Zeitschrift: Jahrbuch der Geographischen Gesellschaft Bern
Herausgeber: Geographische Gesellschaft Bern
Band: 53 (1977)

Artikel: Regionalplanung Erlach und östliches Seeland (EOS)
Autor: Berz, Bruno / Burkhalter, Rudolf / Hartmann, Rudolf
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-960309

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: 12.07.2025

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

Regionalplanung Erlach und östliches Seeland (EOS)

Bruno Berz[1], Rudolf Burkhalter[2] und Rudolf Hartmann[3]

1 Einleitung

Regionalplanung, regionales Denken, Planen und Handeln ist im bernischen Seeland nicht Erfindung erst der späten 60er und der 70er Jahre. Triebkräfte regionaler Pionierleistungen brachte das Seeland bereits im letzten Jahrhundert hervor, als das einmalige Werk der I. Juragewässerkorrektion in Angriff genommen wurde. Die II. JGK folgte 1962, und seither sind umfangreiche Meliorationen und Güterzusammenlegungen im Gange, welche aus dem einstigen Überschwemmungsgebiet eine fruchtbare, ertragreiche Kulturlandschaft schaffen.

Die Zielsetzungen und weitsichtigen Initiativen einzelner Persönlichkeiten und Gemeindebehörden führten in den letzten 20 Jahren zu wichtigen Werken regionaler Bedeutung, deren Fehlen man sich heute kaum mehr vorstellen kann. Erwähnt seien hier vor allem die zahlreichen Gemeindeverbände, Vereine und Institutionen, welche jeweils in ihrem spezifischen Bereich überkommunale Zusammenarbeit pflegen und auf ihre Weise regionales Denken und Handeln praktizieren.

Das wirtschaftliche und demographische Wachstum der Nachkriegsjahre und die zunehmende Mobilität der Gesellschaft haben zu immer stärkeren Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten unter den Gemeinwesen und Gebietskörperschaften aller Stufen geführt – auch im bernischen Seeland.

Das Gebiet ist nicht mehr nur Lebensraum für die ansässigen Bewohner, welche hier wohnen, arbeiten, zur Schule gehen, Sport treiben, sich pflegen oder betreuen lassen, sondern gleichzeitig auch Erholungsraum für die Bewohner der dicht besiedelten Stadt- und Agglomerationsgemeinden, Durchgangsraum für die zahllosen Schul-, Arbeits- und Freizeitpendler und dank seiner natürlichen Gegebenheiten landwirtschaftlicher Produktionsraum von nationaler Bedeutung, Reservoir unschätzbarer Wasservorkommen und nicht zuletzt reizvoller Teil einer zusammenhängenden Landschaft «Mittelland».

Hinter diesen vielfältigen Gegebenheiten, Bedürfnissen, direkten oder indirekten Nutzungsansprüchen an die Region schlechthin, stehen Menschen: Kinder, Jugendliche, Erwachsene, Berufstätige, Sporttreibende, Betagte, Erholungssuchende, Steuerzahler, Landwirte, Lehrende, Lernende ... steht die Gemeinschaft der Einwohner einer einzelnen Gemeinde, einer Teilregion, der gesamten Region und ihrer benachbarten Gebiete.

1 Bruno BERZ, Dipl. Arch. SIA, Raumplaner BSP; BERZ + DROUX, Monbijoustr. 29, 3011 Bern
2 Rudolf BURKHALTER, Geograph, Mitarbeiter in Fa. BERZ + DROUX, Bern
3 Rudolf HARTMANN, Dipl. Ing. ETH, Verkehrsingenieur, Bern

Die Bewältigung der komplexen Probleme lässt keine Improvisation mehr zu, und die schwindenden Ressourcen (Land, Rohstoffe, finanzielle Mittel) zwingen die Behörden zum vorausschauenden Denken, d.h. zum Planen und zum zielgerichteten Handeln. Oft lassen sich jedoch raumbedeutsame Konflikte oder Probleme, wie z.B. die Linienführung einer Autobahn, der Standort einer Schulanlage, die Verbesserung von Verkehrsbeziehungen usw. durch die einzelnen betroffenen Gemeinden gar nicht mehr erfassen, und auch eine Lösung ist nur auf regionaler Ebene möglich.

Die hierzu notwendigen Grundlagen und Entscheidungshilfen zu erarbeiten, ist eine der wichtigsten Aufgaben regionaler Raumplanung.

Aufgaben, Ziele und Instrumente der Regionalplanung

Die Aufgaben regionaler Planung sind sehr vielfältig und je nach den Gegebenheiten von unterschiedlicher Bedeutung. In der Region EOS standen die folgenden Aufgaben im Vordergrund:

- Erarbeitung von Planungshilfen und Entscheidungsgrundlagen auf regionaler Ebene für die Ortsplanungen.
- Erarbeitung eines regionalen, gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes als Grundlage für die eigentliche Raumplanung.
- Erarbeitung der regionalen Richtpläne gemäss Art. 88 des Kantonalen Baugesetzes und weiterer Instrumente der Raumordnungspolitik.

Die verschiedenen Aufgaben, welche die Regionalplanung zu erfüllen hat, dienen im wesentlichen:

der Sicherstellung einer den übergeordneten, regionalen Zielen entsprechenden, auf Gemeindeebene koordinierten Raumordnung,

der Förderung des Regionalbewusstseins und der Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter den Gemeinden als grundlegender Voraussetzung für die Lösung der gesamt- und teilregionalen Aufgaben und Probleme,

der Integration der Raumplanung als eines unentbehrlichen Führungsinstrumentes in die Politik der Verbandsgemeinden, d.h. der Förderung der Raumordnungspolitik als permanenter öffentlicher Aufgabe.

Die praktische Nutzanwendung und Nutzbarmachung der Raumplanung, d.h. die Raumordnungspolitik, erfordert nebst der Einsicht und dem Willen der Öffentlichkeit auch geeignete Instrumente:

Richtpläne. Zweck, Inhalt und Rechtswirkung regionaler Richtpläne sind im Kantonalen Baugesetz und in der Bauverordnung festgelegt. In der Regel werden für verschiedene Sachbereiche, z.B. Landschaft, Verkehr usw., separate Richtpläne erstellt. Die Summe solcher (Teil-) Richtpläne bilden den regionalen Gesamtrichtplan. Die regionalen Richtpläne sind für den Grundeigentümer nicht bindend. Für Behörden, Planungs- und Verwaltungsstellen gelten die Inhalte genehmigter Richtpläne (Richtlinien, Ziele, Massnahmen) jedoch als verbindliche Anweisungen.

Richtlinien. Diese sind in der Regel Bestandteil eines Richtplanes und werden häufig zusammenfassend als Richttext bezeichnet. Richtlinien bestimmen den Inhalt planerischer, organisatorischer oder technischer Massnahmen und deren zeitliche Realisierung.
Konzepte. Konzepte beinhalten generelle Zielrichtungen und Massnahmenbereiche für ein bestimmtes Gebiet (z.B. Wirtschaft, Siedlung, Verkehr, Schulen). In dieser Form sind Konzepte Grundlage und Vorstufe zu Richtplänen. In der praktischen Anwendung dienen Konzepte als erste Entscheidungshilfe einzelner Sachfragen aus der Sicht übergeordneter Zusammenhänge und Gesamtlösungen.
Empfehlungen. Diese ergänzen in der Regel die Richtpläne und Richtlinien und beinhalten Hinweise zur Planung, Anregungen, Ideen, Vorschläge usw. zur Verwirklichung bestimmter Ziele bzw. Richtplaninhalte.

2 Die Regionalplanung EOS (Erlach + östliches Seeland)

2.1 Die Region

Das Gebiet der Region Amt Erlach und östliches Seeland umfasst die Gemeinden der Amtsbezirke Erlach, Aarberg (ohne Meikirch) sowie einzelne Gemeinden aus den Bezirken Nidau, Büren und Fraubrunnen und liegt eingebettet zwischen Neuenburgersee-Bielersee-Bucheggberg und Frienisberg. Träger der regionalen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung sind die Landwirtschaft mit Schwergewicht im westlichen Amt Erlach und der industriell-gewerbliche Sektor mit Schwergewicht im östlichen Teil der Region, insbesondere im Raume Lyss/Aarberg.

Das westliche Seeland, durch die Juragewässerkorrektionen und die anschliessenden Gesamtmeliorationen zu einem immer fruchtbareren und ertragreicheren Landwirtschaftsgebiet geworden, grenzt an die Kantone Freiburg und Neuenburg und weist nur in beschränktem Masse Beziehungen zu diesen benachbarten Gebieten auf. Demgegenüber steht die östliche Teilregion durch ein vielfältiges System funktionaler Verflechtungen in enger Beziehung zu den angrenzenden städtischen Regionen Biel und Bern. Als Ausläufer der Agglomeration Biel und wie ein Riegel schiebt sich in diesen produktionsorientierten Landwirtschaftsraum ein Siedlungsgürtel mit stark industriell-gewerblicher Komponente, umfassend die Ortschaften Worben, Busswil und Lyss, entlang der Achse Biel/Bern. Zusammen mit Aarberg, dem traditionellen Marktflecken und Zentrum der Landwirtschaft, bildet der Industrieschwerpunkt und Verkehrsknotenpunkt Lyss das Zentrum der Region.

2.2 Die Organisation der Regionalplanung

Bereits im Jahre 1967, also noch bevor im Kanton Bern das neue Baugesetz in Kraft gesetzt und damit die Pflicht zur Planung auf kommunaler und regionaler Ebene eingeführt wurde, haben sich die 12 Gemeinden aus dem Amt Erlach zum gleichnamigen Planungsverband und 20 weitere Gemeinden aus den übrigen erwähnten

Amtsbezirken zum Planungsverband östliches Seeland zusammengeschlossen (Abb. 1).

Die enge organisatorische und administrative Zusammenarbeit der beiden benachbarten Planungsverbände und vor allem die gemeinsamen Probleme, welche sich in den ersten Jahren der Planung aus den Arbeiten der Bestandesaufnahmen herauskristallisierten, führten 1973 zur Fusion der beiden Vereine zum Regionalplanungsverband Erlach und östliches Seeland (RPV EOS). Der Regionalplanungsverband EOS bildet heute, als Verein im Sinne von Art. 60ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, ideeller, administrativer und planungstechnischer Träger der Regionalplanung. Kanton und Bund leisten Beiträge an die Aufwendungen des Planungsverbandes in der Höhe von zusammen 60 % der gesamten Planungskosten.

Die Kompetenzen des privatrechtlich organisierten Planungsverbandes beschränken sich im wesentlichen auf die Planung, d.h. auf das Bereitstellen der notwendigen Entscheidungshilfen und Instrumente (Richtpläne, Richtlinien, Empfehlungen, usw.) für die Lösung von raumbedeutsamen regionalen Problemen, bzw. für die Realisierung regionaler Werke. Die Durchsetzung regionaler Gesamtplanung wie auch die Realisierung einzelner Sachplanungen ist der Freiwilligkeit und Solidarität der Mitgliedgemeinden anheimgestellt. Praktische Möglichkeiten der Durchsetzung regionaler Ziele und Massnahmen sowie Schwierigkeiten, die dabei auftreten können, werden in Kapitel 6 behandelt.

Wichtigstes Organ des RPV ist die Delegiertenversammlung, in welcher die 32 Verbandsgemeinden durch ihre Delegierten über die regionalen Konzepte, Entwicklungsprogramme und -pläne sowie über die regionalen Richtpläne und Massnah-

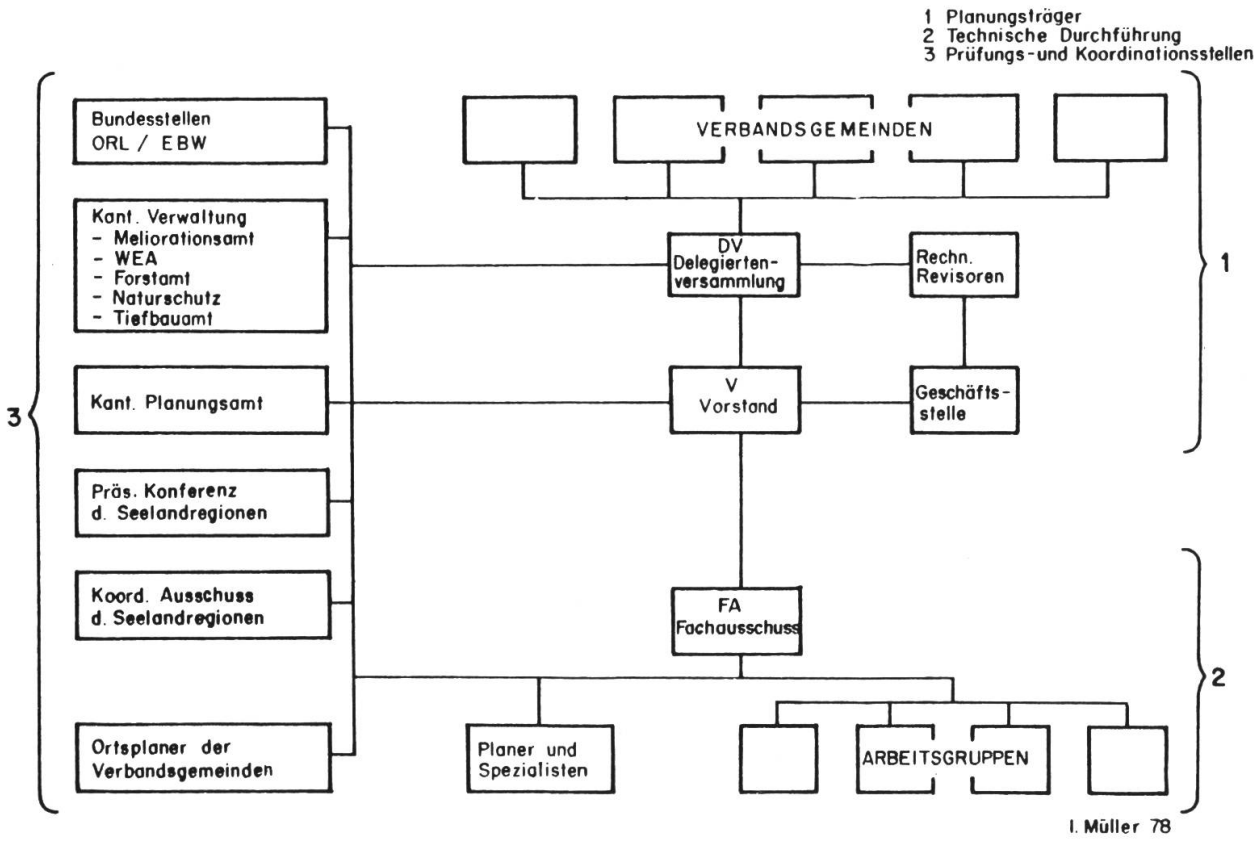


Abbildung 1 Organisation der Regionalplanung Amt Erlach und östl. Seeland

men beschliessen. Im Vorstand des RPV sind ebenfalls sämtliche Gemeinden der Region vertreten.

In der Absicht, die regionalplanerischen Arbeiten in der Bevölkerung besser und auf breiterer Basis zu verankern, sind bereits im Verlaufe der Inventarisationsphase insgesamt 9 Arbeitsgruppen gebildet worden, die unter der Leitung des Fachausschusses die Arbeiten des beauftragten Planungsbüros beratend begleiten und in fachtechnischer Hinsicht aus dem eigenen, regionalen Erfahrungsbereich heraus kritisch beurteilen. Daneben erfüllen die Arbeitsgruppen wichtige Teilaufgaben in der Bearbeitung von regionalen Koordinations- und Organisationsproblemen, vor allem im Bereich der sozialen und technischen Infrastrukturplanung (öffentliche Bauten und Anlagen, Schulen, Altersheime, usw.). In den Arbeitsgruppen wirken Fachleute aus allen Teilgebieten und Bevölkerungsschichten der Region mit.

2.3 Der Ablauf der Regionalplanung EOS im Überblick

Die Erarbeitung der regionalen Richtpläne erfolgte schrittweise in verschiedenen Etappen, in deren Verlauf die «Daueraufgaben» Partizipation der Gemeinden, Information der breiten Öffentlichkeit und Koordination mit unter- und übergeordneten Planungen stets einen breiten Raum einnahmen und das Gerüst der praxisorientierten Regionalplanung bildeten (Abb. 2).

In der Phase «Übersicht» (1970–1974) wurde aufgrund umfangreicher Bestandesaufnahmen und eingehender Analysen in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie/Gewerbe und demografische Entwicklung vorerst ein regionales «Entwicklungskonzept Bevölkerung und Wirtschaft» erarbeitet, welches die Zielrichtung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung der Region für die nächsten 15–25 Jahre umschreibt.

