

Bern, 16. Dezember 2014

## **Kantonaler Richtplan Vernehmlassung und öffentliche Mitwirkung zum Richtplan 2030**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. September 2014 haben Sie den Handels- und Industrieverein des Kantons Bern eingeladen, sich zur oben genannten Vorlage zu äussern. Besten Dank hierfür.

Wir unterteilen unsere Stellungnahme entsprechend Ihrer Publikation in die zwei Teile «Richtplaninhalte Siedlung» und «Erweitertes Richtplancontrolling '14, Anpassungen des Richtplans».

### **I. Richtplaninhalte Siedlung**

#### **1. Grundsätzliches**

##### Antrag:

Die vorgeschlagenen Richtplaninhalte Siedlung sind von Grund auf zu überarbeiten und wirtschaftsfreundlicher auszugestalten.

##### Begründung:

Wir begrüssen zwar das vom Kanton angestrebte Bevölkerungswachstum von plus 10.5 % bis 2038. Mit den vorliegenden Richtplaninhalten Siedlung wird dieses ambitionöse Ziel aber zur reinen Makulatur.

Insbesondere die vorgeschlagene Verknappung von neuem Bauland ist aus wirtschaftspolitischer Sicht inakzeptabel. Sie ist weder aus planerischer Sicht noch aufgrund der Bundesvorgaben erforderlich. Wir lehnen auch die geplante Verteilung von neuen Bauzonen innerhalb des Kantons und die durch den Kanton angeordnete Entwicklung nach innen in dieser Form ab. Die detaillierte Begründung zu diesen Punkten entnehmen Sie den Ziff. 2.1 ff. hiernach.

#### **2. Im Einzelnen**

Im Folgenden stellen wir spezifische Anträge zu Themen, die aus wirtschaftspolitischer Sicht von besonderem Interesse sind. Der Umstand, dass wir uns zu einzelnen Themen nicht äussern, bedeutet nicht, dass daraus eine Zustimmung abgeleitet werden kann.

##### **2.1. Zielsetzungen A13a - A13c (Siedlungsentwicklung nach innen)**

##### Antrag:

Die Zielsetzungen A13a - A13c sind ersatzlos zu streichen.

##### Begründung:

Bereits die Zielsetzung A11 legt den Fokus auf die Siedlungsentwicklung nach innen, was unseres Erachtens genügt. Wir sind nicht prinzipiell gegen die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen. Wir lehnen aber die vorliegende, *von oben verordnete* Siedlungsentwicklung nach innen ab, genauso wie wir auch die mit der Baugesetzrevision vorgeschlagenen Bestimmungen zur Baulandverflüssigung abgelehnt haben.

## **2.2. Zielsetzungen A21 und A32 (Grösse & Verteilung des Siedlungsgebiets bzw. der Bauzonen)**

### Antrag:

- a. Grundsätzlich: Die Zielsetzungen A21 und A32 sind von Grund auf neu zu erarbeiten und wirtschaftsfreundlicher auszugestalten.
- b. Im Speziellen: Das Siedlungsgebiet muss bis 2038 insgesamt mindestens um 2'800 ha wachsen können.

### Begründung:

Die Bauzonen im Kanton Bern sind nicht überdimensioniert. Im Gegenteil: Gemäss den Bundesvorgaben (Raumplanungsverordnung und Technische Richtlinien Bauzonen) liegt die Auslastung der Bauzonen bei über 100 %. Im vorgeschlagenen Raumkonzept wird denn auch klar festgehalten, die Bauzonen im Kanton Bern seien nicht zu gross (Ziff. 1.1). Zudem liess der zuständige Regierungsrat Neuhaus im Zusammenhang mit der Revision des RPG noch am 20. Juli 2012 medial verlauten, der Kanton Bern habe seine raumplanerischen «Hausaufgaben gemacht».

Trotz Konformität des Bauzonenregimes im Kanton Bern mit den Vorgaben des Bundes soll gemäss Regierungsrat die maximal mögliche Grösse des Siedlungsgebiets nicht proportional zur Zunahme der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl, sondern nur halb so stark wachsen. In Zahlen ausgedrückt heisst das, dass das Siedlungsgebiet bis 2038 insgesamt anstatt um 2'800 ha nur um 1'400 ha wachsen darf. Für das Bauzonenwachstum bedeutet das, dass Neueinzonungen (Wohn-, Misch- und Kernzonen) im Kanton Bern bis 2028 nur noch 525 ha umfassen dürften und von 85 ha pro Jahr auf 35 ha pro Jahr (vgl. Zielsetzung A32) reduziert würden. Begründet wird diese Halbierung mit dem lapidaren Kommentar (Strategie Siedlung, S. 8):

