass es auch in den Planungsregionen ohne RK sinnvoll ist, wenn diese die RGSK erstellen und nicht der Kanton, welcher von den regionalen Gegebenheiten weiter entfernt ist. Zudem würde dies dazu führen, dass dieselbe Stelle die RGSK erstellt, welche sie dann auch prüft.

- Die Mehrzahl der Regionen findet, dass das Instrument so konzipiert ist, dass es potenziell sowohl den Bedürfnissen der Agglomeration als auch des ländlichen Raums gerecht wird. Allerdings wird es meist vor allem als Instrument der Agglomeration (auch wegen der Integration des Aggloprogramms) wahrgenommen und weniger als Instrument des ländlichen Raums. Für die ländlichen Gebiete ist der Nutzen schwieriger zu benennen und wird der Mehrwert von den Gemeinden als geringer erachtet. Die Regionen müssen in diesem Zusammenhang nach wie vor viel Kommunikationsarbeit leisten und den Nutzen und die Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raums erklären. Gewisse übergeordnete Vorgaben (z. B. Siedlungsbeschränkung) würden nach wie vor fälschlicherweise der Region und dem RGSK angelastet.
- Als eher weniger geeignet für den ländlichen Raum empfinden das RGSK die RK Emmental sowie die ländlichen Planungsvereine Berner Jura, Kandertal und Obersimmental. Zu dieser Einschätzung trägt bei, dass die Mehrzahl der Massnahmen die Agglomerationen betreffen, wodurch sich der ländliche Raum weniger gut abgebildet oder gar in seiner Entwicklung eingeschränkt fühlt. Die Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Massnahmen verstärkt diesen Eindruck. Um dem zu begegnen, wurde in der 2. Generation versucht, vermehrt auch Massnahmen für den ländlichen Raum zu formulieren, regionale Zentren aufzunehmen oder regionale Arbeitsstandorte zu suchen. Die Integration der Themen Tourismus und Landschaft hat zur besseren Berücksichtigung der Bedürfnisse des ländlichen Raums beigetragen, macht jedoch nur einen kleinen Teil des RGSK aus. Die ländlichen Regionen beschäftigen weitere spezifische Themen wie Versorgung, Abwanderung, gesellschaftlicher Wandel, welche keinen Eingang finden. Teilweise ist der ländliche Raum auch sehr heterogen und tut sich schwer, gemeinsame Interessen zu finden.
- Die Mitwirkung der Gemeinden an den RGSK ist hoch. Generell hat die Sensibilität für Fragen der Raumplanung zugenommen.
- Mit dem AP hat die Region ein Umsetzungsinstrument für das RGSK im urbanen Raum. Ein teilweise vergleichbares Instrument im ländlichen Raum sind die NRP-Projekte.
- Die Behandlung optionaler Themen ist sinnvoll. Die Mehrheit der Gesprächspartner ist jedoch der Ansicht, dass die RGSK thematisch nicht weiter ausgeweitet werden sollen und die Komplexität die obere Grenze bereits erreicht hat. Die Anforderungen an die Erstellung der RGSK werden als hoch, aber meistens als erfüllbar eingestuft. Vereinzelt werden sie als zu hoch betrachtet, z. B. detaillierte Anforderungen bezüglich Flora und Fauna oder die detaillierte Kategorisierung im Verkehrsbereich.

b) Regionssicht strategisch

- Gesprächspartner sehen hohen Nutzen des RGSK dank Betrachtung eines grösseren Perimeters. Haben bei Behörden zu höherer Sensibilität bezüglich Zusammenhängen Siedlung – Verkehr geführt. Sehen aber auch Aufwand beim Aushandlungsprozess.
- Dank gemeinsamer Regionssicht und vereinheitlichten Inhalten / Abläufen können sich Regionen besser in kantonale Planung einbringen.

- Mehrheitlich geeignet bzw. sehr geeignet. Etwas besser geeignet für Agglomerationen (insb. dank Verknüpfung mit Aggloprogrammen). Positive Beurteilung beruht auf Gesamtsicht, die dazu beiträgt, dass man nicht mehr überall alles macht (Potenzial für Kosteneinsparungen).
- RGSK kann auch Potenziale ländlicher Räume aufzeigen (z.B. Regionalzentren). Sonst wegen Vorgaben zur Konzentration der Entwicklung etwas weniger für ländlichen Raum geeignet.
- Engagement ländliche Gemeinden bei der Erarbeitung RGSK wird unterschiedlich eingeschätzt. Grundsätzlich wird kein grosser Unterschied gesehen. Wenn ein Unterschied, dann liegt Grund in der Milizstruktur der kleinen Gemeinden.
- Der Fokus soll grundsätzlich bei Siedlung und Verkehr bleiben. Es soll den Regionen überlassen werden, ob sie zusätzlich das Thema Tourismus aufgreifen wollen.
- Zusätzliche Themen sollten eher nicht über das RGSK abgewickelt werden, weil dieses Instrument sonst noch komplexer wird.
- Ein Gesprächspartner kritisiert, dass die RGSK zu technisch orientiert sind und wichtige Themen wie Durchmischung und Segregation nicht thematisiert werden.
- Ein Gesprächspartner könnte sich die Integration der Energieplanung vorstellen.
- Prozess wird als aufwändig, aber gut beurteilt. Viele Gesprächspartner wünschen sich eine Vereinfachung, sehen aber auch Schwierigkeit, konkrete Vereinfachungen vorzusehen. Der politische Prozess ist aufwändig, aber sehr wichtig.
- Die Vorgaben des Kantons werden Mehrheitlich als korrekt betrachtet, vor allem weil sie verhandelbar sind. Alle sind aber der Meinung, dass die Vorgaben nicht noch ausgebaut werden dürfen.
- Ein Gesprächspartner weist auf die Schwierigkeiten hin, die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben zu den Aggloprogrammen und zu den RGSK in Übereinstimmung zu bringen.

c) Kantonssicht

- Aus Kantonssicht ist das RGSK eines der zentralsten Instrumente zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Die regionale Abstimmung konnte vor allem in der Raumplanung verbessert werden. Geringer war der Beitrag in der Abstimmung der Strassenplanung. Nebst dem eigentlichen Resultat ist auch der Prozess der Interessensabwägung während der Erstellung der RGSK wichtig. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden als auch zwischen den kantonalen Stellen konnte durch die RGSK intensiviert werden. Die Kultur der Zusammenarbeit über die Direktionsgrenzen hinweg hat sich im Laufe der Zeit stark verbessert. Der Beitrag des RGSK an die planerische Abstimmung ist gross, es ist jedoch ein aufwendiges Instrument.
- Mit den Gemeindeabstimmungen vom Juni 2016 (Viererfeld, Muri, Köniz) konnte auch erstmals die «Einzonungsblockade» überwunden werden, welche die Entwicklung vielerorts bremste. Teilweise wird dies auch als Erfolg einer regional abgestimmten Planung gesehen.

- Optimierungspotenzial besteht in der Abstimmung von Siedlungsplanung und Verkehrsinfrastruktur, insbesondere in der Abstimmung mit der Kantonsstrassenkapazität und in der räumlichen Interessensabwägung.
- In Bezug auf das Umsetzungscontrolling besteht auch aus Sicht des Kantons noch Optimierungspotenzial.
- Besonders aus dem Tiefbauamt und der BVE wird kritisch angemerkt, dass die Abstimmung zwischen den Bedürfnissen der Stadt und dem Umland nicht einfach ist. Das partizipative Vorgehen ist relativ ressourcenintensiv. Die Konsensfindung zwischen Gemeinden und Regionen ist unterschiedlich gut gelungen. Sehr schwierig ist auch, eine gesamtkantonale Sicht in die Verkehrsplanung einzubringen. Die Planung könnte auch zentraler durch den Kanton wahrgenommen werden. Selbstkritisch wird angemerkt, dass auch die gesamtkantonale Integration und Synthese noch nicht optimal gelungen ist.
- Auch der Kanton stuft das Interesse und die Mitwirkung der Gemeinden an den RGSK als gross, wenn auch regional unterschiedlich ein. Die Regionen nehmen dabei eine koordinative Rolle wahr (z. B. Koordination von Korridorstudien) und bringen die regionale Sichtweise ein.
- Für die Mehrzahl der Kantonsvertreter ist die aktuelle Praxis zur Erarbeitung der RGSK (auch Regionen ohne RK erarbeiten dieses selbst) richtig. Nur ein Vertreter möchte die Erarbeitung als Privileg der RKs sehen.
- Die Qualität der RGSK ist abhängig von der Qualifikation der für die Erstellung zuständigen Personen oder des Planungsbüros, nicht aber davon, ob sie von einer RK oder einem Planungsverein stammen. Die RGSK unterscheiden sich hinsichtlich Form, Inhalten, Bearbeitungstiefe und auch den Objektblättern teilweise stark.
- Aus Kantonssicht ist das Instrument sowohl für den ländlichen als auch für den städtischen Raum geeignet. Jedoch sind mit dem Agglomerationsprogramm die finanziellen Anreize in den Agglomerationen grösser. Auch würden sich die Regionen mit den unterschiedlichen Ansprüchen des ländlichen und städtischen Raums schwertun. Dies bringt das Risiko eines «Wunschkonzerts» von Massnahmen mit sich, welches mit den beschränkten finanziellen Mitteln nicht finanziert werden kann.
- Die Kantonsvertreter sind der Meinung, dass die Abstimmung von Siedlung und Verkehr das hauptsächliche Ziel der RGSK ist. Die thematische Ergänzung um Landschaft und Tourismus begrüssen sie überwiegend. Für eine weitere thematische Ausweitung sehen sie keinen Bedarf; im Gegenteil sollen die RGSK thematisch nicht überladen werden.
- Der Kanton ist sich bewusst, dass der Detaillierungsgrad und die Anforderungen an die RGSK eher hoch sind. Diese stützen sich auch auf die hohen Anforderungen des Bundes zu den AP. Im Hinblick auf die 2. Generation hat der Kanton versucht, die Vorgaben zu verschlanken.
- Noch nicht eingespielt hat sich aus Sicht des Kantons die Rollenteilung zwischen dem Kanton und den Regionen sowie zwischen den Regionen und den Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen. Bei einigen Regionen sei bei der Massnahmenbewirtschaftung eine

gewisse Überforderung feststellbar, d.h. die Nachführung des Planungsstands einer Vielzahl von Massnahmen, die z.T. nicht «bau- und finanzierungsreif» sind, führt zu einer hohen und in dieser Weise nicht eingeplanten Arbeitsbelastung. Zudem ist unklar, welche Rolle die Regionen übernehmen müssen, und welche die Gemeinden.

