

Zeitschrift: Jahresbericht der Geographischen Gesellschaft von Bern
Herausgeber: Geographische Gesellschaft Bern
Band: 49 (1967-1969)

Artikel: Raumplanung Bern 1970
Autor: Heller, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-324129>

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: 16.07.2025

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

RAUMPLANUNG BERN 1970

Hans HELLER¹

Mit der Annahme des Dekretes über die Organisation der Baudirektion am 14. September 1967 hat der Grosse Rat des Kantons Bern die Voraussetzungen geschaffen für den Aufbau der kantonalen Planungsorganisation und damit für den Beginn der eigentlichen Kantonsplanung. Dem kantonalen Planungsamt sind im wesentlichen vier Aufgaben übertragen, nämlich

- Beschaffung und Erarbeitung der Planungsgrundlagen
- Begleitung der laufenden Orts- und Regionalplanungen
- Koordination der Planungen auf den verschiedenen Stufen und Sachgebieten
- Aufklärung und Information.

Als beratendes Organ in allen grundsätzlichen Fragen der Kantonsplanung steht dem Regierungsrat und dem Planungsamt die kantonale Planungskommission zur Seite. Ihr gehören neben Politikern und Vertretern der Kantonsteile Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie Fachleute der Planung an.

Auf der Stufe der Ortsplanungen sind zur Zeit rund 130 bernische Gemeinden daran, ihre Planung auf neuen sachlichen Erkenntnissen und rechtlichen Grundlagen aufzubauen und damit die Richtlinien für ihre künftige Entwicklung festzulegen.

Auf regionaler Ebene arbeiten im Sommer 1970 zehn Gemeindeverbände² an interkommunalen Plänen und Entwicklungsproblemen; die Gründung von acht weiteren Gemeindevereinigungen³ steht bevor. In allen diesen Regionen geht es heute darum, zunächst eine gründliche Bestandesaufnahme über die planungsrelevanten Sachverhalte durchzuführen, aufgrund derer dann verschiedene alternative Entwicklungsmöglichkeiten vorzuschlagen sind; die Planungsträger werden in ersten Grundsatzentscheiden darüber zu befinden haben, worauf dann die eigentliche, auf die generelle Zielsetzung ausgerichtete Planungsarbeit einsetzen wird. Gemäss dem neuen kantonalen Baugesetz (vom 7. Juni

¹ Dr. HANS HELLER, Planungsamt des Kantons Bern, Gerechtigkeitsgasse 36, 3011 Bern, Tel. 031 64 40 53.

² Regionalplanungsverein Laufental-Thierstein
Syndicat de communes pour le plan d'aménagement du Plateau de Diesse
Planungsverband Biel-Seeland
Regionalplanungsverein Grenchen-Büren-Oberer Bucheggberg
Regionalplanungsverband Amt Erlach
Planungsverband Östliches Seeland
Planungsverband Region Burgdorf
Planungsverband Region Oberraargau
Regionalplanungsverein Stadt Bern und umliegende Gemeinden
Planungsverein Region Thun

³ Clos du Doubs
Freiberge
Oberes Emmental
Kiesental
Aaretal
Gürbetal
Jungfrauregion
Oberer Brienzensee-Haslital

1970) werden diese regionalen Pläne materiell wenigstens die Nutzungsordnung (regionale Nutzungspläne, Landschaftspläne, Erholungspläne) und die Gestaltung des Verkehrsnetzes (regionaler Verkehrsrichtplan) betreffen; rechtlich werden es Richtlinien für die Ortsplanungen sein, welche die Grundeigentümer nicht binden. Verbindlich geordnet dagegen wird die Regionalplanung in den regionalen Überbauungsplänen, welche die öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverbände für die folgenden Sachgebiete festlegen können:

- a) Freiflächen für öffentliche Werke von regionaler Bedeutung, insbesondere für Anlagen der Wasser- und Energieversorgung, der Abwasserreinigung und der Abfallbeseitigung;
- b) regionale Strassen und sonstige Verkehrsanlagen;
- c) Grünflächen, Erholungsräume und andere Schutzgebiete von regionaler Bedeutung;
- d) regionale Industriezonen.

Durch das neue Baugesetz wird auch der Regierungsrat verpflichtet, Richtpläne zu erlassen, welche die im kantonalen und überregionalen Interesse anzustrebenden Planungsziele, insbesondere der Verkehrsplanung und der Entwicklungsplanung in genereller Weise darstellen. Die kantonalen Richtpläne dienen als Grundlage für die Prüfung der Zweckmässigkeit von regionalen und kommunalen Vorschriften und Plänen. Für die Grundeigentümer sind sie nicht bindend.

