

Parlamentssitzung vom 19. Juni 2006

Bericht und Antrag
des Gemeinderates an das Parlament
betreffend

Bericht über die Agglomerationsstrategie

1. Bericht des Gemeinderates

Als Anhang erhält das Parlament den Bericht des Gemeinderates vom 17. Mai 2006 zur Kantonalen Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ).

2. Antrag

Der Gemeinderat unterbreitet dem Parlament folgenden

Beschlussesentwurf:

1. Das Parlament nimmt vom Bericht des Gemeinderates vom 17. Mai 2006 zur Kantonalen Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) Kenntnis.
2. Das Parlament nimmt zur Kenntnis, dass eine nächste Berichterstattung des Gemeinderates zur Kantonalen Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit per Frühling 2007 erfolgen wird.

Köniz, 17. Mai 2006

Der Gemeinderat

Beilage:

Bericht des Gemeinderates vom 17. Mai 2006 zur Kantonalen Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)

Bericht über die Agglomerationsstrategie

1. Ausgangslage

In seiner Antwort vom 23. November 2005 zur dringlichen Interpellation Deuber, Ackermann und Maibach betr. Agglomerationsstrategie hat der Gemeinderat dem Parlament einen Bericht über die Agglomerationsstrategie und regelmässige Orientierungen über den Stand des Projekts in Aussicht gestellt.

Die nachfolgende Berichterstattung knüpft an die in der Beantwortung der dringlichen Interpellation Deuber, Ackermann und Maibach bereits vermittelten grundsätzlichen Informationen über die kantonale "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)" im Allgemeinen und das Regionalkonferenz-Modell im Besonderen an und beschränkt sich auf eine knappe Darstellung der zwischenzeitlichen Entwicklungen. Zudem wird im Folgenden auf einzelne Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vertiefter eingegangen. Weiter gehende Informationen und Unterlagen können auch weiterhin im Internet unter <http://www.jgk.be.ch/site/index/agr>, unter der Rubrik Agglomerationspolitik bezogen werden.

2. Kantonale Umsetzungsvorlage zu SARZ

Vom 10. November 2005 bis am 13. Februar 2006 hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern die rechtliche Umsetzungsvorlage "Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit" in eine breite Vernehmlassung gegeben. Diese Vorlage sieht eine gesetzliche Verankerung des neuen Regionalkonferenz-Modells in der Kantonsverfassung, dem Gemeindegesetz, dem Kulturförderungsgesetz, dem Baugesetz, dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr, dem Gesetz über Investitionshilfe für Berggebiete und dem Sonderstatusgesetz vor. Kernstück ist dabei die Erweiterung des kantonalen Gemeindegesetzes, in dem neu alles Nähere zu den Regionalkonferenzen, von deren Entstehen bis zur Auflösung, geregelt werden soll. Inhaltlich geht die Umsetzungsvorlage für das Regionalkonferenz-Modell von folgenden Grundsätzen aus:

- Die Organisation der Gemeinden in Regionalkonferenzen ist freiwillig und kann auch in Etappen eingeführt werden.
- Die Regionalkonferenzen sind gemeinderechtliche Körperschaften mit strategischen Aufgaben und verbindlichen Kompetenzen.
- Die Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten vertreten in der Regel die Gemeinden in den Regionalkonferenzen, wobei die Gemeindeexekutiven nach Bedarf Instruktionen erteilen können (gebundene Mandate).
- Die Stimmkraft der verschiedenen Gemeinden ist abgestuft.
- Regionalkonferenzen können in Teilkonferenzen unterteilt und es können Kommissionen eingesetzt werden.
- Wichtige Vorlagen sind den Gemeinden zur Vernehmlassung vorzulegen.
- Die politische Mitwirkung der Stimmberechtigten und der Gemeinden wird durch die Institute der Initiative und des Referendums gewährleistet.

Der Gemeinderat hat die Revisionsentwürfe sorgfältig überprüft und ist zum Schluss gelangt, dass grösstenteils gut durchdachte und zweckmässige Lösungen vorgesehen sind. Dabei wertete der Gemeinderat insbesondere positiv, dass die Regionalkonferenzen zwar freiwillig entstehen, dank der Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse jedoch klare Kompetenzen haben sollen. Als wesentlich erachtete der Gemeinderat ferner, dass mit dem gewählten Modell die Vorgaben für den Bezug von Bundesbeiträgen an den Agglomerationsverkehr erfüllt werden. Denn die regionale Zusammenarbeit in der Siedlungs- und Verkehrspolitik ist nicht zuletzt deswegen aktuell, weil die in Art. 86 Abs. 3 lit. b^{bis} der Bundesverfassung neu vorgesehene Finanzierung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen gewisse Vorkehrungen der Kantone verlangt, damit Bundesbeiträge ausgerichtet werden können.

