

Agglomerationspolitik



Stadt Bern
Gemeinderat

Agglomerationspolitik Bericht

Erstellt durch:
Dr. Daniel Arn, Fürsprecher
Mirjam Strecker, Fürsprecherin, LL.M.

Bern, 3. Dezember 2003

Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof
Junkerngasse 47
Postfach
3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 00
Fax 031 321 60 10
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Vorwort

Bund, Kanton, Städte und Gemeinden: die Aufgaben sind verteilt, die Kompetenzen klar. Wozu nun noch Agglomerationen? Muss die Schweiz neu eingeteilt werden?

„Die Agglomerationsgemeinden delegieren einen Teil ihrer Probleme an die Kernstädte – ohne einen entsprechenden Cheque mitzuschicken. Die Kernstädte müssen zu viele Leistungen für andere erbringen – und verarmen. Die Städte werden ausgelaugt. Die Städte sind überfordert“¹.

Tatsache ist, dass funktionale und administrative Räume nicht mehr übereinstimmen, dass die finanziellen Probleme im Zusammenhang mit den Zentrumsfunktionen der Städte noch nicht gelöst sind, dass Entscheidungen innerhalb von Regionen wenig transparent sind. Die Städte stehen heute vor Herausforderungen, die sie allein nicht mehr lösen können. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Eidgenossenschaft und der Kanton Bern sind auf der Suche nach neuen Formen und Strukturen der Problemlösung. Dies wird nur gelingen, wenn sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Kompetenzen abgeben. Das Prinzip der Freiwilligkeit, wie es seit Jahren im Rahmen des Vereins Region Bern (VRB)² erfolgreich praktiziert wird, stösst an Grenzen. Die Erarbeitung von Leistungsverträgen für die grossen städtischen Kulturinstitutionen mit ihren Abstimmungen in Gemeindeversammlungen, Parlamenten und an der Urne in 85 Gemeinden dauert lange und ist aufwändig.

Das Modell des VRB ist pragmatisch, verbaut aber Visionen nicht die Sicht. Der Gemeinderat stimmt dem Vorprojekt Agglomerationsstrategie des VRB zu. Er freut sich auf die konstruktive Diskussion im Stadtrat.

Der Gemeinderat

¹ Verein Metropole Schweiz, Broschüre „Die Schweiz muss neu eingeteilt werden“, 2003, S. 22. www.metropole-ch.ch

² VRB – Verein Region Bern: Der VRB fördert die Region Bern als soziale, wirtschaftliche und ökologische Gemeinschaft. Er setzt sich ein für eine sinnvoll gestaltete, wirkungsvolle und verbindliche Zusammenarbeit von 25 Gemeinden. www.regionbern.ch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Ausgangslage / Auftrag | 2 |
| 2. Aktivitäten betreffend die Agglomerationspolitik | 2 |
| 2.1 Supra- und internationale Ebene | 2 |
| 2.2 Die Agglomerationsstrategie des Bundesrates | 3 |
| 2.3 Die Aktivitäten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) | 4 |
| 2.4 Beachtenswerte Agglomerationsprojekte in der Schweiz | 5 |
| 2.5 Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern | 8 |
| 2.6 Das Vorprojekt Agglomerationsstrategie des Vereins Region Bern (VRB) | 9 |
| 3. Zielsetzungen einer verstärkten Agglomerationspolitik | 12 |
| 3.1 Materielle Zielsetzungen | 12 |
| 3.2 Formelle (strukturelle) Zielsetzungen | 13 |
| 4. Analyse | 14 |
| 4.1. Allgemeiner Teil: Von der Komplexität kommunaler Aufgabenerfüllung angesichts zunehmender horizontaler und vertikaler Verflechtungen | 14 |
| 4.2. Bestehende Agglomerationsstrukturen | 28 |
| 4.3. Die bisherige parlamentarische Einflussnahme | 31 |
| 4.4. Die bisherige Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat in der Agglomerationspolitik | 35 |
| 5. Die Rolle kommunaler Parlamente in einer Agglomeration mit verbindlichen Entscheidungsstrukturen | 36 |
| 5.1 Rahmenbedingungen | 37 |
| 5.2 Mögliche Funktionen der kommunalen Parlamente | 37 |
| 5.3 Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Legislativen der Agglomerationsgemeinden | 39 |
| 5.4 Weitergehende Einflussmöglichkeiten des Stadtrats | 39 |
| 6. Einbezug des Stadtrats in die weiteren Arbeiten | 40 |
| 7. Zusammenfassung der Ergebnisse | 41 |

1. Ausgangslage / Auftrag

Die Fraktionspräsidentenkonferenz des Stadtrates hat an ihrer Sitzung vom 9. Januar 2003 den Gemeinderat der Stadt Bern beauftragt,

- (1) bis spätestens Ende Juni 2003 dem Stadtrat einen Bericht vorzulegen, der namentlich die folgenden Punkte umfasst:
 - Analyse der bestehenden Agglomerationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Einflussnahme
 - Analyse der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat in der Agglomerationspolitik
 - Analyse der von der Agglomerationspolitik tangierten Politikbereiche
 - Analyse der möglichen Zusammenarbeitsformen mit Legislativen der Agglomerationsgemeinden
 - Analyse der die Agglomerationspolitik prägenden und teilweise steuernden vertikalen Strukturen;
- (2) dem Stadtrat einen Vorschlag zu unterbreiten, wie dieser in die weiteren Arbeiten zur Agglomerationspolitik mit einbezogen werden kann (in einem ersten Schritt: Diskussion des Berichts und Konsequenzen daraus);
- (3) wobei die Arbeiten gemäss (1) und (2) in enger Zusammenarbeit mit dem Ratssekretariat zu erfolgen haben.

2. Aktivitäten betreffend die Agglomerationspolitik

Verschiedene Entwicklungen der letzten Jahrzehnte [räumliche Ausdehnung der städtischen Agglomerationen, funktionale und soziale Entmischung, Verschärfung des (internationalen) Wettbewerbs unter den verschiedenen Agglomerationen] stellen die Städte heute vor grosse Herausforderungen, die sie nicht mehr im Alleingang lösen können. Zur Zeit wird auf allen Ebenen nach Antworten auf die städtischen Probleme gesucht.

2.1 Supra- und internationale Ebene

Auf supranationaler¹ Ebene haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1999 ein *Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)* verabschiedet, das unter anderem eine ausgewogene und polyzentrische Stadtentwicklung innerhalb der Union garantieren soll. Speziell auf die Problematik der Städte geht der parallel dazu verabschiedete *Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung* ein. Dieser dient als Referenzrahmen, damit in der Gemeinschaftspolitik die Herausforderungen, aber auch das Potenzial der städtischen Gebiete besser berücksichtigt werden.

¹ Der Begriff der Supranationalität wird für die EG/EU gebraucht, um diese gegenüber herkömmlichen internationalen Organisationen abzugrenzen. Die EG/EU zeichnet sich im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen durch stärkere Eigenzuständigkeiten und durch die prozesshafte, in fortschreitender Entwicklung stehende Gemeinschaftsgewalt aus.

Schliesslich soll eine *Gemeinschaftsinitiative URBAN II* die Entwicklung und Umsetzung innovativer Entwicklungsmodelle für eine wirtschaftliche und soziale Regenerierung von städtischen Gebieten in Krisensituationen fördern.²

Auf internationaler Ebene befasst sich vor allem die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) mit der Lösung der schwierigen Regierungsaufgaben, die sich in Agglomerationsgebieten stellen: im Juni 2001 verabschiedete der OECD-Rat die "*Metropolitan Governance Principles*", die eine Reihe von Prinzipien zur Überwindung von Problemen wie: Nicht-Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Räumen, finanzielle Schwierigkeiten aufgrund von Zentrumsfunktionen, fehlende Transparenz bei den Entscheidungen auf lokaler Ebene, usw. enthalten.³ Daneben befassen sich weitere internationale Organisationen mit Stadt- und Agglomerationsfragen⁴.

2.2 Die Agglomerationsstrategie des Bundesrates

"Sowohl den kleinen als auch den grossen städtischen Gebieten der Schweiz kommt als Motoren des Wirtschaftslebens des Landes und als Lebensraum für fast zwei Drittel der Bevölkerung eine besondere Bedeutung zu". Mit diesen Worten beginnt der Bundesrat seinen Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes und leitet daraus einen Handlungsbedarf zugunsten des urbanen Raumes ab. Dabei verfolgt er im wesentlichen drei Ziele.⁵

- die Sicherstellung der wirtschaftlichen Attraktivität der städtischen Gebiete sowie die Verbesserung der Lebensqualität für deren Einwohnerinnen und Einwohner;
- die Erhaltung des polyzentrischen Netzes von Städten verschiedener Grösse;
- die Begrenzung der räumlichen Ausdehnung von Agglomerationen und eine Siedlungsentwicklung nach innen.

Aufgrund dieser übergeordneten Ziele hat der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, wovon im hier interessierenden Rahmen vor allem die "Modellvorhaben" und das "Agglomerationsprogramm" zu nennen sind (vgl. nachfolgend Lemma 1 und 2).

Nebst der Agglomerationspolitik i.e.S. wird auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) einen Einfluss auf die Städte und Agglomerationen haben (vgl. unten Lemma 3).

➤ Modellvorhaben

Diese Massnahme sieht die Gewährung technischer und finanzieller Unterstützung vor für "innovative Modellvorhaben, die die Zusammenarbeit innerhalb Agglomerationen, zwischen Städten und zwischen den Agglomerationen oder die Siedlungsentwicklung nach innen zum Gegenstand haben". Da jedoch eine entsprechende Rechtsgrundlage noch nicht besteht, können das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) vorläufig nur punktuelle Verpflichtungen im Rahmen des aktuellen

² Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, S. 30.

³ a.a.O., S. 31.

⁴ Im Rahmen der UNO z.B.: 'United Nations Human Settlements Programme' mit seiner 'Global Campaign for Urban Governance' (vgl. www.unhabitat.org/governance), 'United Nations Economic Commission for Europe' (Komitee für Siedlungswesen; vgl. www.unece.org). Im Rahmen des Europarates: Kongress der Gemeinden und Regionen (vgl. www.coe.int).

⁵ a.a.O. (Fn 2), S. 5.

Budgets und nach bestimmten Kriterien eingehen. Das Projekt Agglomerationsstrategie Region Bern wurde vom Bund nebst der Mobilitätsstrategie für die Region Bern als Modellvorhaben berücksichtigt.

➤ **Agglomerationsprogramm**

Das Agglomerationsprogramm ist in erster Linie ein Instrument zur Abstimmung zwischen den Politikbereichen Verkehr, Siedlungsentwicklung und Umwelt und damit primär ein Instrument der Raumordnung gemäss Raumplanungsgesetz. Allerdings können die Kantone bei Bedarf den Anwendungsbereich auf weitere Themen ausdehnen. Beiträge des Bundes sollen an planerische und organisatorische Bestimmungen geknüpft werden. In einem Grundlagenpapier für die Aussprache Bund-Kantone (vom 28. Juni 2002) wird ausgeführt, dass "die Verkehrsplanung gesamtverkehrlich koordiniert sowie mit raumplanerischen und umweltpolitischen Zielen und Massnahmen abgestimmt werden [solle]" und "von den Agglomerationen eine zweckmässige Organisation in einer Trägerschaft verlangt " werde. Von den Kantonen wird erwartet, dass sie bis zum Jahr 2006/7 über ein entsprechendes Agglomerationsprogramm verfügen. Die Aussicht auf Beiträge des Bundes an den Agglomerationsverkehr hat die kantonale Verwaltung veranlasst, die Erarbeitung einer Mobilitätsstrategie für die Region Bern in Angriff zu nehmen.

➤ **NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben)**

Die NFA-Vorlage sieht zwar keine direkte finanzielle Abgeltung des Bundes an die Städte vor. Dennoch soll sie nach Ansicht des Bundesrates zu einer deutlichen Verbesserung der Situation von Kernstädten führen. So werde beispielsweise (für den Lastenausgleich des Bundes) die Problemlage der Kernstädte bei der Erfassung der soziodemografischen Lasten berücksichtigt. Städte und Gemeinden sind allerdings nicht zufrieden mit der NFA, da sie es den Kantonen überlässt, die neu pauschal an die Kantone ausgerichteten Beiträge an die Gemeinden weiter zu geben oder nicht. Die Gemeinden und Städte befürchten, sehr viel weniger von den Subventionen des Bundes profitieren zu können als bisher. Dass der Kanton in Zeiten der Finanzknappheit nur unter grossem politischem Druck bereit ist, Gelder an die Gemeinden weiter zu geben, hat sich bereits im Rahmen der Auseinandersetzung um die LSVA-Gelder (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) gezeigt. Mit dem Instrument der interkantonalen Rahmenvereinbarung sollen zudem die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auch im innerkantonalen Verhältnis sinngemäss Anwendung finden. Darüber hinaus sollen die Kantone in ihrer Rahmenvereinbarung sicherstellen, dass die Abgeltungszahlungen (des Bundes an die Kantone) den tatsächlichen Kostenträgern zufließen.

Der Bundesrat führt aus, dass die im Rahmen der Finanzausgleichsreform vorgeschlagenen Massnahmen "nur als weitere Schritte auf dem Weg einer kohärenten Städte- und Agglomerationspolitik des Bundes zu verstehen" seien.⁶

2.3 Die Aktivitäten der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK)

Weil die Probleme der städtischen Gebiete nicht Halt vor Gemeinde- und Kantonsgrenzen machen und häufig gleichzeitig Kompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden tangieren, wurde im Februar 2001, gestützt auf den neuen Artikel 50 in der total revidierten

⁶ Vgl. zum Ganzen Botschaft NFA, BBI 2002 2293 ff.

Bundesverfassung (BV), die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) gegründet, in der sowohl der Bund als auch die Kantone, Städte und Gemeinden vertreten sind.

Ziel der TAK ist die Förderung der vertikalen Zusammenarbeit und die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik. Die Schwerpunkte des ersten Arbeitsprogramms der TAK liegen in den folgenden Bereichen: Begleitung der Folgearbeiten des Bundes zum Kernstädtebericht vom 7. Juni 1999 bzw. zum Bericht "Agglomerationspolitik des Bundes" vom 19. Dezember 2001; Formulierung von Leitlinien für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit in inner- und interkantonalen Agglomerationen; Periodische Informationen und Erarbeitung von Empfehlungen und Stellungnahmen in den Bereichen Sozialpolitik sowie Ausländer- und Integrationspolitik.⁷

Erste Ergebnisse konnten bereits erzielt werden:

- Ende November 2002 verabschiedete die TAK Empfehlungen im Bereich Ausländer- und Integrationspolitik, die zum Teil bereits umgesetzt wurden oder weiter bearbeitet werden.
- Gleichzeitig nahm die TAK Kenntnis vom Zwischenbericht zum Projekt "Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in Agglomerationen". Der entsprechende Schlussbericht sollte der TAK im 2. Quartal 2004 unterbreitet werden.
- Im Bereich der Sozialpolitik liegen der TAK inzwischen die Ergebnisse einer in Auftrag gegebenen Studie "Bedarfsabhängige Zulagen für einkommensschwache Familien" sowie die daraus gezogenen Folgerungen des Vorstandes der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) vor.
- Schliesslich wurden die vom Bundesrat verabschiedeten Richtlinien betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden im Rahmen der TAK bereinigt und damit ein Konsens zur Umsetzung von Artikel 50 Absatz 2 und 3 Bundesverfassung (BV) gefunden.

2.4 Beachtenswerte Agglomerationsprojekte in der Schweiz

Alle Kantone mit grösseren Städten haben sich in den letzten Jahren mit der Agglomerationsproblematik befasst. Am weitesten ist der Kanton Freiburg mit dem Erlass eines Agglomerationsgesetzes gegangen. In anderen Kantonen (z.B. Kanton Bern) konzentrierte man sich vorerst auf die Neuordnung des kantonalen Finanzausgleichs sowie die innerkantonale Aufgabenteilung. Nicht zuletzt infolge der finanziellen Anreize des Bundes (Modellvorhaben, Agglomerationsprogramm) haben jedoch in letzter Zeit zahlreiche Kantone oder Regionen die Erarbeitung einer Agglomerationsstrategie in Angriff genommen. Einen Überblick über die laufenden Bestrebungen vermitteln die beim Bund als "Modellvorhaben" berücksichtigten Projekte⁸:

- Im Kanton Bern wird derzeit eine **kantonale Agglomerationsstrategie** erarbeitet (vgl. hierzu unten Ziff. 2.5.).
- Im April 2002 gab der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung zudem die Erarbeitung einer **Mobilitätsstrategie für die Region Bern** in Auftrag. Die Strategie soll dem Kanton Bern und den Gemeinden der Region Entscheidungsgrundlagen für eine - aus

⁷ Vgl. Paul Huber, die Tripartite Agglomerationskonferenz als dynamische Diskussionsplattform, are forum 1/2002, S. 18 ff.

⁸ Die Projekte sind auf der Homepage des ARE (www.aren.admin.ch) ausführlich dargestellt; von dort stammen auch die nachfolgenden Informationen.

Sicht von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt - verträgliche und koordinierte Verkehrspolitik in der Region Bern zur Verfügung stellen. Um diesem Ziel gerecht zu werden, soll sie alle Verkehrsträger umfassen, den Bezug zur Siedlungsentwicklung herstellen und alle relevanten Akteure und Akteurinnen mit einbeziehen, so dass insbesondere auch die (allerdings noch nicht in den Einzelheiten formulierten) Anforderungen des Bundes für die Mitfinanzierung im Agglomerationsverkehr erfüllt sein werden.

