

Zukunft der regionalen Zusammenarbeit

**Folgerungen aus der Evaluation der
Strategie für Agglomerationen und Regionale
Zusammenarbeit (SARZ)**

Bericht des Regierungsrates

an den Grossen Rat

Datum RR-Sitzung: 16. August 2017

Datum dieser Fassung 11. Juli 2017

Geschäftsnummer: 800-2015-58

Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung	3
2	Ausgangslage.....	4
3	Durchführung und Ergebnis Evaluation SARZ	5
4	Würdigung der Evaluation SARZ	6
4.1	Gesamtbeurteilung	6
4.2	Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben	6
4.3	Finanzierung	8
4.4	Perimeter	8
4.5	Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr	9
4.6	Agglomerationen und ländlicher Raum.....	9
5	Schlussfolgerungen des Regierungsrats	10
5.1	Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit.....	10
5.2	Keine grundlegende strategische Neuausrichtung	11
5.3	Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben	11
5.4	Finanzierung	12
5.5	Perimeter	13
5.5.1	Perimetergrösse.....	13
5.5.2	Perimeterwechsel von Gemeinden.....	13
5.6	Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr.....	14
5.7	Agglomerationen und ländlicher Raum.....	14
6	Ergebnis des Konsultationsverfahrens	15
7	Antrag	15
	Anhang 1: Leitsätze.....	16
	Anhang 2: Kurzfassung Schlussbericht Ecoplan/BHP Raumplan «Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit».....	17 ff.

1 Kurzfassung

Mit der «Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)» hat der Kanton Bern 2005 als schweizweit erster Kanton eine umfassende Strategie zur Stärkung der Agglomerationen unter Einbezug der ländlichen Räume verabschiedet. Mit SARZ wurde insbesondere das sog. Regionalkonferenz-Modell für die verbindliche regionale Zusammenarbeit der Gemeinden eingeführt.

Wegen diverser parlamentarischer Vorstösse zu SARZ wurde 2016 im Auftrag des Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) eine externe Evaluation durchgeführt. Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat seine Würdigung der Evaluation und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen.

Die Evaluation kommt zusammenfassend zum Schluss, dass SARZ die ursprünglich gesteckten Ziele weitestgehend erreicht hat. Die Mehrheit der befragten Vertretungen aus den Regionen und den Gemeinden zeichnen gestützt auf ihre Erfahrungen ein positives Gesamtbild, auch wenn sie teilweise Bedarf nach Optimierungen sehen und die Prüfung von Anpassungen anregen.

Der Regierungsrat schliesst sich dieser positiven Beurteilung an. Insbesondere – aber nicht nur – bei der Verkehrs- und Raumplanung und deren Koordination braucht der Kanton auch in Zukunft leistungsfähige und demokratisch abgestützte regionale Partner, die in zweckmässigen funktionalen Räumen agieren und verbindlich entscheiden können. Deshalb will der Kanton den Gemeinden weiterhin ein zweckmässiges Instrumentarium für eine effiziente, verbindliche und demokratisch abgestützte regionale Zusammenarbeit zur Verfügung stellen. Aus Sicht des Regierungsrats haben sich die bestehenden rechtlichen, institutionellen und instrumentellen Grundlagen bewährt. Für den Regierungsrat besteht deshalb im Moment kein Anlass für eine grundlegende strategische Neuausrichtung oder für substanzielle Anpassungen der rechtlichen Grundlagen zu SARZ.

Die Zukunft der regionalen Zusammenarbeit sieht der Regierungsrat wie folgt:

- Die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden soll auch künftig gefördert, aber auch eingefordert werden.
- Die Einführung von Regionalkonferenzen bleibt für die Regionen weiterhin freiwillig («bottom-up»-Ansatz). Die flächendeckende Einführung von Regionalkonferenzen als strategische Entscheidplattformen für die verbindliche regionale Zusammenarbeit «aus einer Hand» wird weiterhin angestrebt.
- Das Nebeneinander von Regionen mit einer Regionalkonferenz und Regionen ohne Regionalkonferenz (aber mit einer Planungsregion, einer regionaler Verkehrskonferenz und einem Kulturförderungsgemeindeverband) erhöht zwar den Koordinationsaufwand, hat bisher aber zu keinen nennenswerten Unterschieden in der Qualität der Aufgabenerfüllung geführt und wird vorläufig weitergeführt.
- Die Perimeter und die obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen bleiben unverändert. Die Übernahme von kantonalen Aufgaben wird aber flexibilisiert.
- Die Gesamtverkehrsplanung und deren Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) und die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik erfolgen weiterhin in den bestehenden Regionalkonferenz-Perimetern, die mit den Gebieten der regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) identisch sind.

2 Ausgangslage

Gestützt auf den kantonalen Richtplan (Massnahme C_03) und die Planungserklärung des Grossen Rates vom 21. November 2000¹ lancierte der Regierungsrat Ende 2001 das Projekt «Agglomerationsstrategie Kanton Bern». Die zunächst auf die Agglomerationen fokussierte Strategie wurde in der Folge unter Einbezug des ländlichen Raums zur «Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)» weiterentwickelt und 2005 im entsprechenden Bericht des Regierungsrats vorgestellt.² SARZ zielte darauf ab, die Agglomerationen als Wachstumsmotoren zu stärken, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen. Dafür wurden einerseits auf institutioneller Ebene das Regionalkonferenz-Modell entwickelt und andererseits als behördenverbindliches Planungsinstrument zur Abstimmung der Gesamtverkehrs- und Siedlungsentwicklung das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) eingeführt. Der Grosse Rat hat am 13. September 2005 mit 95 zu 56 Stimmen vom Bericht des Regierungsrates zustimmend Kenntnis genommen und dazu eine Planungserklärung verabschiedet.³ In der kantonalen Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 wurden die für die Umsetzung von SARZ nötigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen durch die Stimmberechtigten deutlich angenommen und sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.⁴

Wie der Regierungsrat in Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse und in den Legislaturzielen 2014-2018⁵ angekündigt hat, wurde die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit im Hinblick auf allfällige Optimierungen des Regionalkonferenz-Modells einer externen Evaluation unterzogen.

Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen mit Bezug zu SARZ

- Postulat Matti vom 29.03.2012 (P 087/2012) «Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura» (am 20.01.2014 vom Grossen Rat angenommen und am 16.09.2015 abgeschrieben)⁶
- Motion Rösti vom 18.11.2013 (M 310/2013) «Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK), zweite Generation» (am 20.01.2014 vom Grossen Rat als Postulat [Ziff. 2] bzw. als Motion [Ziff. 3] angenommen)
- Postulat Müller/Grivel vom 03.09.2014 (P 177/2014) «Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?» (am 19. März 2015 vom Grossen Rat angenommen)
- Motion Daetwyler vom 22.01.2015 (M 041/2015) «Weg mit den institutionellen Bremsen bei Gemeindefusionen» (am 16. September 2015 vom Grossen Rat als Postulat angenommen)
- Motion Knutti/Freudiger/Berger/von Känel/Gschwend-Pieren vom 16.03.2015 (M 085/2015) «Keine Ungleichbehandlung von Regionen ohne Regionalkonferenz» (am 10. Juni 2016 vom Grossen Rat in Punkt 2 als Postulat angenommen)
- Motion Guggisberg / Bichsel / Vogt vom 02.06.2015 «Mehr Stimmkraft für kleinere und ländliche Gemeinden in den Regionalkonferenzen» (M 166/2015) (am 27. Januar 2016 vom Grossen Rat als Postulat angenommen)

¹ Mit (Ziff. 2.5) der Planungserklärung vom 21.11.2000 wurde der Regierungsrat eingeladen, einen Bericht über die künftige Strategie in Bezug auf die bernischen Agglomerationen (Institutionalisierung, verbindliche Zusammenarbeitsregelungen usw.) vorzulegen.