*«Das angestrebte Wachstum soll konzentriert erfolgen. Die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen sind gezielt auszuschöpfen. Deshalb soll die maximal mögliche Grösse des Siedlungsgebiets nicht proportional zur Zunahme der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl wachsen, sondern nur halb so stark.»*

Diese radikale und offenbar selbstverordnete Reduktion der Neueinzonungen im Kanton Bern um mehr als 50 % lehnen wir ab. Sie ist planerisch nicht gerechtfertigt, da der Kanton Bern in den letzten Jahrzehnten vergleichsweise sorgfältig mit dem Boden umgegangen ist. In der Praxis ist sie zudem nicht umsetzbar, da die Hauptakteure in der Raumplanung (Gemeindebevölkerungen, Behörden) für die Baulandverknappung und die forcierte Entwicklung nach innen im angestrebten Umfang nicht bereit sind. Schliesslich ist sie aufgrund der Bundesvorgaben auch nicht erforderlich, da das Siedlungsgebiet bis 2038 um 2'800 ha wachsen könnte.

Wirtschaftlich hätte eine derartige Reduktion verheerende Auswirkungen auf den Kanton. Sie würde die bereits bestehenden Standortnachteile noch verstärken und das Ziel des Kantons, das Wachstum zu steigern, torpedieren. Wir fordern deshalb, dass von dieser selbstverordneten Halbierung des Bauzonenwachstums Abstand genommen wird.

Das Wachstum des Siedlungsgebiets soll gemäss Vorschlag des Kantons zu 75 % in den Raumtypen «Urbane Kerngebiete der Agglomerationen» sowie «Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen» erfolgen. Auch diese Verteilung ist u.E. unrealistisch. Die Streuung, die sich daraus für die verschiedenen Gemeindetypen ergibt, ist viel zu stark: Einem Bevölkerungswachstum von 12 % in den urbanen Zentren und Agglomerationen steht ein Wachstum in den Hügel- und Berggebieten von nur gerade 1 % gegenüber. Vgl. dazu unsere Bemerkungen zur Massnahme A\_01 hiernach.

## **2.3. Massnahme A\_01 (Baulandbedarf Wohnen bestimmen)**

### Anträge:

- a. Von der vollumfänglichen Anrechnung der Baulandreserven an den 15-jährigen Baulandbedarf ist abzusehen.
- b. Auf den Abzug des Verdichtungspotenzials innerhalb der überbauten Bauzone zu 1/3 vom berechneten 15-jährigen Baulandbedarf ist zu verzichten.
- c. Die Konzentration der Bevölkerungsentwicklung auf die urbanen Zentren und Agglomerationen ist zu reduzieren.
- d. Die Richtwerte für die Raumnutzerdichte sind zu überprüfen und anzupassen.
- e. Die minimalen oberirdischen Geschossflächenziffern sind zu überprüfen und anzupassen.

Begründung:

- a. Wir lehnen die staatlich verordnete Baulandverflüssigung ab. Die damit verbundenen Eingriffe in die Eigentumsgarantie der Grundeigentümer wiegen zu schwer. Die mit der Baugesetzrevision vorgeschlagenen Bestimmungen zur Baulandverflüssigung sind unverhältnismässig. Es muss grundsätzlich den Grundeigentümern überlassen bleiben, wann und ob sie überbauen. Eine Anrechnung von bestehenden Baulandreserven an den 15-jährigen Baulandbedarf ist nur dann gerechtfertigt, wenn das Land tatsächlich verfügbar ist.
- b. Grobe Analysen zeigen, dass zwar theoretisch durchaus Reserven für eine innere Verdichtung vorhanden wären. In der Praxis ist die Realisierung des Potentials, d.h. die Umsetzung in nachfrageorientierten Wohnraum und Arbeitsflächen, jedoch vielfältigen, praktisch unüberwindbaren Hindernissen ausgesetzt. Ein grosser Teil der Reserven befinden sich an peripheren Lagen, die eine geringe Nachfrage haben. Eine Ausnutzung der Geschossflächenreserven in typischen Wohnquartieren der Städte – wo gemäss Richtplanentwurf die Entwicklung vorab stattfinden sollte – führt zu starken städtebaulichen Veränderungen, die an baurechtlichen Hürden scheitern oder aus praktischen, finanziellen oder anderen Gründen nicht auf Akzeptanz stossen: Ortsbild-, Denkmalschutz, Erholungsanlagen in Quartieren, Ausstattung der Freiräume, Grünflächenanteile, ökologischer Ausgleich, Abstimmung auf Quartierstrukturen etc. Die Gemeinden können Verdichtung nicht erzwingen. Es ist leider eine Tatsache, dass innere Verdichtung weitgehend ein reines Lippenbekenntnis der Behörden bleibt. Dies umso mehr, als konkret nirgends Bereitschaft besteht, um überbordende Schutzbestimmungen aufzuheben oder zumindest aufzuweichen. Versuche, mit einer starken Erhöhung der Ausnützungsziffer einen Anreiz zur Verdichtung zu verschaffen, stossen sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den Behörden leider ebenfalls allzu oft auf Ablehnung.

