

Anita Wenger
unter Mitarbeit von Thomas Gedeon

**Die Auswirkungen eines
institutionellen Regimewandels der
Ressource Boden**

Working paper de l'IDHEAP 6/2003
UER: Politiques publiques et environnement

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the institutional resource regimes in Switzerland

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse

Project financed by the Swiss national science foundation

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone
Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard,
Adèle Thorens

Analyse comparée de la genèse et des effets des régimes institutionnels de ressources naturelles en Suisse

Partant du constat de l'accroissement significatif et généralisé de la consommation des ressources naturelles, le projet a pour ambition d'examiner, dans le cas de la Suisse, quels sont les types de régimes institutionnels -régimes composés de l'ensemble des droits de propriété de disposition et d'usages s'appliquant aux différentes ressources naturelles, de même que des politiques publiques d'exploitation et de protection les régulant- susceptibles de prévenir des processus de surexploitation et de dégradation de ces ressources.

Dans le cadre de ce projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS), il s'agit, dans un premier temps, d'analyser les trajectoires historiques d'adaptation et de changements des régimes institutionnels des différentes ressources sur une durée d'environ un siècle (1900-2000). C'est l'objet des différents screenings.

Dans un second temps et à l'aide d'études de cas, ces transformations de (ou au sein des) régimes institutionnels sont analysées sous l'angle de leurs effets sur l'état de la ressource.

L'ambition finale de cette recherche est de comprendre les conditions d'émergence de "régimes intégrés" capables de prendre en compte un nombre croissant de groupes d'utilisateurs agissant à différents niveaux (géographiques et institutionnels) et ayant des usages de plus en plus hétérogènes et concurrents de ces différentes ressources.

Le champ empirique de la recherche porte plus particulièrement sur cinq ressources que sont: l'eau, l'air, le sol, le paysage et la forêt.

Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz

Ausgehend von der Feststellung, dass die Konsumraten natürlicher Ressourcen weltweit stetig steigen, untersucht das Projekt, ob und welche institutionellen Regime in der Schweiz einer Übernutzung und Degradation von solchen Ressourcen entgegenwirken. Solche Regime bestehen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte) und der Gesamtheit der ressourcenspezifischen öffentlichen Nutzungs- und Schutzpolitiken.

In einem ersten Schritt zeichnen wir nach, wie sich die institutionellen Regime verschiedener Ressourcen über eine Dauer von ungefähr hundert Jahren (1900-2000) angepasst und entwickelt haben. Diese überblicksartigen historischen Analysen bilden den Inhalt der verschiedenen Screenings.

In einem zweiten Schritt werden mittels Fallstudien die Wirkungen von Veränderungen eines institutionellen Regimes auf den Zustand der Ressource evaluiert.

Mit dem Projekt soll das Verständnis dafür erhöht werden, unter welchen Bedingungen „integrierte Regime“ entstehen können: Wie kann es zu institutionellen Regimen kommen, welche die zunehmend heterogenen und konkurrenzierenden Nutzungen einer steigenden Anzahl von Nutzergruppen aus verschiedenen geographischen und institutionellen Ebenen berücksichtigen?

Als empirische Beispiele stehen in diesem vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanzierten Projekt die fünf natürlichen Ressourcen Wasser, Luft, Boden, Landschaft und Wald im Zentrum.

Comparative analysis of the formation and the outcomes of the institutional resource regimes in Switzerland

In the context of a significant and widespread increase in the consumption of natural resources, the aim of this project is to determine, in the case of Switzerland, which type of institutional regime (the property and uses rights pertaining to the different natural resources as well as the public policies regulating their exploitation and protection) would most effectively prevent the overexploitation and degradation of these resources.

In the first stage of this project, financed by the Swiss National Science Foundation, we will analyse how previous institutional regimes evolved over a period of one hundred years (1900-2000). Several screenings will be devoted to this issue.

The next stage of our research will be devoted to the analysis, based on several case studies, of these modifications from the point of view of their impact on the state of a given natural resource.

The final aim of this research project is to understand the conditions necessary for the elaboration of an "integrated regime" which would take into account the growing number of users at various levels (both geographical and institutional), as well as the increasingly varied and competing forms of consumption of these resources.

