

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2000)

Heft: 1

Artikel: Neue Wege in der Region Bern

Autor: Signer, Rolf / Wyss-Oeri, Res

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957290>

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: 24.01.2026

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

Neue Wege in der Region Bern

Seit gut einem Jahr wird in der Region Bern an der Erarbeitung eines neuen Richtplans gearbeitet. Die 24 im «Verein Region Bern» (VRB) zusammengeschlossenen Gemeinden gehen dabei neue Wege der Zusammenarbeit.

Auftrag und Wirkung: Simultanes statt konsekutives Vorgehen

Eine wirksame Raumplanung muss ihren Weg zwischen den gewissermassen zeitlosen Aufgaben und den aktuell zu bewältigenden Problemen suchen. Unter diesem Motto gilt es, in der Region Bern einen aus dem Jahre 1978 stammenden Plan zu ersetzen, der im wesentlichen einer Zusammenstellung der 24 kommunalen Richtpläne entsprach. Zudem stehen dringliche Probleme im Bereich der Einkaufs- und Freizeitzentren an, die zweckmässigerweise nur im Zusammenspiel der Gemeinden angegangen werden können. Gestützt auf diese Ausgangslage hat sich die Region Bern deshalb entschlossen, unter dem Namen «Projekt Raum Bern» das Dringliche parallel zur Erarbeitung des Richtplanes anzugehen. Damit verknüpft ist eine Chance und eine Schwierigkeit:

- Die Chance besteht darin, in einem Handlungsfeld rasch Lösungen zu finden ohne zu warten bis die Abfolge vom Leitbild über die Erarbeitung des Richtplans sitzt.
- Schwierig ist demgegenüber das hohe Tempo der Klärung und die Gefahr, durch die fehlende gesamtregionale Sicht eine sektorielle Frage nicht optimal zu lösen.

Ist die Erarbeitung eines Richtplans eine Routineaufgabe?

Es ist eine Binsenwahrheit und gleichzeitig ein ungelöstes Problem: Je verwickelter eine Aufgabe – sie entzieht sich mindestens zunächst einer routinemässigen Behandlung –, desto höher die Anzahl der an der Arbeit beteiligten Gruppen. Es sind beauftragte Büros und begleitende Arbeitsgruppen, sie heissen Koordinationskonferenzen, Ausschüsse, Kontrollgruppen etc. (Ausdruck eines konsekutiven Verfahrens). Der Alltag der Zusammenarbeit wird durch Terminumfragen geprägt, dies häufig im Wissen darum, dass ein für alle passender Termin Wunschtraum bleiben wird.

Das grundlegende Problem aber liegt anderswo: es liegt in der Tatsache begründet, dass verzwickte Probleme in der Regel offene Probleme sind. Das heisst, jederzeit ist es möglich, dass neue Argumente ins Spiel kommen, die zu einer Revision der Standpunkte führen können. Wenn man diese Tatsache akzeptiert, dann wird einsichtig, dass eine zweckmässige Form des Zusammenarbeitens gesucht werden muss. Diese hat ein rasches und unverfälschtes Austauschen neuer Informationen sicherzustellen. Es sind also zunächst Fragen der folgenden Art zu beantworten:

- Handelt es sich bei einer Welt- oder Landesausstellung um dasselbe wie bei einem Kirchentag oder einem Turnfest – nur ein bisschen grösser?
- Handelt es sich bei einer regionalen Richtplanung um dasselbe wie bei einer kommunalen Richtplanung – nur ein bisschen grösser?

In der Region Bern ist die Antwort geklärt: Die Erarbeitung des regionalen Richtplans ist keine Routineaufgabe, und deswegen ist eine besondere Organisationsform gewählt worden.

