

Vortrag

der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates

betreffend

Rahmenkredit 2012 bis 2015 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung

1. Zusammenfassung

Beiträge des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung stellen eine langfristig orientierte, raumordnungs-, umwelt- und regionalpolitische Massnahme dar. Der beantragte Rahmenkredit dient dazu, in den Jahren 2012 bis 2015 die entsprechenden kantonalen Staatsbeiträge an die Beitragsempfängerinnen und -empfänger für Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt ist ein Kredit von 7 Millionen Franken für die nächsten vier Jahre vorgesehen.

Um den Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen, Gemeinden und weiteren Beitragsempfängerinnen und -empfängern für die nächsten vier Jahre Transparenz und Sicherheit hinsichtlich des kantonalen Beitragsvolumens zu geben, wird erneut - wie für die Jahre 2000 bis 2003, 2004 bis 2007 und 2008 bis 2011 - ein Rahmenkredit beantragt. Der Rahmenkredit ermöglicht zudem der zuständigen kantonalen Stelle eine beschleunigte und kostengünstigere Abwicklung der Staatsbeitragsgeschäfte.

Mit dem Rahmenkredit sollen die nötigen Mittel im Sinn eines Programms für vier Jahre bereitgestellt werden.

2. Grundlagen

Die **Staatsbeiträge** des Kantons an die Gemeinden für Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung stützen sich auf die Artikel 139 f. des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0). Der Kanton kann aufgrund dieser Gesetzesbestimmung die folgenden Empfängerinnen und Empfänger sowie Massnahmen mit Staatsbeiträgen unterstützen:

- a) Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und deren Planungen;
- b) Projekte (Grundlagen, Planungen oder Massnahmen) der Raumplanung von Gemeinden, Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und Privaten mit ökologischer oder wirtschaftlicher Bedeutung, sofern sie von besonderem kantonalem Interesse sind;
- c) Organisationen für ihre Beratungs-, Instruktions- und Informationstätigkeit auf dem Gebiet des Bau-, Planungs- und Umweltrechts und für Leistungen für Wander- und Radwanderwege;
- d) kommunale Planungen, die mehrere Gemeinden koordiniert erarbeiten und in denen die Anliegen und Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden aufeinander und grenzüberschreitend abgestimmt werden.

Der **Rahmenkredit** findet seine Grundlage in Artikel 53 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0). Mit dem Rahmenkredit kann das finanzkompetente Organ für eine befristete Zeitspanne Mittel für eine staatliche Aufgabe im Sinn eines Programms zur Verfügung stellen. Gemäss Artikel 53 Absatz 2 FLG muss das zuständige Organ für die Verwendung des Rahmenkredits im Beschluss ausdrücklich bezeichnet werden. Im auslaufenden Rahmenkredit 2008 - 2011 (GRB 0944 vom 23.5.2007) wurde das Amt für Gemeinden und Raumordnung als zuständige Stelle für die Verwendung des Rahmenkredits bezeichnet. Diese Kompetenzordnung hat sich bewährt.

In allen Fällen prüft das Amt für Gemeinden und Raumordnung das Subventionsgesuch, erarbeitet den Beitragsentscheid (Ausführungsbeschluss zum Rahmenkredit) und sorgt für die Ab-

wicklung und die Kontrolle des gewährten Staatsbeitrags. Es rechtfertigt sich, die operative Beitragsgewährung - im Rahmen des vom Grossen Rat bereitgestellten Rahmenkredits - auch weiterhin einer einzigen Stelle zuzuweisen, nämlich dem Amt für Gemeinden und Raumordnung. Neben einer Entlastung der vorgesetzten Behörde konnte mit den vorgängigen Rahmenkrediten der Verwaltungsaufwand bei der Behandlung der Beitragsgesuche deutlich reduziert werden. Für die Bemessung der einzelnen Beiträge sind die Bestimmungen der Verordnung vom 10. Juni 1998 über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (Planungsfinanzierungsverordnung [PFV]; BSG 706.111) massgebend.

Da auf den Staatsbeiträgen an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung nach Artikel 139 Absatz 2 BauG kein Rechtsanspruch besteht, handelt es sich vorliegend um neue, einmalige Ausgaben (Art. 46 und 48 Abs. 2 Bst. a FLG). Da der zu bewilligende Rahmenkredit den Betrag von 2 Millionen Franken übersteigt, unterliegt der Beschluss der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993, KV; BSG 101.1).