d) Gemeindesicht

- Soweit bekannt: keine wesentliche Abweichung bei Beurteilung. Gemeindevertreter weisen aber auf Komplexität hin. Für Gemeinden ist es sehr aufwändig, sich damit auseinanderzusetzen.
- Kritiker: die Kommunikation müsste verbessert werden. Die Gemeindepräsidenten müssten besser verstehen, was ein RGSK ist, was seine Grundlagen sind usw. Für Milizpolitiker ist das Instrument zu komplex. In Bau- und Planungsfragen wird die Gemeindeautonomie stark eingeschränkt (z.B. bezüglich Einzonungen).
- Kritiker: kleine Gemeinden sind in RKBM verloren und können ihre Anliegen zu wenig einbringen.
- Fokus soll auf S+V bleiben. Weitere regionale Themen eher ausserhalb abwickeln.
- Ein Gesprächspartner regt an, eine Integration von Schulplanung und Gesundheitsversorgung zu prüfen.
- Zum Erarbeitungsprozess weicht die Beurteilung der Gemeinden nicht wesentlich von jener der strategischen Regionsebene ab (soweit sich Gemeindevertreter überhaupt äussern können).
- Stadt Burgdorf: Sieht Vereinfachungsmöglichkeit bei Organisation (kleinere Projektgremien).

12.3.3 Qualitativ gute Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung erstellen und damit auch die Bundesbeiträge sicherstellen

a) Regionssicht operativ

- Bevor es das erste RGSK gab, gab es das AP. Somit hat eher das AP die Erarbeitung des ersten RGSK erleichtert und nicht umgekehrt.
- Das AP ermöglicht die Mitfinanzierung von Massnahmen in den Agglomerationen und stärkt insofern die Umsetzung der Massnahmen im urbanen Raum. Die Mitfinanzierung im ländlichen Raum (Planungsverein Biel-Seeland), und die NRP-Programme bieten hierfür nur begrenzt einen Ersatz.
- Der Vierjahresrhythmus für das RGSK ist gemäss den meisten Regionen (ausser Bern Mittelland) zu eng, ein 8-Jahresrhythmus angebrachter. Das Abstimmungsbedürfnis mit dem Erarbeitungsprozess der Agglomerationsprogramme wird von den Regionen zwar anerkannt. Beim aktuellen Rhythmus fehlt aber die Zeit zur Umsetzung der zahlreichen Massnahmen. Auch stellen die Regionen bei den Gemeinden eine gewisse Planungsmüdigkeit

fest. Selbstkritisch wird auch festgehalten, dass das Umsetzungscontrolling aufgrund der beschränkten Ressourcen teilweise zu kurz kommt.

- Kurzfristige punktuelle Anpassungen der RGSK werden künftig eher häufiger notwendig sein.

b) Regionssicht strategisch

- Die Meinungen zum Überarbeitungsrhythmus gehen auseinander.
- Argumente für Beibehaltung Vierjahresrhythmus: Abstimmung mit Agglomerationsprogrammen, Schnelligkeit der Zeit. Vierjahresrhythmus vor allem für ÖV-Angebotsplanung korrekt.
- Argumente gegen Vierjahresrhythmus: Regionen sind überfordert, Planungsmüdigkeit, keine Ressourcen um Umsetzung voranzutreiben, Wirkungen können gar nicht abgeschätzt werden bevor nächste Generation angepackt wird.
- Teilrevisionen: eher umstritten. Neben Befürwortern von Teilrevisionen sehen die Kritiker von Teilrevisionen die Gesamtsicht in Gefahr bzw. befürchten einen vergleichbaren Aufwand wie Gesamtrevision.
- RK Emmental fordert Abkoppelung des Agglomerationsprogramms von den RGSK. Damit kann Rhythmus RGSK auf 8 Jahre angepasst und gleichzeitig Vorgabe des Bundes einhalten werden.

c) Kantonssicht

- Der Kanton Bern war mit den RGSK ein Pionier. Er erzielt damit gute Resultate bezüglich der Beiträge aus dem Infrastrukturfonds, v.a. wegen der Abstimmung von Verkehr und Siedlung. Das RGSK ist für einen grossen und heterogenen Kanton wie Bern ein gutes System.
- Die Kantonsvertreter sind sich bewusst, dass der Vierjahresrhythmus arbeitsintensiv und deshalb nicht unbestritten ist. Jedoch ist er aufgrund der Abstimmung mit anderen Planungsprozessen, insbesondere des AP, zweckmässig. Zumal in der Region Bern-Mittelland und im Planungsverein Biel-Seeland der Teil aus dem RGSK direkt dem AP entspricht. Auch die Themen Arbeitszonenbewirtschaftung und die neuen Auflagen betreffend Fruchtfolgeflächen erfordern einen relativ engmaschigen Überarbeitungsrhythmus.

d) Gemeindesicht

- Die Meinungen der Gemeinden zum Überarbeitungsrhythmus gehen auseinander.
- Stadt Burgdorf fordert Abkoppelung des Aggloprogramms von den RGSK. Damit könnte Rhythmus RGSK auf 8 Jahre angepasst werden.

e) Bundessicht

Das ARE hat die Berner Agglomerationsprogramme überwiegend als gut bis sehr gut beurteilt. Die Bundesbeiträge pro Kopf waren überdurchschnittlich. Die RGSK waren als koordinierte Planungen in gewissem Sinn pionierhaft. Für das ARE und die anderen beteiligten Bundesstellen war es allerdings auch eine Herausforderung, die RGSK zu beurteilen, da diese räumlich über die Agglomerationsperimeter hinaus und auch inhaltlich z.T. weitergehen. Positiv vermerkt wird, dass damit eine gute Abstimmung Siedlung/Verkehr und auch eine gute grossräumige Abstimmung erreicht werden konnte. Durch die starken «Binnensicht» komme allerdings die interkantonale Sicht z.T. etwas zu kurz (Raum Fribourg, Raum Olten). Gemäss ARE hat der Kanton Bern durch klare, frühe und stark priorisierende Vorgaben sowie durch den kantonalen Synthesebericht wesentlich zur Kohärenz der AP V+S beigetragen.

Eine offene Frage ist (wie in anderen Kantonen auch), wie die Umsetzung der Massnahmen sichergestellt werden kann, da die Bau- und Finanzierungsreife nicht überall gegeben ist. Hier ist auch die Rolle der verschiedenen Akteure (Kanton, Regionen, Gemeinden) nicht immer klar.

12.4 Schlüsselthema Agglomerationsentwicklung

a) Regionssicht operativ

- SARZ ist nicht die einzige Strategie, das die Stärkung der Agglomerationen zum Ziel hat: Eine wichtige Rolle spielen die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung mit Beiträgen des Bundes, aber auch die Standortförderung des Kantons Bern, die sich auf die Zentrenstruktur gemäss Richtplan stützt. Aus der Sicht der befragten regionalen Geschäftsstellen ist es daher schwierig, den Effekt von SARZ auf die Agglomerationen zu beurteilen: Alleine SARZ und die damit geschaffenen Zusammenarbeitsstrukturen würden zwar direkt nur wenig zur Stärkung der Agglomerationen als Wachstumsmotoren beitragen, aber indirekt seien die RGSK und die Zusammenarbeitsstrukturen wichtige Gefässe, die regional verbindlich abgestützte Planungen und Prioritätensetzungen erlauben.
- Insgesamt fällt somit die Einschätzung des Effekts von SARZ zur Stärkung der Agglomerationen als Wachstumsmotoren in Regionen mit und ohne RK ähnlich aus. Etwas selbstkritisch merkt zudem die Geschäftsstelle der RK Bern-Mittelland an, dass die (Kern-)Agglomerationsgemeinden zurzeit in verschiedene Sektoren aufgeteilt sind und sie möglicherweise durch eine interne Reorganisation besser eingebunden werden könnten. Gemäss der Geschäftsstelle der Region Oberaargau sind zwar die für die Agglomerationsentwicklung relevanten Diskussionen über die Abstimmung von Siedlung und Verkehr geführt worden, aber ihre Umsetzung teilweise noch ausstehend. Zudem ist die Geschäftsstelle der RK Oberland-Ost der Ansicht, dass ihr die RK Struktur und das damit verbundene politische Gewicht geholfen habe, die Ablehnung des Agglomerationsprogramms der zweiten Generation abzuwenden.
- Es gibt keine Beispiele, bei denen urbane Gemeinden in der RV überstimmt worden sind. Umgekehrt nennen die regionalen Geschäftsstellen auch keine Beispiele, bei denen die Agglomerationen ihre Anliegen besser einbringen konnten. Insbesondere in den RK Bern-

Mittelland und Region Oberaargau sei noch immer ein eher gespanntes Verhältnis zwischen Agglomeration und Umland festzustellen.

