

**Zeitschrift:** Berner Geographische Mitteilungen  
**Herausgeber:** Geographisches Institut Universität Bern, Geographische Gesellschaft Bern  
**Band:** - (1993)  
  
**Artikel:** Bodenpolitik und Entwicklung des kommunalen Grundeigentums in der Stadt Bern von 1960 bis 1990  
**Autor:** Arnet, Oliver  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-322251>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Fachbeiträge

---

### Bodenpolitik und Entwicklung des kommunalen Grundeigentums in der Stadt Bern von 1960 bis 1990

---

Oliver Arnet

#### 1. Einleitung: Zur Bedeutung des Bodens und des Bodeneigentums in der Stadtentwicklung

Das Herausbilden der städtischen Nutzungsstrukturen kann ohne Analyse des Bodenmarktes und der Bodenpolitik nicht begriffen werden. In marktwirtschaftlichen Industriestaaten sind es in erster Linie die Prozesse auf dem Bodenmarkt, welche die Verteilung von städtischen Nutzungen nach den Präferenzen und den Durchsetzungsmöglichkeiten der Marktteilnehmer bestimmen. Massgebender Faktor ist dabei die Grundrente als Preis für die Bodennutzung bzw. der Bodenpreis als Gegenwartswert aller zukünftig erwarteten Grundrenten (WACHTER 1993). Daneben existiert aber auch eine Vielzahl von Eingriffen des politisch-administrativen Systems in den Bodenmarkt, welche ebenfalls die Zuordnung von Bodennutzungen und die Nutzungsdynamik beeinflussen. Bodenpolitische Massnahmen zur Steuerung des Bodenmarktes sind hauptsächlich mit Marktversagen und der Regelung von Nutzungskonflikten auf einer übergeordneten Ebene zu begründen (HAASIS 1987, TRUFFER 1993).

Dabei sind zwei Handlungsformen in der kommunalen Bodenpolitik voneinander zu unterscheiden (ROWEIS & SCOTT 1981): Die indirekten und die direkten Interventionen auf dem Bodenmarkt. Erstere umfassen planerisch-rechtliche Bestimmungen wie Nutzungszonenpläne und Bauvorschriften, aber auch finanzielle Anreize, die eine erwünschte Bodennutzung bewirken sollen. Letztere beinhalten den Kauf und Verkauf von Land und Liegenschaften durch die Gemeinde und führen zu einer direkten kommunalen Einflussnahme auf die Entwicklung und Nutzung von Boden.

In einer umfassenden Betrachtung staatlichen Handelns lässt sich Bodenpolitik aber nicht auf die Korrektur von unerwünschten Auswirkungen der Prozesse auf dem Bodenmarkt beschränken. Vielmehr müssen generelle Aspekte lokalstaatlichen Handelns zur Erklärung von bodenpolitischen Massnahmen auf lokaler Ebene mitberücksichtigt werden (siehe unter 3.).

Von entscheidender Bedeutung ist die Rolle der Boden-

eigentümer: Indem sie innerhalb bestimmter rechtlicher Grenzen uneingeschränkte Verfügungsgewalt über Grund und Boden besitzen, können sie mit ihren Handlungen die städtische Entwicklung stark beeinflussen. Als grosses Hindernis für städtische Wachstums- und Erneuerungsprozesse erweist sich dabei vor allem das kleinparzellierte private Grundeigentum. Die grossflächige Um- und Neugestaltung von innerstädtischen Gebieten und die Koordination von Stadterweiterungsvorhaben ist unter solchen Rahmenbedingungen stark erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht.<sup>1</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die eindrücklichen städtebaulichen Idealplanungen von Architekten wie Le Corbusier die Enteignung von Grund und Boden für die Umsetzung ihrer Entwürfe oft stillschweigend voraussetzten. Architekten und Stadtplaner wandten sich daher schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts gegen die Zersplitterung des Bodens durch privates Eigentum, weil dies jede Form von rationaler Stadtplanung verhinderte und deshalb, wie sie befürchteten, notwendigerweise zum gebauten Chaos führen würde (NOVY 1991).<sup>2</sup>

Umgekehrt kann eine Konzentration des Grundeigentums und die dadurch überhaupt ermöglichte Umsetzung von ideal gedachten städtebaulichen Entwürfen auch negative Auswirkungen mit sich bringen. Insbesondere seit den 1970er Jahren verstärkte sich die gesellschaftliche Kritik an den sogenannt lebensfeindlichen städtebaulichen Konzepten aus der Nachkriegszeit, die ihren Höhepunkt in den Hochhausghettos und Satellitenstädten der 1960er Jahre erreichten. Gleichzeitig erhielten Begrenztheit und Übersichtlichkeit in der städtebaulichen Entwicklung eine neue Wertschätzung.<sup>3</sup>

Einsichtig ist, dass in diesem Zusammenhang auch der Stellenwert des privaten Grundeigentums teilweise neu bewertet wurde. Nicht mehr ausschliesslich die Behinderung von sinnvollen städtebaulichen Planungen steht im Vordergrund, sondern dem privaten Grundeigentum wird zugute gehalten, dass es dem Einzelnen zumindest beschränkte Rechte auf die Aneignung von Raum gewähren kann (vgl. HARVEY 1991).

Zusammenfassend kann die bestehende Flächennutzung als das Resultat von wirtschaftlicher Konkurrenz und politischer Planung angesehen werden. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Bodeneigentümer mit seiner Verfügungsgewalt über Grund und Boden zu. Dieser

---

<sup>1</sup> Dieses Problem wird beispielsweise in Frankreich dadurch gelöst, dass für städtische Entwicklungsgebiete detaillierte Zonenpläne erlassen werden, die eine Enteignung durch den Staat ermöglichen (SCOTT 1980).

<sup>2</sup> In der Schweiz hauptsächlich durch den bekannten Bodenreformer, Architekten, ETH-Professor und Nationalrat Bernoulli vertreten.

<sup>3</sup> Nach NOVY sind die wichtigsten Merkmale des heutigen Städtebaus "Vielfalt, Veränderbarkeit, zufälliges Wachstum [und] Kleinteiligkeit" (1991: 134).

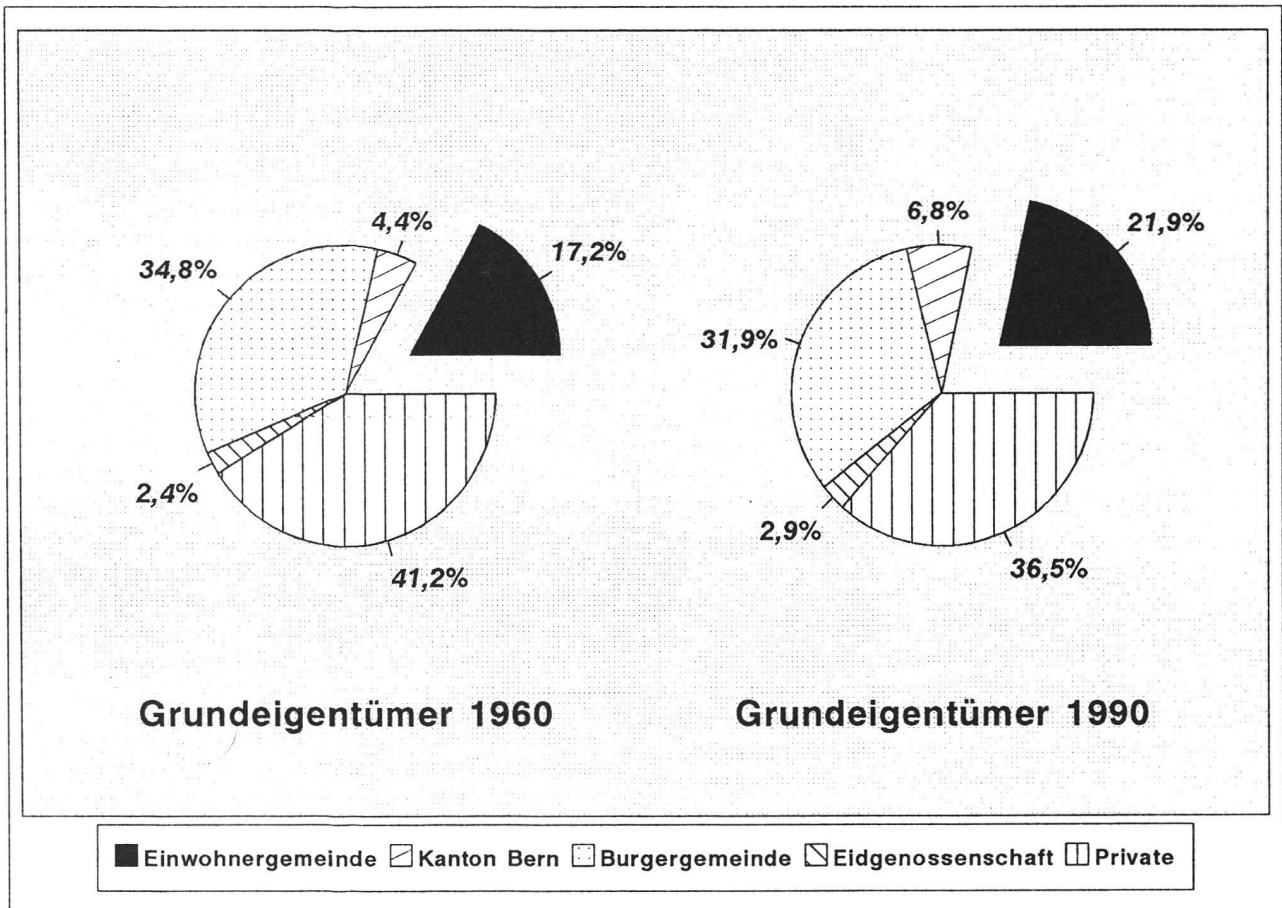


Abb. 1: Das Grundeigentum in der Stadt Bern 1960 und 1990. Quelle: Statistische Jahrbücher der Stadt Bern.

