

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. März 2018
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Geschäftsnummer: 201-2017-5
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung; Staatsbeiträge; Rahmenkredit 2016 – 2019. Zusatzkredit

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Ausgangslage	2
3.1	Rahmenkredit 2016 – 2019.....	2
3.2	Entlastungspaket 2018 (EP `18)	3
3.3	Staatsbeiträge an Massnahmen im Interesse der Raumplanung	3
4	Entwicklung der Staatsbeiträge im Bereich Raumplanung	3
4.1	Rückblick	3
4.2	Übersicht Entwicklung Staatsbeiträge 2016 und 2017	4
4.3	Erläuterungen	4
5	Zusätzlicher Finanzbedarf.....	5
5.1	Einführung des ÖREB-K.....	5
5.2	Weitere Massnahmen im kantonalen Interesse	5
5.3	Umfang des Mehrbedarfs	6
5.4	Prognose Mittelbedarf 2018 und 2019	6
6	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	6
7	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
8	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	7
9	Antrag	7



1 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Zusatzkredit werden in Ergänzung zu dem vom Grossen Rat am 16. September 2015 bewilligten «Rahmenkredit 2016-2019 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung» (2015.RRGR.614) die in den Jahren 2018 und 2019 zusätzlich benötigten Mittel von CHF 2 Mio. für Staatsbeiträge an Organisationen, Planungen, Projekte und Grundlagenarbeiten in den Bereichen Raumordnung, Kulturförderung, Energierichtplanung und Regionalpolitik bereitgestellt. Die zusätzlichen Mittel sind insbesondere nötig, um die bundesrechtlich vorgeschriebene Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) durch die Gemeinden bis 2020 sicherzustellen.

2 Rechtsgrundlagen

- Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1), Artikel 33
- Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11), Artikel 155
- Kantonale Kulturförderungsverordnung vom 13. November 2013 (KKFV; BSG 423.411.1), Artikel 7 Absatz 2
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Artikel 49 und 54
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.0), Artikel 150
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0), Artikel 139 und 140
- Kantonales Energiegesetz vom 15. Mai 2011 (KE nG; BSG 741.1), Artikel 56 und 57
- Verordnung vom 10. Juni 1998 über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung, PFV; BSG 706.111)

3 Ausgangslage

3.1 Rahmenkredit 2016 – 2019

Am 16. September 2015 stimmte der Grosse Rat dem Rahmenkredit 2016 – 2019 für Leistungen des Kantons für Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (2015.RRGR.614) einstimmig zu (128 Ja, 0 Nein, 1 Enthaltung). Mit dem Rahmenkredit wurden für die Jahre 2016 – 2019 insgesamt CHF 9 Mio. (CHF 2'250'000.- pro Jahr) für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung bewilligt. Dazu gehören u.a. gesetzlich vorgesehene Staatsbeiträge an die Erarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK), der kommunalen Energierichtplanungen und der im kantonalen Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT) vorgeschriebenen regionalen Richtplanungen ADT, die Verwaltungskostenbeiträge an die Regionalkonferenzen und Beiträge an die Geschäftsstellen der Planungsregionen usw.. Erstmals und beschränkt auf die Laufzeit des Rahmenkredits wurden dabei auch Mittel im Umfang von CHF 2 Mio. (bzw. CHF 0,5 Mio. pro Jahr) für Staatsbeiträge an die Einführung des ÖREB-Katasters veranschlagt, damit die bundesrechtlich bis Ende 2019 vorgesehene flächendeckende Einführung sichergestellt werden kann. Weitere CHF 0,5 Mio. wurden für eine massvolle Erhöhung der Staatsbeiträge an die Regionalkonferenzen und Planungsregionen veranschlagt.

3.2 Entlastungspaket 2018 (EP `18)

In der Novembersession 2017 beschloss der Grosse Rat im Rahmen der Haushaltsanierung (Entlastungspaket 2018, EP `18) Kürzungen beim Rahmenkredit 2016 – 2019 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung im Umfang von CHF 700'000.-- pro Jahr. Diese Kürzungen werden ab 2018 wirksam. Damit stehen in den Jahren 2018 und 2019 (statt der ursprünglich mit dem Rahmenkredit 2016 – 2019 bewilligten jährlichen Kredittranchen von CHF 2'250'000.--) noch maximal CHF 1'550'000.-- pro Jahr für Staatsbeiträge im Bereich Raumplanung zur Verfügung. Diesen Kürzungen steht ein markanter Anstieg der Gesuche von Gemeinden, Regionalkonferenzen und Planungsregionen um Staatsbeiträge an Massnahmen im Interesse der Raumplanung in den vergangenen zwei Jahren gegenüber.