- Die Geschäftsstelle des ERT regt an, den Austausch unter den Agglomerationen auf kantonaler Ebene zu fördern. Aktuell bestehe keine kantonale Plattform dafür.

b) Regionssicht strategisch

- Mehrheit sieht geringen bis grossen Einfluss, vor allem dank den Bundesmitteln für die Agglomerationsprogramme. Die Gesamtsicht, die Sensibilisierung für Aggloanliegen und das grössere Gewicht einer Region tragen ebenfalls dazu bei. Ein Gesprächspartner sieht die Grenzen darin, dass aufgrund der Gemeindeautonomie einzelne wichtige Umsetzungsmassnahmen nicht realisiert werden können.
- Ein Gesprächspartner weist darauf hin, dass die Region wichtige Standortfaktoren der Agglomeration nicht beeinflussen kann (Steuerpolitik, Finanzpolitik).
- Die urbanen Gebiete können ihre Anliegen genügend einbringen. Nur Thun musste in der Frage der ÖV-Erschliessung eine Niederlage einstecken. In der RKBM wird aber das Problem gesehen, dass die Agglomerationsgemeinden über kein Gefäss verfügen, in dem sie ihre spezifischen Probleme angehen können.

c) Kantonssicht

- Auch die befragten kantonalen Ämter sehen den Einfluss von SARZ auf die Stärkung der Agglomerationen als Wachstumsmotoren vor allem indirekt, d.h. durch die geschaffenen Zusammenarbeitsstrukturen und die verstärkte Abstimmung von Siedlung und Verkehr. SARZ sei mit der Begrenzung auf Siedlung, Verkehr und Kulturförderung keine integrale Agglomerationsstrategie (AGR, JGK). Die in der Agglomeration Bern geschaffenen Vereine (z. B. BernNeuGründen oder die Unternehmerinitiative Fokus Bern) würden möglicherweise darauf hindeuten, dass sich die Agglomerationen durch die geschaffenen Strukturen teilweise noch zu wenig abgeholt fühlten (AGR). Im Übrigen weist das BECO darauf hin, dass die Agglomerationen – mit Ausnahme von Bern – auch von der Förderung der NRP profitieren können.
- Es sind gemäss Einschätzung BECO keine Fälle bekannt, in denen die Zentren durch die Zusammenarbeit mit den ländlichen Räumen effektiv geschwächt wurden.

d) Gemeindesicht

- Bedeutung wird eher als klein eingestuft. Grosse Bedeutung Aggloprogramme wird betont, SARZ hat keinen direkten Einfluss darauf. Ein Gesprächspartner sieht aber grosse Bedeutung RGSK für Agglomeration. In RK Emmental werden die Anliegen des ländlichen Raums sehr ernst genommen, deshalb unterstützen die ländlichen Gemeinden auch die Anliegen der Agglo.
- Ein Gesprächspartner vertritt Ansicht, dass Perimeter RKBM zu gross sei, um etwas zur Stärkung der Agglomerationen beizutragen.

- Ein Kritiker vertritt Ansicht, dass wegen der zunehmenden Zentralisierung alles in Agglomerationen konzentriert wird. Die Folgen davon (z.B. Ausbau Verkehrsinfrastruktur) müssen aber alle Gemeinden mitfinanzieren.
- Ein Stadtvertreter kritisiert, dass mit der regionalen Sicht die Anliegen der Stadt verwässert werden.

12.5 Schlüsselthema Ländlicher Raum, insb. NRP

12.5.1 Die ländlichen Räume nicht vernachlässigen und die neue Regionalpolitik unterstützen

a) Regionssicht operativ

- **NRP:** Die befragten regionalen Geschäftsstellen halten die NRP für eine sinnvolle Aufgabe, die zur Unterstützung des ländlichen Raums beitrage. Insbesondere in den RK Emmental sowie Oberland-Ost und in den Tälern des westlichen Oberlands sei das Interesse der Gemeinden an der NRP sehr hoch.

Etwas kritischer fügt die Geschäftsstelle der RK Emmental an, dass die NRP zwar Fördergelder bringe, aber nicht eigentlich eine Vision für den ländlichen Raum mit sich bringe und daher nicht allen Bedürfnissen des ländlichen Raums gerecht werde. Zudem würden sie einige Gemeinden aus der Region als zu wenig auf den ländlichen Raum fokussiert wahrnehmen, weil auch die Agglomerationen (ausser Bern) davon profitieren können. Demgegenüber hält die Geschäftsstelle der Region Oberaargau die NRP in Kombination mit der Standortförderung für ein wichtiges Instrument, um regionale Zentren zu fördern, wovon auch schliesslich das Umland profitieren könne.

- **Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums:** Es finden sich sowohl Regionen, die einen Beitrag von SARZ erkennen (Vereine s.b./b., Oberaargau, RK Oberland-Ost) als auch Regionen, die den Mehrwert von SARZ für den ländlichen Raum nicht sehen (RK Emmental, Regionen Kandertal und Obersimmental-Saanenland, ARJB). Erstere sind der Ansicht, dass die RGSK grundsätzlich auch ein Instrument für den ländlichen Raum seien und die ländlichen Regionen auch von der Förderung der regionalen Zentren profitieren könnten. In der RK Oberland-Ost habe vor allem die Integration des RTEK ins RGSK zur Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen. Die kritischeren Geschäftsstellen finden, dass SARZ den Bedürfnissen des ländlichen Raums zu wenig Rechnung trage. Der ländliche Raum stehe vor Herausforderungen (Versorgung, die Organisation der Dorfgemeinschaften, Schulen, soziale Einrichtungen), die durch SARZ nur bedingt abgedeckt würden.
- **Einbezug:** Der ländliche Raum kann sich gemäss den befragten regionalen Geschäftsstellen einbringen und werde nicht systematisch überstimmt (vgl. Abschnitt 3.5b)). Die Beteiligung des ländlichen Raums ist regional unterschiedlich und hänge vor allem davon ab, wie gut der ländliche Raum organisiert ist.

b) Regionssicht strategisch

- Einschätzung des Einflusses von SARZ von eher klein bis zu sehr gross. Beurteilung hängt von Region ab. Einen grösseren Einfluss auf den ländlichen Raum wird beim Kantonalen Richtplan und dem neuen Raumplanungsgesetz gesehen (dort wird der Einfluss von den ländlichen Gemeinden eher als hemmend erlebt).
- Hinweis auf Zielkonflikt innerhalb RGSK: Konzentration der Entwicklung auf gut erschlossene Gebiete löst die Frage nach den Zukunftsperspektiven der übrigen Gebiete aus.
- Regionen nehmen Anliegen ländliche Gemeinden auf. Es ist aber an diesen Gemeinden, ihre Anliegen aktiv einzubringen.
- Positiver Einfluss dank NRP und einzelner Verkehrsprojekte. Zudem haben Gemeinden eine Plattform, die sie unterstützt und ihre Anliegen vertritt (RKOÖ).
- Thun-Oberland-West: Stärkung nur möglich mit separater Organisation für Kandertal / Simmental / Saanenland.

c) Kantonssicht

- Das für die NRP zuständige BECO hält die Ansiedelung der regionalen Aufgaben der Regionalpolitik bei den RK bzw. Planungsvereinen für zweckmässig. Die durch SARZ entstandenen grossräumigeren Strukturen seien ein Vorteil für die NRP, wobei ursprünglich die Befürchtung bestand, dass andere Projektträger verloren gehen. Für die Qualität der regionalen Aufgabenerfüllung mache es keinen Unterschied, ob sie von einer Region mit oder ohne RK übernommen werde. Entscheidend sei, wie die NRP innerhalb einer Region organisiert sei, wobei insbesondere eine eigene Kommission für Wirtschaft bzw. NRP sowie eine Einbindung von Wirtschaftsverbänden (RK Emmental und Verein Oberaargau) von Vorteil sein können.
- Das AGR und BECO sind der Ansicht, dass mit dem RGSK und der NRP die Instrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums vorhanden seien. Allerdings müssen sie künftig noch stärker zur Entfaltung und Anwendung kommen, wobei gewisse Visionen vorausgesetzt seien, an denen es zurzeit noch fehle. Die Integration des RTEK in das RGSK in der RK Oberland-Ost zeige aber, dass dies möglich sei.
- Der manchmal von den ländlichen Gemeinden gefühlte Einflussverlust hat gemäss befragten kantonalen Ämter weniger mit den geschaffenen regionalen Strukturen, sondern mit übergeordneten kantonalen oder nationalen Entscheiden zu tun (z. B. RPG oder gewisse kantonale Zentralisierungen). Die Regionen seien zudem sehr zurückhaltend in der Übersteuerung von Gemeinden und suchen häufig eine Konsenslösung.

d) Gemeindesicht

- Eher kritisch, es wird kein grosser Einfluss von SARZ auf den ländlichen Raum gesehen. Ausnahme: s.b/b bearbeitet auch Themen mit unmittelbarem Nutzen für ländl. Raum (Landwirtschaft, ADT).