- Das **Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg** aus dem Jahre 1995 ermöglicht die Bildung von öffentlich-rechtlich verfassten Agglomerationen. Fünf entsprechende Volksinitiativen veranlassten den Staatsrat, das im Gesetz vorgesehene Verfahren mit der Bezeichnung eines provisorischen Perimeters in Gang zu setzen. Bis zum Juli 2003 musste eine konstituierende Versammlung aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Gemeinden einen Statutenentwurf vorlegen, der den definitiven Perimeter, die Aufgaben und die für die Beiträge der Gemeinden massgeblichen Kriterien festlegt. Werden die Statuten nicht innert Frist ausgearbeitet, schreitet der Kanton zur Ersatzvornahme.
- Das **Projekt Agglo und Stadt Luzern (PASL)** ist ein gemeinsames Projekt der Luzerner Gemeinden der Agglomeration Luzern, des Kantons, sowie des Luzerner Gemeindeverbands, die sich Ende 2000 zu einem Konsortium zusammengeschlossen haben. Das Konsortium strebt eine bessere Positionierung der Agglomeration Luzern im regionalen Standortwettbewerb sowie eine verbesserte Wahrnehmung von Synergiemöglichkeiten an und beruht auf Freiwilligkeit.
- Der Kanton Waadt, die Communauté Lausanne Région (COREL) sowie die Stadt Lausanne arbeiten an einem Projekt "**agglomération lausannoise**", im Rahmen dessen die für eine Zusammenarbeit geeigneten Politikbereiche definiert, eine Vision der nachhaltigen Entwicklung für die Agglomeration entwickelt und nach einer für die Umsetzung zweckmässigen Struktur gesucht werden soll.
- Die Kantone Aargau und Solothurn haben Ende 2001 das **Programm "Netzstadt Mittelland"** lanciert. Seine Ziele sind zum einen die eigentliche Netzstadt Mittelland zu bilden, zum anderen aber auch die drei Agglomerationen Aarau, Olten und Zofingen zu eigenständigen urbanen Einheiten zu entwickeln.
- Mit dem "**Réseau Urbain Neuchâtelois**" will der Kanton Neuenburg die urbanen Einheiten Neuenburg - La Chaux de Fonds - Le Locle vernetzen, um die kantonalen Ressourcen möglichst sinnvoll zuteilen und durch koordinierte Aktivitäten in den Bereichen öffentliche Politik und wirtschaftliche Entwicklung optimal einsetzen zu können.
- Der Kanton Zürich will die Bearbeitung grenzüberschreitender Fragestellungen in der Agglomeration am Beispiel der "**Standortpolitik für Megacenters**" üben und daraus Erkenntnisse für die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms gewinnen. Das Projekt soll insbesondere Gelegenheit bieten, über die horizontale und vertikale Vernetzung der beteiligten Partner nachzudenken, wobei auch überprüft werden soll, ob bestehende Institutionen neue Aufgaben übernehmen können oder ob neue Träger geschaffen werden müssen.
- Am **Agglomerationsprogramm St. Gallen-West** sind vier Gemeinden sowie die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden beteiligt. Es strebt eine koordinierte Siedlungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik an und will eine langfristige grenzüberschreitende Zusammenarbeit sicherstellen.
- Schliesslich streben mehrere Gemeinden der Region Delémont mit Unterstützung des Kantons Jura die Bildung einer "**Zone d'activité régionale de Delémont**" (ZARD) an,

die in einer ersten Phase die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung zum Ziel hat. In einer späteren Phase sollen auch andere Bereiche (Planung, Verkehr, Sportanlagen, Kultur, etc.) in die Zusammenarbeit mit einbezogen werden.

In einer zweiten Runde wurden im Herbst 2002 dreizehn weitere Projekte ausgewählt:⁹

- Mit dem Projekt **Interlaken und Umgebung auf dem Weg zur Alpen- und Tourismusstadt** geht die Agglomeration Interlaken die folgenden drei Schwerpunktthemen an: (1) Wirtschaft/Arbeit, (2) Kultur/Sport/Erholung sowie (3) institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen einer Agglomerationskonferenz.
- Die **Agglo Obersee** (bestehend aus den Gemeinden Freienbach, Jona, Rüti sowie der Stadt Rapperswil) erarbeitet eine systematische Problemanalyse in drei Themenfeldern (Verkehr, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Funktionsteilung im Bereich Versorgung, Bildung, Kultur und Gesundheit).
- Für die Gesamtverkehrsstudie der **Agglomeration Thun** suchen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der politischen Gremien von Stadt und Agglomerationsgemeinden, der Quartiervertretungen sowie der regionalen Interessenvertretungen aus Wirtschaft, Umwelt und Verkehr in einem Mediations-ähnlichen Prozess einen Konsens, wobei die Ergebnisse in verbindlichen Absichtserklärungen festgeschrieben werden sollen. Ein wichtiges Ziel ist dabei die Identifikation und das Verständnis für eine ganzheitliche Verkehrspolitik.
- In der Vorbereitungsphase ist ein Projekt der **Grenzregion Frankreich-Waadt-Genf**: dort wird ein Prozess eingeleitet mit dem Ziel der Entwicklung eines Agglomerationsprogramms, das eine koordinierte Politik in den Bereichen Verkehr und Stadtentwicklung sicherstellen soll. Dabei wird auch an die Schaffung einer institutionellen Plattform für die Zusammenarbeit gedacht.
- Die **Agglomeration Schaffhausen Plus** (der auch angrenzende deutsche Gemeinden angehören) erarbeitet Strukturen, die zur schrittweisen Entwicklung einer grenzüberschreitenden Agglomerationspolitik und einer verstärkten Zusammenarbeit beitragen sollen (Schaffung eines Agglodachverbandes, Definition der Agglomeration). In ausgewählten Bereichen sollen zudem Teilprojekte realisiert werden.
- Das **Modellvorhaben Agglomeration Chur und Umgebung (MACU)** analysiert in einer ersten Projektphase die Beziehungsfelder zwischen den städtischen Räumen in Tallagen und touristischen Temporärstädten. Es wird eine verstärkte Zusammenarbeit angestrebt. In der 2. Projektphase soll ein Pilotprojekt mit Identifikationscharakter gestartet werden als Vorbereitung auf die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms (ab 2005).
- Im Gebiet Regionalplanung Zürich und Umgebung wird das **Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung** erarbeitet: es soll die Formulierung gemeinsamer Zielvorstellungen für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im RZU-Gebiet sowie eine engere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften ermöglichen.
- Unter dem Namen **glow.das Glattal** suchen die Gemeinden Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Kloten, Opfikon, Rümlang, Wallisellen und Wangen-Brüttisellen nach einer Vision für die Region Glattal. Das Projekt hat die gemeinsame Gestaltung des Le-

⁹ Vgl. zum Folgenden Georg Tobler in: die Stadt - les villes 3/03, S. 9f. Die einzelnen Projekte sind auf der ARE-Homepage (www.aren.admin.ch) einsehbar.

bensraumes auf der Grundlage des angestrebten urbanen Verkehrssystems (Glattalbahn) zum Inhalt.

- Die **Stadtregion Brig-Visp-Naters** analysiert die bestehende Kooperationskultur und bildet eine Trägerschaft mit dem Ziel, die Konkurrenzfähigkeit des Standorts Brig-Visp-Naters im Hinblick auf die Eröffnung des NEAT-Basistunnels am Lötschberg über die Bildung einer Stadtregion nachhaltig zu stärken.
- In der **trinationalen Agglomeration Basel** (Agglomeration Basel inkl. französischer und deutscher Teil, zusammengeschlossen in einem Verein) wird ein schon vorliegendes trinationales Entwicklungskonzept anhand von verschiedenen Schlüsselprojekten umgesetzt.
- Das **Pilotprojekt Agglomeration Vevey-Montreux-Riviera** will eine kritische Bilanz über die bestehende Zusammenarbeit erstellen und gestützt darauf künftige Arbeitsschwerpunkte bestimmen. Auf der Basis der neuen Verfassung des Kantons Waadt soll eine Intensivierung der institutionalisierten Zusammenarbeit geprüft werden.
- In der Rheinebene zwischen Schweizerhalle, Augst und Pratteln sollen unter dem Namen **Salina-Raurica** neue Rahmenbedingungen für den Standort Rheinebene geschaffen werden, um die Ansiedlung wertschöpfender Arbeitsplätze, interessanter Wohnstandorte, hochstehender kultureller Veranstaltungen und attraktiver Angebote für Erholung und Freizeit zu ermöglichen.
- Schliesslich prüft die **Agglomeration Lugano** eine integrierte Verkehrs-, Raumplanungs- und Umweltpolitik. Auf der Basis eines umfassenden regionalen Verkehrsplans wird eine vertiefende Studie zur Prüfung einer Verbindung Peripherie-Stadtzentrum mit der Eisenbahn durchgeführt.

2.5 Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern

Im Kanton Bern wurden bereits vor der Lancierung einer Agglomerationsstrategie einzelne Anstrengungen zur Lösung der Agglomerationsprobleme resp. zur Entlastung der Kernstädte unternommen. Zu erwähnen sind namentlich die neue Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden und das neue Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) sowie das Projekt "Gemeindereformen im Kanton Bern" (GEREF), aber auch das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP). Die grosse Bedeutung von starken Zentren und Agglomerationen für den Kanton wird auch im Rahmen der revidierten kantonalen Richtplanung in Rechnung gezogen.

Im Bestreben nach einer ganzheitlichen Betrachtungsweise wurde im Dezember 2001 eine kantonale Projektgruppe 'Agglomerationsstrategie Kanton Bern' eingesetzt, welche die folgenden *Ziele* verfolgt.¹⁰

- Wahrnehmung der Städte und Agglomerationen als spezifischer Wirtschafts- und Lebensraum und Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse im Rahmen der Tätigkeiten des Kantons und des Bundes;
- Förderung und Unterstützung der Stärken und Entwicklungspotentiale der urbanen Regionen im Kanton Bern durch konzertierte Massnahmen und geeignete Zusammenarbeitsformen;

¹⁰ Die nachfolgenden Ausführungen entstammen dem "Aussprachepapier betreffend Agglomerationsstrategie Kanton Bern" vom 10. August 2001

- Aktives Engagement des Kantons für die Interessen der Zentren und Agglomerationen im Rahmen der Arbeiten auf Stufe Bund und Kantone.

In einem ersten Vorschlag wurde die Vielschichtigkeit und Komplexität der Fragestellung unterstrichen und auf die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes hingewiesen, der die verschiedenen möglichen Massnahmen zur Stärkung der Städte und Agglomerationen nicht isoliert, sondern vernetzt und koordiniert angeht. Es werden insbesondere *Massnahmen* in folgenden Bereichen ins Auge gefasst:

- Finanz- und aufgabenbezogene Massnahmen:
 - Förderung der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Aufgabenerfüllung;
 - Abklärung von Möglichkeiten eines Finanzausgleichs oder von Finanzierungssystemen unter den Gemeinden in der gleichen Agglomeration.
- Massnahmen der Raumplanung:
 - Erarbeitung einer umfassenden verkehrsträgerübergreifenden Verkehrsplanung und Abstimmung zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Rahmen der Richtplanung.
 - Verbesserung der Zusammenarbeitsformen in den Planungsregionen und Überprüfung deren Aufgaben und Perimeter.
- Institutionelle Massnahmen
 - Verbesserung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen (funktionaler Ansatz);
 - *Entwicklung von geeigneten Plattformen, Prozessen, Netzwerken und soweit nötig institutionellen Massnahmen für eine engere Zusammenarbeit in den Agglomerationen (auch in kantonsübergreifenden). Hierbei gilt jedoch der Grundsatz, dass neue Zusammenarbeitsformen zur Transparenz und Vereinfachung der Problemlösungsmechanismen führen müssen.*

Das Projekt knüpft an bestehende Ansätze, Institutionen und Instrumente an und fügt sich gesamtschweizerisch in den Kontext der Ansätze ein, die in Bund und Kantonen zur Lösung der Städte- und Agglomerationsproblematik entwickelt werden. Es wird sowohl ein 'top-down' wie auch ein 'bottom-up'-Ansatz verfolgt, indem eine kantonale Projektgruppe unter der Federführung der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion das Projekt leitet, regionale Projektgruppen die Strategie aber aktiv mitgestalten und allfällige Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf ihre Angemessenheit und Praxistauglichkeit hin prüfen.

2.6 Das Vorprojekt Agglomerationsstrategie des Vereins Region Bern (VRB)

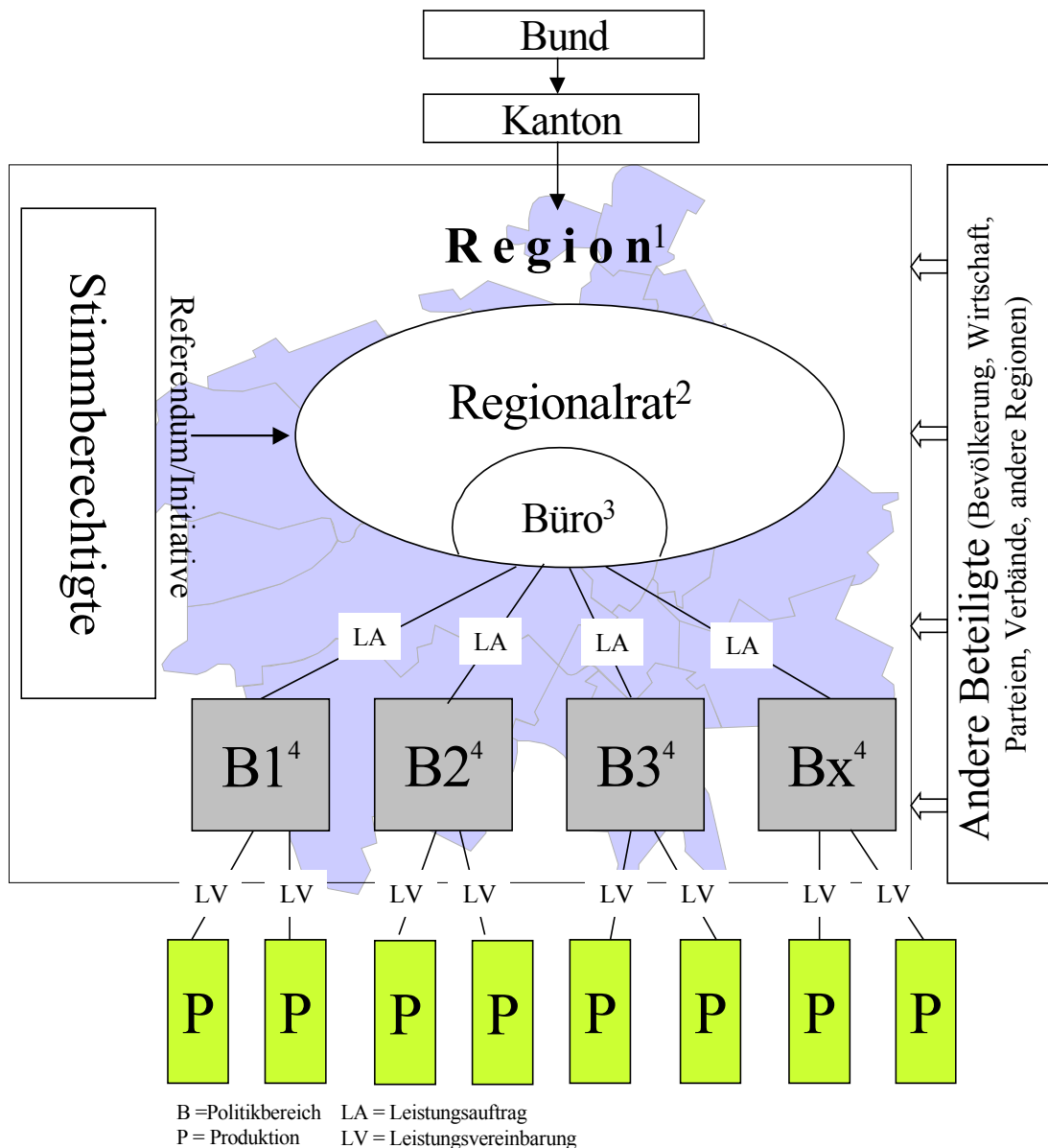
Die regionale Projektgruppe "Verein Region Bern(VRB)" hat im Bericht vom 18. November 2002 zuhanden des Regierungsrates ein Modell für die Agglomeration Bern entworfen.

Das Modell baut auf kantonal verfassten Grundlagen für Strukturen auf, die rasche, verbindliche und trotzdem breit abgestützte Entscheide mit Wirkung für die ganze Region zulassen. Auf die Schaffung einer sogenannten vierten Gebietskörperschaft mit Parlament, festem Perimeter, Steuerhoheit etc. wurde bewusst verzichtet, ebenso wie auf Gemeindefusionen. Immerhin: Die Idee einer Grossgemeinde Bern (Region = 1 Gemeinde) wird als Vision weitergetragen, indessen im Rahmen der Agglomerationsstrategiediskussion nicht weiter behandelt. Die Projektgruppe hält nur Lösungsansätze für erfolgversprechend, die auf bestehende personelle politische Ressourcen bauen. Unter Beachtung rechts-

staatlicher und demokratischer Grundsätze (Initiativ- und Referendumsmöglichkeit) sollen die Gemeindepräsidien neue Funktionen im Hinblick auf eine neue, verbindliche Agglomerationspolitik erhalten. Allerdings wird eine wirkungsvolle Reform nur unter der Voraussetzung möglich sein, dass die Regionsgemeinden und der Kanton bereit sind, je Zuständigkeiten an die Region abzugeben. Das Modell wurde im Laufe des Jahres 2003 vertieft. Ab 2004 sollen die Umsetzungsarbeiten (Gesetzgebung) erfolgen.

Vorprojekt Agglomerationsstrategie Region Bern -

Agglomerationsstruktur



- ¹ Variable Geometrie (Perimeter)
- ² Gemeindepräsidien, gewichtete Stimme, gebundenes Mandat, je nach Politikbereich verschieden zusammengesetzt
- ³ Mitglieder des Regionalrats
- ⁴ Politikbereiche (Planung, Verkehr, Kultur, ev. weitere)

Agglomerationsstrukturen können erst bewertet werden, wenn sie mit Politikbereichen respektive den daraus fließenden Zuständigkeiten in Zusammenhang gebracht werden. Nachstehend einige Bemerkungen zu den agglomerationsrelevanten Politikbereichen unter der Geltung des oben dargestellten Modells:

➤ **Planung**

Davon ausgehend, die Region Bern nehme verbindliche Planungszuständigkeiten wahr, bedingt dies die entsprechende Reduktion der Zuständigkeiten beim Kanton und bei den Gemeinden der Planungsregion. Der Kanton muss sich bei der kantonalen Richtplanung auf eine übergeordnete Strategie beschränken. Die Verknüpfung der Richtplanung mit volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Überlegungen (Disparitätenausgleich) ist unerlässlich. Der Kanton legt seine strategische Ausrichtung fest und koordiniert insbesondere die Entwicklung der verschiedenen Regionen. Was regional entschieden werden kann, ist nicht Sache des Kantons. Die Region Bern ist zuständig für die verbindliche Richtplanung. Die Tatsache, dass die wesentlichen Entscheide dem fakultativen Referendum unterstellt werden können, spricht nicht gegen das Modell. Das übergeordnete Recht, insbesondere das Raumplanungsgesetz (RPG), steht einer solchen Lösung nicht entgegen (im Kanton Zürich ist zur Genehmigung der kantonalen Richtplanung das Parlament zuständig). Mit dem verbindlichen Richtplan werden die Nutzungsmöglichkeiten in den Gemeinden weitgehend vorgegeben. Den Gemeinden verbleibt die Zuständigkeit für lokale Nutzungspläne, das Baureglement und die Überbauungsordnungen – alles im Rahmen der übergeordneten Richtplanung.

