

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 105-2017
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☒
 Geschäftsnummer: 2017.RRGR.314
 Eingereicht am: 24.05.2017
 Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Lanz (Thun, SVP) (Sprecher/in)
 Dumermuth (Thun, SP)
 Costa (Langenthal, FDP)
 Riem (Iffwil, BDP)
 Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Nein 08.06.2017

RRB-Nr.: 1264/2017 vom 22. November 2017
 Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Kantonaler Einzonungspool für pragmatische Lösungen bei Ein- und Umzonungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, das von Gemeinden aufgrund autonomer Entscheidungen nicht genutzte Einzonungspotenzial in einen kantonalen Einzonungspool einzulegen. Das im kantonalen Einzonungspool befindliche Einzonungspotenzial soll auf Antrag der Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, wenn

1. eine beantragte Ein- oder Umzonung anders innert nützlicher Frist nicht möglich ist
2. die Ein- oder Umzonung nicht den Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sowie der kantonalen Wirtschaftsstrategie widerspricht
3. eine Ein- oder Umzonung mit übergeordneten Interessen gerechtfertigt werden kann

Vor einer Entscheidung soll insbesondere auch das Beco angehört werden. Neue Rechtsgrundlagen sind nur zu schaffen, falls dies absolut zwingend ist.

Begründung:

Der Kanton hat aufgrund von komplexen Berechnungen den einzelnen Gemeinden vorgegeben, ob und allenfalls wie viel Land noch ein- bzw. umgezont werden kann. Die Resultate dieses relativ starren Mechanismus führen zu problematischen Einzonungsbeschränkungen, die teilweise

klar den Zielen des kantonalen Raumkonzepts und somit dem kantonalen Richtplan widersprechen. Demgegenüber wollen andere Gemeinden, wie etwa Köniz und Zollikofen, das ihnen aufgrund der erwähnten Berechnungen zugestandene Einzonungspotenzial gar nicht nutzen. Dies zeigt, dass die angestrebte Raumentwicklung im Kanton Bern nicht nur mit Modellrechnungen gesteuert werden kann, sondern dass zusätzliche Überlegungen angestellt und Gewichtungen vorgenommen werden müssen.

Die Haltung des für die Berechnungen zuständigen Amts für Gemeinden und Raumordnung (AGR) wird teilweise als zu wenig lösungsorientiert empfunden. Dies liegt auch daran, dass sich das AGR auf seine Berechnungen stützt und kaum bereit ist, davon abzuweichen, selbst wenn es dafür auch raumplanerisch gute Gründe gäbe. Dahinter steht wohl die Befürchtung, dass ein Abweichen von den Berechnungen bei einer einzelnen Gemeinde ein Präjudiz auch für andere schaffen und damit eine Kettenreaktion auslösen könnte.

Die Schaffung eines Einzonungspools könnte dem Kanton ermöglichen, Einzelfälle pragmatischer anzugehen und seine eigenen Berechnungen im Lichte übergeordneter Zielsetzungen – namentlich raumplanerischen, aber auch wirtschaftspolitischen – einer zukunftsgerichteten Wertung zu unterziehen. So könnten Härtefälle und Widersprüche zu den Zielen des kantonalen Richtplans vermieden und pragmatische Lösungen gefördert werden. Wird ein solcher kantonaler Einzonungspool nicht geschaffen, sind die kantonalen Wachstumsziele, die in verschiedenen Strategien erwähnt sind, gefährdet.

Ein entsprechendes Instrument kennt der Kanton im Übrigen bereits im Abbau- und Deponiebereich.

Zu betonen ist, dass es den Motionären nicht darum geht, die raumplanerischen Ziele zu unterlaufen. Vielmehr soll dem Kanton ein Instrument für pragmatische Lösungen in die Hand gegeben werden, mit dem berechtigten Einzelfällen besser Rechnung getragen werden kann.

Weil die Motionäre mehr Pragmatismus und nicht mehr Regulierung anstreben, sind allenfalls notwendige neue Rechtsgrundlagen auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

Begründung der Dringlichkeit: Den Motionären sind verschiedene konkrete Projekte bekannt, bei denen aufgrund der Haltung des Kantons eine Blockade droht, obwohl die Projekte den raumplanerischen Zielsetzungen des Kantons entsprechen. Um derartige Blockaden zu verhindern, wäre es sinnvoll, wenn möglichst rasch ein kantonaler Einzonungspool eingeführt und so mehr Spielraum für pragmatische Lösungen geschaffen würde.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Motion zielt offensichtlich auf die Bemessung des Ein- und Umzonungsbedarfs für Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) ab, denn nur für diese wird mit einem Berechnungsmodell die maximale Grösse pro Gemeinde berechnet. Einzonungen von Arbeitszonen werden mit der Ar-

beitzonenbewirtschaftung beurteilt. Der kantonale Richtplan, der diese Regelungen enthält, wurde am 2. September 2015 vom Regierungsrat beschlossen (RRB 1032/2015) und am 4. Mai 2016 vom Bundesrat genehmigt (Richtplan 2030). Er setzt die Vorgaben des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes (SR 700) um, das die Siedlungsentwicklung nach innen und den Stopp der Zersiedlung zum Ziel hat. In der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) und den entsprechenden Vollzugsanweisungen, insbesondere den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB), werden quantitative Vorgaben für die maximale Grösse der WMK im Kanton insgesamt gemacht.

Im kantonalen Richtplan kommt ein zweistufiges Verfahren für die Bestimmung der Grösse der WMK zur Anwendung. Im Strategieteil wird bestimmt, dass die WMK in den 15 Jahren zwischen 2014 und 2029 nicht mehr als 525 ha wachsen dürfen (Strategie A32). Damit wird ein Grenzwert gesetzt, der nicht überschritten werden darf. Es handelt sich also nicht um ein Kontingent, das der Kanton frei verteilen kann. In der Massnahme A_01 werden die Regeln für die Bestimmung des Baulandbedarfs Wohnen für die einzelnen Gemeinden festgesetzt. Die Berechnung erfolgt jeweils bei Revisionen oder Teilrevisionen der Ortsplanungen, also verteilt über die ganze Laufzeit des Richtplans.

Aufgrund der quantitativen Vorgaben des Bundes und um alle Gemeinden über die ganze Laufzeit gleich zu behandeln, muss ein relativ starres Berechnungsmodell angewendet werden. Damit wird die Regelung, die sich seit der Neukonzeption des Richtplans 2002 bewährt hat und von den Gerichten in mehreren Fällen gestützt wurde, grundsätzlich weitergeführt. Es gelten jedoch andere Kriterien, vorab das wichtige Kriterium der Dichte.

Das Berechnungsmodell stützt sich auf das Raumkonzept des Kantons Bern und die darin definierten Raumtypen und Zentralitäten der Gemeinden. Es berücksichtigt die dadurch erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, die Nutzungsdichte sowie die vorhandenen Bauzonenreserven in den bestehenden WMK.

Gemeinden, die keine Einzonungen von WMK vornehmen können, verfügen entweder über grössere Bauzonenreserven und/oder sind unterdurchschnittlich dicht bebaut. Es liegt an den Gemeinden, die vorhandenen Potenziale aktiv zu bearbeiten und auf eine bessere Nutzung hinzuwirken. Der Kanton bietet dazu verschiedene Hilfsmittel (siehe www.be.ch/sein).

Damit raumplanerisch sinnvolle Entwicklungen gemäss Raumkonzept gezielt unterstützt werden können, sind in der Massnahme A_01 zwei Ausgleichsmechanismen enthalten, die demjenigen gleichen, der in der Motion gefordert wird:

«Gestützt auf ein vom Kanton genehmigtes Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) können Schwerpunkte der Wohnentwicklung bestimmt werden, welche über dem theoretischen kommunalen Bedarf liegen

- *wenn sie vom Kanton als prioritäres Siedlungsentwicklungsgebiet Wohnen in den kantonalen Richtplan (Massnahmenblatt A_08) aufgenommen wurden*
- *wenn in anderen Gemeinden der zugestandene Baulandbedarf auf dem Gemeindegebiet nicht ausgeschöpft wird und für diesen innerregionalen Ausgleich ein verbindlich festgelegtes Vorgehen gemäss RGSK unter Berücksichtigung der Zentralitätsüberlegungen vorliegt».*

Im Massnahmenblatt A_08 sind – gestützt auf die RGSK – 28 aus kantonaler Sicht prioritäre Entwicklungsgebiete Wohnen festgelegt. Eine Ein- oder Umzonung dieser Gebiete ist möglich, auch wenn die Standortgemeinde keinen tatsächlichen Wohnbaulandbedarf geltend machen

kann. Damit wird sichergestellt, dass kantonal bedeutsame Wohnbauprojekte, die dem kantonalen Raumkonzept entsprechen, nicht blockiert werden. Härtefälle und Widersprüche zu den Zielen des kantonalen Richtplans sollen so vermieden werden. Beispielsweise wird es der Stadt Thun als kantonalem Zentrum möglich, bedeutende Neueinzonungen (Siegenthalergut, 5.0 ha) und Umzonungen (Bahnhof West / Güterbahnhof; Rosenau-Scherzlingen) konkret umzusetzen, obwohl sie gemäss kantonalem Berechnungsmodell keinen tatsächlichen Wohnbaulandbedarf geltend machen kann.

Der innerregionale Siedlungsflächenausgleich als zweiter Ausgleichsmechanismus stellt gewissermassen einen Einzonungspool auf regionaler Ebene dar. Er wurde erstmals im RGSK der Region Seeland.Biel/Bienne behördenverbindlich verankert, vom Kanton genehmigt und kann angewendet werden. Den anderen Regionalkonferenzen und Regionen steht ebenfalls die Möglichkeit offen, einen Ausgleichsmechanismus in ihre RGSK aufzunehmen. Die regionale Ebene ist wesentlich besser geeignet für den Ausgleich als die kantonale Ebene. Die Umverteilung erfolgt konsensual unter den Gemeinden im entsprechenden Perimeter. Der Regierungsrat erachtet einen Ausgleich «quer durch den ganzen Kanton» als raumplanerisch nicht sinnvoll und politisch nicht opportun, weil er dem Geist der Gemeindeautonomie widerspricht.

Die Regelungen in der Massnahme A_01 des kantonalen Richtplans genügen aus Sicht des Regierungsrats, um die Ziele des Raumkonzepts aktiv zu verfolgen und dabei unter den strengen quantitativen Vorgaben des Bundesrechts eine gewisse Flexibilität zu wahren. Die bestehende Massnahme mit einem kantonalen Einzonungspool zu ergänzen würde das ausgewogene Berechnungsmodell aus dem Gleichgewicht bringen. Die Festlegungen in der Massnahme A_01 müssten deshalb grundsätzlich überarbeitet werden, damit die Vorgaben des Bundesrechts weiterhin zu erfüllen sind. Dies lehnt der Regierungsrat ab, weil die Massnahme erst seit der Genehmigung durch den Bund am 4. Mai 2016 angewendet werden kann. Vorerst sollen Erfahrungen mit den Neuregelungen gesammelt und im Rahmen der nächsten Richtplan-Controllingrunden ausgewertet werden. Er beantragt deshalb Ablehnung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat