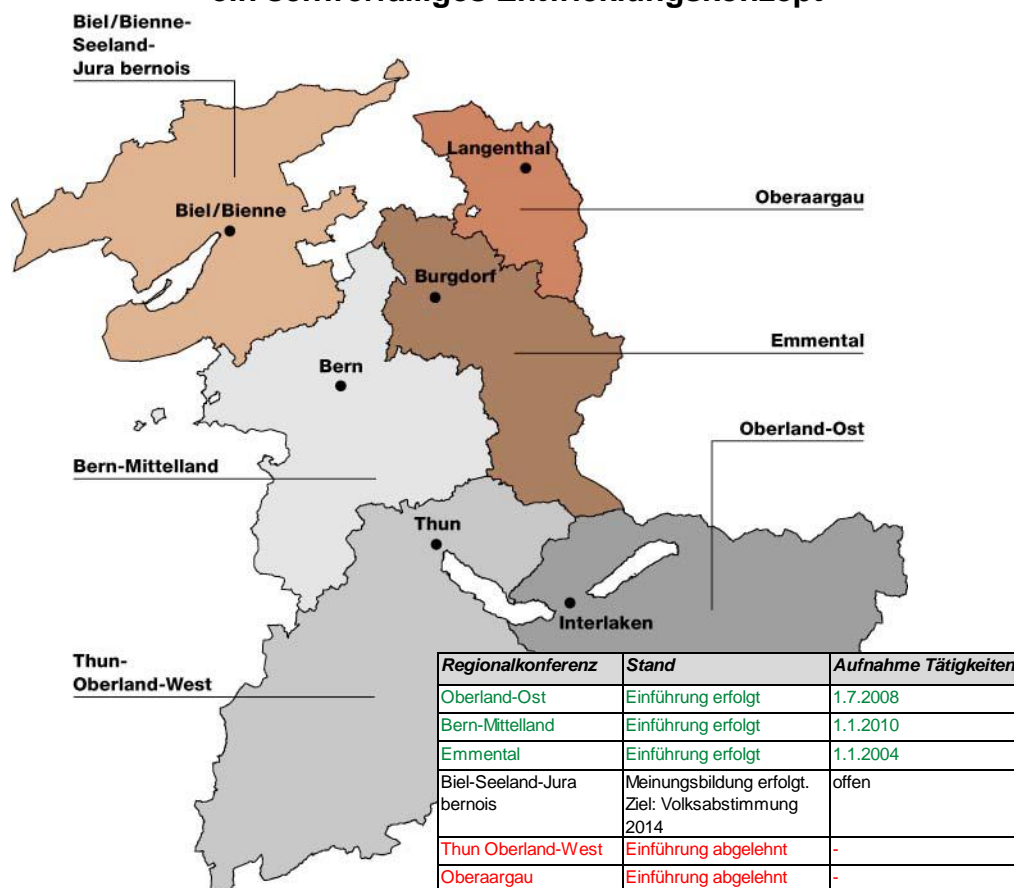


Regionalkonferenzen: Mehr Konferenz als Nutzen

**Aufwändig, kompliziert, undemokratisch
ein schwerfälliges Entwicklungskonzept**



Ein Konzept mit Lücken: Die übergrosse Regionalkonferenz Bern-Mittelland „funktioniert“; Oberland-Ost und Emmental bauen auf; Oberaargau und Thun Oberland-West haben verworfen; Biel-Seeland-Jura bernois sucht sich – Ein Flickenteppich für die Entwicklung des Kantons Bern.

Es begann mit den „Planungsregionen“

In den 50er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts entstanden regionale Planungsorganisationen nach Kriterien wie Topografie, Kultur, Verkehr, Zentrumsfunktionen, usw. Diese Entwicklung war schweizweit zu beobachten; sie bot die Grundlage zu Kooperationen von Gemeinden in verschiedenen Politikbereichen. Weiteren Auftrieb brachte ein Bundesbeschluss zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung für benachteiligte Regionen. Das flankierende Investitionshilfegesetz IHG gesellte sich als Finanzierungsmotor dazu.