➤ **Verkehr**

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr verfasst die regionalen Organisationen (Regionale Verkehrskonferenzen). Hier könnten im dargestellten Modell der Region Bern die strategischen Entscheide ohne weiteres gefällt werden (als verbindlicher Entscheid oder als Antrag an den Kanton, wie dies unter geltendem Recht der Fall ist). Die vom Bund geforderte Verknüpfung mit dem motorisierten Individualverkehr einerseits und mit der Raumordnung andererseits würde aufgrund der regionalen Strukturen und Zuständigkeiten ohne weiteres gewährleistet.

➤ **Kultur**

Das kantonale Recht regelt die Organisation und enthält zudem wichtige materielle Vorgaben; es legt namentlich die Kulturinstitutionen und die Finanzierungsträgerinnen und –träger sowie den Kostenteiler zwischen Kanton, Stadt und Region fest. Die Vereinsversammlung der bestehenden Regionalen Kulturkonferenz und die Gemeinden als Organe werden im Modell ersetzt durch den Regionalrat. Dieser ist zuständig für strategische Fragen, insbesondere für die Festlegung des Leistungsangebots im Bereich Kultur. Alle Gemeinden des regionalen Kulturperimeters sind im Regionalrat stimmberechtigt. Wird gegen einen entsprechenden Beschluss das Referendum ergriffen, findet im Kulturperimeter eine Volksabstimmung statt. Der Abschluss der Leistungsverträge obliegt einem vom Regionalrat eingesetzten Gremium (z.B. Kulturkommission). Der Regierungsrat beschliesst im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, ob er dem Leistungsauftrag Kultur zustimmt.

➤ **Weitere Politikbereiche**

Im Vordergrund steht die gemeinsame Organisation der Wirtschaftsförderung. Hier geht es nicht nur um eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, sondern auch um die Frage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Bei einer stärkeren Region wäre es durchaus denkbar, dass der Kanton einen Teil seiner diesbezüglichen Ressourcen der Region überträgt. Weitere Politikbereiche drängen sich zur Zeit nicht auf, sollen aber vom Modell her ohne weiteres möglich sein.

3. Zielsetzungen einer verstärkten Agglomerationspolitik

Die Aktivitäten auf supra- resp. internationaler, nationaler, kantonaler und regionaler Ebene zeigen, dass der Handlungsbedarf in der Agglomerationspolitik erkannt wurde. Doch welche Ziele werden mit der Agglomerationspolitik angestrebt?

Die Zielsetzungen einer verstärkten Agglomerationspolitik können entweder materiell (d.h. mit Blick auf die Politikergebnisse) oder formell (d.h. mit Blick auf die Strukturen/Abläufe) formuliert werden. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung hat sich der Bund im Rahmen seiner Agglomerationspolitik vorab an materiellen Zielsetzungen zu orientieren, während die Kantone und Gemeinden sich zusätzlich auch formellen Zielsetzungen widmen können und sollen.

3.1 Materielle Zielsetzungen

Der Bund hat vorab ein Interesse an der Verwirklichung materieller Zielsetzungen (Steuerung der Siedlungsentwicklung, Koordination der Verkehrsentwicklung, etc.) und zwar in Politikbereichen, in denen er aus verfassungsrechtlicher Sicht Aktivitäten entwickeln darf und auch soll. Aus der Aufzählung der bestehenden Defizite im Bericht Agglomerationspolitik des Bundes (S. 15 ff.) geht hervor, dass mit einem verstärkten Bundesengagement in den verschiedenen Politikbereichen etwa die folgenden Ziele erreicht werden sollen:

- *Raumordnungspolitik:* Vermehrte Ausrichtung der Regionalpolitik auf die städtischen Gebiete; Erarbeitung konkreter Strategien; bessere Koordination der Bundesstätigkeiten, die einen Einfluss auf den urbanen Raum haben.
- *Verkehrspolitik:*
 - **ÖV:** Bessere Berücksichtigung des Ortsverkehrs im Rahmen der Finanzhilfen des Bundes; mehr Engagement des Bundes bei der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben an der Schnittstelle zwischen dem Orts- und Regionalverkehr.
 - **MIV:** bessere Berücksichtigung der Agglomerationen im Rahmen der Strasseninfrastrukturpolitik (z.B. Berücksichtigung von Kapazitätsproblemen von Kantons- und Gemeindestrassen beim Bau von Autobahnen etc.). Bereitstellung von Mitteln für die Finanzierung des MIV resp. von Massnahmen zur Förderung des Langsamverkehrs und von Entlastungsmassnahmen sowie für das Verkehrsmanagement.
 - **Langsamverkehr:** bessere Nutzung des Potenzials des Langsamverkehrs für die Verbesserung des Verkehrs in den Agglomerationen.

- Allgemein: Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr (diese ist erschwert durch den Umstand, dass die Aufgaben auf alle Ebenen des Bundesstaates verteilt sind).
- *Umweltpolitik*: Verminderung der Lärmbelastung und der Luftverschmutzung, die beide hauptsächlich durch den Agglomerationsverkehr verursacht werden¹¹.
- *Sozialpolitik*: Bessere Koordination der Sozialpolitik auf den verschiedenen Ebenen. Wichtiger Bereich in der TAK.
- *Ausländer- und Integrationspolitik*: im Bericht noch keine näheren Angaben enthalten. Wichtiger Bereich in der TAK.
- *Finanzpolitik*: Entschärfung der Zentrumslastenproblematik (v.a. durch NFA).
- *Wohnungspolitik*: Erhaltung einer hohen Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen (Erhaltung des sozialen Friedens, Verhütung von Vandalismus und Verwahrlosung, Integration verschiedener Generationen und der ausländischen Bevölkerungsgruppen, Akzeptanz von wirtschaftlichen Veränderungen). Förderung der Städte als Wirtschaftsstandorte.
- *Kulturpolitik*: Besserer finanzieller Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Agglomeration; Denkmalschutz.
- *Sportpolitik*: Bewegungsfreundlichere Ausgestaltung von Agglomerationen zur Förderung der sportlichen Aktivitäten (und damit Senkung der Gesundheitskosten, Förderung der Lebensqualität und der Wirtschaft).

3.2 Formelle (strukturelle) Zielsetzungen

Die Regulierung der Organisation von Städten und ihrem Umland (Agglomeration) ist demgegenüber grundsätzlich Sache der Kantone, und zwar als Ausdruck der bundesstaatlichen Konzeption, wonach die Kantone ihr Gebiet autonom "verfassen" (kantonale Organisationsautonomie, Art. 3 und 47 BV). Aus Staats- und organisationsrechtlicher Sicht sollen Strukturreformen in Agglomerationen etwa:

- die Verbindlichkeit regionaler Entscheide erhöhen
- die politische Effizienz (Verfahrensdauer, Verfahrensaufwand) verbessern
- die Wirtschaftlichkeit (Kosten / Nutzen) erhöhen
- die Transparenz (Accountability) erhöhen
- demokratische Mitsprache gewährleisten
- das Primat der Politik wiederherstellen
- das Agglomerationsbewusstsein stärken
- die Koordination zwischen verschiedenen Politikbereichen sicherstellen
- das Subsidiaritätsprinzip beachten
- die Mitsprache der Gemeinden gewährleisten
- insgesamt die interkommunale Zusammenarbeit in der Region vereinfachen
- Zuständigkeiten und Verantwortung in Übereinstimmung bringen.

¹¹ Vgl. Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, S. 13 sowie S. 18.

Der Bund kann die Verwirklichung dieser staats- und organisationsrechtlichen Ziele mit finanziellen Anreizen fördern oder bestimmte Leistungen mit diesbezüglichen Auflagen versehen (vgl. Modellvorhaben sowie Agglomerationsprogramme), soweit er damit die Verwirklichung seiner materiellen Zielsetzungen verfolgt und die Auflagen verhältnismässig sind. Weitergehende organisatorische Vorgaben, beispielsweise was das Verhältnis der Kantone zu den Städten und Gemeinden (so zum Beispiel den Finanzierungsmechanismus) oder die Rechtsform regionaler Entscheidungsträgerinnen und –träger anbelangt, erscheinen aus verfassungsrechtlicher Sicht heikel.

4. Analyse

4.1. Allgemeiner Teil: Von der Komplexität kommunaler Aufgabenerfüllung angesichts zunehmender horizontaler und vertikaler Verflechtungen

Die Fragestellungen im Bereich der Zusammenarbeit in Agglomerationen können nur sinnvoll angegangen werden, wenn man sich die bestehenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben vergegenwärtigt. Die nachfolgende allgemeine Analyse soll am Beispiel des Kantons Bern einen Einblick in die einzelnen Problembereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung ermöglichen. Dabei werden zunächst die möglichen Modelle zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben dargestellt, anschliessend wird ein Überblick über die Verflechtungen mit den übergeordneten staatsrechtlichen Ebenen vermittelt. Die Analyse der Agglomerationsstrukturen in der Region Bern sowie der bisherigen parlamentarischen Einflussnahme und der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat folgt in Ziff. 4.2. und 4.3.

Der Zusammenhang zwischen Agglomerationspolitik und den nachstehenden Ausführungen zu den zunehmenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen mag auf den ersten Blick nicht ganz offensichtlich sein. Neue Strukturmodelle, die in der Agglomeration rasche und verbindliche Entscheide zulassen, können indessen nur dann richtig austariert werden, wenn die bestehenden Verflechtungen in ihrem Funktionieren erkannt werden. Die Agglomerationsstruktur allein macht noch keinen Sinn. Erst wenn konkret gesagt werden kann, über welche Zuständigkeiten in welchen Politikbereichen die Entscheidungsträgerinnen und –träger der Agglomeration verfügen, kann das Gesamtmodell überhaupt politisch bewertet werden. So ist der Leidensdruck bei der individuellen Sozialhilfe in gewissen (nichtbernerischen) Agglomerationen dann besonders gross, wenn jede Stadt respektive Gemeinde für ihre Sozialhilfearwendungen selber aufkommen muss. Da im Kanton Bern die Gemeinden sowohl bei der individuellen wie auch bei der institutionellen Sozialhilfe ihre Kosten – unter bestimmten Voraussetzungen – der Lastenverteilung zuführen können, erscheint der Handlungsbedarf für regionale Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismen weniger gross. In diesem Politikbereich kommen dem Kanton wesentliche Steuerungsfunktionen zu. Er finanziert deshalb auch 50% der anfallenden Kosten. Die nachfolgenden Ausführungen sollen – vereinfacht systematisiert – zeigen, welche organisatorischen Möglichkeiten bestehen, um Gemeindeaufgaben überhaupt zu erfüllen. Am Beispiel der Wasserversorgung der Stadt Bern zeigt sich exemplarisch, wie komplex und verflochten die Aufgabenerfüllung nur schon in diesem Politikbereich ist. Wohl sind die grundlegenden generell-abstrakten Vorgaben im statischen Recht (Reglemente) enthalten. Die operative Aufgabenerfüllung ist indessen der rechtlich selbständigen Anstalt (ewb) übertragen, welche im eigenen Namen gegenüber der Bevölkerung auftritt und Rechte und Pflichten begründet. Zudem ist die Stadt bezüg-

lich Beschaffung und Basisinfrastruktur der Wasserversorgung an der Wasserverbund Region Bern massgeblich beteiligt. Soll nun die Agglomeration im Bereich Raumordnung und Verkehr eine politische Struktur (strategische Entscheidungsplattform) erhalten, ist es unerlässlich, dass die Modelle des Ist-Zustandes betreffend die Erschliessungsinfrastruktur bekannt sind. Mit neuen Agglomerationsstrukturen soll die Aufgabenerfüllung und damit die horizontale und vertikale Verflechtung wenn möglich vereinfacht werden. Auch wenn die Bevölkerung kaum mehr erkennen kann, wer beispielsweise bei der Produktion von Trinkwasser welche Rolle spielt, erscheint es für die politischen Entscheidungsträgerinnen und –träger unerlässlich, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Akteurinnen und Akteure bekannt ist. Aus diesem Grund wird dem Problem nachstehend verhältnismässig viel Platz eingeräumt.

➤ **Mögliche Modelle zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben**

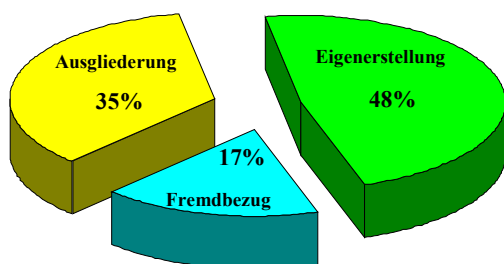
Die nachfolgenden Überlegungen¹² unterscheiden vier mögliche Modelle, die sich in der Praxis ohne weiteres überschneiden können. Obwohl die Systematisierung nicht eindeutig ist, trägt sie zum Verständnis der Prozesse bei.

- *Eigenerstellung (make)* – Eine kommunale Leistung wird mit eigenen (personellen, sachlichen) Mitteln erstellt.
- *Ausgliederung (make & buy)* – Eine neue Rechtsträgerschaft wird begründet (Gemeindeverbände, Aktiengesellschaften, Vereine usw.). Diese Rechtsträgerschaft gehört (zumindest teilweise) der Gemeinde. Die Gemeinde erstellt mit der/dem Dritten die Leistung (make) und kauft sie dieser oder diesem ab (buy).
- *Fremdbezug (buy)* von Leistungen am Markt (i.d.R. bei Privaten, z.T. auch bei anderen Gemeinden).
- *Aufgabenverzicht (don't make, don't buy)* – Der Aufgabenverzicht kann ein Verschwinden einer Leistung bewirken. Es könnte aber auch eine Nachfrage entstehen, die Private bewegt, von sich aus die Leistung anzubieten.

Die Ausgaben der Gemeinden betreffend die einzelnen Modelle stellen sich im Kanton Bern wie folgt dar:¹³

¹² Welche (in leicht überarbeiteter Fassung) der folgenden Publikation entstammen: DANIEL ARN, Ausgliederung und öffentlich-private Partnerschaften - Erfahrungen in Schweizer Gemeinden, in: Outsourcing - Übertragung kommunaler Aufgaben an private Dienstleister, Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz 2001. Vgl. zum Ganzen auch AJP 10/2002, Sonderheft zum Thema "Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung" und dort insbesondere den Beitrag von ANDREAS LIENHARD, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, S. 1163 ff.

¹³ Seit einiger Zeit verfügt der Kanton Bern über ein Dateninformationssystem (Finanzstatistik des Kantons Bern; FINSTA). Die Gemeinden müssen ihre Gemeinderechnungsergebnisse dem Kanton zur Verfügung stellen. Dank dieser Daten aus den Jahresrechnungen 1999 der Gemeinden konnte die Aufteilung in die oben beschriebenen Kategorien ausgewertet werden. Bis dahin herrschte bezüglich der Frage, in welchem Ausmass die Gemeinden ihre Leistungen bei Privaten beziehen, weitgehend Unkenntnis.



Bei dieser Grafik werden nur die Ausgaben der Gemeinden¹⁴ dargestellt. Dabei handelt es sich um ein Finanzvolumen von ca. 2,5 Mrd. Fr., das sich wie folgt den drei oben beschriebenen Kategorien zuordnen lässt:

- Eigenerstellung ca. die Hälfte
- Ausgliederung ca. ein Drittel
- Fremdbezug ca. ein Sechstel

a) Aufgabenverzicht (*don't make, don't buy*)

Bevor die Frage nach dem richtigen Modell zur Erfüllung kommunaler Aufgaben gestellt werden kann, muss die Frage beantwortet werden, ob die Gemeinde die entsprechende Leistung überhaupt erstellen soll. Verzichtet die Gemeinde auf die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, wird die Produktion der entsprechenden Leistung dem Markt überlassen. Nur in diesem Modell sprechen wir von echter „Privatisierung“¹⁵.

In kleinen Gemeinden werden fast ausschliesslich Leistungen angeboten, die vom Kanton zwingend vorgeschrieben werden. Beispielsweise gibt es in kleinen Berggemeinden zwar einige Vereine, aber selten ein kommunales Kulturbudget. Je grösser die Gemeinde ist, desto grösser sind die zusätzlichen Angebote.

Traditionell haben sich die Gemeinden in der Schweiz stets mehr oder weniger auf „Kernaufgaben“ beschränkt. Die Privatisierungsdiskussion wird deshalb auf Stufe Gemeinde nicht mit gleicher Heftigkeit geführt, wie dies andernorts der Fall ist. Folgende *Beispiele* zum Aufgabenverzicht werden in der Schweiz diskutiert: Wohnbau, Versorgung mit Elektrizität, Gas, elektrischen Signalen (TV, Radio), Tourismusinfrastruktur, Schwimmbad, Theater etc. In aller Regel werden diese Angebote weitergeführt, weil breite Bevölkerungsschichten die Auffassung vertreten, dies gehöre zum Grundangebot.

¹⁴ Die Transferzahlungen zum Kanton wurden eliminiert.