Im «Entwurf zum regionalen Gesamtplan» wurden gleichzeitig die räumlichen Auswirkungen des Entwicklungskonzeptes wie auch die notwendigen raumplanerischen Massnahmen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zur Darstellung gebracht. Entwicklungskonzept und Gesamtplan wurden anschliessend in der sog. Phase der «politischen Konsolidierung» (1975/76) mit den Verbandsgemeinden, verschiedenen regionalen Interessengruppen, mit den Nachbarregionen und dem Kanton diskutiert, bereinigt und schliesslich durch die Delegiertenversammlung des RPV EOS als Grundlage für die Ausarbeitung der regionalen Richtpläne beschlossen.

Die detaillierte Ausarbeitung der Richtpläne «Landschaft und Siedlung» sowie «Verkehr» und die Konkretisierung verschiedener Konzepte im Fachbereich öffentliche Bauten und Anlagen erfolgte in der Phase «Richtplanung» (1977/78).

Neben der Durchführung der ordentlichen Planungsarbeiten hatte der RPV EOS in zahlreichen Fällen die notwendigen Entscheidungshilfen zu aktuellen regionalen oder teilregionalen Problemen zu erarbeiten oder dringende Aufgaben zu lösen. Als Beispiel sei hier die Planung, Organisation und Durchführung des regionalen Kehrichtsammel- und Transportdienstes erwähnt.

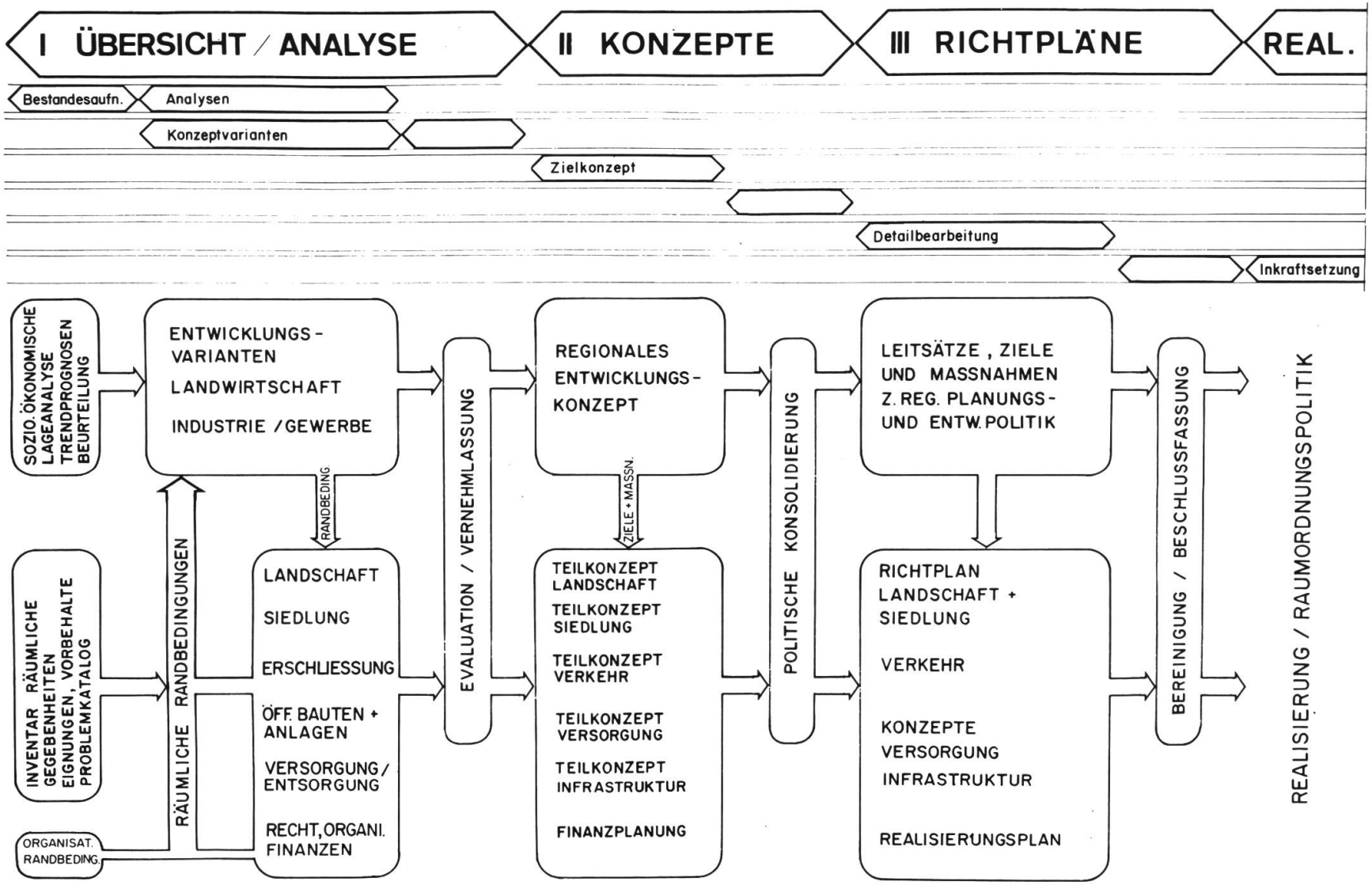


Abbildung 2 Vereinfachtes Ablaufschema zur Regionalplanung EOS (Erarbeitung der regionalen Richtpläne; detaillierte Teilausschnitte siehe Abbildungen 3 und 4)

2.4 Die Beteiligung der Gemeinden

Die Aktivierung einer direkten Beteiligung der Region, d.h. weniger der Gemeindebehörden als der Bevölkerung, am Planungsgeschehen und an der Zielformulierung ist ein ausserordentlich schwieriges Unterfangen. Einmal liegen dem Bürger regionale Probleme entfernter als analoge Fragestellungen auf lokaler Ebene, und zudem fehlt der Anreiz direkter Investitionshilfe durch Bund und Kanton, wie sie in den Bergregionen nach Durchführung der Regionalplanung aufgrund der Investitionshilfe-Gesetzgebung erwartet werden kann. Kritischen Beobachtern entgeht zudem auch nicht, dass es dem privatrechtlich organisierten Planungsverband oft an Durchschlagskraft und Durchsetzungsvermögen fehlt und dass dieser, vor allem wenn neue Wege beschritten werden sollten, nicht immer die notwendige Unterstützung von aussen erhält. Dass eine Beteiligung der Betroffenen am Planungsvorgang trotz dieser Schwierigkeiten und selbst in komplexen Fragen möglich und sinnvoll ist, möge das Vorgehen in der *Erarbeitung des regionalen Entwicklungskonzeptes* zeigen: Das regionale Entwicklungskonzept, dessen wichtigste Inhalte in Kapitel 3 dargestellt werden, bildet die eigentliche Grundlage regionaler Raumplanung und Raumordnungspolitik. Von Anfang an stand deshalb fest, dass für die Erarbeitung ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren gewählt werden musste, um eine Meinungs- und Willensbildung auf möglichst breiter Ebene erreichen zu können.

Die Bestimmung des regionalen Entwicklungskonzeptes «Bevölkerung und Wirtschaft» erfolgte in drei Stufen, in deren Verlauf eine immer stärkere und breitere Beteiligung der Regionsgemeinden und – im Rahmen des Möglichen – auch der Bevölkerung angestrebt wurde.

Erste Stufe: Rohentwurf eines regionalen Entwicklungskonzeptes mit Varianten durch die beauftragten Planer und Fachberater.

Die Mitarbeit der Region blieb im wesentlichen noch auf einzelne Spezialisten beschränkt, welche halfen, die Grundlagen und den möglichen Zielrahmen der regionalen Entwicklung zu erarbeiten.

Zweite Stufe: Nachvollzug und Überprüfung des Rohentwurfes und Bestimmung eines Zielkonzeptes durch die Arbeitsgruppen des RPV EOS. Die Arbeitsgruppen «Bevölkerung und Wirtschaft» sowie «Landwirtschaft» haben nach individuellem Studium der Unterlagen während insgesamt 20 Arbeitssitzungen und unter Beizug von Fachberatern und interessierten Kreisen aus der Bevölkerung (Landwirte, Gewerbetreibende, usw.) die Entwicklungsvarianten kritisch geprüft, beraten, ergänzt und modifiziert und schliesslich ein Zielkonzept für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Region formuliert.

Dritte Stufe: Meinungsbildung und politische Konsolidierung in den Verbandsgemeinden.

In einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren wurden die Grundlagen, die Zwischenergebnisse und das ausgewählte Zielkonzept in allen Verbandsgemeinden den Behörden vorgestellt. Vor allem in kleineren Gemeinden konnte auch die Bevölkerung durch Orientierungsversammlungen und Aussprachen in die Diskussion miteinbezogen werden. Die Vernehmlassung brachte schliesslich weitere Modifikationen und Ergänzungen zum ausgewählten Zielkonzept der Arbeitsgruppen

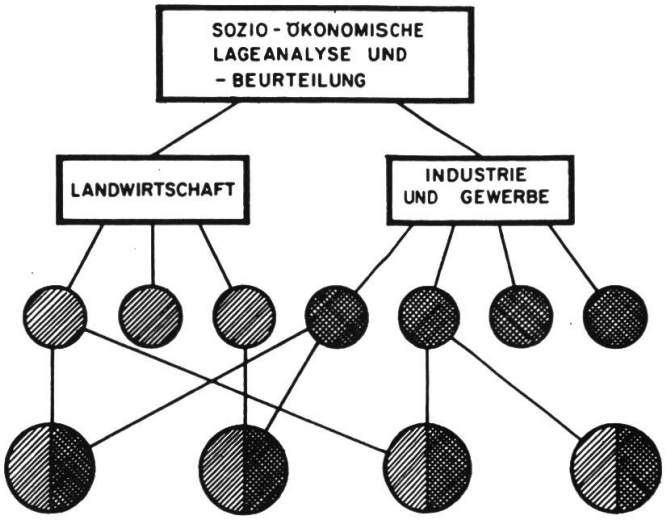
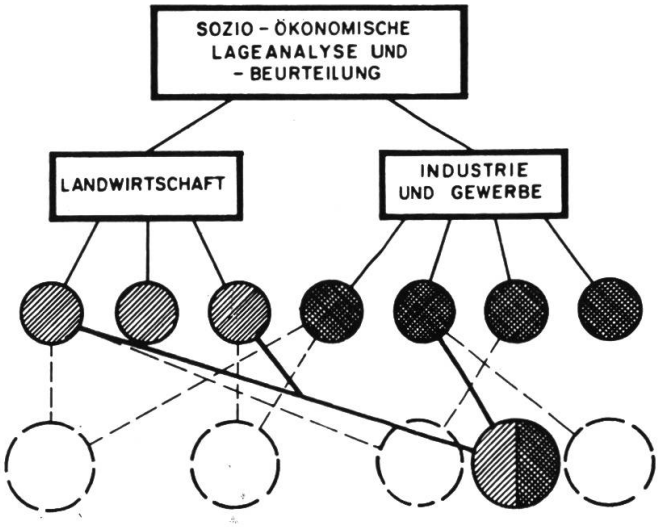
Phase I : Entwurf eines Entwicklungskonzeptes in vier Varianten	Planer und Spezialisten
	Bestandesaufnahmen Analyse (IST-Zustand) Ziele (SOLL-Zustand) Entwicklungsvarianten (Massnahmen) Entwicklungskonzept (4 Varianten)
Phase II : "Nachvollzug" des Entwurfes und Erarbeitung eines Zielkonzeptes	Arbeitsgruppen, Fachberater, Landwirte, etc. aus der Region
	Basisinformation Detailinformation Diskussion und Beurteilung des IST-Zustandes und der Ziele Beurteilung und Wahl der Zielvarianten Zielkonzept

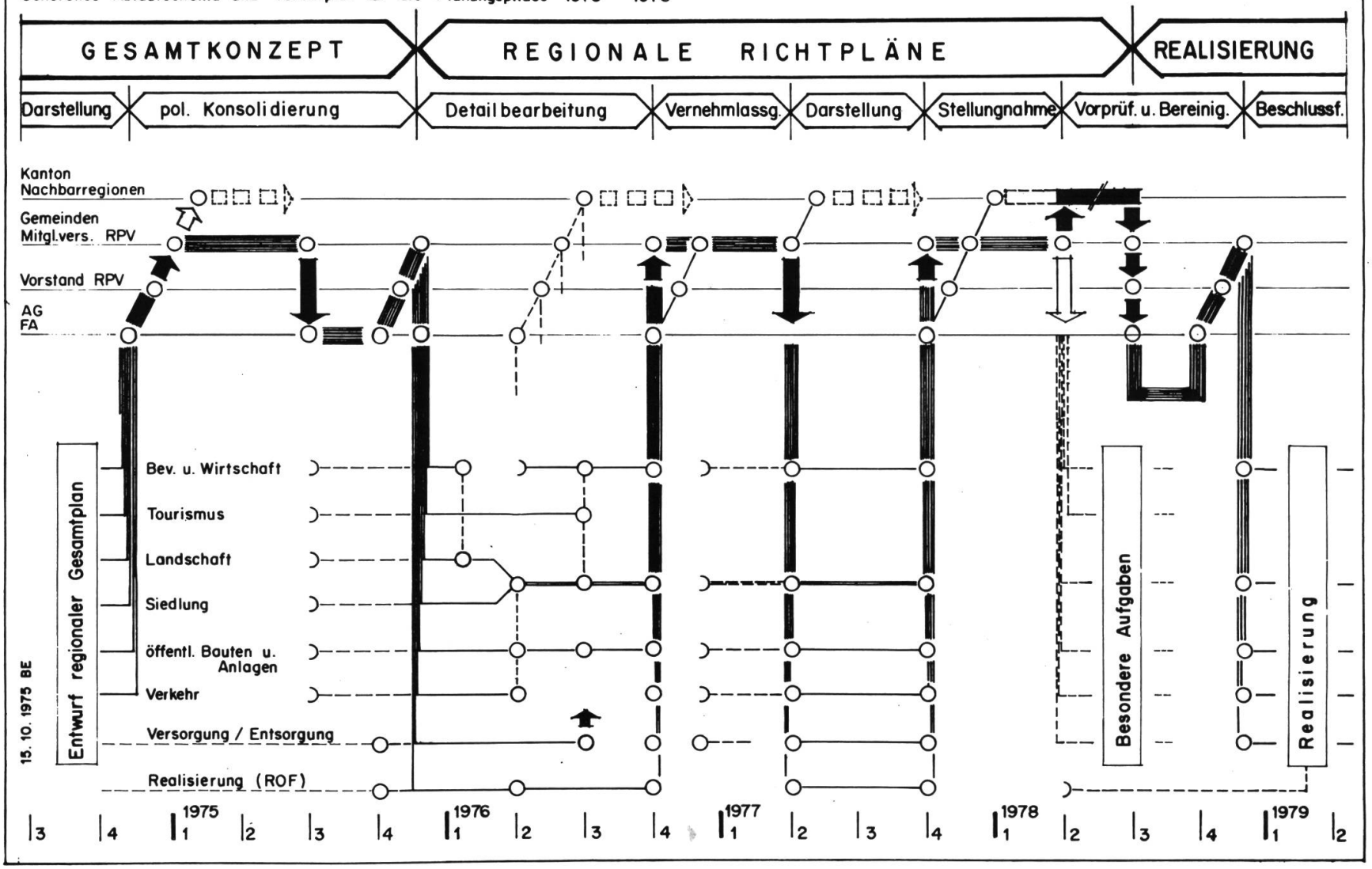
Abbildung 3 Die Erarbeitung des regionalen Entwicklungskonzeptes

Abbildung 4

REGIONALPLANUNG EOS

Abschluss "Basisinhalt" (Richtpläne)

Generelles Ablaufschema und Terminplan für die Planungsphase 1976 – 1978



und gipfelte in Beschlüssen der Verbandsorgane, in welchen die Ziele und Massnahmen der regionalen Planungs- und Entwicklungspolitik festgelegt wurden.

Wenn letztlich auch nur ein sehr beschränkter Teil der Bevölkerung durch das Vernehmlassungsverfahren hatte erreicht werden können, so hat sich der recht aufwendige Prozess der Meinungsbildung und politischen Konsolidierung doch gelohnt, indem sich schliesslich alle Verbandsgemeinden zum Entwicklungskonzept äusserten. Nicht weniger als 28 der insgesamt 32 Regionsgemeinden, vereinzelt mit bestimmten Vorbehalten, befürworten und unterstützen das regionale Entwicklungskonzept. Das transparente und nachvollziehbare Zustandekommen des regionalen Entwicklungskonzeptes ist aus der Abb. 3 ersichtlich.

