

Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit



**Bericht des Regierungsrates vom 11. Mai 2005
an den Grossen Rat (RRB 1552)**

Impressum

Mitglieder des Gesamtprojektausschusses (GPA):

- Christoph Miesch, Amt für Gemeinden und Raumordnung (Vorsitz)
- Renate Amstutz, GS BVE
- Peter Rytz, Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Andrea Weik, GS JGK
- Willy Hafner, Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Walter Dinkel, Tiefbauamt
- Jürg von Känel, Amt für öffentlichen Verkehr
- Ulrich Seewer, GS BVE
- Gerhard Engel, Finanzdirektion
- Felix Walter, externes Sekretariat (Ecoplan)

Mitglieder des Teilprojekts A:

- Peter Rytz, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Co-Leitung
- Renate Amstutz, GS BVE, Co-Leitung
- Christoph Miesch, Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Bettina Hamel, Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Willy Hafner, Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Walter Dinkel, Tiefbauamt
- Jürg von Känel, Amt für öffentlichen Verkehr
- Ulrich Seewer, GS BVE
- Gerhard Engel, Finanzdirektion
- Marco Rupp, RVK4
- Rudolf Hartmann, Region Biel-Seeland
- René Neuenschwander, Ecoplan
- Auftragnehmer: Rudolf Muggli (Advocate) und Andreas Wirth (Kontur AG)

Mitglieder des Teilprojekts B:

- Christoph Miesch; Leitung; Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Daniel Arn; Advokaturbüro Arn und Friederich
- Katalin Hunyady; Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Peter Niederhäuser, Prozesspromotor des Modells der Region Bern
- Monique Schürch; Amt für Gemeinden und Raumordnung
- Reto Steiner; Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern
- Felix Walter; Ecoplan, externe Unterstützung des GPA
- Andrea Weik; Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Daniel Wüthrich; beco Berner Wirtschaft; Tourismus und Regionalentwicklung
- Ernst Zürcher; Amt für Gemeinden und Raumordnung

Redaktionsteam dieses Berichts:

- Katalin Hunyady (AGR)
- Christoph Miesch (AGR)
- Felix Walter (Ecoplan)

Bezug des Berichts und des separaten Materialienbandes:

AGR - Amt für Gemeinden und Raumordnung; Nydegasse 11/13; 3011 Bern;
Telefon 031 633 77 32; Telefax 031 633 77 31; info.agr@jgk.be.ch; www.be.ch/agr

1	Kurzfassung	5
1.1	Warum dieser Bericht?.....	5
1.2	Wie werden die Agglomerationsprogramme rasch erstellt?	5
1.3	Wie soll die Zusammenarbeit in den Regionen verbessert werden?	6
1.4	Wie können die Planungsinstrumente verbessert werden?.....	7
1.5	In welchen Räumen sollen die Vorschläge angewendet werden?	8
1.6	Welche Auswirkungen haben die Vorschläge?	9
1.7	Was hat auf Grund der Vernehmlassung am Bericht geändert?	9
1.8	Wie geht es weiter?	10
2	Ausgangslage	10
2.1	Weshalb eine Agglomerationspolitik?.....	10
2.2	Agglomerationspolitik des Bundes und der Kantone	11
2.3	Agglomerationspolitik des Kantons Bern.....	11
2.4	Ausgangslage in den Regionen und Bezug zu den vorliegenden Reformvorschlägen	14
3	Neue Zusammenarbeitsstrukturen in der Region	16
3.1	Der Vorschlag der Region Bern.....	16
3.2	Grundsatzentscheid und Alternativen.....	17
3.3	Geltungsbereich, Bildung und Auflösung	21
3.4	Zuständigkeiten der regionalen Zusammenarbeitsstruktur.....	22
3.5	Ausgestaltung der demokratischen Prozesse	25
3.6	Finanzierung und Geschäftsführung	31
3.7	Rechtliche Umsetzung – neue kantonale Rechtsgrundlagen	32
4	Reform der Planungsinstrumente für Verkehr und Siedlung	34
4.1	Ausgangslage und Ziele: Vereinfachen – besser koordinieren	34
4.2	Etappenweise Reform des Planungsinstrumentariums	36
4.3	Kurzfristige Lösung für die "erste Generation" der Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung.....	39
4.4	Organisation von Gesamtverkehrsfragen in der Kantonsverwaltung.....	40
4.5	Abklärungen zu einem Gesamtverkehrsfonds.....	40
5	Perimeter für Zusammenarbeitsstrukturen und Planungsinstrumente	41
5.1	Ziel: Perimeter für Zusammenarbeit und Planungsinstrumente	41
5.2	Die Reformvorschläge.....	44
5.3	Weiterentwicklung der Strategie über die Agglomerationen hinaus	50
6	Einführungsstrategie, Zeitplan und Koordination	51
6.1	Weiteres Vorgehen.....	51
6.2	Abstimmung mit anderen Reformprojekten	53
7	Auswirkungen	55
7.1	Auswirkungen auf die Wirtschaft	55
7.2	Auswirkungen auf die Finanzen	55
7.3	Auswirkungen auf die Gemeinden.....	56
7.4	Auswirkungen auf die Planungs- und Bergregionen.....	56
7.5	Bezug zu den Regierungsrichtlinien.....	57
7.6	Bezug zum Richtplan	57
7.7	Konsequenzen bei einer Ablehnung der Reformvorschläge	57
8	Ergebnis der Vernehmlassung	58
9	Antrag	60
10	Anhang: Verzeichnis der Leitsätze	61

Materialienband: Separat verfügbar auf: www.be.ch/aqr (Stichwort *Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit*)

Glossar / Abkürzungen

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AÖV	Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern
AP V+S	Agglomerationsprogramm Verkehr+Siedlung; vom Bund geforderte koordinierte Planung von Gesamtverkehr und Siedlung, u.a. im Hinblick auf Bundesbeiträge, vgl. 4.1.2)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BJR	Bernjurrassischer Rat (Conseil du Jura Bernois)
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
GR	Grosser Rat des Kantons Bern
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
KGSK	Kantonales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept, Vorschlag für die zweite Etappe gemäss 4.2.3
KLEK	Kantonales Landschaftsentwicklungskonzept
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (Bund/Kantone)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Regional- konferenz	Gremium aus den Gemeindepräsident/-innen der Gemeinden, die sich zur neuen regionalen Zusammenarbeitsstruktur (Regionalkonferenz- Modell) zusammenschliessen; im Vorschlag der Region Bern wurde dieses Gremium "Regionalrat" genannt (vgl. 3.5.1 sowie Abbildung 3, S. 18)
RFB	Rat für die französischsprachigen Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel
RGSK	Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept, Vorschlag gemäss 4.2
RKP	Regionalkonferenzperimeter
RR	Regierungsrat des Kantons Bern
RRB	Regierungsratsbeschluss
RVK	Regionale Verkehrskonferenz: nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr bestehen im Kanton Bern sechs RVK, die jeweils regionale Angebotskonzepte zu Händen des Kantons erarbeiten
SARZ	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit
SStG	Sonderstatutgesetz für den Berner Jura und die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (tritt am 1.1.2006 in Kraft)
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz (Bund, Kantone, Städte/Gemeinden), siehe http://www.kdk.ch
TBA	Tiefbauamt des Kantons Bern
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
V+S	Verkehr+Siedlung
VRB	Verein Region Bern
WRT	Wirtschaftsraum Thun

1 Kurzfassung

Der Regierungsrat will die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden fördern und hierfür ein neues Modell mit einer Regionalkonferenz ermöglichen. Weiter will er die Verkehrs- und Siedlungsplanung besser aufeinander abstimmen. Damit werden die Agglomerationen als Wachstumsmotoren gestärkt, aber auch der ländliche Raum kann die Vorteile einer verbesserten Zusammenarbeit und Planung nutzen und wird in die Reformen integriert. Die Vorschläge sind in der Vernehmlassung auf überwiegend positives Echo gestossen. Der vorliegende, überarbeitete Bericht gibt dem Grossen Rat Gelegenheit, zur Stossrichtung der Reformen Stellung zu nehmen, bevor im nächsten Schritt die Verfassungs- und Gesetzesänderungen vorgelegt werden.

Das Wichtigste auf einen Blick

1.1 Warum dieser Bericht?

In den Agglomerationen harren wichtige Fragen einer Lösung: Engpässe in der Verkehrserschliessung zeichnen sich ab. Auch der Bund will mithelfen, die Probleme im Agglomerationsverkehr zu lösen und verlangt "Agglomerationsprogramme". Der Kanton Bern braucht ein effizientes Planungsinstrumentarium, um diese Aufgaben zu lösen. Das heutige Instrumentarium erlaubt keine optimale Abstimmung von Siedlung und Verkehr und keine optimale Mitwirkung von Gemeinden und Regionen.

Optimale Planungsinstrumente, auch für den Agglomerationsverkehr

Der Grosse Rat hat deshalb vom Regierungsrat eine Agglomerationsstrategie gefordert: Er hat aber auch gefordert, die Bedürfnisse des ländlichen Raums zu beachten. Darum wird die Agglomerationsstrategie ergänzt und zu einer umfassenden "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit" ausgebaut.

Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit

Immer mehr wichtige Fragen müssen auf regionaler Ebene entschieden werden, beispielsweise in der Verkehrsplanung. Die heutigen Strukturen sind aber für diese Aufgabe meist zu schwerfällig. Zudem ist die demokratische Mitwirkung von Bevölkerung und Gemeindebehörden in regionalen Fragen häufig unzureichend. Verschiedene Regionen wünschen vom Kanton neue Rechtsgrundlagen, die eine effizientere Zusammenarbeit ermöglichen.

Effiziente Zusammenarbeitsstrukturen für regionale Fragen schaffen

1.2 Wie werden die Agglomerationsprogramme rasch erstellt?

Die Agglomerationen und der Kanton erstellen derzeit bis im Sommer 2005 gemeinsam die ersten "Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung". Mit diesen koordinierten Verkehrs- und Siedlungsplanungen werden die Anforderungen des Bundes im Hinblick auf allfällige Beiträge erfüllt. Zugleich dienen sie dem Kanton zur

"Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung" liegen 2005 vor

Abstimmung mit der Finanzplanung und zur Prioritätensetzung.

Bei der Erarbeitung dieser ersten Generation von "Agglomerationsprogrammen Verkehr+Siedlung" hat sich gezeigt, dass sowohl deren Einbettung ins Planungsinstrumentarium wie auch die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen verbessert werden müssen.

Diese Arbeiten zeigen: Es besteht Reformbedarf!

1.3 Wie soll die Zusammenarbeit in den Regionen verbessert werden?

In wichtigen regionalen Fragen sollen die Gemeinden rasch und verbindlich gemeinsam entscheiden können. Zu diesem Zweck schlägt der Regierungsrat das Regionalkonferenz-Modell vor. Die Abbildung 1 zeigt dessen Grundzüge. Es entspricht den Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK (Bund/Kantone/Gemeinden) und wurde auf Grund von Vorschlägen der Region Bern entwickelt.

Regionalkonferenz-Modell erlaubt raschere Entscheide und demokratische Abstützung

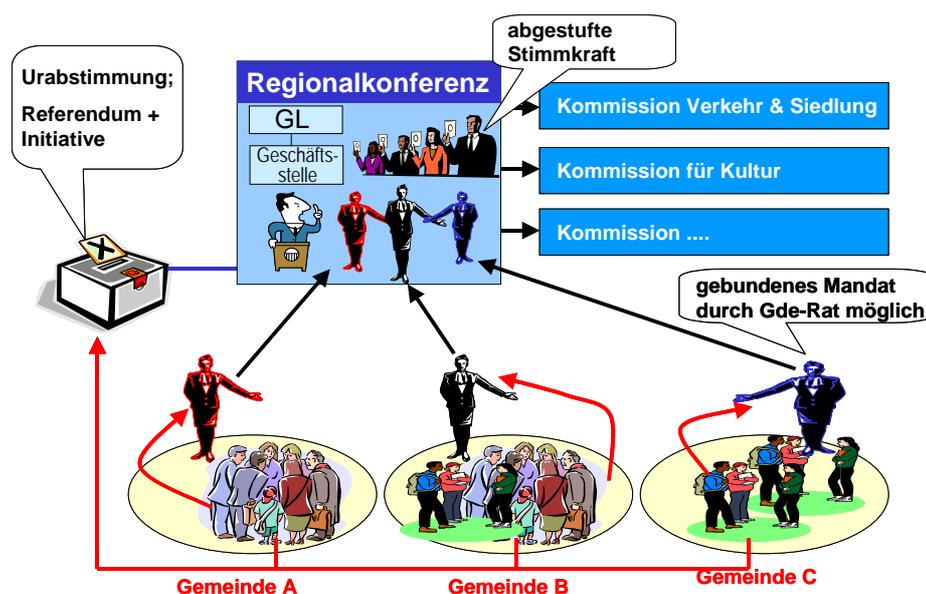
Der Regierungsrat will es allen Regionen ermöglichen, das Modell zu übernehmen. Dies soll aber freiwillig sein und müsste in einer Urabstimmung von einer Mehrheit der Bevölkerung und der Gemeinden beschlossen werden.

*für alle Regionen
freiwillig
Urabstimmung*

Die Regionalkonferenz besteht aus den Gemeindepräsident/-innen. Die Gemeinderäte können ihr Mandat binden. Die Stimmkraft in der Regionalkonferenz wird nach der Einwohnerzahl der Gemeinden abgestuft. Die Bevölkerung und die Gemeinderäte können zu wichtigen regionalen Fragen wie z.B. einer regionalen Überbauungsordnung Initiativen und Referenden ergreifen.

*Regionalkonferenz aus den Gemeindepräsident/-innen
Initiative und Referendum vorgesehen*

Abbildung 1 Modell Regionalkonferenz



Die Regionalkonferenz soll, falls sich eine Region für dieses Modell entscheidet, in jedem Fall für die Abstimmung der Verkehrs- und der Siedlungsplanung zuständig sein. Die Regionalkonferenz soll zudem über die Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel entscheiden.

*Zuständig für
Verkehr+Siedlung
sowie Kultur*

Die Regionalkonferenz kann weitere Aufgaben wie z.B. Sportstättenplanung übernehmen, falls die Gemeinden ihr diese übertragen. Sie kann solche Aufgaben auch nur für Teilregionen wahrnehmen: Die nicht betroffenen Gemeinde-Vertreter/-innen würden bei diesen Traktanden in der Regionalkonferenz nicht teilnehmen.

*Freiwillig weitere
Aufgaben möglich
Teilregionen möglich*

Das Regionalkonferenz-Modell braucht klare kantonale Rechtsgrundlagen. Nötig ist eine Ergänzung der Kantonsverfassung sowie des Gemeindegesetzes.

*Verfassung und
Gesetz anpassen*

Das neue Modell, dessen Einführung wie erwähnt freiwillig ist, hat verschiedene Vorzüge:

Vorteile des Modells

- Die kleinräumigen und teilweise schwerfälligen Strukturen werden für wichtige Fragen von regionaler Bedeutung überwunden.
- Die Strukturen sind einfach und erlauben rasche Abläufe und vor allem verbindliche Beschlüsse.
- Es wird keine vierte Staatsebene geschaffen, denn die Regionalkonferenz produziert selber keine Dienstleistungen, hat keine ausgebaute Regionsverwaltung, verfügt nicht über Steuerhoheit und braucht deshalb auch kein Regionalparlament.
- Die demokratische Mitwirkung wird gegenüber heute gestärkt, denn die Bevölkerung und die Gemeinden können direkt mitwirken (Urabstimmung, Initiativ- und Referendumsrecht, gebundenes Mandat für die vom Volk gewählten Gemeindepräsident/-innen).

1.4 Wie können die Planungsinstrumente verbessert werden?

Für eine zukunftsweisende Planung müssen der öffentliche und der private Verkehr koordiniert geplant und auf die Siedlungsplanung abgestimmt werden. Zudem ist eine Abstimmung auf die Finanzplanung zwingend. Angesichts der Verkehrsprobleme und der Anforderungen des Bundes ("Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung") gilt dies besonders für die Agglomerationen. Die Probleme enden aber nicht an den Agglomerationsgrenzen, und die Abstimmung Siedlung/Verkehr ist auch ausserhalb der Agglomerationen unerlässlich. Deshalb wurden Instrumente für den ganzen Kanton geprüft.

*Koordinierte
Gesamtverkehrs- und
Siedlungsplanung
und Abstimmung mit
der Finanzplanung*

Der Regierungsrat schlägt eine umfassende, aber etappierte Reform des Planungsinstrumentariums vor: Es soll einfacher werden, eine bessere Abstimmung erlauben und die Regionen konsequent einbeziehen.

*Reformziel:
Einfacher, besser
koordiniert und
regional abgestützt*

Die Planung erfolgt in den Regionen, und zwar auf Grund von klaren kantonalen Vorgaben (z.B. Budgets, Kriterien und Vorgaben zur Siedlungsplanung, überregionale Verkehrsplanungen, Termine).

Kantonale Vorgaben

In der ersten Etappe werden die Aufgaben der heutigen Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) dort von den Regionalkonferenzen übernommen, wo diese neu eingeführt wurden.

*Erste Etappe:
Regionalkonferenz
übernimmt RVK-
Aufgaben*

Die Regionen erarbeiten in Zusammenarbeit mit dem Kanton alle vier Jahre "Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte" (RGSK). Diese sind eine Weiterentwicklung und Aktualisierung der soeben erarbeiteten Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung der ersten Generation. Die in den RGSK enthaltenen Massnahmen werden vom Kanton priorisiert und fliessen neben überregionalen Planungen in die kantonalen Investitions- und Planungsentscheide ein.

*Regionale
Gesamtverkehrs- und
Siedlungskonzepte
(RGSK)*

Umfangreichere Anpassungen im Planungsinstrumentarium sollen in einer zweiten Etappe umgesetzt werden, da hierfür zuerst verschiedene komplexe Fragen geklärt werden müssen und eine Abstimmung auf Reformen des Bundes nötig ist. Geprüft werden zwei zeitlich und inhaltlich koordinierte Rahmenkredite (also auch für die Strasse, nicht bloss wie bisher für den ÖV) und ein langfristig ausgerichtetes kantonales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept, wobei auch der Vorschlag eines Strassennetzplans (Motion Grunder) berücksichtigt wird.

Zweite Etappe

1.5 In welchen Räumen sollen die Vorschläge angewendet werden?

Der Regierungsrat schlägt ein Modell vor, bei welchem der Kanton die Perimeter der Regionalkonferenzen sowie bestimmte Aufgaben, die sie wahrnehmen, vorgibt. Die Übernahme des Modells ist hingegen freiwillig und seine Einführung wird durch die Gemeinden der jeweiligen Region und deren Stimmberechtigten in einer Urabstimmung beschlossen.

*Einheitliche
Perimeter*

Für die regionale Abstimmung und Koordination von Gesamtverkehr und Siedlungsentwicklung sind nach Ansicht des Regierungsrates nur die Perimeter der heutigen RVK (Regionale Verkehrskonferenzen) geeignet. Diese Perimeter für die Regionalkonferenzen werden mit den Perimetern der "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" harmonisiert, d.h. für die Regionalkonferenzen gelten die Aussengrenzen der Verwaltungsregionen oder -kreise. Über die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung findet im Herbst 2006 eine Volksabstimmung statt. Wird die Reform angenommen, stehen die Perimeter fest und können auch für die Regionalkonferenzen übernommen werden.

Welche Perimeter?

Für die Kultur sind auch kleinere Perimeter möglich, sie entsprechen aber mindestens den heutigen Kulturkonferenz-Perimetern. Für freiwillige Aufgaben können die Gemeinden innerhalb des Perimeters der Regionalkonferenz beliebige, kleinere Perimeter im Sinne von Teilregionen wählen.

*Kleinere Perimeter
für Kultur und
freiwillige Aufgaben*

Da der Kanton das Regionalkonferenz-Modell den Regionen nicht aufzwingt, können die Regionen selbst entscheiden, zu welchem Zeitpunkt sie eine Regionalkonferenz einführen wollen. Sie können mit den bisherigen Organen und Instrumenten arbeiten (RVK, RKK, Planungsregion) oder eine Regionalkonferenz einführen, die diese Organe ablöst. Sofern in einer Region (noch) kein Regionalkonferenz-Modell besteht, werden die Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte von der RVK zusammen mit den weiteren Akteuren zu Händen des Kantons vorbereitet.

Zeitpunkt der Einführung frei wählbar

Die Reformvorschläge dürfen nicht an den Agglomerationsgrenzen Halt machen. Für die Abstimmung Verkehr/Siedlung muss der ganze Kanton einbezogen sein. Das Regionalkonferenz-Modell soll grundsätzlich allen Regionen und Teilregionen zur Verfügung stehen. Es ist daher sinnvoll und entspricht auch der Tendenz auf Bundesebene, die ursprüngliche Agglomerationsstrategie mit einer "Strategie für regionale Zusammenarbeit" zu ergänzen. Auf diese Weise können die ländlichen Regionen ebenso wie die Agglomerationen die Vorteile einer besseren Zusammenarbeit nutzen.

"Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit"

1.6 Welche Auswirkungen haben die Vorschläge?

Die Vorschläge leisten einen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft und zugleich der regionalen Identität.

- Die Agglomerationen als Wirtschaftsmotoren erhalten die Möglichkeit, effizientere Zusammenarbeitsformen einzuführen, die zugleich demokratisch besser abgestützt sind.
- Die Lösung der vor allem in den Agglomerationen drängenden Verkehrsprobleme wird durch die Abstimmung mit der Siedlungs- und der Finanzplanung erleichtert, wobei die Regionen ihre Bedürfnisse verstärkt einbringen können.
- Der Kanton kann auf einer verbesserten Grundlage Prioritäten für die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung setzen.
- Die Reformen bieten dem ländlichen Raum die Chance, bei der Siedlungs- und Verkehrsplanung mitzuwirken und von den Vorteilen der neuen Zusammenarbeitsformen zu profitieren.

Wirtschaftsmotoren fördern

Verkehrsprobleme lösen

Prioritäten setzen

Chancen für den ländlichen Raum

1.7 Was hat auf Grund der Vernehmlassung am Bericht geändert?

Von Mitte Oktober 2004 bis Mitte Januar 2005 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf dieses Berichts durchgeführt. Die grosse Mehrheit der Stellungnahmen unterstützt die Vorschläge. In einer Umfrage der Kommunalverbände befürworten 77% der antwortenden Gemeinden (einwohnergewichtet 85%) die Reformen. Mehrheitliche Zustimmung finden auch sämtliche Leitsätze. Zahlreiche Anregungen zu

Überwiegende Zustimmung

Einzelaspekten werden vorgebracht. Die Auswertung und eine Zusammenfassung der Eingaben ist auf www.be.ch/agr verfügbar.

Der Regierungsrat hat die Änderungsvorschläge geprüft. Die wichtigsten der zahlreichen Anpassungen sind:

- die Harmonisierung der Perimeter mit den Vorschlägen gemäss Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung
- eine massvolle Senkung der Hürden für regionale Initiativen und Referenden
- die bessere Abstimmung auf die Reformen im Berner Jura (statut particulier) und die Strategie ländlicher Raum
- die Etappierung der Reformen bei den Planungsinstrumenten

Einzelne Anpassungen, aber Stossrichtung unverändert

1.8 Wie geht es weiter?

Mit diesem Bericht gibt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Gelegenheit, eine Grundsatzdebatte zur Stossrichtung der Reformen zu führen.

Nächster Schritt: Debatte im Grossen Rat

Sofern die Vorschläge weiterhin im Grundsatz auf ein positives Echo stossen, wird der Regierungsrat die Vorschläge für Verfassungs- und Gesetzesänderungen nach einer Vernehmlassung dem Grossen Rat im Herbst 2006 vorlegen, so dass sie nach der Volksabstimmung vom Sommer 2007 in Kraft treten könnten. Die ersten Regionalkonferenzen könnten ab 2008 aktiv werden, sofern die Urabstimmungen zustimmend verlaufen.

*Gesetz und Verfassung ändern
Volksabstimmung
2008 in Kraft*

Die zweite Etappe in der Reform der Planungsinstrumente soll auf Anfang 2009 in Kraft treten.

2 Ausgangslage

2.1 Weshalb eine Agglomerationspolitik?

Rund 75 Prozent der Schweizer Bevölkerung leben in den Städten und Agglomerationen. Im Kanton Bern beträgt der Anteil rund 62% der Bevölkerung¹. Von den städtischen Zentren gehen wichtige wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Impulse aus.

Die Agglomerationen haben aber auch grosse Probleme: Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Probleme und eine schwierige öffentliche Finanzlage. Diese Probleme beeinträchtigen die wirtschaftliche Attraktivität der Städte und die Lebensqualität ihrer Bevölkerung. Die Städte können nicht alle Schwierigkeiten im Alleingang lösen und gleichzeitig Mittel für den regionalen Ausgleich erarbeiten. Deshalb braucht es sowohl seitens der Kantone wie des Bundes gezielte Massnahmen und Strategien zugunsten der Agglomerationen, um diese Räume als Wachstumsmotoren zu erhalten. Diese Strategien sind zu einer eigentlichen Agglomerations- und Regionalpolitik zu verdichten.²

2.2 Agglomerationspolitik des Bundes und der Kantone

Mit dem Bericht «Agglomerationspolitik des Bundes» hat der Bundesrat im Dezember 2001 den Startschuss für eine aktivere Agglomerationspolitik des Bundes gegeben³. Im Hinblick auf eine mögliche Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs hat der Bund zudem das Instrument der "Agglomerationsprogramme" ins Spiel gebracht – ein neues Planungsinstrument, das eine koordinierte Entwicklung von Verkehr und Siedlung sicherstellen soll und das künftig eine Voraussetzung für Beiträge im Agglomerationsverkehr sein soll (für Einzelheiten vgl. Abschnitt 4.1.2).

Eine Massnahme des Bundes im Rahmen seiner Agglomerationspolitik ist die Unterstützung innovativer Modellvorhaben von Kantonen und Gemeinden. Im Kanton Bern werden zur Zeit vom Bund fünf Modellvorhaben unterstützt.⁴

Der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen hat sich auch die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) angenommen und im Juni 2004 entsprechende Empfehlungen⁵ an die drei staatlichen Ebenen (Bund, Kanton und Städte/Gemeinde) verabschiedet, insbesondere zu den Zusammenarbeitsmodellen in den Agglomerationen: Das "Regionalkonferenz-Modell" (vgl. Kapitel 3.2) entspricht voll diesen Empfehlungen und wäre eine der ersten Konkretisierungen und Umsetzungen.

¹ Anteil der Bevölkerung, die nach den Daten der Volkszählung 2000 in einer Agglomeration oder isolierten Kernstadt wohnen.

² Siehe auch: Neue Regionalpolitik (NRP), Vernehmlassungsvorlage des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements vom April 2004, S. 23; Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrats vom 19.12.2001.

³ Bericht des Bundesrats vom 19. Dezember 2001;
<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/standortfoerderung/regional-undraumordnungspolitik/39.pdf>

⁴ Mobilitätsstrategie Region Bern, Agglomerationsstrategie Kanton Bern, Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt, Agglomeration Thun - Prozess der Mitwirkung, Städtesechseck Langenthal, Sursee, Willisau, Zofingen, Olten und Solothurn

⁵ Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 24. Juni 2004, abrufbar unter http://www.are.admin.ch/are/de/raum/agglo_organisation/unterseite02909/index.html .

2.3 Agglomerationspolitik des Kantons Bern

2.3.1 Ziele

Der Regierungsrat des Kanton Bern hat bereits mehrfach die hohe Bedeutung der Agglomerationspolitik unterstrichen, so z.B. im Kantonalen Richtplan und jüngst in der Weiterentwicklung der Wachstumsstrategie.⁶ Gleichzeitig hat er eine Strategie für den ländlichen Raum an die Hand genommen, um die Potenziale und Stärken der ländlichen Regionen zu fördern.⁷ Das Projekt "Agglomerationsstrategie Kanton Bern" wurde Ende 2001 lanciert. Die **inhaltlichen Ziele** der Agglomerationsstrategie wurden vom Regierungsrat zu Beginn der Arbeiten festgelegt und gelten unverändert:

- Die Städte und Agglomerationen werden als spezifischer Wirtschafts- und Lebensraum wahrgenommen und ihre besonderen Bedürfnisse werden im Rahmen der Tätigkeiten des Kantons und des Bundes berücksichtigt.
- Die Stärken und Entwicklungspotenziale der urbanen Regionen im Kanton Bern sind durch konzertierte Massnahmen und geeignete Zusammenarbeitsformen zu fördern und zu unterstützen.
- Der Kanton setzt sich im Rahmen der Arbeiten auf Stufe Bund und Kantone aktiv für die Interessen der Zentren und Agglomerationen ein.

Diese Zielsetzungen stützen sich auf den kantonalen Richtplan, welcher die Grundlage und zugleich einen Rahmen für die Agglomerationsentwicklung vorgibt (vgl. Kapitel 7.6).

Von Anfang an wurden die Projektarbeiten auch regional verankert und in den Agglomerationen Bern, Biel, Thun, Langenthal, Burgdorf, Interlaken und Lyss/Aarberg spezielle Projektorganisationen eingesetzt, die verschiedene vom Kanton vorgegebene Themen sowie selbst ausgewählte Bereiche bearbeitet und unterschiedliche Lösungsvorschläge für die regionale – stärker institutionalisierte - Zusammenarbeit unter den Gemeinden entwickelt haben (vgl. auch Materialienband zu diesem Bericht, zugänglich auf www.be.ch/agr Stichwort *Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit*).

Mit dem vorliegenden Bericht wird auch der Auftrag erfüllt, den der Grosse Rat im Rahmen der Beratung des Projektes Gemeindereformen im Jahr 2000 erteilt hatte⁸.

⁶ Weitentwicklung der Wachstumsstrategie für den Kanton Bern, Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 11. Februar 2004; insbesondere Seite 10/11: Verkehrsinfrastruktur und Raumordnung, sowie S. 60/61.

⁷ Medieninformation vom 8. Juni 2004; www.be.ch/aktuell.

⁸ Planungserklärung des Grossen Rates vom 21. November 2000, Ziff. 2.5; In dieser Planungserklärung wurde der Regierungsrat eingeladen, zusammen mit einer Evaluation des Projektes Gemeindereformen auch einen Bericht über die künftige Strategie in Bezug auf die bernischen Agglomerationen (Institutionalisierung, verbindliche Zusammenarbeitsregelungen usw.) vorzulegen. Der Regierungsrat hat entschieden, sich der Planungserklärung vorbehaltlos anzuschliessen und gleichzeitig den Zeitpunkt der Berichterstattung auf spätestens 2005 festgelegt; vgl. RRB 3430 vom 24. Oktober 2001.

2.3.2 Der Auftrag und die Arbeiten in der Phase II seit Februar 2004

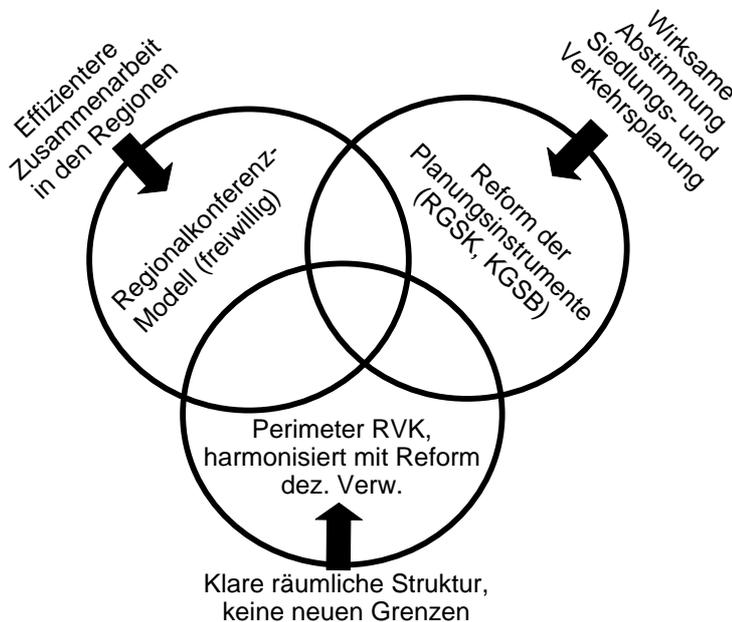
Nach einer erfolgreichen Initialphase mit breit gefächerten Aktivitäten in verschiedenen Agglomerationen hat der Regierungsrat am 25. Februar 2004 beschlossen⁹, für die Phase II das Schwergewicht auf "Umsetzung" und "Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung" (AP V+S) zu legen sowie die Projektleitung anzupassen und dem Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung zu übertragen. Es wurde eine Projektorganisation mit verschiedenen Teilprojekten sowie eine politische und eine fachliche Begleitgruppe eingesetzt.

Der Bericht behandelt die folgenden Kernfragen:

- Welche neuen regionalen **Zusammenarbeitsstrukturen** sind zweckmässig?
- Wie ist das **Planungsinstrumentarium** zu reformieren, damit die Anforderungen des Bundes (Agglomerationsprogramme) erfüllt werden können, und zugleich das Instrumentarium einfacher wird und eine bessere Koordination von Verkehrs- und Siedlungsplanung erlaubt?
- Welche **Perimeter** sind für die regionalen Zusammenarbeitsstrukturen und für das Planungsinstrumentarium sinnvoll?

Wie die Abbildung 2 zeigt, besteht zwischen diesen drei Kernfragen ein enger Zusammenhang. Antworten und Lösungen können nicht isoliert erarbeitet werden, sondern sind eng aufeinander abzustimmen.

Abbildung 2 Ziele und Kernthemen des Berichts



⁹ RRB 0675 vom 25.2.04

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, mit dem vorliegenden Bericht eine Grundsatzdebatte im Grossen Rat zu ermöglichen, so dass die anschliessend vorzulegenden Gesetzes- und Verfassungsänderungen vorgespurt werden können.

2.4 Ausgangslage in den Regionen und Bezug zu den vorliegenden Reformvorschlägen

2.4.1 Ausbau der bisherigen regionalen Projekte ermöglichen

In den Regionen und Agglomerationen des Kantons Bern sind zahlreiche Projekte im Gang, insbesondere zur Verbesserung der Zusammenarbeit und im Bereich Verkehrs- und Siedlungsplanung, aber auch zu weiteren Themen. Mit den Reformen, die im vorliegenden Bericht vorgeschlagen werden, sollen diese regionalen Projekte keineswegs gebremst werden; vielmehr sollen hiermit die mittel- bis langfristigen Rahmenbedingungen für die regionale Zusammenarbeit und Planung verbessert werden: Damit wird es möglich, diese regionalen Initiativen – sofern von den Regionen gewünscht – auszubauen.

Die Ausgangslage in den Regionen ist sehr unterschiedlich. Die Projekte werden im Materialienband näher vorgestellt und sollen im Folgenden nur kurz zusammengefasst werden.

Für **alle Agglomerationen** gilt, dass sie derzeit in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton ein Agglomerationsprogramm Verkehr+Siedlung der "ersten Generation" erarbeiten (siehe hierzu Abschnitt 4.3).

2.4.2 Agglomeration/Region Bern

Der Verein Region Bern (VRB) hat zusammen mit der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK 4) und der Regionalen Kulturkonferenz (RKK) ein Modell für eine verbesserte Zusammenarbeit der Gemeinden vorgelegt (Agglomerationsstrategie Region Bern). Dieses Modell wird im vorliegenden Bericht geprüft und weiterentwickelt (vgl. Kapitel 3). Seit Anfang 2005 wird das Projekt unter dem Namen "Bernplus Stadt und Land gemeinsam" vertieft bearbeitet. Einbezogen sind auch die Region Aaretal, der Planungsverein Region Gürbetal, die Region Kiesental, der Verein Region Laupen und der Regionsverband Schwarzwasser.

2.4.3 Agglomeration/Region Biel

Die Regionalverbände "Biel-Seeland", "Erlach östliches Seeland EOS" und "Grenchen-Büren" haben eine Regionenkonferenz gebildet und bis September 2004 ein Projekt "seeland.bienne" in die Vernehmlassung geschickt. Nach den positiven Echos soll nun "seeland-bienne" im Jahr 2005 als neuer Verein die Funktionen der Planungsverbände, der regionalen Kulturkonferenz und der Konferenz der Gemeinde- und Stadtpräsidien im Seeland übernehmen. Eine enge Zusammenarbeit mit der Regionalen Verkehrskonferenz ist wie bisher vorgesehen. Weitere Gemeinden (z.B. aus der Region Jura-Bienne) können assoziierte Mitglieder werden. Es ist denkbar, dass sich die Region seeland.bienne in einer späteren Phase (frühestens ab 2008) gemäss dem "Regionalkonferenz-Modell" (vgl. Kapitel 3) organisieren wird.

2.4.4 Agglomeration/Region Thun

Der Wirtschaftsraum Thun (WRT) hat für das Gebiet der Agglomeration Thun ein Agglomerationsprogramm mit verschiedenen Schwerpunkten entwickelt. Die Umsetzung ist im Gange und kann auch mit den hier vorgeschlagenen Reformen weitergeführt werden. Denkbar ist, dass der WRT seine Entscheidungsstrukturen weiterentwickelt, wenn auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlagen für das Regionalkonferenz-Modell geschaffen sind.

2.4.5 Agglomeration/Region Burgdorf

Der Regionalplanungsverband Burgdorf entwickelt für 41 Gemeinden ein "Schwerpunktprogramm Region Burgdorf (SPP)" im Sinne eines regionalen Entwicklungskonzepts. Das Agglomerationsprogramm und besonders dessen Teil Verkehr+Siedlung sind Teilprojekte des SPP. Diese Initiativen liegen auf der Linie der hier vorgeschlagenen Reformen, indem sie Verkehr+Siedlung in einem Gebiet koordinieren, das über die statistische Agglomeration hinaus reicht. Mit den hier vorgeschlagenen Reformen könnten die Gemeinden ihre Zusammenarbeit weiter ausbauen, falls sie dies wünschen.

2.4.6 Region Oberaargau / Agglomeration Langenthal

Die Region Oberaargau erarbeitet für ihre 58 Gemeinden neu ein Raumentwicklungskonzept anstelle des Regionalen Gesamttrichtplanes 1980 - die Arbeiten stehen in der Abschlussphase. Die Agglomerationsstrategie Langenthal ist Teil dieses Konzeptes und Bestandteil des ersten Koordinationsabkommens der Regionen Burgdorf, Oberaargau und Trachselwald (BOAT) mit dem Kanton.

Unter der Leitung der Region haben die 13 Agglomerationsgemeinden ein Agglomerationsprogramm erstellt, das im Mai 2004 von allen ratifiziert wurde. Im Juni 04 wurde daraus das erste von 13 Schlüsselprojekten, die Abstimmung Verkehr + Siedlung ausgelöst.

Mit den vorgeschlagenen Reformen könnte die Verbindlichkeit der kommunalen Zusammenarbeit ohne Änderung der Rechtsform auf das notwendige Niveau gebracht werden.

2.4.7 Agglomeration/Region Interlaken

Die Regionalplanung Oberland-Ost entwickelt für acht Agglomerationsgemeinden ein Agglomerationsprogramm. Mit der "Agglomerationskonferenz" wurde bereits im Jahr 2003 ein neues Zusammenarbeits-Modell eingeführt. Es entspricht weitgehend dem hier vorgeschlagenen Regionalkonferenz-Modell und könnte durch die Einführung von kantonalen Rechtsgrundlagen gestärkt werden.

2.4.8 Teilraum Lyss/Aarberg

Lyss und Aarberg und die umliegenden Gemeinden haben sowohl zur Agglomeration Bern wie zur Agglomeration Biel mehrfache Bezüge. Im Projekt "Zwischen.Stadt.Agglomeration Lyss-Aarberg" unter Leitung der Region EOS werden Modelle der künftigen Zusammenarbeit als Teil der neuen Region "seeland.bienne" diskutiert.

2.4.9 Fazit: Bewährtes weiterführen, aber Ausbaumöglichkeiten schaffen

Alle Regionen arbeiten an Agglomerationsprogrammen Verkehr+Siedlung. Die Rahmenbedingungen für diese Konzeptarbeiten sollen mittelfristig durch die vorliegenden Reformvorschläge verbessert und geklärt werden (Kapitel 4).

Ebenfalls suchen alle Regionen nach verbindlicheren und effizienteren Zusammenarbeitsmodellen. Hier soll das neue Modell "Regionalkonferenz" zur Verfügung gestellt werden: Die Einführung der Regionalkonferenz ist freiwillig, d.h. es können auch die bisherigen Gremien weitergeführt werden (siehe Kapitel 3).

Die verschiedenen Projekte, die in kleineren oder grösseren Perimetern vorangetrieben werden, können mit den vorgeschlagenen Reformen unverändert weiter geführt werden, es soll aber neu auch die Möglichkeit geschaffen werden, diese auf der Plattform "Regionalkonferenz" in vereinfachter und verbindlicherer Form weiterzuführen.

Leitsatz 1: Zur Stärkung seiner Wirtschaftskraft leistet der Kanton Bern einen Beitrag zur Lösung der drängenden Probleme in den Agglomerationen. Er schafft die Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit der Gemeinden und verbessert die Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung. Bei diesen Reformen sind nebst den Anliegen der Agglomerationen auch die Bedürfnisse des ländlichen Raums und der gesamtkantonalen Abstimmung zu berücksichtigen.

3 Neue Zusammenarbeitsstrukturen in der Region

3.1 Der Vorschlag der Region Bern

Im Rahmen der vom Kanton initiierten regionalen Projektarbeiten hat die Region Bern in einem rund zweijährigen intensiven Prozess eine eigene *Agglomerationsstrategie Region Bern* erarbeitet.¹⁰ Darin entwirft sie ein Modell für eine neue Form der institutionellen Zusammenarbeit in der Region Bern, das sich auf (zu schaffende) kantonale Rechtsgrundlagen abstützt. Es soll eine rasche, verbindliche und trotzdem demokratisch breit abgestützte Entscheidungsfindung unter den Gemeinden für regionale Probleme ermöglichen.

¹⁰ Bericht vom 16.1.2004 Agglomerationsstrategie Region Bern; Als Träger des Projektes wirken der Verein Region Bern (VRB) sowie die regionalen Kultur- und Verkehrskonferenzen (RKK und RVK 4) im Grossraum Bern mit; diese drei Trägerschaften decken ein Gebiet mit 99 Gemeinden und ca. 400'000 Einwohnern rund um die Kernstadt Bern ab.

Die Agglomerationsstrategie Region Bern wurde im Herbst 2003 einer breiten regionalen Vernehmlassung unterzogen. Mehrheitlich stehen die 99 Gemeinden hinter dem skizzierten Modell.¹¹

Konkret sieht das Modell vor, auf Stufe Region einen Regionalrat als strategisches Entscheidorgan sowie für einzelne Politikbereiche (z.B. Raumplanung, Verkehr) Kommissionen einzusetzen. Als Instrumente der demokratischen Mitwirkung sieht das Modell regionale Volksinitiativen und Referenden sowie eine Behördeninitiative und ein Behördenreferendum vor (vgl. auch Abbildung 3).

Das Modell will einfachere Strukturen und klare Zuständigkeiten schaffen, verbindliche Entscheide und schnelle Verfahren ermöglichen, den Koordinationsaufwand und die Kosten reduzieren, die Politikbereiche aufeinander abstimmen und die Zusammenarbeit im kantonalen Recht verankern.

Das Modell will keine fusionierte Grossgemeinde Bern, keine Aufhebung der kommunalen Steuerhoheit, keinen direkten Finanzausgleich und keine vierte staatliche Ebene.

Was die einzelnen Politikbereiche anbelangt, so stehen gemäss Modell die Bereiche Raumordnung und Verkehr im Vordergrund, wobei ein Tätigwerden in weiteren Bereichen, namentlich im Bereich Kultur, begrüsst wird. Gemäss Modell könnten in einem nächsten Schritt *weitere Bereiche*, namentlich die gemeinsame Organisation der Wirtschaftsförderung und die gemeinsame Planung und Realisierung von regionalen Infrastrukturvorhaben (z.B. Sportinfrastruktur von regionaler Bedeutung) integriert werden.

3.2 Grundsatzentscheid und Alternativen

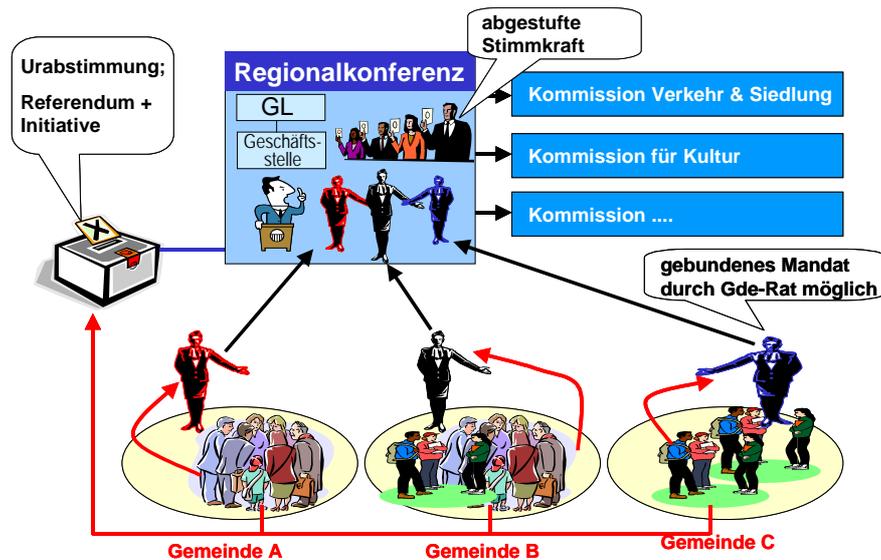
3.2.1 Grundsätzliche Würdigung: Bedarf vorhanden – Modell zweckmässig

Nach Ansicht des Regierungsrates besteht ganz **klar das Bedürfnis**, dass in den Regionen einerseits eine engere und effizientere Zusammenarbeit möglich wird, andererseits diese Zusammenarbeit auch demokratisch klar verankert wird. Die bisherigen Strukturen sind in vielen Fällen zu schwerfällig und zugleich zu wenig demokratisch abgestützt. Handlungsfähige regionale Zusammenarbeitsstrukturen sind aus kantonalen Sicht eine **zentrale, unerlässliche Voraussetzung** für den Erfolg der Strategie und für zukunftsfähige Agglomerationen und ländliche Regionen des Kantons Bern.

