



**Universität
Zürich^{UZH}**

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Leben in der Kleinstadt
Untersuchung zu Verdichtungspotentialen im Kanton Bern

Verfasserin: Karin Portmann Zürcher
Eigerweg 8, 4912 Aarwangen
kbportmann@bluewin.ch
041 710 58 91

Eingereicht bei: Prof. Dr. Alain Thierstein, TU München

Abgabedatum: 05.09.2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Executive Summary	VIII
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Vorgehen, Aufbau der Arbeit und Zielsetzung	4
1.3 Abgrenzung des Themas	7
1.4 Forschungsfragen	8
1.4.1 Umsetzung Siedlungsentwicklung nach innen in Berner Kleinstädten	9
1.4.2 Massnahmen, Prozesse, Mittel und AkteurInnen	9
1.4.3 Sichtbare Effekte in der Siedlungsentwicklung	9
2. Rechtliche Rahmenbedingungen und theoretische Grundlagen	10
2.1 Raumplanung in der Schweiz	10
2.2 Siedlungsentwicklung nach innen - SEin	18
3. Empirische Untersuchungen	21
3.1 Einleitung zur Raumplanung im Kanton Bern	21
3.2 Literaturrecherche zum Stand der Ortsplanungen	27
3.2.1 Agglomerationsgemeinden (Ittigen, Muri, Zollikofen)	29
3.2.2 Urbane regionale Zentren (Burgdorf, Lyss, Langenthal)	30
3.2.3 Ländliche regionale Zentren (Münsingen, Worb)	32
3.2.4 Das Dorf Belp vs. Steffisburg	33
3.3 Experteninterviews	35
3.4 Resultate der Interviews	39
3.5 Schlussfolgerungen aus den Interviews	43
4. Erkenntnisse	45
4.1 Der Mensch im Zentrum	46

4.2	Verschlankeung und Verkürzung der Verfahren.....	47
4.3	Qualität im Zwischenraum.....	49
5.	Ausblick auf SEin in den kommenden Jahren.....	51
6.	Literaturverzeichnis	53
7.	Anhang	58

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
aBV	alte Bundesverfassung
aGbF	anrechenbare Gebäudefläche
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
aGSF	anrechenbare Grundstücksfläche
BauG	Baugesetz (Kt. Bern, BSG 721.0)
BauR	Baureglement (Gemeinde)
BFS	Bundesamt für Statistik
BMBV	Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (Kt. Bern, BSG 721.3)
BV	Bundesverfassung (SR 101)
ESP	Entwicklungsschwerpunkt
GFo	oberirdische Geschossfläche
GFZ	Geschossflächenziffer
GFZo	Geschossflächenziffer oberirdisch
gGA	grosser Grenzabstand
GGR	Grosser Gemeinderat
GO	Gemeindeordnung
GR	Gemeinderat
GZ	Grünflächenziffer
i.V.m.	in Verbindung mit
kGA	kleiner Grenzabstand
KPK	Schweizerische Kantonsplanerkonferenz
KV	Verfassung des Kantons Bern (Kt. Bern, BSG 101.1)
MBR	Musterbaureglement
MIV	motorisierter Individualverkehr
NFA	nationale Finanzausgleich
NRP	neue Regionalpolitik des Bundes
ÖV	Öffentlicher Verkehr
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700)
SEin	Siedlungsentwicklung gegen innen
SR	Systematische Rechtssammlung
UeO	Überbauungsordnung

W1	eingeschossige Wohnzone
W2	zweigeschossige Wohnzone
ZPP	Zone mit Planungspflicht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ständige Wohnbevölkerung 2020	2
Abbildung 2: Angestrebte Entwicklung des Kantons Bern.....	3
Abbildung 3: Raum mit städtischem Charakter	7
Abbildung 4: Grundlegende Idee verschiedener Konzepte der Raumordnung.....	12
Abbildung 5: Perimeter der Agglomerationen des Kantons Bern.....	23
Abbildung 6: Ablauf Ortsplanungsrevision.....	26
Abbildung 7: Kartenausschnitte Ittigen, Muri, Zollikofen.....	29
Abbildung 8: Kartenausschnitte Burgdorf, Lyss, Langenthal	31
Abbildung 9: Kartenausschnitte Münsingen, Worb	32
Abbildung 10: Kartenausschnitte Steffisburg, Belp.....	34
Abbildung 11: Auswertung Fragen 1 und 5	39
Abbildung 12: Auswertung Frage 2	40
Abbildung 13: Auswertung Fragen 4 und 3	40
Abbildung 14: Auswertung Fragen 6 und 7	41
Abbildung 15: Auswertung Fragen 8 und 9	42
Abbildung 16: Auswertung Frage 10	43
Abbildung 17: Auswertung Frage 11	43
Abbildung 18: 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung.....	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Liste Kleinstädte Kanton Bern	5
Tabelle 2: Untersuchungsobjekte mit Referenzen.....	8
Tabelle 3: Gesetzliche Grundlagen der Raumplanung.....	11
Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung Kleinstädte 1850 – 2000.....	24
Tabelle 5: Organisationsstrukturen Kleinstädte	25
Tabelle 6: Interviewte Personen	36

Executive Summary

Nutzungsverdichtung in den Siedlungsräumen der Schweiz ist mit Hinblick auf die wachsende Bevölkerung seit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes RPG 2014 ein gesetzlicher Imperativ geworden. Die Delegationsnormen der Schweizerischen Bundesverfassung und des RPGs nehmen die Kantone über ihre Richtplanung in die Pflicht, der Zersiedelung der Landschaft wirksam Einhalt zu gebieten. Die Kantone ihrerseits und mit ihnen auch der *Kanton Bern* haben die *Verantwortung für die Siedlungsentwicklung nach innen den Gemeinden übertragen*.

In dieser Arbeit wurden 1) die geltenden *baurechtlichen Grundordnungen von 10 urban geprägten Gemeinden des Kantons Bern (Kleinstädte) im Detail verglichen* und daraufhin untersucht, ob sie geeignet sind, die *Siedlungsentwicklung gegen innen im Gemeindegebiet zu fördern* und 2) die Vertreterinnen und Vertreter der Bauverwaltungen der Kleinstädte im Rahmen von *strukturierten Interviews* darüber befragt, wie sie die *Situation bezüglich SEin in ihren Gemeinden* einschätzen. Die Resultate aus den beiden Teilen der empirischen Untersuchung wurden analysiert und verdichtet. Die Quintessenz aus Literaturrecherche und Befragungen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Kleinstädte sind hinsichtlich ihrer gesetzlichen Grundlagen für die Anforderungen der baulichen Verdichtung in ihrem Gemeindegebiet grundsätzlich gut aufgestellt. Eine aktive Siedlungsentwicklung gegen innen findet jedoch heute erst in sehr beschränktem Masse statt. Dies hat einerseits mit einer starken Abwehrhaltung von Teilen der Bevölkerung gegenüber einer verdichteten Bauweise in ihrer unmittelbaren Nähe zu tun, andererseits sind die Verfahren zur Realisierung von Grossprojekten anspruchsvoll, langfristig und können durch Einsprachen über Jahre hinausgezögert werden. Im Weiteren besteht aktuell noch zu wenig Druck, um nicht nur baulich zu verdichten, sondern auch wirklich qualitativ gute Hochbauten mit ansprechenden Freiräumen im urbanen Umfeld zu realisieren.

Der Weg zu einer aktiven Siedlungsentwicklung gegen innen in den Kleinstädten ist eine anspruchsvolle Daueraufgabe, welche sowohl Bauherrschaften, Anwohner wie auch Behörden auf alle Stufen die kommenden Jahre beschäftigen wird.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über eine Gesamtfläche von 41'291km², davon sind gemäss Arealstatistik des BFS 14'525km² Landwirtschaftsflächen (35.2%), 13'134km² Wald (31.8%), 10'361km² sogenannten „unproduktive“ Flächen wie Gewässer, Berge oder Gletscher (25.1%) und nur 3'271km² *effektive Siedlungsflächen* (7.9%). Der Anteil der Flächen, welche der Mensch für Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung in der Vergangenheit zusätzlich beanspruchte, steigt von Jahr zu Jahr (zum Landschaftswandel in den letzten 40 Jahren siehe www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung/bodennutzungswandel.html),

Gemäss den Zahlen des Bundesamts für Statistik Stand 2020 leben in der Schweiz 8'670'300 Menschen. Jährlich wandern etwa 160'00 Menschen in die Schweiz ein und gleichzeitig etwa 110'000 Menschen wieder aus. Es werden rund 86'000 Kinder geboren und es sterben ca. 76'000 Menschen im selben Jahr. Nach dem Referenzszenario 2020 – 2050 des Bundesamts für Statistik wird die Schweiz im Jahr 2050 deshalb voraussichtlich eine *ständige Wohnbevölkerung von 10.44 Millionen Menschen* aufweisen. Das bedeutet, rund 20% mehr Menschen als 2020 werden sich den Raum der Schweiz dannzumal teilen. Wo diese Menschen dereinst leben werden, hängt wesentlich davon ab, welche Entscheidungen im aktuellen Jahrzehnt getroffen werden.

Ein ähnliches Bild ergibt sich im Kleinformat im Kanton Bern. Die Bevölkerung des Kantons Berns ist in 170 Jahren von 407'765 Einwohnern (1850) auf 1'043'132 (Stand 2020) um mehr als 50% gewachsen. Die Untersuchungsobjekte haben sich dabei unterschiedlich entwickelt (vgl. Tabelle 4). Was für die Welt und die Schweiz gilt, trifft ebenso auf den Kanton Bern zu: der Lebensraum steht durch einen massiven sozialen, ökologischen, technologischen und politischen Strukturwandel unter Druck. Unabhängig von den politischen Entscheidungen, welchen Personen heute und in Zukunft Zugang zum Wohn- und Arbeitsmarkt Schweiz gewährt werden sollen, sind raumplanerische Massnahmen erforderlich, um den künftigen Generationen einen lebenswerten Raum Schweiz zu hinterlassen.



Abbildung 1: Ständige Wohnbevölkerung 2020 (BFS, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP))

Der Souverän hat 2013 mit einem Ja-Anteil von 62.9% der Stimmen die Revision des Raumplanungsgesetzes gutgeheissen und damit den Grundsatzentscheid getroffen, dass einer weiteren „Zersiedlung“ der Schweiz Einhalt geboten werden muss und die bestehenden Bauzonen effizienter genutzt werden. Die Kantone erhielten durch das revidierte Raumplanungsgesetz RPG den Auftrag innerhalb von fünf Jahren seit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes durch ihre Richtpläne die Siedlungsentwicklung stärker als bislang zu steuern.

Der Kanton Bern erstreckt sich von den Alpen über das Mittelland bis zum Jura und verfügt über eine landschaftliche wie gesellschaftliche Vielfalt mit vielen Gegensätzen. Im Richtplan des Kantons Bern, der als einer der ersten bereits im Mai 2016 vom Bundesrat genehmigt wurde, verschreibt sich der Kanton Bern explizit einer Stärkung der bestehenden polyzentrischen Siedlungsstruktur und dem Bewusstsein von funktionalen Räumen zur Förderung des Zusammenhalts im Kanton (vgl. Richtplan 2030 des Kantons

Bern (2021), S. 5) und nimmt damit die Handlungsansätze des Raumkonzepts Schweiz zur schweizweiten Förderung der polyzentrischen Raumentwicklung auf. Über die kantonalen oder kommunalen Grenzen hinaus sollen vermehrt regionale Kooperationen gebildet werden, welche die Verflechtung der einzelnen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensbereiche besser abbilden als die bestehenden Verwaltungskreise und so Kräfte in funktionalen Räumen effizienter bündeln (Raumkonzept Schweiz (2012), S. 5).

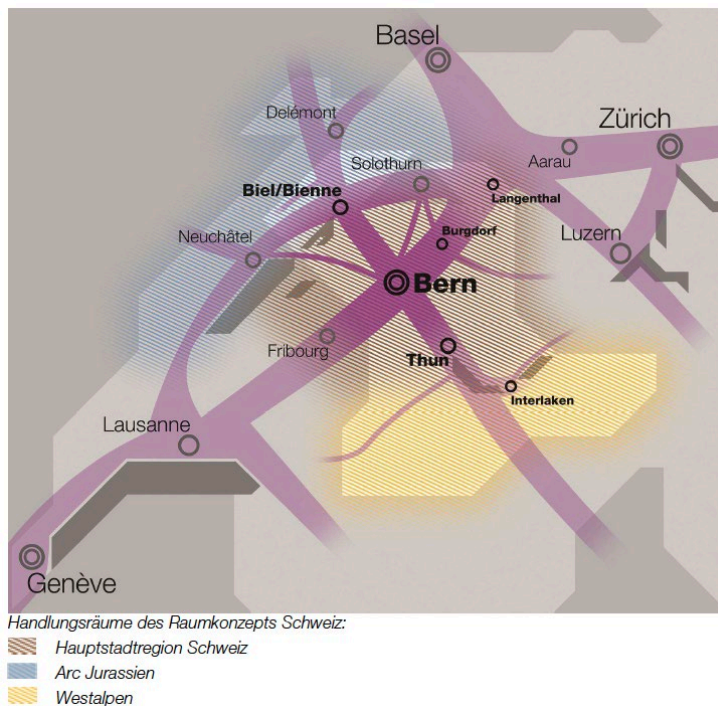


Abbildung 2: Angestrebte Entwicklung des Kantons Bern (Richtplan 2030 Kanton Bern, S. 5)

Im Richtplan 2030 wird programmatisch festgehalten (S. 5 - 6), dass zur Positionierung des Kantons *Bern als eigenständigem Teil der Schweiz* auf seinem Gebiet die folgende Entwicklung anvisiert werden soll:

- Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten im Schweizer Mittel, primär in *Zentren und Entwicklungsachsen*;
- Schaffung von zentralem, bedarfsgerecht und gut erschlossenem Wohnraum, dabei *Innenentwicklung vor Aussenentwicklung*;
- Sicherung der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems mit Fokus ÖV / Langsamverkehr;
- Förderung *energiesparender Siedlungen*;
- Verbesserung der wirtschaftlichen Standortqualität;
- Sorge tragen zu *Natur und Landschaft*;
- Wahrnehmung *Brückenfunktion* zwischen den Sprachgrenzen.

Der Kanton Bern legt für seine künftige siedlungsmässige Entwicklung den Fokus auf die urbanen Räume sowie die Entwicklungsachsen, womit den Berner Kleinstädten eine wichtige Funktion zukommt.

1.2 Vorgehen, Aufbau der Arbeit und Zielsetzung

Diese Arbeit untersucht anhand der drei Forschungsfragen in Kapitel 1.4 das Verdichtungspotential in einer Reihe von städtisch geprägten Kommunen des Kantons Bern (nachfolgend *Kleinstädte*). Der primäre Fokus liegt in dieser Arbeit auf der baulichen Verdichtung als primäre Voraussetzung für eine effiziente Nutzungsverdichtung im bestehenden Siedlungsraum, was das Ziel der *Siedlungsentwicklung gegen innen* (nachfolgend *SEin*) darstellt. Nach den theoretischen Ausführungen (Kapitel 2) zur Raumplanung sowie *SEin* unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz bzw. im Kanton Bern (Kapitel 3.1) wird im Rahmen von empirischen Untersuchungen (Literaturrecherche) die aktuelle *rechtliche Situation* im Bereich Raumplanung unter Einordnung der Untersuchungsobjekte nach effektivem Umsetzungsstand der *SEin* untersucht (Kapitel 3.2, Anhang A.1). Ausgehend von der rechtlichen Situation in den jeweiligen Gemeinden wird basierend auf öffentlich verfügbaren Daten, Plänen und Informationen sowie auf den im Rahmen von strukturierten Interviews getätigten Expertenaussagen beleuchtet, was sich an der *SEin* seit der Annahme des revidierten RPG 2014 verändert hat, welche Akteure, welche Massnahmen und welche Prozesse lokal für *SEin* fördernd und welche eher hindernd wirkten. Hierzu wurden Vertreterinnen und Vertreter der Bauverwaltungen der zehn ausgewählten Kleinstädte sowie vier namhafte Experten ausserhalb der kommunalen Organisationen im Rahmen von *strukturierten Interviews* (Anhang A.2.1 und A.2.2; Fragebogen-Templates) befragt und deren Antworten (Anhänge A.2.3 – A.2.16) basierend auf einem quantitativen Fragebogen-Raster (vgl. Fragebögen) erfasst, ausgewertet (Kapitel 3.4, Anhang A.3.1/A.3.2) und interpretiert (Kapitel 3.5). Informationen, welche in der Literaturrecherche gewonnen wurden, fliessen ebenfalls in die Schlussfolgerungen zu den Interviews ein.

In Kapitel 4 werden die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche (rechtliche Grundlagen bzw. Daten, Fakten und Planunterlagen zur Raumentwicklung und *SEin* in den Kleinstädten) und aus den Experteninterviews in einer Gesamtschau zusammengeführt. Abschliessend (Kapitel 5) erfolgt ein Ausblick auf die praktischen Konsequenzen für den Bereich Siedlungsentwicklung gegen innen im urbanen Umfeld in den kommenden Jahren.

Die auf Anfrage als *Best Practices-Beispiele* der Interview-Partnerinnen und -Partner genannten kommunalen Projekte für eine gute Umsetzung von SEin auf lokaler Ebene sind in der Übersicht im Anhang A.4 zu dieser Arbeit in Kurzform dargestellt. Diese Zusammenstellung ist geprägt von der rein persönlichen und privaten Einschätzung der interviewten Personen und erhebt keinerlei Anspruch auf Allgemeingültigkeit.

Der Fokus dieser Untersuchung liegt auf der Situation in *Berner Kleinstädten*. Es stellt sich die Frage, wie diese definiert werden und warum sie im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung gegen innen von besonderem Interesse sind? Die Grundausswahl der Untersuchungsobjekte folgte einem streng quantitativen Vorgehen, indem sämtliche Gemeinden des Kantons Bern nach ihrer Bevölkerungsanzahl Stand 2020 gelistet und zur Erzielung eines sinnvollen Samples alle Gemeinden unterhalb der Schwelle von 10'000 bzw. oberhalb der Schwelle von 20'000 Einwohnern aussortiert wurden.

Gemeinde (Nr.)	Histor. belegt seit	Einwohnerzahl	Fläche in km ²	Einwohner / km ²	Gemeindetypologie (BFS/Richtplan Kanton Bern)
Ostermundigen (367)	1239	18'005	5.96	3'021	Städtische Wohngemeinde einer grossen Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Burgdorf (404)	1175	16'574	15.56	1063	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen / ausserhalb Agglomeration Regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung (Zentralitätsstruktur Kt. Bern) Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Steffisburg (939)	1133	15'991	14.81	1080	Städtische Wohngemeinde einer mittelgrossen Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Langenthal (329)	861	15'959	21.14	755	Städtische Dienstleistungsgemeinde einer kleinen / ausserhalb Agglomeration Regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung (Zentralitätsstruktur Kt. Bern) Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Lyss (306)	1009	15'763	14.83	1063	Städtische Industriegemeinde einer kleinen / ausserhalb Agglomeration Regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung (Zentralitätsstruktur Kt. Bern) Agglomerationsgürtel/Entwicklungssachse/Zentrum 4. Stufe
Muri (356)	1180	13'182	7.63	1'728	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Münsingen (616)	993	12'966	15.77	822	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration Regionales Zentrum der 4. Stufe (Zentralitätsstruktur) Agglomerationsgürtel/Entwicklungssachse/Zentrum 4. Stufe
Spiez (768)	1280	12'926	16.70	774	Städtische Tourismusgemeinde einer kleinen / ausserhalb Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration (Richtplan Kt. Bern)
Worb (627)	1127	11'621	21.08	551	Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte Agglomerationsgürtel/Entwicklungssachse/Zentrum 4. Stufe
Belp (861)	1263	11'680	23.26	502	Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte Regionales Zentrum der 4. Stufe (Zentralitätsstruktur) Agglomerationsgürtel/Entwicklungssachse/Zentrum 4. Stufe
Ittigen (362)	1318	11'430	4.20	2'721	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Zollikofen (361)	1257	10'640	5.39	1'974	Städtische Arbeitsplatzgemeinde einer grossen Agglomeration Urbanes Kerngebiet der Agglomeration
Münchenbuchsee (546)	1180	10'233	8.81	1'162	Periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte Regionales Zentrum der 4. Stufe (Zentralitätsstruktur) Agglomerationsgürtel/Entwicklungssachse/Zentrum 4. Stufe

Tabelle 1: Liste Kleinstädte Kanton Bern (Daten: BFS, Statistischer Atlas der Städte, Webseiten der Gemeinden, 2020, historisches Lexikon der Schweiz (<https://hls-dhs-dss.ch/de/>), Richtplan 2030 des Kantons Bern)

Damit fielen Kleinstgemeinden, vorwiegend ländlich geprägte Orte, die Agglomerationsgemeinde Köniz sowie die Städte Bern, Biel und Thun aus dem Untersuchungsperimeter heraus. Die so erstellte Selektionsliste wies 13 Gemeinden auf,

welche sich von ihrer geografischen Lage, ihren räumlichen Dimensionen, ihrer Bevölkerungsdichte, ihrer Historie sowie strukturell erheblich unterscheiden. Allen Untersuchungsobjekten ist gemeinsam, dass sie nach der Gemeindetypologie 2012 des Bundesamts für Statistik (BFS (2017). Raumgliederungen der Schweiz, Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012) einen mindestens *periurbanen Charakter* aufweisen, was auf hybride Ortschaften mit fragmentierten, gemischten städtischen und ländlichen Merkmalen hinweist.

Tabelle 1 vorne enthält die Liste des Samples, mit dem Verweis auf die Einordnung nach der Gemeindetypologie des BFS bzw. dem Richtplan des Kantons Berns. Da bei drei Gemeinden (Münchenbuchsee, Ostermundigen, Spiez) keine Interviews durchgeführt werden konnten, wurde die Auswahl zur Sicherstellung einer kompletten Darstellung der Datenlage über jede berücksichtigte Gemeinde reduziert. Es verblieben zehn Untersuchungsobjekte mit der Konnotation *Kleinstadt*, welche im Rahmen dieser Arbeit analysiert werden.

