



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 29. Juni 2022
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2021.BVD.9928
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Festlegung der zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben gemäss Art. 98a Baugesetz für die Überarbeitung der regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte RGSK 2025 und der Agglomerationsprogramme der 5. Generation

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Vorgaben im Hinblick auf die RGSK 2025 / AP 5	3
3.3	Terminplan	4
3.4	Organisation für die Überarbeitung der RGSK	4
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	5
5.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
5.1	Kosten	5
5.2	Personelle Auswirkungen	6
6.	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
7.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	6
8.	Antrag	6

1. Zusammenfassung

Die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) dienen der regionalen Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und stellen eine Scharnierfunktion zwischen den kommunalen und kantonalen Planungen dar. Zudem enthalten sie per Gesetzesauftrag die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (AP V+S) nach Bundesrecht.

Die RGSK müssen von den Regionen alle vier Jahre überprüft und aktualisiert werden. Die für die Regionen verbindlichen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben an die Überarbeitung der RGSK 2025 und die Agglomerationsprogramme der 5. Generation (AP 5) werden mit dem vorliegenden Beschluss durch den Regierungsrat festgelegt (Vorgaben RGSK 2025 / AP 5). Diese berücksichtigen auch das Zusammenspiel von RGSK und Agglomerationsprogrammen und, soweit wie möglich, die Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) des Bundes. Damit wird sichergestellt, dass die bestehenden RGSK / AP V+S zielgerichtet weiterentwickelt werden.

Im Vordergrund der kommenden Generation steht die Aktualisierung und Weiterentwicklung der bestehenden Massnahmen, insbesondere solche, die noch nicht den Koordinationsstand Festsetzung aufweisen oder als bisherige B-Massnahmen im RGSK resp. im AP in eine A-Massnahme überführt werden sollen. Eine zentrale Neuerung in dieser Generation stellt zudem die partnerschaftliche Festlegung des Arbeitsprogramms RGSK 2025 / AP 5 zwischen Kanton und Region in Form eines «individuellen Pflichtenhefts» dar. In den individuellen Pflichtenheften werden die in den übergeordneten Vorgaben RGSK 2025 / AP 5 enthaltenen Aufträge regionspezifisch konkretisiert.

2. Rechtsgrundlagen

- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0), Art. 53 ff., Art. 97 ff. (insb. 98a), 101 und 138
- Gesetz vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr (ÖVG, BSG 762.4), Art. 1 und 2
- Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG, BSG 732.11), Art. 64
- Verordnung vom 10. Juni 1998 über die Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (PFV, BSG 706.111), Art. 7 Abs. 2

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die RGSK tragen den künftigen Herausforderungen im Verkehrs- und Siedlungsbereich Rechnung und sind gleichzeitig ein konkreter Lösungsansatz. Die Siedlungsentwicklung soll im Wesentlichen dorthin gelenkt werden, wo die Verkehrserschliessung mit den entsprechenden Kapazitäten bereits vorhanden oder kostengünstig und umweltgerecht möglich ist. Die RGSK tragen entscheidend dazu bei, dass mit den knappen verfügbaren Mitteln der bestmögliche Nutzen für eine nachhaltige Entwicklung der kantonalen Verkehrsinfrastrukturen erzielt werden kann. Da die überkommunale Abstimmung im RGSK bei angestrebten Siedlungserweiterungen im Bereich Wohnen und Arbeiten zur Pflicht geworden ist (insbesondere wenn es um die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) und Kulturland geht), wird die Bedeutung der RGSK in den kommenden Jahren noch zunehmen.

Die Abstimmung von Verkehr und Siedlung ist institutionalisiert und hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Trotzdem bleibt die gegenseitige Abstimmung eine Daueraufgabe, die Gemeinden, Regionen und den Kanton vor grosse Herausforderungen stellen.

