

A Den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren

A1 Strategie Siedlung

Ausgangslage

Die Siedlungsentwicklung soll konzentriert, nach innen gelenkt und mit der Verkehrsentwicklung abgestimmt werden. Zudem werden quantitative und qualitative Grundsätze zur Siedlungsentwicklung nach innen sowie zur Siedlungserneuerung im Richtplan festgelegt. Dies sieht das Raumplanungsgesetz in Art. 8a Abs. 1 Bst. b, c und e und Art. 8 Abs. 2 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012 vor.

Übergeordnete Zielsetzung für die Siedlungsentwicklung im Kanton Bern

A11 Die Siedlungsentwicklung des Kantons orientiert sich an den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Die Voraussetzungen werden geschaffen, um im Bereich Siedlung die im Raumkonzept Kanton Bern angestrebte räumliche Entwicklung zu ermöglichen und dabei eine hohe Umwelt- und Lebensqualität zu erhalten, beziehungsweise zu fördern. Die Siedlungsentwicklung erfolgt konzentriert, schwergewichtig in gut durch den öffentlichen Verkehr (ÖV) sowie Fuss- und Veloverkehr erschlossenen zentralen Lagen. Der Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» gilt im ganzen Kanton; die Siedlungsentwicklung nach innen wird entsprechend gefördert.

A12 Die übergeordneten Ziele werden mit den folgenden Stossrichtungen umgesetzt:

- Siedlungsentwicklung nach innen fördern und nach aussen beschränken
- Siedlungsqualität unter Berücksichtigung von Ortsbildqualitäten, Natur und Landschaft erhalten und aufwerten
- Klimaangepasste Siedlungsstrukturen fördern
- Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verbessern
- Attraktive Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schaffen.

Siedlungsentwicklung nach innen fördern und nach aussen beschränken

Ausgangslage

Eine nachhaltige Raumentwicklung bedeutet für die Siedlungsentwicklung, das bestehende Siedlungsgebiet optimal auszunutzen, Verdichtungs- und Umstrukturierungspotenziale im bestehenden Siedlungskörper systematisch zu identifizieren und gezielt zu entwickeln, Baulücken zu schliessen und unüberbaute Bauzonen verfügbar zu machen.

Die Siedlungsentwicklung nach innen wird in vielen Ortsplanungen zwar angesprochen, aber zu wenig konsequent umgesetzt. In den letzten Jahren wurde – zumindest in den ländlichen Gebieten – zu wenig flächensparend gebaut. Die innere Verdichtung wurde zu einem grossen Teil nur dort umgesetzt, wo der Druck auf die Bauzonen hoch ist und dies wirtschaftlich interessant erscheint.

Die Siedlungsentwicklung nach innen stellt eine wirksame Massnahme gegen die Zersiedlung und für den Schutz von Kulturland dar. Sie ist sowohl in urbanen wie in ländlichen Räumen angezeigt und betrifft sämtliche Akteure.

Unter dem Begriff Kulturland werden diejenigen Böden und Flächen verstanden, welche von der Landwirtschaft bewirtschaftet und genutzt werden. Gemäss Arealstatistik des Bundes lag der Verlust an Kulturland im Zeitraum 1981 bis 2005 im Kanton Bern bei 3.2% und damit deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 5.4%. Die Fruchtfolgeflächen sind die agronomisch besonders wertvollen Flächen des Kulturlandes. Sie werden in einem kantonalen Inventar ausgewiesen und sind besonders zu schonen.

Innenentwicklung vor Aussenentwicklung	<p>Herausforderungen</p> <p>Sowohl auf gesetzgeberischer Stufe (z.B. Regelungen im kantonalen Baugesetz zu Mehrwertabschöpfung und Massnahmen gegen die Baulandhortung) wie auch auf Stufe des kantonalen Richtplans sind Grundlagen und Instrumente zu entwickeln, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, Informationen über mögliche innere Verdichtungen besser zugänglich zu machen und Gemeinden, Bevölkerung, Investoren und Bauherren für dieses Thema zu sensibilisieren.</p>
Wachstum nach aussen beschränken	<p>Eine der grössten Qualitäten des Kantons Bern sind die besonders schönen Landschaften. Die Landschaft ist zu schonen und es ist zu vermeiden, dass die Siedlung sich weiter in die Landschaft ausdehnt.</p>
Dem Kulturland Sorge tragen und FFF schonen	<p>Ertragreiche landwirtschaftliche Böden bilden ein unvermehrbares Gut zu dem Sorge getragen werden muss. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung, eine konsequente Begrenzung der Siedlungsentwicklung nach aussen sowie erhöhte Anforderungen an die Beanspruchung von FFF tragen wesentlich dazu bei, dass diese wichtigen landwirtschaftlichen Flächen auch für künftige Generationen in einem möglichst grossen Umfang erhalten bleiben. Mit der Siedlungsentwicklung nach innen kann dem Kulturlandverlust wirkungsvoll entgegengewirkt und die weitere Zersiedlung vermieden werden.</p>
Gemeinden in die Pflicht nehmen	<p>Bei der Siedlungsentwicklung nach innen kommt den Gemeinden eine wichtige Rolle zu: Im Rahmen der Ortsplanungsrevision haben sie den nach Art. 47 RPV gesetzlich verlangten Nachweis der Grösse und Art der unüberbauten Bauzonen sowie der Nutzungsreserven und -potenzialen zu erbringen. Zudem sind sie für die Umsetzung der Massnahmen der Siedlungsentwicklung nach innen zuständig.</p>