In der Schweiz gibt es nur wenige Grossstädte sowie gar keine Mega-Cities mit Millionen von Einwohnern. Die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (ca. 70%) lebt heute in einem Geflecht verstädterten Zonen rund um die Grosszentren Zürich, Bern, Basel, Genf und Lausanne. Martin Lendi merkt als kritischen Punkt in der Geschichte der Raumplanung der Schweiz an, dass in den Kernphasen des Zweiten Weltkrieges „eine Abkoppelung der schweizerischen Raumplanung von der Stadtplanung und vom Städtebau“ erfolgte (Lendi (2018), *Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung*, S. 273). Städte waren in der Schweiz lange kein zwingendes Thema, da diese keine Zerstörung erfahren hatten. Mit Lendi ist die Autorin der Ansicht, dass sich die Strukturen der Schweiz in den Bereichen *Landschaft, Siedlung, Transport und Versorgung* ohne den urbanen bzw. periurbanen Raum nicht verstehen lassen. Ohne Berücksichtigung der Städte und Agglomerationsräume ist Raumentwicklung in der Schweiz heute schlicht nicht mehr denkbar (Lendi, a.a.O., S. 273 – 275.).

Die *Auswahl an urbanen Kommunen des Kantons Bern* steht in dieser Arbeit exemplarisch für die Schwelle zwischen Dorf und Grossstadt. Die Kleinstädte weisen mit ihren politischen Prozessen, mit ihren Erfolgen und Schwierigkeiten den Weg zu einer menschengerechten urbanen Siedlungsentwicklung gegen innen.

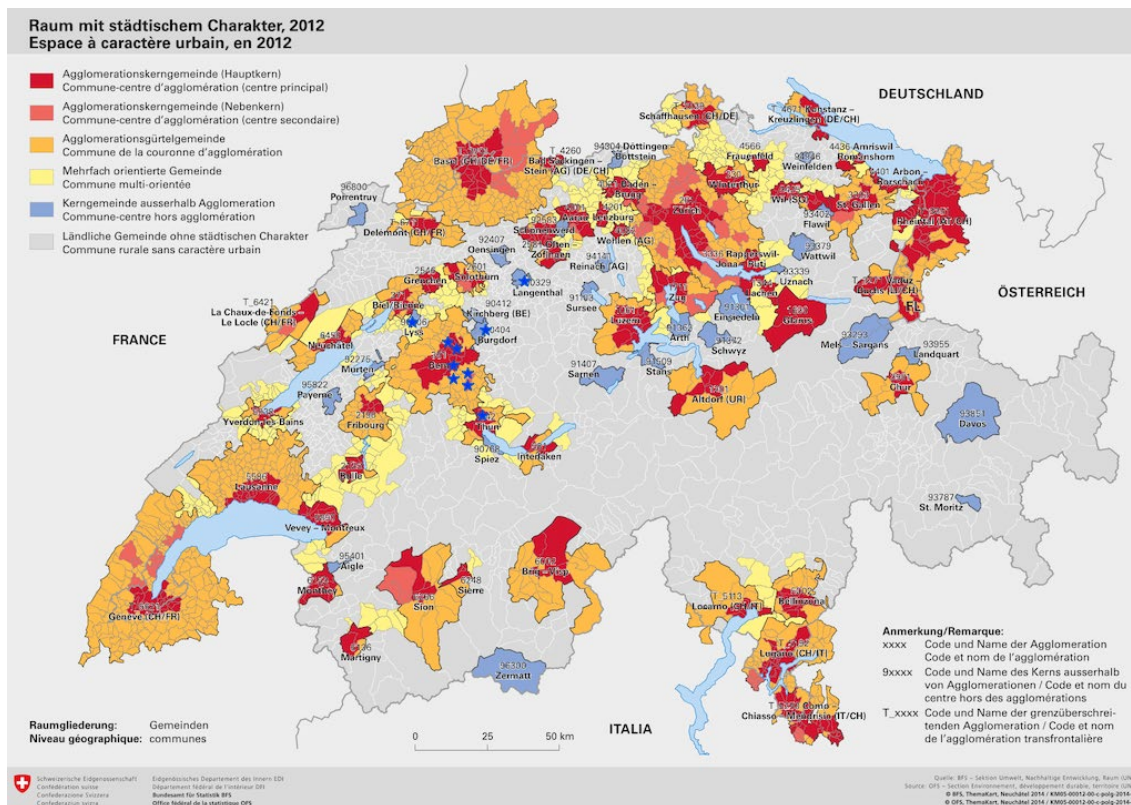


Abbildung 3: Raum mit städtischem Charakter (BFS, <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/434655>)

Blaue Sterne markieren zur Orientierung in der Karte oben die geografischen Standorte der Untersuchungsobjekte dieser Arbeit.

1.3 Abgrenzung des Themas

Gemäss Bundesverfassung (Art. 75 BV) legt der Bund im Bereich Raumplanung lediglich *Grundsätze* fest, fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit diesen zusammen. Sowohl Bund wie Kantone sind verpflichtet, bei ihrer Aufgabenerfüllung die Anforderungen der Raumplanung mitzubedenken. Die Hauptverantwortung für den Vollzug der Raumplanung mit effektiver Umsetzungskompetenz liegt bei den Kantonen. Konkret haben in praktisch allen Landesteilen die Kantone ihre kommunalen Planungsaufgaben weitgehend an die Gemeinden delegiert. Raumplanungskompetenzen sind somit verschiedenen staatlichen Ebenen in der Schweiz zugeordnet. Die Regelungstiefe und Granularität der gesetzlichen Vorschriften sind als Konsequenz davon uneinheitlich.

In dieser Arbeit wird der Fokus auf die Verdichtung gegen innen in den Siedlungsgebieten des Kantons Bern (Zeitraum zwischen 1980 und 2022) bzw. in den konkret ausgewählten Berner Kleinstädten seit der letzten RPG-Revision 2014 gelegt.

Das Bundesamt für Statistik hat 2012 unter Anwendung von morphologischen und funktionellen Kriterien eine Methode entwickelt, um die aktuellen urbanen Strukturen der

Schweiz statistisch abzubilden (*Raum mit städtischem Charakter*, vgl. Abbildung 3 sowie BFS Aktuell (2017), Raumgliederungen der Schweiz, Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012). Dabei wird jede Schweizer Gemeinde basierend auf einheitlichen Kriterien und Schwellenwerten in einem mehrstufigen Verfahren einer Kategorie zugeordnet. Sämtliche der für diese Arbeit ausgewählten Gemeinden werden nach dem Entscheidungsbaum des BFS in der ersten Stufe als *periurban bzw. städtisch* qualifiziert. Die Einordnung auf der zweiten Stufe, welche neun Gemeindetypen nach *Dichte, Grösse und Erreichbarkeit* kategorisiert und jene auf der dritten Stufe, welche Basis für die Zuordnung einer Gemeinde zu *25 sozioökonomischen Typen* bildet, unterscheiden sich zwischen den Untersuchungsobjekten erheblich (vgl. Tabelle 1 weiter vorne).

Gemeinde	Verwaltungskreis	Einwohnerzahl
Burgdorf	Emmental	16'574
Steffisburg	Thun	15'991
Langenthal	Oberaargau	15'959
Lyss	Seeland	15'763
Muri (bei Bern)	Bern-Mittelland	13'182
Münsingen	Bern-Mittelland	12'966
Worb	Bern-Mittelland	11'621
Belp	Bern-Mittelland	11'680
Ittigen	Bern-Mittelland	11'430
Zollikofen	Bern-Mittelland	10'640

Tabelle 2: Untersuchungsobjekte mit Referenzen (Daten: div. Webseiten Kanton Bern, Gemeinden)

Die Informationen aus Abbildung 3 und Tabellen 1 und 2 weiter vorne beinhalten Hinweise darauf, dass eine *idealtypische Kleinstadt* im Kanton Bern wohl nicht existiert, erscheinen doch die vorgenannten Gemeinden sowohl was ihre geografische Lage, ihre Geschichte, ihre Infrastruktur, wie auch ihre sozialen und politischen Charaktere angeht, völlig unterschiedlich. Es wird die Aufgabe dieser Arbeit sein, Gemeinsamkeiten herauszuschälen und mögliche Gründe für *Andersartigkeiten* im Bereich der Siedlungsentwicklung gegen innen zu beleuchten.

1.4 Forschungsfragen

Die folgenden drei Themenbereiche bildeten die Ausgangslage für die empirischen Untersuchungen, einerseits die *Literaturrecherche* über die rechtliche Ausgangslage der baurechtlichen Grundordnungen in den Kleinstädten und andererseits die *Experteninterviews*. Im Laufe der Arbeiten wurden die Forschungsfragen geschärft,

teilweise auch modifiziert oder leicht ergänzt, um allen relevanten Aspekten der Thematik gerecht zu werden.

1.4.1 Umsetzung Siedlungsentwicklung nach innen in Berner Kleinstädten

Forschungsfrage 1: Wie wurden die Vorgaben zur Verdichtung (insbesondere: Siedlungsentwicklung gegen innen) des RPG in den Kleinstädten des Kantons Bern (Stand Juli 2022) umgesetzt?

Hierzu wird auf den aktuellen Stand der Ortsplanung in den Untersuchungsobjekten (Anhang A.1) sowie auf die Angaben in den Interviews zu den Fragen 2, 9, 10, 11 verwiesen (Kapitel 3.3 und 3.4, Anhang A.2.3 – A.2.16).

1.4.2 Massnahmen, Prozesse, Mittel und AkteurInnen

Forschungsfrage 2: Mit welchen kommunalen Massnahmen, Prozessen und Mitteln wird Verdichtung in den Untersuchungsobjekten angestrebt?

Die ursprüngliche Forschungsfrage hatte die treibenden Parteien für SEin noch nicht erfasst. Im Rahmen der Interviews wurde jedoch allen Interview-Partnerinnen und Partnern neben den Fragen 3, 4 und 9 auch die Frage 5 nach den relevanten Akteurinnen und Akteuren von SEin in der Gemeinde gestellt (Kapitel 3.3 und 3.4, Anhang A.2.3 – A.2.16).

1.4.3 Sichtbare Effekte in der Siedlungsentwicklung

Forschungsfrage 3: Sind bereits Effekte in der kommunalen Siedlungsentwicklung sichtbar? Wenn ja, wo und wie sind diese zu bewerten im Hinblick auf die ursprünglichen Intentionen der RPG-Revision?

Hier wird auf die Antworten der interviewten Personen zu den Fragen 1, 5, 6, 7 (Kapitel 3.3 und 3.4, Anhang A.2.3 – A.2.16) sowie auf Anhang A.4 mit den Best Practices-Beispielen verwiesen.

Bei der Bewertung der Resultate in Kapitel 3.4 und den Schlussfolgerungen aus den Interviews wurden zusätzlich auch die offenen Aussagen (Frage 8) sowie auf Fragen 9 und 10 (Anhang A.2.3 – A.2.16) mitberücksichtigt.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und theoretische Grundlagen

2.1 Raumplanung in der Schweiz

In der Schweiz des 19. Jahrhunderts waren öffentlich-rechtliche Vorschriften mit Bezug zu Raum und Boden – auch wenn diese effektiv die Nutzung des Raums regelten - primär *Polizeiregeln*, welche sich auf die Abwehr von Gefahren und den Gesundheitsschutz beschränkten (Schneider & Gilgen, (2021). Kommunale Raumplanung in der Schweiz, S. 20 – 30). Im Zuge der Industrialisierung wurden in den städtisch geprägten Kommunen zwar bereits Zonen für Wohn-, Industrie- und landwirtschaftliche Nutzung ausgeschieden und erste Ansätze von *Ortsplanungen* entwickelt. Aber erst nach dem 2. Weltkrieg begann man sich auch auf Bundesebene mit der *Landesplanung* zu beschäftigen. Die Bundesebene wollte sich u.a. aus föderalen Beweggründen zu dieser Zeit (noch) nicht mit der Lenkung der Besiedlung des Landes befassen. 1969 fand der erste Raumplanungsartikel Eingang in die Bundesverfassung (Art. 22^{quater} aBV), womit dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsätze der Nutzung und Besiedlung des Bodens zugewiesen wurde. Neben der eigentlichen Grundsatzkompetenz waren Förderung, Koordination und Kooperation zwischen und mit den Kantonen im Bereich der Raumplanung der Kernaufgabenbereich, welcher dem Bund übertragen wurde. 1999 wurde die Raumplanungsnorm im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (BV, SR 101) leicht sprachlich modifiziert (Art. 75 BV, Ergänzung durch den Begriff „haushälterische Nutzung des Bodens“), blieb aber ansonsten materiell unverändert.

Erst im Jahr 1980 trat nach langer und umstrittener Entwicklungsphase das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) auf Basis von Art. 75 BV in Kraft, womit die Basis für die *Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet* auf Stufe Bundesrecht gelegt war.

In den mehr als 40 Jahren seit Inkrafttreten des RPG wurde dieses verschiedenen Revisionen unterzogen, um einerseits den Signalen des Bundesgerichts, andererseits dem Strukturwandel in der Landwirtschaft und in der jüngsten Phase den unübersehbaren Folgen der Zersiedelung auf die Schweizer Landschaft und dem Kulturlandverlust durch verbindliche Normen auf Bundesstufe zu begegnen. Die revidierten Bestimmungen des RPG 2014 (vgl. Art. 8ff. RPG) verlangen Mindestinhalte von der kantonalen Richtplanung. Die Siedlungsentwicklung soll primär durch die Kantone stärker gesteuert werden. Neben reiner Nutzungsplanung wird eine konzeptionelle, programmatische Richtplanung auf kantonaler Stufe verlangt. Überdimensionierte oder am falschen Ort gelegene Bauzonen sollen rückgezont und in den unbebauten Bauzonen bzw. bei

Neueinzonungen soll durch Abschöpfung des entstandenen Mehrwerts der Grundstücke mehr Druck zur Realisierung der Überbauung entstehen.

Die Beschränkung auf polizeiliche Gefahrenabwehr weicht somit mehr und mehr einer wohlfahrtspolitischen Orientierung der Raumplanung (Lendi (1996). Grundriss einer Theorie der Raumplanung, S. 93), welche den Raum nun auch (optimal) entwickeln soll, idealerweise durch verdichtete Bauweise, optimale Nutzung der bestehenden Siedlungsstrukturen, Stärkung unterentwickelter Funktionen, etc. Restriktive und unterstützende Massnahmen sollen zu diesem Zweck zusammenwirken.

Die Kompetenzen zur Beplanung und Entwicklung des Raumes sind zwar den einzelnen staatlichen Ebenen zugewiesen, sie werden jedoch in der föderalistisch organisierten Schweiz nicht in allen Kantonen, Gemeinden bzw. auf allen staatlichen Ebenen in gleichem Masse genutzt, um Raumplanung auf Schweizer Boden im Sinne von aktiver *Raumentwicklung* zu betreiben.

Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen über alle politischen Ebenen für den Kanton Bern sehen wie folgt aus:

Gesetzliche Grundlagen der Raumplanung (Fokus Siedlungsentwicklung gegen Innen "SEin")	
Bundesverfassung	<p>Art. 75 Raumplanung</p> <p>¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und häuslicherischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.</p> <p>² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.</p> <p>³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.</p>
Bundesrecht (Fokus SEIn)	<p>Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.06.1979 (RPG, SR 700), Stand 07.2022</p> <p>Raumplanungsverordnung vom 28.06.2000 (RPV, SR 700.1), Stand 01.2021</p> <p>neben dem materiellen Raumplanungsrecht gibt es auf Bundesstufe funktionales Raumplanungsrecht, welches das räumliche Geschehen ebenso wie das materielle Raumplanungsrecht beeinflussen kann, z.B. im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, Verkehrsrecht, Enteignungsrecht, Natur- und Heimatschutzrecht, Waldrecht, Umweltschutzrecht, Gewässerschutzgesetzgebung, Wirtschaftsförderungsgesetzgebung, Finanzausgleichsrecht, etc.)</p>
Kantonales Recht BE	<p>Richtplan des Kantons Bern vom 02.09.2015, Stand 09.2021</p> <p>Baugesetz vom 09.06.1985 (BauG, BSG 721.0), Stand 03.2022</p> <p>Bauverordnung vom 06.03.1985 (BauV, BSG 721.1), Stand 03.2022</p> <p>Koordinationsgesetz vom 21.03.1994 (KoG, BSG 724.1), Stand 09.2009</p> <p>Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV, BSG 721.3), Stand 07.2019</p> <p>Dekret über das Baubewilligungsverfahren vom 22.03.1994 (BewD; BSG 725.1), Stand 03.2022</p> <p>Dekret über das Normalbaureglement vom 10.02.1979 (NBRD, BSG 723.13), Stand 08.2020</p> <p>Dekret über die Beiträge der Grundeigentümer an Erschliessungsanlagen und an weitere öffentliche Werke und Massnahmen vom 12.02.1985 (BSG 732.123.44), Stand</p> <p>Dekret über die Umlegung von Baugebiet, die Grenzregulierung und die Ablösung oder Verlegung von Dienstbarkeiten vom 12.02.1985 (BUD, BSG 728.1), Stand 11.2020</p> <p>Kantonales Energiegesetz vom 15.05.2011 (KEng, BSG 741.1), Stand 04.2021</p> <p>Kantonale Energieverordnung vom 26.10.2011 (KEngV, BSG 741.111), Stand 04.2021</p>
Kommunales Recht	<p>baurechtliche Grundordnung bestehend aus kommunalem Baureglement und Nutzungsplänen (Bau- und Zonenordnung im Sinne einer Rahmennutzungsplanung)</p> <p>Sondernutzungspläne (ZPP, Überbauungsordnungen, Gestaltungspläne, Erschliessungspläne, etc.)</p> <p>kommunaler Richtplan / kommunales Raumkonzept</p> <p>Reglement über die Mehrwertabschöpfung</p> <p>weiteres funktionales Raumplanungsrecht</p>

Tabelle 3: Gesetzliche Grundlagen der Raumplanung

Erschwerend zur föderalistischen Kompetenzverteilung kommt jedoch hinzu, dass in der Realität heute *funktionale Räume* - insbesondere in den Agglomerationen - und *politische Räume* von Gemeinden, Kantonen und Bund immer stärker auseinanderfallen. Verkehrswege oder Infrastrukturprojekte lassen sich in der Regel räumlich nicht einer einzigen politischen Gemeinde bzw. ausschliesslich einer einzigen politischen Ebene zuweisen.

Wie soll nun den immer sichtbarer werdenden Problemen durch Zersiedlung, Mobilität, Urbanisierung etc. begegnet werden? Kann die Zersiedlung in der Schweiz ohne Hemmung der wirtschaftlichen Entwicklung tatsächlich wirksam beschränkt werden? Die bisherigen Ziele des RPG, nämlich *haushälterische Bodennutzung und geordnete Besiedlung des Landes* erscheinen weiterhin valide. Es stellt sich jedoch heute vermehrt die Frage, wie sich bestehende Siedlungen gegen innen nicht nur baulich stärker verdichten, sondern auch qualitativ als Lebensraum für Menschen optimal weiterentwickeln lassen. Raumplanung soll sowohl Grundlagen und als auch Grenzen für die räumliche Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft setzen. Doch welches sind die Grundprinzipien, denen die Raumplanung in der Schweiz folgt? Welches theoretische Fundament hat die Basis gelegt für die gesetzgeberischen Aktivitäten, welche schliesslich im RPG mit seinen bundesrechtlichen, kantonalen und kommunalen Umsetzungsregeln „gipfelten“ (vgl. Tabelle 3)?

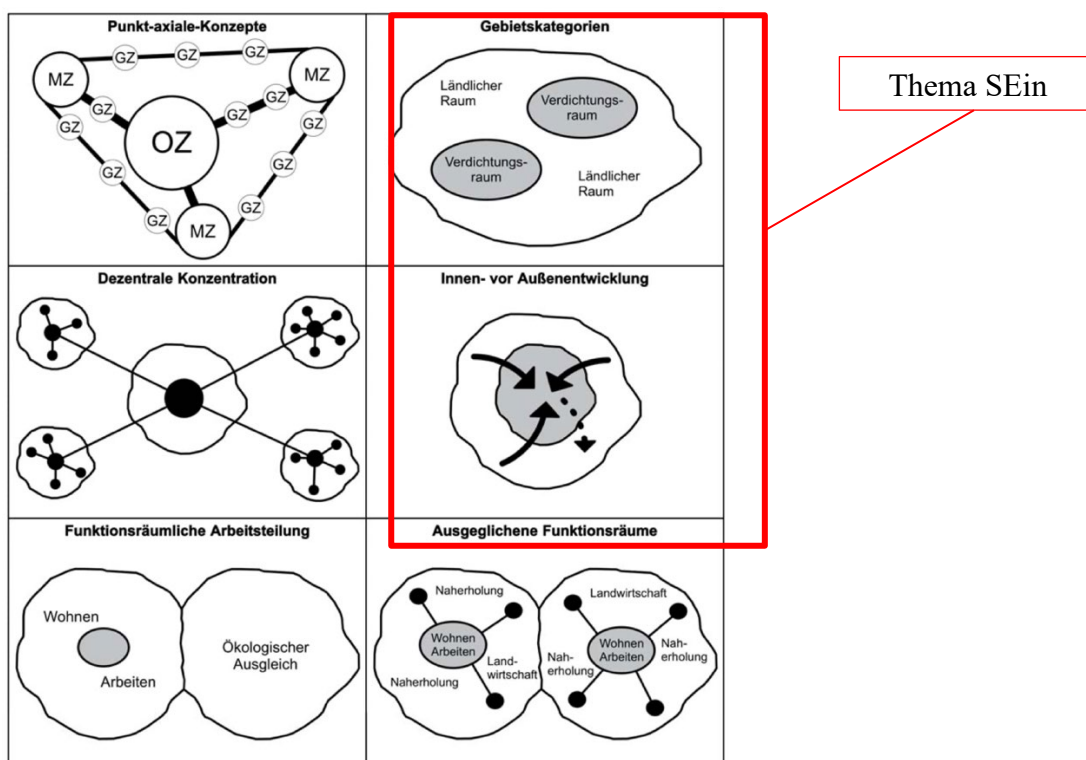


Abbildung 4: Grundlegende Idee verschiedener Konzepte der Raumordnung (Münter & Osterhage (2018). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 1184)

In der Raumplanung als Fachbereich haben sich im Laufe der Zeit eine ganze Reihe *inhaltlicher Theorien und Konzepte* herausgebildet. Eine *Theorie* soll grundsätzlich generelle Aussagen über Phänomene formulieren, um die Realität besser fassbar zu machen bzw. sie zu erklären. Spezifische Aussagen, welche nur in einer ganz konkreten Situation richtig sind, eignen sich nicht als Theorie. Ein *Konzept* in der Raumplanung zielt dagegen direkt darauf, die Zukunft in räumlicher Hinsicht zu verändern. Nach Lendi hat *Raumplanung die Aufgabe, räumliche Probleme zu erkennen, anzugehen und bestmöglich zu lösen, nicht mehr, nicht weniger, (...) (Lendi (1996), Grundriss einer Theorie der Raumplanung, S. V)*. Die Abgrenzung zwischen Theorie, Konzept und eher informeller Leitvorstellung erscheint in der Raumplanung fließend und eine detaillierte Auseinandersetzung und Zuordnung deshalb im begrenzten Rahmen dieser Arbeit wenig zielführend.