Die Kupplungen als Dreh- und Angelpunkte

Das typische Muster der Behandlung planerischer Fragen ist konsekutiv: Die Antwort auf eine gestellte Frage löst weitere aus, damit verwandte Aufgabenstellungen laufen in ihrem eigenen Umfeld ab, und der Kreis der Beteiligten ändert sich ständig. Die Achillesferse: Der Informationsstand der Beteiligten ist lückenhaft und der Umgang mit den Ressourcen Zeit, Geld und Wissen ist alles andere als optimal. (Gegen dieses Verfahren ist natürlich solange nichts einzuwenden, als die Abfolgen der Tätigkeiten Routinen entsprechen und die Schnittstellen klar sind.)

Was kann gegen dieses Malaise unternommen werden? Zu Beginn der Achtziger Jahre wurde erkannt, dass die Einführung eines Arbeitsrhythmus, der einer Abfolge von Arbeitsphasen und sogenannten Kupplungen entspricht, wesentliche Vorteile bietet. Die Kupplungen bilden dabei den Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens. Es sind – häufig auch mehrtägige, klausurartige – Zusammenkünfte der Entscheidungsträger. Sie verfolgen das Ziel, alle zu diesem Zeitpunkt offenen Fragen in direkter Rede und Gegenrede vor-

La région de Berne innove

Depuis un an, la région de Berne prépare un nouveau plan directeur. Les 24 communes qui font partie de l'association «Verein Region Bern» (VRB) innove. Elles ont opté pour une procédure qui permet d'aborder les problèmes de l'heure parallèlement à l'élaboration des parties constitutives du plan directeur. Trois à quatre fois par an, toutes les parties concernées sont informées du déroulement des travaux et décident des contenus du plan et de la manière dont se déroulera l'étape suivante. Ce couplage périodique constitue le pivot de la procédure. La première année a été consacrée à l'exploration des problèmes pendants; parallèlement, une étude pilote sur les centres commerciaux et de loisirs de la région, a permis de définir les premiers contenus du plan directeur.

► **Rolf Signer**
Dr.sc.techn., Raumplaner
ETH/NDS
Scholl+Signer, Zürich
email:
signer@schollsigner.ch

► **Res Wyss-Oeri**
Raumplaner NDS/HTL
Panorama AG, Bern
email:
panorama@smile.ch

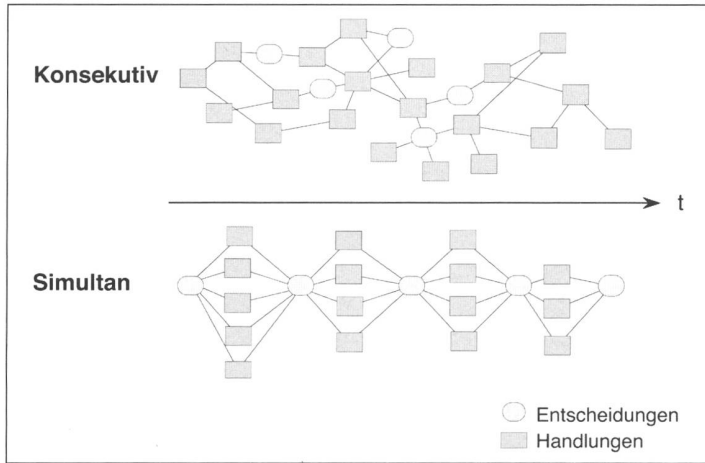


Abbildung 1:
Ein konsekutives
Verfahren gleicht bei
verzwickten Problemsi-
tuationen einem
unübersichtlichen
Knäuel; es ist sehr
schwierig, sich hier
einen Überblick zu
verschaffen.
Bei einem Simultan-
Verfahren müssen
regelmässig alle
Tatbestände «auf den
Tisch» gelegt werden
 («Kupplungen»);
zwischen den Kupplun-
gen werden Empfehlun-
gen umgesetzt und
neue vorbereitet.

anzutreiben. Zu diesem Zweck sind vom beauftragten Planer sogenannte Empfehlungen vorzubereiten. Am Schluss der Veranstaltung kann über diese abgestimmt werden.

