KANTON BERN
CANTON DE BERNE

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATES
EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DU CONSEIL-EXECUTIF

02. Februar 1994 45C

0292 **Raumplanungsbericht 1994**

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den beiliegenden Raumplanungsbericht zur Kenntnisnahme.

An den Grossen Rat

Der Staatsschreiber

RAUMPLANUNGSBERICHT 1994

RAUMPLANUNGSBERICHT 1994

Inhaltsverzeichnis

I. AUFTRAG RAUMPLANUNGSBERICHT 1994

II. RÜCKBLICK UND AUSGANGSLAGE

1. Eidgenössischer und kantonaler Auftrag an die Raumplanung

2. Zielsetzungen und Planungsverständnis
2.1 Die Zielsetzungen für die räumliche Entwicklung
2.2 Neue Anforderungen - Neue "Planungsphilosophie"

3. Stand und Umsetzung auf kantonaler Ebene
3.1 Konzepte und Projekte
3.2 Raumplanerischer Gesetzesvollzug

4. Stand und Umsetzung auf kommunaler und regionaler Ebene
4.1 Die zentrale Rolle der Gemeinden
4.2 Ortsplanungsrevisionen: Stand - Probleme der Umsetzung
4.3 Dienstleistungen des Kantons zugunsten der Gemeinden
4.3 Umsetzungen in den Regionen

5. Zusammenfassende Folgerungen

III. AUSBLICK

1. Vorbemerkungen

2 Die veränderten Voraussetzungen
2.1 Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der Wirtschaftslage
2.2 Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der finanziellen und personellen Ressourcen des Kantons
2.3 Die veränderten Verhältnisse bezüglich der neuen Kantonsverfassung
2.4 Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der Ortsplanung

3. Die Folgerungen
3.1 Raumplanung als ein Instrument der Erhaltung und Erneuerung der Wirtschaftskraft
3.2 Der neue Umgang mit den Gemeinden in der Nutzungsplanung
3.3 Organisatorische Konsequenzen
3.4 Konsequenzen im Subventionsbereich

4. Die Massnahmen
4.1 Das Amt für Gemeinden und Raumordnung
4.2 Die Revision des Planungsrechts
4.3 Die kantonalen Zielvorgaben
4.4 Revision des Staatsbeitragswesens
4.5 S-Bahn/Siedlung - Entwicklungsschwerpunkte - Bahnhof plus
4.6 Weitere kantonale Projekte von besonderer Bedeutung

5. Raumplanung als partnerschaftliche Aufgabe

I. AUFTRAG RAUMPLANUNGSBERICHT 1994

Ursprünglich beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, für die Periode 1990 bis 1994 auf einen Raumplanungsbericht gemäss Art. 100 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721) zu verzichten, da sich die bisherige Berichterstattung in den Jahren 1986 und 1990 nicht bewährt habe. Es wurde auf die relativ geringe Wirkung bei einem hohen Aufwand hingewiesen.

Der Grosse Rat beschloss indessen in der Novembersession 1993, dass ein Raumplanungsbericht noch in dieser Legislaturperiode vorzulegen sei.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich angesichts der knappen Fristen auf die wesentlichsten Aspekte. Es war nicht möglich, spezielle Abklärungen vorzunehmen und die Regionen bei der Erarbeitung einzubeziehen. Immerhin wurde angestrebt, die Ausführungen innerhalb der Verwaltung optimal zu konsolidieren.

Der Regierungsrat verfolgt mit dem vorliegenden Raumplanungsbericht 1994 mehrere Ziele:

- Darlegen des eidgenössischen und kantonalen Auftrages an die Raumplanung und Raumordnungspolitik
- Aufzeigen der räumlichen Zielsetzungen und des planerischen Selbstverständnisses ("Planungsphilosophie")
- Darlegen des Standes und der Umsetzung der Raumplanung auf kantonaler sowie kommunaler und regionaler Ebene
- Aufzeigen der zukünftigen Schwerpunkte der Raumplanung und der Raumordnungspolitik.

II. RÜCKBLICK UND AUSGANGSLAGE

1. Eidgenössischer und kantonaler Auftrag an die Raumplanung

Im Artikel 22^{quater} der schweizerischen Bundesverfassung wird dem Bund die Grundsatzgesetzgebung sowie eine Förderungs- und Koordinationskompetenz in Sachen Raumplanung übertragen. Als Ziele der Raumplanung und Raumordnung werden die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes festgehalten. Im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 werden die Ziele weiter konkretisiert:

Die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft sind zu schützen. Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Wohn- und Arbeitsgebiete sind einander zweckmässig zuzuordnen und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend zu erschliessen. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste sollen für die Bevölkerung gut erreichbar sein.

Weitere Verfassungsaufträge mit räumlichen Auswirkungen
Der raumplanerische Auftrag wird - neben den gesetzlichen Grundlagen zur Raumplanung - auch in anderen eidgenössischen Verfassungsartikeln und Gesetzesgrundlagen formuliert. Zu verweisen ist auf den Umweltschutz inklusive Ausführungsgesetzgebung (u.a. Abfälle, umweltgefährdende Stoffe, Lärm, Katastrophenschutz, Luftreinhaltung usw.), Natur- und Heimatschutz, Wasserwirtschaft- und Gewässerschutz, Verkehr, Landwirtschaft, Regionalpolitik usw..

Der kantonale Auftrag in der Raumplanung
Die materiellen und formellen Aufträge der Raumplanung werden in verschiedenen kantonalen Erlassen ergänzend geregelt: Baugesetz, See- und Flussufergesetz, Verordnungen zum Umweltschutz, Tourismusförderungsgesetz usw.. Zudem ist auf das Leitbild 2000 des Regierungsrates hinzuweisen.

Die raumplanerischen Ziele sind einerseits mit einer zweckmässigen Nutzungsplanung zu realisieren.
Andererseits haben die Kantone die raumwirksamen Tätigkeiten zu koordinieren und zu steuern. Sie haben dazu Grundlagen, Konzepte sowie Richtpläne zu erarbeiten. Allerdings regelt das Raumplanungsgesetz kein abschliessendes Plansystem, es besteht also ein sehr grosser instrumenteller Handlungsspielraum.

Fazit
Für die Raumplanung bestehen klare Aufträge. Die haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedlung stellen die wichtigsten Ziele dar, wobei diese durch Planungsgrundsätze konkretisiert werden. Die Raumordnungspolitik hat die räumlichen Auswirkungen der Bereiche Wirtschaft, Siedlung, Umwelt und Verkehr zu analysieren und auf gemeinsame Ziele auszurichten. Als Mittel spielt die Planung unter einer möglichst optimalen Mitwirkung der Bevölkerung eine wichtige Rolle.

2. Zielsetzungen und Planungsverständnis

Seit 1989 haben das Parlament und die Regierung mehrere Aufträge erteilt, die zur Konkretisierung der räumlichen Zielsetzungen führen. Die Aufträge erforderten gleichzeitig, dass ein neues Planungsverständnis entwickelt wurde.

2.1 Die Zielsetzungen für die räumliche Entwicklung

Die wichtigsten räumlichen Ziele, wie sie in den letzten Jahren herausgearbeitet worden sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Wettbewerbsfähigkeit
Mit der Raumplanung und Raumordnungspolitik sollen die Rahmenbedingungen für ein ausreichendes und umweltverträgliches Wirtschaftswachstum verbessert werden. Der Regierungsrat will mit einer optimalen räumlichen Abstimmung der Bereiche Wohnen, Einkaufen, Arbeiten, Freizeit, Gesundheit und Soziales dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu stärken.

Dezentral konzentrierte Raumstruktur als Leitbild
Es wird eine dezentral konzentrierte Siedlungsentwicklung angestrebt. Neben der Förderung von Bern als Hauptzentrum sowie Biel und Thun als Mittelzentren sollen die Regionalzentren (Definition gemäss 3. Wirtschaftsförderungsprogramm) gestärkt werden.

Siedlung und Verkehr koordinieren
Die bestehenden und geplanten Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs wie die Anbindung an das internationale Hochgeschwindigkeitsnetz der Eisenbahnen, Bahn 2000 sowie die Berner S-Bahn bilden das Rückgrat einer umweltfreundlichen räumlichen Entwicklung des Kantons Bern. Damit erhalten die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die Erneuerung der Siedlung eine zentrale Bedeutung. Es ist ein möglichst wesensgerechter Einsatz der einzelnen Verkehrsträger (motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, Fussgänger und Velo) anzustreben. Wichtige Bereiche wie zum Beispiel Wohnen, Arbeiten und Freizeit sind an den Schnittstellen des öffentlichen Verkehrs zu konzentrieren. Der Zwang zur individuellen motorisierten Mobilität soll vermindert werden. Die Voraussetzungen für eine umweltfreundliche Bewältigung der Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln, per Velo und zu Fuss werden geschaffen. Gleichzeitig ist eine höhere Auslastung der bestehenden öffentlichen Verkehrsmittel und damit ein Beitrag zur besseren Kostendeckung im öffentlichen Verkehr zu erwarten.

Raumplanung stützt den vorsorglichen Umweltschutz
Eine haushälterische Bodennutzung und eine dezentral konzentrierte Siedlungsentwicklung tragen ebenfalls zu den Zielen des Umweltschutzes bei (Ressourcenverbrauch stabilisieren, übermässige Umweltbelastungen reduzieren).

Nachhaltige Landschaftsentwicklung fördern
Die neue Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik des Bundes wird vom Regierungsrat begrüsst. Damit erhält die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft ein grösseres Gewicht als früher. Die Bemühung zur Förderung des biologischen Landbaus und der integrierten Produktion sollen konsequent weitergeführt werden, um den Umweltanliegen gerecht zu werden. Ebenfalls ist die Erhaltung der bestehenden Lebensräume mit einer optimalen Vernetzung (ökologischer Ausgleich) zu stärken, um dem Artenschwund von Tieren und Pflanzen entgegenzutreten.
Die nachhaltige Landschaftsentwicklung schafft gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für einen wertschöpfungsstarken Tourismus.

2.2 Neue Anforderungen - Neue "Planungsphilosophie"

Die Aufträge des Grossen Rates und der Regierung stellten gegenüber den 70-er und 80-er Jahren neue Anforderungen an die Raumplanung. Es musste eine neue "Planungsphilosophie" entwickelt werden.

Erhöhten Koordinationsbedarf beachten
Es war notwendig, stärker auf die übergeordneten Rahmenbedingungen des internationalen und nationalen Wettbewerbes einzugehen.
Gleichzeitig hat sich die Raumplanung von der einseitigen Betrachtung der physischen Bodennutzung gelöst. Die räumlichen Verflechtungen des Wirtschaftens und Wohnens, der Freizeit und des Verkehrs rückten in den Vordergrund. Die Raumplanung nahm die Koordinationsaufgabe von räumlichen Querbezügen (Verkehr, Umwelt, Wirtschaft, Regionalentwicklung) stärker wahr.

Moderieren, Beraten: Raummanagement
Die moderierende Rolle der Raumplanung wurde gestärkt. Es genügte nicht mehr, nur Gesetze und Pläne zu erlassen. Vielmehr gewann die kontinuierliche Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen, die nötige Beratung und eine allfällige Motivation an Bedeutung. Ein eigentliches Projektmanagement, das sich an einer sachorientierten Umsetzung der raumplanerischen Ziele orientiert, ist in den letzten Jahren aufgebaut worden. Dank der intensiveren Kommunikation mit den Direktbeteiligten und Direktbetroffenen konnte gegenseitiges Verständnis gefördert werden. Viele Missverständnisse liessen sich ausräumen und pragmatische, sachgerechte Lösungen wurden gefunden.

