Von der Planungsregion zur Regionalkonferenz : die Suche nach der richtigen Handlungsebene zur Entwicklung des Emmentals

Autor(en): **Messerli, Paul**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Jahrbuch der Geographischen Gesellschaft Bern**

Band (Jahr): **65 (2017)**

PDF erstellt am: **20.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-960373

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Von der Planungsregion zur Regionalkonferenz

Die Suche nach der richtigen Handlungsebene zur Entwicklung des Emmentals

Paul Messerli

Einleitung

Die nachfolgende Darstellung ist als Essay verfasst. Sie möchte am Beispiel des Emmentals den Weg beschreiben, wie mit einer Abfolge verschiedener Planungsinstrumente versucht wurde und wird, die räumlichen Strukturen von Siedlung, Verkehr und Wirtschaft zugunsten der Wohlstandsentwicklung sowie der Lebens- und Umweltqualität in der Region zu beeinflussen. Leitend für diese Darstellung ist die Idee, dass die jeweiligen Planungsinstrumente die Vorstellungen des Gesetzgebers abbilden, wie die Raumentwicklung produktiv und zunehmend nachhaltig gestaltet werden kann, unter Einhaltung demokratischer Prinzipien. An der Grösse der Planungsregionen, wie sie sich entlang der Zeitachse entwickelten, ist klar erkennbar, dass das räumliche Denken und Handeln immer mehr über die Ortstafeln hinausgreift, weil die Erhaltung kleinräumiger Strukturen vor allem Kosten verursacht und wenig Nutzen stiftet.

Trotz dieser Öffnung zur interkommunalen Kooperation bei der Planungsfestlegung von Entwicklungsachsen, Wachstumszonen sowie Erhaltungs- und Schutzgebieten, bleibt bis heute der für den Grundeigentümer verbindliche Entscheid in der Hand der kleinsten Einheit unseres föderalen Systems, der Gemeinde. Das schafft zwar die Unmittelbarkeit zum überschaubaren Wohnumfeld, ignoriert jedoch die Tatsache, dass sich der Alltag der meisten Menschen längst in funktionalen Räumen abspielt, die nach der Devise «friktionsfrei und effizient» zu gestalten sind. Es ist deshalb ein «altes» Bestreben, gerade auch im grossflächigen Kanton Bern, die Kleinräumigkeit kommunaler Einheiten mit einer Ebene zwischen Gemeinde und Kanton zu überwinden.

Die Region, umstrittene Ebene im föderalen System der Schweiz

Hanna Muralt stellte schon 1983 mit dem Titel ihrer Dissertation «Region – Utopie oder Realität?» die entscheidende Frage. Und die Frage nach der Region als räumliche Handlungsebene ist bis heute politisch nicht überzeugender beantwortet worden als sie es damals bereits tat.

Föderale staatliche Systeme verbinden zwei Prinzipien. Zum einen das Prinzip der Dezentralisierung politischer Entscheidungen, um Sachentscheide möglichst zu den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zu bringen. Um jedoch die richtige Entscheidungsebene zu finden, gilt das zweite Prinzip, das der Subsidiarität. Es besagt, dass nur dann die nächst höhere politische Entscheidungsebene zu wählen ist, wenn die untere Ebene in der Sache überfordert ist. Die Subsidiarität wirkt also gegen eine unnötige Zentralisierung. Im Idealfall lässt sich jeweils jene Entscheidungsebene ausmachen, wo Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger möglichst zusammenfallen. Ein föderales System bietet also den Vorteil, die sachgerechte Entscheidungsebene zu finden, vorausgesetzt, diese steht im System auch zur Verfügung. Wenn die drei historischen Staatsebenen der Schweiz – Gemeinde, Kanton und Bund – nicht mehr genügen, um neue Problemlagen adäquat anzugehen, stellt sich die logische Forderung nach einer Erweiterung des Systems.

Um die politisch heikle Frage einer neuen staatlichen Ebene zu umgehen hat sich seit den 1980er Jahren das Konzept der «Variablen Geometrie» durchgesetzt. Es wird in Form von Ein- und Mehrzweckverbänden wahrgenommen, die meist Gemeinden auf gesetzlicher Grundlage zusammenführen, um bestimmte öffentliche Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen; die dadurch gebildeten Territorien sind von «variabler Grösse».

Doch die Frage nach einer zusätzlichen staatlichen Ebene ist damit nicht vom Tisch, denn Zweckverbände leiden unter einem demokratischen Kontrolldefizit, das umso gravierender ist, als viele Gemeinden oft mehreren, ja vielen Zweckverbänden angehören.

Die Problemstellung, wie sie Hanna Muralt beschreibt (1983:25) behält ihre Gültigkeit:

> *Die staatlichen Raumeinheiten sind zur Lösung der sich stellenden Aufgaben entweder zu gross oder zu klein. Mit den wirtschaftlichen Entwicklungen sind sozioökonomische Zusammenhänge entstanden, die immer grössere, teils supranationale Räume umspannen und die bestehenden Strukturen einschneidend verändert haben. Über neue Formen der Zusammenarbeit und zusätzliche Raumgliederungen haben die staat-*

lichen Instanzen versucht, die wirtschaftliche Raumentwicklung «einzuholen».

Die Aussage «einholen» weckt allerdings den Verdacht, die staatlichen Instanzen hätten immer nur reagiert, statt vorausblickend die räumliche Organisation zu erweitern, dass insbesondere wirtschaftliches Handeln erleichtert würde. Man kann allerdings vermuten, dass die damalige Einschätzung sehr berechtigt war, denn bis zur Schaffung der Regionalkonferenzen im Kanton Bern war in der Tat jede Gemeinde aufgrund des geltenden Raumplanungsrechtes berechtigt, eine eigene Gewerbe- oder Industriezone auszuscheiden.

So wage ich die These, dass erst mit der Einrichtung der Regionalkonferenz Emmental 2012 von einer regionalen Entwicklungsautonomie gesprochen werden kann. Sie erlaubt den Behörden die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung regional und behörden-verbindlich festzulegen und damit die aus regionaler Sicht bestmöglichen Voraussetzungen für Wohnen und Arbeiten zu schaffen. Allerdings darf der regionale Blick nicht nur nach innen gerichtet sein, sondern muss die Einordnung im inter- und überregionalen Massstab berücksichtigen, sollen Fehlfinanzierungen von Infrastrukturen und Entwicklungszonen vermieden werden.

In der Folge beleuchten wir kurz die verschiedenen Etappen der Regionswerdung im Emmental, seit die Raumplanung ein überkommunales Thema wurde.

Das Emmental = Tal und Einzugsgebiet der Emme

Wie immer das Emmental als Teil des Kantons abgegrenzt wird, das Kerngebiet bleibt das Tal und das Einzugsgebiet der Emme. Das topographische Muster dieser hydrologischen Einheit besteht aus dem Talboden, den seitlichen Terrassen und den durch die vielen Seitenbäche herausmodellierten Gräben und Eggen. Diese Topographie gab dem Menschen seit der ersten Besiedlung im 8. Jahrhundert (nach Mäder 2003) das Mass des Möglichen vor. Geschützt vor Überflutungen durch den Wildbach Emme boten sich die eiszeitlichen Terrassen als Siedlungsstandort an. Zwischen den Gräben auf dem Grat dazwischen war Platz für Einzelhöfe, und dort wo die Grate zusammenlaufen, war die Anlieferung von Milch genügend gross, um Käse herzustellen. Auch kamen von den Einzelhöfen genügend Kinder zusammen, um neben der Käserei eine Schule zu betreiben. Die Schmelzwasserrinnen des Aaregletschers aus der letzten Eiszeit bilden die natürlichen Korridore für den Transport von Waren und Personen. Diese Querverbindungen öffnen das Emmental zu seinen Nachbarn hin im Westen und im Osten. Dass schliesslich das Mass des Möglichen überschritten war, weil der Wald grossflächig gerodet wurde, um Holz für die wachsende Industrie zu liefern und Raum für Menschen und Milchwirtschaft zu gewinnen, wurde mit

der grossen Wassernot im Jahr 1837 deutlich. Durch systematische Aufforstung, durch Verbauung der Seitenbäche und mit der Eindämmung der Emme konnte schliesslich der Talboden, der Schachen, dauerhaft besiedelt werden. Der Uferschutz der Emme durch die verschiedenen Schwellengenossenschaften blieb seither eine Daueraufgabe. Mit dem grossen Renaturierungsprojekt «Emme

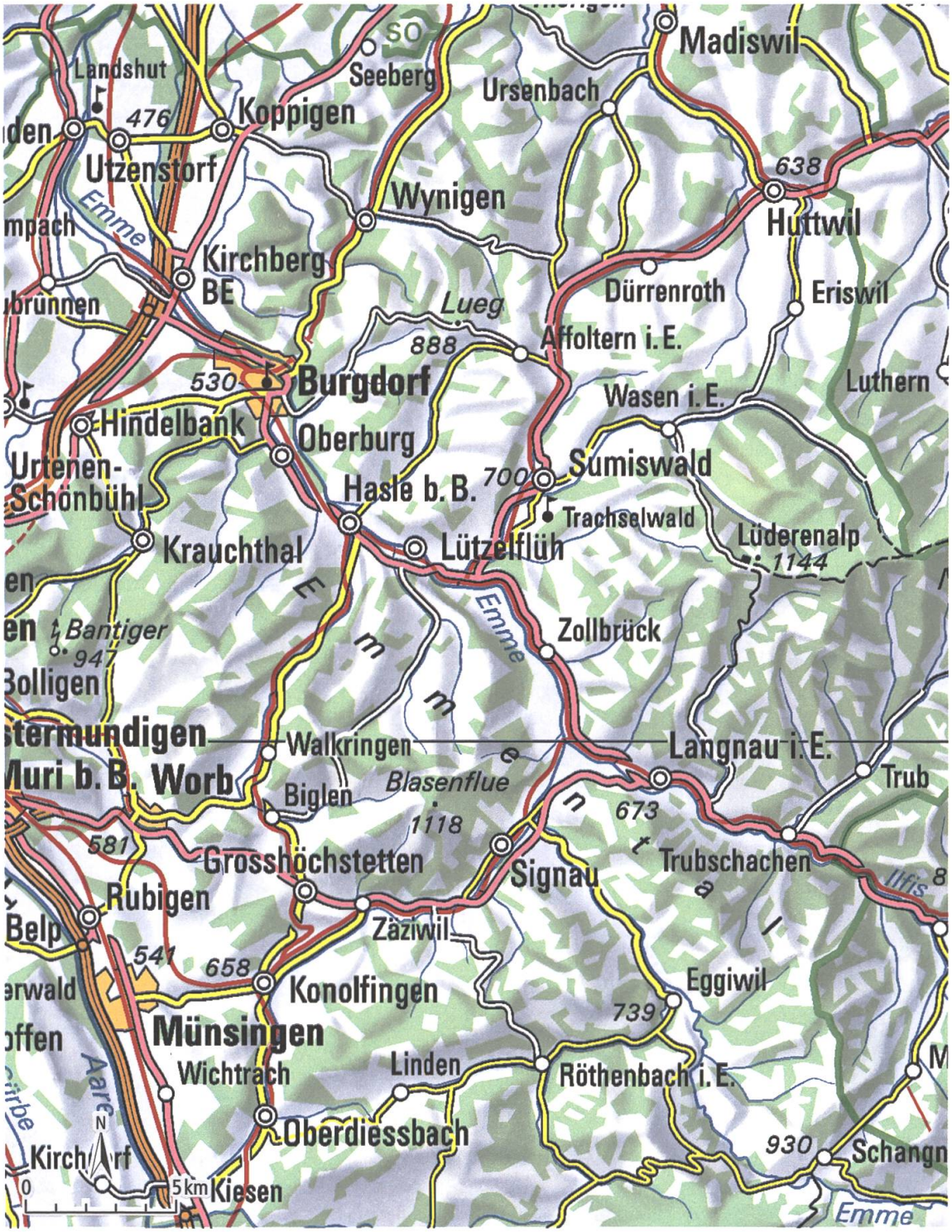


Abbildung 1: Talachse und Querverbindungen im Emmental. (Basiskarte: swisstopo)

2000» wird dem Fluss heute wieder mehr Raum gegeben, um seine Erosionskraft in die Tiefe zu bändigen. Gleichzeitig wird die Emme als Flusslandschaft aufgewertet und wird integraler Teil der Wohn- und Freizeitregion Emmental.

In diesen topographischen Verhältnissen liegt aber auch ein Schlüssel zum Verständnis der Wirtschaftsgeschichte des Emmentals. Die grossen, reichen Bauern auf den sicheren Terrassen und den günstigen Höhenlagen der Egg schauten auf die armen Kleinbauern und Taglöhner in den engen Tälern (Chrächen) und im gefährdeten Emmeschachen hinab. Aus der Not der Armen ist aber häufig eine besondere Tugend erwachsen. Manch geschicktes Handwerk wurde da entwickelt und legte in der Folge den Grundstein der gewerblich-industriellen Entwicklung im Emmental.

Dieser kurze Abriss der topographisch-hydrologischen Rahmenbedingungen der Siedlungs-, Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung im Emmental hält summarisch fest, was die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einsetzende Regionalplanung vorfand: Topographisch vorgezeichnete Verkehrsachsen und -knoten, Dorfsiedlungen auf Terrassen und im Talboden sowie ausgedehnte Streusiedlungsgebiete in der Hügelzone oberhalb Burgdorf.

Das Emmental und seine Planungsregionen

Die Raumplanung als demokratisch legitimiertes Verfahren und öffentliche Aufgabe ist eine junge Disziplin. Es erübrigt sich, darauf hinzuweisen, dass bereits in der Antike (Römer) und besonders ab dem Mittelalter Städte und Verkehrsverbindungen geplant und insbesondere Residenzstädte durch Architekten und Künstler entworfen und nach festen Plänen gebaut wurden. Die Raumplanung in der Schweiz ist aus der Not der durch die Bautätigkeit überforderten Gemeinden und aus der Einsicht geboren, dass sich der Boden nicht vermehren lässt. In den 40 Jahren nach 1950 ist in der Schweiz mehr Boden überbaut worden als durch alle Generationen zuvor (Häberli et al.1991:15). Diese späte Erkenntnis rechtfertigte in hohem Masse die in den 1960er Jahren beginnenden Bemühungen um einen geordneten Umgang mit der knappen Ressource Boden. Nun ist Raumplanung keine exakte Wissenschaft. Sie beruht aber durchaus auf wissenschaftlichen Grundlagen. Wichtige Arbeiten dazu wurden im Kanton Bern insbesondere von Prof. Georges Grosjean und seinem Team bereits ab 1966 und in der neu gegründeten Abteilung für Angewandte Geographie der Universität Bern ab 1969 geleistet (Grosjean et al. 1973). Mit seinem Mitarbeiter, Dr. Charles Mäder, dem späteren Geschäftsführer des Regionalverbandes Burgdorf, wurden für die Regionalplanung im Emmental Pionierarbeiten geleistet.

Ein kurzer Exkurs zum Planungsbegriff soll das Wesen jeder Planung, also auch der Raumplanung, deutlich machen. Planen heisst entscheiden über künftige Entscheide. Was in einer Planung festgelegt wird, nimmt Entscheide in der

Zukunft vorweg, zumindest schränkt sie diese ein. Somit trägt jede Planung das Risiko in sich, dass sie Optionen einschränkt oder verbaut, die sich aus der Differenz zwischen angenommener und tatsächlicher Entwicklung ergeben können. Deshalb haben Planungen immer einen begrenzten Zeithorizont, gelten für maximal zehn bis fünfzehn Jahre, oder haben eine beschränkte Verbindlichkeit für die Umsetzungsorgane.

Im Kanton Bern bereitete das Baugesetz von 1970 den Weg zur Bildung von Planungsregionen. Neben der Verpflichtung der Gemeinden zur Ortsplanung, *«förderte das Gesetz erstmals die Bildung von Regionalplanungsverbänden und wies ihnen die Ausarbeitung von Richtplänen als Hauptaufgabe zu.»* (Mäder 1987:176–177)

In seinem Vorwort zum ersten regionalen Richtplan des Planungsverbandes Burgdorf hält der damalige Regierungsstatthalter des Amtes Burgdorf und Initiator des Planungsverbandes Rudolf Schenk fest:

> *Die Region Burgdorf hat in vielerlei Hinsicht Pionierarbeit geleistet. Sie hat als erste Region mit grossen Landwirtschaftsgebieten die Erhebung umfassender Grundlagen begonnen, sie hat sich als erste um eine gute Verankerung der Planung in ihren Mitgliedsgemeinden bemüht, und sie legt heute als eine der Ersten ihren Richtplan vor. Diese Pionierarbeit hat oft nicht auf dem kürzesten Weg zum Ziel geführt, Lehrgeld musste bezahlt werden. Aber heute dürfen wir mit Stolz unsere Richtpläne abschliessen.* (Planungsverband Burgdorf, Richtpläne, 1977)

Zur rechtlichen Stellung ist festzuhalten, dass der Richtplan für die Grundeigentümer nicht bindend ist. Jedoch hat er verwaltungsanweisende Wirkung. Diese Festlegung im Baugesetz des Kantons von 1970 macht deutlich, dass man sich damals vorsichtig auf die regionale Ebene vortastete, im Wissen um die Unverhandelbarkeit der Gemeindeautonomie. Mit «verwaltungsanweisend» ist allerdings die schwächste Form der Verbindlichkeit gewählt worden, um dem neuen Planungsinstrument eine Chance zu geben und es nicht gleich am Widerstand gegen eine neue Staatlichkeit scheitern zu lassen.

Die starken Wachstumsjahre bis zum ersten Ölschock 1973 hatten in vielen Gemeinden einen bedeutenden Entwicklungsschub gebracht. Das Gründungsjahr 1966 des Planungsverbandes Burgdorf lässt allerdings erkennen, dass verantwortliche Kreise früh erkannten, dass die einzelnen Gemeinden mit der Bewältigung des Wachstums überfordert waren. So ist es denn reizvoll, eine Lesung des Richtplanes 1977 des Planungsverbandes Region Burgdorf unter dem Gesichtspunkt vorzunehmen, wie man damals die räumliche Entwicklung in geordnete Bahnen lenken wollte, ohne das Bevölkerungswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung zu hemmen.

Die zwei Ausschnitte aus den Richtplänen «Verkehr» und «Siedlung» sollen exemplarisch illustrieren, welche planerischen Absichten aus dem Dokument «Richtpläne des Planungsverbandes Burgdorf aus dem Jahr 1977» sprechen.

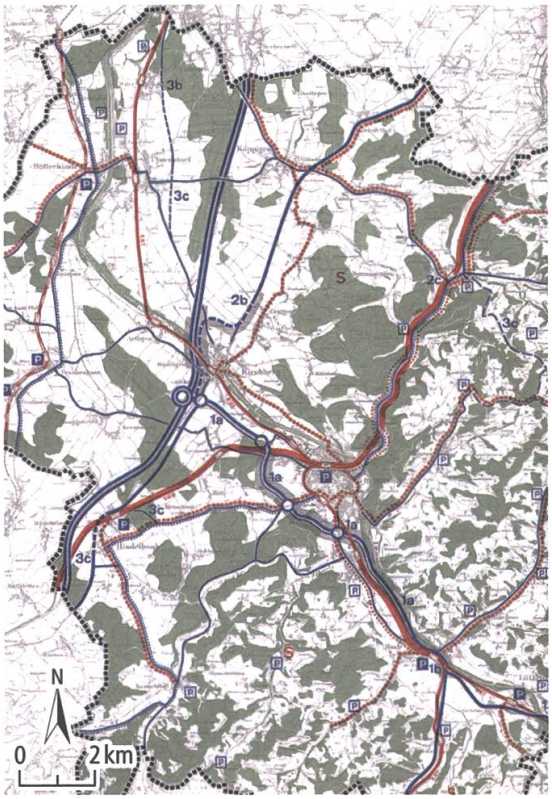


Abbildung 2: Ausschnitt aus dem Richtplan 1977 «Verkehr».

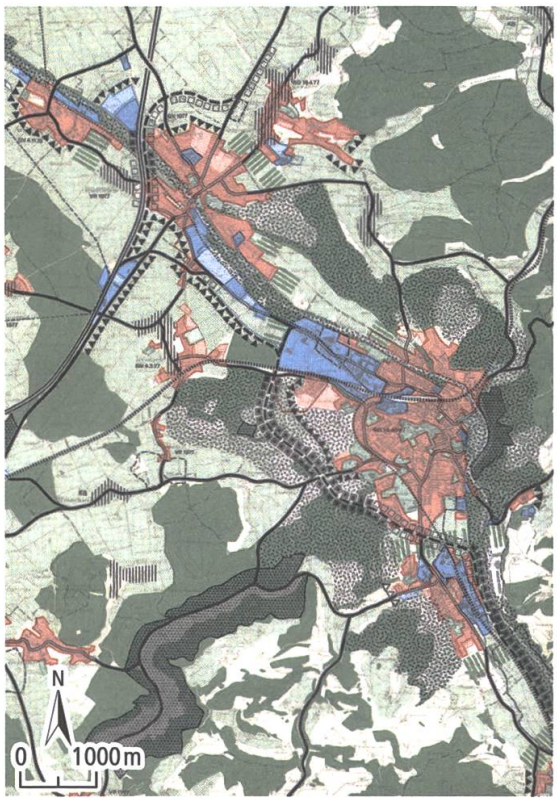


Abbildung 3: Ausschnitt aus dem Richtplan 1977 «Siedlung».

Für den regionalen Siedlungsraum werden (absolute) Nutzungssperren definiert, die besagen, bis hierher und nicht weiter ins landwirtschaftliche Kulturland hinaus. Auch die ausbaufähigen Zonen für Siedlung und Industrie werden nach aussen klar begrenzt, und trennende Grünzonen sollen das Zusammenwachsen der Siedlungen verhindern. In den Seitentälern der Hügelzone werden ländliche Siedlungskerne durch neue Bauzonen ergänzt, und in günstigen Tallagen neue Siedlungsgebiete postuliert, um eine dezentrale Besiedlung zu erhalten und die Bevölkerungszahl zu stabilisieren. Industrie- und Gewerbezonen entlang der Haupttalachse bilden das Rückgrat der Arbeitsplatzentwicklung, die bewusst die dezentrale historische Struktur verstärken soll, um damit am wirksamsten der drohenden Abwanderung aus den Seitentälern zu begegnen. Die Industriestandorte sind seit der Industrialisierung aufs engste mit Strasse und Eisenbahn verknüpft. Der Dienstleistungssektor als Arbeitsplatzlieferant spielt planerisch noch keine spezielle Rolle und wird im Siedlungsgebiet absorbiert.

Das Bildungsangebot im regionalen Zentrum Burgdorf mit Gymnasium, Berufsschulen und der Ingenieurschule (Technikum) wird für das untere Emmen-

tal als zentrale Einrichtung für die wirtschaftliche Entwicklung hervorgehoben. Dennoch wird bereits erkannt, dass Burgdorf als Wohn- und Versorgungsort immer mehr in den Sog und das Einzugsgebiet der Agglomeration Bern gerät.

Die Verkehrsachsen sind, wie oben beschrieben, durch die Topographie weitgehend vorgezeichnet. Grosse Veränderungen werden von der Autobahn N1, die den nördlichen Teil des Planungsgebietes schneidet und vom Vollanschluss Kirchberg erwartet. Dieser hinterlässt in der Siedlungsplanung markante Spuren, indem nördlich und südlich des Anschlusses grosse Gewerbe- und Industriezonen ausgeschieden werden. Der erwarteten Verkehrszunahme wird bereits mit einer Umfahrung Kirchberg und Burgdorf Rechnung getragen.

Ein separater Richtplan gilt der Landschaftsentwicklung. Gestützt auf den Entwurf des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom Juni 1977, das als wichtigsten Zweck den umfassenden Schutz der Umwelt nennt, nehmen die Planungsbehörden die Chance wahr, die besonderen landschaftlichen Ressourcen der Fluss- und Hügelzone zu benennen und als Zukunftspotential für Freizeit und Tourismus zu schützen. (Beschreibung wichtiger Inhalte der Richtplanung 1977)

In der Summe wird im Richtplan 1977 die räumliche Entwicklungsmatrix für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre mit folgenden Grundzügen festgelegt:

Gegen Expansionen in die Landwirtschaftsfläche werden absolute Grenzen gesetzt und das Konzept der dezentralen Besiedlung und Arbeitsplatzentwicklung wird zur Stabilisierung der Bevölkerung weiterverfolgt. Die Auswirkungen des Autobahnanschlusses, das für die Region wichtigste planerische Zukunftselement, werden vorweggenommen und bezüglich Flächennutzung und Verkehrsführung voll integriert.

Die Berggebietspolitik des Bundes überlagert die Regionalplanung im Emmental

Der Regionalplanung im Emmental (Regionalverband Burgdorf und Verband Region Oberes Emmental) wurde 1975 mit der Einführung der Regionalpolitik des Bundes für das Berggebiet ein neuer entwicklungspolitischer Ansatz zur Seite gestellt. Diese neue Politik des Bundes fusste auf der Erkenntnis, dass die regionalen Wohlstands- und Wachstumsunterschiede zugenommen hatten. Insbesondere Regionen ausserhalb des Einflusses der grossen Agglomerationen der Schweiz konnten im wirtschaftlichen Wettbewerb nicht mithalten. Dem sollte mit dem Ausbau der Infrastrukturen für Unternehmen und Bevölkerung Rechnung getragen werden. Nach der damaligen Lehrmeinung sollte diese Verbesserung der regionalen Standortattraktivität vermehrt Kapital anziehen und Arbeitsplätze schaffen. Mit diesem Ansatz trat die «Region» auch auf Bundesebene als politische Bezugseinheit auf den Plan (Huber 1984).

Der Kanton Bern war auf diese neuen Instrumente nicht unvorbereitet, bestanden doch schon regionale Planungsverbände. Dazu kam – ganz wichtig –, dass die beiden Berner Professoren Paul Stocker und Paul Risch im Auftrag des Kantons mit dem Bericht «Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern» 1968 die Grundlagen für die bernische Wirtschaftsförderung gelegt hatten, die bereits die regionalen Unterschiede betonte.

Mit diesen wichtigen Erfahrungen und Vorarbeiten konnte man sich gut auf die neuen Förderinstrumente des Bundes einlassen und diese entsprechend nutzen. Allerdings mussten die Berggebietsregionen nach den Vorgaben des Bundes zum Teil neu definiert werden. Zur Mobilisierung der Fördermittel des Bundes war die Erarbeitung eines «Regionalen Entwicklungskonzepts» Voraussetzung, das vom Bund genehmigt werden musste. Das Obere Emmental diente als Testregion für diese neue Berggebietspolitik. Trachselwald, die zweite Bergregion des Emmentals, folgte 1976, musste aber aus topographischen Gründen den nördlichen unteren Teil des Planungsverbandes Burgdorf ausklammern. Für die operative Umsetzung der Entwicklungskonzepte wurden Regionalsekretäre eingesetzt; der Geschäftsführer des Planungsverbandes Burgdorf übernahm diese Funktion im Doppelmandat.

Niemand wird bestreiten, dass durch das neue Investitionshilfegesetz für Berggebiete in den beiden Emmentaler Bergregionen sichtbare Verbesserungen der dörflichen und gewerblichen Infrastrukturen (Verkehr, Schulen, Verwaltung, technische Werke und kulturelle Einrichtungen) erreicht werden konnten. Allerdings bestätigen die nachträglichen Evaluationsstudien, dass wohl eine Verzögerung, nicht aber eine Trendwende bei der Abwanderung und dem Verlust von Arbeitsplätzen festzustellen ist (Hornung/Röthlisberger 2005).

Ein grosser Schritt: Die «Regionalkonferenz Emmental»

Ein grosser Zeitsprung liegt zwischen der Genehmigung der ersten Richtpläne für das untere Emmental 1977 durch den Kanton, der Umsetzung der Entwicklungskonzepte für die Bergregionen Oberes Emmental und Trachselwald ab den 1980er Jahren und dem Jahr 2012. Mit der Volksabstimmung von 2012 über die Bildung der «Regionalkonferenz Emmental» wurden die historischen Planungsperimeter des oberen und unteren Emmentals mit insgesamt 40 Gemeinden und 96'000 EinwohnerInnen (2015) vereint. In dieser neuen regionalen Organisation sind verschiedene Aufgaben zusammengeschlossen, die sich über einen Pflicht- und einen Wahlteil erstrecken. Als Kernaufgabe steht die Ausarbeitung eines «Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzeptes RGSK» im Vordergrund. Damit sollen die beiden Leitelemente der räumlichen Entwicklung zusammengeführt und aufeinander abgestimmt werden. Nach den raumplanerischen Grundsätzen des Kantons soll «*… die Siedlungsentwicklung prioritär an Orten stattfinden, die bereits gut für den privaten wie für den öffentlichen Verkehr er-*

schlossen sind oder wo eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr möglich ist» (RGSK Emmental 2. Generation, 2016). Unter dem Dach der Regionalkonferenz können weitere gemeinsame Planungs- und Beratungsaufgaben wahrgenommen werden; so etwa in den Bereichen Kultur, Altersplanung, Regionalpolitik, Wirtschaft und Energieberatung. Die Beschlüsse der Regionalkonferenz sind für die Gemeinden bindend, sobald sie diesen Teilkonferenzen beigetreten sind. Das RGSK ist jedoch für alle 40 Gemeinden verpflichtend.

Wie kam es zu dieser stärkeren und verbindlichen Regionalisierung der Planungsprozesse im Kanton Bern? In seinem Bericht an den Grossen Rat 2005 hält der Regierungsrat fest (S. 5):

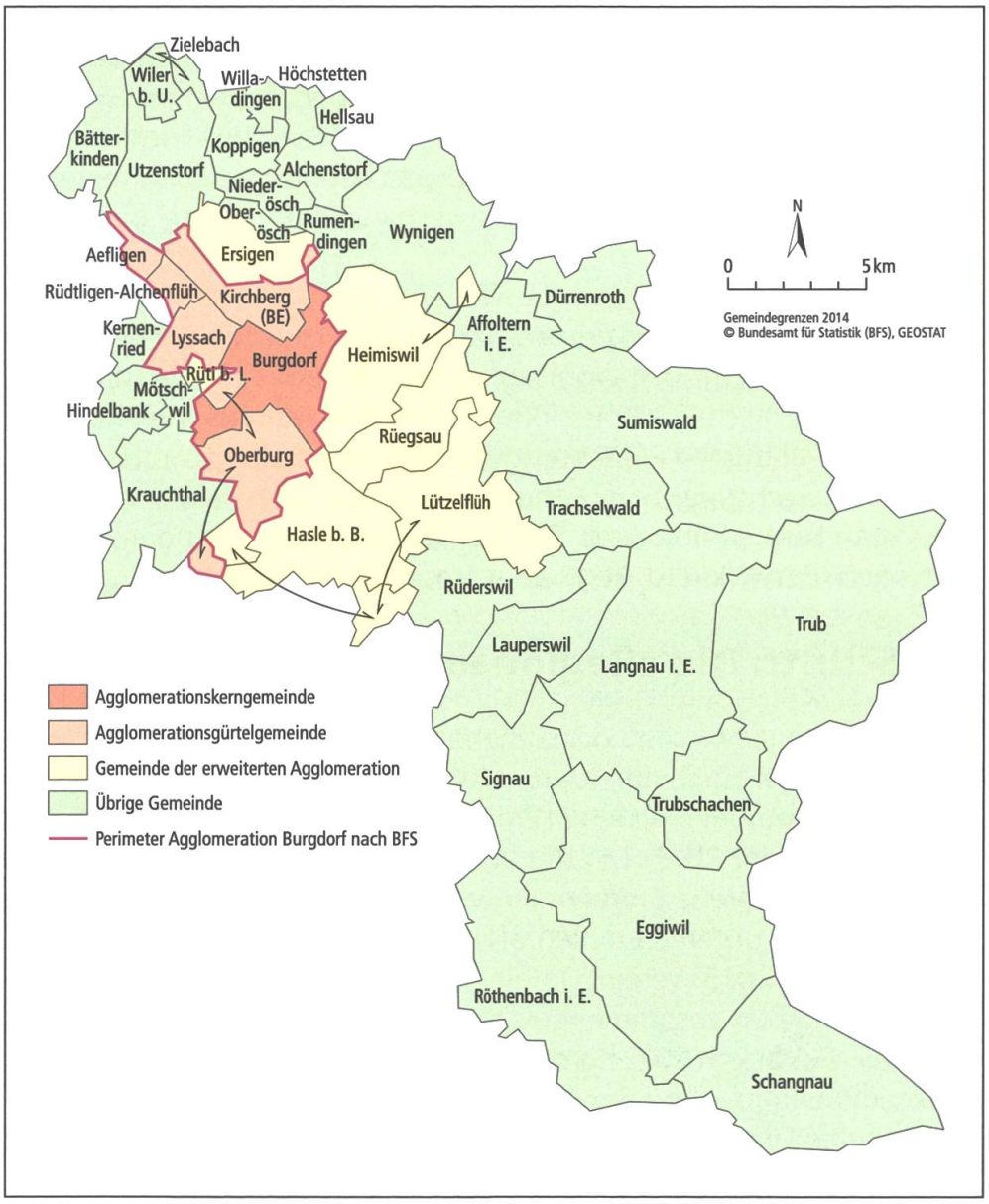


Abbildung 4: **Perimeter der Regionalkonferenz Emmental.**
(RGSK EM 2. Generation – Erläuterungsbericht: 11)

Der Regierungsrat will die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden fördern und hierfür ein neues Modell mit einer Regionalkonferenz ermöglichen. Weiter will er die Verkehrs- und Siedlungsplanung besser aufeinander abstimmen. Damit werden die Agglomerationen als Wachstumsmotoren gestärkt, aber auch der ländliche Raum kann die Vorteile einer verbesserten Zusammenarbeit und Planung nutzen und wird in die Reformen integriert.

Entwicklungsleitbild Emmental im Rahmen der neuen Regionalkonferenz

Seit der Gründung der «Regionalkonferenz Emmental» im Jahr 2012 liegt bereits die zweite Generation des «Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzeptes» vor. Die anschaulichste und einprägsamste Darstellung daraus ist das Entwicklungsleitbild für das Emmental (Abbildung 5). Sowohl die kartographische Sprache wie die inhaltlichen Elemente lassen erkennen, dass sich die Region als Einheit versteht, die gemeinsam versucht, die Entwicklungsschwerpunkte dort zu setzen, wo die reellen Chancen liegen.

Wir entnehmen dem historischen Lexikon der Schweiz, dass Langnau im 17. und 18. Jahrhundert als Gewerbe- und Handelszentrum für Leinwandprodukte, Käse, Holz und Pferde der wohl am weitesten entwickelte Landesteil Berns war (HLS 2012, Emmental). Als regionales Zentrum des oberen Emmentals spielt Langnau als Dienstleistungs-, Versorgungs- und Ausbildungszentrum, aber auch für Sport und Kultur eine unverzichtbare Rolle zur Stabilisierung der Bevölkerung im grossen Hügel-Hinterland. Der Schwerpunkt der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung liegt aber im unteren Emmental mit dem Hauptzentrum Burgdorf und dem Gebiet um den Autobahnanschluss Kirchberg. Dieser zieht immer mehr Unternehmen an, was für die beteiligten Gemeinden zwar ein Segen ist, gleichzeitig aber die Frage nach einem Lastenausgleich in der Region aufwirft. Bezeichnend ist, dass bereits im Richtplan 1977 diese Entwicklung mit den Konsequenzen auf die Verkehrsentwicklung in der Region erkannt wurde. Deshalb bleibt es das vordringliche Verkehrsprojekt der Region, den kumulierten Durchgangs- und Pendlerverkehr von Hasle-Rüegsau bis zum Autobahnanschluss aus den Siedlungsgebieten zu verbannen. Denn auch die Betriebe in Trubschachen brauchen heute für den Transport ihrer Güter einen raschen Zugang zur Autobahn.

Was ist von diesem neuen Planungs- und Entwicklungsinstrument zu halten? Wenn wir eingangs festgestellt haben, dass der Kanton seit Jahren einen Weg suchte und verfolgte, die regionale Ebene sinnvoll in die föderale Struktur einzuführen, dann ist mit der Bildung der Regionalkonferenzen sicher ein wichtiger Schritt gemacht worden. Gewichtig ist der Schritt, weil er zur Übertragung staatlicher Hoheitsrechte an die Regionen führte. Es ist noch zu früh, um von

aussen ein Urteil über die Wirkung dieser neuen Regionsorganisation zu fällen. Zurzeit befasst sich die Berner Regierung mit einem ersten Evaluationsbericht zu dieser Frage. Deshalb zitiere ich gerne, was die langjährige Stadtpräsidentin von Burgdorf, Elisabeth Zäch, in einem ihrer Abschlussinterviews sagte: «*Diese regionale Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren gezeigt, wie viel wir für die Stadt und das Emmental erreichen können.*» (D'REGION, 20.12.2016:3). Eine Region gewinnt zweifellos ein zusätzliches entwicklungspolitisches Kapital, wenn sie sich durchdacht und überzeugend präsentiert und ihre Organe wirkungsvoll arbeiten.

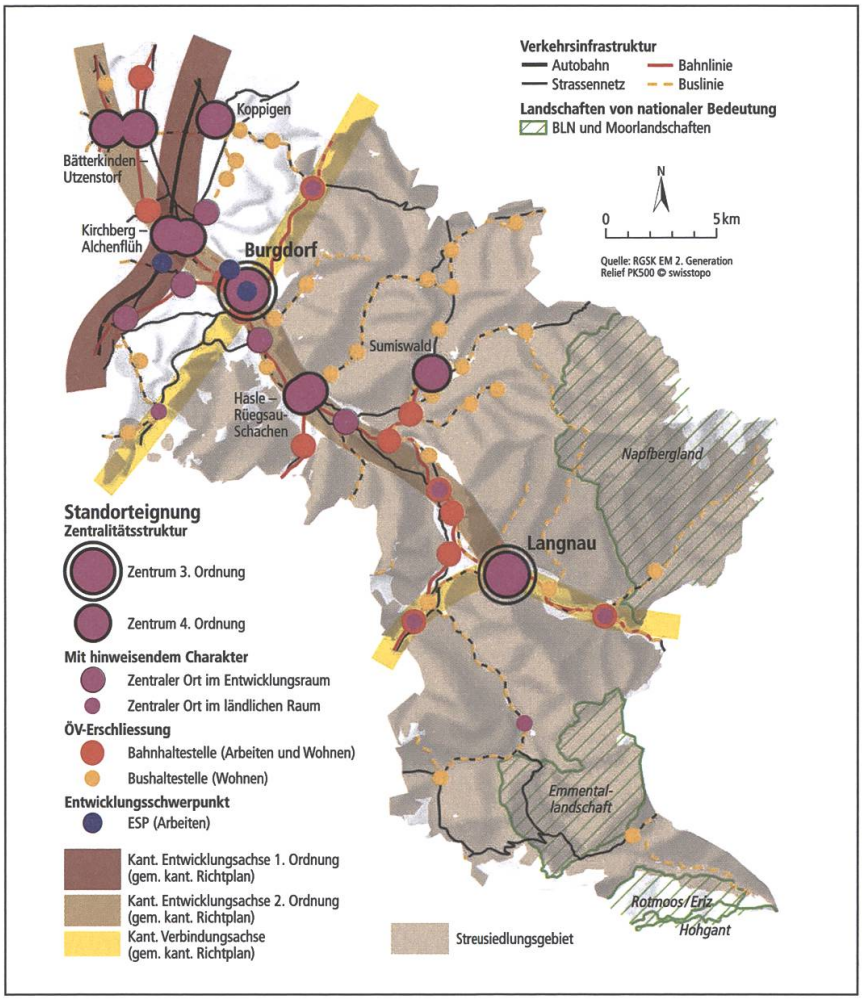


Abbildung 5: Entwicklungsleitbild Emmental. (RGSK Gen. 2:48)

Der Wirtschaftsraum Emmental und seine Beziehungen nach aussen

Die Begrenzung der Region Emmental durch den Perimeter der «Regionalkonferenz Emmental (RKE)» soll nicht den Eindruck erwecken, regionale Planungen würden ohne Bezug zu den Nachbarregionen und darüber hinaus entwickelt. Dabei ist in erster Linie zu betrachten, welche wirtschaftlichen Verflechtungen

mit den Nachbarregionen bestehen. Bereits im Richtplan 1977 war der Sog der Stadtregion Bern auf Arbeitskräfte und Kaufkraft ein Thema. War damals Burgdorf noch ein wichtiger Verkehrsknoten und ein Industriezentrum an der nationalen Haupteisenbahnverbindung Bern–Olten–Zürich, so liegt Burgdorf heute im Nahbereich der Berner S-Bahn.

Da Arbeitskräfte und Kapital hoch mobil geworden sind und der Standortwettbewerb um diese Wirtschaftsfaktoren sehr intensiv geworden ist, brauchen wir eine Betrachtungsweise, welche die Verflechtungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten zwischen den Regionen ins Zentrum stellt. Darüber erfahren wir etwas, wenn wir wissen, wie viele Arbeitseinkommen und damit auch Steuersubstrat durch Arbeitspendler zu- und wegfliessen.

Nun ist durch die Studie der Credit Suisse zum Grossraum Bern (2014:6) nachgewiesen, dass über 90'000 Arbeitskräfte in die Stadtregion Bern pendeln, und das Emmental als unmittelbarer Nachbar einer der grossen Zulieferer ist. Dies lässt sich anhand der folgenden Zahlen grob abschätzen: 2012 zählte das Emmental 94'000 Einwohner und Einwohnerinnen (RK Emmental 2016). Es verfügte in diesem Jahr über 37'000 Arbeitsplätze und wies 54'000 Erwerbstätige aus (Bundesamt für Statistik und Kanton Bern). Die Differenz von 17'000 Arbeitskräften darf auf 20'000 aufgerundet werden, da nicht alle 37'000 Arbeitsplätze

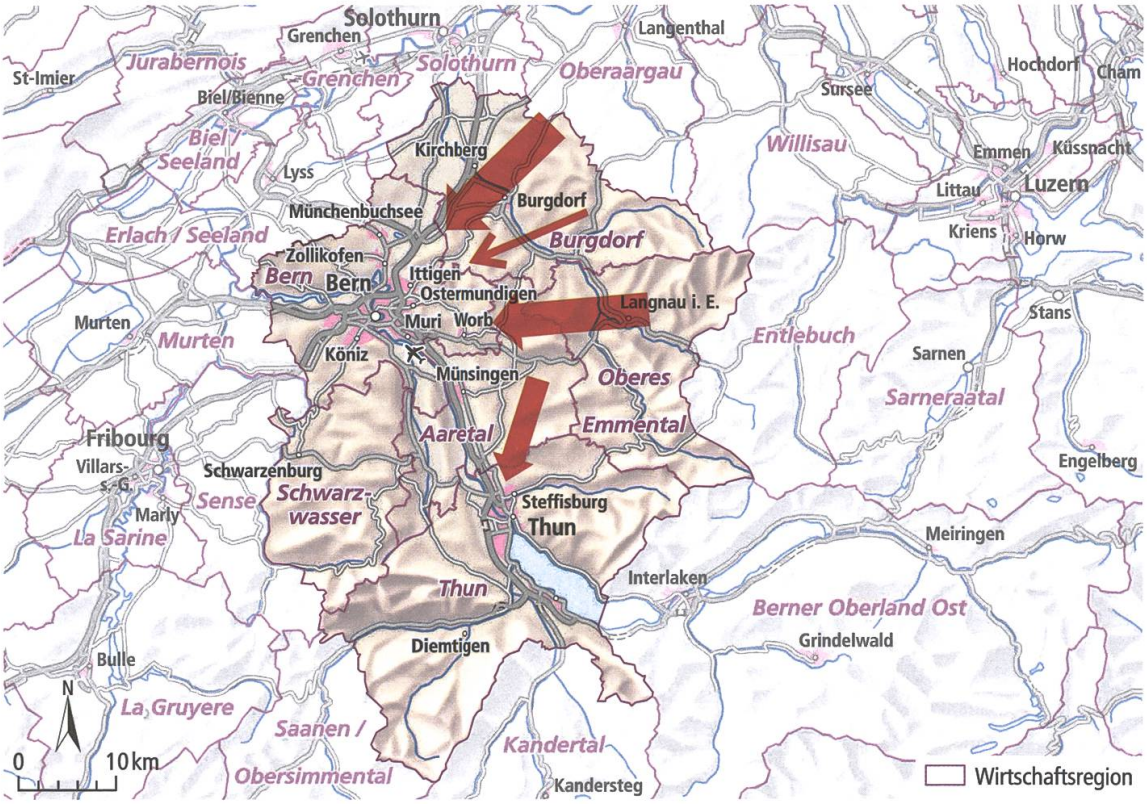
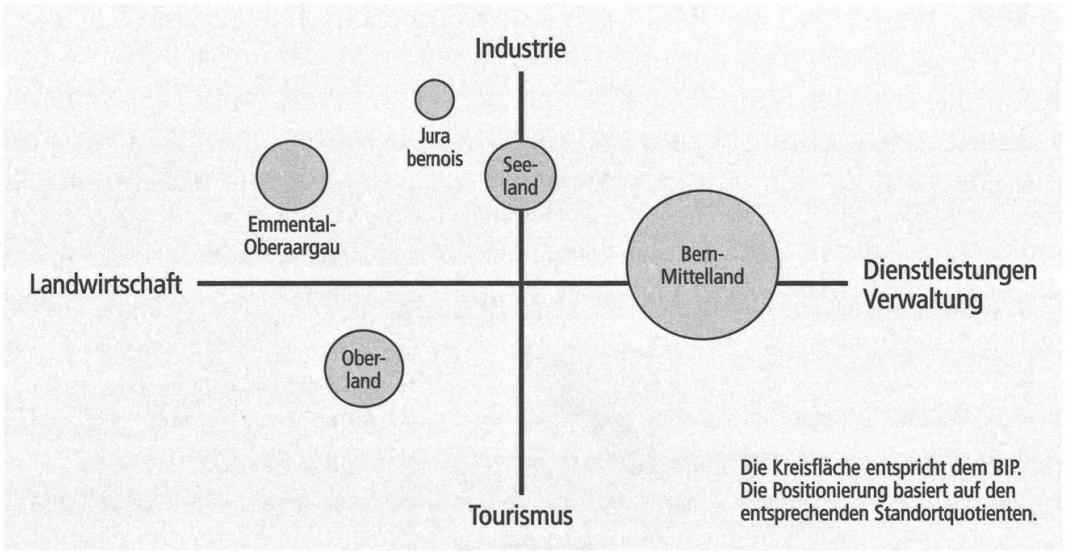


Abbildung 6: Arbeitspendler aus dem Emmental Richtung Stadtregion Bern und das Aaretal. (Grundkarte CS, 2014, Pfeile ergänzt)

von Erwerbstätigen aus dem Emmental eingenommen werden. Somit kann mit knapp 40% Auspendlern hauptsächlich in Richtung Stadtregion Bern gerechnet werden. Die Pendlerachsen aus dem oberen Emmental ins Aaretal und aus dem Raum Burgdorf/Kirchberg Richtung Bern, sind durch die Verkehrsverbindungen gegeben.

Unbesehen davon, wie sich die Arbeitsplatzzahl aufgrund der grösseren Dynamik in den dominanten Wirtschaftssektoren der Stadtregion Bern im Emmental entwickeln wird, dürfte diese Abhängigkeit bestehen bleiben. Woraus die Folgerung zu ziehen ist, dass das Emmental immer Teil des Grossraumes Bern bleiben und von dessen Prosperität abhängen wird. Aber nicht nur, denn es ist von seiner historischen Entwicklung her auch Gegenpol, indem sich seine Wirtschaftsstruktur deutlich von jener des Dienstleitungs- und Verwaltungszentrums Bern unterscheidet (Figur 1).



Figur 1: Wirtschaftsstruktur Emmental im Vergleich. (Kanton Bern 2012)

Die gewerblich-industrielle Tradition des Emmentals ist bis heute in zahlreichen erfolgreichen und zum Teil international führenden Unternehmen präsent. Diese «Perlen des Emmentals» finden sich von Trubschachen über Ramsei, Wasen und Sumiswald, Burgdorf und Kirchberg bis Utzenstorf. Sie zeichnen sich durch hohe Innovationskraft und Marktführerschaft aus und sie sind stark lokal verankert. Als wichtigste Ankerpunkte werden immer wieder die Qualität und die Treue der Mitarbeitenden genannt. In einer kürzlich erschienenen Reportage der Berner Zeitung (25.2.2017) mit dem Titel «Ein Lob auf den Emmentaler Mitarbeiter» steht: «*Manche Unternehmer im oberen Emmental wären froh, ihre Betriebe lägen näher an der Autobahn. Aber ein Wegzug kommt für sie nicht infrage – wegen der Mitarbeiter. Deren Tatendrang und Treue wiegen andere*

Nachteile offenbar auf.» Zu diesen Positivmeldungen ist leider anzumerken, dass die Zahl der Neugründungen von Unternehmen im Emmental hinter derjenigen anderer Regionen und des Kantons zurückbleibt. Umso wichtiger ist der Entscheid im Rahmen der Berner Fachhochschule für Burgdorf: Neben der Ausbildung von Fachkräften an der Technischen Fachschule (früher Lehrwerkstätten Bern) und einem Kompetenzzentrum für Cleantech und erneuerbare Energien müsste unbedingt das Departement Wirtschaft in Burgdorf ein Kompetenzzentrum für Unternehmensgründung und -entwicklung schaffen.

Aus diesen Überlegungen wird klar, dass der Wirtschaftsraum Emmental aufgrund seiner starken arbeitsmarktlichen Verflechtung sowohl Teil des Grossraumes Bern ist, aber aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur, seines besonderen Arbeitsmarktes und der spezifischen Unternehmenskultur auch eine Eigenständigkeit besitzt. Dieser Doppelfunktion müsste im regionalen Entwicklungskonzept für das Emmental entsprechend Rechnung getragen werden.

Eine Doppelstrategie für das Emmental ist notwendig

Um dieser Doppelfunktion – einerseits Wohnstandort für die Arbeitspendler in die Agglomeration Bern und andererseits Standort für gewerbliche und industrielle Unternehmen von überregionaler Bedeutung – gerecht zu werden, sind wichtige Weichen zu stellen. Das setzt ein klares Bekenntnis zur Wohnqualität, zur Mobilität und zum Unternehmertum voraus. Wenn die auswärtigen Arbeitseinkommen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region haben sollen, dann verhindert nur ein attraktives Versorgungsangebot – von Einkaufsmöglichkeiten über Bildung, Gesundheit bis zur Freizeit und Kultur –, dass Kaufkraft nicht wieder mehrheitlich abfliesst. Und wenn unternehmerische Standortentscheide wesentlich über das Vorhandensein und die einfache Rekrutierung von Fachkräften gefällt werden, dann kommt der Ausbildung entsprechender Fachkräfte eine hohe Bedeutung zu. Damit rücken die beiden regionalen Zentren Langnau für das obere Emmental und Burgdorf für das untere als Dienstleistungszentren ihres jeweiligen Hinterlandes im genannten umfassenden Sinn in den Vordergrund. Ihr Ausbau und die Qualitätssteigerung ihrer Angebote müssen zentrales Anliegen sein, wenn die Wohnbevölkerung stabilisiert werden soll.

Damit die Erweiterung bestehender und die Ansiedlung neuer Unternehmen gelingen kann, ist eine Ausweitung der Gewerbe- und Industriezonen talabwärts ab Hasle-Rüegsau besonders wichtig, um eine genügende unternehmerische Dichte mit Synergieeffekten zu erreichen und die Fahrzeit zur Autobahn zu verkürzen. Dazu sind aber die seit 1977 geplanten Umfahrungen in diesem Talabschnitt rasch zu realisieren. Die Pendlerachsen Richtung Aaretal und Bern (Abbildung 6) erhalten in dieser Doppelstrategie eine zentrale Bedeutung.

Sie müssen insbesondere auch für den Privatverkehr durchlässig bleiben. Die Region ist in all diesen Punkten besonders gefordert; sie braucht aber auch die Unterstützung des Kantons.

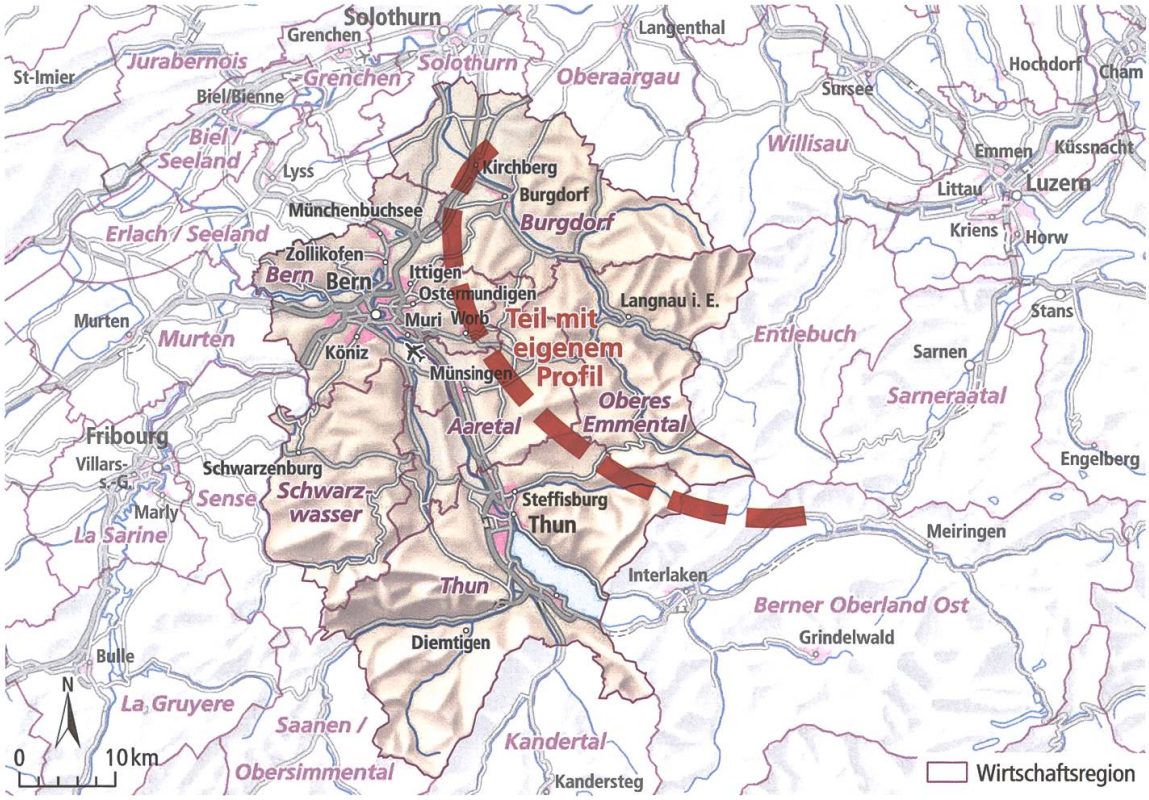


Abbildung 7: Das Emmental ist funktional Teil des Grossraumes Bern, mit eigenem wirtschaftlichen Profil. (Grundkarte CS, 2014)

Im Streusiedlungsgebiet der Hügelzone stellt sich die besondere Aufgabe, eine Balance zu finden zwischen dem Zusammenrücken in Siedlungsstützpunkten und der Erhaltung der eindrücklichen Emmentaler Kulturlandschaft mit ihren Streusiedlungen. Diese ist und bleibt Grundlage für den wichtigen Ausflugs- und Seminartourismus, der wiederum dezentrale Strukturen erst ermöglicht.