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

³ Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 829 ff. und S. 852 ff.

⁴ BAG 07-102 und BAG 07-103.

⁵ Kapitel 4 (S. 11) der „Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018“ vom 29.10.2014, vom Grossen Rat am 19.01.2015 zur Kenntnis genommen.

⁶ Siehe dazu den Bericht der Arbeitsgruppe Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura («Bericht Annoni») vom 30.03.2015

- Interpellation Etter vom 16.08.2015 (I 199/2015) «Ist das Programm SARZ gescheitert?»
- Motion Brand / Müller / Ruchti vom 01.09.2014 (M 164/2014) «Regionalkonferenzen: Entscheide demokratisch abstützen» (am 17. November 2014 zurückgezogen)
- Motion Müller vom 06.12.2015 (M 312/2015) «Gesetzliche Grundlagen für einen Verwaltungs-kreiswechsel» (am 5. September 2016 vom Grossen Rat als Postulat angenommen)
- Motion Schnegg (M 062/2017) «Übergeordnete Strategie für die Regierungstätigkeit - Strategische Eckwerte für Regionen» (am 7. Juni 2017 vom Grossen Rat angenommen)
- Planungserklärung SVP (Augstburger / Rufener) vom 19.01.2015 zu Ziel 1 der Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2018, wonach eine Strategie zu entwickeln ist, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist⁷

Hiermit unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat seine Würdigung der Evaluation und seine Schlussfolgerungen für die künftige Ausrichtung der regionalen Zusammenarbeit. Es handelt sich um einen Bericht im Sinn von Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c GRG⁸, der vom Grossen Rat ganz oder teilweise zur Kenntnis genommen oder mit Auflagen an den Regierungsrat zurückgewiesen werden kann. Mit der Kenntnisnahme kann der Grosse Rat Planungserklärungen zum Bericht abgeben.

Wenn der Grosse Rat den entsprechenden Leitsätzen zustimmt, wird der Regierungsrat anschliessend die notwendigen Folgearbeiten zeitnah an die Hand nehmen und dem Grossen Rat allenfalls nötige Gesetzesanpassungen zu gegebener Zeit vorlegen.

3 Durchführung und Ergebnis Evaluation SARZ

Mit der Durchführung der Evaluation SARZ wurde 2016 die Arbeitsgemeinschaft bestehend aus Ecoplan AG und BHP Raumplan AG sowie den Experten Rudolf Muggli und Prof. Reto Steiner beauftragt. Im Rahmen der Evaluation führten die Evaluatoren rund 60 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden, Regionalkonferenzen und weiteren regionalen Gremien sowie kantonalen Stellen und organisierten einen Workshop mit Gemeinde- und Regionsakteuren. Der Ende 2016 vorgelegte Schlussbericht⁹ wurde vom Regierungsrat am 11. Januar 2017 zur Kenntnis genommen. Er bildet die Beilage zum vorliegenden Bericht des Regierungsrates.

Der Schlussbericht stellt die Entstehung, die Kernelemente, die Ziele und die Wirkungen von SARZ umfassend dar und zeigt Optionen für eine Optimierung und Weiterentwicklung des Regionalkonferenz-Modells auf. Zusammenfassend kommen die Evaluatoren zum Schluss, dass SARZ die gesteckten Ziele weitgehend erreicht hat. Die meisten Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit und der regionalen Planung haben sich demnach gut eingespielt und sind sukzessive verbessert worden. Die Mehrheit der befragten Akteure aus den Regionen, den urbanen und den ländlichen Gemeinden zeichnen gestützt auf ihre Erfahrungen ein posi-

⁷ 2013.RRGR.802, Richtlinien der Regierungspolitik 2015 - 2018. Legislaturziele des Regierungsrates, Tagblatt des Grossen Rates 2015, S. 11 ff. - Die Planungserklärung hat folgenden Wortlaut: «Zur Stärkung der regionalen und gesamtkantonalen Leistungsfähigkeit sowie der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land ist eine Strategie zu entwickeln, wie die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern zukünftig zu gestalten ist. Dabei sind insbesondere die Entwicklungschancen der einzelnen Regionen und ihrer Zentren aufzuzeigen sowie die Punkte Regionen ohne Regionalkonferenz sowie Kompetenzen, Aufgabenbereiche, Grösse und Struktur der Regionalkonferenzen vertieft zu behandeln; ein Lösungsvorschlag hat bis Ende Legislatur vorzuliegen. Gemeindefusionen und regionale Zusammenarbeitsformen sind in der Strategie ebenfalls präziser aufzuführen.»

⁸ Gesetz vom 4.6.2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG), BSG 151.21

⁹ Ecoplan/BHP Raumplan: Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Schlussbericht vom 15.12.2016

tives Gesamtbild, auch wenn sie in einigen Punkten Bedarf nach Optimierungen sehen und die Prüfung von Anpassungen anregen.

4 Würdigung der Evaluation SARZ

4.1 Gesamtbeurteilung

Der Regierungsrat beurteilt die Evaluation und den gestützt darauf verfassten Schlussbericht vom Dezember 2016 als sorgfältige, umfassende und ausgewogene, in der Erarbeitung breit abgestützte Grundlage für die politische Diskussion. Der Regierungsrat hält insbesondere fest, dass SARZ als übergeordnete *Strategie* betrachtet und gewürdigt werden muss und nicht auf Regionalkonferenzen reduziert werden kann. Zielsetzung dieser Strategie ist die Sicherstellung der kohärenten, flächendeckenden und verbindlichen regionalen Zusammenarbeit der Gemeinden, um einerseits die Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung in funktionalen Räumen aufeinander abzustimmen und gesamtkantonal zu koordinieren und andererseits weitere koordinationsbedürftige Aufgaben im Bereich Regionalpolitik, Kulturförderung und Energieberatung gemeindeübergreifend zu erfüllen. Dafür wurden mit SARZ mit dem Regionalkonferenz-Modell und den RGSK die nötigen und zweckmässigen institutionellen und instrumentellen Grundlagen geschaffen. Regionalkonferenzen verfügen als öffentlich-rechtliche Körperschaften über die nötige demokratische Legitimation für verbindliche (Mehrheits)-Entscheide und ermöglichen als multifunktionale strategische Entscheidplattformen eine sektorübergreifende regionale Gesamtsicht. Auch in Regionen, wo bislang noch keine Regionalkonferenzen eingeführt worden sind, haben sich leistungsfähige Organisationen für die sektor- bzw. themenspezifische Zusammenarbeit und Koordination über die Gemeindegrenzen hinweg entwickelt. Das Nebeneinander von Regionen mit Regionalkonferenzen und Regionen, in denen in anderen regionalen Gremien sektor- bzw. themenspezifisch zusammengearbeitet wird, ist deshalb weiterhin im Sinn einer Übergangslösung fortzuführen. Mittel- bis langfristiges Ziel bleibt aber für den Regierungsrat die flächendeckende Einführung von Regionalkonferenzen.