Bessere Zusammenarbeit in der Verwaltung
Die raumplanerischen Ziele und Aufträge gehen weit über den unmittelbaren Aufgabenbereich des Raumplanungsamtes hinaus. Es wurden deshalb Mittel und Wege gesucht, die direktionsübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern und zu intensivieren. Eine Folge davon war die vermehrte Arbeit in Projektgruppen (Bsp. Projekt Entwicklungsschwerpunkte, Bericht S-Bahn/Siedlung). Im letzten Jahr wurde zudem die Koordinationskonferenz "Raum - Verkehr - Wirtschaft: KRVW" geschaffen, die sich aus den Direktionssekretären Bau, Volkswirtschaft, Justiz und Polizei zusammensetzt. Das Sekretariat wird vom Kantonsplaner geführt. Das Gremium berät die Regierung in den Geschäften und Projekten mit einem engen räumlichen und wirtschaftlichen Bezug.

Differenzierte Haltung zu den kantonalen Richtplänen
Aus Sicht der Regierung stellte sich die Frage, ob und wie weit die kantonalen Richtpläne weiter zu verfolgen seien. Die Regierung nimmt dazu eine differenzierte Haltung ein:

Einerseits lehnt es die Regierung ab, mit einem "Gesamtrichtplan" oder mit mehreren Richtplänen gleichzeitig eine flächendeckende, gesamtkantonale und umfassende Steuerung der räumlichen Entwicklung für die nächsten 15 Jahre anzustreben: Die Verwaltung wäre kapazitätsmässig überfordert, alle raumwirksamen Tätigkeiten in einem Planungsschritt gleichzeitig zu behandeln. Die Grösse des Kantons Bern lässt keinen umfassenden "Gesamtrichtplan" zu. Der Planungshorizont von 15 Jahren ist für eine flächendeckende Planung zu lang und zu starr.
Insgesamt würden zu viele Konflikte provoziert, die nicht mehr bewältigt werden könnten. Die politische Entscheidfindung würde gelähmt.

So wurde der Richtplan "Landwirtschaftsflächen" nicht bearbeitet. Mit grossem Aufwand hätten hierzu viele Details zusammengetragen werden müssen, die bereits in bestehenden Orts- und Regionalplanungen enthalten sind. Die Abgrenzung Landwirtschafts-Siedlungsgebiet hätte aber kaum zusätzlich beeinflusst werden können.

Bereits bei kleineren "Grenzverschiebungen" in einem kantonalen Richtplan hätten sich die Konflikte rasch in einem unerträglichen Masse gehäuft.

Andererseits sind für die Bereiche "Veloverkehr", "Fuss- und Wanderwege" und "Gewässer" Richtpläne bearbeitet worden oder sie befinden sich vor dem Abschluss. Für andere Bereiche wurden Konzepte oder Sachpläne (z.B. S-Bahn/Siedlung, Entwicklungsschwerpunkte) erstellt. Schrittweise kann damit die "Richtplanung 1984" abgelöst werden.

Uebergeordnete Raumordnungsziele mit anderen Mitteln anstreben

Mit ihrer differenzierten Haltung zur Richtplanung will die Regierung weiterhin die raumplanerischen Ziele umfassend und weitsichtig verfolgen:
Einerseits soll das Instrument Richtplan weiterhin gezielt, selektiv und sachgerecht zum Zuge kommen.
Andererseits müssen flexiblere Planungsinstrumente eingesetzt werden. So ist der Regierungsrat überzeugt, dass sich die übergeordneten Ziele etwa mit dem Leitbild 2000, den Regierungsrichtlinien, vor allem aber aktualitäts- und problembezogenen Konzepten und Sachplänen (z.B. S-Bahn/Siedlung, Entwicklungsschwerpunkte, Sachplan Kiesabbau, Deponien, Transporte) weit effizienter erreichen lassen.

Fazit

Abgestützt auf die raumplanerischen Aufträge ist es gelungen, einzelne konsolidierte räumliche Zielsetzungen festzulegen und das öffentliche Handeln darauf auszurichten. Angemessene und pragmatische Lösungsansätze wurden realisiert.
Innerhalb der Verwaltung hat sich die Zusammenarbeit in den letzten vier Jahren verbessert. Gemeinsame Wege konnten gefunden werden. Die neue, prozessorientierte "Planungsphilosophie", die unter dem Druck der neuen Aufgabenstellung entwickelt wurde, hat sich weitgehend bewährt.

In verschiedenen Bereichen sind weitere Verbesserungen notwendig. Beispielsweise fehlt weitgehend eine Abstimmung der Raumordnung mit der staatlichen Finanzpolitik. Der indirekte Finanzausgleich ist stärker auf das Leitbild der dezentralen Konzentration abzustimmen. Ebenfalls sind Ueberlegungen für einen Lastenausgleich in den Zentren, aber auch den ländlichen Gebieten, vertieft zu untersuchen. Zudem gilt es vermehrt Anreize zu schaffen, um eine kostenintensive Entwicklung von Streusiedlungen zu bremsen.

3. Stand und Umsetzung auf kantonaler Ebene

3.1 Konzepte und Projekte

a) Bericht S-Bahn/Siedlung: Analyse der Auswirkungen

Der Bericht S-Bahn/Siedlung wurde im Anschluss an das Berner S-Bahn-Konzept vom Grossen Rat in Auftrag gegeben. Es ging darum, die räumlichen Auswirkungen einer Berner S-Bahn, insbesondere auf das Berggebiet, abzuklären und flankierende Massnahmen vorzuschlagen, um eine optimale Nutzung der Berner S-Bahn zu erreichen und möglichst hohe Umwelteffekte zu erzielen.

Flankierende Massnahmen beschlossen

Der Bericht des Regierungsrates vom 25. März 1992 wurde vom Grossen Rat am 11. November 1992 behandelt und es wurde ein Grossratsbeschluss S-Bahn/Siedlung mit 20 Beschlüssen über die zukünftige räumliche Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung sowie konkreten flankierenden Massnahmen verabschiedet.

Laufender Vollzug: "Die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr als Kriterium für die Zweckmässigkeitsprüfung der Ortsplanungen" als Arbeitshilfe

Inzwischen ist der Vollzug der Beschlüsse in vollem Gang. Es wurde vom Regierungsrat ein Vollzugsbeschluss gefasst. Ein Vollzugsbeauftragter wurde eingesetzt und die Verantwortlichkeiten sind den Amtsstellen zugewiesen worden. An verschiedenen Veranstaltungen mit Gemeinden, Regionen und Transportunternehmungen konnte für den Vollzug Verständnis geweckt werden.
Das Raumplanungsamt erstellte im Zusammenarbiet mit dem Amt für öffentlichen Verkehr eine Arbeitshilfe über "Die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr als Kriterium für die Zweckmässigkeitsprüfung der Ortsplanungen". Damit wird eine enge Abstimmung der zukünftigen Ortsplanungsrevisionen und der laufenden Teilrevisionen mit dem Angebot des öffentlichen Verkehrs konkretisiert. Eine wichtige Vorgabe konnte damit zuhanden der Gemeinden realisiert werden.

Die Grundsätze zur kantonalen Park + Ride- und Bike + Ride-Politik sind vom Regierungsrat konsolidiert worden. Sie werden von den Transportunternehmungen und den Regionen getragen. Abgestützt auf regionale Park+Ride- und Bike+Ride-Konzepte geht es nun darum, den nötigen Bedarf an dezentralen Park + Ride-Parkplätzen in den nächsten Jahren zu realisieren und die Bewirtschaftung der Anlagen zu verbessern. Ebenfalls sind die Bike+Ride-Anlagen an dezentralen und zentralen Standorten weiter zu fördern.

b) Entwicklungsschwerpunkte (ESP): Arbeitsplätze an zentralen Lagen

Das Projekt wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte (ESP) wurde im Jahre 1989 aus der Erkenntnis heraus gestartet, dass an zentralen Standorten, die mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind, die Verfügbarkeit des Bodens für Arbeitsplätze nicht befriedigt. Mit dem ESP-Projekt werden wirtschaftspolitische mit raumplanerischen Zielsetzungen verbunden.

Stärkung der regionalen Zentren im gesamten Kanton

Insbesondere sollen die Regionalzentren wirtschaftlich gestärkt werden. Sie sind mit den nötigen Flächenangeboten auszustatten, um eine sinnvolle Entwicklung zu ermöglichen. Das Flächen- und Gebäudeangebot in wirtschaftlichen Kernbereichen des Kantons soll derart attraktiv werden, um die Konkurrenz mit in- und ausländischen Standorten zu bestehen und entscheidende Vorteile zu verschaffen. Alle Standorte müssen eine hohe Verkehrsgunst aufweisen.

Klare Schutzziele zugunsten der Landschaft und des Wohnens
Meistens handelt es sich bei den ESP um Areale, die bereits in irgendeiner Art beansprucht sind, deren intensive Nutzung und Umstrukturierung durch die vorgesehenen Massnahmen jedoch gefördert werden. Damit wird weniger Land am Siedlungsrand oder in unbebauten Gebieten beansprucht. Die Landwirtschaft, aber auch die Wohngebiete werden besser geschützt.

Fortgeschrittener Stand des Projektes ESP
Insgesamt sind vom Kanton 32 Entwicklungsschwerpunkte bezeichnet worden, die sich über das gesamte Kantonsgebiet verteilen. Hinzu kommen 12 Entlastungsstandorte für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben, die viel Schwerverkehr nach sich ziehen.

Alle ESP-Standorte umfassen ca. 1/4 der Industrie- und Gewerbezonen des Kantons Bern. Damit besteht ein Potential für 60'000 - 70'000 weitere Arbeitsplätze: Es wird bewusst ein gewisses Ueberangebot an Arbeitsgebieten erzeugt. Damit wird der Wettbewerb unter den Standorten gefördert und preisdämpfende Effekte werden ausgelöst. Diese kommen schliesslich der gesamten Wirtschaft zugute.

Die Erarbeitung der Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsstandorte ist in engster Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Regionen und den Transportunternehmungen vorgenommen worden. Für 13 Standorte sind bereits Projektorganisationen mit Projektkommissionen eingesetzt worden. 4 weitere Standorte haben eigene Projektorganisationen, in denen der Kanton periodisch oder bei Bedarf beigezogen wird.

Erste Planungserfolge sind beispielsweise bei den Masterplänen Bern und Biel sowie bei den Projekten Ausserholligen, Ittigen-Worblaufen, Thun-Scheibenstrasse und Lyss sichtbar.

Rezession erfordert rasche Umsetzung unter Einbezug von Wohnen und Freizeit
Die wirtschaftliche Rezession und die Strukturschwäche des Kantons Bern erfordern eine konsequente und rasche Umsetzung des Projektes ESP. Die ursprüngliche Konzentration der ESP auf Arbeitsplätze wurde weiterentwickelt: Eine angemessene Durchmischung Arbeiten-Wohnen-Freizeit wird angestrebt.

c) **Bahnhof Plus: Mobilisierung der mittelgrossen Bahnhofgebiete**
Im August 1993 hat der Regierungsrat das Projekt Bahnhof Plus verabschiedet, das aufgrund der Motion Biffiger lanciert worden ist.
Das Projekt Bahnhof Plus ist ein weiterer wichtiger Schritt auf die dezentral konzentrierte Siedlungsentwicklung hin. Die Bahnhofgebiete sollen aufgewertet, besser gestaltet und intensiver genutzt werden. Die Zugänglichkeit zu den Bahnhöfen ist für den Velo- und den Fussgängerverkehr und soweit nötig auch für den Autoverkehr zu erleichtern.

Allfällige Bauzonenreserven und das vorhandene Verdichtungspotential sind konsequent auszunutzen. In der Regel wird ein Umfeld der Bahnhöfe von 200 - 500 m in Betracht gezogen. Von den insgesamt über 300 Bahnstationen im Kanton Bern dürften in den nächsten Jahren rund die Hälfte der Bahnhofgebiete besser genutzt werden.