Die Vorteile eines solchen Vorgehens liegen auf der Hand:

- Die Entscheidungsträger der Gemeinden sind anwesend
- Es ist eine periodische Lagebeurteilung möglich
- Die Kupplungen geben den Rhythmus für das Verfahren vor
- Es können Sofortmassnahmen ergriffen werden
- Es sind Konzentrationsentscheide möglich
- Die Beteiligten binden sich durch die Empfehlungen selbst

(Wer sich vertieft mit diesem sogenannten «Wiener Modell» auseinandersetzen möchte, dem seien die beiden Literaturangaben am Schluss des Beitrags ans Herz gelegt.)

Diese Argumente erhalten in der aktuellen Lage zusätzliches Gewicht, da gegenwärtig auch der kantonale Richtplan, das Konzept der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) sowie der kantonale Massnahmenplan zur Luftreinhaltung überarbeitet werden. Dies sind alles Pläne, die für die Region von grosser Bedeutung sind.

Vom Problem zum Richtplan oder: Die drei Durchgänge des (Simultan-)Verfahrens

An der ersten Kupplung eines Jahres werden Gegenstände erstmals präsentiert und diskutiert. Die Auseinandersetzung erfolgt offen, ohne Beschlussfassung. Aufgrund der Diskussion und der bis zur nächsten Kupplung durchgeführten Arbeiten werden von den Planern für die zweite Kupplung sogenannte Empfehlungen vorbereitet. Das Plenum diskutiert dieselben, sie werden vom unmittelbar anschliessend tagenden Vorstand verabschiedet und den Gemeinden zur Vernehmlassung übergeben. Die Resultate der Vernehmlassung sind Gegenstand der nächsten Kupplung. Sie werden nochmals im Lichte aller Argumente diskutiert, ehe der Vorstand die endgültige Version dieser Empfehlungen der ca. vier Wochen später tagenden Vereinsversammlung als Beschlussgegenstände unterbreitet. An dieser Vereinsversammlung wird schliesslich formell beschlossen. Die Resultate dieser Abstimmung sind nun Teile des Richtplans oder der regionsinternen Spielregeln. Dieser Ablauf wurde mit der am 20. Dezember 1999 tagenden, ausserordentlichen Vereinsversammlung erstmals durchgespielt. Dazu war allerdings eine Statutenänderung nötig, deren Erfordernis sich in Jahresmitte abzeichnete und die ebenfalls an dieser Versammlung genehmigt wurde.