2.5 Die Information der Öffentlichkeit

Die Möglichkeiten der Beteiligung breiterer Kreise am Planungsgeschehen auf regionaler Ebene bleiben beschränkt. Umso wichtiger ist die ständige und umfassende Öffentlichkeitsarbeit im Ablauf der Planung, insbesondere auf Gemeindeebene, aber auch zwischen den Organen des Planungsverbandes und den Verbandsgemeinden. Damit die Öffentlichkeitsarbeit nicht in blosser «Einweg-Information» stecken bleibt, sondern Reaktionen, Kritik und damit Mitdenken und Mitbestimmung auslösen, ist diese als fester Bestandteil der Planungsarbeiten in den Planungsprozess integriert. Abb. 4 zeigt einen Teilausschnitt aus dem Planungsablauf. In periodischen sog. Vernehmlassungsphasen werden die Zwischenergebnisse der Planungsarbeiten in den Verbandsgemeinden zur Diskussion gestellt, Stellungnahmen und Mitberichte eingeholt und in die weiteren Planungsarbeiten miteinbezogen. Planung und Information bleiben auf diese Weise in einem ständigen Kreislauf. Diesen in Bewegung zu halten, ist für alle Beteiligten eine notwendige, anspruchsvolle Daueraufgabe im Rahmen der Regionalplanung. Öffentliche Orientierungsversammlungen, Vorträge, Presseartikel, usw. erfüllen dabei wichtige Hilfsfunktionen, ersetzen aber niemals das direkte Gespräch mit den verantwortlichen Behörden auf Gemeinde- und Kantonsebene.

3. Das regionale Entwicklungskonzept

3.1 Die Grundlagen

Die umfangreichen Analysen des vorhandenen demographischen und wirtschaftlichen Potentials der Region, die zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten herangezogenen Trendprognosen, die verschiedenen sektoralen Entwicklungsvarianten, welche als Grundlage für die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes dienten, können im Rahmen dieses Berichtes nicht umfassend dargestellt werden. Die zusammenfassende Charakterisierung der demographischen und wirtschaftlichen Situation des Planungsraumes diene lediglich zum besseren Verständnis des Entwicklungskonzeptes, welches schliesslich Grundlage und Zielrahmen für die regionalen raumplanerischen Konzepte und Massnahmen ist (Richtpläne, Richtlinien und Empfehlungen).

3.1.1 Sozio-ökonomische Lageanalyse – Zusammenfassung

Bevölkerung

Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den beiden Subregionen Amt Erlach und östl. Seeland unterschiedlich. Die Wohnbevölkerung im Amt Erlach ist in den letzten 10 Jahren praktisch konstant geblieben, d.h. es ist kein Wachstum erfolgt. Diese Aussage trifft ebenfalls für beinahe alle Regionsgemeinden zu, deren Bevölkerung demnach nur geringen Schwankungen unterworfen war. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,34 % weist die östl. Subregion ein über dem Mittel des Kantons (1,0 %) liegendes Wachstum auf, wobei sich innerregional die Doppel-Zentrenbildung Lyss-Aarberg im vergangenen Dezennium verstärkt hat. 4,1 % der kantonalen Bevölkerung wohnen 1970 in der Region EOS. Seit 1950 hat sich dieser Anteil nicht verändert. Andererseits wird die Region immer mehr durch die Sogwirkung der beiden Agglomerationen Bern und Biel «bedroht», die 1970 bereits über einen Anteil von 38 % der kantonalbernischen Bevölkerung verfügen.

Volkseinkommen

Obschon das Pro-Kopf-Einkommen in beiden Regionen in den letzten 10 Jahren wesentlich schneller gewachsen ist als in den beiden Agglomerationsgemeinden Bern und Biel, liegt das Wohlstandsniveau immer noch beträchtlich unter dem kantonalen Durchschnitt und unter demjenigen der beiden Regionen Bern und Biel. Die innerregionalen Wohlstandsunterschiede sind kleiner als in den übrigen Regionen des Kantons Bern, da keine Gemeinde auf eine der beiden untersten Grössenklassen der relativen Steuerkraft entfällt.

Erwerbsquote

Die Erwerbsquote, d.h. der relative Anteil der Erwerbstätigen gemessen am Total der Wohnbevölkerung – mithin das Bild der regionalen Alterspyramide widerspiegelnd – weicht nur wenig vom kantonalen Wert nach unten ab.

Gesamtbeschäftigung

Nicht alle Arbeitskräfte finden Beschäftigung innerhalb der Region, was im negativen Pendlersaldo von ca. 2600 im Jahre 1970 deutlich zum Ausdruck kommt. Seit 1960 ist der Saldo um 650 Einheiten gewachsen. Rund 6000 oder ein Drittel aller Arbeitskräfte arbeiten nicht an ihrem Wohnort. Davon pendeln 3900 aus der Region EOS in die Nachbarräume (etwas mehr als die Hälfte nach Bern oder Biel). Der negative Pendlersaldo von 2600 Arbeitskräften teilt sich schätzungsweise wie folgt auf: ca. 2000 auf den industriell-gewerblichen Sektor; ca. 600 auf den Dienstleistungssektor (Abb. 5).

Landwirtschaft

Innerhalb der Sektoralstruktur kommt der Landwirtschaft in beiden Subregionen verhältnismässig grosse Bedeutung zu. Der Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, liegt im Amt Erlach mit 25 % weit über dem entsprechenden kantonalen Wert (11 %).

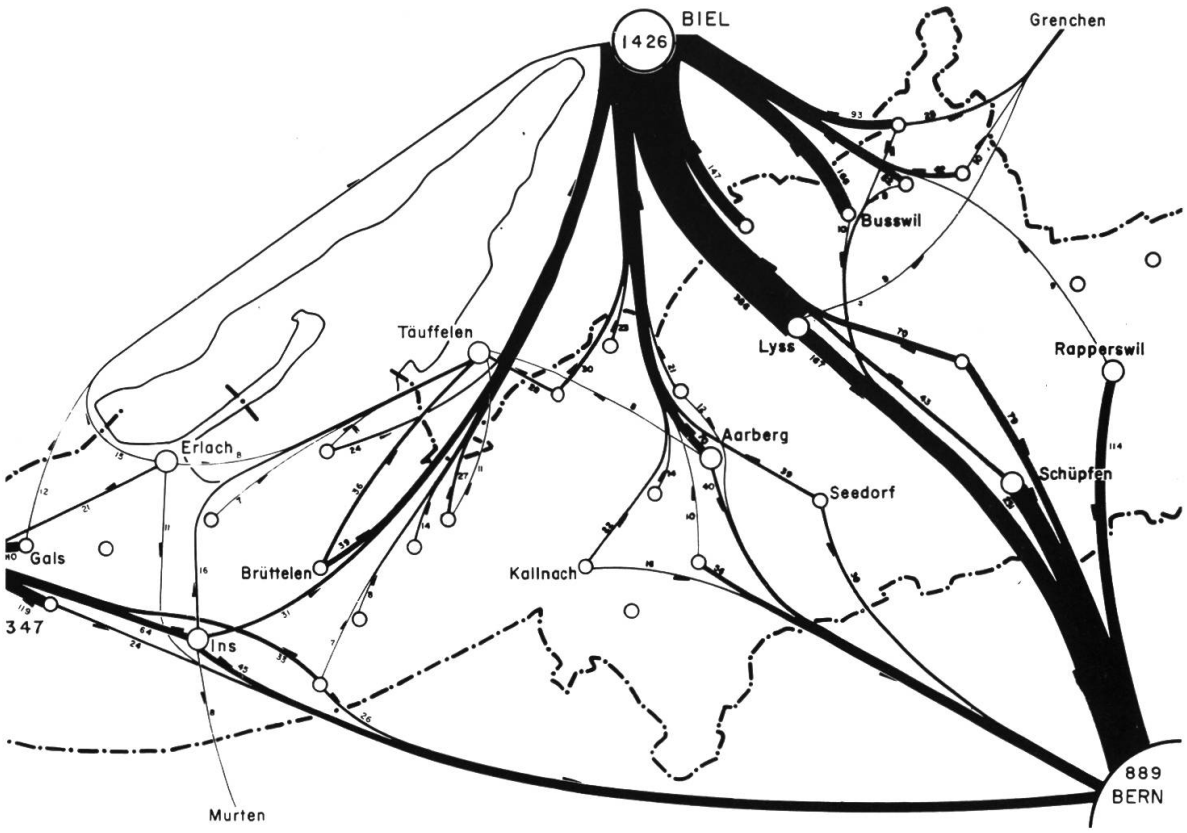


Abbildung 5 Wegpendler aus der Region östliches Seeland/Amt Erlach 1970

Industrie und Gewerbe

Der sekundäre Sektor dominiert 1970 vor allem in der Subregion östliches Seeland mit 51 % der Gesamtbeschäftigung (nach Volkszählung). Verschiedene Branchen sind in der Teilregion östliches Seeland stärker vertreten als andere. Es sind dies: die Branchen Steine/Erden, Nahrungs- und Genussmittel, Metall, Holz, Baugewerbe und Chemie, die zusammen gegen 80 % der sektoralen Arbeitsplätze aufweisen. Im Amt Erlach trifft dies lediglich für die Branche Steine/Erden zu, deren relativer Anteil aber nur gering ist.

In den Subregionen Amt Erlach und östliches Seeland bieten die Zentrumsgemeinden Ins und Erlach, bzw. Aarberg und Lyss zusammen je 70 % der industriell-gewerblichen Arbeitsplätze an.

Beide Subregionen weisen insofern Strukturschwächen auf, als die Grossbetriebe relativ untervertreten und die Kleinbetriebe dementsprechend übervertreten sind. Lediglich in den Gemeinden Lyss und Aarberg haben sich grössere Betriebe angesiedelt.

Dienstleistungen

Der Anteil der Dienstleistungen zeigt im Amt Erlach ein irreführendes Bild. Mit 41 % aller Beschäftigten müsste man auf eine sehr gute Versorgung und einen hohen volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand schliessen können. Im Gegenteil, die Dienstleistungswirtschaft kann nur die täglichen und lokalen Bedürfnisse einigermassen befriedigen. Der hohe Prozentsatz erklärt sich durch das Vorhandensein zahlreicher Anstalten, Pflege- und Erziehungsheime, die dem Dienstleistungssektor

zugerechnet werden. In der östlichen Teilregion scheint sich in den beiden Gemeinden Lyss und Aarberg die Bildung eines gewissen Dienstleistungszentrums abzuzeichnen. Dennoch ist das regionale Bevölkerungspotential zu klein, und die attraktiven Dienstleistungskerne Bern und Biel liegen zu nahe, als dass sich in Lyss/Aarberg ein vollumfängliches Angebot entwickeln könnte.

3.1.2 Die Entwicklung von 1970–1975

Die Vielfalt der Probleme, die sich aus der jüngsten Periode der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht nur für die Region als Ganzes oder die einzelnen Gemeinden, sondern insbesondere für die direkt Betroffenen ergeben, lässt sich nicht mit blossen Statistiken erfassen. Auch lassen sich die mittel- und längerfristigen Auswirkungen kaum schon heute überblicken. Die statistischen Fortschreibungen seit der letzten Volkszählung von 1970 und insbesondere die Betriebszählung 1975 bringen jedoch Tatsachen ans Licht, welche im Hinblick auf das Entwicklungskonzept der Region besondere Aufmerksamkeit verlangen.

Wohnbevölkerung

Die Zunahme der Wohnbevölkerung hat sich in der Betrachtungsperiode als Folge der starken Geburtenrückgänge und der Abwanderung von Ausländern verlangsamt. Nur 17 der insgesamt 32 Verbandsgemeinden weisen zwischen 1970 und 1975 eine positive Bevölkerungsentwicklung auf. Im nördlichen Raum der Region, im Bereich der Agglomeration Biel, haben die Gemeinden im allgemeinen leichte Bevölkerungszunahmen zu verzeichnen. Busswil stagnierte dagegen fast vollständig; die Entwicklung der Sechzigerjahre fand hier keine Fortsetzung. Nur geringe Zunahmen haben die Zentrumsgemeinden Lyss und Aarberg, grössere Verluste die Gemeinde Schüpfen an der Peripherie zur Agglomeration Bern zu verzeichnen.

Gesamtbeschäftigung

In der Periode von 1969–1975 hat sich der Rückgang der ständigen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft merklich verlangsamt. Ebenfalls langsamer als in der Zählperiode 1965/69 bildet sich die Zahl der nicht-ständigen Arbeitskräfte zurück. Aufschlussreich ist die Entwicklung in jenen Gemeinden des westlichen Seelandes, in welchen Gesamtmeliorationen und Güterzusammenlegungen durchgeführt wurden oder noch im Gange sind und gleichzeitig der Gemüsebau intensiviert wird. In diesen Gemeinden zeigt sich eine Stabilisierung der ständigen Arbeitskräfte in den letzten Jahren, so in Müntschemier, Siselen, Treiten, Finsterhennen, Erlach und Tschugg.

Im Vergleich zum Jahre 1965 hat der konjunkturelle Einbruch im industriell-gewerblichen Sektor zwischen 1970 und 1975 zu einem Verlust von rund 1000 industriell-gewerblichen Arbeitsplätzen, wovon allein die Hälfte im Regionalzentrum Lyss/Aarberg/Busswil, geführt. Die mittleren und kleineren lokalen Gewerbebetriebe ausserhalb der Siedlungsschwerpunkte und in den Randgebieten haben die Rezession offensichtlich besser überstanden, und der Verzicht auf die Neuansiedlung überregionaler Grossbetriebe hat sich, was niemand voraussehen konnte, als richtig erwiesen.

3.1.3 Die Trendentwicklung

Die Analyse und Beurteilung der Trendentwicklung und deren Folgeerscheinungen bilden eine wichtige Entscheidungsgrundlage für den Planungsträger, darüber zu befinden, ob und in welchem Rahmen von der wahrscheinlich eintretenden Entwicklung abgewichen werden soll und welche diesbezüglichen, vom Planer vorgeschlagenen Massnahmen einzuleiten sind. Der zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Trendentwicklung liegt die Annahme zu Grunde, dass die bisherigen Bestimmungs- und Einflussfaktoren weiterhin in gleichem Masse wirksam bleiben und somit keine Massnahmen ergriffen werden, um diese Entwicklung zu beeinflussen. Die bisherige Entwicklung und das vorhandene Bevölkerungs- und Wirtschaftspotential der Region lassen für die Zukunft keine spektakulären Entwicklungen oder Umstrukturierungen erwarten, sondern setzen einen relativ eng begrenzten Entwicklungsraum:

Wohnbevölkerung

Im Jahre 1990 dürften etwa 43000 bis 45000 Menschen in der Planungsregion leben, d.h. höchstens 4000 mehr als heute. Die Anteile der Gemeinden Lyss und Aarberg am bisherigen Wachstum der Gesamtregion werden sich weiterhin vergrössern, d.h. die innerregionale Zentralisierung wird in Zukunft weitergehen, und in etwa 15–20 Jahren dürfte rund ein Drittel der Wohnbevölkerung der Region EOS ihren Wohnsitz in Lyss oder Aarberg haben.

Arbeitsplätze

Es ist damit zu rechnen, dass die Zunahme der Arbeitsplätze in Zukunft weniger rasch vor sich gehen wird als die Zunahme der Wohnbevölkerung und damit der Erwerbstätigen. Diese Trendentwicklung hätte zur Folge, dass zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Arbeitsplätze eine immer grössere Lücke klaffen und damit die Wegpendler weiterhin zunehmen würden. Nach der Trendprognose ist damit zu rechnen, dass im Jahre 1990 in der Region rund 4000 bis 6000 Arbeitsplätze fehlen werden. Das käme praktisch einer Verdoppelung des heutigen Arbeitsplatzdefizites gleich und würde die wirtschaftliche Abhängigkeit von den Nachbarregionen Bern und Biel weiterhin vergrössern.

Die Trendentwicklung dürfte in den beiden Subregionen die folgenden Merkmale aufweisen.

Teilregion Erlach: Stagnation der Wohnbevölkerung bei gleichzeitiger Abnahme der Erwerbstätigen und Tendenz zur Überalterung. Weitere Zunahme der Wegpendler wegen fehlender Arbeitsplätze im industriell-gewerblichen und im Dienstleistungssektor.

Teilregion östliches Seeland: Die Zunahme der Bevölkerung wird rascher vor sich gehen als die Zunahme der Arbeitsplätze. Bedingt durch das wachsende Defizit an Arbeitsplätzen, vor allem im sekundären und tertiären Sektor wird sich die Zahl der Wegpendler nach ausserhalb der Region, vor allem in den «Wachstumsgemeinden», erhöhen. Längerfristig dürfte diese Entwicklung zur vermehrten Abwanderung, vor allem auch der jüngeren Generation im Ausbildungsalter führen.