Das Projekt ist in den Regionen und Gemeinden auf ein positives Echo gestossen. Die ersten Potentialabklärungen sind angelaufen. In den nächsten Jahren sind konkrete Realisierungsschritte zu erwarten.

d) **Projekt Wohnstandorte: Eigenständig oder integriert?**
Das Projekt Wohnstandorte wurde als Pendant zu den Entwicklungsschwerpunkten aufgenommen. Trotz Rezession bleibt die bessere Verfügbarkeit von Wohnflächen und die Erschliessung von günstigem Bauland an zentraler Lage von grösster Bedeutung.
Das Projekt "Wohnstandorte" will mithelfen, bis zum Ende der 90er Jahre für rund 5'000 Wohnungen an geeigneter Lage Standorte verfügbar zu machen. In einem ersten Schritt sind über 30 Standorte evaluiert worden. Entgegen ersten Vermutungen stellte sich heraus, dass bei vielen Standorten wirtschaftliche Gründe (hohe Land- und Kapitalkosten) der Realisierung von Wohnbauten entgegenstehen und nur in wenigen Fällen ungelöste Planungsprobleme blockierend wirken. In diesen Fällen wird eine aktive Hilfe des Kantons den planenden Grundeigentümern und Gemeinden angeboten.

Im übrigen ist zur Zeit noch offen, ob das Projekt "Wohnstandorte" eigenständig weitergeführt oder in die Projekte "ESP" und "Bahnhof Plus" integriert werden soll.

e) **Sachplan "Kiesabbau, Deponie und Transporte"**
Aufgrund der Motion Widmer ist ein kantonaler Sachplan "Kiesabbau, Deponie und Transporte" zu erarbeiten. Die Ziele sind die Sicherung der Kiesabbau- und Deponiestandorte, die Optimierung der Transportleistungen, die Schonung von Umwelt und Ressourcen sowie die Abstimmung mit weiteren raumwirksamen Tätigkeiten. Die Ver- und Entsorgung im Bereich Bauen ist für die nächsten 20 - 30 Jahre sicherzustellen. Die Planungsarbeiten sollen rund 3 Jahre dauern. Die Regionen werden mit ihren Vorleistungen weiterhin in die Arbeiten einbezogen. Es ist zu prüfen, ob die Recyclingmärkte (Verwertung Abbruch- und Aushubmaterial) vermehrt mit den richtigen Preisen gesteuert werden können.

3.2 Raumplanerischer Gesetzesvollzug

a) **Natur- und Landschaftsschutz als neues Thema**
Der Natur- und Landschaftsschutz stützt sich auf verschiedene gesetzliche Grundlagen ab (Natur- und Heimatschutz, eidg. Raumplanungsgesetz, kantonales Baugesetz, kantonales Naturschutzgesetz).

In den letzten Jahren sind die Landschaftsschutzplanungen weitergeführt worden: Inzwischen verfügen 97 Berner Gemeinden über genehmigte Landschaftsschutzplanungen gemäss Baugesetz; in weiteren 146 Gemeinden sind diese in Bearbeitung.
Dabei zeigte sich allerdings, dass die konkrete Umsetzung der Schutzzonenpläne zu wünschen übrig lässt. Insbesondere der grundeigentümerverbindlich verordnete Schutz stiess vielfach auf Widerstand. Deshalb wurden die Anstrengungen zugunsten eigentlicher Landschaftsentwicklungskonzepte und Richtpläne intensiviert. Diese umfassen neben den schützenswerten Objekten vor allem auch Hinweise über den Unterhalt, die Bewirtschaftung sowie die Neugestaltung schützenswerter Landschaften und Objekte.

Neue Rahmenbedingungen lassen hoffen
Es hat sich gezeigt, dass mit der Einführung der Bewirtschaftungsbeiträge für Feucht- und Trockenstandorte die Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes am ehesten erreicht werden können.

In gleicher Weise sollen auch auf kommunaler Ebene die Leistungen der Landwirte abgegolten werden. Im Bericht "Abgeltungen für ökologisch und landschaftlich bedingte Nutzungsauflagen im Kanton Bern" sind die dafür nötigen Regelungen festgehalten. Die Kombination von Landschaftsentwicklungskonzepten und finanziellen Anreizen soll dazu führen, dass die bestehenden Landschaftselemente erhalten bleiben und mit neuen Ob-

jekten wie Hecken, Grünlandstreifen usw. am ökologisch richtigen Ort vernetzt werden. Für die definitive Umsetzung fehlen momentan noch die notwendigen finanziellen Mittel des Kantons. Bisher ist es nur in wenigen Fällen gelungen, die Massnahmen in den Landschaftsentwicklungskonzepten in genügendem Ausmass zu alimentieren.

Koordinierten Vollzug anstreben
In den letzten Jahren hat sich ein hoher Koordinationsbedarf zwischen Raumplanung, Landwirtschaft und Naturschutz manifestiert. Es ist das Ziel, sowohl die Nutzungskriterien wie auch die Finanzströme in den kommenden Jahren noch besser aufeinander abzustimmen. Der Vollzug ist deshalb zu koordinieren, damit die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter nur mit einer Anlaufstelle der Verwaltung in Kontakt treten müssen. Wichtige Synergien zwischen der Agrarpolitik sowie dem Natur- und Landschaftsschutz sind zu erwarten.

Moorschutz: Flexibler Vollzug zusammen mit Direktbetroffenen
Aufgrund des verfassungsmässig verankerten Moorschutzes (Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte) hat der Bund die Inventare der Hochmoore, der Flachmoore sowie der Moorlandschaften erarbeitet und den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet.
Die Hoch- und Flachmoore werden mit Massnahmen des Naturschutzes gesichert.
Das Inventar der Moorlandschaften will grossräumig das Erscheinungsbild von naturnahen Landschaften sicherstellen. Die einzelnen Objekte sollen mit raumplanerischen Mitteln gesichert werden. Der Vollzug wurde deshalb dem Amt für Gemeinden und Raumordnung zugewiesen.

In enger Zusammenarbeit mit den direktbetroffenen Regionen, Gemeinden und Bewirtschaftern hat der Regierungsrat seine Stellungnahme zum Inventarentwurf verabschiedet. Es enthält 21 Moorlandschaften in 43 Gemeinden.

b) Lärmschutz: Empfindlichkeitsstufen zuweisen
Verschiedene Vollzugsmassnahmen der eidgenössischen Lärmschutzverordnung stehen in einem engen Zusammenhang mit der Raumplanung. So sind z.B. den einzelnen Nutzungszonen verschiedene Lärm-Empfindlichkeitsstufen (I-IV) zuzuordnen:

Bei rund 140 Gemeinden (35 %) sind die Empfindlichkeitsstufen im ganzen Gemeindegebiet oder in Dorfkernen bereits rechtskräftig zugeordnet.
Bei rund 150 Gemeinden (37 %) ist die Ortsplanungsrevision und damit die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen in Arbeit.
18 Gemeinden (4 %) sind von der Ortsplanungspflicht dispensiert oder weisen keine Bauzonen auf.
Bei 96 Gemeinden (24 %) ist das weitere Vorgehen bezüglich Ortsplanungsrevision noch ungewiss.

Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen war mit einem recht erheblichen Aufwand verbunden. Verschiedentlich ist diskutiert worden, wie die einzelnen Gebiete einzustufen sind.

Behandlung der Baugesuche bei Ueberschreiten der Empfindlichkeitsstufen
Sofern ein Bauprojekt in einem Gebiet realisiert werden soll, in welchem der Grenzwert der Empfindlichkeitsstufe überschritten wird, ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens von den Gemeinden bzw. den Regierungsstatthaltern beim Amt für Gemeinden und Raumordnung eine Zustimmung einzuholen. Inzwischen hat sich eine Praxis eingespielt, die weitestgehend auf Anerkennung stösst.

300m-Schiessanlagen: Die Lärmsanierungen sind angelaufen

Anlagen, die wesentlich zur Ueberschreitung der Immissionswerte beitragen, müssen bis 2002 saniert sein (eidg. Lärmschutzverordnung, Art. 13 ff.). Der Lärmgrobkataster ergab, dass bei rund 400 Schiessanlagen die Immissionsgrenzwerte und davon bei rund 90 Anlagen gar die Alarmwerte überschritten werden (total 440 Anlagen). Infolgedessen erarbeitete die kantonale Schiesslärmkommission Richtlinien für die Sanierungen. Im Mai 1992 forderten das Raumplanungsamt und die Militärdirektion die Gemeinden auf, bis November 1993 wo nötig den Lärm detailliert zu ermitteln und Sanierungsprojekte einzureichen. Es mussten zahlreiche Fristverlängerungen erteilt werden. Die Gemeinden sind in der Wahl der Massnahmen grundsätzlich frei, der Kanton begrüsst jedoch das Zusammenlegen von Anlagen.

c) Vollzug See- und Flussufergesetz: kein Land in Sicht

Der Vollzug des See- und Flussufergesetzes (SFG) ist nach wie vor mit recht grossen Problemen verbunden:

Bis 1987 hätten die Uferschutzpläne erlassen sein müssen. Obwohl in den letzten zwei Jahren massive Fortschritte erzielt wurden, besteht jedoch weiterhin eine Grosszahl von Gemeinden mit Uferabschnitten ohne rechtskräftige Uferschutzplänen. Die Gemeinden sind aufgefordert worden, ihre Uferschutzpläne bis 1993 abzuschliessen und zur Genehmigung einzureichen. Verschiedenen Gemeinden wurde eine Verlängerung bis Ende 1994 gewährt.

Das Raumplanungsamt verstärkte die persönliche Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei den noch laufenden Uferschutzplanungen. Im weiteren wurde den Behörden und den Planern die Richtlinie Nr. 5 "Rechtliche Durchsetzung der Massnahmen nach SFG" als Hilfsmittel für den weiteren Vollzug des See- und Flussufergesetzes zugestellt.

Noch problematischer sieht es mit der Umsetzung der einzelnen Pläne aus: Kaum 5 % der beschlossenen Projekte sind inzwischen realisiert worden.

d) Bauen ausserhalb der Bauzonen: Bedeutungsvoll und flexibel

Ausnahmebewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 24 des Bundesgesetzes über Raumplanung nehmen einen hohen Stellenwert ein: Trotz Rezession haben die eingereichten Baugesuche sich auf einem hohen Niveau von ca. 1000 Baugesuchen stabilisiert (vgl. dazu Tabelle Ausnahmebewilligungen für Bauten ausserhalb Bauzonen). Davon betreffen rund 300 Bewilligungen neue Wohnungen: Rund 6% des zusätzlichen Wohnraumes wurden somit ausserhalb des Baugebietes erstellt.

