



Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat

**Bericht des Regierungsrats
an den Grossen Rat**

Regierungsrat des Kantons Bern
August 2018

Raumplanungsbericht 2018

Herausgeber

Regierungsrat des Kantons Bern

Bestelladresse

Amt für Gemeinden und Raumordnung
Nydegasse 11/13
3011 Bern
Tel. 031 633 77 36, Fax 031 633 77 31
E-Mail: print.agr@jgk.be.ch
<http://www.be.ch/raumplanung>

Ausführlichere Informationen zu ausgewählten Themen dieses Berichts sowie Bestellmöglichkeiten für alle Publikationen des Amts für Gemeinden und Raumordnung sind auf dem Internet veröffentlicht unter der Adresse www.be.ch/raumplanung.

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Das Instrument des Raumplanungsberichts	4
3	Der Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen	5
3.1	Teilrevision des Raumplanungsgesetzes	5
3.2	Richtplan 2030	6
3.3	Zwei Teilrevisionen der Baugesetzgebung	7
3.4	Zuständigkeiten in der Raumplanung überprüft	8
3.5	Herausforderung: Umsetzung SEin auf kommunaler Ebene	8
3.6	Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung	11
4	Die Raumplanung im Kanton Bern	12
4.1	Die angestrebte Entwicklung des Kantons Bern	12
4.2	Sechs inhaltliche Hauptziele	14
4.2.1	Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren	14
4.2.2	Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen	19
4.2.3	Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen	22
4.2.4	Wohn- und Arbeitsstandorte differenziert aufwerten	28
4.2.5	Natur und Landschaft schonen und entwickeln	31
4.2.6	Funktionale Räume und regionale Stärken fördern	32
4.3	Drei organisatorische Hauptziele	35
4.3.1	Lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit fördern	35
4.3.2	Richtlinien der Regierungspolitik, Aufgaben- und Finanzplan und Richtplan aufeinander abstimmen	36
4.3.3	Wirkung periodisch mit Controlling prüfen	37
5	Bauen	38
5.1	Bauen ausserhalb der Bauzonen	38
5.2	Baubewilligungsverfahren vereinfachen	39
6	Ausblick: Die Anpassung des kantonalen Richtplans	41
	Anhang 1: Auflagen und Aufträge aus der Bundesgenehmigung des Richtplans	42
	Anhang 2: Liste der Anpassungen des Richtplans	43

1 Das Wichtigste in Kürze

Der Paradigmenwechsel in der Raumplanung des Kantons Bern zur Siedlungsentwicklung nach innen ist im Gang. Die rechtlichen und planerischen Voraussetzungen sind geschaffen worden, die Umsetzung stellt aber eine grosse Herausforderung dar.

Siedlungsentwicklung nach innen ist Grundsatz der Raumplanung

Die Annahme des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) auf eidgenössischer Ebene am 3. März 2013 führte auch im Kanton Bern zu einer neuen Ausgangslage in der Raumplanung. Die Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) nach dem Leitgedanken «Innenentwicklung kommt vor Aussenentwicklung» – die im Kanton auch schon vorher angestrebt wurde – wurde zum zentralen Grundsatz der Raumplanung. Es ist nicht mehr möglich, den zusätzlichen Baulandbedarf primär durch Einzonungen am Siedlungsrand zu decken. Zuerst müssen die unüberbauten Bauzonen und die Verdichtungspotenziale in den überbauten Bauzonen ausgeschöpft werden. Einzonungen für das Wohnen wie auch für das Arbeiten sind nur noch in Ausnahmefällen möglich.

Kantonaler Richtplan und Baugesetzgebung revidiert

Wie im letzten Raumplanungsbericht 2014 angekündigt, wurden die planerischen und gesetzlichen Voraussetzungen im Kanton für diesen Paradigmenwechsel geschaffen. Der kantonale Richtplan wurde im Bereich Siedlung grundlegend überarbeitet und in den übrigen Bereichen einer Gesamtüberprüfung unterzogen («Richtplan 2030»). Mit zwei Teilrevisionen der Baugesetzgebung wurden die Anforderungen des revidierten RPG erfüllt und – als Gegenvorschlag zur Kulturland-Initiative – die Schonung des Kulturlands und der Schutz der Fruchtflächen verstärkt.

Konkrete Umsetzung der SEin ist anspruchsvoll

Seit der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat am 4. Mai 2016 und der Inkraftsetzung der teilrevidierten Baugesetzgebung auf den 1. April 2017 ist die Umsetzung auf allen Ebenen, besonders bei den Gemeinden, im Gang. Planerische Prozesse dauern in der Regel lange. Deshalb ist es zu früh, die Wirksamkeit der neuen Instrumente zu beurteilen. Aus den politischen Diskussionen und der Beratungstätigkeit der betroffenen Fachämter kann jedoch der Schluss gezogen werden, dass SEin als Thema wahrgenommen und anerkannt wird, dass die Umsetzung in die Planungen der Gemeinden und in konkrete Projekte jedoch anspruchsvoll ist. Deshalb stellt der Kanton ein umfangreiches Informations-, Grundlagen- und Beratungsangebot bereit.

Abstimmung Siedlung und Verkehr kommt voran

Auch in anderen Bereichen stellen sich der Raumplanung anspruchsvolle Aufgaben. Zum Beispiel wurde die gesamtkantonale Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr sowie die regionale Abstimmung durch die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) der zweiten Generation weiter verbessert. Mit den damit verbundenen Agglomerationsprogrammen Verkehr + Siedlung der dritten Generation kann die Mitfinanzierung von wichtigen Infrastrukturprojekten durch den Bund gesichert werden.

Breite Palette von Themen im Raumplanungsbericht

Der Raumplanungsbericht '18 gibt neben dem Schwerpunktthema «Der Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen» einen Überblick über den Stand und die Herausforderungen in den verschiedenen Bereichen der bernischen Raumentwicklung. Stichworte sind beispielsweise die Sicherung einer guten Qualität der Ortsplanungen durch gesamtheitliche konzeptionelle Grundlagen, die Weiterentwicklung des Programms der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte, die raumplanerischen Auswirkungen der Energiestrategie 2050, das Biodiversitätskonzept des Kantons oder die hohe Bedeutung des Bauens ausserhalb der Bauzone.

2 Das Instrument des Raumplanungsberichts

Stand der Raumplanung
und Ausblick auf
Arbeitsschwerpunkte

Der Regierungsrat bringt dem Grossen Rat einmal in jeder Legislaturperiode den Raumplanungsbericht zur Kenntnis (Art. 100 Baugesetz, BauG). Dieser Bericht beschreibt den Stand der Raumplanung im Kanton und zeigt im Ausblick die Arbeitsschwerpunkte der folgenden vier Jahre. Er bezweckt die periodische Information des Grossen Rates, einer weiteren Öffentlichkeit und des Bundes über den Stand der Raumplanung im Kanton Bern und über die laufenden und vorgesehenen wichtigen Planungsarbeiten der kantonalen Behörden. In die Erarbeitung wurden alle Direktionen und die raumwirksam tätigen Fachstellen einbezogen.

Mit politischer Planung
und Richtplancontrolling
abgestimmt

Der Raumplanungsbericht ist mit der politischen Planung wie auch dem Richtplancontrolling abgestimmt. Er soll vor allem zukunftsgerichtet sein. Deshalb wird er dem Grossen Rat jeweils in der ersten Novembersession einer neuen Legislatur unterbreitet. Parallel zur Diskussion des Berichts im Grossen Rat läuft die öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassung zu den Anpassungen im kantonalen Richtplan im Rahmen des Richtplancontrollings `18 («Richtplananpassungen `18» s. www.be.ch/richtplan).

Der Bericht wird dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht. Der Grosse Rat kann (und soll) den Bericht diskutieren. Der Grosse Rat kann den Raumplanungsbericht zur Kenntnis nehmen, dazu Planungserklärungen abgeben oder ihn mit Auflagen an den Regierungsrat zurückweisen (Art. 52 Grossratsgesetz, GRG). Gemäss Art. 100 Abs. 3 BauG kann der Regierungsrat dem Grossen Rat mit dem Raumplanungsbericht Grundsatzfragen der kantonalen Raumplanung zur Stellungnahme vorlegen. Der Regierungsrat verzichtet in diesem Bericht darauf.

Ausblick auf die künftigen
Arbeiten

Der Regierungsrat setzt Schwerpunkte in der Berichterstattung und strebt keine Vollständigkeit an. Bereiche, in denen in den letzten vier Jahren bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen waren oder in denen besonderer Handlungsbedarf besteht, werden erläutert.

SCHWERPUNKTTHEMA

3 Der Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen

Nachhaltige Raumentwicklung als Legislaturziel

«Nachhaltige Raumentwicklung fördern»: So heisst das Ziel Nr. 1 der Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018. Dieses Ziel soll mit Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) und der Konzentration der Bautätigkeit an gut erschlossenen Standorten erreicht werden. Dieser Paradigmenwechsel in der Raumplanung muss von der Bevölkerung, Bauherrschaften und Investoren sowie Politik und Behörden als Grundsatz der Raumentwicklung anerkannt und umgesetzt werden.

In den vergangenen vier Jahren wurden die konzeptionellen und rechtlichen Voraussetzungen für diesen Paradigmenwechsel im Kanton Bern geschaffen. Der kantonale Richtplan wurde einer Gesamtüberarbeitung («Richtplan 2030») und die bernische Baugesetzgebung einer umfassenden Teilrevision unterzogen. Zur Unterstützung der Gemeinden, welche den Paradigmenwechsel vor Ort umsetzen müssen, wurde ein umfangreiches Informations-, Grundlagen- und Beratungsangebot erarbeitet.

Keine definitive Einschätzung möglich

Ob der Paradigmenwechsel auch dauerhaft gelebt wird, kann im Moment noch nicht gesagt werden. In der Raumplanung und im Bauwesen brauchen die Prozesse von der Überarbeitung der Planungen bis zu den konkreten Realisierungen oft Zeit. Deshalb ist es nicht möglich, rund zweieinhalb Jahre nach der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat am 4. Mai 2016 und rund eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten der teilrevidierten Baugesetzgebung am 1. April 2017 eine definitive Einschätzung der Wirkungen zu geben.

*Der Regierungsrat erachtet den
Paradigmenwechsel zur
Siedlungsentwicklung nach innen als zentral*

Der Raumplanungsbericht zieht ein vorläufiges Fazit, zeigt die bisher gemachten Schritte auf und stellt die künftigen Herausforderungen dar. Der Regierungsrat erachtet den Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen als zentral. Dieser ist Voraussetzung, um haushälterisch mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden umzugehen. Er wird aber den Kanton Bern, wie auch die ganze Schweiz, noch längere Zeit beschäftigen.

3.1 Teilrevision des Raumplanungsgesetzes

Kanton Bern hat der RPG-Revision deutlich zugestimmt

Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 1. Etappe) soll eine weitere Zersiedelung vermieden werden. Schlüssel dazu sind die zurückhaltende Festlegung von Bauzonen und die Förderung von kompakten Siedlungen, indem Dörfer und Städte insbesondere durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen gezielt nach innen entwickelt werden. Im Kanton Bern war die Zustimmung zu dieser Teilrevision deutlicher als im schweizerischen Durchschnitt; der Ja-Anteil betrug 66.8% (ganze Schweiz: 62.9%).

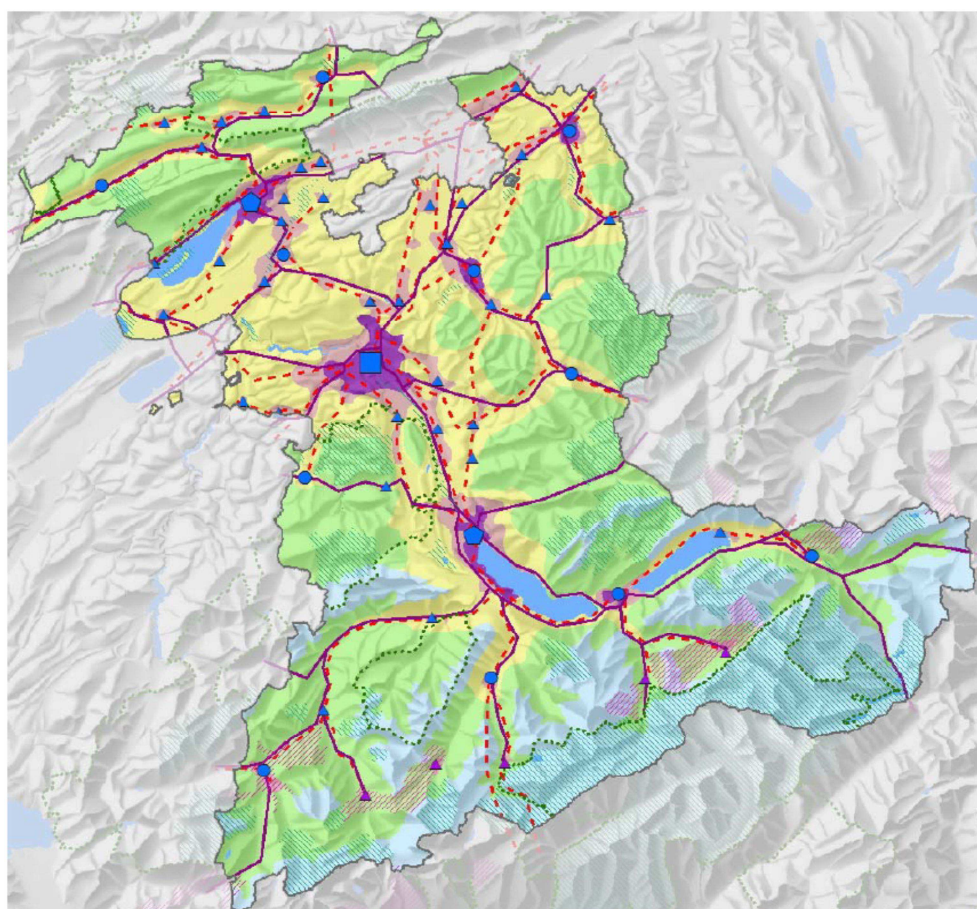
In den Übergangsbestimmungen (Art. 38a RPG) wurde den Kantonen für die Umsetzung eine fünfjährige Frist gesetzt: Bis am 1. Mai 2019 müssen die kantonalen Richtpläne an die neuen Vorschriften angepasst und der Mehrwertausgleich gesetzlich verankert sein, sonst sind keine Einzonungen mehr gestattet. Bis zur Genehmigung des

überarbeiteten Richtplans dürfen zudem nur noch Einzonungen vorgenommen werden, wenn gleichzeitig eine gleich grosse Fläche ausgezont wird, was faktisch einem Einzonungsmoratorium gleichkommt. Der Regierungsrat legte deshalb grosses Gewicht darauf, die notwendigen gesetzgeberischen und planerischen Arbeiten zügig durchzuführen und abzuschliessen. Das ist mit der Genehmigung des Richtplans 2030 durch den Bundesrat am 4. Mai 2016 und dem Inkrafttreten der teilrevidierten bernischen Baugesetzgebung am 1. April 2017 gelungen. Der Kanton Bern war dadurch der vierte Kanton, bei dem der Bundesrat das Einzonungsmoratorium aufheben konnte.

3.2 Richtplan 2030

Gesamtüberprüfung des Richtplans

Die Anpassung des kantonalen Richtplans an die neuen Anforderungen des RPG wurde mit der Gesamtüberprüfung des Richtplans gekoppelt, die alle zehn Jahre erfolgen muss (Art. 9 Abs. 3 RPG). Das Projekt wurde «Richtplan 2030» genannt. Dabei wurde das Konzept des 2003 genehmigten Richtplans grundsätzlich bestätigt, die beiden Kapitel «Leitsätze» und «Hauptziele» jedoch durch das Raumkonzept Kanton Bern ersetzt. Darin werden die angestrebte Entwicklung des Kantons Bern aufgezeigt sowie die inhaltlichen, räumlichen und organisatorischen Ziele definiert.



Entwicklungsbild des Kantons Bern

Entwicklungsräume

- Urbane Kerngebiete der Agglomerationen: Als Entwicklungsmotoren stärken
- Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen: Fokussiert verdichten
- Zentrumsnahe ländliche Gebiete: Siedlung konzentrieren
- Hügel- und Berggebiete: Als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten
- Hochgebirgslandschaften: Schützen und sanft nutzen

Überlagernde Raumtypen

- Intensiv touristisch genutzte Gebiete: Infrastrukturen konzentrieren
- National bzw. kantonal geschützte Gebiete beachten
- Naturparks und Weltnaturerbe nachhaltig in Wert setzen

Zentralitätsstruktur

- Zentrum 1. Stufe
- Zentrum 2. Stufe
- Zentrum 3. Stufe
- Zentrum 4. Stufe
- Zentrum 4. Stufe, touristisch geprägt

Ausgangslage

- Bahnlinien
- Übergeordnete Strassen

Fokussierung auf die SEin Die Richtplaninhalte fokussieren stark auf die Siedlungsentwicklung nach innen (SEin). Damit wurde der Paradigmenwechsel auf dieser Stufe vollzogen. In der Mitwirkung intensiv diskutiert wurden die Richtplaninhalte Siedlung und dabei die Bemessung der Bauzonengrösse Wohnen. Diese basiert zwar auf den Regeln, die sich im Richtplan seit 2002 bewährt haben. Aufgrund der erhöhten Anforderungen mussten sie aber verschärft werden, was zum Teil auf Widerstand stiess. Zudem wurden sie nach Raumtyp differenziert.

Richtplan: Führungsinstrument des Regierungsrats Der Richtplan 2030 ist das Führungsinstrument des Regierungsrats für die räumliche Entwicklung des Kantons. Er wurde am 2. September 2015 beschlossen (RRB Nr. 1032/2015) und vom Bundesrat am 4. Mai 2016 genehmigt. Er wurde am 30. November 2017 vom Grossen Rat mit drei Planungs- und Zielsetzungen zur Kenntnis genommen. Seither wird er umgesetzt und – wie schon seit 2004 – alle zwei Jahre einem Controlling unterzogen. Aktuell läuft das Richtplancontrolling `18.

3.3 Zwei Teilrevisionen der Baugesetzgebung

Die Änderung der bernischen Baugesetzgebung erfolgte in zwei Etappen: Mit der am 16. März 2016 beschlossenen Änderung des BauG als Gegenvorschlag zur Kulturland-Initiative und mit der am 9. Juni 2016 beschlossenen umfassenden Teilrevision des BauG und des Baubewilligungsdekrets (BewD). Die revidierten Erlasse traten zusammen mit den nötigen Änderungen der Bauverordnung (BauV) am 1. April 2017 in Kraft.

Kulturland schonen, Fruchtfolgeflächen schützen Die im Rahmen des Gegenvorschlags zur Kulturland-Initiative erlassenen gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlands haben die Anforderungen an die Beanspruchung von Kulturland durch Einzonungen und andere bodenverändernde Nutzungen präzisiert und teilweise erhöht mit dem Ziel, das Kulturland insgesamt zu schonen und insbesondere die Fruchtfolgeflächen (FFF) dauerhaft zu schützen. Kulturland im Sinn der Baugesetzgebung umfasst die Landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN) und die Fruchtfolgeflächen (FFF). Die Forderung nach einem schonungsvollen Umgang mit Kulturland richtet sich an Bund, Kanton, Regionen, Gemeinden und Private, wenn sie im Rahmen von raumwirksamen Tätigkeiten Kulturland beanspruchen. Die Bestimmungen zum Schutz des Kulturlandes sind sowohl im Planerlass- als auch im Bewilligungsverfahren zu beachten.