This study will focus on five main resources: water, air, soil, landscape and forests.

Einleitung*

Im Rahmen der dritten Phase der eingangs vorgestellten Studie "Vergleichende Analyse der Genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime" wurden im achtköpfigen Forschungsteam¹ insgesamt zehn Fallstudien zu Veränderungen regionaler Ressourcenregime in den Bereichen Wasser, Boden und Wald erstellt (zwischen August 2000 und März 2002)². Sie bilden die Grundlage für die zweite Projektpublikation zu institutionellen Regimen natürlicher Ressourcen, die im Rahmen eines Nationalfonds-Projektes (Nr. 1214-55890-98/1, September 1999 bis August 2002) entstand³. Die Fallstudien sollten Antwort geben auf die drei folgenden Forschungsfragen.

Gemeinsame Forschungsfragen

1. Wie *entstehen bzw. verändern sich* institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Raum und Zeit und welches ist der Auslöser solcher Veränderungen *auf lokaler bzw. regionaler Ebene*? Unter welchen Bedingungen sind welche ihrer konstitutiven Elemente (z.B. Nutzungsrechte, Zielgruppen, Politikinstrumente) am stärksten von solchen Veränderungen betroffen? Welchen Anteil haben Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und Veränderungen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken an der Lösung welcher typischer Ressourcenprobleme?

Die empirischen Fallstudien sollten Hinweise darauf geben, wie sich Veränderungen der eigentumsrechtlichen Grundordnung und der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken auf die beiden nach dem IR-Konzept massgeblichen Regimedimensionen "Ausmass" und "Kohärenz" und auf die effektive Ressourcenutzung und derer Nachhaltigkeit auswirken.

2. Welchen Erklärungsgehalt haben die in den historischen Screenings analysierten (letztmaligen) Veränderungen der *nationalen Determinanten* institutioneller Ressourcenregime für die beobachtbaren Veränderungen auf lokaler Ebene? Gibt es spezifische kantonale und regionale Regimedynamiken, die sich nicht durch Entwicklungen der nationalen IR-Determinanten erklären lassen?

Diese Frage liegt auf der Linie der klassischen Vollzugsforschung, die aufgezeigt hat, dass nicht zu erwarten ist, dass nationale Politikänderungen auf lokaler Ebene gewissermassen mechanisch "vollzogen" würden. Denkbar sind vielmehr auch Situationen, in denen regionale Bewegungen solchen auf nationaler Ebene vorgehen oder völlig anders verlaufen, als es die nationalen Politikvorgaben verlangen. Denkbar ist ausserdem, dass die in der klassischen Politikanalyse weitgehend unberücksichtigten Eigentumsstrukturen wichtige Veränderungen erfahren haben, die keine explizite Grundlage in den nationalen Determinanten der IR haben.

3. Wie wirken sich Regimeveränderungen auf das Verhalten der *Ressourcennutzer* und auf den *Ressourcenzustand* aus?

Im Besonderen fragen wir, inwiefern eine Ausweitung der Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen bezogen auf die Gesamtheit der tatsächlichen Ressourcennutzungen (Erweiterung des absoluten und relativen Ausmasses) nachhaltigere

* Teilweise Textauschnitte aus den Kapiteln 1 und 2 des zweiten Buches (Knoepfel et al. 2003).

¹ Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone, Kurt Bisang, Corine Mauch, Stéphane Nahrath, Emmanuel Reynard, Adèle Thorens.

² Das sind je drei Studien zum Boden und zum Wald sowie vier zum Wasser (von den Wasserstudien sind zwei auch Bestandteile der international vergleichenden EU-Studie Euwareness (www.Euwareness.nl) abgeschlossen Ende Februar 2002).

³ Vgl. zur Publikationsliste: www.idheap.ch (UER politiques publiques/environnement-publications IRM).

Nutzungspraktiken bewirkt. Inwiefern wird nachhaltiger genutzt, nachdem die interne und/oder die externe Kohärenz angestiegen sind?

Welche *Wirkungen* haben Regimeveränderungen für den *Ressourcenbestand*? Dies ist die zentrale Frage unseres Vorhabens. Wir hatten bereits in unserem Forschungsantrag von 1998 postuliert, dass "umfassende Ressourcensteuerung ... nur möglich (wird), wenn es gelingt, integrierte institutionelle Ressourcenregime einzuführen."

Das Konzept der institutionellen Regime (IR)

Institutionelle Regime bestehen gemäss dem IR-Ansatz zum einen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen umschreibt und diese berechtigten Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als dem Privateigentum nicht zugängliche Gemeinschaftsgüter (res nullius) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen (Knoepfel et al. 2001: 35 ff.).

Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen (IR-Konzept) in der Praxis

In der Praxis lassen sich institutionelle Regime natürlicher Ressourcen zusammenfassend durch folgende vier Merkmale charakterisieren:

- "• *Regionaler Perimeter*. Dieser wird durch physische Flüsse von Gütern und Dienstleistungen zwischen Stock und aneignenden, produzierenden oder endnutzenden Akteuren geographisch determiniert. Im Zentrum findet die Entnahme der wichtigsten Güter und Dienstleistungen statt; an deren Peripherie finden sich die Ressourcennutzer⁴. Dieser Perimeter bildet damit in der Regel den Lebens- und Wirkungsraum der hauptsächlichsten Ressourcennutzer. Allerdings wird diese geographische Determinante in vielen Fällen durch eine gesellschaftliche oder politische Konstruktion relativiert, modifiziert oder gar ersetzt. So finden sich im Zeitalter einer quasi totalen Überbauung im schweizerischen Mittelland vielfach keine soziogeographischen Gründe für Gemeinde-, Regions- oder Kantonsgrenzen (Ressource Boden). Ähnliches gilt für geomorphologisch nicht begründete, lediglich durch ändernde Namensgebungen ersichtliche Wald- oder Gewässerperimeter.
- Der Bestand expliziter, für die ganze Ressource gültiger (und damit regional wirksamer) *Regulierungen* für einzelne oder alle *Güter und Dienstleistungen* einer Ressource, für die lokal *Nutzungs rivalitäten* auftreten können⁵. Solche Rivalitäten und entsprechende Regulierungen sind allerdings für den Bestand der Gesamtressource nur dann von Bedeutung, wenn deren Lösung eine Modifikation anderer Nutzungen derselben Ressource im gleichen Perimeter erfordert. Von einer solchen Rivalität kann bei örtlich vollständig isolierbaren Nutzungskonflikten nicht gesprochen werden, weil sie für die Erneuerbarkeit der Gesamtressource bedeutungslos sind. Das ist etwa der Fall bei sporadisch wiederkehrenden örtlich begrenzten Wassernutzungskonflikten in Gebieten,

⁴ Produzenten und mitunter auch die Endnutzer.

⁵ Das können sowohl tatsächlich angewandte eidgenössische, als auch kantonale oder (inter)kommunale Regulierungen sein.

die grossflächig über Wasser im Überfluss verfügen⁶. Umgekehrt lassen sich echte Rivalitäten in der Praxis nicht dadurch lösen, dass die Regulierungen den Perimeter der Ressource ad libitum ausdehnen. Denn Perimeterverschiebungen schaffen oft neue Rivalitäten rund um neu angezapfte (andere) Ressourcen.

Wie ausgeführt, ist der Bestand akuter Rivalitäten kein Garant für die empirische Existenz eines Regimes. Dies gilt selbst dann, wenn die nationale Gesetzgebung den Aufbau eines solchen Regimes fordert. Umgekehrt kann der Nichtbestand von konfliktreichen Rivalitäten auch auf das befriedigende Funktionieren eines tatsächlich bestehenden Regimes hinweisen.

- Der Bestand empirisch beobachtbarer *Umsetzungsaktivitäten* politisch-administrativer Akteure von Programmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken gegenüber identifizierten Zielgruppen. Diese treten meist in Gestalt von Aktionsplänen und konkreten Policy-Outputs (Bewilligungen, Konzessionen, Nutzungsbeschränkungen) auf, die sich auf ein und dieselbe Ressource beziehen. Solche Politikumsetzungsaktivitäten sind bestrebt, nach Massgabe einer bestimmten Schutz- oder Nutzungszielsetzung Verhaltensänderungen durchzusetzen. Dabei definieren sie oft auch *Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte* der nach der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechtigten Akteure an den regulierten Gütern und Dienstleistungen inhaltlich und/oder mengenmässig neu. Dies geschieht dadurch, dass die zuständigen behördlichen Akteure im Ressourcenperimeter punktuell oder flächendeckend
 - selbst Eigentumstitel erwerben, um von den betroffenen Gütern und Dienstleistungen einen anderen Gebrauch zu machen oder diese anderen Akteuren zuzuführen (Ankauf oder formelle Expropriation);
 - Verfügungs- und Nutzungsrechte qualitativ oder quantitativ im Interesse der Zielsetzungen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken modifizieren (materielle Enteignung mit Entschädigungsfolgen infolge bedeutsamen Beschränkungen der Handlungsspielräume der vorhandenen Nutzer; Beispiel: Rückzonung baureifen Landes);
 - solche Rechte im Interessen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken marginal beschränken, ohne dabei entschädigungspflichtig zu werden. (Beispiel: Zonenplanrevision);
 - Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte im Interesse konfliktfreierer Beziehungen unter den Berechtigten mit den Mitteln des Privatrechts präziser definieren (ohne dadurch notwendigerweise die Handlungsspielräume der berechtigten Nutzer wesentlich einzuschränken; Beispiel: Festlegung von Grenzabständen in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzrecht).

Der damit angestrebte Abbau von Konflikten, die auf Rivalitäten zurückgehen, erfolgt entweder durch Klärungen bzw. Modifizierungen der Rechte in der eigentumsrechtlichen Grundordnung ("regulatives System") und/oder durch eine parallel dazu erfolgende neue Regulierung für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Politiken. Bezweckt wird die Lösung von Nutzerproblemen anderer Akteure. Auf diese Weise präsentiert sich die dem IR-Ansatz zugrunde gelegte Formel, wonach sich Regime aus den beiden interagierenden Komponenten "Policy-Design" und "regulatives System" (= eigentumsrechtliche Grundordnung) zusammensetzen, im konkreten Feld sehr anschaulich.

⁶ Vgl. dazu unten: Subcases, Abschnitt 4.

- Das Vorhandensein identifizierbarer *Akteurgemeinschaften* rund um die relevanten (rivalisierenden oder ehemals rivalisierenden) Güter und Dienstleistungen. Darin finden sich mindestens die zwei Koalitionen der Nutzungsberechtigten und der Nicht-Nutzungsberechtigten." (Knoepfel et al. 2003).

Bereits für das Screening der IR-Ressourcen Boden, Wasser, Wald, Luft und Landschaft im ersten Projektteil (Knoepfel et al. 2001) und die dort identifizierten letzten grossen Veränderungen der nationalen Regimedeterminanten verwenden wir folgende vier Regimetypen:

- *Kein Regime*: Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentlichen Politiken.
- *Einfaches Regime*: Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als einfaches Regime gilt auch die Situation, in der nur eine oder ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.
- *Komplexes Regime*: Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese letzteren) und/oder diese Letzteren werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs oder der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten) institutionellen Akteurarrangements weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.
- *Integriertes Regime*: Solche nach der zentralen Projekthypothese für die Nachhaltigkeit ideale Regime zeichnen sich durch ein ausgeprägtes Ausmass der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch ein kohärentes regulatives System, durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Koordination der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetypen lassen sich nach Massgabe ihres variierenden Ausmasses (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren durch Regeln im Policy-Design, im regulativen System und zur wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb.1).

Abbildung 1: IR - Typen

		<i>Kohärenz</i> (Akteurkoordination)	
		tief	hoch
<i>Ausmass</i> ("étendue", "extent") der einbezogenen Güter und Dienstleistungen	klein	Kein Regime	Einfaches Regime
	gross	Komplexes Regime	Integriertes Regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermassen verwendete Dimension des *Ausmasses* der Regime ("Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen") hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der *Kohärenz* der Regime mussten demgegenüber die *Akteure stärker gewichtet* werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothesen in sich stimmig ist. Kohärenz verlangt ausserdem, dass die darin identifizierten Zielgruppen mit den im regulativen System ausgewiesenen

nutzungs- bzw. Verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) übereinstimmen oder im Falle ihrer Nichtidentität durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihres Ausmasses deutlich unterscheiden .