3.3 Staatsbeiträge an Massnahmen im Interesse der Raumplanung

Aus Mitteln des Rahmenkredits für Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung werden Staatsbeiträge an Organisationen, Planungen und Projekte in den Bereichen Raumordnung, Kulturförderung, Energierichtplanung und Regionalpolitik ausgerichtet. Diese Staatsbeiträge umfassen einerseits die jährlichen Beiträge für Informations- und Koordinationsleistungen der Geschäftsstellen der Planungsregionen und die jährlichen Verwaltungskostenbeiträge an die Regionalkonferenzen, wobei mit letzteren der erhöhte administrative Aufwand für alle obligatorischen Aufgaben (Raumplanung, Verkehrsplanung, regionale Kulturförderung, regionale Energieberatung, Regionalpolitik) abgegolten wird. Andererseits werden mit Staatsbeiträgen die Planungen und Projekte von Gemeinden, Planungsregionen, Regionalkonferenzen und Privaten mit ökologischer oder wirtschaftlicher Bedeutung unterstützt, sofern sie von besonderem kantonalem Interesse sind. Weiter können mit Staatsbeiträgen auch koordiniert erarbeitete kommunale Planungen unterstützt werden. Schliesslich unterstützt der Kanton mit Staatsbeiträgen die Erarbeitung von kommunalen Energierichtplänen und seit 2016 – im Sinn einer Anschubfinanzierung – die bundesrechtlich vorgesehene Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-K).

4 Entwicklung der Staatsbeiträge im Bereich Raumplanung

4.1 Rückblick

In den Jahren 2011 bis 2015 wurden aus Mitteln des entsprechenden Rahmenkredits (2012 – 2015) Staatsbeiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung von rund CHF 6 Mio. ausbezahlt bzw. zugesichert.

In den Jahren 2016 und 2017 wurden von den Gemeinden, Regionalkonferenzen und Planungsregionen einerseits wesentlich mehr und andererseits betragsmässig höhere Beitragsgesuche eingereicht. Entsprechend höher sind die Beitragszusicherungen bzw. –zahlungen in dieser Zeit ausgefallen – trotz strikter Priorisierung der Gesuche¹ und einer entsprechend restriktiven Beitragspraxis. Allein für die flächendeckende Einführung des ÖREB-K wurden in den Jahren 2016 und 2017 mittels Verfügungen (Ausführungsbeschlüsse zum Rahmenkredit) Staatsbeiträge an insgesamt 200 Gemeinden im Umfang von rund CHF 1.8 Mio. zugesichert.

¹ Das AGR hat für die Behandlung der Gesuche um Staatsbeiträge aus dem laufenden Rahmenkredit für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung eine Prioritätenordnung erstellt. Wo gemäss den bestehenden gesetzlichen Grundlagen Spielraum besteht, ob und in welcher Höhe (Beitragssatz) Staatsbeiträge gewährt werden, wird dieser Spielraum nach pflichtgemäsem Ermessen genutzt.

4.2 Übersicht Entwicklung Staatsbeiträge 2016 und 2017

Gegenstand / Massnahme	2016	2017	Σ 2016/17	Ø/Jahr
Staatsbeiträge an Verwaltungskosten Regionalkonferenzen bzw. Geschäftsstellen Planungsregionen	670'344	693'365	1'363'709	681'855
Einführung ÖREB-K	820'895	1'014'877	1'835'772	917'886
Erarbeitung RGSK	78'101	0	78'101	39'051
Kommunale und regionale Energierichtplanungen	86'729	70'875	157'604	78'802
Regionale Richtpläne ADT	26'250	179'403	205'653	102'827
ESP-Planungen	246'023	180'781	426'804	213'402
Weitere Massnahmen im Interesse der Raumplanung	260'949	506'799	767'748	383'874
Total	2'189'291	2'646'100	4'835'391	2'417'696

4.3 Erläuterungen

Die Entwicklung der Staatsbeiträge in den letzten Jahren ist massgebend auf die zunehmende Bedeutung der Raumplanung als Folge der 2013 revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung (RPG-Revision 1. Etappe, in Kraft getreten am 1.5.2014), des revidierten kantonalen Richtplans (Richtplan 2030), des 2016 revidierten kantonalen Baugesetzes (BauG-Änderungen vom 16.3.2016 und vom 9.6.2016, in Kraft getreten am 1.4.2017) sowie der Umsetzung des kantonalen Sachplans ADT zurückzuführen. Umfang und Komplexität der raumplanerischen Aufgaben haben auf allen Planungsebenen stark zugenommen. Insbesondere die Regionalkonferenzen und Planungsregionen müssen hochkomplexe, zunehmend koordinationsbedürftige und technisch anspruchsvolle Planungen und Massnahmen im Interesse der Raumplanung umsetzen. Die finanzielle Belastung der Regionalkonferenzen bzw. Planungsregionen ist deshalb bereits heute sehr gross und steigt tendenziell weiter an. Zieht sich der Kanton aus der Mitfinanzierung dieser Aufgaben zurück, werden wichtige Planungen und raumplanerische Leistungen entweder gar nicht mehr oder nicht mehr in der gebotenen Qualität erbracht oder die Gemeinden, als Trägerinnen der Regionalkonferenzen bzw. Planungsregionen, werden noch stärker finanziell belastet. Das ist weder aus fachlicher noch aus politischer Sicht opportun. Wenn die nötigen planerischen Grundlagen fehlen oder ungenügend sind, können wichtige Infrastrukturen, dringend benötigte Abbau- und Deponiestandorte oder andere für die bauliche (und wirtschaftliche) Entwicklung wichtige Vorhaben nicht realisiert werden, was letztlich für den Kanton als Ganzes nachteilig ist.