Die RGSK und AP V+S werden alle vier Jahre überprüft und aktualisiert. Der Rhythmus ergibt sich aus den übergeordneten Vorgaben von Bund und kantonalem Planungsinstrumentarium. Die RGSK 2021 wurden im 4. Quartal 2021 vom Kanton als behördenverbindliche regionale Richtpläne genehmigt. Sie beinhalten das jeweilige AP V+S nach Bundesrecht. Anfang September 2021 wurden die AP V+S 4. Generation beim Bund zur Prüfung zwecks Mitfinanzierung von Verkehrsvorhaben eingereicht.

Damit die AP V+S 5. Generation fristgerecht am 30. Juni 2025 beim Bund zur Prüfung eingereicht werden können, muss die Aktualisierung der RGSK / AP V+S (RGSK 2025 / AP 5) durch die Regionen ab Oktober 2022 erfolgen. Die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) und die Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) haben die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben zur Erarbeitung der RGSK 2025 und AP 5 unter Einbezug der Wirtschafts-, Energie und Umweltdirektion (WEU) sowie der Finanzdirektion (FIN) erarbeitet. Die Vorgaben wurden einer Anhörung bei den Regionalkonferenzen, Planungsregionen und den involvierten kantonalen Fachstellen unterzogen und gestützt auf deren Ergebnisse angepasst.

Ein wichtiges Ziel der Vorgaben RGSK 2025 / AP 5 ist es, auf Bestehendem aufzubauen, um den Aufwand für die Aktualisierung der RGSK und AP V+S für alle beteiligten Partner möglichst gering zu halten. Da sich der Überarbeitungsbedarf der beiden Planungsinstrumente RGSK und AP V+S in den letzten Jahren in den Regionen unterschiedlich entwickelt hat, vereinbart der Kanton neu mit jeder Region ein individuelles Pflichtenheft. In den individuellen Pflichtenheften werden die Aufträge aus den übergeordneten Vorgaben regionsspezifisch konkretisiert. Dies bringt zusätzlich den Vorteil, dass der Planungsaufwand pro Region genauer abgeschätzt werden kann. Der Kanton legt in den Vorgaben RGSK 2025 / AP 5 die Planungskosten über den gesamten Kanton fest und weist abhängig vom Handlungsbedarf die entsprechenden Beträge in den individuellen Pflichtenheften den Regionalkonferenzen und Planungsregionen zu.

3.2 Vorgaben im Hinblick auf die RGSK 2025 / AP 5

Mit den Vorgaben setzen die beteiligten kantonalen Fachämter den zeitlichen und inhaltlichen Rahmen für die Erarbeitung der RGSK 2025 / AP 5. Gestützt auf die nationalen und kantonalen Grundlagen sowie auf die Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr werden die formellen und inhaltlichen Mindestanforderungen festgelegt. Wie bereits in der letzten Generation liegt der Schwerpunkt der RGSK 2025 / AP 5 auf der Weiterentwicklung der Massnahmen zu einem höheren Koordinationsstand.

In den individuellen Pflichtenheften werden neben regionsspezifischen Massnahmen auch die folgenden Aufträge aus den Vorgaben konkretisiert:

- Regionaler Handlungsbedarf aufgrund übergeordneter, nationaler Planungen (Sachplan Verkehr, Teil Programm, Strategische Entwicklungsprogramme STEP Schiene und Strasse)
- Regionaler Handlungsbedarf Verkehrsintensive Vorhaben (ViV)
- Aktualisierung und Weiterentwicklung der Siedlungsmassnahmen, die noch nicht über den Koordinationsstand Festsetzung verfügen
- Regionaler Handlungsbedarf in den Bereichen MIV, Netzlücken bzw. Routen Veloverkehr
- Regionaler Handlungsbedarf bei der kombinierten Mobilität
- Regionaler Handlungsbedarf bei der Sanierung von Unfallschwerpunkten

- Regionaler Handlungsbedarf bei Schwachstellen im strassengebundenen öffentlichen Verkehr
- Eruierung von notwendigen Angebotsänderungen im öffentlichen Verkehr aufgrund der angestrebten Siedlungsentwicklung
- Regionaler Handlungsbedarf im Bereich City-Logistik.