12.5.2 Stadt-Land-Beziehung stärken

a) Regionssicht operativ

- Durch die Zusammenarbeit in den regionalen Gremien habe sich gemäss den befragten regionalen Geschäftsstellen die Beziehung und das gegenseitige Verständnis unter den städtischen und ländlichen Gemeinden verbessert. Gewisse Animositäten würden aber noch immer bestehen (v.a. in der RK Bern-Mittelland und Region Oberraargau). Einzig die Gemeinden in den Tälern im Raum Oberland-West haben sich seit der Abstimmung über die RK Thun-Oberland-West eher stärker von der Stadt abgewendet.

b) Regionssicht strategisch

- Mehrheit: keine Veränderung bzw. nur leichte Verbesserung. Nur wenige sehen starke Veränderung.
- Hauptnutzen liegt in den regelmässigen Treffen und dem Austausch zwischen den Gemeinden. Dies fördert persönliche Beziehungen und Verständnis. Ein Gesprächspartner sieht auch den Vorteil des «Zwangs» der Zusammenarbeit im Rahmen der RK: Es blieb den Gemeindepräsidenten nichts Anderes übrig, als aufeinander zuzugehen (RKOO). Im Emmental entstand eine neue Solidarität mit Burgdorf, dafür verschob sich der Stadt-Land-Graben zwischen Burgdorf und Bern. Im Oberraargau ist die Erkenntnis gewachsen, dass auch die Umlandgemeinden von einer Stärkung des Zentrums profitieren.
- Kritiker sehen eher eine Verstärkung des Stadt-Land-Grabens (Thun-Oberland-West).

c) Kantonssicht

- Auch die befragten kantonalen Ämter nehmen ein durch die mit SARZ geschaffenen regionalen Strukturen verbesserte Stadt-Land Beziehung und erhöhtes gegenseitiges Verständnis wahr. Allerdings würden bestimmte gegensätzliche Interessen nach wie vor bestehen und können wohl auch künftig nicht ausgeräumt werden.

d) Gemeindesicht

- Mehrheit: Keine Veränderung. Nur ein Gesprächspartner stellt eine starke Verbesserung fest, sehen aber den Vorteil des regelmässigen Austauschs.
- Voraussetzung: Gemeinden müssen aufeinander zugehen.
- Kritiker stellen auch hier Verschlechterung fest.

12.6 Schlüsselthema Perimeter

a) Regionssicht operativ

- Die gesetzlich festgelegten Perimeter werden überwiegend begrüsst. Auch in der grossen RK Bern-Mittelland empfindet die Geschäftsführerin den Perimeter ihrer RK als richtig. Der «richtige» Perimeter hängt stark von den zu erfüllenden Aufgaben ab. In Bezug auf die Abstimmung von Verkehr und Siedlung werden die gewählten Perimeter fast durchwegs als sinnvoll erachtet. Kleinere Einheiten wären zur Abstimmung dieser regionalen Aufgabe nicht sinnvoll. Bei anderen Aufgaben ist dies weniger klar. Umstritten ist der Perimeter namentlich in zwei Regionen:
 - In den Oberländer Tälern (Oberland-West) wird der RK-Perimeter teils als richtig, teils als zu gross angeschaut. Der ERT wünscht sich einen kleineren RK-Perimeter im Raum des ERT.
 - Im Perimeter Biel-Seeland-Berner Jura ist Biel das gemeinsame Zentrum und Bindeglied der beiden Planungsregionen. Der Geschäftsführer der Region Berner Jura würde denn auch eine RK im grossen Perimeter zusammen mit dem Seeland bevorzugen und Themen, in welchen unterschiedliche Bedürfnisse vorherrschen in Teilkonferenzen behandeln. Die Geschäftsstelle des Planungsvereins Biel-Seeland ist der Meinung, dass der gesetzlich vorgesehene RK Perimeter dem funktionalen Raum entspricht, Biel das Zentrum des Berner Juras und des Seelands ist, die beiden Planungsregionen aber sonst wenig miteinander zu tun haben und sprachliche sowie kulturelle Unterschiede bestehen würden.
- Teilkonferenzen (TK) werden innerhalb der Regionalkonferenzen zurückhaltend gegründet. In der RK Emmental gibt es gar keine, um zu verhindern, dass Gemeinden, die nicht in einer TK sind, trotzdem von deren Arbeiten profitieren (Trittbrettfahren z. B. im Bereich Wirtschaft und Tourismus). In der RK Oberland-Ost gibt es eine einzige – die Kommission für Agglomerationsthemen. In der RK Bern-Mittelland gibt es eine Teilkonferenz Regionalpolitik und eine Teilkonferenz Wirtschaft. Jedoch ist man auch dort, aufgrund des Trittbrettfahrerproblems, d.h. Gemeinden profitieren von einer Leistung ohne dafür zu bezahlen, mit der Gründung von TKs zurückhaltend.
- Verschiedene Regionen ohne RK arbeiten erfolgreich überkantonale mit anderen Regionen zusammen und schätzen dies. Die Rechtsform der RK könnte diesbezüglich ein Problem darstellen, da die Perimeter strikt kantonsintern definiert sind. Die überkantonale Zusammenarbeit insbesondere bei RGSK und Kulturförderung ist nicht abschliessend geklärt, hat aber bisher zu keinen Problemen geführt und wurde pragmatisch gelöst (betrifft bisher fast nur Regionen ohne RK).

b) Regionssicht strategisch

- Allgemein: Perimeter für Verkehrsfragen nicht bestritten, ausser von Kritikern im Gebiet Thun-Oberland-West.

- Oberaargau / RKOÖ: Perimeter ist optimal. Als ideal empfunden wird insbesondere, dass der Perimeter identisch ist mit Wahlkreis und Verwaltungskreis.
- Emmental: Der Perimeter wird zwar als relativ gross empfunden (von Berggebieten bis in die Ebene hinein), funktioniert aber inzwischen sehr gut. Als positiv empfunden wird ebenfalls, dass er identisch ist mit Wahlkreis und Verwaltungskreis. Der Perimeter könnte allenfalls auch, da wo sinnvoll, durch einzelne Gebiete aus RKBM ergänzt werden.
- RKBM: Regionsvertreter sehen keinen Bedarf nach Anpassung. Evtl. soll es ermöglicht werden, an den Grenzen flexibler zu einer anderen Region zu wechseln (ohne dass Enklaven entstehen).
- Seeland / Jura: Sprachproblem sowie teilweise unterschiedliche Anliegen und Herausforderungen. Deshalb wird von den meisten Gesprächspartnern eine Aufteilung als pragmatische Lösung angesehen.
- Thun-Oberland-West: Klare Ablehnung des grossen Perimeters. Sowohl ERT als auch Kandertal / Simmental / Saanenland wollen sich getrennt organisieren. Eine Aufteilung des Perimeters in zwei Regionen ERT und übrige würde als sinnvoll angesehen.
- Gesamtkantonal halten sich Befürworter der bestehenden Perimeter und die Kritiker eher die Waage, wobei sich Gesprächspartner nur sehr zurückhaltend zu den anderen Perimetern äussern.

c) Kantonssicht

- Für die Kantonsvertreter sind die gesetzlich festgelegten Perimeter im Prinzip gut gewählt. Jeder Perimeter soll auch ein Zentrum gemäss Agglomerationsdefinition des BFS bzw. Zentrenstruktur des bernischen Richtplans umfassen.
- Für den Strassenverkehr existieren weiterhin Oberingenieurkreise, die nicht überall mit den RK-Perimetern übereinstimmen. Hierin werden keine bedeutenden Probleme gesehen.
- Die Zweckmässigkeit der Perimeter hängt von den Aufgaben der Regionen ab: Die Aufgaben im Bereich Raumplanung und Verkehr können in den aktuellen gesetzlichen Perimetern am besten erfüllt werden. Diese Perimeter sind jedoch nicht notwendigerweise die richtigen für potenziell weitere Aufgaben, wie z. B. Altersplanung. Kleinere Perimeter würden aber tendenziell mehr Koordinations- und Abstimmungsbedarf insbesondere in der Verkehrsplanung mit sich bringen.

d) Gemeindesicht

- Gemeindevertreter teilen im Allgemeinen die Meinung der politischen Regionsvertreter.
- Abweichung gegenüber Regionssicht v.a. bei RKBM: Perimeter ist sowohl aus städtischer als auch aus Sicht ländlicher Gemeinden und auch in der Wahrnehmung von aussen zu gross. Agglogemeinden RKBM haben kein Gefäss mehr, um ihre spezifischen Anliegen diskutieren zu können. Linden ist stärker Richtung Thun als Richtung Bern ausgerichtet und würde von Struktur und Charakter eher in ERT passen. Für Bowil wäre von der geographischen Lage her ein Wechsel zum Emmental denkbar.

- Hinweis Seeland / Berner Jura: zwei separate Organisationen sind für Biel eher nachteilig. Wenn aber keine Lösung gefunden werden kann, dann nur in Organisationsform Verein, weil es sonst zu kompliziert würde.
- Aus Sicht Thun ist RVK-Perimeter zu gross (Hintergrund: Ablehnung eines ÖV-Angebots in Thun durch ländliche Gemeinden). Distanzen innerhalb Perimeter sind zu gross.