¹⁵ Die echte Privatisierung wird in der Lehre auch "Aufgabenprivatisierung" genannt [vgl. ULRICH ZIMMELI/ANDREAS LIENHARD, Privatisierung und parlamentarische Oberaufsicht, in: WOLFGANG WIEGAND (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, BTJP 1997, Bern 1998, S. 170 sowie PIERRE TSCHANNEN, Privatisierung: Ende der Verfügung, im selben Werk, S. 213]. In der politischen Diskussion wird mitunter auch der Fremdbezug kommunaler Leistungen (buy) – unzutreffend – als Privatisierung bezeichnet, was nicht gerade zur Versachlichung der Diskussion beiträgt.

b) *Fremdbezug kommunaler Leistungen (buy)*

Die Leistungen werden bei Privaten – oder allenfalls bei anderen Gemeinden - am Markt eingekauft. Dazu werden öffentlich-private Partnerschaften eingegangen. Im Folgenden werden die Merkmale, die Rahmenbedingungen sowie Beispiele zum Contracting out und zum Outsourcing¹⁶ dargestellt.

Der Fremdbezug lässt sich anhand folgender allgemeiner *Merkmale* charakterisieren:

- (Vertraglicher) Einkauf von Leistungen bei Dritten (Privaten oder anderen Gemeinden): Eine Gemeinde kauft bei einer oder einem Privaten (Dritten) Leistungen. Es können auch Gemeinden als weitere Anbieterinnen auftreten, indem sie ein Leistung erstellen und diese auch anderen Gemeinden offerieren. Hier tritt die Gemeinde unter Umständen in Konkurrenz zu Privaten. Solche Angebote von Gemeinden werden immer zahlreicher. Besonders günstig ist dieses Verhalten dann, wenn sich win-win – Situationen ergeben (die produzierende Gemeinde kann ohne zusätzliche Fixkosten sehr günstig zusätzliche Leistungen erstellen). Hier stellt sich vermehrt die wettbewerbsrechtlich relevante Frage, ob solche Angebote unter regulären Marktbedingungen erfolgen.
- Preisbildung am Markt (soweit konkurrierende AnbieterInnen vorhanden): Es gibt in diesen Bereichen meistens mehrere Anbieterinnen und Anbieter, die Interesse zeigen, die Leistung zu erbringen, somit erfolgt die Preisbildung in der Regel am Markt. Problematisch erscheint der Fremdbezug dann, wenn nur eine Anbieterin resp. ein Anbieter offeriert resp. zur Offertstellung eingeladen wird.
- Anders als beim Aufgabenverzicht verbleibt die Finanzierungsverantwortung bei der Gemeinde. Die Gemeinde bestimmt eine Leistung, die eine Dritte oder ein Dritter erbringt, finanziert wird sie jedoch von der Gemeinde.
- Die (Ausfall-) Haftung verbleibt der Gemeinde. Im Rahmen der bestellten und finanzierten (kommunalen) Leistung verbleibt die Verantwortung grundsätzlich bei der Gemeinde. Diese ist verpflichtet, den Dritten oder die Dritte bei seiner/ihrer Tätigkeit für die Gemeinde zu beaufsichtigen. Verursacht der oder die Dritte einen Schaden, muss letztlich die Gemeinde dafür gerade stehen. Sie kann allerdings ihre Ansprüche aufgrund vertraglicher Haftung beim Beauftragten resp. bei der Beauftragten geltend machen.
- Es gibt keine kommunale Steuerung bei der operativen Leistungserstellung. Dies ist wohl der wichtigste Unterschied zur Ausgliederung. Die Gemeinde nimmt beispielsweise keinen Einsitz im Verwaltungsrat des privaten Fuhrunternehmens. Weiter wird die Gemeinde auch kein Interesse an der betrieblichen Kostenrechnung des oder der Privaten haben. Die Gemeinde ist grundsätzlich am Preis, an der Qualität und an der Quantität interessiert. Allenfalls gibt es – in der Regel aus politischen Gründen – flankierende Bestimmungen, wonach der oder die Beauftragte beispielsweise über einen Gesamtarbeitsvertrag verfügen oder bestimmte Produkte einsetzen muss.

¹⁶

Outsourcing ist die Unterstützung der Gemeindeverwaltung im weitesten Sinn bei der Erstellung der kommunalen Aufgabe, somit ein Einkauf kommunaler Logistik. Beim *Contracting out* handelt es sich um den Einkauf kommunaler Aufgabenerfüllung – beispielsweise sammelt ein privates Fuhrunternehmen die Kehrichtsäcke bei den Haushalten ein. Es tritt direkt bei den Bürgerinnen und Bürgern in Erscheinung. Häufig wird von Outsourcing gesprochen, ohne zu unterscheiden, ob es sich um eine Dienstleistung handelt, die primär der kommunalen Logistik (interne Leistung) dient, oder ob es sich darum handelt, eine kommunale Aufgabe gegenüber der Bevölkerung (externe Leistung) direkt bei Privaten erstellen zu lassen.

- Keine Beteiligung am/an der Dritten: Es gibt keine Eigentumsverflechtungen der Gemeinde mit dem/der Beauftragten.
- Der oder die Dritte tritt in der Regel direkt beim Leistungsbezüger resp. bei der Leistungsbezügerin (Kunde/Kundin) auf. Dieses System ist in der Schweiz relativ unbestritten und bewährt sich. Es kann nicht gesagt werden, die Kundinnen und Kunden würden Privaten gegenüber eine eher ablehnende Haltung einnehmen.
- Das Modell ist outputorientiert (Produkt, Globalbudget, etc., wie im New Public Management). Im Vordergrund stehen Leistungen und Kosten.

Der Fremdbezug erfolgt innerhalb bestimmter *Rahmenbedingungen*:

- Bei wesentlichen Aufgaben, insbesondere wenn Grundrechtspositionen von Betroffenen zur Diskussion stehen (z.B. Ermächtigung zur Gebührenerhebung), müssen das Parlament oder die Stimmberechtigten eine wenn auch nur rudimentäre kommunale Rechtsgrundlage schaffen. In diesen Fällen ist ein politisch hochangesetzter Grundsatzentscheid notwendig.
- Zwischen der Gemeinde und dem/der Dritten wird ein Vertrag abgeschlossen. Vertragsinhalt ist ein genaues Leistungsverzeichnis, das Entgelt und das Berichtswesen. Der Auftraggeber resp. die Auftraggeberin will periodisch genau wissen, was geleistet und auch bewirkt wird. Dazu ist ein vertraglich vereinbartes Informationssystem Voraussetzung.
- Zur Gewährleistung wirtschaftlicher Leistungserstellung und weil die Gemeinde in gewisse rechtsstaatliche Grundsätze eingebunden ist, erscheint ein öffentliches Vergaberecht notwendig. Dieses Vergabeverfahren muss, um den Nutzen nicht zunichte zu machen, einfach, transparent und unbürokratisch sein¹⁷. Nur so können die Marktmechanismen zum Funktionieren gebracht werden.
- In diesem Zusammenhang ist die Beachtung der Ausstandspflicht zu nennen. Gerade in mittleren und kleinen Gemeinden ist die (anbietende) Wirtschaft häufig mit den politischen Behörden verflochten, was grundsätzlich sehr wünschbar und zu begrüssen ist. Bei der politischen Entscheidungsfindung ist es aber unerlässlich, dass jene, die an einem Auftrag interessiert sind, sich nicht am Entscheidungsprozess beteiligen (vertrauensbildende Massnahme).

Beispiele zum Contracting out (Aufgaben): Sicherheit (private Sicherheitsgesellschaft/Kantonspolizei); Abfallentsorgung (privater Kehrichtsammeldienst (Transportunternehmen)); Baupolizei (Bearbeitung von Baugesuchen); Baulicher und betrieblicher Strassenunterhalt; Spitalversorgung (Privatspital); Elektrizitätsversorgung; in Bern Fürsorgeleistungen aller Art.

Beispiele zum Outsourcing (Logistik): Rechnungsprüfung (spezialisierte Treuhandfirmen); Gemeindeverwaltung (umfassend oder partiell, z.B. Finanzverwaltung); Rechtsdienst; Informatik; Versicherungsbewirtschaftung (Broker); Anlage von Vermögen (Pool).

¹⁷ In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, ein formalisiertes Vergabeverfahren erst ab einem bestimmten Schwellenwert durchführen zu müssen.

c) *Ausgliederung kommunaler Aufgaben in ein Gemeindeunternehmen (make & buy)*

Die Ausgliederung lässt sich anhand der folgenden allgemeinen *Merkmale* charakterisieren:

- Die Aufgabe wird in organisatorisch (und in der Regel auch rechtlich) selbständige Gemeindeunternehmen ausgegliedert. Der Aufgabenträger oder die Aufgabenträgerin kann sich grundsätzlich aller Rechtsformen bedienen¹⁸. In Verken- nung der (untergeordneten) Bedeutung der Rechtsform geniesst deren politische Evaluation grosse Beliebtheit, während die wesentlichen Fragen (was soll genau gemacht werden, zu welchem Preis, etc.) eher in den Hintergrund treten. Es ist eine triviale aber politisch sehr relevante Erkenntnis, dass sich die Rechtsform des Aufgabenträgers resp. der Aufgabenträgerin nach dem „Produkt“ richten muss, und nicht umgekehrt.
- Die Gemeinde ist an diesem/dieser Dritten bis zu 100 % beteiligt. Mit der Beteili- gung ist regelmässig die Absicht, eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, verbun- den. Die Aufsichtspflicht und die damit verbundene (Ausfall-) Haftung verbleibt auch hier umfassend bei der Gemeinde.
- Die Gemeinde steuert operativ mit, d.h. die Organe dieser juristischen Person werden gewöhnlich mit Gemeindevertreterinnen und –vertretern bestückt (Ein- sitznahme). Bezüglich der Weisungsrechte der Gemeinde gegenüber den Exe- kutivmitgliedern der ausgegliederten kommunalen Unternehmen herrscht aus heutiger Sicht noch nicht die nötige Klarheit.
- Es gibt in der Regel keine Preisbildung am Markt. Die Preisbildung erfolgt wie bei der Eigenerstellung.
- Die Steuerung erfolgt über Ressourcen (klassische Inputorientierung). Oft sieht sich die Gemeinde mit der Situation konfrontiert, den Aufwandüberschuss des ausgegliederten Gemeindeunternehmens übernehmen zu müssen (Defizitdek- kung), ohne auf die Leistungserstellung massgeblich Einfluss nehmen zu kön- nen.
- Es gibt zwei Hauptgründe für eine Ausgliederung: Einen wichtigen Grund, ein Gemeindeunternehmen zu bilden, stellt die interkommunale Zusammenarbeit dar. Kleine und mittlere Gemeinden können gewisse Leistungen nicht selbst er- stellen und müssen sich mit anderen Gemeinden zusammenschliessen. Hier ist – vor allem bei grossen Verbänden - die Gründung eines neuen Aufgabenträgers (in der Regel in Form eines Gemeindeverbandes, vermehrt auch in Form einer Aktiengesellschaft) naheliegend. Der andere Hauptgrund zur Ausgliederung liegt in den Erkenntnissen der wirkungsorientierten Steuerung, wonach die politische von der operativen Steuerung zu trennen ist. Wird die Aufgabe in einen eigenen Rechtsträger / eine eigene Rechtsträgerin ausgegliedert, kann die Trennung zwischen strategischer und operativer Führung (politisch) eher gewährleistet werden. Das Problem besteht diesbezüglich allerdings darin, dass bei der Aus- gliederung nicht nur der operative, sondern oft auch der politische (strategische) Bereich dem neuen Aufgabenträger oder der neuen Aufgabenträgerin übertra- gen wird.

¹⁸

Während für einfachere Problemstellung vertragliche Konstruktionen ohne weiteres genügen, werden bei komplexeren Verhältnissen in der Regel rechtlich selbständige Formen, d.h. Trägerschaften mit juristischer Persönlichkeit, gewählt (Anstalten, Gemeindeverbände, Aktiengesellschaften, Vereine, etc.).

Bei der Ausgliederung kommunaler Aufgaben sind die unten angeführten *Rahmenbedingungen* zu beachten:

- eine kommunale Rechtsgrundlage, wenn wesentliche Aufgaben ausgegliedert oder grundrechtsrelevante Tätigkeiten (z.B. Gebührenhoheit) auf eine Dritte oder einen Dritten übertragen werden. Soweit es sich beim/bei der Dritten um einen Gemeindeverband handelt, ist eine kommunale Rechtsgrundlage nicht erforderlich.
- ein Vertrag und/oder Statuten (Gemeindeverband, AG, Verein etc.),
- Einbezug des „Tochterunternehmens“ in die kommunale Finanzplanung (vgl. Holding),
- die Unternehmen müssen im Rahmen der geltenden Rechnungslegungsvorschriften mit der kommunalen Bilanz konsolidiert werden. Je mehr Aufgaben in eigene Unternehmen ausgegliedert werden, desto wichtiger erscheint auch angesichts der drohenden Haftung die Frage der Konsolidierung. Um die richtigen Beurteilungen und Entscheide vornehmen zu können, ist es unerlässlich, dass die Behörden und letztlich auch die Stimmberechtigten genau wissen, wie und in welchem Ausmass die Gemeinde „unternehmerisch“ mit Dritten verflochten ist.

Es gibt mannigfaltige *Beispiele für die Ausgliederung*: Vertragliche interkommunale Zusammenarbeit; Rechtlich und organisatorisch selbständige Anstalten (z.B. Verkehrsbetriebe); Gemeindeverbände (z.B. Spitalversorgung, Abwasserentsorgung, Volksschule); Aktiengesellschaften (Beispiele wie beim Gemeindeverband).

Problematik:

Die Ausgliederung hat unbestrittenermassen Vorteile und ist grundsätzlich nicht wegzudenken. Die Ausgliederung ist aber auch mit Nachteilen verbunden, die es zu kennen gilt, um sich entsprechend vorzusehen. Die Ausgliederung erweist sich häufig aus folgenden Gründen als problematisch:

- Es wird nicht nur die Operation, sondern (leider auch) die Strategie ausgegliedert.
- Bei der ausgegliederten Aufgabenerfüllung gibt es weder Markt (siehe „buy“) noch Demokratie. Zwar gibt es auch bei der Eigenerstellung in der Regel keinen Markt, aber immerhin eine demokratische und „technische“ Aufsicht, die sehr weit geht. Bei der Eigenerstellung ist angesichts der knappen Mittel und des damit verbundenen Kostendrucks die Beschränkung auf Wesentliches i.d.R. gewährleistet.
- Die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten der Gemeinden sind recht gering.
- Hang zu Eigendynamik und sektorieller Denkweise: In den Organen der ausgegliederten Gemeindeunternehmen sitzen in der Regel Gemeindepolitikerinnen und –politiker. Diese Leute identifizieren sich jedoch mit der Zeit immer mehr mit dem Unternehmen, was an sich verständlich ist. Während sich die Gemeindeexekutive bei allen Entscheiden von generellen, politikbereichsübergreifenden Überlegungen leiten lässt, ist die Denkweise der Verantwortlichen von ausgegliederten Gemeindeunternehmen oft eher sektoriell. Hohes professionelles und spezialisiertes know how, einhergehend mit der Priorisierung einer bestimmten Aufgabe, können zu einer unerwünschten Eigendynamik führen.

- Unternehmens- vor Eigentümerstrategie: Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde im ausgegliederten Unternehmen identifizieren sich mit der Zeit immer stärker mit dem Unternehmen. Eigentlich hätten sie primär das Mandat, die Gemeinde als Eigentümerin dieses Unternehmens zu vertreten. Mit der Zeit rücken die Unternehmensinteressen zu Lasten der Eigentümerinteressen immer stärker in den Vordergrund, was die „politische“ Steuerung durch die Gemeinde erschwert. Ziel mancher Unternehmensrestrukturierung ist es, den Einfluss der Politik möglichst zurückzubinden und die unternehmerischen Freiheiten möglichst hoch zu halten. Soweit sich diese Ziele auf den operativen Bereich beschränken, ist dagegen sicher nichts einzuwenden. Politisch gesehen sollte bei angegangenen Reformprozessen zuerst eine klare Eigentümerstrategie erarbeitet werden. Im Rahmen dieser Eigentümerstrategie muss sich dann das Unternehmen möglichst frei bewegen können. Tatsächlich gibt es aber oft keine klaren Eigentümervorstellungen seitens der Gemeinde, mit der Wirkung, dass das Unternehmen macht, „was es will“ und die Gemeindepolitikerinnen und –politiker in den Organen setzen sich immer mehr für die unternehmerischen Belange ein. Zur Verbesserung dieser nachteiligen Entwicklung können die verantwortlichen Organe der ausgegliederten Unternehmen beispielsweise mit Mandatsverträgen auf eine bestimmte Strategie der Gemeinde(n) verpflichtet werden. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit kann seitens der Gemeinden eine einfache Gesellschaft die strategischen Interessen „poolen“, um gegenüber dem Unternehmen einheitlich aufzutreten. Ein anderes interessantes Modell sieht vor, dass sich die Gemeinden mit ihren Vertretungen aus den Organen der ausgegliederten Unternehmen zurückziehen und diesen die nötigen Vorgaben vertraglich im Rahmen einer klaren Eigentümerstrategie auferlegen. Das Unternehmen müsste die Gemeinde(n) mit den nötigen Steuerungsdaten versehen, damit die Gemeinde ihre Eigentümerstrategie bestätigen oder allenfalls Korrekturen vornehmen kann. Mit der Ablösung der Gemeindevertretungen in den Unternehmen würde auch das Profil der verantwortlichen Organe der Unternehmen anders. Ein wichtiger Hinweis aus der Praxis: Zur Restrukturierung von kommunalen Unternehmen wird bei komplexen Verhältnissen oft eine externe Beraterfirma beigezogen. Bereits hier geschieht in der Regel eine falsche Weichenstellung: Das Unternehmen bestimmt die Firma, die ihre Optik bereits im Stadium der Offertstellung derjenigen des Unternehmens angleicht. In der Folge unterstützt die Beraterin oder der Berater primär das Unternehmen und trägt dazu bei, dass die Interessen der Eigentümerin im Hintergrund bleiben. Nicht selten resultiert bei den entsprechenden politischen Beschlüssen (die Gemeinde muss der Reform meistens in irgend einer Form zustimmen) ein Scherbenhaufen.

