



Antworten auf Ihre Fragen zum RGSK 2. Generation

Überarbeitete Ausgabe, September 2016

Das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) Bern-Mittelland ist ein umfassendes Strategie- und Planungswerk. Wir liefern Ihnen Antworten auf häufig gestellte Fragen und erläutern einige zentrale Begriffe.

1. Vorgehen, Verfahren und Prozessablauf

Welche Planungen und Rahmenbedingungen muss das RGSK berücksichtigen?

Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland RKBM aktualisiert das RGSK im Auftrag des Kantons Bern alle vier Jahre. Die Inhalte sind auf den Richtplan des Kantons Bern abzustimmen und berücksichtigen die übergeordneten Gesetze: kantonales Baugesetz, Raumplanungsgesetz des Bundes. Die Schwierigkeit bei der laufenden RGSK-Überarbeitung liegt darin, dass die meisten dieser übergeordneten Planungen und Gesetze in Revision stehen oder erst kürzlich revidiert wurden.

Wie wird mit bestehenden (teil-)regionalen Richtplanungen umgegangen?

Im Wirkungsbereich der RKBM bestehen 24 rechtskräftige Planungsinstrumente der ehemaligen Planungsregionen und der Regionalkonferenz. Mit der Genehmigung des RGSK 2. Generation werden neun Instrumente ganz und sieben teilweise aufgehoben. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Planungen aus den Bereichen Verkehr und Landschaft. (Details vgl. Bericht: Genehmigungsvermerke und Anhang 6)

Bei einer teilweisen oder gesamthaften Ablehnung des RGSK 2. Generation blieben diese heute bestehenden – aber zum Teil überholten – Planungen weiterhin gültig.

Wie konnten sich Gemeinden und weitere Interessenvertretungen in die Planung einbringen?

Insbesondere die Gemeinden, aber auch weitere wichtige Interessenvertretungen wurden von Beginn an einbezogen. Dies geschah durch spezielle Gefässe am Regionstag, anlässlich von Sektortreffen und bilateralen Besprechungen sowie im Rahmen verschiedener Umfragen.

Die knapp dreimonatige Mitwirkungsphase (April bis Juli 2015) wurde mit gut besuchten öffentlichen und internen Informationsanlässen (insgesamt ca. 400 Teilnehmende) und gegen 300 schriftlichen Eingaben rege genutzt. Nach einer intensiven Bereinigungsphase und vielen bilateralen Kontakten zu Gemeinden und weiteren Interessenvertretungen erfolgte die Vorprüfung durch die kantonalen Fachstellen (Dezember 2015 bis März 2016).

In der letzten Bereinigungsphase behob die RKBM die Schwachstellen und Konflikte gemäss Vorprüfungsbericht. Sie führte zu den wesentlichen Anpassungen direkte Gespräche mit betroffenen Gemeinden und suchte nach Lösungen, die für alle Beteiligten (Kanton, Gemeinden, RKBM) verträglich sind. Nebst der Diskussion von gewissen Themen mit Interessenorganisationen wie dem Berner Bauern Verband oder Wirtschaftsverbänden war insbesondere der Kontakt mit den kantonalen Stellen wichtig, damit am Schluss ein genehmigungsfähiges Dokument vorliegt.

Was passiert, wenn die Regionalversammlung einzelne Massnahmen oder das gesamte RGSK 2. Generation ablehnt?

Das vorliegende RGSK 2. Generation ist ein in einem mehrjährigen Prozess erarbeitetes, fein austariertes Planungswerk. Es galt dabei, die Vorgaben des Bundes (für das Agglomerationsprogramm) und des Kantons (für das RGSK) einzuhalten sowie gleichzeitig die Bedürfnisse der Gemeinden bestmöglich einzubringen und abzubilden. Die Massnahmen stehen in vielfältigen Abhängigkeiten zueinander – sowohl innerhalb der Themenbereiche als auch zwischen Verkehrs-, Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen – und tragen so als Gesamtpaket zu einer ausgewogenen und erwünschten Entwicklung der Region bei.