12.7 Schlüsselthema Finanzierung

a) Regionssicht operativ

- Der Finanzierungsmechanismus wird von den RKs (Bern-Mittelland, Emmental, Oberland-Ost) mit Ausnahme der Finanzierung der NRP als eher intransparent und schlecht nachvollziehbar beurteilt, da sich jede Aufgabe anders finanziert. Die RK Bern-Mittelland wünschte sich eine Bereinigung der Planungsfinanzierungsverordnung. Die Finanzierungsmechanismen seien sehr uneinheitlich. Die Verkehrsfinanzierung erfolgt projektbezogen. In der Raumplanung wird eine Stelle mitfinanziert. Die grössten Unklarheiten werden im Verkehrsbereich ausgemacht. Die projektbezogene Verkehrsfinanzierung sei schwer voraussehbar, da sie vom kantonalen Budget und der Anzahl eingereicherter Projekte abhängt.
- Eine für die Finanzierung zuständige zentrale Ansprechstelle beim Kanton wäre hilfreich. Aktuell erhalten die Regionen die finanziellen Mittel der verschiedenen Fachämter wie AGR, BECO, BVE. Die Planungsvereine (Kandertal und Obersimmental-Saanenland sowie Berner Jura, Oberaargau) sind gegenüber dem Finanzierungsmechanismus weniger kritisch.
- Die Finanzierung ist in Teilbereichen zu Gunsten der RKs ausgestaltet (nämlich bei den Grundbeiträgen an die Verwaltungskosten, wo die RKs einen zusätzlichen Pro-Kopf-Beitrag erhalten) und kann einen Anreiz zur Gründung einer RK bilden. Alleine aufgrund der finanziellen Vorteile werden allerdings sicherlich keine RKs gebildet.
- Die RK Emmental bemängelt, dass die grösseren RK aufgrund der Pro-Kopf-Beiträge tendenziell finanziell bessergestellt sind als die kleinen. Auch bei der Erstellung der RGSK würden die grossen Regionen gemäss der RK Emmental und dem Planungsverein Biel-Seeland bevorteilt.
- Die Regionen ohne RK empfinden die finanzielle Ungleichbehandlung heute nicht mehr gerechtfertigt, zumal sie die gleichen Aufgaben wahrnehmen (RGSK werden auch ohne RK durch die regionalen Organisationen erstellt). Demgegenüber streichen die RK z. B. die höheren Auflagen an die Rechnungslegung oder die Pflicht zur Beachtung des Submissionsrechts heraus, welche die Finanzierungsunterschiede rechtfertigten (Emmental).
- Der zur Verfügung stehende Grundbeitrag zur Finanzierung des Verwaltungsaufwands entspricht gemäss der RK Oberland-Ost nicht dem Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben. Hingegen sind sich die Regionen einig, dass die Mittel in der NRP ausreichend sind.
- Bei der Finanzierung der Verwaltungskosten scheint nicht abschliessend klar, welches Amt welchen Anteil dazu beisteuert. Quersubventionierungen von obligatorischen Aufgaben (von der NRP zu anderen Aufgaben) sind nicht ausgeschlossen.

- Die Unterscheidung in Grund- und Projektfinanzierung wird von den Regionen nicht als störend erachtet, ob sie über den gesamten Kanton hinweg gleich gehandhabt wird, ist offen. Es gibt Regionen, welche höhere Pro-Kopf-Beitrag von den Gemeinden einziehen, aber damit dann auch noch Projekte finanzieren (Oberland-Ost). In anderen Regionen ist der Gemeindebeitrag tiefer, diese werden dann aber noch separat für Projekte belangt.
- Hinsichtlich der **Finanzierung der Kulturförderaufgaben** begrüßen die RK-Geschäftsstellen, dass dafür auf Anfang 2016 der Grundbeitrag erhöht wurde. In der RK Emmental würde dies aber nicht ausreichen. Diesbezüglich fanden es die RKs auch etwas seltsam, dass der Kanton in den Regionen ohne RK die Schaffung von Parallelstrukturen finanziell unterstützte, während die RK die Kulturförderaufgaben ohne finanziellen Beitrag ausgebaut hätten. Ausserdem schätzen es die RK Bern-Mittelland und Oberland-Ost, dass ihnen das Kulturförderungsgesetz einen gewissen Spielraum in der Bestimmung der Gemeindebeiträge lässt.⁹⁹ Ebenso begrüßen die Geschäftsstellen Regionen ohne RK (v.s.b./b, Oberaargau, ARJB), dass mit den Gemeindeverbänden die Finanzierung der Kulturförderung geklärt wurde.

b) Regionssicht strategisch

- Finanzierung wird als transparent betrachtet, wobei der Kanton besser darauf achten soll, dass er bei einer Delegation von Aufgaben den Aufwand vollumfänglich finanziert.
- Umstritten ist die unterschiedliche Behandlung von RK / Regionen ohne RK: Während die Vertreter der RK diesen Unterschied wegen ihren höheren Aufwendungen (höhere formelle Anforderungen) als gerechtfertigt erachten, weisen die Vertreter ohne RK darauf hin, dass sie ihre regionalen Aufgaben genauso gut erfüllen und einen vergleichbaren Aufwand haben.
- RK Emmental: wesentlich grösserer formaler Aufwand für RK wird nur ungenügend abgegolten (Publikationspflicht etc.).
- Der Aufwand wird insgesamt als angemessen erachtet. Die meisten Gesprächspartner weisen aber darauf hin, dass die obere Schmerzgrenze aus Gemeindesicht erreicht sei. Im Übrigen ist es eine Frage der ständigen Optimierung von Aufwand und Ertrag.

c) Kantonssicht

- Auch Kantonsvertreter sehen in der Transparenz und Vereinfachung der Finanzierungsmechanismen noch Optimierungspotenzial. Dies betrifft aus Planungsoptik die Finanzierung regionaler Richtpläne als auch generell den Kantonsbeitrag für die Erarbeitung der RGSK,

⁹⁹ Artikel 19 des Kulturförderungsgesetzes sieht vor, dass die umliegenden Gemeinden «mindestens» 10 Prozent der Kosten der «Kulturinstitutionen von mindestens regionaler Bedeutung» tragen. Dies erlaubte der RK Bern-Mittelland die Gemeindebeiträge nach vier Teilkreisen abzustufen. In der RK Oberland-Ost teilen sich die Gemeinden die 60% der Kosten auf, welche die Standortgemeinde und die umliegenden Gemeinden zu tragen haben. Diese solidarische Lösung habe zwar zu Diskussionen geführt, sei aber dann von einer Mehrheit der Gemeinden angenommen worden.

- wo es öfters zu Diskussionen kommt, welche regionalen Leistungen damit abgedeckt werden.
- Die Finanzierungsmechanismen und -umfänge sowie die Ansichten darüber unterscheiden sich zwischen den zuständigen Fachämtern:
 - Der Finanzierungsschlüssel des BECO, welches für die Finanzierung der **NRP** zuständig ist, basiert auf der Fläche, Bevölkerung und Wirtschaftskraft der Region. Die Finanzierung ist eher grosszügig und es wird nicht nach Strukturen (RK oder nicht) unterschieden. Dies kann potenziell zu Fehlanreizen führen, indem ineffiziente Strukturen aufrechterhalten werden.
 - Die BVE gewährt zur Erarbeitung der **RGSK** nach Fläche und Bevölkerung abgestufte Beiträge. Bei der Umsetzung der Planung aus dem RGSK und der Massnahmen aus dem AP entscheidet der Kanton von Fall zu Fall und Jahr zu Jahr. Dies ist transparent und nachvollziehbar, kann aber dazu führen, dass eine Region mehr bekommt als eine andere. Auch ist das Interesse des Kantons ein wesentliches Kriterium für die Mitfinanzierung.
 - Das Amt für Umweltkoordination, welches für die **Energieberatung** zuständig ist, erachtet die Finanzierung hierfür als eher grosszügig und hat keine Kenntnisse davon, dass die Mittel nicht ausreichen würden.
 - Der Verwaltungsaufwand für die obligatorischen Aufgaben im **Kulturbereich** werden durch den Grundbeitrag abgedeckt und sollten zirka 40% der zusätzlichen Verwaltungskosten decken. Die Abgeltungen des administrativen Aufwands der RK und der Gemeindeverbände sind vergleichbar.
 - Aus der Sicht des Amtes für Kultur ist der im Gesetz festgelegte Finanzierungsschlüssel für die Kulturinstitutionen mehrheitlich akzeptiert. Gemeinden, die eine Mitfinanzierung ablehnen, sind Ausnahmen. Zudem hätten die Gemeinden ein relativ hohes Gewicht – insbesondere angesichts ihres Mitfinanzierungsanteils von 10% – und können die Leistungsvereinbarungen beeinflussen. Dies zeigte sich bei einer Regionalbibliothek, bei der auf Druck der kleineren Gemeinden das Budget nach unten angepasst wurde. Weiter zeigt das Beispiel für das Amt für Kultur auch, dass im aktuellen System Verhandlungslösungen möglich sind.
 - Im Bereich der **Altersplanung** erhalten die Regionen ebenfalls einen Beitrag an die Verwaltungskosten.
 - Auf kantonaler Ebene fehlt der Überblick, welche Region aus welchem Topf wozu wieviel Geld bekommt. Der Koordinationsbedarf ist erkannt und eine Koordination der Finanzierung durch eine zentrale Kantonsstelle könnte diskutiert werden, wäre aber nicht einfach zu realisieren.
 - Aus Kantonssicht ist die unterschiedliche Finanzierung des Verwaltungsaufwands mit einem zusätzlichen Pro-Kopf-Beitrag für die RKs politisch gewollt. Bei den übrigen Beiträgen werden die RKs nicht generell bessergestellt. Die Abgeltung für Planungsaufgaben ist in Regionen mit und ohne RK identisch.