3. Massnahmen des Kantons im Interesse der Raumplanung

Mit den Staatsbeiträgen werden die Erarbeitung und Realisierung von regionalen und kommunalen sowie überkommunal koordinierten Planungen und Projekten gefördert, an denen ein besonderes kantonales Interesse besteht. Die Anforderungen, die von den raumwirksamen Akteuren an die Raumplanung gestellt werden, sind zum Teil einem raschen Wandel unterworfen, so dass das kantonale Interesse nicht über einen längeren Zeitraum abschliessend definiert werden kann. Der Kanton muss in der Lage sein, auf aktuelle Probleme zu reagieren oder voraussehbaren planerischen Handlungsbedarf sinnvoll wahrzunehmen.

Im Kantonalen Richtplan, in den Legislaturzielen und den Regierungsrichtlinien wird das kantonale Interesse konkretisiert und auf die aktuellen Verhältnisse abgestützt. Weitere Präzisierungen erhält das kantonale Interesse in Beschlüssen des Grossen Rates und des Regierungsrates zu kantonalen Infrastrukturanlagen (Strassenbau, öffentlicher Verkehr usw.).

Der Kanton regelt in seinen Plänen, Konzepten und Beschlüssen nur das, was zur Sicherstellung der kantonalen Interessen unbedingt geregelt werden muss. Er hält sich damit an das Prinzip der Subsidiarität und lässt den nachgeordneten Planungsträgern den ihnen zustehenden Handlungsspielraum.

Wo aber ein besonderes kantonales Interesse besteht, dass die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und Gemeinden die Präzisierungen auf nachgeordneter Stufe ausarbeiten und die Planungsziele umsetzen, kann der Kanton dieses Interesse durch eine gezielte Ausrichtung von Staatsbeiträgen unterstützen. Diese Förderungs- und Anreizkonzeption wurde mit den 1997 revidierten Staatsbeitragsbestimmungen im Baugesetz (vgl. Art. 139 f. BauG) und in der 1998 vom Regierungsrat erlassenen PFV verankert.

Einige Beispiele aus der bisherigen Beitragspraxis des Kantons können diese Konzeption verdeutlichen:

*Es ist von besonderem kantonalem Interesse, die Ansiedlung von Arbeitsplätzen in zentralen, mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen zu fördern. Die entsprechenden Grundstücke in den **Entwicklungsschwerpunkten (ESP)** sind meist im Besitz von Firmen, Gemeinden, Transportunternehmungen und Privaten. Rechtzeitig durchgeführte Planungsarbeiten, die später eine kurzfristige Neunutzung des Gebiets ermöglichen, müssen von der Gemeinde und den Grundeigentümern durchgeführt werden. Da die Planungen in den ESP's von besonderem kantonalem Interesse sind, werden sie mit Staatsbeiträgen unterstützt.*

Der Kantonale Richtplan zeigt auf, welche prioritären Ziele und Massnahmen der Kanton im Bereich der Landschaftsentwicklung verfolgt. Im Strategieteil E nimmt der Richtplan Bezug auf das Kantonale Landschaftsentwicklungskonzept (KLEK), das u. a. auch räumlich konkretisierte Aussagen zu "kantonalen Vorranggebieten" macht, in denen sich der Kanton besonders für die Landschaftsentwicklung engagieren will. Die notwendigen Arbeiten müssen mit den Regionen und Gemeinden gemeinsam und partnerschaftlich angegangen werden.

Im Massnahmenteil fokussiert der Richtplan auf die prioritären Massnahmen und deren Umsetzung. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden ist die Ökologisierung der Landwirtschaft gemäss Massnahmenblatt E_01:

Mit der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen soll die Vielfalt der Natur gefördert und dem Aussterben bedrohter Tier- und Pflanzenarten entgegengewirkt werden. Dazu sind zusätzliche Bewirtschaftungsbeiträge vorgesehen, die auf der Basis eines sogenannten **Vernetzungsprojekts** ausgerichtet werden. Die Verordnung über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV) sieht vor, dass lokale und regionale Trägerschaften solche Vernetzungsprojekte erarbeiten. Der Bund beteiligt sich gemäss Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) mit 80% an den Kosten der Abgeltungen für die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter. Mit der finanziellen Unterstützung der Planungsarbeiten erreichte der Kanton, dass bis jetzt in rund 340 Gemeinden Vernetzungsprojekte entstanden sind. In weiteren rund 25 Gemeinden sind zur Zeit Vernetzungsprojekte nach ÖQV in Bearbeitung. Ende 2009 erreichte das Verhältnis zwischen eingesetzten kantonalen Planungsmitteln und ausbezahlten, kumulierten Vernetzungsbeiträgen des Bundes den Faktor 1:10.