Der Vorschlag der Region Bern wurde durch die kantonale Projektorganisation geprüft und in vielen Punkten weiterentwickelt und konkretisiert. Die Grundzüge des Modells sind in der Abbildung 3 dargestellt. Um Verwechslungen mit dem bestehenden Conseil Régional im Berner Jura zu vermeiden, wird als Bezeichnung fortan "**Regionalkonferenz**" verwendet. Die Lösungsansätze werden im Folgenden dargestellt (ab Abschnitt 3.3).

¹¹ Konsultiert wurden vom 30. Oktober bis 30. November 2003 die im VRB-, RKK- und RVK4-Perimeter liegenden Gemeinden, von denen sich 84 vernehmen liessen. Gemäss Auswertung stimmen rund 75 % der antwortenden Gemeinden dem Modell grundsätzlich zu, wobei die Zustimmung der VRB-Gemeinden mit 88 % deutlicher ist als bei den peripheren Gemeinden (68 %). Der detaillierte Auswertungsbericht ist zugänglich unter: www.regionbern.ch/upload/allgemeine/files/040119_Bericht_fuer_MK_und_Gemeinden.pdf.

Abbildung 3 Modell Regionalkonferenz (Erläuterung in den folgenden Abschnitten, insb. 3.5)



Das Regionalkonferenz-Modell wird vom Regierungsrat insgesamt **positiv beurteilt**. Als wesentliche **Vorteile** des vorgeschlagenen Modells sind zu nennen:

- Überwindung der Kleinräumigkeit in Belangen von regionaler Bedeutung;
- einfache Strukturen, klare Zuständigkeiten und rasche Abläufe zur Lösung regionaler Fragen;
- gemeinsame regionale Erfüllung von kommunalen Aufgaben durch eine gezielte Weiterentwicklung (Regionalkonferenz-Modell) der bewährten interkommunalen **Zusammenarbeit**;
- verbindliche Entscheide durch einmalige Beschlussfassung auf regionaler Ebene;
- Gewährleistung demokratischer und parlamentarischer Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene (Volksinitiative, Referendum und Behördeninitiative und Behördenreferendum);
- Vernetzung und Koordination verschiedener Politikbereiche auf einer gemeinsamen regionalen Plattform.

Zu folgenden Punkten könnten Vorbehalte bestehen:

- Die überkommunal (regional) getroffenen Entscheidungen sollen **verbindlich** sein; damit wird notwendigerweise in die kommunale Zuständigkeitsordnung und damit in die Gemeindeautonomie eingegriffen. Dies könnte möglicherweise Majorisierungsängste schüren. Diesen wird indessen mit einer ausgewogenen, transparenten und möglichst einfachen Berechnung der Stimmkraft in der Regionalkonferenz (siehe 3.5.2b) und der Festlegung von Quoren bei regionalen Volksabstimmungen (siehe 3.5.3b) Rechnung getragen.
- Auf ein **regionales Legislativorgan** (Regionalparlament) wird verzichtet und die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der kommunalen Legislativen auf Beschlüsse in der Regionalkonferenz sind eingeschränkt. Allerdings bestehen mit den Referenden und

Initiativen von Behörden und Bevölkerung sowie durch die Möglichkeit eines gebundenen Mandats für die Gemeindepräsident/-innen durchaus Mitwirkungsinstrumente. Die demokratische Legitimation wichtiger regionaler Beschlüsse ist durch die Volkswahl der Gemeindepräsident/-innen und durch obligatorische und fakultative Volksabstimmungen gewährleistet. Insgesamt wird mit dem Modell die demokratische Abstützung im Vergleich zu heute eindeutig gestärkt.

- Eine **Verfassungsgrundlage** fehlt heute, um verbindliche regionale Entscheide zu ermöglichen: Diese kann indessen parallel zur Gesetzesvorlage geschaffen und verabschiedet werden; mit der entsprechenden obligatorischen Abstimmung wird zudem die demokratische Abstützung gestärkt.
- Im Rahmen der 1988 geführten **Regionendiskussion** wurde die Einführung einer vierten staatlichen Ebene im Kanton Bern geprüft und verworfen. Auch in der Verfassungsdiskussion wurde diese Frage nicht mehr aufgegriffen. Widerspricht das Regionalkonferenz-Modell nicht diesen Grundsatzentscheiden? Das vorgeschlagene Modell führt nicht zu einer vierten staatlichen Ebene, da keine umfassende Zuständigkeit für alle regionale Aufgaben und auch kein Aufbau einer separaten Regionsverwaltung vorgesehen ist. Die Regionalkonferenz produziert selber keine Dienstleistungen, sondern ist eine strategische Entscheidungsplattform für die gemeinsame regionale Erfüllung kommunaler Aufgaben. Aus staatsrechtlicher Sicht ist das Regionalkonferenz-Modell somit eine innovative Form der interkommunalen Zusammenarbeit und nicht eine vierte Staatsebene zwischen Gemeinden und Kanton. Da die Regionalkonferenz über keine Steuerhoheit verfügt, ist auch keine parlamentarische Vertretung (Regionalparlament) vorgesehen. Ein Parlament wäre dann unabdingbar, wenn es mit einem Budget über die Verwendung eigener Steuergelder bestimmen könnte und gegenüber dem Souverän zu verantworten hätte. Bewusst wird im Regionalkonferenz-Modell darauf verzichtet, eine parlamentarische Mitsprache in Form eines Regionalparlamentes vorzusehen.

Die Überwindung der Kleinräumigkeit in Fragen von regionaler Bedeutung, die einfachere und verbindliche Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene und die Vernetzung und Koordination wichtiger regionaler Politikbereiche sind nicht nur wünschbar; sie sind angesichts der anstehenden Probleme der Agglomerationen und Regionen mittel- bis langfristig unumgänglich.

Der Regierungsrat hat denn auch schon im Jahr 2002 im Rahmen seiner Stellungnahme zu einem parlamentarischen Vorstoss seine Bereitschaft erklärt, die Schaffung der sachlichen und rechtlichen Voraussetzungen zur Bildung von Agglomerationsstrukturen mit festgelegten Entscheidungsstrukturen zu prüfen¹². Soweit darauf ausgerichtete Modelle und Lösungsansätze nicht in die Schaffung einer vierten Staatsebene münden und vor allem keine zusätzlichen Schnittstellen schaffen, sondern bisherige Prozesse vereinfachen und beschleunigen, liegen sie im Interesse des Kantons und sind insofern grundsätzlich zu unterstützen.

¹² Als Postulat überwiesene Dringliche Motion Bernasconi, Worb M 151/01 - *Schaffung der Voraussetzungen zur Bildung von Agglomerationsstrukturen im Kanton Bern*. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 275 ff.

3.2.2 Alternativen

Weitere Lösungsansätze im Hinblick auf die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit wurden geprüft. Damit wird auch die als Postulat überwiesene Motion Brand erfüllt,¹³ in der die Prüfung von Alternativen gefordert wird. Es zeigt sich allerdings, dass gerade in den Bereichen Verkehr/Raumentwicklung sowie Kultur alle Alternativen deutlich schlechter sind:

- **Status quo:** Die bisherigen Erfahrungen unterstreichen klar den Reformbedarf. Im Bereich Kultur ist das Verfahren sehr umständlich (Entscheide in *sämtlichen* Gemeinden) und im Bereich Verkehr/Raumentwicklung bestehen nur in Teilbereichen tragfähige Strukturen (öffentlicher Verkehr: RVK, teilweise Planungsregionen).
- **Verbesserung der Koordination und Vernetzung** zwischen bestehenden Gremien und Institutionen der überkommunalen Zusammenarbeit (RVK, RKK, Regionale Planungsgremien): Die bereits heute praktizierte Koordination führt zu zahlreichen Doppelspurigkeiten und ermöglicht keine klaren Entscheide auf regionaler Ebene.
- Bestehende Möglichkeiten der **freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit** ausschöpfen: Diese Alternative ist für viele Sachbereiche zielführend, z.B. in der Informatik, bei den Wehrdiensten usw., wo keine gesamtregionale Lösung sinnvoll ist. Sie kann aber eine gesamtregionale Zusammenarbeit nicht ersetzen.
- **Übernahme „Freiburger Modell“:** Das Modell sieht die Bildung einer Körperschaft „Agglomeration Freiburg“ mit einer Exekutive und einer Legislative vor. Das Projekt ist zwar relativ weit fortgeschritten, die Umsetzung bereitet aber gewisse Schwierigkeiten und erfordert noch eine Volksabstimmung zur definitiven Einführung. Die Erfahrungen deuten darauf hin, dass ein einfacheres Modell im Kanton Bern grössere Realisierungschancen hat, und dass zugleich die wichtigsten Eckpfeiler von Beginn weg auf kantonaler Ebene geregelt werden sollten.
- **Fusionen** von Agglomerationsgemeinden mit der jeweiligen Kernstadt: Fusionen können in der Regel nicht das ganze Agglomerationsgebiet umfassen und bringen somit nur Teillösungen. Sie sind zudem mit komplexen finanziellen Problemen verbunden und in den meisten Fällen politisch schwierig zu realisieren.

Aus diesen Überlegungen ist der Regierungsrat – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK¹⁴ - der Meinung, dass das Regionalkonferenz-Modell klare Vorzüge aufweist. Es wird deshalb im Folgenden näher konkretisiert.

¹³ Als Postulat überwiesene Motion Brand, Münchenbuchsee M 310/03 - *Agglomerationspolitik: Der Vorschlag des VRB ist nicht der einzige Weg*; Tagblatt des Grossen Rates 2004, S. 801 ff.

¹⁴ http://www.kdk.ch/internet/kdk/de/tripartite_agglomerationskonferenz.html

Leitsatz 2: Der Kanton Bern ist bestrebt, mit neuen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen die Willensbildung und Entscheidfindung auf regionaler Ebene zu vereinfachen und hierfür die nötigen Grundlagen zu schaffen, unter der Voraussetzung,

- dass die demokratische Mitwirkung gewährleistet ist,**
- die Prozesse und Instrumente insgesamt vereinfacht werden und**
- die Schaffung einer zusätzlichen vierten Staatsebene ausgeschlossen ist.**

Das Regionalkonferenz-Modell ist hierfür eine gute Basis.

3.3 Geltungsbereich, Bildung und Auflösung

3.3.1 Region Bern oder alle Regionen?

Die Region Bern hat ein Modell für die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden in der Grossregion Bern vorgeschlagen. Es wäre grundsätzlich vorstellbar, vorerst eine spezialgesetzliche kantonale Regelung für die Region Bern (mit Option für weitere Regionen) zu schaffen. Die Alternative besteht darin, eine für den ganzen Kanton geltende einheitliche Lösung zu erarbeiten.

Der Regierungsrat ist klar der Auffassung, dass das Regionalkonferenz-Modell allen Regionen zur Verfügung stehen soll. Dabei soll es den unterschiedlichen Verhältnissen und Bedürfnissen aller Regionen (Agglomerationen und periphere/ländliche Gebiete) angemessen Rechnung tragen. Eine ausschliesslich auf die Region Bern zugeschnittene Lösung wird klar abgelehnt.

3.3.2 Freiwillig oder obligatorisch?

Soll das Regionalkonferenz-Modell für alle Regionen obligatorisch sein oder nur bei Zustimmung der Regionen verwirklicht werden?

Auch wenn eine flächendeckende Realisierung als Endziel durchaus wünschbar ist, soll die Initiative zur Bildung einer Regionalkonferenz primär von den betroffenen Regionen ausgehen, wobei der Kanton geeignete Anreize bereit stellen kann. In den Regionen sind die Zusammenarbeitsstrukturen bislang noch sehr unterschiedlich – und zum Teil erst ansatzweise – entwickelt oder auf wenige Aufgabenbereiche (z.B. nur Verkehr oder nur Kultur) ausgerichtet. Das "Regionsbewusstsein" ist unterschiedlich ausgeprägt. Daher wäre eine obligatorische Einführung wohl wenig Erfolg versprechend. Das Ergebnis der Vernehmlassung bestätigt diese Beurteilung.

Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass das Regionalkonferenz-Modell nur eingeführt werden soll, wenn die betroffenen Stimmberechtigten und die Gemeinden zustimmen.

3.3.3 Einführung

Für die Einführung des Regionalkonferenz-Modells ist eine Urabstimmung im betreffenden, vom Regierungsrat festgelegten Perimeter vorgesehen. Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt der Urabstimmung nach Absprache resp. auf Begehren der betroffenen Gemeinden fest. Die

Einführung ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmenden *und* die Mehrheit der betroffenen Gemeinden zustimmt (vgl. Details dazu in Abschnitt 3.5.3a).

Damit wird eine zentrale Neuerung im Vergleich zu bisher üblichen Zusammenarbeitsformen deutlich: Da die Regionalkonferenz vom Kanton übertragene Aufgaben übernimmt, muss verhindert werden, dass einzelne Gemeinden deren Einführung blockieren können. Die Urabstimmung ist daher bewusst so konzipiert, dass allenfalls eine Minderheit von Gemeinden, die in der Urabstimmung das Regionalkonferenz-Modell ablehnen, überstimmt werden kann. Nur so können räumlich und zeitlich stabile Zusammenarbeitsstrukturen entstehen. Dieser Eingriff in eine (absolut und formal verstandene) Gemeindeautonomie wird abgefedert

- durch die hohen Anforderungen zur Einführung einer Regionalkonferenz (Gemeinde- und Volksmehr),
- durch die gegenüber heute verbesserte demokratische Legitimation (Referendumsmöglichkeiten, gebundenes Mandat usw.),
- sowie insbesondere durch die Beschränkung auf wenige, eindeutig regional zu entscheidende Themen (Abstimmung Verkehr/Siedlung, Kulturbeiträge).

3.3.4 Auflösung

Die Auflösung einer Regionalkonferenz ist zwar grundsätzlich zu ermöglichen, im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsbeständigkeit sollten dafür aber relativ hohe Hürden angesetzt werden. Wie für die Bildung bzw. Einführung der Regionalkonferenz (Urabstimmung) soll auch für den Beschluss über die Auflösung ein doppeltes Quorum - Mehrheit der Stimmenden *und* Mehrheit der betroffenen Gemeinden - festgelegt werden. Ferner ist für diesen Fall vorzusehen, dass die Fortführung der zwingenden Aufgaben durch geeignete „Auffanggremien“ sichergestellt ist, z.B. müsste wieder eine RVK eingesetzt werden.

Leitsatz 3: Es sind für den ganzen Kanton geltende gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten, welche die freiwillige Einführung neuer regionaler Zusammenarbeitsstrukturen nach dem Modell Regionalkonferenz in allen Regionen ermöglichen. Die Einführung und Auflösung der Regionalkonferenz ist beschlossen, wenn in regionalen Urabstimmungen die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Gemeinden zustimmen.

3.4 Zuständigkeiten der regionalen Zusammenarbeitsstruktur

3.4.1 Vom Kanton übertragene und von den Gemeinden freiwillig übertragene Aufgaben

Aus Sicht des Kantons sind neue regionale Zusammenarbeitsstrukturen nur sinnvoll, wenn sich daraus eine Vereinfachung ergibt. Dies gilt vor allem in den Bereichen Verkehr/Raumentwicklung sowie auch Kultur, denn in diesen Bereich besteht klar der grösste Bedarf nach regionalen Ansprechpartnern und effizienten regionalen Entscheidprozessen.

Zugleich soll es aber möglich sein, für weitere regionale Aufgaben die Plattform der Regionalkonferenz zu nutzen.

Daraus ergeben sich drei Typen von Aufgaben (vgl. Abbildung 4):

Abbildung 4 Aufgabentypen für die regionale Zusammenarbeit

Typ	Sachbereich	Einführung Regionalkonferenz ist...	...wenn nicht eingeführt, entscheidet:	Perimeter	Aufgaben * der Regionalkonferenz werden...	wer macht mit?
1	Verkehr und Siedlung	freiwillig	RVK zusammen mit weiteren Akteuren	RVK, vom Kanton vorgegeben	<i>vom Kanton an Regionalkonferenz übertragen</i>	alle Gemeinden im Perimeter, falls Urabstimmung positiv verläuft
2	Kultur	freiwillig	RKK	vom Kanton vorgegeben	<i>von Gemeinden an Regionalkonferenz übertragen</i>	nur Gemeinden, die zustimmen
3	Weitere Aufgaben wie z.B. Wirtschaftsförderung, Infrastrukturplanung	freiwillig	wie heute (bilateral, Verbände)	von Gemeinden innerhalb des Regionalkonferenz-Perimeters frei wählbar	<i>von Gemeinden an Regionalkonferenz übertragen</i>	

* Welche Teilaufgaben aus den jeweiligen Sachbereichen von der Regionalkonferenz übernommen werden könnten, wird in den folgenden Abschnitten beschrieben.

3.4.2 Verkehr und Siedlung

Im Themenbereich Verkehr und Siedlungsplanung können viele Fragen besser auf der regionalen als auf der kommunalen Ebene gelöst werden. Die Planungs- und Finanzierungsinstrumente in diesem Bereich werden im Rahmen der vorliegenden Strategie überprüft (vgl. Kapitel 4), damit ein optimales Zusammenspiel der Instrumente und der Ebenen Bund, Kanton, Region und Gemeinde resultiert.

Sofern eine Region das Regionalkonferenz-Modell einführt, ist diese zwingend für die Abstimmung von Siedlung und Verkehr zuständig, das heisst sie beschliesst das **Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept** (vgl. Abschnitt 4.2) und übernimmt die Rolle der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK).

Weiter erlässt die Regionalkonferenz **regionale Richtpläne**, die anschliessend vom Kanton genehmigt werden müssen.

Ebenfalls in die Kompetenz der Regionalkonferenz fallen **Regionale Überbauungsordnungen** (dem fakultativen Referendum unterstellt, vom Kanton zu genehmigen): Dieses Instrument ist nur für Ausnahmefällen vorgesehen, z.B. um zu vermeiden, dass strategisch wichtige Wohn- oder Arbeitszonen von einer einzelnen Gemeinde blockiert werden könnten.

Im Übrigen bleibt die Aufgabenteilung unverändert, beispielsweise ist weiterhin der Kanton für den Kantonsstrassenbau und die Vereinbarungen mit den Transportunternehmungen im öffentlichen Verkehr zuständig.

Zur Vorbereitung der Geschäfte setzt die Regionalkonferenz eine regionale **Kommission** für Verkehr und Raumentwicklung ein.

Sofern in einer Region (noch) kein Regionalkonferenz-Modell besteht, werden die Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte von der RVK und den Planungsregionen zusammen mit den weiteren Akteuren zu Händen des Kantons vorbereitet. Dies erfordert einen gewissen Koordinationsaufwand und ein stärkeres Engagement des Kantons. Demgegenüber bietet das Regionalkonferenz-Modell den Vorteil, dass Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte einfacher und rascher erarbeitet und dennoch demokratisch besser abgestützt werden können, womit sich die Mitgestaltungsmöglichkeiten und die Berücksichtigung wichtiger Projekte der betreffenden Region deutlich verbessern.

3.4.3 Kultur

Im Bereich der Kulturförderung wird die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton, den Regionalen Kulturkonferenzen und den Gemeinden gestützt auf das kantonale Kulturkonzept neu festgelegt. Gemäss dem von der Erziehungsdirektion vorgeschlagenen Modell soll der Kanton die alleinige finanzielle Verantwortung für eine beschränkte Anzahl von Kulturinstituten mit kantonaler Bedeutung übernehmen und diese direkt strategisch steuern. Daneben verbleiben zahlreiche bedeutende kulturelle Institutionen, die weiterhin von den Standortgemeinden und den in einer Regionalen Kulturkonferenz (RKK) beteiligten Gemeinden gemeinsam finanziert werden. Bei diesen regional finanzierten Kulturinstituten wird sich der Kanton aus der bisherigen strategischen Mitsteuerung zurückziehen und allenfalls einzig noch einen Globalbeitrag an die Regionale Kulturkonferenz zur Mitfinanzierung ausrichten. Im revidierten Kulturförderungsgesetz bleibt somit die regionale Kulturförderung und –finanzierung weiterhin eine Verbundaufgabe von Kanton, Standortgemeinden und den in der Regionalen Kulturkonferenz angeschlossenen Gemeinden. Neu soll aber in Regionen, die eine Regionalkonferenz einführen, diese als Entscheidungsplattform auch für den Bereich Kulturförderung zur Verfügung stehen.

Mit einer Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes, welche die Erziehungsdirektion gleichzeitig mit der gesetzgeberischen Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit dem Grossen Rat im Jahr 2006 unterbreiten wird, werden die entsprechenden Grundzüge für die neue Aufgabenverteilung und Finanzierung der Kulturförderung festgelegt. Zudem soll der heute sehr komplizierte politische Entscheid- und Genehmigungsprozess in den regionalen Kulturkonferenzen und den angeschlossenen Gemeinden vereinfacht werden. In Regionen, die eine Regionalkonferenz einführen, wird diese die Aufgabe der heutigen Regionalen Kulturkonferenz übernehmen. Damit kann die Regionalkonferenz als Entscheidungsplattform genutzt werden, z.B. für die Verteilung der regionalen Kulturförderungsgelder an die bedeutenden kulturellen Institutionen, für welche die Gemeinden einer Region gemäss Kulturkonzept für die Finanzierung und Steuerung im Verbund zuständig bleiben.