"Keine Regime" und "komplexe Regime" unterscheiden sich ebenfalls bezüglich des Ausmasses der einbezogenen Güter und Dienstleistungen. Sie gleichen sich indessen bezüglich ihrer mangelnden Kohärenz. Dadurch unterscheiden sie sich beide von integrierten Regimen. Denn bei ihnen stellen weder die eigentumsrechtliche Grundordnung (in der heutigen Schweiz vornehmlich das Zivilrecht; im Mittelalter: das System der *plura dominia*), noch die Policy-Designs (etwa auf der Ebene der (zielgruppenspezifischen) Interventionsinstrumente oder ihrer administrativen Arrangements) hinlängliche Mechanismen für eine zwingende Koordination unter den Akteuren sicher. Die Konsequenz daraus sind abgeschottete Akteurarenen und sich widersprechende Aktionspläne bzw. Politikoutputs (etwa der Wassernutzungs- und der Wasserschutzpolitik).

Das auf den vorgetragenen Fallstudien basierende zweite Buch (Knoepfel et al. 2003) enthält eine konzeptionelle Weiterentwicklung dieses hier vorgetragenen IR-Ansatzes, auf die hier verwiesen sei. Danach unterscheiden wir innerhalb der vier Regimekategorien im Sinne der Veränderungsdynamik der Regime stabile und instabile Regime. Diese Unterscheidung geht darauf zurück, dass die (interne oder – vor allem – externe) Kohärenz durch entsprechende substantielle (inhaltliche Umschreibung der Nutzungsrechte oder der Politikziele) und/oder institutionelle (Koordinationspflichten etc.) Regelungen abgesichert ist oder nicht. Instabile Regime lassen den Akteuren grosse Spielräume und sind daher veränderungsanfälliger als stabile. Daraus resultiert folgende (in den meisten Fallstudien angewandte) Typologie:

Tabelle 1 Verfeinerte Qualifizierung der Regimetypen

	1.1.1 Niedrige Kohärenz				1.1.2 Hohe Kohärenz			
1.2	Niedrige interne Kohärenz im RS (selten in CH)	Niedrige interne Kohärenz im PD (häufig in CH)	<i>Niedrige externe Kohärenz des IR</i> → = stabile externe Inkohärenz	Hohe externe Kohärenz trotz niedriger interner Kohärenz im PD* = instabile externe Kohärenz	Hohe interne Kohärenz im RS	Hohe interne Kohärenz im PD	Hohe externe Kohärenz des IR → = stabile externe Kohärenz	Niedrige externe Kohärenz trotz hoher Kohärenz im PD und im RS = instabile externe Inkohärenz
1.3 Kleines relatives Ausmass Vor und nach dem Change bestehen bedeutsame Regulierungslücken (Zahl der explizit regulierten Güter und Dienstleistungen ist kleiner als jene der (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen)			Stabiles no – regime	Instabiles no-Regime			Stabiles einfaches Regime	Instabiles einfaches Regime
1.4 Grosses relatives Ausmass Alle relevanten (potentiell) rivalisierenden Güter und Dienstleistungen einer (regionalen) Ressource werden durch explizite Regulierungen (regulatives System und/oder öffentliche Politiken) abgedeckt (relative Ausdehnung = 1)			Stabiles komplexes Regime	Instabiles komplexes Regime			Stabiles integriertes Regime	Instabiles integriertes Regime

* Die Variante eines inkohärenten RS beim Wasser ist denkbar, kommt indessen in den zwei Ressourcen Boden und Wald in der Schweiz kaum vor.

