2021.SR.000224

Dringliche Motion Fraktion SP/JUSO (Daniel Rauch/Timur Akçasayar/Halua Pinto de Magalhães, SP): Ersatzabgabe zur Kompensation von Neuversiegelungen durch unversiegelte Flächen in der Stadt Bern

Die Beschaffenheit von Böden auf dem Gebiet der Stadt Bern ist relevant fürs Mikroklima und für die Erhaltung der Biodiversität bedeutend. Unversiegelte Böden können Wasser speichern und begrünte Flächen kühlen die Umgebung. Funktionsfähige Böden tragen einen wichtigen Teil zur Vermeidung von Hitzestaus im urbanen Raum bei und gehören damit zu den wichtigsten Massnahmen für die Klimaresilienz von Städten. Ausserdem bieten unversiegelte Böden Lebensraum für Pflanzen und Tiere und bilden wichtige Vernetzungselemente zwischen naturnahen Lebensräumen.
In der Stadt Bern betragen die öffentlichen versiegelten Flächen, in der Verantwortung und gemäss Auskunft des Tiefbauamts auf dem Basisnetz Strassen 272'000 m2, auf Quartierstrassen 1'821'000 m2 und auf Trottoirs: 787'000 m2.
Im Jahr 2011 liess Stadtgrün Bern (SGB) vom Geoinformationsdienst die befestigten und unbefestigten Flächen auf dem Stadtgebiet berechnen. Die versiegelte Fläche (Siedlungsgebiet ohne Wald und Landwirtschaftsfläche) entsprach dabei 51%. Im Jahr 2020 ergab dieselbe Berechnung einen Anteil von rund 55%, also einen Zuwachs von um die 4%.
Im Herbst 2021 werden die Kennzahlen zu den naturnahen Lebensräumen aus der neuen Kartierung neu gerechnet sowie Perimeter und Berechnungsweise überprüft.
Gemäss Auskunft von SGB sind die Zahlen von 2011 und 2020 noch nicht direkt vergleichbar, da sich der Perimeter des Siedlungsgebietes verändert hat. Die Auswertung ist noch in Bearbeitung. Gleichwohl ist bereits heute eine klare Tendenz in Richtung Zunahme versiegelter Fläche zu erkennen. Unabhängig von der Berechnungsweise steigt die Fläche versiegelter Böden in der Stadt Bern an. Dieser Anstieg steht in Konflikt mit Ziel 1.3 des Biodiversitätskonzepts der Stadt Bern: «Der Anteil unversiegelter Flächen, bezogen auf den heutigen Perimeter städtischer Siedlungsfläche, bleibt gleich gross. Heute beträgt dieser Anteil rund 50%.»

Aus diesem Grund wird der Gemeinderat beauftragt dafür zu sorgen,

1. dass für sämtliche auf dem Stadtgebiet neu versiegelten Flächen, die in der Verantwortung der Stadt liegen, eine zu definierende Ersatzabgabe erhoben wird.
2. dass im Rahmen der laufenden «Bauordnungsrevision Paket II» Bestimmungen vorgesehen werden, damit die Pflicht zur Ersatzabgabe bei versiegelten Flächen auch für private Grundeigentümer bzw. Bauträger zum Tragen kommt.
3. dass die Ersatzabgabe in einen Fonds (Verantwortung SGB/TVS) einbezahlt wird, der ausschliesslich zur Finanzierung von Klimaanpassungsmassnahmen und zur Förderung der Biodiversität zur Verfügung steht. Damit sollen Investitionen und Unterhalt finanziert werden zur Umsetzung von Entsiegelung, Verbesserung von Baumstandorten, Förderung der Biodiversität und zusätzlicher Begrünung.
4. dass für eine klimaresiliente und lebenswerte Stadt die strategische Entsiegelung von Böden ebenfalls in den Katalog der Klimaanpassungsmassnahmen der Energie- und Klimastrategie aufgenommen wird («Erweiterter Handlungsplan Klima» Punkt 8u). In die geplante Entwicklung der Methodik sollen lokale Messungen für die Erhebung des Mikroklimas und die entsprechende Kartografierung (Heatmaps) ebenfalls einfliessen.
5. dass der Anteil unversiegelter Fläche von rund 50 % (Ziel 1.3 des Biodiversitätskonzepts der Stadt Bern) bis 2030 erreicht wird.