Im Hinblick auf die zweckmässigen Perimeter im Bereich der Kulturförderung erfolgt die Abstimmung mit den Perimetern im Bereich Siedlung/Verkehr wie folgt: Die Kulturperimeter sind höchstens gleich gross wie die Perimeter der RVK, es kommt somit zu einer Übereinstimmung der Aussengrenzen. Die Zuweisung der Gemeinden zum jeweiligen Kulturperimeter erfolgt in den Ausführungsverordnungen zum Kulturförderungsgesetz. Gehören weniger Gemeinden dem Kulturperimeter als dem Perimeter für Siedlung und Verkehr an, so kann innerhalb der Regionalkonferenz eine Teilregion für die Kulturfragen gebildet werden. In Regionen, in denen bisher (noch) keine Regionale Kulturkonferenz besteht (Region Burgdorf und Interlaken), können diese bei Bedarf eingeführt werden. Im Laufe der weiteren Arbeiten ist zu prüfen, ob die Zahl der Teilregionen für Kulturfragen innerhalb eines Regionalkonferenzperimeters auf eine (mit möglicher Ausnahme für Berner Jura/Seeland) oder zwei zu begrenzen ist. In Regionen mit einer bestehenden Regionalen Kulturkonferenz, die den Schritt zum Regionalkonferenz-Modell

noch nicht machen, werden die heutigen Bestimmungen des Kulturförderungsgesetzes, allenfalls vereinfacht, weiterhin zur Verfügung stehen.

Im Kulturförderungsgesetz sind die Kriterien für die zu finanzierenden Kulturinstitutionen und die Kostenteiler zwischen Kanton, Städte und den zum Perimeter gehörenden Gemeinden verbindlich festzulegen. Eine entsprechende Totalrevision des Kulturförderungsgesetzes ist in Bearbeitung. Die Inkraftsetzung ist zeitgleich mit der Umsetzungsgesetzgebung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit auf den 1. Januar 2008 geplant.

3.4.4 Weitere Aufgaben

Es soll möglich sein, dass die Regionalkonferenz zur Koordination weiterer kommunaler Aufgaben zur Verfügung steht. Die effiziente Plattform der Regionalkonferenz soll möglichst gut genutzt werden können. Allerdings übernimmt die Regionalkonferenz diese Aufgaben nur für jene Gemeinden, die dieser Übertragung von Aufgaben zustimmen. Nach dieser Aufgabenübertragung wären dann auch Mehrheitsentscheidungen möglich. Die Übertragung von weiteren, freiwilligen Aufgaben bedingt 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.

Für solche Aufgaben können auch Teilregionen gebildet werden. Konkret bedeutet dies, dass in der Regionalkonferenz für diese Geschäfte nur noch die Vertretungen jener Gemeinden anwesend sind, welche der Aufgabenübertragung in diesen weiteren Aufgabenbereichen zugestimmt haben. Denkbar wäre es zum Beispiel, dass auf diese Weise Aufgaben im Bereich von Infrastrukturplanungen (z.B. Sportstätten) oder der Wirtschaftsförderung regional wahrgenommen werden. Es ist auch denkbar, dass der Gesetzgeber später den Katalog der zwingenden Aufgaben (Verkehr/Siedlung und Kultur) mit weiteren zwingenden oder freiwilligen Aufgaben erweitert.

Leitsatz 4: Falls die Gemeinden das Regionalkonferenz-Modell etablieren, soll diese zwingend für die regionalen Konzepte in den Bereichen Gesamtverkehr und Siedlungsplanung sowie – soweit relevant - im Bereich Kultur zuständig sein. Die Gemeinden können der Regionalkonferenz weitere Aufgaben übertragen, auf Wunsch auch in kleineren Perimetern. Im Bereich dieser weiteren Aufgaben sind die Entscheide der Regionalkonferenz für diejenigen Gemeinden verbindlich, die der Aufgabenübertragung zugestimmt haben.

3.5 Ausgestaltung der demokratischen Prozesse

3.5.1 Die Eckpfeiler des Modells: Regionalkonferenz und Kommissionen

Das vorgeschlagene Modell sieht folgende Organe und Zuständigkeiten vor (siehe auch Abbildung 3, S. 18):

- **Regionalkonferenz:** strategische Entscheidungsplattform, bestehend aus den Gemeindepräsidenten der beteiligten Regionsgemeinden:

- tagt etwa 2 bis 4 Mal pro Jahr, um strategische Fragen zu entscheiden, während die Vorbereitungsarbeiten in den Kommissionen ablaufen
 - entscheidet (verbindlich) über raumplanerische Schwerpunkte (regionaler Richtplan)
 - erlässt ausnahmsweise eine regionale Überbauungsordnung
 - verabschiedet die Konzepte im Bereich Gesamtverkehr/Siedlung zu Händen des Kantons
 - entscheidet über die Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel
 - erlässt die Geschäftsordnung und soweit nötig weitere Reglemente (bei freiwilligen Aufgaben), die die Zustimmung der einzelnen Gemeinden erfordern
 - wählt die Geschäftsstelle
- **Kommissionen:** als Meinungsbildungs- und Begleitgremien für die Arbeiten in einzelnen Politikbereichen (Raumplanung, Verkehr, Kultur, ev. weitere), bestehend aus Vertretungen der beteiligten Gemeinden:
 - unterbreiten der Regionalkonferenz Antrag in den betreffenden Bereichen (bei bedeutenden Geschäften gestützt u.a. auf Mitwirkungs- und Vernehmlassungsergebnisse aus den Gemeinden)
 - stellen die Koordination zwischen den betroffenen Akteuren (Kommissionen, Kanton und Gemeinden, Dritte wie z.B. Transportunternehmungen und Kulturinstitute) sicher.
 - **Stimmberechtigte:** Einflussnahme auf Stufe Region mittels obligatorischer Abstimmung (Urabstimmung über Einführung und Auflösung der regionalen Strukturen) sowie Initiative und Referendum bei wichtigen Entscheiden (z.B. regionale Überbauungsordnung, Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel).
 - **Kommunale Legislativorgane** (Gemeindeparlamente, Gemeindeversammlung): Die Einflussnahme auf Stufe Gemeinde (horizontale Mitwirkung) erfolgt über die bekannten Vorstoss- und Antragsrechte (Postulat, Interpellation, Anfrage, Informations- und Konsultationsrechte).

Die Vorteile des Modells liegen in der schlanken Organisation und der Reduktion auf *eine* strategische Entscheidplattform (Regionalkonferenz). Daraus ergeben sich klare Zuständigkeiten und relativ kurze Entscheidungswege. Diese „Bündelung“ der Interessen und Zuständigkeiten erlaubt es, dass regionale Anliegen aus einer Gesamtopitik beurteilt und sowohl gegenüber den Gemeinden im betroffenen Perimeter als auch gegenüber Kanton und Bund „mit einer Stimme“ respektive durch ein Organ vertreten werden.

3.5.2 Direkte Mitbestimmung der Gemeinden

Für die Ausgestaltung der Mitwirkung der Gemeinden ist von folgenden Eckpfeilern auszugehen, die in den Grundzügen durch das kantonale Recht zu regeln sind:

a) Vertretung durch Gemeindepräsidium – gebundenes Mandat möglich

Die einzelnen Gemeinden werden in der Regionalkonferenz durch die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten vertreten, um die erforderliche Gesamtopitik und eine genügende Abstützung der von diesem Gremium gefällten Entscheide zu gewährleisten. Ihre

demokratische Legitimation ist durch die Volkswahl gegeben. Bei Verhinderung kann sich die oder der Betreffende durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten vertreten lassen.

Mit der Möglichkeit, den Gemeindevertretungen in der Regionalkonferenz (Gemeindepräsidium) verbindliche Weisungen zu erteilen, können die Gemeinden ihren Einfluss auf die Beschlussfassung wahren. Der Gemeinderat beschliesst jeweils, ob und wie er das Mandat binden will. Damit wird auch klar zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident in der Regionalkonferenz die Gemeinde vertritt und nicht ein persönliches Mandat wie in einem Parlament ausübt.

Durch diese beiden zentralen Mechanismen entsteht eine starke demokratische Legitimation (Volkswahl des Gemeindepräsidiums) und eine direkte Einflussmöglichkeit der demokratisch gewählten Gemeindeexekutive (gebundenes Mandat).

b) Stimmkraft in der Regionalkonferenz

Es ist zentral, die Frage der Stimmkraft der Gemeindevertretungen für die Beschlussfassung in der Regionalkonferenz kantonale klar zu regeln, um allfälligen Majorisierungsängsten zu begegnen. Es wurden in diesem Zusammenhang verschiedene Möglichkeiten geprüft (siehe die verschiedenen Varianten im Materialienband, Anhang 3), wobei der Regierungsrat den folgenden Lösungsansatz vorschlägt:

In der Regionalkonferenz gilt das einfache Mehr für die Beschlussfassung. Die Stimmkraft der einzelnen Gemeinden wird nach ihrer Einwohnerzahl massvoll **gewichtet**. Bei diesem Ansatz wird die Stimmkraft entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinden festgelegt. Gemeinden bis 1000 Einwohner haben in der Regionalkonferenz eine 1 Stimme; Gemeinden mit 1001 bis 3000 Einwohner haben 2 Stimmen, Gemeinden mit 3001 bis 5000 Einwohner haben 3 Stimmen und Gemeinden mit über 5000 Einwohner haben pro weitere 5000 Einwohner zusätzlich eine 1 Stimme. Die Auswirkungen dieses Vorschlages sind für alle Regionen des Kantons berechnet worden. Für die konkreten Modellberechnungen wird auf den Materialienband verwiesen.

c) Behördeninitiative und fakultatives Behördenreferendum

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, im Rahmen von Behördeninitiativen und fakultativen Behördenreferenden an der Gestaltung wichtiger regionaler Entscheide mitzuwirken. Gemeindeintern entscheidet der Gemeinderat, ob er eine Behördeninitiative oder ein Behördenreferendum gemeinsam mit anderen Gemeinden lancieren oder sich daran beteiligen will. Auf diese Weise können die Fristen eingehalten werden. Die initiativ- und referendumsfähigen Gegenstände, Fristen und Quoren sind in Abschnitt 3.5.3b) dargestellt.

Leitsatz 5: Die Mitwirkung der Gemeinden wird nach folgenden Grundsätzen ausgestaltet:

- 1. Die Gemeinden sind in der Regionalkonferenz durch die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten vertreten, wobei die Stellvertretung durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten bei Verhinderung möglich ist. Die Mandatsbindung der Gemeindevertretungen in der Regionalkonferenz ist durch Beschluss des Gemeinderats zulässig.**
- 2. Für die Beschlussfassung in der Regionalkonferenz wird die Stimmkraft der Gemeinden massvoll nach ihrer Einwohnerzahl gewichtet.**
- 3. Es wird eine Behördeninitiative und ein fakultatives Behördenreferendum vorgesehen.**

3.5.3 Mitwirkung der Bevölkerung und der Gemeinden

Das Modell sieht folgende Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung vor:

a) Urabstimmung

Nachdem der Kanton (Regierungsrat) den Perimeter für die Bildung einer Regionalkonferenz festgelegt hat, beschliessen die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden in der vom Kanton angesetzten regionalen Urabstimmung über die Einführung der neuen Struktur. Es findet ein einziger Urnengang in der betreffenden Region statt.

Da es sich um eine vom Kanton durchgeführte Abstimmung handelt, gelten grundsätzlich die Bestimmungen der Gesetzgebung über die politischen Rechte¹⁵. Das Stimmrecht wird kantonal, analog zum Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten geregelt und steht demnach den im betreffenden Perimeter wohnhaften Stimmberechtigten zu (Art. 55 KV).

In der Abstimmungsfrage wird gefragt, ob die Regionalkonferenz in der Region eingeführt werden soll oder nicht. In Zusatzfragen ist allenfalls zu entscheiden, ob die Regionalkonferenz auch noch weitere freiwillige Aufgaben übernimmt. Die Einführung der Regionalkonferenz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der betroffenen Gemeinden zustimmt.

b) Initiativrecht und fakultatives Referendum

Die Stimmberechtigten im betreffenden (Regions-)Perimeter können mit Initiativen und Referenden bei wichtigen Fragen von regionaler Bedeutung aktiv am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf regionaler Ebene mitwirken.¹⁶ Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung sind die Anforderungen nochmals überprüft und die benötigten Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und –referenden massvoll nach unten gesenkt worden.

¹⁵ Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR, BSG 141.1) und Ausführungserlasse.

¹⁶ Auszuschliessen sind Initiativen und Referenden für Gegenstände im abschliessenden Zuständigkeitsbereich der Regionalkonferenz; die für Gemeinden geltende Regelung nach Art. 117 Abs. 3 KV soll somit bei den regionalen Zusammenarbeitsstrukturen nicht zur Anwendung kommen.

Für das Verfahren kann grundsätzlich auf die kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte verwiesen werden, wobei in Bezug auf Fristen, Unterschriftenzahl und Quoren besondere Regelungen zu erlassen sind. So ist insbesondere festzulegen, dass für die Zustimmung die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Gemeinden erforderlich ist.

Abbildung 5 Anforderungen an Initiativen und Referenden (Unterschriftenzahl und Frist)

	Obligatorische Abstimmung	Fakultatives Volksreferendum	Fakultatives Behördenreferendum	Volksinitiative	Behördeninitiative
Unterschriftenzahl	--	2 % der Stimmberechtigte	10 % der Gemeinden*	5 % der Stimmberechtigt-	20 % der Gemeinden*
Frist	--	60 Tage	60 Tage	6 Monate	6 Monate

* Gemeindeintern ist der Gemeinderat zuständig.

Abbildung 6 Übersicht über initiativ- und referendumsfähige Gegenstände

Gegenstand	Referendum	Initiative	Bemerkungen
Einführung	obligatorisch	--	Urabstimmung; siehe auch Abschnitte 3.3.3 und 3.5.3 a)
Auflösung	obligatorisch	Ja	Urabstimmung, siehe Abschnitt 3.3.4
Regionale Überbauungsordnung	fakultativ	Ja	Die Regionalkonferenz kann ausnahmsweise eine regionale Überbauungsordnung erlassen, wenn dies im Interesse der Region liegt (Vermeidung von „weissen Flecken“).
Verteilung der regionalen Kulturförderungsmittel	fakultativ	Ja	Strategischer Entscheid über die Mittelverteilung.
Übernahme freiwillige Aufgaben	fakultativ	Ja	Der Beschluss über die Aufnahme zusätzlicher freiwilliger Aufgaben ist nur für die zustimmenden Gemeinden verbindlich. Insbesondere treffen die daraus resultierenden finanziellen Verpflichtungen lediglich die zustimmenden Gemeinden.
Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (z.H. Kanton)	nein	nein	Siehe Abschnitt 4.2
Regionaler Richtplan	nein	nein	Der regionale Richtplan legt die Nutzungsmöglichkeiten der Gemeinden in groben Zügen behördenverbindlich fest. Er stützt sich auf kantonale Vorgaben (u.a. kantonaler Richtplan), und Umsetzungsentscheide werden häufig auf kantonaler Ebene beschlossen (z.B. Strassenbauten). Daher wäre ein Referendum nicht sachgerecht. Auch bisher gab es zu regionalen Richtplänen keine Volksabstimmungen.

c) Mitwirkungs-, Informations-, Konsultations- und Petitionsrechte

Zu allen wichtigen Geschäften der Regionalkonferenz sind Mitwirkungen oder Vernehmlassungen vorgesehen, in denen sich die Gemeinden, die betroffenen Organisationen und die Bevölkerung äussern können.

Das Handeln der regionalen Organe untersteht zudem dem Öffentlichkeitsprinzip. Dieses verpflichtet namentlich die Regionalkonferenz zur aktiven, rechtzeitigen und umfassenden Information über wesentliche Entscheide. Die Bevölkerung hat gegenüber den Organen der Regionalkonferenz somit einen Informationsanspruch. Schliesslich können mittels Petitionen in unverbindlicher Weise Anliegen aus der Bevölkerung an die regionalen Organe herangetragen werden.

Leitsatz 6: Nebst der Urabstimmung (Leitsatz 3) ist auch in weiteren regionalen Abstimmungen zu Initiativen und Referenden das einfache Mehr der Stimmenden und das einfache Mehr der betroffenen Gemeinden erforderlich.

Die weiteren im Bericht skizzierten Grundzüge bezüglich Mitwirkung der Bevölkerung sowie Initiativ- und Referendumsrecht sind im Rahmen der weiteren Arbeiten weiter zu verfolgen und zu konkretisieren.

Das kantonale Recht regelt insbesondere das Öffentlichkeitsprinzip und die Informations- und Konsultationsrechte der Bevölkerung.

3.5.4 Mitwirkung kommunaler Parlamente und Gemeindeversammlungen

Falls sich eine Region für das Regionalkonferenz-Modell entscheidet, übertragen die Gemeinden bestimmte Aufgaben an die Region und sind selbst nicht mehr zuständig. Aus diesem Grund können auch die Gemeindeversammlungen oder Gemeindeparlamente nicht mehr direkt Einfluss nehmen.

Die Einsetzung regionaler Legislativorgane (z.B. **Regionalparlament**) wäre zwar grundsätzlich denkbar und wurde auch geprüft, wäre aber mit zahlreichen politischen, rechtlichen und praktischen Problemen verbunden, welche die allfälligen Vorteile insgesamt überwiegen. Ein Regionalparlament ist aus folgenden Gründen nicht nötig und nicht zweckmässig:

- Die regionale Zusammenarbeitsstruktur hat keine Steuerhoheit, begrenzt ihre Tätigkeit auf wenige Bereiche und ist demnach keine voll ausgebildete vierte Staatsebene (vgl. 3.2.1, S.16).
- Mit dem (Behörden-) Referendum und der (Behörden-) Initiative ist die demokratische Mitwirkung möglich.
- Das Handeln der regionalen Organe unterliegt dem Öffentlichkeitsprinzip, so dass die Information der Bevölkerung, sowie Transparenz und Zugänglichkeit regionaler Entscheide gewährleistet ist.
- Die Mitwirkung kann über die (zunehmend regional organisierten) Parteien im Rahmen von regionalen Vernehmlassungen an der Meinungsbildung auf Stufe Region erfolgen.
- Ein Regionalparlament müsste im Hinblick auf die Repräsentativität und Ausgewogenheit sehr gross sein. Es wäre aufwendig und würde die Verfahren komplizierter und länger machen.

Die zu schaffende kantonale Regelung verzichtet demnach bewusst auf die Verankerung von neuen Mitwirkungsformen und –instrumenten für kommunale Legislativorgane. Sie können aber

weiterhin auch mit den „traditionellen“ Instrumenten wie Postulat, Interpellation und Anfrage sowie weiteren, kommunal geregelten Antragsrechten auf den Gemeinderat Einfluss nehmen.

Vorgesehen ist weiter die Einsetzung eines Kontrollorgans (**Rechnungsrevision**), das zuhanden der Regionalkonferenz und der Gemeinden periodisch Bericht erstattet.

Leitsatz 7: Von der Einsetzung eines regionalen Legislativorgans (Regionalparlament oder dergleichen) wird abgesehen.

3.6 Finanzierung und Geschäftsführung

3.6.1 Finanzierung

Die Gemeinden finanzieren die Geschäftsführung im engeren Sinn gestützt auf einen kantonal festzulegenden Verteilschlüssel (Beitrag der beteiligten Gemeinden abgestuft nach Stimmkraft). Angesichts der schlanken Organisation und weil die Regionalkonferenz grundsätzlich nicht selber produziert, dürften die Kosten für die Geschäftsführung der Regionalkonferenz bescheiden sein.

Die Finanzierung im Bereich der einzelnen Aufgaben (Verkehr, Planung, Kultur) wird zweckmässigerweise im jeweiligen Spezialgesetz geregelt. Diese Finanzierungsregeln sind allenfalls auf Grund der neuen Planungsinstrumente anzupassen. Es genügt, wenn die zu erarbeitenden kantonalen Bestimmungen für die neue Regionalkonferenz auf die bestehende spezialgesetzliche Regelung verweisen.

Mit dem vorgeschlagenen Regionalkonferenz-Modell **ändert sich grundsätzlich nichts an der Finanzierung und der Kostenverteilung Kanton/Gemeinden bei den Aufgaben in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Strassen und Kultur** (zum Beispiel tragen im öffentlichen Verkehr weiterhin die Gemeinden gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr einen Drittel der Kosten). Daher werden der Regionalkonferenz mit Ausnahme von Kosten für Geschäftsführung und Planungsaufgaben (die bis anhin von der Planungsregion erbracht wurden) auch keine Kosten anfallen, und die **Gemeinden geben der Regionalkonferenz somit keine Finanzkompetenzen ab**.

Im Bereich der freiwilligen Aufgaben soll wie erwähnt (vgl. Abschnitt 3.4.4) der Grundsatz verankert werden, dass allfällige Kostenfolgen lediglich durch diejenigen Gemeinden zu tragen sind, welche der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenz zugestimmt haben. Zudem sind die massgebenden Kostenverteiler im Reglement, das die Aufgabenübertragung regelt, klar zu verankern.

3.6.2 Grundzüge der Organisation

Die Regionalkonferenz verfügt über eine Präsidentin oder einen Präsidenten und eine Geschäftsleitung. Sie übernehmen die Vorbereitung der Geschäfte. Die Geschäftsleitung ist ein kleines Gremium mit Präsident/-in, Vizepräsident/-in und wenigen weiteren Mitgliedern der Regionalkonferenz. Für die operativen Aufgaben ist eine Geschäftsstelle zu bestimmen.

Für die kantonalen Bestimmungen zur Organisation der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen wird ein zweistufiges Regelungskonzept vorgeschlagen.

- Auf **Gesetzesstufe** werden in Form zwingender Bestimmungen die wesentlichen Grundsätze geregelt. Dies betrifft namentlich Vorschriften über:
 - die Stimmberechtigten: Zuständigkeiten, Quoren, Initiativ- und Referendumsgegenstände,
 - die Regionalkonferenz: Zusammensetzung, Aufgaben, Organe, Kompetenzen, Quoren, Stimmkraft der Gemeinden,
 - die Kommissionen: Zuständigkeiten, Zusammensetzung,
 - das Kontrollorgan (Rechnungsrevision),
 - den Erlass einer Geschäftsordnung für die Regionalkonferenz und weiterer Reglemente (bei freiwilligen Aufgaben).
- Auf **Verordnungsstufe** werden in Form von dispositiven Bestimmungen eine Geschäftsordnung zur Detailorganisation sowie weitere allenfalls erforderliche Ausführungsbestimmungen erlassen.

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.

3.7 Rechtliche Umsetzung – neue kantonale Rechtsgrundlagen

3.7.1 Anpassung der Rechtsgrundlagen erforderlich

Die Entscheide der Region sollen verbindlich sein. Das bedeutet, dass die beteiligten Akteure (Kanton und Gemeinden) einzelne Zuständigkeiten an die Regionalkonferenz übertragen. Deshalb ist die Schaffung entsprechender Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen durch den Kanton unabdingbar. Der Kanton kann sich bei der gesetzgeberischen Umsetzung auf das Wesentliche beschränken, so dass sich sein Aufwand in Grenzen hält.