Zielsetzungen

- A13a** Der Kanton Bern verfolgt den Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» und setzt diesen konsequent um. Das bedeutet, dass Verdichtung und Verfügbarmachung von bestehenden Bauzonen Vorrang vor Erweiterungen haben. Dadurch sollen die Zersiedelung eingedämmt, das Kulturland geschont und hohe Infrastrukturkosten vermieden werden.
- A13b** Die Siedlungsentwicklung nach innen wird in den unterschiedlichen Raumtypen des Kantons Bern angemessen umgesetzt.
- A13c** Auf den verschiedenen Planungsebenen werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Reserven und Potenziale der Innenentwicklung erkannt, aktiviert und mobilisiert werden.
- A13d** Die Realisierung von Wohnschwerpunkten sowie von Umstrukturierungs- und Verdichtungsgebieten von kantonaler Bedeutung ist für den Kanton prioritär. Entsprechende Gebiete werden im Richtplan bezeichnet.
- A13e** Die Ausdehnung von Bauzonen nach aussen wird begrenzt. Siedlungstrenngürtel werden im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte auf überkommunaler Ebene bezeichnet. In den kommunalen Richt- und Nutzungsplanungen werden sie grundeigentümerverbindlich umgesetzt.
- A13f** Bei raumwirksamen Tätigkeiten ist das Kulturland zu schonen. Für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen gelten erhöhte Anforderungen. Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen gemäss den Vorgaben des Bundes ist dauernd zu erhalten.

A13g Der Kanton Bern unterstützt die Gemeinden beratend bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen.

→ **A14b, A14d, A22, A34, D11**

Siedlungsqualität unter Berücksichtigung von Ortsbildqualitäten, Natur, Klima und Landschaft erhalten und aufwerten

Ausgangslage

Die Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft führen zu neuen Qualitätsanforderungen in der Nutzungsplanung in Bezug auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen, die Freizeittätigkeiten und die Standortvoraussetzungen für attraktives Wohnen.

Bei der Siedlungserneuerung, der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung sind neben quantitativen Aspekten auch die qualitativen Aspekte sicherzustellen, welche einen wesentlichen Beitrag zu einem attraktiven Lebensraum leisten.

Siedlungsqualität erhalten und verbessern

Herausforderungen

Qualitative Aspekte erhalten bei der baulichen Entwicklung immer mehr Gewicht, unter anderem durch die Anwendung von qualitätssichernden Verfahren. Eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen drückt sich auch durch eine sorgfältig geplante Frei- und Grünraumgestaltung im Siedlungsgebiet sowie durch einen sorgfältigen Umgang mit dem historisch gewachsenen Ortsbild aus.

Gemischte Nutzungen ermöglichen

Ein weiterer wichtiger Aspekt stellt die gemischte Nutzung des Siedlungsgebietes dar, welche vielfältig genutzte und belebte Quartiere sowie kurze Wege zwischen Wohn- und Arbeitsort, Freizeit und Einkaufsmöglichkeiten ermöglicht. Dabei sind die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Bevölkerungsgruppen (z.B. Alterswohnungen) zu berücksichtigen.

Erneuerung der Siedlung anstreben

Die Attraktivität in den bestehenden Siedlungen muss auch mit Massnahmen der Siedlungserneuerung erhalten und verbessert werden. Die Siedlungserneuerung hat auf die bestehenden Siedlungsstrukturen und den Siedlungscharakter Rücksicht zu nehmen. Dabei ist der bewusste Einbezug der Grün- und Freiräume als wichtiger Beitrag an die Attraktivität des Lebensraums sowie die Berücksichtigung der Aspekte des Klimawandels und der Energiepolitik sicherzustellen.

Wohn- und Lebensqualität steigern

Die gesellschaftlich bedingten höheren Anforderungen an Wohn- und Lebensqualität sind mit den Zielen der Siedlungsentwicklung nach innen abzustimmen. Dabei handelt es sich um eine anspruchsvolle Aufgabe mit vielfältigen möglichen Ziel- und Nutzungskonflikten.

Klimaangepasste Siedlungsstrukturen fördern

Vor allem im Hinblick auf die steigenden Temperaturen müssen geeignete Massnahmen mit positiven Effekt auf das lokale Klima in der Siedlungsentwicklung eingebracht werden. So genannte grüne (Bepflanzungen) und blaue (Gewässer und Nassflächen) Infrastrukturen üben einen kühlenden Effekt aus und sollten zur Verminderung des Hitzeinseleffekts eingesetzt werden. In Bereichen von Kaltluftströmen ist die bodennahe Durchlüftung zur nächtlichen Auskühlung sicherzustellen.

Zielsetzungen

A14a Die sorgfältige Einbettung der Siedlung in die Landschaft wird mit der Gestaltung der Siedlungsränder sichergestellt. Die ökologische Vernetzung im Siedlungsgebiet sowie zwischen dem Siedlungsgebiet und seinem Umland wird gefördert, mit dem Ziel für die

Biodiversität wertvolle Lebensräume zu erhalten, aufzuwerten und neu zu schaffen.

- A14b** Bei der Siedlungsentwicklung nach innen und bei der Siedlungserneuerung wird eine gemischte Nutzung angestrebt, um attraktive Quartiere zu schaffen und die Wege kurz zu halten. Die Verkehrsinfrastruktur ist so zu gestalten, dass ein attraktiver öffentlicher Raum entsteht.
- A14c** Die orts- und städtebaulichen sowie architektonischen Qualitäten der Siedlungen werden erhalten oder verbessert. Bestehende Siedlungen werden unter Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Aspekte und der Energiepolitik qualitativ und angemessen erneuert und verdichtet. Dabei gilt es, qualitätsvolle Ortsbilder zu berücksichtigen und sorgsam mit Baudenkmälern umzugehen.
- A14d** Die bewusste Grün- und Freiraumgestaltung im Siedlungsgebiet trägt zur hohen Siedlungsqualität bei und erhöht die Attraktivität des Lebensraums.
- A14e** Mit einer qualitätsorientierten Siedlungsentwicklung nach innen setzt der Kanton, die Regionen und Gemeinden auf klimaangepasste und für die Gesundheit der Bevölkerung förderliche Siedlungsstrukturen mit hoher Aufenthaltsqualität in den Innen- und Aussenräumen. Damit wird u.a. auch zu einem klimaresilienten Wassermanagement und zur Erhaltung bzw. Förderung der Biodiversität im Siedlungsgebiet beigetragen. Der Kanton stellt mit der Klimakarte eine Grundlage bereit für die Umsetzung einer klimaangepassten Siedlungsentwicklung in den nachgelagerten Verfahren.

→ **Strategiekapitel D2**

→ **A13a, A13c, A22, D21, D22**

Attraktive Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schaffen

Ausgangslage

Die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung des Kantons Bern ist im gesamtschweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich. Ein wichtiger Grund dafür liegt in der Heterogenität des Kantons. Es gibt sehr dynamische Regionen: In einem Vergleich der Standortqualität der Schweizer Wirtschaftsregionen liegt die Region Bern über dem Durchschnitt und ist als Wirtschaftsstandort mit den übrigen Zentren der Schweiz durchaus konkurrenzfähig. Daneben gibt es – vor allem geografisch bedingt – auch strukturschwache Gebiete. Um das Ziel der Wirtschaftsstrategie 2025, nämlich die Stärkung der Wirtschaftskraft und des Wohlstands zu erreichen, müssen in den dynamischen Regionen des Kantons genügend Flächen für zusätzliche Arbeitsplätze vorhanden sein.

Der Anteil der unüberbauten Arbeitszonen ist (wie in den meisten Kantonen) verhältnismässig hoch. Bei Neueinzonungen von Arbeitszonen ist daher Zurückhaltung nötig. Mit der Richtplananpassung 2006 wurden bereits die Kriterien und Vorgaben im kantonalen Richtplan für Neueinzonungen von Arbeitsplatzgebieten angepasst und verschärft. Andererseits konnten in der Vergangenheit für den Kanton interessante Vorhaben nicht realisiert werden, weil die dafür erforderlichen grossen, zusammenhängenden Flächen nicht vorhanden waren bzw. deren Einzonung scheiterte.

Wirtschaftswachstum ermöglichen

Herausforderungen

Gemäss dem Raumkonzept Kanton Bern soll sich der Kanton auch wirtschaftlich im schweizerischen Durchschnitt entwickeln. Es sind die entsprechenden raumplanerischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die benötigten Flächen für Unternehmen zur Verfügung stellen zu können.

Annahmen zur Arbeitsplatzentwicklung

Für eine grobe Schätzung der möglichen Entwicklung wurde die effektive Entwicklung der Arbeitsplätze in den Jahren 2005 bis 2012 nach Verwaltungskreis und Branchenaggregat extrapoliert. Im ganzen Kanton ist demnach mit einem deutlichen Wachstum des Dienstleistungssektors zu rechnen. Auch im zweiten Sektor (Industrie, Bau) ist fast überall – mit einzelnen Ausnahmen – eine Zunahme der Anzahl Arbeitsplätze zu erwarten. Im Landwirtschaftssektor ist die Entwicklung voraussichtlich überall negativ (allerdings auf tiefem Niveau).

Aufgrund dieser Hochrechnung ist von einer Zunahme der Arbeitsplätze um etwa 8.5% innerhalb von 15 Jahren auszugehen, was annähernd der Bevölkerungszunahme des Szenarios «hoch» des BFS für den Kanton Bern von 9% entspricht. Für die Arbeitsplätze wird deshalb dasselbe Wachstum wie für die Bevölkerung angenommen.

Lenkung an zentrale Orte

Die Siedlungsentwicklung ist auf Orte mit hoher Zentralität und guter Erschliessungsqualität zu lenken. Der Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» gilt dabei auch für Flächen für das Arbeiten.

Zielsetzungen

- A16a Für die wirtschaftlichen Aktivitäten von kantonalem Interesse werden Voraussetzungen für die Bereitstellung von attraktiven Flächen an zentralen, gut erschlossenen Lagen geschaffen (wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP).
- A16b Die Bezeichnung von regionalen Arbeitsschwerpunkten erfolgt im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK.
- A16c Eine angemessene Entwicklung der bestehenden Betriebe wird ermöglicht
- A16d Wichtige strategische Flächen zur Ansiedlung grösserer Firmen werden langfristig gesichert (Strategische Arbeitszonen SAZ).

Strategiekapitel C
→ A35, A36, C11, C12

A2

Grösse und Verteilung des Siedlungsgebiets

Ausgangslage

Die Siedlungsentwicklung soll auf kantonaler Ebene gelenkt werden, indem unter anderem die Grösse des gesamten Siedlungsgebiets im Kanton sowie dessen Verteilung im Richtplan festgelegt wird. Dies sieht das Raumplanungsgesetz im Art. 8a Abs. 1 Bst. a in der Fassung vom 15. Juni 2012 vor. Dabei soll die Entwicklung über rund 25 Jahre betrachtet werden (im Gegensatz zum Zeithorizont der Bauzonendimensionierung von 15 Jahren).

Das Siedlungsgebiet umfasst gemäss dem Leitfaden Richtplanung des Bundes eingezonte Gebäude-, Industrie- und Gewerbeareale, Verkehrs- und Parkierungsflächen sowie Freiflächen und Grünanlagen innerhalb der Bauzone. Es wird im Kanton Bern mit einer GIS-Analyse, die auf dem Übersichtszonenplan basiert, ermittelt.

Das Siedlungsgebiet des Kantons Bern umfasst gemäss dieser Definition im Jahr 2014 rund 27'000 ha. Dies stellt die Ausgangslage dar. Es ist wie folgt auf die Raumtypen gemäss Raumkonzept verteilt:

- Urbane Kerngebiete: 30%
- Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen: 38%

- Zentrumsnahe ländliche Gebiete: 26%
- Hügel- und Berggebiete: 6%

Für Vergleiche mit früheren Zeitständen kann auf die Arealstatistik des Bundes zurückgegriffen werden, die allerdings eine andere Definition verwendet. Danach ist das Siedlungsgebiet im Kanton Bern deutlich weniger stark gewachsen als der schweizerische Durchschnitt. Auch die Grösse der unüberbauten Bauzonen (als weitere Vergleichsgrösse) ist im schweizerischen Vergleich stark unterdurchschnittlich. Dies zeigt die Bauzonenstatistik 2012 des Bundes. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Kanton Bern bisher haushälterisch mit dem Boden umgegangen ist.

Herausforderungen

Quantitative Umschreibung des Siedlungsgebiets

Die Festlegung des Siedlungsgebiets erfolgt gemäss der Variante C der «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» des ARE vom März 2014 mit einer «Quantitativen Umschreibung des Siedlungsgebiets». Mit der Bestimmung der Grösse und räumlichen Verteilung des Siedlungsgebiets wird ein statischer Rahmen gespannt im Sinne eines Grenzwerts, der auch längerfristig nicht überschritten werden soll (und nicht als Zielwert). Die regionale Abstimmung der Erweiterung des Siedlungsgebiets erfolgt vorab in den RGSK. Wo konkrete Siedlungsentwicklungen von kantonaler Bedeutung sind, werden sie in den Richtplan aufgenommen (ohne dass damit die Variante C verlassen wird). Dies trifft zu für die Vorranggebiete der Siedlungsentwicklung aus den RGSK, denen in der kantonalen Synthese eine kantonale Bedeutung zugemessen wurde.

Mit der Bauzonendimensionierung (Strategiekapitel A3 und die darauf aufbauenden Massnahmen) werden die Regeln für die Entwicklung der Bauzonen der Gemeinden festgelegt. Das periodische Monitoring der Grösse des Siedlungsgebiets und seiner Verteilung im Rahmen der Aktualisierung des Übersichtszonenplans stellt sicher, dass dabei die vorgesehenen Grenzwerte eingehalten und bei Bedarf die Regeln für die Bauzonendimensionierung angepasst werden können.

Wachstum im schweizerischen Durchschnitt ermöglichen

Der Kanton Bern hat als Wohn- und Wirtschaftsstandort grundsätzlich Nachholbedarf und -potenzial. Angestrebt wird gemäss Raumkonzept ein Wachstum im schweizerischen Durchschnitt. Gemäss Bevölkerungsszenario «mittel» des BFS aus dem Jahr 2010 ist für die ganze Schweiz mit einem Wachstum der Bevölkerungszahlen von rund 10.5% in 25 Jahren zu rechnen. Ein Wachstum von 10.5% bedeutet für den am Anfang der Nuller-Jahre unterdurchschnittlich wachsenden Kanton Bern eine Steigerung und liegt nahe an dem für den Kanton Bern errechneten Szenario hoch. Die Voraussetzungen für diese Entwicklung sollen im Richtplan geschaffen werden.

Wachstum konzentrieren

Das angestrebte Wachstum soll konzentriert erfolgen. Die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen sind gezielt auszuschöpfen. Deshalb soll die Grösse des Siedlungsgebiets nicht proportional zur Zunahme der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl wachsen. Als Ziel wird festgelegt, dass das Siedlungsgebiet höchstens halb so stark wachsen darf wie die Zahl der Bevölkerung und Beschäftigten.

Bei gleichem Flächenverbrauch wie in der Vergangenheit würde das Siedlungsgebiet bei der angestrebten Entwicklung um rund 2'800 ha wachsen (10.5% von 27'000 ha). Die maximal mögliche Zunahme wird somit auf 1'400 ha festgesetzt. Das Wachstum des Siedlungsgebiets soll zudem räumlich konzentriert werden: Zu 75% soll das Wachstum in den Raumtypen «Urbane Kerngebiete der Agglomerationen» sowie «Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen» erfolgen.

Zielsetzungen

- A21 Das Siedlungsgebiet im Kanton Bern soll bis 2039 gesamthaft höchstens um 1'400 ha auf 28'400 ha wachsen. Dies ist ein Grenzwert und kein anzustrebender Zielwert. Dieses Wachstum soll zu mindestens 75% in den Raumtypen «Urbane Kerngebiete der Agglomerationen» sowie «Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen» erfolgen und maximal zu 25% in den Raumtypen «Zentrumsnahe ländliche Gebiete» sowie «Hügel- und Berggebiete».
- A22 Die regionale Abstimmung der Erweiterung des Siedlungsgebiets soll sichergestellt werden. Dies erfolgt im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK.
- A23 Die Entwicklung des Siedlungsgebiets und damit die Einhaltung des Grenzwerts soll überwacht werden, damit bei Bedarf die Steuerung überprüft werden kann. Dafür werden die Grundlagedaten periodisch aktualisiert.
- A24 Siedlungserweiterungen von kantonaler Bedeutung sollen räumlich lokalisiert werden. Sie werden deshalb in den kantonalen Richtplan aufgenommen.

→ A13, A31, A32, B56

A3 Grösse und Verteilung der Bauzonen und Nutzungsreserven

Ausgangslage

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Die Bauzonenreserve soll auf das erforderliche Mass für die Entwicklung der nächsten 15 Jahre beschränkt werden. Der Richtplan zeigt auf, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen. Dies sieht das Raumplanungsgesetz in Art. 8a Abs. 1 Bst. d in der Fassung vom 15. Juni 2012 vor.

Die Bauzone umfasst das Land, das sich für eine Überbauung eignet und entweder bereits überbaut ist oder in den nächsten 15 Jahren überbaut werden soll. Innerhalb der Bauzone wird grundsätzlich zwischen Wohnzonen, Arbeitszonen, gemischten Zonen und Zonen für öffentliche Nutzung unterschieden. Die Bauzonen im Kanton Bern werden mit dem Übersichtszonenplan (UZP) erfasst, welcher insgesamt 25 Zonentypen enthält.

Die Wohn-, Misch- und Kernzonen umfassten im Jahr 2014 17'005 ha und die Arbeitszonen 3'555 ha.

Die Bauzonen sind wie folgt auf die Raumtypen gemäss Raumkonzept verteilt:

- Urbane Kerngebiete: 26%
- Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen: 38%
- Zentrumsnahe ländliche Gebiete: 29%
- Hügel- und Berggebiete: 7%

Die Bauzonen im Kanton Bern sind in den Hauptnutzungskategorien Wohn-, Misch-, Kern- und Arbeitszonen zwischen 2002 und 2014 um rund 1'225 ha (oder um 5.6%), respektive um jährlich rund 105 ha (ohne Arbeitszonen um rund 85 ha) gewachsen.

Seit den 1980er-Jahren genehmigt der Kanton Neueinzonungen nur noch, wenn sie RPG-konform sind. Mit der Neukonzipierung des Richtplans wurden 2002 die Anforderungen an Neueinzonungen verschärft und mit lenkenden Elementen ergänzt. Im Rahmen der Richtplananpassungen 2006 wurden für Neueinzonungen Kriterien bezüglich der ÖV-Erschliessung und der Lage eingeführt und die Anforderungen präzisiert. Dies hat dazu geführt, dass Bauzonen sparsam ausgeschieden wurden und der Kanton Bern bisher haushälterisch mit dem Boden umgegangen ist. Die Grösse der unüberbauten Bauzonen im Kanton Bern ist deshalb im schweizerischen Vergleich gemäss Bauzonenstatistik 2012 des Bundes unterdurchschnittlich.

Die meisten Gemeinden im Kanton Bern verfügen über aktuelle Ortsplanungen. Es besteht jedoch kontinuierlicher Anpassungsbedarf. Bei Revisionen oder Teilrevisionen sind der haushälterische Umgang mit dem Boden, die Siedlungsentwicklung nach innen und eine kostengünstige und umweltverträgliche Entwicklung weiter zu fördern.

Genehmigte Bauzonen sind durch die Gemeinden zu erschliessen. Die Eigentümer haben nach Ablauf der im Erschliessungsprogramm festgelegten Frist, jedoch spätestens 15 Jahre nach der Einzonung, einen Anspruch auf Erschliessung. Deshalb ist es wichtig, bei der Bestimmung des Baulandbedarfs auch die Kostenfolgen für die Gemeinde zu berücksichtigen. Diese Abstimmung erfolgt im Rahmen des Erschliessungsprogramms, Etappierungen sind jeweils zu prüfen.

Es bestehen beträchtliche Nutzungsreserven in nicht überbauten, aber auch in überbauten Bauzonen. Diese sind systematisch zu nutzen.

Herausforderungen

Knappe Bauzonen an zentralen Lagen

Die räumliche Verteilung von Angebot und Nachfrage von Bauzonen stellt eine grosse Herausforderung dar. Das Angebot an Bauzonen ist oft nicht dort, wo Nachfrage besteht. In zentralen, gut erschlossenen Lagen in den Kerngemeinden und den Agglomerationen sind die Bauzonenreserven gering.

Wachstum im schweizerischen Durchschnitt ermöglichen

Für die Berechnung des 15-jährigen Baulandbedarfs wird von einem gesamt kantonalen Wachstum der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen von 9.0% bis 2029 ausgegangen. Dies entspricht dem für den Kanton Bern errechneten Bevölkerungsszenario hoch des BFS von 2011 für den Kanton Bern (Szenario BR-00-2010, Ausgangsjahr 2014), wie dies gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen möglich ist. Die Ausrichtung auf das Szenario hoch für den Kanton Bern – anstelle des Szenarios mittel – rechtfertigt sich dadurch, dass die Teil-Aktualisierungen der Szenarien durch das BFS, welche jährlich nur für das Szenario mittel und nur für den Zeitraum von 10 Jahren vorgenommen werden, tatsächlich eine Entwicklung erwarten lassen, die nah am ursprünglichen Szenario hoch liegt.

Entwicklung in Zentren anstreben

Das angestrebte Wachstum soll konzentriert erfolgen und muss die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen ausschöpfen. Der Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung» soll umgesetzt werden. Trotzdem sind gezielte Bauzonenerweiterungen notwendig. Daher soll die Grösse der Wohn-, Misch- und Kernzonen nicht proportional zur angestrebten Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung oder zur vergangenen Bauzonenentwicklung zunehmen. Vielmehr soll sie sich maximal im gleichen Verhältnis wie die Zunahme des gesamten Siedlungsgebietes gemäss Zielsetzung A21 entwickeln.

Gemäss Zielsetzung A21 beträgt das maximale Wachstum des Siedlungsgebietes im 25-Jahre Horizont 1'400 ha. Im 15-Jahre Horizont bis 2029 beläuft sich dieser Wert somit auf maximal 840 ha. Der Anteil der Wohn-, Misch- und Kernzonen am gesamten Siedlungsgebiet beträgt 62.5%. Die maximal mögliche Zunahme von Wohn-, Misch- und Kernzonen wird deshalb bis 2029 auf 525 ha (62.5% von 840 ha) festgesetzt. Das Wachstum der Bauzonenflächen soll zudem räumlich konzentriert werden und vorab in den zentralen Lagen in den urbanen Kerngebieten sowie den Agglomerationsgürteln und Entwicklungsachsen erfolgen.

Räumlich differenzierte Entwicklung

Die räumlichen Entwicklungsziele gemäss Raumkonzept sind auf Gemeindeebene umzusetzen. Dazu werden alle Gemeinden einem Raumtypen gemäss Raumkonzept zugeordnet. Für die Ermittlung des künftigen Baulandbedarfs Wohnen werden raumtypenspezifische Annahmen in Bezug auf die angestrebte Bevölkerungsentwicklung, die

Bei Nachführungen die Grundanliegen der Raumplanung umsetzen	Raumnutzerdichte sowie das anzuwendende Nutzungsmass getroffen.
Verfügbarkeit der Bauzonen verbessern	Die genehmigten Bauzonen im Kanton Bern sind insgesamt RPG-konform. Bei Ortsplanungsrevisionen sind hauptsächlich die Themen Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungsbegrenzung zu bearbeiten. Regionale Überlegungen bezüglich der Siedlungsentwicklung sowie die allgemeinen Planungsgrundsätze wie die haushälterische Bodennutzung oder die Siedlungsentwicklung nach innen sind in den kommunalen Planungen umzusetzen. Auf kommunaler Ebene sind mit geeigneten Mitteln die Voraussetzungen zu schaffen, dass diejenigen Bauzonen in einer Gemeinde, die am «falschen» Ort liegen, an den «richtigen» Ort verlagert werden können.
Einzonungen	Damit die Siedlungsentwicklung in die gewünschte Richtung gelenkt wird, müssen die ausgeschiedenen Bauzonen tatsächlich verfügbar sein. Schwierige Grundeigentumsverhältnisse verhindern oft eine Überbauung der eingezonten Flächen. Die Gemeinden haben die Aufgabe, das eingezonte Bauland dem Markt zuzuführen. Dies kann mit unterschiedlichen Instrumenten gefördert werden: Regelmässige Umfragen bei Grundeigentümern, Abwälzung der Erschliessungskosten auf die nutzniessenden Parzellen, Grenzberreinigung und Baulandumlegung oder das Kaufsrecht der Gemeinde bei Umzonungen. Dazu gehört jedoch auch die zeitgerechte Erschliessung der Parzellen durch die Gemeinden.
Nutzungsreserven bestimmen und aktivieren	Einzonungen von Wohn-, Misch- und Kernzonen sind im Rahmen der kantonalen Vorgaben unter Berücksichtigung von Zentralitätsüberlegungen, Bevölkerungswachstum und Raumnutzerdichten möglich.
Mobilisierung der Nutzungsreserven	Der Bestimmung und Aktivierung der Nutzungsreserven und -potenziale im überbauten und unüberbauten Gebiet kommt künftig die zentrale Rolle zu, damit das angestrebte Wachstum erreicht werden kann. Der zu erbringende und gemäss Art. 47 RPV gesetzlich verlangte Nachweis der Gemeinden über die Grösse und Art der Nutzungsreserven und -potenziale stellt eine zwingende Voraussetzung bei der Ermittlung des künftigen Baulandbedarfs dar.
Bauzonen für das Arbeiten: Bedeutung des Standortes beachten	Im Kanton Bern bestehen in den Wohn- und Mischzonen Nutzungsreserven von insgesamt knapp 2'400 ha Bruttogeschossflächen oberirdisch, davon 80% auf überbauten und 20% auf unüberbauten Parzellen. Diese wurden ermittelt, indem die theoretisch möglichen mit den effektiv vorhandenen Bruttogeschossflächen in den Wohn- und Mischzonen verglichen wurden. Gut die Hälfte der gesamten Nutzungsreserven in Wohn- und Mischzonen bestehen aus mittelgrossen oder grösseren Flächeneinheiten. 12% der grossflächigen Nutzungsreserven liegen auf unüberbauten Parzellen von mehr als 500 m ² /Parzelle und dürften kurz- und mittelfristig gut mobilisierbar sein.
	Rund die Hälfte der gesamten Nutzungsreserve sind dagegen kleinflächige Reserven auf überbauten oder nicht überbauten Parzellen, die kaum oder nur innerhalb eines langen Zeitraums effektiv genutzt werden können. Meist wird dies in Form von An- oder Aufbauten und vermutlich nur bei einem Eigentumswechsel und/oder einer grundlegenden Sanierung der bestehenden Gebäude geschehen und insbesondere dazu dienen, den Mehrflächenbedarf der Bewohner zu decken.
	Bei der Ermittlung des Bedarfs für Arbeitszonen ist die Bedeutung des Standortes im kantonalen und regionalen Kontext zu berücksichtigen. Die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte Arbeit und Dienstleistungen (ESP) sind im kantonalen Richtplan festgesetzt.