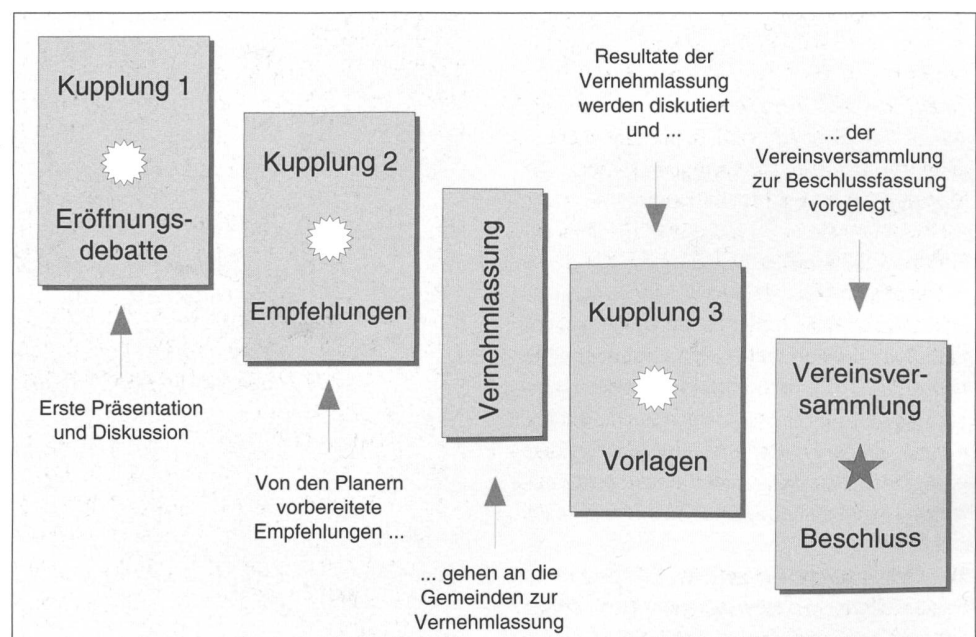
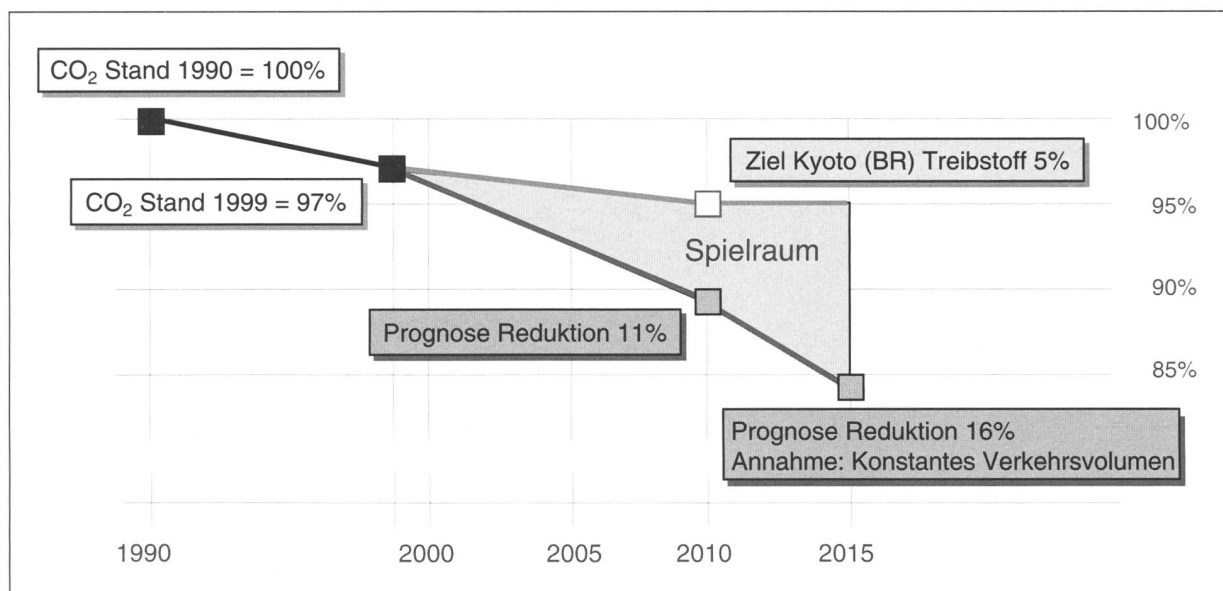


Abbildung 2:
Das in der Region Bern
angewendete Verfah-
ren, um von Problemen
zu Richtplaninhalten zu
kommen.



Die Erkundungsphase

Wie erwähnt, handelt es sich bei der gestellten Aufgabe nicht um eine Routine. Das Jahr 1999 wurde deshalb als sogenannte Erkundungsphase deklariert. In Absprache mit der KURV (siehe Kästchen) wurden Gespräche mit den 24 Gemeinden, mit Ämtern und Behörden, mit Vertretern der Wirtschaft und weiteren raumrelevanten Akteuren geführt. Ziel dieser Gespräche war es – neben dem Knüpfen von Kontakten – direkt zu erfahren, wo aktuelle und absehbare Probleme anstehen, zu deren Bewältigung die Richtplanung einen Beitrag leisten könnte.