Insgesamt ergibt sich aus Sicht des Regierungsrats ein positives Gesamtbild, auch wenn punktuell gewisse Justierungen sinnvoll sein können.

Bevor der Regierungsrat im Folgenden zum Ergebnis der Evaluation in ausgewählten Schlüsselthemen Stellung nimmt, ist festzuhalten, dass diese Themen teilweise so eng miteinander verknüpft sind, dass Anpassungen nicht isoliert betrachtet werden können. Das gilt insbesondere für die Diskussion zu den „Aufgaben“ und den „Perimetern“ der regionalen Zusammenarbeit, indem Anpassungen bei den Perimetern zwangsläufig Auswirkungen auf die Aufgaben haben.

4.2 Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass sich dank SARZ sowohl die Zusammenarbeit der Gemeinden in regionalen Fragen als auch die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Kanton insgesamt verbessert und teilweise intensiviert hat. Die Zusammenarbeitsstrukturen haben sich demnach insgesamt bewährt.

Gemäss Evaluation hat sich die regionale Zusammenarbeit – einerseits zwischen den Gemeinden und andererseits zwischen Kanton und Regionen – insgesamt verbessert und intensiviert, auch wenn die mit SARZ angestrebte Einführung von Regionalkonferenzen noch nicht

flächendeckend umgesetzt werden konnte¹⁰, zumal die Einführung von Regionalkonferenzen freiwillig ist.¹¹ In den Regionen, wo (noch) keine Regionalkonferenzen bestehen, erfolgt die regionale Zusammenarbeit in den Bereichen Raumplanung und Verkehrsplanung (und deren gegenseitige Abstimmung), Regionalpolitik, regionale Kulturförderung und Energieberatung sektor- bzw. themenspezifisch in (mehreren) regionalen Gremien.¹² Der Regierungsrat erachtet die Aussagen im Evaluationsbericht als schlüssig. Er hält fest, dass SARZ bewusst von einem «bottom-up»-Ansatz bzw. vom Grundsatz der Freiwilligkeit für die Einführung von Regionalkonferenzen ausging, womit in Kauf genommen wurde, dass nicht alle Regionen eine Regionalkonferenz einführen wollen (wie in den Regionen Oberaargau und Thun Oberland-West) oder dass die Einführung durch besondere Umstände blockiert wird (wie in der Region Seeland – Biel/Bienne – Jura bernois). Dass neben den öffentlich-rechtlichen Regionalkonferenzen heute nach wie vor verschiedene andere regionale Gremien existieren, die sektor- bzw. themenspezifisch und teilweise in anderen (kleineren) Perimetern agieren, ist als Konsequenz daraus hinzunehmen. In den Regionen ohne Regionalkonferenz, aber mit mehreren sektor- bzw. themenspezifisch tätigen anderen Gremien, und durch das Nebeneinander von Regionen mit und solchen ohne Regionalkonferenzen steigt zwar der Koordinationsbedarf (z.B. bei der Erstellung der RGSK), die regionale Zusammenarbeit funktioniert aber trotz des Nebeneinanders von Regionalkonferenzen, Planungsregionen, Regionalen Verkehrskonferenzen und Kulturförderungsverbänden gut. Für den Regierungsrat ist entscheidend, dass die regionalen Organisationen ihre Aufgaben effizient und gut erfüllen. Auch wenn weiterhin die flächendeckende Einführung von Regionalkonferenzen angestrebt wird, ist in einer Übergangsphase das Nebeneinander von Regionen mit Regionalkonferenzen und Regionen ohne Regionalkonferenzen (aber mit mehreren sektor- bzw. themenspezifischen regionalen Gremien) hinzunehmen.

Der Katalog (Art und Umfang) der obligatorischen *Aufgaben* wird gemäss Evaluation von den Regionalkonferenzen und übrigen regionalen Gremien als zweckmässig beurteilt.¹³ Handlungsbedarf orten die Evaluatoren bei der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenzen: Demnach wird einerseits die Übertragung von (optionalen) Aufgaben vom Kanton an die Regionalkonferenzen und andererseits die Übernahme von freiwilligen Aufgaben von den Gemeinden durch die Regionalkonferenzen als zu kompliziert beurteilt.

Der Regierungsrat erachtet Art und Umfang der gesetzlich definierten obligatorischen Aufgaben als zweckmässig und sachgerecht. Er nimmt zur Kenntnis, dass das Verfahren für die Aufgabenübertragung von weiteren (freiwilligen) Aufgaben von den Regionalkonferenzen als (zu) kompliziert beurteilt wird. Für den Regierungsrat besteht aufgrund der Evaluation zwar kein grundlegender Anpassungsbedarf, er verschliesst sich einer Flexibilisierung der Aufgabenübertragung aber nicht a priori. Die Übertragung von kantonalen Aufgaben, welche die Regionalkonferenzen optional übernehmen können, ist für den Regierungsrat ein Ansatz, der weiterverfolgt werden sollte (siehe Ziff.5.3).

¹⁰ Regionalkonferenzen wurden bislang in den drei Regionen Oberland-Ost (1.7.2008), Bern-Mittelland (1.1.2010) und Emmental (1.1.2013) eingeführt. Im Oberaargau und in der Region Thun Oberland-West wurde die Einführung einer Regionalkonferenz abgelehnt, in der Region Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois ist die Einführung aufgrund der laufenden Jura-Debatte sistiert.

¹¹ Die Einführung von Regionalkonferenzen ist insofern freiwillig, als jede Region selber in einer regionalen Abstimmung entscheidet, ob und wann dort eine Regionalkonferenz eingeführt werden soll, wobei es für die Einführung die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden und der Mehrheit der Gemeinden (Doppeltes Mehr) braucht.

¹² Raumplanung, Regionalpolitik und Energieberatung werden von den Planungsregionen (Vereine) wahrgenommen, für die Gesamtverkehrsplanung sind die regionalen Verkehrskonferenzen (RVK; Vereine) zuständig und für die regionale Kulturförderung wurden Gemeindeverbände (öffentlich-rechtliche Körperschaften) gebildet.

¹³ Die Regionalkonferenzen nehmen nach Massgabe der besonderen Gesetzgebung als obligatorische Aufgaben wahr: die regionale Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, die regionale Kulturförderung, die regionalen Aufgaben im Bereich Regionalpolitik und die regionale Energieberatung. Durch (formelles) Gesetz können den Regionalkonferenzen weitere obligatorische Aufgaben übertragen werden.