Tabelle: Ausnahmebewilligungen für Bauten ausserhalb Bauzonen

Art des Baugesuches	1993 Anzahl Baugesuche *Nombre de demandes*	davon bewilligt *Accordées*	1992 Anzahl Baugesuche *Nombre de demandes*	davon bewilligt *Accordées*	1991 Anzahl Baugesuche *Nombre de demandes*	davon bewilligt *Accordées*	1990 Anzahl Baugesuche *Nombre de demandes*	davon bewilligt *Accordées*	*Nature de la demande de permis*
Neubauten (inkl. neubauähnliche Umgestaltungen)	274	89 %	265	86 %	174	83 %	230	83 %	Constructions nouvelles (y compris transformations assimilées à de nouvelles constructions)
Erweiterungsbauten (kleine Umgestaltungen)	564	92 %	550	90 %	544	88 %	674	90 %	Demandes d'agrandissement (petites transformations)
Ersatzbauten (Abbruch/Wiederaufbau)	62	96 %	65	96 %	54	96 %	64	93 %	Constructions de remplacement (démolition/reconstruction)
Gewerbeerweiterungen	82	92 %	96	86 %	121	79 %	82	80 %	Agrandissement d'entreprises industrielles ou artisanales
Total Baugesuche	982	92 %	976	89 %	893	86 %	1050	88 %	Total des demandes

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass rund 90 % der Gesuche bewilligt werden. Es ist gelungen, eine Behandlungsdauer der Gesuche von unter 4 Wochen zu erreichen. Trotz des konfliktreichen Themas wurde angestrebt, gute Beziehungen zu den Gesuchstellern, den Gemeinden und anderen Beteiligten aufzubauen. Vielmals wurde statt eines negativen Entscheides ein Weg aufgezeigt, wie ein bewilligungsfähiges Projekt eingereicht werden könnte.

e) Vereinfachung der Verfahren läuft

Bauen wurde in den letzten Jahren zunehmend anspruchsvoller. Die immer noch wachsenden Vorschriften aller Art von Bund, Kanton und Gemeinden, komplizierte Zuständigkeitsordnungen sowie überlastete Behörden und Verwaltungsstellen auf allen Ebenen bewirken, dass die staatlichen Verfahren im Bau- und Planungsbereich komplizierter und langwieriger sind als nötig. Daher wurde von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion eine Revision der Bau- und Planungsgesetzgebung mit hoher Priorität an die Hand genommen. Kernpunkt der Vorlage, die anfangs 1994 im Grossen Rat behandelt wird, ist das neue Koordinationsgesetz. Zudem werden Verfahrensbestimmungen im Baugesetz und im Baubewilligungsdekret geändert. Die Ziele der Revision sind kürzere Verfahren sowie bessere und transparentere Entscheide. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Rechtsschutz der Betroffenen, die Oeffentlichkeit der Verfahren und das Abwägen zwischen gegensätzlichen Interessen gewährleistet bleiben.

Fazit

Viele Themen erforderten eine bessere Abstimmung der Bereiche Wirtschaft, Umwelt, Raumplanung und Verkehr. Mit den Leitbildern, Konzepten und Projekten ist es in den letzen vier Jahren gelungen, für die zunehmend komplexeren staatlichen Aufgaben angemessene Lösungsansätze zu finden.

Die themenzentrierte Bearbeitung von Kernbereichen der räumlichen Entwicklung hat sich bewährt. Erfreulicherweise liegen auch erste Erfolge im Vollzug vor.

Beim Gesetzesvollzug handelt es sich vielmals um äusserst empfindliche Themenbereiche. Ein hoher Einbezug der direkt interessierten Kreise ist unabdingbar, was in der Regel auch zu einem erhöhten Zeit-, Ressourcen- und Personalaufwand führt.

4. Stand und Umsetzung auf kommunaler und regionaler Ebene

4.1 Die zentrale Rolle der Gemeinden

Die Gemeinden und Regionen nehmen zusammen mit den Privaten bei der Festlegung und Nutzung der räumlichen Entwicklung eine Schlüsselrolle ein. Im folgenden wird deshalb kurz darauf eingegangen, wie die kantonalen Konzepte und Berichte aus Sicht des Kantons in den Gemeinden aufgenommen worden sind.

Positive Reaktionen auf gestaltende und fördernde Massnahmen
Auf weitestgehend positives Echo stiessen alle Planungen und Projekte, die einen fördernden Charakter haben. So wurden vor allem die Entwicklungsschwerpunkte, Bahnhof Plus, aber auch der Bericht S-Bahn/Siedlung von den meisten betroffenen Gemeinden begrüsst. Viele Gemeinden beteiligten sich aktiv an der Umsetzung der kantonalen Absichten.

Ablösung der Planungszonen für Fruchtfolgeflächen
Mehr Schwierigkeiten zogen jene Planungen nach sich, welche mit Restriktionen zukünftiger Nutzungen verbunden sind. So bereitete die Ablösung der Planungszonen zum Schutz der Fruchtfolgeflächen (FFF) im Nachgang zur Motion Wyss aus dem Jahre 1985 in vielen Gemeinden etwelche Mühe. Immerhin wich die vielerorts verbreitete ablehnende Haltung mit der Zeit einem grösseren Verständnis. Die Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen wurde als Chance begriffen, die Revision der Ortsplanung an die Hand zu nehmen und Rückzonungen einzuleiten. Teilweise gelang es, die Bodenhortung zu vermindern.

Der Erfolg, der vom Bund initiierten Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen, ist recht beachtlich: Ursprünglich war vorgesehen, rund 3000 ha als Planungszonen im Sinne der Fruchtfolgeflächen zu belegen. Schliesslich wurden 1400 ha Fruchtfolgeflächen einbezogen (entspricht ca. 7% der Siedlungsfläche des Kantons von ca. 19'500 ha). Davon konnte rund die Hälfte als Bauzonen abgelöst werden, wobei sie teilweise noch nicht rechtskräftig sind. Die andere Hälfte ist wiederum als Landwirtschaftsland definiert worden.
Insgesamt ist zu erwarten, dass mit der Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen rund 700 ha oder 3-4 % des Siedlungsgebietes der bäuerlichen Bewirtschaftung erhalten bleiben. Dies entspricht der Fläche von rund 50 landwirtschaftlichen Betrieben. Es handelt sich um bestgeeignetes Kulturland.

Gestiegenes Interesse an Natur- und Landschaftsfragen
In den letzten Jahren ist das Interesse an Natur- und Landschaftsfragen in den einzelnen Gemeinden erheblich gestiegen. Allerdings zeigte sich, dass mit der Ausscheidung von einzelnen Schutzzonen sowie Schutzobjekten ("verordneter Landschaftsschutz") relativ wenig erreicht werden kann. Deshalb ist auch in den Gemeinden das Verständnis und der Wille gewachsen, die Rahmenbedingungen im Sinne von Anreizen zugunsten einer naturnahen Bewirtschaftung zu verbessern. Die eingeschlagene Richtung einer ökologischen bzw. integrierten Produktion, wie sie in der bernischen Agrarstrategie 2000 aufgezeigt wird, kommt somit den Anliegen der Gemeinden im Bereich Landschaftsentwicklung weitestgehend entgegen. Sie trägt gleichzeitig zur Einkommenssicherung der Landwirte bei.

Fazit
Naturgemäss bieten die restriktiven Regelungen, die allerdings aus Landschafts- und Umweltschutzgründen wohl begründet sind, in den Gemeinden bei der Umsetzung grössere Schwierigkeiten. Immerhin ist das Verständnis in den letzten Jahren entscheidend gewachsen. Mit den Planungszonen für die Fruchtfolgeflächenausscheidung konnten relativ gute Ergebnisse erzielt werden. Bezüglich der Landschaftsentwicklung besteht der Wille, neue Rahmenbedingungen zu setzen.

4.2 Ortsplanungen: Stand - Probleme der Umsetzung

Die Ortsplanungen stellen ein wichtiges Instrument für die Realisierung einer gezielten räumlichen Entwicklung dar. Das Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass die Nutzungspläne der Gemeinden dann zu revidieren sind, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, spätestens aber nach 15 Jahren. Die im Zeitgeist der 70er Jahre erstellten Zonenpläne der 1. Generation - welche oft von überrissenen Entwicklungsvorstellungen geprägt waren - wurden revisionsbedürftig. Aber auch neue gesetzliche Bestimmungen im Bereiche des Umweltschutzes, der Erlass der Planungszonen zum Schutz der Fruchtfolgeflächen, das neue Baugesetz von 1985 mit neuen Instrumenten der Nutzungsplanung (Bauernhofzonen, Zonen für Freizeit und Sport, Erstwohnungsanteilpläne und anderes mehr) führten zu einer eigentlichen Ortsplanungsrevisionswelle ab Mitte der 80er Jahre

a) Stand der Ortsplanungsrevisionen

In mehr als einem Drittel der Gemeinden sind die Ortsplanungsrevisionen abgeschlossen oder weit vorangeschritten. Bei einem weiteren Drittel steht die Revision vor dem Abschluss. Bei rund 25% der Gemeinden ist die Ortsplanungsrevision im vollen Gang.

Ein Ziel, die zu grossen Bauzonen gemäss eidg. Raumplanungsgesetz Art. 15 zu reduzieren, konnte nur teilweise erreicht werden. Es besteht nach wie vor ein beachtliches Baupotential:
Im ganzen Kanton Bern liegen rund 19'500 Hektaren Land in den Bauzonen für Wohnen und Arbeiten. Rund 4'600 Hektaren davon (26%) sind nicht überbaut:
2'700 ha Wohnzonen (23% der gesamten Wohnzone),
1'000 ha Arbeitszonen und
900 ha gemischte Zone (19%).
Damit besteht in den unüberbauten Wohnzonen ein Potential für rund 270'000 Personen (Wohnbevölkerung Kanton Bern 1.1. 1993: 953'458), in den Arbeitszonen beträgt das Potential ca. 200'000 Arbeitsplätze.
Hinzu kommen recht erhebliche innere Reserven, die durch Nutzungsverdichtungen realisiert werden können. Wie bereits erwähnt, werden zudem in den Landwirtschaftszonen recht viele Bauten erstellt.

Neben Auszonungen und Einzonungen sind auch Flächenveränderungen nach Nutzungskategorien zu beachten: Die Wohn- und Arbeitszonen legten flächenmässig zu, während die gemischten Zonen abnahmen. Bei einer Zonenplanrevision werden im Durchschnitt knapp 4 ha Flächen neuen Zonen zugewiesen. Eine recht grosse Dynamik wird bei der Festlegung der Nutzungskategorien sichtbar.

b) Was wurde mit den Ortsplanungsrevisionen erreicht?

Die Ortsplanungsrevisionen haben in den Gemeinden eine breite Zieldiskussion über die zukünftige Entwicklung ausgelöst. Grundsatzfragen wurden gestellt und Lösungsansätze erarbeitet. Vielmals konnten massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Insbesondere sind die Umweltaspekte neu berücksichtigt worden. Die Zusammenarbeit mit dem Kanton hat sich nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen Dienstleistungen (vergleiche Abschnitt 5.3) entschieden verbessert.

c) Es bleiben aber gewichtige Probleme

Es darf aber nicht übersehen werden, dass verschiedene Probleme nicht beseitigt werden konnten. Die zu grossen Bauzonen sind nur teilweise reduziert worden. Es besteht fälschlicherweise eine zu grosse Angst vor möglicher materieller Enteignung.

Mangelnde Verfügbarkeit des Bodens verursacht Standortnachteile

Mit den Ortsplanungsrevisionen konnte nur in wenigen Fällen das Problem der mangelnden Verfügbarkeit des Baulandes - sei es für Wohnnutzungen oder Arbeitsplätze - effektiv gelöst werden. Dies bewirkt hohe Bodenpreise, was wiederum die Standortattraktivität negativ beeinflusst.

Die Gemeinden, welche eine aktive Bodenpolitik betreiben, sind noch in der Minderzahl. Das bestehende Instrument der frühzeitigen und verursachergerechten Erhebung der Erschliessungsbeiträge wird zu wenig eingesetzt. Auch andere Möglichkeiten zur Sicherung der Verfügbarkeit des Baulandes (Verlangen von verbindlichen Zusicherungen der Grundeigentümer, Vorkaufsrechte für die Gemeinde) werden nur mit grosser Zurückhaltung genutzt.

Offenbar fehlt aber auch ein genügend griffiges Instrumentarium, um die Bodenhortung zu bekämpfen. Unter anderem ist in diesem Zusammenhang auf die fehlende Mehrwertabschöpfung, aber auch fehlende Instrumente wie Baupflicht und Zonenenteignung hinzuweisen.

Einbezug der Umweltanliegen in die Ortsplanungen

Die Umweltaspekte konnten teilweise recht gut berücksichtigt werden, wie beispielsweise mit dem Einbezug des Lärmschutzes oder von Massnahmen gegen die Luftbelastung (z.B. Parkplatzreglemente). Es sind aber weitergehende Anstrengungen notwendig, um eine optimale Abstimmung zwischen raumplanerischen und umweltmässigen Aspekten zu erreichen. Eine wichtige Grundlage stellt dabei der Art. 26 der eidg. Raumplanungsverordnung dar. Er verlangt, dass im Rahmen der Nutzungsplanung aufgezeigt wird, wie die Umweltschutzgesetzgebung berücksichtigt wurde.