Anpassungen hat der Gemeinderat andererseits zu folgenden Punkten verlangt:

- Unveränderte Übernahme der bewährten Perimeter der regionalen Verkehrskonferenzen, da sich die Regionalkonferenzperimeter an der Gemeinsamkeit der Bedürfnisse und Ziele der involvierten Gemeinden orientieren sollten.
- Erhöhung des Stimmkraftanteils der grösseren Gemeinden gegenüber demjenigen der kleinen Gemeinden, indem ein ausgewogenerer Verteilschlüssel gewählt wird. Die vom Kanton vorgeschlagene Stimmkraft von lediglich 10 Stimmen für die Gemeinde Köniz würde, ausgehend von einer Bevölkerung von aktuell rund 38'150 Könizerinnen und Könizern, einen prozentualen Anteil von nur gerade 0,02% ausmachen, während dieser Anteil bei der kleinsten Gemeinde 1,78% beträgt. Wenn der Verteilschlüssel angepasst wird, kann auch die in der Vorlage vorgesehene Kostenbeteiligung nach Massgabe der Stimmkraft beibehalten werden, ohne dass die kleinen Gemeinde zu sehr belastet würden.
- Herabsetzung der erforderlichen Unterschriftenzahlen für eine regionale Volksinitiative auf höchstens 2,5% der Stimmberechtigten, beträgt der prozentuale Anteil bei einer kantonalen Initiative doch lediglich 2,16%.

Während der Vernehmlassungsfrist hat der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) mit einer Umfrage bei allen Gemeinden deren Haltung zur Umsetzungsvorlage des Kantons erfragt. Von den 300 Gemeinden, die geantwortet haben, haben sich 73% (einwohnergewichtet 79%) für und 22% (einwohnergewichtet 17%) dagegen ausgesprochen. Dabei fiel die Zustimmung bei den Gemeinden mit mehr als 2'000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlicher aus. Die Gemeinde Köniz hat sich ihrerseits zustimmend geäussert, unter Verweis auf die in der Vernehmlassung vorgebrachten Vorbehalte.

3. Regionalkonferenz Bern-Mittelland

Nach dem Entwurf des Kantons soll die Regionalkonferenz Bern-Mittelland dereinst 104 Gemeinden mit insgesamt 380'467 Einwohnerinnen und Einwohnern umfassen. Demgegenüber gehören der Regionalen Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (RVK 4) heute 87 Gemeinden an. Die kleinste vorgesehene Mitgliedergemeinde, Clavaleyres, hat 56 Einwohnerinnen und Einwohner, die grösste, die Stadt Bern, deren 122'707. Vertreten werden die Gemeinden einerseits durch die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten, die gemeinsam die so genannte Versammlung bilden, und andererseits durch die Stimmberechtigten, die sich im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte (Volksinitiative und Volksreferendum) an der Entscheidung beteiligen können. Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland wird nur eingeführt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmenden und der Gemeinden im Rahmen einer regionalen Urabstimmung dafür aussprechen werden. Ebenso wird eine allfällige spätere Auflösung die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Regionsgemeinden bedingen. Zu den wichtigen Geschäften der Regionalkonferenz werden Mitwirkungen und Vernehmlass-

sungen durchzuführen sein und die Bevölkerung wird sich mittels Petitionen mit Anliegen an die regionalen Organe wenden können.

4. Mitwirkung des Parlaments

Das Regionalkonferenz-Modell sieht weder regionale Legislativorgane noch einen systematischen Einbezug der Gemeindelegislativen vor. Gegen die Einführung von Regionalparlamenten spricht namentlich, dass

- die neuen regionalen Strukturen keine vierte Staatsebene darstellen sollen, und
- dass ein repräsentativ und ausgewogen zusammengesetztes Regionalparlament dermassen gross sein müsste, dass effiziente Verfahrensabläufe nicht mehr möglich wären.

Im Übrigen ist die demokratische Mitwirkung mit den Referendums- und Initiativmöglichkeiten gewährleistet und es sind auch auf regionaler Ebene Vernehmlassungsverfahren vorgesehen. Ebenso gewährleistet ist schliesslich die ausreichende Information der Bevölkerung, da auch für das Handeln der regionalen Organe das Öffentlichkeitsprinzip gilt.