So ergaben sich am Ende Planungsregionen verschiedenster Natur, ein Flickenteppich, welcher einer effizienten Arbeit der übergeordneten Behörde nicht dienlich war. Daher lancierte der Kanton Bern aufgrund eines neuen eidgenössischen Gesetzes 2001 die „Strategie für Agglomerationen und Regionale Zusammenarbeit SARZ“. Im Jahr 2006 folgte ein Gesetz als Grundlage zur Organisation von Regionalkonferenzen. Dieses trat nach der Volksabstimmung von 2008 in Kraft. Die wichtigsten Pro-Argumente waren die Aussicht auf Bündelung der Kräfte zur Entwicklung des Kantons;

Vereinfachung der kantonalen Strukturen; Verbesserung des Verhältnisses Stadt, Land und die Verbesserung der demokratischen Rechte der Bürger. Da musste ja jeder Berner zustimmen.

Der Verein Region Bern VRB war in mancher Hinsicht die Vorlage für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM. Entscheidender Unterschied: der VRB umfasste rund 30 Gemeinden der Agglomeration Bern, vereinigt durch klare funktionale Ausrichtung und gemeinsamen Interessen. Die RKBM hingegen umschliesst deren 85 mit kleinen bis kleinsten Peripherie-Gemeinden. So weisen 22 dieser Gemeinden Einwohnerzahlen unter 500 Personen aus.

Aufbau und Strukturen der Regionalkonferenzen RK

Die Grundlagen der Organisation der Regionalkonferenzen RK sind im revidierten Gemeindegesetz von 2008 geschaffen worden. Es verleiht den RK eine öffentlich-rechtliche Persönlichkeit. Die Regionalversammlung ist das höchste Organ, die „Legislative“ der RK und setzt sich aus den 85 Gemeindepräsidien der Mitgliedsgemeinden zusammen. Sie tagt 2 bis 4 Mal im Jahr und entscheidet verbindlich und abschliessend. Die Geschäftsleitung wird durch die Regionalversammlung gewählt. Sie zählt 11 Personen und ist zuständig für die Vorbereitung der Regionalversammlungen und damit für die fachliche Arbeit der RK insgesamt. Sie wird durch die 6 Kommissionen unterstützt, welche als fachliche Begleitgremien die Arbeiten in den einzelnen Politikbereichen betreuen. Für Fachaufgaben werden zusätzlich Beratungsbüros beigezogen. Der Grossteil der Gemeinden sind nicht in die „aktiv mitarbeitenden“ Organe mit einbezogen; sie kommen erst in der Regionalversammlung zum Zug. Zur Dämpfung der allzu harten Unterschiede der Stimmkraft erhält jede Gemeinde bis 1'000 Einwohner 1 Stimme und folgend für je 3'000 weitere Personen 1 zusätzliche. So wird die „Übermacht“ der grossen Gemeinden wie Bern, Köniz, Ostermundigen usw. zurück gebunden.

Ergebnisse der ersten Legislatur 2009–2013

Für die Beurteilung der Tätigkeit der Regionalkonferenz kommt der erste Geschäftsbericht der ersten Legislatur zum richtigen Zeitpunkt. Das betrachtete Ergebnis ist ausschliesslich das der Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM. Sie ist die zentrale RK des Kantons,

das Vorzeigexemplar, der wirtschaftliche Schwerpunkt des Kantons.