Der Bund wird die Richtlinien (RPAV) für die 5. Generation AP V+S erst Anfang 2023 festlegen. Das ARE teilte jedoch mit, dass sowohl in der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) als auch in den RPAV für die 5. Generation keine grundlegenden Änderungen gegenüber der 4. Generation vorgesehen sind. Dabei nennt das ARE folgende Präzisierungen, die in die neuen PAVV und RPAV einfließen werden:

- Erfahrungen aus dem Prüfprozess der 4. Generation
- Abstimmung und Präzisierungen zum Sachplan Verkehr, Teil Programm
- Umsetzung der neuen beitragsberechtigten Städte und Agglomerationsgemeinden (BeSA-Perimeter): In der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV) werden nur noch die Namen der Kerne der Agglomeration genannt. Im Anhang zur PAVV sind die beitragsberechtigten Gemeinden gelistet.

3.3 Terminplan

Die Arbeiten erfolgen in den folgenden Etappen:

Ab Oktober 2022	Erarbeitung RGSK 2025 und AP 5 inklusive regionale Mitwirkung
31. Mai bis 30. September 2024	Kantonale Vorprüfung
Ab Oktober 2024	Überarbeitung RGSK 2025 und AP 5 inklusive regionale Beschlussfassung
1. Mai 2025	Einreichung RGSK 2025 / AP 5 zuhanden Genehmigung beim Kanton
30. Juni 2025	Einreichung AP 5 beim Bund durch Kanton

3.4 Organisation für die Überarbeitung der RGSK

Wie bis anhin sorgt der Projektausschuss PA RGSK unter der gemeinsamen Leitung der BVD und der DIJ sowie unter der Beteiligung der FIN und der WEU für die Koordination der Arbeiten. Die Federführung für die Überarbeitung der RGSK liegt bei den Regionalkonferenzen, resp. bei den Regionen, wenn noch keine Regionalkonferenz besteht. Die kantonalen Ämter und Fachstellen der BVD und der DIJ sind in den regionalen Projektorganisationen vertreten.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 setzt der Kanton Bern fünf strategische Ziele fest. Mit der Erarbeitung der RGSK 2025 / AP 5 wird primär das Ziel 1 «Der Kanton Bern ist ein attraktiver Innovations- und Investitionsstandort. Er fördert die Vernetzung von Forschung und Wirtschaft» umgesetzt. Die RGSK 2025 / AP 5 tragen massgeblich zur Umsetzung der folgenden zwei «Entwicklungsschwerpunkte der Richtlinien 2019-2022» bei:

- Der Kanton Bern bietet eine attraktive und zukunftsorientierte Infrastruktur (leistungsfähiger Bahnhof Bern, Verkehrssanierungen im Emmental und im Oberaargau sowie Campus-Neubauten).
- Mit einer strategischen Raumplanung verfolgt der Kanton Bern konsequent die Siedlungsentwicklung nach innen, dämmt Bodenverbrauch und Zersiedelung ein, wertet bestehende Siedlungen als attraktive Wohn- und Arbeitsstandorte auf, bewirtschaftet gezielt Arbeitszonen und kantonale Entwicklungsschwerpunkte und schafft damit die räumlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Auch das Ziel 4 der Regierungspolitik 2019-2022 «Der Kanton Bern pflegt seine regionale Vielfalt und nutzt verstärkt das Potenzial der Zweisprachigkeit» wird mit der Erarbeitung der RGSK 2025 / AP 5 umgesetzt. Konkret geht es dabei um die Erfüllung des Ziels Nr. 4.3 «Der Kanton Bern führt und optimiert seine auf die «Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)» abgestützte Regionenstrategie zur Weiterentwicklung der regionalen Stärken konsequent weiter».

5. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

5.1 Kosten

Die Gesamtkosten für die Erarbeitung der RGSK 2025 / AP 5 durch die Regionen betragen von 2022 bis 2025 insgesamt CHF 2 600 000. Der Kanton trägt gemäss Planungsfinanzierungsverordnung (PFV) 75 % oder CHF 1 950 000 dieser Kosten. Die Beiträge werden je zur Hälfte durch die DIJ und die BVD (davon je zur Hälfte durch das TBA und AÖV) getragen.