4.3 Finanzierung

Für die Finanzierung des Betriebs der regionalen Gremien und ihrer Projekte bestehen zwar (verschiedene) gesetzliche Grundlagen, gemäss Evaluation SARZ ist das Finanzierungssystem insgesamt aber unübersichtlich. Namentlich die für die regionale Raumplanung zuständigen Planungsregionen (Vereine) kritisieren teilweise, dass sie weniger Staatsbeiträge erhalten als die Regionalkonferenzen. Der Regierungsrat erachtet das bestehende Finanzierungssystem bei der regionalen Zusammenarbeit als zweckmässig und ausreichend. Dass die Regionalkonferenzen gegenüber den vereinsrechtlich organisierten Planungsregionen höhere Staatsbeiträge erhalten, ist nicht nur im Sinn eines finanziellen Anreizes zur Einführung von Regionalkonferenzen politisch gewollt, sondern sachlich auch dadurch gerechtfertigt, dass die Regionalkonferenzen „aus einer Hand“ und aus einer regionalen Gesamtsicht alle obligatorischen Aufgaben im Bereich Raumplanung, Verkehrsplanung, Kulturförderung und Energieberatung wahrnehmen, womit die Anzahl regionaler Gremien reduziert wird. Im Gegensatz dazu sind die Planungsregionen für die regionale Raumplanung zuständig, während die weiteren Aufgaben in anderen eigenständigen Gremien erfüllt werden (müssen). Die Idee von negativen Anreizen gegenüber den Planungsregionen ist aus Sicht des Regierungsrats nicht zielführend.

4.4 Perimeter

Gemäss Evaluation geht es beim Thema «Perimeter der regionalen Zusammenarbeit» einerseits um die Frage, ob die geltenden Perimeter der Regionalkonferenzen und der übrigen regionalen Gremien grundsätzlich die richtigen sind. Andererseits besteht bei einzelnen Gemeinden der Wunsch, zu einer anderen Regionalkonferenz oder zu einem anderen Verwaltungskreis zu wechseln. Die heutigen Perimeter der Regionalkonferenzen werden gemäss Evaluation hinsichtlich ihrer Eignung für die Aufgabenwahrnehmung und Identitätsstiftung in den einzelnen Regionen unterschiedlich, teilweise auch kontrovers beurteilt.

Für den Regierungsrat geht es um zwei unterschiedliche Aspekte, die voneinander zu trennen sind. Einerseits sind die Perimeter der Regionalkonferenzen angesprochen, wie sie im Rahmen von SARZ auf Verordnungsstufe¹⁴ definiert wurden, andererseits geht es um die Zugehörigkeit von (einzelnen) Gemeinden zu den betreffenden „Regionen“ bzw. dezentralen kantonalen Verwaltungseinheiten (vgl. dazu nachfolgend Kapitel 5.5.2).

Der Regierungsrat erinnert daran, dass die Perimeter der Regionalkonferenzen, wie sie im Rahmen von SARZ nach Anhörung der Regionen festgelegt wurden, identisch sind mit den Perimetern der seit langem bewährten und anerkannten RVK-Perimeter. Da die RVK-Perimeter auch massgebend waren für die Festlegung der Verwaltungsregionen bzw. der Verwaltungskreise im Rahmen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung¹⁵ (sog. «Bezirksreform»), sind die Perimeter der Regionalkonferenzen, der RVKs und der dezentralen kantonalen Verwaltungseinheiten aufeinander abgestimmt. Die geltenden Perimeter der Regionalkonferenzen sind das Ergebnis der seinerzeit im Rahmen von SARZ geführten breiten politischen Diskussion. Mit je einer Kernstadt mit einer Agglomeration (gemäss Definition des Bundesamts für Statistik, BfS) und dem ländlichen Umland bilden sie die funktionalen Räume, in denen die Siedlungsentwicklung und Gesamtverkehrsplanung aus einer regionalen Gesamtsicht abgestimmt und regionalpolitische Aufgaben gelöst werden müssen. Für die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) und die Regionalpolitik kommen aus fachlicher Sicht ausschliesslich diese Perimeter in Frage, Anpassungen wären ein Rückschritt. Für die regionale Kulturförderung sind spezialgesetzlich bereits heute be-

¹⁴ Siehe Anhang 1 zur Verordnung vom 24.10.2007 über die Regionalkonferenzen (RKV), BSG 170.211

¹⁵ Mit der – mitunter auch als «Bezirksreform» bezeichneten – Reform wurden die früheren 26 Amtsbezirke als dezentrale kantonale Verwaltungseinheiten durch 10 Verwaltungskreise (und 5 Verwaltungsregionen) abgelöst.

sondere Perimeter vorgesehen. Für die weiteren Aufgaben besteht mit der Möglichkeit, Teilkonferenzen zu bilden, Raum für eine flexible Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit. Der Regierungsrat nimmt die in der Evaluation geäußerte Kritik und die im Nachgang zur Evaluation angestellten Überlegungen zur Weiterentwicklung des Regionalkonferenzmodells zur Kenntnis. Für den Regierungsrat müssen die RGSK und die Aufgaben im Bereich Regionalpolitik in den bestehenden Perimetern koordiniert werden. Der Regierungsrat erachtet das heute bestehende Regionalkonferenzmodell mit der Möglichkeit, Teilkonferenzen zu bilden, deshalb grundsätzlich für ausreichend.

4.5 Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Für die (bessere) regionale Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung wurde im Rahmen von SARZ das Instrument der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) eingeführt. Bestandteil des RGSK ist das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (AP V+S).¹⁶ Die RGSK sind gemäss Evaluation als Planungsinstrument mehrheitlich akzeptiert und erfüllen ihren Zweck, auch wenn ihre Erarbeitung als anspruchsvoll und die periodische Aktualisierung als aufwändig beurteilt werden. Neben dem Vierjahresrhythmus für die Aktualisierung wird gemäss Evaluation kritisiert, dass sich die ländlichen Gebiete tendenziell weniger mit den RGSK identifizieren als die städtische(re)n Gebiete und Agglomerationen.

Für den Regierungsrat sind die RGSK wichtige und zweckmässige Planungsinstrumente, die sich sowohl als Träger für die AP V+S als auch als Grundlage für die kantonale Prioritätensetzung im Bereich Siedlung und Verkehr etabliert haben. Für den Regierungsrat sind die RGSK auch deshalb unverzichtbar, weil die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes für die Ausweisung von neuen Bauzonen und für die so genannte Arbeitszonenbewirtschaftung eine regionale Abstimmung voraussetzt und Einzonungen von Fruchtfolgeflächen nur noch für ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel zulässig sind, was namentlich die Abstimmung im Rahmen des RGSK bedingt. Die regionale Abstimmung im Rahmen des RGSK ist somit eine Grundvoraussetzung, um neue Einzonungen in Zukunft noch genehmigen zu können. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Aktualisierung und Überarbeitung der RGSK in einem Vierjahresrhythmus für die regionalen Planungsträger und für die beteiligten kantonalen Stellen aufwändig und anspruchsvoll ist. Für die Aktualisierung der AP V+S als Teil der RGSK und als Grundlage für die Ausrichtung von bedeutenden Bundessubventionen ist der Vierjahresrhythmus aber vom Bund vorgegeben und kann deshalb nicht angepasst werden. Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich der Aufwand für die periodische Aktualisierung der RGSK mit zunehmender Routine mittelfristig auf ein verträgliches Mass einpendeln wird, zumal der Fokus künftig vermehrt auf die überarbeitungsbedürftigen Teilbereiche gerichtet werden soll (siehe Ziff. 5.6).