Hintergrund ist Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen, in denen die Rolle der Einwohnergemeinde der Stadt Bern als Bodeneigentümerin vorgestellt wird. Dabei interessiert vor allem, wie die bodenpolitischen Leitlinien und Aufgaben ausgesehen haben, wie die Stadt Bern diese in ihrem bodenpolitischen Handeln umgesetzt hat und wie sich die städtische Bodenpolitik in den letzten dreissig Jahren entwickelt hat.<sup>4</sup>

## 2. Das Grundeigentum in der Stadt Bern: Vorrang für die öffentliche Hand

Zwischen 1960 und 1990 nahm der Anteil des Bodeneigentums in öffentlicher Hand an der gesamten Gemeindefläche von rund 5160 ha von knapp 59% auf 63,5% zu (Abb. 1). Diese absolute Zunahme des Flächenanteils war von beträchtlichen Umlagerungen innerhalb der öffentlichen Hand begleitet. Während der Anteil der Burgergemeinde, der grössten Grundeigentü-

merin innerhalb des Gemeindegebiets, von 34,8% auf 31,9% zurückging, vergrösserten alle übrigen Akteure ihre Anteile an der Gemeindefläche: Die Einwohnergemeinde steigerte ihren Anteil von 17,2% auf 21,9% und war damit die grosse Gewinnerin am Bodenmarkt, der Kanton Bern konnte von 4,4% auf 6,8%, die Eidgenossenschaft von 2,4% auf 2,9% zulegen.

Welche Handänderungen von Grundstücken zwischen welchen Akteuren für diese Verschiebungen verantwortlich sind, ist nicht analysiert worden. Es bestehen allerdings einige Vermutungen und Indizien: So scheint die Zunahme des kantonalen Anteils an der Gemeindefläche auf dem Ausbau des Autobahnnetzes seit den 1960er Jahren zu beruhen. Mit dem Faktor Autobahnbau sind wahrscheinlich auch die Verluste der Burgergemeinde zu einem grossen Teil zu erklären (Bremgartenwald, Könizbergwald). Aus der Analyse des stadtbernerischen Bodenpolitik schliesslich ist bekannt, dass der Landkauf der Einwohnergemeinde von der übrigen öffentlichen Hand mit rund 12% aller gekauften Flächen (ca. 30 ha) eine untergeordnete Rolle spielt. Die Grundstücksverkäufe der Stadt Bern an die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind demgegenüber mit einem Flächenanteil von mehr als 70% an allen verkauften Flächen (etwas über 25 ha) viel bedeutender.

<sup>4</sup> Dem Artikel liegen Zahlen und Auswertungen meiner 1993 abgeschlossenen Diplomarbeit zugrunde (siehe Literaturliste).

Für die Stadt Bern ist also die Flächenbilanz mit der übrigen öffentlichen Hand nur knapp positiv. Die starke Zunahme des kommunalen Grundeigentums um rund 240 ha ist demzufolge fast ausschliesslich auf den Kauf von privatem Grundeigentum zurückzuführen.

**Die Einwohnergemeinde Bern hat die Fläche ihres Grundeigentums zwischen 1960 und 1990 um mehr als ein Viertel ausdehnen können. Dies weist auf eine beträchtliche Dynamik der kommunalen Bodenpolitik in diesem Zeitraum hin.**

### **3. Eingeklemmt zwischen Wirtschaft und Gesellschaft: Die Leitlinien und Aufgaben einer städtischen Bodenpolitik**

Als erstes soll auf das zentrale Konfliktfeld in den Diskussionen zur zukünftigen Stadtentwicklung eingegangen werden. Danach wird erläutert, welche divergierenden Interessen hinter dem kommunalen Handeln stehen und wie sie in der Nutzung von städtischem Grundeigentum konkret in Erscheinung treten. Zum Schluss werden die bodenpolitischen Handlungsformen sowie die Leitlinien und Aufgaben der Bodenpolitik der Stadt Bern vorgestellt.

#### **3.1 "Arbeitsstadt" oder "Wohnstadt": Der zentrale Konflikt im kommunalen Handeln**

In den Diskussionen zur zukünftigen Stadtentwicklung bildet die räumliche Trennung von Arbeiten und Wohnen einen der wichtigsten Konfliktbereiche. Entstanden als Antwort auf die städtebaulichen Probleme am Ende des 19. Jahrhunderts, verkehrte sich die Idee der funktionalen Trennung der verschiedenen Nutzungen heute in ihr Gegenteil um, indem sie die Lebensqualität in den Städten bedroht (DÜRRENBARGER et al. 1992). Mit diesem "Dilemma der modernen Stadt", sieht sich jetzt die städtische Gemeinde als Akteurin konfrontiert: Politisch an vorderster Stelle stehen dabei die Alternativen, ob sie die Entwicklung in Richtung "Arbeitsstadt" unterstützen oder aber gezielt die "Wohnstadt" fördern soll sowie ob und wie die beiden Perspektiven allenfalls miteinander zu verbinden wären (vgl. GEMEINDERAT DER STADT BERN 1992). Hinter diesen Handlungsalternativen stehen vereinfacht folgende Interessens<sup>5</sup>:

(a) Es sind die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung nach sozialer Wohlfahrt zu befriedigen, weil sich

<sup>5</sup> Diese Aussage beruht auf den folgenden Annahmen (genaue Begründung siehe ARNET 1993):

(a) Die Gemeinde ist eine Institution mit eigenen Zielen und Interessen;

(b) kommunales Handeln muss im Zusammenhang mit bestimmten kommunalen Interessen erklärt werden.

die politisch Verantwortlichen in einem demokratischen System periodisch wiederkehrenden Wahlen stellen müssen; und

(b) ist die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, weil diese bzw. die daraus fliessenden Steuereinnahmen die Grundlage für die Erfüllung und Aufrechterhaltung von kommunalen Aufgaben bildet.

Zusätzlich können im kommunalen Handeln auch noch direkte bürokratische Eigeninteressen zum Vorschein treten, beispielsweise wenn Verwaltungsgebäude ausgebaut werden.

#### **3.2 Verwendung des städtischen Grundeigentums: Wirtschaftsförderung oder soziale Wohlfahrt**

Hinsichtlich des bodenpolitischen Handelns sind grundsätzlich dieselben kommunalen Interessen relevant. Anhand von Verwendungszwecken für das kommunale Grundeigentum soll beispielhaft erläutert werden, wie diese Interessen bodenpolitisch umgesetzt werden:

**Zu (a):** Mit dem Aufrechterhalten von sozialen und kulturellen Infrastruktureinrichtungen fördert eine Gemeinde ausreichende Bildungs- und Erholungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Sie baut Schulhäuser, Schwimmbäder, Bibliotheken und Gemeinschaftszentren, legt Grünflächen und Schrebergärten an und schützt landschaftlich schöne Gebiete vor der Überbauung. Ausserdem sorgt eine Gemeinde dadurch für soziales Wohlergehen, indem sie den sozialen Wohnungsbau für einkommensschwache Schichten fördert.

**Zu (b):** Mit ihrem Grundeigentum betreibt eine Gemeinde dann aktive Wirtschaftsförderung, wenn sie Industrie- und Gewerbebetrieben sowie Dienstleistungsunternehmen Grundstücke zur Neuansiedlung oder zur Betriebserweiterung zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt. Ausserdem sorgt eine Gemeinde für gute Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum, wenn sie das Strassennetz weiter ausbaut und damit die möglichst reibungslose Zirkulation von Menschen und Waren fördert.