Das Schwergewicht auf kantonaler Ebene liegt einstweilen bei der Beschaffung und Präsentation der planerischen Entscheidungsgrundlagen. Die kantonale Planungskommission hat mit Rücksicht auf das Postulat der Wirtschaftsförderung bei diesen Arbeiten Prioritäten für eine Fremdenverkehrsplanung (kurzfristige Massnahmen) und für eine industrielle Entwicklungsplanung (langfristige Massnahmen) festgelegt.

Nun sind zunächst einige für alle Sachplanungen grundlegende Problemkreise abzuklären. Am Anfang steht die Einsicht, dass unser vielgestaltiger, geographisch stark gekammerter und sozio-ökonomisch komplexer Kanton eine Bearbeitung als Einheit nur in den seltensten Fällen gestattet. Andererseits ergibt ein nach den 492 Gemeinden differenzierter Plan ein verwirrend vielfältiges und unruhiges Bild, das weder einen rasch orientierenden Überblick über das gesamte Kantonsgebiet, noch einen Vergleich zwischen einzelnen Kantonsteilen leicht zulässt. Weil auch die historisch-administrativen Amtszirke sehr oft nicht mehr mit den heute gegebenen räumlichen Lebens- und Wirtschaftseinheiten übereinstimmen, drängt sich eine Regionalisierung des Kantonsgebietes sowohl für die Planung als auch für statistische und andere Grundlagenarbeiten auf. Ein entsprechender Vorschlag, der als Arbeitshypothese und Diskussionsgrundlage dient, liegt vor; er wurde in dieser Eigenschaft schon eifrig angesprochen und bereits einige Male berechtigten Ansprüchen angepasst. Im Hinblick auf die Neufassung des kantonalen Gemeindegesetzes, das den regionalen Institutionen sehr starke Beachtung schenkt, kommt dieser Vorarbeit besondere Bedeutung zu.

Ebenso primäre und allgemeine Grundlagenarbeit bildet die Beschäftigung mit der Bevölkerung, insbesondere mit deren Grösse, Verteilung und Zusammensetzung in den kommenden Jahren, für die wir planen. Hier geht es nicht um eine blosse Bevölkerungsprognose durch Trendextrapolation, was umso fraglicher wird, je kleiner das Bezugsgebiet ist, sondern um die Erkenntnis, welche Bevölkerungszahl und wieviele Arbeitsplätze für

einen künftigen Zeitpunkt vernünftigerweise anzustreben sind. Zumindest für Ortsplanungen liegt im Entscheid über diese Grundsatzfrage denn auch das Schwergewicht und die grosse Kunst (der Rest ist dann eine Funktion dieses Entscheides, gleichsam gutes Planungshandwerk nach gegebenen Methoden und Richtlinien); dabei wird die Bestimmung dieses Planungszieles wesentlich abgesichert und erleichtert, wenn die Prognose bzw. das Planungsziel für den übergeordneten Raum bekannt ist. Anzustreben ist deshalb ein kantonales Bevölkerungsmodell, das auf der Regioneneinteilung aufbaut und möglichst alle Einflussfaktoren berücksichtigt. Dabei interessieren besonders auch die künftigen Flächen- und Versorgungsansprüche des wohnenden, arbeitenden, verkehrenden und sich erholenden Menschen und damit im Zusammenhang die Sorge um Schutz und Pflege der Landschaft mit ihren für das Fortbestehen der Menschen lebenswichtigen natürlichen Werten.

Das Arbeitsmodell der Kantonsplanung sieht also vor, dass aufgrund des durch die Entscheidungsträger gutgeheissenen Bevölkerungsmodells der kantonale Siedlungsplan entstehen wird, aufgrund der Vorbehalte von Seiten des Umweltschutzes der Landschaftsplan und aufgrund weiterer Flächenanalysen ein ergänzender Wirtschaftsplan, die alle inhaltlich aufeinander abzustimmen sind. Bis zum Vorliegen erster Entwürfe dürften ein bis zwei Jahre, bis zur Genehmigung als kantonale Richtpläne im Sinne von Artikel 92 des neuen Baugesetzes aber fünf bis sechs Jahre verstreichen. In einer zweiten Etappe, die vor dem Abschluss der eben erwähnten Arbeiten beginnen wird, sollen die technischen Ergänzungspläne wie Verkehrsplan, Versorgungsplan usw. erstellt werden, alle als Funktion und in Ergänzung von Siedlungs-, Landschafts- und Wirtschaftsplan, diese aber auch in Einzelheiten beeinflussend, so dass als Ergebnis schliesslich ein vollständiger Satz kantonalen Richtpläne vorliegen dürfte, welche die gesamten Ziele und Massnahmen kantonalen Entwicklungsplanung koordiniert enthalten.