Die regional bedeutsamen Arbeitszonen werden im Rahmen der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK bezeichnet. Sie erfüllen in Bezug auf die Lage (zentrale Orte), minimale ÖV-Erschliessung, MIV-Erschliessung, Betriebs- und Arbeitsplatz-, Kunden- und Nachfrageentwicklung sowie der Lage zu grösseren Wohnstandorten ähnliche Anforderungen wie die kantonalen ESP.

Mit regionalen Arbeitszonen den Grossteil der Nachfrage abdecken

Mit den regionalen Arbeitszonen kann der grösste Teil der Nachfrage innerhalb einer Region unter Berücksichtigung der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte abgedeckt werden. Eine Arbeitszonenbewirtschaftung optimiert dabei die übergeordnete, regionale Nutzung der Arbeitszonen. Die Bezeichnung von lokalen Arbeitszonen ist primär auf die Entwicklung des bestehenden Gewerbes (Flächennachfrage, Arbeitsplatzentwicklung etc.) abgestimmt, wobei die Konkurrenzierung der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte und regionalen Arbeitszonen zu vermeiden ist.

Zielsetzungen

- | | |
|-----|--|
| A31 | Die Grösse der Bauzonen im Kanton soll die im Raumkonzept Kanton Bern angestrebte Entwicklung ermöglichen. Dafür stützt sich die Bestimmung der zulässigen Bauzonengrösse für das Wohnen pro Gemeinde auf die im Raumkonzept festgelegten räumlichen Entwicklungsziele ab und konkretisiert diese. Dazu werden in Bezug auf die erwartete Bevölkerungsentwicklung, die Raumnutzerdichte sowie das anzustrebende Nutzungsmass raumtypenspezifische Annahmen getroffen. Zudem ist sie mit der vorhandenen Infrastruktur und Erschliessung abzustimmen. |
| A32 | Die Wohn- und Mischzonen (inklusive Kernzonen) sollen bis 2029 gesamthaft höchstens um 525 ha auf 17'530 ha wachsen. Dieses Wachstum soll zum grössten Teil in den urbanen Kerngebieten sowie den Agglomerationsgürteln und Entwicklungsachsen inklusive den Zentren erfolgen. |
| A33 | Für eine proaktive Lenkung der Siedlungsentwicklung wird die Entwicklung der Bauzonenflächen überwacht. Dazu werden die Grundlagendaten periodisch aktualisiert. Fällt die kantonale Bauzonenauslastung längere Zeit unter 100%, so ergreift der Kanton Massnahmen zur Anhebung des Auslastungsgrads. |
| A34 | Der Kanton Bern ermittelt die unüberbauten Bauzonenreserven und stimmt sie mit den Gemeinden ab. Gestützt darauf aktualisieren die Gemeinden jährlich die Übersicht über den Stand ihrer unüberbauten Bauzonen. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision zeigen die Gemeinden auf, mit welchen Massnahmen die unüberbauten Reserven aktiviert, respektive wie ungünstig gelegene Bauzonenreserven umgelagert werden können. |
| A35 | Die Gemeinden weisen im Rahmen der Ortsplanungsrevision die Nutzungsreserven und die Nutzungspotenziale innerhalb der überbauten Bauzonen transparent nach und zeigen auf, mit welchen Massnahmen diese aktiviert werden können. |
| A36 | Die Siedlungsentwicklung nach innen wird bei der Ermittlung des kommunalen 15-jährigen Baulandbedarfs berücksichtigt, indem die unüberbauten Bauzonen bei der Berechnung abgezogen werden und die Nutzungsreserven in der überbauten Bauzone auf angemessene Art und Weise berücksichtigt wird. |

- A37** Die Entwicklung der Arbeitszonen wird auf die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) und auf regionalen Arbeitsschwerpunkte gemäss Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten (RGSK) gelenkt. Ausserhalb dieser Standorte ist die Grösse der Arbeitszonen primär auf den lokalen Bedarf und die Bedürfnisse der bereits ansässigen Betriebe auszurichten.
- A38** Mit einer Arbeitszonenbewirtschaftung auf der Grundlage des Übersichtszoneplans werden auf überkommunaler Ebene die Verteilung der Arbeitszonen und die Zusammenarbeit der Gemeinden in diesem Bereich gefördert und optimiert.
- A13a, A21, C21, D11**

A4 Bauen im ländlichen Raum

Ausgangslage

Der Agrarsektor befindet sich in einem deutlichen Strukturwandel. Davon ist die vielfältig strukturierte Landwirtschaft im Kanton Bern besonders stark betroffen. Eine Vielzahl von Landwirtschaftsbetrieben wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben oder sie auf eine nebenerwerbliche oder gar nur hobby-mässige Bewirtschaftung reduzieren müssen. Dies führt dazu, dass viele landwirtschaftliche Ökonomiegebäude nicht mehr oder nur noch schlecht genutzt werden.