Was den Einbezug der Gemeindelegislativen betrifft, überlässt es die Umsetzungsvorlage weitestgehend den Gemeinden, wie sie sich im Falle einer Beteiligung an einer Regionalkonferenz innerkommunal organisieren wollen. Der Gemeinderat ist ebenso wie die Exekutiven verschiedener anderer Gemeinden, wie beispielsweise Bern, Zollikofen oder Ostermundigen, der Meinung, es lasse sich aus Gründen der Praktikabilität (markante Verzögerungen der Geschäftsabläufe) und der Gewaltenteilung (die in der Gemeindeordnung statuierte klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Legislative und der Exekutive würde aufgeweicht) kein systematischer Einbezug des Parlaments in die Entscheidungsprozesse vorsehen. So sind insbesondere auch weder eine dauerhafte Mandatierung der Gemeindevertretung durch das Parlament (so genanntes gebundenes Mandat) noch eine alleinige Zuständigkeit des Parlaments, eine Behördeninitiative oder ein fakultatives Behördenreferendum zu lancieren, sinnvoll. Es ist jedoch auch dem Gemeinderat ein klares Anliegen, die mit der Einführung regionaler Organisationsstrukturen in einem gewissen Umfang zwingend einhergehende Beschränkung der demokratischen Mitwirkungsrechte der kommunalen Parlamente beziehungsweise Gemeindeversammlungen für die Gemeinde Köniz auf das nachweislich erforderliche Minimum zu begrenzen. Unerlässlich ist in dem Sinne auch eine kontinuierliche Information des Parlaments über die Regionalgeschäfte. Der Gemeinderat ist bereit, diese Information zu gegebener Zeit zu gewährleisten. Dabei wird über deren Modalitäten noch zu entscheiden sein.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Schaffung der Regionalkonferenzen an sich wird mit geringen, direkten Kostenfolgen verbunden sein. Das AGR geht davon aus, dass sich die mutmasslichen Kosten für die Finanzierung der Geschäftsstellen ungefähr in der gleichen Grössenordnung bewegen werden wie die bisherigen Kosten der Regionalverbände. Soweit die Regionalkonferenzen auch freiwillige Aufgaben wahrnehmen, erhöhen sich die Kosten entsprechend, doch wird dies nur diejenigen Gemeinden betreffen, die ausdrücklich einer Übernahme freiwilliger Aufgaben zustimmen. In der Kulturförderung werden die konkreten Gemeindebeiträge auch inskünftig in Subventionsverträgen festzulegen sein. Dabei wird sich die Gemeinde Köniz allerdings neu gemäss ihrer Stimmkraft (und demzufolge mit einem entsprechend grösserem Gewicht) für eine angemessene Verteilung der Beiträge unter den Finanzierungsträgern einsetzen können. Die für den Abschluss von Subventionsverträgen bisher erforderliche Zustimmung von zwei Dritteln der beitragspflichtigen Gemeinden, die ihrerseits mindestens drei Viertel der Bevölkerung repräsentieren mussten, wird entfallen, da die Regionalkonferenz inskünftig an Stelle der Gemeinden als Vertragspartei auftreten wird. Nebst der differenzier-

teren Mitentscheidungsmöglichkeit der Gemeindevertreter nach Massgabe ihrer Stimmkraft bietet die Regelung, wonach die Beschlüsse der Regionalkonferenz zu den Subventionsverträgen dem fakultativen Referendum unterstehen, zusätzlich Gewähr für deren demokratische Legitimation. Wie bisher werden die Gemeinden im Umfang ihrer Beitragspflicht individuell für ihre Finanzierungsanteile haften und diese werden auch weiterhin als gebundene Ausgaben gelten.

Im Revisionsentwurf zum Gemeindegesetz ist in Art. 157 Abs. 2 eine solidarische Haftung der Mitgliedergemeinden vorgesehen. Diese bezieht sich nur auf die Fälle, in denen Regionalkonferenzen aufgelöst werden, und betrifft ausschliesslich die Verpflichtungen, welche die betreffende Regionalkonferenz selbst eingegangen ist, wie insbesondere Planungskosten. Namentlich die Gemeindebeiträge an kulturelle Institutionen werden von dieser Bestimmung, wie bereits ausgeführt, nicht tangiert.

6. Auswertung der kantonalen Vernehmlassung

Am 13. April 2006 hat der Kanton im Rahmen einer Medienorientierung über die Ergebnisse der kantonalen Vernehmlassung orientiert und den Gemeinden einen detaillierten Auswertungsbericht des Gesamtprojektausschusses (GPA) zukommen lassen. Von den eingegangenen 165 Stellungnahmen der Gemeinden, Parteien, Verbände und Behörden fielen 103 grundsätzlich positiv und 56 skeptisch bis ablehnend aus. 6 Vernehmlassungsteilnehmer haben ausdrücklich auf eine Beurteilung verzichtet.