Das Weglassen von einzelnen Inhalten oder Massnahmen würde aufgrund der oben erwähnten Abhängigkeiten zu anderen Massnahmen in vielen Fällen eine gewisse Kettenreaktion auslösen. Vorbehalte im Genehmigungsprozess können nicht ausgeschlossen werden. Im Fall von weitreichenden Änderungen ist mit einer schlechteren Bewertung des Gesamtpakets und damit mit einem tieferen Beitragssatz des Bundes zu rechnen.¹

Bei einer Ablehnung des RGSK 2. Generation blieben das RGSK 1. Generation sowie die heute rechtskräftigen Planungen gültig (vgl. dazu die Frage zu den teilregionalen Planungen weiter oben). Für eine Reihe von wichtigen Projekten, welche mit dem RGSK 2. Generation auf Stufe Region konkretisiert werden, würde dies zumindest eine mehrjährige Verzögerung bedeuten. Darunter fallen zum Beispiel die neue Arbeitszone Burgermoos in Moosseedorf für die Migros oder die Tramlinienverlängerung kombiniert mit Siedlungsentwicklung in Kleinwabern (Köniz).

Weshalb findet die Regionalversammlung bereits Ende Oktober statt, was zu einer ungünstig gelegenen Vorbereitungszeit für die Gemeinden während der Herbstferien führt?

Der Abgabetermin des RGSK vom 30. November 2016 wurde den Regionen per Regierungsratsbeschluss verbindlich vorgegeben. Die Überarbeitung nach der kantonalen Vorprüfung vom 31. März 2016 liess keinen früheren Abschluss der Arbeiten zu. Damit vor Abgabe beim Kanton die 30-tägige Beschwerdefrist eingehalten werden kann, blieb der 27. Oktober 2016 als spätestmöglicher Termin für die Regionalversammlung. Die Gemeinden wurden mit einem Schreiben Anfang August 2016 auf diesen Ablauf hingewiesen und hatten ab 23. August 2016 die Gelegenheit, zur frühzeitigen Vorbereitung des Geschäfts einen Vorabzug des RGSK zu bestellen. Der Versand der Unterlagen erfolgte aufgrund der Herbstferien zudem bereits am 16. September 2016, d.h. zehn Tage früher als sonst üblich.

¹ Je besser ein Agglomerationsprogramm benotet wird – entscheidend sind das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen sowie eine bestmögliche Abstimmung der Themen Siedlung, Landschaft und Verkehr –, desto höher fällt der Beitragssatz des Bundes aus. Beispiel RKGS 1. Generation: Der Bund beteiligt sich mit 35 Prozent (entspricht 305 Millionen Franken) an den Gesamtkosten. Bei einer tieferen Bewertung hätte der Beitragssatz lediglich 30 Prozent (entspricht 261 Millionen Franken) betragen. Dank einer guten Abstimmung der Themen konnten also zusätzliche 44 Millionen Franken Bundesgelder für Infrastrukturmassnahmen in der Region Bern-Mittelland ausgelöst werden.

2. Übergeordnete inhaltliche Fragen

Welchen Nutzen erbringt das RGSK?

Das Regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) ist ein Planungs- und Koordinationsinstrument. Es stimmt die Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Landschaft innerhalb der Region aufeinander ab. Das RGSK ist zugleich das «Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr Bern». Der Bund fördert die Agglomerationsprogramme finanziell – und zwar umso mehr, je effektiver sie sind. Das RGSK 1. Generation wurde vom Bund sehr gut bewertet (Rang 2 von 41 Agglomerationen) und löste Bundesgelder in der Höhe von 305 Millionen Franken für Verkehrsprojekte aus. Dies entspricht einem Betrag von rund 750 Franken pro Einwohner/in der Region Bern-Mittelland.