Die Abbildung 4 vorne visualisiert anschaulich die *wesentlichen Leitideen der Raumordnungs- und Raumentwicklungskonzepte*, welche eine Veränderung in der künftigen Raumstruktur anvisieren. Nachfolgend werden diese Konzepte erläutert.

Punkt-axiale Entwicklungskonzepte

Ordnungs-, Steuerungs- und Entwicklungsaufgaben werden in diesen Konzepten dem Raum in der Weise zugeordnet, dass diese aus einem Punkt sowie einer Linienverbindung bestehen. Die punktbezogene Dimension ergibt sich aus der Bündelung räumlicher Entwicklungsaktivitäten an einen dafür geeigneten Standort, die lineare Dimension aus den Verbindungen dieses Standorts zur dadurch versorgten Bevölkerung. Vertreter dieser Form sind das *System der zentralen Orte* sowie das *Konzept der Entwicklungsachsen oder -schwerpunkte*.

Beim *System der zentralen Orte* (Basis-Theorem zur Erklärung von Städtehierarchien, entwickelt von Walter Christaller um 1930) handelt es sich um ein normatives Konzept im Bereich der Raumforschung, welches einen Ort entsprechend seiner Bedeutung für die Bedarfsdeckung seiner räumlichen Umgebung in unterschiedliche Klassen einteilt. Zentrale Orte höherer Klasse weisen Ausstattungsmerkmale im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich auf, welche den Orten einer tieferer Hierarchiekategorie fehlen. Die modelltheoretische Idee dahinter ist, dass ein hierarchisch gestuftes Netz von zentralen Orten die flächendeckende Versorgung einer dispers verteilten Bevölkerung optimal ermöglichen soll. Nach Christaller ist sie dann „optimal“, wenn sich die verschiedenen Dienstleistungsfunktionen auf eine möglichst geringe Anzahl von Standorten

konzentriert und die von der Bevölkerung zurückgelegten Besorgungswege möglichst kurz sind (Deiters (1996), Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäss? S. 26 – 33). Je mehr solche Dienstleistungen ein Ort je Bewohner zur Verfügung stellen kann, desto zentraler wird der Ort im System eingestuft. Das Zentrale-Orte-Konzept wird – trotz gewisser Kritik an seinen Grundannahmen und dem Ursprung im NS-Staat bzw. an der Realitätswirklichkeit von Angebot und Nachfrage – heute noch in den Grundsätzen der Raumordnung der Bundesrepublik Deutschland reflektiert. Siedlungstätigkeit soll räumlich konzentriert werden und sich *„vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte»* ausrichten (§ 2 Abs. 2 Ziff. 2 deutsches Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, BGBl. I S. 1353). Das Planungsermessen der Gemeinden kann diesen Grundsatz übersteuern. Das Zentrale-Orte-Konzept konfligiert heute jedoch insbesondere in Agglomerationsräumen und polyzentrische ausgerichteten Gebieten mit der Realität des Konsumentenverhaltens. Haushalte sind in der Regel auf mehrere Zentren ausgerichtet. Daneben werden aber auch die Annahmen zur Anbieterseite (Absatzgebiete als räumliche Monopole) als weitgehend *wirklichkeitsfremd* qualifiziert (Deiters, a.a.O., S. 30) Damit bietet das Konzept über eine reine Bestandsdarstellung hinaus unter den heutigen Entwicklungstendenzen keine belastbaren Grundlagen für die Planung und Steuerung von städtischen Strukturen. Es fehlt am raumordnerischem Sinngehalt von (starren) Festlegungen nach einem flächendeckend einheitlich strukturierten Ordnungssystem (Deiters, a.a.O. S. 33).

Mit der Annahme von Achsenverbindungen zwischen zentralen Standorten ergeben sich verschiedene Optionen von punkt-axialen Raumordnungskonzepten. Nach Münter und Osterhage (Konzepte der Raumordnung, S. 1187) lassen sich grundsätzlich *grossräumige Entwicklungsachsen und kleinräumige Siedlungsachsen unterscheiden. Gemeinsam sei beiden Konzepten, dass sie räumlich gebündelte Verkehrs- und Versorgungslinien mit einer Folge von Siedlungskonzentrationen kombinieren.* Die Entwicklungsachse ist dabei vom Siedlungsband zu unterscheiden. Das Achsen-Konzept stärkt den öffentlichen Verkehr (ÖV), da sich Haltestellen oft in der Nähe eines Ortskerns befinden. Das Siedlungsband ist dagegen klar auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) ausgerichtet. Zersiedlungswirkungen des Verkehrs ausserhalb des Siedlungsbandes sollen dabei wirksam durch entsprechende raumplanerische Vorschriften (Zonengrenzen, Grünzonen, etc.) verhindert werden.

Entwicklungsachsen sind meist leistungsfähige Verkehrsverbindungen zwischen zentralen Orten, die besonders günstige Voraussetzungen für die Ansiedlung von Wohn-

und Arbeitsstätten bieten. Sie ordnen verdichtete Räume und helfen, ländliche Räume zu entwickeln. Je nach Aufgabe und Ausprägung werden Verbindungsachsen, Siedlungsachsen und Entwicklungsachsen unterschieden. Durch die Bündelung von Verkehrs- und Versorgungsträgern (Strom- und Gasleitungen, Kabel der Kommunikationsinfrastruktur, etc.) und durch die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf diese Achsen sollen die Zwischenräume freigehalten und eine weitere Zersiedelung der Landschaft vermieden werden (Sachs (2002), Zentrale Orte und Entwicklungsachsen, S. 34). Die Entwicklungsachsen nehmen somit eine Ordnungs- und Entwicklungsfunktion in bereits verdichteten Räumen wahr und sollen darüber hinaus der Entwicklung von ländlichen Gebieten dienen.

Unter *Entwicklungsschwerpunkten* (ESP) versteht man - im Schweizer Kontext - in den kantonalen Richtplänen festgelegte Standorte, an deren Förderung und Promotion der jeweilige Kanton ein vorrangiges wirtschaftliches Interesse hat, da sie sich aufgrund ihrer Lage und für viele Menschen guten Erreichbarkeit für eine intensive bauliche Nutzung (Arbeits-, Wohn- oder Freizeitnutzung) eignen. Das ESP Programm des Kantons Bern zielt z.B. darauf ab, an zentralen, verkehrsmässig gut erschlossenen Standorten im Kanton Flächen planerisch so vorzubereiten, dass Betriebe sich möglichst rasch ansiedeln oder bauliche Erweiterungen vornehmen können (vgl. www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/wirtschaft-und-energie/raum_ordnungsstrategie-fuer-eine-nachhaltige-wirtschaft.html). In einem kooperativen Prozess von Behörden und Privaten werden die Standorte unter Anwendung der anwendbaren Richt- und Nutzungsplanungsverfahren bis zur Baureife hin entwickelt und für die Überbauung verfügbar gemacht, um eine signifikante bauliche und wirtschaftliche Entwicklung an diesen Standorten zu ermöglichen.

Dezentrale Konzentration

Hierbei handelt es sich um ein Raumstrukturprinzip, welches zur Steuerung von Siedlungserweiterungen im urbanen Umfeld angewendet wird (Münter & Osterhage (2018), Konzepte der Raumordnung, S. 1189). Einerseits dient es im Sinne einer polyzentrischen Städteentwicklung im Wachstumsmodus dazu, Monopolräume von Siedlungsdruck und Verkehr zu entlasten und andererseits will es an geeigneten regionalen Standorten Dienstleistungsfunktionen konzentrieren und so dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entsprechen, also *Gerechtigkeit* zwischen den einzelnen Standorten herstellen. Der primäre Wachstumsfokus erscheint jedoch im heutigen urbanen Umfeld nicht mehr nachhaltig und aus diesem Grund ist die Umsetzung

das Konzepts der dezentralen Konzentration lediglich noch in kleinräumigen Verhältnissen als sinnvoll zu qualifizieren.

Funktionsräumliche Arbeitsteilung vs. ausgeglichene Funktionsräume

Das Konzept der *funktionsräumlichen Arbeitsteilung* stammt aus den 1960iger Jahren. Die Nutzung komparativer Vorteile verschiedener Regionen soll (Münter & Osterhage, a.a.O., S. 1190) zu einer effizienten Verteilung der Nutzungen im Raum führen. Das Ziel der Zuordnung der räumlichen Nutzungsfunktionen nach diesem Konzept sei Ressourcenschonung kombiniert mit der Erhöhung der wirtschaftlichen Produktivität. Kritisiert wird dabei, dass bei konsequenter Anwendung dieses Konzepts regionale Disparitäten vergrössert und die Krisenanfälligkeit bestimmter Regionen durch eine einseitige Ausrichtung erhöht werde. Der Gegenpart zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung bildet das Konzept der *ausgeglichene Funktionsräume*, welches 1975 im deutschen Bundesraumordnungsprogramm als programmatisches Leitbild für Entwicklung des ganzen Gebiets der Bundesrepublik Deutschland verwendet wurde. Es beinhaltet den Anspruch, „den Bewohnerinnen und Bewohnern in allen regionalen Teilräumen (...) ein hohes Arbeitseinkommen, gute Wohn- und Lebensbedingungen sowie gute Erholungsmöglichkeiten zu bieten.“ (Münter & Osterhage, a.a.O., S. 1191). Die Abwanderung aus strukturschwachen Gebieten sollte durch eine die Verteilung der Funktionen im Raum verhindert werden. Hier wird kritisiert, dass die Lenkungswirkung überambitioniert und eine Umsetzung in der Realität nicht finanzierbar sei.

Unter dem Begriff *räumliche Disparitäten* werden wertmässige Abweichungen von bestimmten Teilräumen wie z.B. einer Region, einer Talschaft, einer Gemeinde im Vergleich mit der übergeordneten Massstabsebene (z.B. dem Bund oder Kanton) verstanden. Die Abweichungen werden in numerischer Form statistisch, in Tabellenform, in Karten oder Klassenverzeichnissen mit entsprechenden Legenden aufbereitet und mit Verteilungsanalysen (Gini-Index, Streuungen, Unterschiede zwischen Quartilen, Quintilen oder Dezilen, Abständen zwischen Extremwerten, u.a.; Dangschat (2018), Disparitäten, räumliche, S. 428) visuell fassbar gemacht. In der politischen Diskussion unterstützen diese Datenanalysen das Erkennen von Disparitäten und damit die Lancierung von Strategien zum Abbau derselben. Im Sinne einer IST-SOLL-Analyse kann der geschärfte Blick auf die im Land bestehenden Disparitäten die Entwicklung konkreter Initiativen oder Massnahmenpakete zugunsten einer benachteiligten oder in anderer Form „über“belasteten Region durch Politik, Verwaltung oder Gesellschaft fördern.

Mittels Infrastrukturpolitik wird in gewissen Staaten versucht, räumliche Disparitäten zu reduzieren. Ein staatlicher Imperativ zum *Abbau von räumlichen Disparitäten* innerhalb der eigenen Landesgrenzen orientiert sich an Fragen zur räumlichen Ressourcenverteilung, den tolerierbaren Abweichungen, involvierten Parteien, erforderlichen Massnahmen sowie zum angemessenen Preis solcher Massnahmen für die Gesellschaft (Dangschat, a.a.O., S. 429). Diese Fragen soll der handelnde Staat anhand seines individuellen vom Souverän akzeptierten Wertekatalogs beantworten. Die Anwendung eines normativen Gerechtigkeitsmassstabs auf die Raumplanung im Sinne von Verteilungs-, Besitzstands- oder Leistungsgerechtigkeit erscheint jedoch als schwierig, da die verfügbaren finanziellen Mittel häufig nicht mit den jeweiligen Idealvorstellungen von Gerechtigkeit der Anspruchsgruppen korrelieren.

Ein Anspruch auf gleichwertige Entwicklung sämtlicher Lebensbereiche (sozial, infrastrukturell, wirtschaftlich, ökologisch, kulturell, etc.) zwischen Kantonen und Gemeinden, welcher ein Grundbekenntnis zum aktiven Abbau von räumlichen Disparitäten stipulieren würde, besteht in der föderalistischen Schweiz im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 deutsches Raumordnungsgesetz) nur bedingt. Die Raumentwicklungspolitik in der Schweiz ist u.a. aufgrund der prädominanten Verantwortlichkeit der Kantone für die Raumplanung nicht primär vom Ausgleichsgedanken bzw. vom Ziel eines Abbaus von räumlichen Disparitäten geprägt, sondern getragen von der schweizerischen Vielfalt an Landschaften und Lebensräumen. Trotz Solidaritätsgedanken in nationaler Hinsicht bleibt die grundsätzliche Orientierung der Schweiz am Wettbewerbsprinzip auch im interkantonalen Verhältnis sichtbar. Der Ausgleich zwischen den Kantonen erfolgt schweizweit über das Instrument des nationalen Finanzausgleichs (NFA) mit einem jährlichen Ressourcen- und Lastenausgleich in finanzieller Hinsicht. *Der Ressourcenausgleich soll sicherstellen, dass jeder Kanton genügend finanzielle Mittel hat, um seine Aufgaben wahrzunehmen* (aus der Kommunikation der eidgenössischen Finanzdirektion, siehe: www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich.html). Mit dem Lastenausgleich werden Gebirgs- sowie Zentrums Kantone unterstützt, die überdurchschnittliche Kosten tragen müssen, die sie nicht selbst beeinflussen können. Der NFA berücksichtigt und kompensiert also in beschränkter Masse auch Zentrumsfunktionen, sofern ein Ausgleich auf nationaler Stufe für erforderlich gehalten wird.

Die neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes, welche als wirtschaftsorientierte regionale Strukturpolitik das Augenmerk auf ländliche Gebiete, das Berggebiet sowie die Grenzregionen legt, beschäftigt sich nicht oder nur marginal mit den urbanen Regionen der Schweiz. Dagegen stellt das in einem mehrjährigen Prozess tripartit erarbeitete *Raumkonzept Schweiz* einen Orientierungsrahmen für raumwirksame Massnahmen auf allen staatlichen Ebenen dar. Es zielt darauf, *leistungsfähige Infrastrukturen bereitzustellen, Dörfer und Quartiere qualitätsvoll zu verdichten* und *Kulturlandschaften und Lebensgrundlagen zu erhalten* (vgl. Raumkonzept Schweiz 2012) und geht über eine rein deskriptive Analyse von räumlichen Disparitäten hinaus. In diesem Sinne dient es als – rechtlich unverbindliche – Leitlinie der regionalen Strukturpolitik und kann dazu beitragen, in den Regionen Wachstum bzw. Stabilität oder auch Ausgleich zwischen den Kantonen und Regionen zu bewirken, dies unter Berücksichtigung von Raum und Zeit.

Bei den erläuterten *Theorien* und Konzepten handelt es sich um begrenzte Ansätze, welche auf bestimmte Teilaspekte der räumlichen Ordnung und Entwicklung limitiert sind und die Wirklichkeit im Raum zugunsten einer klaren Zuordnung zu einem bestimmten Konzept „manipulieren“. Jedes Konzept hat jedoch seine Vor- und Nachteile. Das Festhalten an einer Theorie bzw. einem normativen Gerüst von Vorgaben zur Raumplanung und Entwicklung beinhaltet das Risiko einer starren Festschreibung von planerischen Zielwerten für die Zukunft. Bereits in den 1970er Jahren nahm die Raumplanung in der Schweiz Abschied von einem umfassenden gesamtplanerischen Anspruch für den ganzen Lebensraum Schweiz. Ansätze auf Ausbau und Wachstum werden zunehmend in Frage gestellt, soziale Themen, Migrationsthemen, Umweltthemen dominieren die politische Diskussion. Die schweizerische Raumplanung folgt eher einem pragmatischen Eklektizismus und bedient sich je nach konkreter Problemstellung des geeigneten Lösungsansatzes, ohne sich auf eine einzige starre Theorie festzulegen.

2.2 Siedlungsentwicklung nach innen - SEin

Siedlungskonzentration - Phase 1

Bereits in den 70er Jahren plädierte Jost Krippendorf dafür, dass *konzentriert* gebaut wird. Eine unabdingbare Voraussetzung dafür bildete die gesetzliche Stipulierung einer konsequenten *Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet* (Art. 1 RPG), welche im zweiten Anlauf 1979 – nachdem auch die Eigentumsгарantie Verfassungsrang erhalten hatte – gesetzlich verankert wurde. Die Zersiedelung der Landschaft konnte ohne einen Stopp des „Landschaftsfressens“ (Krippendorf) nicht beendet werden. Einfamilienhäuser sollten zwar gebaut werden können, müssten aber auf weniger Grund und Boden realisiert

werden (Danielli, Sonderegger & Gabathuler (2017), Raumplanung in der Schweiz, S. 46). Generell sollen Nutzungsbereiche konzentriert und durch die Auferlegung von besonderen Gestaltungsvorschriften mehr freie Zonen innerhalb des Siedlungsgebiets gewonnen werden. Im Sinne von ausgleichender Gerechtigkeit leisten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durch die der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt folgende Nutzungskonzentration ihren individuellen Beitrag zu einem sorgsamem und nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden in der Kommune. Mit einer konsequenten Steuerung der Siedlungserweiterung durch die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden sollen ausgewählte Bereiche des Siedlungsgebiets freigehalten werden, um historische Baustrukturen in den Kerngebieten der Dörfer und Städte vor dem Verschwinden zu schützen, damit diese in ihrem Bestand mit ihrer baulichen Qualität den Lebensraum in der Innenstadt weiterhin prägen können. Zudem sollen durch die Konzentration von Bauten Freizonen im Siedlungsraum und wertvolles Landwirtschaftsgebiet im angrenzenden Raum zum Dorf bzw. zur Stadt gesichert werden. Idealerweise führt dies auch zu einer ästhetischen Verbesserung der Siedlungsanordnung selbst. Als weiterer Vorteil einer Konzentration der Siedlung werden bereits in dieser Phase die Faktoren *Kosteneinsparungen bei Erschliessungsanlagen* sowie die Möglichkeit der *Konzentration von Infrastrukturbauten* an einem geeigneten Ort genannt. Der Flächenverlust soll durch höhere Grundstückswerte in den verbleibenden Bauzonen automatisch kompensiert werden. Als nachteilig werden von Danielli/Sonderegger/Gabathuler dagegen die zeit- und kostenintensiven Massnahmen und der grosse Informationsaufwand für die Orientierung der betroffenen Bevölkerung wahrgenommen. Eine sorgfältige *Interessenabwägung* bei allen raumplanerischen Entscheiden der involvierten Staatsebenen bildet in jedem Fall eine der *Schlüsselaufgaben der Raumplanung* (Danielli et al., a.a.O., S. 47 – 49).

Siedlungskonzentration - Phase 2

Bei näherer Betrachtung der herrschenden Trends in der räumlichen Entwicklung der Schweiz stellt man fest, dass die Verstädterung sich über die letzten Jahre akzentuiert und Arbeitsplätze sowie Bevölkerung sich in immer dichter werdenden *Metropolitanräumen* rund um die Schweizer Städte sammeln. Steigende Mobilität (ÖV und MIV), Erhöhung des Freizeitverkehrs und die Ausweitung von Pendlerräumen bis in die ländliche Peripherie führt zu immer grösser werdendem räumlichem Bedarf für Verkehrsinfrastrukturen. In den Agglomerationen entmischen sich die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen stetig, was ebenfalls zu einer Erhöhung des Landverbrauchs führt (Abegg (2022), Vorlesung Standortmanagement, S. 22).

Innenverdichtung fusst somit weniger auf einem theoretischen Konzept als auf einem realitätspolitischen Imperativ. Wenn man mit Lendi ((2018), Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung, S. 10) Raumplanung als „*Knappheitsmeisterung und Gestaltungsverpflichtung unter den Bedingungen einer offenen Gesellschaft*“ versteht, wird der Kern der vagen Grundsatzvorgaben der Raumplanung in der Schweiz fassbarer. Mit der RPG-Revision 2014 erhielt der Gesetzgeber den Auftrag des Schweizer Stimmvolks, die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 2 lit b. RPG). Es sollen *kompakte Siedlungen* (lit. b) sowie die *ökonomischen Rahmenbedingungen* im Raum der Schweiz geschaffen bzw. erhalten werden (lit. b^{bis}). Es soll weiterhin auf *eine angemessene Dezentralisierung der Besiedlung und der Wirtschaft* (lit. c), d.h. auf ein *polyzentrisches Stadtnetz* innerhalb der Schweiz hingewirkt werden, was die zuständigen staatlichen Ebenen zu einer kontinuierlichen Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Zielen der Rauplanung anhält. Der Kanton Bern formulierte im Rahmen der Instruktionen an Gemeinden und Planer (siehe Dokument „Siedlungsentwicklung nach Innen“ (April 2016) des Amtes für Gemeinden und Raumordnung die drei relevanten *Kernziele* der Siedlungsentwicklung nach innen wie folgt:

- 1) Zersiedelung vermeiden
- 2) Siedlungsqualität steigern
- 3) Erschliessbarkeit verbessern

Die SEin erfordert in erster Linie einen haushälterischen Umgang mit dem knappen Gut *Boden*. Kulturland soll auch nach dem Willen des Kantons Bern bestmöglich geschont, Energie effizienter und sparsamer eingesetzt und der öffentliche Raum aufgewertet werden, um die Qualität des Lebensraums für die Bevölkerung in der Schweiz zu bewahren.