Umstritten waren insbesondere folgende Diskussionspunkte:

- Die vergleichsweise zu geringe Stimmkraft der grossen Gemeinden:
Der GPA beabsichtigt, die Stimmkraft zu Gunsten der grossen Gemeinden anzupassen.
- Die Kostenverteilung nach Massgabe der Stimmkraft:
Die GPA erachtet es als gerechtfertigt, bei der Kostenverteilung neu an die Bevölkerungszahl anzuknüpfen. Diese Regelung soll allerdings dispositiver Natur sein und von den einzelnen Regionalkonferenzen individuell abgeändert werden dürfen.
- Die Unterschriftenzahlen bei Referenden:
Es ist keine Anpassung geplant, weil die "Referendumshürde" auf eine entsprechende Vorgabe des Grossen Rates zurückgehe.
- Das doppelte Mehr bei Abstimmungen:
Es ist keine Anpassung geplant, weil das doppelte Mehr namentlich bei den Abstimmungen über eine Einführung oder Auflösung einer Regionalkonferenz die erforderliche demokratische Legitimation gewährleiste. Für die übrigen regionalen Abstimmungen erachtet der GPA eine nach dem jeweiligen Gegenstand differenzierte Ausgestaltung zwar als denkbar, im Moment jedoch nicht angezeigt.
- Die Unterstellung unter die Finanzhaushaltsvorschriften für Gemeinden:
Die GPA wird weniger aufwändige Lösungen prüfen. Denkbar wäre namentlich, den Regierungsrat zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg Mindestanforderungen an die Rechnungslegung und Haushaltführung der Regionalkonferenzen festzulegen.
- Die Perimeter der Regionalkonferenzen:
Es sind keine Anpassungen geplant, weil für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit grossräumige Perimeter und eine Abstimmung auf die neuen Verwaltungsregionen und -kreise (gemäss Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung) unerlässlich seien.
- Die explizite Angabe der Zuständigkeiten der Regionalkonferenzen im Gesetz:
Obwohl dies rechtlich nicht zwingend nötig sei, sieht die GPA im Interesse der Transparenz und besseren Lesbarkeit eine eingehendere Umschreibung der obligatorischen Aufgaben in Art. 141 Gemeindegesetz vor.

Dabei sollen folgende Aufgabenbereiche genannt werden:

- a) die regionale Richt-, Verkehrs- und Siedlungsplanung nach den Bestimmungen der Bau- und Verkehrsgesetzgebung,
- b) die regionale Kulturförderung nach den Bestimmungen der Kulturförderungsgesetzgebung,
- c) die weiteren Obliegenheiten gemäss besonderer Gesetzgebung.

7. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung sind teilweise vertiefte Abklärungen vorgesehen, die eine gewisse Korrektur der bisherigen Planung zur Umsetzung der SARZ zur Folge haben. Statt im Herbst dieses Jahres soll nun die bereinigte Umsetzungsvorlage in der Januarsession 2007 dem Grossen Rat und im Herbst 2007 dem Volk unterbreitet werden. Die Inkraftsetzung ist auf Anfang 2008 geplant.

8. Fazit

Der Gemeinderat ist von der Notwendigkeit der Institutionalisierung der regionalen Zusammenarbeit unter den Gemeinden überzeugt und unterstützt das entwickelte Regionalkonferenz-Modell im Grundsatz vorbehaltlos und in der konkreten Ausgestaltung mit wenigen Anpassungsbegehren. Als grosse Agglomerationsgemeinde wird die Gemeinde Köniz in der regionalen Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle einnehmen und damit ihren Einfluss auf die Agglomerationsentwicklungen markant vergrössern können. Da Köniz sowohl ausgeprägt städtische als auch ausgeprägt ländliche Gemeindegebiete hat, kann unsere Gemeinde zudem beide Sichtweisen in den Dialog einbringen und damit einen wichtigen Beitrag zum gegenseitigen Verständnis leisten. Mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit und dem vorliegenden Modell zu deren Umsetzung will der Kanton Bern neue, vielversprechende Wege gehen. Im schweizerischen Vergleich nimmt er damit eine Pionierrolle ein.

Da das Projekt bei den bernischen Gemeinden eine breite Unterstützung genießt, kann heute von dessen Realisierung ausgegangen werden, wenn auch noch mit gewissen inhaltlichen Anpassungen.

Köniz, 9. Mai 2006