

Interfraktionelles Postulat FDP/JF, GLP/JGLP, GB/JAI, BDP/CVP, SP/JUSO (Bernhard Eicher, FDP/Thomas Berger, JF/Patrick Zillig, GLP/Franziska Grossenbacher, GB/Philip Kohli, BDP/Katharina Altas, SP): Rückgewinnung von Siedlungsraum: Prüfung von Potential zur Überdachung von Verkehrsflächen

Das Wachstum an benötigter Siedlungsfläche (Wohnfläche, Gewerbefläche, Erholungsraum) unter gleichzeitiger Schonung von Kulturland kann nur erreicht werden, wenn die bisher bebauten Flächen effizienter genutzt werden. Dazu gehört die innere Verdichtung. Darunter wird u.a. auch die Steigerung der Ausnutzungsziffer des bestehenden Baulandes verstanden. Allerdings lässt sich diese Art der inneren Verdichtung nur langsam und schrittweise erreichen, kann doch die Ausnutzungsziffer bereits bebauter Flächen meist nur im Falle von Totalsanierungen und unter Berücksichtigung der Eigentümerrechte realisiert werden. Entsprechend gilt es neben dieser Art der inneren Verdichtung nach weiteren Möglichkeiten zur effizienteren Nutzung bereits bebauter Flächen zu suchen.

Eine solche Möglichkeit besteht darin, heutige Verkehrsflächen mittels Überdachung für die Siedlungsentwicklung nutzbar zu machen. Bereits häufig diskutiert (u.a. wurde kürzlich der Verein Plan-Bern gegründet) und vereinzelt realisiert ist die Überdachung bestimmter Autobahnabschnitte. Auch in der Stadt Bern wurden solche Ideen bereits mehrmals in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Überdachung von Verkehrsflächen als Ergänzung zur bereits erwähnten inneren Verdichtung brächte insbesondere folgende Vorteile:

- Es könnte neues Bauland gewonnen werden, ohne Kulturland zu belasten und ohne die Verkehrsflächen zu reduzieren. Weiter würde ein Beitrag zur Schonung von Kulturland geleistet.
- Das neu gewonnene Bauland hätte einen einzigen Eigentümer (im Baurecht, z.B. die Stadt Bern), entsprechend einfach würde sich die Siedlungsentwicklung gestalten.
- Heute durch Verkehrsflächen getrennte Quartier(-Teile) könnten in neuer und innovativer Weise miteinander verbunden werden.
- Durch die Überdachung wäre gleichzeitig für einen maximalen Lärmschutz gesorgt.

Die Postulantinnen und Postulanten möchten deshalb in einem ersten Schritt das Potential zur Überdachung von Verkehrsflächen prüfen lassen. Ist dieses erst einmal bekannt, kann anschliessend die Realisierung eines Pilotprojekts in der Stadt Bern in Angriff genommen werden.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt:

1. Das Potential zur Rückgewinnung von Siedlungsland mittels Überdachung von Verkehrsflächen zu prüfen und dem Stadtrat in einem entsprechenden Bericht aufzuzeigen.
2. Die bis dato bestehenden Herausforderungen – insbesondere auch betreffend Kosten – zur Realisierung eines Pilotprojekts in der Stadt Bern aufzulisten und dem Stadtrat inklusive ersten Lösungsansätzen im erwähnten Bericht zur Kenntnis zu bringen.
3. Neben der Möglichkeit, Autobahnen zu überdachen auch zu prüfen, inwieweit Eisenbahnschienen überdacht werden können.

Bern, 01. Juni 2017

Erstunterzeichnende: Bernhard Eicher, Thomas Berger, Patrick Zillig, Franziska Grossenbacher, Philip Kohli, Katharina Altas

Mitunterzeichnende: Fuat Köçer, Yasemin Cevik, Rithy Chheng, Halua Pinto de Magalhães, Peter Marbet, Lukas Meier, Christophe Weder, Dannie Jost, Vivianne Esseiva, Barbara Freiburghaus, Marianne Schild, Claude Grosjean, Edith Siegenthaler, Maurice Lindgren, Melanie Mettler, Peter Ammann, Matthias Egli, Sandra Ryser, Lionel Gaudy, Isabelle Heer, Ladina Kirchen Abegg, Timur Akçasayar, Milena Daphinoff, Michael Daphinoff, Stefan Hofer, Alexander Feuz, Leena Schmitter, Stéphanie Penher, Eva Krattiger, Seraina Patzen, Rahel Ruch, Katharina Gallizzi, Ursina Anderegg,

Tamara Funciello, Regula Tschanz, Mohamed Abdirahim, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Michael Sutter, Ingrid Kissling-Näf, Regula Bühlmann

Antwort des Gemeinderats

Worum es geht

Unter der Voraussetzung eines anhaltenden Wachstums, ist die effiziente Nutzung von bestehendem Bauland und der damit verbundenen Siedlungsentwicklung nach innen bzw. der inneren Verdichtung heute und in Zukunft eine der Schlüsselaufgaben der Stadt Bern.

In diesem Zusammenhang ist die Prüfung von Potenzialen zur Überdachung von Verkehrsflächen logisch. Überlegungen zu den Raumpotenzialen über Verkehrsflächen werden von der Stadt deshalb immer wieder gemacht. Einerseits fliessen sie in die städtischen Entwicklungsplanungen ein, und andererseits werden sie bei konkreten Arealentwicklungen und Bauvorhaben gemacht.

Die Frage nach Überdachungen von Verkehrsflächen wird häufig gestellt. Regelmässig leisten Fachleute mit eingängigen Illustrationen Beiträge zur Diskussion. Generell ist die Überdachung von Verkehrsflächen zur Rückgewinnung von Siedlungsraum ein interessantes und relevantes raumplanerisches Potenzial. Stadtquartiere sowie Frei- und Grünräume können durch eine solche Massnahme aufgewertet werden. Neben der Gewinnung von Siedlungsflächen, die für Überbauungen oder neue Frei- und Grünraumanlagen genutzt werden können, geht eine Reduktion der Lärm- und Luftbelastung einher. Die bekannten privaten Objektstudien – oft in der Tagespresse aufgenommen – zeigen stets baulich-konstruktive Ansätze mit spektakulären ingenieurtechnischen Schnittlösungen. Es fehlen aber jeweils die weitergehenden städtebaulichen Überlegungen zur Einbettung in den konkreten Quartierkontext oder die raumplanerischen Auswirkungen auf das nähere und weitere Umfeld.

Im folgenden Bericht werden die vorliegenden Erkenntnisse und Einschätzungen kurz dargelegt. Die Priorisierung weitergehender vertiefter Untersuchungen und Projektierungen ist jedoch aus heutiger Sicht unverhältnismässig.

Überdachungen aus Sicht der Stadtentwicklung – Berücksichtigung im STEK

Der Gemeinderat hat im Dezember 2016 das STEK 2016 (Stadtentwicklungskonzept) beschlossen. Damit hat er der Stadtberner Bevölkerung fundierte Analysen und Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nach innen vorgelegt, mit einem Zeithorizont bis ins Jahr 2030 und darüber hinaus. Ins STEK 2016 sind auch unkonventionelle Ideen und Hinweise zu Überdachungen von Verkehrsflächen eingeflossen.

STEK-Partizipationsprozess

Ein wichtiger Bestandteil des STEK-Arbeitsprozesses war während des ganzen Projekts eine über die gängige Mitwirkung hinausreichende Partizipation der Bevölkerung sowie von Organisationen und Parteien. Der Partizipationsprozess wurde von den Beteiligten geschätzt und anerkannt. Die rege Beteiligung und die Aufnahme von Erkenntnissen aus den erfolgten Diskursen in die STEK-Produkte sind ein Nachweis für das gegenseitige Vertrauen. Damit bestätigte und unterstützte eine grosse Mehrheit der Beteiligten die massgeblichen Leitsätze und Handlungsfelder des STEK.

STEK-Strategien zur inneren Verdichtung

Das STEK 2016 definiert flächendeckend unterschiedliche Potenzialräume, die hinsichtlich ihres Potenzials für die innere Verdichtung in Kategorien von "moderat" bis "dynamisch" ausgewiesen sind.

Die Definition der Kategorien steht in Abhängigkeit zur Eingriffstiefe in bestehende Siedlungsstrukturen. Diese reicht von *Weiterentwickeln und Ergänzen* ("moderat") bis hin zu *Umstrukturieren und Erneuern* ("dynamisch"). Damit zeigt das Konzept der Chantiers und weiterer Potenzialgebiete für die Siedlungsentwicklung nach innen vielfältige Handlungsräume auf, um bestehende Baulandzonen bei gleichzeitiger Schonung von Kulturland effizient zu nutzen. Gleichzeitig wurden bewusst Stadträume ausgeschieden, die für eine innere Verdichtung weniger bis gar nicht in Frage kommen; z.B. historisch wertvolle und intakte Siedlungsgebiete, aber auch ungeeignete Korridore für Autobahn- und Eisenbahninfrastrukturen. Überdachungen von Verkehrsräumen wurden dabei nicht als wesentliches Raumpotenzial identifiziert.