- Die Unterteilung in Grundfinanzierung und Projektfinanzierung wird grundsätzlich als richtig erachtet, ist aber in der Praxis nicht einfach umsetzbar. Es gibt z.T. unterschiedliche Ansichten, welche Aufgaben der Regionen noch über den Verwaltungskostenbeitrag abgedeckt sind und welche nicht.

d) Gemeindesicht

- Dieselben Differenzen wie Regionssicht.
- Ergänzend: Vertreter Biel kann nicht nachvollziehen, weshalb Kanton an Übersetzungskosten weniger Beiträge bezahlt als im Fall einer RK.
- Ergänzend: Burgdorf äussert drei Kritikpunkte: 1. Basisbeitrag ist nicht für alle Regionen gleich, obwohl Aufwand für kleine Regionen nicht wesentlich kleiner als für grosse Regionen. 2. Es bräuchte ein stärkeres finanzielles Anreizsystem zu Gunsten RK. 3. Finanzierung der Kulturförderung ist unbefriedigend.
- Ergänzend: Kritiker findet den Beitrag grundsätzlich angemessen. Weil die Gemeinde von den Leistungen der RKBM überhaupt nichts profitiert, ist der finanzielle Aufwand für sie zu gross.

13 Anhang C: Politische Vorstösse

Vorstoss	Inhalt	Behandlung im Evaluati- onsbericht
Planungserklärung SAK vom 16.01.2015	– Vorstoss: Ziel 1: «Zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist eine Strategie zu entwickeln, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist. Dabei sind insbesondere die Punkte Regionen ohne Regionalkonferenz sowie Kompetenzen und Aufgabenbereiche der Regionalkonferenzen vertieft zu behandeln; ein Lösungsvorschlag hat bis Ende Legislatur vorzuliegen. Gemeindefusionen und regionale Zusammenarbeitsformen sind in der Strategie ebenfalls präziser aufzuführen.» – Begründung: Die staatlichen Strukturen, insbesondere die Problematiken der RK und Gemeindezusammenschlüsse, seien zu überprüfen, bevor der Kanton den RK neue Aufgaben zuweist. Die Problematik: – Es sei unbefriedigend/stossend, dass es noch immer Regionen ohne RK gibt. – Die bestehenden RK hätten ein Majorisierungs- und Legitimationsproblem, v.a. bezüglich ihrer Grösse. Weil RKs nicht so funktionieren würden wie erhofft, seien Gemeindezusammenschlüsse und Zusammenarbeitsmodelle zu fördern. – Beschluss: Die SAK beschloss ihre PE zugunsten der PE der SVP (Augstburger / Rufener) zurückzuziehen.¹⁰⁰	– Thema RK versus Regionen ohne RK in Kap. 3 – Thema Aufgaben in Kap. 4
Planungserklärung SVP (Augstburger / Rufener) vom 16.01.2015	– Vorstoss: Ziel 1: «Zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist eine Strategie zu entwickeln, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist. Dabei sind insbesondere die Entwicklungschancen der einzelnen Regionen und ihrer Zentren aufzuzeigen sowie die Punkte Regionen ohne Regionalkonferenz sowie Kompetenzen, Aufgabenbereiche, Grösse und Struktur der Regionalkonferenzen vertieft zu behandeln; ein Lösungsvorschlag hat bis Ende Legislatur vorzuliegen. Gemeindefusionen und regionale Zusammenarbeitsformen sind in der Strategie ebenfalls präziser aufzuführen.» – Begründung: Die SVP ergänzt die PE in zwei Punkten: – Bezüglich des Thema Stadt-Land sollen die Entwicklungschancen in den einzelnen Regionen und ihren Zentren aufgezeigt werden. Darin sollen auch die Grenzen und Schnittstellen zu anderen Kantonen enthalten sein soweit relevant für einzelne Regionen. – Es sei zu prüfen, ob die Grösse und Struktur der RK den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie einer effizienten Verwaltungsführung entsprechen. – Beschluss: Die Planungserklärung wird vom Grossen Rat angenommen.¹⁰¹	– Thema Stadt-Land in Kap. 3.6 – Thema Kompetenzen und Struktur in Kap.3 – Thema Grösse (Perimeter) in Kap. 8

¹⁰⁰ Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern der Session vom 19. bis 22. Januar 2015, S. 17-18.

¹⁰¹ Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern der Session vom 19. bis 22. Januar 2015, S. 17-25.

Vorstoss	Inhalt	Behandlung im Evaluati- onsbericht
Postulat Matti vom 29.03.2012 «Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird ersucht, 1. die Zweckmässigkeit einer – für den 25.11.2012 vorgesehenen – Abstimmung über die Gründung der Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura zu überprüfen 2. den Perimeter der besagten Regionalkonferenz zu überprüfen und eventuell zwei separate Konferenzen mit der Stadt Biel als Bindeglied zu bilden 3. die Projektautorennen zu verpflichten, vorgängig und vor dem Hintergrund einer einfacheren und schlankeren Verwaltung die verschiedenen, im Berner Jura bereits bestehenden Strukturen zu überprüfen.» – Beschluss: Nach der Annahme von Ziffer 2 und 3 des Postulats durch die Deputation wurde eine AG unter der Leitung von Alt-Regierungsrat Annoni eingesetzt mit dem Auftrag, die Anliegen des Postulats und die Zweckmässigkeit der Einführung einer oder zwei RK in der Region Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura zu prüfen. Der Bericht der Arbeitsgruppe Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura liegt seit dem 30. März 2015 vor (Bericht Annoni). – Antwort des Regierungsrates: In seiner Antwort vom 17. Juni 2015 auf den Bericht Annoni hält der RR fest, dass sowohl er als auch die Deputation die Ergebnisse der Evaluation SAZR abwarten. Diese soll aufzeigen, welchen Handlungs- und Optimierungsbedarf bzgl. der RK bestehen (insb. Bezüglich der Perimeterfrage).	– Thema Perimeter in Kap. 8
Postulat Müller/Grivel vom 03.09.2014 «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen gegliedert sein könnte, mit weniger als 50 Gemeinden.» – Begründung: Die historisch gewachsenen kleinräumigen Gemeindestrukturen entsprechen nicht mehr der heutigen realen Lebenssituation und stellen teilweise ein Entwicklungshindernis dar. – Antwort des Regierungsrates: Der RR erachtet die Erarbeitung eines solchen Denkmodells als sinnvoll; es müssten dabei aber die aktuellen kantonalen Strategien und Reformen (z.B. Wirtschaftsstrategie 2025, Richtplan 2030) sowie die nationalen Rahmenbedingungen beachtet werden. Ziel könnte die Bildung von «funktionalen Räumen» sein. – Beschluss: Das Postulat wird am 19. März 2015 vom Grossen Rat angenommen.	– Thema Perimeter in Kap. 8

Vorstoss	Inhalt	Behandlung im Evaluationsbericht
Motion Daetwyler vom 22.01.2015 «Weg mit den institutionellen Bremsen bei Gemeindefusionen»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt, 1. einen Bericht vorzulegen über die Erstellung eines Inventars der institutionellen Bremsen bei Gemeindefusionen, d. h. bei Situationen, in denen eine Fusion der fusionierten Gemeinde im Vergleich zur bisherigen Situation mehr Nachteile bringt 2. Lösungen zu unterbreiten, um diese Nachteile zu beheben.» – Begründung: Es bestehe die Problematik, dass die fusionierten Gemeinden möglicherweise Anspruch auf weniger Delegierte in gemeindeübergreifenden Organen (d.h. RK) haben als vorher als einzelne Gemeinden. – Antwort des Regierungsrates: Der RR verweist in seiner Antwort auf die vom Grossrat angenommene Planungserklärung, welche die Entwicklung einer Strategie zur künftigen Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit fordert. Ein weiterer Bericht sei daher nicht nötig; die grundsätzliche Stossrichtung der Motion sei aber im Sinne des Regierungsrates und er sei bereit, diese als Postulat entgegenezunehmen. – Beschluss: Die Motion wird am 16. September 2015 als Postulat vom Grossen Rat angenommen.	– Thema Gemeindefusionen in Kap. 3.2 und demokratische Mitgestaltung in Kap. 4.5
Motion Knutti/Freudiger/Berger/von Känel/Gschwend-Pieren vom 16.03.2015 «Keine Ungleichbehandlung von Regionen ohne Regionalkonferenz»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt 1. die Planungsfinanzierungsverordnung insofern anzupassen, dass alle Regionen gleiche Rahmenbedingungen haben 2. Regionalkonferenzen oder Gemeindeverbände auch in kleineren Perimetern zu ermöglichen.» – Begründung: Regionen ohne RK erhalten keinen Pro-Kopf-Beitrag wie die Regionen mit RK. Zudem wird der Perimeter der RK Oberland-West als zu gross empfunden. – Antwort des Regierungsrates: Der RR weist auf die PFV als gesetzlichen Grundlagen für die Gewährung der Staatsbeiträge an die Planungsregionen und die RK hin. Die zusätzlichen Pro-Kopf Beiträge an die RK sieht der RR in den zusätzlichen Aufgaben der RK im Vergleich zu den Planungsregionen begründet. Der RR hält die festgelegten Perimeter der RK nach wie vor sinnvoll und verweist auf den Bericht Annoni für die Region BBSJB. – Beschluss: In der Junisession 2015 lehnt der Grosse Rat Punkt 1 ab und nimmt Punkt 2 als Postulat an.	– Thema Perimeter Kap. 9