3.2 Das Entwicklungskonzept (vgl. Abb. 6)

Die Ergebnisse der Lageanalyse und die Beurteilung der Trendentwicklung führten im Verlauf der Planungsarbeiten zur Abgrenzung eines möglichen Entwicklungsspielraumes und zur Formulierung bestimmter Ziele und Massnahmen, welche als geeignet erschienen, erkannte und unerwünschte Entwicklungstendenzen oder zumindest deren Auswirkungen positiv zu beeinflussen. Massgebend zur Bemessung eines möglichen Rahmens für die demografische und wirtschaftliche Entwicklung der Region konnten indessen nicht allein das regionale Potential und die regionalen Voraussetzungen sein, sondern es mussten – und dies gilt für jede Planung auf jeder Stufe – auch die Vorstellungen und Zielsetzungen im übergeordneten und im benachbarten Planungsraum berücksichtigt werden. Wertvolle Dienste leisteten in diesem Sinne u.a. die vom Planungsamt des Kantons Bern ausgearbeiteten und in der Zwischenzeit vom Regierungsrat zur verbindlichen Planungsrichtlinie erklärten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzprognosen.

Die Summe der Ziele, die erreicht werden müssen, um den erwünschten Sollzustand herbeizuführen und die entsprechenden Massnahmen, welche zu ergreifen sind, bilden das regionale Entwicklungskonzept. Nachdem weiter oben der planungstechnische Ablauf der Erarbeitung und die planungspolitische Evaluation des regionalen Entwicklungskonzeptes erläutert wurden, werden im folgenden die wesentlichsten Inhalte und Schwerpunkte dargestellt.

Das regionale Entwicklungskonzept ist eindeutig auf Qualität und nicht auf Quantität ausgerichtet. Diesen, im Gefolge der Rezession inzwischen mancherorts zum heilsamen Schlagwort erhobenen Grundsatz, haben sich die Region EOS und die meisten ihrer Gemeinden schon vor Jahren zum Leitsatz für das regionale Entwicklungskonzept und für die kommunale Entwicklungspolitik gemacht. Nicht zuletzt aus diesem Grunde sah sich die Region EOS, trotz der Rezession, bisher zu keiner radikalen Kursänderung in der Entwicklungsstrategie gezwungen, und verschiedene, ausgesprochen landwirtschaftsorientierte Gemeinden, welche noch vor wenigen Jahren entgegen den regionalen Bestrebungen industrielle Grossbetriebe anzusiedeln suchten, konzentrieren sich wieder vermehrt auf qualitative Entwicklung.

3.2.1 Allgemeine, übergeordnete Ziele

Diese beruhen auf dem zentralen Anliegen der Regionalplanung, in ihrem Bereich so weit wie möglich zur Erhaltung und Förderung des Wohlbefindens der Bevölkerung beizutragen.

Wohlstandspolitische Ziele

Wenn auch Wohlbefinden nicht mit Wohlstand gleichzusetzen ist, bilden die wohlstandspolitischen Ziele wichtige Leitlinien für zahlreiche weitere Ziele und Massnahmen im Rahmen des regionalen Entwicklungskonzeptes.

- Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens der Wohnbevölkerung auf das kantonale Niveau
- Steigerung der relativen Steuerkraft, vor allem in Gemeinden der diesbezüglich unteren Grössenklassen

Dieser hier als Ziel gesetzten Angleichung des regionalen an das kantonale Volkseinkommen muss vor allem in den ländlichen Gebieten mit Nachdruck zur Verwirklichung geholfen werden, denn die auch für den Kanton Bern typischen Ballungstendenzen verstärken u.a. die innerregionalen Wohlstandsunterschiede zusehends. Die beiden Subregionen Amt Erlach und östliches Seeland werden gleich von zwei Agglomerationen in «die Zange genommen», d.h. sie sind von zwei Seiten einer Sogwirkung unterworfen. Mit der Gründung und später erfolgten Fusionierung der Regionalplanungsverbände Amt Erlach und östliches Seeland kommt der Wille der Bevölkerung zum Ausdruck, nicht mit Biel und Bern verschmolzen zu werden, sondern die regionale Eigenständigkeit zu wahren.

Regionale Wohlstandsunterschiede werden aber weiter bestehen (müssen), da die Standortvoraussetzungen für Landwirtschaft, Industrie, Erholung, Wohnen, usw. nicht überall und in gleichem Ausmasse vorhanden sind. Es wäre kaum zweckmässig, als Ziel eine innerregionale Nivellierung postulieren zu wollen, denn dann müsste man nach dem bekannten «Giesskannenprinzip» vorgehen und jeder Gemeinde zum eigenen bescheidenen «Blühen» verhelfen. Die Aufgaben der Regionalplanung würden grösstenteils dahinfallen oder wertlos sein. Postulate, wie Zentrenbildung, Ausscheiden einer regionalen Industriezone usw., d.h. Vorstellungen der innerregionalen Schwerpunktbildung in verschiedenen Bereichen würden hinfällig, die Regionalplanung würde zuletzt durch die Regionalplanung selbst in Frage gestellt.

Bevölkerungs- und wirtschaftspolitische Ziele

- Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Subregionen gemäss übergeordnetem Trend
- Stabilisierung der Wohnbevölkerung in Teilgebieten mit Abwanderungstendenzen
- Schwerpunktbildung der Bevölkerung im Raume Lyss/Aarberg als «Puffer» zwischen Biel und Bern

Die bevölkerungspolitischen Ziele charakterisieren die Grundhaltung der Gemeinden zur regionalen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung: diese soll nicht mit Gewalt forciert werden, sondern es sollen vielmehr die positiven Ansätze regionaler Eigenständigkeit gezielt gefördert und vorhandene Entwicklungs- und Strukturschwächen eliminiert werden. Die Absicht, der Abwanderung aus der Region entgegenzuwirken und einen Schwerpunkt zu bilden, geht von der Erkenntnis aus, dass eine genügende Versorgung der Wohnbevölkerung in ländlichen Gemeinden und Randgebieten nur gewährleistet werden kann, wenn eine minimale Basisbevölkerung als Voraussetzung zum wirtschaftlichen Betrieb der zentralen Versorgungseinrichtungen am Ort oder in erreichbarer Nähe ansässig bleibt.

Damit die übergeordneten Ziele der zukünftigen regionalen wirtschaftlichen Entwicklung (Soll-Zustand) erreicht werden können, sind entsprechende Ziele und Massnahmen sowohl im wirtschaftlichen Bereich (Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe) als auch im räumlichen Bereich (Siedlungsplanung, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung usw.) notwendig.

3.2.2 Die Zielsetzungen der Landwirtschaft

Bereits im Kapitel 2.4 wurde auf den Werdegang des Teilkonzeptes «Landwirtschaft» im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes hingewiesen. Das Teilkonzept «Landwirtschaft» umfasst einen umfangreichen Katalog von Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft selbst wie auch in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Versorgung, Bildung usw., welche alle auf die folgenden Zielsetzungen der Landwirtschaft ausgerichtet sind:

- Verbessern des bäuerlichen Arbeitseinkommens im Sinne einer laufenden Anpassung an das Einkommen der Erwerbstätigen mit vergleichbarer Stellung und Ausbildung in den beiden andern Wirtschaftssektoren
- Verbessern der Arbeitsbedingungen für die in der Landwirtschaft Erwerbstätigen
- Erreichen einer Betriebsstruktur, die durch vernünftige Parzellenzahl, -grösse, -form und -erschliessung eine rationelle Bewirtschaftung erlaubt
- Erhaltung und Sicherung grosser zusammenhängender Flächen mit gutem Boden für die landwirtschaftliche Nutzung sowie Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit
- Verhinderung von wesentlichen Bevölkerungsverlusten in den Dörfern, jedoch unter Vermeidung der Majorisierung der landwirtschaftlichen Bevölkerung durch städtische Zugezogene.

Diese Ziele decken sich zum grossen Teil mit den Absichten der gesamtschweizerischen Agrarpolitik, und es ist nicht zu übersehen, dass diese nicht allein durch Massnahmen auf regionaler Ebene erreicht werden können. Dem einzelnen Landwirt und den landwirtschaftlichen Organisationen bleibt noch ein weites Feld für private Initiativen. Immerhin ist die konsequente Bezeichnung und Ausscheidung von grossen, zusammenhängenden Landwirtschaftsgebieten und deren Schutz vor Zweckentfremdung eine vordringliche raumplanerische Massnahme. Die Landwirtschaft darf in ihrer Tätigkeit nicht durch Bauzonen rund um noch intakte Bauerndörfer behindert werden. Meliorationen sind nach wie vor zu fördern als Solidaritätswerke von bäuerlicher und übriger Bevölkerung, auch in schon stark durchmischten Ortschaften. Um die noch in der Landwirtschaft freiwerdenden Arbeitskräfte zu beschäftigen, müssen in der Region Arbeitsplätze im industriell-gewerblichen und im Dienstleistungssektor, insbesondere Lehrstellen, vorhanden sein. Sehr gut dazu geeignet wären Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Produkte oder landwirtschaftsverwandte Gewerbebetriebe. Selbstverständlich müssten diese Betriebe gut erreichbar sein, z.B. auch durch verbesserte Verkehrsbeziehungen zwischen der westlichen und der östlichen Teilregion.

3.2.3 Die Zielsetzungen der Industrie und des Gewerbes

Einheimische Vertreter von Industrie und Gewerbe sind ebenso wie die Bauern mit den Planern zusammengesessen und haben ihr Konzept ausgearbeitet. Industrie und Gewerbe sind die zweite wichtige Säule der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Region mit Schwergewicht im östlichen Seeland. Die wichtigsten Ziele sind:

- Die schwergewichtige Entwicklung der Industrie und des Gewerbes in der Teilregion östliches Seeland, namentlich im Raume Aarberg/Lyss/Busswil; im Amt Erlach Ansiedlung von ortsüblichem Gewerbe und spezifischen Verarbeitungsbetrieben für land- und forstwirtschaftliche Produkte.
- Die Förderung der wirtschaftlichen Autonomie der Region durch Stabilisierung, bzw. Reduktion des negativen Pendlersaldos im industriell- gewerblichen Sektor.
- Die Erhöhung des Arbeitsplatzangebotes durch gezieltes Anwerben und Ansiedeln von geeigneten Dienstleistungsbetrieben.

Nebst vielen andern waren auch hier bei der Zielformulierung einige Überlegungen von besonderer Bedeutung: Durch die Ansiedlung von Industriebetrieben an regionalen Sammelstandorten mit günstigen Standortvoraussetzungen können die Erschliessungskosten pro m^2 relativ niedriger, d.h. Ver- und Entsorgung kostengünstiger gestaltet werden. Im weiteren ergeben sich für die Unternehmen sog. Fühlungsvorteile, d.h. vielfältige Kontaktmöglichkeiten mit der wirtschaftlichen Umwelt.

Auch im industriell- gewerblichen Bereich muss festgehalten werden, dass nur beschränkte Einflussmöglichkeiten auf die wirtschaftliche Entwicklung bestehen. Mit gemeindeeigenen Industrie- und Gewerbezonen oder der Bildung eines regionalen Zweckverbandes zur Schaffung und Erschliessung einer gemeinsamen Industriezone könnten gezielt erwünschte Betriebe gesucht und angesiedelt werden. Ebenso wichtig wie die regionale Schwerpunktbildung ist jedoch auch die Förderung der bestehenden und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe in den Gemeinden ausserhalb des Regionalzentrums. Voraussetzung ist auch hier eine zweckmässige Zonenplanung auf lokaler Ebene. Gewerbezonen ausserhalb der Ortschaften sind in der Regel mit hohen Erschliessungskosten verbunden, wenig attraktiv und bilden unerwünschte Konfliktherde mit der Landwirtschaft, auch wenn örtlich nur schlechter, für die Urproduktion ungeeigneter Boden beansprucht wird.

3.2.4 Zusammenfassung (Abb. 6)

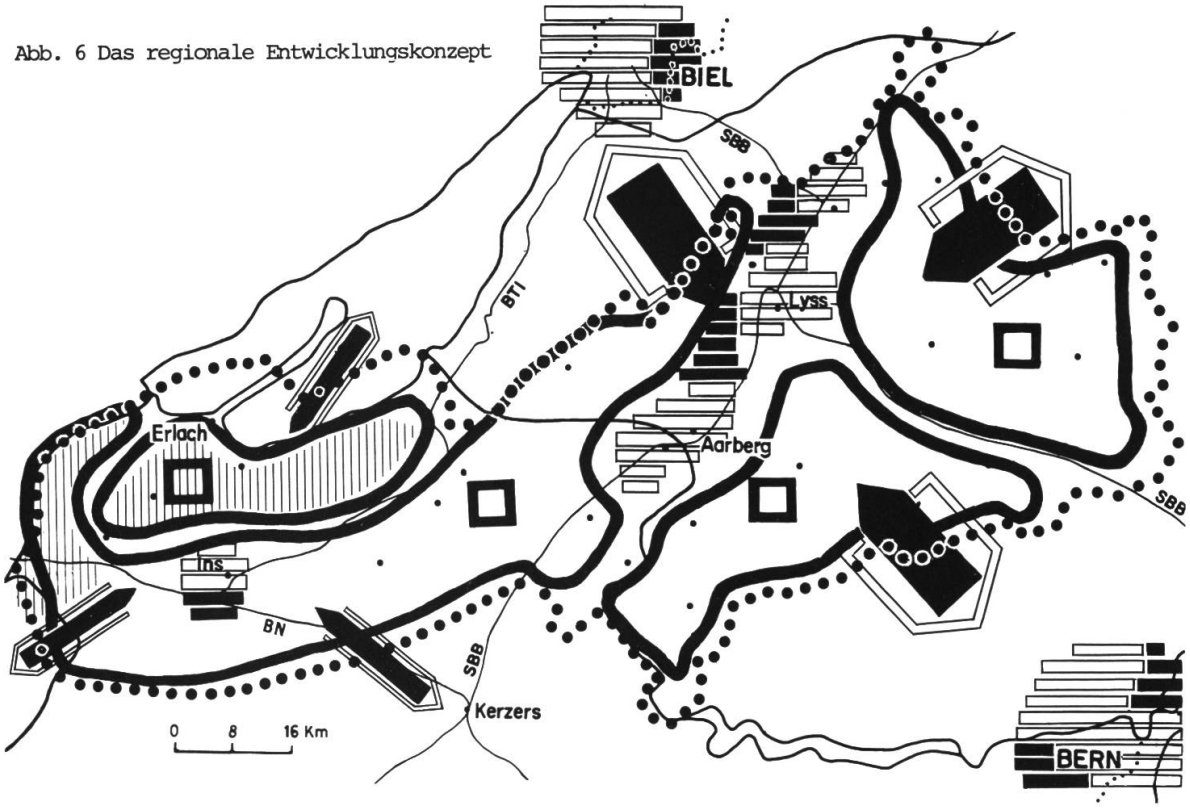
Das Entwicklungskonzept für die Region EOS ist in enger Zusammenarbeit mit ansässigen Vertretern der verschiedenen Wirtschaftszweige ausgearbeitet und durch die Verbandsgemeinden bereinigt und beschlossen worden. Dem Konzept liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass «Raumplanung» nur vereint mit wirtschaftlichen Massnahmen (und schliesslich durch konsequente Anwendung, d.h. durch «Raumordnungspolitik») in «Raumordnung» umgesetzt werden kann. Dass die Region EOS als Talgebietsregion aus eigener Initiative und zudem bereits vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974 ein «regionales Entwicklungskonzept» als Grundlage für die eigentliche Raumplanung ausarbeiten liess, spricht für die Aufgeschlossenheit der ländlichen Region zwischen Bern und Biel.

Das Entwicklungskonzept der Region EOS ist nicht auf quantitative sondern auf qualitative Entwicklung der regionalen Wirtschaft ausgerichtet.

Die dem Entwicklungskonzept zu Grunde liegenden Massnahmen sind geeignet, im Schwerpunkt der Gesamtregion ein relativ eigenständiges und attraktives Zen-

trum entstehen zu lassen, welches als Auffangbecken für Wegpendler und potentielle Abwanderer einerseits sowie als «Puffer» und Anziehungspunkt zwischen den Stadtregionen Biel und Bern anderseits wirkt. Die festgelegten übergeordneten bevölkerungspolitischen, finanzpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sind nur erreichbar, wenn die wirtschaftlichen Massnahmen durch die eigentliche Raumplanung, und in der Folge durch die kommunale und regionale Raumordnungspolitik unterstützt werden.