Welche Neuerungen bringt das RGSK 2. Generation?

Beim RGSK 2. Generation handelt es sich um eine gezielte Aktualisierung und Weiterentwicklung des RGSK und Agglomerationsprogramms von 2012. Die wichtigsten Neuerungen auf einen Blick:

- ▶ **Siedlung:** Die gestiegenen Anforderungen an die Siedlungsentwicklung nach innen – einer der Kernpunkte des neuen Raumplanungsgesetzes – schlagen sich im RGSK 2. Generation in der Schwerpunktsetzung bei der Entwicklung von Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebieten und den strengeren Auflagen bei Einzonungen nieder.
- ▶ **Landschaft:** Das RGSK 2. Generation konkretisiert das im RGSK 1. Generation angedachte Landschaftskonzept mit sieben neuen Massnahmen, die einen effektiven Beitrag zur Siedlungsbegrenzung und Aufwertung von Kultur- und Naturlandschaftsräumen leisten.
- ▶ **Verkehr:** Den Schwerpunkt im Bereich Verkehr bilden Ausbauten für den ÖV, insbesondere im Knoten Bern, sowie die Themenbereiche Verkehrssicherheit und Aufwertung der Ortsdurchfahrten sowie die vertiefte Prüfung und Erarbeitung der Veloverbindungen aufgrund des Sachplans Velo und des Regionalen Velonetzes.

Wie realistisch sind die im RGSK 2. Generation getroffenen Wachstumsprognosen?

Das im RGSK 1. Generation angenommene Bevölkerungswachstum von 6 Prozent bis ins Jahr 2030 ist schon 2013 annähernd erreicht worden. Die RKBM hat diese offenbar zu niedrig angesetzte Prognose daher in Anlehnung an den kantonalen Richtplan nach oben korrigiert. Neu: +10 Prozent. Der Trend der letzten Jahre zeigt, dass eine solche Entwicklung realistisch ist. Dabei geht es vor allem darum, den hohen Saldo an Zupendlerinnen und Zupendlern zu verringern: Wer in der Region arbeitet, soll möglichst auch hier wohnen.

Die Annahmen zum **Verkehrswachstum** – Zunahmen von rund 45 Prozent beim öffentlichen Verkehr und 21 Prozent beim motorisierten Individualverkehr – beruhen auf dem Gesamtverkehrsmodell des Kantons Bern. Ziel der RKBM ist es, trotz des prognostizierten starken Mehrverkehrs auch in Zukunft ein leistungsfähiges und gut funktionierendes Verkehrssystem sicherzustellen. Insbesondere strebt sie einen attraktiven öffentlichen Verkehr und Langsamverkehr an.

Beschneidet das RGSK die Entwicklungsmöglichkeiten im ländlichen Raum?

Die Leitplanken der Siedlungsentwicklung, die sich aus den im RGSK festgelegten Grünräumen und Siedlungsgrenzen ergeben, betreffen den städtischen und den ländlichen Raum in gleichem Mass. Primär geben jedoch der kantonale Richtplan und das Baugesetz die Entwicklungsmöglichkeiten vor. Das RGSK schränkt

diese nicht weiter ein, zeigt aber im Sinne einer Positivplanung auf, wo in der Region Bern-Mittelland grössere Siedlungsentwicklungen (> 1 ha) erwünscht sind. In der Regel sind dies Standorte im urbanen Kerngebiet oder in den Regionalzentren. Die Siedlungsentwicklung nach innen bietet zudem allen Gemeinden unabhängig von ihrer Lage Möglichkeiten zu einer qualitätsvollen Weiterentwicklung der bestehenden Siedlungen.

Das RGSK bezweckt, auch im ländlichen Raum eine gute verkehrliche Erschliessung zu gewährleisten sowie die Verkehrssicherheit – insbesondere auf Schulwegen – zu verbessern.