3.7.2 Verfassungsänderung

Das Rechtsamt der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (RA JGK) hat die Frage, ob die Einführung des neuen regionalen Zusammenarbeitsmodells eine Änderung der geltenden Kantonsverfassung (KV) erfordert, abgeklärt¹⁷. Nach der Entstehungsgeschichte und dem Ziel der geltenden Verfassungsbestimmungen (Art. 3 Abs. 3, 94 und insbesondere 110 Abs. 4 KV)

¹⁷ Siehe im Materialienband Anhang 5

kommt das RA JGK zum Schluss, dass das von der Region Bern vorgeschlagene Modell eine neue Verfassungsgrundlage braucht. Der Hauptgrund ist, dass die vorgesehenen gemeindeübergreifenden Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und die Verbindlichkeit der auf Regionsebene gefassten Beschlüsse über die bestehenden Verfassungsbestimmungen hinaus gehen. Zudem ist die Legitimation des neuen Modells durch einen Verfassungsartikel höher, und es besteht grössere Rechtssicherheit über die Kompetenzen der Regionalkonferenz im Alltag.

Auszugehen ist vom folgenden **Regelungsansatz**:

- Im Hinblick auf die Einführung neuer regionaler Zusammenarbeitsstrukturen ist eine entsprechende Verfassungsgrundlage zu schaffen. Die erforderliche Ergänzung in Form eines Grundsatzartikels soll kurz sein und auf die kantonsweite Einführung neuer verbindlicher Entscheidungsstrukturen ausgerichtet sein.
- Denkbar ist die Aufnahme eines neuen Artikels 110a KV (Regionale Zusammenarbeit), der namentlich folgende Grundsätze gewährleistet:¹⁸
 - Der Kanton ermöglicht den Gemeinden, für die verbindliche regionale Zusammenarbeit Regionalkonferenzen zu bilden.
 - Der kantonale Gesetzgeber bestimmt, welche Aufgaben die Regionalkonferenz (zwingend) erfüllt, sofern sie gegründet wurde.
 - Die Einführung erfordert eine Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und der Bevölkerung in einer Urabstimmung.
 - Regionale Abstimmungen werden ermöglicht.

3.7.3 Umsetzung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

Vorgesehen ist eine Anpassung des Gemeindegesetzes (GG; Ergänzung der allgemeinen Bestimmungen sowie Aufnahme eines Spezialkapitels analog der Regelung für Gemeindeverbände) sowie allenfalls erforderliche Ergänzungen bestehender Spezialgesetze¹⁹. Die Ausarbeitung eines neuen eigenständigen Gesetzes ("Gesetz über die Zusammenarbeit in den Regionen") wurde diskutiert, aus systematischen Gründen und angesichts des voraussichtlichen Regelungsumfangs aber als entbehrlich erachtet.

Die neue regionale Zusammenarbeitsstruktur soll als *gemeinderechtliche Körperschaft sui generis* ausgestaltet werden und grundsätzlich den Regelungen für gemeinderechtliche Körperschaften unterstellt werden. Das gilt namentlich in Bezug auf die kantonale Aufsicht²⁰

¹⁸ Es wäre zwar grundsätzlich denkbar, im Rahmen einer Anpassung von Art. 110 Abs. 4 KV regionale Strukturen zu ermöglichen, aus politischen und systematischen Gründen ist aber eine neue eigene Verfassungsbestimmung (Art. 110a Regionale Zusammenarbeit) angezeigt: Einerseits weil die „traditionelle“ Zusammenarbeit gemäss Art. 110 KV im bisherigen Rahmen weiter besteht, andererseits weil es bei der Bildung regionaler Strukturen nicht um eine weitere Form der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern um einen Auftrag an den kantonalen Gesetzgeber zur Schaffung neuer Strukturen geht.

¹⁹ Beispielsweise Gesetz über den öffentlichen Verkehr, Kulturförderungsgesetz, Baugesetz, Strassenbaugesetz.

²⁰ Allgemeine Aufsichtsbehörde ist somit die Regierungstatthalterin bzw. der Regierungstatthalter desjenigen Amtsbezirks, in welchem das Einwohnerschwergewicht der regionalen Struktur liegt, während die Finanzaufsicht durch das AGR wahrgenommen wird.

und den Rechtsmittelweg²¹. Ein Regelungskonzept und ein Katalog der auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu regelnden Bereiche liegen vor und werden im Hinblick auf die konkreten Gesetzgebungsarbeiten laufend ergänzt und präzisiert (siehe im Materialienband Anhang 4).

Leitsatz 9: Die rechtliche Umsetzung des neuen Regionalkonferenz-Modells erfolgt in Form einer Ergänzung der Kantonsverfassung (neuer Art. 110a KV, Regionale Zusammenarbeit) und einer Anpassung des Gemeindegesetzes.

4 Reform der Planungsinstrumente für Verkehr und Siedlung

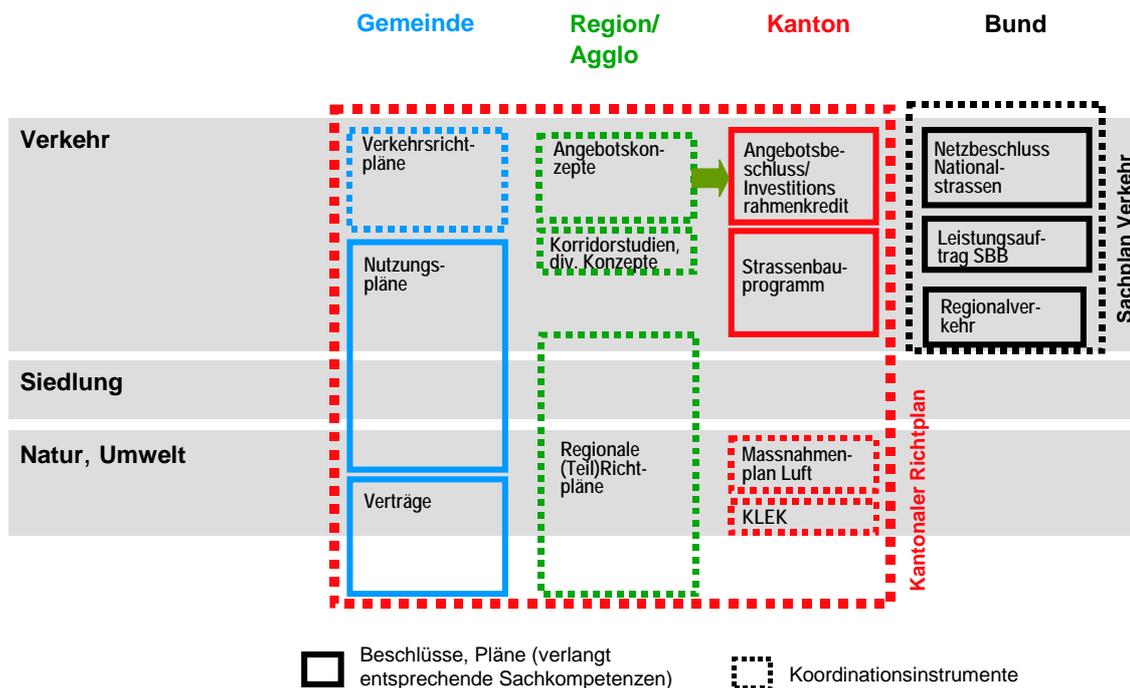
4.1 Ausgangslage und Ziele: Vereinfachen – besser koordinieren

4.1.1 Das heutige Instrumentarium: lückenhaft und nicht optimal koordiniert

Die heutigen Planungs- und Finanzierungs-Instrumente sind vielfältig. Eine Übersicht gibt die Abbildung 7. Es fällt auf, dass im ÖV eine regionale Mitsprache über die Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) institutionalisiert ist, während diese im Strassenbau nur ansatzweise funktioniert.

²¹ Bei Gemeindebeschwerden richtet sich der Rechtsmittelweg somit grundsätzlich nach dem Gemeindegesetz, wonach erste Beschwerdeinstanz die (aufgrund des Einwohnerschwergewichts) zuständige Regierungsstatthalterin bzw. der zuständige Regierungsstatthalter ist und in zweiter Instanz der Regierungsrat angerufen werden kann. Bei Beschwerden gegen eine regionale Überbauungsordnung gilt der Rechtsmittelweg nach Baugesetz, wonach Beschwerden gegen den Genehmigungsentscheid des AGR erstinstanzlich durch die JGK behandelt werden und deren Entscheid entweder direkt ans Bundesgericht oder (ausnahmsweise) an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann.

Abbildung 7 Heutiges Instrumentarium



Überdies unterscheiden sich die Finanzierungsinstrumente: Im ÖV werden im Vierjahresrhythmus einerseits das Angebot (Angebotsbeschluss mit Leistungen und Abgeltungen) und andererseits die Investitionen (Rahmenkredit) festgelegt. Im Strassenbau hingegen gibt es keinen Rahmenkredit, sondern das Strassenbauprogramm, das alle zwei Jahre (rollend) überarbeitet wird und jeweils für vier Jahre eine Übersicht gibt. Die Strassenbauvorhaben werden einzeln mit Verpflichtungskrediten bewilligt.

Im Siedlungsbereich liegen die Kompetenzen im Rahmen der Vorgaben des kantonalen und der regionalen Richtpläne weitgehend bei den einzelnen Gemeinden. Zudem ermöglichen diese Instrumente keine optimale Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsplanung. Das Nebeneinander von ÖV-Planung, der Strassenplanung und der Siedlungsplanung mit unterschiedlichen Perimetern und Periodizitäten ist nicht optimal und erschwert die Abstimmung der Verkehrs-, Siedlungs- und Finanzplanung.

Als weiteres Instrument ist der Massnahmenplan Luftreinhaltung zu beachten, der auch im Bereich Verkehr zahlreiche Massnahmen enthält.

4.1.2 Agglomerationsprogramme als neue Herausforderung

Der Bund überlegt sich ein Engagement in der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs, weil dort anerkanntermassen die grössten Verkehrsprobleme bestehen. Eine allfällige Mitfinanzierung gedenkt der Bund indessen von einer besseren Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsplanung in sog. Agglomerationsprogrammen abhängig zu machen. Der Bund empfiehlt den Agglomerationen deshalb, ihre Planungen insbesondere im Bereich Verkehr und Siedlung in Agglomerationsprogrammen festzulegen. Er hat hierzu auch bereits

ein Handbuch²² mit konkreten Anforderungen erstellt. Nach dem Nein zu einer entsprechenden Verfassungsgrundlage (Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative) im Februar 2004 wird es etwas länger dauern, bis auf Bundesebene die notwendigen Grundlagen für Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr bereit stehen. Der politische Druck hierzu ist aber weiterhin gross. Der Bundesrat hat im April 2005 die Vernehmlassung über zwei Fonds eröffnet: Ein Dringlichkeitsfonds soll kurzfristig (ca. 2007-2011) zusätzliche Beiträge ermöglichen, ein Infrastrukturfonds soll diesen danach ablösen. Das Parlament wird die Vorlage frühestens Ende 2005 beraten. Die Höhe und die Verteilung der Mittel aus dem Infrastrukturfonds sind noch völlig offen, denn das Parlament soll sie frühestens ab 2011 für jeweils vier Jahre festlegen. Zudem schlägt der Bund gewisse Mittelumlagerungen zu Gunsten der Randregionen vor.

4.1.3 Ziele

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Kanton Bern die Agglomerationsprogramme als neues Planungsinstrument ausgestalten soll. Zudem muss geklärt werden, wie das Zusammenspiel mit den bestehenden Instrumenten (Kantonaler Richtplan, Aufgaben- und Finanzplan, Angebotsbeschluss im ÖV, Strassenbauprogramm usw.) aussehen soll. Die Ziele lauten:

- 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.
- 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.

4.2 Etappenweise Reform des Planungsinstrumentariums

4.2.1 Warum eine Etappierung?

Der Regierungsrat schlägt eine etappenweise Reform vor, die eine wesentliche Vereinfachung und eine bessere Abstimmung Siedlung/Verkehr vorsieht. Die Reformen der Verkehrsplanungsinstrumente sind sehr komplex. Sie müssen zudem auf die Anforderungen des Bundes abgestimmt sein, die derzeit vor grossen Anpassungen stehen (Bahnreform 2, Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA im Bereich Strassen und wie oben erwähnt die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs). Auch auf kantonaler Ebene sind

²² Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2004): Agglomerationsprogramme, Teil Verkehr und Siedlung: Prüfkriterien, Anwendungshandbuch; www.are.ch.

verschiedene Reformansätze (z.B. Motion Grunder/GPK zum Strassennetzplan, Vorstösse zu einem Verkehrsfonds) zu integrieren.

Daher beschränkt sich die **erste Etappe** auf diejenigen Reformen, die für das Funktionieren der Regionalkonferenz unerlässlich sind. Die Regionalkonferenz soll von Anfang an eine klare Aufgabe im Bereich Verkehr und Siedlung erhalten, denn diese Institution macht nur Sinn, wenn sie auch klare Aufgaben übernehmen kann. Umfassendere Reformen, insbesondere der kantonalen Planungs- und Finanzierungsinstrumente im Strassenbereich, erfordern mehr Zeit und werden rund ein bis zwei Jahre später in einer **zweiten Etappe** vorgelegt.

4.2.2 Die erste Etappe

Das Ziel der ersten Etappe ist es, den Regionalkonferenzen von Anfang an klare Kompetenzen im Bereich Verkehrs- und Siedlungsplanung zuzuweisen, ohne aber die komplexen Reformen auf kantonaler Ebene zu präjudizieren.

In der ersten Etappe werden deshalb folgende Reformen realisiert:

- Sofern eine Regionalkonferenz gegründet wurde, übernimmt diese die Aufgaben der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK).
- Die Regionen, in denen Regionalkonferenzen gegründet werden, erarbeiten in Zusammenarbeit mit dem Kanton regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK).²³ Diese können auf den in jüngster Zeit erarbeiteten Agglomerationsprogrammen Verkehr+Siedlung der ersten Generation aufbauen. Ab wann erstmals die Regionalkonferenzen die RGSK erarbeiten werden und in welchem Rhythmus hängt auch davon ab, wie die kantonalen Planungs- und Finanzierungsinstrumente ausgestaltet werden. Sofern die Regionen mit dem Regionalkonferenz-Modell über entscheidfähige regionale Zusammenarbeitsstrukturen verfügen, können die RGSK als "regionales Konzept" nach Art. 98 des Baugesetzes von den Regionalkonferenzen beschlossen werden.
- In den Regionen ohne Regionalkonferenzen erarbeiten die bestehenden Akteure, d.h. RVK, Planungsregionen usw. die RGSK, wobei vom Kanton ein verstärktes Engagement zur Koordination vorzusehen ist.

Die **Entscheidkompetenzen und die Finanzkompetenzen bleiben unverändert**: Die RGSK stellen wie die heutigen Angebotskonzepte im ÖV und wie die Agglomerationsprogramme der ersten Generation Anträge der Regionen an den Kanton dar. Weiterhin entscheidet der Kanton (Grosser Rat) über den Angebotsbeschluss und den Investitionsrahmenkredit im ÖV sowie über die Investitionen für Kantonsstrassen. Der Kanton schliesst auch weiterhin die Vereinbarungen mit den Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs ab.

Bereits heute haben die Regionalen Verkehrskonferenzen die Aufgabe, die regionalen Angebotskonzepte im öffentlichen Verkehr zu erstellen. Sie haben gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr (Art. 16 Abs. 3 Bst. e) u.a. auch die Aufgabe der "Koordination von Individual- und öffentlichem Verkehr in der Region". Ihre Kompetenz, die RGSK zu erstellen,

²³ Ein RGSK umfasst Entwicklungsszenarien, eine Schwachstellenanalyse, mögliche Massnahmen und die Beurteilung ihrer Auswirkungen und Kosten sowie eine Prioritätensetzung; Zeithorizont ca. 20 Jahre. Dieses Konzept entspricht den Anforderungen des ARE an Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung.

stützt sich u.a. auf diese Bestimmung. Weiter haben die Regionen nach Baugesetz die Möglichkeit, regionale Richtpläne und Konzepte zu erstellen.

Der Kanton erarbeitet für die RGSK klare Vorgaben. Diese umfassen z.B. Budgets, Terminvorgaben und Eckwerte der Siedlungs- und der Verkehrsplanung.

Im Bereich **Siedlungsplanung** sind "Eckwerte" für die Siedlungsentwicklung vorgesehen, hingegen bleibt die konkrete Siedlungsplanung gemäss Baugesetz Aufgabe der Gemeinden. Die Umsetzung der Eckwerte zur Siedlungsentwicklung bleibt somit Sache der Regionen und der Gemeinden, die z.B. abgestimmt auf Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte weiterhin regionale Richtpläne bzw. Ortsplanungen erlassen. Der Sinn solcher Eckwerte ist, die tatsächliche Siedlungsentwicklung nicht neben der geplanten Verkehrsinfrastruktur entstehen zu lassen. Die Eckwerte basieren auf klaren Vorgaben des Kantons und werden von der Region in Zusammenarbeit mit dem Kanton entwickelt. Sie könnten konkret z.B. folgende Punkte umfassen: Szenarien für die Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigten, eine Methode zur Berechnung des Baulandbedarfs, Mindestanforderungen an die ÖV-Erschliessung und weitere Kriterien für Neueinzonungen, Standorte und Kriterien für ESP (Entwicklungsschwerpunkte) für Wohnen und Arbeiten sowie für verkehrsentensive Nutzungen wie Fachmärkte.

Der Kanton prüft die RGSK, stimmt sie untereinander und mit den kantonalen Verkehrsplanungen, der Siedlungsplanung und der Finanzplanung ab. Er setzt die nötigen ~~Prioritäten.~~
Als **Rechtsform** für RGSK steht das "Konzept" nach Baugesetz (Art. 98) im Vordergrund. Der Kanton (Amt für Gemeinden und Raumordnung unter Einbezug der betroffenen Fachstellen) genehmigt die regionalen Konzepte (RGSK) ganz oder teilweise. Nach dieser Genehmigung sind diese RGSK behördenverbindlich.

Mit diesem Reformvorschlag sind voraussichtlich nach der ersten Generation **keine separaten Agglomerationsprogramme** mehr nötig - sie gehen in den regionalen Konzepten auf. Es können aber diejenigen Vorhaben, die ausschliesslich innerhalb des engeren BFS-Agglomerationsperimeters liegen (und evtl. Bundesbeiträge erhalten können), speziell gekennzeichnet oder in einem separaten Kapitel zusammengefasst werden, um sie beim Bund einreichen zu können. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat bestätigt, dass dies aus heutiger Sicht den Anforderungen an Agglomerationsprogramme nicht widerspricht.

4.2.3 Zweite Etappe

Wie erwähnt müssen die Reformen auf die derzeit noch nicht definierten Veränderungen der Regelungen auf Bundesebene abgestimmt werden. Weiter müssen auch kantonsintern viele komplexe Fragen noch geklärt werden. Deshalb ist es für eine detaillierte Darstellung der reformierten Planungs- und Finanzierungsinstrumente, die in der zweiten Etappe realisiert werden, noch zu früh.

Unter diesen Vorbehalten kann im heutigen Zeitpunkt die denkbare Stossrichtung der Reformen wie folgt umrissen werden:

- Auf kantonomer Ebene sind zeitlich und inhaltlich besser aufeinander abgestimmte Instrumente der Siedlungs- und Verkehrsplanung anzustreben:
 - Denkbar ist, dem Grossen Rat periodisch (z.B. alle vier Jahre) ein langfristiges kantonales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (KGSK) vorzulegen, allenfalls zusammen mit Investitionsrahmenkrediten im ÖV und im Strassenbereich. Damit könnte eine bessere Abstimmung von Siedlungsplanung, Verkehrsplanung und Finanzplanung

erreicht werden. Eine wesentliche Grundlage hierfür wären die RGSK. Das KGSK enthält aber auch überregionale Planungen, für die der Kanton zusammen mit dem Bund federführend ist (im öffentlichen Verkehr z.B. S-Bahn und Fernverkehr). Der Regierungsrat legt im KGSK seine langfristigen Prioritäten fest, die er auf die Finanzplanung abstimmt. Der Grosse Rat nimmt das KGSK zur Kenntnis und kann über Planungserklärungen Einfluss nehmen. Das KGSK würde als Konzept nach Baugesetz Art. 99 behördenverbindlich.

- Eine Möglichkeit ist, auch im Strassenbereich - wie heute im ÖV - einen Investitionsrahmenkredit vorzulegen. Die Rahmenkredite könnten zusammen mit dem heute schon bestehenden Rahmenkredit für regionale Planungen und zusammen mit dem KGSK dem Grossen Rat vorgelegt werden. Es wird geprüft, ob der ÖV-Angebotsbeschluss gemeinsam mit den Investitionsrahmenkrediten dem Grossen Rat vorgelegt werden könnte.
- Im Bereich Strasse werden weiter gehende Reformen geprüft, die u.a. an die neue Aufgabenteilung gemäss NFA angepasst werden müssen. Dabei wird der Vorschlag für einen Strassennetzplan gemäss Motion Grunder berücksichtigt. In Vorbereitung ist eine Totalrevision des Strassenbaugesetzes per 1.1.2009.
- Die überregionalen Planungsaufgaben in Siedlung und Verkehr werden weiterhin vom Kanton wahrgenommen (z.B. kantonaler Richtplan, S-Bahn, Strassennetz von überregionaler Bedeutung).
- Die Rolle der Regionen hat sich im öffentlichen Verkehr (Regionale Verkehrskonferenzen RVK) und in der Siedlungsplanung (Planungsregionen, Bergregionen) bewährt. Dabei soll die Aufgabe der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung und der verschiedenen Verkehrsträger gestärkt werden, wie dies im Rahmen der "Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung" der ersten Generation gelungen ist. Solche regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte müssen sich längerfristig ins Gesamtsystem der Verkehrs- und Siedlungsplanungs-Instrumente einfügen. Sie sollen in die kantonalen Planungs- und Finanzierungsentscheide einfließen, ähnlich wie dies heute mit den regionalen Angebotskonzepten im ÖV geschieht. Die Finanzentscheide bleiben beim Kanton, soweit nicht Gemeindestrassen betroffen sind.

Leitsatz 10: Die Planungs- und Finanzierungsinstrumente für Verkehr und Siedlung werden etappenweise reformiert, um eine bessere Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung zu erreichen. Dort wo Regionalkonferenzen eingeführt werden, übernehmen diese in einer ersten Etappe die Aufgabe der Regionalen Verkehrskonferenzen. Zudem erstellen sie zu Handen des Kantons regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte. In einer zweiten Etappe werden Vorschläge zur besseren zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung der Instrumente der Verkehrs- und der Siedlungsplanung erarbeitet.

4.3 Kurzfristige Lösung für die "erste Generation" der Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung

Nach dem Nein zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative vom Februar 2004 ist die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs noch unklar. Trotz dem Willen des Bundesrates, die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen zu entschärfen²⁴, ist heute offen, wie der Bund mit den einzureichenden Agglomerationsprogrammen genau verfahren wird (vgl. 4.1.2). Es ist jedoch für den Kanton selbst von höchstem Interesse, die Dynamik in den Agglomerationen zu erhalten, die laufenden Planungen zwecks Abstimmung mit der Finanzplanung zu einem vorläufigen Abschluss zu führen und damit die Voraussetzungen für Bundesbeiträge zu schaffen.