#### **3.3 Käufe, Verkäufe und Gewährung von Baurechten: Die direkten Interventionen auf dem Bodenmarkt**

Bisher noch nicht diskutiert wurden die verschiedenen Formen von direkten bodenpolitischen Handlungen. Die Inbesitznahme von städtischem Boden durch die Gemeinde kann dabei entweder aus Gründen der Vorsorge oder aber zweckgebunden bzw. transitorisch<sup>6</sup> mit konkreten Planungs- und Bauabsichten geschehen (SCHÄFER et al 1990). Dementsprechend sind die bodenpolitischen Handlungen entweder einer Bodenvor-

<sup>6</sup> Transitorisch gekaufte Flächen werden von der Einwohnergemeinde nur vorübergehend erworben und sind zur Weitergabe an Dritte vorgesehen.



ratspolitik oder aber einer Baulandpolitik zuzuordnen. **Bodenvorrat** bedeutet, dass für die betreffenden Grundstücke noch keine konkreten Nutzungsabsichten bestehen. Seine Funktion ist in erster Linie die Vergrößerung des kommunalen Handlungsspielraums, indem damit beispielsweise die zukünftige Ansiedlung von Unternehmen oder der soziale Wohnungsbau direkt unterstützt wird. Einen erweiterten Handlungsspielraum verschafft sich die Gemeinde aber auch dadurch, dass Bodenvorratsflächen als Tauschobjekte Verwendung finden können, z.B. als Realersatz bei der Enteignung von privaten Grundeigentümern.

Bei der **Baulandpolitik** steht hingegen von Anfang an die konkrete Nutzungsabsicht im Vordergrund: Beispielsweise das Erstellen von kommunalen Infrastruktureinrichtungen oder die Erhaltung von Grünflächen. Die Gemeinde versucht damit, Nutzung und Gestaltung von Flächen direkt zu beeinflussen. Bei der Abgabe von gemeindeeigenem Boden an Private oder an die übrige öffentliche Hand ist die wichtigste Trennlinie zwischen dem Verkauf und dem Baurecht zu ziehen. Eine besondere Stellung kommt dabei der baurechtsweisen Landabgabe an Private zu, weil damit sowohl das private Interesse an Eigentum als auch das öffentliche Interesse an der Steuerung der zukünftigen räumlichen Entwicklung befriedigt werden kann.

### 3.4 Richtlinien als Rahmenbedingung: Zielsetzungen und Aufgaben der stadtbernerischen Bodenpolitik

Die ersten Grundsätze über die Bodenpolitik der Stadt Bern wurden schon 1933 vom Stadtrat verabschiedet. Überarbeitet wurden sie mit den bodenpolitischen Richtlinien von 1944/45 bzw. von 1959. Letztere blieben bis zum Erlass des Reglements über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern im Jahr 1984 in Kraft. Für den Zeitraum zwischen 1960 und 1990 sind vor allem die "Richtlinien des Stadtrates über die städtische Bodenpolitik" von 1959 relevant. Auf die 1984 erfolgten Anpassungen soll weiter unten näher eingegangen werden.

In den Richtlinien von 1959 wird als allgemeine Zielsetzung für das bodenpolitische Handeln festgehalten, dass die Gemeinde "durch eine grosszügige, auf weite Sicht eingestellte Bodenpolitik [...] die Voraussetzungen für eine planmässige städtebauliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung" zu schaffen hat (Art. 1). Die konkreten bodenpolitischen Aufgaben werden dabei wie folgt umschrieben (Art. 2):

- Koordination mit der Bodenpolitik der übrigen öffentlichen Hand
- Erstellen eines Bodennutzungsplans für das Gemeindegebiet
- Bekämpfung der Bodenspekulation und der Bodenpreisssteigerung

- Vorsorglicher Landerwerb
- Beschaffung von Industrieland
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus
- Unterstützung von Altstadt- und Quartiersanierungen

Diese Aufgabenbereiche sind in mehreren Artikeln präzisiert worden. Eine Neuerung stellt insbesondere der bodenpolitische Grundsatz dar, dass die "gemeindeeigenen Grundstücke [...] nur in Ausnahmefällen veräussert werden [dürfen]" (Art. 6). Für Bauvorhaben soll der Boden im Baurecht abgegeben und über zusätzliche Bestimmungen die spekulative Weiterverwendung verhindert werden. Beim Verkauf von Boden soll die Stadt im weiteren nach Möglichkeit Realersatz anstreben.<sup>7</sup> Ein interessantes Merkmal der stadträtlichen Beratungen ist im übrigen, dass bezüglich Zielsetzung und Aufgabenbereiche der städtischen Bodenpolitik von links bis rechts breiter Konsens herrscht. Alle Fraktionen sind sich Ende der 1950er Jahre darin einig gewesen, dass die Gemeinde eine aktive Bodenpolitik betreiben und Land erwerben soll.

## 4. Die Stadt Bern und ihr Boden: Umfang und Nutzung des kommunalen Grundeigentums und bodenpolitische Handlungen zwischen 1960 und 1990

Das zentrale methodische Bindeglied zwischen den theoretischen Überlegungen und den empirischen Untersuchungen beruht auf der Annahme, dass in der Nutzung des städtischen Grundeigentums die idealtypischen städtischen Interessen manifest werden. Entscheidend ist dabei, **wer** eine Fläche zur Hauptsache nutzt und **welchem** Akteur des gesamtgesellschaftlichen Systems, "**Haushalte**", "**Unternehmen**" und "**Staat**" (nach SCHAMP 1984), dieser Nutzer zuzuordnen ist. In der konkreten Umsetzung sieht dies wie folgt aus: "Wohnen", "Soziales/Bildung/Kultur", "Grünflächen/Wald", "Landwirtschaft" wird den Haushalten zugeordnet, "Wirtschaft" und "Infrastruktur" den Unternehmen und "Städtische Verwaltung", "Städtische Betriebe" und "Übrige öffentliche Verwaltung" dem Staat. Neben den Eigeninteressen begünstigt also der Staat durch sein bodenpolitisches Handeln die Haushalte oder die Unternehmen. Da der Gegensatz zwischen der Arbeits- und

<sup>7</sup> Was an diesen Grundsätzen auffällt, ist ihre relativ starke Anlehnung an die bodenpolitischen Forderungen, die Bernoulli 1946 aufgestellt hat (BERNOULLI 1991: 126):

- Die Gemeinde verkauft kein Land, das in ihrem Eigentum steht.
- Die Gemeinde erwirbt in privatem Eigentum stehendes Land nach Möglichkeit.
- Die Gemeinde lässt ihr Land durch Private nutzen, indem sie ihnen ein Baurecht einräumt an diesem ihrem Land.

der Wohnstadt im Vordergrund steht, geht es bei der Analyse hauptsächlich um das kommunale Handeln zugunsten der Bevölkerung (Haushalte) bzw. der Wirtschaft (Unternehmen).

Die gewählte Methodik beinhaltet, dass über Flächenbilanzen bodenpolitische Interessen gewichtet werden. Wie gut dieses Vorgehen die Realität abzubilden vermag, muss hier offen bleiben und wäre zusätzlich zu untersuchen. Unter anderem stellt sich die Frage, ob die vorgenommene Kategorisierung der Flächen die "richtige" Verbindung zwischen Bodennutzung und städtischen Interessen herstellen kann oder ob die Zusammenhänge zwischen Nutzungen und Interessen allenfalls weiter differenziert werden müssten.

Als Quellen für die Aufnahme der jährlichen Nutzungs- und Flächenveränderungen des städtischen Grundeigentums wurden die Gemeinderechnungen und Verwaltungsberichte der Stadt Bern sowie die Berner Adressbücher herangezogen. Die Darstellung der Ergebnisse beschränkt sich allerdings auf die Auswertungen der Periode 1960-1990 in Zehnjahresschritten.

#### 4.1 Umfang und Nutzung des kommunalen Grundeigentums in der Stadt Bern

Zwischen 1960 und 1990 hat die Stadt Bern ihr Grundeigentum innerhalb des Gemeindegebiets um insgesamt über 240 ha ausgeweitet: In den 1960er Jahren um rund 130 ha, in den 1970er und 1980er Jahren noch um je 50 bis 60 ha (Tab. 1). Dabei überrascht die Tatsache, dass sich in den Zeitschnitten 1960, 1970, 1980 und 1990 die Flächenanteile der drei idealtypischen Akteure "Haushalte", "Unternehmen" und "Staat" am städtischen Grundeigentum kaum verändert haben (Abb. 2): Etwa drei Viertel der Fläche wird von der Bevölkerung genutzt, zwischen einem Fünftel und einem Viertel von der Wirtschaft und ca. ein Zwanzigstel von der Gemeinde selbst.

Bei der Differenzierung innerhalb der einzelnen Akteure, die städtisches Grundeigentum nutzen, sind folgende Ergebnisse hervorzuheben (Tab. 1):

Beim Akteur "Haushalte" gewinnen vor allem die landwirtschaftlich genutzten Flächen eine zunehmende Bedeutung. Zusammen mit den Grün- und Freiflächen sowie den Waldgebieten machen sie vier Fünftel der Fläche zugunsten der Wohnbevölkerung aus.<sup>8</sup> Dies bedeutet, dass bei der sozialen Wohlfahrtsförderung vor

<sup>8</sup> Die starken Schwankungen bei den Landwirtschaftsflächen sind zum Teil auch auf Neueinteilungen in den Gemeinderechnungen zurückzuführen. 1990 werden über 60 Hektar unüberbautes Bauland, unter Grün- und Freiflächen kategorisiert, den landwirtschaftlich genutzten Flächen zugeordnet. Diese Umbuchung ist letztlich die Konsequenz davon, dass seit den 1970er Jahren fast alle Planungen zur Stadterweiterung in Berns Westen gescheitert sind.