Schaut man mit diesen Forderungen ins wichtigste Planungsdokument der Regionalkonferenz Emmental (RGSK EM 2. Generation, 2016), dann stellt man fest, dass diese Herausforderungen einer Doppelstrategie erkannt wurden. Mit der heutigen Organisation und Kompetenz der regionalen Ebene sind diese Planungsvorhaben breiter und verbindlicher denn je abgestützt, und sollten dadurch auch mehr Schubkraft erhalten als das bisher der Fall war. Nochmals erinnere ich an den ersten Richtplan 1977 der Region Burgdorf, der in «weiser Voraussicht» erkannte, dass das grösste Entwicklungspotential im Einzugsgebiet des neuen Autobahnanschlusses liegt und gleichzeitig die planerischen Vorkehren traf, die daraus entstehende Verkehrsbelastung zu bewältigen und das Kulturland zu schützen.

Der Kanton Bern hat mit den Regionalkonferenzen zweifellos ein Instrument geschaffen, das in Abstimmung mit dem übergeordneten Leitbild der räumlichen Entwicklung des Kantonsgebietes, dem Kantonalen Richtplan 2030, den Regionen den nötigen Spielraum lässt, um die eigenen Stärken zu entwickeln.

Dank

Im Gespräch und mit wichtigen Unterlagen haben zu diesem Text beigetragen Dr. Charles Mäder, ehemaliger Geschäftsführer Planungsverband Burgdorf und Regionalsekretär der Bergregion Trachselwald sowie Karen Wiedmer und Adriano Miceli von der Geschäftsstelle «Regionalkonferenz Emmental» in Burgdorf, denen ich herzlich danke.

Bibliographie

Credit Suisse, 2014: Der Grossraum Bern. Struktur und Perspektiven.

Grosjean, Georges et al., 1973: Planungsatlas Kanton Bern. Historische Planungsgrundlagen. Kümmerly & Frey. Bern.

Häberli, Rudolf et al., 1991: Kutur Boden-Bodenkultur. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. vdf, Zürich.

Hornung, Daniel/Röthlisberger, Thomas, 2005: Die Bergregionen in der Schweiz. Eidg. Volkszählung 2000. Bundesamt für Statistik.

Huber, Simon,1984: Regionalpolitik im Berggebiet. In Brugger Ernst, et al. 1984, «Umbruch im Berggebiet; Les régions de montagnes en mutation». Haupt, Bern:971–986.

Historisches Lexikon der Schweiz/HLS 2012: Stichwort Langnau im Emmental.

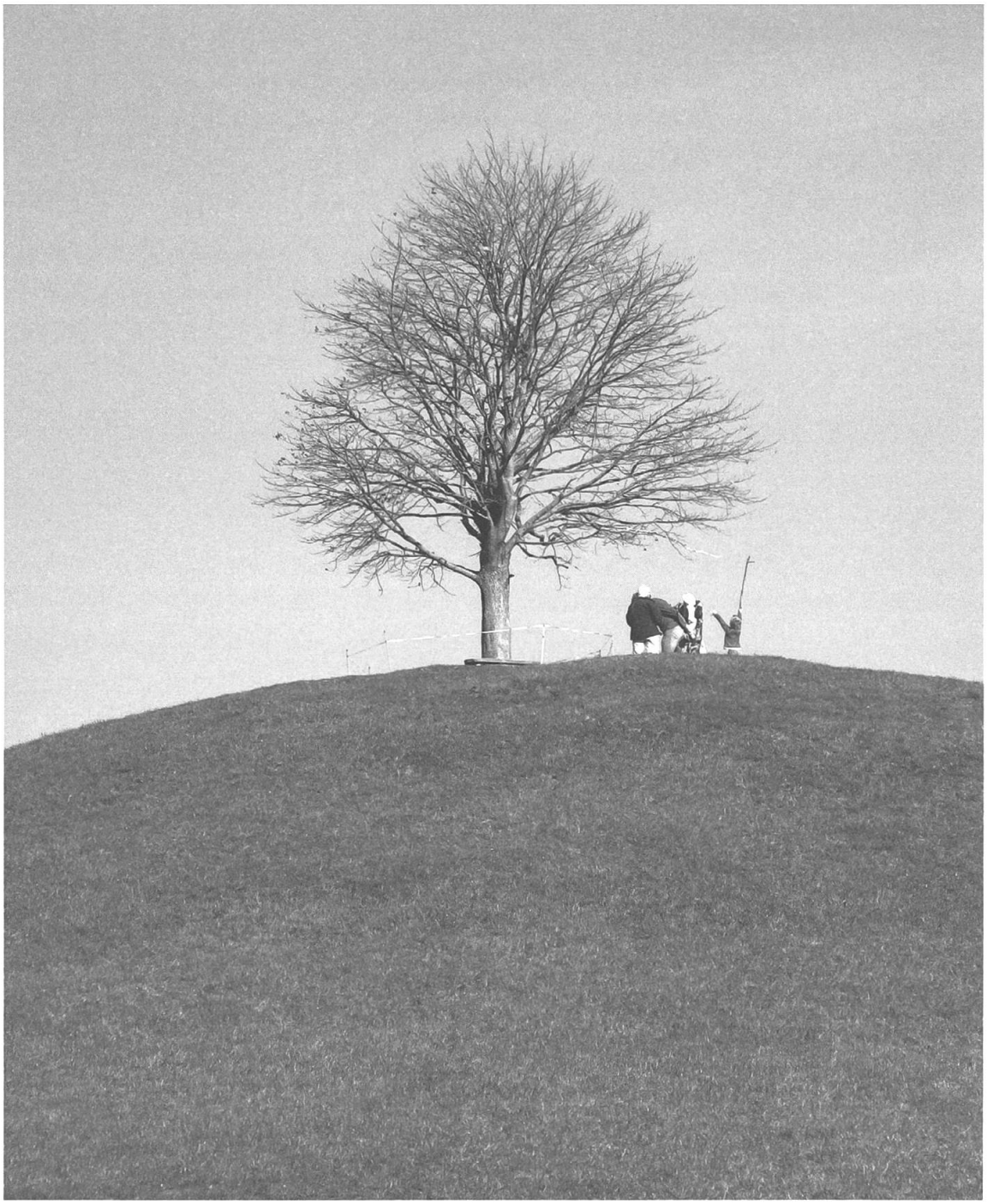
Kanton Bern, 2005: Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Bericht des Regierungsrates vom 11. Mai 2005 an den Grossrat.

Mäder Charles, 1987: Raumplanung im Kanton Bern. In Illustrierte Berner Enzyklopädie IV, Siedlung und Architektur im Kanton Bern. Büchler, Wabern-Bern.

Mäder Charles, 2003: Exkursionsführer Emmental anlässlich des 54. Deutschen Geographentages in Bern: 6–7. Manuskript

Richtpläne Planungsverband Region Burgdorf 1977. Atelier 5. Bern.

Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept Emmental RGSK EM 2. Generation, Burgdorf.

Stocker Paul/Risch Paul,1968: Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern. Paul Haupt. Bern.

Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern: Referat von Regierungsrat Andreas Rickenbacher zur Region Emmental, Herbstanlass 2012: 3. Manuskript.