Abb. 6 Das regionale Entwicklungskonzept



Einzugsgebiet Regionalplanung Erlach und östliches Seeland (EOS)

Erhaltung und Förderung der Region EOS als leistungsstarke Landwirtschaftsregion durch strukturelle Verbesserungen in der Landwirtschaft und durch rücksichtsvolle und ausgleichende nichtlandwirtschaftliche Entwicklung

Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von den Stadtagglomerationen Biel und Bern durch Stabilisierung des neg. Pendlersaldos.

Bestehende Zentren

Schaffung eines starken Regionszentrums durch Konzentration der industriellen Entwicklung.

Stabilisierung der Wohnbevölkerung in den Randgebieten durch dezentrale Entwicklung des Gewerbes

Gezielte Förderung des Naherholungs-Tourismus in den Seegemeinden der Subregion Amt Erlach.

Abbildung 6 Das regionale Entwicklungskonzept

4 Das räumliche Konzept

Das räumliche Konzept ist einerseits Abbild des wirtschaftlichen Zielkonzeptes, anderseits aber auch Ausdruck der verschiedenen Gegebenheiten, Randbedingungen und Ziele in den physischen Planungsbereichen der Landschaft, der Siedlung, der Versorgung und des Verkehrs. Bei der Darstellung des räumlichen Konzeptes geht es nicht um lokale Probleme und Detailfragen. Kernpunkt der Diskussion ist die Frage, inwieweit sich die wirtschaftlichen Ziele und Massnahmen auf die räumliche Gestaltung und auf den Charakter der Region auswirken und inwieweit die formulierten Zielvorstellungen durch raumplanerische Massnahmen verwirklicht werden können.

4.1 Das Teilkonzept «Landschaft»

Die Landschaft bildet das «Grundkapital» der Region und jeder Gemeinde, je nach deren Grösse und Struktur mit unterschiedlicher Bedeutung in ideeller, ästhetischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und sozial-kultureller Hinsicht. Der Landschaft kommt jedoch auch sozial-politische Bedeutung zu: Gemeinde und Staat sind für den Bürger keine anschaulichen Gebilde, sondern in seiner Vorstellungswelt immer mit «Landschaft» verbunden. Vermag eine Landschaft, ein Dorfbild, ein Quartier den Bewohner nicht mehr zu erfreuen, so schwindet auch dessen Interesse an Staat und Gemeinde, oder er engagiert sich, um gegen die Verschandelung zu protestieren.

Die Erhaltung der Landschaft und deren Schutz, wo Beeinträchtigungen zu erwarten sind, kann jedoch nicht allein Sache der einzelnen Gemeinde bleiben, sondern erfordert gemeinsame und auf die Interessen der Allgemeinheit abgestimmte Massnahmen. So wie sich aus der Landschaft kaum noch politische Gebietsabgrenzungen ablesen lassen, ist Landschaftsplanung nur bei Betrachtung grösserer zusammenhängender Räume sinnvoll:

Rapperswiler-Plateau und Limpachtal
Das Hauptgewicht auf dem Gebiet des Landschafts- und Dorfbildschutzes muss hier auf die Erhaltung des oberen Limpachtales gelegt werden, das einen Landschaftsraum von einzigartiger Schönheit darstellt und bisher von störenden Bauten und Anlagen weitgehend verschont blieb. Neubauten sollen auch in Zukunft sorgfältig in die Landschaft und in die traditionellen Siedlungen eingepasst werden.

Auf dem ganzen Rapperswiler-Plateau bis Dotzigen soll die Landschaft ihr harmonisches, vorwiegend durch das Walten der Natur und die Bedingungen der Land- und Forstwirtschaft geprägtes Bild bewahren.

Frienisberger-Plateau
Hier muss vor allem der Schutz der einzigartigen Aussichtslagen am Nordhang des Frienisberges, welche eine Sicht über das ganze Seeland bis zum Jura gewähren, gesichert werden. Im Vordergrund dieser Aussichtslage sollen störende Bauten, Lei-

tungen, usw. vermieden werden. Spezielle Beachtung von seiten des Dorfbild- und Landschaftsschutzes verdienen die Weiler auf dem Frienisberg, insbesondere Winterswil.

Der Niederriedsee und seine Umgebung sollen ein stilles Naturreservat bleiben, indem alle anderen Aktivitäten zurücktreten sollen. Der Verkehr ist auf ein Minimum zu beschränken, Ferienhäuser, Motorboote, Camping, intensiver Erholungsbetrieb usw. sind hier unerwünscht und durch geeignete Massnahmen zu unterbinden.

Seegebiet und Hagneck-Kanal

Die Bielersee-Landschaft gehört zu den schönsten der ganzen Region EOS. Sie ist ausserordentlich empfindlich inbezug auf störende Bauten und Anlagen. Auf bernischer Seite sollen die Zihl-Ebene sowie das Kanalufer vollständig freigehalten bleiben. Das Naturschutzgebiet der St. Petersinsel (Heidenweg) ist von überregionaler Bedeutung und verdient höchsten Schutz und Freihaltung von störenden Einflüssen. Der Raum zwischen Erlach und Hagneck-Kanal bedarf aus regionaler Sicht einer sehr intensiven Seeuferplanung, in welcher neben der Realisierung eines durchgehenden Strandweges auch die Freihaltung gewisser Flächen am Seeufer anzustreben ist.

Die Erhaltung des gesamten Landschaftsraumes, die Freihaltung und die Gestaltung des Ufergebietes sowie der Schutz des Städtchens *Erlach* und seiner unmittelbaren Umgebung sind für die Zukunft des westlichen Seelandes als Landwirtschafts- und Erholungsgebiet von grosser Bedeutung (siehe vorn Beitrag MOSER).

Grosses Moos

Die Landschaft des Grossen Mooses ist ausgesprochene Agrarlandschaft, geprägt durch die sich ständig wandelnde landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweise. Als direkte Folge der laufenden Güterzusammenlegungen ist in diesem Raum ein völlig neues Landschaftsbild im Werden: zahlreiche Hecken, Baumreihen, Feldgehölze und Einzelbäume müssen der angestrebten, grossräumigen Feldergestaltung weichen. Ersatzpflanzungen entlang Kanälen und Flurwegen, aber insbesondere auch eine Reihe erweiterter oder neu geschaffener Naturschutzgebiete – mit der beachtlichen Gesamtfläche von über 50 ha – bestimmen das neue Landschaftsbild (siehe vorn Beitrag KOHLER).

Lyssbachtal

Gemäss regionalem Siedlungskonzept ist im Lyssbachtal keine bedeutende Siedlungs- und Industrieentwicklung vorgesehen, sondern das Gebiet soll weiterhin durch die Landwirtschaft genutzt und in seinem Landschaftsbild geprägt werden. Es gilt hier, vor allem durch die Verhinderung nicht-landwirtschaftlicher Einzelbauten und Anlagen auf «freiem Feld», der weiteren Zersiedelung des Landwirtschaftsraumes entgegenzuwirken. Der Lyssbach sollte wenn möglich nicht kanalisiert werden und in den geschützten Teilen unverändert bleiben.

Regionalzentrum Lyss/Aarberg

Für die Anziehungskraft des Regionalzentrums sind die Erhaltung, Erweiterung und Erschliessung von siedlungsnahen Erholungsgebieten von entscheidender Be-

deutung. Die Erholungsgebiete sind gleichzeitig mit dem Siedlungs- und Industrieraum zu gestalten. Eigentliche Schutzmassnahmen sind notwendig, und es drängt sich eine über die Gemeindegrenzen koordinierte Detailplanung auf, welche alle Aspekte der künftigen Gestaltung dieses Raumes einbezieht und insbesondere auch die notwendigen Randbedingungen für die landschaftliche Einordnung der geplanten Umfahrungsstrassen umfasst.

Die regionale Landschaftsplanung räumt der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung gemäss regionalem Entwicklungskonzept erste Priorität ein, nicht zuletzt auch deshalb, weil dadurch gleichzeitig und ohne zusätzliche Massnahmen allgemeine Ziele des Landschaftsschutzes erreicht werden können. Die Region EOS soll auf lange Sicht Landwirtschaftsregion bleiben.

Die Region ist jedoch auch Erholungsraum für die Bevölkerung der angrenzenden Stadtagglomerationen Bern und Biel. Die Erschliessung der Wandergebiete, insbesondere durch die öffentlichen Verkehrsmittel, die Kanalisierung des privaten Verkehrs, die Erhaltung und Pflege des Wanderwegnetzes sind Aufgaben der Region und der Gemeinden zu Gunsten der benachbarten Stadtregionen, welche – was sehr oft vergessen oder verschwiegen wird – ihrerseits den umliegenden ländlichen Regionen ein vielseitiges Angebot an zentralen Diensten und Infrastruktureinrichtungen, teilweise ebenfalls «unentgeltlich», zur Verfügung halten.

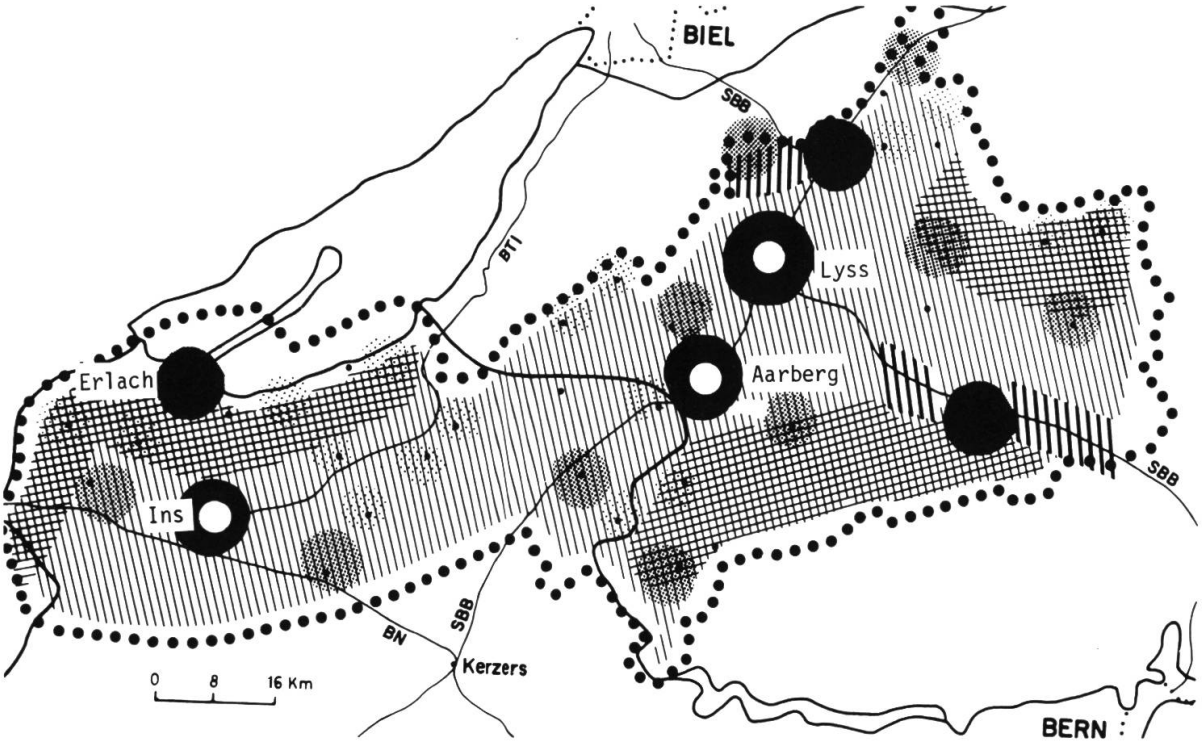
Kiesgruben, Schuttdeponien, Campingplätze, Hoch- und Tiefbauten aller Art, Hochspannungsleitungen und dergleichen beanspruchen die Landschaft örtlich begrenzt auf passive Weise und machen entsprechende Einordnungs- bzw. Schutzvorschriften notwendig.

4.2 Das Teilkonzept «Siedlung»

Das regionale Siedlungskonzept stellt die bauliche Entwicklung der Region dar und berücksichtigt die Randbedingungen aus dem Teilkozept Landschaft. Der trendmässigen Entwicklung einer Bandstadt entlang der Achse Bern-Biel, d.h. in exzentrischer und ungünstiger Lage zum Schwerpunkt des regionalen Einzugsgebietes, stellt das regionale Siedlungskonzept folgende Entwicklung gegenüber (Abb. 7):

Das zukünftige neue Siedlungsgebiet erscheint als konzentrisch gewachsene Kerne entlang der Achse Büren-Kerzers. Das Hauptgewicht liegt im Schnittpunkt beider möglichen Entwicklungsachsen und der benachbarten Gemeinden Aarberg und Busswil. Worben soll sich getrennt von Lyss und Studen zu einem kleinen Nebenzentrum entwickeln. Schüpfen wird nicht einfach Anhängsel der Agglomeration Bern, sondern soll als ländliches Zentrum für eine weitere Umgebung ausgebaut werden. Ins bleibt Siedlungsschwerpunkt und liegt wie Lyss/Aarberg in der geographischen Mitte der Subregionen. Beide Zentren sind von den umliegenden Dörfern gut erreichbar.

Das Siedlungskonzept wurde – auf analoge Weise wie das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept – aus einer Reihe von Varianten durch die Gemeindevertreter bestimmt. Wesentliche Voraussetzung für die Realisierung ist der «Verzicht» entwicklungsbegünstigter Randgemeinden auf eine übermässige und sehr wahr-



Die Verteilung der Siedlungs- und Entwicklungsschwerpunkte in der Region ist Grundlage für die Verteilung, bzw. Konzentration der zentralen Dienste und Einrichtungen

Hauptentwicklungsgebiet
Regionale Siedlungsschwerpunkte
(Wohnen, Industrie, Dienstleistungen)

Entwicklungsgebiet
Teilregionale Siedlungsschwerpunkte
(Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen)

Mittlere bis schwache Entwicklung
Siedlungen mit ausgesprochen landwirtschaftlichem Charakter

(Wohnen, Landwirtschaft, Gewerbe)

Landwirtschaft

Regionales Freihaltegebiet im Entwicklungsraum

Landwirtschaft und überregionale Erholung

Abbildung 7 Das regionale Siedlungskonzept

scheinlich eher nachteilige Siedlungsentwicklung zu Gunsten des Regionalzentrums, aber auch umgekehrt die Bereitschaft der Zentrumsgemeinden zu entsprechenden Ausgleichsleistungen im Angebot zentrumsgebundener regionaler Einrichtungen (Sekundarschulen, Berufsschulen, grössere Sport- und Freizeitanlagen usw.). Eine weitere wichtige Voraussetzung ist die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in der West-Ost Richtung auf das Zentrum zu. Namentlich der öffentliche Verkehr ist heute praktisch unbrauchbar für die notwendigen Verbindungen zwischen den beiden Subregionen Amt Erlach und östliches Seeland.

4.3 Das Teilkonzept «Versorgung»

Vor allem in den ländlichen Kleingemeinden wird durch Abwanderung und Geburtenrückgang, d.h. durch Bevölkerungsverluste den Versorgungseinrichtungen und zentralen Diensten der öffentlichen Hand wie auch der Privatwirtschaft die Existenzgrundlage allmählich entzogen. Nicht selten äussert sich diese Entwicklung auf recht drastische Weise, wenn in einem kleineren Dorf plötzlich der letzte Lebensmittelladen schliesst oder die Schule aufgehoben werden muss. Mitunter hängen Bevölkerungsentwicklung und Attraktivität, d.h. auch Versorgungsangebot, sehr eng zusammen. Das regionale Versorgungskonzept zeigt in den Bereichen «Schulen», «Konsumgüterversorgung», «Sport und Freizeit» sowie «Altersbetreuung» Möglichkeiten und Wege auf, wie durch überlegte Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung zwischen benachbarten Gemeinden, unter lokalen und regionalen Vereinen und Institutionen, aber auch auf privater Ebene die Versorgungsleistungen aufrechterhalten und verbessert werden können. Die Regionalplanung postuliert nicht in erster Linie die Schaffung kostspieliger Anlagen und Einrichtungen oder die Bildung neuer Institutionen. Wichtigste Zielsetzung und zugleich Massnahme zur Gewährleistung der Versorgung sind die Zusammenarbeit, die gegenseitige Abstimmung zwischen Gemeinden, der koordinierte Einsatz der vorhandenen Mittel. Die Verstärkung der Beziehungen von mehreren Dörfern, kleineren Ortschaften und Weilern zum Zentrum der Teilregion ermöglicht zudem den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Damit kann einerseits die Versorgung der Dörfer und Weiler verbessert werden, anderseits wird dem Versorgungszentrum ein grösseres Einzugsgebiet erschlossen, d.h. die notwendige Basisbevölkerung und damit die Existenzgrundlage gesichert.