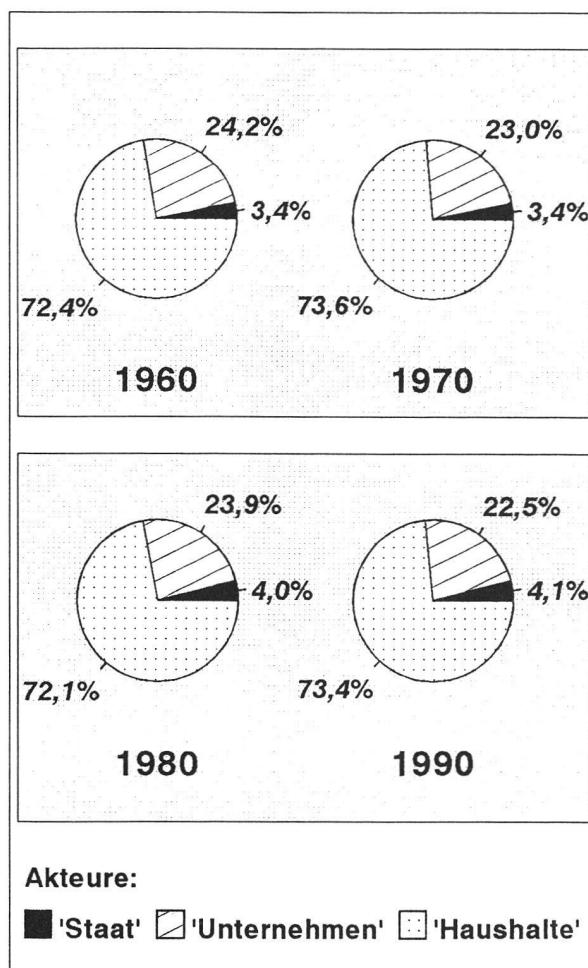


Abb. 2: Nutzung des städtischen Grundeigentums durch die drei Akteure "Haushalte", "Unternehmen" und "Staat" 1960, 1970, 1980 und 1990. Quelle: Statistische Jahrbücher und Gemeinderechnungen der Stadt Bern, eigene Berechnungen.

allem die Erhaltung von Familiengärten und Parkanlagen, die Sicherung von ökologischen Ausgleichsflächen und von Naherholungsgebieten sowie die Ausscheidung von Landschaftsschutzgebieten im Vordergrund stehen.

Nach Flächen an zweiter Stelle ist die Versorgung der Bevölkerung mit Sozial-, Bildungs- und Kultureinrichtungen: Der Neubau von Primarschulhäusern und Kindergärten parallel zum Bau neuer Stadtquartiere sowie die Erweiterung von weiterführenden Schulen und Lehranstalten stehen dabei im Vordergrund. Der Flächenumfang stagniert allerdings seit den 1970er Jahren. Nur eine untergeordnete Bedeutung besitzt dagegen die Ausdehnung des städtischen Wohnungsbestands bzw. die Förderung sozialen Wohnungsbaus durch die baurechtswise Abgabe von Bauland.

Was den Akteur "Unternehmen" anbelangt, steigt zum einen die Fläche der von der Stadt erstellten Infrastruktur für den Waren- und Personentransport an, zum anderen versucht die Gemeinde ihren Einfluss auf die wirt-

Jahr/ Nutzungen (Begünstigte)	1960	1970	1980	1990	Veränderung 1960/90 (in %)
Wohnen	67,2	68,5	67,7	69,0	+ 2,7
Soziales/Bildung/Kultur	94,2	102,0	100,7	101,1	+ 7,3
Grünflächen/Wald (Erholung)	386,0	444,0	478,1	473,1	+ 22,6
Landwirtschaft	93,6	132,2	119,6	184,7	+ 97,3
'Haushalte' insgesamt	641,0	746,7	766,1	827,9	+ 29,2
Wirtschaft (privat)	10,5	19,3	25,7	24,2	+ 130,5
Infrastruktur (Strassen)	203,4	214,0	228,0	229,4	+ 12,8
'Unternehmen' insgesamt	213,9	233,3	253,7	253,6	+ 18,6
Städtische Verwaltung	10,0	10,8	16,6	20,9	+ 109,0
Städtische Betriebe	20,2	22,6	25,4	24,2	+ 19,8
Übrige öffentliche Verwaltung	0	0,7	0,7	0,8	-
'Staat' insgesamt	30,2	33,4	42,0	45,1	+ 49,3
Insgesamt	885,1	1014,0	1062,5	1127,7	+ 27,4

Tab. 1: Entwicklung der Nutzungen von städtischem Grundeigentum zwischen 1960 und 1990 (in ha) und Veränderung (in %). Quelle: Statistische Jahrbücher und Gemeinderechnungen der Stadt Bern, eigene Berechnungen.

schaftliche Entwicklung in der Stadt Bern auszudehnen, indem sie ihr Grundeigentum an Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsflächen etwas vergrössert. Dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur - Strassenbau, Parkhäuser - kommt allerdings die klar bedeutendere Rolle zu. Die Stagnation bei der gemeindeeigenen Verkehrsfläche in den 1980er Jahren könnte hingegen so interpretiert werden, dass ein weiterer Ausbau des Strassennetzes zur Zeit nicht mehr opportun ist.<sup>9</sup>

Beim Akteur "Staat" sind es die städtischen Verwaltungsflächen – unter anderem durch den Bau von Zivilschutzanlagen, dem Ausbau der Stadtwerkhöfe und der Abwasserreinigungsanlage – die den grössten Zuwachs erzielen. Die von den Verwaltungsgebäuden in Anspruch genommene Fläche ist dagegen sehr gering. Demgegenüber wachsen die städtischen Betriebe nur bis 1980 und verlieren danach an Flächenumfang. Die Tendenz geht zur Zeit in Richtung Umnutzung der von den öffentlichen Versorgungseinrichtungen nicht mehr

benötigten Flächen (z.B. Gaswerkareal, Verlegung des Schlachthofs). Dies kann sich zukünftig sowohl zugunsten der Wirtschaft wie der Bevölkerung auswirken.<sup>10</sup>

**Fazit:** Mit der Ausdehnung ihres Grundeigentums hat sich die Stadt Bern einen zunehmenden Einfluss auf die städtische Entwicklung gesichert. Gleichzeitig sind die Flächennutzungsanteile der einzelnen Akteure beinahe konstant geblieben. Die Wirtschaft, die Bevölkerung und die Gemeinde haben somit alle in ähnlichem Masse von der Zunahme des städtischen Grundeigentums profitiert. Eine wachsende städtische Verwaltung, städtische Wirtschaftsförderung und Förderung der sozialen Wohlfahrt sind also eng miteinander verknüpft. Dies verweist auf den breiten gesellschaftlichen Konsens der Nachkriegszeit, allgemeinen Wohlstand durch Wirtschaftswachstum und (staatliche) Umverteilung zu erreichen (OSSENBRÜGGE 1983).

<sup>9</sup> In der Stadt Bern ist schon mit dem Rückbau von Strassen zu Grünflächen begonnen worden (alte Murtenstrasse in Bethlehem). Es existieren auch Konzepte für andere Umnutzungsformen (z.B. Überbauung der Tellstrasse im Breitenrain mit Wohnhäusern).

<sup>10</sup> Dieser Aspekt gewinnt bei der Festlegung des Wohnanteils in den wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten an Brisanz (z.B. Schlachthofareal im ESP Wankdorf).

Periode/ Landerwerbsform	1960/70		1970/80		1980/90		Insgesamt	
	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %
Vorsorglich	87,11	35,9	6,70	2,7	31,57	13,0	125,39	51,6
Zweckgebunden*	53,94	22,2	50,95	21,0	12,65	5,2	117,53	48,4
Insgesamt	141,05	58,1	57,65	23,7	44,22	18,2	242,92	100,0

\* Inklusive tauschweiser und transitorischer Landerwerb

Tab. 2: Vorsorglicher und zweckgebundener Flächenerwerb zwischen 1960 und 1990 (in ha und in %). Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bern, eigene Berechnungen.

## 4.2 Die bodenpolitischen Handlungen der Stadt Bern

### (a) Der Grundstückskauf zwischen Bodenvorrats- und Baulandpolitik

Bei mehr als der Hälfte der von der Stadt Bern zwischen 1960 und 1990 gekauften 243 ha ist zum Zeitpunkt des Erwerbs der zukünftige Verwendungszweck noch unbestimmt. Vor allem in den 1960er Jahren ist der vorsorgliche Landerwerb flächenmässig für die Stadt Bern von einer überragenden Bedeutung<sup>11</sup> (Tab. 2). Die Gemeinde vermag dadurch ihren bodenpolitischen Handlungsspielraum in diesem Jahrzehnt beträchtlich auszuweiten. In den bodenpolitischen Handlungen der 1980er Jahre kommt zwar der Bodenvorratspolitik im Vergleich zur Baulandpolitik nach Flächenanteilen ein noch stärkeres Gewicht zu, ist aber, was den Flächenumfang anbelangt, weniger bedeutend.