- **Komplexität der Strukturen und Abläufe im Bereich der vertikalen Verflechtungen (Kanton - Gemeinde)**

Wer öffentliche Güter konsumiert wird selten gewahrt, wie komplex die dahinter stehenden Steuerungs- und Produktionsprozesse sind. Ein Schluck Wasser aus dem Wasserhahn löscht den Durst oder hilft beim Zähneputzen. Dahinter stehen internationale Abkommen, die Bundesgesetzgebung (USG, gebührenrechtliche Minimalstandards), kantonale Vorschriften (Wasserversorgungsgesetzgebung, Finanzhaushaltvorschriften, Gebührenvorschriften), Finanzströme (Staatsbeiträge) und Aufsichtsmittel, kommunale Rechtsgrundlagen, Rechnungswesen und Infrastruktur, und schliesslich in jeder Ausprägung Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

(Gemeindeverbände, Aktiengesellschaften, Genossenschaften). Dies wissen oft nur diejenigen, die in irgendeiner Form im Wasserversorgungsprozess eingespannt sind. Dabei nimmt sich die Wasserversorgung gegenüber der Gesundheitsversorgung oder der Bildung noch geradezu einfach aus.

Um die horizontale und vertikale Zusammenarbeit (oder besser das Zusammenspiel) in der Agglomeration zu begreifen, bedarf es stets einer umfassenden Analyse der kantonalen gesetzlichen Grundlagen, der Instrumente und Prozesse. Die Unterschiede sind von Agglomeration zu Agglomeration erheblich, von Kanton zu Kanton teilweise riesig. Nachfolgend wird die Komplexität vereinfacht am Kanton Bern aufgezeigt. Zusammengefasst und lediglich beispielhaft dargestellt geht es um folgende Regelungsbereiche:

- Kantonales Staats- und Organisationsrecht (unten lit. a);
- Steuergesetzgebung (unten lit. b);
- Direkter Finanzausgleich (unten lit. c);
- Verbundaufgaben mit Lastenverteilungssystemen (unten lit. d);
- Staatsbeitragswesen (unten lit. e);
- Politikbereichsspezifische Regulierung (unten lit. f);
- Aufsicht (unten lit. g).

Das Zusammenspiel dieser Vorschriften engt die Handlungsspielräume der Agglomerationsgemeinden in organisatorischer, finanzieller und letztlich politischer Hinsicht erheblich ein. Eine Verstärkung der Zusammenarbeit, insbesondere mehr regionale Verbindlichkeit, kann in der Regel nur erreicht werden, wenn der Kanton seine (interdependenten) Rechtsgrundlagen ändert.

a) Der Einfluss des kantonalen Staats- und Organisationsrechts auf die Agglomerationspolitik

Sowohl die Verfassung des Kantons Bern wie auch die Gemeindegesetzgebung (Art. 5 ff.) messen der Zusammenarbeit in der Region hohe Bedeutung zu. Die Kommunalstrategie GERE¹⁹ wie auch die Agglomerationsstrategie sollen die regionale Zusammenarbeit stärken. Im vor kurzem erlassenen kantonalen Richtplan wird den Zentralitätsstrukturen grosse Bedeutung beigemessen, was im eher ländlich dominierten Kanton Bern nicht ganz selbstverständlich ist. Bis heute ist es allerdings bei programmatischen Bestimmungen und Absichtserklärungen geblieben. Es gibt in dessen zahlreiche staats- und organisationsrechtliche Vorgaben, die einen unmittelbaren Einfluss auf die horizontale und vertikale Zusammenarbeit haben. Dazu ein paar Beispiele:

Die *Kantonsverfassung* gibt vor:

- den Grundsatz der Gemeindeautonomie, deren Umfang das kantonale und das eidgenössische Recht bestimmt, wobei das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewährt²⁰;

¹⁹ Vgl. dazu Gemeindereformen im Kanton Bern (GEREF), Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 5. Juli 2000.

²⁰ Art. 109 Abs. 1 und 2 KV.

- den Grundsatz, wonach die in der Verfassung den Gemeinden übertragenen Aufgaben grundsätzlich den Einwohnergemeinden und den gemischten Gemeinden obliegen, wobei sie auch durch andere Gemeinden wahrgenommen werden können, falls dies das kantonale Recht zulässt²¹;
- den Grundsatz, wonach der Kanton die Zusammenarbeit der Gemeinden fördert sowie die verfassungsmässigen Vorgaben für die Zusammenarbeit.²²

Das *Gemeindeggesetz*²³ gibt vor:

- unter welchen Bedingungen interkommunal zusammengearbeitet werden kann (Art. 5 ff.²⁴, Art. 130 ff. GG);
- unter welchen Voraussetzungen eine Übertragung kommunaler Aufgaben auf einen Träger oder eine Trägerin des Privatrechts zulässig ist (Art. 68 GG²⁵);
- zuständigkeitsrechtliche Bestimmungen (z.B. Art. 132 GG²⁶);
- finanzhaushaltrechtliche Vorgaben für Gemeindeverbände, jedoch praktisch keine Konsolidierungsvorschriften bei interkommunaler Zusammenarbeit in privatrechtlicher Form (immerhin schreibt Art. 97 GV²⁷ vor, dass über alle Verpflichtungen und Beteiligungen ein Verzeichnis zu führen ist).

b) Steuergesetzgebung

Den Gemeinden kommt im Bereich der Steuergesetzgebung keine Autonomie zu. Die steuergesetzlichen Tatbestände wie auch die Steuertarifierung sind abschliessend kantonale geregelt. Der „Steuerwettbewerb“ der Gemeinden beschränkt sich auf die Finanzierung ihrer Aufgaben mittels Festsetzung der kommunalen Steueranlage²⁸, was in der Region zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich der kommunalen Steuerbelastungen führen kann.²⁹

²¹ Art. 107 Abs. 4 KV.

²² Art. 110 KV. Gemäss Abs. 2 können sich die Gemeinden für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zu Gemeindeverbänden oder zu anderen Organisationen zusammenschliessen; das Gesetz kann sie auch dazu verpflichten. Abs. 3 schreibt vor, dass das Gesetz bestimme, was zwingend in den Verbandsreglementen zu regeln ist und gemäss Abs. 4 sind die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden der einzelnen Gemeinden zu wahren.

²³ Gemeindeggesetz des Kantons Bern vom 16. März 1996 (BSG 170.11; GG).

²⁴ In den Art. 5 bis 8 GG sind die Eckpfeiler des *dreistufigen Kooperationsmodells* (Freiwilligkeit - finanzielle Anreize - Zwang zur Zusammenarbeit) verankert. Demnach sollen die Gemeinden in erster Linie freiwillig eine Zusammenarbeit suchen. Hat der Kanton ein Interesse an einer Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, kann er über finanzielle Anreize (resp. über eine Reduktion von finanziellen Beiträgen) indirekten Druck auf die Gemeinden ausüben. Nur wenn es die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erfordert, kann der Kanton einzelne Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten (allerdings erst nach vorgängiger Fristansetzung auf der Grundlage eines Spezialgesetzes oder eines Grossratsbeschlusses).

²⁵ Art. 68 GG kodifiziert im Grunde genommen das Legalitätsprinzip, indem er die Gemeinden verpflichtet, in einem Reglement die Zuständigkeit zur Übertragung von Aufgaben an Dritte zu ordnen (Abs. 1) sowie für gewisse Fälle (Einschränkung von Grundrechten, bedeutende Leistung, Erhebung von Abgaben) auch die Regelung von Art und Umfang der Übertragung in einem Reglement vorschreibt (Abs. 2).

²⁶ Gemäss Art. 132 GG entscheiden die Stimmberechtigten über die Bildung eines Gemeindeverbandes (oder einen Beitritt), soweit das Organisationsreglement der Gemeinde nichts anderes vorsieht. Über die Auflösung eines Gemeindeverbandes entscheiden abschliessend die betroffenen Gemeinden.

²⁷ Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (BSG 170.111; GV).

²⁸ Vgl. Art. 113 KV

²⁹ Im Perimeter des Vereins Region Bern (VRB) weist im Jahre 2002 die steuergünstigste Gemeinde (Muri) eine Steueranlage von 0.99 auf, während die Gemeinde Meikirch (als *steuerungünstigste* Gemeinde) ihre

Unmittelbaren Einfluss auf die Agglomerationspolitik hat die im Steuergesetz vorgegebene Steuerteilung für Selbständigerwerbende, die ihren Geschäftssitz nicht in der Wohngemeinde haben. Hier fliessen 2/3 des Erwerbseinkommens an die Sitzgemeinde, während sich die Wohngemeinde mit einem Drittel begnügen muss³⁰. Dieser Umstand ist bei der Diskussion um die Abgeltung von Zentrumslasten von Bedeutung.

c) Direkter Finanzausgleich

Das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (FILAG)³¹ dürfte bezüglich vernetzter Gesetzgebung in der Schweiz auf Stufe Kanton beispiellos sein. In diesem Gesetz wird einerseits der direkte Finanzausgleich, andererseits die Aufgabenteilung und die damit einhergehende Finanzierung in den wichtigsten Bereichen geregelt. Da der Kanton mit FILAG deutlich mehr Aufgaben finanzieren muss, hat mit Inkrafttreten des FILAG eine Steuerbelastungsverschiebung von den Gemeinden hin zum Kanton stattgefunden. Das Volumen des steuerfinanzierten Kantonshaushalts wurde um ca. 30% erhöht, das Volumen der kommunalen Haushalte insgesamt entsprechend verkleinert. Der Kanton hat seine Steuern erhöht, die Gemeinden haben sie gesenkt.

Der direkte (ungebundene) Finanzausgleich findet seine Grundlage in der kantonalen Verfassung³² und soll die Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit mildern (Art. 5 FILAG). Er besteht aus einem (ausschliesslich horizontal³³ finanzierten) Disparitätenabbau und einer zusätzlichen (ausschliesslich vertikal³⁴ finanzierten)³⁵ Mindestausstattung für finanzschwache Gemeinden.

Daneben werden als zusätzliche Massnahmen für besonders belastete Gemeinden einerseits Entlastungen und Abgeltungen an die Gemeinden mit Zentrumsfunktion und andererseits Zuschüsse an Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage vorgesehen. Während die Zuschüsse an die Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage durch den Kanton finanziert werden, teilen sich zur pauschalen Abgeltung der Gemeinden Bern, Biel und Thun für die Aufgabenbereiche privater Verkehr, öffentliche Sicherheit, Gästeinfrastruktur, Sport und soziale Sicherheit der Kanton (zu drei Vierteln) und die Gemeinden der jeweiligen Agglomerationen (zu einem Viertel) in die Finanzierung.

Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich ist nicht die Steuerbelastung (weil diese auch auf unwirtschaftlichem oder beehrlichem Verhalten beruhen kann), sondern der harmonisierte (und somit vergleichbare) Steuerertrag. Einzig bei der Min-

Steueranlage auf 2.00 festgesetzt hat [vgl. VEREIN REGION BERN (Hrsg), Einblicke, Ausblicke, Stand Mai 2002].

³⁰ Vgl. Art. 254 StG.

³¹ BSG 631.1. Für Erläuterungen zum Gesetz vgl. den Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Tagblatt des Grossen Rates 2000 (Heft 3), Beilage 35/3.

³² Gemäss Art. 113 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1; KV) ist die Steuerkraft der Einwohnergemeinden durch einen Finanzausgleich auszugleichen und es sind ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung anzustreben.

³³ D.h. finanzstarke Gemeinden finanzieren finanzschwache Gemeinden.

³⁴ D.h. die Mittel stammen vom Kanton.

³⁵ Vgl. Der neue Finanz- und Lastenausgleich, eine Information der Finanzdirektion des Kantons Bern, November 1997.

destausrüstung und bei den Zuschüssen an Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteueranlage spielt die Steueranlage eine Rolle.

d) *Verbundaufgaben mit Lastenausgleichssystemen*

Im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden herrschte anfänglich die Meinung vor, man könne den Gemeinden deutlich mehr Aufgaben zuweisen. Das Gegenteil war der Fall. Aufgrund der zunehmenden Mobilität wie auch der zunehmenden Vernetzung und Komplexität der Aufgabenerfüllung wurde bald deutlich, dass eine zentrale Steuerung (nicht gleichzusetzen mit Produktion) durch den Kanton in vielen Bereichen unerlässlich ist (Bildung, Volksschule, Soziales). Wer steuert und so auch die politischen Minimalstandards setzt, muss auch die Finanzierungsverantwortung wahrnehmen. Dies hat schliesslich zu einer massiven Verschiebung der Finanzierungsverantwortung hin zum Kanton geführt und eine entsprechende Verschiebung der Steuerbelastung von den Gemeinden zum Kanton nach sich gezogen.

Trotz dieser Tendenz einer Verschiebung ursprünglich kommunaler Aufgaben auf den Kanton war man sich einig, in den nachfolgend dargestellten Bereichen (mit Ausnahme der Spitalversorgung) grundsätzlich am System der Verbundaufgaben festzuhalten. Eine differenzierte, mehrstufige Aufgabenerfüllung (mit Finanzierungsverantwortung nach dem Bestellerprinzip) erscheint in vielen Fällen nach wie vor gerechtfertigt, auch wenn dadurch die Komplexität erhöht wird.

Als wichtig und richtig ist schliesslich die Einsicht zu bewerten, dass bei den Lastenverteilensystemen (respektive bei deren Finanzierung) kein (zusätzlicher) Finanzausgleich erfolgen soll. Die Steuerkraft soll ausschliesslich mit den Instrumenten des direkten Finanzausgleichs ausgeglichen werden. Bei den Verbundaufgaben sollen die auf die Gemeinden entfallenden Kosten mittels „gerechter“, nachvollziehbarer Kriterien verteilt werden. Dies hat eine erhebliche Steigerung der Transparenz mit sich gebracht.

Die wichtigsten Lastenverteilensysteme:

- Spitalversorgung: Bis zum Inkrafttreten des FILAG war die Spitalversorgung eine Verbundaufgabe mit entsprechenden Lastenverteilensystemen. Seit 2002 obliegt die Finanzierung der Spitalversorgung praktisch ausschliesslich dem Kanton, während die Trägerschaften der Regional- und Bezirksspitäler kommunal bleiben (Gemeindeverbände, Aktiengesellschaften). Mit einem neuen Spitalversorgungsgesetz³⁶ sollen auch die Trägerschaften zukünftig „entkommunalisiert“ werden.
- Bildung: Während Bau, Unterhalt und Finanzierung der Volksschulinfrastruktur ausschliesslich den Gemeinden obliegen, teilen sich Kanton und Gemeinden in die Finanzierung der Gehälter der Lehrkräfte der Volksschule einschliesslich Kindergärten³⁷. Die Organisation der Volksschule erfolgt im Rahmen der kantonalen Vorschriften durch die Gemeinden. Das jährliche Volumen beläuft sich auf gegen eine Milliarde Franken. Der Kanton finanziert 70%, die Gemeinden finanzieren 30% dieser Aufwendungen (vor FILAG war der Kostenteiler gerade umgekehrt, wurde dann aber wegen der relativ geringen Einflussmöglichkeiten der

³⁶ Das Spitalversorgungsgesetz soll voraussichtlich am 1. Januar 2005 in Kraft treten.

³⁷ Vgl. Art. 24 FILAG.

Gemeinden auf die Kosten entsprechend verändert). Unter den Gemeinden wird der 30%-Anteil nach der Zahl der Schülerinnen und Schüler (30%), nach der Wohnbevölkerung (50%) und nach Klassenzahl (20%) aufgeteilt. Die Berücksichtigung der Zahl der Schülerinnen und Schüler trägt dem Verursacherprinzip Rechnung (was nicht gerade solidarisch ist), während die Berücksichtigung der Klassenzahl die Gemeinden ermuntern soll, durch grössere Klassenbestände die Anzahl der Klassen und damit die Kosten zu reduzieren oder tief zu halten.

- Soziales (Fürsorge): Im individuellen und institutionellen Sozialhilfebereich teilen sich der Kanton und die Gemeinden je hälftig die Lasten (Kosten)³⁸. Unter den Gemeinden werden die Kosten nach Wohnbevölkerung aufgeteilt. Es gibt weder einen Selbstbehalt für kommunal verursachte Aufwendungen noch werden Kosten nach Fällen (Verursacherprinzip) verrechnet. Der nicht ganz unbegründeten Angst, dieses System sei tendenziell ausgabenfördernd (BestellerIn und FinanziererIn nicht deckungsgleich), soll begegnet werden, indem der Kanton die Angebote direktiv zu steuern und zu überwachen hat. Von diesem System profitieren unter anderem die Kernstädte mit überdurchschnittlich hohen Sozialhilfaufwendungen und die kleinen Gemeinden, die von „Grossereignissen“ (wie z.B. einer aufwändigen Drogenentzugstherapie) überfordert wären. Gegenstand heftiger politischer Kontroversen bildet stets die Frage, welche Angebote der institutionellen Sozialhilfe der Lastenverteilung zugeführt werden können.
- Öffentlicher Verkehr: Grundsätzlich gilt der Kanton die Investition und den Betrieb des öffentlichen Verkehrs ab. Er finanziert 2/3 des Aufwandes, während den Gemeinden ein Drittel verbleibt³⁹. Unter den Gemeinden wird der Aufwand zu zwei Dritteln nach dem Verkehrsangebot und zu einem Drittel nach der Wohnbevölkerung aufgeteilt. Die Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr sieht regionale Verkehrskonferenzen vor, denen bei der Angebotssteuerung ein Antragsrecht zusteht.

e) Staatsbeiträge

Kulturförderung: Der Kanton kann für wichtige kulturelle Institutionen von mindestens regionaler Bedeutung jährlich wiederkehrende Beiträge gewähren⁴⁰. Das Kulturförderungsgesetz bestimmt weiter, dass derartige Institutionen in Zentrumsgemeinden eine Aufgabe verschiedener Finanzierungsträger sei (Standort- und Umlandgemeinden, Kanton, ev. weitere⁴¹). Der Regierungsrat bezeichnet die Institutionen und die beitragspflichtigen Gemeinden. Im Rahmen bestimmter Vorgaben beschliessen die regionalen Kulturkonferenzen über die Subventionsverträge. Je nach Ausgang der entsprechenden Abstimmungen in den Gemeinden entscheidet der Regierungsrat oder der Grosse Rat über das Schicksal der Verträge mit den Institutionen. Gerade das jüngste Beispiel aus der Region Bern zeigt angesichts des mehrjährigen Prozesses deutlich die Leistungsgrenzen solcher – an sich gut gemeinter und im Rahmen der regionalen Bewusstseinsbildung wichtigen – Konstruktionen.