Deshalb hat der Regierungsrat die Arbeiten an den Agglomerationsprogrammen Verkehr+Siedlung“ (AP V+S) der "ersten Generation" rasch voran getrieben. Er hat diese Arbeiten seit Anfang 2005 in einer separaten Projektorganisation durchgeführt. Seit dem Frühjahr 2005 liegen aus allen Regionen Entwürfe vor, die auf kantonaler Ebene abgestimmt und beurteilt werden.²⁵ Ihre Perimeter sind pragmatisch aufgrund bestehender freiwilliger Zusammenarbeitsformen festgelegt worden und orientieren sich ungefähr an den BFS-Agglomerationen. Es ist vorgesehen, die Synthese, die Beurteilung, sowie die Abstimmung auf die kantonalen Prioritäten und die Finanzplanung im Sommer 2005 abzuschliessen und die Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung der ersten Generation dem Bund einzureichen. Die Öffentlichkeit wird separat über den Stand dieser Arbeiten informiert.

Die Agglomerationsprogramme der ersten Generation können als (teil)regionale Konzepte (evtl. Richtpläne) auf Art. 98 BauG abgestützt werden, sofern ihnen die beteiligten Gemeinden zustimmen. Behördenverbindlich und damit Planungsgrundlage können sie jedoch nur werden, sofern und insoweit sie von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt werden. Sie dienen dem Kanton als Grundlage für den Angebotsbeschluss, den Investitionsrahmenkredit, das Strassenbauprogramm und die Überarbeitung des kantonalen Richtplans sowie für die Budgetierung auf allen Ebenen.

Die derzeit erforderliche Zustimmung aller Agglomerationsgemeinden zu solchen (teil)regionalen Konzepten wird vereinfacht, sobald die vom Grossen Rat am 25. November

²⁴ Medienmeldung UVEK vom 23.6.2004: Im Vordergrund steht für den Bundesrat ein zeitlich befristeter Infrastrukturfonds. Das UVEK wird dazu bis im August 2004 Varianten vorlegen.

²⁵ Für die Programme erster Generation wird weiterhin der Begriff „Agglomerationsprogramm Verkehr+Siedlung“ verwendet. Mittelfristig sollen das Programm aber flächendeckend erstellt werden und wie erwähnt „regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept“ genannt werden.

2004 beschlossene²⁶ Teilrevision von Art. 98 des BauG in Kraft tritt, voraussichtlich am 1. August 2005.

4.4 Organisation von Gesamtverkehrsfragen in der Kantonsverwaltung

Zu einer Überprüfung des Planungs- und Finanzierungsinstrumentariums gehört gemäss Auftrag für die Agglomerationsstrategie auch die Frage, wer in der Kantonsverwaltung für Gesamtverkehrsfragen und die Koordination mit der Raumplanung zuständig ist.

Dabei geht es um eine klare Beschreibung der Funktionen (Gesamtverkehrsplanung, Abstimmung mit Siedlungsentwicklung, Agglomerationsprogramme, verkehrsträgerspezifische Planung, Ausführung usw.) und sodann um mögliche Varianten der Aufgabenteilung und der Kooperationsprozesse zwischen Ämtern/Stellen und Direktionen. Es ist zu prüfen, ob die Gesamtschau von Siedlungs- und Verkehrsplanung auch organisatorische Anpassungen in der kantonalen Verwaltung nötig macht, um die Koordination enger und einfacher zu machen.

Zu möglichen Lösungsvarianten sind im Moment erste Abklärungen im Gange. Es ist jedoch zu früh, um Zwischenergebnisse zu präsentieren.

4.5 Abklärungen zu einem Gesamtverkehrsfonds

Auf Grund von zwei Motionen, die im August 2003 vom Grossen Rat als Postulate überwiesen wurden (Kaufmann²⁷ und Käser/Grunder²⁸), hat der Regierungsrat einen Bericht²⁹ zur Zweckmässigkeit eines Verkehrs- resp. Gesamtverkehrsfonds erstellt, wobei die Abklärungen mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit koordiniert wurden. Dieser wird voraussichtlich in der Septembersession 2005 dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht. Der Regierungsrat kommt darin zum Schluss, dass ein Modell mit zwei zeitlich und inhaltlich koordinierten Rahmenkrediten für ÖV und Strasse, aber ohne starre Zweckbindung mittels Fonds, am besten geeignet ist.

Die Überlegungen zum Thema "Verkehrsfonds" fliessen in die zweite Etappe der Reformen der Verkehrsplanungsinstrumente ein. Die hier skizzierte zweite Etappe der Reformen lässt sich grundsätzlich mit allen Varianten umsetzen, die im Bericht zum Verkehrsfonds untersucht wurden.

²⁶ Tagblatt des Grossen Rates 2004, S. 1424 ff.

²⁷ 035/03 Motion Kaufmann, Bern – *Gesamtverkehrsfonds und Gesamtverkehrskonzept*; Tagblatt des Grossen Rates 2003, S. 812 ff.

²⁸ 067/03 Motion Käser, Langenthal / Grunder, Hasle-Rüegsau – *Zweckgerichteter Einsatz der Strassengelder*; Tagblatt des Grossen Rates 2003, S. 818 ff.

²⁹ Verkehrsfonds im Kanton Bern, Bericht des Regierungsrates zu den Postulaten Kaufmann 035/03 und Käser/Grunder 067/03.

5 Perimeter für Zusammenarbeitsstrukturen und Planungsinstrumente

5.1 Ziel: Perimeter für Zusammenarbeit und Planungsinstrumente

5.1.1 Perimeter sowohl für Planungsinstrumente wie für Zusammenarbeitsstrukturen

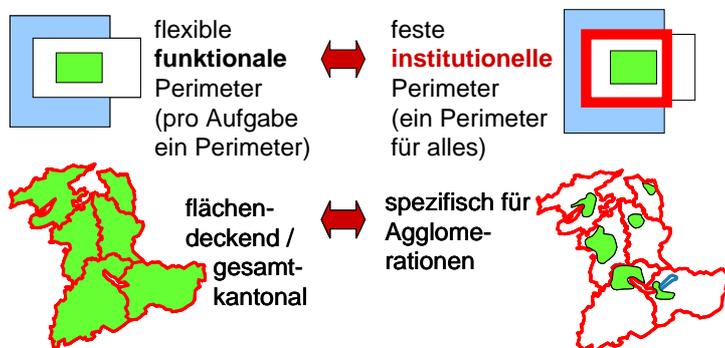
Gesucht sind zweckmässige Perimeter

- für verbindlichere, effizientere und demokratisch besser abgestützte **Zusammenarbeitsstrukturen** (Regionalkonferenz-Modell, vgl. Kapitel 3).
- für das **Planungsinstrumentarium**, insbesondere für die Abstimmung von Siedlung- und Verkehr, aber auch z.B. Kultur und weitere Aufgaben (vgl. Kapitel 4).

Hier bestehen zwei grundlegende Spannungsfelder, wie Abbildung 8 illustriert:

- Flexibel oder fest?
 - Einerseits gibt es für verschiedene Aufgaben jeweils *verschiedene zweckmässige funktionale* Perimeter.
 - Umgekehrt besteht das Bedürfnis, Zusammenarbeitsformen effizienter, einfacher und demokratisch besser abgestützt zu gestalten, und damit möglichst *feste institutionelle* Perimeter zu erhalten.
- Flächendeckend oder nicht?
 - Für viele Aufgaben ist es wünschenswert, wenn die Perimeter und die Institutionen flächendeckend sind.
 - Für andere Fragen besteht u.U. das Bedürfnis, auch kleinere, nicht flächendeckende Perimeter in den engeren Agglomerationen zu bilden.

Abbildung 8 Spannungsfelder bei der Festlegung von Perimetern



In diesen Spannungsfeldern sind Lösungen zu suchen. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Neue verbindlichere Zusammenarbeitsstrukturen sollen von den Gemeinden freiwillig gewählt werden können.
- Andere Zusammenarbeitsstrukturen sollen weiterhin möglich sein.
- Den spezifischen Bedürfnissen der grossen und kleinen Agglomerationen soll Rechnung getragen werden, die Reformen sollen aber ebenso für den ländlichen Raum Verbesserungen ermöglichen.
- Für das aus kantonaler Sicht zentrale Thema, die verbesserte und vereinfachte Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsplanung, sind klare Ansprechpartner und flächendeckende Perimeter notwendig.
- Das Gesamtsystem muss einfacher werden, nicht komplizierter.
- Die Perimeter sollen mit den Perimetern der "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" (vgl. 6.2.1) harmonisiert werden.

5.1.2 Heutige Perimeter – welche eignen sich?

Heute gibt es im Kanton Bern eine Vielzahl von Perimetern und entsprechenden Institutionen mit mehr oder weniger engem Bezug zum Thema Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Diese verschiedenen Perimeter erschweren die Abstimmung der Verkehrs- und der Siedlungsplanung. Sie entsprechen zudem teilweise punkto Entscheidungsstruktur und Perimeter nicht mehr den Bedürfnissen einer optimalen Zusammenarbeit.

Die **BFS-Agglomeration** sind nach statistischen Gesichtspunkten definiert, welche die funktionale Verflechtung einer Region nur schlecht abbilden. Sie müssen zudem nach jeder Volkszählung neu definiert werden. Deshalb eignen sie sich nicht als Perimeter für die neuen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen. Im Übrigen kommt auch in den Vorschlägen des Bundes für eine neue Regionalpolitik die Bedeutung von grossräumigeren Regionen zum Ausdruck, da diese der funktionalen Verflechtung von Kernstadt, Agglomeration und dem weiteren ländlichen Umland besser Rechnung tragen können.

Abbildung 9: Perimeter der 5 BFS-Agglomerationen Bern, Biel, Burgdorf, Interlaken und Thun



Die BFS-Agglomerationsperimeter decken sich nicht mit den heutigen, auf freiwilliger Zusammenarbeit beruhenden Agglomerationsräumen im Kanton Bern. Die **sieben regionalen Projekte**, welche im Rahmen des Projektes Agglomerationsstrategie mitarbeiten, haben andere Perimeter gewählt, die teilweise deutlich grösser sind als die jeweilige BFS-Agglomeration.

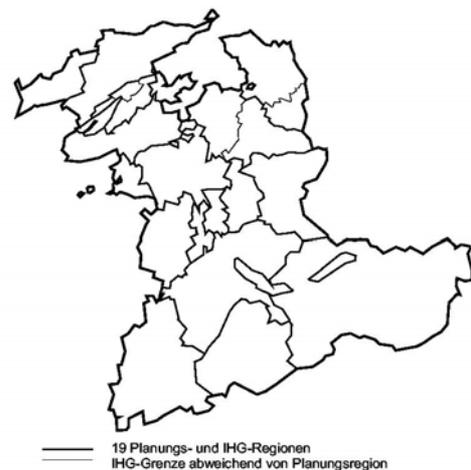
Abbildung 10 Perimeter der sieben regionalen Projekte



Lyss/Aarberg sind auch Teil des regionalen Teilprojektes Bern

Die Perimeter der heutigen **Berg- und Planungsregionen** eignen sich nicht für die Koordination von Gesamtverkehr und Siedlungsentwicklung, da sie teilweise zu kleinräumig sind. Die Perimeter der Planungsregionen sind vor allem im Bereich des Mittellandes und im Seeland anpassungsbedürftig, während sie im Oberland und im Oberaargau sowie im östlichen Emmental noch zweckmässig sind. Zudem können die Planungsregionen nach geltendem Recht nicht alle Gemeinden einer Region zur regionalen Zusammenarbeit einbinden oder verpflichten.

Abbildung 11 Perimeter der Planungs- und IHG-Regionen



Aus kantonaler Sicht sind **einzig die Perimeter der heutigen sechs Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Gesamtverkehr sowie für die regionale Richtplanung sachgerecht**. Die flächendeckenden RVK-Perimeter umfassen nicht Agglomerationen, sondern zeigen die Verkehrsbeziehungen des öffentlichen Verkehrs zum regionalen Oberzentrum auf. Sie umfassen dementsprechend auch den ländlichen Raum. Sie eignen sich vorzüglich als Koordinationsperimeter für die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr. Zudem haben sich die RVK in der ÖV-Planung bewährt. Sowohl für die Abstimmung Siedlung/Verkehr und damit für die Verbesserung des Planungsinstrumentariums wie auch für die Zusammenarbeitsmodelle ist also eindeutig der RVK-Perimeter am besten geeignet.

Abbildung 12 Perimeter der sechs regionalen Verkehrskonferenzen



Im Rahmen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wurden verschiedene Modelle zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassung von Ende 2004/Anfang 2005 hat ergeben, dass ein Modell bevorzugt wird, dass sich in den Aussengrenzen an den RVK orientiert (siehe Abbildung 13 im nächsten Abschnitt). Die Unterteilung des Gebiets einer RVK in zwei Verwaltungsregionen ist möglich (Berner Jura und Biel-Seeland), ebenfalls die Zusammenfassung von zwei regionalen Verkehrskonferenzen in eine Verwaltungsregion (Berner Oberland).

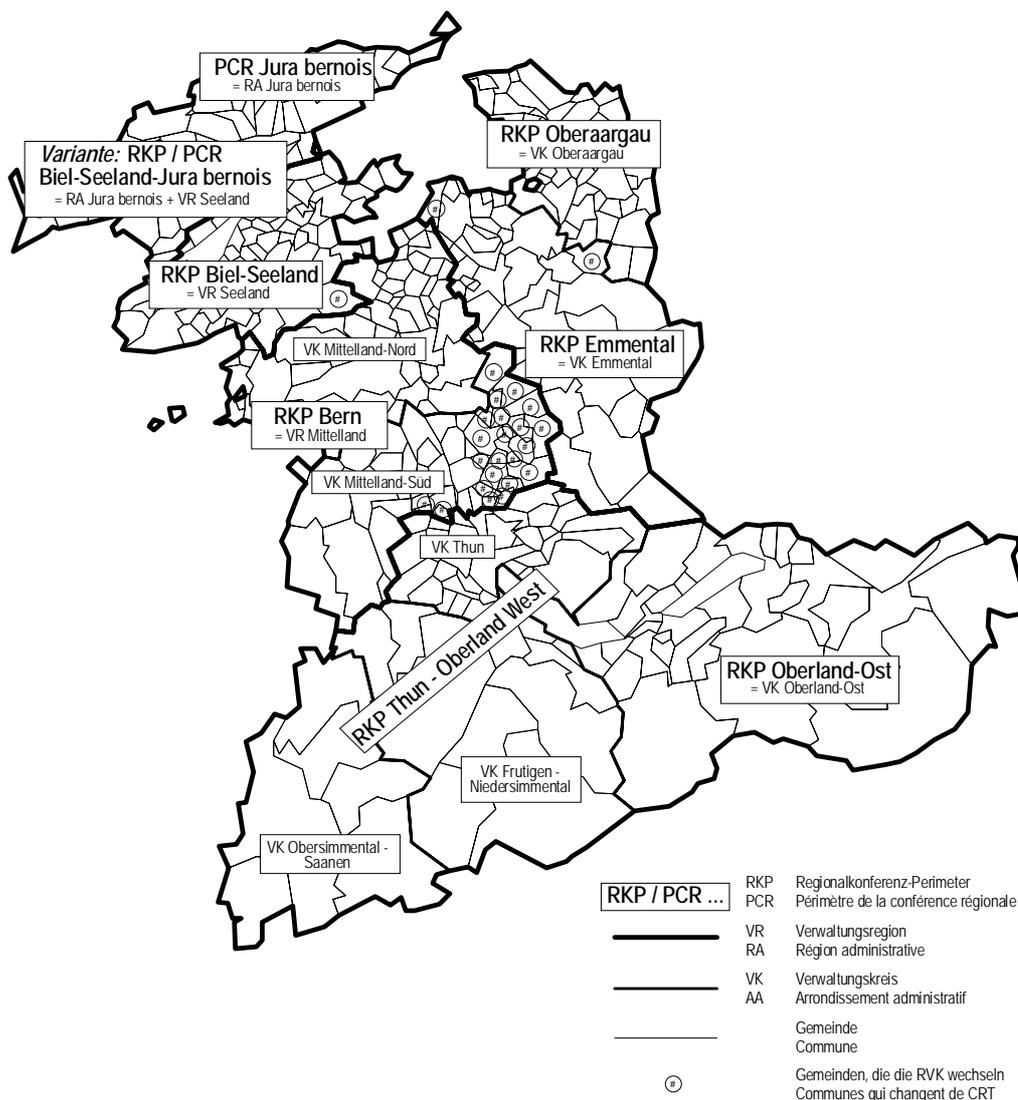
Aus gesamtkantonaler Sicht drängt sich eine klare Definition der Perimeter auf, in welchen neu die Abstimmung zwischen Siedlung und Gesamtverkehr, regionale Richtplanung und weitere vom Kanton zugewiesene Aufgaben (Kultur) stattfinden. Zudem ist anzustreben, dass die Perimeter zumindest in den Aussengrenzen mit jenen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung übereinstimmen.

5.2 Die Reformvorschläge

5.2.1 Die vorgeschlagenen Perimeter

Nachdem die vorgezogene Vernehmlassung zu den Perimetern der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung eine klare Mehrheit für ein Modell ergeben hat, das sich in seinen Aussengrenzen auch an den RVK-Perimetern orientiert, ist eine Harmonisierung problemlos möglich. Dies zeigt die Abbildung 13.

Abbildung 13 Vorschläge für die Perimeter



Regionalkonferenz-Perimeter (RKP)	Verwaltungskreis (VK)	Verwaltungsregion (VR)
Jura bernois	Jura bernois	Jura bernois
Biel-Seeland	Seeland	Seeland
<i>Variante: Biel-Seeland-Jura bernois</i>	<i>Jura bernois</i> <i>Seeland</i>	<i>Jura bernois</i> <i>Seeland</i>
Oberaargau	Oberaargau	
Emmental	Emmental	Emmental-Oberaargau
Bern	Mittelland-Nord Mittelland-Süd	Mittelland
Thun-Oberland-West	Thun Frutigen-Niedersimmental	
Oberland-Ost	Obersimmental-Saenen Oberland-Ost	Oberland

Die Perimeter der bestehenden Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK), namentlich der RVK 3 (Emmental) und RVK 4 (Mittelland), sind soweit nötig an die Perimeter der Verwaltungskreise anzupassen. Davon sind 25 Gemeinden betroffen, die in der vorgezogenen Vernehmlassung zu dieser Umteilung keine Einwände geäussert haben. Falls die Reform der dezentralen Verwaltung nicht in dieser Form zustande kommt, ist von den RVK-Perimetern auszugehen.

Die Perimeter für die Kulturfragen sind nicht kleiner als die heutigen RKK und nicht grösser als die neuen Regionalkonferenzperimeter (RKP).

5.2.2 Perimeter "gross" oder "klein" - vorgeben oder frei wählen?

Soll der Kanton aufgrund strategischer Überlegungen die Perimeter für sinnvolle regionale Zusammenarbeitsstrukturen auf der Basis der heutigen sechs RVK-Perimeter vorgeben oder soll er es ermöglichen, dass sich verbindlichere Zusammenarbeitsstrukturen für die Abstimmung Siedlung/Verkehr auch in kleineren, nicht den ganzen RVK-Perimeter abdeckenden Agglomerationsperimetern bilden?

Um die erwähnten Ziele zu erreichen, wird ein Modell vorgeschlagen, bei dem die **Einführung der Regionalkonferenz freiwillig ist, bei dem aber der Kanton die Perimeter der Regionalkonferenzen so vorgibt**, dass sie den ganzen Kanton abdecken.

Zentral ist, dass die Vorgabe von Perimetern nur für die vom Kanton übertragenen Aufgaben (Abstimmung Verkehr/Siedlung – Entscheid über Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte) gilt: **Für alle anderen (freiwillig von den Gemeinden an die Region übertragenen) Aufgaben können innerhalb des Perimeters der Regionalkonferenz beliebige, kleinere Perimeter (Teilregion) gewählt werden**, und die Regionalkonferenz kann als Plattform genutzt werden.

Der entscheidende Unterschied (vgl. auch Abbildung 4, Seite 23)

- Die vom Kanton übertragenen Aufgaben gelten für den gesamten Perimeter, falls die Urabstimmung positiv ausfällt; es kann somit sein, dass auch einzelne Gemeinden gegen das Regionalkonferenzmodell sind und diese in der Urabstimmung (welche ein Volks- und ein Gemeindemehr erfordert) überstimmt werden. Daher müssen diese Aufgaben - und nach Anhörung der Gemeinden auch die Perimeter - vom Kanton festgelegt werden.
- Die freiwillig gewählten Aufgaben können durch die Regionalkonferenz nur für jene Gemeinden übernommen werden, welche dieser Aufgabenübertragung zustimmen.

5.2.3 Kernelemente des Reformmodells

Regionalkonferenz-Perimeter: Nach Anhörung der Gemeinden und regionalen Organisationen teilt der Kanton das gesamte Kantonsgebiet ausgehend von den RVK-Perimetern flächendeckend in Gebiete ein, in denen das Regionalkonferenz-Modell eingeführt werden *kann*. Damit wird die grossräumige, regionale Zusammenarbeit in den Bereich Siedlungsentwicklung und Gesamtverkehr gefördert und zugleich die kantonale Gesamtsteuerung gewährleistet. Sofern die weiteren Entscheide in der "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" das vorgeschlagene Modell bestätigen, werden sich die Regionalkonferenz-Perimeter danach ausrichten.

Teilregionen: Für freiwillige Aufgaben ist es auch möglich, innerhalb des Perimeters der Regionalkonferenz Teilregionen zu bilden. Es müssen sich also nicht automatisch alle Gemeinden in der Regionalkonferenz zwingend mit Fragen befassen, von denen sie nicht direkt betroffen sind. Denkbar wäre somit beispielsweise, dass die Agglomerationsgemeinden von Interlaken ein Thema behandeln, ohne dass sich die Gemeinden des Oberhasli hierzu zwingend in der Regionalkonferenz äussern müssten. Bestehenden Berg- und Planungsregionen innerhalb dem Perimeter der Regionalkonferenz könnten so z.B. weiterhin gewisse teilregionale Aufgaben zugewiesen werden.

Kantons Grenzen überschreitende Zusammenarbeit: In einigen Regionen (wie z.B. Grenchen/Büren, Centre-Jura) wird bereits heute über die Kantons Grenzen hinweg gemeinsam geplant. Diese Zusammenarbeit soll weitergeführt und soweit zweckmässig auch ausgebaut werden. Die Möglichkeiten werden u.a. im Rahmen der Agglomerationsprogramme (z.B. in der Region Langenthal) geprüft. Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat entsprechende Abklärungen eingeleitet, die der Kanton Bern aktiv unterstützt. Im Rahmen der vorliegenden Reform soll der Regierungsrat die Kompetenz bekommen, mit Nachbarkantonen Vereinbarungen über die Zusammenarbeit von ausserkantonalen Gemeinden in bernischen Regionalkonferenzen und umgekehrt abzuschliessen.