Beim zweckgebundenen Land- und Liegenschaftserwerb der Stadt Bern überwiegt der Landerwerb für Sport- und Grünanlagen, Familiengartenkolonien und Friedhoferweiterungen mit einer Fläche von insgesamt 71 ha. Dahinter folgen die Flächen für wirtschaftliche Nutzungen mit insgesamt 16 ha, der Landerwerb für den Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur mit 12 ha sowie die Flächen für Wohnnutzung mit 10 ha. Flächenmässig von untergeordneter Bedeutung ist der Landerwerb für Ausbauvorhaben der Verkehrsinfrastruktur (5 ha) und für Erweiterungen der städtischen Verwaltung sowie der städtischen Betriebe (4 ha).

Beim Flächenerwerb für Arbeits- und Wohnnutzungen fällt folgendes auf: Für wirtschaftliche Nutzungen wer-

<sup>11</sup> Für die 1960er und 1970er Jahre stimmen die Flächenzunahmen des städtischen Grundeigentums nach Arealstatistik (Statistische Jahrbücher) und nach Verwaltungsberichten bzw. Gemeinderechnungen sehr gut überein. In den 1980er Jahren ist jedoch eine Differenz von 35 ha festzustellen. Die Gründe könnten darin liegen, dass Neuvermessungen vorgenommen oder aber dass Arealstatistik und Verwaltungsberichte nicht parallel geführt bzw. nicht alle städtischen Erwerbungen in den Verwaltungsberichten vermerkt worden sind.

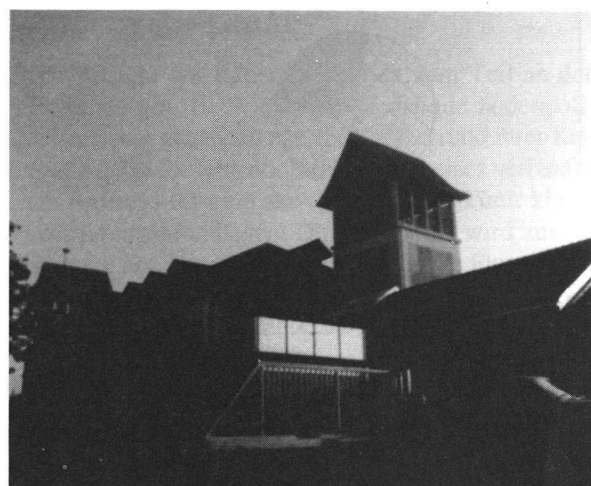


Bild 1: Städtischer Gewerbepark in der Felsenau. (Oliver Arnet)

den vor allem in den 1960er und 1970er Jahren Land und Liegenschaften gekauft. Das (auch finanziell) bedeutendste Geschäft erfolgt 1978/79 mit dem Kauf der ehemaligen Spinnerei Gugelmann & Cie. AG in der Felsenau zur Errichtung eines Gewerbeparks (Bild 1). Der Kauf von Flächen zur Förderung des Wohnungsbaus und von Wohnhäusern erfolgt am ausgeprägtesten in den 1960er Jahren. Nach einem Einbruch in den 1970er Jahren gewinnt das Wohnen zwischen 1980 und 1990 im bodenpolitischen Handeln der Stadt Bern von neuem an Bedeutung.

### (b) Die Grundstücksabgabe zwischen Verkauf und Baurechtsgewährung

Über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet sind die Verkäufe und die Gewährung von Baurechten flächenmässig fast gleich bedeutend (Tab. 3). Nach Nutzungen ist die Abgabe von städtischem Grundeigentum wie folgt aufzugliedern: Flächenmässig am bedeutendsten ist mit 18,5 ha der Verkauf von städtischem Boden zum Bau von Infrastrukturanlagen (Autobahnen, Kantonsstrassen, Eisenbahnanlagen). Dahinter folgt die Abgabe von Land und Liegenschaften für eine Wirtschaftsnutzung, die zwischen 1960 und 1990 fast 15 ha erreicht.



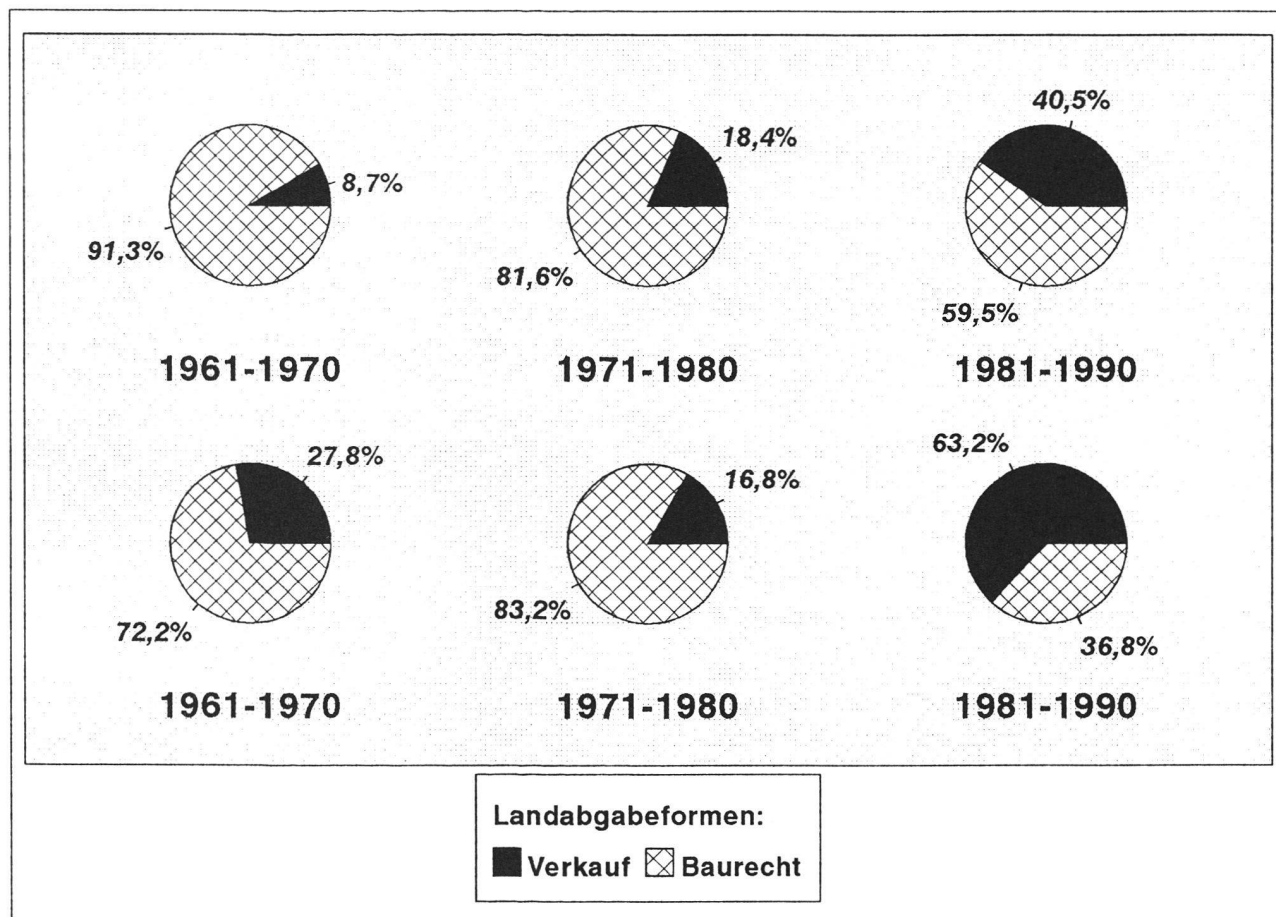


Abb. 3: Flächenanteile der Landabgabeformen für Wohnen (oben) und Arbeiten (unten) zwischen 1960 und 1990. Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bern, eigene Berechnungen.

Am drittichtigsten ist mit knapp 14 ha die baurechts- und verkaufsweise Abgabe von Land und Wohnhäusern zur Förderung des (sozialen) Wohnungsbaus, zur Wohneigentumsförderung sowie zur Sanierung von alten Wohnhäusern. Eine Fläche von 8,5 ha wird an soziale und kulturelle Institutionen abgegeben. 5 ha wechseln den Eigentümer für den Bau von staatlichen Verwaltungseinrichtungen und eine Fläche von ebenfalls 5 ha wird zur landwirtschaftlichen Nutzung abgegeben. Zum Schluss ist noch die baurechtsweise Abgabe von städtischem Boden zu Erholungszwecken im Umfang von 3,5 ha zu erwähnen.

Das finanziell bedeutendste Verkaufsgeschäft ist ein Tauschvertrag mit der Mobiliarversicherung, der 1982 umgesetzt wird: Die Versicherung zahlt der Stadt insgesamt 29 Mio. Fr. für Land und Liegenschaften an Bundesgasse/Monbijoustrasse/Sulgeneckstrasse (für den neuen Hauptsitz) und tritt dafür ihren alten Hauptsitz der Stadt Bern für 17,5 Mio. Fr. ab.