Gesamtschweizerisch stehen ungefähr 520'000 Gebäude ausserhalb der Bauzonen, davon steht fast ein Viertel (ca. 120'000 Gebäude) im Kanton Bern. Dies entspricht einem Viertel des gesamten Gebäudevolumens im Kanton.

Der ländliche Raum ist regional sehr unterschiedlich strukturiert. Dies ist unter anderem auf die Verschiedenheiten in den traditionellen Siedlungsformen zurückzuführen: Streusiedlungsgebiet im Alpen- und Voralpengebiet, Einzelhöfe in Streubauweise im Berner Jura oder Einzelhöfe mit Weilern im Mittelland. Die Vielfältigkeit der Siedlungsformen ist ein wichtiges Element der Kulturlandschaften im Kanton Bern. Die Möglichkeiten zur Umnutzung und Erhaltung der nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen sind entsprechend unterschiedlich.

Dem ländlichen Raum eine angemessene Siedlungsentwicklung ermöglichen

Herausforderungen

Der Kanton will der Bevölkerung im ländlichen Raum eine angemessene Entwicklung ermöglichen. Dazu sollen besonders auch die Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung ausserhalb der kompakten, geschlossenen Siedlungen, die das Raumplanungsgesetz (RPG) und die Raumplanungsverordnung (RPV) bieten, im Sinne der Strukturhaltung (Wohnbevölkerung und Arbeitsplätze) genützt werden.

Regionale Gegebenheiten berücksichtigen

Das RPG verlangt in Art. 16, dass den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone in den Planungen angemessen Rechnung getragen wird. Je nach Region sind die Fragen der Entwicklung ausserhalb der Bauzone unterschiedlich gelagert.

Das Mittelland mit den flachen, landwirtschaftlich bebaubaren Flächen ist dem Druck einer sich ständig ausdehnenden Siedlungsentwicklung (Periurbanisation) sowie einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion ausgesetzt.

Im Berner Jura, in den Voralpen sowie in den alpinen Tälern ist eine Kulturlandschaft

vorhanden, deren Attraktivität für die Wohnbevölkerung und für die touristische Nutzung erhalten werden soll. Die heute bestehende Siedlungsstruktur ist wichtiger Bestandteil der regionalen Identität und somit des ländlichen Wirtschafts- und Kulturrums. In den struktur- und bevölkerungsschwachen Regionen und Gemeinden müssen lokal angepasste Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet werden, um in einer modernen Wirtschaftswelt bestehen zu können.

Gefährdete Gebiete mit der Ausscheidung von Streusiedlungsgebieten stärken

Im Leitbild zur Strukturförderpolitik in der Berner Landwirtschaft werden die zu stärken- den Gemeinden bezeichnet. In diesen Gemeinden ist wegen des Strukturwandels in der Landwirtschaft die traditionelle dezentrale Besiedlung gefährdet. Die Dauerbesiedlung in diesen Regionen soll mit der Bezeichnung des traditionellen Streusiedlungsgebietes im Kanton Bern gestärkt werden.

Die zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten gemäss RPG und RPV bieten besonders in den traditionellen Streusiedlungsgebieten Chancen, aber auch Gefahren. In diesen Gebieten dürfen bestehende Bauten zu Gewerbebezwecken umgenutzt werden. Spätere Erweiterungen dieser Gewerbebetriebe mittels weiterer Ausnahmegewilligungen sind jedoch nicht zulässig. Jede zusätzliche Erweiterung kann nur mittels einer Einzonung erfolgen. Dies ist jedoch nicht möglich, weil Inselbauzonen entstehen, die bundesrechts- widrig sind. Eine Vergrösserung der so entstandenen Betriebe ist somit rechtlich ausgeschlossen.

Infrastrukturanlagen mit Bund, Regionen und Gemeinden koordinieren

Im ländlichen Raum sind zahlreiche Infrastrukturbauten und -anlagen vorhanden: Verkehrswege, Übertragungsleitungen, militärische Anlagen etc. Die Koordination der Infrastrukturbauten und -anlagen ausserhalb der Bauzone ist gemeinsam mit Bund, Regionen und Gemeinden zu vollziehen. Die Umnutzungsmöglichkeiten von nicht mehr verwendeten Anlagen richten sich nach Art. 24 RPG.

Zielsetzungen

Der Kanton Bern verfügt nur über beschränkte Handlungsmöglichkeiten bezüglich Bauen ausserhalb der Bauzone. Er schöpft diese Spielräume aus. Massgebende Rahmenbedingungen werden vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) sowie von der Raumplanungsverordnung (RPV) vorgegeben. Namentlich werden darin definiert:

- Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone
- Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen
- Zweckänderungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen
- die Möglichkeiten von kantonalechtlichen Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen.

Für die Raumordnung sind die folgenden Zielsetzungen besonders wichtig:

- | | |
|------------|--|
| A41 | Es werden die Voraussetzungen geschaffen, um die Möglichkeiten für die erweiterte Nutzung ausserhalb der Bauzonen, welche das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) und die Raumplanungsverordnung (RPV) bieten, auszuschöpfen. Dazu werden gezielte Massnahmen - angepasst auf die kantonalen Verhältnisse - im Bereich der Kleinsiedlungen, der Streubauweise und bei der Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft umgesetzt. |
| A42 | Im Streusiedlungsgebiet mit den traditionellen Siedlungsformen von Einzelhöfen, Hofgruppen und Weilern soll gestützt auf den Grundsatz des häuslicherischen Umgangs mit dem Boden eine zweckmässige Entwicklung möglich sein. |