4.6 Agglomerationen und ländlicher Raum

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass SARZ einen Beitrag zur Stärkung der Agglomerationen und des ländlichen Raums leistet, dass dieser Beitrag in ländlichen Gemeinden aber eher als gering beurteilt wird.

Der Regierungsrat nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass der Nutzen von SARZ vor allem in ländlichen Gebieten teilweise kritisch beurteilt wird. Er ist sich bewusst, dass mit dem enger werdenden raumplanerischen Handlungsspielraum auch die ländlichen Gebiete vermehrt unter Druck geraten. Der Regierungsrat gibt aber zu bedenken, dass die aktuelle Situation nicht

¹⁶ Wo Regionalkonferenzen bestehen, übernehmen diese die Federführung für die Erarbeitung der RGSK. In den Regionen ohne Regionalkonferenzen werden die RGSK von den Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) und die Planungsregionen die RGSK unter der Federführung des Kantons erarbeitet.

auf SARZ zurückgeführt werden kann. Die gegenwärtige Entwicklung ist vielmehr das Ergebnis einer Vielzahl von Faktoren, namentlich die zahlreichen Anpassungen im Bundesrecht (z.B. jüngste RPG-Revision), der Strukturwandel in der Landwirtschaft, die Agglomerationsstrategie des Bundes, die Entwicklung der Finanzhaushalte der öffentlichen Hände usw. Indem im Rahmen von SARZ gezielt auch der ländliche Raum einbezogen wurde, hat der Kanton Bern auch dem ländlichen Raum die nötigen Instrumente und Strukturen für die regionale Zusammenarbeit bereitgestellt. Die Umsetzung und Konkretisierung liegt nun in der Hand der betroffenen Teilräume. Instrumente und Institutionen für eine wirksame regionale Zusammenarbeit sind vorhanden.

5 Schlussfolgerungen des Regierungsrats

5.1 Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit

Kernstück von SARZ ist es, die Agglomerationen als Wachstumsmotoren zu stärken, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen, um insbesondere eine kohärente Raumentwicklung in Stadt-Land-übergreifenden (funktionalen) Räumen sicherzustellen und Siedlungs- und Gesamtverkehrsentwicklung aufeinander abzustimmen. Dementsprechend hat der Regierungsrat in seinem Strategiebericht 2005¹⁷ als Oberziele definiert:

- Die Stärkung des Kantons und seiner Gemeinden
- Das Denken und Handeln in funktionalen Räumen

Diese Ziele gelten weiterhin und sind für den Regierungsrat nach wie vor von grosser Bedeutung. Die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden und das Denken und Handeln in funktionalen Räumen werden immer wichtiger. Auf Bundesebene wurden mit der jüngsten Revision der Raumplanungsgesetzgebung die Anforderungen an die überkommunale bzw. regionale Abstimmung bei Einzonungen, beim Umgang mit Fruchtfolgeflächen und bei der Arbeitszonenbewirtschaftung präzisiert und teilweise verschärft.¹⁸ Die Agglomerationsprogramme «Verkehr und Siedlung» (AP V+S) setzen eine regional gut abgestimmte Planung von Siedlung und Verkehr und eine regionale Trägerschaft voraus, damit die darin entsprechenden Vorhaben mit Bundesmitteln aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) unterstützt werden.

Für den Regierungsrat ist deshalb evident, dass die wirksame und effiziente, demokratisch legitimierte und verbindliche regionale Zusammenarbeit sichergestellt werden muss: Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden, die ihrerseits auf eine funktionierende regionale Zusammenarbeit angewiesen sind.

Aus kantonalen Sicht sind folgende Aspekte besonders wichtig:

- Der Kanton muss insbesondere bei der Verkehrs- und Raumplanung mit leistungsfähigen und demokratisch abgestützten regionalen Partnern zusammenarbeiten, die in funktionalen Räumen agieren und verbindlich entscheiden können.

¹⁷ Siehe Fn. 2

¹⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) Art. 8 Abs. 1 Bst. a sowie Raumplanungsverordnung (RPV) Art 30 und 30a. Die vom Bundesrat am 18. Februar 2015 verabschiedete Agglomerationspolitik 2016+ und die damit eng koordinierte Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete unterstützen ebenfalls eine Stadt-Land-Kooperation. Auch im kantonalen Richtplan, den der Regierungsrat am 2. September 2015 beschlossen und der Bundesrat am 4. Mai 2016 genehmigt hat, sind die Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wie auch die Förderung der funktionalen Räume und regionalen Stärken wichtige thematische Ziele.

- Der Kanton stellt den Gemeinden ein zweckmässiges Gefäss und wirksame Instrumente für die effiziente und verbindliche regionale Zusammenarbeit zur Verfügung und erlässt die dafür nötigen Rahmenbestimmungen im kantonalen Recht.

Diese beiden Aspekte bilden für den Regierungsrat die strategischen Eckpunkte, an denen er sich bei der Beurteilung der bisherigen regionalen Zusammenarbeit orientiert und an denen er den Bedarf für Anpassungen oder Weiterentwicklungen misst.

Der Regierungsrat bekennt sich klar zur regionalen Zusammenarbeit. Es steht für ihn ausser Frage, dass weiterhin gute Rahmenbedingungen für eine funktionierende regionale Zusammenarbeit nötig sind und aufrechterhalten werden müssen. Von den regionalen Gremien werden im Gegenzug auch künftig gute Leistungen erwartet und einverlangt.

Leitsatz 1: Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden, die ihrerseits auf eine funktionierende regionale Zusammenarbeit angewiesen sind. Die regionale Zusammenarbeit wird vom Kanton weiterhin gefördert, aber auch in guter Qualität eingefordert.

5.2 Keine grundlegende strategische Neuausrichtung

SARZ umfasst verschiedene Elemente und Handlungsfelder. Neben den institutionellen Aspekten (Strukturen, Perimeter) sind auch die Instrumente und die Aufgaben der Regionen sowie das Zusammenspiel von Kanton, Gemeinden und Regionen angesprochen. Schlüsselthemen für die Ausgestaltung der regionalen Zusammenarbeit sind die Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben, die Finanzierung, der Perimeter, das Zusammenspiel von Agglomerationen und ländlichem Raum und die für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Gesamtverkehrsplanung, die regionale Kulturförderung und die Regionalpolitik zweckmässigen Instrumente. Dabei bestehen wie erwähnt teilweise inhaltliche Abhängigkeiten, insbesondere zwischen den Schlüsselthemen Perimeter und Aufgaben, denen bei allfälligen Anpassungen Beachtung geschenkt werden muss.