Zwischen den 1960er und den 1980er Jahren ist ein eindrücklicher Wandel von der baurechtsweisen hin zur verkaufsweisen Abgabe von städtischen Grundstücken festzustellen (Tab. 3). Diese Änderung ist zwar zu einem grossen Teil auf den Landverkauf für den Autobahn- und

Periode/ Landabgabeform	1960/70		1970/80		1980/90		Insgesamt	
	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %	in ha	in %
Verkauf*	10,69	15,4	5,11	7,4	19,66	28,4	35,46	51,2
Baurecht	19,36	28,0	5,23	7,5	9,26	13,3	33,85	48,8
Insgesamt	30,05	43,4	10,34	14,9	28,92	41,7	69,31	100,0

\* Inklusive tauschweiser Verkauf

Tab. 3: Verkaufs- und baurechtsweise Flächenabgabe zwischen 1960 und 1990 (in ha und in %). Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bern, eigene Berechnungen.



Periode/ Nutzung	1960/70	1970/80	1980/90	Insgesamt
Wohnen	7,71	1,65	4,34	13,71
Arbeiten	9,61	2,22	2,91	14,74

Tab. 4: Flächenabgabe für Wohnen und Arbeiten zwischen 1960 und 1990 (in ha). Quelle: Verwaltungsberichte der Stadt Bern, eigene Berechnungen.

Kantonsstrassenbau zurückzuführen, doch kann der Wandel auch anhand der Flächenabgabe für Wohnen und Arbeiten nachvollzogen werden (Abb. 3).

Insgesamt besitzt die Wirtschaftsförderung der Stadt Bern gegenüber der Wohnbau- bzw. Wohneigentumsförderung zwischen 1960 und 1990 mehr Gewicht. Bei einer Differenzierung nach Perioden kann aber von einer wachsenden Bedeutung der Förderung des Wohnens gesprochen werden (Tab. 4): Zwischen 1980 und 1990 werden erstmals mehr Flächen für das Wohnen als für das Arbeiten abgegeben. Was die Landabgabeform anbelangt, übertrifft bei beiden Nutzungen das Baurecht den Verkauf, verliert aber zunehmend an Gewicht. Bei der Wirtschaftsnutzung übertrifft in den 1980er Jahren erstmals die verkaufsweise die baurechtsweise Landabgabe.

#### (c) Bewertung der kommunalen Bodenpolitik: Zwischen bodenpolitischen Richtlinien und Finanzrestriktionen

Zentrales Element für die Bewertung der stadtbernschen Bodenpolitik sind die bodenpolitischen Richtlinien von 1959. Als wichtigste darin verankerte Aufgaben sind der vorsorgliche Landerwerb, die Beschaffung von Industrieland und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu erwähnen. Die Analyse zeigt auf, dass sich die städtischen Aktivitäten insgesamt innerhalb des von den Richtlinien gesetzten Rahmens bewegt haben, jedoch nicht alle Aufgabenbereiche in gleicher Konsequenz umgesetzt worden sind: Bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und bei der Beschaffung von Flächen für das Arbeiten sind die Richtlinien von 1959 nur bis Mitte der 1960er Jahre umgesetzt worden. Erst Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre sind wieder grössere Aktivitäten der Stadt Bern beim Erwerb von Wohnhäusern und Industrieflächen auszumachen. Der vorsorgliche Landerwerb dagegen wird bis Anfang der 1970er Jahre verfolgt. Eine 1981 eingesetzte Expertengruppe zur Überprüfung der städtischen Boden- und Wohnbaupolitik kritisiert aber, dass sich die Stadt Bern beim vorsorglichen Grundstückserwerb zu sehr zurückgehalten hat und hält fest, dass die Gemeinde deswegen anfangs der 1980er Jahre "über zuwenig Grundstücke für öffentliche Zwecke und zur Weitergabe an Dritte verfügt" (EXPERTENGRUPPE BODEN- UND WOHN-

BAUPOLITIK 1983: 21). Negativ vermerkt wird zudem, dass die Gemeinde vor allem auch verpasst hat, sogenannte "Schlüsselliegenschaften"<sup>12</sup> als Bodenvorrat zu erwerben.

Nach Ansicht der Experten liegt es zum Teil an den Richtlinien von 1959, dass die Gemeinde bodenpolitisch zuwenig gehandelt hat. Im Vordergrund ihrer Kritik steht dabei die fehlende Verankerung eines verbindlichen Auftrags für eine aktive Bodenpolitik mit klaren Finanzierungsgrundlagen. Dieser Mangel wird zusätzlich durch den Umstand verstärkt, dass die Finanzkompetenz des Gemeinderats nur gerade 60'000 Fr. beträgt und dieser dadurch wenig handlungsfähig ist. Der Gemeinderat hat sich wenigstens teilweise damit behelfen können, dass er sich von der Bevölkerung Rahmenkredite für den Land- und Liegenschaftserwerb hat genehmigen lassen. Zwischen 1963 und 1979 sind der Gemeinde dadurch insgesamt 100 Mio. Fr. – vor allem für den vorsorglichen Grundstückserwerb – zur Verfügung gestellt worden. Nach der Bewilligung eines Rahmenkredits steigen die städtischen Ausgaben für den Land- und Liegenschaftserwerb in der Regel an. Auf der anderen Seite setzt der städtische Finanzhaushalt die stärksten Limiten für eine aktive Boden(vorrats)politik: Die starke Zunahme der Verschuldung von 1971 bis 1975 wirkt sich klar negativ auf den vorsorglichen und den zweckgebundenen Grundstückserwerb aus. Die städtischen Ausgaben für den Land- und Liegenschaftserwerb schrumpfen bis 1978 auf ein Minimum. Zu vernachlässigen ist demgegenüber der Einfluss der politischen Kräfteverhältnisse auf die städtische Bodenpolitik bis Ende der 1970er Jahre.

**Fazit:** Bis in die 1980er Jahre ist die stadtbernsche Bodenpolitik in erster Linie von den Richtlinien über die städtische Bodenpolitik von 1959 bestimmt. Kurzfristige Abweichungen bei den bodenpolitischen Aktivitäten sind dagegen vor allem mit der Genehmigung von Rahmenkrediten für den Grundstückserwerb bzw. mit den Verschlechterungen beim städtischen Finanzhaushalt in Beziehung zu setzen.

<sup>12</sup> Damit sind wichtige Grundstücke der zukünftigen Stadtentwicklung gemeint.

## 5. Der Umbruch der stadtberni- schen Bodenpolitik in den 1980er Jahren: Entkopplung vom Finanz- haushalt und bodenpolitische Po- larisierung

### 5.1 Das neue Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern von 1984

Gegen Ende der 1970er Jahre wird die kommunale Bodenpolitik vor allem aus zwei Gründen wieder zu einem Thema in der politischen Auseinandersetzung: Erstens häufen sich bei parlamentarischen Beratungen über den Verkauf von städtischem Grundeigentum die Diskussionen über den Grundsatz, dass Boden in der Regel im Baurecht abzugeben und nur in Ausnahmefällen zu verkaufen ist. Und zweitens werden als Konsequenz aus dieser Entwicklung 1978 zwei Motionen eingereicht, die eine Neugestaltung der Bodenpolitik zum Ziel haben: Die eine verlangt einen Fonds für die städtische Bodenpolitik, und die zweite bezweckt klare Richtlinien für eine aktive Bodenpolitik der Stadt Bern. Ein drittes Element, das die Verabschiedung neuer bodenpolitischer Richtlinien beschleunigt hat, ist die "Wohnbauinitiative zur Förderung des Baus und der Erhaltung preisgünstiger Wohnungen", die Ende 1981 von der Sozialdemokratischen Partei eingereicht wird.

Die bereits erwähnte Expertengruppe liefert 1983 einen Bericht zur stadtberni-chen Boden- und Wohnbaupolitik ab und schlägt ein rechtlich bindendes Reglement anstelle der bisherigen unverbindlichen Richtlinien vor. Mit der Verknüpfung von Boden- und Wohnbaupolitik im neuen Reglement wird dabei unter anderem auf die Wohnbauinitiative reagiert.<sup>13</sup> Dementsprechend wird auch die bodenpolitische Zielsetzung von 1959, die im neuen Reglement fast unverändert beibehalten wird, mit einer wohnbaupolitischen ergänzt. Neu definiert werden jedoch die Aufgabenbereiche der städtischen Boden- und Wohnbaupolitik (Art. 2):

- Beschaffung und Abgabe von Land und Liegenschaften für Wohnungsbau und Wirtschaft
- Förderung des Wohnungsbaus, der Erneuerung von Wohnungen sowie des Wohnungseigentums
- Erhaltung und Äufnung des der Gemeinde gehörenden Grundeigentums nach Fläche und Wert
- Erhalt und Erneuerung der Liegenschaften des Finanzvermögens<sup>14</sup>
- Sicherung von planerischen Zielen

<sup>13</sup> Das Reglement wird der Initiative als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt.

<sup>14</sup> Ertragabwerfende Grundstücke und Liegenschaften, die von der Stadt ohne grössere Schwierigkeiten verkauft werden können.