Auch führt eine Ausnutzung von Flächenreserven nicht zwingend zu Bevölkerungswachstum. Wenn neue Wohnungen relativ grosse Flächen und gleichzeitig wenige Zimmer aufweisen oder relativ günstig sind, wird vor allem der Wohnraumverbrauch pro Kopf weiter steigen. Auch in bestehenden Wohnungen nimmt der Wohnraumverbrauch pro Kopf zu, beispielsweise durch Genossenschaften, die keine Belegungsminima der Wohnungen festlegen oder mietrechtliche Schranken, die nicht erlauben, Mietzinse in bestehenden Mietverhältnissen oder bei Wiedervermietungen auf ein marktkonformes Niveau anzuheben. Es besteht dadurch wenig Anreiz, mit dem knappen Gut der städtischen Wohnflächen sparsam umzugehen bzw. weniger davon zu konsumieren. Will der Kanton Bern eine bauliche Entwicklung und damit volkswirtschaftliches Wachstum sicherstellen, darf er sich nicht auf theoretische Verdichtungspotentiale abstützen. Das Verdichtungspotenzial darf den Gemeinden deshalb nicht negativ angerechnet werden. Mit dem Potenzial sollen die Gemeinden im Gegenteil einen positiven Anreiz erhalten, über den Regelbedarf hinaus wachsen zu können.

- c. Die Streuung der Bevölkerungsentwicklung ist zu stark. Die Erfahrung zeigt, dass Projekte in den urbanen Zentren und Agglomerationen oft schwierig zu realisieren sind und dass deshalb die vom Kanton vorgeschlagene Verlagerung des Bevölkerungswachstums in diesem Umfang utopisch ist. Damit die Wachstumskurven der einzelnen Gemeinden nicht zu stark ansteigen oder abflachen, muss die Entwicklung der letzten 15 Jahre einbezogen werden. Im Übrigen ist die Einteilung viel zu grob. Muri b. Bern bspw. kann nicht wie die Stadt Bern im selben Raumtyp behandelt werden. Ein Wachstum von 12 % in dieser Gemeinde ist in der Praxis nicht realisierbar.
- d. Die vorgeschlagenen Richtwerte für die Raumnutzerdichte sind zu hoch. Sie wurden auf der Basis von heutigen planerischen (Ideal-)Verhältnissen errechnet und berücksichtigen nicht, dass erstens viele Gemeinden diese Dichten faktisch nie erreichen können und dass zweitens der Raumbedarf pro Person in Zukunft weiter zunehmen wird. Auch hier gilt im Übrigen, dass die Einteilung der Gemeinden viel zu grob ausfällt. Es kann nicht sein, dass bspw. Muri b. Bern die gleich hohe Dichte wie die Stadt Bern (88 Raumnutzern/ha) aufweisen soll, wohingegen Bremgarten b. Bern lediglich eine Raumnutzerdichte von 49 Raumnutzern/ha angerechnet wird. Die entsprechenden Verdichtungspotenziale entsprechen nicht der Realität.
- e. Auch die geplanten minimalen oberirdischen Geschossflächenziffern (GFZo) sind zu hoch. Hierzu wiederum das Beispiel Muri b. Bern: Eine minimale GFZo von 0.90 ist für diese Gemeinde völlig utopisch. Im Übrigen fehlen den Gemeinden die rechtlichen Mittel, diese minimalen Dichten durchzusetzen. Plant bspw. ein Bauherr zwecks Einhaltung der minimalen GFZo auf seinem Grundstück zwei Wohnbauten, verzichtet aber nach Erhalt der Baubewilligung auf eine der möglichen Bauten und realisiert nur eine Baute, kann die zuständige Baupolizeibehörde rechtlich nichts unternehmen, da der betreffende Bauherr nicht gegen die Baubewilligung, die rechtlich keine Bauverpflichtung darstellt, verstossen hat.