<i>Vorstoss</i>	<i>Inhalt</i>	<i>Behandlung im Evaluationsbericht</i>
Motion Guggisberg / Bichsel / Vogt vom 02.06.2015 «Mehr Stimmkraft für kleinere und ländliche Gemeinden in den Regionalkonferenzen»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen wie folgt zu ändern: 1. Die «Sockelstimmkraft» der Gemeinden in der Regionalkonferenzen wird von einer Stimme auf zwei Stimmen erhöht. 2. Beschlüsse über regionale Richtpläne, über die regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung und über die Kulturverträge bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der Gemeinden.» – Begründung: In ihrer Begründung betonen die Motionäre insbesondere das als sehr ungleich empfundene Stimmverhältnis der Gemeinden innerhalb der RK Bern-Mittelland. – Antwort des Regierungsrates: Der RR verweist in seiner Antwort auf die Evaluation SARZ, in der die Stimmkraft der Gemeinden in den RK untersucht werden soll. Das Anliegen der Motionäre sollte gemäss Ansicht des RR nicht losgelöst von dieser Evaluation beurteilt werden und daher zunächst die Evaluationsergebnisse abgewartet werden. – Beschluss: Die Motion wird am 27. Januar 2016 als Postulat vom Grossen Rat angenommen.	– Thema Demokratische Mitgestaltung in Kap. 4.5
Interpellation Etter vom 16.08.2015 «Ist das Programm SARZ gescheitert?»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten: 1. Wie ist das weitere Vorgehen bezüglich der Bildung von Regionalkonferenzen im Kanton geplant? 2. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um im Kanton ein einheitliches System gemäss SARZ zu realisieren? 3. Ist der Regierungsrat bereit, aufgrund der bisherigen Erfahrungen Korrekturen am System oder an den Regionalkonferenzen vorzunehmen? 4. Ist der Regierungsrat damit einverstanden und war es die ursprüngliche Absicht, dass die Regionalkonferenzen als vierte Instanz behördenverbindliche Entscheide treffen können? 5. Wie steht es im Gegenzug mit den demokratischen Rechten einzelner Gemeinden in Bezug auf Referenden, Initiativen? Besteht die Möglichkeit eines Austritts für einzelne Gemeinden? 6. Wie kann der Regierungsrat die Aufsicht und die Kontrollen über die Aktivitäten der Regionalkonferenzen und der Regionen ohne Regionalkonferenz im gleichen Rahmen sicherstellen? 7. Wie gedenkt der Regierungsrat in Zukunft die finanziellen Abgeltungen bei unterschiedlichen Entwicklungsstufen in den Regionen vorzunehmen?» – Antwort des Regierungsrates: In seiner Antwort auf die Fragen 1-3 und 7 verweist der RR auf die laufende Evaluation SARZ, die dazu Ergebnisse liefern soll.	– Thema Zusammenarbeitsstrukturen Kap. 4 – Thema Perimeter Kap. 9

<i>Vorstoss</i>	<i>Inhalt</i>	<i>Behandlung im Evaluationsbericht</i>
Motion Brand / Müller / Ruchti vom 01.09.2014 «Regionalnalkonferenzen: Entscheide demokratisch abstützen»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Revision des Gemeindegesetzes (und allenfalls weiterer besonderer Gesetze) vorzulegen und darin 1. den Kreis der Gegenstände, über die die Regionalversammlung nur unter Vorbehalt des Referendums entscheidet, zu erweitern; insbesondere sind direkt oder indirekt grundeigentümerverbindliche Entscheide, die die Raumplanung betreffen, dem Referendum zu unterstellen; 2. die für das Zustandekommen der Referenden erforderliche Unterschriftenzahl mindestens zu halbieren.» – Begründung: Die Motionäre befürchten, dass mit der laufenden BauG-Revision die Beschlussfassung über Zonenpläne und Ortsplanungen an die RK delegiert werden. Dies würde den Gemeinden ein wichtiges Instrument zur Gestaltung ihrer Zukunft aus der Hand nehmen. Entscheide der RK werden zudem als ungenügend demokratisch legitimiert erachtet. Das heutige Referendumsrecht in den RK sei insbesondere im Bereich der Raumplanung sehr eingeschränkt und die Motionäre sehen diesbezüglich gesetzgeberischen Handlungsbedarf. – Antwort des Regierungsrates: In seiner Antwort fordert der RR, dass vor einer Diskussion über das Referendumsrecht gegen Beschlüsse der RK die Ergebnisse der Evaluation SARZ abgewartet werden sollten. – Beschluss: Die Motion wird am 17. November 2014 zurückgezogen.	– Thema Demokratische Mitgestaltung in Kap. 4.5
Motion Müller vom 06.12.2015 «Gesetzliche Grundlagen für einen Verwaltungs-kreiswechsel»	– Vorstoss: «Der Regierungsrat wird beauftragt, auf Gesetzes und/oder Verordnungsstufe Grundlagen zu schaffen, damit Gemeinden den Verwaltungskreis wechseln können.» – Begründung: Seit der Verwaltungsreform von 2010 habe sich die Situation für verschiedene Gemeinden grundlegend geändert. Es soll daher die Grundlage für einen Verwaltungskreiswechsel von Gemeinden geschaffen werden. In der Begründung der Dringlichkeit der Motion wird auf die Evaluation SARZ hingewiesen. – Antwort des Regierungsrates: Der RR hält fest, dass ein Wechsel des Verwaltungskreises schon heute möglich ist und in den Kompetenzen des Grossen Rates liegt. Die Perimeter der RK seien mit den Verwaltungsregionen abgestimmt worden, hätten aber mit der Ausgestaltung der dezentralen Verwaltung keinen direkten Zusammenhang. Somit stehe auch die Evaluation von SARZ in keinem Zusammenhang mit der Frage nach dem Wechsel des Verwaltungskreises einzelner Gemeinden. – Der Vorstoss wurde in der Septembersession 2016 als Postulat überwiesen.	Thema Perimeter Kap. 9

Quelle: Grosser Rat. Online im Internet: www.gr.be.ch > Geschäfte (03.08.2016).

14 Anhang D: Gesprächspartner/innen

14.1 Gesprächspartner Basisgespräche

a) Regionen

Region	Gesprächspartner/in	Datum des Gesprächs
RK Bern-Mittelland	– Giuseppina Jarrobino, Geschäftsführerin – Marianne Affentranger, Leiterin Support – Jos Aeschbacher, Fachbereichsleiter Raumplanung – Laurent Reusser, Fachbereichsleiter Verkehr – Michael Achermann, Fachbereichsleiter Kultur	09.05.2016
RK Emmental	– Karen Wiedmer, Geschäftsführerin	03.05.2016
RK Oberland Ost	– Stefan Schweizer, Geschäftsführer – Mathias Boss, Bereich öffentlicher Verkehr sowie Siedlung und Verkehr	02.05.2016
Association régionale Jura-Bienne	– André Rothenbühler, Geschäftsführer	26.04.2016
Entwicklungsraum Thun	– Thomas Zwahlen, Präsident ERT – Manuela Gebert, Geschäftsführerin ERT – Seraina Ziörjen, Projektleiterin in den Bereichen Raumentwicklung und Siedlungsplanung, Ökologie, Regionalentwicklung und Tourismus, RVK Oberland West – Emanuel Buchs, Projektleiter Raum- und Siedlungsplanung	03.05.2016
Planungsregion Kandertal und Bergregion Obersimmental-Saenenland	– Andreas Grünig, Geschäftsführer der beiden Regionen	11.05.2016
Region Oberraargau	– Stefan Costa, Geschäftsführer – Murielle Quaile, Projektleiterin, stv. Geschäftsführerin	25.04.2016
Verein seeland.biel/bienne	– Thomas Berz, Geschäftsführer	28.04.2016

b) Kanton

Kantonale Stelle	Gesprächspartner/in	Datum des Gesprächs
AGR Amt für Gemeinden und Raumordnung	– Daniel Wachter, Amtsvorsteher – Katalin Hunyady, wissenschaftliche Mitarbeiterin Amtsleitung – Rolf Widmer, Leiter Abteilung Gemeinden	04.05.2016
AK Amt für Kultur	– Hans Ulrich Glarner, Amtsvorsteher – Lukas Vogel, Projektleiter Kantonales Kulturförderungsgesetz	12.05.2016
BECO Berner Wirtschaft	– Adrian Studer, Amtsvorsteher – Daniel Wüthrich, Leiter Tourismus und Regionalentwicklung	04.05.2016
JGK Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion	– Christoph Miesch, Generalsekretär	02.05.2016
AöV (BVE) / AGR zu Abstimmung Siedlung und Verkehr	– Tobias Ramser, RGSK-Gesamtkoordination BVE – Matthias Fischer, RGSK-Gesamtkoordination AGR	25.04.2016