Das analoge Raumstrukturkonzept vertritt die deutsche Bundesregierung unter dem Oberbegriff „*Innen- vor Aussenentwicklung*“ (Domhardt, Benz, Kiwitt, Proske, Scheck & Weick (2011), Konzepte und Inhalte der Raumordnung, S. 208 – 211). Auch in Deutschland versucht man über eine nachhaltigere Form der Siedlungsentwicklung den Landverbrauch für Neubauten zu minimieren und Freiräume zu erhalten, Infrastrukturkosten zu senken und städtebauliche Funktionen und Qualitäten zu sichern. Dies alles im Sinne des Erhalts von Entwicklungspotential für kommende Generationen (vgl. Domhardt et al., a.a.O., S. 208).

3. Empirische Untersuchungen

3.1 Einleitung zur Raumplanung im Kanton Bern

Wie im letzten Kapitel erläutert, haben in der Schweiz alle politischen Ebenen eine Verantwortung für die raumplanerische Entwicklung des Lebensraums. Die Pflicht zur Umsetzung der Grundsätze, welche der Bund in der BV sowie im Raumplanungsrecht vorgegeben hat, liegt primär bei den Kantonen. Sie legen in ihrer Gesetzgebung und den kantonalen Richtplänen fest, wie weit die Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich Raumplanung reichen soll.

Das Raumplanungsrecht beinhaltet sowohl nominales wie auch funktionales Raumplanungsrecht. Dieses findet sich auf allen staatlichen Ebenen der Schweiz und in einer grossen Anzahl von verschiedenen Rechtsbereichen. Eine formelle Referenz auf „Raumplanung“ in der Nomenklatur der Rechtsgrundlagen bildet keine zwingende Vorgabe, damit Normen tatsächlich raumwirksam werden. Raumplanung wird erst in seiner Ausprägung als Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden verständlich. Die Bepanung oder heute sachgerechter die *Ordnung des Lebensraumes Schweiz* hat neben den inhaltlichen Themen immer auch eine räumliche sowie eine zeitliche Dimension. Es gibt wenige für sich allein gültige Normen im Bereich der Raumplanung, welche ohne Abhängigkeiten von anderen Normen oder Sachverhalten wirksam werden (Schneider & Gilgen, (2021), Kommunale Raumplanung in der Schweiz, S. 73 – 86).

Art. 33 der Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (Stand 15.05.2022; KV. BSG 101.1) repetiert die Grundsätze von Art. 71 Abs. 1 BV sowie des RPG und hält unter dem Titel *Raum- und Bauordnung* die Verantwortung von Kanton und Gemeinden für eine „*haushälterische Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und die Erhaltung von Erholungsraum*“ fest. Weiter wird in diesem Artikel definiert, dass die Raum- und Bauordnung auf die *erwünschte Entwicklung* des Kantons auszurichten, dabei die *verschiedenartigen Bedürfnisse* der Bevölkerung, der Wirtschaft sowie der Schutz der Umwelt zu berücksichtigen sei und der Kanton für die Erhaltung von genügend landwirtschaftlich nutzbarem *Kulturland* zu sorgen hat.

Der Kanton Bern hat die gesetzliche Normierung der baulichen Nutzung gemäss Art. 4 i.V.m. 69ff. Baugesetz (BauG vom 09.06.1985. Stand 01.03.2022, BSG 721.0) unter Vorbehalt der Vorschriften des RPG sowie des kantonalen Baugesetzes an die

Kommunen delegiert. In der Regel handelt es sich um Kann-Vorschriften, welche lediglich im bundesrechtlichen Verbotsbereich zwingend werden.

Die Gemeinden sind dafür zuständig, parzellenscharf und grundeigentümergebunden die Nutzung ihres Gemeindegebiets im Rahmen ihrer baurechtlichen Grundordnung (Baureglement mit Zonenplan, u.a.) festzulegen. Viele Gemeinden orientieren sich bei der Redaktion ihrer Baureglemente am Musterbaureglement MBR des AGR. Die Vorgaben des Bundes finden sich in den jeweiligen Sachplänen, diejenigen des Kantons zur nachgelagerten kommunalen Nutzungsplanung sind *im Richtplan behördenverbindlich* niedergelegt (vgl. Richtplan 2030 des Kantons Bern, Richtplaninhalte Siedlung). Falls eine Berner Gemeinde selbst keine baurechtliche Grundordnung erlassen hat, greifen direkt die Vorschriften des Normalbaureglements (Art. 70 BauG). Notwendigerweise haben die verschiedenen Planungsebenen ihre Inhalte wechselseitig laufend abzustimmen und bei der Umsetzung zu kooperieren, dieser Prozess wird auch *raumplanerisches Gegenstromprinzip* genannt (Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK (2016), Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung, S.10). Widerspruchsfreiheit der verabschiedeten Sach-, Richt- und Nutzungspläne ist das Ziel.

Die Handlungsfreiheit der Gemeinden wird durch den kantonalen Richtplan zwar *kanalisiert*, dies jedoch mit einem erheblichen Mass an Gestaltungsfreiheit. Allerdings ist eine Ausweitung von Bauzonen ohne kantonale Zustimmung unzulässig. Eine der wichtigsten Aufgaben der Kommunen ist seit 2014 die *Siedlungsentwicklung gegen innen*. Das Werkzeug der Interessenabwägung erlaubt den Behörden aller Stufen, das ihnen von Gesetz zugewiesene Ermessen in diesem Bereich effektiv auszuüben und ihren Handlungsspielraum sachgerecht zu nutzen.

Als Orientierungsrahmen für die schweizerische Raumentwicklung in seiner Gesamtheit dient seit Ende 2012 das *Raumkonzept Schweiz*, welches in einem längeren Prozess und in Anwendung des vorgenannten raumplanerischen Gegenstromprinzips zwischen den Exponenten von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden entwickelt wurde. Das Raumkonzept Schweiz ist *nicht rechtsverbindlich*, sondern basiert auf Freiwilligkeit der beteiligten Parteien aller politischer Ebenen. Es bietet den Akteurinnen und Akteuren der Raumentwicklung Unterstützung bei der Entscheidungsfindung in ihren raumwirksamen Tätigkeiten und soll dabei explizit überregional wirken.

Die Gemeindetypologie 2012 des BFS zeigt den Kanton Bern als äusserst heterogenes Gebiet: Es gibt neben einem sehr grossen Anteil an ländlichen Gemeinden sowie den Hauptkerngemeinden Bern, Biel, Interlaken und Thun, welche in dieser Arbeit nicht untersucht werden, einen grossstädtischen Agglomerationsgürtel rund um Bern, Thun, Biel, Kerngemeinden ausserhalb der Agglomeration, welche jeweils eigene Agglomerationsperimeter bilden sowie sogenannte periurbane Gemeinden mit relativ hoher Bevölkerungsdichte.

Die nachfolgende Illustration aus dem Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (4. Generation, 2019 – 2022) des Kantons Bern zeigt die kantonale Struktur mit ihren verschiedenen Agglomerationsräumen.

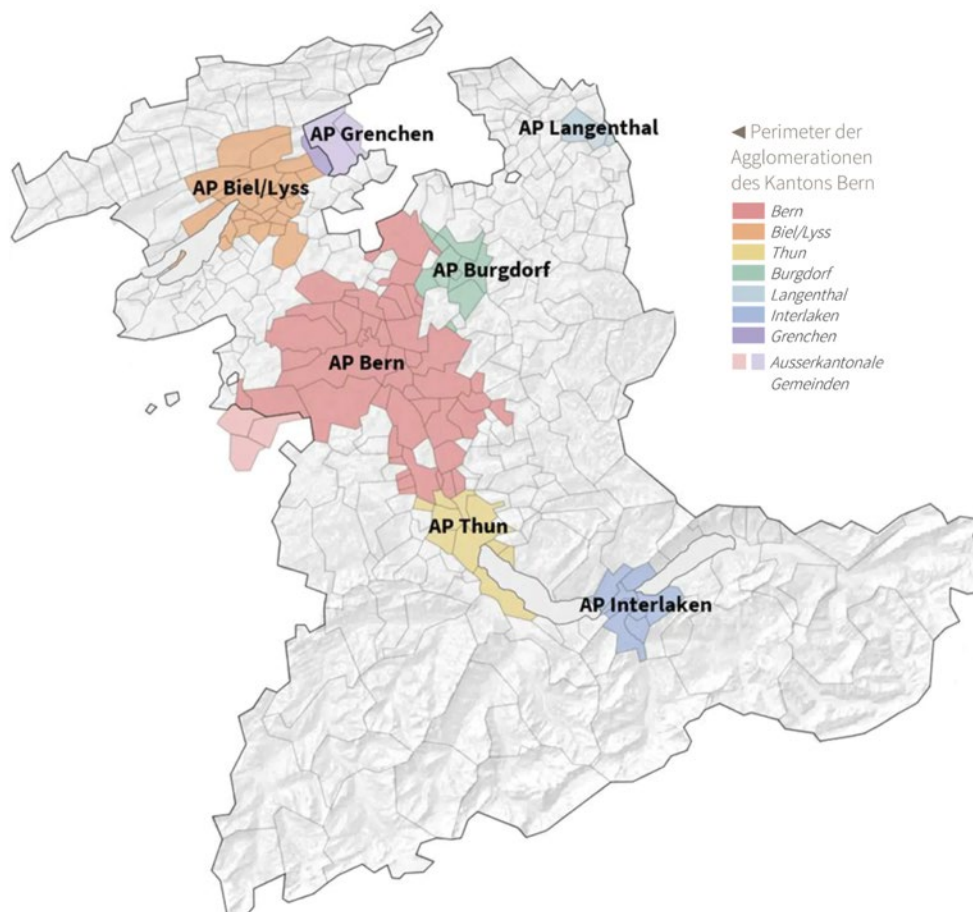


Abbildung 5: Perimeter der Agglomerationen des Kantons Bern.
(www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/siedlung-und-verkehr/agglomerationsprogramme.html)

Die Untersuchungsobjekte

Die Objekte dieser Arbeit, die *Berner Kleinstädte* weisen neben ihrem grundsätzlich städtischen Charakter eine ganz unterschiedliche Morphologie auf. Die Tabelle 1 vorne gibt neben der Gemeindetypologie einen Überblick über Einwohnerzahlen, Flächen und Bevölkerungsdichte. Auf nachfolgender Übersicht wird die Dynamik der

Bevölkerungsentwicklung je Untersuchungsobjekt im Zeitraum von 150 Jahren (1850 – 2000) sichtbar. Ergänzend sind die neueren Zahlen Stand 2020 auf der Website des BFS abrufbar.

Eidgenössische Volkszählung 2000. Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000
Recensement fédéral de la population 2000. Evolution de la population des communes 1850-2000

	Bevölkerungsentwicklung in absoluten Zahlen						Jährliche Veränderung in %					
	1850	1870	1900	1920	1950	1970	2000	1850 / 1880	1880 / 1910	1910 / 1941	1941 / 1970	1970 / 2000
KANTON BERN	407 765	444 430	524 092	607 107	731 550	901 706	957 197	0.5	0.7	0.4	1.1	0.2
Lyss	1 568	2 017	2 567	3 417	4 133	8 131	10 659	1.6	0.9	0.5	2.9	0.9
Langenthal	3 032	3 637	4 799	6 280	8 933	13 007	14 078	1.0	1.3	1.0	1.7	0.3
Obersteckholz - 2021 fusioniert mit L'thal	640	619	523	493	479	411	398	-0.4	-0.7	-0.2	-0.2	-0.1
Untersteckholz - 2010 fusioniert mit L'thal	437	375	336	260	246	197	167	-0.8	-0.4	-0.7	-0.7	-0.5
Muri bei Bern	1 142	1 197	1 341	2 435	5 845	10 174	12 571	0.1	1.1	3.6	2.5	0.7
Zollikofen	1 045	1 181	1 609	2 223	3 453	9 069	9 437	0.7	1.3	1.1	4.3	0.1
Ittigen - bis 1983 Ortsteil von Bolligen	...	...	...	...	...	...	10 991	...	...	...	...	...
Burgdorf	3 636	5 049	8 404	9 447	11 586	15 888	14 714	2.0	1.2	0.3	1.5	-0.3
Münsingen	1 202	1 209	2 306	3 436	5 250	8 350	10 937	0.2	2.9	1.3	2.1	0.9
Tägertschi - 2017 fusioniert mit Münsingen	307	308	336	316	341	305	336	-0.1	0.5	-0.4	-0.3	0.3
Trimstein - 2013 fusioniert mit Münsingen	...	...	...	...	...	...	482	...	...	...	...	...
Worb	3 185	3 046	3 729	4 297	5 116	9 526	10 895	0.1	0.7	0.4	2.5	0.4
Belp	1 970	2 046	2 343	3 235	4 066	6 981	9 193	0.2	1.2	0.7	2.3	0.9
Belpberg - 2012 mit Belp fusioniert	501	473	439	474	433	403	373	0.0	-0.3	-0.1	-0.3	-0.3
Steffisburg	3 166	3 453	4 829	6 682	8 941	12 621	14 349	0.7	1.4	1.0	1.6	0.4

Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung Kleinstädte 1850 – 2000 (Daten: Bundesamt für Statistik BFS, Neuenburg, Eidgenössische Volkszählung 2000)

Über den ganzen Kanton Bern gesehen hat sich die ständige Wohnbevölkerung bis ins Jahr 2020 (1'043'132 Einwohner) mehr als verdoppelt. Die Stadt Bern - zum Vergleich - ist dagegen um den Faktor 4.5 gewachsen. Bei den Untersuchungsobjekten zeigt sich (ebenfalls Stand 2020, vgl. Tabelle 1 vorne) kein einheitliches Bild: In den „Boom-Gemeinden“ Lyss, Muri und Zollikofen hat sich die Bevölkerung seit 1850 um Faktor 10 oder mehr erhöht. Das regionale Zentrum Münsingen hat sich in dieser Zeit mehr als verachtfacht. Belp und Steffisburg sind um den Faktor 5 gewachsen, Burgdorf (4.5), Langenthal (4) und Worb (3.7) weisen einen Wachstumsfaktor von ca. 4 auf. All diesen Untersuchungsobjekten ist jedoch gemeinsam, dass das Bevölkerungswachstum erheblich höher war als jenes des Gesamtkantons. Bei Ittigen ist die Datenlage nicht klar nachvollziehbar, da Ittigen erst 1983 als Gemeinde selbständig wurde (vorher mit Ostermundigen zugehörig zur Viertelsgemeinde Bolligen).

Der Kanton Bern besteht aus 338 Gemeinden (Stand 2022). Davon liegen knapp 300 Gemeinden bei einer Bevölkerungszahl von unter 5'000 Einwohnern. Entsprechend ist der Ressourcenpool für die Besetzung von Exekutivämtern in diesen Gemeinden sowie die finanziellen Mittel zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben limitiert. Über die notwendigen eigenen Ressourcen zur Wahrnehmung der anspruchsvollen raumplanerischen Aufgaben verfügen nur eine begrenzte Anzahl von Kommunen im Kanton Bern, neben den Städten Bern, Biel, Thun etc. die in dieser Arbeit untersuchten *Kleinstädte* Burgdorf, Langenthal, Münsingen, Lyss, Steffisburg, Muri b. Bern, Zollikofen, Ittigen, Worb und Belp.

80% der Untersuchungsobjekte weisen auf kommunaler Stufe ein Parlament, genannt Grosser Gemeinderat, Gemeindeparlament oder Stadtrat, auf. Ausser Lyss verfügen alle kommunalen Exekutiven über ein Siebner-Gremium (Lyss: fünf Mitglieder) und bei sämtlichen Gemeinden wird das Präsidium inzwischen im Hauptamt geführt. Mehrheitlich ist die Planungsverantwortung ausschliesslich oder zusätzlich dem Gemeindepräsidium zugewiesen, was darauf hindeutet, dass die Auseinandersetzung mit der Zukunft (Planung bzw. Raumplanung) in den Kleinstädten als *Kernthema* betrachtet wird.

Die Zuständigkeit für die Verabschiedung der baurechtlichen Grundordnung und damit auch die Festlegung raumplanerischer Vorgaben liegt kommunal bei der Legislative. Das bedeutet für die Untersuchungsobjekte, dass in den Kleinstädten mit Gemeindeparlament in der Regel jede wesentliche Änderung der baurechtlichen Grundordnung (z. B. Ortsplanungsrevision) vom Gemeindeparlament verabschiedet wird, in den Gemeinden mit Gemeindeversammlung dagegen vom Stimmvolk (siehe z.B. Art. 30 lit. b GO Ittigen). Die Ausführungsverantwortung – unter Einschluss der Verabschiedung der behördenverbindlichen Richtpläne (Siedlung, Landschaft, Verkehr etc.) – obliegt in der Regel der Exekutive.

Gemeinde (Nr.)	Exekutive	Zuständigkeit Raumplanung	Legislative
Langenthal (329)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Bau- und Planungswesen beim Präsidium	Stadtrat / 40 Mitglieder
Burgdorf (404)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Planung und Entwicklung beim Präsidium	Stadtrat / 40 Mitglieder
Münsingen (616)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Planung und Entwicklung beim Präsidium	Gemeindeparlament / 30 Mitglieder
Lyss (306)	Gemeinderat / 5 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Bau + Planung	Grosser Gemeinderat / 40 Mitglieder
Steffisburg (939)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Hochbau und Planung	Grosser Gemeinderat / 34 Mitglieder
Muri b. Bern (356)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Hochbau/Planung/Liegenschaften: Ressort Hochbau / Bereich Planung beim Präsidium	Grosser Gemeinderat / 40 Mitglieder
Zollikofen (361)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Bau und Umwelt, Ressort Tiefbau, Ver- und Entsorgung, Raumplanung beim Präsidium	Grosser Gemeinderat / 40 Mitglieder
Ittigen (362)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Hochbau, Ressort Tiefbau, Planung beim Präsidium	Gemeindeversammlung
Worb (627)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Bau, Planung beim Präsidium	Grosser Gemeinderat / 40 Mitglieder
Belp (861)	Gemeinderat / 7 Mitglieder (Präsidium im Hauptamt)	Ressort Bau, Planung bei Präsidium	Gemeindeversammlung

Tabelle 5: Organisationsstrukturen Kleinstädte (Daten: div. Websites Kanton Bern bzw. Gemeinden)

Die Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf sei hier exemplarisch zitiert. Sie bestimmt in Art. 38 GO (*Geschäfte mit fakultativer Volksabstimmung*):

«Der Stadtrat beschliesst unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung über:
(...)

3. Erlass und Änderung der baurechtlichen Grundordnung und Erlass, Aufhebung und Änderung von Überbauungsordnungen, sofern sie nicht eine Zone mit Planungspflicht oder lediglich Detailerschliessungsanlagen festlegen (vgl. Art. 47 Abs. 2 Ziff. 3) (...).»

In Burgdorf wird also ein Geschäft wie die Ortsplanungsrevision vom Stadtrat (Legislative) beschlossen und sofern vom Stimmvolk kein Referendum ergriffen wird, nach Genehmigung durch das AGR ohne Volksabstimmung in Kraft gesetzt.

Art. 44 GO hält zur *Organisation und allgemeinen Zuständigkeit der Exekutive* („Gemeinderat“) fest:

«Der Gemeinderat führt die Gemeinde. Er plant und koordiniert ihre Tätigkeiten. Ihm stehen alle Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind. Der Gemeinderat entscheidet als Kollegium.»

Die Delegation dieser Befugnisse ist im Einklang mit dem Delegationsreglement des Stadtrats zulässig (Art. 45 GO Stadt Burgdorf). In vergleichbarer Form regeln die Kleinstädte im Rahmen ihrer Gemeindeordnungen die Aufgabenverteilung für den Bereich Bauwesen und Raumplanung. Siedlungsentwicklung gegen innen bzw. räumliche Verdichtung per se ist nur in wenigen Kommunen explizit geregelt. Falls dem so ist, weist das kommunale Baureglement u.U. eine entsprechende Grundsatznorm auf (vgl. Synopsis Anhang A.1).

Das Verfahren zum Erlass der baurechtlichen Grundordnung in den Gemeinden *ohne Parlament* richtet sich nach einem standardisierten Verfahren, welches sich ungefähr wie folgt (Beispiel Belp) darstellt:



Abbildung 6: Ablauf Ortsplanungsrevision (Quelle: Botschaft des Gemeinderats von Belp zur (gescheiterten) Ortsplanungsrevision, Urnenabstimmung vom 26. September 2021, Ziff. 6)

In gewissen Kommunen (z.B. Steffisburg) mit Gemeindeparlament wird ein Geschäft von der Wichtigkeit einer Ortsplanungsrevision nach dessen Beschluss – ähnlich dem Beispiel von Belp oben – ebenfalls den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt. Hier wird jedoch das komplette ordentliche Planerlassverfahren inkl. öffentlicher Mitwirkung, Vorprüfung AGR, öffentlicher Auflagen, Einspracheverhandlungen, Beschluss GR/GGR vor der Urnenabstimmung abgeschlossen und die Vorlage anschliessend an die Annahme durch das Stimmvolk sowie die Genehmigung durch das AGR formell in Kraft gesetzt.

3.2 Literaturrecherche zum Stand der Ortsplanungen

Im Rahmen einer ausgedehnten Recherche wurden die geltenden baurechtlichen Grundordnungen der Kleinstädte auf ihren aktuellen Stand sowie in inhaltlicher und formaler Hinsicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Normen des RPG und insbesondere mit ihren Vorgaben zur inneren Siedlungsentwicklung untersucht und verglichen. Das Bezugsdatum für die Berücksichtigung allfälliger kommunaler Revisionen sowie Lehre und Rechtsprechung bildet 31.07.2022. In den Fällen, in denen die Ortsplanungsrevision von den politischen Entscheidungstragenden zwar per diesem Datum beschlossen, aber vom AGR noch nicht final genehmigt war, wird in der Übersicht im Anhang A.1 auf den fehlenden Rechtskrafteintritt per Ende Juli 2022 hingewiesen. Sofern aufgrund der Angaben der interviewten Gemeindevertreterinnen und -vertreter davon auszugehen war, dass eine Genehmigung seitens des AGR nur ein temporäres, jedoch kein wesentliches inhaltliches Hindernis für die Inkraftsetzung bildet, wurden die Angaben der revidierten baurechtlichen Grundordnungen für den Vergleich in dieser Arbeit trotzdem herangezogen. Dies betrifft die revidierten Bauordnungen der Gemeinden Ittigen, Münsingen und Steffisburg. Da im Rahmen der Suche nach Verdichtungspotentialen vor allem die konkrete kommunale Ausgestaltung der baulichen Nutzungsbestimmungen interessierte, lag besonderes Augenmerk auf den baupolizeilichen Vorschriften je Bauzone in den jeweiligen Regelwerken.