1.4.1

Auswahl der Fallstudien

Die Auswahl der regionalen Ressourcen, die Gegenstand der Fallstudien sind, erfolgte aufgrund von allgemeinen und ressourcenspezifischen Kriterien. Für alle Fallstudien kamen folgende Kriterien zur Anwendung:

- Die Nutzungssituation ist durch starke Nutzungsrivalitäten gekennzeichnet, die sich auch an Konflikten zwischen verschiedenen Ressourcennutzern äussern können.
- Die fokussierten Nutzungsrivalitäten waren Gegenstand der (in den Screenings ausgewiesenen) Revision/Anpassung der nationalen Regimedeterminanten.
- Die Eigentumsverhältnisse variieren (ortzeitlich) bzw. die Ressourcen weisen unterschiedliche Eigentümer (im speziellen öffentliches und privates Eigentum) auf.
- Die Perimeter der Ressourcensysteme sind bezüglich Grösse und Komplexität vergleichbar.
- Die forschungsökonomische Machbarkeit der Fallstudie inkl. Zugang zur Dokumentation wie auch die Möglichkeit, die Auswirkungen der Regimeveränderungen über einen längeren Zeitraum zu beobachten, sind gegeben

Ressourcenspezifisch und damit stärker situativ mussten folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Es handelt sich um für die Ressource repräsentative Nutzungskonflikte.
- Es werden die Auswirkungen der Veränderungen der nationalen Komponenten der Ressourcenregime untersucht, die für die regimespezifischen Veränderungen charakteristisch sind.

Aufgrund dieser Kriterien wurden folgende Fallstudien ausgewählt (Abbildung 2).

Abbildung 2: Ausgewählte Fallstudien über lokale institutionellen Regime für die Ressourcen Boden, Wasser und Wald

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugs gebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungs periode
<i>Ressource Boden</i>			
1. Bielersee (BE)	Seeufer	1. Schifflandeplätze 2. Zweit(Ferien)wohnungen 3. Infrastrukturnutzung (SBB, NS5) 4. Seeufer-Wanderweg	1930 (65) - 1985
2. Rückzonung Hueb (BE)	Periurbane Landschaft	1. Wohnnutzung und Fruchtfolgeflächen	1960 - 1990
3. Agglomeration Lausanne (VD)	Agglomerati on und ihr Hinterland	1. Wohnnutzung versus Grünflächen 2. Wohnnutzung versus Rebflächen 3. Wohnnutzung versus landwirtschaftliche Nutzung	1960 - 1985
<i>Ressource Wasser</i>			
4. Val de Bagnes (VS)	300 km ²	1. Elektrizitätsnutzung und Restwassermengen 2. Trinkwassernutzung 3. Abfallsenke (ARA's)	1975 - 2001
5. Unterlauf Thur (ZH)	120 km ²	1. Hochwasser- und Auenschutz 2. Restwassermengen und Entwässerung 3. Elektrizitätsproduktion	1975-2001
6. Seetal (Baldegger- und Hallwilersee) (AG, LU)	138 km ²	1. Senke für Haushalte, Industrie und Gewerbe 2. Senke für die Landwirtschaft 3. Seeuferschutz	1975-2001
7. Valle Maggia (TI)	600 km ²	1. Elektrizitätsgewinnung und Restwassermengen 2. Industrienutzung (Kies, Gneiss) versus Auenschutz 3. Hochwasser- und Auenschutz	1975-2001

Gebietsbezeichnung (inkl. Kanton)	Fläche / Einzugs gebiet	Untersuchte Güter und Dienstleistungen	Untersuchungs periode
<i>Ressource Wald</i>			
Melioration Wildberg (ZH)	1200 ha	1. Ausbau von Erschliessungstrassen (Holznutzung, Erholung, Biodiversität) 2. Abstand von Feldstrassen zum Wald (Landwirtschaft, Biodiversität)	1985-2002
Pfynwald (VS)	1600 ha	1. Verkehrsinfrastruktur und Naturschutz 2. Verkehrsinfrastruktur und Erholung und Tourismus 3. Erholung und Tourismus und Naturschutz	1980-2002
Gurtenwald (BE)	200 ha	1. Holznutzung versus Naturschutz 2. Naturschutz versus Erholung	1985-2002

Zum Forschungsvorgehen

Das Forschungsprotokoll, das für die Durchführung jeder Fallstudie zur Anwendung kam, umfasst Vorgaben zu den Forschungsschritten und zu untersuchenden Dimensionen, zu den dabei zu berücksichtigenden Prinzipien wie auch zum Inhaltsverzeichnis der Fallstudien.