Erste Ansätze bei der Siedlungserneuerung

Die Siedlungserneuerung konnte mit den Ortsplanungsrevisionen erst in Ansätzen eingeleitet werden. Es wird vor allem eine Aufgabe des zukünftigen Raummanagements sein, angemessene Lösungen zu finden. Dabei ist nicht zu übersehen, dass zwischen Erhaltung und Umnutzung bzw. neuen Nutzungen, Konflikte bestehen.

Fehlende regionale Koordination

Nur in wenigen Fällen ist es gelungen, im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen regionale Aspekte einzubeziehen. Dieses Defizit manifestiert sich bei der Festlegung und Dimensionierung der Arbeitsplatzzonen und den Verkehrsproblemen (Abstimmung kommunale Verkehrsplanungen mit Massnahmenplänen zur Luftreinhaltung) ganz speziell. Eine bessere regionale Koordination ist in dieser Hinsicht erwünscht.

Recht langwierige Prüfverfahren

Die Ansprüche an die Ortsplanungen sind in den letzten Jahren gestiegen. Dies konnte teilweise mit einer besseren Information sowie Beratung und Schulung wettgemacht werden. Die vielen Ortsplanungsrevisionen, überlagert durch die Uferschutzpläne sowie eine Vielzahl von Ueberbauungsordnungen, haben zu einer starken Belastung der kantonalen Prüf- und Mitwirkungsbehörden geführt. Um dem entgegenzuwirken, wurde vom Raumplanungsamt ein modifiziertes Vorprüfverfahren entwickelt, welches zu einer Verwesentlichung und Straffung geführt hat.

Es bleibt noch viel zu tun
In den nächsten Jahren geht es darum, die Ortsplanungsrevisionen abzuschliessen. Neuere Gesichtspunkte sind dabei laufend zu beachten. Erwünscht ist auch eine bessere regionale Abstimmung. Insbesondere stellen die zusätzlichen Ansprüche an die kleinen Gemeinden hohe Anforderungen, die mit einer verbesserten regionalen Zusammenarbeit kompensiert werden könnten. Zudem sind Mittel und Wege zu suchen, eine weitere Verwesentlichung der Ortsplanungen herbeizuführen, dabei aber die hohen Ansprüche an die Qualität keineswegs aufzugeben.

4.3 Dienstleistungen des Kantons zugunsten der Gemeinden

Der Kanton hat in den letzten Jahren seine Dienstleistungen zugunsten der Regionen und Gemeinden verbessert: Zeitgemässe Grundlagen wurden erarbeitet, die Information sowie die Fort- und Weiterbildung verstärkt.

Diese Bemühungen liegen im Interesse einer wohlverstandenen Gemeindeautonomie: Die Gemeinden werden über die Instrumente der Raumplanung informiert. Sie lernen sie zu verstehen und selbstverständlicher einzusetzen.

Die komplexen Zusammenhänge der Raumplanung werden eher erfasst. Die Effizienz der Planung wird erhöht. Die Chancen steigen, dass die Planungen in breiten Kreisen akzeptiert und vor allem auch umgesetzt werden.

"Arbeitshilfen für die Ortsplanung"
Aus diesen Gründen wurden in der Berichtsperiode weitere "Arbeitshilfen für die Ortsplanung" erarbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Im einzelnen handelt es sich um folgende Arbeitshilfen:

- Von den Zielen zum Siedlungsrichtplan
- Musterstrassen und -Wegreglement
- Musterantennenreglement
- Gestaltungsfreiheit bei gemeinsamer Projektierung
- Muster Parkplatzreglement
- Bauen ausserhalb der Bauzonen
- Musterkaufrechtsvertrag für Bauland
- Schutz, Pflege und Wiederherstellung von Natur und Landschaft
- Organisation des Bau- und Planungswesens der Gemeinde
- Musterzonenplan
- Bericht zur Ortsplanung
- Finanzierungshilfen in den Bereichen Ortsbild, Landschaft und Erholungsgebiete
- Infrastrukturverträge und dergleichen
- Baulandumlegung und Quartierplanung
- Uebersicht über den Stand der Erschliessung und Bebauung
- Ortsbildpflege
- Aufenthaltsbereiche und Kinderspielplätze
- Bauvorschriften für Arbeitszonen
- Verdichtetes Bauen

Diese Arbeitshilfen werden von den Gemeinden im allgemeinen gut aufgenommen und auch mit Erfolg eingesetzt. Vereinzelt wurde aber auch die Meinung geäussert, Gemeinden würden mit Informationsschriften des Kantons überhäuft.

Oeffentlichkeitsarbeit mit bewährten und neuen Mitteln
Oeffentlichkeitsarbeit:

Das Heft "Information Raumplanung" ist vierteljährlich erschienen. Es wurden aktuelle Themen in lebendiger Form behandelt.

Ein Video zum Thema Siedlung, Umwelt und Verkehr ("Diogenes in Bern") wurde produziert, der als Arbeitsmittel in Kommissionen Schulen, bei Vereinsveranstaltungen und weiteren interessierten Kreisen mit Erfolg eingesetzt wird.

Zur Mitwirkung sind zwei Berichte herausgegeben worden:

Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger
Planung ist auch Frauensache...

Fortbildung zusammen mit Fach- und Wirtschaftsverbänden
Die Fortbildung wurde in Zusammenarbeit mit Fachorganisationen (Bund Schweizer Planer, BSP; Vereinigung schweizerischer Verkehrsingenieuere) und Verbänden (Handels- und Industrieverein, Gewerbeverband) intensiviert. U.a. wurden folgende Veranstaltungen durchgeführt:

Planungsseminare RPA/BSP
Landschaftsschutz bei Hochspannungsleitungen (mit BKW)
Biologie, Oekologie, Landwirtschaft
Partizipation bei Verkehrsplanungen
Raumplanung und Wirtschaft im Dialog (mit HIV, Gewerbeverband)

Bauinspektorenschule: Wichtige Aufgaben in der Aus- und Weiterbildung
Mit der Gründung der Schule für Bauinspektoren und Baukontrolleure kann die Aus- und Weiterbildung von Baufachleuten entscheidend verbessert werden. Die berufsbegleitende Ausbildung dauert vier Semester und umfasst insgesamt rund 350 Lektionen. Im Vordergrund steht die Vermittlung des Bau-, Planungs-, Erschliessungs- sowie des Umweltschutzrechtes. Zudem werden das Grundwissen neuer Managementmethoden sowie der Umgang mit Bauherren, Behörden und der Oeffentlichkeit vermittelt.

Bisher sind drei Kurse von gegen hundert Personen besucht worden. Das Echo ist weitestgehend positiv. Für den laufenden Kurs 1993 - 1995 sind rund 30 Personen aufgenommen worden. Es werden kostendeckende Studiengebühren verlangt. Ein Teil der Bewerber musste abgewiesen werden.
Allenfalls kann zukünftig die Ausbildung für Gemeindeinspektoren und Baukontrolleure mit den Ausbildungsangeboten der Gemeindeschreiber bzw. der Finanzverwalter besser koordiniert werden. Dies würde erlauben, in kürzeren Abständen den Fachkurs für Bauinspektoren durchzuführen. In jedem Fall sollte das bestehende Kursangebot beibehalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden.

4.4 Umsetzung in den Regionen

Ende der 60er Jahre und anfangs der 70er Jahre haben sich die meisten Gemeinden im Kanton Bern zu Planungs- bzw. Entwicklungsregionen zusammengeschlossen. Inzwischen bestehen 10 Entwicklungsregionen gemäss dem Bundesgesetz über die Investitionshilfe an Berggebiete (IHG). Weitere 8 Regionen haben sich im Mittelland als Planungsregionen gemäss Art. 98 des kantonalen Baugesetzes konstituiert. Die Gemeinden des Amtes Laupen haben sich noch zu keiner Planungsregion zusammengefunden.

Die unterschiedliche Entstehungsgeschichte und die stark divergierende Problemlage führen in den einzelnen Regionen zu einem unterschiedlichen Problemverständnis und zu anderen Arbeitsschwerpunkten. Es wird eine Vielzahl von Aufgaben wahrgenommen:

- Plattform für die Meinungsbildung innerhalb der Region und gegenüber dem Kanton sowie dem Bund: Erarbeiten von Stellungnahmen
- Dienstleistungen zugunsten der Gemeinden und der Regionsbevölkerung wie beispielsweise Beratung in Planungsfragen, Energieberatung, Standorte von Infrastrukturen usw.
- Erarbeitung von planerischen Grundlagen und Richtlinien sowie Richtplänen und Sachplänen
- projektspezifische Bearbeitung von speziellen Anliegen
- Mitwirkung bei der Realisierung von Planungen, Ansprechstelle für übergeordnete Anliegen.

Arbeiten in den Mittellandregionen
In den Planungsregionen des Mittellandes haben Vekehrsplanungen sowie der Vollzug der Luftreinhaltemassnahmen eine besondere Rolle gespielt.

Beim Verein für die Zusammenarbeit in der Region Bern (VZRB) konnte etwa das Bäre-Abi mit Hilfe des Kantons konkret realisiert werden. Für die Strassenraumgestaltung und die Lösung der Verkehrsfragen wurde ein wegweisendes Beurteilungs- und Koordinationsinstrument geschaffen. Hingegen gelang es nicht, eine Standortbestimmung über die zukünftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung vorzunehmen und daraus konkrete Massnahmen abzuleiten. Zudem wurden Ueberlegungen über die zukünftigen Aufgaben des VZRB angestellt.

Die Region Oberaargau hat umfangreiche Problemanalysen durchgeführt, die in einer gezielten Richtplanung Eingang finden. So werden beispielsweise Verkehrsfragen (öffentlicher Verkehr, Aareübergang) intensiv evaluiert. Die regionale Identität ist stark entwickelt. Sie trägt zur Durchsetzungsfähigkeit der Region bei.

In den Regionen Seeland, Aaretal und Gürbetal standen Verkehrs- und Energiefragen im Vordergrund.

IHG-Regionen: Entwicklungskonzepte 2. Generation
In den IHG-Regionen stand in den letzten vier Jahren die Erarbeitung der zweiten Generation Entwicklungskonzepte im Vordergrund. Sie stellen ein Führungsinstrument dar, das eine Gesamtschau der regionalen Probleme erlaubt. Mit der zweiten Generation werden dort Schwerpunkte gesetzt, wo die Region über konkrete und erfolgversprechende Handlungsmöglichkeiten verfügt.

Die Abstimmung der regionalen Entwicklungskonzepte auf die bestehende Gesetzgebung und Planungen erforderte eine enge Zusammenarbeit zwischen regionalen und kantonalen Behörden. Dabei waren die Richtlinien für die Ueberarbeitung und Realisierung der regionalen Entwicklungskonzepte massgebend. Eine zentrale Grundlage stellten die Bevölkerungsprognosen dar. In anderen Bereichen wie der wirtschaftlichen Entwicklung mussten die Vorgaben von den Regionen im Alleingang festgelegt werden.

Die Erarbeitung der Entwicklungskonzepte hat in den Regionen recht breite Diskussionen über die zukünftige Entwicklung sowie konkrete Massnahmen ausgelöst. Im Vergleich zu den anderen Schweizer Bergregionen sind die Arbeiten der bernischen Bergregionen weit vorangeschritten. Bis Ende 1993 sind in folgenden Regionen die Entwicklungskonzepte abgeschlossen worden: Oberland-Ost, Kandertal, Oberes Emmental, Schwarzwasser, Thun-Innerport.
In folgenden Regionen stehen sie kurz vor dem Abschluss: Kiesental, Trachselwald, Obersimmental-Saanenland.

Im Jura-Bienne und Centre Jura sind die Entwicklungskonzept-Arbeiten ebenfalls aufgenommen worden. Die zeitlich spätere Bearbeitung ist auf die bestehenden Entwicklungskonzepte zurückzuführen, die aus der Zeit anfangs der 80-er Jahre stammen.