Der Bereich der **Landschaftsplanungen** wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Viele Aktivitäten finden ausserhalb des Siedlungsgebietes statt, die daraus resultierenden Raumansprüche müssen deshalb vermehrt koordiniert werden. Mit der Anpassung 2010 des kantonalen Richtplans wird im Massnahmenblatt E_08 das Vorgehen im Umgang mit den besonders schönen und kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften geregelt und Aufträge an die Planungsregionen und Regionalkonferenzen erteilt. Die erforderlichen Umsetzungsarbeiten erfolgen auf der regionalen Planungsebene und sind von besonderem kantonalen Interesse und sollen mit Staatsbeiträgen unterstützt werden.

In enger Zusammenarbeit zwischen dem Kanton, den Regionen und den betroffenen Gemeinden wurden die **Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung** (AP V+S) der 1. Generation erarbeitet. Sie bilden die Grundlagen für eine bessere Abstimmung von Verkehrs- und Siedlungsplanung und die Voraussetzung für eine Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund. Die AP V+S wurden vom Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis genommen und zusammen mit der kantonalen Synthese über die sechs Berner Agglomerationsprogramme beim Bund eingereicht. Der Bund hat die AP V+S geprüft. Gestützt auf diese Prüfung hat der Bundesrat die entsprechende Botschaft über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr dem Parlament vorgelegt, welches die Freigabe der Mittel im Herbst 2010 beschlossen hat.

Parallel dazu werden im Rahmen der Erarbeitung der **Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte** (RGSK) die Agglomerationsprogramme der 2. Generation erstellt. Sie bilden die Grundlage für die Mitfinanzierung von Verkehrsmassnahmen in den Agglomerationen durch den Bund in den Jahren 2015 - 2018.

Die Agglomerationsprogramme V+S der 2. Generation bilden einen integralen Bestandteil der zu erarbeitenden Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK). Die RGSK nehmen die Abstimmung von Verkehr und Siedlung in den Regionalkonferenzperimetern vor (welche somit flächendeckend über den ganzen Kanton geschieht) und berücksichtigen neben den Kernthemen Verkehr und Siedlung bspw. auch Aspekte der Landschaft, der Umwelt und des Tourismus'. In den Regionen, wo noch keine Regionalkonferenz besteht, sorgt der Kanton für die Erarbeitung.

Die ersten Entwürfe der RGSK befanden sich bis Ende 2010 in der öffentlichen Mitwirkung. Bis Mitte 2011 werden sie überarbeitet und dann beim Kanton eingereicht. Der Kanton nimmt von Mitte 2011 bis Ende 2011 die Vorprüfung der RGSK vor und führt gleichzeitig die kantonale Synthese über sämtliche RGSK durch. Nach der Überarbeitung der RGSK (erste Hälfte 2012) werden sie vom Kanton als teilregionale Richtpläne genehmigt.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung war in der Vorbereitung und der Erarbeitung der RGSK personell und finanziell stark gefordert. Dies wird in den nächsten Jahren und bei den oben skizzierten nächsten Schritten so bleiben. Die RGSK haben einen vierjährigen Überarbeitungszyklus. Aufgrund des besonderen Interesses des Kantons werden die Arbeiten an den RGSK (gestützt auf Art. 7 PFV) mit einem Beitragssatz von 75% subventioniert.

Mit der Baugesetzrevision 2009 wurde ermöglicht, dass der Kanton einen Beitrag leisten kann an **kommunale Planungen, die mehrere Gemeinden koordiniert erarbeiten** und in denen die Anliegen und Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden aufeinander und grenzüberschreitend abgestimmt werden (Art. 139 Abs. 1 Bst. d). Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, dass die Gemeinden ihre Planungen besser aufeinander abstimmen. Es ist anzunehmen, dass die Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und entsprechende Beitragsgesuche stellen werden.