Anders als in den vorangegangenen Generationen wird das definitive Planungsbudget pro Region nicht mit den Vorgaben RGSK 2025 / AP 5 vorgegeben, sondern, gestützt auf den Handlungsbedarf, in den individuellen Pflichtenheften gemeinsam zwischen Region und Kanton festgelegt. Gestützt darauf stellen die Regionen ein Subventionsgesuch an die Abteilung Kantonsplanung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung.

Im Rahmenkredit Raumplanung 2020–2023 für Leistungen des Kantons an Massnahmen und Entschädigungen im Interesse der Raumplanung (vgl. RRB 226/2019) sind Beiträge für RGSK und AP V+S eingestellt. Da die Erarbeitung der RGSK 2025 und der AP 5. Generation bis Mitte 2025 dauern wird, die finanziellen Mittel dafür aber zu Beginn des Jahres 2023 zugesichert werden müssen und somit vollumfänglich dem Rahmenkredit Raumplanung 2020–2023 angelastet werden, reichen die verbleibenden Mittel im Rahmenkredit Raumplanung 2020–2023 für die RGSK 2025 und AP 5. Generation nicht aus. Daher wird die DIJ gleichzeitig im Regierungsrat einen Zusatzkredit zum Rahmenkredit Raumplanung 2020–2023 für die Belange RGSK und AP beantragen.

Für den Erarbeitungs- und Prüfprozess für die RGSK 2025 und AP 5. Generation fallen in den Jahren 2022–2025 Kosten für Drittaufträge von CHF 200 000 an. Diese werden ebenfalls je zur Hälfte durch die DIJ (AGR) und die BVD (davon je zur Hälfte durch das TBA und AÖV) getragen und durch eine gemeinsame Ausgabenbewilligung von AGR, TBA und AÖV bewilligt.

Von einer Zusammenrechnungspflicht kann abgesehen werden, da die Erarbeitung der regionalen Planungsinstrumente RGSK und AP V+S über die Planungsfinanzierungsverordnung (PFV) vom Kanton mitsubventioniert wird; die Kosten für Drittaufträge zur Begleitung der kantonalen Arbeiten an den RGSK und AP V+S fallen alleine bei den Direktionen DIJ und BVD an.

5.2 Personelle Auswirkungen

Das Projekt wird kantonsintern im Rahmen der bestehenden Organisation abgewickelt und hat keine personellen Auswirkungen.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Im Rahmen der Regionalkonferenzen und Planungsregionen sind die Gemeinden in die Überarbeitung der RGSK / AP V+S eingebunden. Die Gemeinden verabschieden die RGSK / AP V+S und setzen Inhalte daraus um. Dabei können sie gegebenenfalls auch von der Mitfinanzierung von Massnahmen durch den Bund und den Kanton profitieren.

7. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die RGSK / AP V+S sollen zu einer nachhaltigen Entwicklung des Kantons Bern beitragen. Hauptziel der RGSK ist es, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung so aufeinander abzustimmen, dass das Wachstum von Flächenverbrauch und Verkehrsleistung und damit auch der negativen Auswirkungen des Verkehrs reduziert werden kann. Zudem tragen die RGSK / AP V+S dazu bei, dass die Verkehrsinfrastrukturen dort ausgebaut werden, wo sie den grössten Nutzen stiften und am wenigsten Schäden verursachen, bzw. dass die Siedlungsentwicklung dort stattfindet, wo die Verkehrserschliessung vorhanden ist oder mit geringen Mitteln erbracht werden kann und wo die Belastungen für die Bevölkerung und die Umwelt minimal gehalten werden können.

8. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen die BVD und die DIJ dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

– Beschlussentwurf mit Beilage «RGSK 2025 und AP5 – Zeitliche und inhaltliche Vorgaben»