Die *Synopsis der baurechtlichen Grundordnungen* (relevante Nutzungsbestimmungen in den Bauzonen der Untersuchungsobjekte) sowie den Referenzen zu Umsetzungsstand der BMBV und allfälligen kommunalen Verdichtungsvorgaben findet sich aus Gründen der besseren Lesbarkeit im A3-Format im Anhang A.1. Nachfolgend wird zur besseren Lesbarkeit auf die Baureglemente der Gemeinde mit der Kurzform «BauR {Gemeinde}» verwiesen, die Detailangaben zu den Reglementen finden sich im Quellenverzeichnis sowie in Anhang A.1. Zonenvorschriften ausserhalb von kommunalen Bauzonen (z.B. Landwirtschafts- oder spezielle Grünzonen) wurden nicht für den Vergleich

herangezogen, da für die Siedlungsentwicklung gegen innen in diesen Gebieten kein relevanter Inhalt erwartet wurde.

Die Kapitel 3.2.1 – 3.2.4 beleuchten die Gemeinsamkeiten und wesentlichen Unterschiede zwischen den einzelnen kommunalen Baureglementen. Zudem zeigt jeweils eine Illustration der Raumnutzerdichte je Gemeinde (keine massstabsgetreuen Auszüge) die heutige Siedlungsdichte in den Kleinstädten. Hiervon ausgenommen ist Belp, bei welcher dieser Themenbaum auf dem Geoportal des Kantons Bern online nicht verfügbar ist.

Vorgängig zu den Einzelbetrachtungen ist festzustellen, dass die Kleinstädte ihre baulichen Grundordnungen zwar den aktualisierten übergeordneten gesetzlichen Vorschriften (Gewässerschutz, BMBV, etc.) materiell angepasst haben bzw. aktuell im Prozess dazu sind (Burgdorf, Belp und Langenthal), aber im Grundsatz pragmatisch an den bisherigen baupolizeilich motivierten Abstandsvorschriften, Gebäudelängen und -höhen festhalten. Die BMBV definiert Begriffe und vereinheitlicht die Messweisen von Gebäudedimensionen und Abständen, sie gibt jedoch keine verbindlichen Vorgaben für effektive Nutzungsdichten oder baupolizeiliche Masse, diese liegen weiterhin im Autonomiebereich der Kommunen. Insbesondere liegt es im Ermessen der Gemeinden, ob sie das Mass der zulässigen baulichen Nutzung in ihrem Siedlungsgebiet mit den Instrumenten der *Geschossflächenziffer*, der *Baumassenziffer*, der *Überbauungsziffer* oder der *Grünflächenziffer* bzw. einer Kombination der vorgehenden Nutzungsmasse statt baupolizeilicher Vorschriften wie Gebäudeabstände und -dimensionen festlegen. Ein Verzicht auf kommunale baupolizeiliche Vorschriften wäre unter Vorbehalt des Ortsbildschutz bzw. anderer übergeordneten Vorschriften somit grundsätzlich möglich. Von dieser Handlungsfreiheit machen die Gemeinden aktuell praktisch keinen Gebrauch. Ausserdem schreiben auch nur wenige Kleinstädte verschärfte Bedingungen zur Förderung von SEin explizit in ihren Baureglementen fest.

Die Detaildichte in den Baureglementen ist teilweise sehr hoch und die Verständlichkeit in der konkreten Anwendung dieser Vorgaben für die durchschnittliche private Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer ohne Baufachkenntnisse schwierig bis unmöglich. Es werden zwar in den Anhängen zu den Reglementen häufig die aus dem MBR, der BMBV oder anderen Regelwerken entlehnten Grafiken und Schaubilder für die Visualisierung der kommunal im Baurecht geltenden Rechtslage verwendet, eine

Vereinfachung oder Verschlankung der Regelungen ist jedoch nur in Einzelfällen ersichtlich.

3.2.1 Agglomerationsgemeinden (Ittigen, Muri, Zollikofen)

Ittigen, Muri und Zollikofen sind Agglomerationsgemeinden von Bern, teilweise bestehen gemeinsame Grenzen (siehe Abbildung 7). Alle drei Gemeinden haben ihre baurechtliche Grundordnung den Vorschriften des BMBV bereits angepasst. Jene von Ittigen ist noch beim AGR für die Genehmigung pendent. Die Umsetzung ist in unterschiedlicher Form erfolgt.



Abbildung 7: Kartenausschnitte Ittigen, Muri, Zollikofen (Geoportal Bern Themenbaum SEin)

Zollikofen als eine der ersten Gemeinden, welche ihr Baureglement 2017 den neuen kantonalen Vorgaben angepasst hat, orientiert sich – ebenso wie Ittigen – am Musterbaureglement MBR 2006 des AGR. Da dieses per definitionem eher auf mittlere, ländlich geprägte Gemeinden ausgerichtet ist, sind die Vorschriften teilweise – wie es das MBR selbst empfiehlt (vgl. MBR, S. 4) auf die urbane Situation adaptiert worden. Die *Geschossflächenziffer (GFZ)* bzw. die *Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo)* wird nur für besondere Wohnzonen (Quartiererneuerung/Strukturerhaltung Q, vgl. Art. 9 BauR Zollikofen) sowie für die Zonen für Planungspflicht (vgl. Art. 16 BauR Zollikofen) angewendet. In den regulären Bauzonen sowie in den Zonen für öffentlich Nutzung regelt Zollikofen das Mass der Nutzung primär über baupolizeiliche Abstands- und Dimensionsvorgaben (Art. 7ff. BauR Zollikofen)

Muri hat im Zuge seiner Ortsplanungsrevision die Nutzungsmasse *anrechenbare Grundstücksfläche aGSF* (Art. 4.6 BauR Muri), *oberirdische Geschossfläche GFo* (Art. 4.7 BauR Muri), *anrechenbare Gebäudefläche aGbF* (Art. 4.8 BauR Muri) sowie die *Grünflächenziffer GZ* (Art. 16 BauR Muri) eingeführt bzw. angepasst. Zudem erlaubt Art. 15 die Gestaltungsfreiheit im Sinne von Art 75 BauG für zwei- und dreigeschossige

Wohn- und Gewerbebezonen sowie für die Zentrumzonen. Detaillierte Bauabstandsvorschriften sind jedoch nach wie vor verbindlich einzuhalten, falls keine Sonderbauvorschriften zur Anwendung kommen (Art. 17 BauR Muri). Zusätzlich hat sich Muri ein *detailliertes Freiraumkonzept* gegeben (vgl. Freiraumkonzept als Grundlage für die kommunale Richt- und Nutzungsplanung (2018), Erläuterungsbericht, SKK Landschaftsarchitekten), darin werden die bestehenden Freiräume in Muri analysiert und massnahmenorientierte Leitziele (erhalten – weiterentwickeln / erhalten – zugänglich machen / aufwerten – vernetzen / neu schaffen; Freiraumkonzept Muri Ziff. 6.) festgehalten. Muri besitzt somit die Instrumente, um Verdichtung zu forcieren und stellt mit dem Fokus auf die Freiräume im Siedlungsgebiet ein wichtiges Element des urbanen Lebensraums ins Zentrum der Aufmerksamkeit der Baubeteiligten.

Die Gemeinde *Ittigen* stipuliert in ihrem aktualisierten Baureglement (Art. 212.1) ebenfalls die *Geschossflächenziffer oberirisch GFZo* sowie die *Grünflächenziffer GZ* als primäres Nutzungsmass, diese gelten über alle regulären Bauzonen. Auch Ittigen hält daneben an detaillierten baupolizeilichen Abstands- und Dimensionsvorschriften fest.

In der Anwendung der Nutzungsmasse wendet Ittigen eine generelle Vorgabe je Bauzone an, Muri geht den Weg über einen GFZo-Eintrag im Zonenplan. Zollikofen verwendet die angepassten Nutzungsmasse, wie erwähnt, nur in konkreten Sonderbauvorschriften. Bei den vorgeschriebenen Bauabständen reichen die Vorgaben¹ für den kleinen Grenzabstand von 6m (Muri) bis 4m (Zollikofen/Ittigen) bzw. zum grossen Grenzabstand von 13m (Muri) bis 8m (Zollikofen/Ittigen). Distanz zum Nachbargebäude zu gewährleisten, scheint in Muri wichtiger zu sein als in den beiden anderen Gemeinden. Bei den Gebäudedimensionen sind die Gemeinden in einer ähnlichen Bandbreite (vgl. Anhang A.1).

3.2.2 Urbane regionale Zentren (Burgdorf, Lyss, Langenthal)

Bei den urbanen regionalen Zentren bildet *Lyss* hinsichtlich Effizienz in der Ortsplanungsrevision die Spitzenreiterin. Ausgelöst durch ein von den kantonalen Behörden zurückgewiesenes Hochhausprojekt im Stadtzentrum hat sich Lyss in den vergangenen Jahren intensiv mit seiner Stadtentwicklung beschäftigt und auf Basis eines städtebaulichen Leitplans unter Einbezug von Politik, Verwaltung und Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer das Innenverdichtungspotential untersucht und neben möglichen Standorten für Hochhausbauten den öffentlichen Raum und die

¹ Angaben jeweils – sofern kein expliziter Hinweis – bezogen auf W2

Grünzonen im Zentrum klarer definiert. Die Kleinstadt Lyss visiert in ihrem Zukunftsbild 2035 im Einklang mit der SEin bauliches Wachstum nicht in der Peripherie an, sondern im Zentrum (Lyss, Städtebaulicher Leitplan (2019) sowie Abbildung 8). Umgesetzt wurden die Leitlinien 2021 im Städtebaulichen Richtplan Zentrum. Die Vorschriften des teilrevidierten Baureglements folgen in den Grundzügen dem MBR. Das Nutzungsmass der *GFZo* wird über alle Bauzonen verwendet (Art. 212 BauR Lyss). Die baupolizeilichen Abstandsvorschriften der Gemeinde Lyss figurieren mit einer Bandbreite für W2 von 5m (kleiner Grenzabstand) – 10 m (grosser Grenzabstand) im Mittelfeld unter den Kleinstädten, in der Kernzone wird mit einem reduzierten kleinen Grenzabstand gearbeitet (3.5m). Auch bei den übrigen Vorschriften zu den Baudimensionen bestehen im Vergleich zwischen den Kleinstädten keine Auffälligkeiten. Auch Lyss verfügt im Baureglement über eine lange Reihe von Zonen mit Planungspflicht und Überbauungsvorschriften (Art. A31 BauR Lyss).

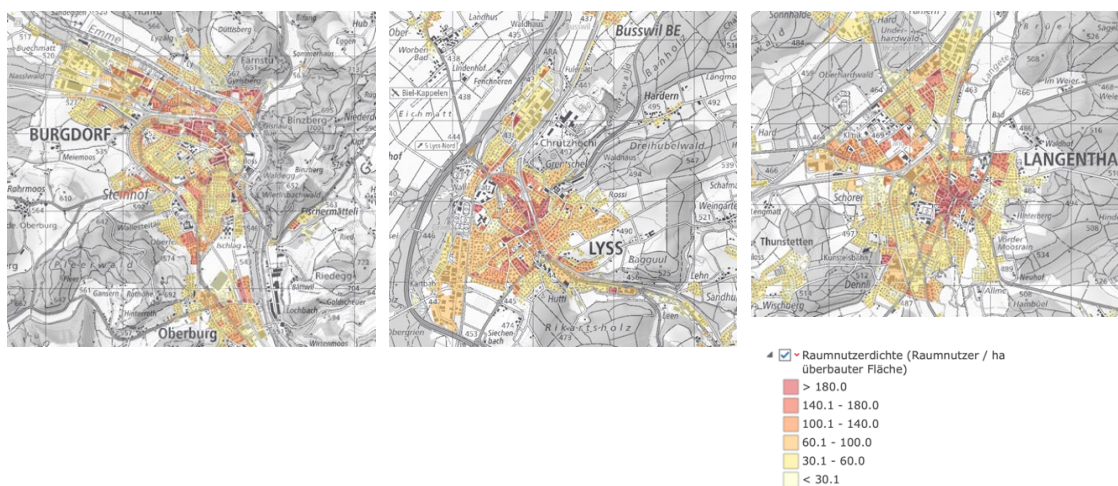


Abbildung 8: Kartenausschnitte Burgdorf, Lyss, Langenthal (Geoportal Bern Themenbaum SEin)

In der bevölkerungsmässig grössten Kleinstadt, *Burgdorf*, wurde die Teilrevision der baurechtlichen Grundordnung im Frühling 2022 öffentlich aufgelegt. Die neuen Regeln sind noch nicht rechtskräftig und die Synopsis referenziert deshalb auf die geltende Version von 2019. Auch hier orientiert sich das Baureglement am MBR. Die Umsetzung der BMBV ist im geltenden Reglement noch nicht erfolgt, das Nutzungsmass der *Ausnützungsziffer* wird deshalb noch verwendet. Im Entwurf des teilrevidierten Baureglements scheint nicht vorgesehen zu sein, ein anderes Nutzungsmass generell über alle Bauzonen zu verwenden. Das Baureglement von Burgdorf nutzt das Instrument der ZPP allerdings bereits heute sehr häufig (über 30 Zonen mit Sonderbauvorschriften), um Verdichtungsmassnahmen massgeschneidert verfügen zu können. In den Zonen mit Planungspflicht wird das Mass der Nutzung in der Regel durch die Anzahl der

Vollgeschosse definiert. Die baupolizeilichen Normen weisen keine Auffälligkeiten auf (vgl. Anhang A.1). Allerdings konnte sich die Autorin im Rahmen des Interviews sowie der anschliessenden Internetrecherche davon überzeugen, dass Verdichtung bei den Grossprojekten in Burgdorf ein Kernthema bildet.

In der flächenmässig zweitgrössten Kleinstadt, *Langenthal*, plant man nach der Integration von Ober- und Untersteckholz den Abschluss der Ortsplanungsrevision erst per Ende 2024. Langenthal verfügt heute bereit über ein sehr dicht bebautes Zentrum (siehe Abb. 8), doch materielle Verdichtungsansätze sind bislang in der baurechtlichen Grundordnung nicht ersichtlich. Das altrechtliche Nutzungsmass der Ausnutzungsziffer ist aufgrund der nicht erfolgten Anpassung an die BMBV nach wie vor Referenzpunkt im geltenden Baureglement aus dem Jahr 2005 (Art. 26/31 BauR Langenthal). Bei dem Abstandsvorschriften fällt höchstens die Längenbeschränkung von Bauten in W1 auf (15m), die übrigen Bestimmungen sind nach heutigem Stand ähnlich wie bei den übrigen Untersuchungsobjekten.

3.2.3 Ländliche regionale Zentren (Münsingen, Worb)

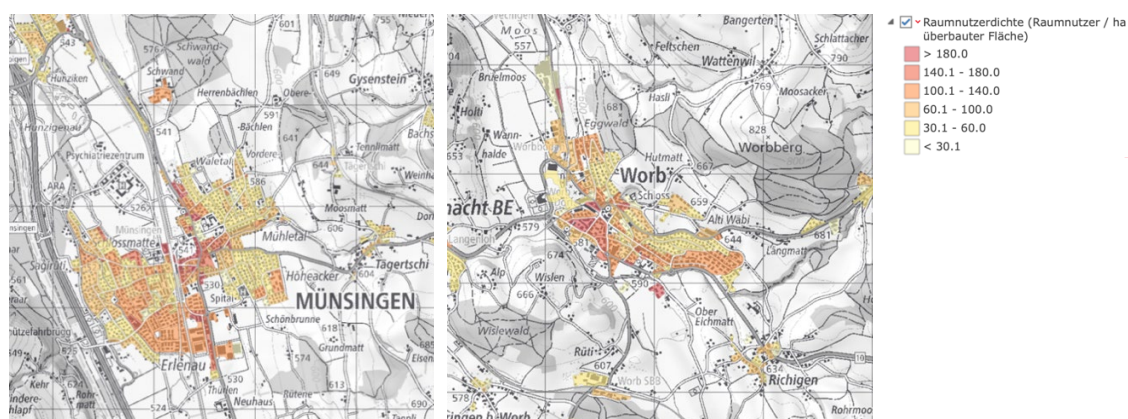


Abbildung 9: Kartenausschnitte Münsingen, Worb (Geoportal Bern Themenbaum SEin)

Münsingen gehört - annähernd wie Lyss, Muri und Zollikofen - zu den Orten mit einem hohen Bevölkerungswachstum (vgl. Tabelle 4 vorne), wogegen Worb im Vergleich eher unterdurchschnittlich gewachsen ist. Bei beiden Gemeinden zieht sich das Zentrum entlang einer Hauptverkehrsachse. Der Gemeinderat von Münsingen hat eben mit der Ortsplanungsrevision eine wichtige Volksabstimmung gewonnen, bei Worb ist die neue baurechtliche Grundordnung bereits 2019 vom Gemeindeparlament beschlossen und im Februar dieses Jahres vom AGR genehmigt worden. Die beide regionalen Zentren haben ihre Bauregemente der BMBV angepasst. Münsingen orientiert sich am MBR, ergänzt mit ortstypischen Regelungen und verwendet über alle Bauzonen das Nutzungsmass der *GFZo*. Daneben arbeitet man mit einer *Grünflächenziffer* von 15-30% (Anhang B1.2

BauR Münsingen). Worb verwendet die GFZo lediglich in den 26 Zonen mit Sonderbauvorschriften, hier teilweise mit Minimal- und Maximalvorgaben, teilweise auch kombiniert mit anderen Referenzwerten (Art. 11ff. BauR Worb).

Das Baureglement der Gemeinde Worb informiert die Bauwilligen eingangs darüber, dass einerseits ein Fairnessgrundsatz gilt und andererseits die Qualitätssicherung ein primäres Ziel beim Bauen in Worb sein soll, entsprechend Gestaltungsspielraum vorhanden sei. Neben den baupolizeilichen Massvorgaben (Art. 2 BauR Worb) gibt es keine generelle Regelung für das Nutzungsmass über alle Bauzonen, doch die Fairnessregelung ermöglicht Verdichtungsmassnahmen unter Abweichung von den baupolizeilichen Vorschriften. Ein Fachausschuss hat in diesem Fall das Bauprojekt zu begutachten und die Übereinstimmung des Vorhabens mit der Generalklausel von Art. 39 BauR Worb zu beurteilen. Münsingen sieht vor, dass die Baubewilligungsbehörde eine Fachberatung beziehen kann (Art. 51 BauR Münsingen), dies bezieht sich u.a. auf Projekte die einen Nutzungsbonus beanspruchen.

Bei den Grenzabständen reduziert Worb die Masse im Vergleich mit den anderen Kleinstädten stark (kGA: generell 3-4m, gGA: 4-10m), Münsingen bewegt sich im Bereich 5-6m für den kleinen Grenzabstand und 6-12m für den grossen Grenzabstand. Die Höhen- und Längenbeschränkungen der beiden Baureglementen sind vergleichbar, wobei Worb in der viergeschossigen Bauzone bis zu 60m lange Gebäude in der Regelbauweise zulässt (Art. 2 BauR Münsingen).

3.2.4 Das Dorf Belp vs. Steffisburg

Das flächenmässig grösste Untersuchungsobjekt dieser Arbeit bildet die Gemeinde *Belp*. Belp grenzt direkt an die stark wachsende Agglomerationsgemeinde Muri, weist aber selbst die tiefste Bevölkerungsdichte von allen Untersuchungsobjekten auf. Sogar im Geoportal des Kantons Bern unter dem Themenbaum SEin wird die Gemeinde Belp nicht als urbaner Raum erkannt, obwohl sie mit ihren knapp 12'000 Einwohnern in der Gemeindetypologie als periurbane Dienstleistungsgemeinde hoher Dichte qualifiziert wird (vgl. Tabelle 1). Dies korreliert in hohem Masse mit dem Selbstverständnis der Stimmbewölkerung in der Gemeinde Belp, welche im letzten Jahr eine in langjähriger Vorbereitung der kommunalen Behörden entwickelte Ortsplanungsrevision, welche den Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahre mit einem modernen Baureglement sowie Planungszonen für verdichtete Bauprojekte – u.a. Hochhausbauten – abfangen wollte, verworfen hat.