Beim eigentlichen Planungsvorgehen ist zu berücksichtigen, dass einerseits die zu erfassende Materie (nämlich die gesamte physische Umwelt) so vielfältig und komplex ist, andererseits aber die demokratischen Entscheidungsvorgänge unseres staatspolitischen Systems so differenziert, dass spezifische Arbeitsmethoden und Verfahrensweisen notwendig werden. Eine grosse Menge von Sachverhalten (Zustände, Veränderungen, Beziehungen) in Landschaft und Gesellschaft ist einzufangen und darzustellen. Die Instanzen, die anhand der Grundlagen die Entscheide zu fällen haben, sind indessen in den seltensten Fällen Fachleute und werden vor allem die Zeit nicht aufbringen können oder wollen, um sich in eine Unmenge von Einzelheiten zu vertiefen. Es geht also darum, die wirklich planungsrelevanten Merkmale hervorzuheben und für jede Stufe den Detaillierungsgrad zu finden, der einerseits für die Entscheide eine seriöse Basis darstellt, andererseits aber den Blick auf die Gesamtzusammenhänge im Landschaftsganzen frei lässt.

Zur Bewältigung dieser recht anspruchsvollen Arbeit sollen die modernen technischen und wissenschaftlichen Hilfsmittel angewendet werden. Für die flächenbezogene Erfassung der Ergebnisse aus Volkszählungen und andern Erhebungen wird zur Zeit im Kantonsgebiet eine landesplanerische Datenbank nach dem Hektar-Raster-System eingeführt, welche eine zeit- und raumgerechte, elektronische Bearbeitung der anfallenden Informationen erlaubt. Für die Methodik des eigentlichen Planungsprozesses werden die Erkenntnisse aus den Disziplinen der Operations Research (Systemforschung, Entscheidungstheorie, Netzpläne usw.) zunutze gemacht.

Zur Orientierung der unmittelbar angesprochenen Stellen sowie weiterer allgemein interessierter Kreise hat das kantonale Planungsamt mit einem bernischen Planungsatlas im Sommer 1969 eine eigene Publikationsserie eröffnet mit Daten über die Bevölkerung im Kanton Bern. Weitere Bände werden in loser Reihe folgen, so der zweite im Herbst 1970; er wird über die bernische Wirtschaftsstruktur aufgrund der Betriebszählung 1965 und der Landwirtschaftszählung 1969 Auskunft geben. Später sollen auch Planungsvarianten und Besiedlungsmodelle auf diese Weise publik gemacht werden. Spätestens dann dürfte sich das Bedürfnis nach einer stark vereinfachenden und popularisierenden Darstellungsart einstellen, die in grössern Mengen verteilt werden könnte. Auf die andere Seite hin wird das Planungsamt eine Reihe von detaillierten Planungsgrundlagen sammeln, die nicht primär für die Veröffentlichung bestimmt sind, aber interessierten Stellen auf dem Amt zur Einsicht offenstehen.

Der Informations- und Aufklärungstätigkeit wird stets eine grosse Bedeutung zukommen. Denn wohl können die objektiv-wissenschaftlich tätigen Organe der Amtsstellen und beigezogenen Universitätsinstitute die Bedeutung von alternativen Planungszielen klarstellen, indem sie nämlich festhalten, welche Mittel und Massnahmen zu ihrer Realisierung erforderlich wären, welche Auswirkungen ihre Verwirklichung hätte, welche andern Ziele sie ausschliessen, wo Konflikte entstehen können, welche übergeordneten und nebengeordneten Ziele gleichzeitig verfolgt werden usw. Mit wissenschaftlichen Methoden kann man auch übergeordnete Ziele in untergeordnete Ziele, in Teilziele zerlegen. Der Wissenschaftler kann aber diese übergeordneten Ziele nicht selber eruieren; er kann höchstens Vorschläge machen für die Formulierung von Planungszielen; der grundsätzliche Entscheid und damit die Übernahme der Verantwortung aber liegen bei den politischen Stellen, letzten Endes beim Souverän.