Der Regierungsrat kommt gestützt auf seine Würdigung der Evaluation zum Schluss, dass SARZ als Strategie die Ziele weitestgehend erreicht hat. Für den Regierungsrat bestehen im Moment deshalb kein Anlass und kein Bedarf nach einer grundlegenden Neuausrichtung der Strategie als solcher oder nach substanziellen Weiterentwicklungen des Regionalkonferenz-Modells. Auch wenn in der Evaluation punktuell Optimierungsbedarf geortet worden ist, beschränken sich die Forderungen nach Anpassungen doch auf wenige, eher untergeordnete Aspekte. Die Stossrichtung von SARZ wird nicht in Frage gestellt. Aus Sicht des Regierungsrats besteht daher kein Anlass für einen Richtungswechsel oder eine Abkehr von der bisher verfolgten Strategie. Punktuellen Justierungen im Hinblick auf eine Optimierung der regionalen Zusammenarbeit verschliesst sich der Regierungsrat aber nicht. Soweit sie nicht im Rahmen der bestehenden Grundlagen vorgenommen werden, wird der Regierungsrat die erforderlichen Gesetzgebungsarbeiten (z.B. Flexibilisierung Aufgabenübertragung) auslösen.

Leitsatz 2: Die Stossrichtung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) ist nach wie vor richtig. Allfällige punktuelle Justierungen werden im Rahmen der bestehenden Grundlagen vorgenommen oder mit der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt.

5.3 Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

Für den Regierungsrat kommen Extremlösungen wie ein Zwang zur Einführung von Regionalkonferenzen oder gar die Auflösung der bestehenden Regionalkonferenzen nicht in Frage.

Der Regierungsrat hält demzufolge am «bottom-up»-Ansatz bzw. am Grundsatz der Freiwilligkeit für die Einführung von Regionalkonferenzen fest. Ziel bleibt die flächendeckende Einführung von Regionalkonferenzen. Aus Sicht des Regierungsrats wäre es mit Blick auf die demokratische Legitimation und Akzeptanz nicht zielführend, die Einführung von Regionalkonferenzen autoritativ («top-down») zu erzwingen, durch negative Anreize zu forcieren oder durch neue finanzielle Anreize zusätzlich zu fördern. Solange und soweit die sich stellenden Aufgaben auf regionaler Ebene qualitativ gut, zeitgerecht und effizient erfüllt werden, ist es für den Regierungsrat sekundär, in welcher Rechtsform und in welchen Gremien dies geschieht.

Der Regierungsrat erachtet Art und Umfang der gesetzlich definierten obligatorischen Aufgaben als zweckmässig und sachgerecht. Der bestehende Katalog der (spezialgesetzlich geregelten) obligatorischen Aufgaben wird somit nicht verändert. Die Übertragung von obligatorischen Aufgaben des Kantons an die Regionalkonferenzen erfolgt weiterhin durch Gesetz. Der Regierungsrat ist bereit, Möglichkeiten für eine Flexibilisierung der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenzen (z.B. Übertragung von kantonalen Aufgaben zur optionalen Übernahme durch die Regionalkonferenzen) zu prüfen und die nötigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Der Regierungsrat achtet darauf, dass der Kanton bei der Zuweisung von Aufgaben an die Regionen kohärent und koordiniert vorgeht und die Regionen rechtzeitig einbezogen werden.

Leitsatz 3: Am Grundsatz der Freiwilligkeit und am Verfahren für die Einführung von Regionalkonferenzen wird festgehalten. Der bestehende Katalog der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen bleibt unverändert. Der Regierungsrat prüft die Möglichkeiten für eine Flexibilisierung der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenzen (optionale Übernahme von kantonalen Aufgaben). Die Zuweisung von kantonalen Aufgaben an die Regionen erfolgt kohärent und koordiniert unter Einbezug der Regionen.

5.4 Finanzierung

Die bestehenden Anreize für regionale Zusammenarbeitsstrukturen sind aus Sicht des Regierungsrats im bisherigen Umfang weiterzuführen. Der Regierungsrat teilt den Befund der Evaluatoren, wonach die Finanzierung der (Geschäftsstellen der) Regionalkonferenzen und der weiteren regionalen Gremien (insbesondere der Planungsregionen) einerseits und die Finanzierung von regionalen Planungen und Projekten andererseits klar geregelt und insgesamt ausreichend ist. Dass verschiedene Finanzierungsquellen und Finanzierungsmechanismen bestehen, ergibt sich aus den unterschiedlichen regionalen Aufgaben und ist insofern «systemimmanent». Eine grundlegende Anpassung des heutigen Finanzierungssystems ist aus Sicht des Regierungsrats nicht nötig und auch nicht zielführend. Mit geeigneten Vorkehrungen im Vollzug können (und müssen) Doppel- bzw. Mehrfachfinanzierungen ausgeschlossen und der nötige Überblick sichergestellt werden. An der Besserstellung der Regionalkonferenzen gegenüber den Planungsvereinen bei der Finanzierung der Geschäftsstellen hält der Regierungsrat fest. Regionalkonferenzen nehmen – im Gegensatz zu den Planungsregionen – verschiedenartige obligatorische Aufgaben «aus einer Hand» wahr und koordinieren diese, was den höheren Verwaltungskostenbeitrag rechtfertigt.

Leitsatz 4: Der Kanton unterstützt die regionale Zusammenarbeit weiterhin im bisherigen Umfang.

5.5 Perimeter

5.5.1 Perimetergrösse

Der Regierungsrat hält an den bestehenden Perimetern für die regionale Zusammenarbeit fest, wie sie im Rahmen von SARZ gestützt auf die RVK-Perimeter und abgestimmt auf die Perimeter der dezentralen kantonalen Verwaltungseinheiten (Verwaltungskreise bzw. Verwaltungsregionen) festgelegt wurden. Die Frage der zweckmässigen Perimeter kann im Übrigen nicht losgelöst von den (obligatorischen) Aufgaben diskutiert werden. Mit je einer Kernstadt, zugehöriger Agglomeration und dem ländlichen Umland bilden sie zweckmässige funktionale Räume für die aus einer regionalen Gesamtsicht zu erfüllenden Aufgaben. Die geltenden Perimeter haben sich in den Regionen Oberland-Ost, Bern-Mittelland und Emmental, wo Regionalkonferenzen bestehen, aber auch in der Region Oberaargau, wo keine Regionalkonferenz besteht, als zweckmässig erwiesen. Für die Regionen Thun Oberland-West und Biel/Bienne-Seeland-Berner Jura erachtet der Regierungsrat die geltenden Regionalkonferenzperimeter grundsätzlich nach wie vor als richtig, wobei innerhalb dieser Perimeter individuelle Lösungen nötig sind, um den (teil-)regionalen Eigenheiten Rechnung zu tragen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das bestehende Regionalkonferenzmodell mit der Möglichkeit zur Bildung von Teilkonferenzen die nötige Flexibilität bietet. Für die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Regionalpolitik dürfen die bestehenden Perimeter nicht in Frage gestellt werden.

Leitsatz 5a: An den bestehenden Perimetern für die regionale Zusammenarbeit wird festgehalten. Für die Regionen Thun Oberland-West und Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois bietet das Regionalkonferenzmodell mit der Möglichkeit zur Bildung von Teilkonferenzen die nötige Flexibilität für individuelle Lösungen. In jedem Fall müssen für die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Regionalpolitik die bestehenden Perimeter gewahrt bleiben.