5 Der regionale Gesamtrichtplan

5.1 Leitsätze, Ziele und Massnahmen zur regionalen Planungs- und Entwicklungspolitik

Das regionale Entwicklungskonzept und das räumliche Konzept «Landschaft, Siedlung, Versorgung und Verkehr» bilden zusammen den regionalen Gesamtplan, die Grundlage für die eigentlichen regionalen Richtpläne. Im weiter oben bereits erwähnten Vernehmlassungsverfahren hatten die Verbandsgemeinden Gelegenheit,

sich mit dem regionalen Gesamtplan auseinanderzusetzen, Stellung zu nehmen, Ergänzungen, Abstriche und Korrekturen vorzunehmen. Diese politische Konsolidierung, begleitet von zahlreichen Orientierungsversammlungen, Diskussionen und Aussprachen mit Gemeindebehörden und Interessengruppen, gipfelte anfangs 1976 in der Verabschiedung der «Leitsätze, Ziele und Massnahmen zur regionalen Planungs- und Entwicklungspolitik» durch die Delegiertenversammlung des Regionalplanungsverbandes EOS. In 30 Artikeln wurden die wichtigsten übergeordneten Ziele und Massnahmen zum regionalen Entwicklungs- und zum Raumordnungskonzept als verbindliche Rahmenbedinungen für die Ausarbeitung der regionalen Richtpläne festgelegt. Gleichzeitig verpflichteten sich die Mitglieder des Regionalplanungsverbandes mit 38 Ja- gegen 6 Nein-Stimmen ihrer Delegierten den folgenden Grundsätzen und Verhaltensregeln:

1. Die Gemeinden des Regionalplanungsverbandes EOS intensivieren die Zusammenarbeit untereinander als grundlegende Voraussetzung für die Lösung der gesamt- und teilregionalen Aufgaben und Probleme.
2. Der Regionalplanungsverband EOS unterstützt die Zusammenarbeit der Gemeinden, insbesondere durch die laufende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.
3. Der Regionalplanungsverband EOS koordiniert die Planungsziele und -massnahmen mit den Nachbarkantonen und -regionen, unter Berücksichtigung der Beziehungen der Randgemeinden zur betreffenden Nachbarregion.
4. Den auszuarbeitenden regionalen Richtplänen sind der Entwurf des regionalen Gesamtplanes vom August 1974 und die diesbezüglichen Stellungnahmen, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge der Verbandsgemeinden zugrunde zu legen, soweit nicht schwerwiegende Widersprüche zu den regionalen Zielsetzungen und Massnahmen bestehen.
5. Die Regionalplanung ist den wechselnden wirtschaftlichen Gegebenheiten, den Bedürfnissen und Wünschen der Regionsbevölkerung anzupassen und gleichzeitig mit der Entwicklung, die beeinflusst und gelenkt werden soll, auch weiterzuführen.

So einfach wie das Aufstellen von Grundsätzen ist deren praktische Anwendung allerdings nicht. Wenn wir hier trotzdem an beschlossene, verbandsinterne Spielregeln erinnern, so deshalb, weil regionale Entwicklungs- und Raumordnungspolitik ohne Zusammenarbeit unter den Regionsgemeinden nicht zum Erfolg führen kann und Fehlentwicklungen auf regionaler Ebene in jedem Falle auch die einzelne Gemeinde treffen müssen. Zusammenarbeit über die Grenzen der Gemeinde und der Vereinstätigkeit hinweg heisst hingegen immer Einschränkung, Abstriche, Verzicht, Umdenken, Korrigieren. Sie führt jedoch, wenn sie nicht nur sporadisch und unter Zwang erfolgt, regelmässig zum Ziel. Die regionalen Richtpläne können nicht die Zusammenarbeit, die kontinuierliche Abstimmung der Absichten einzelner Gemeinden aufeinander ersetzen. Richtpläne sind lediglich Hilfsmittel zur Zusammenarbeit. Im folgenden sollen die Wirkungsweise dieser Hilfsmittel sowie einige Aspekte der Erarbeitung und der praktischen Nutzanwendung erläutert werden.

5.2 Die verwaltungsanweisende Wirkung regionaler Richtpläne

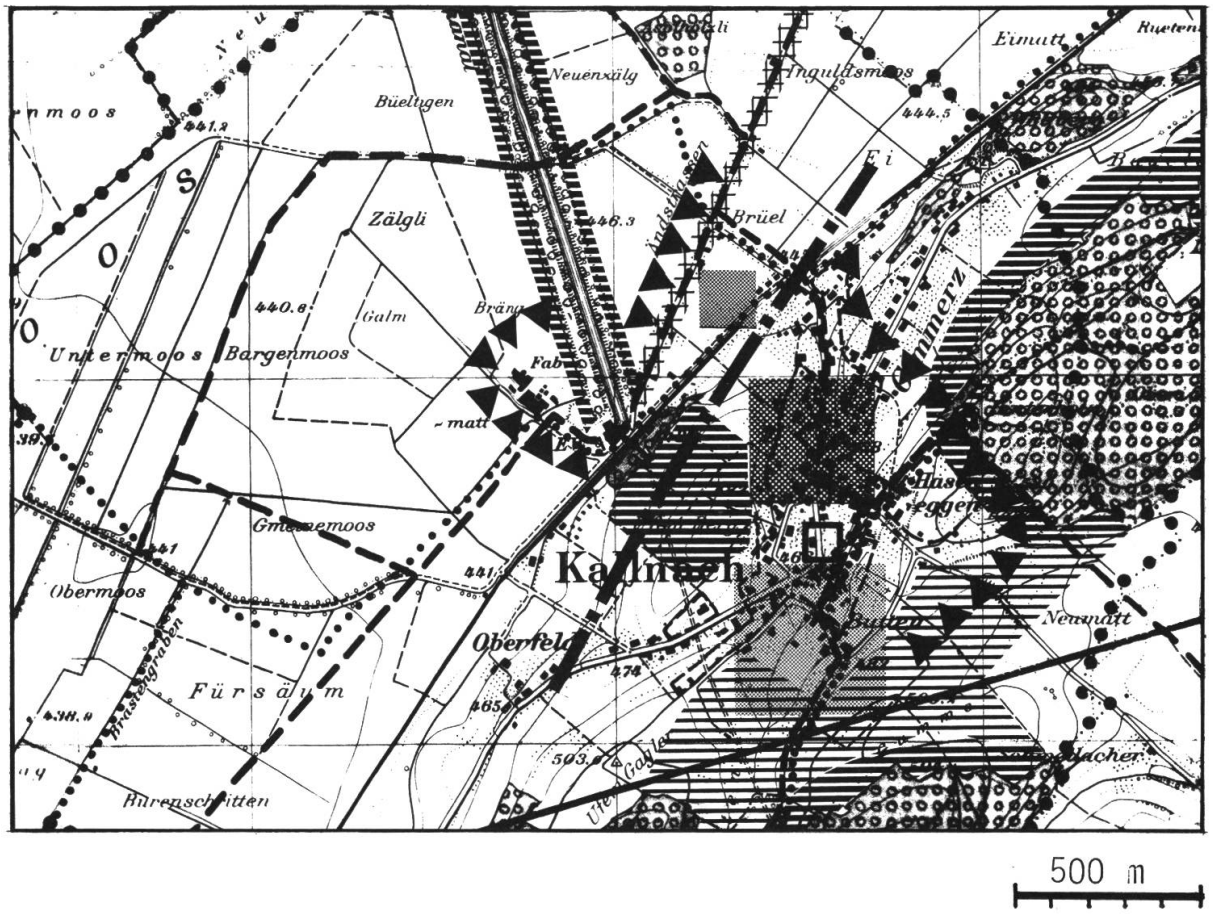
Die regionalen Richtpläne sind für die Grundeigentümer nicht verbindlich (Art. 88 Baugesetz), haben jedoch verwaltungsanweisende Wirkung (Art. 147 in Verbindung mit Art. 118 Bauverordnung). Das heisst, die Verwaltung auf jeder Stufe hat diese Richtpläne in ihren Entscheiden zu berücksichtigen. So soll z.B. die kommunale Nutzungsordnung mit den regionalen Richtplänen in Übereinstimmung gebracht werden, oder die regionalen Richtpläne sind bei der Beurteilung von Ortsplanungen, Einzonungen usw. und bei der Prüfung von Baugesuchen im «übrigen Gemeindegebiet» (ausserhalb der Bauzone) zu konsultieren. Die regionalen Richtpläne bilden auf diese Weise gesetzliches Instrument, mit welchem die Region ihre Interessen nach unten (Gemeinden) und nach oben (Kanton, Bund) vertreten kann. Insbesondere lassen sich innert nützlicher Frist kommunale Planungs- und Bauvorhaben mit regionaler Bedeutung wie auch überregionale Projekte in bezug auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen und der Raumordnung der Region überprüfen und gegebenenfalls auch unterstützen und fördern. Gegen «Eingriffe» von aussen, welche im Widerspruch stehen zur regionalen Nutzungsordnung, kann sich die Region in der Regel erfolgreich zur Wehr setzen. Unbedingte Voraussetzung hierzu ist eimal mehr die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Region: nur wenn Übereinstimmung der Absichten herrscht, können bestimmte Interessen nach aussen glaubhaft vertreten werden.

Auf der Grundlage der regionalen Richtpläne «Landschaft und Siedlung» sowie «Verkehr» konnten bisher über 20 Ortsplanungen und verschiedene Teilgebietsplanungen aus der Sicht der Region zur Genehmigung durch die kantonalen Behörden empfohlen werden. Anderseits konnte sich die Region bisher auch erfolgreich gegen unerwünschte Projekte von aussen zur Wehr setzen, so z.B. gegen verschiedene Kiesabbauvorhaben, gegen die sog. «Seeland-Tangente» im Bereich zwischen Lyss und Büren, gegen die Ausweitung des Netzes der Bieler-Verkehrsbetriebe in die Region EOS, gegen ein touristisches Siedlungsprojekt mit Luxuswohnungen und gegen den Bau verschiedener Einkaufszentren im Regionsgebiet.

5.3 Das Verhältnis der regionalen Richtplanung zur kommunalen Planung

Zentraler Leitgedanke bei der Ausarbeitung der regionalen Richtpläne war die möglichst weitgehende Respektierung der Gemeindeautonomie. Im Richtplan der Region werden nur Massnahmen festgelegt, welche zur Realisierung der regionalen Konzepte notwendig sind. Diese Feststellung soll am Beispiel der Gemeinde Kallnach näher erläutert werden.

Die Gemeinde Kallnach weist einige, für viele andere Gemeinden der Region typische Merkmale auf: Kallnach ist ein landwirtschaftlich orientiertes, mit gewerblichen Betrieben verschiedenster Art durchsetztes Dorf und als solches gleichzeitig Versorgungsstützpunkt für eine benachbarte Kleingemeinde (Niederried). Die relative Standortgunst der Gemeinde Kallnach weist auf Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch auf Konflikte hin. In Abb. 8 sind die Randbedingungen der Region dargestellt, welche bei der Festlegung der kommunalen Nutzungsordnung im Rahmen



Landschaftsschutzgebiet a (Bauverbot)

Landschaftsschutzgebiet b (Gestaltungsauflagen)

Reduktion bzw. keine Erweiterung des Siedlungsgebietes

Immissionsschutz entlang Hochleistungsstrassen

Archäologisches Schutzgebiet

Bedarf an Siedlungsfläche gemäss reg. Bevölkerungsprognose

Wanderweg

Radweg

Wald

Abbildung 8 Randbedingungen der Region zur Ortsplanung der Gemeinde Kallnach

der Ortsplanung Kallnach zu berücksichtigen waren. Die Abbildung entspricht einem Ausschnitt aus dem Vorentwurf zum Richtplan «Landschaft und Siedlung».

Der Bedarf an Siedlungsflächen für Wohnen und Arbeiten ist schematisch und als Grössenordnung angegeben. Als Grundlage dazu diente die regionale Bevölkerungsprognose. Die genauere Bestimmung des Flächenbedarfes und insbesondere die Lokalisierung und Abgrenzung der einzelnen Nutzungszonen für Wohnen, Industrie, Gewerbe, öffentliche Bauten und Anlagen usw. ist Sache der Ortsplanung. Erfahrungsgemäss beschränkt sich das Hauptinteresse der Gemeinde denn auch regelmässig, unter Vernachlässigung des «übrigen Gemeindegebietes», auf die Belange der Zonen- und Bauordnung, d.h. auf den engeren Siedlungsbereich.

Hier schafft die regionale Landschaftsplanung einen Ausgleich, indem auf der Grundlage der regionalen Zielvorstellungen zur räumlichen Nutzungsordnung Randbedingungen, Empfehlungen oder Planungshinweise zur Abgrenzung der Siedlungsgebiete im Rahmen der Ortsplanung vermittelt werden. Im Falle der Gemeinde Kallnach waren als Randbedingungen für die Abgrenzung der Bauzonen die regionalen Landschaftsschutzgebiete auf den dorfnahen Anhöhen zu berücksichtigen. Im Sinne von Empfehlungen und Planungshinweisen bezeichnet der regionale Landschaftsrichtplan jedoch auch Bereiche, welche aus siedlungsplanerischen Gründen (z.B. grosse Wegdistanz zum Dorfkern, unerwünschte Verzahnung mit dem Landwirtschaftsgebiet) oder im Hinblick auf die Erhaltung grosser zusammenhängender Landwirtschaftsgebiete nicht überbaut werden sollten.

Im Vordergrund stehen also qualitative Randbedingungen, welche insbesondere die Anliegen der «schwächeren» Komponenten in der lokalen Zonenordnung, d.h. der Landwirtschaft, der Natur, des «übrigen Gemeindegebietes» schlechthin berücksichtigen. Aus dem Richtplan «Landschaft und Siedlung» (Planbeilage 1) ist ersichtlich, inwieweit die Randbedingungen und Empfehlungen der Region im Falle der Ortsplanung Kallnach berücksichtigt werden konnten.

Ihrem Ursprung und ihrer Funktion nach beschränken sich regionale Richtpläne auf Aussagen, die sich aus dem übergeordneten Entwicklungskonzept ergeben. Regionale Richtpläne ersetzen in keiner Weise die Festlegung detaillierter Vorschriften, Richtlinien und Empfehlungen auf Gemeindeebene, sondern bilden Grundlage, bzw. Ergänzung dazu.

5.4 Der regionale Richtplan «Landschaft und Siedlung» (Planbeilage 1)

Die Festlegung einer zweckmässigen Ordnung der Bodennutzung sowie die Erhaltung und der Schutz schöner und wertvoller Landschaften gehören zu den wichtigsten Aufgaben der Raumplanung überhaupt. Nutzung des Bodens und Schutz der Landschaft sind untrennbar miteinander verbunden. Deshalb muss regionale Landschaftsplanung immer im Zusammenhang mit allen anderen Bereichen der Raumplanung gesehen werden. Insbesondere in den Sachbereichen Landwirtschaft, Siedlung, Versorgung, Entsorgung, Verkehr, Erholung u.a. entstehen laufend raumwirksame Bedürfnisse, welche die Natur- und Kulturlandschaft verändern. Die regionale Landschaftsplanung will nun nicht diese Veränderungen verhindern, sondern ledig-

lich die «Spielregeln» festlegen, nach welchen Bauten, landwirtschaftliche Siedlungen, Strassen, Anlagen der technischen Infrastruktur usw. in das Landschaftsbild einzuordnen sind.

Richtplan- und Richttext zusammen enthalten eine Fülle solcher Spielregeln, Massnahmen, Richtlinien, Empfehlungen und Hinweise und bilden somit ein praxisorientiertes Arbeitsinstrument und Hilfsmittel bei der vertieften Planung, aber auch bei der Beurteilung von Planungs- und Bauvorhaben. Damit ist auch angedeutet, dass Raumplanung nicht mit der Erstellung von Richtplänen aufhören, sondern mit deren Anwendung eigentlich erst beginnen kann und in diesem Sinne zur Daueraufgabe der öffentlichen Hand wird. Auf die zahlreichen Planinhalte kann im Rahmen dieser Berichterstattung nicht eingegangen werden. Stellvertretend sollen am Beispiel der scheinbar gegensätzlichen Interessen «Landwirtschaft» und «Landschaftsschutz» einzelne Teilaspekte und auch detaillierte Massnahmen erläutert werden.

Landwirtschaft und Landschaftsschutz

Der landwirtschaftlichen Nutzung kommt im Gebiet der Region EOS erstrangige Bedeutung zu: Das Landwirtschaftsgebiet, im regionalen Richtplan auch als Schutzgebiet c bezeichnet (hellbraune Flächen), ist gemäss kantonalem Baugesetz «übriges Gemeindegebiet» (Art. 23) und als solches der landwirtschaftlichen Nutzung und den Bedürfnissen der Landwirtschaft vorbehalten.