Zum wichtigen Thema **Raumplanung** wurde das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK erarbeitet. Es ist ein Richtplan für die gesamte Region. Hier wurde ein Konzept von rund 400 Seiten verabschiedet; eine grosse Leistung der Kommunikation und der Regionalversammlung RV. Erarbeitet wurde das Werk unter einer Projektleitung, in welcher die kantonalen Fachstellen neben den Vertretern der RK sehr stark vertreten waren. Es kann demnach festgestellt werden, dass der Kanton die Federführung nicht aus der Hand gab. Ausführend zeichnete eine Arbeitsgemeinschaft der bekannten Büros Ecoptima, Ecoplan, Metron und Wehrlin verantwortlich. Das RGSK gestaltet die Richtplan-Elemente bis hin zu konkreten Massnahmenblättern. Die künftigen Entwicklungen im Kanton werden um dieses Dokument nicht herumkommen – sowohl kantons- wie auch gemeindeseitig. Interessant: Aktuell wird bereits die Revision des RGSK eingeleitet! Die Kampagne „Boden gutmachen“ soll ergänzend dazu bürgernah die Ziele der Regionalkonferenz zur Raumplanung – namentlich bezüglich Einzonungen – unterstützen. Diese Aktion erfolgt wohl aufgrund der Einsicht, dass die Tätigkeit der RK die Bürgerinnen und Bürger noch ungenügend erreicht. Als Nächstes sollen Richtpläne zu den Bereichen Landschaft, Abfall, Transporte und Windkraft geschaffen werden.

Im Bereich **Verkehr** wird ein methodischer Wandel vollzogen, indem dieser nun gesamtheitlich – mit öffentlichem und privatem Verkehr über alle Verkehrsträger – in ein Gesamtbild einbezogen wird. Ziel ist es, die Verkehrsplanung für die nächsten Jahrzehnte mit Richtdaten zu versorgen. Konkret werden dazu einige Teilstudien erarbeitet: Verkehr im Raum Konolfingen–Grosshöchstetten, Gürbetal, Velorichtplan, Mitwirkung Tram Region Bern usw. In diese Sparte fällt auch der aktuell kontrovers diskutierte Vorschlag der Verkehrsführung Belp – Gürbetal. Der grössere Wurf im Sinne des obigen Konzept-Ansatzes darf weiter abgewartet werden. Ein wichtiges Arbeitsgebiet der RKBM wird sicher darin bestehen, den regionalen ÖV zu durchleuchten. Hier stehen zwei- bis dreistellige Millionenbeträge von kantonalen Mitteln an ungenügend ausgelastete Linien zur Diskussion. Die weiteren Arbeitsthemen der Regionalkonferenz RKBM hingegen zeigen deren Grenzen auf:

Die **Kultur** ist für die RKBM ein steiniger Acker. Um erfolgreich wirken zu können, wären einige klärende Vorgaben beispielsweise zum Perimeter von Nutzen. Die erste Ernstfallerfahrung, die Mitfinanzierung der Stadttheater-Sanierung, ist ja nicht allzu schlecht über die Bühne gegangen.

Die Förderung der **Wirtschaft** auf RK-Ebene ist wie Segeln ohne Wind: Die übergeordnete kantonale Wirtschaftsförderung verfügt über die entscheidenden kantonalen Instrumente; die Gemeinden jene der Landpolitik, Planungshoheit und Steuern. Die regionale Wirtschaftspolitik hat keine eigene Macht. Zudem stellen sich Fragen z.B. wie mit der Hauptstadtregion zu kooperieren sei.

Die **Regionalpolitik** zielt darauf, wertschöpfende Projekte des öffentlichen Interesses zu fördern. Ein zielgerichtetes Konzept ist nicht erkennbar oder vermittelt. In der ersten Legislaturperiode wurden Anschubfinanzierungen für einige Projekte ausgerichtet.

Eine regionale **Sozialpolitik** wird nicht weiter verfolgt; die zuständige Kommission hat sich aufgelöst. Dieser Entscheid ist ein Signal dafür, welche Aufgabenbereiche überhaupt regionalisiert werden können.

Neben der Aufgabenerfüllung in den Kern-Arbeitsbereichen sind die „**Nebengebiete**“ wie die Definition der gemeinsamen Zielsetzungen, das Verhältnis zwischen den Städten und den Landgemeinden, die Solidarität und Identifikation der regionalen Gemeinschaft und der Bekanntheitsgrad der Regionalkonferenz von erheblicher Bedeutung. Dazu räumt der Präsident der Geschäftsleitung, Dominique Folletête ein, den „Soll-Bereich noch nicht erreicht zu haben“.

Zu hohe Erwartungen?