Begründung der Dringlichkeit:
Der Inhalt der Motion betrifft die zurzeit laufende Revision der Bauordnung (SRB Nr. 2021-177 vom 6. Mai 2021). Um die Ziele des Biodiversitätskonzepts bis 2030 zu erreichen und entscheidende Schritte für die Klimaziele 2035 vorzunehmen, müssen entsprechende Massnahmen umgehend eingeleitet werden.

Bern, 09. Dezember 2021
Erstunterzeichnende: Daniel Rauch, Timur Akçasayar, Halua Pinto de Magalhães
Mitunterzeichnende: Ingrid Kissling-Näf, Lena Allenspach, Nicole Cornu, Bettina Stüssi, Ayse Turgul, Edith Siegenthaler, Fuat Köçer, Valentina Achermann, Bernadette Häfliger, Nora Krummen, Michael Sutter, Barbara Nyffeler, Nicole Bieri, Katharina Altas, Sara Schmid, Diego Bigger, Mohamed Abdirahim, Barbara Keller

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat der Stadt Bern vertritt nach wie vor die Haltung, dass der Versiegelungsgrad der Stadt Bern entsprechend Ziel 1.3 des Biodiversitätskonzepts der Stadt Bern auf rund 50 % gesenkt werden soll. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass dies trotz der zunehmenden Innenverdichtung möglich ist. Unversiegelte Flächen sind ein wesentlicher Faktor zur Verbesserung des lokalen Klimas in Hitzeperioden und zur Erhaltung der Biodiversität. Zentral ist dabei, dass diese Flächen weder versiegelt noch unterbaut sind (z. B. Autoeinstellhallen, Leitungsbauten). Nur so ist es möglich, den für eine verdunstungsaktive Bepflanzung notwendigen Wurzel- und Wasserversorgungsraum sicherzustellen. Der Gemeinderat setzt sich für den konsequenten Erhalt und die Weiterentwicklung des Stadtgrüns ein, indem insbesondere der öffentliche Raum, die Verkehrsflächen sowie Über- und Unterbauungen auf das notwendige Ausmass beschränkt werden. Unnötig versiegelte Flächen und Grünflächen, welche nicht standortgerecht bepflanzt sind, gilt es zu vermeiden. So wurde in den letzten Jahren bei Überbauungsordnungen und Planungen in der Verantwortung der Stadt verlangt, dass die Versiegelung auf das funktionale Minimum beschränkt wird. Nach aktuellem Stand der Kennzahlen konnte das Ziel trotz dieser Vorgabe nicht erreicht werden. Der Gemeinderat will deshalb weitergehende Instrumente einführen, die in Zukunft Neuversiegelungen noch besser minimieren und dazu beitragen, dass – wo sinnvoll und möglich – bestehende Hartflächen entsiegelt werden.

Zu Punkt 1:
Der Gemeinderat beabsichtigt, versiegelte Flächen in seinem Einflussbereich (Flächen im Besitz der Stadt Bern), die nicht zwingend versiegelt sein müssen, zu entsiegeln. Dies soll dazu beitragen, den Versiegelungsanteil im heutigen städtischen Siedlungsperimeter auf rund 50 % zu begrenzen. Mit dem Instrument «Bern baut», Planungsgrundsatz 3.4, ist das entsprechende Ziel gesetzt.

Eine Ersatzabgabe für neu versiegelte Flächen im Verantwortungsbereich der Stadt kann ein probates Mittel sein, um einerseits verwaltungsintern einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen, die versiegelten Flächen möglichst gering zu halten, und anderseits Baurechtsnehmende (Finanzvermögen) mit derselben Zielsetzung in die Pflicht zu nehmen. Zudem würden so die «Neuversiegelnden» verursachergerecht die notwendigen Mittel für Entsiegelungen an anderen Orten und vor allem auch für Betrieb und Unterhalt bereitstellen. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Vorgabe aus dem Biodiversitätskonzept von mindestens 15 % naturnahen Lebensräumen weiterhin beibehalten wird.