Am 15. Mai 2011 wird das Berner Volk über das neue kantonale Energiegesetz (KEnG) und über einen Volksvorschlag dazu abstimmen. Das neue KEnG schreibt unter anderem vor, dass eine im kantonalen Richtplan vorgegebene Anzahl grösserer bernischer Gemeinden einen **kommunalen Richtplan Energie** erarbeiten müssen (Art. 10 KEnG). Im kantonalen Richtplan (Massnahmenblatt C_08) sind aktuell 34 grössere Gemeinden entsprechend verpflichtet, einen Energierichtplan zu erstellen. Der Kanton vergütet diesen sog. grösseren Gemeinden nach Artikel 58 Absatz 1 KEnG 50% der anrechenbaren Kosten für die Erarbeitung solcher Energierichtpläne.

Die übrigen Gemeinden können von sich aus einen kommunalen Richtplan Energie erlassen, werden hierzu aber vom Kanton nicht verpflichtet. Gemeinden, welche freiwillig einen kommunalen Richtplan Energie erarbeiten, können vom Kanton ebenfalls einen Beitrag beanspruchen (Art. 58 Abs. 2 KEnG), allerdings besteht für solche Beiträge kein Rechtsanspruch, die Höhe des Beitrages ist auf bis zu 50% der anrechenbaren Kosten beschränkt und die eingehenden Gesuche werden nach den verfügbaren Voranschlagsmitteln gesprochen.

Auch die Planungsregionen oder Regionalkonferenzen können die erforderliche gemeindeübergreifende Abstimmung der kommunalen Energierichtplanung durch den Erlass eines **regionalen Richtplans Energie** vornehmen (Art. 11 KEnG). Auch diese Planungen können durch den Kanton nach Artikel 58 Absatz 2 KEnG finanziell unterstützt werden, wobei die gleichen Ausführungen wie für die übrigen Gemeinden gelten.

Alle erwähnten Subventionen gemäss dem neuen KEnG werden vom Amt für Gemeinden und Raumordnung ausgerichtet, welches auch für die Vorprüfung und Genehmigung dieser Energierichtpläne zuständig ist (Art. 12 Abs. 2 KEnG).

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung geht davon aus, dass jährlich rund CHF 500'000.-- an kantonalen Beiträgen für diese Energieplanungen der Gemeinden und Regionen ausgerichtet werden. Da das KEnG, wenn es vom Berner Volk angenommen wird, frühestens im Herbst 2011 in Kraft tritt, ist es sachgerecht, diese Mittel in den neuen Rahmenkredit 2012 - 2015 aufzunehmen.

4. Übersicht über die eingesetzten Mittel

4.1 Rückblick

In den Jahren 2007 - 2010 wurden folgende Mittel für Auszahlungen an Massnahmen der Raumplanung nach den Artikeln 139 f. BauG eingesetzt bzw. neue Verpflichtungen eingegangen:

	Auszahlungen (CHF 1'000.--)				Neu eingegangene Verpflichtungen			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Gemeinden	295	196	266	322	319	104	215	195
Regionen	1'057	918	1'808	1'254	955	1'513	1'646	1'479
Total	1'352	1'114	2'074	1'576	1'274	1'617	1'861	1'674

Quelle: Daten im AGR erhoben - Tool "Kredit" aus Finanzinformationssystem (FIS)

Per Ende des Jahres 2010 waren noch nicht abgelöste Verpflichtungen von rund 1.8 Mio. Franken offen.

4.1 Ausblick

Wie sich die Zahlen ab dem Jahr 2011 bezüglich der effektiven Auszahlungen und der neu eingehenden Verpflichtungen entwickeln werden, kann aus heutiger Sicht nicht verlässlich vorausgesagt werden. Aufgrund der Erfahrungen ist es nicht möglich, genaue Zahlen zu nennen, da diese von verschiedenen, nicht beeinflussbaren Faktoren abhängen. Zu diesen Faktoren zählen etwa die Verfahrensabläufe in den Regionen und Gemeinden, die Anzahl neuer Projekte, Arbeitsverzögerungen oder Redimensionierungen bei der Projektabwicklung, Verzicht auf eine Realisierung sowie die tatsächliche Beitragsfähigkeit eines Subventionsgesuchs.