Nicht überall vermag die landwirtschaftliche Nutzung auch den Schutz der Landschaft im gewünschten Ausmass zu gewährleisten. Zudem wird das «übrige Gemeindegebiet» auch von anderen Nutzungen und Bedürfnissen in Anspruch genommen (Lagerhäuser, Gruben und Deponien, Familiengärten, Campingplätze, Sportanlagen, Reithallen, Strassen, Kläranlagen, Wasserreservoirs u.a.m.).

Zum Schutze besonders empfindlicher Landschaften oder Landschaftselemente wie Aussichtslagen, exponierte Hügelkuppen, geschlossene und ungestörte Geländekammern, natürliche Uferzonen, Bachläufe usw. sind deshalb – auf das betreffende Gebiet oder Objekt beschränkte – zusätzliche Nutzungseinschränkungen oder Gestaltungsauflagen notwendig. Diese dürfen und wollen die landwirtschaftliche Nutzung nicht wesentlich einschränken oder sogar verunmöglichen, müssen jedoch genauer umschrieben werden, damit eine genügend präzise Anwendung des Richtplanes gewährleistet, gleichzeitig aber eine willkürliche Auslegung vermieden werden kann.

Als Beispiel sei hier die Kategorie «Landschaftsschutzgebiet b» erwähnt (Ziff. 2.2 in der Planlegende). Der feinere grüne Linienraster ist auf dem Richtplan in grösseren zusammenhängenden Flächen und stets als Überlagerung im Landwirtschaftsgebiet zu finden. Das bedeutet, dass die landwirtschaftliche Nutzung zwar Vorrang geniesst, dass jedoch standortgebundene Bauten mit besonderer Sorgfalt in die Landschaft zu integrieren sind:

«Die äussere Gestaltung» (Dachform, Firstrichtung, Material- und Farbgebung) soll der örtlichen traditionellen Bauweise angepasst werden.

Mehrere Bauten (Ökonomiegebäude, Wohnhaus, Nebenbauten, Silos) sind in einer Gruppe zusammenzufassen und einheitlich zu gestalten.

Materialien und Farben sollen der Umgebung angepasst werden. Zu verwenden sind vor allem dumpfe, braune Farben, erd-, holz- oder sandfarbene Materialien (Holz, Eternit braun, Sichtbeton, Sichtbackstein). Zu vermeiden sind unter allen Umständen weisse Anstriche und alle Materialien und Farben, die heller sind als sichtbetongrau oder sandsteingrün. Ungeeignet sind auch sog. «naturgraue» und schwarze Eternite. Bauten und Anlagen, die aus betrieblichen Gründen landschafts- und ortsfremde Formen erfordern, sind besonders sorgfältig zu gruppieren und inbezug auf Material und Farbgebung möglichst dunkel zu halten.

Silos sollten in Braun- oder Grüntönung und, gestützt auf die Reklameverordnung, ohne Aufschrift gehalten werden.

Die Gebäudehöhe soll sich nach den Bepflanzungsmöglichkeiten richten. Für die Bepflanzung sind ausschliesslich in der betreffenden Gegend traditionell heimische Baumarten zu verwenden. Hochstämmige Bäume sind vor allem an exponierten Gebäudeecken und bei hohen Wandabschlüssen zu pflanzen (Durch die Bepflanzung soll eine Auflösung der «harten» horizontalen und vertikalen Konturen und eine natürliche Verbindung mit der Umgebung erreicht werden. Hohe, bzw. grossflächige Fassaden sind durch genügende, lockere Bepflanzung abzuschirmen)».

In Gebieten mit besonderer Bedeutung für die Naherholung wird im Richtplan auf diese aufmerksam gemacht, und es werden Massnahmen vorgeschlagen, um Behinderungen und Schäden für die Land- und Forstwirtschaft möglichst gering zu halten.

5.5 Der regionale Richtplan «Verkehr» (Planbeilage 2)

5.5.1 Stellenwert und Schwerpunkte der regionalen Verkehrsplanung

Zwischen Verkehr und Siedlung bestehen enge Wechselbeziehungen. Verkehr als Form der Ortsveränderung entsteht durch die räumliche Trennung der verschiedenen menschlichen Tätigkeiten wie Wohnen, Arbeiten, Erholen, usw. Die Siedlungsplanung bestimmt Art und räumliche Begrenzung dieser Tätigkeiten. Die Verkehrsplanung hat dafür zu sorgen, dass die notwendigen Transportbeziehungen mit möglichst grossem Nutzen und möglichst geringen negativen Auswirkungen gewährleistet sind. In diesem Sinne ist die Verkehrsplanung der Siedlungsplanung unterzuordnen. Umgekehrt verleiht das Verkehrsnetz der Siedlungsentwicklung wichtige Impulse. War es bis vor wenigen Jahrzehnten noch die Eisenbahn, welche im Zuge der Industrialisierung die heutige Siedlungsstruktur massgeblich mitgestalten half und zum Beispiel für Lyss eine wichtige Voraussetzung zur Industrieansiedlung darstellte, so werden heute vor allem durch den Bau von Autobahnen bestimmte Entwicklungsvoraussetzungen geschaffen. Die Verkehrsplanung verfolgt mit diesem Aspekt das Ziel, gewollte wirtschaftliche und siedlungsmässige Entwicklungen durch entsprechende Gestaltung des Verkehrsnetzes zu unterstützen oder in Gang zu bringen.

Die Verkehrsplanung der Region EOS ist darauf ausgerichtet, den regionalen Bedürfnissen auf möglichst optimale Weise gerecht zu werden. Dabei ist jedoch zu be-

achten, dass auch lokale Gegebenheiten wie auch übergeordnete, kantonale oder gesamtschweizerische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen. In diesem Sinne werden die Bedürfnisse der Gemeinden, der Region wie auch des Kantons im regionalen Verkehrsrichtplan aufeinander abzustimmen sein. Dasselbe gilt im übrigen auch für die beiden Kategorien «privater Verkehr» und «öffentlicher Verkehr»: Beide Verkehrssysteme haben sich zu ergänzen und müssen den spezifischen regionalen Bedürfnissen und Zielen Rechnung tragen.

5.5.2 Die heutige Verkehrssituation in der Region EOS

Das übergeordnete Verkehrsnetz der Region ist bestimmt durch deren Lage im Schwerpunkt des Städtedreiecks Bern/Biel/Neuenburg sowie durch deren «verkehrsdurchlässige» Topographie in Ost- Westrichtung. Wichtige überregionale Durchgangsrouten durchqueren die Region (Bern/Biel, Bern/Neuenburg, N1 Schönbühl/Lyss/Kerzers/Westschweiz) und bewirken den relativ hohen Anteil an Durchgangsverkehr. Damit ist bereits angedeutet, dass die günstige Verkehrslage nicht nur Vorteile mit sich bringt. Die Dorfbewohner längs den Hauptstrassen bekommen die negativen Auswirkungen des Verkehrs in Form von Lärm, Unfallgefahren und Verkehrsbehinderungen zu spüren. Eine der wichtigsten Zielsetzungen der regionalen Verkehrsplanung besteht deshalb darin, die Dörfer durch Umfahrungsstrassen vom Durchgangsverkehr zu befreien. Die Bahnhauptlinien, welche die Region durchqueren (Bern/Biel, Bern/Neuenburg) sind in erster Linie auf die Bedürfnisse der Städte, d.h. mithin auch auf jene der Arbeits-, Schul- und Einkaufspendler aus der ländlichen Region EOS ausgerichtet.

Im regionalen Verkehrsnetz widerspiegelt sich die regionale Siedlungsstruktur: Strassen- und Buslinien sind auf die Zentren Lyss und Aarberg im östlichen Seeland sowie auf Ins im Amt Erlach ausgerichtet und ermöglichen eine gute regionale Erschliessung. Im Verkehrsnetz ist auch eine der Schwächen der Region erkennbar, nämlich die Konkurrenzierung durch die benachbarten Ballungsgebiete. Die radial in die Regionszentren führenden Verkehrswege sind nämlich zugleich direkte Verbindungen in die Städte und leisten insbesondere in den Randgebieten der Region der Sogwirkung nach aussen Vorschub. Allerdings ist die Region auf diese Verbindungen nach aussen angewiesen. Die Verkehrsplanung hat deshalb für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den inner- und ausserregionalen Verkehrsbeziehungen zu sorgen, z.B. bei der Fahrplangestaltung der Bus- und Bahnlinien. Die bisher eher schwachen Beziehungen zwischen den Teilregionen Amt Erlach und östliches Seeland kommen im Fehlen einer öffentlichen Verkehrsverbindung zwischen den beiden Teilregionen zum Ausdruck.

Eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlichem Verkehr ist dort möglich, wo ein dichtes, attraktives Angebot des öffentlichen Verkehrs vorhanden ist, nämlich bei den Verbindungen von Lyss nach Biel und Bern bzw. von Ins nach Bern und Neuenburg. Für den regionalen Verkehr erfüllt das öffentliche Verkehrsmittel mehr oder weniger Hilfsfunktionen für Verkehrsteilnehmer ohne private Verkehrsmittel. Die Voraussetzungen für einen attraktiven öffentlichen Verkehrsbetrieb sind infolge disperser Siedlungsverteilung und Fehlen der Siedlungsschwerpunkte im ländlichen Umland der Regionalzentren nur sehr beschränkt vor-

handen. Das Individual-Verkehrsmittel weist hier eindeutig Vorteile auf und lässt sich nicht konkurrenzieren. Das Anliegen der Verkehrsplanung besteht darin, das verhältnismässig gute Angebot in Zukunft zu erhalten und wo nötig zu ergänzen und den sich ändernden regionalen Bedürfnissen anzupassen.

5.5.3 Der Teilrichtplan «öffentlicher Verkehr»

Das in Zukunft angestrebte öffentliche Verkehrsnetz ist im wesentlichen identisch mit dem heutigen: Die Bahn-Hauptlinien Biel/Bern und Neuenburg/Bern stellen attraktive und leistungsfähige Verbindungen nach aussen her. Das Schwergewicht der regionalen Erschliessung liegt auf dem Busnetz, ergänzt durch die Bahn-Nebenlinien. Im Richtplan sind einige Erweiterungen des Busnetzes zur besseren Erschliessung der Gemeinden und wichtiger Teile des Regionszentrums (z.B. Industriegebiet) vorgesehen. Von besonderer Bedeutung ist die Schaffung einer neuen Verbindung zwischen der westlichen Teilregion Amt Erlach und dem Regionalzentrum Aarberg/Lyss.

Die wichtigste verkehrsplanerische Zielsetzung besteht in der Förderung der Verkehrsbeziehungen vom Umland zu den Regionalzentren (Ins, Aarberg/Lyss) sowie zwischen diesen zentralen Orten. Diese Zielsetzung findet ihren Ausdruck im radial auf die Zentren ausgerichteten Netzaufbau. Daneben werden entsprechende betriebliche Massnahmen angestrebt, wie die Führung von Kursen, die es ermöglichen, ohne Umsteigen sowohl nach Lyss wie nach Aarberg zu fahren. Auch soll eine optimale Funktionsteilung zwischen Bus und Bahn im Sinne eines konkurrenzfreien Gesamtsystems realisiert werden. Dazu gehören Tarifanpassungen mit dem Ziel, unabhängig von der Wahl des öffentlichen Verkehrsmittels für gleiche Strecken gleiche Fahrpreise zu fordern. Ein Problem, welches allerdings auf verkehrspolitischer Ebene und gesamtschweizerisch zu lösen ist.

Wie bereits erwähnt, besteht die Absicht, das Verkehrssystem als Entwicklungsfaktor zur Unterstützung der regionalen Entwicklungsziele einzusetzen. In der ländlichen Region EOS fehlen allerdings bestimmte Voraussetzungen für einen massiven Einsatz des öffentlichen Verkehrsmittels, denkbar z.B. als attraktive halbstündlich verkehrende Verbindungen zwischen den Umlandgemeinden und den Regionalzentren. Immerhin werden im Massnahmenkatalog zum Verkehrsrichtplan die optimale Bedienung der regionalen Zielorte wie Industrieschwerpunkte, Einkaufsorte, Schulen, Sportanlagen, Spital usw. angestrebt. Die Realisierung muss jedoch nach dem «Prinzip der kleinen Schritte» erfolgen, unter Berücksichtigung der vorhandenen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Verkehrsbetriebe. Als Beispiel sei die angestrebte Verbindung zwischen dem Amt Erlach und dem östlichen Seeland erwähnt. In einem ersten Schritt soll hier ein bescheidener Bus-Probebetrieb von Aarberg nach Treiten, mit Anschlussmöglichkeiten an die BTI von und nach Ins realisiert werden. Die Einrichtung einer permanenten Verbindung soll aufgrund der Ergebnisse dieses Probebetriebes in einer späteren Phase geprüft werden.

5.5.4 Der Teilrichtplan «privater Verkehr»

Wie bereits erwähnt, stellt der Durchgangsverkehr in den betroffenen Ortschaften der Region EOS ein erstrangiges Problem dar. Bereits vor schon bald 20 Jahren wur-

de die Forderung nach einer Sanierung der Verkehrsverhältnisse gestellt. In der Zwischenzeit hat sich der Verkehr im Raume Lyss/Aarberg verdoppelt, und auch in Zukunft ist eine weitere Verkehrszunahme zu erwarten. Der ständigen und zunehmenden Gefährdung der betroffenen Einwohner, insbesondere der Schulkinder und der älteren Verkehrsteilnehmer, sowie der Beeinträchtigung ideeller und materieller Werte kann nur durch die Errichtung von leistungsfähigen Ortsumfahrungen wirkungsvoll begegnet werden. Wie aus dem regionalen Verkehrsrichtplan (im Anhang) ersichtlich ist, sollen insbesondere die Orte Lyss, Aarberg, Bargen und Kallnach umfahren werden. Die T6 (Bern/Lyss/Biel) geniesst aus kantonaler Sicht als Verbindung der beiden wichtigsten Zentren des Kantons erste Priorität und soll auf der am stärksten belasteten regionalen Verkehrsachse die erwünschte Entflechtung von regionalem und überregionalem Verkehr herbeiführen. Zudem wird die T6 einen direkten Anschluss des regionalen Industrieschwerpunktes Lyss/Aarberg/Busswil an das Hochleistungsstrassennetz herstellen und damit die Standortgunst des Regionalzentrums verbessern. Das Interesse der Region an einer sofortigen Realisierung der T6 von Schönbühl (N1) nach Lyss (Umfahrung) ist somit sehr gross.

Auch die T22, die Umfahrungsstrasse Lyss/Aarberg/Kerzers, entspricht bereits heute einem Bedürfnis, ist doch diese Achse annähernd gleich stark belastet wie die Nord-/Südverbindung. Mit der Fertigstellung der T6 von Schönbühl (N1) nach Lyss wird die Ost-West-Durchfahrtsroute N1/Aarberg/Murten/Westschweiz noch attraktiver und damit die Notwendigkeit der T22 vordringlich. Zwar dürfte die Eröffnung der N1 von Bern nach Murten das Seeland etwas vom Durchgangsverkehr entlasten, aber gerade für den Schwerverkehr mit seinen lästigen Auswirkungen wird die Route über Aarberg nach wie vor attraktiv bleiben. Der regionale Verkehrsrichtplan sieht deshalb unmittelbar anschliessend an die Realisierung der T6 jene der T22 vor. Eine auf übergeordneter Ebene diskutierte Verlängerung der T22 von Lyss in den Raum Grenchen wird jedoch aus regionaler Sicht abgelehnt. Dieser Abschnitt weist verkehrsmässig nur untergeordnete Bedeutung auf und ausserdem würde eine neue Strasse in diesem Raume wertvolle Landschaften zerstören.

Als weitere übergeordnete Strasse ist im regionalen Verkehrsrichtplan die T10 (Kerzers/Thielle) enthalten. Übergeordnete Gesichtspunkte (Verbindung Bern/Neuenburg) werden über die Realisierung dieser Strasse entscheiden müssen. Längerfristig werden sich auf dieser Achse aus regionaler Sicht ebenfalls Ortsumfahrungen aufdrängen, was das Interesse an der T10 vergrössern dürfte. Zudem strebt die Region eine Aufwertung des teilregionalen Zentrums Ins an.

Der Verkehrsrichtplan befasst sich im weiteren mit zahlreichen teilregionalen Problemen. Im Vordergrund stehen die Erschliessung der regionalen Industriestandorte, die Anschlüsse des regionalen an das übergeordnete Strassennetz, die Sanierung bestimmter Strassenabschnitte usw. Der Richtplan und der zugehörige Erläuterungsbericht zeigen die einzelnen Massnahmen im Gesamtzusammenhang und legen deren Prioritäten aus regionaler Sicht fest. Im weitern weist der Richtplan auf wichtige Gesichtspunkte hin, welche von den Gemeinden bei der Planung und Realisierung der Anlagen beachtet werden sollten, wie z.B. eine optimale Einordnung in die Landschaft oder die Vornahme von Lärmschutzmassnahmen. Schliesslich möchte der Richtplan «Verkehr» die notwendige Zusammenarbeit und Koordination im Bereich Verkehr unterstützen und fördern.