- Teilnahme am Boden- und Wohnungsmarkt zur Bekämpfung der Spekulation und Preissteigerung sowie
- Koordination mit der übrigen öffentlichen Hand

Herausragende Merkmale des neuen Reglements sind

- (a) die Schaffung eines Fonds Liegenschaften mit Sonderrechnung (entspricht rechtlich einer gemeindeeigenen Unternehmung),
- (b) die Erhöhung der Finanzkompetenzen für Gemeinde- und Stadtrat sowie
- (c) die Regelung der Grundsatzfrage Verkauf oder Baurecht bei der Abgabe von Grundstücken.

**Zu (a):** Der Fonds wird mit einem Grossteil der Liegenschaften und Grundstücke des Finanzvermögens, das die Gemeinde als zu verzinsendes Dotationskapital zur Verfügung stellt, ausgestattet. Weitere Mittel beschafft sich der Fonds über Einnahmen aus Verkäufen, über die laufenden Miet-, Pacht- und Baurechtersträge sowie über die Aufnahme von Hypotheken und Darlehen. Die Erträge aus der Nutzung des städtischen Grundeigentums bzw. der städtischen Liegenschaften fließen damit nicht mehr in die allgemeine Stadtkasse, sondern werden zweckgebunden weiterverwendet.

**Zu (b):** Die Finanzkompetenzen liegen bis 2 Mio. Fr. bei der neu eingerichteten Betriebskommission des Fonds, bis 5 Mio. beim Gemeinderat, bis 10 Mio. beim Stadtrat, und darüber bei der stadtberni-schen Bevölkerung. Der Handlungsspielraum der kommunalen Bodenpolitik wird mit dieser Regelung beträchtlich erweitert.

**Zu (c):** Altstadtliegenschaften und grössere Wohnsiedlungen dürfen in der Regel nur im Baurecht abgegeben werden. Grundstücke können dagegen zur Wohnnutzung durch den Käufer sowie zur Ansiedlung oder Erhaltung von Unternehmen verkauft werden. Ebenfalls verkauft werden können Einzelobjekte ohne Zusammenhang mit andern städtischen Grundstücken (ausgenommen Altstadtliegenschaften). Der baurechtsweisen Abgabe von Grundstücken kommt also nicht mehr dieselbe Priorität wie noch in den Richtlinien von 1959 zu.

### 5.2 Vom Konsens zum Dissens in der stadtberni-schen Bodenpolitik

Mit der Schaffung des Fonds Boden- und Wohnbaupolitik Mitte der 1980er Jahre hat die städtische Bodenpolitik eine grössere Autonomie gegenüber dem Finanzhaushalt gewonnen. Dies kommt zum Beispiel darin zum Ausdruck, dass die deutlich verschlechterte Finanzlage der Stadt Bern nach 1988 keinen Rückgang der städtischen Ausgaben für den Land- und Liegenschaftserwerb nach sich zieht. Mit dem neuen Reglement haben sich aber auch die Prioritäten verschoben. In den 1980er Jahren sind folgende Veränderungen festzustel-

len: Zum einen wird der vorsorgliche Land- und Liegenschaftserwerb wieder in grösserem Umfang aufgenommen (vgl. Tab. 2), und zum andern legt die verkaufsweise Grundstücksabgabe gegenüber der baurechtsweisen an Bedeutung zu (vgl. Tab. 3, Abb. 3).

Differenziert nach Nutzungen kann von einem verstärkten Gewicht für das Wohnen sowohl beim Grundstückserwerb wie auch bei der Grundstücksabgabe gesprochen werden (vgl. Tab. 4). In diesem Zuwachs an bodenpolitischer Aktivität im Bereich Wohnen kommt zum Ausdruck, wo die politisch Verantwortlichen eines der zentralen gesellschaftlichen Problemé der 1980er Jahre ausgemacht haben (Wohnungsnot, Mangel an billigem Wohnraum, etc.). 1990 ist im übrigen eine interessante Neuerung der Bodenpolitik festzustellen, indem die Stadt Bern erstmals ausserhalb der Gemeinde gelegenes Bauland (Niederwangen, Wabern) direkt gegen Wohnliegenschaften innerhalb des Stadtgebiets (Fischermätteli, Stöckacker) eintauscht.

Neben der Erweiterung des bodenpolitischen Handlungsspielraums durch das neue Reglement haben sich auch gesellschaftliche Entwicklungen auf das bodenpolitische Handeln ausgewirkt: In den 1980er Jahren verstärken sich die ökologischen und sozialen Probleme in der Stadt Bern zusehends (v.a. Lärm und Luftverschmutzung durch Verkehr, Wohnungs- bzw. Mietzinsnot). Gleichzeitig sind zunehmende Individualisierungstendenzen in der Gesellschaft zu beobachten, die zu wachsenden Partikularinteressen führen. Die Folge ist eine stärkere Polarisierung in Gesellschaft und Politik. Mit dem breiten gesellschaftlichen Konsens, wie er noch in den 1960er Jahren bestand, ist nicht mehr zu rechnen (FANKHAUSER & SULZER 1989).

In der Bodenpolitik führte diese Entwicklung zu sehr kontrovers geführten Diskussionen<sup>15</sup>, wobei sich Ende der 1980er Jahre zwei ungefähr gleich starke politische Lager gegenüberstehen: Das eine Lager umfasst den Bürgerblock und die Parteien der äusseren Rechten, im anderen vereinen sich die Linken, die Grünen und die Parteien der politischen Mitte. Für die Zukunft ist abzusehen, dass städtisches bodenpolitisches Handeln eher noch konfliktträchtiger wird: Durch die zunehmende Verknappung der Ressource Boden auf städtischem Gebiet werden sich die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen immer stärker auf die wenigen noch verfügbaren Flächen konzentrieren. Damit einher gehen wachsende Konflikte – Standortkonflikte und Konkurrenz von Flächennutzungen – um den städtischen Boden (OSSENBRÜGGE 1983).

<sup>15</sup> Beispiele dafür sind die parlamentarischen Diskussionen über die Motion zum Kauf des Quartierhofs in der Lorraine (1989) sowie über den gemeinderätlichen Antrag, die Liegenschaft Breitenrainplatz 27 ("Breitsch-Träff") zu erwerben (1990). Ähnlich polarisiert sind die Meinungen bei der Motion für eine sozial und ökologisch verträgliche Sanierung der städtischen Siedlung im oberen Murifeld (1989).

**Fazit:** Seit Mitte der 1980er Jahre hat das neue Reglement über die Bodenpolitik der Stadt Bern eine Abkopplung des städtischen Landerwerbs vom Finanzhaushalt bewirkt. Diese Autonomie wird zu einer Verstärkung der Ausgaben für den Grundstückserwerb beitragen können. Es ist im weiteren anzunehmen, dass die Stadt Bern ihre Finanzmittel noch stärker auf den Grundstückserwerb innerhalb des Gemeindegebiets konzentriert und ausserhalb gelegene Grundstücke verkauft oder abtauscht, um ihren finanziellen Handlungsspielraum zu vergrössern. Auf der anderen Seite verkleinert sich der bodenpolitische Handlungsspielraum durch die Polarisierung zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen und den daraus hervorgehenden Konflikten um die Nutzung des städtischen Bodens. Diese Entwicklung wird insgesamt zu einer wachsenden Bedeutung der politischen Kräfteverhältnisse für das bodenpolitische Handeln der Stadt Bern führen.

## 6. Die Perspektive der "Arbeits- und der "Wohnstadt": Folgerungen zur städtischen Bodenpolitik

Obwohl im Entwurf zum neuen räumlichen Stadtentwicklungskonzept der Gemeinde Bern (StEK) davon gesprochen wird, die Interessen der Arbeits- und der Wohnstadt unter gleichzeitiger Verbesserung der Umweltsituation miteinander zu versöhnen<sup>16</sup>, wird der Konflikt zwischen Arbeiten und Wohnen auch für die zukünftige politische Diskussion in der Stadt Bern prägend sein. Innerhalb des StEK kommt den neu geplanten Entwicklungsschwerpunkten (ESP) für den Dienstleistungssektor (Bahnhof, Wankdorf und Ausserholigen) eine Vorrangstellung zu. Dabei führt der Konflikt zwischen Arbeiten und Wohnen zu politischen Auseinandersetzungen bei der Festlegung des Mindestwohnanteils, bei der Anbindung an den öffentlichen Verkehr, beim Verlust von ökologischen Ausgleichs- bzw. Grünflächen oder auch bei der Anzahl Parkplätze pro Arbeitsplatz. Für die Entwicklung des Wohnens sieht das StEK zum einen vor, Neuüberbauungen (Stadterweiterungen) in Brünnen, Baumgarten und Saali zu realisieren, und zum andern sind die bestehenden Wohnquartiere im Sinne des haushälterischen Umgangs mit dem Boden gezielt zu verdichten (GEMEINDERAT DER STADT BERN 1992).