Gesetzliche Umsetzung RPG-Revision 1. Etappe Mit der umfassenden Teilrevision des BauG und des BewD erfolgten Anpassungen in mehr als 20 Bereichen. Insbesondere erfolgten die nötigen Anpassungen an das revidierte RPG, indem neue Bestimmungen über die Sicherung und Förderung der Verfügbarkeit von Bauland («Baulandmobilisierung») erlassen und die Bestimmungen über den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabschöpfung) neu geregelt wurden.

Die gesetzlichen und planerischen Voraussetzungen für die Siedlungsentwicklung nach innen sind vorhanden

Mit der Revision des Richtplans und der Anpassung der Baugesetzgebung sind die gesetzlichen und planerischen Voraussetzungen für den Paradigmenwechsel zu SEin vorhanden.

3.4 Zuständigkeiten in der Raumplanung überprüft

Politische Grundsatzdiskussion im Kontext der Teilrevision BauG

Eine Massnahme zur Umsetzung des Ziels «Nachhaltige Raumentwicklung fördern» der Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 war die Überprüfung der planungsrechtlichen Zuständigkeiten zur Stärkung der Rolle des Kantons in der Raumplanung. Im Juni 2014 lancierte der Regierungsrat – im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision der Baugesetzgebung – eine politische Grundsatzdiskussion zur Verteilung der Zuständigkeiten in der Raumplanung. Angesichts der kontroversen Rückmeldungen wurde die Grundsatzdiskussion in der Folge von der Baugesetzrevision entkoppelt und in einem – paritätisch aus Vertretungen des Kantons und des Verbands Bernischer Gemeinden (VBG) zusammengesetzten – «Kontaktgremium Entwicklung» (KGE) fortgeführt.

Gegenläufige Ansichten führen zu Abbruch der Arbeiten

Gestützt auf eine umfassende Analyse der geltenden Rechtslage erarbeitete die Projektleitung KGE verschiedene Modelle für eine Neuverteilung der Planungszuständigkeiten, vertiefte diese in mehreren Schritten und stellte den entsprechenden Variantenfelder in einem Grundlagenbericht zuhanden der strategischen Gesamtprojektsteuerung KGE zur Diskussion. Im Rahmen der Diskussionen im Regierungsrat und im KGE hat sich gezeigt, dass auf Seiten des Kantons und der Gemeinden bzw. des VBG unterschiedliche bis gegenläufige Auffassungen und Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Zuständigkeiten und Verfahren in der Raumplanung bestehen. Es gelang nicht, diese Differenzen zu beseitigen und eine politisch mehrheitsfähige Lösung zu finden; die Arbeiten wurden deshalb abgebrochen und das KGE aufgelöst.

Damit in indirektem Zusammenhang steht das Projekt „Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern“, welches auf das Postulat 177-2014 „Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?“ zurückgeht. Dazu wurde 2018 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die gestützt darauf angepassten Vorschläge des Regierungsrats zur Weiterentwicklung der Gemeindefusionspolitik werden dem Grossen Rat voraussichtlich 2019 vorgelegt.

3.5 Herausforderung: Umsetzung SEin auf kommunaler Ebene

Gesetzliche und planerische Instrumente zu schaffen, genügt nicht

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass mit der Verabschiedung der gesetzlichen und planerischen Instrumente der Paradigmenwechsel zu SEin noch längst nicht vollzogen ist. Die dafür nötigen Verfahren der Vernehmlassung und der Mitwirkung unterstützten zwar die Sensibilisierung für das Thema. Auch das nach wie vor grosse Medienecho trägt dazu bei. Entscheidend ist jedoch die konkrete Umsetzung auf der kommunalen Ebene und bei den einzelnen Vorhaben.

Weil auch auf kommunaler Ebene Planungsgeschäfte längere und intensive Prozesse erfordern, kann erst auf wenige Erfahrungen zurückgegriffen werden. Deshalb ist eine Beurteilung der Umsetzung noch nicht möglich. Es kann aber festgestellt werden, dass der Paradigmenwechsel «angekommen» ist: Er wird in den Gemeinden diskutiert. Das für die Begleitung der Umsetzung zuständige Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) berät und unterstützt die Gemeinden im Rahmen der – beschränkt – verfügbaren Ressourcen.

*Der Paradigmenwechsel ist «angekommen»,
die Auseinandersetzung mit SEin wird aber
als «Pflichtübung» verstanden*

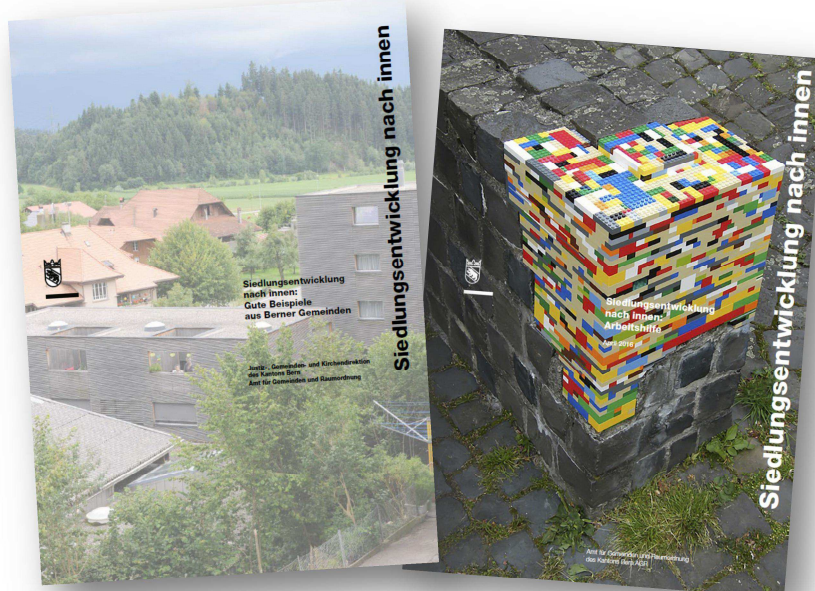
SEin wird oft noch als «Pflichtübung» wahrgenommen

Allerdings besteht der Eindruck, dass die Auseinandersetzung mit SEin häufig noch als «Pflichtübung» verstanden wird. Die Chancen, welche eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung bietet, werden oft nicht erkannt. Vielfach fehlt eine Einbettung in eine übergeordnete Strategie, es wird nur das Detail betrachtet. In diesem Bereich besteht auch bei den Planungsbüros, welche die Gemeinden beraten, ein gewisser Nachholbedarf. Die Gemeinden ihrerseits müssen die finanziellen Mittel für übergeordnete strategische Planungen bereitstellen. Nur mit einer konsequenten Ausnützung der gesetzlichen und planerischen Möglichkeiten kann SEin zum Durchbruch verholfen werden. Eine Studie, die der Kanton gemeinsam mit sieben Städten bzw. grossen Gemeinden sowie einem privaten Fonds erarbeitete, kam zum Schluss, dass die Gemeinden aufgefordert sind, das Angebot an Instrumenten, welches das BauG bietet, künftig kreativer und zielgerichteter einzusetzen (s. auch Kapitel 4.2.2)

Auch bei Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie Investorinnen und Investoren ist das Verständnis für SEin häufig noch nicht sehr gross. Mitunter wird SEin als Freipass verstanden, möglichst viel Nutzfläche zu realisieren ohne Rücksicht auf das Umfeld und die gewachsenen Strukturen und ohne Obergrenzen für die Ausnützung.

Breite Palette von Hilfsmitteln

Für die Umsetzung hat der Kanton eine breite Palette von Hilfsmitteln erarbeitet. Diese umfassen unter anderem Arbeitshilfen für die Ortsplanung für verschiedene Aspekte der SEin sowie Daten und Grundlagen, welche im Geoportal zur Verfügung gestellt werden. Im Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) wurde zudem – durch interne Ressourcenverschiebung, d.h. ohne zusätzliche Personalressourcen – eine Geschäftsstelle zu diesem Thema aufgebaut. Weitere Informationen sind unter www.be.ch/sein zu finden.



Herausforderung Kulturlandschutz

Eine besondere Herausforderung für den Vollzug ist der gesetzliche Kulturlandschutz, mit dem der Spielraum der Gemeinden bei der Beanspruchung von Kulturland neu definiert worden ist. Die gesetzlich festgelegten Anforderungen gelten bei Einzonungen und übrigen bodenverändernden Nutzungen von Kulturland innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Betroffen sind insbesondere die für die bauliche und wirtschaftliche Entwicklung besonders interessanten Gemeinden, die in der Regel von Kulturland umgeben sind. Mit der Arbeitshilfe «Umgang mit Kulturland in der Raumplanung», in der alle

nötigen Schritte erklärt sind, einer Hinweiskarte zum Kulturland im Geoportal und weiteren Angeboten stellt der Kanton nützliche Grundlagen bereit (www.be.ch/boden und www.be.ch/kulturland).

Kontingent FFF ist erfüllt

Das Kontingent von 82'200 ha Fruchtfolgeflächen, das der Kanton Bern gemäss dem Sachplan FFF des Bundes dauerhaft erhalten muss, ist im Moment gesichert, nachdem im Rahmen des Richtplans 2030 in einem umfangreichen Prozess Zusatzflächen in das Inventar FFF aufgenommen werden konnten. Per 1.4.2017 umfasste dieses 82'455 ha. Die im Rahmen der Konsultation 2014 von den Gemeinden bestrittenen Zusatzflächen wurden mittlerweile im Detail beurteilt. Damit kann im Rahmen der laufenden Richtplananpassungen `18 das FFF-Inventar nochmals ergänzt werden. Mit der gesetzlich verankerten Kompensationspflicht für FFF sollen diese für die landwirtschaftliche Nutzung besonderes wertvollen Flächen langfristig gesichert werden.

Noch wenig Erfahrungen gibt es mit Kompensationen von FFF: Die Suche nach geeigneten Flächen für Neuerhebungen, Auszonungen oder Aufwertungen ist anspruchsvoll. Zu beachten ist zudem, dass FFF auch zu einem erheblichen Teil durch landwirtschaftliche Nutzungen und andere standortgebundene Nutzungen (z.B. Verkehrsinfrastrukturen) verloren gehen, was ein schweizweites Phänomen ist.

Muster-Unterlagen für Mehrwertabschöpfung

Für die Umsetzung der neuen Bestimmungen im BauG über den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabschöpfung) hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) zusammen mit dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) Musterunterlagen erarbeitet, die den Gemeinden im Internet zur Verfügung stehen. Einige Gemeinden haben auf dieser Grundlage ein entsprechendes Mehrwertabgabe-Reglement erlassen.

Anpassungsbedarf bei der Mehrwertabschöpfung bei Um- und Aufzonungen

Die neuen gesetzlichen Vorgaben zur Mehrwertabschöpfung haben im Vollzug teilweise Fragen aufgeworfen und Unsicherheiten ausgelöst. Klärungsbedarf hat sich insbesondere im Zusammenhang mit der Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Auf- und Umzonungen ergeben. Mit zwei überwiesenen Motionen (Motion Lanz M 106/2017 und Motion Haas M 107/2017) hat der Grosse Rat den Regierungsrat beauftragt, die Regelungen zur Fälligkeit und zum Verfahren zur Mehrwertabschöpfung bei Auf- und Umzonungen zu überprüfen und anzupassen. Es soll insbesondere vermieden werden, dass die Mehrwertabschöpfung SEin behindert.

Wenig Erfahrungen zur Baulandverflüssigung

Noch wenige Erfahrungen bestehen bezüglich der Möglichkeiten, welche das BauG für die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland (Baulandverflüssigung) zur Verfügung stellt. Dabei handelt es sich um ein längerfristiges Thema. Bis die Voraussetzungen im Einzelfall geschaffen und die abzuwartenden Fristen abgelaufen sind, braucht es eine längere Zeit. Daneben stehen mit der Baulandumlegung, der Grenzregulierung und der Ablösung von Dienstbarkeiten (Art. 119 ff. BauG; Dekret über die Umlegung von Baugebiet, die Grenzregulierung und die Ablösung oder Verlegung von Dienstbarkeiten [Baulandumlegungsdekret/BUD]) weitere bestehende Instrumente zur Verfügung, die geeignet sein können, um im Einzelfall Hindernisse für eine sinnvolle Bebauung zu beseitigen. Dazu wurde ebenfalls eine Arbeitshilfe publiziert.

*Siedlungsentwicklung nach innen bietet
Chancen für die Verbesserung der
gewachsenen Siedlungsstrukturen*

3.6 Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung

Auch wenn die planerischen Voraussetzungen geschaffen werden konnten, ist die Realisierung der SEin noch nicht gesichert. Die Grundeigentümerschaften müssen konkrete Umsetzungsvorhaben entwickeln und realisieren. Dabei ist eine hohe Siedlungs- und Umfeldqualität anzustreben, was auch die Akzeptanz für Veränderungen vor Ort erhöht. Den Gemeinden kommt in diesem Zusammenhang auch eine wichtige Sensibilisierungs- und Koordinationsfunktion zu.

Prinzip «Not In My Backyard» bereitet Sorge

Oft werden aus Sicht von SEin gute Vorhaben aus der Nachbarschaft bekämpft. Auch wenn SEin als Grundsatz anerkannt wird, werden in der Praxis vielfältige Gründe genannt, weshalb diese am konkreten Ort nicht möglich sei. Das Motto «Not In My Backyard» – nicht in meinem Hinterhof / in meiner Umgebung – ist weit verbreitet und betrifft nicht nur die SEin, sondern auch im allgemeinen Interessen stehende nötige Infrastrukturen zum Beispiel für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 oder für die Aufrechterhaltung und den Ausbau eines qualitativ guten Netzes des öffentlichen Verkehrs (wie Werkstätten). Dem Regierungsrat bereitet diese Entwicklung Sorgen.

Fazit

Aus Sicht des Regierungsrats darf die Siedlungsentwicklung nach innen nicht nur eine Pflichtübung sein. Sie soll als Chance wahrgenommen werden, durch eine qualitätsvolle Umsetzung die gewachsenen Siedlungsstrukturen zu verbessern. Dies braucht jedoch übergeordnete Vorstellungen für die räumliche Entwicklung, die von Gemeinden, Grundeigentümerschaften und Investorinnen und Investoren sowie der Bevölkerung gemeinsam getragen werden müssen.

4 Die Raumplanung im Kanton Bern

Orientierung am Raumkonzept Kanton Bern

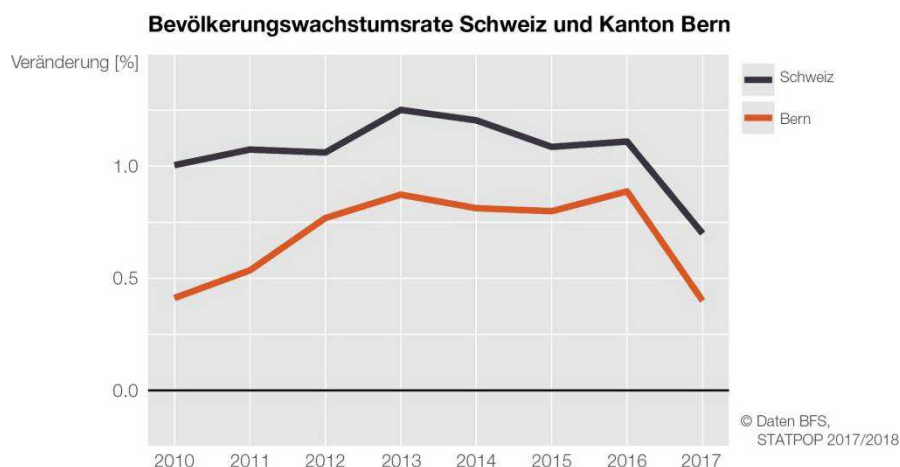
Die nachfolgende Berichterstattung über die Raumplanung im Kanton Bern orientiert sich am kantonalen Richtplan. Sie übernimmt die Struktur des Raumkonzepts Kanton Bern mit der angestrebten Entwicklung, den inhaltlichen sowie den organisatorischen Hauptzielen für die Raumentwicklung des Kantons.

4.1 Die angestrebte Entwicklung des Kantons Bern

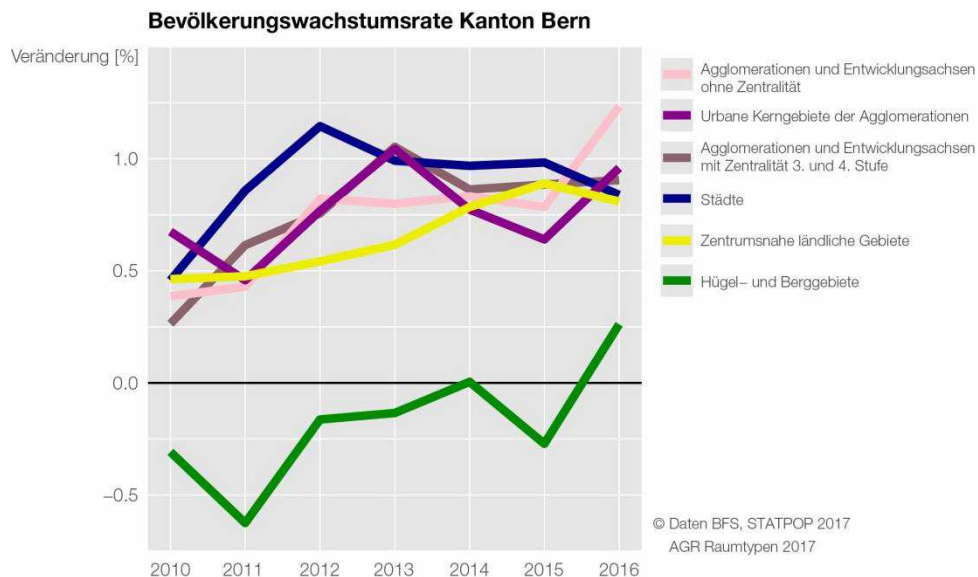
Im ersten Kapitel des Raumkonzepts werden die übergeordneten Ziele – die angestrebte Entwicklung des Kantons Bern – definiert. Diese abstrakten Ziele werden grösstenteils in den inhaltlichen Hauptzielen präzisiert und deren Umsetzung somit in den nachfolgenden Kapiteln kommentiert.

Ziel: Wachstum im schweizerischen Mittel

Ein übergeordnetes Ziel, das nicht direkt in inhaltlichen Hauptzielen präzisiert werden kann, ist das angestrebte Wachstum der Bevölkerung und der Beschäftigten des Kantons Bern im schweizerischen Mittel. Der Regierungsrat verfolgt dieses Ziel mit der Wirtschaftsstrategie 2025 (2011 zur Kenntnis genommen vom Grossen Rat). Das Erreichen dieses Ziels ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Der Beitrag der Raumplanung besteht vorab darin, genügend Bauzonen zur Verfügung zu stellen. Das ist im Kanton Bern der Fall (Zahlen zu den Bauzonen s. Kapitel 4.2.1).