Problemorientierter Planungsansatz
Im Gegensatz zur ersten Generation Entwicklungskonzepte - die flächendeckend und zielorientiert waren - ist die zweite Generation problem- und projektorientiert ausgerichtet. Bewusst wurde auf eine flächendeckende Bearbeitung möglicher Themen verzichtet. Hingegen wird grosses Gewicht auf eine prozessorientierte Umsetzung mit Aktions- und Massnahmenblättern gelegt. Es ist vorgesehen, in den Jahresberichten der Regionalplanungsgruppen laufend über den Stand des Vollzuges zu orientieren, Aktualisierungen vorzunehmen sowie neue Prioritäten zu setzen. In diesem Sinne ist eine längerfristig ausgerichtete, aber auch starre Planung bewusst aufgegeben worden.

Räumliche Bezüge teilweise hergestellt
Die räumlichen Bezüge sind in den Entwicklungskonzepten teilweise hergestellt worden. Einerseits mussten die Entwicklungskonzepte auf die bestehenden Richtplanungen abgestimmt werden, andererseits konnten aus regionaler Sicht wichtige Grundlagen für kommunale und regionale Planungen erarbeitet werden.

Beispielsweise wurde in der Region Thun-Innerport die regionale und kommunale Verteilung des zukünftigen Bevölkerungs- sowie Arbeitsplatzwachstums diskutiert. Es konnte dabei eine gewisse Schwerpunktsetzung auf die gut erschlossenen Räume vorgenommen werden, wie dies etwa im Bericht S-Bahn/Siedlung verlangt wird.

Weitere planerische Arbeiten
Parallel zu der Erarbeitung der Entwicklungskonzepte sind verschiedene Richtpläne sowie Projekte mit Richtplancharakter von den einzelnen Regionen erstellt worden. Beispielsweise ist auf verschiedene Beschneiungsrichtpläne, Abbau- und Deponieplanungen, Landschaftsplanungen hinzuweisen. In verschiedenen Regionen nahm die Verkehrsplanung einen wichtigen Stellenwert ein. Es wurden Konzepte für den öffentlichen Verkehr sowie Veloplanungen durchgeführt.
In den beiden jurassischen Regionen wurde eine Gesamtrichtplanung abgeschlossen.

Fazit
Die Planungsregionen sowie die Entwicklungsregionen spielen in planerischer Hinsicht, aber auch bei der Realisierung konkreter Aufgaben eine wichtige Rolle. Zugunsten der einzelnen Gemeinden erbringen sie wichtige Dienstleistungen. Ebenfalls wird die Meinungsbildung gegenüber dem Kanton und dem Bund wahrgenommen.

Bei der Erstellung der Entwicklungskonzepte wie bei den mehr raumplanerisch orientierten Arbeiten spielte die gegenseitige Information gut. Zudem sind etwa zur Bevölkerungsentwicklung zuhanden der Regionen Vorgaben gemacht worden, die aber teilweise nur widerwillig aufgenommen und auch umgesetzt wurden. Es zeigt sich, dass die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Regionen nicht immer klar ist. Verzögerungen sowie Unstimmigkeiten bezüglich dem konkreten Vorgehen waren eine Folge.

Eine weitere Schwachstelle besteht im Vollzug der regionalen Planungen: Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, um einen wirkungsvolleren Vollzug vermehrt sicherzustellen. Beispielsweise sind die Beratung und die Durchführung von wichtigen Projekten (Projektmanagement) zu verbessern. Ebenfalls dürfte dazu eine Konzentration auf wesentliche Fragen beitragen.

5. Zusammenfassende Folgerungen

a) **Gebremste Fehlentwicklungen, bessere Rahmenbedinungen**
Die Raumplanung hat in den letzten Jahren mitgeholfen, Fehlentwicklungen (Bodennutzung, disperse Siedlungsentwicklung, Verkehr) zu mildern und teilweise zu korrigieren. Dieser Teilerfolg darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Kulturlandverlust, die Ausdehnung von Streusiedlungen und der Rückgang der Vielfalt von Flora und Fauna anhält, wenn auch in gebremster Form. Die Ziele der dezentral konzentrierten Besiedlung wurden nur teilweise erreicht. Für die Wirtschaft konnten die Rahmenbedingungen verbessert werden.

b) **Konsolidierte räumliche Ziele realisieren und weiter entwickeln**
Die Aufträge des Grossen Rates und des Regierungsrates führten zu konsolidierten räumlichen Zielsetzungen. Oekonomische und ökologische Anliegen wurden harmonisiert. Damit sind die Voraussetzungen für eine konsequente Umsetzung der Zielsetzungen geschaffen worden. Der Weg steht offen, weitere Konkretisierungen vorzunehmen.

Insbesondere in den Bereichen Wirtschaft/Verkehr/Umwelt ist eine recht gute Abstimmung der verschiedenen Anliegen gelungen (S-Bahn/Siedlung, Entwicklungsschwerpunkte). Erste Erfolge werden sichtbar. Lücken bestehen etwa im Bereich des Freizeit- und des Güterverkehrs.
Eine nachhaltige Landschaftsentwicklung ist in Ansätzen erkennbar, weitere Anstrengungen sind aber ebenfalls wünschenswert. Zudem fehlt die Abstimmung der Finanzpolitik mit der Raumordung noch weitgehend.

c) **Neues planerisches Selbstverständnis in Zusammenarbeit mit den Betroffenen vertiefen**
In den letzten Jahren sind die Anforderungen an die Raumplanung stark gestiegen. Die Rolle der Raumplanung als Querschnittsaufgabe wurde verstärkt wahrgenommen. Gleichzeitig galt es, die Akzeptanz der Raumplanung zu verbessern: Die Oeffentlichkeitsarbeit wurde ausgebaut. Die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit externen Partnern ist mit Erfolg verbessert worden.

d) **Richtpläne für Teilbereiche, Regierungsrichtlinien und gezielte Projekte für die übergeordnete räumliche Steuerung**
Gegenüber der Richtplanung vertrat die Regierung eine differenzierte Haltung:
Richtpläne und Sachpläne sollten für Teilaufgaben mit einem längeren Zeithorizont und einer überschaubaren Problemstellung weiterhin eingesetzt werden. Zudem sollte ein Richtplan oder ein Sachplan nicht mit zu vielen Konflikten behaftet sein. Es galt, Kantonale Richtpläne gegenüber den Regionen und Gemeinden in der Regel nur ergänzend einzusetzen.

Hingegen erwies sich eine umfassende und flächendeckende Richtplanung ("Gesamtrichtplan"), insbesondere bei politisch heiklen Fragen, als unzweckmässig. Die notwendige Steuerung wichtiger Aspekte der räumlichen Entwicklung wurde unter anderem mit den Regierungsrichtlinien, vor allem aber mit problem- und aktualitätsbezogenen Konzepten, Plänen oder Projekten pragmatisch angegangen. In diesem Fall legte die Regierung auf eine klare politische Führung und eine gute politische Verankerung besonders grosses Gewicht.

e) **Systematische statistische Grundlagen verbessern, Erfolgskontrollen einführen**
Die Datenbasis, um räumliche Prozesse zu erfassen, ist ungenügend. Es fehlen systematische statistische Grundlagen. Ebenfalls sind vermehrt Erfolgskontrollen über einzelne Massnahmen vorzunehmen.

f) **Verfahrensvereinfachungen ohne Qualitätseinbussen realisieren**
Die Verfahren im Planungsrecht sollen möglichst einfach und kurz sein. In transparenter Weise ist damit die Umsetzung der raumplanerischen Zielsetzungen anzustreben. Auch mit kurzen Verfahren sind qualitativ gute Planungen zu erreichen.

g) **Bauzonen und ihre Verfügbarkeit**
Die Revisionen der Ortsplanungen haben die gesetzten Ziele (Reduktion der Bauzonen, bessere Verfügbarkeit des Bodens) nur teilweise erfüllt. In den kommenden Jahren sind Verbesserungen anzustreben, wobei das vorhandene Instrumentarium (u.a. Erschliessungspflicht, verursachergerechte Erschliessungsabgaben, aktive kommunale Bodenpolitik) vermehrt einzusetzen ist. Es sind aber auch neue Massnahmen ins Auge zu fassen (Baupflicht, Zonenenteignung). Gleichzeitig sind marktwirtschaftliche Anreize zur Lösung von raumplanerischen Zielen (verursachergerechte Abgaben unter Beachtung der Staatsquotenneutralität) zu prüfen und allenfalls vermehrt einzusetzen.

h) **Dienstleistungen finden Anerkennung: Gezielt ergänzen**
Die Dienstleistungen des Kantons (Beratung, Mithilfe bei Projekten, Arbeitshilfen, Fortbildung) stossen mehrheitlich auf ein positives Echo. Sie sind gezielt und bedarfsgerecht in enger Zusammenarbeit mit den Direktbetroffenen zu ergänzen.

i) **Wichtige Leistungen der Regionen: Aufgabenteilung verbessern**
Die Regionen erbringen wichtige Dienstleistungen zugunsten der Gemeinden. Sie tragen wesentlich zur Meinungsbildung im Kanton bei.
Für Planungen ist die Aufgabenteilung zu verbessern: Nötige Vorgaben (Bevölkerungsentwicklung, Verteilung der Arbeitspläze) sind frühzeitig vom Kanton in Zusammenarbeit mit den Regionen zu erarbeiten und festzulegen.

III. Ausblick

1. Vorbemerkung

Die meisten der Projekte, welche in der zu Ende gehenden Legislaturperiode angefangen oder fortgesetzt wurden, sind auch in den kommenden Jahren weiterzuführen. Zielsetzungen und Massnahmen in der Raumplanung müssen auf längere Sicht angelegt sein, sollen sie Wirkung erzielen. Von der konzeptionellen Arbeit über die Richt- oder Sachplanung bis hin zur Nutzungsplanung auf kommunaler Ebene vergehen rasch einmal mehrere Jahre. Das Kapitel "Ausblick" stellt unter diesem Gesichtspunkt keine Darstellung aller angestrebten Ziele und geplanten Massnahmen dar. Vielmehr gilt es hier darzustellen, welches veränderte Umfeld, welche neuen Voraussetzungen für die Raumplanung gegenüber dem Raumplanungsbericht 1989 festzustellen sind, welche Folgerungen daraus zu ziehen sind und welche Massnahmen der Regierungsrat gestützt darauf zu treffen und welche Schwerpunkte er zu legen gedenkt. Dieser dritte Teil ist somit in vier Kapitel eingeteilt:

- Die veränderten Voraussetzungen
  ⇓
- Die daraus zu ziehenden Schlüsse
  ⇓
- Die gestützt auf diese Schlüsse zu treffenden Massnahmen
  ⇓
- Raumplanung als partnerschaftliche Aufgabe

2. Die veränderten Voraussetzungen

2.1. Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der Wirtschaftslage

Wohl die radikalsten Aenderungen in den letzten vier Jahren sind im Gebiet Konjunktur/Wirtschaftslage festzustellen. Um das Ausmass der konjunkturellen Veränderungen zu ermessen, welche in den letzten vier Jahren eingetreten sind, könnte man den Raumplanungsbericht 1989 auf die damalige Beurteilung der Wirtschaftslage hin untersuchen: "Stabilität und Prosperität sind wirtschaftliche Privilegien, die den Kanton Bern auszeichnen" (S. 30). Beklagt wurde vorallem, dass nicht genügend attraktives, baureifes Gewerbeland zur Verfügung stehe (S. 31). Betont wurde sodann auch das Bestreben, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

In der Zwischenzeit hat sich die wirtschaftliche und konjunkturelle Lage stark verändert. Die Auftragsbestände haben abgenommen, die Entlassungen, Firmenschliessungen und Konkurse zugenommen und damit auch die Arbeitslosigkeit. Zwar wird ein konjunktureller Aufschwung für die nächsten Jahre prognostiziert. Im Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts (Ende 1993 - Anfangs 1994) ist jedoch noch wenig zu spüren.