5 Zusätzlicher Finanzbedarf

5.1 Einführung des ÖREB-K

Die Geoinformationsgesetzgebung des Bundes und die kantonale Geoinformationsgesetzgebung regeln den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen ÖREB-K. Im ÖREB-K werden die wichtigsten Beschränkungen, die aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen und behördlicher Erlasse auf einem Grundstück lasten (z.B. Schutzzonen, Baulinien, Unterschutzstellungen, Lärmempfindlichkeitsstufen usw.), zentral und rechtsverbindlich aufgeführt. Der ÖREB-K ergänzt das Grundbuch, das die privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen (z.B. Dienstbarkeiten) enthält. Ziel ist es, mit der flächendeckenden Einführung des ÖREB-K bis Ende 2019 ein schweizweites amtliches Informationssystem zu erstellen. Die flächendeckende Einführung des ÖREB-K ist eine Investition in die Zukunft. Die damit verbundene Digitalisierung von kommunalen (Nutzungs-)Planungen eröffnet vielfältige Einsatzmöglichkeiten und schafft die Grundlage für zeitgemässe effiziente Verfahrensabläufe in der Raumplanung. Der Aufwand für die erstmalige flächendeckende Erfassung der entsprechenden Daten ist angesichts des – auch wirtschaftlichen – Nutzens der Digitalisierung von Plan- und Daten mehr als gerechtfertigt. Die flächendeckende Erfassung aller Gemeinden im ÖREB-K bildet sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton die Grundlage für die Erfüllung der künftigen raumplanerischen Aufgaben (Raumbeobachtung, Bauzonendimensionierung etc.) und dient der Rechtssicherheit.

Mit dem Rahmenkredit 2016 – 2019 wurden erstmals und im Sinn einer Anschubfinanzierung für die Dauer des laufenden Rahmenkredits auch Mittel im Umfang von CHF 2 Mio. für Staatsbeiträge an die Einführung des ÖREB-K bewilligt, um die bundesrechtlich vorgesehene flächendeckende Einführung des Katasters auf Gemeindeebene bis Ende 2019 sicherzustellen. In Ermangelung jeglicher Erfahrungswerte musste der Mittelbedarf gestützt auf eine reine Kostenschätzung festgelegt werden, wobei davon ausgegangen wurde, dass die Gemeinden die Einführung des ÖREB-K koordiniert angehen. Die Umsetzung erfolgt gestützt auf entsprechende Vereinbarungen zwischen dem Amt für Geoinformation (AGI) der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) und den Gemeinden zeitlich gestaffelt.

Damit die flächendeckende Einführung des ÖREB-K in den Gemeinden bis Ende 2019 umgesetzt wird, hat der Kanton Bern wiederholt zugesichert, die Gemeinden mit Staatsbeiträgen zu unterstützen. Insbesondere wurde dies auch im Rahmen des Rahmenkredits 2016 – 2019 für Leistung des Kantons im Interesse der Raumplanung (2015.RRGR.614) in Aussicht gestellt und in der Folge verschiedentlich bestätigt.

5.2 Weitere Massnahmen im kantonalen Interesse

Die aktuelle Entwicklung im Bereich der Raumplanung wird in den nächsten zwei Jahren anhalten. Insbesondere die Erarbeitung der nächsten Generation der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) 2020 mit den darin integrierten Agglomerationsprogrammen Siedlung und Verkehr (AP S+V), die kommunalen Energierichtplanungen, die regionalen ADT-Richtplanungen, die Planungen für Kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) und weitere Massnahmen im Interesse der Raumplanung (z.B. Windenergierichtplanung) sind Vorhaben im kantonalen Interesse, die weiterhin mit Staatsbeiträgen unterstützt werden sollen.