Die Bevölkerungsentwicklung seit dem Jahr 2010 zeigt, dass sich die Wachstumsrate (Prozentsatz des jährlichen Wachstums) des Kantons Bern dem schweizerischen Mittel angenähert hat. Dies gilt jedoch nicht mehr für 2017: Das Bevölkerungswachstum ging zwar in der Schweiz wie auch im Kanton Bern weiter, die Wachstumsrate ging aber zurück; im Kanton Bern war der Rückgang leicht stärker als im schweizerischen Mittel.



(Daten für 2017 nicht vorhanden)

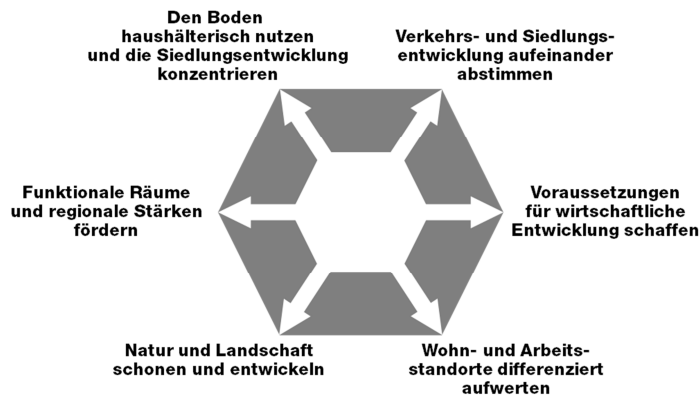
Die Auswertung nach den Raumtypen gemäss dem räumlichen Entwicklungsbild (Karte s. Abbildung auf Seite 6 im Schwerpunktthema) zeigt für die Vergangenheit eine recht einheitliche Entwicklung in allen Raumtypen mit Ausnahme der Hügel- und Berggebiete. Ein verstärktes Wachstum der zentralen Raumtypen, wie sie im Raumkonzept des Richtplans 2030 neu angestrebt wird, fand in der Vergangenheit nicht statt.

Auch in Zukunft werden sich die verschiedenen Gebiete im Kanton unterschiedlich entwickeln, wie die regionalisierten Bevölkerungsszenarien für den Kanton Bern erwarten lassen. Danach ist beispielsweise im Berner Oberland ein geringeres Wachstum als im übrigen Kanton bis hin zu einer Abnahme der Bevölkerungszahl zu erwarten, obwohl der Anteil an unüberbauten Bauzonen dort im Vergleich zum übrigen Kanton sehr hoch ist.

Fazit

Das Wachstum der Bevölkerung und der Beschäftigten im schweizerischen Mittel und die im Richtplan angestrebte Konzentration des Wachstums in den zentralen Raumtypen stellen für den Regierungsrat eine grosse Herausforderung dar. Die Raumplanung alleine kann kein Wachstum erzeugen. Sie kann nur die räumlichen Voraussetzungen dazu schaffen im Rahmen der strengen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes.

4.2 Sechs inhaltliche Hauptziele



Hauptziel A

4.2.1 Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren

Wie sich der Richtplan 2030 und die neuen Bestimmungen in der Baugesetzgebung auf die Bodennutzung auswirken, kann im Moment noch nicht gesagt werden. Aktuelle Statistiken des Bundes deuten aber darauf hin, dass die Nutzung des Bodens im Kanton Bern auch bisher recht haushälterisch war.

Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen wird im Schwerpunktthema im Kapitel 3 ausführlich kommentiert. Darauf wird hier nicht weiter eingegangen. Nachfolgend werden verschiedene weitere Aspekte der haushälterischen Bodennutzung beleuchtet. Grundlage dazu ist die Raumb Beobachtung des Kantons Bern. Auch auf übergeordneter Ebene liegen Analysen und Publikationen zum Thema vor, wie beispielsweise die Broschüre «Trends und Herausforderungen – Zahlen und Hintergründe zum Raumkonzept Schweiz», die das ARE 2018 zum fünfjährigen Bestehen des Raumkonzepts Schweiz publiziert hat. Der Raumplanungsbericht stützt sich auf die Raumb Beobachtung des Kantons Bern ab, weil die entsprechenden Daten und Indikatoren langfristige Zeitreihen und Analysen für die Sachverhalte ermöglichen, bei welchen rechtliche Aufträge und Berichterstattungspflichten bestehen.

Entwicklung der
Bauzonengrösse

Das Monitoring der Bauzonengrösse erfolgt mit der Aktualisierung des Übersichtszone nplans (UZP). Dieser befindet sich in einer Übergangsphase. Wurden früher die Zonenpläne der Gemeinde von Hand nachdigitalisiert und generalisiert, geschieht dies heute mehr und mehr automatisiert. Die Gemeinden haben die Pflicht, bei der Überarbeitung der Ortsplanung die Daten dem Kanton auch digital zu liefern. Zudem läuft die Einführung des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBK, s. Erläuterungen zum Hauptziel D). Diese Daten fließen kontinuierlich in den UZP. Schliesslich musste die Zuteilung von verschiedenen Zonen im UZP geändert werden. Deshalb gibt es methodische Unterschiede zwischen den verschiedenen Zeitständen, welche die Erstellung von Zeitreihen erschweren.

Statistische
Unsicherheiten

Im Richtplan 2030 wurde die Grösse der Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) mit 17'005 ha angegeben (Stand Ende 2014). Daraus wurde abgeleitet, dass die WMK bis 2029 insgesamt höchstens um 525 ha wachsen dürfen. Diese Zahl wurde in der Strategie A32 festgelegt. Aufgrund der erwähnten methodischen Änderungen und angesichts der Dauer der raumplanerischen Prozesse ist es im Moment nicht möglich, eine Bilanz

über die Bauzonenentwicklung seit der Aufhebung des Einzonungsmoratoriums am 4. Mai 2016 (Genehmigung Richtplan 2030 durch Bundesrat) bis Ende 2017 zu ziehen. Auch der Umstand, dass nach 2014 noch verschiedene altrechtliche Ortsplanungsrevisionen im UZP nachgetragen wurden, die zum Teil durch Einsprachen blockiert waren, verfälscht das Bild. Die Differenz von rund 200 ha, die sich mit der Grösse der WMK von 17'208 ha im UZP Ende 2017 ergibt, widerspiegelt also nicht die tatsächliche Entwicklung der letzten drei Jahre.

Zahlen im Controlling
2022 überprüfen

Die Grundlage des UZP verbessert sich von Jahr zu Jahr. Bis zur flächendeckenden Einführung des ÖREBK wird er aber weiterhin mit methodisch bedingten Unsicherheiten behaftet sein. Auch aufgrund der relativ kurzen Zeitspanne seit der Genehmigung des Richtplans ist es nicht angezeigt, die Zahlen in der Strategie A32 zu hinterfragen – dies muss jedoch im Rahmen des nächsten umfassenden Richtplancontrollings im Jahr 2022 erfolgen.

Siedlungsgebiet ist wenig
gewachsen ...

Das Siedlungsgebiet umfasst gemäss dem Leitfaden Richtplanung des Bundes eingezonte Gebäude-, Industrie- und Gewerbeareale, Verkehrs- und Parkierungsflächen sowie Freiflächen und Grünanlagen innerhalb der Bauzone. Es wird mit einer GIS-Analyse, die auf dem UZP und weiteren Grundlagen basiert, ermittelt. Im Richtplan 2030 wurde festgesetzt, dass das Siedlungsgebiet in den nächsten 25 Jahren höchstens um 1'400 ha wachsen dürfe. Von der ersten Erhebung im Hinblick auf den Richtplan 2030 (Datenstand 1.1.2014) bis zum 1.1.2018 ist das Siedlungsgebiet um 220 ha auf 27'092 ha gewachsen. Auch diese Daten sind mit methodischen Unsicherheiten (u.a. auch wegen dem UZP) behaftet. Es scheint aber, dass aus heutiger Sicht die Vorgaben des Richtplans voraussichtlich eingehalten werden können.

... am stärksten in den
zentrumsnahen ländlichen
Räumen

Nicht den Vorgaben im Richtplan entspricht die räumlichen Verteilung des Wachstums: Angestrebt wurde dort, dass das Wachstum zu 75 % in den beiden zentralen Raumtypen erfolgen soll. 38 % des Wachstum des Siedlungsgebiet erfolgte jedoch im Raumtyp «Zentrumsnahe ländliche Räume», wogegen die Zunahme im «Hügel- und Berggebiet» mit 7 % moderat ausfiel.

Raumtypen		Siedlungsgebiet in ha		Wachstum in ha	Anteil am Wachstum
		2014	2018	2014 - 2018	
Urbane Kerngebiete	UK	7'938	7'981	43	20%
Agglomerationsgürtel und Entwicklungachsen	A+E	10'205	10'284	79	36%
Zentrumsnahe ländliche Räume	ZL	7'083	7'166	83	38%
Hügel- und Berggebiete	HB	1'646	1'660	14	7%
		26'872	27'092	220	100%

Unüberbaute Bauzonen
präzise erfasst

Gute Grundlagen sind für die unüberbauten Bauzonen vorhanden. Aufgrund einer Planungserklärung des Grossen Rats zum Raumplanungsbericht `14 wurde 2015 eine Ersterhebung der unüberbauten Bauzonen gemacht. Mit einer Analyse im geographischen Informationssystem (GIS) wurden die Parzellen ermittelt, die aufgrund der vorhandenen Unterlagen aus der Amtlichen Vermessung und aus Luftbildern mutmasslich ganz oder teilweise unüberbaut sind. Diese Parzellen wurden den Gemeinden zur Kontrolle unterbreitet. In einer Internet-Anwendung konnten diese beurteilen, ob die Parzellen tatsächlich als unüberbaut gelten, oder ob sie mittlerweile überbaut wurden oder sonst zonengerecht genutzt werden, zum Beispiel als Lagerplatz bei Gewerbebetrieben. Diese Angaben wurden abschliessend durch den Kanton plausibilisiert.

Nachführung ist gewährleistet

Die Daten sind im Geoprodukt SEin im Internet öffentlich zugänglich (www.be.ch/sein). Sie werden aktuell gehalten, indem jährlich aufgrund der Amtlichen Vermessung geprüft wird, welche Bauzonenflächen überbaut wurden und diese aus dem Datensatz entfernt werden. Bei Um-, Ein- und Auszonungen von unüberbauten Bauzonen müssen die Gemeinden die Daten umfassend aktualisieren. Auch dafür steht ihnen eine Internet-Anwendung zur Verfügung, die ihnen zudem erlaubt, die für den Bericht zur Planung nach Art. 47 RPV nötigen Übersichten automatisch zu erstellen.

7.7 % der WMK und 16.6 % der Arbeitszonen unüberbaut

Aufgrund der Veränderungen im Übersichtszonenplan (s. oben) ist es nicht möglich, eine verlässliche Zeitreihe über die bisherigen Erhebungen zu machen. Zudem werden nun präzisere Grundlagen zu den Gebäuden verwendet – was die Zahlen zu den unüberbauten Flächen ebenfalls verändert. Zum aktuellen Zustand können folgende Angaben gemacht werden: Anfang 2018 waren 1'333 ha Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) unüberbaut, was 7.7 % der gesamten WMK von 17'208 ha ausmacht. Von den Arbeitszonen waren 591 ha unüberbaut, das sind 16.6 % der gesamten Arbeitszonen von 3'558 ha.

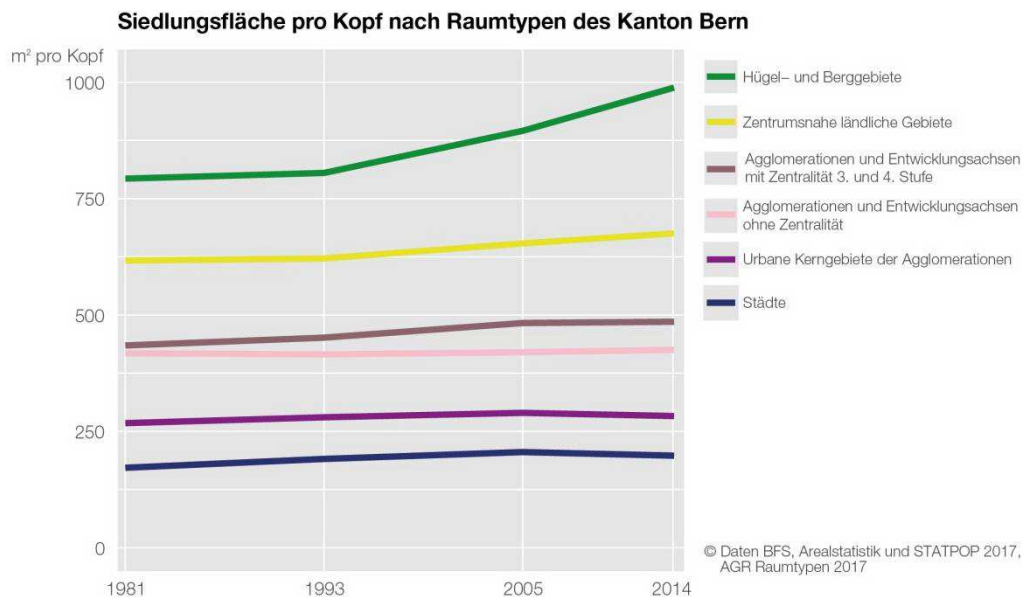
Bauzonenstatistik Bund: Kanton Bern steht im Vergleich gut da

2017 hat der Bund nach 2007 und 2012 die dritte Bauzonenstatistik publiziert. Sie basiert auf den Daten der Kantone, die schweizweit harmonisiert wurden und deshalb mit den kantonsinternen Zahlen nicht direkt vergleichbar sind. In diesem schweizweiten Vergleich hat der Kanton Bern den fünftkleinsten Anteil an unüberbauten Bauzonen. Dies zeigt deutlich, dass auch in der Vergangenheit bei der Ausscheidung von Bauzonen haushälterisch mit dem Boden umgegangen wurde.

Arealstatistik: Zuwachs Siedlungsfläche konstant

Ebenfalls Ende 2017 hat der Bund die neusten Daten der Arealstatistik für den Kanton Bern publiziert. Die Publikation erfolgt jeweils pro Kanton; bis alle Kantone publiziert sind, dauert es noch eine Weile, deshalb kann kein Vergleich mit dem schweizerischen Mittel angestellt werden. In dieser Statistik zeigt sich, dass die Zunahme der Siedlungsfläche (Häuser, Umschwung, Verkehrsflächen etc.) im Kanton Bern in den neun Jahren zwischen 2005 und 2014, also noch vor der Revision der Baugesetzgebung und des Richtplans, durchschnittlich gleich blieb wie in den vorhergehenden zwölf Jahren. Der Verlust an Landwirtschaftsflächen beschleunigte sich geringfügig gegenüber der vorhergehenden Phase; diese Beschleunigung wurde hauptsächlich durch eine Zunahme der bestockten Flächen verursacht.

Aufschlussreich ist die Aufschlüsselung der Siedlungsfläche pro Kopf nach Raumtypen. Der Wert in den Städten und Urbanen Kerngebieten der Agglomerationen ist leicht gesunken, was auf eine Verdichtung hindeutet. In den Agglomerationen und Entwicklungsachsen blieb er konstant, in den zentrumsnahen ländlichen Gebieten stieg er leicht. Der starke Anstieg in den Hügel- und Berggebieten ist schwer zu interpretieren. Einerseits nahm im Zeitraum 2005 bis 2014 die Bevölkerung dort ab, andererseits werden in der Arealstatistik auch Tourismus- und Infrastrukturanlagen zur Siedlungsfläche gezählt.



Indikator der
Bauzonenauslastung

Ein weiterer wichtiger Indikator ist die kantonale Auslastung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen. Diese wurden durch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz und das UVEK im März 2014 beschlossen und sind in Art. 15, Abs. 5 RPG verankert. Die Auslastung bestimmt, zu wie viel Prozent die Wohn-, Misch- und Kernzonen ausgelastet wären, wenn das Bevölkerungswachstum in den nächsten 15 Jahren gemäss den Szenarien des Bundesamts für Statistik bei einer vorgegebenen Dichte je Gemeindetyp eintreffen würde.

Der Bund akzeptierte in der Genehmigung des Richtplans 2030 einen Auslastungsgrad von 100.8%, der auf dem BFS-Szenario hoch aus dem Jahr 2010 basiert. 2015 wurden die Szenarien durch das BFS aktualisiert. Mit diesen Zahlen und den übrigen aktualisierten Daten weist der Kanton Bern nun beim hohen Szenario einen Auslastungsgrad von 104.5% und beim mittleren Szenario (neu Referenzszenario genannt) von 101.1% auf. Damit entspricht die Berechnung des Baulandbedarfs Wohnen in der Richtplan-Massnahme A_01 weiterhin den Vorgaben des Bundes und es besteht kein Handlungsbedarf.

Raumnutzerdichte als
Indikator für die Dichte ...

Ein wichtiger Indikator für die Siedlungsentwicklung nach innen ist die Raumnutzerdichte (RND). Sie zeigt, wie viele Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigte auf einer Hektare wohnen oder arbeiten. Dafür werden nur die überbauten Wohn-, Misch- und Kernzonen betrachtet. Die RND wird für jeden Raumtyp (inkl. Zentralität) gesondert berechnet und ausgewiesen. Der Median pro Raumtyp ist der Richtwert der Dichte, den die Gemeinden mindestens erreichen müssen. Ist dies nicht der Fall, müssen sich die Gemeinden bei der Berechnung des Baulandbedarfs Wohnen gemäss der Richtplan-Massnahme A_01 einen Drittel der Nutzungsreserven in unüberbauten Wohn-, Misch- und Kernzonen anrechnen lassen.

... hat leicht zugenommen

Die Richtwerte für die verschiedenen Raumtypen wurden aufgrund der Verhältnisse im Jahr 2015 bestimmt. Die Entwicklung zeigt, dass die Dichte tendenziell leicht zugenommen hat, ausser im Raumtyp der Hügell- und Berggebiete. Weil die Verdichtung ein langsamer Prozess ist, dürften in dieser kurzen Zeit keine grossen Veränderungen erwartet werden. Die Richtwerte im Richtplan bleiben unverändert.

Raumtypen		Raumnutzerdichte pro ha	
		Median 2015	Median 2018
Zentren 1. und 2. Stufe (Bern, Biel und Thun)	UK	158 RN / ha	159 RN / ha
Urbane Kerngebiete der Agglomerationen		85 RN / ha	86 RN / ha
Zentren 3. Stufe ausserhalb des urbanen Kerngebietes und Zentren 4. Stufe in Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen	A+E	57 RN / ha	58 RN / ha
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen sowie regionale Tourismuszentren 4. Stufe:		53 RN / ha	53 RN / ha
Zentrumsnahe ländliche Gebiete	ZL	39 RN / ha	40 RN / ha
Hügel- und Berggebiete	HB	34 RN / ha	33 RN / ha

Die Nutzungsreserven in unüberbauten Zonen berücksichtigen

Die Nutzungsreserven in bestehenden Wohn-, Misch- und Kernzonen zeigen auf, wieviel noch gebaut werden könnte, wenn die bestehenden Zonen voll ausgenützt würden. Diese Reserven müssen grundsätzlich durch die Gemeinden ausgewiesen werden. Der Kanton hat als Richtgrösse eine Modellrechnung aufgrund der vorhandenen Daten gemacht, die von den Gemeinden akzeptiert oder durch eigene Berechnungen präzisiert werden kann.