Weshalb setzt die Region nicht auf eine dezentrale Siedlungsentwicklung, um Strassen und Schienen in den Zentren zu entlasten und kostspielige Ausbauten zu vermeiden?

Der Ausbau des Nationalstrassennetzes und der S-Bahnverbindungen führte zu einer besseren Erschliessung der dezentralen Orte. Dies hat die Zersiedelung im Schweizer Mittelland seit den 1960er-Jahren gefördert. Denn dadurch wurde es möglich, auf dem Land zu wohnen und in der Stadt zu arbeiten. Eine Lenkung des Siedlungswachstums auf dezentrale Orte würde diesen Trend verstärken und das Verkehrsaufkommen sowohl in ländlichen Gebieten wie in der Agglomeration erhöhen, wie Simulationen mit Verkehrsmodellen gezeigt haben. Denn ein Grossteil der Bewohnerinnen und Bewohner arbeitet in der Agglomeration Bern und hätte längere Pendlerwege. Dadurch nähmen insbesondere die Stausituationen auf dem Strassennetz zu.

Auch stünde eine dezentrale Siedlungsentwicklung im Widerspruch zur nationalen Politik: Die Schweizer Stimmbewölkerung hat 2013 die Revision des Raumplanungsgesetzes, deren wesentlichstes Ziel die Begrenzung der Zersiedelung ist, mit einer sehr deutlichen Mehrheit angenommen – im Kanton Bern mit zwei Drittel Ja-Stimmen. Auch aus diesem Grund gibt es keinen Anlass, vom Leitbild einer Siedlungsstruktur mit einem starken Kern und mehreren Regionalzentren im ländlichen Raum abzurücken.

Was bedeutet «behördenverbindlich»?

Als zuständige Planungsbehörde hat der Gemeinderat die Planungen seiner Gemeinde auf übergeordnete regionale und kantonale Inhalte abzustimmen. Werden bei der Vorprüfung einer kommunalen Planung massgebliche Abweichungen zum RGSK festgestellt, muss eine Bereinigung erfolgen. Jedoch ist es nicht möglich, mit dem RGSK Einzonungen gegen den Willen einer Gemeinde durchzusetzen. Im RGSK sind folgende Inhalte behördenverbindlich: die RGSK-Übersichtskarte, die Massnahmenblätter sowie das Kapitel 4 «Ziele und Strategie» des RGSK-Berichts (mit grauem Balken markiert).

Der kantonale Richtplan wurde revidiert. Welche Abhängigkeiten bestehen zwischen dem RGSK und dem kantonalen Richtplan?

Bei den Themen Raumstruktur, Bevölkerungsentwicklung, verkehrsintensive Vorhaben und Wohnbaulandbedarf besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem kantonalen Richtplan und dem RGSK. Weil der kantonale Richtplan bereits im September 2015 durch den Regierungsrat verabschiedet und im Mai 2016 vom Bund genehmigt worden ist, konnte das vorliegende RGSK vollständig auf den definitiven kantonalen Richtplan abgestimmt werden.

3. Fragen zu den Bereichen Verkehr, Siedlung und Landschaft

Was trägt das RGSK zum Abbau der Verkehrsengpässe bei?

Das gemeindeübergreifende Verkehrsmanagement schafft die Basis, um den Autoverkehr auf den Zufahrtsachsen nach Bern zu steuern sowie Überlastungen auf dem Strassennetz im Siedlungsgebiet zu vermeiden. Damit werden negative Auswirkungen auf den strassengebundenen ÖV vermieden.

Der Ausbau des Bahn- und Busangebots sowie Verbesserungen der Infrastruktur zielen darauf ab, die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen und so Fahrten vom motorisierten Individualverkehr auf diese umweltverträglicheren Verkehrsmittel zu verlagern.