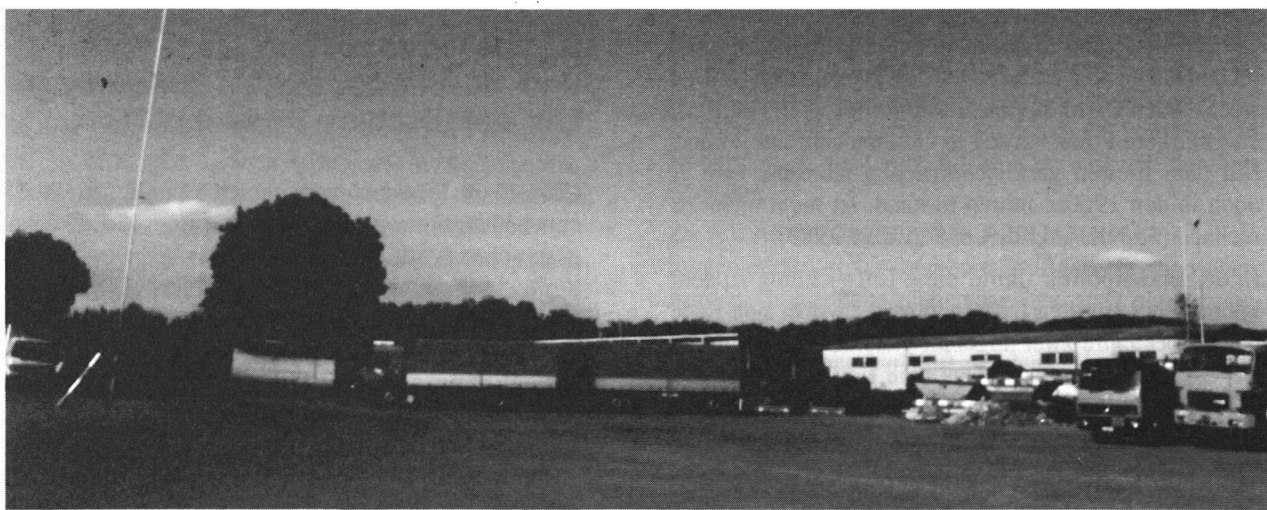
Vor diesen Perspektiven für die Arbeits- bzw. die

<sup>16</sup> Dahinter steht die neue Leitidee einer "Wirtschaftlichen Öko-Stadt".





*Bild 2: Städtische Wohnsiedlung im oberen Murifeld. (Oliver Arnet)*



*Bild 3: Abstellflächen im Areal des städtischen Schlachthofs im Entwicklungsschwerpunkt Wankdorf. (Oliver Arnet)*

Wohnstadt Bern sind die städtischen Möglichkeiten, an der zukünftigen Stadtentwicklung über das kommunale Grundeigentum und die kommunale Bodenpolitik mitzuwirken, wie folgt zu beurteilen: Mit der Vernachlässigung des vorsorglichen Land- und Liegenschaftserwerbs innerhalb des überbauten Siedlungsgebiets hat es die Stadt Bern teilweise verpasst, die zukünftige Stadtentwicklung stärker und gezielter beeinflussen zu können. Dies trifft insbesondere auf die vor dem ersten Weltkrieg erstellten Wohnquartiere zu: Stadterneuerung und Nutzungsverdichtung in den innenstadtnahen Quartieren werden ohne aktive Beteiligung der Einwohnergemeinde stattfinden müssen. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil dadurch bei diesen Umwandlungsprozessen

die privaten Interessen der Grundeigentümer überwiegen und soziale und ökologische Aspekte der Stadterneuerung tendenziell vernachlässigt werden.

Am Beispiel der Siedlungssanierung im oberen Murifeld kann (wird) die Stadt Bern hingegen unter Beweis stellen, dass ihr in bezug auf sanfte Quartiererneuerung eine Vorbildfunktion zukommt<sup>17</sup> (Bild 2). Grösseren Einfluss kommt der Stadt Bern bei den Stadterweiterungen und den Entwicklungsschwerpunkten für Dienstlei-

<sup>17</sup> Im oberen Murifeld wird demnächst eine städtische Siedlung aus den 1920er Jahren sozial und ökologisch verträglich und unter Mitwirkung der Mieter und Mieterinnen erneuert.

stungsunternehmen zu: Innerhalb des Überbauungsperi-meters von Brünnen besitzt die Einwohnergemeinde mehr als ein Viertel des gesamten Grundeigentums und kann dadurch die bauliche Entwicklung massgeblich mitbestimmen. Dies gilt ebenfalls, wenn auch in beschränkterem Ausmass, für die Stadterweiterung im Gebiet Saali. Im ESP Wankdorf ist die Einwohnergemeinde neben der Burgergemeinde und der Eidgenossenschaft die wichtigste Grundeigentümerin. Vom städtischen Grundeigentum steht dabei bei einer Umnutzung und Neugestaltung vor allem das grosse Schlachthofareal, das heute weitgehend unternutzt ist, zur Verfügung (Bild 3). Im ESP Ausserholligen sind es demgegenüber vorwiegend grössere Einzelparzellen, die der Stadt einen Einfluss auf die zukünftige Gestaltung verschaffen.

**Fazit: Die Stadt Bern hat in den letzten dreissig Jahren zuwenig vorsorglichen Landerwerb innerhalb des Siedlungsgebiets getätigt und kann deshalb die zukünftige Stadtentwicklung nur zum Teil direkt mitgestalten. In den Entwicklungsschwerpunkten Wankdorf und Ausserholligen und in den Stadterweiterungsgebieten Brünnen und Saali besitzt die Einwohnergemeinde mit ihrem Grundeigentum einigen Handlungsspielraum. Die Verdichtungs- und Umnutzungsprozesse in den innenstadtnahen Wohnquartieren müssen dagegen weitgehend ohne städtische Beteiligung ablaufen.**

## 7. Dank

Mit Ihren Anregungen und Abänderungsvorschlägen zum Aufbau und zu den Inhalten des Artikels haben mich Prof. Paul Messerli und Bernhard Meier wesentlich unterstützt. Dafür möchte ich Ihnen herzlich danken.

## 8. Literatur

- ARNET, O., 1993: Der Boden in öffentliche Hand, sonst nichts. Zur lokalstaatlichen Bodenpolitik und zur Entwicklung des lokalstaatlichen Grundeigentums in der Stadt Bern zwischen 1960 und 1990. Unveröffentlichte Diplomarbeit GIUB, Bern.
- BERNOULLI, H., 1991: Die Stadt und ihr Boden. Birkhäuser, Basel. (Erstauflage 1946. Erlenbach-Zürich.)
- DÜRRENBARGER, G., ERNSTE, H., FURGER, F., JAEGER, C., STEINER, D., TRUFFER, B., 1992: Das Dilemma der modernen Stadt. Springer, Berlin.
- EXPERTENGRUPPE BODEN- UND WOHNBAUPOLITIK, 1983: Bericht zur Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern. Unveröffentlichtes Manuskript, Bern.
- FANKHAUSER, U., SULZER, J., 1989: Entwicklungslinien der Berner Stadtplanung seit 1939. In: SULZER, J., STADTPLANUNGSAMT BERN (Hrsg.): Stadtplanung in Bern. Entwicklung und Perspektiven. Benteli, Bern. S. 13-87.
- GEMEINDERAT DER STADT BERN, 1992: Entwurf zum räumlichen Stadtentwicklungskonzept Bern. Bern.
- HAASIS, H.-A., 1987: Bodenpreise, Bodenmarkt und Stadtentwicklung. Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 23. Minerva, München.
- HARVEY, D., 1991: Geld, Zeit, Raum und die Stadt. In: WENTZ, M., et al. (Hrsg.): Stadt-Räume. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge, Bd. 2. Campus, Frankfurt. S. 149-168.
- NOVY, K., 1991: Stichwort Bodenreform. In: BERNOULLI, H.: Die Stadt und ihr Boden. Birkhäuser, Basel. S. 131-134.
- OSSENBRÜGGE, J., 1983: Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Hamburger Geographische Studien, Heft 40. Hamburg.
- ROWEIS, T.S., SCOTT, A.J., 1981: The urban land question. In: DEAR, M., SCOTT, A.J. (ed.): Urbanization and urban planning in capitalist society. Methuen, London. S. 123-157.
- SCHÄFER, H.R., ROTH, U., STIRNEMANN, E., 1990: Die Rolle der öffentlichen Hand auf dem Bodenmarkt. Nationales Forschungsprogramm "Boden", Bd. 54. Liebefeld-Bern.
- SCHAMP, E.W., 1984: Plädoyer für eine politisch-ökonomische Wirtschaftsgeographie. In: Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftswissenschaften, Heft 46. Frankfurt a.M. S. 69-87.
- SCOTT, A.J., 1980: The urban land nexus and the state. Pion, London.
- TRUFFER, B., 1993: Rententheorie und Nutzungsdynamik. Dissertation Universität Freiburg. Fribourg.
- WACHTER, D., 1993: Bodenmarktpolitik. Haupt, Bern.

Anschrift des Verfassers:

Oliver Arnet, lic. phil., Geograph  
3072 Ostermundigen



