

Egli, Hans-Rudolf: Raumplanung und Landschaftsschutz. In: Marti, Peter (Hrsg.): Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt. Bern, 2011, S. 275-279.

HANS-RUDOLF EGLI

Raumplanung und Landschaftsschutz

Raumplanung als vorwegnehmende Koordination von raumwirksamen Handlungen umfasst einerseits Massnahmen zur Entwicklung und kreativen Gestaltung, andererseits aber auch solche zur Bewahrung. Landschaftsschutz ist somit eine Teilaufgabe der Raumplanung. So wie die Bedeutung eines Textes nicht in den einzelnen Sätzen und die Bedeutung der Sätze nicht in den einzelnen Wörtern steckt, so ist die Bedeutung der Landschaften mehr als die Summe der einzelnen Elemente. Landschaften müssen als Ganzes geplant, entwickelt, gepflegt und wenn nötig auch geschützt werden.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es noch keine Raumplanung, weil sie im modernen Sinne gar nicht nötig war. Die Landnutzung war in den Dreizelengebieten und im Alpenraum streng geregelt, die Dorfentwicklung strikt auf den Etterbezirk beschränkt und die Städte weitgehend auf den engen Perimeter der

Abb. 253: Das kompakte Stadtbild von Bern von der Grossen Schanze aus nach dem Abbruch der Bastionen aus dem 17. Jahrhundert und der Eröffnung des Bahnhofs am 1. Mai 1860, aber noch vor dem Abbruch des Christoffelturms südlich des Bahnhofs im Jahr 1864. Der Münster-turm wurde 1889 bis 1893 erhöht. Auf der Grossen Schanze im Bildvordergrund steht erst die Sternwarte als Vorläuferin der Universitätsgebäude. – J. Arnout, Lithografie, StAB.



Stadtmauern festgelegt. Mit den liberalen Verfassungen von 1831 und 1846 wurde das seit dem Mittelalter mehrstufige Verfügungsrecht über den Boden durch den neuen Eigentumsbegriff, der die völlig freie Verfügbarkeit über den Boden beinhaltete, grundlegend verändert. Eigentlich machte erst die vollständige Privatisierung des Bodens eine Raumplanung als öffentliche Aufgabe notwendig. Bis diese jedoch mehr oder weniger flächendeckend institutionalisiert wurde, dauerte es über 100 Jahre, denn die Kräfte gegen einen auch nur geringen Abbau der eben gewonnenen Freiheiten waren massiv, die negativen Folgen der unkoordinierten Bodennutzung und Zersiedelung wurden erst nach Jahrzehnten sichtbar und bewusst.

In der Stadt Bern waren die Abtragung der Schanzen und das Auffüllen der Gräben nach dem Beschluss des Grossen Rates 1834 das äussere Zeichen der Aufhebung der engen Stadtbegrenzung. Danach breitete sich die Stadt rasch und vorerst ungeplant ins Umland aus. Erst 1869 nahm die Einwohnergemeinde eine Verordnung zur Stadterweiterung an, die jedoch vom Bundesgericht 1887 aufgrund von Beschwerden als ungültig erklärt wurde. Auf der Grundlage des 1894 genehmigten kantonalen Alignementsgesetzes setzte man dann die bereits bestehenden Pläne in Bern und Biel um. Diese Planungen bestimmten die Entwicklung der Städte auf Jahrzehnte hinaus.¹

Entsumpfungswerke und Bahnbau

Die grössten Planungs- und Bauvorhaben im 19. Jahrhundert waren die Entsumpfungswerke zwischen Meiringen und Brienersee (1866–1875), zwischen Thun und Bern (1813–1913) und die Erste Juragewässerkorrektur (1868–1891).² Obschon die Juragewässerkorrektur auf die Koordination und finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen war, wünschte man die Privatinitiative in der liberalen Überzeugung der Zeit ausdrücklich.³ Die Eisenbahnlinien wurden noch weitgehend ohne staatliche Planung vorgenommen, auch wenn diese bis heute die räumliche Entwicklung und die Landschaft stark beeinflussen. Landschaftsschutz wäre dringend nötig gewesen, aber im 19. Jahrhundert noch kein Thema. Erst mit dem Bau der Bergbahnen ab 1879 setzte die Diskussion um den Landschaftsschutz ein. Das Projekt einer Bahn auf die Jungfrau wurde im eidgenössischen Parlament 1890 sehr kontrovers diskutiert, aber schliesslich genehmigt. 1912 warnte Ernest Bovet (1870–1941), Präsident des Schweizer Heimatschutzes von 1912 bis 1918: *Wenn Bergbahnen die Natur rücksichtslos ausbeuten, gefährden sie damit die Fremdenindustrie selbst, und, was viel bedeutsamer ist, sie zerstören höhere Werte eines nationalen Gutes*.⁴ Ebenfalls direkt mit dem aufkommenden Tourismus verbunden war der Kauf der über zehn Hektaren grossen Höhenmatte in Interlaken 1863/64 durch eine private Gesellschaft. Das Areal wurde mit ewigem Bauverbot belegt, was eine ausserordentlich vorausschauende Planungsmassnahme bedeutete.⁵