#### **2.4. Massnahme A\_05 (Baulandbedarf Arbeiten bestimmen)**

##### Antrag:

- a. Die Arbeitszonenbewirtschaftung ist anzupassen.
- b. Der Nachweis der haushälterischen Bodennutzung bei Neueinzonung ist zu streichen.

##### Begründung:

- a. Die Entwicklung der Arbeitszonen soll gemäss Vorschlag des Kantons wie bisher schwerpunktmässig auf die ESP, die SAZ und auf die regionalen Arbeitsschwerpunkte gemäss den RGSK gelenkt werden. Die An- und Umsiedlung von Betrieben soll dort erfolgen. Wir erachten dies als richtig. Die zusätzliche Einführung einer überkommunalen Arbeitszonenbewirtschaftung für die Arbeitszonen ausserhalb der oben genannten Standorte lehnen wir jedoch ab. Die An- und Umsiedlung von Betrieben wird ohnehin nur an den prioritären Standorten erfolgen. Nur für den Bestand und die Erweiterung bereits bestehender Betriebe ist eine überkommunale Arbeitszonenbewirtschaftung nicht notwendig und würde nur zu weiteren Hindernissen bei den meist dringenden Ausbauprojekten bereits bestehender Betriebe führen.

Von Bundesrechts wegen ist eine zusätzliche Arbeitszonenbewirtschaftung nicht erforderlich, da der Kanton mit den ESP, den SAZ und den regionalen Arbeitsschwerpunkten gemäss den RGSK bereits über die vom Bundesrecht (Art. 30a Abs. 2 RPV) verlangte Arbeitszonenbewirtschaftung verfügt: Gemäss Ziff. 4.1 der Technischen Richtlinien Bauzonen vom 7. März 2014 ist Ziel der Arbeitszonenbewirtschaftung, «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». Das System des Kantons Bern mit den ESP, den SAZ und den regionalen Arbeitsschwerpunkten gemäss den RGSK erfüllt diesen Zweck voll und ganz.

- b. Wir erachten die Anforderung, dass die haushälterische Bodennutzung und der Bedarf bei Neueinzonungen speziell darzulegen sind, als unnötige bürokratische Einschränkung. Auch in der Arbeitszone ist Bauland teuer. Es ist deshalb im Interesse jedes Betriebs, eine möglichst flächensparende Anordnung seiner Bauten und Anlagen (inkl. Erschliessung und Parkierung) sowie eine möglichst hohe bauliche Dichte zu erreichen.

#### **2.5. Massnahme A\_06 (Fruchtfolgeflächen schonen)**

##### Antrag:

Überall dort wo der Kanton überdurchschnittlich stark wachsen will, dürfen die Fruchtfolgeflächen (FFF) kein Hindernis darstellen.

##### Begründung:

Nach unserem Dafürhalten ist es für Gemeinden in urbanen Zentren und Agglomerationen praktisch unmöglich, ihr Bevölkerungswachstum bis 2038 um 12 % zu erhöhen, wenn sie alle Einzonungen in FFF ausserhalb der prioritären Gebiete kompensieren müssen.

Wir fordern deshalb, dass überall dort, wo der Kanton überdurchschnittlich stark wachsen will, also in den urbanen Kerngebieten der Agglomerationen (inklusive Zentren 1. und 2. Stufe) und in den Zentren 3. und 4. Stufe, Einzonungen in FFF ohne nachträgliche Kompensation möglich sind. Ansonsten ist das vom Kanton angestrebte Bevölkerungswachstum von 10.5 % bis 2038 unrealistisch. Es genügt nicht, im Massnahmenblatt zu den FFF festzustellen, es bestehe der Zielkonflikt, dass die Entwicklungsachsen des Kantons Bern grösstenteils in Fruchtfolgeflächen liegen. Der Kanton muss mit der vorliegenden Richtplanänderung Lösungen für diesen Zielkonflikt liefern.

In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass der Kanton Bern offenbar nicht in der Lage ist, mit klaren Zahlen zu den im Kanton noch vorhandenen FFF zu belegen, dass er über mehr als das vom Bund verlangte Minimum (Sachplan FFF) verfügt. Es ist somit faktisch gar nicht möglich, festzustellen, wie gross der Handlungsbedarf für den Kanton Bern in Sachen FFF-Schutz tatsächlich ist.