2.2. Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der finanziellen und personellen Ressourcen des Kantons

Ähnlich wie die Wirtschaftslage hat sich auch die finanzielle Lage des Kantons seit 1989 stark verschlechtert. Besonders stark zu spüren war dies einerseits in den zur Verfügung stehenden personellen Mitteln, andrerseits im Subventionsbereich der Raumplanung. Obschon die Subventionsnehmer (vorallem Gemeinden und Regionen) einen Rechtsanspruch auf Auszahlung zugesicherter Beiträge an die Planungen besitzen, war der Kanton zeitweilig nicht mehr in der Lage, die Zahlungen vorzunehmen. In der finanziellen Krisenzeit hat sich das System der Subventionszusicherung und der später (in der Regel nach 3 bis 6 Jahren) fällig werdenden Auszahlung gegenüber Hunderten von Subventionsnehmern als schlecht steuerbar erwiesen.

Der Regierungsrat und der Grosse Rat haben als Reaktion auf die finanzielle Situation zahlreiche Sparmassnahmen beschlossen, durchgeführt oder in Angriff genommen. Für den vorliegenden Themenbereich sind vorallem folgende Sparmassnahmen von Bedeutung:
- Abbau des kantonalen Personals um 5 % bis Ende 1994;
- Budgetkürzungen namentlich im Bereich Drittaufträge;
- Ueberprüfung des Subventionswesens.

Die Sparmassnahmen haben in erster Linie eine Ressourcenverknappung zur Folge. Es ist davon auszugehen, dass in der kommenden Berichtsperiode 1994 bis 1997 hier kaum eine wesentliche Verbesserung dieser Ressourcensituation eintreten wird.

2.3. Die veränderten Verhältnisse bezüglich der neuen Kantonsverfassung

Die neue Kantonsverfassung enthält zahlreiche Bestimmungen, welche sich direkt oder indirekt auf die Raumplanung auswirken werden oder können. Es sind dies namentlich folgende Bestimmungen (in der Reihenfolge der Artikelnummern):

- Eigentumsgarantie (Art. 24)
- Umweltschutz (Art. 31)
- Landschaft- und Heimatschutz (Art. 32)
- Raum- und Bauordnung (Art. 33)
- Verkehrs- und Strassenwesen (Art. 34)
- Versorgung mit Wasser und Energie (Art. 35)
- Reinigung der Abwässer und Entsorgung der Abfälle (Art. 36)
- Wohnungsförderung (Art. 40)
- Rahmenbedingungen für die Wirtschaft (Art. 50)
- Land- und Forstwirtschaft (Art. 51)
- Gemeindeautonomie (Art. 109).

Wenn nachstehend eine dieser Bestimmungen besonders Erwähnung findet, dann erfolgt dies nicht, weil sie als wichtiger erachtet wird als andere. Vielmehr enthält sie eine neue Zielrichtung, wie sie vor Inkrafttreten der Kantonsverfassung nicht oder nicht in dieser Ausprägung existiert hat: Die Gemeindeautonomie war an sich bereits als bundesverfassungsmässiger Grundsatz sowie im kantonalen Planungsrecht verankert. Die neue Kantonsverfassung hat aber nicht nur diesen Grundsatz festgehalten, sondern dem kantonalen Gesetzgeber in Art. 109 einen Dauerauftrag erteilt:

"Art. 109 [1]Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. Ihr Umfang wird durch das kantonale und eidgenössische Recht bestimmt.
[2]Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum".

Wie die ganze kantonale Gesetzgebung werden die planungsrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzes 1985 im Lichte dieses Verfassungsgrundsatzes zu interpretieren bzw. zu überprüfen sein. Der erweiterte Handlungsspielraum der Gemeinden wird - wie noch zu zeigen ist - zu einem neuen Rollenverständnis in der Raumplanung des Kantons Bern führen.

2.4. Die veränderten Voraussetzungen bezüglich der Ortsplanung

Seit den späten Achzigerjahren werden praktisch sämtliche Ortsplanungen einer Revision unterzogen. Wie im ersten Teil des Berichts dargelegt ist, sind bereits eine grosse Anzahl dieser Ortsplanungen abgeschlossen oder stehen kurz vor dem Abschluss. Diese auf wenige Jahre konzentrierte Arbeit hat zu einer starken Belastung derjenigen Stellen geführt, die sich mit Vorprüfungen und Genehmigungen befassen. Bei der Beschwerdeinstanz (bis Ende 1993 der Regierungsrat) hat dies zu Rekordzahlen von Beschwerdeeingängen geführt. Nun stehen im Moment keine grundsätzlich veränderten Planungsziele zur Diskussion, so dass in der nächsten Legislaturperiode keine weitere Ortsplanungswelle ausgelöst werden müsste. Soweit nicht von Seiten des Bundes neue und wesentliche Massnahmen zu vollziehen sind, sollte demnach in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode 1994-1997 eine Beruhigung in der Ortsplanung eintreten.

3. Die Folgerungen

3.1. Raumplanung als ein Instrument der Erhaltung und Erneuerung der Wirtschaftskraft

Die gegenwärtige Wirtschaftslage mit ihren möglichen Folgen wie Armut, soziale Spannungen, politische Verhärtung etc. erfordert eine Konzentrierung der Kräfte auf die Erhaltung und Erneuerung der Wirtschaftskraft. Die Raumplanung kann dafür ein Instrument sein. Zwar ist es weniger tauglich für rasche Aenderungen. Dennoch kann es, richtig eingesetzt, mindestens mittelfristig zu einem wirtschaftlichen Aufschwung beitragen. Die Raumplanung greift selten direkt in die konjunkturelle Entwicklung ein, spielt aber eine wichtige Rolle bei den Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung. Welche generelle Möglichkeiten bestehen? Sie sind auf zwei Ebenen zu finden: Einerseits gilt es, diejenigen Projekte zu fördern oder neu anzusetzen, welche die Verbesserung der wirtschaftlichen Randbedingungen des Kantons zum Ziele haben. Andrerseits gilt es, in der Interessenabwägung - vorab bei der Nutzungsplanung - den wirtschaftlichen Interessen ein besonderes Gewicht zu verleihen. Der Wirtschaft kann nur eine Raumplanung dienen, welche innert nützlicher Frist zweckmässige Lösungen anbieten kann. Es sind hier vorallem rasche Planerlassverfahren und flexible planerische Lösungen angesprochen.

3.2. Der neue Umgang mit den Gemeinden und Regionen in der Nutzungsplanung

Die neue Umschreibung der Gemeindeautonomie in der kantonalen Verfassung und das Gebot der Einräumung eines möglichst weiten kommunalen Handlungsspielraums (vgl. Art. 109 KV) wird auch in der Raumplanung zu einer neuen Rollenverteilung und Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden führen. Die Stärkung der Gemeinden wäre an und für sich bereits im eidgenössischen Raumplanungsgesetz vorgezeichnet, ist dieses Gesetz doch eines der wenigen auf Bundesebene, welches den Gemeinden direkte Aufträge erteilt. In verschiedenen planerischen Bereichen und zu oft war der Kanton von Gesetzes wegen gehalten, Vorschriften gegen den Willen der Gemeinden durchzusetzen. Die Folge davon war, dass die Gemeinden die Verantwortung dem Kanton überlassen konnten. Dieses Auseinanderdriften von Entscheidkompetenzen und Verantwortung ist unserem demokratisch föderalistischen Staatswesens wenig zuträglich. Die Auseinandersetzung mit den verschiedenartigen Interessen muss in der Raumplanung bereits auf Gemeindeebene erfolgen. Die kommunalen Behörden müssen in die Verantwortung für das Wohlergehen von Natur und Gesellschaft besser eingebunden werden. Der Kanton hat vorab die wichtigsten Ziele, Voraussetzungen und Randbedingungen für die Regional- und Ortsplanung festzulegen. Die kantonalen, regionalen und kommunalen Interessen sind neu zu definieren. Jede der drei Körperschaften hat sich auf die ihr zustehende Rolle zu besinnen. Auch hier kann auf das eidgenössische

Raumplanungsgesetz verwiesen werden, welches diese Rollenverteilung eigentlich vorsieht: "Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen. Sie prüft diese auf ihre Uebereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen" (vgl. Art. 26 Abs. 1 und 2 Raumplanungsgesetz). In dieser Bestimmung ist vorgezeichnet, dass der Kanton die Leitplanken, die Randbedingungen für die kommunale Planung festlegen muss, wogegen den Gemeinden die eigentliche parzellenscharfe Nutzungsplanung zukommt.
Der Funktion des Kantons in der Raumplanung muss somit ein neuer Stellenwert eingeräumt werden. Regionen und Gemeinden sollen vor Beginn der Planung wissen, welcher Spielraum ihnen überhaupt zusteht. Bleiben sie innerhalb dieses Spielraums, sind ihre Richt- und Nutzungspläne - soweit rechtmässig - ohne weiteres zu genehmigen. Dagegen soll es auf zwei verschiedene Arten auch weiterhin eine Auseinandersetzung des Kantons mit der Zweckmässigkeit von Ortsplanungen geben:
1. Angesichts der Vielfalt bernischer Gemeinden ist die Beratungstätigkeit ihnen gegenüber auch in der Raumplanung aufrechtzuerhalten. Der Vorprüfung von Plänen kommt dabei, ähnlich wie bei der Vorprüfung von Gemeindereglementen, eine wichtige Rolle zu. Hier sollten die Gemeinden auf das Fachwissen des Kantons zählen können.
2. Dort, wo sich Kanton und Gemeinden auf gleiche Ziele einigen können, kann die Planung in Form von Projekten unter Einbezug der Betroffenen zu sehr guten und zeitlich schnellen Resultaten führen.

3.3. Organisatorische Konsequenzen

Angesichts der Ressourcenverknappung im Kanton sind die kantonalen Aufgaben der Raumplanung auch in organisatorischer Hinsicht anzugehen. Neben dem Auftrag, die bisherige Gemeindedirektion und das bisherige Raumplanungsamt miteinander zu verbinden, sind mit der Reorganisaton namentlich noch drei weitere organisatorische Ziele zu verfolgen:
1. Durch das Ueberprüfen und Straffen der Abläufe und Strukturen ist die Motion Schmid (Stellenabbau) zu verwirklichen, ohne dass ein wesentlicher Aufgabenabbau erfolgen muss.
2. Die Neuorganisation muss in der Lage sein, der schwergewichtig verstärkten Beratungstätigkeit gegenüber den Gemeinden gerecht zu werden.
3. Es sind Wege zu finden, bei denen Raumplanung und finanzielle Aspekte der Raumplanung vermehrt gesamtheitlich betrachtet werden können. Die Beratungstätigkeit der Gemeinden muss sich auch auf die finanziellen Folgen planerischer Massnahmen ausdehnen.

3.4. Konsequenzen im Subventionsbereich

Wie bereits dargelegt, soll im Rahmen der Sparmassnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts das ganze Subventionswesen überprüft werden. Massnahme Nr. 18 des Pakets "Massnahmen Haushaltgleichgewicht II" sieht die Abänderung der Bestimmung betreffend die Beiträge an Ortsplanungen (Ueberprüfung der Beitragstatbestände, Herabsetzung der Beitragssätze) vor. Auf diesen Problemkreis ist weiter hinten näher einzutreten.