³⁸ Art. 25 Abs. 1 FILAG.

³⁹ Art. 29 Abs. 1 FILAG.

⁴⁰ Art. 11 Abs. 2 des Kulturförderungsgesetzes des Kantons Bern vom 11. Februar 1975 (BSG 423.11; KFG)

⁴¹ Art. 13 KFG.

Gemeindestrassen: Der Kanton gewährt an Bau und Unterhalt von Gemeindestrassen Beiträge⁴². Der Grosse Rat setzt die jährliche Summe möglicher Beitragszusicherungen fest. Massstab für die Beiträge an Gemeindestrassen ist die Strassenlänge⁴³. Während der Kanton bezüglich Bau und Unterhalt seiner Strassen eine Überdeckung hat (Bundesbeiträge aus Zöllen, LSVA, Motorfahrzeugsteuern), bewegt sich die Kostendeckung der Gemeindestrassen aus kantonaler Abgeltung gerade bei 10%. Der Grosse Rat hat beschlossen, die Gemeinden stärker an den Erlösen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zu beteiligen. Es ist vorgesehen, die Beiträge nicht nur nach Strassenlänge, sondern auch gewichtet nach Normkosten auszurichten. Dies stellt die Gemeinden der Agglomeration besser, weil hier bekanntermassen die Strassenbaukosten pro Kilometer deutlich höher sind als in ländlichen Gebieten.

f) Politikbereichsspezifische Regulierung

Raumentwicklung: Dieser Bereich wird erheblich durch Bundesrecht beeinflusst (BV⁴⁴, RPG⁴⁵, USG⁴⁶, etc.). Der Kanton verpflichtet die Gemeinden der Region, sich zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben der Raumplanung zu privat- oder öffentlichrechtlichen Vereinigungen (Regionen) zusammenzuschliessen⁴⁷. Den Regionen obliegt die Richtplanung wie auch der Erlass von Konzepten und Sachplänen. Diese Stufe zwischen Kantonsplanung und kommunaler Nutzungsplanung hat bisher eher bescheidene Wirkung erzielt, was namentlich auf den Umstand, dass die Richtplanung lediglich behördenverbindliche Wirkung entfaltet und der Begriff der Behördenverbindlichkeit zudem sehr weit verstanden wird, zurückzuführen ist. Insbesondere die Vernetzung mit anderen Politikbereichen (öffentlicher Verkehr, Privatverkehr, Erschliessung mit Infrastruktur) lässt zu wünschen übrig.

Öffentliche Sicherheit: Aufgrund des Polizeigesetzes obliegt die Gerichtspolizei – mit Ausnahmemöglichkeiten für die „niedere Gerichtsbarkeit“ – ausschliesslich der Kantonspolizei, ausser in der Stadt Bern, der die Gerichtspolizei teilweise übertragen ist. Im Bereich der Sicherheits- und Verkehrspolizei sind die Gemeinden zuständig. Letztere werden aber von der Kantonspolizei unterstützt, wenn die Gemeindepolizeiorgane ihre Aufgaben nicht oder nicht rechtzeitig erfüllen können. Diese eher schwammige Abgrenzung wurde mit einer Rahmenvereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden pragmatisch angegangen und führt in der Regel nicht zu Problemen. Es ist indessen auffällig, wie unterschiedlich die Gemeinden im Bereich der Gemeindepolizei tätig sind. So gibt es mehrere Gemeinden mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die kein eigenes Polizeicorps haben, während zum Teil kleinere Gemeinden über ansehnliche polizeiliche Mittel verfügen. Seit jüngster Zeit kann die Kantonspolizei vertraglich – gegen Abgeltung – gemeindepolizeiliche Aufgaben übernehmen. Das Interesse der Gemeinden an diesem Angebot ist sehr gross, weil die angebotene Dienstleistung professionell ist und die Kosten – verglichen mit dem Aufbau eines eigenen Polizeicorps – trotzdem im Rahmen bleiben. Im September 2002 haben die Stimmberechtigten der Stadt Thun beschlossen, ihre Stadtpolizei in

⁴² Art. 87 des kantonalen Gesetzes über Bau und Unterhalt der Strassen (BSG 732.11).

⁴³ Vgl. Art. 13 Abs. 5 Strassenfinanzierungsdekret (BSG 732.123.42).

⁴⁴ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101; BV).

⁴⁵ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700; Raumplanungsgesetz, RPG).

⁴⁶ Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; Umweltschutzgesetz, USG).

⁴⁷ Art. 97 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0; BauG).

die Kantonspolizei zu integrieren (über 40 Stellen, Abgeltung ca. Fr. 4 Mio.) und die Leistungen (welche kommunale Leistungen bleiben!) künftig bei der Kantonspolizei einzukaufen.

g) Aufsicht

Um das Verbundsystem Kanton – Gemeinden in seiner ganzen Vielschichtigkeit erfassen zu können, ist der Aufsicht ein besonderes Augenmerk zu schenken. Die Aufsichtsmittel des Kantons sind sehr vielfältig. Es handelt sich dabei namentlich um:

- Gerichtliche Überprüfung kommunaler Hoheitsakte (wobei einfache Beschlüsse im politischen Umfeld nur auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können, während die Überprüfungsbefugnis bei Einzelrechtsverhältnissen umfassend ist)⁴⁸.
- Genehmigung der „Gemeindeverfassungen“ und der baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan und Baureglement) in Form einer Rechtmässigkeitsprüfung⁴⁹.
- Aufsicht über die kommunalen Finanzhaushalte (Weisungen, Untersuchungen, Massnahmen, jährliche Rechnungsgenehmigung durch das Regierungsstatthalteramt)⁵⁰.
- Insbesondere Intervention bei kommunalen Bilanzfehlbeträgen⁵¹.
- Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung in Gemeinden, die Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten⁵².
- Amtliche Untersuchungen bei vermuteten Missständen⁵³.

4.2. Bestehende Agglomerationsstrukturen

In der Agglomeration Bern werden heute schon zahlreiche öffentliche Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllt. Neben dem Verein Region Bern (VRB; vgl. lit. a) existieren verschiedene Organisationen, in welchen politikbereichsspezifisch mit anderen Gemeinden zusammen gearbeitet wird (vgl. lit. b).

a) Der Verein Region Bern (VRB)

Die einzige politikbereichsübergreifende Plattform für eine Agglomerationspolitik im Raume der Agglomeration Bern bildet der Verein Region Bern. In diesem Verein sind 17 Kerngemeinden und 7 weitere Gemeinden zusammengeschlossen.

Der Verein bezweckt die Förderung der Region Bern als soziale, wirtschaftliche und ökologische Gemeinschaft sowie des regionalen Bewusstseins der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Er ist insbesondere in den Bereichen Planung,

⁴⁸ Vgl. Art. 92 (Verfügungen) und 93 (Erlasse, Wahlen und Abstimmungen, weitere Beschlüsse) GG.

⁴⁹ Vgl. Art. 55 GG (Organisationsreglement) sowie Art. 61 des Baugesetzes (BSG 721.0; BauG) (baurechtliche Grundordnung).

⁵⁰ Vgl. Art. 78 und 79 GG.

⁵¹ Art. 76 GG.

⁵² Art. 22 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22. August 2001 (BSG 631.111; FLAV).

⁵³ Art. 88 GG (Aufsichtsrechtliche Untersuchung).

Verkehr, Wirtschaftsförderung und Kultur tätig. In verschiedenen Bereichen steht die Koordination von Aktivitäten der Gemeinden im Vordergrund (Bildung, Soziales, Vergabewesen, etc.).

Der VRB hat sich bisher bezüglich der Aufgaben tendenziell auf eine 'Geburtsheflerrolle' beschränkt. Die Vernetzung der verschiedenen Politikbereiche hat sich angesichts der zahlreichen institutionellen und personellen Akteurinnen und Akteure als schwierig erwiesen. Die hauptsächliche Schwäche des VRB liegt schliesslich in der weitgehenden politischen und rechtlichen Unverbindlichkeit seiner Beschlüsse. Trotz dieser Schwächen spielt der VRB als Wegbereiter einer Agglomerationsstrategie für die Region Bern eine wichtige Rolle: er hat unter den Mitgliedsgemeinden eine Gesprächskultur entwickelt und eine Vertrauensbasis geschaffen, welche die vorliegende Diskussion um eine Agglomerationsstruktur überhaupt erst ermöglichten.

b) Politikbereichsspezifische interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Bern beteiligt sich an einer Vielzahl interkommunaler Zusammenarbeitsformen⁵⁴. Die Zusammenarbeit kann auf Freiwilligkeit basieren (z.B. VRB) oder durch das kantonale Recht vorgeschrieben sein (vgl. RKK, RVK, Spitalverband) und sie kann in verschiedenen Rechtsformen (mit oder ohne juristische Persönlichkeit) erfolgen.

Nachfolgend werden lediglich die wichtigsten Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit kurz dargestellt, andere werden lediglich aufgezählt:

- Auf *kantonalem Recht* beruhende interkommunale Zusammenarbeit:
 - *Regionale Kulturkonferenz (RKK)*. Die Stadt Bern, die beitragspflichtigen Regionsgemeinden, die Burgergemeinde und die fünf grossen kulturellen Institutionen Stadttheater, Symphonieorchester, Kunstmuseum, Bernisches Historisches Museum sowie Zentrum Paul Klee bilden gemeinsam die Regionale Kulturkonferenz. Der Kanton wirkt in der RKK als Finanzierungsträger mit. Hauptaufgabe der RKK ist die Ausarbeitung der jeweils auf fünf Jahre gültigen Subventionsverträge zwischen den grossen Kulturinstitutionen einerseits und den Finanzierungsträgerinnen und -trägern andererseits.
 - *Regionale Verkehrskonferenz Region Bern-Mittelland (RVK 4)*. Artikel 16 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr sieht vor, dass regionale Verkehrskonferenzen in der Planung des öffentlichen Verkehrs im Kanton eine wichtige Rolle übernehmen. Die regionalen Verkehrskonferenzen haben insbesondere die Aufgabe, regionale Angebotskonzepte als Grundlage für die mittelfristige Angebotsplanung des Kantons zu erarbeiten sowie die Koordination von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr in der Region sicher zu stellen. Daneben wirken die RVK bei der kantonalen Investitionsplanung mit, unterstützen und begleiten Tarifverbände, bereiten regionale Zusatzangebote vor und nehmen Stellung zu verkehrspolitischen Fragen. In der Delegiertenversammlung der RVK 4 sind insgesamt 89 Gemeinden vertreten.
 - *Spitalverband*. Im Spitalverband haben sich 19 Gemeinden der Agglomeration Bern zusammengeschlossen. Der Verband führt als Regionalspitäler das Tiefenauspital und das Zieglerspital Bern sowie im Auftrag des Kantons

⁵⁴ Die nachfolgende Darstellung stützt sich grösstenteils auf die durch die Stadtkanzlei erarbeitete Zusammenstellung: "Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit (Mai 2002)"

das Krankenhaus Elfenau. Das Tiefenauspital und das Zieglerspital gewährleisten die bezirksspitalmässige Grundversorgung im Gebiet des Spitalverbandes und erfüllen daneben andere staatliche und regionale Aufgaben.⁵⁵

Für die folgenden Aufgabenbereiche hat sich die Stadt Bern mit anderen Gemeinden in *juristischen Personen* zusammengeschlossen:

- Drogenverschreibung (Verein kontrollierte Drogenabgabe)
- Drogenentzug (Verein Domino - Klinik Selhofen)
- Drogenprävention, Rehabilitation und Überlebenshilfe (Stiftung Contact Bern)
- Stadtentwässerung, Betrieb der Abwasserreinigungsanlage (ARA Region Bern AG)
- Wasserversorgung (Wasserverbund Region Bern)
- Naturalpflege (Naturalpflegeverband)
- Schliesslich erfolgt eine Zusammenarbeit (ohne Bildung einer juristischen Person), in den folgenden Bereichen:
 - Arbeitsgericht
 - Mietamt
 - Wirtschaftsförderung (das Wirtschaftsamt der Stadt Bern nimmt im Auftrag des VRB die Wirtschaftsförderung für die Region wahr; der Wirtschaftskordinator resp. die Wirtschaftskordinatorin untersteht der Geschäftsleitung des VRB)
 - Sicherheitspolizei
 - Koordination der Sozialpolitik im Rahmen der Soko (Organ des VRB)
 - Betreutes Wohnen
 - Ferien- und Freizeitprojekte
 - Statistik-Dienstleistungen
 - Kirchensteuern
 - Zentrale Weiterbildungsangebote
 - Zentrale städtische Informatikleistungen, -Schulung
 - Entwicklung, Betrieb und Unterhalt von Anwendungen
 - Lieferung von Büromaterial und Papier
 - GIS-Kompetenzzentrum
 - Gasversorgung
 - Kehrrechtverwertung
 - Information
 - Brandbekämpfung

⁵⁵ Vgl. Art. 2 des Reglementes Spitalverband Bern vom 12. Juni 1994.

- Leistungen für Politik und Verwaltungsführung im Rahmen des Fachausschusses für Schulfragen (GS BUI)
- Umweltschutz im Rahmen der KURV (Kommission Umwelt, Raumordnung Verkehr des VRB)
- Grünplanung zu den Themen Waldplanung/Landschaftsplanung
- Herausgabe des amtlichen "Anzeiger Region Bern" (Generalsekretariat FPI)⁵⁶

Diese Aufzählung zeigt, dass eine Zusammenarbeit in der Region nur sehr punktuell erfolgt; die Vernetzung ist nicht sicher gestellt.

4.3. Die bisherige parlamentarische Einflussnahme

a) Vorbemerkungen zur demokratischen Mitwirkung bei interkommunaler Zusammenarbeit

Bei allen Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gilt das Legalitätsprinzip, das verlangt, dass Entscheidungen von weitreichender politischer Bedeutung von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern resp. dem Parlament gefällt werden. Daher fallen Entscheide über die Wahl und Ausgestaltung der Rechtsträgerschaft einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung oder über die Annahme eines Leistungsvertrages in aller Regel in die Zuständigkeit des Parlaments resp. der Stimmberechtigten⁵⁷.

Wichtige Formen der freiwilligen Zusammenarbeit bedürfen daher in jeder Gemeinde der Zustimmung durch das Parlament resp. die Stimmberechtigten. Wird die Zusammenarbeit jedoch durch das kantonale Recht vorgeschrieben, muss dieser Grundsatzentscheid durch das kantonale Parlament, also den Grossen Rat (oder ev. den Regierungsrat) gefällt werden. Die Parlamente resp. die Stimmberechtigten der einzelnen Gemeinden können sich zu dieser Frage nicht äussern.

Unterhalb der Schwelle des Legalitätsprinzips variieren die demokratischen Mitsprachemöglichkeiten je nach Rechtsform:

"Weitgehende Mitwirkungsrechte räumt das kantonale Recht in der Regel den Gemeindeverbänden ein, oder es lässt diese Möglichkeit zumindest für die Statuten offen. Wesentlich begrenzter sind die Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme auf die Willensbildung privatrechtlich organisierter juristischer Personen. Allerdings hängen sie unter Umständen auch von der gemeindeinternen Organisation (z.B. der Ordnung der Zuständigkeit zur Wahl der Gemeindevertreter) ab. Wo sich eine Gemeinde durch Anschlussvertrag die Leistungen einer andern Gemeinde sichert, beschränkt sich die Möglichkeit demokratischer Mitwirkung, wo sie überhaupt besteht, in aller Regel auf den Abschluss des Vertrags. Kommt dieser zustande, richten sich allfällige Mitsprachemöglichkeiten - unter Vorbehalt der Kündigung - ausschliesslich nach dem vertraglich Vereinbarten. In dieser Hinsicht vergleichbar sind Lösungen, in denen Gemeinden die Erfüllung einer Aufgabe einer dritten juristischen Person übertragen."⁵⁸

Die Gewährung von Mitspracherechten kann zu Schwerfälligkeiten bei der Entscheidungsfindung führen. Bei jeder Form der interkommunalen Zusammenarbeit muss daher (je nach Aufgabenbereich) abgewogen werden zwischen demokratischer Legi-

⁵⁶ Quelle: Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit (Mai 2002), erstellt von der Stadtkanzlei zu Handen der Präsidentin des Stadtrates.

⁵⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden Daniel Arn/Ueli Friederich, Gemeindeverbindungen in der Agglomeration, Zürich 1994, S. 86 f.

⁵⁸ Daniel Arn/Ueli Friederich, a.a.O., S. 87.

timation und Handlungsfähigkeit⁵⁹. Verschiedentlich wurde festgestellt, bei der interkommunalen Zusammenarbeit bestünden (direkt-) demokratische Defizite. So bestimmt die Verfassung des Kantons Bern im Zusammenhang mit der interkommunalen Zusammenarbeit in Artikel 110 Absatz 4, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und der Behörden zu wahren sind. Während bei öffentlich-rechtlichen IKZ-Konstrukten (Gemeindeverbände, Verträge) die demokratische Einflussnahme einfacher zu realisieren ist, wird dies bei privatrechtlichen Trägerschaften (AG, Verein, Stiftung) schwieriger. Unabhängig von der gewählten Rechtsform gilt es darauf zu achten, dass der oder die „beliehene“ IKZ-Aufgabenträgerin resp. –träger einerseits genügend Freiheit und Unabhängigkeit bei der operativen Aufgabenerfüllung erhält, um seinen/ihren Auftrag wirtschaftlich wahrnehmen zu können, andererseits aber nicht – ohne politische (demokratische) Einflussnahme der Eigentümerinnen (Gemeinden) – selber über Fragen von strategischer Bedeutung entscheiden kann. Mit anderen Worten: Demokratische Mitsprache ist unerlässlich bei der Festlegung der Rahmenbedingungen (IKZ-Struktur, Leistungsauftrag, Kostenschlüssel). Im Rahmen dieser Vorgaben muss sich der IKZ-Aufgabenerfüller resp. die IKZ-Aufgabenerfüllerin unternehmerisch verhalten können. Bei operativen Entscheiden bleibt kein Platz für demokratische Mitsprache. Will die Politik Einfluss nehmen auf das Geschäftsgebaren des Aufgabenträgers oder der Aufgabenträgerin, müssen die Rahmenbedingungen in dem dafür vorgesehenen Verfahren geändert werden.