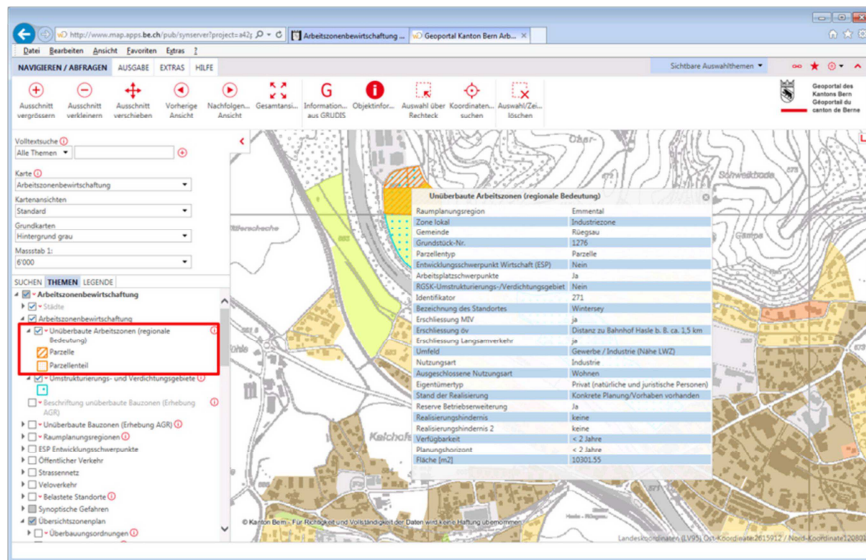
Theoretisches Potenzial für 170'000 Raumnutzer

Werden die Zahlen gemäss dieser Modellrechnung für alle Gemeinden im Kanton zusammengezählt, können die Nutzungsreserven in den bestehenden Wohn-, Misch- und Kernzonen grob geschätzt werden. Sie betragen insgesamt rund 2'800 ha. Diese Fläche kann – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Raumnutzerdichten pro Raumtyp – auf die Anzahl Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte) umgerechnet werden, die darin Platz hätten: Es sind rund 170'000 Raumnutzer. Dies ist allerdings eine theoretische Zahl: Es ist sicher nicht möglich sein, überall das gesamte Potenzial auszuschöpfen.

Arbeitszonenbewirtschaftung eingeführt

Gemäss den neuen Bestimmungen im Bundesrecht (Art. 30a Abs. 2 RPV) ist die Ausweisung neuer Arbeitszonen nur möglich, wenn der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB) einführt. Der Grosse Rat verlangte in einer Planungserklärung zum Raumplanungsbericht `14, dass die AZB in enger Zusammenarbeit mit den Regionalkonferenzen resp. Regionen erfolgen solle und bei der Erarbeitung auch die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission des Grossen Rats (BaK) sowie der Verband Bernischer Gemeinden einbezogen werde. Diese Anforderungen wurden berücksichtigt und die AZB im Dezember 2016 eingeführt.

Die AZB beruht vor allem auf möglichst umfassenden Informationen zu grösseren unüberbauten Bauzonen. Damit sollen neue Betriebe wenn möglich in bestehende unüberbaute Arbeitszonen oder in Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete gemäss den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten gelenkt werden. Diese Informationen wurden 2016 durch die Regionalkonferenzen und Planungsregionen erhoben und sind im Geoportal des Kantons publiziert (zugänglich über www.be.ch/arbeitszonen).



Die Arbeitszonenbewirtschaftung im Geoportal des Kantons Bern

Sollen neue Arbeitszonen von (teil-) regionaler oder kantonaler Bedeutung eingezont werden, sind Alternativen in unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Um die regionale Abstimmung sicherzustellen, wird diese Prüfung auch von den Regionalkonferenzen und Planungsregionen im Rahmen eines Mitberichts beurteilt. Ausgenommen von solchen Prüfungen sind Betriebserweiterungen von untergeordneter Bedeutung. Seit der Einführung der AZB wurden mehrere Begehren für Einzonungen von Betriebserweiterungen gestellt, aber nur sehr wenige für Einzonungen von (teil-) regionaler oder kantonaler Bedeutung.

Fazit

Wegen der verhältnismässig kurzen Zeit seit der Genehmigung des Richtplans 2030 sind die Daten der Raumbewirtschaftung bezüglich der haushälterischen Bodennutzung noch wenig aussagekräftig. Die Indikatoren deuten darauf hin, dass die Ziele im Richtplan voraussichtlich eingehalten werden können. Der Regierungsrat sieht deshalb im Moment keinen Handlungsbedarf. Die Entwicklung muss aber aufmerksam verfolgt werden.

Hauptziel B

4.2.2 Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen

Die Abstimmung der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung hat eine noch höhere Bedeutung erhalten, indem die Anforderung für die Erschliessung neuer Bauzonen im Baugesetz verankert wurde. Als Instrumente für die übergeordnete Abstimmung haben sich die RGSK und die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung bewährt.

Die Abstimmung der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung war seit der Neukonzipierung des Richtplans 2002 ein wichtiges Ziel des Regierungsrats. Mit den Richtplananpassungen '06 wurden konkrete Anforderungen an die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr bei Einzonungen festgesetzt. Mit einer guten Abstimmung können im Alltag die Wege verkürzt und die Benützung des öffentlichen Verkehrs gefördert werden, was nicht nur für die Umwelt, sondern auch wirtschaftlich sinnvoll ist.

Im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes als Gegenvorschlag zur Kulturland-Initiative wurde die Anforderung einer dem Raumtyp entsprechenden guten Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr für Einzonungen von Kulturland festgelegt. Die

konkreten Anforderungen entsprechen denjenigen, die vorher im Richtplan verankert waren; sie sind nun neu in der Bauverordnung festgelegt.

Zunahme Tagesdistanz kleiner als Bevölkerungszunahme

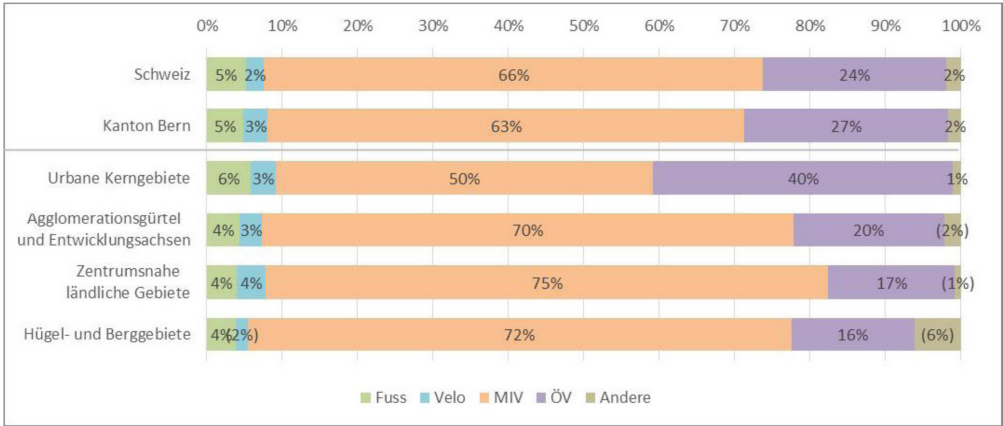
Die Auswertung des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2015 für den Kanton Bern hat ergeben, dass die durchschnittlich zurückgelegte Tagesdistanz der Gesamtbevölkerung des Kantons von 2010 bis 2015 von 39.2 auf 40.3 Mio. Kilometer gestiegen ist, also um 2.8 %. Diese Zunahme ist deutlich geringer als die Zunahme der Bevölkerungszahl, die für den gleichen Zeitraum 4.0 % beträgt.

Modalsplit im Kanton Bern wie sonst nur in den Agglomerationen

Der Modal Split für den ganzen Kanton Bern ist in diesen fünf Jahren stabil geblieben mit einem öV-Anteil von 27 % und einem Anteil des motorisierten Individualverkehrs von 63 %, nachdem der Anteil des öV in den vorhergehenden Perioden zugenommen hatte. Er entspricht genau dem Modalsplit der Einwohnerinnen und Einwohner aller Agglomerationen in der Schweiz (gemäss Erhebung des Bundesamts für Raumentwicklung), obwohl der Kanton Bern neben den Agglomerationen viele ländliche Gebiete umfasst. Erwartungsgemäss sind jedoch in den verschiedenen Raumtypen sehr unterschiedliche Modalsplits zu beobachten.

Auswirkungen der Digitalisierung nicht abschätzbar

Die längerfristige Entwicklung des Modalsplits hängt auch von den Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung / neue Technologien ab. Die Auswirkungen von Technologien wie selbstfahrenden Autos sind heute noch schwer abschätzbar. Es ist jedoch zu erwarten dass die Digitalisierung massgebend Einfluss auf die Infrastrukturauslastung, die Mobilitätsentwicklung und den Raumbedarf für Verkehrsinfrastrukturen haben wird. Die Entwicklung ist deshalb aufmerksam zu vererfolgen.



Modal Split nach Distanz: Schweiz, Kanton Bern und Raumtypen

Kombination der Agglo-
programme und der
RGSK

Eine wichtige Funktion an der Schnittstelle zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung haben die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung, von denen die Erarbeitung der dritten Generation abgeschlossen werden konnte. Diese Arbeiten wurden mit der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK (s. Hauptziel F) kombiniert. Dies führte zu umfassenden und flächendeckend abgestimmten Planungen, bei denen raumplanerische Massnahmen ebenso wichtig sind wie der Aus- und Neubau von Infrastrukturen.

Hohe Qualität der Agglo-
merationsprogramme
anerkannt

Die Qualität der bernischen Agglomerationsprogramme der 3. Generation erhielten gute Noten vom Bund. Dies wird dazu führen, dass voraussichtlich ein angemessener Teil der zur Verfügung stehenden Bundesbeiträge an Infrastrukturen in den Kanton Bern fliessen wird. In der Beratung in den eidgenössischen Räten, die 2019 erfolgen wird, gilt es, auch auf politischer Ebene die Interessen des Kantons wahrzunehmen.

Viele Projekte können realisiert werden

Aus den Agglomerationsprogrammen 1. bis 2. Generation wurden insgesamt Bundesbeiträge in der Höhe von CHF 569.15 Mio. für Projekte im Kanton Bern gesprochen (maximaler Bundesbeitrag, Preisstand 2005 gemäss Leistungsvereinbarung). Damit könnten konkret 98 Projekte in den Städten und Agglomerationen des Kantons Bern von Bundesbeiträgen profitieren, u. a. Bypass Thun Nord, Zukunft Bahnhof Bern, Tram Ostermundigen, Langsamverkehr-Unterführung Bahnhof Langenthal, Busbahnhof Burgdorf, Erschliessung ESP Flugplatzareal Interlaken oder Korridor rechtes Bielerseeufer (wobei voraussichtlich nicht alle in der Umsetzungsfrist bis 2027 realisiert werden können). Im Rahmen der 3. Generation wird voraussichtlich ein Bundesbeitrag von rund 100 Mio. CHF zugesprochen (u. a. für die Verlängerung der Tramlinie Nr. 9 nach Kleinwaben oder für die Verkehrssanierung Burgdorf inkl. Verkehrsmanagement). Die Agglomerationsprogramme werden auch in Zukunft wichtig bleiben: Mit dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) wurde ihre Finanzierung auf Bundesebene definitiv verankert.

Verkehrsintensive Vorhaben werden neu geregelt

Weil der Massnahmenplan Luftreinhaltung 2000/2015 per Ende Januar 2016 aufgehoben wurde, das revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes höhere Anforderungen an Anlagen mit bedeutenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt stellt und im Baugesetz und in der Bauverordnung auf kantonaler Ebene weitere Regelungen getroffen wurden, wird das Thema «Verkehrsintensive Vorhaben» (ViV) verstärkt unter raumplanerischen Gesichtspunkten behandelt. An die Stelle der lufthygienischen Betrachtungsweise tritt die raumplanerische Gesamtsicht – es werden nicht mehr Fahrtenkontingente aus einem «Gesamttopf» verteilt, sondern Standorte für ViV raumplanerisch abgestimmt.

Mit diesem Paradigmenwechsel einher ging auch der Wechsel der Zuständigkeit vom beco Berner Wirtschaft zum Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR). In der Bauverordnung (Art. 91a ff. BauV) und im Richtplan (Massnahme B_01) werden die Voraussetzungen für solche Vorhaben geregelt. Damit sich die Behörden aller Stufen, Bauherrschaften, Investorinnen und Investoren und private Planungsbüros in dieser komplizierten Materie zurecht finden können, erarbeiteten die betroffenen Fachämter eine Vollzugshilfe.

Für bestehende ViV gilt die Besitzstandsgarantie. Neue Vorhaben, für welche neue ViV-Standorte in den RGSK oder im kantonalen Richtplan festgelegt werden müssen, sind nur wenige zu erwarten.

Infrastrukturprojekte stossen oft auf Widerstand

Grössere Infrastrukturprojekte für den Verkehr stossen oft auf Widerstand. Dies zeigte sich bei den Vernehmlassungen und öffentlichen Mitwirkungen zur Aufnahme der Werkstätte der BLS im Chliforst Nord in den Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, des Bundes wie auch des Depots Bätterkinden des RBS in den kantonalen Richtplan. Auch die Linienführung der Westumfahrung der A5 in Biel/Bienne ist umstritten. Dagegen erwuchs der Aufnahme der V-Bahn Jungfrauregion in den Richtplan wenig Opposition. Die Aufnahme des Grimsel-Tunnels in den Richtplan wurde dagegen allgemein befürwortet, weil die Kombination einer Bahnverbindung mit einer 380 kW-Übertragungsleitung in einem Tunnel als grosse Chance angesehen wird.

Auslastung der bestehenden Infrastrukturen optimieren

Nebst gezielten Investitionen in neue und auszubauende Infrastrukturen sind Massnahmen umzusetzen, welche es ermöglichen, die Auslastung der bestehenden Infrastrukturen zu optimieren. Dazu gehören insbesondere nachfrageorientierte Massnahmen wie Mobilitätsmanagement oder Anstrengungen zur Glättung der Verkehrsspitzen. Diese können massgebliche Beiträge zur Bewältigung des Verkehrsaufkommens leisten, ohne den Raumbedarf für den Verkehr zu erhöhen.

Güterverkehr und Logistik bearbeiten	Immer mehr Bedeutung im Bereich der Mobilität erhalten die Themen Güterverkehr und Logistik. Der Kanton hat noch keine kohärente Haltung dazu. Deshalb soll in den Richtplananpassungen '18 ein Massnahmenblatt aufgenommen werden, welches die Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts verlangt. Ebenfalls im Rahmen dieser Anpassungen sollen die heute noch aktuellen Inhalte des Leitbilds Luftverkehr von 1997 in den Richtplan aufgenommen und das Leitbild ausser Kraft gesetzt werden.
Neue Instrumente des Bundes für den Verkehr	Das Bundesinstrumentarium zu den Verkehrsinfrastrukturen hat sich in den vergangenen Jahren massgeblich verändert. Seit der Einführung der Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) und dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) obliegt die Federführung bei der Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur mit Ausnahme des Ortsverkehrs (Tramprojekte) dem Bund. Der Kanton vertritt seine Interessen im Ausbau der Bahninfrastruktur im Rahmen der Strategischen Entwicklungsprogramme (STEP) Bahninfrastruktur gemeinsam mit den Nachbarkantonen und gestaltet so die langfristige Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs mit. Im Strassenverkehr sollen alle Erweiterungen und Kapazitätsausbauten der Nationalstrassen mit Inkrafttreten des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) auf Anfang 2018 mit Hilfe des strategischen Entwicklungsprogramms STEP Nationalstrassen geplant werden.
Kanton muss seine Interessen offen legen	Mit diesen Verschiebungen der Kompetenzen und neuen Instrumenten verändern sich auch die Einflussmöglichkeiten der Kantone in Bezug auf die Planung raumwirksamer Verkehrsinfrastrukturen. Im Bereich des Netzausbaus und der Engpassbeseitigung im Nationalstrassennetz werden die Interessen des Kantons in einer neuen Richtplan-Massnahme offengelegt.
Fazit	Für die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung stehen im Kanton Bern nach Auffassung des Regierungsrats gute und grundsätzlich genügende Instrumente zur Verfügung. Die Umsetzung ist auf gutem Weg. Die Lücke im Bereich Güterverkehr soll in den nächsten Jahren geschlossen werden.

Hauptziel C

4.2.3 Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen

Die Raumplanung kann die Entwicklung der Wirtschaft zwar nicht direkt beeinflussen, sie kann jedoch günstige räumliche Voraussetzungen dafür schaffen. Dabei stellen sich in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Herausforderungen.

17 % aller Arbeitszonen sind unüberbaut	Im Kanton Bern sind viele Arbeitszonen nicht überbaut. In der aktuellen Übersicht der unüberbauten Bauzonen (s. Ausführungen unter Hauptziel A) gelten 591 ha als nicht überbaut, das sind rund 17 % aller Arbeitszonen. Davon liegen 377 ha in grösseren Grundstücken (1 ha und mehr als Einzelparzelle oder im Verbund mit anderen Parzellen) und sind in der Arbeitszonenbewirtschaftung (AZB) erfasst. Dazu kommen noch viele Arbeitsschwerpunkte sowie Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebiete, welche in den RGSK identifiziert wurden. Trotzdem sind Klagen zu hören, dass ansiedlungswilligen Unternehmen kurzfristig kaum Grundstücke angeboten werden könnten. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass viele unüberbaute Grundstücke nicht verfügbar sind – sei es, weil sie zum Beispiel für allfällige Erweiterungen bestehender Betriebe reserviert sind oder die Grundeigentümer nicht verkaufsbereit sind. Mit der Erfassung von zusätzlichen Merkmalen für grössere Grundstücke in der AZB wurde versucht, die Informationen zu verbessern. Deren Aktualität genügt aber in der Regel nicht, um den Markt genügend zu verflüssigen. Dafür müssen andere Lösungen gesucht werden.
---	---

Einzonungsregeln gelten auch für Arbeitszonen

Die strengen Einzonungsregeln für Kulturland, die der Grosse Rat im Baugesetz verankert hat, gelten auch für Arbeitszonen. Einzonungen «auf Vorrat» sind nur in besonderen Einzelfällen möglich; für die untergeordnete Erweiterung bestehender Betriebe gelten dagegen einfachere Regeln. Gemäss BauG ist auch in Arbeitszonen eine besonders hohe Nutzungsdichte zu erreichen. Die Bauverordnung führt aus, dass dies z.B. durch mehrgeschossige Bauweise oder gebäudeintegrierte Parkierung erfolgen kann.

Aufgrund der Gesetzgebung von Bund und Kanton ist es also nicht möglich, die Bedürfnisse der Wirtschaft durch umfangreiche Neueinzonungen auf Vorrat zu befriedigen. Diese Tatsache ist in der Wirtschaft noch zu wenig bewusst. Für den Regierungsrat ist es deshalb wichtig, dass die Informationen über bestehende Potenziale in Arbeitszonen weiter verbessert werden können. Auch die Gemeinden könnten durch geschickte Verhandlungen die Verfügbarkeit von Arbeitszonen verbessern.