STEK-Fokus Dynamische Gebiete: Aktivierung Potenzialraum entlang Verkehrsinfrastrukturen

An vielen Orten der Stadt Bern wird das Siedlungsbild von übergeordneten Verkehrsinfrastrukturen tangiert (Autobahnen, Hochleistungsstrassen, Bahn- und Gleisanlagen). Damit ein attraktiver und überzeugender Stadtraum entsteht, wird eine Balance zwischen den Ansprüchen des Siedlungsgebiets und der Verkehrsinfrastruktur gesucht. Vorab die Reststreifen entlang von Gleisanlagen sollen konsequent als Verdichtungsraum genutzt werden. Neue Gebäudestrukturen helfen dabei, diese Siedlungsräume zu aktivieren und neue, direkte Fuss- und Veloverbindungen zu schaffen, aber auch, um die rückwärtig gelegenen Quartiere besser gegen Lärmemissionen zu schützen. Der Gemeinderat setzt sich intensiv für diese Potenzialräume ein, namentlich für deren Mobilisierung sowie der besseren Nutzung bestehender Flächenressourcen und Nutzungszonen (Bauzonen). Diese werden schon heute beim Erarbeiten geeigneter Planungsinstrumente berücksichtigt und sichergestellt. Überdachungen von Verkehrsflächen sind hier punktuell und an besonderen Zentrumslagen prüfenswert.

Überdachungen in Gebiets- und Arealplanungen

Bypass A6 – laufendes Projekt

Das ASTRA hat die Arbeiten für den Bypass Bern-Ost ausgelöst. Die Stadt wurde bereits vor Jahren in die grossflächige Projektierung Anschluss Wankdorf und deren Projektorganisation eingebunden. Der Gemeinderat unterstützt alle Bemühungen, das Projekt zielgerichtet voranzutreiben und möglichst rasch zu realisieren. Hier hat man punktuelle bis grossflächige Überdachungen geprüft. Heute wird beabsichtigt, den gesamten Korridor vom Gebiet Saali bis ins Wankdorf zu überdecken bzw. mit einem Bypass in den Untergrund zu verlegen. Die Autobahnachse wird neu zur Stadt- und Quartierachse. Das ermöglicht, die bestehenden Quartierteile auf Stadtniveau direkt zu verbinden und die Trennwirkung der Autobahn aufzulösen. Entlang dieser Stadtachse entstehen grob geschätzt 150 000 m² Geschossfläche. Diese Flächen sind aber nicht als Überdeckung auf der Autobahn vorgesehen, sondern parallel zur rückgebauten Verkehrsachse angeordnet. Bezüglich Stadtstruktur und Bauweise ist dieses Vorgehen viel kostengünstiger, flexibler und räumlich vorteilhafter. Das Projekt bietet somit bedeutende Optionen für eine umfangreiche und gemeindeübergreifende Stadterneuerung und -erweiterung ohne Überdachungen mit Gebäuden. Wie bei allen Infrastrukturprojekten dieser Grössenordnung bestehen auch hier noch Risiken und Abhängigkeiten, welche die Realisierungschancen und den Realisierungshorizont beeinflussen. In der nun anlaufenden Planung gilt es, diese Überlegungen weiter zu entwickeln. Im Raum Pulverweg sind durchgehende Autobahnüberdeckungen vorgesehen. Dabei handelt es sich um die Stadtachse in Hochlage und der darunter verbleibenden Autobahn.

Autobahnüberdeckungen im Bremer

Im Zusammenhang mit der Machbarkeitsprüfung der Waldstadt Bremer wurde auch die Frage der Autobahnüberdeckung geprüft. Es wird auf die damalige Berichterstattung verwiesen. Eine Überdeckung wird vom ASTRA nicht ausgeschlossen, jedoch von einer weitgehenden Risikoübernahme

durch die Stadt Bern abhängig gemacht, begleitet von hohen Anforderungen an die Betriebssicherheit. Die Stadt als Partnerin müsste hier ein sehr grosses, langfristiges finanzielles und organisatorisches Engagement eingehen. Ausserdem hat sich gezeigt, dass eine Überdachung mit Freiraumnutzung und das Errichten der Gebäude unmittelbar neben dem Autobahntrasse viel sinnvoller ist als die direkte Überbauung der Autobahn.

Überbauung von Gleisfeldern – Bahnhof Bern

Der Masterplan Bahnhof Bern aus dem Jahr 1993 – inzwischen als nicht realisiert beschrieben – hatte sowohl auf der West- wie auch auf der Ostseite des heutigen Bahnhofs ein erhebliches Raumpotenzial über den Gleisfeldern ausgewiesen. Alle Projekte, bis hin zum generellen Bauprojekt eines international ausgeschriebenen Wettbewerbs, scheiterten letztlich an zu hohen betrieblichen und finanziellen Anforderungen. Dieselben Erfahrungen sind in anderen Schweizer Bahnhofarealen gemacht worden. Das zeigt die grosse Herausforderung von Gleisüberdachungen.