„Stadt und Land gemeinsam“ war eine der Politiker-Slogans zu Beginn der Arbeit der Regionalkonferenz im Jahre 2009. Diese Vorgabe forderte nicht weniger als den Schulterchluss und die Gleichschaltung der Stadt Bern mit 138.000 (134.000 plus Diplomaten und Asylanten, seit Frühjahr 2014) Einwohnern mit dem Dorf von 250 Seelen am Rande. Eine Gesamtheit von 390.000 Köpfen in 85 Gemeinden sollten auf diese Weise auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden. Das ist eine Herkules-Aufgabe! Trotz allem guten Willen werden sich immer periphere oder kleinere Gemeinden vernachlässigt und übergangen fühlen. Und das wird wiederum zu Konzessionen seitens der stärkeren Mitglieder führen was mehr und mehr

die Stärken der führenden Standorte behindert. Die Entente Bernoise hat sich 2009 in einer Perspektiv-Studie mit einem Agglo-Gebilde von 33 Gemeinden mit 324.000 Einwohnern befasst. Diese Region leistet rund 50% des kantonalen BIP und 45% der kantonalen Steuererträge. Diese Überlegungen wären bei der Weiterentwicklung der Arbeit der RK zu berücksichtigen. (Erstmals wurden diese Zahlen im letzten Konjunkturspiegel des Kantons im April 2014 aufgeführt). Wenn der Geschäftsleiter der RK, Dominique Folletête, feststellt „wenn jemand es fertigbringe, den Kanton aus der aktuellen Krise (Schwäche) herauszuziehen, dann sei es die Region Bern-Mittelland“. Diese Beurteilung wird durch die obigen Agglo33-Zahlen eindrücklich unterlegt. Ebenso eindrücklich ist die Feststellung, dass die Kern-Region von Bern-Mittelland in direkter Konkurrenz mit den andern 6 bis 7 starken Wirtschaftsräumen der Schweiz steht!

Weniger ist mehr

Der zentrale Kritikpunkt an der Struktur der RK ist das Fehlen der funktionalen Zusammenhaltkräfte. Die zu weit gefasste Region verliert diese Qualität. Das war beim früheren VRB anders. Die Lösung dieses strukturellen Problems der RKBM ist dort zu finden, wo gemeinsame Interessen bestehen. Diese sind in der Raumplanung und dem Verkehr vorhanden. Von diesen beiden Themen sind auch die kleinsten und entlegenen Gemeinden betroffen und ins Gesamte mit einbezogen. Deshalb sind auch die besten Leistungen der RKBM im Bereiche von „Siedlung und Verkehr“ erzielt worden. Dazu wird die Kampagne „Boden gutmachen“ als Instrument eingesetzt, die RK verständlich und bekannter zu machen. Mit dieser Wahl konzentriert sich die RK auf die wesentlichen Standortfaktoren und Infrastrukturen. Diese beiden Aufgabenbereiche gehören im künftigen Pflichtenheft zu den MUSS-Fächern. Die weiteren Aufgabengebiete sind KANN-Fächer. Damit würde auch wesentliches Frust-Potenzial der peripheren Gemeinden ausgeräumt.

Wie halten es die andern Kantone?

Die Regionalkonferenz als öffentlich-rechtliche Person und weiten Kompetenzen ist ein bernisches Unikum. Einzig die Organisation der Agglomeration Fribourg zeigt entfernt gewisse Ähnlichkeiten. Keiner der andern Kantone verfügt über ein Regionengesetz im Sinne unseres Kantons, also keine Aufgabendelegation an territorial definierte Körperschaften mit eigener Rechtsnatur.

Insbesondere interessierte der Blick auf den Kanton Zürich. Dieser weist aber lediglich 4 klassische Planungsregionen mit klar erkennbaren räumlichen und funktionalen Zusammenhängen auf.

Wie will sich Bern neu erfinden?

Die Verwaltungsreform 2006 reduziert die 26 Amtsbezirke auf 5 Verwaltungsregionen und schafft die übergrosse Region Bern-Mittelland. Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland füllt den gleichen Perimeter. Wegen der eigenen Rechtsperson und Kompetenzen gleichen die RK eher einer 4. Verwaltungsebene! Daneben wird im Herzen der RKBM eine Hauptstadtregion als Gegengewicht zu den Metropolitanregionen aufgebaut. Eine durchdachte und zusammenhängende Strategie?