Bei ausgewiesenen Bedürfnissen sinnvolle Lösungen suchen

Dies bedeutet nicht, dass die Raumplanung wirtschaftsfeindlich ist. Bestehen ausgewiesene nachvollziehbare Bedürfnisse von übergeordneter Bedeutung, werden in Zusammenarbeit aller Beteiligten innert kurzer Frist sinnvolle und umsetzbare Lösungen gesucht, wie zum Beispiel für die Erweiterung des Logistikzentrums der Migros in Urtenen-Schönbühl. Damit konnte ein Wegzug dieses bedeutenden Arbeitgebers in einen anderen Kanton vermieden werden.



Überdurchschnittliche Wertschöpfung in ESP's

Eine besondere Stellung in der kantonalen Wirtschaft hat das Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte. Dies zeigt der achte Zwischenbericht (Controlling 2012 – 2016). Die ESP-Standorte verzeichneten eine überproportionale Zunahme der Arbeitsplätze und der Wertschöpfung im Vergleich zum gesamten Kanton. In den aktiven und den weitgehend realisierten ESP sind gegenwärtig rund 78'000 Personen beschäftigt, was rund 60'000 Vollzeitstellen entspricht. Dies macht 12.5 Prozent aller Vollzeitstellen im Kanton aus; 2012 lag dieser Wert bei 12 Prozent. In diesen Gebieten werden aber 14 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung des Kantons erbracht. Dies rührt daher, dass dort vor allem wertschöpfungsstarke Unternehmen angesiedelt sind.

CSL Behring als Leuchtturmprojekt

Als besonderen Erfolg konnte die Ansiedlung der CSL Behring im ESP Lengnau verbucht werden. Mit der Erarbeitung einer kantonalen Überbauungsordnung (KÜO) wurden in kurzer Zeit die planerischen Voraussetzungen für das Vorhaben geschaffen, das über 300 Arbeitsplätze generiert. Damit wurden die Bestrebungen des Regierungsrats in der Wirtschaftsstrategie 2025 unterstützt, den Kanton Bern als starken Medizinalstandort zu positionieren.

Weiterentwicklung des ESP-Programms nötig

Das Programm ESP, das schon seit bald 30 Jahren erfolgreich läuft, braucht eine Weiterentwicklung: Die raumplanerischen Möglichkeiten sind mehr oder weniger ausgeschöpft. Die Erweiterung von Standorten oder die Bestimmung neuer Standorte sind praktisch immer mit grossem Aufwand für die Erschliessung (mit dem öffentlichen und/oder dem individuellen Verkehr) verbunden. Deshalb braucht es Überlegungen zur Steigerung der Qualität bestehender Standorte und zu organisatorischen Massnahmen (z.B. Mobilitätsmanagement).

Strategische Arbeitszonen weiter entwickeln

Strategische Arbeitszonen (SAZ) sind grössere zusammenhängende Flächen an gut erschlossener Lage, die für ein Grossprojekt raumplanerisch bereitgestellt werden sollen. Die Erfahrungen zeigen, dass die hohen Anforderungen an die Standorte und die sich wandelnde Nachfrage hohe Ansprüche an die raumplanerische Sicherung von geeigneten Arealen stellen. Für die SAZ Ins Zbangmatte wird deshalb momentan eine kantonale Überbauungsordnung (KÜO) erarbeitet. Zugleich soll auf übergeordneter Ebene die Strategie SAZ weiterentwickelt werden.

Fazit

Die Erwartungen der Wirtschaft kollidieren oft mit den neuen gesetzlichen Vorgaben in der Raumplanung. Für den Regierungsrat ist es eine grosse Herausforderung, einen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Ansprüchen zu finden. Die strategischen Standorte (ESP und SAZ) sind gezielt weiterzuentwickeln.

Der Sachplan ADT wird umgesetzt

Der Sachplan Abbau/Deponie/Transporte ADT, dessen Überarbeitung Mitte 2012 abgeschlossen werden konnte, schafft die planerischen Voraussetzungen für eine langfristige Versorgung mit Baurohstoffen – insbesondere Kies – sowie für die Entsorgung von Bauabfällen. Der Controllingbericht ADT 2017 zeigte auf, dass der Sachplan in den Regionalkonferenzen und Regionen umgesetzt wird. Fast alle Regionen haben die Überarbeitung ihrer regionalen ADT-Richtpläne gestartet; der Richtplan der RKBM konnte Ende 2017 nach neuem Sachplan ADT genehmigt werden. Drei weitere Regionen stehen kurz vor der Genehmigung ihrer Richtpläne ADT. Der Bericht zeigte zudem verschiedene Defizite im Bereich ADT auf, besonders in der Datenerhebung.

Der Controllingbericht wurde vom Grossen Rat am 22. November 2017 zur Kenntnis genommen. Mit acht Planungserklärungen forderte der Rat Verbesserungen bei der Berichterstattung, aber auch die Zuweisung der Gesamtverantwortung für die Steuerung des Bereichs ADT beim Kanton an eine Stelle. Die Umsetzung der Planungserklärungen ist im Gange.

Mit KÜO Deponie Eyacher den Deponienotstand bekämpfen

Weil im westlichen Berner Oberland ein Deponienotstand herrscht, wurde nach der knappen Ablehnung der kommunalen Überbauungsordnung Aushubdeponie Eyacher in Thierachern in einer Gemeindeabstimmung eine kantonale Überbauungsordnung (KÜO) erarbeitet. Damit wurde auch einer Planungserklärung im Grossen Rat zum Raumplanungsbericht `14 Rechnung getragen, wonach die Zuständigkeit des Kantons im Bereich ADT gestärkt werden solle, wenn ein Notstand herrsche, wobei die Anliegen der Gemeinden sowie der betroffenen Bevölkerung angemessen zu berücksichtigen seien. Das bestehende Projekt wurde optimiert, um den Anliegen der Betroffenen so weit als möglich entgegen zu kommen. Trotzdem wurde das Vorhaben auf dem Rechtsweg bekämpft. Am 17. Oktober 2017 wurden die Beschwerden gegen die KÜO jedoch letztinstanzlich vom Bundesgericht abgewiesen.

Fazit

Abbau, Deponie, Transporte (ADT) bieten im Kanton Bern grosse Herausforderungen. Der Sachplan ADT ist aus Sicht des Regierungsrats gezielt und konsequent weiter umzusetzen. Dabei sind die Anliegen der Planungserklärungen des Grossen Rats zu berücksichtigen.

Wichtige Funktion der Raumplanung im Bereich Energie

Die Energiepolitik des Kantons konzentriert sich aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebäudebereich und auf die Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien. Sowohl für Neubauten als auch für bestehende Gebäude sollen günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und rationelle Energienutzung geschaffen werden. Das Potenzial an erneuerbaren Energien soll soweit möglich landschafts- und gesellschaftsverträglich erschlossen werden.

In beiden Bereichen ist die Raumplanung gefordert. Mit dem kantonalen Energiegesetz werden die rund 30 grössten Gemeinden im Kanton (die im kantonalen Richtplan bezeichnet werden) zur Erarbeitung eines kommunalen Richtplans Energie verpflichtet. Für alle anderen Gemeinden ist dies zwar freiwillig, wird aber sehr empfohlen; der Kanton unterstützt dabei die Gemeinden finanziell und fachlich. Bisher verfügen 41 Gemeinden und die Regionalkonferenz Oberland-Ost über einen genehmigten Richtplan Energie – weitere Gemeinden sind an der Erarbeitung.

Die Energiewende ist auch raumplanerische Herausforderung

Die Energiewende und die beschlossene Energiestrategie 2050 des Bundes haben auch im Kanton Bern beträchtliche Auswirkungen. Sie sind mit der Energiestrategie des Regierungsrats kongruent. Einschneidend wird die beschlossene Abschaltung des Kernkraftwerks Mühleberg im Jahr 2019 sein. Dessen Rückbau wird auch raumplanerische Fragen aufwerfen bezüglich Deponien oder der Nachnutzung des Standorts.

Potenzial der erneuerbaren Energien verträglich ausschöpfen

Der Kanton Bern hat ein grosses Potenzial für die Energiegewinnung – zum Beispiel in den Bereichen Wasser, Wind, Sonne und Holz. Dessen Nutzung hat allerdings je nach Energieart und Standort unterschiedliche Auswirkungen im Raum. Im kantonalen Richtplan werden deshalb zum Beispiel die Gewässerabschnitte, die sich für die Gewinnung von Energie eignen und solche, bei denen dies ausgeschlossen ist, verbindlich bezeichnet. Zudem werden Gebiete festgelegt, deren Eignung für die Errichtung von Windparks geprüft werden soll resp. bereits festgestellt wurde. Diese wurden aufgrund vom Grossen Rat überwiesener Motionen erneut überarbeitet. Die Anzahl der Windenergieprüfräume wurde in einer Revision des Massnahmenblatts C_21 ausserhalb des periodischen Richtplancontrollings vergrössert, weil die ökonomischen Kriterien «Erschliessungsaufwand» und «Windkoeffizient» nicht mehr berücksichtigt werden. Die Regionalkonferenzen resp. Regionen bestimmen auf dieser Grundlage die eigentlichen Windenergiegebiete. Die Regionen des Berner Juras und des Ob- und Nidwaldens sowie die Regionalkonferenz Emmental verfügen schon seit einigen Jahren über entsprechende Richtplanungen, nun hat auch die Regionalkonferenz Bern-Mittelland diesen Auftrag erfüllt.

Interessenabwägung zwischen Mehrnutzung und Schutz

Für den Regierungsrat ist es entscheidend, die geeigneten Standorte zu bestimmen und in den Interessenabwägungen ein Gleichgewicht zwischen der angestrebten Mehrnutzung an erneuerbaren Energien und dem Schutz der Natur und des Landschaftsbilds zu finden. Es zeigt sich jedoch, dass konkrete Projekte trotz der sorgfältigen Abstimmung und dem Bekenntnis der Bevölkerung zur Energiewende auf Widerstand stossen können.

Fazit

Die raumplanerischen Instrumente müssen gezielt genutzt werden, um in den Interessenabwägungen im Bereich der Energie ein Gleichgewicht zwischen Schutz und Nutzung zu finden und dabei die Ziele der kantonalen Energiestrategie zu erreichen.

BE! Tourismus AG soll den Tourismus besser vermarkten

Die Schwerpunkte der Tourismuspolitik des Kantons sind touristische Infrastrukturen und das Marketing. Unter dem Label «Made in BE! – Best of Switzerland» vermarktet die BE! Tourismus AG zusammen mit den sechs Destinationen den Tourismuskanton. Die BE! Tourismus AG ist eine gemeinsame Gesellschaft der Destinationen und des Kantons und wird aus den Erträgen der Beherbergungsabgabe finanziert. Ihre Gründung 2012 war das Kernstück der Revision des Tourismusentwicklungsgesetzes (TEG), und ihr Ziel ist es, den Tourismus im Kanton Bern künftig besser zu vermarkten. Dem gleichen Ziel dient die Bündelung der Kräfte in den Destinationen für die regionale Vermarktung.

Mit den RTEK die touristische Entwicklung ganzheitlich planen

Der Tourismus hat vielfältige Auswirkungen im Raum. Mit den Richtplananpassungen `10 wurden die Berner Oberländer Regionalkonferenzen resp. Regionen verpflichtet, in einem touristischen Entwicklungskonzept (RTEK) die Entwicklung aus einer ganzheitlichen Sicht

zu planen und insbesondere Schwerpunktgebiete Tourismus sowie Vorranggebiete Natur und Landschaft zu bestimmen. Die Arbeiten dazu haben positive Prozesse der Zusammenarbeit ausgelöst. Gestützt darauf wurden die nötigen räumlichen Festlegungen in die RGSK aufgenommen. Im Richtplancontrolling `18 sollen nun die touristischen Intensivholungsgebiete in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden.

Zweitwohnungsgesetz wird umgesetzt

Seit sechs Jahren erfolgt die Umsetzung der in der eidgenössischen Volksabstimmung angenommenen Zweitwohnungsinitiative. Mit dem Zweitwohnungsgesetz und der Zweitwohnungsverordnung, die am 1. Januar 2016 in Kraft traten, wurden die Vorgaben nach einer langen Phase der Unsicherheit geklärt. Mit der 2016 beschlossenen Teilrevision der Baugesetzgebung, die am 1.4.2017 in Kraft getreten ist, wurden zudem die für die Steuerung des Zweitwohnungsbestandes (Art. 71a BauG; Art. 257 und 265 Steuergesetz) sowie die Umsetzung der eidgenössischen Zweitwohnungsgesetzgebung (Art. 15a BauV) nötigen Bestimmungen erlassen.

Im Kanton Bern haben aktuell 45 Gemeinden einen Zweitwohnungsanteil von über 20% und fallen deshalb unter dieses Gesetz. Nach der Annahme der Initiative war eine starke Zunahme der Baugesuche für Zweitwohnungen zu verzeichnen. Die Anzahl der Zweitwohnungen hat in der Folge im Zeitraum 2012 – 2016 im Kanton als Ganzes und insbesondere in den meisten touristischen Gemeinden weiter zugenommen. In jüngster Zeit gibt es auch Anzeichen, dass die Preise von Zweitwohnungen zum Teil gesunken sind. Es ist zu vermuten, dass auch andere Einflussfaktoren wie der hohe Frankenkurs oder die wirtschaftliche Schwäche in Europa zu dieser Entwicklung beigetragen haben. Die weitere Entwicklung muss beobachtet werden, die Massnahme D_06 «Zweitwohnungen steuern» bleibt unverändert.

Neue Angebote haben räumliche Auswirkungen

Der Klimawandel beeinflusst den Tourismus auch im Kanton Bern. Er führt unter anderem zu einem hohen Druck bei den Bergbahnen. Neben der Erweiterung von Beschneiungsanlagen wird auch das Angebot für den Sommertourismus ausgebaut. An verschiedenen Orten sind Bestrebungen im Gang, rund um die Bergstationen ausgedehnte Sommerangebote bis hin zu Funparks zu ergänzen, was zu Konflikten mit den baurechtlichen Bestimmungen (Bauen ausserhalb der Bauzone nach Bundesrecht) aber auch mit dem Natur- und Landschaftsschutz führen kann. Solche Tendenzen sind nicht nur im Berner Oberland zu beobachten, sondern auch in den übrigen Erholungsgebieten im Kanton.

Fazit

Der Regierungsrat strebt einen nachhaltigen Tourismus an. Es muss ein Ausgleich zwischen den wachsenden Ansprüchen der Freizeitgesellschaft und dem Schutz von Natur und Landschaft unter Berücksichtigung der Anliegen der Wirtschaft und der Umwelt gesucht werden.

Agrarpolitik 2014-17 des Bundes brachte grosse Umwälzungen

Die Landwirtschaft ist auch im Kanton Bern weiterhin im Umbruch. Der strukturelle Veränderungsprozess hält in allen Regionen an; besonders stark betroffen ist der Milchsektor. Die Agrarpolitik 2014-2017 des Bundes stellte insbesondere die Direktzahlungen als agrarpolitisches Kernelement auf eine neue Basis. Das Direktzahlungssystem wurde stärker auf die gesellschaftlich erwarteten Leistungen ausgerichtet und entsprechend differenziert. Es wurden sieben Beitragskategorien festgelegt: Die Kulturlandschaftsbeiträge, die Versorgungssicherheitsbeiträge, die Produktionssystembeiträge, die Ressourceneffizienzbeiträge, die Biodiversitätsbeiträge, die Landschaftsqualitätsbeiträge sowie die Einzelkulturbeiträge. Insgesamt hat sich die Landwirtschaft gut an die damit einhergehenden Veränderungen adaptiert. Die Agrarpolitik 2018–2021 brachte keine grundsätzlichen Veränderungen, weder finanzpolitisch noch instrumentell.

Am 24. September 2017 stimmte das Volk dem neuen Verfassungsartikel 104a (Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“) deutlich zu. Der Regierungsrat ist wie die Initiantin (WAK-SR) des neuen Artikels der Ansicht, dass die Umsetzung keinen expliziten und unmittelbaren Gesetzgebungsprozess erfordert.

Der Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes und besonders der Fruchtfolgeflächen wurde mit den Teilrevisionen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes und des kantonalen Baugesetzes massgebend verstärkt (s. Schwerpunktthema Kapitel 3). Die Umsetzung der neuen rechtlichen Vorgaben ist anspruchsvoll. Sie löst auch einen Mehraufwand im kantonalen Vollzug und zusätzliche Informationsbedürfnisse der Betroffenen aus. Mit der neuen Internetseite www.be.ch/boden werden die Informationen zum Umgang mit den Böden an einem Ort gebündelt und die vollzugsbezogenen Zuständigkeiten aufgezeigt.

Fehlende Grundlagen erschweren die Interessenabwägung

Für eine zielgerichtete und effiziente raumplanerische Interessenabwägung sowie generell im Hinblick auf die Realisierung von Vorhaben, die Boden benötigen oder verändern, sind fehlende Bodeninformationen oft ein Problem. Nicht zuletzt aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen ist die Einsicht gewachsen, dass die qualitativen Informationen über die einzelnen Böden im Kanton Bern ungenügend sind und dringend verbessert werden müssen. Flächendeckende Bodeninformationen ermöglichen, das Richtige möglichst am richtigen Ort tun (standortgerechte Produktions-, Infrastruktur- und Raumplanungsentscheide), die rechtlichen Vorgaben möglichst effizient zu vollziehen und die knappen Mittel möglichst zielgerichtet einzusetzen, (Interessen abwägen und Prioritäten setzen). Damit besteht ein grosses öffentliches Interesse.

Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats hat dies ebenfalls erkannt und befürwortet die Erarbeitung einer flächendeckenden Bodenkarte für den Kanton Bern. Ein Konzept dafür ist in Arbeit – doch ist abzusehen, dass zur Umsetzung umfangreiche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Dabei ist die Koordination mit dem Bund zu gewährleisten: Die Expertengruppe des Bundes für die Überprüfung des Sachplans FFF empfiehlt, die Bodeninformationen schweizweit deutlich zu verbessern.

Fazit

Der Regierungsrat ist sich der Bedeutung besserer Bodeninformationen bewusst und unterstützt die Bestrebungen für eine flächendeckende Bodenkarte. Dabei ist die Koordination mit dem Bund sicherzustellen.

Wirtschaftlichkeit im Berner Wald stärken

Die Wirtschaftlichkeit ist im Berner Wald eine zentrale Herausforderung. Wenn der Wald nicht nachhaltig bewirtschaftet wird, leidet auch die Biodiversität, der Schutzwald büsst an Wirkung ein und die Holzverarbeitungskette gerät in Schwierigkeiten. Die Holznutzung ist gemäss der Forststatistik des Bundes in den letzten zehn Jahren um ca. 30 % gesunken. Die Holzvorräte stagnieren auf hohem Niveau. Es besteht eine intakte Nachfrage nach Holz, die jedoch mehrheitlich durch Importe gedeckt wird. Damit fehlt den Waldbesitzenden der Anreiz, ausreichend Holz zu schlagen. Dies hat auch negative Auswirkungen auf die Programme zur Schutzwaldpflege und zur Waldbiodiversität, soweit lichtbedürftige Arten gefördert werden sollen. Dafür sind der Anteil Totholz und die Zahl der vertraglich gesicherten Reservate steigend.