Absehbar ist der Bedarf einer Erneuerung der heutigen Bahnhofplattform über den Gleisen. Damit haben sich unter Leitung der SBB der Kanton, die Stadt sowie die betroffenen Eigentümerschaften zusammen mit Planungsbüros und Experten auseinandergesetzt. Hierzu wurde die Frage nach einer langfristig neuen Überdachung und allfälligen dichten Nutzung dieses Raumpotenzials selbstverständlich geprüft. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die Frage nach der Erschliessung einer öffentlichen Durchwegung und Verbindung der Stadtteile. Zahlreiche Fragen eines solchen Vorhabens bleiben jedoch vorläufig unbeantwortet.

Generell zeichnen sich die Projekte von Überdeckungen von Verkehrsflächen aus durch:

- komplexe räumliche und organisatorische Planungsbedingungen;
- die Betroffenheit vieler Interessensgruppen, auch wenn nur wenige Eigentümer tangiert sind;
- lange politische Entscheidungsprozesse; Abhängigkeiten zu übergeordneten Entscheiden auf Bundesebene und zu den Hauptakteuren der Bahninfrastrukturen (SBB, BLS et al.) beziehungsweise zu Strassen-Eignern und -Nutzern;
- hohe Planungs- und Investitionskosten und -risiken. Konkret stellen sich immer die Fragen des unverhältnismässigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und realistischer Finanzierungsmodelle.

Weitergehende Prüfung und Berichterstattung

Aufgrund der erarbeiteten Überlegungen zur Stadtentwicklung, aber auch aufgrund der gemachten Erfahrungen in konkreten Arealentwicklungen sieht der Gemeinderat in der Rückgewinnung von Siedlungsland durch die Überdachung von Verkehrsflächen ein geringes Potenzial. Wenn überhaupt, lassen sich nur sehr langfristige und mit grossen Risiken verbundene Potenziale erkennen.

Insbesondere zeigen Beispiele realisierter und nichtrealisierter Überbauungsprojekte von Verkehrsflächen, dass diese weiterhin eine hohe Trennwirkung auf die betroffenen Siedlungsgebiete haben. Erst ein Rückbau, die Umlegung in den Untergrund oder die kompaktere Zusammenführung von Verkehrsinfrastrukturflächen und -bauten erzielen den gewünschten Effekt, getrennte Quartierteile auf Stadtniveau neu und räumlich sinnvoll miteinander zu verbinden.

Die zukünftige Bedeutung der heute bestehenden Verkehrsflächen und der in Zukunft notwendigen Mobilitätsinfrastrukturen sollten auch in Zukunft ganzheitlich überprüft werden, um deren Chancen und Risiken auszuloten. Die Stadt Bern beteiligt sich regelmässig an entsprechenden Projekten von Hochschulen, Fachhochschulen und privaten Trägern. Dies mit dem Ziel, eigene Erfahrungen einzubringen und von den Ergebnissen zu profitieren. Die hierbei erworbenen Kenntnisse fliessen in die langfristige Potenzialabschätzung und Kosten-Nutzen-Analysen ein und werden z.B. bei den Chantier-Planungen sowie beim Ausarbeiten des nächsten STEK berücksichtigt.

Wollte die Stadt Bern die notwendigen Grundlagen für komplexe zusätzliche Überbauungen von Verkehrsflächen in eigener Regie beschleunigt erarbeiten, müsste sie ihre heute knappen personellen Ressourcen im Stadtplanungsamt erheblich ausbauen. Dies mit dem Risiko, dass die Fokussierung auf die Erfolg versprechenden laufenden Projekte verloren ginge. In diesem Sinne kommt der Überdachung von Verkehrsflächen zum heutigen Zeitpunkt keine Priorität zu.

Zu den einzelnen Punkten:

Zu Punkt 1:

Die Prüfung und Berichterstattung erfolgt mit dem vorliegenden Prüfungsbericht. Weitgehende Kenntnisse sind vorhanden und in laufenden Geschäften berücksichtigt. Die Prüfung und Berichterstattung erfolgt weiterhin ortsspezifisch und vertieft in den konkreten städtischen Planungen und Vorhaben.

Zu Punkt 2:

Die Herausforderungen und Lösungsansätze werden an bisherigen und zukünftigen Vorhaben nachvollzogen und in den Entscheidungsprozessen berücksichtigt. Diese an einem Pilotprojekt aufzulisten, ist nicht sinnvoll.

Zu Punkt 3:

Das Potenzial betreffend Überdachung von Eisenbahnschienen wird im Rahmen von laufenden und zukünftigen Vorhaben ausgelotet.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Interfraktionelle Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 6. Dezember 2017

Der Gemeinderat