Das Projekt ‚Agglomerationsstrategie Region Bern‘ versucht, sowohl den demokratischen (input) wie auch den wirtschaftlichen (output) Anforderungen zu genügen. So sind im Rahmen der demokratischen Entscheidungsfindung nicht mehr die einzelnen Gemeinden (resp. deren Legislativen) gefragt, wie dies beispielsweise heute im Rahmen der Kulturverträge der Fall ist, sondern vielmehr die Stimmberechtigten der Region (regionale Abstimmung an einem Wochenende). So kann ein Optimum an direktdemokratischer Mitsprache gewährt werden, ohne dass langwierige Verfahren (siehe das unbefriedigende „Meccano“ der Kulturverträge!) nötig sind. Das Modell erfährt insofern eine hohe demokratische Legitimation, als dass es im kantonalen Gesetz (Grosser Rat, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) verankert werden soll. Zudem wird das Modell – nach heutigem Kenntnisstand – nur eingeführt, wenn sich die Stimmberechtigten der Region mehrheitlich dazu bekennen.

b) Parlamentarische Vorstösse zum Thema Agglomerationspolitik

Den Mitgliedern des Stadtrates stehen zur Wahrnehmung ihrer Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Bereich der Agglomerationspolitik nebst Wahlen (von Gemeindeabgeordneten in die interkommunalen Arbeitsgremien)⁶⁰ die parlamentarischen Vorstösse zur Verfügung.

⁵⁹ Vgl. Andreas Ladner, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann, Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Forschungsbericht des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 2000, S. 6.

⁶⁰ Vgl. hierzu z.B. Art. 47 Abs. 1 lit. c der GO: "Der Stadtrat wählt: ... c. die Abgeordneten der Stadt in das Parlament eines Gemeindeverbandes; diese üben ihr Mandat ohne verbindliche Weisungen aus. ..."

Im Folgenden werden diejenigen Vorstösse der laufenden und vorangegangenen Legislatur wiedergegeben, die (zum Teil allerdings nur mittelbar) einen Bezug zum Thema Agglomerationspolitik aufweisen:^{61, 62}

| Motionen | Bemerkungen |
|---|--|
| Motion Marcel Eyer (ARP): Abtretung des Stadttheaters an den Kanton Bern. GR: Ablehnung/Annahme als Postulat. Umwandlung in Postulat, vom SR erheblich erklärt. GR: Prüfungsbericht. | Aufgabenteilung (Stadt- Kanton); Agglomerationspolitik vertikal |
| Motion Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL): Tramkonzept Region Bern statt isoliertes Projekt Tram Bern West. GR: Ablehnung. SR: erheblich erklärt. | Agglo Verkehr |
| Motion Fraktion SVP/JSVP (Hans Ulrich Gränicher): Abtretung der Papiermühlestrasse an den Kanton. GR: Ablehnung/Annahme als Postulat/Prüfungsbericht. SR: erheblich erklärt. | Aufgabenteilung (Stadt - Kanton) |
| Motion Oskar Balsiger (SP): Neue Buslinie Nr. 17 nach Köniz - flankierende Massnahmen Könizstrasse. GR: Ablehnung/Annahme als Postulat. SR: erheblich erklärt. | Agglo Verkehr |
| Motion Fraktion GFL/EVP (Verena Furrer-Lehmann, GFL/Michael Straub, EVP): Kulturstadt Bern: Kulturpolitisches Konzept für morgen. GR: Ablehnung, Annahme als Postulat. | Agglo Kultur |
| Motion Ruedi Keller/Walter Christen (SP): Aktives Anbieten der Dienstleistungen der Stadt Bern innerhalb des Gebiets des Vereins Region Bern. SR: Motion umgewandelt in Postulat und erheblich erklärt. | Agglo (resp. IKZ) allgemein |
| Motion Fraktion GB/JA!GPB (Michel Jordi, GB): Leistungskoordination Stadtfinanzen – Tourismus regional. GR: Ablehnung, Annahme als Postulat. | Agglo Tourismus |
| Motion Fraktion GB/JA!GPB (Michel Jordi, GB): Leistungskoordination Stadtfinanzen – Zivilschutz national. GR: Ablehnung/Annahme als Postulat. SR: erheblich erklärt. | Aufgabenteilung (Stadt - Bund) |
| Motion Fraktion GB/JA!GPB (Michel Jordi, GB): Leistungskoordination Stadtfinanzen – Wirtschaftsförderung kantonal. GR: Ablehnung, Annahme als Postulat. | Aufgabenteilung Stadt-Kanton (insofern, als alternativ die Regionalisierung verlangt wird: Agglo Wirtschaftsförderung) |

| Postulate | |
|--|---------------------------|
| Postulat Fraktion SP (Andreas Krummen): Wohnstadt Bern: Zusammenarbeit Stadt Bern-Bund. GR: Annahme. SR: erheblich erklärt. GR: Prüfungsbericht. | Zusammenarbeit Stadt-Bund |
| Postulat Fraktion SP (Andreas Zysset): Agglomeration Bern: Optimale Zusammenarbeit oder Fusion? GR: Annahme. SR: erheblich erklärt. | Agglo allgemein |

⁶¹ Quelle: Schreiben Stadtpräsident - Stadtratspräsidentin vom 9. September 2002, wobei hier nur diejenigen Vorstösse aufgeführt werden, die einen engen Bezug zur Agglomerationspolitik aufweisen (Vorstösse zur Sanierung der Stadtfinanzen, zur Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton oder Stadt und Bund wurden weggelassen).

⁶² Farblegende: Gelb= Motion, erheblich erklärt. Grün = Postulat (Prüfungsbericht liegt vor). Blau=Postulat (hängig; Prüfungsbericht liegt noch nicht vor).

| | |
|---|---------------------------------------|
| Postulat Annemarie Lehmann (FDP): Schaffung einer Kinderschutzgruppe in Zusammenarbeit mit den Aussengemeinden. GR: Annahme. SR: erheblich erklärt. | Agglo Soziales |
| Postulat Fraktion SVP/JSVP (Thomas Fuchs): Einrichtung einer Lebenspforte in der Stadt als zentrale Aufnahmestelle für das ganze Mittelland. GR: Ablehnung. SR: Ablehnung. | IKZ, aber nicht agglomerationsbezogen |
| Postulat Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL): Agglomeration Bern stärken: Stadt Bern soll sämtliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Region Bern zu einem gemeinsamen Treffen einladen. GR: Annahme/Prüfungsbericht (negativ). | Agglo allgemein |
| Postulat Fraktion GFL/EVP (Verena Furrer-Lehmann, GFL): Bern als Bundesstadt: Verhandlungen über die Bundesstadt-Abgeltungen auf der Basis eines Inventars der städtischen Leistungen. GR: Annahme. | Lastenabgeltung Bund-Stadt |

| Interpellationen | |
|---|---|
| Interpellation Michael Jordi (GB): Billettsteuer: Grossrätlicher faux-pas; Abschaffung der Billettsteuer durch den Kanton Bern - wie weiter? | Frage 4 der Interpellation: Welche Anstrengungen unternimmt der GR, um die stadtbernischen SteuerzahlerInnen von den hohen Solidaritätsleistungen im Bereich Freizeit, Sport und Kultur zugunsten von BürgerInnen aus anderen Gemeinden (oder Kantonen) zu entlasten? Agglo Kultur/Sport (Zentrumslasten) |
| Interpellation Peter Bühler (SD): Sonderstatus Chefbeamte - Warum müssen die Chefbeamten der Stadt Bern nicht in der Gemeinde Bern wohnen? | Finanzen (Einnahmen Stadt) |
| Dringliche Interpellation Fraktion GB, JA!, GPB (Peter Sigerist, GB): Steuergeschenk für die ZLB Bioplasma - Wirtschaftsförderung oder (un)heimliches Geschenk? | Wirtschaftsförderung (ohne konkr. Bezug zu Agglo) |
| Dringliche Interpellation Ernst Stauffer (ARP): Geheime Steuergeschenke der Berner Regierung von 80 Mio Fr., auf die Stadt und Kanton in den nächsten 8 Jahren verzichten wollen oder sollen. | Wirtschaftsförderung (ohne konkr. Bezug zu Agglo) |
| Interpellation Fraktion GFL/EVP (Ursula Rudin-Vonwil, GFL): Klare Kriterien oder Willkür bei der Beurteilung von Steuererleichterungsgesuchen? | Wirtschaftsförderung (ohne konkr. Bezug zu Agglo) |
| Interpellation Hans-Ulrich Suter (FDP): Verlegung von Bundesämtern in andere Gemeinden | Standortpromotion (im Wettbewerb mit Agglo) |
| Interpellation Fraktion FDP (Adrian Haas): Ungeschickte Verhandlungstaktik? | Agglo Kultur |
| Interpellation Fraktion GFL/EVP (Verena Furrer, GFL / Michael Straub, EVP): Kulturstadt Bern: Betrieb des Klee-Zentrums auf Kosten der übrigen Kultur in Stadt und Region Bern? | Agglo Kultur |
| Interpellation Fraktion GFL/EVP (Peter Künzler, GFL): Kulturstadt Bern: Mitfinanzierung städtischer Kultureinrichtungen durch die Agglomerationsgemeinden – wie weiter? | Agglo Kultur |
| Interpellation Ernst Stauffer (ARP): Kulturverträge | Agglo Kultur |

| | |
|--|----------------------------------|
| Interpellation Hans Ulrich Gränicher (SVP): Geltendmachen eines Bundesbeitrags aus der LSVA zur Entlastung der Strassenrechnung und für dringende Massnahmen zur Werterhaltung des städtischen Strassennetzes. | Agglo Verkehr |
| Interpellation Ueli Haudenschild (FDP): Übernahme der Kriminalpolizei durch den Kanton: Ist die Sicherheit in der Stadt Bern noch gewährleistet? | Aufgabenteilung Stadt - Kanton |
| Interpellation Marcel Eyer (ARP): Strassenunterhalt in der Gemeinde Belp | Agglo (resp. IKZ) Verkehr |

Die Analyse zeigt, dass mit Ausnahme der Motion "Fraktion GFL/EVP (Ueli Stückelberger, GFL): Tramkonzept Region Bern statt isoliertes Projekt Tram Bern West" sämtliche Motionen lediglich als Postulate überwiesen wurden, dass mit anderen Worten im untersuchten Zeitraum kaum verbindlich auf den Gemeinderat Einfluss genommen wurde. Auf die Agglomerationspolitik wird demnach schon heute ganz überwiegend über das Instrument des Postulats (unverbindlich) Einfluss genommen; diese Möglichkeit würde auch im neuen Modell weiterhin bestehen.

Aus zuständigkeitsrechtlicher Sicht wären Motionen in der Regel auch problematisch, da in „ausserpolitischen“ Bereichen in aller Regel der Gemeinderat zuständig ist. Sogenannt „unechte“ Motionen kommen in der Praxis zwar immer wieder vor; die Behandlung und allenfalls Überweisung im Stadtrat vermögen aber an der geltenden Zuständigkeitsordnung nichts zu ändern. Auch die Motion im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats gemäss neuer GO (Art. 59) vermag den Gemeinderat letztlich nicht zu binden: Wird der Vorstoss überwiesen, kommt ihm lediglich der Charakter einer Richtlinie zu. Die Instrumente der Richtlinienmotion und des Postulats vermögen indessen ohne weiteres den erforderlichen politischen Druck zu erzeugen. Der Gemeinderat ist bei überwiesenem Vorstoss gehalten, ein Geschäft zu prüfen und darüber Rechenschaft – unter anderem auch im Verwaltungsbericht – abzulegen. Wenn die „ausserpolitischen“ Zuständigkeiten beim Gemeinderat liegen, heisst dies keineswegs, dass sich der Gemeinderat hier in Kabinettpolitik übt. Die Aussenbeziehungen pflegt der Gemeinderat im Rahmen des geltenden Rechts und transparent. Dass der Mitwirkung des Stadtrats aufgrund der geltenden Zuständigkeiten wie auch aus Gründen der Praktikabilität Grenzen gesetzt sind, ändert nichts an der Möglichkeit, dass der Stadtrat mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten seinen Einfluss geltend machen kann.

4.4 Die bisherige Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat in der Agglomerationspolitik

Es ist ein gesamtschweizerisches Phänomen, dass weder Bund, noch Kantone noch Städte und Gemeinden bewusst eine Agglomerationsstrategie gepflegt haben. Der Verein Region Bern (VRB) wird gesamtschweizerisch als weitsichtige und fortschrittliche Lösung gelobt, obschon dessen Entscheide in der Regel unverbindlich sind. Die bisherige Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat ist geprägt von einem pragmatischen und eher einzelfallbezogenen Vorgehen. Eine eigentliche Ag-

glomerationspolitik fand innerhalb der Stadt Bern nicht statt. Im Rahmen des Vereins Region Bern wie beispielsweise auch in der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK) und der Regionalen Kulturkonferenz (RKK) wirkten die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Bern auf eine Stärkung der regionalen Strukturen hin. Diese Bemühungen schlugen sich letztlich in der vorliegenden Agglomerationsstrategie der Region Bern nieder, welche in der ganzen Schweiz hohe Beachtung findet. Bei dieser Ausgangslage erscheint es nicht weiterführend, die bisherige Zusammenarbeit zwischen Stadtrat und Gemeinderat zu analysieren. Der Gemeinderat möchte die Ressourcen lieber für prospektive Überlegungen einsetzen, damit der heute unbefriedigende Zustand möglichst rasch verbessert werden kann. Wie nachfolgend ausgeführt wird, sollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Parlamente diskutiert und in das Modell eingebaut werden. Zudem sind Veranstaltungen vorgesehen, in deren Rahmen die interessierten Mitglieder kommunaler Parlamente Informationen beziehen und austauschen können. Auf solchen Plattformen kann auch gemeinsam Einfluss genommen werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Ausgestaltung des Modells – vor allem auch bezüglich Zuständigkeiten – durch den Kanton erfolgen wird. Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die kommunalen Legislativen (Parlamente, Gemeindeversammlungen) eine einzige Meinung vertreten werden. Die Gestaltung politischer Strukturen ist immer ein sehr heikler Prozess, der oft von allen Akteurinnen und Akteuren Kompromisse erfordert. Jenach weltanschaulicher Ausrichtung sehen politische Strukturen sehr unterschiedlich aus. Das Modell wird dann erfolgreich sein, wenn die Mehrheiten (z.B. die Stadt Bern) die Minderheiten nicht nach Belieben überstimmen können, und die Minderheiten (z.B. die kleineren Gemeinden) die Mehrheiten nicht ungebührlich an der Durchsetzung ihrer Interessen hindern können. Gerade wegen diesen Interessengegensätzen erscheint es sinnvoll, wenn der Kanton als „Schiedsrichter“ das Modell austariert. Den kommunalen Legislativen kann bei diesem schwierigen Prozess aus naheliegenden Gründen nicht die Hauptrolle zukommen.

5. Die Rolle kommunaler Parlamente in einer Agglomeration mit verbindlichen Entscheidungsstrukturen

Die Fragestellung, welche Rolle ein Parlament in einer übergeordneten Politikgestaltungsebene spielen soll, wird derzeit auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Weiterführend sei hier auf die Diskussion auf europäischer Ebene hingewiesen, wo nach einer sachgerechten Lösung für die Beteiligung nationaler Parlamente an der Politikgestaltung der EG/EU gesucht wird. Diese Diskussion ist für die hier vorliegende Fragestellung vor allem deswegen interessant, weil "durch die Vertiefung der europäischen Integration mehr und mehr Befugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Politikgestaltungsebene verlagert worden [sind], ohne diese zeitgleich, vollständig und unmittelbar dem [ohnehin schwachen, Anm. d.V.] Europäischen Parlament, sondern in der Regel zuerst der Regelungsgewalt des Ministerrates zuzuschreiben"⁶⁴. Zu erwähnen ist aber auch die Diskussion um die Rolle des schweizerischen Parlaments in der Aussenpolitik.

⁶⁴ Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Arbeitsgruppe Europäische Integration, Die Rolle der nationalen Parlamente durch den Ausbau bestehender Mechanismen stärken, Electronic ed., Bonn, 2002, abrufbar unter <http://library.fes.de/fulltext/id/001405.htm>.

5.1. Rahmenbedingungen

Gemeindeparlamente sind Organe der Einwohnergemeinde und nehmen Zuständigkeiten im Rahmen der *innerkommunalen* Entscheidungsfindung wahr.

Interkommunale Aufgabenerfüllung bedeutet immer die Ausgliederung von Aufgaben, was letztlich mit dem Verlust von Autonomie verbunden ist. Ausser beim "Sitzgemeindemodell" (in welchem die Gemeinde eine Aufgabe auch für Nachbargemeinden auf vertraglicher Basis erfüllt⁶⁵) entstehen im Rahmen der IKZ neue Organe, welchen die gemeinsame Erfüllung der ausgegliederten Aufgabe(n) obliegt. Die Rolle der kommunalen Organe im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung ändert sich umfassend.

Als schwerfällig erweisen sich Modelle, die zwar eine interkommunale gemeinsame Plattform haben, indessen zur Entscheidungsfindung immer noch die Entscheide der einzelnen Gemeinden verlangen. Insbesondere die Erfahrungen mit der regionalen Kulturkonferenz (RKK) zeigen, dass das Verfahren äusserst langwierig, intransparent und kompliziert ist. Zudem verstehen die Stimmberechtigten ablehnender Gemeinden oft nicht ganz, wieso die Gemeinde unter Umständen trotzdem Beiträge entrichten muss. Diese dualen Ermächtigungsverfahren sind wenn möglich auszumerzen. "D's Füfi u d's Weggli" kann man nicht haben.

Soweit interkommunale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis (also als übereinstimmende Willenserklärung aller beteiligten Gemeinden) erfolgt, spielt das Parlament eine entscheidende Rolle. Zwar ist bei multilateralen Rechtsgeschäften letztlich der Entscheid "à prendre ou à laisser"; das Parlament hat es aber - meistens vor dem Entscheid der Stimmberechtigten - in der Hand, das Geschäft anzunehmen oder abzulehnen.