Regionale Waldpläne müssen aktualisiert werden

Nachdem die Erstellung eines kantonalen Waldplans nicht Eingang ins kantonale Waldgesetz fand, bilden die regionalen Waldpläne weiterhin die wichtigste behördenverbindliche Grundlage zur Steuerung und Kontrolle der Entwicklungen im Wald. Aktuell bestehen 28 regionale Waldpläne, die den ganzen Kanton abdecken. Viele dieser Waldpläne sind fünfzehn- bis zwanzigjährig und sollten aktualisiert werden. Dafür wurde im Frühling 2018 ein Projekt gestartet. Die neue Generation der Waldpläne wird die Waldfunktionen und die Ansprüche an den Wald noch breiter darstellen und besser mit der Raumpla-

nung ausserhalb des Waldes verzahnt sein. Die Ausarbeitung der regionalen Waldpläne bleibt Aufgabe der Waldabteilungen.

Der Wald steht unter Druck

Die veränderten Rahmenbedingungen in der Raumplanung wirken sich auch auf die Stellung des Waldes aus. Der Schutz und die wirtschaftliche Bedeutung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, insbesondere der Fruchtfolgeflächen FFF, sind gestiegen. Der Druck aus dem Siedlungsgebiet und aus den knapper werdenden Bauzonen auf den Wald steigt. Mit einer Änderung im Bundes-Waldgesetz wurde das nationale Interesse am Bau von Anlagen zur Produktion und zum Transport erneuerbarer Energien als gleichrangiges Interesse zur Walderhaltung erklärt. Auch wurden Möglichkeiten geschaffen, in bestimmten Fällen auf einen Rodungsersatz zu verzichten oder mit der Festlegung von statischen Waldgrenzen die weitere Ausdehnung des Waldes ins Kulturland zu verhindern. Damit sollen Fruchtfolgeflächen oder landwirtschaftlich genutzte Gebiete, wo die Waldfläche durch natürlichen Einwuchs zunimmt, geschont werden. Der kantonale Richtplan unterstützt die Umsetzung dieser neuen bundesrechtlichen Regelungen.

Fazit

Eine nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der Wälder soll mit aktualisierten regionalen Waldplänen gelenkt und gesichert werden.

Hauptziel D

4.2.4 Wohn- und Arbeitsstandorte differenziert aufwerten

Die Qualität der Ortsplanungen ist weiterhin unterschiedlich. Häufig fehlen gesamtheitliche konzeptionelle Überlegungen, die sicherstellen können, dass sich die Gemeinden räumlich qualitativ entwickeln. Vielfach werden nur punktuelle Anpassungen vorgenommen.

Die Herausforderungen für die Gemeinden in der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) werden im Schwerpunktkapitel (Kapitel 3) eingehend dargestellt. Deshalb wird nachfolgend nur auf einzelne weitere Aspekte im Zusammenhang mit den Ortsplanungen eingegangen.

Qualität der Ortsplanungen ist sehr unterschiedlich

Die Qualität der Ortsplanungen ist weiterhin sehr unterschiedlich – und leider teilweise sogar schlecht. Sie werden häufig als «Pflichtübung» betrachtet, die mit möglichst wenig Aufwand absolviert werden soll. Aus einer Gesamtsicht gemachte konzeptionelle Überlegungen zur Siedlungsentwicklung und zur Landschaft als wichtige Entscheidungsgrundlagen fehlen in der Regel. Die Vorschriften werden möglichst offen formuliert; der Wille zur langfristigen Steuerung fehlt. Die Bedeutung einer guten Planung für die Entwicklung der Gemeinden und damit für ein lebenswertes Wohn- und Arbeitsumfeld wird vielfach zu wenig erkannt. Auch im Zusammenhang mit Schutzanliegen (z.B. ISOS oder Denkmalschutz) ist es essentiell, über gute konzeptionelle Grundlagen zur Siedlungsentwicklung zu verfügen, damit den Anforderungen, die auch die Gerichte stellen, Genüge getan wird.

Ortsbildschutz mit der SEin in Einklang bringen

Bei der Umsetzung von SEin ist die Siedlungsqualität ein zentrales Thema. Die qualitätsvolle Weiterentwicklung der Siedlung und der Ortsbilder sind entscheidend für die Akzeptanz in der Bevölkerung. Gepflegte Ortsbilder sind für die Identität wichtig, sind aber auch – in Kombination mit einer relativ intakten Umwelt – ein Standortvorteil für die wirtschaftliche Entwicklung. Ortsbildschutz bedeutet nicht, dass keine Entwicklung möglich ist. Wie er in der SEin berücksichtigt werden kann, wird in einer neuen Arbeitshilfe für die Ortsplanung zu diesem Thema aufgezeigt (erschienen 2018). Zudem soll eine neue Massnahme in den Richtplan eingefügt werden. Im Auftrag des Grossen Rates (im Rahmen der Teilrevision des BauG) überarbeitet die kantonale Denkmalpflege

zudem zurzeit das Bauinventar und reduziert die darin verzeichneten Baudenkmäler und Baugruppen.

Ungenügende
Verknüpfung mit den
RGSK

Bei der Erarbeitung der RGSK stellen die Regionalkonferenzen und Planungsregionen (s. Kapitel 4.2.6) eine enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden sicher. Die RGSK sind auch mit dem kantonalen Richtplan eng abgestimmt. Deshalb erstaunt es, dass die Gemeinden die RGSK nicht als «ihr» Planungsinstrument betrachten. Ihre Inhalte werden noch zu wenig oder gar nicht in die kommunalen Planungen umgesetzt. In den täglichen Planungsarbeiten verfolgen die Gemeinden andere Ziele. Für viele Gemeinden kann Wachstum immer noch nur durch Einzonungen sichergestellt werden. Die Erkenntnis, dass dies nicht stimmt, ist noch nicht überall angekommen.

Abstimmung mit den
Naturgefahren macht
Fortschritte

Wie in der Massnahme D_03 des kantonalen Richtplans vorgesehen, verfügen nun alle Gemeinden über eine Gefahrenkarte. Diverse Gemeinden haben bereits eine aktualisierte Gefahrenkarte. Die Umsetzung in den Ortsplanungen macht Fortschritte. Bei der grossen Mehrheit derjenigen Gemeinden, welche die Gefahrenkarte in der Ortsplanung noch nicht umgesetzt haben, ist die Umsetzung in Arbeit oder ist das Gefahrenpotenzial gering.

Gemeinden müssen den
Gewässerraum
ausscheiden

Eine besondere Herausforderung für die Gemeinden ist die Ausscheidung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung. Das revidierte Gewässerschutzgesetz verlangt die Ausscheidung von Gewässerräumen entlang aller oberirdischen Gewässer. Bei Flüssen und Bächen umfasst der Gewässerraum sowohl das Gerinne als auch die beiden Uferbereiche (Korridor). Im Kanton Bern sind die Gemeinden für die Festlegung zuständig. Es ist ihre Aufgabe, die Vorschriften in der Ortsplanung sinnvoll umzusetzen und den Gewässerraum in der baurechtlichen Grundordnung oder in Überbauungsordnungen grundeigentümerverbindlich festzulegen. Der Kanton unterstützt sie mit umfangreichen Grundlagen (s. www.be.ch/gewaesserentwicklung). Die Gemeinden sind jedoch im Verzug mit der Umsetzung; die Vorgabe des Bundes, den Gewässerraum bis Ende 2018 auszuschneiden, kann in vielen Fällen nicht erreicht werden.

Umsetzung BMBV kommt
nur schleppend voran

Ebenfalls ein Auftrag an die Gemeinden ist die Umsetzung der Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV), mit der die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Bern umgesetzt wird. Mit der schweizweiten Harmonisierung der Baubegriffe soll eine wesentliche Vereinfachung für Bauherren und ihre Auftragnehmer erreicht werden. Die Gemeinden müssen ihre Baureglemente entsprechend anpassen. Es zeichnet sich ab, dass der gesetzlich vorgesehene Termin für die Umsetzung der BMBV (31.12.2020) in mehreren Gemeinden nicht eingehalten werden kann.

Fazit

Im Bereich der Ortsplanungen haben die Gemeinden anspruchsvolle Aufgaben. Neben der Umsetzung von SEin müssen sie verschiedene Aufgaben von Bund und Kanton umzusetzen. Der Regierungsrat erwartet, dass vermehrt eine Gesamtsicht eingenommen und die Qualität der Ortsplanungen steigen wird.

Halteplätzen für
schweizerische Fahrende
werden realisiert

In der Septembersession 2016 hat sich der Grosse Rat des Kantons Bern klar für den Rahmenkredit für die Finanzierung der Planung und Realisierung neuer Halteplätze für schweizerische Fahrende ausgesprochen. Somit werden in Erlach, Herzogenbuchsee und Muri b. Bern neue Plätze geplant und gebaut. Diese wurden in den Richtplananpassungen `16 auch in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Die Erarbeitung der planerischen Grundlagen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist im Gang. Schon vorher konnten einige provisorische Plätze geschaffen werden, die allerdings nicht langfristig gesichert sind.

Geeignete Standorte werden nicht zur Verfügung gestellt

Gleichzeitig hat der Grosse Rat einen Kredit für einen Transitplatz für ausländische Fahrende in Meisberg zurückgewiesen. Er gab dem Regierungsrat den Auftrag, mit dem Bund über eine Kostenübernahme zu verhandeln und wenn dies nicht zum Erfolg führe, einen geeigneten kostengünstigeren Standort entlang der Autobahn-Transitachse A1 und A5 zu evaluieren. Die Verhandlungen mit dem Bund wurden intensiv bis auf höchster Ebene geführt, waren jedoch leider nicht erfolgreich. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) bot allerdings ein Grundstück beim Rastplatz Wileroltigen an. Für einen Transitplatz an diesem Ort laufen nun die Vorarbeiten, um dem Grossen Rat ein entsprechendes Kreditgeschäft zu unterbreiten.

Fazit

Für den Regierungsrat geniesst die Bereitstellung von Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma eine hohe Priorität. Er appelliert an die Gemeinden und Grundeigentümer, für eine gute Zusammenarbeit Hand zu bieten.

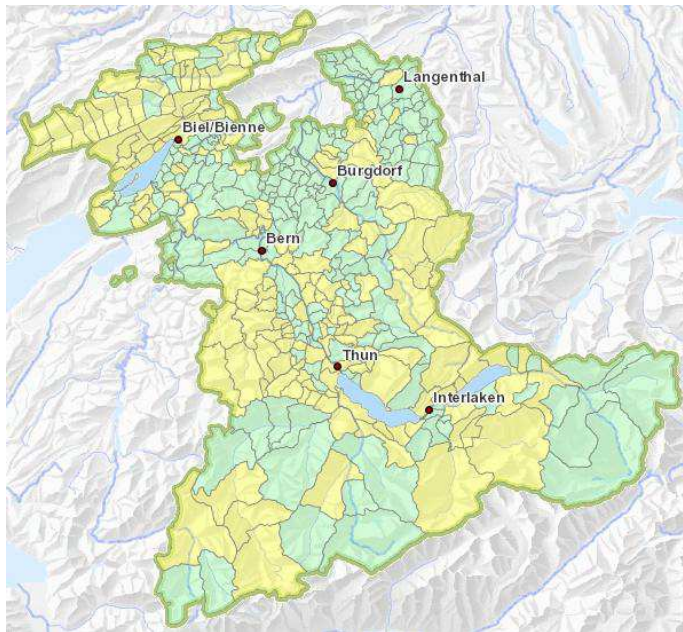
ÖREB-Kataster wird flächendeckend eingeführt

In den Ortsplanungen ist ein Quantensprung auf instrumenteller Ebene im Gang: Bis zum 1. Januar 2020 soll der Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREBK) schweizweit eingeführt werden. Als Pendant zum Grundbuch, das die privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen darstellt, soll der ÖREBK aktuell und zuverlässig Auskunft geben, welche Beschränkungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Erlassen für die einzelnen Grundstücke gelten. Der ÖREB-Kataster schafft Transparenz und erhöht die Rechtssicherheit. Die Nutzungsplanungen der Gemeinden sind ein wichtiger Teil der insgesamt siebzehn Themen, welche der ÖREB-Kataster umfasst.

Nachdem sich der Kanton Bern als einer von acht Kantonen an der ersten Etappe der Einführung des ÖREBK beteiligte und im Januar 2014 den Kataster für fünf Pilotgemeinden aufschaltete, läuft die Einführung flächendeckend im Kanton gemäss einem Programm, das mit den Gemeinden vereinbart wurde (www.be.ch/oerebk). Dabei unterstützt der Kanton Gemeinden, welche bei der Ersterfassung des Katasters zusammenarbeiten, mit erheblichen Mitteln aus dem Rahmenkredit für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung, gestützt auf die Planungsfinanzierungsverordnung.

ÖREB-Kataster ist vor allem organisatorische Herausforderung

Die Einführung des ÖREB-Katasters ist vor allem eine grosse organisatorische Herausforderung. Sie hat bei den Gemeinden den positiven Effekt, dass die oft unübersichtlichen planerischen Grundlagen geordnet und benutzerfreundlich aufbereitet werden. Die Sicherung einer hohen Qualität der Daten, die im Zusammenspiel zwischen den Gemeinden und ihren Datentreuhändern (in der Regel Geometer) entstehen, ist allerdings eine grosse Herausforderung.



Grün: Gemeinden, für die der ÖREBK im Geoportal aufgeschaltet ist (Stand: August 2018)

Digitale Pläne sollen rechtsverbindlich werden

Die Digitalisierung im Bereich der Ortsplanung wird mit dem Projekt «Digitale Nutzungsplanung» (dNPL) weiter vorangetrieben. Bis Ende 2019 sollen die technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Planungen zur Vorprüfung und Genehmigung durch den Kanton nur noch elektronisch eingereicht und elektronisch bearbeitet werden. Auf die Papierversion soll künftig verzichtet und die Vorschriften und Pläne ab 2020 in elektronischer Form genehmigt werden. Zukünftig wird die elektronische und nicht mehr die physische Form rechtsverbindlich sein. Die bestehenden Nutzungspläne werden in die elektronische Form überführt.

Fazit

Für den Regierungsrat sind die Einführung des ÖREBK und der digitalen Nutzungsplanung (dNPL) wichtige Bausteine im Hinblick auf E-Government.

Hauptziel E

4.2.5 Natur und Landschaft schonen und entwickeln

Das Biodiversitätskonzept und die Agrarpolitik des Kantons geben neue Grundlagen für den Bereich der Ökologie und Landschaft.

Biodiversitätskonzept setzt die Strategie des Bundes um

Die Strategie Biodiversität Schweiz des Bundes von 2012 und der Aktionsplan, der 2017 vom Bundesrat verabschiedet wurde, bilden neue Grundlagen für den Bereich Natur und Landschaft auf eidgenössischer Ebene. Mit dem Biodiversitätskonzept Kanton Bern zeigt der Regierungsrat, wie diese im Kanton umgesetzt werden sollen. 2015 genehmigte der Regierungsrat den ersten Konzeptteil. Dieser definiert den Auftrag, die Vision, die Handlungsgrundsätze sowie sechs Handlungsfelder mit einem Zeithorizont von insgesamt 16 Jahren. Der zweite Konzeptteil (genehmigt 2016) ordnet den sechs Handlungsfeldern in Form von jeweils vier vierjährigen Umsetzungsprogrammen konkrete, überprüfbare mittelfristige Ziele zu. Im dritten Konzeptteil schliesslich (in Erarbeitung) soll die Strategie mit dem Sachplan Biodiversität räumlich konkretisiert werden.

Ökologische Infrastruktur definieren

Ein Massnahmenblatt im Sachplan Biodiversität betrifft die ökologische Infrastruktur (öI). Der Bundesrat hat den Auftrag gegeben, die öI zu definieren. Darunter werden Kern- und Vernetzungsgebiete verstanden, die stellenweise mit künstlichen Verbindungsele-

menten ergänzt werden. Der Kanton Bern beteiligt sich zusammen mit den Organisationen der Pärke im Kanton Bern an Pilotprojekten und auch an einem Projekt zur ökologischen Infrastruktur im Mittelland.

Fazit

Der Regierungsrat erachtet die Biodiversitätsstrategie des Bundes und das kantonale Biodiversitätskonzept als wichtige und gute Grundlagen. Die Massnahmen sollen zielgerichtet umgesetzt werden.

Landschaftqualitätsprojekte haben sich etabliert

Mit der Agrarpolitik 2014 – 17 des Bundes wurden Massnahmen der Landwirtschaft für die Ökologie und für die Landschaftsqualität auf eine neue Grundlage gestellt: Aufgrund der Direktzahlungsverordnung (DZV) können Beiträge für Biodiversitätsförderflächen und Landschaftsqualität ausbezahlt werden. Dies unterstreicht die grosse Bedeutung der Ökologie und eröffnet die Möglichkeit, die Pflegeleistungen der Bauern und Bäuerinnen für die Landschaft abzugelten. An der Umsetzung der Landschaftsqualitätsprojekte (LQ) beteiligen sich seit 2015 mehr als 80% der Landwirtschaftsbetriebe. Mit der Übernahme der Projekt- und Vollzugsträgerschaft für die Vernetzungsprojekte durch den Kanton auf Anfang 2017 verbunden war die Neuorientierung der Vernetzungsprojekte. Basierend auf den bestehenden kommunalen und regionalen Projekten wurden für elf Projektperimeter Vernetzungsprojekte erarbeitet, die vom BLW Ende 2016 genehmigt wurden.

Druck auf die Landschaft hält an

Der Druck auf die Landschaft hält an, zum Beispiel durch landwirtschaftliche (Ökonomie-)Gebäude, den Ausbau der erneuerbaren Energien oder durch touristische Bauten und Anlagen. In den Ortsplanungen hat der Bereich Landschaft zudem nach wie vor einen schweren Stand. Es werden nur in Ausnahmefällen ganzheitliche Planungen unter Einbezug der Landschaft erstellt (s. Kapitel 4.2.4).

Neue Grundlagen für eine kohärente Landschaftspolitik

Der Bund will die Landschafts-, Pärke- und Biodiversitätspolitik weiterentwickeln und stärken. So sollen z.B. das Landschaftskonzept Schweiz LKS aktualisiert und das NFA-Programm Landschaft ab 2020 mit mehr Mitteln ausgestattet werden. Auf diese Herausforderungen will der Regierungsrat mit einer kohärenten Landschaftspolitik reagieren.

Fazit

Mit einer kohärenten Landschaftspolitik soll auf die Herausforderungen in diesem Bereich reagiert werden.

Hauptziel F

4.2.6 Funktionale Räume und regionale Stärken fördern

Mit den RGSK wurde die Planung auf der regionalen Stufe verbessert. Daneben ist die konkrete Unterstützung von Projekten wichtig – zum Beispiel mit den regionalen Naturpärken.

Die Erarbeitung der RGSK hat wertvolle Prozesse ausgelöst

Im Jahr 2017 wurden die sieben Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) der zweiten Generation vom Kanton als regionale Teilrichtpläne genehmigt. Damit wurden die Planungsinstrumente weiter verbessert. Die RGSK stimmen die Gesamtverkehrs- und Siedlungsentwicklung auf Stufe Region mittel- bis langfristig ab. Sie werden nach den entsprechenden kantonalen Vorgaben durch die Regionalkonferenzen resp. die Planungsregionen erarbeitet. Mit einem Synthesebericht bewertete und priorisierte der Kanton die Verkehrs- und Siedlungsmassnahmen der einzelnen RGSK.