Rolle der bestehenden Berg- und Planungsregionen: Diese ist noch gemeinsam zu definieren, wozu unter Einbezug der Berg- und Planungsregionen Abklärungen durchgeführt wurden. In einigen Regionen überwiegt das Bedürfnis, die Strukturen zu vereinfachen und die Planungsregionen zu Gunsten der Regionalkonferenz aufzugeben. Andere Planungsregionen möchten ihre Aufgaben weiterführen.

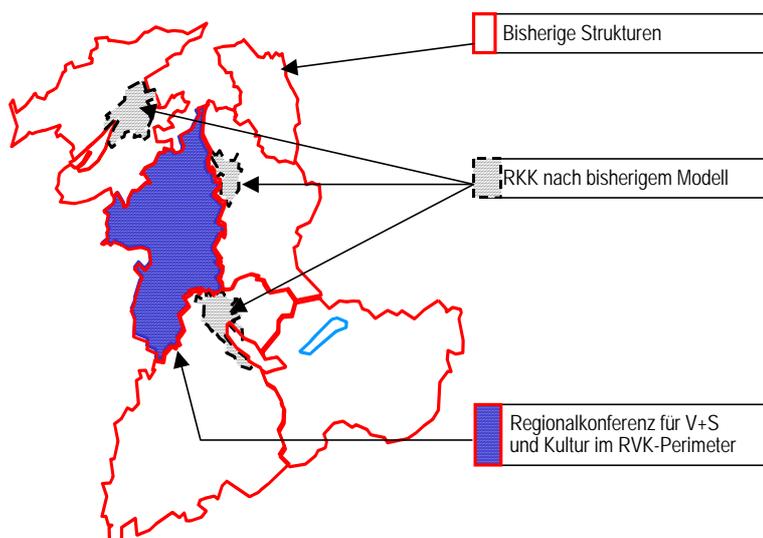
Die Planungsregionen können grundsätzlich im Rahmen des Regionalkonferenz-Modells sowohl ihren Wirkungskreis auf Gesamtverkehrs- und Siedlungsfragen und weitere Themen ausdehnen (z.B. in der Region Oberaargau und Oberland-Ost), wie auch ihren Perimeter ausdehnen und in der Regionalkonferenz aufgehen. Als Teilregionen innerhalb der Regionalkonferenz könnten sie zudem weiterhin wichtige Funktionen wahrnehmen (z.B. Region Oberes Emmental oder als IHG-Region). Die IHG-Regionen können somit auch mit der vorgeschlagenen Reform unverändert weiter geführt werden, sofern sie dies wünschen.

Es ist in erster Linie Aufgabe der Regionen, über die gewünschten Strukturen zu entscheiden und diese - allenfalls in Etappen - herbeizuführen.

5.2.4 Flexibilität und schrittweises Vorgehen im vorgeschlagenen Modell

Wie die folgende Darstellung einer denkbaren stufenweisen Entwicklung zeigt, bietet das Modell sehr viele Entwicklungsmöglichkeiten und viel Flexibilität.

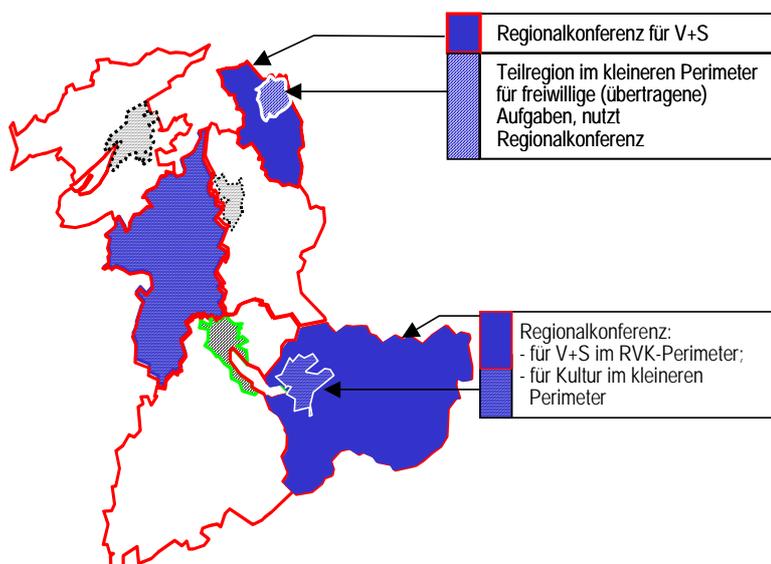
Abbildung 14 Beispiel einer denkbaren (fiktiven) Entwicklung der Modelle - Stadium 1



Eine Region kann sich im RVK-Perimeter für das Regionalkonferenz-Modell entscheiden (Beispiel: Bern). Die Regionalkonferenz übernimmt Aufgaben im Bereich Verkehr/Siedlung sowie Kultur.

Andere Regionen können beim Status quo bleiben. Die RVK und die RKK (sofern vorhanden) bleiben aktiv. Die Erarbeitung des Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepts erfolgt in diesen Regionen durch die RVK zusammen mit den übrigen Akteuren

Abbildung 15 Beispiel einer denkbaren (fiktiven) Entwicklung der Modelle - Stadium 2



Weitere Regionen können das Regionalkonferenz-Modell einführen.

- Falls für die Kulturbeiträge ein kleinerer Perimeter zweckmässig ist, werden die Kulturentscheide in diesem kleineren Perimeter nach dem Regionalkonferenz-Modell gefällt (im Beispiel Interlaken).
- Falls die Regionalkonferenz gegründet wurde, kann sie auch für weitere Aufgaben genutzt werden (für jene Gemeinden, welche der Aufgabenübertragung zustimmen), falls gewünscht auch in einer Teilregion. So kann z.B. in einer Teilregion über die Sportstättenplanung nach dem Regionalkonferenz-Modell entschieden werden (im Beispiel: Oberaargau).

5.2.5 Alternativ-Modelle

Zwei Alternativen zum vorgelegten Modell sind denkbar:

- **Alternative A:** Trotz der aufgezeigten Flexibilität wäre es denkbar, dass auch für die vom Kanton übertragenen Aufgaben (insbesondere Koordination Verkehr/Siedlung) kleinere Agglomerations-Perimeter für das Regionalkonferenz-Modell gewählt werden könnten. In diesen kleineren Perimetern könnten dann – bei positiver Urabstimmung im gesamten Perimeter – auch Gemeinden zum Mitmachen gezwungen werden, in denen das Abstimmungsergebnis negativ ausfällt.

Als Perimeter kommen die Gebiete rund um die Kernstädte Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken in Frage, wobei sich die Perimeter ungefähr an den BFS-Agglomerationen orientieren sollten und maximal den RVK-Perimeter umfassen könnten.

Der Regierungsrat würde die von den Gemeinden vorzuschlagenden Perimeter genehmigen. Wie im Modell des Regierungsrates gilt:

- Wenn eine neue Zusammenarbeitsstruktur gewählt wird, ist diese zwingend zumindest für Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung in ihrem Perimeter verantwortlich, jedoch wird das regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept immer im RVK-Perimeter erarbeitet.
- Weitere Aufgaben können nur für jene Gemeinden übernommen werden, die dieser Aufgabenübertragung zustimmen.
- **Alternative B** sieht eine **obligatorische** Einführung des Regionalkonferenz-Modells vor, so dass (nach einer gewissen Übergangsfrist) alle Regionen flächendeckend über die neuen Strukturen verfügen.

5.2.6 Beurteilung

Im Modell des Regierungsrates (und auch in der Alternative B) ist die Abstimmung von Siedlung und Verkehr **einfacher**, denn sie erfolgt immer im RVK-Perimeter, sei es mit oder ohne Regionalkonferenz-Modell.

In der **Alternative A** nehmen sich – nebst der RVK – Regionalkonferenzen teilweise auch in kleineren, frei gewählten Perimetern (z.B. engere Agglomeration) dieser Thematik an, somit entstehen für den Kanton nochmals **zusätzliche Ansprechpartner und Planungsprozesse** in einem Themenbereich, der unbedingt über den engeren Agglomerationsperimeter hinaus koordiniert werden muss. Hingegen wird dem Bedürfnis der (engeren) Agglomerationen insofern noch stärker Rechnung getragen, sich in einem kleineren Perimeter zu organisieren, als sie auch über Verkehr+Siedlung entscheiden könnten. Die Kernprobleme der Abstimmung Siedlung/Verkehr und vor allem der Gesamtverkehrsplanung liegen i.d.R. in diesen Agglomerationsgebieten, und diese Aufgaben dürften durch die verbindlichen Strukturen daher auch besser gelöst werden. Der Regierungsrat sieht allerdings die Gefahr, dass die parallele Abstimmung zwischen (kleinerer) Agglomeration und (grösserer) RVK umständlich wird und sich die Prozesse verlangsamen, so dass insgesamt die angestrebte Vereinfachung nicht erreicht wird.

Der Regierungsrat ist nach einlässlicher Prüfung der Meinung,

- dass ein **Verzicht auf jegliche Reformen** dazu führt, dass die ausgewiesenen Bedürfnisse nach besserer Zusammenarbeit und besserer Abstimmung Siedlung/Verkehr nicht erfüllt werden;
- dass eine obligatorische Einführung (**Alternative B**) **verfrüht** wäre und den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Regionen zu wenig Rechnung trägt;
- dass kleinere Perimeter zwar möglich sein sollen, nicht aber für die vom Kanton zugewiesene Aufgabe der Abstimmung von Siedlung und Verkehr und der Erarbeitung von regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten, weil dadurch die Situation komplizierter statt einfacher würde, so dass die **Alternative A abgelehnt** wird;
- dass das vorgeschlagene **Modell des Regierungsrates sehr viel Flexibilität** bietet, zugleich aber im zentralen Aspekt der Abstimmung von Siedlung und Verkehr Gewähr bietet, dass das System einfacher und nicht komplizierter wird;

Leitsatz 11: Die zweckmässigen Perimeter für die Koordination Verkehr/Siedlung entsprechen ungefähr den Perimetern der heutigen sechs regionalen Verkehrskonferenzen (RVK). Eine Harmonisierung mit den Perimetern der "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" ist vorgesehen, so dass die Aussengrenzen der Regionen deckungsgleich sind.

Für die vom Kanton übertragene Aufgabe der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung sowie die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte gilt somit der RVK-Perimeter, falls eine Region die Regionalkonferenz einführt.

Im Bereich Kultur kann der Regierungsrat auch kleinere Perimeter festlegen.

Für weitere (von den Gemeinden an die Regionalkonferenz übertragene) Aufgaben können innerhalb des Perimeters der Regionalkonferenz beliebige, kleiner Perimeter gewählt werden.

5.3 Weiterentwicklung der Strategie über die Agglomerationen hinaus

Die im vorliegenden Bericht dargestellten Überlegungen für ein verbessertes Planungsinstrumentarium (Kapitel 4) sowie das Regionalkonferenz-Modell (Kapitel 3) bauen zwar auf den bisherigen Bestrebungen im Bereich Agglomerationsstrategie auf. Sie gehen indessen 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.

Die genauere Analyse der komplexen Thematik hat klar gezeigt, dass es für den gesamten Kanton weder zu zweckmässigen noch zu mehrheitsfähigen Gesamtlösungen führen kann, wenn sich die Überlegungen ausschliesslich auf die Agglomerationen im engeren Sinn beschränken. 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. Dies entspricht auch der Wachstumsstrategie des Regierungsrates und den Forderungen aus dem Grossen Rat nach einer Strategie für den ländlichen Raum. Insofern versteht sich der vorliegende Bericht klar als Weiterentwicklung der bisherigen Agglomerationspolitik, was auch eine neue Begrifflichkeit rechtfertigt.

Es wird daher vorgeschlagen, künftig die umfassendere Bezeichnung "**Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit**" zu verwenden. Gleichzeitig können die Bereiche „Agglomerationsstrategie“ und „Strategie ländlicher Raum“³⁰ miteinander vernetzt werden – wie es den Stossrichtungen und Massnahmen des Kantonalen Richtplans aber auch der Wachstumsstrategie "Stärken und Potenziale entwickeln" entspricht (vgl. Kapitel 7.6, 7.1).

Dabei sollen und werden die spezifischen Anliegen der Agglomerationen weiterhin ein hohes Gewicht haben. Die Reformen dienen vorrangig zur Lösung von Verkehrsproblemen in den Agglomerationen (auch im Hinblick auf allfällige Bundesbeiträge) und erleichtern die

³⁰ Gemäss kantonalem Richtplan ist eine Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raums zu entwickeln und umzusetzen. Zum Leitsatz 5 des kantonalen Richtplans wird u.a. ausgeführt: „Der Kanton strebt regionale Strukturen an, welche die Lebensfähigkeit und Weiterentwicklung der Regionen sicherstellen.“

Zusammenarbeit in Themenbereichen, die für die Agglomerationen besonders wichtig sind. Die aufgezeigte Flexibilität ermöglicht es zudem, die Regionalkonferenz als Entscheidungsplattform auch für den engeren Agglomerationsperimeter zu nutzen. Die entsprechenden Reformen müssen aber zugleich optimal in den gesamtkantonalen Kontext eingebettet sein.

Diese 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.³¹ Es entspricht auch besser den Strukturen des Kantons Bern und dürfte die Akzeptanz der Reformen erhöhen, räumlich ausgewogene Strategien zu präsentieren.

Leitsatz 12: 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.

6 Einführungsstrategie, Zeitplan und Koordination

6.1 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat hat sich dafür entschieden, ähnlich wie beispielsweise beim FILAG (Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich) vorzugehen:

- Der Regierungsrat legt hiermit zuerst einen Bericht vor, der dem Grossen Rat eine **Grundsatzdebatte** ermöglicht, in der er durch allfällige Planungserklärungen die späteren Gesetzgebungsarbeiten vorsehen kann. Der Bericht basiert auf einem Entwurf, der Ende 2004/Anfang 2005 einer Vernehmlassung unterzogen wurde
- Erst anschliessend werden die nötigen **Verfassungs- und Gesetzesänderungen** in die Vernehmlassung geschickt und schliesslich dem Grossen Rat und dem Volk unterbreitet.

Dieser Zeitplan geht davon aus, dass die notwendigen Gesetzesänderungen der **obligatorischen Volksabstimmung** nach Art. 61 Abs. 2 KV unterstellt werden, um diese zeitgleich mit der obligatorischen Abstimmung über die nötigen verfassungsrechtlichen

³¹ Neue Regionalpolitik, Vernehmlassungsvorlage des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements vom April 2004, S. 35 f. Nachdem in den beiden Dossiers "Neue Regionalpolitik des Bundes" und NFA (Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben) weitere Entscheide gefällt sind, werden diese Projekte des Bundes bei der weiteren Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit zu berücksichtigen sein.

Grundlagen den Stimmberechtigten zu unterbreiten. Ab 1. Juni 2006 braucht es für ein Behördenreferendum die Zustimmung von 100 Mitgliedern des Grossen Rates. Der Regierungsrat kann dem Grossen Rat einen entsprechenden Antrag stellen.

Die Verabschiedung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Einführung der regionalen Zusammenarbeitsstrukturen durch den Grossen Rat und die Ansetzung des Abstimmungstermins muss in zeitlicher Hinsicht mit anderen Reformvorhaben politisch gut abgestimmt werden, insbesondere mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung. Bei diesem Reformvorhaben ist nach dem bisherigen Bearbeitungsstand für Herbst 2006 die Volksabstimmung zu den notwendigen Verfassungsänderungen geplant.

Sind die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der neuen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen vom Kanton in Kraft gesetzt worden, braucht es für deren Anwendung in den betroffenen Regionen wie erwähnt zusätzlich eine regionale Urabstimmung (vgl. 3.5.3a). Dabei kann das Regionalkonferenz-Modell in den verschiedenen Regionen zu einem unterschiedlichen Zeitpunkt und Schritt für Schritt eingeführt werden (vgl. hierzu auch 5.2.4). Sofern in einer Region (noch) kein Regionalkonferenz-Modell besteht, werden im Bereich Verkehr+Siedlung die Konzepte von der RVK zusammen mit den weiteren Akteuren erarbeitet.

Die zweite Etappe der Reform der Planungsinstrumente soll auf Anfang 2009 in Kraft treten können.

Abbildung 16 Zeitplan

Wann	Wer	Was
Mai 05	Regierungsrat	Verabschiedung des Berichts an den Grossen Rat
Sept. 05	Grosser Rat	Kenntnisnahme des Berichts und der Leitsätze; evtl. Verabschiedung einer Planungserklärung
ab Mai 05 bis Sommer 06	Regierungsrat	Ausarbeitung und Vernehmlassung Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen
2006/07	Grosser Rat	Beratung der Erlasse Nov.-Session 06 und Feb.-Session 07
ab Frühling 07	betroffene Regionen	Vorbereitung und Organisation der regionalen Grundsatzentscheide
Juni 07	Volk	Verfassungsabstimmung und obligatorische Volksabstimmung über Gesetzesänderungen
im Sep. 07	Regierungsrat	Bei positivem Ausgang der Abstimmungen gestaffelte Inkraftsetzung der kantonalen Grundlagen (Grundlagen für Urabstimmung 1.10.07, Rest 1.1.08)
im Dezember 07	Betroffene Region	Urabstimmungen möglich
1.1.08	Region	Anwendung der neuen Struktur (Regionalkonferenz) möglich
1.1.09	Regierungsrat	Inkraftsetzung der zweiten Etappe (weiter gehende Reformen der Planungs- und Finanzierungsinstrumente)

Leitsatz 13: Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat für die Novembersession 2006 die nötigen Anpassungen von Verfassung und Gesetz für die erste Etappe vor, damit die Änderungen im Falle einer Zustimmung durch Grossen Rat und Volk per 1.1.2008 in Kraft treten können. Die weiter gehenden Reformen der Verkehrsplanungs- und Finanzierungsinstrumente (zweite Etappe) sollen auf Anfang 2009 in Kraft treten.

6.2 Abstimmung mit anderen Reformprojekten

6.2.1 Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

Im Projekt "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" werden die Strukturen und Aufgaben der Regierungsstatthalterämter und weiterer Aufgabenbereiche der dezentralen kantonalen Verwaltung überprüft und den aktuellen Bedürfnissen angepasst. Der Grosse Rat hat sich bereits mehrfach mit diesem Reformprojekt befasst. Das Projekt wird eng mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit koordiniert.

Der Grosse Rat hat sich Ende April 2004 anlässlich der Diskussion eines Berichtes des Regierungsrates für ein sogenanntes Modell 5/8+ ausgesprochen. Gleichzeitig wurde vom Grossen Rat auch das Projekt einer Justizreform behandelt. Die heutigen 13 Gerichtskreise sollen in vier Regionalgerichte überführt werden, wobei für den Berner Jura eine Zweigstelle vorgesehen wird.

Ende 2004/Anfang 2005 wurde eine vorgezogene Vernehmlassung zu den Perimetern der neuen Verwaltungsregionen und -kreise im Rahmen der Reform der dezentralen Verwaltung durchgeführt. Mehrheitlich sind diese auf Zustimmung gestossen, was problemlos eine Harmonisierung mit den hier vorgeschlagenen Perimetern der Regionalen Verkehrskonferenzen RVK erlaubt. Für nähere Erläuterungen vgl. Kapitel 5.

Über das gesamte Vorhaben der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wird nach der aktuellen Planung im Sommer 2005 eine Vernehmlassung stattfinden. Dort werden die Änderung der Verfassung und der Gesetzgebung zur Diskussion stehen.

6.2.2 Strategie ländlicher Raum

Die Strategie wurde von der Volkswirtschaftsdirektion und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im März 2004 gestützt auf den kantonalen Richtplan und die Wachstumsstrategie lanciert und von Anfang an eng mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit koordiniert. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklungspotenziale des ländlichen Raums zu identifizieren und zu mobilisieren und zukünftig die Mittel in den Sektoralpolitiken (Land- und Forstwirtschaft, Regionalentwicklung, Tourismus, Bildung, Gesundheit, Verkehr/Infrastruktur usw.) besser zur Förderung der Wachstumspotenziale in den Regionen auszurichten. In den Wirtschaftsregionen Biel-Seeland, Emmental, Berner Oberland, Oberaargau und der Region Schwarzwasser/Gantrisch wurden Strategien, Konzepte und Massnahmen entwickelt. Schon vorgängig wurde im Berner Jura (Arbeitsgruppe Bloch) mit einem methodisch gleichen Ansatz die Potenziale der Region und mögliche regionalpolitische Massnahmen erarbeitet. Seit dem Frühjahr 2005 liegen

Projektvorschläge der regionalen Arbeitsgruppen vor. Nach Kenntnisnahme durch den Regierungsrat im Juni 2005 werden die strategischen Schlussfolgerungen und Massnahmenvorschläge zu einer kantonalen Strategie Ländlicher Raum samt Massnahmenpaket gebündelt.

Für die Umsetzung der Strategie ländlicher Raum werden die vereinfachten Strukturen in Regionen, welche ab 2008 eine Regionalkonferenz einführen, hilfreich sein.

6.2.3 Statut particulier des Berner Jura

Auf den 1. Januar 2006 tritt das Sonderstatutgesetz (SStG) für den Berner Jura und die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirkes Biel in Kraft. Das Gesetz sieht für die Bevölkerung des Berner Juras und die französischsprachige Minderheit im Amtsbezirk Biel verschiedene Massnahmen und Institutionen vor, die es ihnen erlauben sollen, innerhalb des Kantons Bern ihre Identität zu bewahren sowie ihre sprachliche und kulturelle Eigenart zu stärken. Sodann regelt das Gesetz ihre aktive Teilnahme am kantonalen politischen Leben. Um diese Zielsetzung zu erfüllen, wird ein Bernjurassischer Rat (BJR) und ein Rat für die französischsprachigen Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirkes Biel (RFB) eingesetzt.

Die Befugnisse der beiden vom Kanton geschaffenen kantonalen Organe werden im SStG abschliessend aufgezählt. Es handelt sich dabei nicht um kommunale Aufgaben oder um regionale Aufgaben aus den Bereichen Siedlungs- und Verkehrsplanung, wie sie von der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit hauptsächlich behandelt werden. Insbesondere erfolgt die Wahl des 24 Mitglieder umfassenden BJR direkt durch die Stimmberechtigten der drei Amtsbezirke des Berner Juras. Damit hat der BJR eine andere politische Legitimation als die Zusammensetzung der Regionalkonferenz, die eine politische Entscheidungsplattform der beteiligten Gemeinden darstellt und in welche die Gemeindepräsidien von Amtes wegen Einsitz nehmen.

Überscheidungen mit der Regionalkonferenz könnten sich einzig bei der möglichen Übertragung von Gemeindeaufgaben an den BJR nach Art. 53 SStG ergeben. Heute kann allerdings nicht vorausgesagt werden, wieweit die Gemeinden des Berner Juras von dieser Möglichkeit der Übertragung von Gemeindeaufgaben an den BJR Gebrauch machen werden. Die Übertragung erfolgt nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes und ist für diejenigen Gemeinden verbindlich, die der Aufgabenübertragung zugestimmt haben. Die zweckmässige Aufgabenerfüllung sowie die Zuständigkeitsfragen können der BJR und eine allfällige Regionalkonferenz im Berner Jura vor einer Aufgabenübertragung vorgängig absprechen. Bekanntlich besteht für die Gemeinden des Berner Juras und für die Gemeinden Biel und Leubringen eine Konferenz der Gemeindepräsidien, in welcher die Zusammenarbeit unter den Gemeinden und eine allfällige Aufgabenübertragung sowohl an die Regionalkonferenz oder den BJR diskutiert und vorbereitet werden kann (Art. 59 und 60 SStG).

Im Bereich Kultur muss die Aufgabenteilung zwischen dem BJR und der Regionalkonferenz bei den weiteren Projektarbeiten noch im Detail geklärt werden. Allenfalls ist eine Sonderlösung für den Berner Jura ins Auge zu fassen. Wird im Berner Jura eine Regionalkonferenz für die Abstimmung von Verkehr und Siedlung eingesetzt, stellt sich einzig die Frage, ob sie nicht mit der Konferenz der Gemeindepräsidien des Berner Juras und des zweisprachigen Amtsbezirks Biel zusammengelegt wird, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Rechtsgrundlagen für die Regionalkonferenz werden es zulassen, dass an den Beratungen einer Regionalkonferenz auch Gemeinden ausserhalb des Perimeters teilnehmen können, was die Integration der beiden Gemeinden des Amtsbezirks Biel in eine Regionalkonferenz Berner Jura erlauben würde.

6.2.4 Revision des Kulturförderungsgesetzes

Die Revision des Kulturförderungsgesetzes, dessen Inkraftsetzung zusammen mit den Grundlagen zur Einführung des Regionalkonferenz-Modells auf 2008 vorgesehen ist, erfolgt in enger Abstimmung mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (siehe hierzu Abschnitt 3.4.3)

7 Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Agglomerationen sind die Wachstumsmotoren der Volkswirtschaft, und dies gilt auch für den Kanton Bern. Die vorgeschlagenen Reformen bringen einerseits mit dem Regionalkonferenz-Modell effizientere Entscheidungsprozesse und verbessern damit die Standortgunst. Andererseits erlaubt das optimierte Planungsinstrumentarium eine bessere Koordination von Siedlung und Verkehr, womit die Erschliessungsqualität für Wohnen und Arbeitsplätze verbessert werden kann.

Die Reformen schaffen auch die Voraussetzungen, dass die drängenden Probleme wie etwa absehbare Engpässe in der Verkehrserschliessung optimal gelöst werden können.

Zugleich geht die Strategie über die Agglomerationen hinaus und bezieht auch den ländlichen Raum mit ein. Die Chance zur politischen und wirtschaftlichen Partizipation für diese Region wird verbessert.

7.2 Auswirkungen auf die Finanzen

Die Reformen verbessern und vereinfachen die Abstimmung der Verkehrsplanung mit dem Aufgaben- und Finanzplan. Dadurch wird es einfacher, frühzeitig Prioritäten zu setzen. Mit der besseren Abstimmung von Verkehr und Siedlung wird vermieden, dass Siedlungen abseits von leistungsfähigen Verkehrsachsen entstehen, was jeweils hohe Folgekosten für Kanton und Gemeinden nach sich zieht.

Die Reformen werden auch die Zusammenarbeitsprozesse in den Regionen vereinfachen und damit Kosten sparen. Dies gilt auch für die Kantonsverwaltung, indem Doppelspurigkeiten eliminiert werden können.

Für die Gemeinden entstehen bei einer Einführung des Regionalkonferenz-Modells keine zusätzlichen Kosten, da bisher schon wahrgenommene Aufgaben (Planung, Kultur) in neuen und effizienteren Strukturen erfüllt werden. Bestehende Gremien (RKK, RVK und Planungsregionen) können auf eine Entscheidungsplattform reduziert werden.

7.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Bisher hat die Mitwirkung der Gemeinden in der regionalen und kantonalen Verkehrs- und Siedlungsplanung sehr unterschiedlich funktioniert. Während im ÖV die Mitsprache über die RVK institutionalisiert ist, ist dies im Strassenverkehr nicht der Fall.

Mit dem vorgeschlagenen Regionalkonferenz-Modell besteht die Möglichkeit (aber kein Zwang), zugleich eine wirksame und effiziente Mitsprache in Gesamtverkehrs- und Siedlungsfragen wie auch eine weitaus bessere demokratische Abstützung zu erreichen.

Formal gesehen wird die Gemeindeautonomie durch die Übertragung von Aufgaben an die Region in zwei Teilbereichen eingeschränkt, die allerdings klar regionalen Charakter haben (regionale Abstimmung Verkehr/Siedlung) resp. bereits heute kantonal geregelt sind (Kultur, Beiträge nach Kulturförderungsgesetz; ÖV mit den RVK nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr). Es ist möglich, dass einzelne Gemeinden in der Urabstimmung (trotz der doppelten Hürde mit Volks- *und* des Gemeindemehr) gegen ihren Willen in ein Regionalkonferenz-Modell eingebunden werden (dies ist nur bei den Themen Verkehr/Siedlung und Kultur möglich). Es wurden aber zahlreiche Sicherungen und Mitwirkungsmöglichkeiten eingebaut, welche es faktisch den Gemeinden wesentlich besser erlauben, auf diese Politikbereiche einzuwirken als heute (Behörden- und Volks-Initiative sowie -Referendum; Vertretung in der Regionalkonferenz mit der Möglichkeit des gebundenen Mandats). Nähere Ausführungen sind im Abschnitt 3.2.1 zu finden.

7.4 Auswirkungen auf die Planungs- und Bergregionen

Wie erwähnt wurden zusammen mit den Planungs- und Bergregionen Abklärungen eingeleitet, um deren künftige Rolle gemeinsam zu klären (vgl. 5.2.3, letzter Abschnitt). Folgende Optionen sind offen:

- Grundsätzlich ist es den Gemeinden und Regionen wie erwähnt freigestellt, ob sie die bisherigen Strukturen beibehalten wollen.
- Im Rahmen des Regionalkonferenz-Modells können die Planungs- und Bergregionen
 - ihren Wirkungskreis auf Gesamtverkehrs- und Siedlungsfragen und weitere Themen ausdehnen
 - ihren Perimeter ausdehnen und in der Regionalkonferenz aufgehen
 - als Teilregionen innerhalb der Regionalkonferenz weiterhin wichtige Funktionen (insbesondere im Bereich Planung) wahrnehmen.

In Regionen, welche das Regionalkonferenz-Modell eingeführt haben und erfolgreich anwenden, kann die Planungs- oder Bergregion in die Regionalkonferenz integriert werden. Da die Regionalkonferenz als gemeinderechtliche Körperschaft über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt (vgl. Ziff. 3.7.3), kann sie die Berg- oder Planungsregion ersetzen und deren Aufgaben übernehmen, wenn dies die Gemeinden wünschen.

7.5 Bezug zu den Regierungsrichtlinien

Die vorliegenden Vorschläge entsprechen den Richtlinien der Regierungspolitik 2003-2006, insbesondere dem Ziel „Zusammenhalt im Kanton festigen“. Die Reform ist die Umsetzung der Massnahme „Der Kanton entwickelt unter Einbezug der Betroffenen eine Strategie über die räumliche, wirtschaftliche und verkehrsmässige Entwicklung in den bernischen Agglomerationen“.

7.6 Bezug zum Richtplan

Die Reformen stützen sich unter anderem auf den neuen kantonalen Richtplan ab. Sie entsprechen namentlich den fünf Leitsätze der bernischen Raumordnungspolitik sowie den diesbezüglichen Strategien (B: Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen, C: Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen sowie F: Regionale Stärken erkennen und fördern). Die in diesem Bericht gemachten Vorschläge setzen zudem verschiedene zentrale Massnahmen des Richtplans um:

- Verkehr, Siedlung und Lufthygiene abstimmen B_01,
- Erschliessungsqualität im Gesamtverkehr prüfen und Finanzierungsmechanismen anpassen B_02,
- Im öffentlichen Regional-, Agglomerations- und Ortsverkehr Prioritäten setzen B_04,
- Bei grossen Strassenbauvorhaben Prioritäten setzen (Kantonsstrassen) B_05,
- Zentren- und Agglomerationspolitik erarbeiten C_03,
- Regional differenzierte Förderstrategien für den ländlichen Raum entwickeln F_01.

Der Richtplan bleibt das übergeordnete Steuerungsinstrument der räumlichen Koordination. Entsprechend werden aus dem Richtplan (und aus dem Aufgaben- und Finanzplan) die Vorgaben für die regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte abgeleitet (vgl. Abschnitt 4.2). Nach den jeweiligen Entscheiden zum kantonalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept, das für die zweite Etappe geprüft wird, ist allenfalls der Richtplan in jenen Teilen anzupassen, die vom Konzept betroffen sind. Im Konzept kann bereits darauf hingewiesen werden, welche Elemente des Richtplans voraussichtlich durch den Regierungsrat angepasst werden.

7.7 Konsequenzen bei einer Ablehnung der Reformvorschläge

Wenn die Reformen abgelehnt werden, so kann der Status quo beibehalten werden. Dies bedeutet:

- Die regionale Zusammenarbeit muss sich weiterhin mit den verfügbaren Strukturen (Gemeindeverbände, Vereine, allenfalls öffentlich-rechtliche Anstalten und Aktiengesellschaften) organisieren. Die gewünschte Verbesserung der Abläufe und die demokratische Abstützung von regionalen Entscheiden wird nicht erreicht. Damit wird auch die wirtschaftliche Dynamik der Agglomerationen geschwächt.

- Die Abstimmung von Verkehr und Siedlung leidet weiterhin an unzureichend koordinierten Instrumenten und Abläufen. Die Siedlungsentwicklung kann weiterhin nur ungenügend gesteuert werden. Beides verursacht zusätzliche Kosten auf Gemeinde- und Kantonsebene.
- Für die Agglomerationsprogramme Verkehr+Siedlung besteht kein institutioneller und planerischer Rahmen. Sie werden weiterhin ad hoc und damit notgedrungen mit weniger guter demokratischer Legitimation und unzureichender Eingliederung ins bestehende Instrumentarium der Finanz-, Verkehrs- und Siedlungsplanung realisiert.

8 Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zum Berichtsentwurf für die „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit“ dauerte vom 12. Oktober 2004 bis am 14. Januar 2005. Die Ergebnisse samt den Folgerungen sind in einem separaten Bericht dargelegt worden.³²

Der Bericht und die darin dargestellte Strategie stiessen auf reges Interesse. Bis Ende Januar 2005 gingen insgesamt 119 schriftliche Stellungnahmen ein.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden steht der vorliegenden Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit positiv gegenüber. In einer Umfrage der Kommunalverbände³³ äusserten sich 77% der Gemeinden (bevölkerungsgewichtet 85%) zustimmend. Die dargestellten Strategien zur Schaffung der Voraussetzungen für eine wirkungsvolle überkommunale Zusammenarbeit und die angestrebte Verbesserung der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung werden mehrheitlich begrüsst. In diesem Sinn wird der Bericht als taugliche Grundlage, als „richtiger Wegweiser in die richtige Richtung“ beurteilt. Etwas weniger breite, aber immer noch überwiegende Zustimmung findet das Regionalkonferenz-Modell, wobei in erster Linie zu Einzelheiten der konkreten Ausgestaltung kritische oder skeptische Bemerkungen gemacht werden. Diejenigen Vernehmlassungsteilnehmenden, welche die Strategie als solche und/oder das vorgeschlagene Modell an sich ablehnen, sind klar in der Minderheit. Seitens der kantonalen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion wurden Bedenken zur Machbarkeit der weit reichenden Reformen der Planungs- und Finanzierungsinstrumente im Verkehr vorgebracht.

Den wichtigsten geäusserten Bedenken und Anregungen wurde soweit möglich Rechnung getragen. Es wurden insbesondere folgende Anliegen aufgenommen:

- Senkung der Hürden für die demokratische Mitsprache, das heisst die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen und -referenden wurde vermindert (vgl. 3.5.3). An den vorgeschlagenen Fristen wird festgehalten (Behördeninitiative: 6 Monate; fakultatives Behördenreferendum: 60 Tage).
- Bessere Berücksichtigung der besonderen Situation des Berner Jura (statut particulier, vgl. Abschnitt 6.2.3). Bei den Gesetzgebungsarbeiten wird sichergestellt, dass Widersprüche

³² Bericht zum Ergebnis der Vernehmlassung vom 23.3.2005, verfügbar auf www.be.ch/agr, Stichwort "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit".

³³ Verband Bernischer Gemeinden, Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Verband Bernischer Finanzverwalter, Vereinigung Bernischer Bauverwalter/Bauinspektoren.

und/oder Konflikte mit den für den Berner Jura geltenden besonderen Bestimmungen ausgeschlossen werden.

- Abstimmung der Perimeter auf die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (vgl. 6.2.1 und Kapitel 5).
- Klärung der Bezüge zur Strategie ländlicher Raum (vgl. 6.2.2).
- Klärung der Zusammenhänge mit der Revision des Kulturförderungsgesetzes (vgl. 3.4.3).
- Etappierung der komplexen und weit reichenden Reformen im Bereich der Verkehrsplanungs- und Finanzierungsinstrumente (vgl. 4.2).

Nach eingehender Prüfung verworfen wurden insbesondere folgende Anliegen, die jeweils von einer Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht wurden:

- Kultur nicht einbeziehen: Im Bereich Kultur besteht klar ein grosser Bedarf nach einer Vereinfachung der Strukturen. Deshalb wäre es nicht zweckmässig, die Kultur aus dem Katalog der zwingenden Aufgaben herauszulösen. Die Kulturfragen können in einem kleineren Perimeter diskutiert werden, was die nötige Flexibilität erlaubt. Die Perimeter für die Kulturfragen sollen nicht kleiner sein als die heutigen RKK und nicht grösser als die neuen Regionalkonferenzperimeter.
- Kritik an der Vertretung durch den/die Gemeindepräsidenten/-in in der Regionalkonferenz: Nur das Gemeindepräsidium verfügt über eine hohe demokratische Legitimation und die erforderliche Gesamtsicht für die zu fällenden verbindlichen strategischen Entscheide in der Regionalkonferenz. Die Gemeinden sollen - wie im Bericht vorgeschlagen – die Möglichkeit haben, das Mandat ihrer Vertretung zu binden; mit dieser Möglichkeit wird zum Ausdruck gebracht, dass die oder der Betreffende die Gemeinde vertritt und es sich nicht um ein persönliches Mandat wie in einem Parlament handelt.
- Gewichtung der Stimmkraft in der Regionalkonferenz: Es wurden sowohl Vorschläge für eine stärkere wie für eine schwächere Gewichtung vorgebracht. Der aktuelle Vorschlag erscheint ausgewogen (vgl. 3.5.2b).

Ein Kernpunkt der Diskussionen war die Frage der **Perimeter**. Einerseits werden flexible Perimeter gewünscht sowie die Möglichkeit, Teilregionen zu bilden. Andererseits wird eine verwirliche Vielzahl von Perimetern befürchtet. In diesem Spannungsfeld bilden die Reformen nach Ansicht des Regierungsrates einen guten Mittelweg, der einerseits für die zentrale Frage der Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf die RVK-Perimeter setzt und diese mit den Perimetern der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung abstimmt, andererseits für weitere Sachbereiche durchaus kleinere Perimeter resp. Teilregionen ermöglicht.

Teilweise besteht die Befürchtung, dass die Ausdehnung über die engen Agglomerationen hinaus zu einer "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit" den **Anliegen der Agglomerationen** zu wenig Rechnung trage. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit dem Reformvorschlag die Voraussetzungen geschaffen werden, um allfällige Bundesgelder für den Agglomerationsverkehr zu erhalten, indem sowohl die Abstimmung Siedlung/Verkehr wie auch die Trägerschaften zweckmässig geregelt werden. Dies dient letztlich primär den Agglomerationen. Weiter können die Probleme der Agglomerationen z.B. im Verkehr am besten gelöst werden, wenn ein Gefäss für eine Prioritätensetzung geschaffen wird, wie dies mit dem

Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept für die zweite Etappe vorgesehen ist. Eine ausschliesslich auf die Agglomerationen begrenzte Strategie würde die wichtige Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung ausserhalb der Agglomerationen vernachlässigen, würde mit zusätzlichen Perimetern neue Schnittstellen schaffen und zudem die Akzeptanz auf kantonaler Ebene nicht fördern.

Insgesamt zeigt die Vernehmlassung sehr deutlich den hohen Reformbedarf und die grosse Unterstützung für die Stossrichtung, insbesondere seitens der Gemeinden. Der Regierungsrat hat deshalb – mit den erwähnten Verbesserungen – an der Stossrichtung festgehalten.

9 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht samt den Leitsätzen zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Bern, den 11. Mai 2005

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Egger-Jenzer*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

10 Anhang: Verzeichnis der Leitsätze

- Leitsatz 1: Zur Stärkung seiner Wirtschaftskraft leistet der Kanton Bern einen Beitrag zur Lösung der drängenden Probleme in den Agglomerationen. Er schafft die Voraussetzungen für eine effiziente Zusammenarbeit der Gemeinden und verbessert die Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung. Bei diesen Reformen sind nebst den Anliegen der Agglomerationen auch die Bedürfnisse des ländlichen Raums und der gesamtkantonalen Abstimmung zu berücksichtigen..... 16
- Leitsatz 2: Der Kanton Bern ist bestrebt, mit neuen regionalen Zusammenarbeitsstrukturen die Willensbildung und Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene zu vereinfachen und hierfür die nötigen Grundlagen zu schaffen, unter der Voraussetzung, dass
- die demokratische Mitwirkung gewährleistet ist,
 - die Prozesse und Instrumente insgesamt vereinfacht werden und
 - die Schaffung einer zusätzlichen vierten Staatsebene ausgeschlossen ist.
- Das Regionalkonferenz-Modell ist hierfür eine gute Basis. 20
- Leitsatz 3: Es sind für den ganzen Kanton geltende gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten, welche die freiwillige Einführung neuer regionaler Zusammenarbeitsstrukturen nach dem Modell Regionalkonferenz in allen Regionen ermöglichen. Die Einführung und Auflösung der Regionalkonferenz ist beschlossen, wenn in regionalen Urabstimmungen die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Gemeinden zustimmen. 22
- Leitsatz 4: Falls die Gemeinden das Regionalkonferenz-Modell etablieren, soll diese zwingend für die regionalen Konzepte in den Bereichen Gesamtverkehr und Siedlungsplanung sowie – soweit relevant - im Bereich Kultur zuständig sein. Die Gemeinden können der Regionalkonferenz weitere Aufgaben übertragen, auf Wunsch auch in kleineren Perimetern. Im Bereich dieser weiteren Aufgaben sind die Entscheide der Regionalkonferenz für diejenigen Gemeinden verbindlich, die der Aufgabenübertragung zugestimmt haben..... 25
- Leitsatz 5: Die Mitwirkung der Gemeinden wird nach folgenden Grundsätzen ausgestaltet:
1. Die Gemeinden sind in der Regionalkonferenz durch die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten vertreten, wobei die Stellvertretung durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten bei Verhinderung möglich ist. Die Mandatsbindung der Gemeindevertretungen in der Regionalkonferenz ist durch Beschluss des Gemeinderats zulässig.
 2. Für die Beschlussfassung in der Regionalkonferenz wird die Stimmkraft der Gemeinden massvoll nach ihrer Einwohnerzahl gewichtet.
 3. Es wird eine Behördeninitiative und ein fakultatives Behördenreferendum vorgesehen. 27
- Leitsatz 6: Nebst der Urabstimmung (Leitsatz 3) ist auch in weiteren regionalen Abstimmungen zu Initiativen und Referenden das einfache Mehr der Stimmenden und das einfache Mehr der betroffenen Gemeinden erforderlich. Die weiteren im Bericht skizzierten Grundzüge bezüglich Mitwirkung der Bevölkerung sowie Initiativ- und Referendumsrecht sind im Rahmen der weiteren Arbeiten weiter zu verfolgen und zu konkretisieren. Das kantonale Recht regelt insbesondere das Öffentlichkeitsprinzip und die Informations- und Konsultationsrechte der Bevölkerung. 30

Leitsatz 7: Von der Einsetzung eines regionalen Legislativorgans (Regionalparlament oder dergleichen) wird abgesehen.....	30
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.....	32
Leitsatz 9: Die rechtliche Umsetzung des neuen Regionalkonferenz-Modells erfolgt in Form einer Ergänzung der Kantonsverfassung (neuer Art. 110a KV, Regionale Zusammenarbeit) und einer Anpassung des Gemeindegesetzes.....	34
Leitsatz 10: Die Planungs- und Finanzierungsinstrumente für Verkehr und Siedlung werden etappenweise reformiert, um eine bessere Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung zu erreichen. Dort wo Regionalkonferenzen eingeführt werden, übernehmen diese in einer ersten Etappe die Aufgabe der Regionalen Verkehrskonferenzen. Zudem erstellen sie zu Handen des Kantons regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte. In einer zweiten Etappe werden Vorschläge zur besseren zeitlichen und inhaltlichen Abstimmung der Instrumente der Verkehrs- und der Siedlungsplanung erarbeitet.....	39
Leitsatz 11: Die zweckmässigen Perimeter für die Koordination Verkehr/Siedlung entsprechen ungefähr den Perimetern der heutigen sechs regionalen Verkehrskonferenzen (RVK). Eine Harmonisierung mit den Perimetern der "Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung" ist vorgesehen, so dass die Aussengrenzen der Regionen deckungsgleich sind. Für die vom Kanton übertragene Aufgabe der Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung sowie die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte gilt somit der RVK-Perimeter, falls eine Region die Regionalkonferenz einführt. Im Bereich Kultur kann der Regierungsrat auch kleinere Perimeter festlegen. Für weitere (von den Gemeinden an die Regionalkonferenz übertragene) Aufgaben können innerhalb des Perimeters der Regionalkonferenz beliebige, kleiner Perimeter gewählt werden.....	50
Leitsatz 12: 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.....	51
Leitsatz 13: Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat für die Novembersession 2006 die nötigen Anpassungen von Verfassung und Gesetz für die erste Etappe vor, damit die Änderungen im Falle einer Zustimmung durch Grossen Rat und Volk per 1.1.2008 in Kraft treten können. Die weiter gehenden Reformen der Verkehrsplanungs- und Finanzierungsinstrumente (zweite Etappe) sollen auf Anfang 2009 in Kraft treten.....	53