14.2 Gesprächspartner/innen Vertiefungsgespräche**a) Gemeinden**

Region	Gemeinde	Gesprächspartner/in und Funktion	Datum des Gesprächs
RK Bern-Mittelland	Bern	– Alexander Tschäppät, Stadtpräsident und Nationalrat	14.06.2016
	Köniz	– Ueli Studer, Gemeindepräsident und Grossrat	31.05.2016
	Bowil	– Moritz Müller, Gemeindepräsident und Grossrat	Schriftlich sowie telef. 17.06.2016
RK Oberland-Ost	Saxeten	– Martin Boss, Gemeindepräsident und Grossrat	03.06.2016
RK Emmental	Burgdorf	– Elisabeth Zäch, Stadtpräsidentin und Grossrätin	15.06.2016
Region Oberraargau	Langenthal	– Patrick Freudiger, Stadtrat und Grossrat	22.06.2016
Verein seeland.biel/ bi- enne	Biel	– Erich Fehr, Stadtpräsident	16.06.2016
	Aarberg	– Fritz Affolter, Gemeindepräsident	07.07.2016
Entwicklungsraum Thun	Thun	– Raphael Lanz, Stadtpräsident und Grossrat	16.06.2016
	Därstetten	– Thomas Knutti, Gemeinderat und Grossrat	10.06.2016

b) Regionen

Region	Gesprächspartner/in und Funktion	Datum des Gesprächs
RK Bern-Mittelland	– Thomas Iten, Ostermundigen, Präsident der Kommission Verkehr	10.06.2016
	– Ruedi Flückiger, Präsident RK	31.05.2016
	– Jörg Zumstein, Gerzensee, Präsident der Kommission Raumplanung	09.06.2016
RK Oberland Ost	– Peter Flück, Unterseen, Präsident RK	14.06.2016
	– Andreas Michel, Schattenhalb, Präsident der für Kommission Verkehrs- und Siedlungsplanung	08.06.2016
RK Emmental	– Samuel Leuenberger, Trubschachen, Präsident der RK	15.06.2016
	– Bernhard Antener, Langnau, Präsident der Kommission Planung	02.06.2016
Region Oberraargau	– Thomas Rufener, Präsident Kommission Regionalentwicklung und Präsident Agglomerationskonferenz Langenthal	01.07.2016
	– Charlotte Ruf, Herzogenbuchsee, Präsidentin	13.06.2016
	– Fritz Scheidegger, Wangen a. A., Präsident Ausschuss RVK	29.06.2016
Verein seeland. biel/bienne	– Max Wolf, Lengnau, Präsident	09.06.2016
	– Mathias Schumacher, Treiten, Vorsitz Konferenz Raumentwicklung + Landschaft	20.06.2016
ARJB Association régionale Jura-Bienne	– Jean-René Carnal, Reconvillier, Präsident	13.06.2016
Association Centre-Jura	– Francis Daetwyler, Saint-Imier, Präsident und Co-Geschäftsführer RVK Seeland-Berner Jura	13.06.2016
Conférence des maires du Jura bernois	– Virginie Heyer, Präsidentin und Gemeindepräsidentin von Perrefitte	08.06.2016
Entwicklungsraum Thun	– Jürg Marti, Präsident Ausschuss RVK Oberland- West	01.06.2016
Planungsregion Kandersteg	– Hans Rösti-von Gunten, Kandersteg, Präsident	27.06.2016
Bergregion Obersimmental-Saanenland	– Christian von Känel, Lenk, Co-Präsident	13.06.2016

c) Kanton

Ämter	Gesprächspartner/in und Funktion	Datum des Gesprächs
ALBA Alters- und Behindertenamt	– Markus Loosli, Amtsvorsteher	31.05.2016
AUE Amt für Umweltkoordination und Energie	– Barbara Zehnder, Leiterin Sektion Förderung	03.06.2016
BVE Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	– Christian Albrecht, Generalsekretär	24.05.2016
LANAT Amt für Landschaft und Natur	– Urs Känzig, Leiter der Abteilung für Naturförderung	20.06.2016
Regierungsstatthalter	– Schriftliche Befragung bei allen 10 Regierungsstatthalter des Kantons Bern	Juni 2016
TBA Tiefbauamt	– Peter Lerch, Leiter Planung und Verkehr – Schriftliche Ergänzung durch Stefan Studer, Amtsvorsteher	27.05.2016

d) Weitere Akteure

Institution	Gesprächspartner/in und Funktion	Datum des Gesprächs
ARE Bundesamt für Raumentwicklung	– Ulrich Seewer, Vizedirektor und ehemaliger Vorsteher AÖV des Kantons Bern – Isabelle Scherrer, Leiterin Agglomerationsprogramme, Sektion Verkehr	10.06.2016
Repla Grenchen- Büren	– Jean-Pierre Ruch, Geschäftsführer	03.06.2016
IGÖV Interessengemeinschaft öffentlicher Verkehr	– Adrian Wüthrich, Präsident	08.07.2016
Wirtschaftsraum Bern	– Hans-Jürg Gerber, Geschäftsleiter Wirtschaftsraum Bern	15.07.2016

14.3 Teilnehmende am Workshop vom 22.08.2016

Institution	Person
AGR	Daniel Wachter, Amtsvorsteher
AGR	Rolf Widmer, Abteilungsleiter Gemeinden
Association Régionale Centre Jura	Francis Daetwyler, Präsident
Association Régionale Jura - Bienne	André Rothenbühler, Geschäftsführer
Bergregion Obersimmental-Saanenland	Andreas Grünig, Geschäftsleiter
ERT	Niklaus Röthlisberger, Mitglied der GL ERT, Gemeindepräsident Heimberg
ERT	Emmanuel Buchs, Mitarbeiter der Geschäftsstelle ERT
Gemeinde Burgdorf	Elisabeth Zäch, Stadtpräsidentin
Gemeinde Köniz	Rita Haudenschild, Gemeinderätin / Vizepräsidentin
Gemeinde Thun	Raphael Lanz, Stadtpräsident
Gemeinde Saxeten	Martin Boss, Gemeindepräsident (entschuldigt)
Planungsregion Kandertal	Hans Rösti, Präsident
Planungsregion Kandertal	Barbara Jost, Vorstandsmitglied Planungsregion Kandertal, Gemeinderatspräsidentin Kandersteg
RK Bern-Mittelland	Giuseppina Jarrobino, Geschäftsführerin
RK Bern-Mittelland	Thomas Hanke, Geschäftsleitungsmitglied RK Bern-Mittelland, Gemeindepräsident Muri-Gümligen
RK Emmental	Karen Wiedmer, Geschäftsführerin
RK Oberland-Ost	Peter Aeschmann, Vizepräsident, Gemeindepräsident Matten
RK Oberland-Ost	Stefan Schweizer, Geschäftsführer
Verein Region Oberraargau	Stefan Costa, Geschäftsführer
Verein Region Oberraargau	Charlotte Ruf, Präsidentin
Verein seeland.biel/bienne	Max Wolf, Präsident, Gemeindepräsident Lengnau
Verein seeland.biel/bienne	Thomas Berz, Geschäftsleiter

15 Literatur

- Arbeitsgruppe Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura (2015)
Schlussbericht vom 30. März 2015 zum Postulat Matti (Bericht Annoni). Neuenstadt.
- BECO Berner Wirtschaft Volkswirtschaftsdirektion (2015)
Neue Regionalpolitik. Umsetzungsprogramm des Kantons Bern 2016-2019. Bern.
- Berz Hafner + Partner AG (2009)
Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).
- Bundesrat (2015)
Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung der Schweiz. Bern.
- Bundesrat (2015)
Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011.
- BVE – Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (Hrsg.) (2016)
Berner Verkehrstag 2016: berner Agglomerationsprogramme – Bilanz und Ausblick, Tagungsdokumentation, 25.08.2016.
- Ecoplan (2016)
Agglomerationsprogramme im Überblick. Erfolgreiche überkommunale Abstimmung zwischen Verkehr und Siedlung, Studie im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands.
- Ecoplan (2016)
Zusammenarbeit in Agglomerationen: Bestandesaufnahme und Perspektiven, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK).
- Ecoplan / BHP Raumplan AG / Georg Tobler (2014)
Zentrum Bern und funktionaler Raum. Teilprojekt 1 im Rahmen des Räumlichen Stadtentwicklungskonzepts STEK 2015, 2. Teilphase. Zuhanden der Stadt Bern, Stadtplanungsamt.
- Fischer, Matthias (2011)
Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr als obligatorische Aufgabe der Regionalkonferenzen im Kanton Bern. Evaluation der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK), Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP).
- Gemeinderat der Stadt Bern (2003)
Agglomerationspolitik, Bericht vom 3. Dezember 2003. Bern.
- Grosser Rat des Kantons Bern (2015)
Bericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018 – Legislaturziele des Regierungsrats vom 05. Januar 2015
- Iff Andrea, Sager Friz, Herrmann Eva, Wirz Rolf (2009)
Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich der parlamentarischen und direktdemokratischen Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Bern.

- JGK Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2012)
Evaluationsbericht RGSK der 1. Generation
- JGK Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2012)
RGSK: Synthesebericht 2012
- Miesch, Christoph (2001)
Agglomerationsstrategie des Kantons Bern. Referat Anlässlich der Tagung
«Agglomerationspolitik als Chance».
- Regierungsrat des Kantons Bern (2005)
Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des
Regierungsrats vom 11. Mai 2005 an den Grossen Rat (RRB 1552).
- Regierungsrat des Kantons Bern (2006)
Antrag des Regierungsrates zur Änderung der Kantonsverfassung und des
Gemeindegesetzes zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale
Zusammenarbeit.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2007)
Wachstumsstrategie Version 2007, Controllingbericht 2006 zur Wachstumsstrategie
2004 und zur Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums. Bericht an
den Grossen Rat vom 4. April 2007.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2014)
Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018. Legislaturziele des Regierungsrats
- Regierungsrat des Kantons Bern (2015)
Regierungsratsbeschluss RRB Nr: 1437/2015, Festlegung der Kantonsbeiträge an die
Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen für das Jahr 2016
- Regierungsrat des Kantons Bern (2015)
Richplan Kanton Bern 2030. Stand 02.09.2015 (RRB 1032/2015). Bern.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2016)
Regierungsratsbeschluss RRB Nr: 688/2016 vom 08.06.2016. Antwort des
Regierungsrats auf die Motion Müller zum Verwaltungskreiswechsel.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2016)
Jahresbericht 2015
- Regionalkonferenz Oberland-Ost (2016)
Geschäftsbericht 2015.
- SEVAL (2000)
Evaluationsstandards
- TAK Tripartite Agglomerationskonferenz (2013)
Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik.
- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (2011)
Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern.