



Bericht

**Bericht des Regierungsrats
an den Grossen Rat**

Raumplanungsbericht 2014

Regierungsrat des Kantons Bern
August 2014

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.

Bestell-Nr.

14.01d

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Das Instrument des Raumplanungsberichts	4
3	Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern	5
3.1	Herausforderung Raumplanung als politisches Thema	5
3.2	Herausforderung Teilrevision des Raumplanungsgesetzes	6
3.3	Herausforderung Siedlungsentwicklung nach innen	8
3.4	Herausforderung Schutz des Kulturlandes	9
3.5	Herausforderung Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative	9
3.6	Weitere übergeordnete Herausforderungen	10
4	Die Raumplanung im Kanton Bern	11
4.1	Sechs inhaltliche Hauptziele	11
	Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren	11
	Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen	13
	Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen	14
	Wohn- und Arbeitsstandorte differenziert aufwerten	19
	Natur und Landschaft schonen und entwickeln	21
	Funktionale Räume und regionale Stärken fördern	22
4.2	Drei organisatorische Hauptziele	25
	Lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit fördern	25
	Richtlinien der Regierungspolitik, Aufgaben- und Finanzplan und Richtplan aufeinander abstimmen	27
	Wirkung periodisch mit Controlling prüfen	28
5	Bauen	29
5.1	Bauen ausserhalb der Bauzonen	29
5.2	Baubewilligungsverfahren vereinfachen	30
6	Ausblick: Die Anpassung des kantonalen Richtplans	31
	Anhang: Liste der Anpassungen des Richtplans	32

1 Das Wichtigste in Kürze

Die Raumplanung im Kanton Bern ist im Umbruch: Mit der erhöhten politischen Aufmerksamkeit für dieses Thema und der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung steht sie vor neuen Herausforderungen. Die Siedlungsentwicklung nach innen wird zum wichtigsten Thema der nächsten Jahre.

Der Boden wird mehrheitlich haushälterisch genutzt

Der Boden im Kanton Bern wird mehrheitlich haushälterisch genutzt. Dieses Fazit wurde im letzten Raumplanungsbericht im Jahr 2010 gezogen – und es gilt im Prinzip heute noch. Dies zeigt die Bauzonenstatistik 2012 des Bundes. Trotzdem ist die Raumplanung im Kanton im Umbruch. Auslöser sind neue Anforderungen, die an die Nutzung des Raumes gestellt werden.

Neue Ausgangslage durch die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes

Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG), die am 3. März 2013 im Kanton Bern mit einer Zweidrittelmehrheit noch deutlicher als im schweizerischen Durchschnitt angenommen wurde, führt zu einer neuen Ausgangslage. Die Siedlungsentwicklung nach innen, das verdichtete Bauen und der Grundsatz «Innenentwicklung kommt vor Aussenentwicklung» erfordern einen Paradigmenwechsel auf allen Stufen der Raumplanung. Es wird nicht mehr möglich sein, den zusätzlichen Baulandbedarf einfach durch Einzonungen am Siedlungsrand zu decken. Zuerst müssen die unüberbauten Bauzonen und die Verdichtungspotenziale in den überbauten Bauzonen ausgeschöpft werden. Einzonungen sollen aber an kantonal bedeutsamen Standorten weiterhin möglich sein.

Regionale Planungen als gute Grundlagen für die Steuerung

Grundlage für die Steuerung dieser Entwicklung bilden unter anderem die regionalen Planungen, die in den letzten vier Jahren grosse Fortschritte gemacht haben. Mit den Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten und den Agglomerationsprogrammen Verkehr + Siedlung der 2. Generationen stehen flächendeckend gute Instrumente zur Verfügung, die von einem gesamtkonzeptionellen Ansatz ausgehen und untereinander und mit dem kantonalen Richtplan abgestimmt sind,

Der Richtplan hat sich bewährt und wird weiterentwickelt

Auf der Ebene des Kantons erfolgt die Steuerung vorwiegend durch den kantonalen Richtplan. Dieser hat sich nach seiner Neukonzeption im Jahr 2002 grundsätzlich bewährt. Gegenwärtig wird er der vom RPG vorgeschriebenen periodischen Gesamtüberprüfung unterzogen und aktualisiert. Dabei werden die Inhalte im Bereich «Siedlung» – vom neuen Raumkonzept Kanton Bern (das die Leitsätze und Entwicklungsbilder ersetzt) bis zu den Regeln der Bauzonendimensionierung – grundlegend überarbeitet, damit sie den neuen Anforderungen aus dem RPG genügen.

Breite Palette von Themen im Raumplanungsbericht

Der Raumplanungsbericht gibt neben dem Schwerpunktthema «Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern» einen Überblick über den Stand und die Herausforderungen in den verschiedenen Bereichen der bernischen Raumplanung. Stichworte sind beispielsweise die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative, der Schutz des Kulturlandes und insbesondere der Fruchtfolgeflächen, Defizite bei den Ortsplanungen der Gemeinden, der Deponienotstand in gewissen Regionen des Kantons oder den Beitrag der Raumplanung bei der Energiewende.

Die Aufgabe des Raumplanungsberichts

Alle vier Jahre erstattet der Regierungsrat mit dem Raumplanungsbericht dem Grossen Rat Bericht über den Stand der Raumplanung. Der Regierungsrat bezeichnet darin die aktuellen Herausforderungen und zeigt auf, wie darauf reagiert werden soll. Parallel zur Beratung des Raumplanungsberichts im Grossen Rat läuft die öffentliche Mitwirkung und Vernehmlassungen zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans mit umfangreichen Anpassungen (Projekt «Richtplan 2030»).

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.

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 zu den entsprechenden Anpassungen im kantonalen Richtplan; im Jahr 2014 zum Projekt «Richtplan 2030».

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 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.

Diskussion zur Verteilung
der generellen Planungs-
kompetenzen ist lanciert

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision der Baugesetzgebung hat der Regierungsrat die politische Grundsatzdiskussion zu den Zuständigkeiten im Planungsbereich lanciert und im Hinblick auf mögliche Kompetenzverschiebungen verschiedene Varianten zur Diskussion gestellt. Hintergrund bildet das in der Wirtschaftsstrategie 2025 formulierte Ziel, die Rolle des Kantons in der Raumplanung zu stärken, um die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Bern dem schweizerischen Durchschnitt anzugleichen. Je nach Ergebnis der Vernehmlassung, die bis am 26. September 2014 dauert, behält sich der Regierungsrat vor, die entsprechenden Grundsatzfragen für die Beratung des Raumplanungsberichts im Grossen Rat aufzunehmen.

Drei Grundsatzfragen

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat drei Grundsatzfragen – eine zum Paradigmenwechsel in der Raumplanung und zwei zur Kompetenzverteilung in konkreten Planungsbereichen:

1. Unterstützt der Grosse Rat, dass der Regierungsrat den vom Raumplanungsgesetz verlangten Paradigmenwandel hin zu vermehrter Siedlungsentwicklung nach innen aktiv vorantreibt? (Erläuterungen auf S. 6ff.)
2. Stimmt der Grosse Rat dem Grundsatz zu, dass die in Art. 30a Abs. 2 RPV verlangte Arbeitszonenbewirtschaftung – nach Vorgabe der Kriterien und der Bereitstellung der nötigen Ressourcen durch den Kanton – auf regionaler Stufe unter Einbezug der Regionalkonferenzen und Planungsregionen erfolgen soll? (Erläuterungen auf S. 12)
3. Stimmt der Grosse Rat dem Grundsatz zu, dass die Zuständigkeit des Kantons bei der Planung im Bereich Abbau-, Deponie und Transporte (ADT-Planung) gestärkt werden soll? (Erläuterungen auf S. 16)

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. Die neuen Herausforderungen an die Raumplanung in den letzten vier Jahren werden in einem Schwerpunktkapitel am Anfang des Berichts zusammengefasst.

SCHWERPUNKTTHEMA

3 Neue Herausforderungen für die Raumplanung im Kanton Bern

Grundmaxime der nachhaltigen Entwicklung umgesetzt

Der Regierungsrat hat die nachhaltige Entwicklung als Grundmaxime seiner Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2014 festgelegt. Die Weiterentwicklung der kantonalen Raumplanung der letzten vier Jahre wurde darauf ausgerichtet. Die Förderung der Siedlungsentwicklung in zentralen, gut erschlossenen Lagen, die im Schwerpunkt «Verkehr optimieren / Raumordnung fördern» der Regierungsrichtlinien als Ziel gesetzt wurde, wurde vor allem mit den Arbeiten zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen verfolgt. Es ist vorgesehen, dass die nachhaltige Entwicklung als zentraler Grundsatz auch die nächsten Regierungsrichtlinien 2015-2018 stark prägen wird und dass die nachhaltige Raumentwicklung für den Regierungsrat ein Hauptziel der angelaufenen Legislatur darstellen wird.

Nachhaltige Entwicklung im Tagesgeschäft umsetzen

Auch im Tagesgeschäft, zum Beispiel in Ortsplanungsrevisionen kann die Raumplanung viel zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen: Sie stimmt Wohnen, Arbeiten, Verkehr und andere Nutzungen räumlich gut aufeinander ab und führt damit zu geringeren Erschliessungskosten und kürzeren Wegen. Sie bietet der Wirtschaft gute Entwicklungsmöglichkeiten auf geeigneten Flächen und stellt eine kostengünstige und energieeffiziente Versorgung im Kanton sicher. Die Bevölkerung profitiert von einer hohen Siedlungsqualität und vielfältigen Möglichkeiten für Freizeit und Erholung. Dabei wird die Landschaft geschont und die Biodiversität erhalten.

Neue politische und fachliche Herausforderungen

In den letzten vier Jahren kamen neue Herausforderungen auf die Raumplanung zu. Sie wurde zu einem viel diskutierten politischen Thema, was sich in der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ausdrückte, die nun zu einem Paradigmenwechsel führen wird. Zudem muss die Raumplanung auch auf neue fachliche Herausforderungen reagieren. Diesen neuen Herausforderungen ist das Schwerpunktkapitel dieses Raumplanungsberichts gewidmet.

3.1 Herausforderung Raumplanung als politisches Thema

Raumplanung wird politisch intensiv diskutiert

Die Nutzung des Raums und die Instrumente der Raumplanung sind heute politisch intensiv diskutierte Themen; das Umfeld der Raumplanung hat sich seit dem letzten Raumplanungsbericht im Jahr 2010 stark gewandelt – nicht nur im Kanton Bern. In zwei Volksabstimmungen haben sich die Stimmenden der Schweiz für eine griffige(re) Raumplanung ausgesprochen: Mit der Zustimmung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 1. Etappe) in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 und schon vorher mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012. Damit erteilte die Bevölkerung klare Aufträge an die Raumplanung.

Initiative, Vorstösse im Grossen Rat und hohes Gewicht im Regierungsrat

Auch auf kantonaler Ebene ist die Raumplanung ein wichtiges politisches Thema. Dies zeigt sich nicht nur in den parlamentarischen Vorstössen in diesem Bereich im Grossen Rat. Im Juni 2014 wurde die Kulturlandinitiative eingereicht, die einen besseren Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes verlangt, wobei allerdings die wirtschaftliche Entwicklung im Kanton nicht behindert werden soll. Aber auch der Regierungsrat misst der Raumplanung ein höheres Gewicht bei: Gemäss der Wirtschaftsstrategie 2025, die vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen wurde, soll der Kanton in der Raumplanung eine weiter reichende Verantwortung als heute übernehmen. Ein erster Schritt zur Stärkung der Rolle des Kantons in der Raumplanung erfolgt im Rahmen der anstehenden Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung.

3.2 Herausforderung Teilrevision des Raumplanungsgesetzes

Haushälterische Bodennutzung als Ziel	Ziel der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision 1. Etappe ist der sorgsame und haushälterische Umgang mit dem Boden, die massvolle 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.
Kanton Bern hat der RPG-Revision deutlich zugestimmt	Im Kanton Bern war die Zustimmung zu dieser Teilrevision noch deutlicher als im schweizerischen Durchschnitt. Hier betrug der Ja-Anteil 66.8% (ganze Schweiz: 62.9%). Auch der Regierungsrat steht hinter den Zielen dieser Teilrevision. Der haushälterische Umgang mit dem Boden steht schon lange weit oben auf seiner Traktandenliste. Diese Ziele werden im Kanton auch erfolgreich umgesetzt, wie das Kantonsmonitoring 2010 des Think Tanks Avenir Suisse ¹ und die Bauzonenstatistik 2012 des Bundes zeigten.
Maximal mögliche Bauzonengrösse basiert nicht auf unüberbauten Bauzonen	Umso erstaunter war der Regierungsrat über die Ausgestaltung der Umsetzungsinstrumente, die gleichzeitig mit dem revidierten Raumplanungsgesetz am 1. Mai 2014 in Kraft traten. In der revidierten Raumplanungsverordnung und den Technischen Richtlinien Bauzonen sowie im ergänzten Leitfaden Richtplanung wurde für die Entwicklung der Bauzonen, die den einzelnen Kantonen zugestanden wird, nicht in erster Linie auf die Grösse der unüberbauten Bauzonen abgestellt. Hauptkriterium für die Berechnung der zugelassenen Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton ist die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung gemäss den Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik.
Unterdurchschnittliches Wachstum behindert Entwicklung	Weil der Kanton Bern in den letzten Jahren ein unterdurchschnittliches Wachstum aufwies, wird in den Bevölkerungsszenarien weiterhin ein gedämpftes Wachstum erwartet. Dies hat zur Folge, dass gemäss der Musterberechnung der Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) die Bauzonen im Kanton Bern vom Bund als insgesamt gross genug eingeschätzt wurden. Demnach müssten Einzonungen durch gleich grosse Auszonungen an einem anderen Ort kompensiert werden. Damit wird nicht berücksichtigt, dass mit der fortschreitenden Bebauung unüberbauter Bauzonen ein Bedarf an Einzonungen besteht, um die Anforderungen aus Art. 15 Abs. 1 RPG («Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen») auch längerfristig zu erfüllen. Der Nachvollzug der Berechnung in den TRB mit aktuellen Daten hat denn auch insgesamt einen geringen Einzonungsbedarf aufgezeigt, der an ausgewählten Orten realisiert werden soll.
Die Bauzonen im Kanton sind RPG-konform	Der Kanton hat – nach der Auszonung von gegen 1000 ha Fruchtfolgeflächen in den 80er-Jahren – grundsätzlich nur noch RPG-konforme Einzonungen genehmigt. Auszonungen in peripheren Gebieten zu Gunsten von Einzonungen in zentralen Lagen wären deshalb in den meisten Fällen nur gegen Entschädigung möglich. Eine Analyse zeigt auch, dass nur etwa ein Fünftel der unüberbauten Bauzonen am Rand des Siedlungsgebiets liegen. Auszonungen im Innern des Siedlungsgebiets machen aber keinen Sinn, weil sie einen Flickenteppich ergeben würden.
Fachlich und politisch vertretbare Umsetzung im Richtplan suchen	Der Regierungsrat lehnte in der Vernehmlassung im Herbst 2013 den Entwurf der Umsetzungsinstrumente ab. Trotzdem wurden die Instrumente durch den Bund nur in Details angepasst und nicht mehr grundsätzlich überarbeitet. Die nun gültigen neuen

¹ Avenir Suisse Kantonsmonitoring Juni 2010: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung

Anforderungen des Bundes müssen vorab in der Anpassung der Richtplaninhalte Siedlung umgesetzt werden, die momentan läuft (s. Kapitel Ausblick). Der Regierungsrat schlägt eine Regelung vor, die seiner Meinung nach eine fachlich und politisch vertretbare Umsetzung des Raumplanungsgesetzes möglich macht. Er ist der Meinung, dass damit die Anforderungen aus dem RPG erfüllt sind und auf kompensatorische Auszonungen verzichtet werden kann. Der Bund wird sich im Rahmen seines Vorprüfungsberichts zu den Richtplananpassungen äussern.

Einzonungen werden nur noch selten möglich sein

Wie auch die Diskussion ausgehen wird – eines ist klar: Die im kantonalen Richtplan festgesetzten Spielregeln für die Bauzonendimensionierung im Kanton Bern, die sich aus der Sicht des Regierungsrats bewährt haben, entsprechen den neuen gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr. Es ist davon auszugehen, dass die weitere bauliche Entwicklung vorab in den bestehenden Bauzonen erfolgen muss und Einzonungen nur noch in wenigen Fällen gestützt auf eine gesamträumliche Betrachtung möglich sein werden. Studien haben gezeigt, dass sowohl in unüberbauten als auch in überbauten Bauzonen teilweise noch beträchtliche Reserven bestehen. Diese müssen durch eine gezielte Siedlungsentwicklung nach innen ausgeschöpft werden. Darauf werden sich die Gemeinden in ihren Ortsplanungen einstellen müssen.

Auch im Baugesetz sind Anpassungen nötig

Um dieses Potenzial aktivieren zu können und Bauland wirksam und innert nützlicher Frist seiner Bestimmung zuzuführen, sind neue Instrumente zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland nötig. Dies hat auch der Bundesgesetzgeber erkannt und im Rahmen der RPG-Revision verankert. So ist die rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland neu eine Voraussetzung für Einzonungen (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Zudem hat der Bundesgesetzgeber im Hinblick auf die Mobilisierung von Bauland einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone formuliert (Art. 15a RPG). Auf kantonaler Ebene werden die nötigen Instrumente im Rahmen der anstehenden Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung geschaffen. Gleichzeitig sind die geltenden Bestimmungen zum Ausgleich planungsbedingter Vorteile (Mehrwertabschöpfung) an die neuen bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.

Übergangsfrist bis zur Genehmigung des Richtplans kurz halten

Die RPG-Revision 1. Etappe ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Eine besondere Herausforderung für die Gemeinden und den Kanton bilden die Übergangsbestimmungen zur RPG-Revision (Art. 38a, Abs.2): Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten müssen alle Kantone ihre Richtpläne an die neuen Anforderungen anpassen. Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf die Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton nicht grösser werden. Es gilt somit der Grundsatz, dass Einzonungen nur genehmigt werden können, wenn gleichzeitig eine gleich grosse Auszonung erfolgt (mit wenigen Ausnahmen). Weil kompensatorische Auszonungen innerhalb der Gemeindegrenzen schwierig und über die Gemeindegrenzen hinweg fast unmöglich sind, bedeutet die Übergangsregelung faktisch ein Einzonungsmoratorium. Der Regierungsrat ist bestrebt, die Zeit des Moratoriums möglichst kurz zu halten, indem die Richtplananpassungen mit Hochdruck vorangetrieben werden (s. Kapitel Ausblick).

Durch gute Beratung Härtefälle vermieden

Vor dem Inkrafttreten dieses Moratoriums am 1. Mai 2014 konnten noch zahlreiche Gesamt- und Teilrevisionen von Ortsplanungen genehmigt werden (insgesamt 45 seit Herbst 2013). Dem Amt für Gemeinden und Raumordnung gelang es, durch eine gute und frühzeitige Information und Beratung sowie durch Aufbietung aller Ressourcen sicher zu stellen, dass auf der einen Seite Planungen, die eine längere Erarbeitungszeit hinter sich hatten, noch rechtzeitig genehmigt werden konnten, es aber auf der anderen Seite nicht zu ungerechtfertigten «Last-Minute-Einzonungen» kam.

Die Zeit des Moratoriums nutzen

Aus Sicht des Regierungsrats soll das Einzonungsmoratorium nun kein Planungs- und Entwicklungsstopp in den Gemeinden bewirken: Auf- und Umzonungen oder das Verschieben ungünstig gelegener Zonen an bessere Lagen sind möglich, sofern die aktuell gültigen Bestimmungen im kantonalen Richtplan eingehalten werden. Auch weitere Arbeiten wie zum Beispiel die Umsetzung der Gefahrenkarten oder die Aktualisierung der Baureglemente können durchgeführt und vom Kanton genehmigt werden. Die Gemeinden können sich zudem intensiv mit der Siedlungsentwicklung nach innen befassen und sich damit auf die neuen Regelungen im Richtplan vorbereiten.

Grundsatzfrage 1 an den Grossen Rat

Unterstützt der Grosse Rat, dass der Regierungsrat den vom revidierten Raumplanungsgesetz verlangten Paradigmenwandel hin zu vermehrter Siedlungsentwicklung nach innen aktiv vorantreibt?

3.3 Herausforderung Siedlungsentwicklung nach innen

Siedlungsentwicklung nach innen hat ein grosses Potenzial

Der Regierungsrat hat die Siedlungsentwicklung nach innen – die optimale und intensive Nutzung des bestehenden Siedlungsgebiets – schon im letzten Raumplanungsbericht im Jahr 2010 als wichtige Herausforderung identifiziert. Deren Bedeutung hat mit den neuen Anforderungen aus dem Raumplanungsgesetz noch deutlich zugenommen. Die Arbeiten zu diesem Thema haben gezeigt, dass auch in überbauten Bauzonen ein grosses Potenzial liegt das mit geschickten Planungen und Prozessen ausgeschöpft werden kann. Dabei kann in vielen Fällen nicht nur die Siedlungsqualität, sondern auch die Qualität von Frei- und Grünräumen erhöht werden.

Innenentwicklung ist in allen Gemeinden ein Thema

Für den Regierungsrat ist der Grundsatz «Innenentwicklung kommt vor Aussenentwicklung» zentral. Dieser Grundsatz gilt aber nicht nur in urbanen Gebieten der Städte und Agglomerationen. Auch in ländlichen Gebieten bestehen beträchtliche Möglichkeiten, die ausgeschöpft werden können. Dafür müssen die Gemeinden auf die konkrete Situation abgestimmte Lösungen entwickeln.

Siedlungsqualität erhalten oder steigern

Oft bestehen Ängste, dass die Siedlungsentwicklung nach innen die Wohn- und Umfeldqualität beeinträchtigt. Ein wichtiges Ziel ist jedoch, die Qualität der Städte, Dörfer und Quartiere und dabei insbesondere der Aussenräume zu erhalten oder zu steigern. Damit wird unter anderem der Druck auf die Aufgaben der Kulturpflege steigen: Zusätzliche Abklärungen und aktuelle Ortsbildanalysen zum Umgang mit den Baudenkmälern und ihrem Umfeld sowie vermehrte archäologische Rettungsgrabungen werden nötig sein.

Wichtige Sensibilisierungsaufgabe

Dem Kanton kommt eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung und der Kommunikation für eine qualitätvolle Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zu, die er ernst nimmt. Mit der Aufarbeitung guter und erfolgreicher Beispiele sollen mögliche Wege und Lösungen aufgezeigt werden.

Vorgaben an Kanton, Regionen und Gemeinden im kantonalen Richtplan

Die Siedlungsentwicklung nach innen wird wie erwähnt ein wichtiges Thema im kantonalen Richtplan zur Umsetzung der Teilrevision des RPG sein. Ihr ist ein neues Massnahmenblatt gewidmet, in welchem Aufträge an den Kanton, die Regionalkonferenzen und Regionen sowie die Gemeinden definiert werden. Bei der Bemessung der Bauzonengrösse werden die entsprechenden Innenentwicklungspotenziale aufzuzeigen und zu berücksichtigen sein. Der Kanton wird dafür Grundlagen zur Verfügung stellen; Aufgabe der Gemeinden ist es aufzuzeigen, wie sie mit den Potenzialen umgehen. Damit erlangt die Berichterstattung der Gemeinden zu den Ortsplanungsrevisionen, die gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung gemacht werden muss, eine höhere Bedeutung.

3.4 Herausforderung Schutz des Kulturlandes

Schutz des Kulturlands ist wichtiges Thema für den Regierungsrat

Der Schutz des Kulturlandes hatte schon immer eine hohe Bedeutung für den Regierungsrat. Im Kanton Bern, der in weiten Teilen ländlich geprägt ist, ist dies eine dauernde Herausforderung. Bisher wurde vor allem auf die Fruchtfolgeflächen (FFF), die für den Ackerbau am besten geeigneten Böden fokussiert. Dieses Thema wurde im letzten Raumplanungsbericht im Jahr 2010 besonders behandelt. Dabei wurde auf den Konflikt hingewiesen, dass die landwirtschaftlich bedeutsamen FFF oft in den wirtschaftlich interessantesten Gebieten des Mittellandes liegen. Damit eine stufengerechte Interessenabwägung erfolgen kann, wurden im kantonalen Richtplan strenge Regeln aufgestellt, unter welchen Voraussetzungen FFF für Einzonungen oder andere bodenverändernde Vorhaben beansprucht werden dürfen. Diese werden im Rahmen der Richtplananpassungen im Teil Siedlung weiter entwickelt und auf die neuen Bestimmungen im RPG (Art. 3 Abs. 2 Bst. a und Art. 15 Abs. 3 RPG) und in der Raumplanungsverordnung (Art. 30 Abs. 1bis RPV) abgestimmt. Zudem sollen sie in der laufenden Teilrevision der Baugesetzgebung durch gesetzliche Regelungen ergänzt und rechtsatzmässig verankert werden.

Mit Zusatzflächen das Kontingent der Fruchtfolgeflächen erreichen

Parallel zu diesen Anstrengungen auf planerischer und gesetzgeberischer Ebene wurde die Ausscheidung der FFF im Kanton überprüft. Mit Hilfe neuer Datengrundlagen und den technischen Möglichkeiten der geografischen Informationssysteme (GIS) wurde in Absprache mit dem Bund die Eignung weiterer Flächen als FFF untersucht. Die auf diese Weise ermittelten Flächen werden parallel zu den Richtplananpassungen den Gemeinden zur Stellungnahme unterbreitet. Mit der Aufnahme dieser Zusatzflächen in das Inventar der FFF wird der Kanton Bern das vom Bund im Sachplan FFF verlangte Kontingent einhalten können.

Mit der in Kapitel 3.1 erwähnten politischen Diskussion zur RPG-Revision, besonders aber auch durch die im Juni 2014 eingereichte Kulturlandinitiative, wurde der Fokus der Betrachtung auf das landwirtschaftliche Kulturland im umfassenden Sinn erweitert. Der Regierungsrat hat sich bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts zur Initiative noch nicht positioniert.

3.5 Herausforderung Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative

Annahme der Zweitwohnungsinitiative bringt Unsicherheit

Auch bei der Annahme der Zweitwohnungsinitiative war der Ja-Stimmen-Anteil im Kanton Bern höher als der schweizerische Durchschnitt (54.8% gegenüber 50.6%). Im Kanton Bern sind zurzeit 52 Gemeinden von der Initiative betroffen, weil sie einen Zweitwohnungsanteil von über 20% aufweisen. Die unerwartete Annahme der Initiative brachte für die betroffenen Gemeinden viel Rechtsunsicherheit mit sich, die teilweise noch immer besteht. Mit der Verordnung des Bundesrats über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 erfolgte – im Sinn einer Übergangsregelung bis zum Erlass der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung – eine erste Klärung der vordringlichsten Fragen. Das für die Umsetzung nötige Bundesgesetz über Zweitwohnungen befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

Regierungsrat fordert Umsetzung mit Augenmass

Der Regierungsrat setzt sich gegenüber dem Bund dafür ein, dass die neue Verfassungsbestimmung mit Augenmass umgesetzt wird. Es ist ihm ein Anliegen, dass das berechnete Anliegen des Schutzes des Alpenraums vor Zersiedelung nicht einseitig zu Lasten der touristischen Gemeinden und deren Bevölkerung und damit der Wirtschaftskraft des Kantons Bern umgesetzt wird.

Gemeinden setzen Regeln des Richtplans um

Bereits 2010 wurden im kantonalen Richtplan Regeln für den Umgang mit der Zweitwohnungsthematik eingefügt (Massnahme D_06). Damit wurde der damalige Art. 8 Abs. 2 und 3 RPG umgesetzt (heutiger Art. 8a Abs. 2f). Es wurden 13 Gemeinden bezeichnet, die einen erhöhten planerischen Handlungsbedarf bezüglich Zweitwohnungen haben. Die meisten Gemeinden haben rechtzeitig entsprechende Massnahmen getroffen, bei einigen Gemeinden steht eine Regelung (u.a. wegen ablehnenden Gemeindeversammlungsentscheiden) noch aus.

3.6 Weitere übergeordnete Herausforderungen

Unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum führt zu Mehrverkehr

Der Kanton Bern hatte in den vergangenen Jahren ein unterdurchschnittliches Wachstum, besonders auch was die Wohnbevölkerung betrifft. Dabei entwickelten sich die Regionen sehr unterschiedlich. In den meisten Regionen nahm die Zahl der Arbeitsplätze stärker zu als diejenige der Bevölkerung. Dadurch stieg – neben den innerkantonalen Pendlerströmen – auch die Zahl der Zupendelnden aus den angrenzenden Kantonen deutlich. Dies führt zu einem höheren Verkehrsaufkommen besonders zu den Spitzenzeiten und entsprechend zu einer Überlastung des öV und zu mehr Staus auf den Strassen.

Im schweizerischen Durchschnitt wachsen

Der Kanton hat als Wohn- und Wirtschaftsstandort grundsätzlich Nachholbedarf und auch -potenzial. Der Regierungsrat verfolgt deshalb mit der Wirtschaftsstrategie 2025 (zur Kenntnis genommen durch den Grossen Rat am 24. November 2011) das Ziel, dass der Kanton Bern im schweizerischen Durchschnitt wachse. Die wirtschaftlichen Zentren sind zu stärken und die regionalen Stärken zu fördern. Dies gilt es auch bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes zu berücksichtigen.

Die Energiewende ist auch raumplanerische Herausforderung

Die angestrebte Energiewende und die Energiestrategie 2050 des Bundes haben auch im Kanton Bern beträchtliche Auswirkungen. Sie unterstützen jedoch grundsätzlich die Energiestrategie 2006 des Regierungsrats. Einschneidend wird die beschlossene Abschaltung des Kernkraftwerks Mühleberg im Jahr 2019 sein. Dessen Rückbau wird auch raumplanerische Fragen aufwerfen.

Interessenabwägung zwischen Mehrnutzung und Schutz

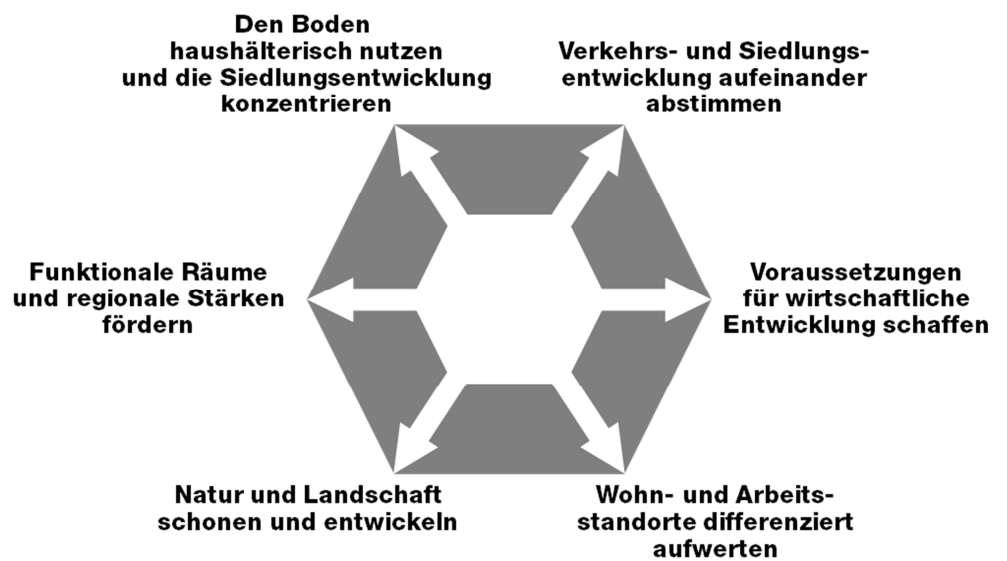
Der Kanton Bern hat ein grosses Potenzial für die Energiegewinnung – zum Beispiel in den Bereichen Wasser, Wind, Sonne und Holz. Dessen Nutzung hat allerdings je nach Energieart und Standort unterschiedliche Auswirkungen im Raum. Für den Regierungsrat ist es deshalb entscheidend, die geeigneten Standorte zu bestimmen und in den Interessenabwägungen ein Gleichgewicht zwischen der angestrebten Mehrnutzung an erneuerbaren Energie und dem Schutz der Natur und des Landschaftsbilds zu finden.

4 Die Raumplanung im Kanton Bern

Orientierung an den neun Hauptzielen im kantonalen Richtplan

Die Berichterstattung über die Raumplanung im Kanton Bern orientiert sich am kantonalen Richtplan. Sie übernimmt die Struktur der sechs inhaltlichen und drei organisatorischen Hauptziele für die Raumentwicklung des Kantons, die im gültigen Richtplan im Register «Hauptziele» zu finden und im Richtplan 2030 Teil des Raumkonzepts Kanton Bern sind.

4.1 Sechs inhaltliche Hauptziele



Die sechs inhaltlichen Hauptziele des kantonalen Richtplans

Hauptziel A

Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren

Die unüberbauten Bauzonen im Kanton Bern sind nicht überdimensioniert. In zentralen, gut erschlossenen Lagen sind die Bauzonenreserven knapp. Diese Randbedingungen für die Umsetzung des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes verstärken den Druck für die Siedlungsentwicklung nach innen.

Bauzonen sind nicht überdimensioniert

Die Situation der Bauzonen hat sich seit der letzten Berichterstattung im Raumplanungsbericht `10 nicht wesentlich verändert: Die Bauzonen sind über den ganzen Kanton hinweg weiterhin nicht überdimensioniert. Die aktuellen Zahlen zeigen, dass der Anteil der unüberbauten Bauzonen weiter abgenommen hat – in allen Kategorien etwa um ein Prozent. Das bedeutet, dass weniger Bauzonen neu eingezont als vorhandene Bauzonen überbaut wurden.

Die Analyse des Übersichtszonenplans, Stand 2013, zeigt folgende Verteilung der Bauzonen (Gesamtgrösse rund 25'700 ha):

- Wohnzonen: 40%
- Misch- und Kernzonen: 26%
- Arbeitszonen: 14%
- Weitere Zonen: 20%

Die unüberbauten Bauzonen (Stand 2013) werden durch eine Kartenanalyse im geographischen Informationssystem GIS erhoben. Deshalb wird eine Unschärfe ausgewiesen:

- Wohn-, Misch- und Kernzonen sind zu 9.3 bis 15.7% unüberbaut
- Arbeitszonen sind zu 35.4 bis 42.9% unüberbaut.

Kanton Bern steht im Vergleich gut da

Die Werte der unbebauten Wohn-, Misch- und Kernzonen sind im schweizweiten Vergleich tief. Auch in der Bauzonenstatistik 2012 belegte der Kanton Bern – gleich wie schon 2007 – einen Spitzenplatz. Umso unverständlicher ist es für den Regierungsrat, dass diese Tatsache vom Bund bei der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes nur indirekt berücksichtigt wird (Kapitel 3.2).

Werte bei Arbeitszonen wegen Erhebungsmethodik zu gross

Im Bereich der Arbeitszonen sind die Anteile der unüberbauten Bauzonen in der ganzen Schweiz deutlich höher als bei den Wohn-, Misch- und Kernzonen. Ein Teil dieser Differenz ist auch methodisch begründet: Durch die GIS-Analyse werden nur Gebäude in den Bauzonen erfasst. Das bedeutet, dass beispielsweise Lagerplätze für die Industrie oder auch Parkplätze nicht als überbaute Flächen erfasst werden. In Kantonen, welche eine Bauzonenstatistik mittels Umfrage bei den Gemeinden machen, zeigt sich, dass mit der GIS-Methode der Anteil unüberbauter Arbeitszonen um etwa einen Drittel zu hoch liegt.

Daneben gibt es auch sachliche Erklärungen, weshalb die Reserven bei den Arbeitszonen grösser sind als bei den Wohn-, Misch- und Kernzonen. Viele Betriebe sichern sich Arbeitszonen in unmittelbarer Nähe, um künftige Betriebserweiterungen nicht zu verunmöglichen. Dies kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachvollzogen werden, doch können dadurch wichtige Arbeitszonen blockiert werden.

Jährliche Erhebung der Reserven wäre sinnvoll

Für eine bessere Übersicht der Bauzonenentwicklung (nicht nur für die Arbeitszonen) wäre die Einführung einer jährlichen Erhebung der unüberbauten Bauzonen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden auch im Kanton Bern hilfreich. Nach einer Ersterhebung bedeutet die jährliche Aktualisierung keinen grossen Aufwand; die Erkenntnisse wären jedoch für die Steuerung sehr hilfreich – besonders auch für die Gemeinden.

Auch im Bereich der Arbeitszonen mehr Boden sparen

Ebenfalls betriebswirtschaftlich begründet wird der Umstand, dass viele Industrie- und Gewerbebauten nur eingeschossig gebaut und von grossen Parkierungsflächen umgeben werden. Aus Sicht des Regierungsrats muss aufgrund der aktuellen Herausforderungen auch in diesem Bereich ein Umdenken stattfinden: im Bereich der Arbeitszonen soll mit dem Boden haushälterischer umgegangen werden. Dies ist zudem auch notwendig, weil die Betriebe oft in landwirtschaftlich gut geeigneten Gebieten des Mittellandes liegen und häufig Fruchtfolgeflächen beanspruchen. Unterstützt werden soll dieses Ziel unter anderem mit der Arbeitszonenbewirtschaftung, die aufgrund der neuen Anforderungen aus der Raumplanungsgesetzgebung eingeführt werden muss.

Arbeitszonenbewirtschaftung aus regionaler Sicht

Die Technischen Richtlinien Bauzonen definieren das Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung so: «Das Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung ist es, aus einer übergeordneten, regionalen Sicht die Nutzung der Arbeitszonen im Sinn der haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung laufend zu optimieren. Gleichzeitig kümmert sie sich um das Bereithalten der von der Wirtschaft nachgefragten Flächen und Räumlichkeiten und unterstützt die Weiterentwicklung der Areale nach Vorgaben von Behörden und Politik». Aus Sicht des Regierungsrats soll diese Arbeitszonenbewirtschaftung deshalb auf regionaler Stufe geführt werden unter Einbezug der Regionalkonferenzen und Planungsregionen – wofür diesen jedoch die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen. Der Kanton erarbeitet dazu geeignete Kriterien und Vorgaben, überprüft deren Anwendung und stellt eine überregionale Koordination sicher.

Grundsatzfrage 2 an den Grossen Rat

Stimmt der Grosse Rat dem Grundsatz zu, dass die in Art. 30a Abs. 2 RPV verlangte Arbeitszonenbewirtschaftung – nach Vorgabe der Kriterien und der Bereitstellung der nötigen Ressourcen durch den Kanton – auf regionaler Stufe unter Einbezug der Regionalkonferenzen und Planungsregionen erfolgen soll?

Zentrale, gut erschlossene Einzonungen werden abgelehnt.

Ein Problem ist nach wie vor, dass in zentralen, gut erschlossenen Lagen ein Mangel an Bauzonen herrscht. Schon im Raumplanungsbericht `10 wurde festgestellt, dass in diesen Lagen kaum mehr Einzonungen vorgenommen werden können. Häufig wurden solche an der Gemeindeversammlung oder Urne abgelehnt. An diesem Phänomen hat sich in der Zwischenzeit wenig geändert. Mehrere Gemeinden gingen deshalb dazu über, wichtige Einzonungen einzelfallweise vorzuschlagen (und nicht mehr im Rahmen einer umfassenden Ortsplanungsrevision), hatten damit aber nur teilweise Erfolg.

Die knappen Bauzonenreserven werden in den zentralen Lagen dazu führen, dass die Potenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen vermehrt erkannt und ausgenützt werden. Daneben muss aber sichergestellt werden, dass Einzonungen an solchen Lagen auch unter den Regeln des revidierten Raumplanungsgesetzes bei Bedarf möglich sind. Dies gilt für den Regierungsrat insbesondere für die Schwerpunktgebiete der Siedlungsentwicklung Wohnen, die im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK bestimmt und vom Kanton im Rahmen der Synthese der RGSK bestätigt wurden.

Fazit / Ausblick

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist für den Regierungsrat der wichtigste Schlüssel, um die angestrebte Entwicklung erreichen zu können. Daneben müssen Einzonungen an bestimmten Lagen weiterhin möglich sein, insbesondere für die «Schwerpunkte Siedlungsentwicklung Wohnen».

Hauptziel B

Verkehrs- und Siedlungsentwicklung aufeinander abstimmen

Mit der parallelen Erarbeitung der Agglomerationsprogramme und der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte gelang eine gut abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsplanung. Die RGSK bilden eine wertvolle Basis für die kantonalen Planungsinstrumente im Verkehrsbereich

Agglomerationsprogramme und RGSK gemeinsam erarbeitet

Eine wichtige Funktion an der Schnittstelle zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung haben die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung, von denen schon die die Erarbeitung der zweite Generation abgeschlossen werden konnte. Diese Arbeiten wurden mit der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten RGSK kombiniert. Dies führte zu umfassenden und gut abgestimmten Planungen, bei denen raumplanerische Massnahmen ebenso Gewicht erhielten wie der Aus- und Neubau von Infrastrukturen.

Hohe Qualität der Agglomerationsprogramme und RGSK

Die Qualität der bernischen Agglomerationsprogramme der 2. Generation und RGSK sowie die Synthese durch den Kanton erhielten gute Noten vom Bund und führten dazu, dass ein beträchtlicher Teil der zur Verfügung stehenden Mittel in den Kanton Bern fliesst. Einziger Wermutstropfen war, dass aus Sicht des Bundes das Agglomerationsprogramm Interlaken zu wenig Wirkung entfaltet und dort deshalb keine Projekte vom Bund unterstützt werden sollen. Die Beratung in den eidgenössischen Räten ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung resp. die vorgängige Realisierung dringlicher Projekte aus dem Infrastrukturfonds haben schon zu verschiedenen konkreten Umsetzungen geführt. Als wichtige Projekte können das Tram Bern West, die Ver-

kehrssanierung Worb oder der Bypass Thun Nord erwähnt werden. Dank den Agglomerationsprogrammen kann die Realisierung von Projekten wie dem Bahnhof RBS Bern, dem Ausbau der Publikumsanlagen der SBB in Bern oder dem Tram Region Bern vorangetrieben werden.

Planungsinstrumente wurden neu konzipiert

Im Bereich der Strasse und des Langsamverkehrs konnten die Planungsinstrumente deutlich verbessert werden: Mit dem neuen Strassengesetz wurde der Strassennetzplan und der Investitionsrahmenkredit für die Strasse (anstelle des Strassenbauprogramms) eingeführt. Damit bestehen vergleichbare Instrumente wie für die Planung des öffentlichen Verkehrs. Da diese Planungsinstrumente (inklusive der RGSK) auch zeitlich aufeinander abgestimmt sind, wird die Arbeit im Grossen Rat erleichtert und transparenter.

Die Kantonsstrassen und ihre Kategorien, der Anpassungsbedarf des National- und Ergänzungsstrassennetzes des Bundes sowie die strategisch wichtigen Ausbauvorhaben wurden zudem im kantonalen Richtplan festgesetzt. Mit der Überarbeitung resp. Neukonzipierung der Sachpläne Wanderroutennetz und Veloverkehr konnten auch in diesen Bereichen die Instrumente aktualisiert werden.

Abstimmung der Instrumente verbessern

Die neuen Planungsinstrumente sollen die Planungssicherheit erhöhen und eine bessere Abstimmung der Planungen erlauben. Das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente auf den unterschiedlichen Planungsebenen mit ihren unterschiedlichen Funktionen kann noch weiter optimiert werden.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat begrüsst die gut abgestimmte Planung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, wie sie mit der Neukonzeption der Planungsinstrumente und deren koordinierten Erarbeitung erreicht wurde. Wichtig ist, dass bei der Umsetzung und Weiterentwicklung dieser Planungen eine ebenso gute Koordination erreicht wird.

Hauptziel C

Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen schaffen

Die Raumplanung hat eine wichtige Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung. Sie kann die Entwicklung zwar nicht direkt beeinflussen, jedoch günstige räumliche Voraussetzungen dafür schaffen. Weil dies im Kanton Bern schon früh erkannt wurde, können beachtliche Erfolge verzeichnet werden.

Zentralitätsstruktur ist eine wichtige Grundlage

Die Zentralitätsstruktur, die im kantonalen Richtplan festgesetzt ist, ist ein wichtiges Kriterium zur Prioritätensetzung und Ansiedlung bedeutender kantonaler Infrastrukturen. Sie bildet die Grundlage für viele räumlich wirksame Entscheide im Kanton, auch wenn sie bei der Interessenabwägung nur einer von mehreren Faktoren ist. Die Zentralitätsstruktur ist eine wichtige Grundlage für das neue Raumkonzept Kanton Bern und die Richtplaninhalte Siedlung.

Im Rahmen der Erarbeitung der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte haben die Regionalkonferenzen resp. Regionen Zentren der vierten Stufe bestimmt. Diese wurden im Rahmen des Syntheseberichts und der Genehmigung der RGSK durch den Kanton geprüft. Mit den laufenden Richtplananpassungen (Richtplan 2030) werden die Zentren der vierten Stufe in den Richtplan aufgenommen.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat erachtet die Zentralitätsstruktur als wichtige Grundlage für die Anordnung von Infrastrukturen von kantonomer Bedeutung. Sie bildet auch ein Rückgrat für das Raumkonzept Kanton Bern und die Richtplaninhalte Siedlung.



ESP-Programm hat hohe Bedeutung für Raum- und Wirtschaftsentwicklung

Die Wirtschaftsstrategie 2025 des Regierungsrats (vom Grossen Rat am 24. November 2011 zur Kenntnis genommen), gibt der Raumplanung eine grosse Bedeutung. Schon seit 25 Jahren nimmt die Raumplanung im Kanton Bern diese Rolle wahr: Mit dem Programm der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte werden an hoch zentralen gut erschlossenen Standorten planerisch günstige Voraussetzungen für die Ansiedlung von neuen und die Umsiedlung von bestehenden Betrieben geschaffen.

Der 7. Zwischenbericht zur Entwicklung 2008–2012 bestätigte die Bedeutung des ESP-Programms für die Raum- und Wirtschaftsentwicklung des Kantons Bern. In den insgesamt 43 ESP (davon werden 23 aktiv bewirtschaftet) liegen gut 12 Prozent aller Arbeitsplätze des ganzen Kantons, nämlich knapp 63'000. Diese sind besonders wertschöpfungsintensiv: An den ESP-Standorten werden rund 14 Prozent der Bruttowertschöpfung des Kantons Bern erwirtschaftet. Die Ansiedlung von neuen Betrieben verlief besonders intensiv in den beiden grössten ESP des Kantons, dem ESP Bern Wankdorf und dem ESP Biel Bözingenfeld. Aber auch in ESP mit kleineren Flächen wie z. B. in Oberbipp, St-Imier oder Tramelan entstanden in den vergangenen Jahren neue Arbeitsplätze oder werden in naher Zukunft entstehen. Ein aktuelles Beispiel ist die Ansiedlung einer neuen Produktionsanlage des Biotechnologiekonzerns CSL Limited im ESP Lengnau.

Um die Anstrengungen des Kantons noch vermehrt zu konzentrieren, wurden mit dem 7. Zwischenbericht fünf ESP als «Premium-Standorte» identifiziert. Sie sind aufgrund ihrer Lage, Grösse, Aussenwirkung oder des noch vorhandenen Potenzials von höchstem kantonalem Interesse. Es sind die Entwicklungsschwerpunkte Bern Ausserholigen, Bern Wankdorf, Biel Bözingenfeld, Ostermundigen Bahnhof und Thun Nord. Zudem hat die Hauptstadtregion Schweiz im Kanton Bern fünf ESP als Top Entwicklungsstandorte bezeichnet.

Strategische Arbeitszonen: Vorbereitungsarbeiten fokussieren

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 elastische Nachfrage hohe Ansprüche an die raumplanerische Sicherung von geeigneten Arealen stellen. Um die Bemühungen für die Bereitstellung von SAZ zielgerichtet weiterführen zu können, sollen die weiteren Arbeiten auf die aussichtsreichsten Standorte fokussiert werden.

Jubiläum 25 Jahre Programm ESP

Der Kanton Bern war mit dem Projekt der Entwicklungsschwerpunkte im Jahr 1989 schweizweiter Pionier. Viele Kantone übernahmen dieses Konzept und nun hat es auch in den Umsetzungsinstrumenten zur Teilrevision des RPG Eingang gefunden. Das 25jährige Jubiläum wird im Jahr 2014 entsprechend begangen.

ESP Wohnen: Wettbewerb abgeschlossen

In den Jahren 2007-2012 verfolgte ein jährlicher Wettbewerb das Ziel, den ESP-Gedanken der Schwerpunktsetzung an zentralen, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen auch im Bereich Wohnen zu fördern. Er motivierte die Berner Gemeinden, sich mit qualitativ hochstehenden Wohnbauprojekten um das Label ESP-W und ein Preisgeld zu bewerben. Teilnahmeberechtigt waren die Gemeinden des Kantons Bern – Agglomerationsgemeinden sowie Gemeinden des ländlichen. Eingereicht werden konnten sowohl Projekte in Planung als auch Projekte in Realisierung. Insgesamt wurden Planungen und Projekte an 16 Standorten ausgezeichnet:

2007	Bern	Schönberg Ost
	Köniz	Hertenbrünnen, Schliern
	Lyss	Landschaftspark
	Thun	Areal Scheibenstrasse
2008	Bern	Siedlung Stöckacker Süd
	Biel	Gygax Areal
2009	Bern	Überbauung Mutachstrasse
	Burgdorf	Wohnüberbauung Steinhof
	Köniz	Planung Ried - Niederwangen
2010	Bern	Planung Warmbächliweg
	Burgdorf	Wohnüberbauung Uferweg
2011	Bern	Sanierung / Erneuerung Scheibenhäuser Tscharnergut
	Nidau/Biel	AGGLOlac
	Ostermundigen	Überbauung Oberfeld
	Uetendorf	Wohnpark Jungfraustrasse
	Vechigen	Kern Boll Süd

Fazit / Ausblick

Das Konzept der Entwicklungsschwerpunkte ESP ist für den Regierungsrat für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons zentral. Es soll intensiv weiter bearbeitet werden. Auch im Bereich Wohnen ist die Schwerpunktsetzung im Sinne der Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern.

Überarbeitung des Sachplans ADT ist abgeschlossen

Die Überarbeitung des Sachplans Abbau / Deponie / Transport ADT konnte Mitte 2012 abgeschlossen werden. Mit dem Sachplan ADT sollen die planerischen Voraussetzungen für eine langfristige Versorgung mit Baurohstoffen – insbesondere Kies – sowie für die Entsorgung von Bauabfällen geschaffen werden. Mit dem überarbeiteten Sachplan soll die Qualität der regionalen ADT-Planungen durch genauere Anweisungen zur Prozessgestaltung für die sorgfältige Interessenabwägung bei der Festlegung der Standorte verbessert werden. Die zu sichernden Deponievolumen werden erhöht und es werden neue oder präzisere Angaben zum Umgang mit Vorhaben im Wald, zu Grossprojekten sowie zum Umgang mit Material aus Naturereignissen gemacht.

Deponienotstand in verschiedenen Gebieten des Kantons

Die unvermindert rege Bautätigkeit im Kanton und der Umstand, dass mehr Material rezykliert wird, hat in gewissen Gebieten des Kantons zu einem Deponienotstand geführt. Auch verschiedene Grossprojekte führten zu einem erhöhten Deponievolumen. Der Trend zum verdichteten Bauen, das sich unter anderem auch durch grössere Volumina im Untergrund ausdrückt, verstärkt die Problematik. Der Deponienotstand führt dazu, dass Aushubmaterial über grössere Distanzen zum Teil auch in ausserkantonale Deponien geführt werden muss. Dies ist aus Sicht des Regierungsrats vor allem aus ökologischen, aber auch aus ökonomischen Überlegungen nicht sinnvoll.

Besonders ausgeprägt ist der Deponienotstand im westlichen Berner Oberland. Für den Entwicklungsraum Thun hat sich durch die knappe Ablehnung der Aushubdeponie Eyacher in Thierachern in einer Gemeindeabstimmung eine Notstandssituation ergeben. Der Entwicklungsraum Thun ist dringend auf ein rasch zur Verfügung stehendes, zusätzliches Deponievolumen angewiesen. Deshalb wurde der Prozess für die Erarbeitung einer kantonalen Überbauungsordnung (KUeO) eingeleitet. Das bestehende Projekt wurde optimiert, um den berechtigten Anliegen der Betroffenen so weit als möglich entgegen zu kommen.

Aufgrund dieser Problemlage ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Zuständigkeit des Kantons im Bereich Abbau-, Deponie, Transporte (ADT) gestärkt werden muss.

Grundsatzfrage 3 an den Grossen Rat

Stimmt der Grosse Rat dem Grundsatz zu, dass die Zuständigkeit des Kantons bei der Planung im Bereich Abbau-, Deponie und Transporte (ADT-Planung) gestärkt werden soll?

Wichtige Funktion der Raumplanung im Bereich Energie

Die Raumplanung hat auch eine wichtige Funktion im Bereich der Energie. Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen konzentriert sich die Energiepolitik des Kantons 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 revidierten 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 alle Gemeinden finanziell und fachlich. Dabei ist eine enge Koordination zwischen Raumplanung und Energieplanung nötig.

Potenzial der erneuerbaren Energien verträglich ausschöpfen

Das grosses Potenzial für die Gewinnung von erneuerbarer Energie soll an geeigneten Standorten genutzt werden (s. Kapitel 3.6). Im kantonalen Richtplan werden deshalb zum Beispiel die Gebiete festgelegt, deren Eignung für die Errichtung von Windparks geprüft werden soll resp. bereits festgestellt wurde. Auch die Gewässerabschnitte, die sich für die Gewinnung von Energie eignen und solche, bei denen dies ausgeschlossen ist, werden im Richtplan verbindlich bezeichnet.

Fazit / Ausblick

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

Anzahl der Tourismusdestinationen konnte halbiert werden

Der Tourismus im Kanton Bern ist weiterhin im Wandel. Die Anzahl der Destinationen konnte von zehn auf fünf verkleinert werden, wobei die Destinationen Bern Oberland Mitte und Interlaken-Jungfrau-Haslital bis Ende 2015 Zeit haben, die Destinationsbildung abzuschliessen. Die Halbierung der Zahl der Destinationen ist zusammen mit der im September 2012 erfolgten Gründung der BE! Tourismus AG ein wichtiger Schritt zu einer professionelleren und konzentrierteren Tourismuswerbung im Kanton Bern. Die Gründung der BE! Tourismus AG war das Kernstück der Revision des Tourismusentwicklungsgesetzes (TEG). 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 Kanton strebt eine nachhaltige touristische Entwicklung an. 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 sind im Gange und haben positive Prozesse der Zusammenarbeit ausgelöst. Gestützt darauf sollen anschliessend die nötigen räumlichen Festlegungen in die RGSK aufgenommen werden.

Der Klimawandel wird den Tourismus auch im Kanton Bern längerfristig deutlich beeinflussen. Er führt unter anderem zu einem hohen Druck bei den Bergbahnen. Es gibt Bestrebungen von einzelnen Bahnen, Beschneidungen flächendeckend möglich zu machen, weil dies für sie eine Überlebensfrage sei. Bei der Weiterbearbeitung dieses Themas sind auch das Umfeld und die Konkurrenzsituation zu beachten.

Fazit / Ausblick

Mit den RTEK sollen klare, regional abgestimmte Ziele definiert werden. Schwerpunktgebiete für den Tourismus sowie Vorranggebiete für Natur und Landschaft sollen eine nachhaltige Entwicklung der Tourismusregionen unterstützen.

Agrarpolitik 2014-17 des Bundes bringt grosse Umwälzungen

Die Landwirtschaft im Kanton Bern ist weiterhin im Umbruch. Die Agrarpolitik 2014-17 des Bundes stellt insbesondere die Direktzahlungen auf eine neue Basis. An die Stelle der zum grossen Teil tierbezogenen Beiträge traten sieben Beitragskategorien: Die Kulturlandschaftsbeiträge, die Versorgungssicherheitsbeiträge, die Produktionssystembeiträge, die Ressourceneffizienzbeiträge, die Biodiversitätsbeiträge, die Landschaftsqualitätsbeiträge sowie die Einzelkulturbeiträge. Es ist noch nicht endgültig absehbar, wie dieses neue System den Raum im Kanton Bern verändern wird.

Fehlende Grundlagen beeinträchtigen die Interessenabwägung

Für die Interessenabwägung z.B. mit der Siedlungsentwicklung oder mit Infrastrukturen sind die fehlenden Bodenkarten oft ein Problem: Die Bodenqualität kann dadurch kaum beurteilt werden. Einen gewissen Fortschritt bringt die Bodendatenbank NABODAT, die im Aufbau begriffen ist. Darin können vorhandene Daten verwaltet werden; für das Erheben von neuen Informationen fehlt jedoch das Geld.

Keine Deponien auf Landwirtschaftsflächen

Ein bedenklicher Trend im Bereich der Landwirtschaft besteht darin, dass vermehrt Aushubmaterial auf Landwirtschaftsflächen deponiert wird. Es ist klarzustellen, dass die Landwirtschaftliche Nutzfläche kein Deponieersatz ist, auch wenn in gewissen Gegenden Deponienotstand herrscht.

Wirtschaftlichkeit im Berner Wald stärken

Die Wirtschaftlichkeit ist im Berner Wald die 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. Das zeigte der Nachhaltigkeitsbericht 2013 für den Berner Wald. Die Holzvorräte sind seit 2006 tendenziell gesunken, dennoch sind sie nach wie vor zu hoch. Es besteht eine intakte Nachfrage nach Holz, die jedoch mehrheitlich durch Importe gedeckt wird. Damit fehlt den Waldbesitzenden der Anreiz, ausreichend Holz zu schlagen. Dagegen zeigt das Aktionsprogramm zur Stärkung der Biodiversität im Berner Wald erste Erfolge. Der Anteil Totholz ist am Wachsen, die Zahl der vertraglich gesicherten Reservate hat in den letzten fünf Jahren zugenommen.

Der Wald steht unter Druck

Die veränderten Rahmenbedingungen in der Raumplanung wirken sich auch auf die Stellung des Waldes aus. Konkret geht es um die Frage, ob der Wald nicht auch in eine raumplanerische Interessenabwägung einbezogen werden müsste. Mit dem revidierten Waldgesetz des Bundes 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. Die entsprechenden Rahmenbedingungen für die Umsetzung im Kanton Bern sollen im kantonalen Richtplan im Rahmen der laufenden Richtplananpassung geschaffen werden.

Fazit / Ausblick

Eine nachhaltige Land- und Waldwirtschaft ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Die strukturellen Anpassungsprozesse müssen aufmerksam verfolgt und wenn nötig mit bedarfsgerechten Begleitmassnahmen unterstützt oder abgefedert werden.

Hauptziel D

Wohn- und Arbeitsstandorte differenziert aufwerten

Die Qualität der Ortsplanungen ist nicht wesentlich gestiegen. Immer noch fehlen häufig gesamtkonzeptionelle Überlegungen – besonders wenn ganze Ortsplanungen abgelehnt und Zonenerweiterungen anschliessend mit Teilrevisionen vorgenommen werden.

Mehr Teilrevisionen als Gesamtrevisionen von Ortsplanungen

Der Mangel an gesamtkonzeptionellen Überlegungen bei den Ortsplanungen, der im Raumplanungsbericht `10 festgestellt wurde, war auch in den letzten Jahren zu beobachten. Er hat sich sogar eher akzentuiert, weil Gesamtrevisionen von Ortsplanungen in vielen Gemeinden abgelehnt wurden. Als Folge davon wurden die Bedürfnisse der Gemeinden mit einzelnen Teilrevisionen befriedigt, die kaum in einen Gesamtkontext gestellt werden. Für den Kanton war es deshalb schwierig, die Abstimmung dieser Einzelgeschäfte zu beurteilen.

Qualität der Ortsplanungen ist sehr unterschiedlich

Die Qualität der Ortsplanungen ist sehr unterschiedlich – und leider oft bescheiden. Sie werden häufig als «Pflichtübung» betrachtet, die mit möglichst wenig Aufwand absolviert werden soll. Im Zentrum steht für diese Gemeinden die Frage, wo Einzonungen vorgenommen werden sollen. 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 nicht erkannt.

Fokussierung auf Einzonungen ist nicht mehr möglich

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass sich dies in Zukunft ändern muss. Die deutliche Zustimmung zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hat aus seiner Sicht gezeigt, dass eine hohe Qualität des räumlichen Umfelds in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert genießt. Gerade die einseitige Orientierung von Ortsplanungsrevisionen auf die Frage von neuen Einzonungen ist zu überdenken, weil solche nur noch aufgrund gesamträumlicher Betrachtungen in wenigen Fällen möglich sein werden. Alle Gemeinden werden sich verstärkt mit der Siedlungsentwicklung nach innen befassen müssen, denn diese erlaubt die gewünschte Entwicklung.

Siedlungsentwicklung nach innen kann Umfeldqualität erhöhen

Viele Beispiele zeigen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen positive Impulse in den Gemeinden auslösen kann. Wenn diese aus einer ganzheitlichen Sicht geplant wird, trägt sie dazu bei, dass die Standortattraktivität und die Siedlungsqualität in den Dörfern und Quartieren steigen. Der Regierungsrat unterstützt solche Bestrebungen. Der Kanton wird den Gemeinden Grundlagen, Ideen und gute Beispiele zur Verfügung stellen und die Sensibilisierung von Behörden und Bevölkerung aktiv vorantreiben.

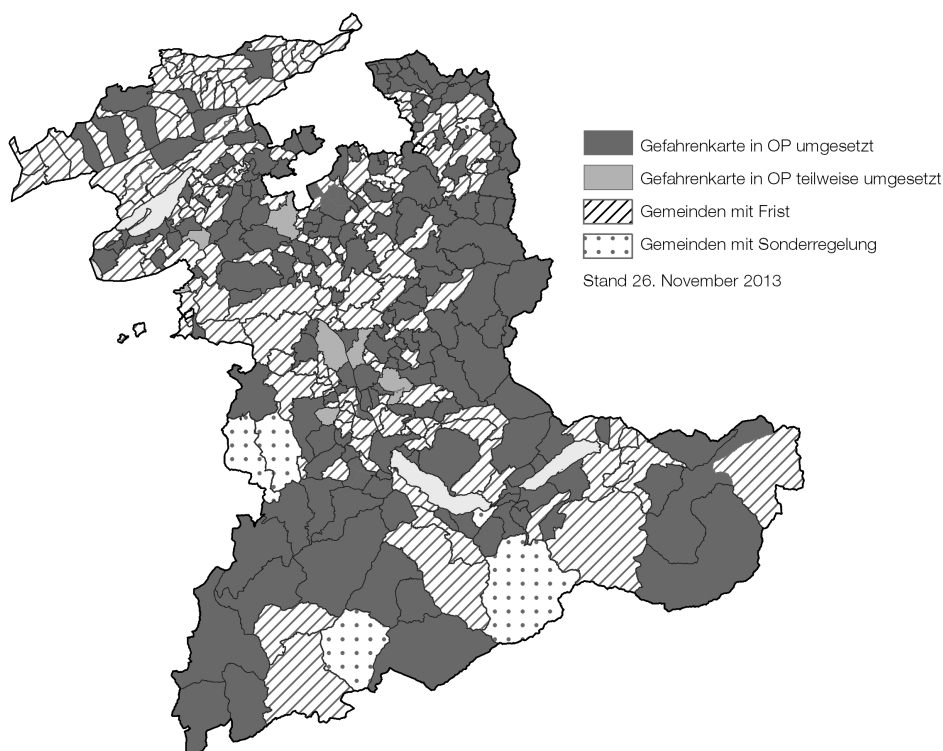
Fazit / Ausblick

Die neuen Bestimmungen des revidierten Raumplanungsgesetzes stellen die Gemeinden im Bereich der Ortsplanungen vor neue Herausforderungen. Der Regierungsrat erwartet, dass mit diesen neuen Impulsen die Qualität der Ortsplanungen wieder steigen wird.

Abstimmung mit den Naturgefahren macht Fortschritte

Weiter vorangetrieben wurde die Abstimmung der Ortsplanungen mit den Naturgefahren. Wie in der Massnahme D_03 des kantonalen Richtplans vorgesehen, verfügen nun alle Gemeinden über eine Gefahrenkarte. Ihre Umsetzung in die Ortsplanungen macht Fortschritte, auch wenn die Frist von zwei Jahren für die Umsetzung nach Vorliegen der Gefahrenkarte nicht von allen Gemeinden eingehalten werden kann. Die Umsetzung der Gefahrenkarten in die Ortsplanung kann auch während der Frist des Einzonungsmora-

toriums aufgrund der Übergangsbestimmungen im Raumplanungsgesetz vorgenommen werden.



Stand der Erhebung der Gefahrenkarten und ihrer Umsetzung in die Ortsplanungen. Gewisse Gemeinden haben schon die Gefahrenkarten der 2. Generation erarbeitet und sind an der Umsetzung. (Quelle AGR)

Fazit / Ausblick

Die Umsetzung der Gefahrenkarten in die Ortsplanungen soll zielgerichtet vorangetrieben und abgeschlossen werden.

Schwierige Suche nach Stand-, Durchgangs- und Transitplätzen

Die Suche nach Stand- und Durchgangsplätze für Jenische und Transitplätze für ausländische Fahrende gestaltete sich sehr schwierig. Aufgrund des mit den Richtplananpassungen `10 in den Richtplan eingefügten Massnahmenblatts wurde das Konzept «Stand-, Durchgangs- und Transitplätze für Fahrende im Kanton Bern» erarbeitet und 2011 vom Regierungsrat beschlossen. Dieses Konzept regelt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Demnach bezeichnet der Kanton die Stand-, Durchgangs- und Transitplätze im kantonalen Richtplan und realisiert sie zusammen mit den Gemeinden. Der Kanton trägt die Erstellungskosten, die Gemeinden sichern die Plätze in ihrer Ortsplanung und sind für den Betrieb verantwortlich.

Geeignete Standorte werden nicht zur Verfügung gestellt

Auf dieser Grundlage wurde eine Standortevaluation durchgeführt und das daraus resultierende Standortkonzept vom Regierungsrat zur Kenntnis genommen. Insgesamt wurden 50 Parzellen geprüft; davon wurden zwölf als raumplanerisch geeignet beurteilt. Nach Aussprachen mit den betroffenen Grundeigentümern zeigte sich jedoch, dass von diesen zwölf bestenfalls zwei als Stand-, Durchgangs- oder Transitplätze zur Verfügung gestellt werden können. Die beiden positiv bewerteten Standorte in Biel und Thun wurden als Pilotprojekte weiterverfolgt; die Sanierung des bestehenden Durchgangsplatzes Thun-Allmendingen steht kurz vor der Realisierung.

Bis zu sieben neue Plätze finden

Im Frühling 2014 erteilte der Regierungsrat einen neuen Auftrag: Bis 2017 sollen bis fünf zusätzliche Durchgangs- und Standplätze für Jenische im Kanton Bern und bis zwei Transitplätze für ausländische Fahrende bereitgestellt werden. Dabei ist der Kanton auf die Mitwirkung aller bernischen Gemeinden und der Grundeigentümer angewiesen; die Standplätze können nicht nur in den Städten realisiert werden.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat erachtet die Erstellung von zusätzlichen Durchgangs- und Standplätzen für Jenische und Transitplätzen für ausländische Fahrende als wichtige Aufgabe. Er appelliert an die Gemeinden und Grundeigentümer, zu einer guten Zusammenarbeit Hand zu bieten.

Neue instrumentelle Anforderungen an die Ortsplanungen

Den Ortsplanungen steht ein Quantensprung auf instrumenteller Ebene bevor: 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 ÖREBK-Kataster schafft Transparenz und erhöht die Rechtssicherheit. Die Nutzungsplanungen der Gemeinden sind ein wichtiger Teil der insgesamt siebzehn Themen, welche der ÖREBK-Kataster heute umfasst.

ÖREBK-Kataster in Betrieb

Der Kanton Bern beteiligte sich als einer von acht Kantonen an der ersten Etappe der Einführung des ÖREBK. Damit konnten die Prozesse und die Infrastruktur für die Lösung dieser anspruchsvollen Aufgabe mit acht kleineren und grösseren Gemeinden entwickelt und getestet werden, bevor die restlichen 354 Gemeinden des Kantons erfasst werden. Seit Januar 2014 ist der ÖREBK nun für fünf Gemeinden in Betrieb (www.be.ch/oerebk).

ÖREBK-Kataster ist vor allem organisatorische Herausforderung

Es zeigte sich, dass die Einführung des Katasters vor allem eine grosse organisatorische Herausforderung ist. Sie hat bei den Gemeinden den positiven Effekt, dass die oft unübersichtlichen planerischen Grundlagen geordnet und benutzerfreundlich aufbereitet werden. Auf Ebene des Kantons führten sie dazu, dass in einem Folgeprojekt die Prozesse der Vorprüfung und Genehmigung durch den Kanton überprüft werden im Hinblick auf die Genehmigung von digitalen Datensätzen der Ortsplanungen.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat befürwortet die Einführung des ÖREBK und sieht die damit verbundenen Chancen. Er setzt sich dafür ein, dass die Einführung für die Gemeinden verträglich gestaltet werden kann.

Hauptziel E

Natur und Landschaft schonen und entwickeln

In der Agrarpolitik erhalten die Ökologie und die Landschaft ein grösseres Gewicht. In den Ortsplanungen haben diese Bereiche jedoch oft einen schweren Stand.

Alle Gemeinden verfügen über Vernetzungsplanung

Wie wichtig die Ökologie in der Landwirtschaft im Kanton Bern ist, zeigt der Umstand, dass praktisch alle Gemeinden über eine Vernetzungsplanung gemäss der Öko-Qualitätsverordnung des Bundes verfügen. Dies bringt Verbesserungen in der ökologischen Vernetzung. Die Landschaft, besonders auch der ästhetische Landschaftsschutz, wird darin jedoch nicht behandelt.

Mit der Agrarpolitik 2014 – 17 des Bundes werden nun Massnahmen der Landwirtschaft für die Ökologie und für die Landschaftsqualität auf eine neue Grundlage gestellt: Aufgrund der Direktzahlungsverordnung (DZV) können Biodiversitätsbeiträge und Land-

schaftsqualitätsbeiträge ausbezahlt werden. Dies unterstreicht die grosse Bedeutung der Ökologie in der neuen Agrarpolitik und eröffnet erstmals die Möglichkeit, die von allen geschätzten Pflegeleistungen der Bauern und Bäuerinnen für die Landschaft abzugelten. Die Erarbeitung von regionalen Zielen, auf deren Basis Projekte und Massnahmen für die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften ausgerichtet werden können, ist im Gang.

In Ortsplanungen hat die Landschaft einen schweren Stand

In den Ortsplanungen hat der Bereich Landschaft dagegen einen schweren Stand. Es werden nur in Ausnahmefällen ganzheitliche Planungen unter Einbezug der Landschaft erstellt (s. auch Hauptziel D). Dies wird dadurch akzentuiert, dass häufig nur Teilrevisio- nen von Ortsplanungen vorgenommen werden und dass oft geeignete Grundlagen fehlen.

Prioritätensetzung im Bereich Natur und Landschaft schwierig

Der Naturschutz ist eine überlagernde Nutzung, oft zu einer Landwirtschafts- oder Waldnutzung. Er wird mit Bewirtschaftungsbeiträgen sichergestellt. Die neue Agrarpolitik 2014-17 des Bundes hilft dabei. Die Prioritätensetzung ist allerdings manchmal etwas unklar, z.B. im Bereich des ökologischen Ausgleichs. Für die Lenkung der Siedlungsentwicklung fehlen oft wichtige Grundlagen im Bereich Natur und Landschaft. Es können kaum gesicherte Aussagen zu Tabuzonen gemacht werden, was die Prioritätensetzung erschwert.

Bessere Grundlagen wären auch im Hinblick auf die Biodiversitätsstrategie des Bundes wichtig, welche das Ziel von 17% der Flächen als Schutzgebiet und 13% als Vernetzungsgebiet hat. Optimal wäre, wenn wichtige Entwicklungsachsen oder «Hotspots» für die Natur definiert werden könnten. Der Aktionsplan zur Biodiversitätsstrategie wird hier neue Aufgaben stellen. Ob es dem Naturschutz gelingt, diese Herausforderung anzunehmen und räumlich umzusetzen muss sich erst noch zeigen.

Langfristige Pflege von Ersatzmassnahmen sichern

Die langfristige Pflege von Ersatzmassnahmen in Grossprojekten ist ein Problem, das sich in letzter Zeit manifestiert hat: Bei Grossprojekten (wie z.B. T10, BLS Alptransit, Rosshäuserntunnel oder Hagneckkanal) werden jeweils eine Vielzahl von Ersatzmassnahmen verfügt und realisiert. Die Pflege dieser Massnahmen wird auch für einen gewissen Zeitraum gesichert. Die langfristige Pflege fehlt aber oft, weil die dafür zuständigen Stellen dazu naturschutzfachlich nicht in der Lage sind. Wenn solche Ersatzmassnahmen, die oft mit grossem Aufwand erstellt wurden, nicht dauerhaft gepflegt werden, verlieren sie nach und nach ihre Funktion. Deshalb muss dafür eine Lösung gesucht werden.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat erwartet, dass bei den Ortsplanungen aufgrund der neuen Anforderungen aus dem Raumplanungsgesetz auch Landschaft und Ökologie einen wichtigen Stellenwert erhalten, um die Qualität des Umfelds zu erhalten und zu steigern.

Hauptziel F

Funktionale Räume und regionale Stärken fördern

Die regionale Stufe hat im Kanton Bern eine hohe Bedeutung. Mit den RGSK konnte die Verbindlichkeit der Planung auf dieser Stufe verbessert werden. Daneben ist die konkrete Unterstützung von Projekten wichtig – zum Beispiel mit den regionalen Naturparks.

Die Erarbeitung der RGSK hat wertvolle Prozesse ausgelöst

Ende 2012 konnten die sieben Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) vom Kanton genehmigt werden. Damit besteht dieses behördenverbindliche Instrument auf regionaler Stufe flächendeckend über den ganzen Kanton. Die RGSK sollen die Gesamtverkehrs- und Siedlungsentwicklung auf Stufe Region mittel- bis lang-

fristig abstimmen und in Einklang bringen. Erarbeitet wurden sie durch die Regionalkonferenzen und – wo diese noch nicht gebildet sind – durch die Regionen unter Leitung des Kantons. Damit wurden wertvolle Prozesse der Zusammenarbeit ausgelöst, wie eine Evaluation im Herbst 2012 ergab. Mit einer Synthese wurden die Massnahmen der RGSK im Hinblick auf die Genehmigung aus kantonaler Sicht bewertet und priorisiert.

Verknüpfung mit den Agglomerationsprogrammen ist zentral

In den Perimetern der sechs bernischen Agglomerationen sind die Agglomerationsprogramme Verkehr + Siedlung der 2. Generationen in den RGSK enthalten. Deshalb ist die enge Verknüpfung mit den Erarbeitungsperioden dieser Programme zentral. Die Agglomerationsprogramme sind vor allem auf konkrete Infrastruktur- und Planungsmassnahmen und deren Mitfinanzierung durch den Bund ausgerichtet und werden alle vier Jahre grundsätzlich überarbeitet. Dagegen haben die RGSK einen mittel- bis langfristigen Charakter und werden alle vier Jahre weiterentwickelt und nicht neu erstellt.

Neben der Abstimmung von Verkehr und Siedlung wurde in den RGSK unter anderem die vierte Stufe der kantonalen Zentralitätsstruktur festgelegt, die im Rahmen des Projekts Richtplan 2030 in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden soll.

RGSK aktualisieren und wo nötig ergänzen

Trotz den grundsätzlich einheitlichen Vorgaben sind die RGSK in der heutigen Fassung noch ziemlich heterogen und einzelne Inhalte noch nicht in der nötigen Tiefe behandelt worden. Dies soll bei ihrer Weiterentwicklung, die im April 2014 gestartet wurde, möglichst ausgeglichen werden. Deshalb steht diese Weiterentwicklung unter dem Motto der Aktualisierung und der Ergänzung der RGSK, wo dies nötig ist.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat erachtet die RGSK als wichtige und wertvolle Instrumente auf regionaler Stufe. Mit ihrer periodischen Weiterentwicklung soll die Aktualität gewährleistet werden. Dabei soll der Aufwand für alle beteiligten Partner möglichst gering gehalten werden.

Regionale Naturpärke: nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum

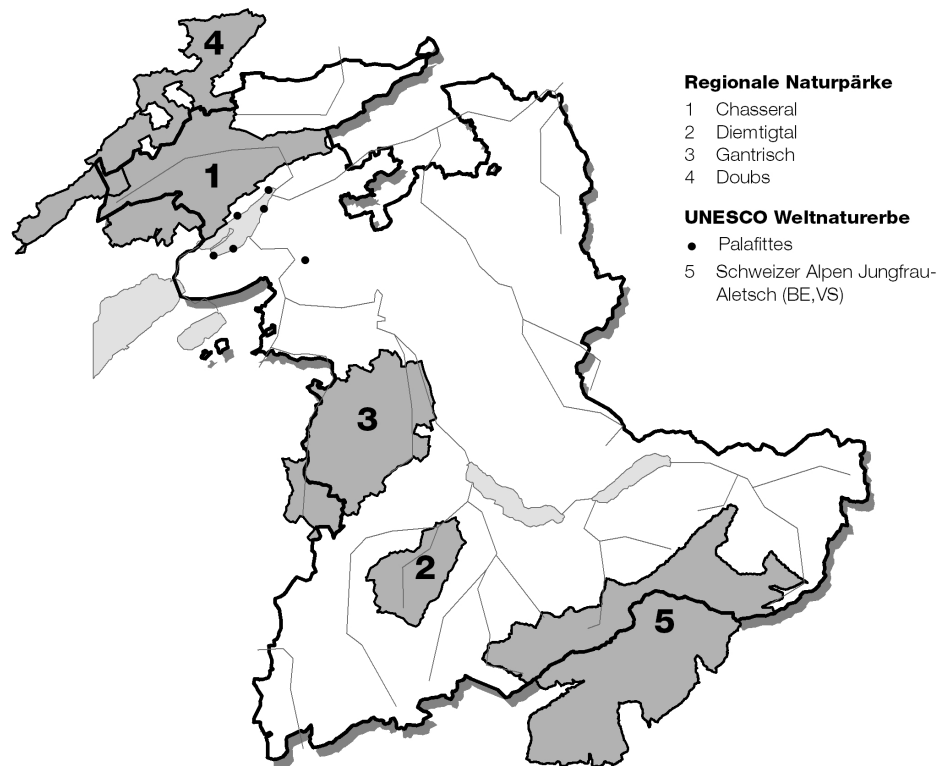
Mit den regionalen Naturpärken wird eine langfristig angelegte Verbindung von ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Zielen der Regionalentwicklung angestrebt. Sie sollen im ländlichen Raum eine nachhaltige Entwicklung auslösen. Im Kanton Bern gibt es vier regionale Naturpärke: Drei davon, nämlich die beiden kantonsübergreifenden Pärke Chasseral (BE/NE) und Gantrisch (BE/FR) sowie der regionale Naturpark Diemtigtal (BE), haben auf Anfang 2012 vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) das Label für den Betrieb erhalten, der Parc naturel régional du Doubs (JU/NE/BE), der nur zu einem kleinen Teil im Kanton Bern liegt, auf Anfang 2013.

Ein neues UNESCO Welterbe

Dazu kommt 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. Neu hinzugekommen ist das UNESCO Welterbe Palafittes - Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen. Der Managementplan wurde 2011 von der UNESCO genehmigt. Das Welterbe umfasst eine Auswahl von 111 der beinahe 1000 bekannten archäologischen Pfahlbaustationen in sechs Ländern um die Alpen (Schweiz, Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien und Slowenien). Im Kanton Bern liegen davon sechs Standorte.

Mit dem PWG Grundlage für Unterstützung gelegt

Mit dem Gesetz über die Pärke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe (PWG) vom 1. Februar 2012 konnten die gesetzlichen Grundlagen für eine dauerhafte Unterstützung der Pärke und des Welterbes geschaffen werden. Damit bestehen – neben der Neuen Regionalpolitik – wirksame Unterstützungsmöglichkeiten für den ländlichen Raum.

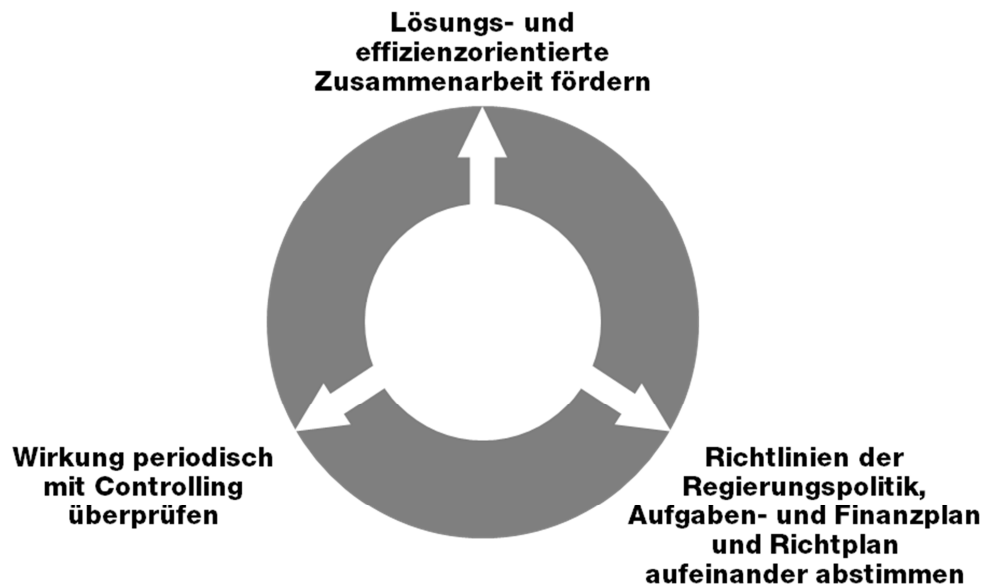


Die Regionalen Naturpärke und die UNESCO Welterbe Schweizer Alpen Jungfrau Aletsch und Palafittes.

Fazit / Ausblick

Die regionalen Naturpärke und die UNESCO-Welterbe bringen wichtige Impulse in die ländlichen Gebiete. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung sind sie zu fördern und weiterzuentwickeln.

4.2 Drei organisatorische Hauptziele



Hauptziel G

Lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit fördern

Die neuen Formen der Zusammenarbeit spielen sich ein: Drei Regionalkonferenzen haben bisher den Betrieb aufgenommen und auf überkantonaler Ebene hat sich die Hauptstadtregion Schweiz etabliert.

Drei Regionalkonferenzen sind in Betrieb

Auf den 1. Januar 2013 konnte die Regionalkonferenz Emmental den Betrieb aufnehmen. Sie ist, nach Oberland Ost und Bern-Mittelland die dritte Regionalkonferenz, die sich gebildet hat. Die Einführung der Regionalkonferenzen Oberaargau und Thun Oberland-West wurde in den regionalen Volksabstimmungen abgelehnt. In diesen Regionen nehmen die bisherigen vereinsrechtlich organisierten Planungsregionen sowie die regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) ihre Funktion weiterhin wahr. Dies erfolgt mit geringerer Verbindlichkeit und geringeren demokratischen Einflussmöglichkeiten. Allfällige Bestrebungen in diesen Regionen, sich zu einem späteren Zeitpunkt doch noch als Regionalkonferenzen zu konstituieren, begrüsst und unterstützt der Regierungsrat.

Regionalkonferenz	Stand	Eingeführt
Oberland Ost	in Betrieb	01.07.2008
Bern-Mittelland	in Betrieb	01.01.2010
Emmental	in Betrieb	01.01.2013
Regionalkonferenz	Stand	Einführung geplant
Biel-Seeland-Jura bernois	offen	offen
Oberaargau	Einführung am 17.06.12 abgelehnt	offen
Thun Oberland-West	Einführung am 13.06.10 abgelehnt	offen

Stand der Einführung der Regionalkonferenzen

Die Situation von Biel/Bienne-Seeland-Jura Bernois wird geprüft

Noch nicht geklärt ist die Situation der Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Jura Bernois. Die ursprünglich vorgesehene regionale Abstimmung wurde wegen der Jura-Abstimmung vom November 2013 verschoben. Aufgrund eines Postulats von Grossrat

Matti, das zwar vom Plenum des Grossen Rats abgelehnt, jedoch von der Députation angenommen wurde, stehen nun zwei Varianten im Raum: Eine einzige Regionalkonferenz für den ganzen Raum oder die Aufteilung auf zwei Konferenzen. Eine von der JGK eingesetzte Arbeitsgruppe soll nun die Vor- und Nachteile der beiden Modelle prüfen. Erst nach dieser Prüfung wird das weitere Vorgehen festgelegt.

Mehr Aufgaben auf regionaler Stufe lösen

Die Region gewinnt als Planungsebene an Bedeutung. Sie erweist sich in verschiedenen Bereichen als optimale Koordinations- und Zusammenarbeitsebene, namentlich in den Bereichen Raumplanung, Verkehrsplanung, Kulturförderung, Energieberatung und Regionalpolitik. Es sind gewisse Tendenzen zu beobachten, dass vermehrt Aufgaben auf diese Stufe verlagert werden sollen (z.B. im Bereich der Altersplanung).

Die Regionalkonferenzen haben aufgrund der gesetzlichen Grundlagen klar umrissene Aufgaben in den Bereichen Raumplanung, Verkehrsplanung, Regionalpolitik, Kulturförderung und Energieberatung. Die Gemeinden können aus ihrem Zuständigkeitsbereich mittels Reglement weitere Aufgaben an die Regionalkonferenzen übertragen, müssen diese jedoch auch finanzieren, beispielsweise im Bereich Wirtschaftsförderung. Will der Kanton den Regionalkonferenzen weitere Aufgaben übertragen, bedarf dies einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage und die Finanzierung muss sichergestellt werden. Gegebenenfalls kann der Katalog der obligatorischen Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Regionalkonferenzen überprüft werden.

Fazit / Ausblick

Der Regierungsrat erachtet die regionale Ebene für die Bearbeitung vieler Themen als geeignet. Er befürwortet grundsätzlich deren Stärkung durch die Übertragung weiterer Aufgaben gestützt auf entsprechende gesetzliche Regelungen. Dies muss jedoch im Einklang mit der Ressourcenzuweisung erfolgen.

Das Raumkonzept Schweiz als Orientierungsrahmen

Auch auf überkantonaler Ebene wurde die Zusammenarbeit weiter getrieben: Im Jahr 2012 wurde das Raumkonzept Schweiz vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) als Orientierungshilfe für ihre raumwirksamen Tätigkeiten verabschiedet. Gleichzeitig luden sie die Bundesstellen, die Kantone, Städte und Gemeinden der Schweiz ein, ihre Tätigkeiten künftig am Raumkonzept Schweiz zu orientieren. Der Regierungsrat nahm das Raumkonzept zustimmend zur Kenntnis und bestimmte es als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe für die raumwirksamen Tätigkeiten im Kanton Bern. Dadurch erhält es auch eine hohe Bedeutung im Raumkonzept Kanton Bern, das neu in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden soll (s. Kapitel 6).

Kanton Bern: Von drei Handlungsräumen betroffen

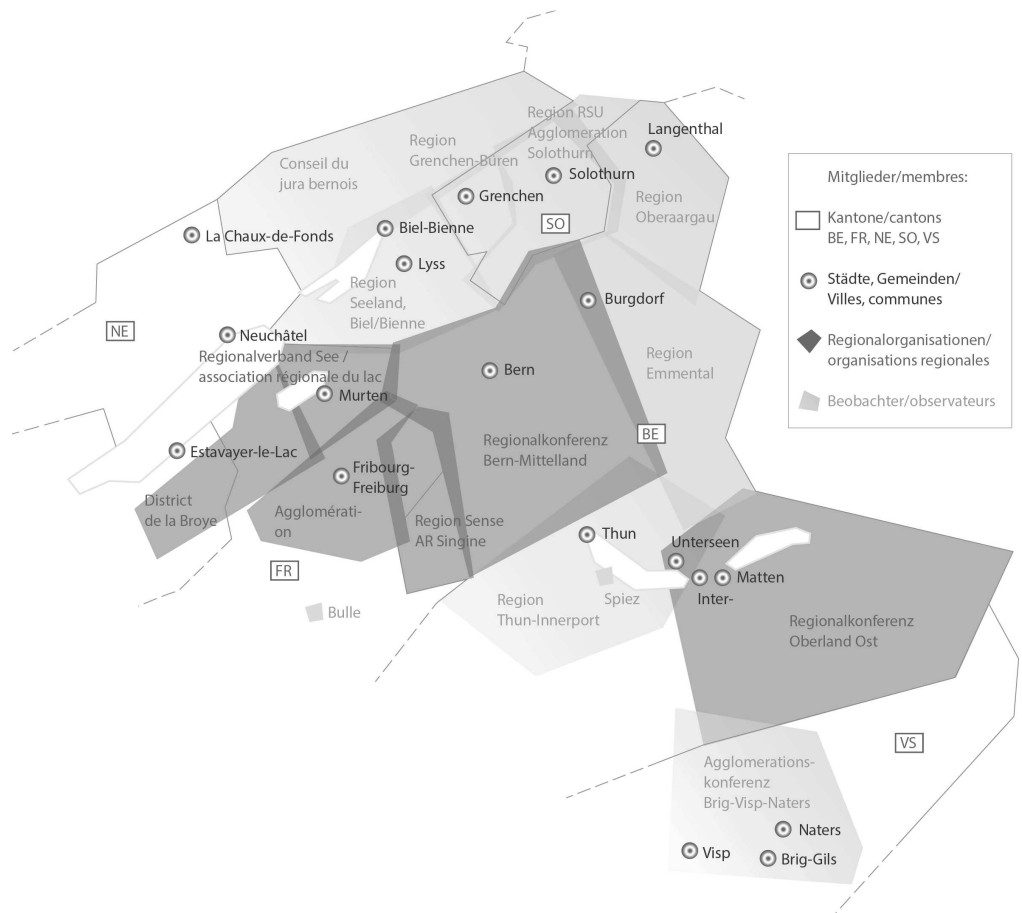
Der Kanton Bern ist von drei Handlungsräumen betroffen: Dem grossstädtisch geprägten Handlungsraum «Hauptstadtregion Schweiz», dem klein- und mittelständisch geprägten Handlungsraum «Jurabogen» und dem alpinen Handlungsraum «Westalpen». Während der Verein arcjurassien.ch schon seit 2008 die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Neuenburg, Jura, Waadt und Bern fördert, sind im Handlungsraum «Westalpen» bisher keine institutionellen Zusammenarbeitsformen ersichtlich.

Verein Hauptstadtregion Schweiz gegründet

Der Kanton Bern engagierte sich stark für die Hauptstadtregion Schweiz, deren Zentrum er ist. Ende 2010 wurde der Verein Hauptstadtregion Schweiz gegründet. Mitglieder sind die fünf Kantone, Bern, Neuenburg, Freiburg, Solothurn und Wallis sowie zahlreiche Städte, Gemeinden und Regionalorganisationen in ihrem Gebiet. Mit themen- und projektbezogener Zusammenarbeit will der Verein die Funktion der Hauptstadtregion als Polizentrum stärken und nutzen – als gleichwertiger Raum und wichtige Schaltstelle zwischen den drei Metropolitanräumen Zürich, Basel und Bassin Lémanique.

Erste Projekte in der Hauptstadtregion Schweiz abgeschlossen

Der Verein definierte sieben Strategien, mit denen die Hauptstadtregion Schweiz gestärkt werden soll. Er wurde aber auch mit konkreten Projekten aktiv. So führte er eine Projektstudie zur Analyse des Wertschöpfungssystems als Politzentrum durch oder förderte den Austausch über die Sprachgrenze. Als erstes raumplanerisches Projekt definierte er zwölf Top Entwicklungsstandorte in seinem Gebiet, 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, Bözingenfeld, Biel/Bienne Masterplan, Bern Wankdorf/Ostermündigen und der kantonsübergreifende ESP Niederbipp/Oensingen.



Der Perimeter der Hauptstadtregion Schweiz

Fazit / Ausblick

Die Hauptstadtregion Schweiz hat für den Regierungsrat eine übergeordnete strategische Bedeutung. Er unterstützt die Bestrebungen des Vereins und setzt sich für die Umsetzung in konkrete Resultate ein.

Hauptziel H

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 KRVW, 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 / Ausblick

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

Hauptziel I

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 war klar, dass er periodisch einem Controlling und wo nötig einer Aktualisierung unterzogen werden muss. 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 Raubeobachtung; die Ergebnisse fliessen in den Raumplanungsbericht. Diese Diskussionen sind sehr fruchtbar und haben dazu geführt, dass wichtige raumwirksame Themen in den Richtplan aufgenommen werden konnten, die 2002 noch nicht «reif» waren.

Gesamtüberprüfung zeigt
Wirksamkeit des
Controllings

Nun wurde – zwölf Jahre nach der Neukonzipierung des Richtplans – erstmals eine Gesamtüberprüfung des Richtplans vorgenommen. Diese bestätigte im Wesentlichen das Funktionieren dieser Controllingmechanismen und damit die Aktualität des Richtplans. Ähnliche Mechanismen wurden auch in andere Planungen (z.B. in die RGSK oder den Sachplan ADT) aufgenommen.

Fazit / Ausblick

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

5 Bauen

Der Hauptschwerpunkt im Bereich «Bauen» liegt bei den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Er umfasst die Feststellung der Zonenkonformität, Entscheide über Ausnahmegewilligungen nach den Artikeln 24ff. des Raumplanungsgesetzes und die Beratung von Baubewilligungsbehörden und Baugesuchstellenden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Weiterentwicklung der Baubewilligungsverfahren, in dem Verfahren und Abläufe vereinfacht und professionalisiert sowie die Vorschriften vereinheitlicht werden sollen.

5.1 Bauen ausserhalb der Bauzonen

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen hat im ländlichen Teil des Kantons eine hohe Bedeutung. Die geltenden Regeln sind jedoch sehr kompliziert.

Ein Drittel der Gebäude ausserhalb der Bauzone

Im Kanton Bern befinden sich gemäss einer Studie des Bundesamts für Raumentwicklung rund ein Drittel aller Gebäude ausserhalb der Bauzonen nämlich rund 114'000 von 341'000 Gebäuden². Darin wohnen 281'000 Personen und arbeiten 157'000 Personen (von 957'900 resp. 503'300 Personen im ganzen Kanton). Das Bauen ausserhalb der Bauzone hat im grossen und heterogenen Kanton Bern also eine grosse Bedeutung.

Voranfragen bewähren sich: Nur wenige Gesuche müssen abgelehnt werden

Dies widerspiegelt sich in der Arbeitsbelastung der kantonalen Bewilligungsbehörde. Im Jahr 2013 wurden rund 4'600 Geschäfte behandelt. Davon waren 250 Beratungen in Baubewilligungsverfahren und 1'300 Voranfragen (mit steigender Tendenz), was sehr positiv zu werten ist: Voranfragen führen in der Regel dazu, dass Projekte so weiterbearbeitet werden, dass sie bewilligungsfähig sind. Von den 3'050 Baugesuchen konnten rund 1150 (41%) als zonenkonform (landwirtschaftlich bedingt) und 1'900 mit Ausnahmegewilligung bewilligt werden. Nur 42 Gesuche mussten abgelehnt werden.

Das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist im Bundesrecht geregelt. Damit gelten überall die gleichen Regeln. Dies bringt im vielgestaltigen Kanton Bern mit den regional unterschiedlichen Baukulturen Probleme: Die Regeln sind kaum beeinflussbar; oft kann auf den Einzelfall nur ungenügend reagiert werden. Die Bewilligungsbehörden versuchen, den verbleibenden Spielraum bestmöglich auszunutzen.

Detaillierte Regelungen im Bundesrecht sind unübersichtlich

Die Regelungen im Bundesrecht sind sehr detailliert. Sie werden auch fortwährend ergänzt. Seit dem 1. Mai 2014 gelten zum Beispiel neue Bestimmungen bezüglich der Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone. Welche Wirkungen dies haben wird, ist noch nicht absehbar. Mit guter Beratung und ausführlichen Unterlagen im Internet (unter www.be.ch/bauen) wird versucht, den Bauwilligen in der Vielfalt der Vorschriften nützliche Hilfestellungen anzubieten.

Vom Bund wurde in Aussicht gestellt, dass das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) neu geregelt wird. In gewissen Vorarbeiten war der Kanton Bern involviert. Die Resultate sind jedoch noch nicht bekannt – der Regierungsrat wird sich für eine praktikable Lösung einsetzen.

Fazit / Ausblick

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.

² Bundesamt für Raumentwicklung, 2012: Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen, Standbericht 2011

5.2 Baubewilligungsverfahren vereinfachen

Mit der Harmonisierung der Baubegriffe, der Selbstdeklaration bei der Baukontrolle und Unterstützung durch geeignete Instrumente im Internet kann das Baubewilligungsverfahren vereinfacht werden.

Vereinfachung der Verfahren durch harmonisierte Baubegriffe

Die Baubewilligungsverfahren sollen möglichst vereinfacht werden. Dies ist ein Ziel des Beitritts des Kantons Bern zur interkantonalen Vereinbarung für die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Auf den 1. August 2011 wurde die kantonale Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) in Kraft gesetzt, mit der die IVHB im Kanton Bern konkret umgesetzt wird. Diese Verordnung ist nun in der Einführungsphase. Es braucht einige Zeit, bis sie überall greifen wird, denn dafür müssen die Baureglemente der einzelnen Gemeinden angepasst werden.

Selbstdeklaration bei der Baukontrolle hat sich noch nicht durchgesetzt

Ebenfalls im Hinblick auf die Vereinfachung der Verfahren wurde die Selbstdeklaration bei der Baukontrolle eingeführt. Die Baukontrolle wird in beträchtlichem Umfang in die Eigenverantwortung der Bauherrschaft gestellt. Ziel ist es, die kommunalen Baupolizeibehörden, aber auch die Bauherrschaften und die anderen Beteiligten von unfruchtbaren Routinearbeiten zu entlasten. Die Abnahme des Schnurgerüsts, des Abwasseranschlusses und einer allfälligen Versickerungsanlage muss jedoch weiterhin obligatorisch durch die Baubehörden vorgenommen werden. Dies könnte mit ein Grund sein, dass das neue System sich noch nicht überall durchgesetzt hat.

Möglichkeiten des Internets sollen ausgenutzt werden

Auch auf instrumenteller Ebene kann das Baubewilligungsverfahren vereinfacht werden. So werden die Baugesuchsformulare, die vom Internet herunter geladen und am Computer direkt ausgefüllt werden können, sehr geschätzt. Das Projekt eBau, mit dem die Baugesuchsakten direkt im Internet eingereicht und dort von den involvierten Behörden bearbeitet werden könnten, musste aus Kostengründen abgebrochen werden. Durch die Überweisung der Motion Steiner-Brütsch (M 284-2013) durch den Grossen Rat können die Arbeiten wieder aufgenommen werden.

Fazit / Ausblick

Die Vereinfachung der Baugesuchsverfahren ist für den Regierungsrat ein wichtiges Ziel auch im Hinblick auf die Wirtschaftsstrategie 2025.

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.

Zwei grundsätzliche Aufgaben erfüllen

Die aktuellen Richtplananpassungen bilden ein umfangreicheres Paket als die üblichen Anpassungspakete alle zwei oder vier Jahre. Sie müssen zwei grundsätzliche Aufgaben erfüllen:

- **Überarbeitung der Richtplaninhalte Siedlung:** Die Richtplaninhalte zum Thema Siedlung (inklusive der Bemessung der Bauzonengrösse) werden auf die neuen Anforderung des RPG angepasst (s. auch Kapitel 3.2)
- **Erweitertes Richtplancontrolling `14:** Das Instrument und die Form des Richtplans sowie die damit verbundenen Prozesse werden im Rahmen des Controllings zusammen mit den Inhalten überprüft. Damit werden die Anforderungen des RPG für eine Gesamtüberprüfung alle zehn Jahre erfüllt.

Im Hinblick auf den Zeithorizont des überarbeiteten Richtplans wird das Projekt als **Richtplan 2030** bezeichnet.

Fünf Hauptaufgaben für die neuen Richtplaninhalte Siedlung

Im Bereich der Richtplaninhalte Siedlung erfolgen die bedeutendsten Änderungen. Die Umsetzung des revidierten RPG und seiner Umsetzungsinstrumente erfolgt in den neuen Richtplaninhalten Siedlung, die aus vier Hauptteilen bestehen:

1. Im Raumkonzept Kanton Bern wird die angestrebte räumliche Entwicklung des Kantons aufgezeigt. Es integriert die neun Hauptziele des gültigen Richtplans und ersetzt die beiden Register «Leitsätze» und «Hauptziele».
2. Im Strategieteil Siedlung wird unter anderem festgelegt, wie sich die Siedlung nach innen entwickeln und wie sie mit dem Verkehr abgestimmt werden soll.
3. Die Grösse und räumliche Verteilung des Siedlungsgebiets im Kanton wird festgelegt.
4. Im Massnahmenteil (insbesondere in der Massnahme A_01) werden die Regeln für die Dimensionierung der Bauzonen festgelegt.

Zudem müssen aufgrund der Bestimmungen im revidierten RPG im Rahmen der Überarbeitung der Richtplaninhalte Siedlung auch Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufgenommen werden.

Alle Informationen sind im Internet unter der Adresse www.be.ch/richtplan zu finden.

Anhang: Liste der Anpassungen des Richtplans

Diese Übersicht zeigt, wo der Richtplan im Rahmen der Richtplananpassungen '14 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.
Aktualisierungen in der Einleitung		
	Der ganze Einleitungsteil wird aktualisiert. Es werden unter anderem Regeln eingefügt, welche Vorhaben so grosse Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, dass sie aufgrund den neuen Anforderungen aus Art. 8 Abs. 2 in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden müssen.	A
Raumkonzept Kanton Bern		
	Das neue Raumkonzept Kanton Bern ersetzt die Register Leitsätze und Hauptziele. Es enthält unter anderem die bisherigen Hauptziele, die aktualisiert werden.	NEU
Aktualisierungen im Strategieteil		
A	Neukonzeption des ganzen Strategiekapitels aufgrund der Anforderungen aus der RPG-Teilrevision (Ausnahme: Das Kapitel A4 «Bauen im ländlichen Raum» bleibt bestehen)	NEU
B bis I	Aktualisierung der Strategiekapitel im Sinne der Gesamtüberprüfung des Richtplans	A
Aktualisierungen im Massnahmenteil		
A_01	Baulandbedarf Wohnen bestimmen	A
A_02	Streusiedlungsgebiete	–
A_03	Kriterien für Weilerzonen nach Art. 33 RPV	–
A_04	Vorgaben für die Erstellung von Golfplätzen	–
A_05	Baulandbedarf Arbeiten bestimmen	A
A_06	Fruchtfolgeflächen schonen	A
A_07	Siedlungsentwicklung nach Innen (SEIn) fördern	NEU
A_08	Siedlungsentwicklungen Wohnen von kantonomer Bedeutung fördern	NEU
B_01	Verkehrsintensive Vorhaben: Verkehr, Siedlung und Umwelt abstimmen	NEU
B_02	Massnahmen Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung	F
B_03	Im internationalen und nationalen Schienenverkehr Prioritäten aus bernischer Sicht festlegen	F
B_04	Im öffentlichen Regional-, Agglomerations- und Ortsverkehr Prioritäten setzen	A
B_06	Das Nationalstrassennetz fertigstellen	F
B_07	Strassennetzplan aktualisieren	–
B_08	Lärmschutz Strassenverkehr vollziehen	F
B_09	Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte	A
B_10	Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr bestimmen	–
B_11	Verkehrsmanagement	–
B_12	Velorouten mit kantonomer Netzfunktion (Sachplan Veloverkehr)	NEU
C_01	Zentralitätsstruktur	A
C_02	Zuordnung der Gemeinden zu den Raumtypen gemäss Raumkonzept Kanton Bern	NEU
C_03	Politik für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit umsetzen	F
C_04	Kantonale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) realisieren	A
C_07	Landwirtschaft regional differenziert fördern	–
C_08	Ortsplanung und Energieversorgung abstimmen	F
C_09	Bedarfsgerechte Versorgung mit Telekommunikations- und Postdienstleistungen anstreben	F

Nr.	Inhalt	Anp.
C_11	Holz nutzen und Wald verjüngen	F
C_12	Verjüngung, Wiederbewaldung und Pflege von Wäldern mit Schutzfunktion	F
C_14	Abbaustandorte mit übergeordnetem Koordinationsbedarf	-
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	A
C_19	Öffentliche Wasserversorgung sichern	A
C_20	Wasserkraft in geeigneten Gewässern nutzen	-
C_21	Anlagen zur Windenergieproduktion fördern	-
C_22	Schlüsselstellen Holzlogistik	-
C_23	Touristische Entwicklung räumlich steuern	-
C_24	Swiss Innovation Park Biel/Bienne realisieren	A
C_25	Weiterführungsstrategien/-szenarien für die Justiz Vollzug Anstalt Frauen Hindelbank	NEU
C_26	Campus Fachhochschule Biel am Bahnhof	NEU
D_01	Landschaftsprägende Bauten	-
D_02	Umnutzung von Siedlungsbrachen fördern	streichen
D_03	Naturgefahren in der Ortsplanung berücksichtigen	-
D_04	Technische Risiken in der Ortsplanung berücksichtigen (Störfallvorsorge)	F
D_05	Erdgashochdrucknetz: Störfallvorsorge sicherstellen	streichen
D_06	Zweitwohnungsbau steuern	-
D_07	Nachnutzung von Kantonsgrundstücken in der ZöN sicherstellen	-
D_08	Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende schaffen	F
D_09	Zunahme der Waldflächen verhindern	NEU
E_01	Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft fördern	F
E_02	Besondere Verantwortung im Lebensraum- und Artenschutz wahrnehmen	F
E_03	Überregionale Verbreitungshindernisse für Wildtiere abbauen	-
E_04	Biodiversität im Wald	F
E_05	Gewässer erhalten und aufwerten	-
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	F
E_10	Umsetzung der Bundesinventare nach Art. 18a NHG	-
E_11	Gemischtwirtschaftlich genutzte Gebiete gezielt weiterentwickeln	F
E_12	UNESCO-Welterbe Palafittes – Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen	NEU
F_01	Umsetzung der Neuen Regionalpolitik	F
F_02	Koordination der Sektoralpolitiken und Auswirkungen auf die Regionen berücksichtigen	streichen
F_03	Koordinationsabkommen Kanton – Regionen abschliessen	streichen
G_01	Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene	-
H_01	Die Bewirtschaftung des Richtplans und die Koordination des raumwirksamen Handelns sicherstellen	F
I_01	Raumbeobachtung aufbauen und betreiben	-
R_01	Zusammenarbeit im Raum Biel - Seeland - Jurasüdfuss - Berner Jura fördern	F
R_02	Das touristische Potenzial des Tourismus Trois Lacs fördern	-
R_05	Gewässerlebensraum Birs nachhaltig aufwerten	-
R_06	Linkes Bielerseeufer sanieren	F
R_07	V-Projekt Jungfrauregion	NEU
R_08	Gewässerrichtplan Hasliaare	NEU
R_09	Gewässerrichtplan Kander	NEU