5.3 Umfang des Mehrbedarfs

Der Rahmenkredit 2016 – 2019 weist per Ende 2017 einen Saldo von CHF 2.7 Mio. aus. Dieser Betrag reicht bei Weitem nicht aus, um gesetzlich vorgeschriebene Staatsbeiträge an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen bzw. die Geschäftsstellen der Planungsregionen, an die Erarbeitung der RGSK oder an gesetzlich vorgeschriebene Energierichtplanungen, an weitere Massnahmen und Projekte im Interesse der Raumplanung und namentlich an die flächendeckende Einführung des ÖREB-K auszurichten.

Für die anstehenden Aufgaben im Interesse der Raumplanung werden zusätzliche Mittel im Umfang von CHF 2 Mio. für die Jahre 2018 und 2019 (pro Jahr CHF 1 Mio.) benötigt. Davon werden rund CHF 1.2 Mio. für die flächendeckende Einführung des ÖREB-K und rund CHF 0.8 Mio. für weitere Massnahmen im Interesse der Raumplanung benötigt. Im Zeitpunkt des Beschlusses über den Rahmenkredit 2016 – 2019 war diese Entwicklung bei den Staatsbeitragsgesuchen nicht absehbar, das gilt insbesondere für die Staatsbeiträge an die flächendeckende Einführung des ÖREB-K. Staatsbeiträge sind indessen notwendige Voraussetzungen, damit die regionalen und kommunalen Planungsträger die Grundlagen für die räumliche und damit die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons in der gebotenen Qualität und Frist erarbeiten.

5.4 Prognose Mittelbedarf 2018 und 2019

Massnahmen / Gegenstand	2018	2019	Σ 2018/19	Ø/Jahr
Staatsbeiträge an Verwaltungskosten Regionalkonferenzen bzw. Geschäftsstellen Planungsregionen	695'000	695'000	1'390'000	695'000
Einführung ÖREB-K	1'000'000	200'000	1'200'000	600'000
Erarbeitung RGSK 2020	160'000	380'000	540'000	270'000
Regionale und kommunale Energierichtpläne	80'000	80'000	160'000	80'000
Regionale Richtpläne ADT	100'000	100'000	200'000	100'000
ESP-Planungen	220'000	220'000	440'000	220'000
Weitere Massnahmen im Interesse der Raumplanung	350'000	350'000	700'000	350'000
Total	2'605'000	2'025'000	4'630'000	2'315'000

6 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die beantragten CHF 2 Mio. führen zu einer Mehrbelastung des kantonalen Finanzhaushalts in den Jahren 2018 und 2019. Die Mehrbelastung ist indessen mässig und zeitlich begrenzt und wird durch den Nutzen, den die unterstützten Massnahmen im Interesse der Raumplanung für den Kanton haben, aufgewogen.

7 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die aus dem Rahmenkredit bzw. dem vorliegenden Zusatzkredit für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung gewährten Staatsbeiträge ermöglichen es den Gemeinden und ihren regionalen Organisationen (Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen), wichtige Planungen und raumplanerische Massnahmen im Interesse des Kantons umzusetzen. Das gilt namentlich für die Einführung des ÖREB-K, aber auch für die Erarbeitung der RGSK oder von Energierichtplanungen. Die gesetzlich vorgesehenen Staatsbeiträge an die Verwaltungskosten der Regionalkonferenzen und die jährlichen Beiträge an die Geschäftsstellen der Planungsregionen tragen den hohen Anforderungen Rechnung, die diese Organisationen bei der Wahrnehmung der regionalen Aufgaben erfüllen müssen. Namentlich die Regionalkonferenzen bewältigen als öffentlich-rechtlich organisierte, multifunktionale Zusammenarbeits- und Entscheidplattformen Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Energieplanung, Kulturförderung und Regionalpolitik, was mit erhöhtem Administrativ- und Koordinationsaufwand verbunden ist. Mit angemessenen Staatsbeiträgen kann die überkommunale regionale Koordination von Massnahmen im Interesse der Raumplanung sichergestellt werden, was auch im Interesse des Kantons ist.

8 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Mit der finanziellen Unterstützung von wichtigen Massnahmen und Projekten im Bereich Raumplanung, wie namentlich der flächendeckenden Einführung des ÖREB-K und der damit verbundenen Digitalisierung von Plandaten, der Umsetzung von kantonalen ESP oder der Erarbeitung von strategischen Planungen in den Bereichen Verkehr, Abbau- und Deponiewesen oder Energie, leistet der Kanton einen namhaften Beitrag zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Schliesslich ergeben sich aus den mit RGSK bzw. AP V+S ausgelösten Infrastrukturvorhaben positive Effekte für die Wirtschaft, indem u.a. Bundesbeiträge aus dem Agglomerationsprogramm ausgelöst werden können.

9 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, dem Zusatzkredit von CHF 2 Mio. für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung in den Jahren 2018 und 2019 zuzustimmen.