Die Resultate der Erkundungsphase:

einige aktuelle und absehbare Probleme

Die Gespräche haben ca. 300 Problempunkte erbracht. Nachfolgend eine kleine Auswahl:

■ **Anschlusspinne Bern** Es zeichnet sich ab, dass im Jahre 2005 im Berner Hauptbahnhof die schlanken Anschlüsse zwischen den S-Bahn-Zügen und den Fernzügen nicht mehr möglich sein werden, weil für die S-Bahn-Züge nicht genügend freie Gleise zur Verfügung stehen.

■ **Antennen für die Mobilfunktelefonie** Bereits die Standortsuche für den aktuellen technischen Standard (GSM 900 und GSM 1800) hat für viel Aufregung und Schwierigkeiten gesorgt. Für das Jahr 2002 wird die Inbetriebnahme eines Mobilfunk-Systems der dritten Generation erwartet, das UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Die Ausschreibungen hierfür werden im ersten Quartal 2000 eröffnet. Für diese neue Technik ist die Zahl der erforderlichen Basisstationen erheblich höher als für die aktuelle Technik.

■ **Administrative Grenzen** Die 24 Gemeinden der Region Bern gehören sechs verschiedenen Amtsbezirken und drei verschiedenen Kreisen

des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung an, was den Informationsaustausch nach Ansicht verschiedener Gemeinden unnötig erschwert.

■ Für die Umsetzung der revidierten Artikel 16 und 24 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes wurde Unterstützung seitens der Region verlangt.

Das Pilotvorhaben: Einkaufs- und Freizeitstandorte in der Region.

Oder: Vom umweltpolitischen Rahmen zu regionalen Festsetzungen

Mit der Umweltschutzgesetzgebung verfolgt der Bund das Ziel der Erhaltung und des schonenden Umganges mit den natürlichen Lebensgrund-

Abbildung 3: Die obere Linie zeigt den Verlauf der CO₂-Emissionen, wie sie der Bundesrat als Ziel verfolgt (Reduktion der Treibstoffemissionen gegenüber 1990 um fünf Prozent). Die untere Linie entspricht der Emissionsprognose des BUWAL, die auf einem umweltfreundlicheren Fahrzeugmix beruht. Dazwischen tut sich ein Spielraum auf, der unter anderem für den durch die Einkaufs- und Freizeitzentren verursachten Verkehr benützt werden kann.

Die Region Bern

In der Region Bern gibt es kleine und grosse Gemeinden, Gemeinden mit wenigen Problemen und andere. Die kleinste Gemeinde (Zuzwil) hat rund 500 Einwohner, die grösste (Bern) rund 130'000. Zusammen werden in der Region rund 295'000 Einwohner und 200'000 Beschäftigte (Betriebszählung 1995, Voll- und Teilzeitbeschäftigte zusammen) gezählt.

Der Flugplatz Bern-Belpmoos gehört zu den grösseren und bedeutenden Verkehrseinrichtungen der Region, deren Landschaft massgeblich durch die Aare geprägt wird.

Von den 24 Gemeinden sind 17 sogenannte Kerngemeinden, die alle im Vorstand des «Vereins Region Bern» vertreten sind. Die Geschäftsleitung besteht aus fünf Personen. Die «Kommission Umwelt-Raumordnung-Verkehr» (KURV) ist innerhalb des Vereins u.a. zuständig für den regionalen Richtplan.

Abbildung 4
Die 24 Gemeinden der Region Bern in einer Prinzipgraphik. Hier ist exemplarisch dargestellt, wie man über das Internet gemeindebezogene Informationen erkunden kann. Wenn die Maus über eine bestimmte Gemeinde fährt, erscheinen unten in Kurzfassung die von dieser Gemeinde in der Erkundungsphase eingebrachten Probleme. Details sind durch Mausklick auf den entsprechenden Text erhältlich.