5. Auswirkungen des Rahmenkredits

5.1 Auswirkungen des Rahmenkredits auf den Kanton

Es wird ein Gesamtkredit von 7 Millionen Franken für die Jahre 2012 - 2015 beantragt.

Dieser ist um 3 Millionen Franken tiefer angesetzt als der bisherige Rahmenkredit 2008 - 2011. Im Rahmen des Entlastungspaketes zur Beseitigung einer strukturellen Neuverschuldung ab dem Jahr 2012 wird das jährlich für Staatsbeiträge im Interesse der Raumplanung zur Verfügung gestellte Budgetvolumen um CHF 600'000.-- (auf je 1.9 Mio. Franken) reduziert.

Damit die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die Sparvorgaben des Entlastungspaketes als Direktion insgesamt erfüllen kann, erfolgt eine weitere Kürzung für die Jahre 2012 und 2013 mit einem Betrag von je CHF 300'000.-- auf nun 1.6 Millionen Franken.

Mit den bisherigen Rahmenkrediten für die Perioden 2000 - 2003 (GRB 3146/24.11.1999), 2004 - 2007 (GRB 1710/11.6.2003) und 2008 - 2011 (GRB 0944/23.5.2007) konnte der Regierungsrat entlastet werden, da dieser nicht mehr zu den einzelnen Staatsbeitragsgeschäften Stellung nehmen musste. Auch hat der Behandlungsaufwand in der Verwaltung deutlich abgenommen, womit sich auch die Wartezeiten für Beitragsempfangende verkürzt haben.

5.2 Auswirkungen des Rahmenkredits auf die Gemeinden

Der mit dem Rahmenkredit zur Verfügung stehende Betrag ermöglicht den Gemeinden und ihren regionalen Organisationen (Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen) wichtige raumplanerische Massnahmen, die im Interesse des Kantons liegen, zu realisieren.

5.3 Auswirkungen des Rahmenkredits auf die Wirtschaft

Der Rahmenkredit ermöglicht es den Beitragsempfängenden (Gemeinden, Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen), Drittaufträge an private Planungsfirmen zu erteilen. Durch die Laufzeit des Rahmenkredits wird das Volumen von Drittaufträgen verstetigt.

Als weitere positive Auswirkungen auf die Wirtschaft sind die für den Kanton wichtigen strategischen Planungen an Entwicklungsschwerpunkte (ESP) in den Regionen und Gemeinden zu erwähnen, deren Realisierung mit den Staatsbeiträgen unterstützt werden. Auch die mit den Agglomerationsprogrammen V+S ausgelösten Infrastrukturvorhaben erzielen einen positiven Effekt auf die Wirtschaft.

5.4 Auswirkungen bei einer allfälligen Ablehnung des Rahmenkredits

Bei einer Ablehnung der Vorlage oder einer weiteren Kürzung der Beiträge an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung müsste mit einschneidenden Folgen gerechnet werden.

Wichtige planerische Massnahmen würden von den Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und Gemeinden nicht oder nur noch beschränkt an die Hand genommen, was die wirtschaftliche Entwicklung verzögern könnte. Dies wiederum hätte Auswirkungen auf die Bauwirtschaft.

Zudem würde der Kanton ein wichtiges Anreiz- und Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene aus der Hand geben. Die bisher erwähnte Partnerschaft unter den Trägern der Raumplanung (Kanton - Regionen - Gemeinden) wäre in Frage gestellt.

7. Verhältnis zum Aufgaben-Finanzplan

Die entsprechenden Mittel für den Rahmenkredit sind im Aufgaben- und Finanzplan 2013 - 2015 und im Voranschlag 2012 eingestellt

8. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Zustimmung zum beiliegenden Beschlussesentwurf.

Bern, 26. Januar 2010

Der Justiz-, Gemeinde-
und Kirchendirektor

Christoph Neuhaus,
Regierungsrat

– Beschlussesentwurf

Auskunft erteilt: Fürsprecher Christoph Miesch, Vorsteher Amt für Gemeinden und Raumordnung, AGR/JGK (Tel. 031 633 77 32)