Im Rahmen der Agglomerationsstrategie des Kantons und des VRB geht es klar nicht um eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis, sondern um die rechtliche Verankerung interkommunaler, rascher, verbindlicher und koordinierender Entscheidungsstrukturen im *kantonalen Recht*. Sollen die Vorgaben des Bundes, die Voraussetzung für Finanzströme in den Agglomerationsverkehr sind, erfüllt werden, ist ein anderes Vorgehen kaum erfolgversprechend.

5.2. Mögliche Funktionen der kommunalen Parlamente

Die Schaffung einer Struktur, die verbindliche, rasche und koordinierte Entscheide ermöglicht, setzt voraus, dass sowohl die kommunale wie auch die kantonale Ebene bereit sind, Zuständigkeiten (Kompetenzen) an den Regionalrat abzugeben.

In denjenigen Bereichen, in denen die Gemeinden infolge Übertragung der Kompetenzen auf die Region über keine eigenen Entscheidzuständigkeiten mehr verfügen, entfallen auch die entsprechenden *Entscheidungszuständigkeiten* der kommunalen Parlamente. In der Sache entscheiden neu der Regionalrat oder allenfalls die Stimmberechtigten der Region.

Angesichts der vorne (Ziff. 4) dargestellten ausgeprägten vertikalen und horizontalen Verflechtungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben geht die Accountability (d.h. die Möglichkeit der Zurechnung politischer Verantwortlichkeit) zunehmend verloren. Entstehen im Rahmen der Schaffung regionaler Strukturen neue Entscheidungssträ-

⁶⁵ In diesem Modell der vertraglichen Zusammenarbeit werden keine neuen Organe geschaffen; die Rolle der kommunalen Organe ändert sich daher grundsätzlich nicht.

ger und Entscheidungsträgerinnen, müssen diese nach einer partizipativen Phase letztlich in eigener Verantwortung entscheiden können. Ein „Mitentscheid“ kommunaler Parlamente wäre der Klärung der Verantwortlichkeiten und damit auch der Accountability abträglich.

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass den kommunalen Parlamenten in der Agglomerationspolitik keine Rolle mehr zukommt. Diesen können im Gegenteil auf beiden Ebenen, horizontal gegenüber dem Gemeinderat (resp. -präsidium) und vertikal gegenüber dem Regionalrat Informations-, Kontroll- oder Initialisierungsrechte zugestanden werden:

- Einfluss des Parlamentes auf den Willensbildungsprozess in Agglomerationsfragen auf *kommunaler Ebene*:
 - Auf der kommunalen Ebene sollten die Mitglieder des Stadtrates zunächst über diejenigen Handlungsinstrumente verfügen, welche traditionell ein Tätigwerden des Parlaments auch ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs erlauben (Postulat, Interpellation, kleine Anfrage). Diese Instrumente erlauben es den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, dem Gemeinderat resp. -präsidium Impulse zu geben und Rechenschaft über die in Agglomerationsfragen vertretenen Positionen zu verlangen. Weil es sich bei Agglomerationsfragen nach der Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten (Kompetenzen) auf den Regionalrat um aussenpolitische und damit nicht mehr im Zuständigkeitsbereich des Parlaments liegende Fragen handelt, erscheinen weitergehende (d.h. den Gemeinderat in der Sache verpflichtende) Instrumente nicht sachgerecht.
 - Denkbar sind weiter Vorschriften im kommunalen oder kantonalen Recht über die (institutionalisierte) Information der Kommunalparlamente durch ihre Gemeindepräsidien (z.B.: jedes Geschäft muss mindestens 6 Wochen vor der Behandlung im Regionalrat dem Parlament bekannt gegeben werden; es darf aber nicht sein, dass die kommunalen Parlamente den Fahrplan des Regionalrates blockieren können).
- Einfluss des Parlamentes auf den Willensbildungsprozess auf *Stufe Agglomeration*: Hier sind zwei Arten des Einbezugs denkbar.
 - Eine Möglichkeit besteht darin, die kommunalen Parlamente im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu Vorlagen des Regionalrates zu konsultieren.
 - Weiter wäre denkbar, dass im kantonalen Recht die Möglichkeit aufgenommen würde, dass ein (oder allenfalls mehrere) Gemeindeparlamente (oder Gemeindeversammlungen) ein Geschäft initiieren oder allenfalls ein vom Regionalrat beschlossenes Geschäft dem Referendum zuführen können [sog. Behördeninitiative resp. -referendum, vergleichbar mit einer (durch ein kantonales Parlament) initiierten Standesinitiative⁶⁶].

Es ist denkbar, dass das kantonale Recht lediglich die Instrumente (der Vernehmlassung und der "Standes"-Initiative) vorsieht und es den Gemeinden überlässt, die internen Zuständigkeiten und damit den Einfluss ihres Parlaments auf den Willensbildungsprozess der Agglomeration zu definieren.

⁶⁶ Vgl. hierzu: Martin Graf, Die Standesinitiative - Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? in: *Parlament, Parlament, Parlamento 2/01*, S. 12 ff.

5.3. Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Legislativen der Agglomerationsgemeinden

Die Forderung des Stadtrats, die Problemstellungen zusammen mit den anderen Parlamenten zu erörtern, erscheint problematisch. Einem gemeinsamen Workshop für Delegationen aus den verschiedenen kommunalen Parlamenten der Agglomeration Bern steht sicher nichts im Weg. Hingegen scheint eine institutionalisierte Konferenz der Gemeindelegislativen aus zwei Gründen problematisch:

- Erstens: Im VRB-Perimeter verfügen nur die folgenden Gemeinden über ein Parlament: Bern, Köniz, Münchenbuchsee, Muri, Ostermundigen, Worb, Zollikofen. Die Parlamente dieser 7 Gemeinden repräsentieren gesamthaft 222'026 Einwohnerinnen und Einwohner. Die restlichen 17 Gemeinden (mit insgesamt 70'385 Einwohnerinnen und Einwohnern) verfügen über keine Parlamente⁶⁷. Wie soll eine Zusammenarbeit zwischen Parlamenten und Stimmbürgerschaft aussehen?
- Zweitens: allein alle Gemeindeparlamentarierinnen und -parlamentariern der Agglomeration (also ohne die Stimmberechtigten aus denjenigen Gemeinden, die über kein Parlament verfügen) machen zusammen total 320 Abgeordnete aus. Wie soll da eine Zusammenarbeit funktionieren?

Zudem gilt darauf hinzuweisen, dass sowohl bei der Schaffung neuer (regionaler) Strukturen wie auch bei späteren „materiellen“ Entscheiden im Rahmen dieser Strukturen nicht einfach von Interessen kommunaler Parlamente schlechthin ausgegangen werden darf. Vielmehr werden auch hier Werthaltungen und Vorstellungen vom „guten Staat“ aufeinandertreffen, was schliesslich zur parteipolitischen Formierung in neuen Perimetern führen wird, soweit dies nicht bereits erfolgt ist. Es ist gerade das Ziel der Agglomerationsstrategie des VRB, dass mit dem Verlassen kommunaler Entscheide im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit hin zu regionaler Entscheidungsfindung (eine Abstimmung in der ganzen Region zum gleichen Zeitpunkt) die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung regional abläuft. Nur so können mittel- bis langfristig die kleinräumigen Grenzen überwunden werden.

Jedenfalls können wie auch immer geartete Formen der Zusammenarbeit zwischen Legislativen keine Funktion als Legislative im Modell annehmen, weil gerade keine vierte Ebene mit Parlament geschaffen werden soll. Konzertierte Aktionen der verschiedenen Parlamente 'neben' dem Modell, z.B. zwecks Einreichung einer Initiative resp. eines Referendums, sind jedoch denkbar.

5.4 Weitergehende Einflussmöglichkeiten des Stadtrats

Nicht an dieser Stelle zu diskutieren ist wohl die Frage, ob die Richtlinienmotion verbindlicher ausgestaltet werden soll. Diese Frage stellt sich nicht primär im Zusammenhang mit neuen Agglomerationsstrukturen, sondern ganz allgemein. Weitergehende Einflussmöglichkeiten des Stadtrates müssen möglich bleiben, sind aber zur Zeit noch nicht zu vertiefen. Einerseits gilt es zu beachten, dass mit den oben ausgeführten Möglichkeiten gegenüber dem Ist-Zustand wesentliche Verbesserungen herbeigeführt werden können. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das neue Strukturmodell erst im Jahr 2008 funktionieren wird, vorausgesetzt, alle politischen Hürden wurden erfolgreich überwunden. Bei allen Akteurinnen und Akteuren aus dem Umfeld der neuen regionalen Strukturen herrscht die Auffassung vor, das Modell nicht

⁶⁷ Die Zahlen entstammen der Publikation 'Einblicke, Ausblicke', Stand Juni 2001 des VRB.

noch mehr zu vertiefen, sondern beim Kanton verbindliche politische Entscheide zu verlangen, welche die Stossrichtung festlegen. Bis zum Vorliegen kantonaler politischer Bewertungen des vorliegenden Modells auf hoher Stufe (Regierungsrat, Grosser Rat) erscheint es müssig, gemeindeinterne Zuständigkeiten im Detail klären zu wollen. Soweit das Modell überhaupt umgesetzt wird, können weitergehende Einflussmöglichkeiten des städtischen Parlaments erwogen werden. Es ist allerdings zu erwarten, dass der Kanton im Interesse einer raschen Entscheidungsfindung in der Region die Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden tendenziell einschränken und die demokratische Mitsprache mit anderen Mitteln (regionales Referendum) gewährleisten wird.

6. Einbezug des Stadtrats in die weiteren Arbeiten

Der Stadtrat stellt die Forderung, im laufenden Prozess vermehrt einbezogen und eingebunden zu werden. Diese Forderung ist nachvollziehbar, ist doch der Stadtrat als "Legislative" zu Recht interessiert, wenn es um tiefgreifende Veränderungen der kommunalen Organisation und Aufgabenerfüllung geht. Allerdings darf dieses berechnete Interesse nicht darüber hinwegtäuschen, dass das im Rahmen der kantonalen Strategiebildung verlaufende Projekt nicht ein Projekt der Stadt Bern ist, sondern vielmehr der ganzen Agglomeration und damit auch des Kantons. Es geht letztlich immer um die gleiche Frage: Ist die Aufgabenerfüllung durch die Stadt richtig, oder muss die Aufgabe in einem grösseren Gebiet resp. Verbund erfolgen.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an die Aufgabenteilungsdiskussion bezüglich der Spitalversorgung. Hier hat sich zwar der Gemeinderat der Stadt Bern mehrfach im Rahmen formalisierter Vernehmlassungsverfahren zu diesen Fragen geäussert. Es ist aber letztlich ein Entscheid des Kantons (welcher mit FFLAG⁶⁸ im Finanzierungsbereich bereits gefällt wurde), dass die Spitalversorgung künftig nicht mehr Sache der Gemeinden sein wird. Auf der politischen Ebene sind in diesen Entscheidungsprozess primär kantonale Verbände und Parteien involviert. Den kommunalen Parlamenten ist hier keine entscheidende Rolle zugekommen.

Gleich hat es sich mit der Meinungsbildung im Rahmen der „politischen Austarierung“ des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich“ verhalten. Hier haben gerade was die Abgeltung der Zentrumslasten anbelangt die Gemeindeexekutiven eine wichtige ausgleichende Rolle gespielt. Sowohl seitens der Nehmer- wie auch der Gebergemeinden waren etliche Zugeständnisse erforderlich, um das Konstrukt auf kantonaler Ebene mehrheitsfähig zu machen.

Gleich dürfte es bei der künftigen Austarierung einer regionalen Entscheidungsstruktur sein, beispielsweise wenn es um die Gewichtung des Stimmrechts im Regionalrat geht. Dieser Austarierungsprozess kann nicht im Rahmen kommunalparlamentarischer Diskussionen und Entscheide ablaufen. Einerseits würde dies zu lange gehen, andererseits liegt die Vermutung nahe, dass die Sichtweise des Parlaments eher innengerichtet ist und interkommunale Konsenslösungen kaum resultieren dürften.

Als weiteres Beispiel sei schliesslich die Diskussion um die Führung der Volksschulen erwähnt. Heute obliegen den Schulkommissionen aufgrund des kantonalen Bildungsrechts sehr viele Zuständigkeiten, die sinnvollerweise durch die Schulleitungen wahrzunehmen wären. Diese zwingenden zuständigkeitsrechtlichen Regelungen

⁶⁸ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (BGS 631.1).

stehen zur Zeit zur Diskussion und werden voraussichtlich einer Neuordnung zugeführt. Dieser Prozess mit unmittelbaren und unter Umständen einschneidenden Auswirkungen auf die Organisation der kommunalen Schulen wird ohne Beteiligung der kommunalen Parlamente geführt. Im Rahmen formaler Vernehmlassungsverfahren kann sich zwar die Stadt Bern immer auch einbringen; die Zuständigkeit für „ausserpolitische“ (sprich: kantonale) Fragestellungen liegt jedoch beim Gemeinderat und wird seit jeher von diesem auch wahrgenommen.

7. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Handlungsbedarf in der Agglomerationspolitik wurde erkannt. Auf allen Ebenen laufen Bestrebungen zur Lösung der in den Agglomerationen heute bestehenden Probleme.

Die Zielsetzungen einer Agglomerationspolitik können entweder materiell (d.h. mit Blick auf die Politikergebnisse) oder formell (d.h. mit Blick auf die Strukturen/Abläufe) formuliert werden. Die Unterscheidung ist relevant, weil sich der Bund aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung an materiellen Zielsetzungen orientieren muss, während die Kantone und Gemeinden sich zusätzlich auch formellen Zielsetzungen widmen können und sollen.

Die Fragestellungen im Bereich der Zusammenarbeit in Agglomerationen können nur sinnvoll angegangen werden, wenn man sich die bestehenden horizontalen und vertikalen Verflechtungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben vergegenwärtigt.

In der Stadt Bern werden heute schon zahlreiche öffentliche Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllt. Als im hier interessierenden Kontext wichtigste - weil politikbereichsübergreifende - Zusammenarbeitsplattform ist der Verein Region Bern zu nennen. Daneben existiert jedoch eine Vielzahl politikbereichsspezifischer Kooperationsformen, in denen - allerdings nur sehr punktuell - zusammengearbeitet wird. Die Vernetzung der einzelnen Politikbereiche ist damit nicht gewährleistet.

Bei freiwilliger Zusammenarbeit bedürfen wichtige Entscheide, so z.B. die Wahl oder die Ausgestaltung des Rechtsträgers oder der Rechtsträgerin einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung i.d.R. der Zustimmung des Parlaments resp. der Stimmberechtigten (Legalitätsprinzip) der beteiligten Gemeinden. Wird eine Zusammenarbeit jedoch durch das kantonale Recht vorgegeben, müssen die Grundzüge im kantonalen Gesetzgebungsprozess entschieden werden.

Eine Analyse der in der laufenden und vergangenen Legislaturperiode eingereichten Vorstösse im Stadtrat von Bern ergibt, dass die Parlamentsmitglieder bisher ganz überwiegend mit dem Instrument des Postulats (unverbindlichen) Einfluss auf die Agglomerationspolitik genommen haben. Diese Möglichkeit würde auch im neuen Modell weiterhin bestehen bleiben.

Bei der Frage nach der Rolle der kommunalen Parlamente in einer Agglomeration mit verbindlichen Entscheidungsstrukturen ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass es sich beim hier diskutierten Modell nicht um eine Form freiwilliger Zusammenarbeit handeln würde, sondern um die rechtliche Verankerung interkommunaler, rascher, verbindlicher und koordinierender Entscheidungsstrukturen im kantonalen Recht.

In denjenigen Bereichen, in denen die Gemeinden infolge Übertragung von Zuständigkeiten (Kompetenzen) auf den Regionalrat über keine eigenen Entscheidungszuständigkeiten mehr verfügen, entfallen auch die entsprechenden Entscheidungszuständigkeiten der kommunalen Parlamente. Diese sollen aber trotzdem sowohl horizontal (d.h. gegenüber dem Gemeinderat) wie auch vertikal (d.h. gegenüber dem Regionalrat) Informations- Kontroll- oder Initialisierungsrechte wahrnehmen können. Dabei sind folgende Mechanismen denkbar:

- Horizontale Ebene (Einflussnahme auf den Gemeinderat):
 - Alle Handlungsinstrumente, die ein Tätigwerden des Parlaments auch ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs erlauben, d.h. Postulat, Interpellation, kleine Anfrage. Mittels dieser Instrumente können Impulse gegeben und Rechenschaft über die vom Gemeinderat in Agglomerationsfragen vertretenen Positionen verlangt werden.
 - Vorschriften über die (institutionalisierte) Information der Kommunalparlamente durch ihre Gemeindepräsidien.
- Vertikale Ebene (Einflussnahme auf den Regionalrat):
 - Konsultation der Kommunalparlamente im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren zu Vorlagen des Regionalrats.
 - Behördeninitiative und -referendum.

Eine Zusammenarbeit zwischen Legislativen der Agglomerationsgemeinden i. S. einer "Konferenz der Legislativen" scheint einerseits wegen des Umstands, dass nicht alle Gemeinden über ein Parlament verfügen und andererseits wegen der grossen Anzahl an Delegierten kaum realistisch. Demgegenüber ist es durchaus vorstellbar, gemeinsame Workshops für Delegationen aus den verschiedenen kommunalen Parlamenten der Agglomeration durchzuführen.

Das Interesse des Stadtrats an einem vermehrten Einbezug in die weiteren Arbeiten ist nachvollziehbar. Allerdings darf dieses berechnete Interesse nicht darüber hinwegtäuschen, dass das im Rahmen der kantonalen Strategiebildung verlaufende Projekt nicht ein Projekt der Stadt Bern ist, sondern vielmehr der ganzen Agglomeration und damit auch des Kantons. Im Rahmen der Erarbeitung der Strategie kann zwar die Stadt Bern ihre Vorstellungen einbringen; die Zuständigkeit für "ausserpolitische" (sprich kantonale) Fragestellungen liegt jedoch beim Gemeinderat und wird seit jeher von diesem auch wahrgenommen.

Bern, 3. Dezember 2003

Der Gemeinderat