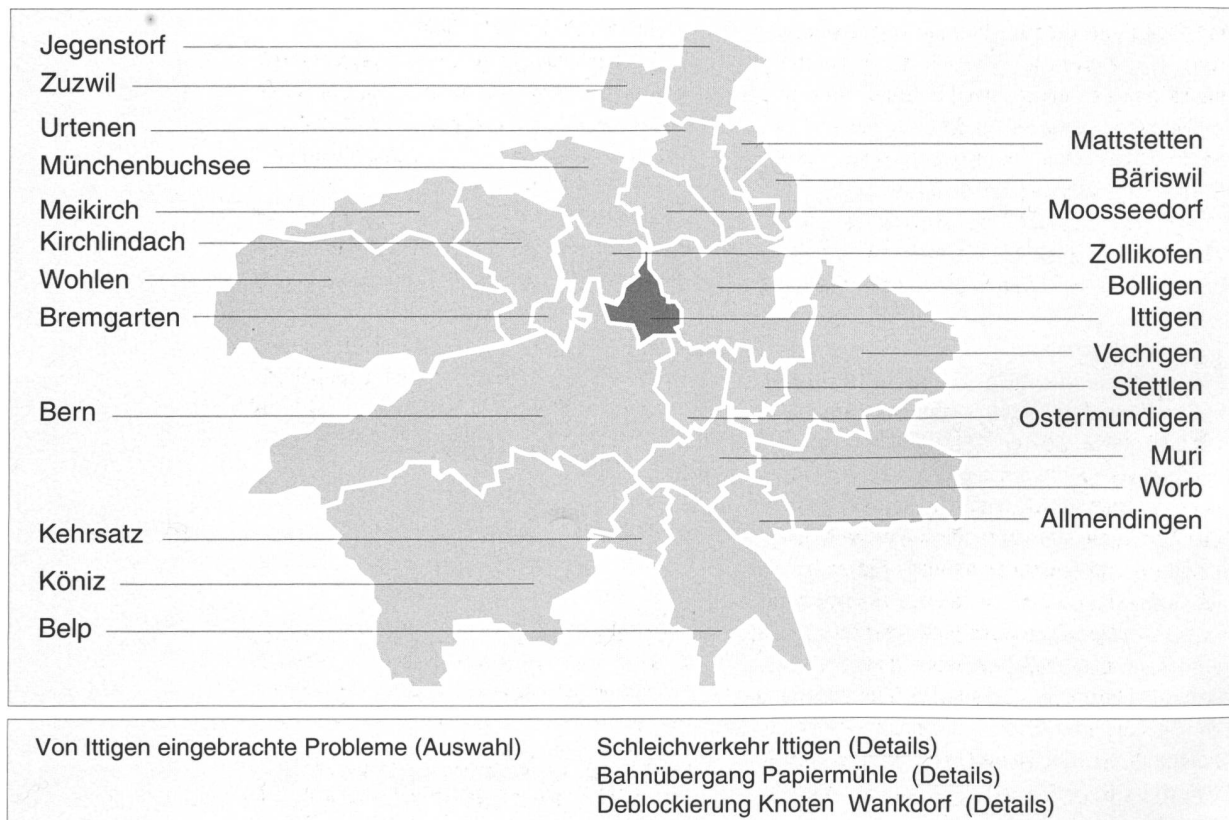
lagen. Dies trifft in besonderem Mass auf die Luft zu. Die Luft von Städten und regionalen Zentren ist bereits heute stark belastet, zusätzliche Belastungen sind nicht erwünscht, und zudem verfolgt der Bund die Absicht, die Emissionen in den nächsten 10 bis 15 Jahren generell zu senken. Diese Hinweise führen rasch zur Frage nach den Möglichkeiten für die Entwicklung einer Region. Können sie die Gemeinden im Rahmen ihrer Ortsplanungen beantworten? Die Region Bern ist zum Schluss gekommen, dass die Behandlung dieser Frage auf regionaler Ebene geschehen sollte. Den Anlass bilden verschiedene in der Region laufende Vorhaben für Einkaufs- und Freizeitzentren. Und die Frage lautet, welche Spielräume für derartige Zentren in der Region bestehen. Können sämtliche Vorhaben realisiert werden oder nicht? Bestehen Grenzen? Welche Risiken bestehen und welche Vorkehrungen sollten deshalb getroffen werden? Welcher Anteil am gesamten Spielraum soll für diese verkehrsintensiven Nutzungen von regionaler Bedeutung reserviert werden?