4. Die Massnahmen

4.1. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung

Am 17. September 1992 hat der Grosse Rat das Dekret über die Organisation der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion verabschiedet. Danach obliegt die Federführung in der kantonalen Raumplanung dem Amt für Gemeinden und Raumordnung. Dieses Amt erfüllt

die bisher von der Gemeindedirektion und dem Raumplanungsamt wahrgenommenen Aufgaben.
Das Amt für Gemeinden und Raumordnung ist - wie bereits das Raumplanungsamt - in vier Kreise eingeteilt. Neu dabei ist, dass die Kreisgrenzen sich an den Amtsbezirksgrenzen orientieren und damit in die von der neuen Kantonsverfassung bestätigten Strukturen des Kantons eingebettet sind. Damit soll das ganze Amt auch näher an die dezentrale Verwaltung heranrücken und namentlich verstärkt den Regierungsstatthalterämtern zur Beratung zur Verfügung stehen.

Die Kreise sind in vier Fachbereichen tätig, nämlich:

Raumplanung	Bauinspektorat
Gemeindefinanzen	Gemeinderecht

Pro Kreis arbeiten etwa 9 bis 10 Beamtinnen und Beamte, nämlich drei bis vier Raumplanerinnen und Raumplaner, zwei Bauinspektorinnen und -inspektoren, zwei Juristinnen und Juristen sowie eine Finanzinspektorin oder ein Finanzinspektor und eine Sekretärin oder ein Sekretär. Der Kreis Berner Jura - Seeland wird bereits von Anfang an dezentral (in Biel) stationiert sein. Es ist jedoch entschieden, auch die Kreise Berner Oberland und Emmental-Oberaargau in das entsprechende Kreisgebiet zu verlegen.
Zentral gibt es eine starke Abteilung Kantonsplanung, welche die raumplanerischen Arbeiten in den Kreisen zu koordinieren hat, welche die kantonale Planung voranzutreiben und die Projekte, namentlich diejenigen von überregionaler Bedeutung, zu betreuen hat.

Mit dieser Organisationsstruktur sollten die gesetzten Ziele und Vorgaben erreicht werden: Durch die organisatorische Zusammenlegung von raumplanerischer und finanzieller Beratung der Gemeinden sollte es besser möglich sein, auch in der Raumplanung der Verknappung der finanziellen Ressourcen Rechnung zu tragen. Mit der Dezentralisation der raumplanerischen Beratung und Aufsicht in die Kreise soll die Partnerschaft Kanton - Gemeinden/Regionen betont werden. Die Nähe der kantonalen Fachleute zum Ort wird einerseits das Verständnis für die Situation und die Anliegen der Gemeinden und Regionen stärken und andrerseits dazu beitragen, die Akzeptanz kantonaler Vorgaben und Entscheide zu erhöhen. Nicht nur durch diese Organisationsstruktur, sondern vorallem durch die neue Zuständigkeitsordnung gemäss dem Gesetz über die Abänderung der Zuständigkeiten im Bereich der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion werden die Entscheidwege verkürzt und beschleunigt. Auf der andern Seite werden die Spezialisten in der Abteilung Kantonsplanung die kantonale Richtplanung (vgl. hienach) weiterzuführen und die kantonalen Projekte zu betreuen haben.

4.2. Die Revision des Planungsrechts

Im Rahmen der Verfahrensvereinfachung 1. Etappe wurde das Planungsrecht nur in Teilgebieten revidiert. In der nächsten Legislaturperiode wird es nun darum gehen, das Planungsrecht von Grund auf zu überprüfen. Zwar wird ein Ziel der Ueberprüfung auch die Frage sein, wie das Planungsverfahren noch beschleunigt werden könnte. Im Zentrum wird jedoch das Verhältnis Kanton - Regionen - Gemeinden stehen. Der der Kantonsverfassung zugrunde gelegte Gedanke ist in eine neue Rollenverteilung zwischen diesen Körperschaften in der Raumplanung umzusetzen, natürlich innerhalb des vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz gesteckten Rahmens. Vorgezeichnet hat der Regierungsrat den Weg bereits in seinem Bericht "Strategien und Massnahmen zur Stärkung der bernischen Wirtschaftskraft" vom 10. Februar 1993: "Unter Abbau detaillierter Vorgaben für die Raumnutzung in den einzelnen Gemeinden könnte der Kanton künftig - im Rahmen des Bundesrechts - vermehrt mit Zielvorgaben für die Gemeinden bzw. für Regionen arbeiten. Der Kanton würde sich auf die Erarbeitung von Entwicklungszielen, auf quantitative Vorgaben für die Abgrenzung zwischen Baugebieten und Nichtbaugebieten

und auf eine wirtschaftsfreundliche Richtplanung konzentrieren. Der Kanton unterstützt Gemeinschaftsplanungen" (Kapitel 10.3 des Berichtes).
Mit dieser speziell für die Stärkung der Wirtschaftskraft postulierten Massnahme werden noch viel weitergehende Ziele angestrebt, nämlich namentlich die Verteilung der politischen Verantwortung für die soziale, umweltgerechte und wirtschaftsfreundliche Nutzung des Raumes auf allen Stufen unseres Staatswesens.
Im Vordergrund der Ueberprüfung stehen - neben den Bestimmungen über das Staatsbeitragswesen (Artikel 139 f Baugesetz; vgl. weiter hinten) - namentlich die Bestimmungen der Artikel 55 und 59 ff Baugesetz.

4.3. Revision des Staatsbeitragswesen

Das heutige Beitragssystem hat grössere Schwächen. Die Wichtigsten davon sind nachstehend aufgezählt. Vorauszuschicken ist jedoch, dass es sich bei den Subventionen im Raumplanungsbereich bei einer jährlichen Summe von 3 - 4 Millionen Franken um Beiträge handelt, welche für die Gemeinden finanziell eine relativ geringe Bedeutung haben.
Als Schwächen des heutigen Beitragssystems können etwa folgende Punkte aufgeführt werden:

1. Beitragszusicherung und Auszahlung klaffen in der Regel drei bis fünf Jahre, in Ausnahmefällen noch viel länger auseinander. In dieser Zeitspanne können sich die finanziellen Verhältnisse wesentlich verändern. Eine Steuerung über das Budget ist deshalb ausserordentlich schwierig. Im Jahre 1992 war der Kanton nicht mehr in der Lage, seinen Verpflichtungen nachzukommen.
2. Auf die Beiträge besteht ein Rechtsanspruch. Dies erschwert - zusammen mit der zeitlichen Verschiebung gemäss Ziffer 1 - die Finanzplanung des Kantons.
3. Da sämtliche Gemeinden Anspruch auf die Subventionierung ihrer raumplanerischen Massnahmen haben und die Dauer des Subventionsverfahrens ausserordentlich lang ist (vgl. Ziffer 1), ist der administrative Aufwand gemessen an der Grösse der Beiträge und ihrer finanziellen Wirkung enorm gross.
4. Die Prüfung der Beitragsgesuche der Gemeinden durch den Kanton geht sehr weit und entspricht teilweise nicht mehr der autonomen Stellung der Gemeinden nach der neuen Kantonsverfassung.

Bei der Revision der Beitragsbestimmungen sind verschiedene Stossrichtungen möglich. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass auch hier die Ziele angestrebt werden müssen, welche im Grossprojekt Massnahme Nr. 45 des Sparmassnahmepakets II gelten, nämlich
- Wirksamkeit des Mitteleinsatzes;
- Abbau perfektionistischer Subventionsbestimmungen;
- Anreize für kostenbewusstes Verhalten.

Wie diese Grundsätze sich konkret auf das Staatsbeitragswesen in der Raumplanung auswirken werden, steht noch nicht fest. Von entscheidender Bedeutung wird sein, ob und wie weit der Kanton mit seinen Beiträgen weiterhin die Planungen steuern will. Die Spanne der möglichen Lösungen ist recht weit. So wurden bis heute namentlich vier Richtungen diskutiert:

- Fallenlassen des Rechtsanspruches und Subventionierung der im kantonalen Interesse stehenden Planungsprojekte der Gemeinden und Regionen;
- Uebergang zu normativen Beiträgen an die Gemeinden und Regionen;
- Beschränkung der Beiträge auf die Regionen, massive Erhöhung der Subventionen an die Regionen und damit Entlastung der Gemeinden bezüglich Finanzierung der Regionen.
- Weitgehender Verzicht auf Staatsbeiträge.

4.4. S-Bahn/Siedlung - Entwicklungschwerpunkte - Bahnhof plus

Die Projekte S-Bahn/Siedlung, Entwicklungsschwerpunkte und Bahnhof plus sind in den nächsten Jahren mit hoher Priorität weiterzuverfolgen. Die Bereitstellung attraktiver Wirtschaftsstandorte mit minimalen Auswirkungen seitens des Verkehrs auf die Umwelt könnten für die Wirtschaftskraft des Kantons Bern bei einem konjunkturellen Aufschwung von entscheidender Bedeutung sein. Flexible Bestimmungen und variable Möglichkeiten sollen eine für die Interessenten zweckmässige Nutzung innert kurzer Frist ermöglichen. Zusammen mit den zentralen Anliegen der Projekte ist auch an den sogenannten flankierenden Massnahmen weiterzuarbeiten, wie sie im Grossratsbeschluss vom 11. November 1992 betreffend S-Bahn/Siedlung enthalten sind. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Wohnungsbaues und dessen Förderung zu richten.

4.5. Weitere kantonale Projekte von besonderer Bedeutung

Die nachstehenden kantonalen Projekte finden deshalb am Schluss des Berichts Erwähnung, weil sie gegenüber dem Raumplanungsbericht 1989 neu angelaufen sind und nach Meinung des Regierungsrats in der nächsten Legislaturperiode von besonderer Bedeutung sein werden.

1. Natur- und Landschaftsschutz

Der eingeschlagene, gemeinsame Weg der Bereiche Raumplanung, Naturschutz und Landwirtschaft ist weiterzuverfolgen. Namentlich sind die in der Agrarstrategie 2000 geplanten Massnahmen in diesem Gebiet (Schaffung oekonomischer Anreize für ökologische Ausgleichsflächen sowie Förderung der ökologischen Vernetzung) auszutesten, zu kontrollieren und weiterzuentwickeln. Soweit die Gemeinden hier zuständig sind, sind sie seitens der zuständigen kantonalen Stellen zu unterstützen.

2. Schutz der Moorlandschaften

Hier geht es um den Vollzug bundesverfassungsrechtlicher Vorschriften ("Rothenthurm-Initiative"). Es fehlt noch immer das definitive Bundesinventar national geschützter Moorlandschaften. Der Kanton will bei seiner Errichtung weiterhin eine aktive Rolle spielen, die räumlichen Abgrenzungen und die konkreten Schutzziele zusammen mit den Direkt-Betroffenen erarbeiten, dem Bund klare Anträge stellen und damit so weit als möglich verhindern, dass der Bund dem Kanton seine eigenen Vorstellungen über das Inventar aufdiktiert.

3. Sachplan "Kiesabbau, Deponie und Transporte"

Das Verfahren um Erlass des Sachplans "Kiesabbau, Deponie und Transporte" wird in den nächsten Jahren in die entscheidende Phase treten. Der Regierungsrat räumt diesem Sachplan sowohl aus (bau-)wirtschaftlicher Sicht wie auch aus Gründen des Umweltschutzes eine grosse Bedeutung ein.

5. Raumplanung als partnerschaftliche Aufgabe

Angesichts der grossen, anstehenden Probleme in der Raumplanung und angesichts des schwierigen politischen Umfelds ist Raumplanung im Kanton Bern vorallem zu einer partnerschaftlichen Aufgabe geworden. Um qualitativ hochstehende und zeitlich rasche Resultate zu erzielen, ist eine enge Zusammenarbeit unter den Direktionen mit konsolidierten

Zielvorstellungen unerlässlich. Desgleichen ist die Zusammenarbeit des Kantons mit den Regionen und Gemeinden weiter auszubauen. Wo zwischen Regionen und Gemeinden einerseits und dem Kanton andrerseits unterschiedliche Ansichten über Ziele oder Massnahmen bestehen, sind sie womöglich immer im Gespräch auszudiskutieren. Trotz Ressourcenverknappung ist diese Anstrengung zugunsten zählbarer Resultate und einem guten politischen Klima zu leisten.