In den Perimetern der bernischen Agglomerationen sind die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung in den RGSK enthalten (s. Kapitel 4.2.2). Die Agglomerationsprogramme sind vor allem auf konkrete Infrastruktur- und Planungsmassnahmen und de-

ren Mitfinanzierung durch den Bund ausgerichtet. Dagegen haben die RGSK als regionale Richtpläne einen mittel- bis langfristigen Charakter.

Gute Noten bei der Evaluation von SARZ

Auch in der Evaluation der Strategie für Agglomerationen und Regionale Zusammenarbeit (SARZ) erhielten die RGSK gute Noten. Für den Regierungsrat sind sie wichtige und zweckmässige Planungsinstrumente, die sich sowohl als Träger für die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung als auch als Grundlage für die kantonale Prioritätensetzung im Bereich Siedlung und Verkehr etabliert haben. Sie sind auch deshalb unverzichtbar, weil die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes für die Ausscheidung von neuen Bauzonen eine regionale Abstimmung voraussetzt.

RGSK 2021: Mit kleinem Aufwand aktuell halten

In der Evaluation von SARZ wurde verschiedentlich bemängelt, dass die Aktualisierung der RGSK grossen Aufwand verursache und der Vierjahresrhythmus eine grosse Belastung darstelle. Wegen der hohen Bedeutung der regionalen Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die sich weiterentwickeln muss, ist aber ein solcher Rhythmus unabdingbar, zumal auch die Agglomerationsprogramme nach derselben Periodizität überarbeitet werden müssen. Die RGSK 2021 (wegen der Verschiebung der Agglomerationsprogramme auf Bundesebene werden auch die RGSK ein Jahr später aktualisiert) sollen mit geringem Aufwand bewältigt werden können – es soll nur eine Bereinigung und Konsolidierung der bestehenden Massnahmen geben.

Fazit

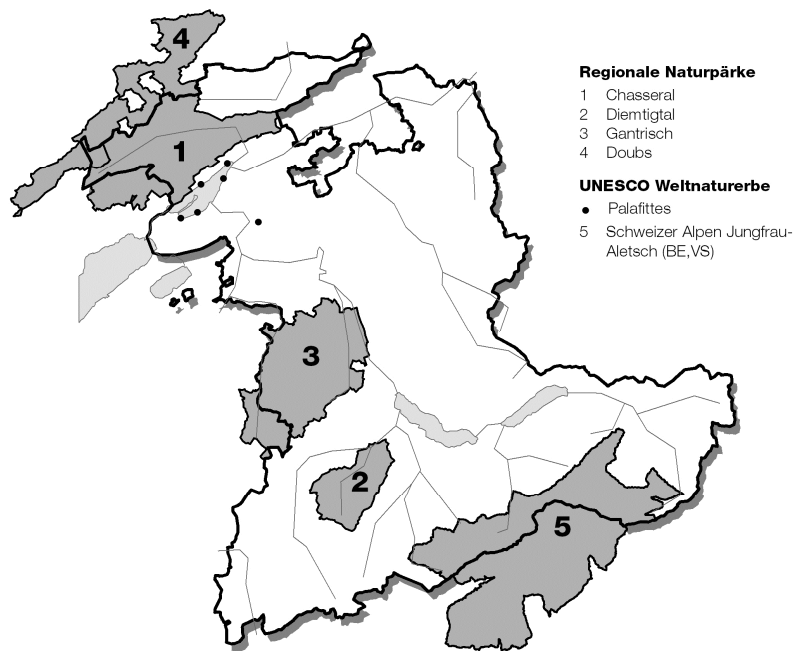
Der Regierungsrat erachtet die RGSK als wichtige und wertvolle Planungsinstrumente auf regionaler Stufe, verbunden mit den Agglomerationsprogrammen Verkehr + Siedlung. Mit der periodischen Weiterentwicklung – mit möglichst geringem Aufwand – soll ihre Aktualität gewährleistet werden.

Regionale Naturparks:
Nachhaltige Entwicklung
im ländlichen Raum

Für die regionale Entwicklung sind die regionalen Naturparks von grosser Bedeutung. Damit wird eine langfristig angelegte Verbindung von ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Zielen der Regionalentwicklung angestrebt. Sie haben im ländlichen Raum mannigfaltige Entwicklungen ausgelöst, sind etabliert, werden aber zum Teil noch zu wenig wahrgenommen. Im Kanton Bern gibt es vier regionale Naturparks: Die drei kantonsübergreifenden Parks Gantrisch (BE/FR), Chasseral (BE/NE) und Parc naturel régional du Doubs (JU/NE/BE) sowie der regionale Naturpark Diemtigtal (BE). Der Kanton fördert und unterstützt die im Kanton Bern gelegenen regionalen Naturparks nach den im Richtplan formulierten Grundsätzen.

Zwei UNESCO Welterbe
als wichtige Stätten

Dazu kommen das UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau-Aletsch (SAJA), das seit 2001 auf der Welterbe-Liste der UNESCO figuriert und je hälftig in den Kantonen Bern und Wallis liegt. 2011 hinzugekommen ist das UNESCO Welterbe Palafittes - Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen, das eine Auswahl von 111 der beinahe 1'000 bekannten archäologischen Pfahlbaustationen in sechs Ländern um die Alpen (Schweiz, Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien und Slowenien) umfasst. Im Kanton Bern liegen sechs dieser Standorte.



Die Regionalen Naturpärke und die UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau Aletsch und Palafittes.

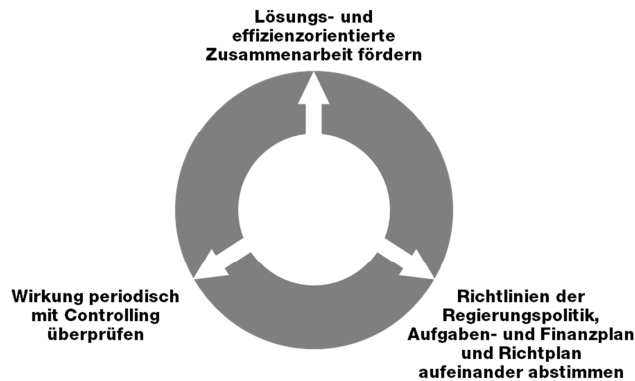
NRP trägt zur Stärkung der Regionen bei

Ebenfalls zur Stärkung der Regionen trägt die Neue Regionalpolitik (NRP) bei. Dafür arbeitet der Kanton eng mit den regionalen Partnern (Regionalkonferenzen bzw. Planungsregionen) zusammen. Der Kanton unterstützt innovative, wertschöpfungsstarke Projekte mit Darlehen und Beiträgen unter Beteiligung des Bundes. Das kantonale Umsetzungsprogramm 2016-2019 zur Neuen Regionalpolitik bildet dazu die Grundlage. Schwerpunkte sind Tourismus, Industrie und Cleantech sowie Projektförderung in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit, Bildung, Soziales und Gesundheit.

Fazit

Die regionalen Naturpärke und die UNESCO-Weltnaturerbe sowie die Neue Regionalpolitik bringen wichtige Impulse für die ländlichen Gebiete. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung sollen sie aus Sicht des Regierungsrats gefördert und weiterentwickelt werden.

4.3 Drei organisatorische Hauptziele



Hauptziel G

4.3.1 Lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit fördern

Die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in den Regionalkonferenzen und anderen regionalen Gremien sowie im Verein Hauptstadtregion Schweiz bewährt sich.

Die Evaluation von SARZ ergibt eine insgesamt positive Bewertung

Im Rahmen der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) wurde 2005 das Regionalkonferenz-Modell für die verbindliche regionale Zusammenarbeit der Gemeinden entwickelt. Die Strategie wurde 2016 einer externen Evaluation unterzogen. Die externen Evaluatoren kamen zusammenfassend zum Schluss, dass SARZ die ursprünglich gesteckten Ziele weitestgehend erreicht hat und insgesamt positiv zu bewerten ist, wobei gewisse Optimierungen angeregt wurden. Der Regierungsrat würdigte die Evaluation in seinem Bericht vom 16. August 2017 zuhanden des Grossen Rats und unterbreitete dem Grossen Rat seine Schlussfolgerungen in Form von Leitsätzen.

Rechtliche, institutionelle und instrumentelle Grundlagen haben sich bewährt

Der Regierungsrat schliesst sich der positiven Beurteilung der Evaluation SARZ an. Aus seiner Sicht haben sich die bestehenden rechtlichen, institutionellen und instrumentellen Grundlagen bewährt, so dass im Moment kein Anlass für eine grundlegende strategische Neuausrichtung oder für substanzielle Anpassungen der rechtlichen Grundlagen zu SARZ besteht. Die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden soll auch künftig gefördert, aber auch eingefordert werden. Die Einführung von Regionalkonferenzen bleibt weiterhin freiwillig («bottom-up»-Ansatz), ihre flächendeckende Einführung wird aber nach wie vor angestrebt. Das Nebeneinander von Regionen mit einer Regionalkonferenz und solchen ohne Regionalkonferenz, aber anderen regionalen Organisationen (Planungsregion, regionale Verkehrskonferenz, Kulturförderungsgemeindeverband usw.), bedingt zwar höheren Koordinationsaufwand, wird aber weiterhin akzeptiert. Die Gesamtverkehrsplanung und deren Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) und die Erfüllung der regionalen Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik müssen in den für die Regionalkonferenzen geltenden Perimetern koordiniert werden.

Der Grosse Rat nahm in der Novembersession 2017 Kenntnis vom regierungsrätlichen Bericht und verabschiedete dazu mehrere Planungserklärungen. Die Arbeiten für die Umsetzung der Planungserklärungen wurden 2018 an die Hand genommen.

Das Raumkonzept Schweiz als Orientierungsrahmen

Das Raumkonzept Schweiz, das der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) als Orientierungshilfe für ihre raumwirksamen Tätigkeiten 2012 verabschiedeten, wurde auch vom Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis genommen und als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe für die raumwirksamen Tätigkeiten im Kanton Bern bestimmt. Der Kanton Bern ist von drei Handlungsräumen betroffen: Dem grossstädtisch geprägten Handlungsraum «Hauptstadtregion Schweiz», dem klein- und mittelstädtisch geprägten Handlungsraum «Jurabogen» und dem alpinen Handlungsraum «Westalpen». Während der Verein arcjurassien.ch schon seit 2008 die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Neuenburg, Jura, Waadt und Bern fördert, sind im Handlungsraum «Westalpen» bisher keine institutionellen Zusammenarbeitsformen ersichtlich.

Hauptstadtregion Schweiz mit sieben Schlüsselthemen

Stark vorangetrieben wurde die Zusammenarbeit in der Hauptstadtregion Schweiz. Mitglieder des 2010 gegründeten Vereins sind die fünf Kantone, Bern, Neuenburg, Freiburg, Solothurn und Wallis sowie zahlreiche Städte, Gemeinden und Regionalorganisationen. Der Verein will die Hauptstadtregion als innovativen Lebens- und Wirtschaftsraum von nationaler und internationaler Bedeutung stärken. Dabei fokussiert er sich auf sieben Schlüsselthemen: Politzentrum, Gesundheitsstandort, Smart Capital Region, Cluster Food & Nutrition, Wirtschafts- und Raumentwicklung, Verkehr und Zweisprachigkeit.

Raumplanung: Top-Entwicklungsstandorte

Im Bereich der Raumplanung definierte die Hauptstadtregion Schweiz 23 Top-Entwicklungsstandorte, die sich u.a. durch eine sehr gute Erschliessung, ein grosses Potenzial an künftigen Arbeitsplätzen und kurz- bis mittelfristig verfügbaren Flächen verfügen. Im Kanton Bern sind dies die ESP Biel/Bienne Masterplan, Biel/Bienne Bözingenfeld, Bern Bahnhof Masterplan, Bern Ausserholigen, Bern Wankdorf/Ostermundigen, Thun Thun-Nord sowie der kantonsübergreifende ESP Niederbipp/Oensingen.

Fazit

Der Regierungsrat will die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden weiterhin fördern, aber auch einfordern. Die flächendeckende Einführung von Regionalkonferenzen wird weiterhin angestrebt, wird aber nicht erzwungen. Auf überkantonaler Ebene hat die Hauptstadtregion Schweiz für den Regierungsrat eine übergeordnete strategische Bedeutung.

Hauptziel H

4.3.2 Richtlinien der Regierungspolitik, Aufgaben- und Finanzplan und Richtplan aufeinander abstimmen

Um eine kohärente strategische Planung im Kanton Bern zu erreichen, sind die politische Planung, die Aufgaben- und Finanzplanung sowie die räumliche Planung aufeinander abzustimmen.

Mit dem Einbezug der räumlichen Aspekte in die strategischen Planungen des Kantons wird dem Umstand Rechnung getragen, dass um die 70 Prozent aller Entscheide in Politik und Verwaltung direkte oder indirekte Auswirkungen auf den Raum haben. Eine enge Abstimmung der verschiedenen Planungen – politisch, finanziell und räumlich – ist ein wichtiges Anliegen des Regierungsrats. Diese Abstimmung ist verwaltungsintern auf Stufe der Generalsekretariate angesiedelt: Sie erfolgt in der Konferenz Raum / Verkehr / Wirtschaft KRWV, in der alle Direktionen und die Staatskanzlei vertreten sind. Darin werden sowohl die Weiterentwicklung des kantonalen Richtplans wie auch laufend konkrete übergeordnet abstimmungsbedürftige Geschäfte behandelt.

Fazit

Die KRWV hat für die Abstimmung raumwirksamer Geschäfte untereinander und mit den anderen strategischen Planungen im Kanton eine wichtige Funktion.

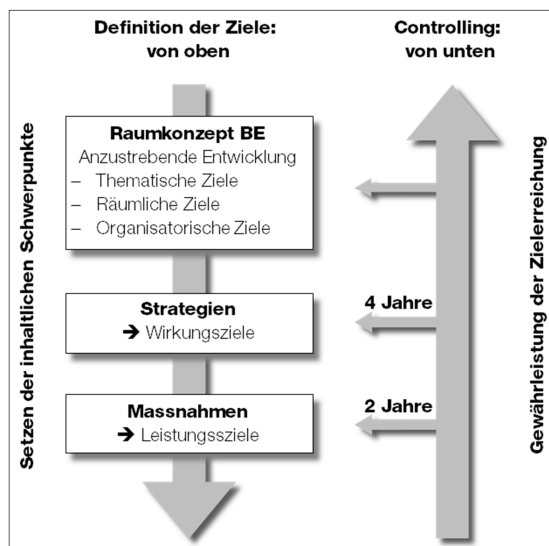
Hauptziel I

4.3.3 Wirkung periodisch mit Controlling prüfen

Nur mit einem periodischen Controlling und der stetigen Aktualisierung können Planungen ihre Funktion im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung erfüllen.

Periodisches Controlling
alle zwei Jahre

Bereits bei der Neukonzipierung des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 wurde festgelegt, dass er periodisch einem Controlling und wo nötig einer Aktualisierung unterzogen werden soll. Alle zwei Jahre wird die Umsetzung der Massnahmen des Richtplans geprüft und diese wo nötig aktualisiert (Leistungscontrolling). Alle vier Jahre wird zusätzlich geprüft, ob der Richtplan als Ganzes Wirkung in die richtige Richtung hat (Wirkungscontrolling auf der Stufe der Strategien).



Grundlage für das Wirkungscontrolling bilden Gespräche mit allen Direktionen und den Regionen sowie die Raumbbeobachtung; die Ergebnisse fliessen auch in den Raumplanungsbericht. Diese Diskussionen sind sehr fruchtbar und haben dazu geführt, dass die Abstimmung der raumwirksamen Themen stetig verbessert werden kann.

Gesamtüberprüfung zeigt
Wirksamkeit des
Controllings

Die Gesamtüberprüfung des Richtplans, welche 2014 parallel zur Anpassung der Richtplaninhalte Siedlung an das revidierte RPG vorgenommen wurde, bestätigte das Funktionieren dieser Controllingmechanismen. Sie zeigte, dass damit der Richtplan tatsächlich aktuell gehalten wurde.

Fazit

Der Regierungsrat erachtet die periodische Überprüfung der Planungsinstrumente als Schlüssel für eine nachhaltige Raumentwicklung.

5 Bauen

Der Schwerpunkt der kantonalen Tätigkeiten im Bereich «Bauen» liegt – gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes – bei den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Er umfasst die Feststellung der Zonenkonformität sowie die Entscheide über Ausnahmegewilligungen nach Artikel 24ff. RPG. Weitere Schwerpunkte liegen in der Beratung der Gesuchstellenden bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen sowie der Baubewilligungsbehörden im Baubewilligungsverfahren. Das Baubewilligungsverfahren selber soll vereinfacht und künftig elektronisch abgewickelt werden.

5.1 Bauen ausserhalb der Bauzonen

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen hat eine hohe Bedeutung im Kanton Bern. Dafür gilt – wie in der ganzen Schweiz – Bundesrecht.

Für das Bauen ausserhalb der Bauzonen gelten hauptsächlich das Raumplanungsgesetz (RPG) und die Raumplanungsverordnung (RPV) des Bundes. Alle Kantone haben die Bundesregeln gleichermassen umzusetzen. Für den Kanton Bern, mit seinen vielgestaltigen, regional unterschiedlichen Baukulturen, ergeben sich damit verschiedenartige Herausforderungen.

Rund 30 Prozent der Grundflächen aller Gebäude liegen ausserhalb der Bauzonen

Gemäss einer neueren Statistik des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE)¹ beträgt im Kanton Bern der Anteil der Grundflächen der Gebäude ausserhalb der Bauzonen 30 % des Gesamtgebäudebestands. (2'089 ha von total 7'044 ha). Damit ist er deutlich höher als der schweizerische Durchschnitt von 20 %. In diesen Gebäuden wohnen 112'792 und arbeiten 49'828 Personen (11.3 % der Bevölkerung resp. 8.0 % der Beschäftigten). Von den jährlich rund 20'000 Baugesuchen und -anfragen im Kanton Bern betreffen rund 4'500 das Gebiet ausserhalb der Bauzonen. Das Bauen ausserhalb der Bauzone hat somit eine grosse Bedeutung für den Kanton Bern.

Die Beratung durch die kantonale Behörde bewährt sich

Seit Jahren liegt die Anzahl Geschäfte für das Bauen ausserhalb der Bauzonen bei einer unverändert hohen Anzahl von rund 4'500 Geschäften. Von den 4'503 Geschäften, die im Jahr 2017 vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) als zuständige kantonale Behörde bearbeitet wurden, betrafen unter anderem 1'264 Voranfragen, 2'652 Baugesuche und 261 Beratungen der Baubewilligungsbehörden. Von den 2'652 Baugesuchen betrafen 929 zonenkonforme Gesuche und 1'724 Ausnahmegesuche. Bis auf 7 zonenkonforme sowie 26 Ausnahmegesuche wurden alle Gesuche bewilligt. Von den 29 Entscheiden, die bei der Oberinstanz angefochten wurden, wurden alle bis auf 3 erstinstanzlichen Entscheide bestätigt. Damit zeigt sich, dass sich die Unterstützung der Gesuchstellenden und Baubewilligungsbehörden durch die zuständige kantonale Behörde bei Fragen zu Lösungen und/oder zum Vorgehen bewährt und hilft, zu bewilligungsfähigen Möglichkeiten zu gelangen.