Die Region Bern beschreitet in diesem Bereich Neuland. Sie sucht einen Weg, aus einer Übersicht heraus den erkundeten Spielraum zu operationalisieren und damit eine aktive Raumplanung zu betreiben. Der regionalen Planung eröffnet sich somit die Chance, ihre Rolle als Vermittlerin zwischen verschiedenen Raumansprüchen frühzeitig wahrzunehmen. Ein Spielraum ergibt sich daraus, dass aufgrund der Zusammensetzung der Motorfahrzeuge mit

immer emissionsärmeren Fahrzeugen eine gesamthafte Abnahme der Emissionen zu erwarten ist. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat dazu eine Prognose erarbeitet. Sie geht davon aus, dass ab 2010 sechs Prozent des Standes von 1990 als Spielraum zur Verfügung stehen, ab 2015 elf Prozent. Natürlich gilt es zu beachten, dass die BUWAL-Prognose von konstanten Fahrleistungen der Motorfahrzeuge ausgeht und dass sie – wie alle Prognosen – keineswegs zutreffen muss. Aus der Sicht der Planung ergeben sich somit zwei Konsequenzen:

- Es ist eine regelmässige Lagebeurteilung erforderlich. Die reale Belastung wird festgestellt und der Spielraum wird aktualisiert.
- Es muss eine Risikoeinschätzung erfolgen, die berücksichtigt, dass zwischen der Idee für ein Einkaufs- und Freizeitzentrum und seiner Inbetriebnahme Zeit vergeht (wenn Änderungen an der Grundordnung erforderlich sind, mehrere Jahre) und nicht alle Ideen und Pläne auch umgesetzt werden.

Zudem steht fest, dass dieser aus der Sicht der CO₂-Emissionen ermittelte, für die gesamte Region geltende Spielraum durch weitere Faktoren eingeschränkt werden kann, z.B. durch Kapazitätsgrenzen im Verkehrssystem oder Überlegungen zur Quartierverträglichkeit. Die Studie hat im Rahmen der Erarbeitung des regionalen Richtplans Pilotcharakter. Teile der Ergebnisse werden in den neuen Richtplan einfließen.



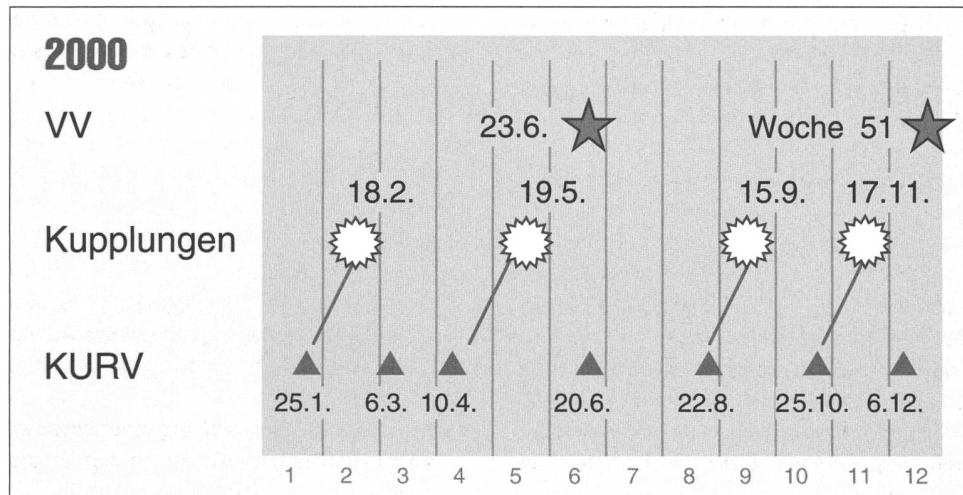


Abbildung 5:
Im Zentrum des Verfahrens stehen im Jahr 2000 vier Kupplungen, deren Programme an den mit schrägen Strichen markierten KURV-Sitzungen verabschiedet werden. Die beiden Hauptversammlungen dienen der formellen Beschlussfassung. Sie finden gut vier Wochen nach einer Kupplung statt.