Auch Graubünden, das aufgrund seiner vielfältigen Raumstruktur und Topografie ein Regionenkonstrukt hätte einsetzen können, gliedert seine Talschaften lediglich in solche praktikable Planungsregionen.

Fazit

Der Geschäftsbericht der Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM bestärkt den Schluss, dass Raumplanung und Verkehr die Aufgabenbereiche sind, für die in einem derartigen Konstrukt Ergebnisse erzielt werden können. Dazu ist aber keine eigene Rechtsperson im Sinne der Regionalkonferenz notwendig. Die anderen Aufgabenbereiche wie Wirtschaft oder Kultur usw. sind wenig durch die Region definiert, sie können besser mit andern Massnahmen optimiert werden. Die Organisation mit der ausschliesslichen Vertretung durch die Gemeindepräsidenten macht wohl den Anschein von Effizienz, ist aber nicht sehr demokratisch. Zudem sitzen ja gleichwohl die meisten (kleinen!) Gemeindepräsidenten lediglich in der Regionalversammlung, die am Ende nur noch wenig zu sagen hat. Die Arbeit der beteiligten Gemeindepräsidenten in den Kommissionen und mit den Beratungsbüros regelt die Geschäfte nämlich bis in die Details. Es entsteht der Eindruck, zuviel werde im stillen Kämmerlein – durch die meist hauptamtlichen Gemeindepräsidenten – entschieden. Dieser Umstand ist ein wesentlicher Grund zur Unzufriedenheit der kleinen Gemeinden an der Peripherie: Das Gefühl, wenig zu sagen zu haben. Ein grundlegendes Problem liegt weiter im strukturellen Ungleichgewicht der RKBM. Stadt und Agglomeration Bern mit ihren rund 300.000 Einwohnern dominieren die RKBM. Mit Retuschen am Stimm-Modus wurde versucht, diese Dominanz zu dämpfen. Logischerweise mit wenig

Erfolg. Es macht ja auch keinen Sinn, diese realen Mehrheitsverhältnisse zur Unkenntlichkeit verbiegen zu wollen. Die Fehlkonstruktion bleibt. Dieses Ungleichgewicht kann nur behoben werden, wenn der homogene Grossraum Bern eine RK oder Planungsregion für sich darstellen würde! Der VRB lässt grüssen.

Ein wichtiger Beweggrund für die Schaffung der Regionalkonferenzen war der organisatorische „Flickenteppich“. Wie steht es nun damit? Neben der RKBM gibt es zwei mehr oder minder aktive RKs; drei RKs verbleiben in unbekannter Existenzintensität. Daneben existieren u.a. Strukturen wie Verwaltungs- und Wahlkreise sowie die Hauptstadtregion. Der Flickenteppich existiert!

Die Bilanz Der Entente Bernoise

- Die sechs Regionalkonferenzen RK weisen unterschiedliche Entwicklungsstufen auf: drei funktionierende und drei nicht existente. Ein neuer Flickenteppich.
- Ohne demokratische Kontrolle und Referendumsmöglichkeit wird die RK zur vierten Verwaltungsstufe.
- Die RKBM mit der Hauptstadt und der Agglomeration ist übergewichtig. Die Identifikation mit der RK sinkt proportional mit der Distanz zum Zentrum.
- Die RK mutet wegen ihrer Organisation wie ein Konklave von Gemeindepräsidenten an.
- Die RK sind ein bernischer Sonderzug; kein anderer Kanton kennt dieses Institut.

Die Entente Bernoise fordert deshalb:

- Aufsicht des Grossen Rates über die RK und Ermöglichung des Referendums.
- Beschränkung auf die Fächer Raumplanung und Verkehr. Vermeidung von Doppelspurigkeiten durch Verzicht auf z.B. eigene Wirtschaftsförderung.
- Umbau der RKBM in zwei RK: Bern-Agglomeration und Mittelland.

02/2014