#### **2.6. Massnahme A\_07 (Siedlungsentwicklung nach innen [SEIn] fördern)**

Diese Massnahme wirft mehr Fragen auf, als dass sie Lösungen bringt: Wie kann der Kanton bspw. die Entwicklung nach innen auf gewisse Gebiete lenken und Anreize für die Mobilisierung der Innenentwick-

lungspotenziale resp. der konsequenten Entwicklung nach innen schaffen? Wie sollen die Gemeinden darlegen, wie sie diese Reserven und Potenziale aktivieren und mobilisieren werden?

Zielführender als weitere theoretische Grundlagen und Überlegungen wäre, eine stärkere Gewichtung von Verdichtungspotenzial gegenüber heute zu stark vertretenen Interessen des Ortsbild-, Landschafts-, Natur-, Heimat- und Denkmalschutzes. Wie oben dargelegt, lässt sich Verdichtung nicht erzwingen.

## **2.7. Massnahme B\_01 (Verkehrsintensive Vorhaben: Verkehr, Siedlung und Umwelt abstimmen)**

### Antrag:

Die Kriterien 3., 4., und 7. für die raumplanerische Festlegung der Standorte für Verkehrsintensive Vorhaben (VIV) sind zu streichen oder zumindest zu relativieren.

### Begründung:

Wir stellen fest, dass das Fahrleistungsmodell faktisch aufgehoben wird, was wir grundsätzlich begrüßen. Mit dem vorgeschlagenen Ansatz, VIV im Rahmen der kant. und reg. Richtplanung bzw. von RGSK festzulegen, können wir leben.

Wir sind aber dagegen, dass mit diesem Massnahmenblatt neue Kriterien für VIV eingeführt werden, die faktisch die Hürden für VIV im Vergleich zum bisherigen Fahrleistungsmodell erhöhen. Dies betrifft namentlich die vorgeschlagenen Vorgaben zum öV-Anschluss (Angebotsstufe 4 für VIV im Bereich Einkaufen und Freizeit) und zum Langsamverkehr («VIV müssen sicher und leicht zu Fuss und mit dem Fahrrad erreichbar sein»), die diversen bereits bestehenden Standorten jegliche Entwicklung verunmöglichen.

Obwohl aus volkswirtschaftlicher und planerischer Sicht je nach Standort möglicherweise sinnvoll, lehnen wir auch die Richtplanvorgabe zur Strassenkapazität bei der raumplanerischen Festlegung von VIV-Standorten klar ab. Die Vorgabe hat keinerlei gesetzliche Grundlage. Bauzonen sind nach Art. 19 RPG genügend zu erschliessen bzw. falls die vorhandene Erschliessung nicht genügt, ist sie durch das zuständige Gemeinwesen auszubauen. Hier soll das Pferd am Schwanz aufgezügelt werden, indem sich neu Art und Ausmass einer geplanten Nutzung der vorhandenen Erschliessung unterzuordnen haben. Dies ist klarerweise system- und rechtswidrig.

## **II. Erweitertes Richtplancontrolling '14**

### **1. Grundsätzliches**

Zum erweiterten Richtplancontrolling '14 bzw. zu den weiteren Richtplananpassungen haben wir keine grundsätzlichen Bemerkungen.

### **2. Einleitung: Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt**

#### Antrag:

Die Kriterien, wann ein Vorhaben im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG von gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt ist, sind zu entschlacken und im behördenverbindlichen Richtplanteil zu verankern.

#### Begründung:

Gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG müssen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt neu eine Grundlage im kantonalen Richtplan haben. Dieser neue Richtplanvorbehalt kann Projekte stark verzögern. Die Genehmigung von Richtplanänderungen durch den Bund nimmt erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch. Umso wichtiger ist es für die Planungssicherheit der an einem Projekt Beteiligten, dass der Kanton klare Kriterien aufstellt, wann der Richtplanvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 RPG gilt. Das RPG selbst stellt auf objektive Kriterien ab (gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt). Es kann nicht sein, dass jedes Vorhaben von kantonalem Interesse in den Richtplan aufgenommen werden und vom Bundesrat beurteilt und genehmigt werden muss. Beispielsweise bei touristischen Infrastrukturanlagen kann ein Erweiterungsvorhaben zwar im kantonalen Interesse liegen, nur deswegen muss es aber nach Art. 8 Abs. 2 RPG nicht in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden.

Wir danken Ihnen für die positive Aufnahme unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

**Handels- und Industrieverein des Kantons Bern**



Adrian Haas, Dr. iur., Fürsprecher  
Direktor



Lars Guggisberg, lic. iur., Fürsprecher  
Juristischer Sekretär