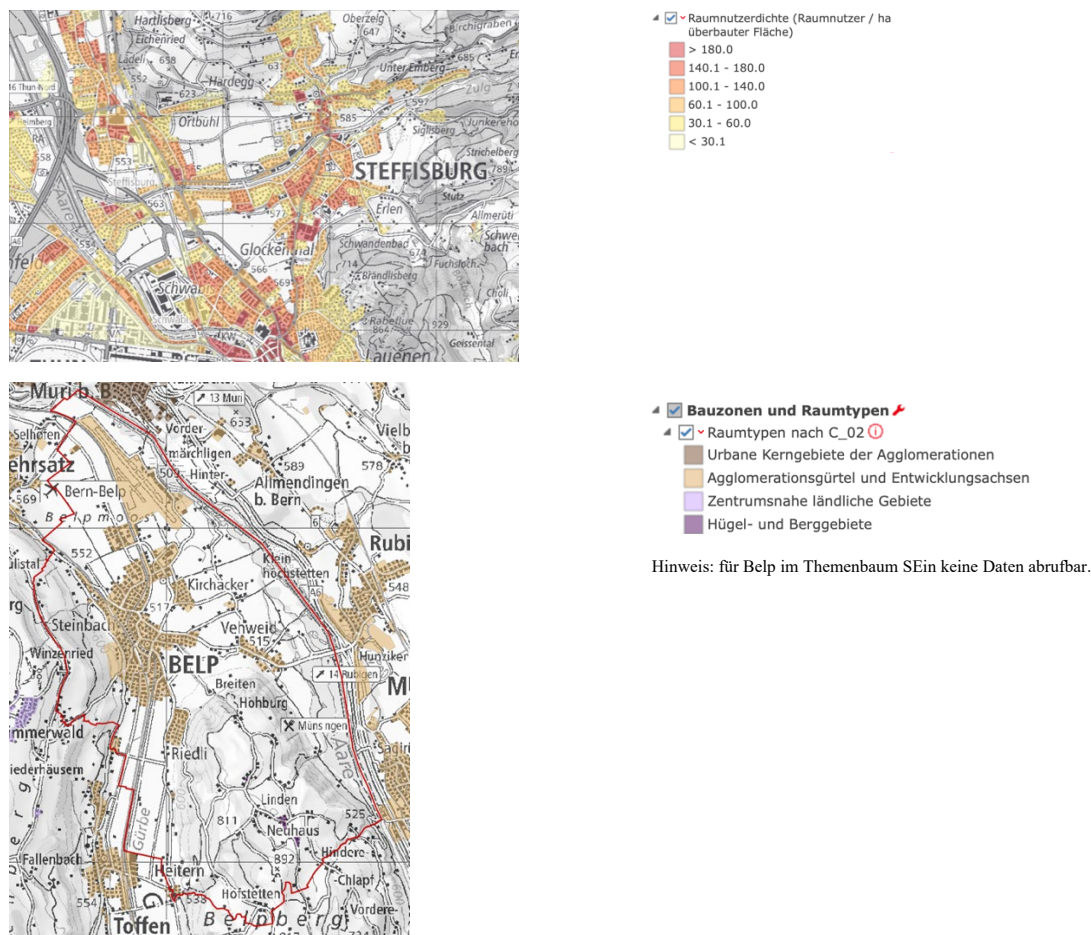


Abbildung 10: Kartenausschnitte Steffisburg (Geoportal Bern, Themenbaum SEin), Kartenausschnitt Belp (Geoportal Bern, Themenbaum Bauzonen und Raumtypen)

Von der Ausgangslage her ähnlich strukturiert ist *Steffisburg*, ebenfalls eine Gemeinde sehr ländlicher Ausprägung mit vielen Landwirtschaftszonen angrenzend an das Siedlungsgebiet. Hier wurde jedoch die neue baurechtliche Grundordnung im März 2022 vom Stimmvolk angenommen. Entsprechend ist die Anpassung an die BMBV in Steffisburg erfolgt, in Belp wird eine abgespeckte Vorlage völlig ohne Wachstumsambitionen voraussichtlich im November dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

Steffisburg arbeitet beim neuen Baureglement mit der GFZo über alle Bauzonen hinweg (Art. 2 Abs. 4), zusätzlich werden jedoch Nutzungsmasse für Umstrukturierungsgebiete (Art. 16) und weitere Sonderbaugebiete (ZPP, UeO) definiert. Auch Steffisburg wendet weiterhin baupolizeiliche Abstands- und Dimensionsvorgaben an (Art. 2), fördert jedoch gemäss Art. 32 explizit die verdichtete Bauweise in speziell dafür ausgeschiedenen Gebieten und offeriert einen Nutzungsbonus beim Zusammenschluss mehrerer Grundeigentümer für grössere Überbauungen.

3.3 Experteninterviews

Der zweite Teil der empirischen Untersuchung erfolgte im Rahmen von Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bauverwaltungen der untersuchten Gemeinden. Zusätzlich wurden vier Experten mit Aussensicht auf die Gemeinden befragt. Der Ablauf war wie folgt:

- 1) Erstellen eines Fragebogens mit quantitativem Schlüssel (1 negativ bzw. trifft nicht zu, 2 eher negativ bzw. trifft in Einzelfällen zu, 3 eher positiv – trifft mehrheitlich zu, 4 positiv – trifft vollständig zu) basierend auf den Forschungsfragen sowie anhand der Erkenntnisse aus der Literaturrecherche (Anhang A.1)
- 2) Kontaktnahme mit den Interviewpartnerinnen und -partnern und Durchführung der Befragung anhand des Fragebogens mit Tonaufnahme
- 3) Inhaltliche Bereinigung des Fragebogens anhand der Tonaufnahme, Zustellung des provisorisch ausgefüllten Fragebogens und Korrespondenz mit den teilnehmenden Personen
- 4) Auswertung der Fragebögen und Umsetzung der Bewertungen in Tabellenform (Anhang A.3.1 / A.3.2)
- 5) Interpretation der Resultate und Schlussfolgerungen (Kapital 3.4 und 3.5)

Ziel der Interviews war es, von den mit dem Bauwesen bzw. den Ortsplanungen befassten Vertreterinnen und Vertretern der Untersuchungsobjekte direkt zu erfahren, wie die Wahrnehmung des Themas Siedlungsentwicklung gegen innen sich in der Gemeinde darstellt, wie aktiv mit dem Thema in den Kommunen umgegangen wird, welche Entwicklungen sich bereits konkret abzeichnen und wo bzw. in welcher Form allenfalls Handlungsbedarf besteht, um die SEin in den Kleinstädten des Kantons Bern zu beschleunigen.

Die Erkenntnisse aus den Interviews mit den Experten sollen einerseits die theoretischen Ausführungen zur SEin verifizieren und andererseits konkrete Empfehlungen zuhanden Behörden und Bauherrschaften ermöglichen.

Auswahl der Interview-Partner und Partnerinnen

Bei der Auswahl wurde so vorgegangen, dass die öffentlich zugänglichen Informationen aller untersuchten Kleinstädte daraufhin geprüft wurden, wer in der Gemeinde entweder die Leitung der kommunalen Bauverwaltung innehat bzw. wer allenfalls als Spezialistin oder Spezialist für die Ortsplanung zuständig zeichnet. Da diese Personen nicht überall

verfügbar waren (langjährige Leiterin der Bauverwaltung eben aus dem dem ausgeschieden), wurde in einem Fall die politische Vertretung der Gemeinde befragt. Alle Personen wurden direkt kontaktiert und um Teilnahme an der Befragung gebeten. Von den angefragten Gemeindevertreterinnen und -vertreter (13 Kleinstädte / 4 Experten ausserhalb der kommunalen Strukturen) haben sich 14 Personen (10 kommunale Vertreterinnen und Vertreter / 4 Experten) für ein Interview zur Verfügung gestellt. Die Interviews fanden zwischen 4. und 16.08.2022 statt.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die befragten Personen und ihre jeweiligen Funktionen:

Volker Wenning-Künne, Leiter Stadtentwicklung	Langenthal
Adrian Kunz, Abteilungsleiter Bau + Planung	Lyss
Richard Holzer, Leiter Baudirektion	Burgdorf
Sabine Breitenstein, Bauverwalterin	Zollikofen
Damian Jerjen, Direktor	EspaceSuisse
Manuel Flückiger, Leiter Fachstelle SEin	Amt für Gemeinden und Raumordnung
Dr. Daniel Wachter, Amtsleiter	Amt für Gemeinden und Raumordnung
Christian Kilchhofer, GL-Mitglied	ecoptima ag
Urs Thöni, Leiter Bauabteilung	Worb
Carole Klopstein, Gemeinderätin (Hochbau) ²	Muri
Martin Niederberger, Abteilungsleiter Bau	Münsingen
Bruno Marti, Leiter Hochbau/Planung	Steffisburg
Clavuot Göri, Leiter Planung und Infrastruktur	Belp
Heinz von Gunten, Leiter Abteilung Bau	Ittigen

Tabelle 6: Interviewte Personen

Befragungsmethode

Jenen Personen, die zusagten, wurde vorgängig zum Interview-Termin der Fragebogen zur Vorbereitung zugestellt. Sämtliche Interviews mit Ausnahme von einem, welches als Video-Call durchgeführt wurde - fanden vor Ort in den Gemeinden bzw. den Geschäftssitzen der Interview- Partnerinnen bzw. Partner statt und wurden auf Tonspur aufgezeichnet. Die Interviews dauerten je nach Umfang des Rahmengesprächs zwischen 40 und 125 Minuten und wurden strikt entlang des Fragebogens durchgeführt. Der Fragebogen wurde von der Autorin während des Interviews entsprechend den Antworten der interviewten Personen in elektronischer Form ausgefüllt. Ergänzungen und zusätzliche Ausführungen wurden bei Bedarf separat am Ende des Fragebogens notiert.

² T. Hanke, Gemeindepräsident mit M. Haldi, neuer Leiter Planung haben den Fragebogen ebenfalls ausgefüllt und im Anschluss an das Interview mit C. Klopstein nachgereicht. Abweichungen zwischen den beiden Fragebögen für Muri sind in der Übersicht im Anhang A.3.2 dargestellt.

Teilweise wurden von den befragten Personen erläuternde Dokumente übergeben oder per als Zusatzinformationen nachgesandt. Die Interview-Partnerinnen und -Partner wurden über die Tonaufnahme sowie die Art der Verarbeitung der Gespräche informiert. Im Anschluss an das Interview wurde allen Teilnehmenden der final ausgefüllte Fragebogen inkl. der offenen Aussagen, welche am Schluss des Fragebogens transkribiert wurden, nochmals zur Genehmigung und allenfalls Ergänzung oder Korrektur zugestellt. Nach dem Rücklauf erfolgte eine Bereinigung durch die Autorin und Zustellung des finalen Fragebogens im pdf-Format an die interviewten Personen. Alle Personen waren mit den aufgezeichneten Inhalten gemäss ihrem individuellen Fragebogen (Anhang A.2.3 – A.2.16) einverstanden.

Fragebogen

Der Fragebogen *„12 Fragen zu Verdichtungspotentialen in den Kleinstädten des Kantons Bern“* (Anhang A.2.1 und A.2.2) diente als Grundlage und Leitfaden sämtlicher Interviews. Inhaltlich war der Fragenkatalog bei den Gemeindevertreterinnen und -vertreter leicht anders als bei den externen Experten. Bei diesen wurde der Fokus anstatt auf die kommunale Sicht auf die kantonale Sicht gelenkt und die Schlussfrage nach einem konkreten Best Practice-Beispiel für gute Innenentwicklung über den ganzen Kanton geöffnet.

Als Einleitung wurden alle interviewten Personen zuerst nach ihrem Namen, ihrer konkreten Funktion, der Dauer der Tätigkeit in diesem Bereich sowie nach ihrem Ausbildungshintergrund gefragt und ihnen anschliessend der Ablauf des Interviews kurz erläutert. Inhaltlich umfasste der Fragebogen folgende Themen:

Bei Frage 1 – *Wie nehmen die verschiedenen Exponenten/Exponentinnen in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} den Begriff „Siedlungsentwicklung gegen innen“ wahr?* – und Frage 5 – *Welche AkteurInnen treiben in Ihrer Gemeinde die Siedlungsentwicklung gegen innen und aus welchen Motiven heraus?* – ging es um die persönliche Einschätzung der Wahrnehmung des Themas durch die befragten Personen bezogen auf die involvierten Kreise in ihrem eigenen Wirkungsbereich.

Bei Frage 2 – *Wurden die Vorgaben der Verdichtung (insbesondere Siedlungsentwicklung gegen innen) des RPG in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern (Stand 2022)} umgesetzt?* – wurde der generelle Stand der Umsetzung in den Bereichen Zersiedlung, Siedlungsqualität und Erschliessung in den Kommunen bzw. im Kanton Bern abgefragt.

Bei den Fragen 3 – *Welche Mittel und Instrumente werden in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} zur Siedlungsentwicklung gegen innen am häufigsten eingesetzt?* – und 4 – *Mit welchen formellen und informellen kommunalen Massnahmen wird Siedlungsentwicklung gegen innen in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} angestrebt?* – wurde nach den Werkzeugen gefragt, welche kommunal zur Anwendung kommen.

Die den Fragen 6 – Sind (Stand Juli 2022) bereits Effekte in der kommunalen Siedlungsentwicklung sichtbar? – und 7 – Welche Massnahmen zeigen in Ihrer Gemeinde konkret positive Wirkungen bezüglich Siedlungsentwicklung gegen innen? – beleuchteten die kommunalen Ergebnisse der Bemühungen für SEin der jüngeren Vergangenheit.

Bei den Fragen 8 – *Unter welchen Voraussetzungen würden Sie zusätzliche, konkrete direkt anwendbare Regeln seitens Bund und/oder Kanton zur Förderung der Siedlungsentwicklung gegen innen in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} begrüssen?* - und 9 – *Die Abschaffung oder Anpassung welcher Vorschriften, Regeln, Instrumente und/oder Massnahmen könnte die Siedlungsentwicklung gegen innen in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} langfristig fördern?* – ging es darum, zu ergründen, ob der bestehende Regelungsbedarf ausreicht, um die Ziele von SEin innerhalb nützlicher Frist zu erreichen.

Aus den Antworten zu Frage 10 – *Wo liegt in Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} das grösste Potential für Siedlungsentwicklung gegen innen?* – liess sich ablesen, in welchen Räumen der Gemeinden die grössten Potentiale für SEin liegen und aus der Auswertung zur Frage 11 – *Was sind mögliche Gründe, warum die Siedlungsentwicklung gegen innen in der Ihrer Gemeinde {im Kanton Bern} (noch) nicht stattfindet?* – zeigte sich der konkrete Nachholbedarf für SEin.

Die Schlussfrage war rein illustrativer Art und diente dazu, Best Practices-Beispiele zwischen den Kleinstädten zu sammeln, um bei baubeteiligten Personen allenfalls einen Lernprozess zu lancieren.

Auswertungsverfahren

Die Ergebnisse der Befragungen (Fragen 1 – 11) wurden je Frage anhand der ausgewählten Werte tabellarisch sortiert und ausgewertet.

Nachfolgendes Kapitel 3.4 enthält die Auswertung der Fragen in Tabellenform, bei welcher die Tendenzen (negativ – eher negativ – eher positiv – positiv) bereits farblich ablesbar sind. Die Gesamtübersicht über alle Interviews mit Details findet sich in Anhang

A.3.1. bzw. A.3.2. Zudem wird die Auswertung der Ergebnisse anschliessend kommentiert und interpretiert.

Die Antworten auf Frage 12 beziehen sich auf gute Beispiele der Siedlungsentwicklung gegen innen. Diese wurden in Form einer Referenzsammlung im Anhang A.4 zusammengeführt und mit online verfügbaren Bildern ergänzt.

3.4 Resultate der Interviews

Nachfolgend wird die Auswertung der Interviews vorab visuell dargestellt und anschliessend kommentiert.

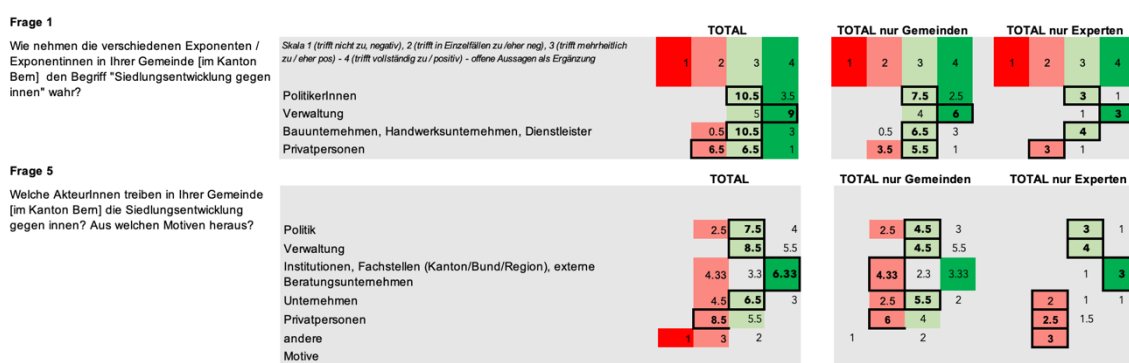


Abbildung 11: Auswertung Fragen 1 und 5

Die Eingangsfrage war darauf gerichtet, die grundsätzliche Befindlichkeit der Gemeinde, Politik, Verwaltung und Bevölkerung gegenüber SEin zu klären. Die Frage nach den Treibern von SEin im kommunalen Umfeld sollte darstellen, woher dort Förderung und woher Widerstand kommt. Die Auswertung zeigt ein erstaunlich *positives Bild*, welches vor allem von den institutionellen Treibern zu Gunsten der SEin in kommunaler Politik, Verwaltung und bei Dritten (Fachstellen, Beratungsunternehmen) herrührt. Als Motive für die Aktivitäten wurden seitens Behörden und Politik vor allem Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, aber auch ein tiefergehendes Verständnis, dass der Weg über SEin alternativlos ist, genannt. Bei den Unternehmen und Privatpersonen wurde die Haltung gegenüber SEin differenziert eingeschätzt: Die eine überwiegende Mehrheit der befragten Personen qualifizierte die Einstellung der Unternehmen als *eher positiv* - hier wurden vor allem Investoren im Immobilienbereich aufgrund pekuniärer Motive als treibende Kraft genannt, für lokale KMU war diese Einschätzung weniger offensichtlich. Das gegenteilige Bild zeigte sich dagegen bei den Antworten zur Haltung von Privatpersonen, diese wurde mehrheitlich als *eher negativ* eingestuft. Etwas positiver qualifizierten die Interview-Partnerinnen und -Partner dagegen die Einstellung von privaten Bauherrschaften, da diese auch die Möglichkeiten für die Erhöhung der baulichen

Ausnützung ihrer privaten Liegenschaften sehen würden, was als finanzieller Anreiz eingeschätzt wurde.

Als SEin stark behindernder Faktor wurden häufig *Partikularinteressen* (v.a. Anwohnern, Grundeigentümer) genannt, welche mittels Einsprachen kommunale rechtssetzende wie auch bauliche Massnahmen langfristig zu verzögern vermögen.

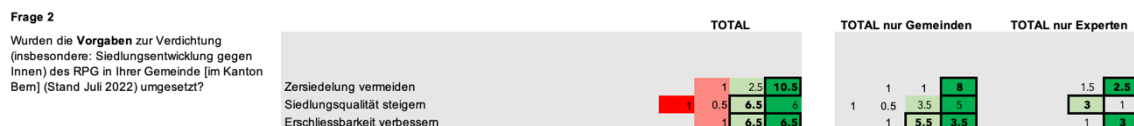


Abbildung 12: Auswertung Frage 2

Frage 2 diente zur generellen Einschätzung der kommunalen Situation im Bereich SEin basierend auf den drei kantonalen Fokusthemen zur Umsetzung von SEin (AGR (2016). Siedlungsentwicklung nach innen: Arbeitshilfe. S. 5). Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen erachtet den *Umsetzungsstand vor Ort als gut*. Es wird sich bei der Erörterung der weiteren Antworten noch zeigen, dass diese Einschätzung als eher oberflächlich zu qualifizieren ist, was jedoch auch der wenig konkreten Fragestellung angelastet werden muss.

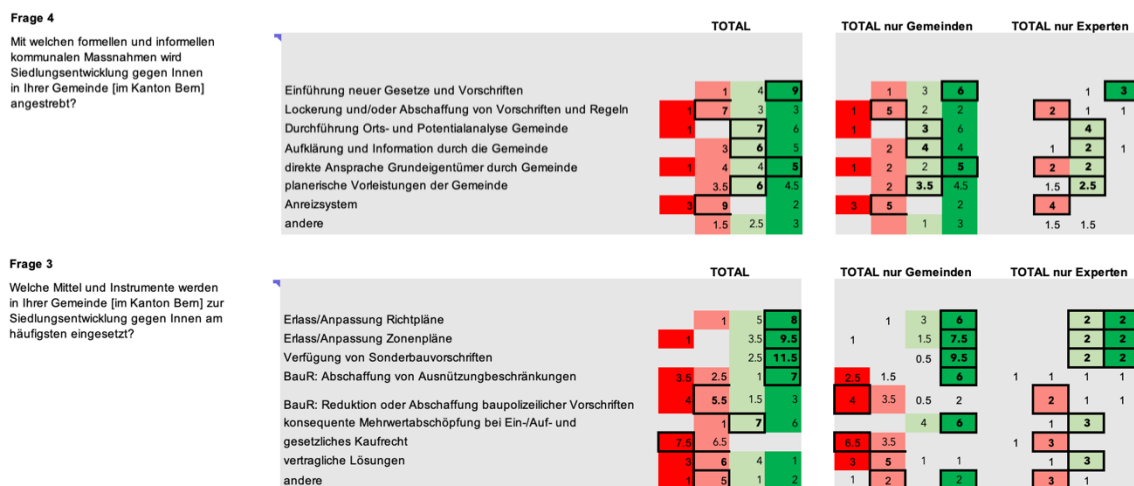


Abbildung 13: Auswertung Fragen 4 und 3

In diesem Fragenkomplex ging es darum, die *Inhalte der kommunalen Werkzeugkiste* für den Bereich Raumplanung und Raumentwicklung zu klären. Auffallend ist hier, dass die überwiegende Mehrheit der Kleinstädte die legislatorischen Grundlagen für die Realisierung von SEin mit Abschluss ihrer kommunalen Ortsplanungsrevision Stand Juli 2022 erfüllen. Als effizientes Mittel zur massgeschneiderten Ausgestaltung von Bauprojekten und damit der Förderung einer fokussierten Innenverdichtung wird seitens der Kleinstädte neben der Revision der baurechtlichen Grundordnung – nicht ganz überraschend – der Erlass von Sonderbauvorschriften betrachtet. Daneben wird das

Instrument der Mehrwertabschöpfung zwar als rechtliche Möglichkeit kommunal eingesetzt, möglicherweise forciert durch die aktuelle Rechtsprechung, und auch als Mittel zur proaktiven Äufnung von Geldern für künftige Projekte der Allgemeinheit geschätzt. Andere gesetzliche Zwangsmittel (z.B. ein Kaufrecht der Gemeinde bei nicht erfolgter Verdichtung von Bauten in der Bauzone) oder Anreizsysteme sind jedoch in den meisten Fällen weder im Gebrauch noch werden sie kommunal im Moment überhaupt in Betracht gezogen.

Dagegen scheinen *informelle Massnahmen zur Förderung und Unterstützung der Siedlungsverdichtung* stark verbreitet zu sein: Neben der strategischen Innenschau durch Orts- und Potentialanalysen wird auch die direkte Kommunikation mit der Bevölkerung und den Grundeigentümern als wichtiges Werkzeug zur Vermittlung der Ziele und des Zwecks von SEin erachtet. Zusätzlich geben 80% der Kleinstädte an, dass sie selbst proaktiv den kommunalen Lebensraum planen und damit eine Weiterentwicklung im Bereich SEin aktiv fördern. Es zeigt sich hier, dass aufbauend auf einem soliden gesetzlichen Grundgerüst, SEin vor allem ein Thema für *informelle Massnahmen* bilden könnte. Eine Verschlankung der Baureglemente durch Abschaffung von baupolizeilichen Massnahmen oder anderen Nutzungsbeschränkungen (ausserhalb der Anpassungen an die BMBV) wird seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Kleinstädte zum aktuellen Zeitpunkt nicht als zielführend qualifiziert.