Restriktive Praxis bei der Beurteilung altrechtlicher Wohngebäude

Der Kanton Bern verfolgte eine grosszügige Bewilligungspraxis bei Volumenerweiterungen nach aussen bei altrechtlichen Wohngebäuden, indem die einschlägigen Bestimmungen zu Gunsten der Bauwilligen ausgelegt wurden. Im Kanton Bern stellte man sich auf den Standpunkt, dass sich die Wohnfläche pro Person seit 1972 in etwa in dem Ausmass vergrössert hat, wie sie nach den vom Bundesrecht in Prozenten festgelegten Erweiterungsmöglichkeiten maximal zugestanden werden konnten. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) legten die

¹ ARE, Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen, Standbericht 2016

Vorschriften im Frühjahr bzw. Sommer 2016 aber wesentlich enger aus. Aufgrund der Intervention des ARE musste der Kanton Bern daher seine Praxis im Herbst 2016 ändern. Mit einer parteiübergreifenden Delegation aus Oberländer Nationalräten, Regierungsstatthaltern sowie dem Bund einigte man sich dann im Herbst 2017 wieder auf etwas mehr Spielraum in der Bewilligungspraxis. Trotzdem dürfen seither Ausnahmegewilligungen zur Volumenerweiterung bei altrechtlichen Wohngebäuden nur noch sehr restriktiv erteilt werden.

Zur laufenden Revision des Bundesrechts

Das weitgehende Bauverbot ausserhalb der Bauzonen eckt politisch immer wieder an und wird kritisch hinterfragt. Es wurde vom Bundesgesetzgeber seit 1998 in immer kürzeren Abständen gelockert und mit zusätzlichen Ausnahmen angereichert. Auch 2018 steht mit der zweiten Etappe der Revision des RPG eine erneute Gesetzesrevision auf der Traktandenliste von Bundesrat und Parlament. Der Kanton Bern setzt sich dafür ein, dass die Vorschriften vereinfacht, die regionalen Besonderheiten besser berücksichtigt, die gut erschlossenen Gebäudevolumen mit Wohnanteil zu zeitgemässen Wohnzwecken ausgebaut werden können und die restriktive Regelungen für die Volumenerweiterung bei altrechtlichen Wohngebäude gelockert werden.

Fazit

Der Regierungsrat erwartet, dass die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der zweiten Teilrevision des RPG deutlich vereinfacht werden und Möglichkeiten geschaffen werden, besser auf die verschiedenen räumlichen Voraussetzungen einzugehen.

5.2 Baubewilligungsverfahren vereinfachen

Mit dem Projekt elektronisches Baubewilligungsverfahren «eBau» soll das Verfahren vereinfacht und künftig elektronisch abgewickelt werden.

In Zukunft soll der Baubewilligungsprozess im ganzen Kanton durchgängig elektronisch erfolgen. Mit der Einführung von «eBau» werden die Prozesse in Zukunft effizienter, effektiver und damit wirtschaftlicher und kundenfreundlicher abgewickelt. Damit setzt der Kanton die im Grossen Rat einstimmig überwiesene Motion Steiner-Brütsch 228/2013 sowie eine Planungserklärung des Grossen Rats zum Raumplanungsbericht '14 um.

Rund 3,5 Mio. Franken/Jahr können eingespart werden

Etwa 20'000 Baugesuche werden pro Jahr im ganzen Kanton eingereicht. Damit verbunden sind etwa 350'000 Postsendungen mit rund 28 Millionen Seiten Papier. Jedes dritte Gesuch muss zurückgewiesen und nachgebessert werden, weil es unvollständig ist. 32 Formulare und 13 unterschiedliche elektronische Baulösungen sind im Einsatz. Mit «eBau» lassen sich bei Gemeinden, Baugesuchstellern und dem Kanton rund 3,5 Millionen Franken pro Jahr einsparen. Davon profitieren alle Nutzerinnen und Nutzer.

eBau startet 2018. Die Kosten übernimmt der Kanton

Das webbasierte System «eBau» wird seit 2015 unter der Leitung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) entwickelt. Im Sommer 2018 startete der Pilotbetrieb. Voraussichtlich Ende 2018 wird die neue Dienstleistung im ganzen Kanton eingeführt. Der Kanton übernimmt die Investitions- und Betriebskosten. Die Nutzerinnen und Nutzer brauchen lediglich eine zeitgemässe Informatikinfrastruktur mit aktueller Office-Software und einem Internetzugang.

Wie funktioniert das künftige elektronische Verfahren?

Das neue System funktioniert ähnlich wie das Ausfüllen der Steuererklärung mit TaxMe. Die Bauherrschaften und Projektverfassenden können ihr Gesuch online erfassen und mit sämtlichen Unterlagen bei der Gemeinde einreichen. Die Nutzerinnen und Nutzer werden dabei vom System geführt. Bis zur gesetzlichen Anpassung etwa 2020 müssen die Baupläne und das Freigabeformular noch von Hand unterschrieben und bei den

Bewilligungsbehörden in Papierform eingereicht werden. Auch der Bauentscheid ist noch wie bis anhin per Post zu eröffnen.



Der Flyer für die Pilotanwendung von eBau

Ab ca. 2020 soll das Baubewilligungsverfahren durchgängig digital und damit papierlos erfolgen

Im Endausbau soll «eBau» alle benötigten Daten digital übermitteln können. Es soll zudem wichtige Informationen wie Grundstückdaten erkennen und die entsprechenden Rubriken automatisch ausfüllen sowie Statistikwerte für das Gebäude- und Wohnungsregister weiterleiten. Voraussichtlich ab 2020 wird das Baubewilligungsverfahren im Kanton Bern nur noch elektronisch abgewickelt. Das Vernehmlassungsverfahren zur dafür erforderlichen Teilrevision der Baugesetzgebung wurde im 2. Quartal 2018 durchgeführt. Der Entscheid im Grossen Rat ist 2019 vorgesehen.

Fazit

Die Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens, und damit die Umsetzung von eBau, ist für den Regierungsrat ein wichtiges Ziel auch im Hinblick auf die künftige eGovernment-Strategie des Kantons.

6 Ausblick: Die Anpassung des kantonalen Richtplans

Handlungsbedarf wird in Richtplananpassungen umgesetzt

In den einzelnen Kapiteln wurde jeweils ein kurzes Fazit gezogen und ein Ausblick gemacht, welche Herausforderungen prioritär angegangen werden müssen. Die konkrete und kurzfristige Umsetzung des Handlungsbedarfs erfolgt im kantonalen Richtplan. Dessen Anpassungen werden parallel zur Behandlung des vorliegenden Raumplanungsberichts im Grossen Rat der öffentlichen Mitwirkung und Vernehmlassung unterzogen.

Für die Aktualisierungen der Massnahmen sind zwei Formen möglich: Die Anpassung oder die Fortschreibung:

Anpassung:
Regierungsbeschluss,
Mitwirkung, Bundes-
genehmigung

Anpassungen² umfassen inhaltliche bzw. materielle Änderungen oder die Aufnahme neuer Massnahmen in den Richtplan. Sie werden durch den Regierungsrat zur Mitwirkung freigegeben, der öffentlichen Mitwirkung und Vernehmlassung unterzogen und nach dem Beschluss durch den Regierungsrat durch den Bund genehmigt.

Fortschreibung:
Die JGK beschliesst

Als Fortschreibung³ wird die Zuteilung zu einem neuen Koordinationsstand oder die Aktualisierung einer Massnahme ohne inhaltliche Auswirkungen (z.B. Aktualisierungen der Grundlagen etc.) bezeichnet. Fortschreibungen werden von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion beschlossen. Es ist keine Mitwirkung und keine Bundesgenehmigung erforderlich.

Im Anhang 2 wird eine Übersicht über alle Aktualisierungen gegeben. Detaillierte Informationen sind im Internet unter der Adresse www.be.ch/richtplan zu finden.

² Art. 11 Abs. 1 und 2 Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV SR 700.1) und Art. 117 Abs. 2 Bauverordnung (BauV BSG 721.1)

³ Art. 11 Abs. 3 RPV und Art. 117 Abs. 3 BauV

Anhang 1: Auflagen und Aufträge aus der Bundesgenehmigung des Richtplans

Im Rahmen der Kenntnisnahme des Richtplans 2030 am 30. November 2016 hat der Grosse Rat folgende Planungs-erklärung beschlossen: «Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat 2018 im Rahmen des Raumplanungsberichts schriftlich dar, wie er die Auflagen und Aufträge aus dem Genehmigungsbrief des Bundesrats vom 4. Mai 2016 umsetzt, für deren Festschreibung der Bund eine gesetzliche Grundlage hat, und welche Massnahmen er diesbezüglich ergriffen hat». Die Auflagen und Aufträge aus der Bundesgenehmigung mit Kurzkomentaren:

3. Die Zielsetzung A21, wonach das Siedlungsgebiet bis 2039 auf gesamthaft höchstens 28 400 ha wachsen soll, wird unter dem Vorbehalt genehmigt, dass
 - a) der Kanton innert zwei Jahren nach Genehmigung des Richtplans und danach jeweils im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung über Umfang und konkrete räumliche Anordnung der regionalen Festlegung von Siedlungserweiterungsgebieten Bericht erstattet;
 - b) der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen von 82 200 ha gemäss Sachplan des Bundes gesichert bleibt.
 ➔ s. zu a) Kapitel 4.2.1, zu b) Kapitel 3.5
4. Die Zielsetzung A32, wonach Wohn- und Mischzonen (inkl. Kernzonen) bis 2029 gesamthaft höchstens um 525 ha auf 17 530 ha wachsen sollen, wird unter dem Vorbehalt genehmigt, als
 - a) der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan des Bundes und
 - b) eine Auslastung der Wohn-, Misch- und Kernzonen des Kantons von mindestens 100 % gemäss «ARE-Methode» des Kantons Bern gewährleistet bleiben.
 ➔ s. zu a) Kapitel 3.5, zu b) Kapitel 4.2.1
8. Der Kanton wird aufgefordert, im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung:
 - a) den Richtplan um Aussagen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zu ergänzen oder gegenüber dem Bund darzulegen, wie der Kanton den geeigneten Rahmen für die Massnahmen schafft;
 ➔ Das Thema wird im Strategiekapitel D1 (inkl. der neuen behördenverbindlichen Strategie D16) im Richtplan ergänzt.
 - b) Massnahmenblatt A_05 Baulandbedarf Arbeiten bestimmen dahingehend anzupassen, dass die Einzonung von Arbeitszonen immer im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung zu erfolgen hat.
 ➔ Wurde als Fortschreibung im Rahmen der Richtplananpassungen `16 ergänzt.
9. Der Kanton prüft im Rahmen der Weiterentwicklung seines Richtplans die Ergänzung der Karte zum Raumkonzept mit strategischen Elementen zum Thema Verkehr.
 ➔ Die Karte des Raumkonzepts ist statisch, sie soll längere Zeit Bestand haben. Deshalb ist es nicht möglich, strategische Projekte aufzunehmen. Im Bereich des Strassenverkehrs wurde eine Hierarchisierung vorgenommen und nur die Hauptverbindungen aufgenommen. Im Bereich Eisenbahn wäre eine Differenzierung zwischen S-Bahn-Netz und übrigen Netzen theoretisch möglich. Weil aber die Linien ausserhalb des auf Bern konzentrierten S-Bahn-Netzes ebenfalls eine wichtige Erschliessungsfunktion haben, wird darauf verzichtet.
10. Der Kanton wird aufgefordert, innert zwei Jahren nach Genehmigung des Richtplans, über die vom Kanton erhobenen Baulandreserven sowie das grob abgeschätzte Potenzial der Nutzungsreserven sowie dessen weitere Präzisierung durch die Gemeinden zu berichten.
 ➔ s. Kapitel 4.2.1
11. Der Kanton wird aufgefordert, im Rahmen der vierjährigen Berichterstattung darzulegen, wie sich die Werte der Raumnutzerdichte (RN-Dichte) bei den Gemeinden entwickelt haben, auch bei jenen, welche eine Dichte über dem Richtwert der RN-Dichte aufweisen.
 ➔ s. Kapitel 4.2.1

Anhang 2: Liste der Anpassungen des Richtplans

Diese Übersicht zeigt, wo der Richtplan im Rahmen der Richtplananpassungen '18 aktualisiert werden soll. Die Aktualisierungen im Einzelnen sind den Mitwirkungsunterlagen im Internet zu entnehmen (www.be.ch/richtplan).

Legende Abkürzungen

Nr.: Nummerierung Strategien oder Massnahmenblatt

Anp.: Anpassungsbedarf: **F:** Fortschreibung (geringfügige Änderungen, ohne Mitwirkung), **A:** Anpassungen (mit Mitwirkung), **NEU:** Neuer Inhalt, **streichen:** Massnahme streichen, **–** keine Aktualisierung

Nr.	Inhalt	Anp.
Raumkonzept Kanton Bern		
	Die Karte der räumlichen Hauptziele wird mit den neuen Zentren der 4. Stufe (aus den Richtplananpassungen '16) ergänzt	F
Aktualisierungen im Strategieteil		
Kapitel B	– Kapitel «Luftverkehr» wird grundlegend überarbeitet; damit wird das Leitbild Luftverkehr ersetzt. – Weitere geringfügige Aktualisierungen im Kapitel B	A
Kap. C4	Geringfügige Aktualisierungen	F
Kap. C7	Aktualisierung Abschnitte Räumliche Aspekte der Spital- und der Alters- und Behindertenpolitik	F
D1	Das Thema «Preisgünstiger Wohnraum» wird in das Kapitel D1 «Ortsplanungen» aufgenommen	A
Aktualisierungen im Massnahmenteil		
A_01	Baulandbedarf Wohnen bestimmen	–
A_02	Streusiedlungsgebiete	–
A_03	Kriterien für Weilerzonen nach Art. 33 RPV	–
A_04	Vorgaben für die Erstellung von Golfplätzen	F
A_05	Baulandbedarf Arbeiten bestimmen	–
A_06	Fruchtfolgeflächen schonen	F
A_07	Siedlungsentwicklung nach Innen (SEIn) fördern	–
A_08	Prioritäre Siedlungsentwicklungen Wohnen von kantonaler Bedeutung fördern	–
B_01	Verkehrsintensive Vorhaben: Verkehr, Siedlung und Umwelt abstimmen	A
B_02	Massnahmen Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung	A
B_03	Im internationalen und nationalen Schienenverkehr Prioritäten aus bernischer Sicht festlegen	–
B_04	Im öffentlichen Regional-, Agglomerations- und Ortsverkehr Prioritäten setzen	A
B_06	Das Nationalstrassennetz fertigstellen	F
B_07	Strassennetzplan aktualisieren	A
B_08	Lärmschutz Strassenverkehr vollziehen	A
B_09	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte	F
B_10	Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr bestimmen	–
B_11	Verkehrsmanagement	F
B_12	Velorouten mit kantonaler Netzfunktion (Sachplan Veloverkehr)	F
B_13	Das Nationalstrassennetz ausbauen (Engpassbeseitigung)	NEU
B_14	Güterverkehrs- und Logistikkonzept für den Kanton Bern erarbeiten	NEU
B_15	Versorgungsrouten für Ausnahmetransporte	NEU
C_01	Zentralitätsstruktur	–
C_02	Zuordnung der Gemeinden zu den Raumtypen gemäss Raumkonzept Kanton Bern	F
C_03	Politik für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit umsetzen	F
C_04	Kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) realisieren	F
C_07	Landwirtschaft regional differenziert fördern	streichen

Nr.	Inhalt	Anp.
C_08	Ortsplanung und Energieversorgung abstimmen	A
C_09	Bedarfsgerechte Versorgung mit Telekommunikations- und Postdienstleistungen anstreben	-
C_11	Nachhaltige Waldbewirtschaftung	A
C_12	Verjüngung, Wiederbewaldung und Pflege von Wäldern mit Schutzfunktion	A
C_14	Abbaustandorte mit übergeordnetem Koordinationsbedarf	A
C_15	Abfallentsorgungsanlagen von kantonaler Bedeutung (Sachplan Abfall)	A
C_16	Entwicklung der Universität und der Pädagogischen Hochschule Bern sicherstellen	-
C_17	Entwicklung der Schulstrukturen	-
C_18	Energieerzeugungsanlagen von kantonaler Bedeutung	-
C_19	Öffentliche Wasserversorgung sichern	-
C_20	Wasserkraft in geeigneten Gewässern nutzen	F
C_21	Anlagen zur Windenergieproduktion fördern	A
C_22	Schlüsselstellen Holzlogistik	streichen
C_23	Touristische Entwicklung räumlich steuern	A
C_24	Swiss Innovation Park Biel/Bienne realisieren	F
C_25	Räumliche Voraussetzungen für die Umsetzung der Justizvollzugsstrategie 2017 – 2032 schaffen	A
C_26	Standortkonzentration der Berner Fachhochschule	A
C_27	Öffentliche Abwasserentsorgung sichern	A
D_01	Landschaftsprägende Bauten	-
D_03	Naturgefahren in der Ortsplanung berücksichtigen	F
D_04	Technische Risiken in der Ortsplanung berücksichtigen (Störfallvorsorge)	-
D_06	Zweitwohnungsbau steuern	-
D_07	Nachnutzung von Kantonsgrundstücken in der ZöN sicherstellen	-
D_08	Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende schaffen	-
D_09	Zunahme der Waldflächen verhindern	-
D_10	Ortsbilder erhalten, aufwerten und entwickeln	NEU
E_01	Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft fördern	-
E_02	Besondere Verantwortung im Lebensraum- und Artenschutz wahrnehmen	-
E_03	Überregionale Verbreitungshindernisse für Wildtiere abbauen	-
E_04	Biodiversität im Wald	F
E_05	Gewässer erhalten und aufwerten	F
E_06	Aufbau und Betrieb von Parks von nationaler Bedeutung nach NHG	-
E_07	UNESCO-Welterbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (SAJA)	-
E_08	Landschaften erhalten und aufwerten	A
E_09	Bundesinventare nach Art. 5 NHG berücksichtigen	-
E_10	Umsetzung der Bundesinventare nach Art. 18a NHG	-
E_11	Gemischtwirtschaftlich genutzte Gebiete gezielt weiterentwickeln	-
E_12	UNESCO-Welterbe Palafittes – Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen	-
F_01	Umsetzung der Neuen Regionalpolitik	-
G_01	Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene	-
H_01	Die Bewirtschaftung des Richtplans und die Koordination des raumwirksamen Handelns sicherstellen	-
I_01	Raumbeobachtung aufbauen und betreiben	F
R_01	Zusammenarbeit im Raum Biel - Seeland - Jurasüdfuss - Berner Jura fördern	streichen
R_05	Gewässerlebensraum Birs nachhaltig aufwerten	-
R_06	Linkes Bielerseeufer sanieren	F
R_07	V-Projekt Jungfrauregion	-
R_08	Gewässerrichtplan Hasliaare	-
R_09	Gewässerrichtplan Kander	-
R_10	Grimsel-Tunnel	F