Das RGSK unterstützt aber auch die Massnahmen und Engpassbeseitigungen, die das Bundesamt für Strassen auf dem Autobahnnetz rund um die Stadt Bern ergreift. Sie tragen dazu bei, eine Verlagerung auf das kantonale und kommunale Strassennetz der Kernagglomeration zu verhindern und den öffentlichen Verkehr zu verflüssigen.

Nicht zuletzt lässt sich das Verkehrssystem mit guten Park + Ride- und Bike + Ride-Angeboten, attraktiven Umsteigebeziehungen von der Bahn auf das lokale Bus- und Tramnetz sowie verschiedenen Massnahmen beim Langsamverkehr verträglicher gestalten. Mit der Planung von Alltagsveloverbindungen in der Agglomeration trägt das RGSK auch der wachsenden Bedeutung von E-Bikes Rechnung.

Die Massnahmen im RGSK zielen darauf ab, mit möglichst geringen Kulturlandverlusten die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems in der Agglomeration und Region sicherzustellen.

Was heisst «Vorranggebiet für die regionale Siedlungserweiterung»?

Als «Vorranggebiet für die regionale Siedlungserweiterung» bezeichnet das RGSK eine Fläche, die sich besonders gut für Neueinzonungen eignet und eine Mindestgrösse von einer Hektare hat. Zentrale Kriterien dabei sind die Berücksichtigung der übergeordneten Landschaftsräume, die Grösse im Verhältnis zum bestehenden Siedlungskörper sowie Lage und Erschliessung. Die Gemeinden der RKBM sind aufgefordert, Einzonungen von Vorranggebieten im Rahmen einer nächsten Ortsplanung zu prüfen und gegebenenfalls zu fördern. Denn neben den bestehenden Potenzialen – Bauzonenreserven und Siedlungsentwicklung nach innen – sind zur Deckung des Flächenbedarfs auch künftig noch einzelne Neueinzonungen an guten Lagen notwendig.

Wozu werden im RGSK Siedlungsbegrenzungslinien festgelegt?

Mit einer klaren Trennung zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet will das RGSK eine unkontrollierte Zersiedelung der Landschaft vermeiden. Deshalb legt es regionale Siedlungsgrenzen fest und bezeichnet zusätzlich verschiedene Typen von Vorranggebieten Landschaft, welche Bebauungen weitgehend ausschliessen. Im Gegenzug schafft das RGSK mit der Ausscheidung von «Vorranggebieten für die regionale Siedlungserweiterung» Spielraum für grössere Siedlungsentwicklungen.

Was ist unter «Siedlungsentwicklung nach innen» zu verstehen?

Noch immer wächst die Siedlungsfläche in der Schweiz rasant. «Eine Landschaft gilt als umso stärker zersiedelt, je mehr Fläche bebaut ist, je weiter gestreut die Siedlungsflächen sind und je geringer deren Ausnützung für Wohn- oder Arbeitszwecke ist.» (Schwick, C. et al.; Zersiedelung messen und vermeiden, Merkblatt

für die Praxis 47/2011, WSL). Mit der Siedlungsentwicklung nach innen lässt sich eine weitere Zersiedelung begrenzen. Sie beinhaltet verschiedene Stossrichtungen:

- ▶ Bauen im weitgehend überbauten Raum: Siedlungsraum verdichten. Wichtig: nur an guten Lagen und wenn städtebaulich verträglich.
- ▶ Einzonungen nur an geeigneten Orten: gute ÖV-Erschliessung, Baulücken schliessen.
- ▶ Abtausch von Siedlungsflächen: Auszonung von bestehenden, ungeeigneten Flächen als Kompensation für Einzonungen an zentralen, gut erschlossenen Lagen.
- ▶ Erhöhung der Personendichte bei Ersatzneubauten – nicht nur Erhöhung der Wohnfläche pro Person.
- ▶ Umstrukturierung und Verdichtung im Bestand, zum Beispiel Industriebrachen oder schwach genutzte Areale im Umfeld von Bahnhöfen.