→ S. 264

→ S. 379

1 Steiner, Verkehrskonzeptionen, S. 36; Grosjean, Planungsatlas, S. 127.
2 Vischer, Flusskorrekturen, S. 70, 77, 88.
3 Peter, Juragewässerkorrektur, S. 9.
4 Bovet, Heimatschutz, o.S.; siehe Bachmann, Patriotismus, S. 93–116.
5 Grosjean, Planungsatlas, S. 140.



Abb. 254: Als 1863/64 die Gefahr drohte, dass der Staat im Zuge der Liquidation der Staatsdomänen die Höhenmatte im Zentrum von Interlaken verkaufen und zur Überbauung freigeben wollte, kauften weit-sichtige Private, vor allem Hoteliers, die rund zehn Hektaren grosse Parzelle. Sie belegten das Areal dauerhaft mit einem Bauverbot, was einer frühen Vorwegnahme einer gross-zügigen Ortsplanung entspricht. – Luftbild von Interlaken, Foto Schweizer Luftwaffe, Dübendorf.

Innenkolonisation und Anbauwerk

Der von Hans Bernhard (1888–1942) angeregte Innenkolonisationskataster⁶ wurde als Schweizerischer landwirtschaftlicher Produktionskataster umgesetzt und war die Grundlage für das «Anbauwerk 1939–1945», dem bis heute flächenmässig grössten staatlichen Eingriff in die Landnutzung und die Landschaftsentwicklung. Wichtiger als der direkte Eingriff in das Landschaftsbild dürfte allerdings die damit verbundene Wertschätzung der Bauern und der ganzen Landwirtschaft sein, die sich 1951 im neuen Landwirtschaftsgesetz niederschlug.⁷ Auch heute noch gehören die Bauern als Bewirtschafter, als Landschaftspfleger und als Verkäufer von Bauland für nicht landwirtschaftliche Nutzungen zu den wichtigsten Akteuren der Landschaftsgestaltung.

Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg

Abgesehen vom Wald entwickelte man die Raumplanung ausserhalb der Siedlungen erst seit dem Zweiten Weltkrieg. Bereits an der Landesausstellung von 1939 wurden mit der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet und dem Konzept von Erhalten und Gestalten wesentliche Elemente der Raumplanung vorgezeichnet.⁸ Der Plan Wahlen hatte die Bedeutung der weiträumig angelegten Landwirtschaftszonen um Jahrzehnte vorweggenommen. Aus den Erfahrungen des Ersten Weltkrieges wurde nach 1945 eine Wirtschaftskrise erwartet und die Raumplanung hätte primär der regionalen Wirtschaftsförderung dienen sollen. Stattdessen musste sie sich nach 1950 den Herausforderungen des Nationalstrassenbaus, der Binnenschifffahrt, des Gewässer-, Natur- und Heimatschutzes, des Wohnungsbaus und der Bodenverbesserungen stellen, die jedoch nur ungenügend miteinander koordiniert wurden. Besonders den Agglomerationsprozess und die schleichende Zersiedelung im Mittelland beachtete man nicht.

Das bernische Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958, Nachfolgerin des Alignementsgesetzes von 1894, sollte den Gemeinden die planmässige Nutzung des Baulandes und die Wahrung des Gemeindewohls in der Baugestaltung sowie den Schutz von Orts- und Landschaftsbildern vor wesentlichen Beeinträchtigungen ermöglichen, zudem die Erhaltung des Kulturlandes erleichtern.⁹ Die Regionalplanung war nur rudimentär vorgesehen und eine Kantonsplanung wurde ausdrücklich ausgeschlossen. Man überliess die räumliche Entwicklung der einzelnen Gemeinde.

Der zunehmende Druck auf die Landschaft führte 1962 zum neuen Artikel in der Bundesverfassung über den Natur- und Heimatschutz und 1966 zum entsprechenden Gesetz, das allmählich zu einem Träger der Landesplanung wurde. Erst 1969 verankerte man die Raumplanung als Aufgabe der Kantone in der Bundesverfassung. Im Kanton Bern wurde am 7. Juni 1970 das neue Baugesetz mit der

6 Bernhard, Innenkolonisation, S. 17; Egli, Neusiedlungen, S. 201. Bernhard war 1918 Gründer und Präsident der Schweizerischen Vereinigung für industrielle Landwirtschaft (SVIL).