Die Sache mit den fehlenden Übersichten: «Markenzeichen» verzwickter raumplane- rischer Situationen?

Bei der Erarbeitung des regionalen Spielraumes für die Standorte der Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen zeigte es sich, dass die Beteiligten von verschiedenen Annahmen für ihre Argumentationen ausgingen. Vor allem wurde eingeworfen, dass ein Spielraum überhaupt nicht existiere, weil die Vorhaben bereits zu weit gediehen seien. Eine nähere, systematische Betrachtung zeigte allerdings rasch, dass der «planerische Reifegrad» der einzelnen Standorte erhebliche Unterschiede aufweist. So gibt es zur Zeit nur einen Standort, der sämtliche vom Gesetz verlangten Pläne und Untersuchungen vorweist, während sich andere im Stadium der Vorprüfung durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung befinden und bei wieder anderen noch nicht einmal die erforderliche Änderung der Grundordnung angegangen wurde.

Das Fehlen von wichtigen Übersichten scheint sich geradezu zum Markenzeichen verzwickter raumplanerischer Situationen zu entwickeln.

Das Internet

Die im Verlauf der Erkundungsphase erarbeiteten Materialien sind grundsätzlich internettauglich. Sie werden in der täglichen Zusammenarbeit zwischen der Geschäftsstelle des VRB und den Auftragnehmern bzw. zwischen den Auftragnehmern untereinander benutzt. Sie sollen im Laufe des Jahres im Rahmen des Auftrittes des VRB ins Internet aufgeschaltet werden. Damit wird es für die beteiligten Gemeinden und andere Akteure möglich, sich jederzeit über den Stand der Planung ins Bild zu setzen, neue Zusammenhänge zu erkunden und Hintergrundwissen zu wichtigen Gegenständen («Dossiers») abzufragen bzw. anzureichern.

Die Auftragnehmer

Der Auftrag ging an eine Arbeitsgemeinschaft, die fünf Büros umfasst. Neben den Autoren dieses Beitrags sind Heinz Neuenschwander, dipl. Bau-Ing. ETH, Dr. Ernst Schläppi von CSD-Colombi Schmutz Dorthe AG, Bern, sowie Andy Roduner, Ingenieurbüro Roduner, Schliern, mit von der Partie.

Ein Ausblick

Im laufenden Jahr wird schwergewichtig an den folgenden Gegenständen gearbeitet:

- Räumliche Konkretisierung des Leitbild des VRB
- Wohnen, Arbeiten, Mobilität
Wo soll und kann in der Region gewohnt bzw. gearbeitet werden, wenn man die Belastbarkeit (Umwelt, Kapazität der Verkehrssysteme, Quartier- und Landschaftsverträglichkeit) der Region betrachtet.
- Welcher Anteil am verfügbaren Spielraum soll für die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte und die übrige Entwicklung in den Gemeinden reserviert werden?
- Welche Möglichkeiten gibt es, Fragen der regionalen Raumplanung öffentlichkeitswirksam zu vermitteln?

Literatur

FREISITZER Kurt, MAURER Jakob (Hrsg.): Das Wiener Modell. Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. Empirische Befunde aus einem Grossprojekt. Wien 1985 (vergriffen). Bei den Autoren leihweise erhältlich.

SCHOLL Bernd: Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Schriftenreihe des ORL-Institutes. Zürich 1995.