Wie nachstehend zu Punkt 2 der Motion ausgeführt wird, sollen im Rahmen der Revision der baurechtlichen Grundordnung verschiedene Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Entsiegelung bzw. für den Erhalt der unversiegelten Flächen geprüft werden. Um für städtische und private Flächen nicht unterschiedliche Voraussetzungen zu schaffen, beantragt der Gemeinderat analog zur

nachstehenden Argumentation zu Punkt 2 der Motion, Punkt 1 der Motion abzulehnen und als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 2:
Der Gemeinderat will im Rahmen der Revision der baurechtlichen Grundordnung Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Entsiegelung, bzw. für den Erhalt der unversiegelten Flächen prüfen. Dazu sind verschiedene Optionen wie Anreizsysteme, konkrete Vorschriften oder Kombinationen davon zu prüfen. Die vorgeschlagene Ersatzabgabe ist nur eine der möglichen Varianten. Beispielsweise werden eine Vorschrift für einen Mindestanteil an naturnahen Lebensräumen, die Einführung von Grünflächenziffern oder Regelungen zur Nicht-Unterbauung von Flächen geprüft. Eine Erheblicherklärung von Punkt 2 würde die Variantenwahl vorwegnehmen und eine einheitliche Behandlung der Revision der baurechtlichen Grundordnung verunmöglichen. Aus diesem Grund beantragt der Gemeinderat, Punkt 2 der Motion abzulehnen, ihn aber als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 3:
Der Gemeinderat erachtet die Äufnung eines Fonds grundsätzlich als zielführend, um finanzielle Mittel zu sichern, die Investitionen zu Klimaanpassungsmassnahmen im Aussenraum oder auch zur Förderung der Biodiversität ermöglichen. In einem definierten Rahmen sollen auch Beiträge an Unterhalt und Betrieb der mit Fondsmitteln umgestalteten Flächen entnommen werden können. Die Aufwände zur Bewirtschaftung des Fonds und die Entnahme sind dabei möglichst niederschwellig zu halten. Für die Einführung eines solchen Fonds müsste ein entsprechendes Reglement über eine Spezialfinanzierung ausgearbeitet und dem Stadtrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

Da der Gemeinderat Punkt 1 und 2 der Motion, wie vorangehend ausgeführt, als Postulat entgegennehmen möchte, ist eine alleinige Entgegennahme von Punkt 3 als Motion nicht zielführend. Daher beantragt der Gemeinderat, auch Punkt 3 der Motion abzulehnen und als Postulat entgegenzunehmen.

Zu Punkt 4 und 5:
Unter dem Lead des Stadtplanungsamts wird ein «Massnahmenplan städtebauliche Klimaanpassung Bern» entwickelt. Dieser ist Teil der Umsetzung der Massnahme 8u der Energie und Klimastrategie Bern 2025. Der Massnahmenplan wird planungsrelevante Handlungsempfehlungen und Anweisungen zur Verbesserung des Stadtklimas enthalten, die unter anderem auch das Thema Entsiegelung aufgreifen.

Die Stadt Bern beteiligt sich in Zusammenarbeit mit der Universität Bern und ewb an Erhalt und Betrieb des von der Universität Bern aufgebauten Temperaturmessnetzes in der Stadt Bern. Die gewonnenen Daten und Erkenntnisse dienen der Interpretation und kartografischen Darstellung thermischer Aussagen zum urbanen Mikroklima. Zugleich werden sie für die Verifizierung der im Rahmen der aktuell laufenden modellbasierten Klimaanalyse herangezogen.

Der Gemeinderat strebt Ziel 1.3 des Biodiversitätskonzepts «Anteil unversiegelter Fläche von rund 50 %», wie einleitend ausgeführt, nach wie vor an. Aus den genannten Gründen beantragt er dem Stadtrat Punkt 4 und 5 als Motion erheblich zu erklären.

Fazit
Die Anliegen der Motionär*innen entsprechen den laufenden Bestrebungen des Gemeinderats. Zahlreiche Massnahmen sind bereits in die Wege geleitet.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Bei einer Einführung einer Ersatzabgabe oder einer anderen Regelung für Neuversiegelungen im Sinne der Punkte 1 bis 3 der Motion wären deren Entwurf und Ausgestaltung sowie Umsetzung (inkl.

juristischer Prüfung) im Rahmen der Revision der baurechtlichen Grundordnung sowie die Ausarbeitung eines Spezialfinanzierungsreglements zuhanden des Stadtrats mit nicht weiter quantifizierbarem personellem Aufwand verbunden. Die Höhe einer Ersatzabgabe würde die städtischen Investitionen und die daraus resultierenden Folgekosten für Betrieb und Unterhalt direkt beeinflussen. Soweit Flächen im Besitz der Stadt Bern aufgrund von Bauvorhaben neu versiegelt werden müssten, entstünden der Stadt zudem Zusatzkosten in der Höhe der Ersatzabgabe.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, Punkt 4 und 5 erheblich zu erklären und Punkt 1 bis 3 abzulehnen; er ist jedoch bereit, Punkt 1 bis 3 als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 26. Januar 2022

Der Gemeinderat