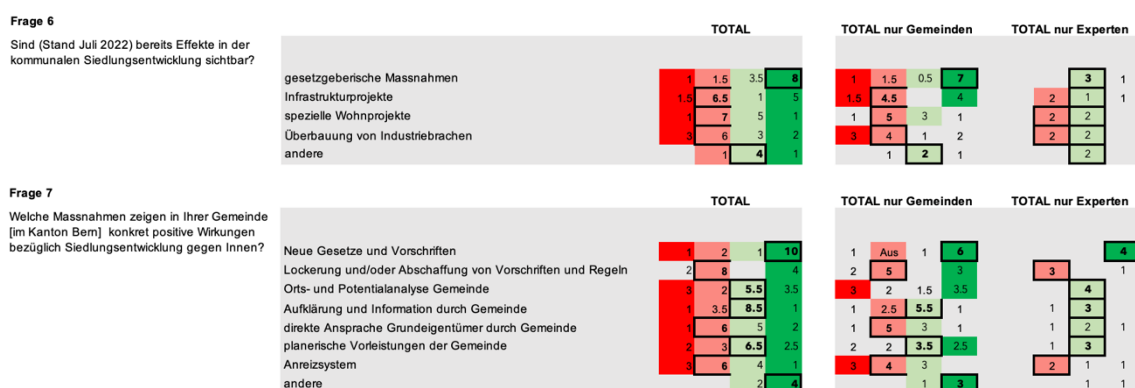


Abbildung 14: Auswertung Fragen 6 und 7

Die Frage nach den sichtbaren Effekten in der kommunalen Siedlungsentwicklung wird von sieben Gemeindevertreterinnen und -vertretern bezüglich der gesetzgeberischen Massnahmen vor Ort als *vollständig erfüllt* qualifiziert. Diese Antworten korrelieren mit dem Stand der Umsetzung der Ortsplanungsrevisionen in den Kleinstädten (siehe hierzu nachfolgend Kapitel 3.2). Ausserhalb der gesetzgeberischen Grundlagen und allenfalls einiger damit zusammenhängenden Infrastrukturprojekte, welche die Hebung von

Verdichtungspotentialen im Siedlungsgebiet fördern sollen, sind aktuell noch keine wesentlichen Effekte im kommunalen Umfeld sichtbar.

Interessant ist, dass die Eigeneinschätzung der informellen Massnahmen (Orts- und Potentialanalysen sowie planerische Vorleistungen der Gemeinde zusammen mit Aufklärung und Information) bei 90% der befragten Personen positiv ausfällt. Hier macht allerdings die Einschätzung der Experten ausserhalb der Kleinstädte einen wesentlichen Anteil aus. Ihre Einschätzung der informellen Massnahmen ist fast einhellig positiv, wohingegen die Gemeindevertreterinnen und -vertreter deren Effekte etwas kritischer reflektieren.

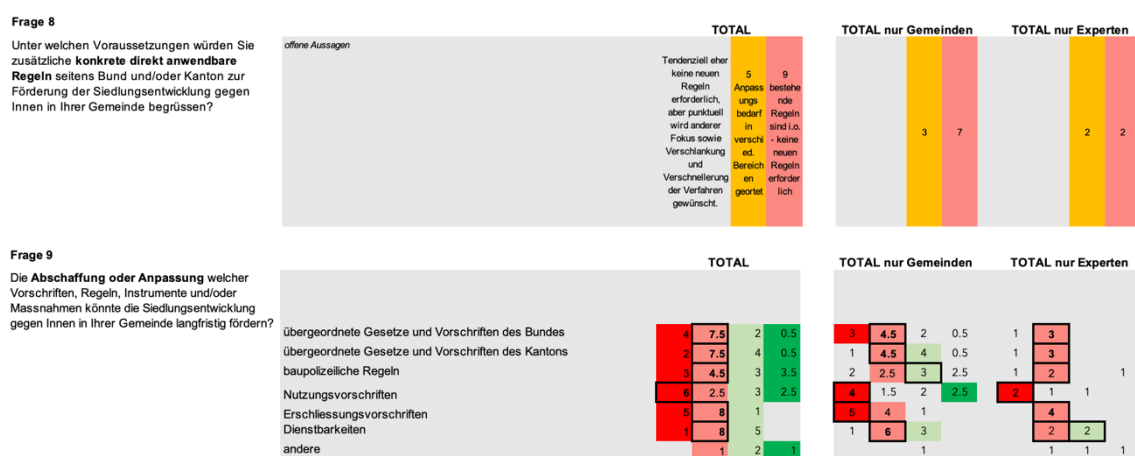


Abbildung 15: Auswertung Fragen 8 und 9

Mit den Fragen 8 und 9 wurde in den Interviews nach der Zustimmung zum Stand der Gesetzgebung bezüglich SEin bzw. dem Sinn einer Modifikation der entsprechenden Vorschriften, Regeln, Instrumenten und/oder Massnahmen gefragt. Hier zeigt sich, dass lediglich bei den baupolizeilichen Regeln eine Mehrheit dafür votierte, dass in Einzelfällen eine Anpassung oder Abschaffung sinnvoll sein könnte. Bei allen anderen Normen wies die Tendenz eher in die negative Richtung, was bedeutet, dass man bei den Behörden der Kleinstädte mit der bestehenden Rechtslage bezüglich SEin einverstanden ist und lediglich ausnahmsweise Anpassungsbedarf an Gesetzen von Bund oder Kanton ortet.

Einige Interview-Partnerinnen und Partner sehen im Bereich der privatrechtlichen Dienstbarkeiten (z.B. bei privatrechtlich vereinbarten Bauverboten, Höhenbeschränkungen o.ä.) einen gewissen Eingriffsbedarf zugunsten der SEin. Zusätzliche verbindliche Vorschriften zugunsten der SEin lehnen dagegen 70% der Kleinstadt-Vertreterinnen und Vertreter als unnötig ab. Bei den Experten stellt sich die pro/contra-Verteilung ausgeglichen dar (je 50%).

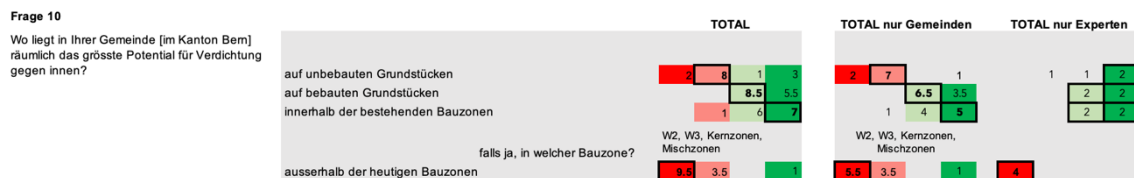


Abbildung 16: Auswertung Frage 10

Potenzielle Verdichtungsräume in der Kleinstadt wurden praktisch ausschliesslich innerhalb der bestehenden Bauzonen (alle Bauzonen) und dort ebenfalls fast ausschliesslich auf bereits bebauten Grundstücken festgestellt. Offenbar gibt es im kleinstädtischen Umfeld noch ganz wenige Baulücken sowie einige Grundstücke ausserhalb der Bauzone, welche in den konkreten Fällen jedoch bereits im Richtplan für die Einzonung vorgesehen waren.

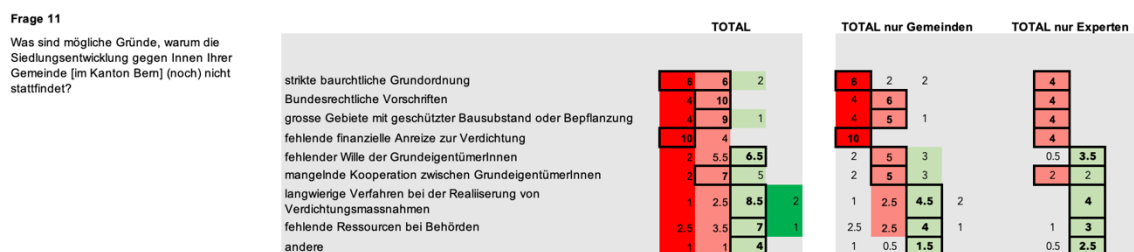


Abbildung 17: Auswertung Frage 11

Die Gründe für die aktuell allenfalls noch mangelhafte kommunale Realisierung von Verdichtung im urbanen Umfeld liegen nach den Antworten in drei Bereichen:

- 1) eine negative Haltung der Grundeigentümer gegenüber SEin (fehlender Wille / mangelnde Kooperation);
- 2) Die langwierigen Verfahren bei der Realisierung von Verdichtungsmassnahmen und
- 3) die fehlenden Ressourcen bei den Behörden.

Alle anderen Punkte werden lediglich in Einzelfällen als Ursachen für mangelnde Verdichtung qualifiziert.

3.5 Schlussfolgerungen aus den Interviews

Neben der eher positiven Einschätzung der lokalen Gemengenlage gegenüber SEin erwies sich auch die Einstellung der Interview-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer selbst praktisch durchgehend als positiv. SEin im urbanen Lebensraum wird bei den kommunalen Behörden als wichtiges Thema erkannt und eine Erhöhung der Nutzungsdichte als weitgehend alternativlos akzeptiert. Trotz teilweisen Rückschlägen in der politischen Arbeit (z.B. Niederlage bei Abstimmungen über Grossprojekte) erscheint der Elan den urbanen Raum baulich so weiterzuentwickeln, dass das angestrebte

Wachstum im Siedlungsraum auch aufgenommen werden kann, insbesondere bei den Vertretern der Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion ungebrochen.

Primär vertraut man über alle Kleinstädte gesehen der *baurechtlichen Grundordnung*, wenn es um die Innenverdichtung geht (vgl. *Forschungsfrage 1*). Die Umsetzung der raumplanerischen Verdichtungsvorgaben in der Theorie ist somit gegeben. In verschiedenen Gemeinden wird neben den regulären Nutzungsvorschriften extensiv mit Sonderbauvorschriften gearbeitet, welche massgeschneiderte Lösungen für bestimmte Stadtgebiete zulassen. Hier wird in den Kleinstädten neben anderen wichtigen räumlichen Aspekten eine bauliche Innenverdichtung vorgegeben. Lediglich durch das Studium der entsprechenden Baureglemente wird jedoch nicht transparent, wie weit die Realisierung von Bauten in den Zonen mit Sonderbauvorschriften bereits fortgeschritten ist. Auf punktuellen Nachfragen erhielt die Autorin den Eindruck, dass es sich bei den meisten der kommunal statuierten Sonderbauvorschriften momentan noch um *Vorschriften ohne konkreten Anwendungsfall* handelt, da die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer aktuell keine baulichen Massnahmen planen. Die Kleinstädte bereiten sich somit auf die verdichtete Überbauung dieser Bauzonen vor, die Umsetzung liegt u.U. noch weit in der Zukunft. Möglicherweise würde eine vertiefte Abklärung zum Umsetzungsstand von ZPP/UeOs in den untersuchten Kleinstädten noch mehr Informationen über die Verdichtungsdynamik im urbanen Siedlungsraum des Kantons Bern liefern.

Zum Themengebiet der *Forschungsfrage 2* kann hat sich gezeigt, dass heute bereits praktisch alle Kleinstädte *informelle Massnahmen zur Förderung und Unterstützung der Siedlungsverdichtung* anwenden (Orts- und Potentialanalysen, direkte Kommunikation mit der Bevölkerung und den Grundeigentümern, planerische Vorleistungen Gemeinden). 60% der Gemeindevertreterinnen und -vertreter bewerten die Wirkungen daraus als eher positiv oder als positiv. Basierend auf dem bereits oben festgestellten Grundvertrauen in die baurechtliche Grundordnung, erscheint der zielgerichtete Einsatz von Massnahmen ausserhalb der wenig flexiblen Instrumente von Gesetz und Verfügung richtig. Ein könnte im urbanen Umfeld somit vor allem ein Anwendungsbereich für *informelle Massnahmen* und Instrumente bilden.

Die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen unabhängig von der Regelungsstufe (Bund, Kanton, Gemeinde) werden von den interviewten Personen nur in Einzelfällen als Hindernisse für die Umsetzung der Siedlungsverdichtung qualifiziert. Dagegen scheint man ein Ressourcenproblem in der Gemeinde bzw. auf der kantonalen Stufe zu orten.

50% der Gemeindevertreterinnen und -vertreter sehen dies als mehrheitlich bzw. vollständig gegeben, die anderen 50% sehen mindestens in konkreten Einzelfällen einen Engpass von Ressourcen, der SEin kommunal behindert. Diese Einschätzung wird von den ausserkommunalen Experten geteilt (75% mehrheitlich zutreffend/25% in Einzelfällen).

Die Effekte von SEin im kleinstädtischen Umfeld werden zum heutigen Zeitpunkt seitens der befragten Fachspezialistinnen und -spezialisten noch als bescheiden gewertet (*Forschungsfrage 3*). Die rechtliche Basis ist kommunal zwar gelegt, die RPG-Vorgaben hält man generell für umgesetzt, doch die SEin bildet eine anspruchsvolle Daueraufgabe und entsprechend wird es sich in den kommenden Jahren weisen, wie weit die teilweise ambitionierten Vorgaben in den Sonderbauvorschriften tatsächlich zur Umsetzung kommen.

Bedenklich erscheint die seitens der interviewten Personen fast einhellige Feststellung der *behindernden Wirkung der Verfahrensdauer* für Verdichtungsprojekte in den untersuchten Kleinstädten. Hier wurde in den Interviews häufig Bezug genommen auf das Prozedere zur Genehmigung von Grossprojekten mit seinen komplexen Stufen und vielen Akteurinnen und Akteure sowie den extensiven Einsprachemöglichkeiten. Bezüglich der Verfahrensdauer und auch der Rechtsmittel besteht somit akuter *Handlungsbedarf auf kantonaler, allenfalls auch auf Bundes-Stufe*, wenn SEin zeitnah auch in den Kleinstädten realisiert werden soll.

4. Erkenntnisse

Die Verdichtungspotentiale im kleinstädtischen Raum sind vorhanden und sie sind seitens der kommunalen Behörden erkannt. Dies belegen die Antworten der Interview-Partnerinnen und Partner, die Auswertung des Vergleiches der baurechtlichen Grundordnungen der Untersuchungsobjekte und auch die öffentlich verfügbaren Zahlen und Nutzungspläne der Kleinstädte. Es gibt jedoch Hindernisse bei der Bevölkerung, bei den behördlichen Ressourcen sowie beim Verfahren, warum diese Potentiale im urbanen Raum noch nicht überall gehoben werden.

Die Pflicht mit knappen Gütern haushälterisch umzugehen, bedeutet neben einem Verbot an gewissen Standorten überhaupt zu bauen bzw. einer Hinnahme von Nutzungseinschränkungen im Baugebiet eine Pflicht zur *Positivplanung im Siedlungsraum*. Verdichtung im Siedlungsraum ist zuerst bauliche Verdichtung, was

entsprechende Rechtsgrundlagen und Projekte erfordert. Kürzere Wege im Siedlungsraum führen zu tieferen Infrastruktur- und Erschliessungskosten pro Kopf. Das bedeutet, es werden mehr finanzielle Mittel frei, um andere Bereiche im Sinne einer Positivplanung neu zu denken (zB. Neugestaltung und Vernetzung von Freiräumen und Aufwertung der historisch gewachsenen Baustruktur. SEin-Arbeitshilfe. S.10). Raumplanung ist immer eine Auseinandersetzung mit der Zukunft. Sie hat neben der räumlichen eine zeitliche Komponente. Beides wirkt zusammen und prägt das Geschehen im Raum.

4.1 Der Mensch im Zentrum

Die Bevölkerung ist einerseits Subjekt, aber auch gleichzeitig Objekt der Bestrebungen für die Siedlungsentwicklung nach innen. Die Interviews haben dargestellt, dass in den untersuchten Kleinstädten die Motivation bei Politik wie Verwaltung sowie bei den Investoren hoch ist, bauliche Verdichtung im urbanen Umfeld zu realisieren. Divers sind die Einschätzungen vor allem bei Privatpersonen bzw. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Hier scheint je nach persönlichem Interesse und politischer Ausrichtung eine eher negative Einstellung gegenüber der Innenentwicklung in den Kommunen zu herrschen. Je ländlicher eine Gemeinde strukturiert ist, desto kritischer ist man offenbar gegenüber urbanen Einflüssen. Interessanterweise waren die Einschätzungen der interviewten Personen zur Zuordnung von Negativ- bzw. Positivhaltungen gegenüber SEin aufgrund des politischen Spektrums uneinheitlich. Das weist darauf hin, dass pro oder contra SEin keine klare politische Verortung besitzt und mit stichhaltigen Argumenten und gebauten Vorzeigeprojekten auch skeptische Menschen zu einer optimistischeren Einschätzung der SEin hingeführt werden können. Hier gilt es einerseits die Menschen in ihren positiven Eindrücken von SEin durch optimale bauliche Ausgestaltung von Verdichtungsprojekten davon zu überzeugen, dass baulich Verdichtung lebenswerten Wohnraum für viele Menschen in zentralen Orten ermöglichen kann und aufgrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung im Land auch muss. Die rechtsetzenden Massnahmen und formalisierten Instrumente haben zwar die legale Basis für eine weitere Innenverdichtung in den Kleinstädten gelegt, doch die Entwicklung muss in nächster Zukunft forciert werden, um auch in heutigen Einfamilienhausquartieren und W2-Wohnzonen eine der Bevölkerungsentwicklung angemessene Nutzungsdichte erreichen zu können. Wichtig erscheint aufgrund der Interviews deshalb neben dem Vorhandensein einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage auf kommunaler Stufe auch der vermehrte Einsatz von informellen Massnahmen zur Förderung der Realisierung von innenverdichteten Quartieren sowie um Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bzw. die

Anwohnerinnen und Anwohner von den objektiven Vorteilen einer qualitativ guten baulichen Innenverdichtung zu überzeugen. Hier ist Belp mit den nach der gescheiterten Ortsplanungsrevision lancierten *Dorfgesprächen* ein prominentes Beispiel (vgl. Webseite Gemeinde Belp). Das *Dorfgespräch* ist ein Kommunikationswerkzeug, mittels welchem die direkte Verbindung zwischen Behörden und Einwohnerinnen und Einwohner reaktiviert und ein vertieftes Gemeinschaftsgefühl hergestellt werden kann, wo solches möglicherweise im Zuge der Urbanisierung und Digitalisierung verloren gegangen ist. Möglich und empfohlen sind daneben weitere kommunikationstechnische Massnahmen, um dauernd den Puls der Bürgerinnen und Bürger zu fühlen und sicherzustellen, dass die seitens Politik und Verwaltung u.U. während einigen Jahren erarbeiteten Vorlagen für Verdichtungsprojekte nicht an der Urne an einem Zufallsmehr scheitern und anschliessend die weitere Innenentwicklung auf Jahre blockiert wird.

Flankierend zu den informellen Massnahmen sollten sowohl auf kommunaler Stufe - wo immer mit dem Legalitätsprinzip vereinbar - als auch auf kantonaler Stufe Mittel und Wege gesucht werden, Einsprachen gegen qualitativ gute Verdichtungsprojekte im Kleinstadtraum zu verringern und eine zeitnahe Umsetzung von Bauprojekten zum verdichteten Neubau bzw. zur Umnutzung und Erhöhung der Nutzungsdichte in dafür ausgewählten Bauzonen sicherzustellen. Wenn klare qualitative Rahmenbedingungen für gute Innenentwicklungsprojekte mit transparenten, konsistenten Prozessen bestehen, sollen Partikularinteressen gegenüber den Interessen der kleinstädtischen Gemeinschaft auf Innenentwicklung kommunal konsequent zurückgebunden werden können. Die Politik hat den Auftrag, eine rechtssichere Anwendung von bereits vorhandenen Werkzeugen (ZPP, UEO, Kaufoption der Gemeinde, Auflagen, Mehrwertabschöpfung etc.) durchzusetzen bzw. wo diese noch keine ausreichende Rechtsgrundlage aufweisen, die entsprechenden Rechtsgrundlagen zeitnah zu schaffen. Auch hier ist die stufengerechte Mitnahme der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein absolutes Muss, um SEin in der Kleinstadt zeitnah möglichst überall Realität werden zu lassen. Wo dies nicht im Einklang mit den Wünschen der Bevölkerung ist, muss die Frage nach der Identität der Gemeinde vor jedem weiteren Verdichtungsschritt gestellt.