6 Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung regionaler Richtpläne, Konzepte und Massnahmen

Als privatrechtlicher Verein verfügt der RPV EOS selbst innerhalb seiner Gebietsabgrenzung über keine legislative, exekutive und finanzielle Autonomie. Die beschränkte Wirkungsweise der Region respektiert zwar die Autonomie der Gemeinden, vermag jedoch für die Durchsetzung komplexer Massnahmen und Aufgaben von teil- oder gesamtregionaler Bedeutung nicht zu genügen. Wo Alternativen zur Diskussion stehen, müssen zwangsläufig dann und wann Prioritäten oder Schwerpunkte gesetzt werden, was in der Regel politische Entscheide voraussetzt. Politische Entscheide können in unserem demokratischen Staatswesen jedoch nur in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gefällt werden. Dem privat-rechtlich organisierten Regionalplanungsverband sind somit enge Grenzen gesetzt. Es wäre jedoch verfehlt, nun anzunehmen, der Planungsverband sei deshalb zur Inaktivität verurteilt. Das Wirkungsfeld raumordnungspolitischer Tätigkeit auf regionaler Ebene zur Durchsetzung der Richtpläne umfasst im wesentlichen die folgenden Möglichkeiten:

6.1 Die Erarbeitung von Grundlagen und Planungshilfen für die Ortsplanungen der Verbandsgemeinden

Veranlasst durch das kantonale Baugesetz, aus eigener Initiative oder auf Empfehlung der Regionalplanung, haben seit 1970 alle 32 Verbandsgemeinden die Ortsplanung bzw. die Revision überholter Planungen in Angriff genommen und zum Teil in der Zwischenzeit bereits abgeschlossen. Eine zweckmässige Beurteilung zahlreicher Entwicklungsfaktoren und Probleme, welche für die Zielformulierung auf lokaler Ebene Voraussetzung bildet, ist oft nur im regionalen Rahmen möglich. In diesem Sinne stellte die Region den Verbandsgemeinden frühzeitig die Einwohner- und Arbeitsplatzprognosen zur Verfügung, als Grundlage auch für die Bemessung der notwendigen Siedlungsflächen.

Die Beurteilung der landwirtschaftlichen Gegebenheiten aus regionaler Sicht, eine landwirtschaftliche Bodeneignungskarte, eine Grobanalyse «Ortsbildschutz» und zahlreiche weitere Inventare, Kartierungen und Zwischenergebnisse aus der Regionalplanung dienten den Ortsplanern als Grundlagen und Planungshilfen. Durch diesen breiten und kontinuierlichen Informationsfluss fanden zahlreiche regionale Anliegen ihre Berücksichtigung in den Planungen der Gemeinden.

Diese Feststellung ist nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, dass regionale Planungsziele und -massnahmen in der Regel auch im Interesse der einzelnen Gemeinden liegen.

6.2 Die Beratung der Gemeinden, Gemeindeverbindungen, Vereine und auch Privater in der Region. Periodische Gemeindebesuche.

In vielen Fragen von überkommunaler Bedeutung kann der Regionalplanungsverband auf der Grundlage der regionalen Konzepte und Richtpläne durch Argumen-

te, Unterlagen, Vermittlung von Kontakten, usw. beratend wirken. In jedem Fall bleiben die Entscheide Sache der betroffenen Gemeinden.

Die auf freiwilliger Basis beruhende Beratung ist für den Regionalplanungsverband EOS zweifellos der wichtigste und geeignetste Weg zur Verwirklichung regionaler Entwicklungsabsichten. Die Beratung ist auch überall dort die einzige Möglichkeit zur Einflussnahme, wo aus irgendwelchen Gründen keine verwaltungsanweisenden Richtpläne erlassen werden können, sondern lediglich Konzepte und Empfehlungen der Region vorliegen. Nach mehrjähriger intensiver Planungsarbeit verfügt die Planungsstelle des Regionalplanungsverbandes über umfangreiches Grundlagematerial, welches die Sicherstellung einer ständigen und umfassenden Beratungstätigkeit gewährleistet.

Zum Beispiel Schulplanung

Im oberen Bürenamt setzte sich der Regionalplanungsverband EOS für die Bildung eines tragfähigen Sekundarschulverbandes mit Schulstandort im Schwerpunkt Busswil ein. Obwohl die Abklärungen und Vorschläge der Region auch von der zuständigen Erziehungsdirektion des Kantons als richtig und sinnvoll anerkannt wurden, verhinderten frühere allzu voreilige Zusicherungen und Versprechen, aber auch lokal-politische Differenzen und Animositäten eine weitsichtige Lösung. In diesem Falle wurde der RPV als Vermittler und Koordinator zu spät beigezogen.

Rezession und Geburtenrückgang helfen seit einiger Zeit vor allem in den kleineren Gemeinden alten Erkenntnissen wie neuen Vorstellungen in der Organisation des Schulwesens zum Durchbruch. So wurde die Schaffung einer neuen Sekundarschule in Lobsigen (Gemeinde Seedorf) aus Einsicht in die planerischen Zusammenhänge (Entwicklung der Schülerzahlen, Verkehrswege, usw.) nicht weiter verfolgt. Dem Anschluss der Gemeinde Ruppoldsried (180 Einwohner) an die Sekundarschule der Gemeinde Rapperswil stehen keine grundsätzlichen Hindernisse mehr im Wege. Ein weiteres erfreuliches Beispiel der Zusammenarbeit zeigen die beiden Gemeinden Lüscherz und Vinelz. Anstatt in beiden Gemeinden aufwendige Renovations- und Neubauarbeiten vorzunehmen, wird auf Empfehlung der Regionalplanung durch gegenseitigen Schüleraustausch eine bessere Auslastung beider Anlagen erreicht. Die Schüler absolvieren einen Teil ihrer Schulpflicht in Vinelz, den andern in Lüscherz. Ein privater Unternehmer besorgt den Schülertransport. Dadurch müssen weniger Jahrgänge pro Klasse zusammen unterrichtet werden, die Schülerzahlen können besser ausgeglichen werden, in jedem Dorf bleibt ein Lehrer ansässig und die Gemeinden können mehr für Unterrichtsmaterial usw. auslegen.

Im vorliegenden Fall haben konkrete Sachzwänge, gepaart mit der Initiative und dem Mut der Schul- und Gemeindebehörden zu einer Lösung geführt, welcher man im Rahmen des regionalen Schulkonzeptes nie etwelche Chancen einräumen wollte. Das Schulwesen ist bekanntlich vielfältigen Traditionen verhaftet, und Neuerungen sollen sich – auch dafür zu sorgen ist mitunter Aufgabe der Regionalplanung – in kleinen, den örtlichen Gegebenheiten angepassten Schritten vollziehen können.

Zum Beispiel Wasserversorgung

In der Subregion Amt Erlach bemühen sich die Gemeinden seit Jahrzehnten – jede

für sich allein, bzw. zu viert im Gemeindeverband Wasserversorgung-Schaltenrain – um die langfristige Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Trink- und Brauchwasser. Die kostspieligen, jedoch oft erfolglosen Versuche der Gemeinden im Alleingang, der zunehmende Wasserbedarf und die Erkenntnis, dass selbst eine gut ausgebaute Wasserversorgung auf lokaler Ebene noch immer zu wenig Sicherheit bieten würde, halfen dem Gedanken eines regionalen Zusammenschlusses langsam zum Durchbruch. Bei der Verwirklichung der regionalen Wasserversorgung stellen sich jedoch nicht nur technische und finanzielle, sondern auch organisatorische und psychologische Probleme. In diese komplexe und schwierige Aufgabe teilen sich das Wasser- und Energiewirtschaftsamt des Kantons Bern (WEA) und der Regionalplanungsverband. Das WEA erarbeitet die technischen Grundlagen, Analysen und Konzeptvarianten, der Arbeitsgruppe «Versorgung und Entsorgung» der Regionalplanung EOS obliegt die Beratung und Koordination der beteiligten Gemeinden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass hier die kantonale Planung ohne regionale Vermittlung nicht zum Erfolg führen kann.

6.3 Die Begleitung der Ortsplanungen in der Region und die Verankerung regionaler Ziele und Massnahmen auf Gemeindeebene

Die gleichzeitige und koordinierte Planung auf lokaler und regionaler Ebene hat sich als ausserordentlich günstige Voraussetzung zur Durchsetzung regionaler Planungsmassnahmen erwiesen. Im grossen und ganzen stehen heute die abgeschlossenen oder noch laufenden Ortsplanungen im Einklang mit den regionalen Richtplänen. Augenfällig wird diese Tatsache im Richtplan Landschaft und Siedlung: währenddem im Vorentwurf zu diesem Richtplan (1976) die kommunalen Siedlungsgebiete noch schematisch, wie im Beispiel Kallnach (Kapitel 5.3.) und die qualitativen Randbedingungen aus der Sicht der Region symbolisch dargestellt waren, enthält der endgültige Richtplanentwurf (Planbeilage 1) bereits die flächengetreuen, d.h. effektiven Abgrenzungen der kommunalen Siedlungsgebiete. In der Regel bedeutet dies gleichzeitig, dass inbezug auf die Ausscheidung der Siedlungsflächen, keine Konflikte oder Widersprüche zu regionalen Zielvorstellungen mehr bestehen.

Durch die ständige Begleitung der Ortsplanungen konnten zahlreiche, für die regionale Entwicklung und Raumordnung bedeutende Massnahmen in den kommunalen Planungen verankert werden.

Als Beispiele seien hier die siedlungstrennenden Freihaltegebiete zwischen Schüpfen und Münchenbuchsee und im Raume Worben erwähnt. Für die langfristige Verwirklichung des regionalen Siedlungskonzeptes mit Schwerpunkt im Raume Lyss/Aarberg ist das Freihalten dieser Gebiete, bzw. deren landwirtschaftliche Nutzung, wichtige Voraussetzung. Was im regionalen Richtplan nur als Richtlinie und Planungshinweis postuliert werden konnte, haben die Gemeinden in ihren Ortsplanungen im Sinne der regionalen Zielsetzungen rechtsgültig verankert.

6.4 Die Bereinigung von Differenzen zwischen Orts- und Regionalplanung im Rahmen des kantonalen Vorprüfungsverfahrens

Die Richtpläne und die Zonenordnung der Gemeinden werden durch die kantonale Baudirektion auf ihre Zweckmässigkeit und insbesondere auf ihre Übereinstimmung mit den regionalen und kantonalen Vorschriften und Plänen geprüft. Zu diesem Zweck holt die Baudirektion jeweils auch einen Mitbericht der Regionalplanung ein (Art. 116b BauV) und veranlasst anschliessend die Bereinigung allfälliger Differenzen. Als direkte Folge der ständigen Zusammenarbeit mit den Ortsplanungen in der Region konnte in diesen Mitberichten in der Regel grundsätzliche Übereinstimmung mit den regionalen Richtplänen bestätigt werden. Häufige Anträge zur Ergänzung oder Anpassung der kommunalen Pläne und Vorschriften betrafen die Aufnahme von Bauvorschriften für das Bauen im «übrigen Gemeindegebiet» (Ausnahmefälle) sowie die Verankerung von Landschafts- und Ortsbildschutzvorschriften im Baureglement, die Beschränkung von Gewerbezonen auf die lokalen Bedürfnisse, die Reduktion zu grosser Bauzonen oder solcher, welche in Konflikt mit regionalen Landschaftsschutzgebieten standen oder etwa die Verbesserung der Seeufergestaltung und vieles andere mehr. Ein beachtlicher Teil dieser Anträge und Empfehlungen der Regionalplanung konnte auf diese Weise durch die Vermittlung des zuständigen Kreisplaners und des Planungsamtes in Bern in den betroffenen Ortsplanungen berücksichtigt und teilweise sogar grundeigentümerverbindlich verankert werden (im Zonenplan und im Baureglement).

6.5 Die Abgabe von Mitberichten und Stellungnahmen zu den Richtplänen benachbarter Regionen (Art. 147 BauV) oder zu kantonalen Richtplänen (Art. 150 BauV) und zu übergeordneten Sachplanungen

Der Kanton hat die Aufgabe, die formelle und materielle Übereinstimmung der Richtpläne der verschiedenen Regionen während der Bearbeitung und im Bereinigungsverfahren sicherzustellen. Dazu werden Konferenzen der beauftragten Planer durchgeführt und Richtlinien erlassen sowie Mitberichte eingeholt und verarbeitet. Auch in Stellungnahmen zu übergeordneten Planungen kann der Regionalplanungsverband seine Interessen vertreten und zur Geltung bringen, jedoch nicht immer mit Erfolg. Ein positives Beispiel solchen Wirkens ist die Planung der Autostrassen Bern-Biel (T6) und Lyss-Kerzers (T22), in deren Verlauf der RPV EOS auch Vermittlerrolle zwischen den Regionsgemeinden zu spielen hatte. Gescheitert ist dagegen der Versuch, die verantwortlichen Behörden für die folgenschwere Beeinträchtigung des Landschaftsbildes im Raume Frienisberg durch eine neue Hochspannungsleitung mit bis zu 80 m hohen Gittermasten zu sensibilisieren. Der Regionalplanungsverband bemühte sich um eine landschaftlich bessere Linienführung (ausserhalb von Baugebieten und vorwiegend in Taleinschnitten), doch war seitens der BKW hier kein Entgegenkommen möglich, so dass die Leitung nun doch über den Frienisberg gebaut wird.

6.6 Die Vertretung regionaler Interessen durch Einsprache gegen Bau- oder Planungsvorhaben (Art. 54 BauG).

Die Einsprache des Regionalplanungsverbandes gegen Bauvorhaben von regionaler Bedeutung bzw. mit regionalen Auswirkungen erfolgt immer als letzte Möglichkeit und als «Notbremse». Sie wird dann notwendig, wenn ein Bauvorhaben regionalen Richtplänen und Zielsetzungen widerspricht. Vom Einspracherecht macht der Regionalplanungsverband EOS nur mit äusserster Zurückhaltung Gebrauch und nur, wenn die Verwirklichung regionaler Zielsetzungen gefährdet ist und ein Bauvorhaben im Widerspruch zur regionalen Richtplanung steht.

Bisher erhob der Regionalplanungsverband gegen zwei Bauvorhaben Einsprache:

Bau einer *Hafenanlage in Erlach.* Die Einsprache richtete sich gegen das vorgesehene Bauverfahren, welchem wichtige Schilfbestände zum Opfer gefallen wären. In den Einigungsverhandlungen konnten eine schonende Bauweise sowie eine bessere Gestaltung der Anlage erzielt werden.

Bau eines *Getreidezentrums im Aarberg.* Geplant war ein 55 m hoher Getreidesilo in einem Landschaftsschutz- und Aufforstungsgebiet. Die Einsprache richtete sich gegen den aus landschaftlichen und verkehrstechnischen Gründen ungeeigneten Standort der Anlage. In einer diesbezüglichen gemeinsamen Studie der Region und der Gesuchsteller musste zuhanden der Eidgenössischen Forstverwaltung auch die Bedürfnisfrage abgeklärt werden, als Voraussetzung für die Erteilung der erforderlichen Rodungsbewilligung. Aufgrund dieser Abklärungen einigten sich die Parteien auf einen Silo mit reduziertem Fassungsvermögen und reduzierter Höhe (37 m) am ursprünglichen Standort.

6.7 Die Durchführung regionaler Aufgaben auf freiwilliger Basis.

Die Tätigkeit des Regionalplanungsverbandes muss sich nicht auf die Erarbeitung und den Erlass regionaler Richtpläne und Konzepte beschränken. Auch wenn der Verband nur auf privatrechtlicher Grundlage organisiert ist, gibt es Möglichkeiten der direkten Realisierung regionaler Massnahmen. So hat der RPV EOS bereits vor Jahren die regionale Kehrichtabfuhr organisiert und gleich auch die Trägerschaft übernommen. Der Planungsverband schloss Verträge mit den beteiligten Gemeinden sowie mit der beauftragten Transportfirma ab. Um auch kleinen und abgelegenen Gemeinden eine finanziell tragbare Kehrichtabfuhr zu sichern, enthält das Vertragswerk die Regelung eines regionalen Transportkostenausgleiches. Das Beispiel mag zeigen, dass schliesslich auch ohne öffentlich-rechtlichen Zweckverband komplexe regionale Aufgaben gelöst werden können und sich der Planungsverband EOS als leistungsfähige und vielversprechende Mehrzweckorganisation zu bewähren vermag.