5.5.2 Perimeterwechsel von Gemeinden

Ob dem Wunsch einzelner Gemeinden nach einem Perimeterwechsel entsprochen wird, kann nicht im Rahmen von SARZ geklärt werden. Abgesehen davon, dass nicht immer klar ist, ob in Tat und Wahrheit ein Wechsel des Verwaltungskreis (bzw. der Verwaltungsregion) verlangt wird, bedingt ein Wechsel des Regionalkonferenzperimeters zwingend vorgängig den Wechsel des Verwaltungskreises, da die Regionalkonferenzperimeter mit den Perimetern der dezentralen Verwaltungsstrukturen (Verwaltungskreise und Verwaltungsregionen) – und diese ihrerseits mit den RVK-Perimetern – harmonisiert sind. Ein Wechsel der dezentralen Verwaltungseinheit kommt aus naheliegenden Gründen nur für Gemeinden in Frage, die an der Grenze zweier benachbarter Verwaltungskreise oder Verwaltungsregionen liegen. Die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den Verwaltungskreisen (und Verwaltungsregionen) ist im Anhang zum OrG¹⁹ geregelt, ein Wechsel erfordert demzufolge (vorgängig) eine Gesetzesänderung, wofür der Grosse Rat zuständig ist. Abgesehen vom damit verbundenen Aufwand hat ein Wechsel des Verwaltungskreises für den Kanton, die Regionen und die betroffenen Gemeinden weitreichende Folgen (z.B. Zugehörigkeit Regierungstatthalteramt, Grundbuchkreis, Wahlkreis etc.). Die Gemeinden können beim Regierungsrat ein Gesuch zur Änderung des OrG einreichen.

Leitsatz 5b: Perimeterwechsel einzelner Gemeinden bedingen zwingend einen vorgängigen Wechsel der Zugehörigkeit zur dezentralen kantonalen Verwaltungseinheit (Verwaltungskreis

¹⁹ Gesetz vom 20.6.1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG), BSG 152.01

und/oder Verwaltungsregion), wofür eine Änderung des OrG im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nötig ist.

5.6 Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Der Regierungsrat kommt wie die Evaluation zum Schluss, dass der Kanton Bern dank den RGSK über ein kohärentes regionales Planungsinstrument verfügt, mit dem die Abstimmung von Siedlung und Verkehr gestärkt wurde. Die spezifischen und teilweise unterschiedlichen Bedürfnisse der urbanen und der ländlichen Räume bleiben eine Herausforderung für die Regionen. Die Agglomerationsprogramme als Teil der RGSK werden vom Bund als gut bis sehr gut beurteilt, so dass überdurchschnittlich hohe Bundesbeiträge gesprochen wurden.

Der Vierjahresrhythmus für die Aktualisierung der RGSK, der von den Regionen teilweise als (zu) aufwändig beurteilt wird, erweist sich für die Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten (z.B. kantonale öV-Planung) und für die Sicherstellung der Aktualität als Vorteil. Die Agglomerationsprogramme (AP V+S), als Teil der RGSK und als Grundlage für die Ausrichtung von bedeutenden Bundessubventionen, müssen gemäss Vorgaben des Bundes ohnehin im Vierjahresrhythmus angepasst werden. Der Regierungsrat hält deshalb am geltenden Vierjahresrhythmus für die Aktualisierung der RGSK grundsätzlich fest. Künftig soll die Überarbeitung aber vermehrt auf Teilbereiche fokussiert und in diesem Sinn «massgeschneidert» erfolgen. Damit werden sowohl die Aktualität der RGSK und die Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten sichergestellt als auch dem Anspruch auf Konzentration auf das Wesentliche Rechnung getragen. Weil die regionale Abstimmung im Rahmen des RGSK nach den bundesrechtlichen Vorgaben eine Grundvoraussetzung ist, damit neue Bauzonen geschaffen und Fruchfolgeflächen eingezont werden können, ist die Aktualität der RGSK sicher zu stellen, damit der Kanton Bern wirtschaftlich nicht blockiert wird. Die Bewirtschaftung der Massnahmen und das Controlling für die Umsetzung der in den RGSK vorgesehenen Massnahmen werden weiter optimiert.

Leitsatz 6: Die RGSK werden weiterhin alle vier Jahre aktualisiert, allerdings noch stärker fokussiert auf die überarbeitungsbedürftigen Teilbereiche und damit «massgeschneidert». Die Bewirtschaftung der Massnahmen und das Controlling für die in den RGSK vorgesehenen Massnahmen werden weiter optimiert.

5.7 Agglomerationen und ländlicher Raum

Für den Regierungsrat besteht im Moment keine Notwendigkeit für eine grundlegende strategische Neuausrichtung, um die Agglomerationen einerseits und die ländlichen Räume andererseits als Teilräume zu stärken.²⁰ Die Evaluation SARZ hat diesbezüglich keinen dringenden Handlungsbedarf aufgezeigt, zumal mit dem kantonalen Raumkonzept (als Teil des kantonalen Richtplans), den RGSK und der «Wirtschaftsstrategie 2025» die nötigen und geeigneten Instrumente bestehen, um den spezifischen Eigenheiten der verschiedenen Raumtypen Rechnung zu tragen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die bestehenden Strategien je thematische Teilbereiche abdecken und die für die regionale Zusammenarbeit relevanten Themenbereiche nicht umfassend abdecken. Er hat deshalb in Beantwortung der Motion Schnegg (M 062/2017) in Aussicht gestellt, im Hinblick auf die mit der Motion verlangte Entwicklungsstrategie für die

²⁰ Vgl. auch Planungserklärung SVP (Augstburger / Rufener) vom 16.01.2015.

Regionen eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, indem bereits bestehende strategische Überlegungen besser vernetzt und wo nötig Lücken geschlossen werden, wobei insbesondere die Rollen von Kanton, Gemeinden und Regionen zu klären sind. Der Regierungsrat hat allerdings auch betont, dass er eine neue eigenständige kantonale Strategie nicht als sinnvoll erachtet. Die für die gezielte Ergänzung und Vernetzung der bestehenden Strategien nötigen Überlegungen wird der Regierungsrat im Rahmen Umsetzung der Motion Schnegg an die Hand nehmen, wobei allenfalls vorhandene Redundanzen sowie geeignete Massnahmen zu deren Beseitigung aufgezeigt werden sollen.

Leitsatz 7: Eine neue eigenständige kantonale Strategie zur Entwicklung der Potenziale der Regionen ist nicht zielführend und auch nicht nötig. Eine gezielte Ergänzung und bessere Vernetzung der bereits bestehenden Strategien (Raumkonzept als Teil des kantonalen Richtplans, Wirtschaftsstrategie 2025 etc.) erfolgt im Rahmen der Umsetzung der Motion Schnegg (M 062/2017).