4.2 Verschlinkung und Verkürzung der Verfahren

Die Klagen über überlastete Behörden, fehlende Ressourcen und jahrelange Verzögerungen bei Ortsplanungsrevisionen, Überbauungsordnungen und kommunalen Verdichtungsprojekten sind in der Baubranche und den Medien inzwischen unüberhörbar geworden. Auch in den Interviews waren nicht wenige Stimmen kritisch bezüglich der

von den kantonalen Amtsstellen gerügten Inhalte der Revisionsprojekte sowie der Länge der kantonalen Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren bei Revisionen von baulichen Grundordnungen. Die Arbeitslast beim Amt für Gemeinden und Raumordnung AGR hat in den vergangenen Jahren exponentiell zugenommen. Dies ist aufgrund der erhöhten Komplexität der Aufgaben nicht verwunderlich. Angesichts der Ressourcenknappheit beim Fachpersonal auf allen Stufen und den anstehenden raumplanerischen Aufgaben auf kommunaler, wie kantonomer Ebene ist dieser Notstand nicht leicht und auf keinen Fall schnell zu beheben. Es scheint somit zwingend, den raumplanerischen Handlungsspielraum der fachkompetenten Kleinstädte auf ein angemessenes Mass zurückzuführen. Hier wird nicht einer vollständigen Rücknahme jeglicher Kontrollfunktionen des AGR das Wort gesprochen, sondern eine dezidiert auf die entsprechenden Ressourcen der Kommunen abgestimmte Kompetenzordnung zur Diskussion gestellt. Es gibt tatsächlich in vielen Städten gesichtslose Quartiere mit Tendenz zur Ghettoisierung. Entsprechend sind Vorgaben in baupolizeilicher Hinsicht zur Sicherstellung einer angemessenen Wohnhygiene nicht völlig obsolet. Die Kleinstädte haben jedoch den Vorteil, dass sie einerseits aus eigenem Willen urban geprägt sind und andererseits ihre Bevölkerung vor der Haustüre noch (relativ) unberührte Landschaften vorfinden. Die Bewohnerinnen und Bewohner von Kleinstädten wohnen dort, weil sie diese Kombination von verfügbarer Infrastruktur, menschlicher Dichte und Natur schätzen. Die Hüter dieser Ordnung sind u.a. die lokalen Behörden sowie die lokale Politik. Es ist ihr Auftrag, für eine gesunde Entwicklung der Kleinstadt im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Entsprechend könnte man in Anwendung einer optimistischen Laisser-faire-Haltung seitens der kantonalen Behörden den Versuch wagen, statt einer Erhöhung von starren Vorgaben mehr Qualität in der lokalen urbanen Raumentwicklung einzufordern, mehr dynamische, eventuell auch digitale Werkzeuge zur Innenentwicklung der urbanen Siedlungsstrukturen einzusetzen und nur noch punktuell nach akzeptieren Qualitätsvorgaben (vgl. Abbildung 18) in mehrjährigen Zyklen lokale Stichproben zu machen.

Stichproben werden in diesem Kontext nicht als reine Dokumentkontrollen verstanden, sondern als effiziente periodische *Sichtproben* in Form physischer oder virtueller Rundgänge der kantonalen Behördenvertreterinnen und -vertreter durch die Kleinstädte, geführt von den dafür verantwortlichen lokalen Behördenmitgliedern.

Weiter sollte in den urbanen Kommunen zur Entlastung der kantonalen Ressourcen der *Einsatz von lokalen Fachkommissionen* gefordert und gefördert werden, wo diese nicht

in langer Praxis schon eingeführt sind. Lokale Fachkommissionen kennen sich durch die langjährige Erfahrung mit Bauprojekten im Rahmen von qualifizierten Verfahren mit den Gegebenheiten vor Ort aus und können Möglichkeiten und Grenzen in architektonischer, in politischer wie auch in gesellschaftlicher Hinsicht effizienter einschätzen als dies kantonale Fachkommissionen aufgrund der grösseren Distanz zum Lebensraum in der Kleinstadt leisten können. Kantonale Fachstellen (z.B. Fachstelle SEin) stellen selbstverständlich weiterhin eine unverzichtbare Anlaufstelle für die Gemeindevertreterinnen und -vertreter der Kleinstädte dar. Sie bieten den Gemeinden spezialisiertes Knowhow und professionelle Arbeitsmaterialien, daneben aber auch Anregung und direkte Beratung. Doch die kantonalen Kontrollen der urbanen Raumentwicklung sollten auf die wesentlichen juristischen und qualitativen Punkte der Siedlungsentwicklung gegen innen eingeschränkt werden. Trotz Legalitätsprinzip verdient die Einhaltung nicht jeder baurechtlichen Norm die gleiche ungeteilte Aufmerksamkeit seitens der kantonalen Behörden. Interessenabwägung mit einem vernünftigen Augenmass ist im öffentlichen Recht eine Maxime. Den urbanen Kommunen könnte zwecks Verkürzung der Verfahren wie auch zur Arbeitslastreduktion der kantonalen Behörden auf diese Weise mehr Handlungsfreiraum zugestanden werden. Die Behörden der Kleinstädte sollten am besten wissen, was ihre Bürgerinnen und Bürger wünschen und entsprechend qualitativ gute Verdichtungsprojekte innert nützlicher Frist umsetzen können, ohne durch behördliche Verfahrensverzögerungen über längere Zeiträume blockiert zu werden. Mit der Verlagerung der primären Verantwortung für die bauliche Qualität vor Ort von den kantonalen Behörden zurück zur Kommune sollten Verfahrensdauern verkürzt, Ressourcen auf kantonaler Ebene freigespielt und dem *raumplanerischen Gegenstromprinzip* zwischen den Planungsebenen wieder mehr Anwendungsspielraum gegeben werden. Das Baufachpersonal in den Kleinstadt-Behörden fragt bei Bedarf bei den kantonalen Stellen nach und diese greifen nur noch korrigierend ein, wenn über längere Zeit ein Notstand im Raumplanungsbereich der Kommune manifest wird.

4.3 Qualität im Zwischenraum

Der dänische Architekt und Stadtplaner Jan Gehl hat in seinem ikonischen Werk „Leben zwischen Häusern“ bereits vor mehr als 40 Jahren auf die Wichtigkeit der Zwischenräume für einen menschengerechten lebenswerten Stadtraum hingewiesen. Zwischen den Häusern liegen nicht nur Leerstellen im Schwarzplan, die man seitens Bauherrschaft mit einem Sandkasten oder einem Klettergerüst für Kinder bestückt, weil das Gesetz dies zwingend verlangt. Aktivitäten im Freien sind für den sozialen Zusammenhalt der

Gesellschaft und die Gesundheit jeder und jedes Einzelnen unverzichtbar. Entsprechend muss ein grösseres Augenmerk auf die *Zwischenräume, Freiräume und Grünräume in der Kleinstadt* gelegt werden. Verdichtung im Sinne von Hochhausbau ist eine sinnvolle Möglichkeit mit knappen Bodenressourcen im urbanen Umfeld umzugehen. Neben der *Optimierung der Ausnützung der Innenräume* von Gebäuden dürfen aber die Aussenräume, die Grenzzonen zwischen den Bauten, Wegverbindungen und Strassenzüge nicht vergessen gehen. Es ist seitens der Kommune nicht damit getan, im Sinne der Biodiversität im Baureglement zu stipulieren, dass im Vorgarten der verdichteten Mehrfamilienhaussiedlungen heimische Stauden zu pflanzen, bestehende Bäume zu inventarisieren und damit vermeintlich den Bestand zu schützen sei, wenn der Lebensraum und die sozialen Kontaktmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner für das Wachsen und Gedeihen im Aussenbereich um die Häuser herum langfristig nicht gesichert bleibt.

Die 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung

1. Erkennbares, **belebtes Ortszentrum**, wo man sich trifft.
2. **Identität und Geschichte**, die spürbar ist.
3. **Baukultur und Ästhetik**, die erlebbar sind.
4. **Dienstleistungen, soziokulturelle Angebote und Nahversorgung**, die in nächster Nähe verfügbar sind.
5. **Nutzungsmix**, der Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit im gleichen Quartier erlaubt.
6. **Bevölkerungsmix**, der Begegnungen von unterschiedlichen Menschen (z.B. Herkunft oder Alter) ermöglicht.
7. **Aussen-, Frei- und Grünräume** mit Bäumen und Wasser, wo Menschen durchatmen.
8. **Fussgänger- und Veloinfrastruktur sowie öffentliche Verkehrsmittel**, die man gerne nutzt.
9. **Verkehrsberuhigte Räume**, in denen man sicher aneinander vorbeikommt (z. B. Tempo 30 oder Begegnungszonen).
10. **Immissionsarme Räume**, die weder durch Lärm noch durch Abgase beeinträchtigt werden.

Abbildung 18: 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung (www.espacesuisse.ch/de/news/hohe-baukultur-ist-messbar)

Verschiedene Gemeinden (vgl. Art. 2 BaurR Worb, Art. 32 BauR Gemeinde Steffisburg) arbeiten in ihren revidierten baurechtlichen Grundordnungen heute bereits mit qualitativen Vorgaben (Fairnessklauseln, Generalklauseln, Grünflächenziffern, o.ä.) statt reiner baupolizeilicher Arithmetik. Diese Konzeptionen bieten eine Erhöhung der Flexibilisierung sowohl für Bewilligungsbehörden wie auch für Bauherrschaften. Der verfügbare Handlungsspielraum sollte jedoch von den Kleinstädten auch genutzt werden.

Die Einführung von Grünflächenziffern in Gegenzug zur Aufgabe gewisser baupolizeilicher Vorschriften in den kommunalen Bauordnungen erscheint generell prüfenswert. Die Anwendung qualifizierter Verfahren ist dabei sinnvoll. Daneben hat u.a. EspaceSuisse eine Reihe von Empfehlungen formuliert (vgl. Abbildung 18 vorne), welche als Leitlinien für eine qualitätsvolle Innentwicklung auch in der Kleinstadt herangezogen werden können.

5. Ausblick auf SEin in den kommenden Jahren

Gemäss Richtplan des Kantons Bern sind die Kommunen aufgefordert für alle Planungsgeschäfte, welche auf den Baulandbedarf für Wohnzwecke der kommenden 15 Jahre Einfluss haben, die *SEin prioritär zu behandeln* (Richtplan des Kanton Bern 2030 (2021), Massnahmenblatt A_07).

SEin wird im Zusammenhang mit der beschränkten Ressource Boden somit eine anspruchsvolle Daueraufgabe, welche die Kleinstädte in den kommenden Jahren permanent beschäftigen wird. Der Siedlungsraum entwickelt sich langsam, aber stetig. Hier wird es wichtig sein, die *Handlungsoptionen* der Kommunen mit ihrer effektiven *Handlungsfähigkeit* abzugleichen. Eine weitere Verschiebung der Kompetenzen weg von den Kleinstädten hin zur kantonalen oder Bundesebene erscheint nicht zielführend. Der urbane Raum stellt komplexe Aufgaben an alle Akteurinnen und Akteure und die Anforderungen an den Siedlungsraum werden im Verlauf der nächsten Jahre eher noch steigen.

Die Berner Kleinstädte sind wenig homogen, sondern jede verfügt über ihren individuellen Charakter. Ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen, welche die Mehrheit der Kleinstädte bereits statuiert hat, sind *neue Formen der Information, des Austausches mit Bürgerinnen und Bürgern sowie der Partizipation* in den gemeindlichen Strukturen zu denken und zu testen. Wo kommunal nach wie vor keine hinreichenden rechtlichen Grundlagen für eine konsequente und prioritäre SEin vorliegen, sind diese im Einklang mit dem übergeordneten Recht zeitverzugslos zu erlassen. Dabei sollten durch reine Partikularinteressen motivierte Einsprachen zu Gunsten des Gesamtwohls der urbanen Gemeinschaft weitestmöglich mit vorgängiger Einladung zur Mitwirkung und proaktiver Kommunikation abgefangen und im Rahmen von fairen und transparenten Verfahren zur Weiterentwicklung der verdichteten gemeindlichen Raumstrukturen zügig behandelt werden. Wo Eingriffe in das Privateigentum im Rahmen der Realisierung von qualitativ guten Innenverdichtungs-Massnahmen unbedingt erforderlich sind, sollten

diese durch Abgeltung (Fonds Mehrwertabschöpfung o.a.) der Betroffenen unbürokratisch erledigt werden können.

Jede der Gemeinde wird sich von Zeit zu Zeit zudem einer vertieften Innenschau stellen müssen und sich dabei auch mit der eigenen Identität und dem Selbstverständnis der Gemeindebürgerinnen und -bürger, ihren Wünschen und Vorstellungen für den urbanen Lebensraum auseinandersetzen können. Will man tatsächlich *Stadt werden* oder doch eher *Dorf bleiben*? Wo hierzu die geeigneten – auch raumplanerischen – Vorarbeiten seitens der kommunalen Behörden nicht zeitnah erbracht werden, besteht das Risiko, dass sich das Stimmvolk künftig wichtigen Abstimmungsvorlagen verweigert. Wachstum muss nicht für jede urbane Kommune das Ziel sein. Auf Wachstum kommunal zu verzichten, kann bedeuten, dass die SEin lokal *nicht* umgesetzt wird. Da aber die Schweizer Bevölkerung voraussichtlich nach den prognostizierten Zahlen (vgl. Einleitung) nach wie vor im Wachstumsmodus bleibt, werden die Neuankömmlinge an andere Orte ziehen, nämlich an solche, die noch Raum zum Leben für sie bieten. In der Regel werden die heute bereits verstädterten Gebiete noch dichter bebaut und genutzt werden und die ländlichen Gebiete (idealerweise) langfristig von Infrastruktur- und Hochbauten frei bleiben. Doch dies ist das Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen. Nach der ursprünglichen Vorgabe der *Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet*, geht es bei SEin darum der weiteren Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken und klar zu definieren, wo eine bauliche sowie eine Nutzungsverdichtung sinnvoll sein kann. Wenn diejenigen Kleinstädte, welche zu ihrem urbanen Selbstverständnis klar ja sagen unter Anwendung transparenter Prozesse und proaktiver Involvierung der Bevölkerung qualitativ gute innenverdichtete Bauprojekte in ihrem Gemeindegebiet innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens umsetzen können und damit für sich einen Entwicklungsschritt auslösen, dann ist bereits viel für den Stopp der Zersiedelung der Landschaft gewonnen. Die periurbanen Gemeinden werden unter Umständen im Verlauf der kommenden Jahre mangels bezahlbaren Wohnraumes, angemessenem Angebot für den täglichen Bedarf und immer grösser werdenden Distanzen zum Arbeitsplatz eine Schrumpfungskur erleben. Doch sie werden ihren dörflichen Charme behalten können.

6. Literaturverzeichnis

- Abegg, Dr. Chr. (2022). Raumentwicklungspolitik. Vorlesung Standortmanagement. ETH Zürich.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kanton Berns (2014).
Siedlungsentwicklung nach innen: Gute Beispiele aus Berner Gemeinden.
Gefunden unter:
www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/siedlung-und-verkehr/siedlungsentwicklung-nach-innen--sein-.html
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2016).
Siedlungsentwicklung nach innen: Arbeitshilfe. Bern.
- Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (2012). Musterbaureglement (MBR 2006). Muster für die Erarbeitung eines Gemeindebaureglements. Bern.
- Belp, Einwohnergemeinde (2014). Baureglement. 14. September 2006 / Revisionen 17. Juni 2010 / 20. Juni 2013 / 19. Juni 2014 / 11. September 2014. Ohne Nummer.
- Belp, Gemeinderat (2021). Botschaft des Gemeinderats an die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Einwohnergemeinde Belp. Urnenabstimmung vom 26. September 2021. Ortsplanungsrevision. Ohne Nummer.
- Benzel, L., Domhardt, H.-J., Kiwitt, T., Proske, M., Scheck, Chr., Weick, T. (2011).
Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für
Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Grundriss der Raumordnung und
Raumentwicklung. Hannover: ARL. S. 203 - 278.
- Bern, Grosser Rat (2022). Baugesetz (BauG) vom 09.06.1985 (Stand 01.03.2022). BSG 721.0.
- Bern, Kanton (2022). Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (Stand 15.05.2022). BSG 101.1
- Bern, Kanton (2022). Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (4. Generation, 2019 - 2022) des Kantons Bern. Gefunden unter:
<https://www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/siedlung-und-verkehr/agglomerationsprogramme.html>
- Bern, Kanton (2022). Informationen zu den Gemeinden. Gefunden unter:
www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/gemeindedaten----infos/statistische-daten-der-gemeinden.html

- Bern, Regierungsrat (2019). Verordnung über die Begriffe und Messweisen im Bauwesen (BMBV) vom 25.05.2011 (Stand 01.07.2019). BSG 721.3.
- Bern, Regierungsrat (2021). Richtplan Kanton Bern 2030. Stand 22. September 2021. Richtplaninhalte Siedlung. 02.01 d.
- Bern, Kanton (2022). Geoportal Bern. Themenbaum SEin, Bauzonen und Raumtypen/Raumnutzerdichte, gefunden unter:
https://www.map.apps.be.ch/pub/synserver?project=a42pub_sein&client=core&language=de
- Bern, Kanton (2022). Perimeter der Agglomerationen des Kantons Bern, gefunden in:
(www.raumplanung.dij.be.ch/de/start/raumplanungsthemen/siedlung-und-verkehr/agglomerationsprogramme.html)
- Bundesamt für Statistik BFS (2017). Raumgliederungen der Schweiz, Gemeindetypologie und Stadt/Land-Typologie 2012. Neuchâtel. Gefunden unter:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/raumgliederungen.html>
- Bundesamt für Statistik BFS (2020). Ständige Wohnbevölkerung 2020. Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP).
- Bundesamt für Statistik BFS (2022). Bodennutzungswandel. Gefunden unter:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/raum-umwelt/bodennutzung-bedeckung/bodennutzungswandel.html>
- Bundesamt für Statistik BFS (2022). Statistischer Atlas der Städte. Gefunden unter:
https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/162/de/16456_12156_12155_12154/25667.html
- Bundesamt für Statistik BFS (2022). Raum mit städtischem Charakter. Gefunden unter:
<https://www.bfs.admin.ch/asset/de/434655>
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (1975). Bundesraumordnungsprogramm (BROP) von 1975. Ohne Nummer.
- Bundestag der Bundesrepublik Deutschland (2020). Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (Stand 03.12.2020). BGBl 1 S.1353.
- Burgdorf, Stadt (2019). Baurechtliche Grundordnung vom 31. Oktober 2005. Baureglement der Stadt Burgdorf. Stand 09. Mai 2019. Ohne Nummer.
- Burgdorf, Stadt (2020). Gemeindeordnung (GO) vom 26. November 2000. Ausgabe Januar 2020. Ohne Nummer.

- Dangschat, J. (2018). Disparitäten, räumliche. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. S. 425 – 438.
- Danielli, G., Sonderegger, R., Gabathuler, Chr. (2017). Kompaktwissen - Raumplanung in der Schweiz. Glarus/Chur: Edition Rüegger / Somedia Buchverlag.
- Deiters, J. (1996) Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäss? Erdkunde. Archive for Scientific Geography. Band 50/1996, S. 26 – 34. Gefunden unter: <https://www.jstor.org/stable/25646757>
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF / Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2017). Die Neue Regionalpolitik des Bundes.
- Eidgenössische Finanzdirektion (2022). Nationaler Finanzausgleich. Gefunden unter: www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich.html
- EspaceSuisse (2021). 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung. Gefunden unter: www.espacesuisse.ch/de/news/hohe-baukultur-ist-messbar
- Gehl, J. (2020). Leben zwischen Häusern, 3. Auflage. Berlin: jovis Verlag GmbH.
- Historisches Lexikon der Schweiz (2022). Gefunden unter: https://hls-dhs-dss.ch/de/search/category?f_hls.lexicofacet_string=0%2F006800.&text=*&sort=score&sortOrder=desc&collapsed=true&r=1
- Ittigen, Gemeinde (2019/2020). Baureglement (BR). 18. November 2008 mit Änderungen bis 14. März 2018. Revision BR 2019/2020 (mit BMBV, Landschaftsplanung und Gewässerräumen). Ohne Nummer.
- Ittigen, Gemeinde (2021). Gemeindeordnung vom 28.11.1999, in Kraft seit 01.01.2001, Änderungen vom 28.08.2011, 11.03.2012 und 24.09.2017. Ohne Nummer.
- Krippendorf, J. (1975). Die Landschaftsfresser. Bern: Hallwag.
- Langenthal, Stadt (2005). Baureglement vom 30. November 2003 (in Kraft ab 31. März 2004). 5.1 R.
- Lendi, M. (1996). Grundriss einer Theorie der Raumplanung. Einleitung in die raumplanerische Problematik. 3. korrigierte Auflage. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.

- Lendi, M. (2018). Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung. Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Lyss, Gemeinde (2019). Städtebaulicher Leitplan Zentrum vom 10. April 2019. Zürich: Van de Wetering Atelier für Städtebau GmbH. Ohne Nummer.
- Lyss, Gemeinde (2021). Grundordnung Lyss. Baureglement vom 18. Juni 2012. Teilrevision genehmigt am 9. März 2021, nachgeführt bis Mai 2021. Ohne Nummer.
- Lyss, Gemeinde (2021). Städtebaulicher Richtplan Zentrum. C Bericht zum Richtplan. Genehmigung April 2021. Ohne Nummer.
- Münsingen, Gemeinde (2022). Baureglement 2021 vom 15.05.2022. Axioma Nr. 2556.
- Münter, A., Osterhage, F. (2018). Konzepte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL. S. 1183 – 1195.
- Muri, Bern, Gemeinde (2018). Freiraumkonzept als Grundlage für die kommunale Richt- und Nutzungsplanung vom 25. Juli 2018. Erläuterungsbericht. Muri: SKK Landschaftsarchitekten. Auftrag 1745.
- Muri, Bern, Gemeinde (2022). Baureglement 1994. Fassung vom 6. Juni 1993 mit Änderungen bis 7. Februar 2022. Ohne Nummer.
- Sachs, K. (2002). Zentrale Orte und Entwicklungsachsen. In: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Dörfer und Städte. Leipzig: Institut für Länderkunde.
- Schneider, A., Gilgen, K. (Hrsg./ 2021). Kommunale Raumplanung in der Schweiz. 4. Auflage. ETH Zürich: Vdf Hochschulverlag AG.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012). Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2022). Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Stand 13. Februar 2022). SR 101.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesversammlung (2019). Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand 1. Januar 2019), SR 700.

Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK (2016). Kantonaler Richtplan. Das Herz der schweizerischen Raumplanung. Bern: VLP-ASPAN.

Steffisburg, Gemeinde (2021). Revision Ortsplanung. Gemeindebaureglement vom 08.11.2021 / Beschlussfassung. Ohne Nummer.

Worb, Gemeinde (2022). Baureglement. Genehmigungsexemplar vom 3. Februar 2022. 720.1.

Zollikofen, Gemeinde (2017). Baureglement (BR) der Einwohnergemeinde Zollikofen vom 26. November 2017. 721.1

7. Anhang

- A.1 Synopsis baurechtliche Grundordnungen Kleinstädte des Kantons Bern. Stand 31.07.2022.
- A.2.1 Template Fragebogen Gemeinden
- A.2.2 Template Fragebogen Experten
- A.2.3 – A.2.16 final ausgefüllte Fragebogen aller interviewten Personen
- A.3.1/A.3.2 Auswertung Fragebogen (Übersicht / Details)
- A.4 Best Practices-Beispiele SEin

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Leben in der Kleinstadt – Untersuchung zu Verdichtungspotentialen im Kanton Bern“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Aarwangen, den 05.09.2022

Karin Portmann Zürcher