7 Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz) vom 3. Oktober 1951; Egli, Politique agricole suisse.

8 Lendi, Raumplanung, S. 69.

9 Siehe Mäder, Raumplanung, S. 175/76.



Abb. 255: In den 1950er-Jahren nahm das Generationenwerk des Nationalstrassenbaus seinen planerischen Anfang. Das erste Teilstück der N1 auf bernischem Boden führte vom Grauholz nach Bern. Um zu zeigen, wie gut sich die Autobahn in die Landschaft einfügen würde, liessen die Planer 1960 nach einer Vorlage des Kantonsoberingenieurs Gottlieb Bachmann vom Maler Werner Ziehler ein Bild der Strecke bei Schönbühl fertigen. – Öl auf Leinwand, StAB.

Absicht, dem Kanton, den Regionen und den Gemeinden die Wahrung des Gemeinwohls im Bauwesen, den Schutz von Orts- und Landschaftsbildern sowie die Planung der Baulandnutzung zu ermöglichen und die Erhaltung des Kulturlandes zu erleichtern.¹⁰ 1972 erhielt der Kanton mit dem dringlichen Bundesbeschluss zum Schutz der Landschaft den Auftrag, rechtskräftige Landschaftspläne zu genehmigen. Diese wurden bereits im März 1973 mit insgesamt rund 1600 Landschaften, Ortsbildern und Einzelobjekten öffentlich aufgelegt. Seit 1973 erarbeitete man im Kanton Bern die Bundesinventare zum Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutz. Mit dem 1998 vom Regierungsrat verabschiedeten Landschaftsentwicklungskonzept¹¹ sollen die verschiedenen Politikbereiche, welche die räumliche Entwicklung und besonders die Landschaft betreffen, aufeinander abgestimmt werden, damit die nachhaltige Entwicklung gefördert, Synergien genutzt und räumliche Konflikte so weit wie möglich vermieden werden können. Im Gegensatz zum Landschaftsentwicklungskonzept, in dem die natürliche Umwelt und die naturnahen Landschaften im Vordergrund stehen, will man mit dem 2002 genehmigten kantonalen Richtplan die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung besser koordinieren, günstige Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen sowie Wohn- und Arbeitsstandorte aufwerten. Dabei soll der Boden gemäss übergeordnetem Zweck der Raumplanung haushälterisch genutzt und die Natur und Landschaft schonend weiterentwickelt werden, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren auf Gemeinde-, Regions- und Kantonsebene sowie in Absprache mit den Nachbarkantonen und dem Bund.¹²

Fazit

Die Raumplanung ist die Geschichte der Rückgewinnung von Instrumenten zur Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons, nachdem zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Boden weitgehend privatisiert worden war. Der zunehmende Druck auf die nicht vermehrbare Ressource Boden als Folge des starken Bevölkerungswachstums, der enormen wirtschaftlichen Entwicklung und des Ausbaus der Infrastrukturanlagen (Verkehr, Ver- und Entsorgung) führten zu einer räumlichen Nutzungskonkurrenz, die nur noch durch weitsichtige Planung und Koordination gelöst oder zumindest reduziert werden kann. Der zunehmenden Nutzungsintensität im Mittelland sowie in den grösseren Tälern des Juras und des Oberlandes steht jedoch auch eine Nutzungsextensivierung als Folge der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung und der Abwanderung gegenüber. Die Instrumente der Raumplanung und des Landschaftsschutzes sind der realen Entwicklung weitgehend hinterher gefolgt, statt vorausschauend zu koordinieren und steuernd Einfluss zu nehmen.

¹⁰ Baugesetz, 1970, Einleitung; siehe Mäder, Raumplanung, S. 176/77.

¹¹ Regierungsrat, Landschaftsentwicklungskonzept, S. 9–10.

¹² Regierungsrat, Richtplan, S. 1–3.

Erst mit dem Landschaftsentwicklungskonzept und dem Richtplan stehen Instrumente zur Verfügung, um die räumliche Entwicklung auch von der kantonalen über die regionale zur Gemeindeebene zu steuern, nachdem jahrzehntelang die Auffassung dominierte, dass die Entwicklung des Kantons die Summe der Ortsplanungen sei, allenfalls koordiniert in den Regionalplanungen, die jedoch nur über wenige Kompetenzen verfügten.