6 Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Der Entwurf für den Bericht des Regierungsrats wurde vom 9. bis 30. Juni 2017 beim Verband Bernischer Gemeinden (VBG) in die Konsultation gegeben. Gemäss Stellungnahme vom 29. Juni 2017 kann sich der VBG der positiven Gesamtbeurteilung des Regierungsrats zur externen Evaluation und zum Schlussbericht von Ecoplan/BHP Raumplan nicht anschliessen. Die Kommunalverbände sind zudem erstaunt, dass der Regierungsrat bei den regionalen Strukturen alles beim Alten lassen will, zumal viele Gemeinden eine breite Diskussion zu den regionalen Strukturen wünschen. Der Schlussfolgerung des Regierungsrates kann deshalb aus Sicht des VBG nicht zugestimmt werden.

7 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht gemäss Artikel 51 Buchstabe c GRG zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang 1: Leitsätze

Leitsatz 1: Ein starker Kanton braucht starke Gemeinden, die ihrerseits auf eine funktionierende regionale Zusammenarbeit angewiesen sind. Die regionale Zusammenarbeit wird vom Kanton weiterhin gefördert, aber auch in guter Qualität eingefordert.

Leitsatz 2: Die Stossrichtung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) ist nach wie vor richtig. Allfällige punktuelle Justierungen werden im Rahmen der bestehenden Grundlagen vorgenommen oder mit der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen umgesetzt.

Leitsatz 3: Am Grundsatz der Freiwilligkeit und am Verfahren für die Einführung von Regionalkonferenzen wird festgehalten. Der bestehende Katalog der obligatorischen Aufgaben der Regionalkonferenzen bleibt unverändert. Der Regierungsrat prüft die Möglichkeiten für eine Flexibilisierung der Aufgabenübertragung an die Regionalkonferenzen (optionale Übernahme von kantonalen Aufgaben). Die Zuweisung von kantonalen Aufgaben an die Regionen erfolgt kohärent und koordiniert unter Einbezug der Regionen.

Leitsatz 4: Der Kanton unterstützt die regionale Zusammenarbeit weiterhin im bisherigen Umfang.

Leitsatz 5a: An den bestehenden Perimetern für die regionale Zusammenarbeit wird festgehalten. Für die Regionen Thun Oberland-West und Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois bietet das Regionalkonferenzmodell mit der Möglichkeit zur Bildung von Teilkonferenzen die nötige Flexibilität für individuelle Lösungen. In jedem Fall müssen für die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Regionalpolitik die bestehenden Perimeter gewahrt bleiben.

Leitsatz 5b: Perimeterwechsel einzelner Gemeinden bedingen zwingend einen vorgängigen Wechsel der Zugehörigkeit zur dezentralen kantonalen Verwaltungseinheit (Verwaltungskreis und/oder Verwaltungsregion), wofür eine Änderung des OrG im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nötig ist.

Leitsatz 6: Die RGSK werden weiterhin alle vier Jahre aktualisiert, allerdings fokussiert auf die überarbeitungsbedürftigen Teilbereiche und damit «massgeschneidert». Die Bewirtschaftung der Massnahmen und das Controlling für die in den RGSK vorgesehenen Massnahmen werden weiter optimiert.

Leitsatz 7: Eine neue eigenständige kantonale Strategie zur Entwicklung der Potenziale der Regionen ist nicht zielführend und auch nicht nötig. Eine gezielte Ergänzung und bessere Vernetzung der bereits bestehenden Strategien (Raumkonzept als Teil des kantonalen Richtplans, Wirtschaftsstrategie 2025 etc.) erfolgt im Rahmen der Umsetzung der Motion Schnegg (M 062/2017).

Anhang 2:

Kurzfassung Schlussbericht Ecoplan/BHP Raumplan «Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit»



KURZFASSUNG 15.12.2016

Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit

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

Impressum

Empfohlene Zitierweise

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

Begleitung durch den Auftraggeber

Daniel Wachter
Rolf Widmer

Projektteam Ecoplan AG

Claudia Peter
Felix Walter
Ursula Walther
René Neuenschwander

Projektteam BHP Raumplan AG

Georg Tobler
Yvonne Urwyler
Rudolf Hartmann

Experten

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

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

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

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

BHP Raumplan AG

Siedlung Verkehr Umwelt

www.raumplan.ch

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

info@raumplan.ch

Experten

Rudolf Muggli, AD!VOCATE

Prof. Dr. Reto Steiner, Schweizerisches Institut für öffentliches Management, Bern

Kurzfassung

a) Ausgangslage und Ziel

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

SARZ umfasst neben weiteren Reformen im Wesentlichen zwei Kernpunkte:

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

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

b) Methodik

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

c) Ergebnisse im Überblick

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

Abbildung 1: Zielsystem von SARZ und summarische Beurteilung der Zielerreichung



Legende:

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

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

d) Einordnung und Vorbemerkung zu den Ergebnissen

SARZ darf **nicht isoliert betrachtet** werden: Die Veränderungen der letzten Jahre in der Zusammenarbeit, in der Planung und in der Entwicklung der Gemeinden und Regionen sind nur zu einem Teil auf SARZ zurückzuführen. Zahlreiche Reformen auf Bundes- und Kantonsebene (Agglomerationsprogramme, Neue Regionalpolitik, Raumplanungsgesetz usw.) und zahlreiche einzelne Entscheide (z.B. Investitionen im ÖV) haben einen grossen Einfluss.

SARZ hat Beiträge geleistet und Elemente in einem komplexen Räderwerk verändert – was genau «ohne SARZ» geschehen wäre, lässt sich selten klar sagen.

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

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

Im Folgenden werden die Ergebnisse und die Weiterentwicklungsoptionen stark vereinfacht zusammengefasst. Eine ausführlichere Übersicht findet sich im Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** des Berichts.

e) Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

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

¹ KV Art. 110a und GG Art. 138 ff.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu Zusammenarbeitsstrukturen und Aufgaben

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

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

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

f) Finanzierung

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

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Finanzierung

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

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

g) Perimeter

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

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu den Perimetern

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

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

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

h) Planungsinstrumente und Abstimmung von Siedlung und Verkehr

- Der Kanton Bern verfügt dank den RGSK über eine kohärente regionale Planung, und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr wurde gestärkt. In diesen Prozessen sind die Gemeinden und Regionen gut einbezogen. Die Planungen sind aufwändiger und komplexer als früher, aber in vielen Bereichen können nur so die erhöhten Anforderungen (u.a. des Bundes) erfüllt werden.
- Die unterschiedlichen Bedürfnisse von urbanen und ländlichen Regionen bleiben eine Herausforderung. Der ländliche Raum sieht die RGSK z.T. noch nicht als «sein» Instrument.

- Die Berner Agglomerationsprogramme werden vom Bund gut bis sehr gut beurteilt und erzielen überdurchschnittlich hohe Bundesbeiträge pro Kopf. Die Bewirtschaftung der Massnahmen und das Umsetzungscontrolling sind aber noch ungenügend.
- Der aktuelle Vierjahresrhythmus der Überarbeitungen wird von den Regionen und Gemeinden aufgrund des Aufwands kritisiert, weist aber zur Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten und zur Erhaltung der Aktualität grosse Vorteile auf.

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu den Planungsinstrumenten

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

i) Agglomerationen und ländlicher Raum

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

Offene Fragen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu Strategien für Teilräume

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

j) Fazit

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