Prinzipiellen Charakter für die Forschungsstrategie hatten folgende Überlegungen:

- *Güter- und dienstleistungsorientierter Ansatz*: Für die gewählten Ressourcen sollten im lokalen/regionalen Raum die genutzten Güter und Dienstleistungen sowie die Nutzergruppen identifiziert und analysiert werden.
- *Diachrone Betrachtung*: Zur Überprüfung der Wirkungen von Änderungen der nationalen Regimedeterminanten wurden mindestens zwei Zeitpunkte miteinander verglichen. Der diachrone Vergleich erfordert Aussagen zum Regimetyp, zu den Rivalitäten, zur tatsächlichen Nutzung und zur Bewertung der Nutzung für den Erhalt der Ressource *vor und nach dem in den Screenings identifizierten (letzten) Regimechange*. Gefragt wurde demzufolge nach den institutionellen Anreizen für die identifizierten Akteurguppen, die zu den unterschiedlichen Zeitpunkten deren Verhalten bestimmt haben.
- *Bottom-up-Approach*: Ausgangspunkt der Erhebungen sind nicht rechtliche Vorgaben, sondern die tatsächlich im Ressourcenperimeter beobachteten Nutzungen. Die Gegenüberstellung mit den nationalen Änderungen erlaubt Aussagen darüber, inwieweit die neu festgesetzten institutionellen Anreize überhaupt in den lokalen Raum „übersetzt“ worden sind.
- *Prozessanalyse*: Um mögliche Veränderungen über die Zeit verstehen zu können, wurden soweit möglich Prozessanalysen vorgenommen.

Zur Figur der "Subcases"

Die interessierenden Nutzungsrivalitäten und die darauf bezogenen Entscheidungsprozesse beziehen sich kaum je auf den gesamten Perimeter der Ressource. Sie betreffen vielmehr spezifische Teilräume.

In diesen Räumen finden die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse ihren Ausgangspunkt. Auch wenn als gemeinsames Referenzsystem der Akteure nicht nur dieser Teilraum, sondern der

gesamte regionale Ressourcenperimeter präsent bleibt und sich unter den Akteuren deshalb auch Vertreter überörtlicher Gruppen aus der Nachbarschaft befinden, ist der sozio-geographisch determinierte regionale Perimeter aus politikwissenschaftlicher Sicht ein analytisches Konstrukt. In keinem der untersuchten schweizerischen Ressourcenperimeter gibt es so etwas wie (regionale) öffentlich-rechtliche Ressourcenkörperschaften, in denen gleichzeitig Stock, Erntemengen und sämtliche entnommenen Güter und Dienstleistungen koordiniert reguliert und auftretende Rivalitäten politisch entschieden würden.

Aus diesem Grunde haben wir uns in Abstimmung mit dem internationalen Projekt *Euawareness*⁷ dazu entschieden, die empirischen Studien auf sog. *Subcases* zu konzentrieren. *Subcases* sind geographisch definierte Orte, an denen einzelne Güter oder Dienstleistungen der in den Fallstudien fokussierten regionalen Ressourcen in besonderer Weise genutzt werden (Über- oder Unternutzung) und dadurch die Nutzung anderer, rivalisierender Güter und Dienstleistungen derselben Ressource ernsthaft bedrohen. Solche Nutzungssituationen gefährden daher die Erneuerbarkeit der gesamten regionalen Ressource (sofern anderswo die bisherigen Nutzungen der betroffenen Güter und Dienstleistungen beibehalten werden). Solche *Subcases* beziehen sich damit auf Orte, an denen bestimmte, auch anderswo im Perimeter genutzte Güter und Dienstleistungen besonders intensiv oder extensiv genutzt werden, sofern dadurch die Nutzung anderer (vielfach ökologischer) Dienstleistungen in der bisherigen oder in einer politisch gewollt zu verändernder Weise in Frage gestellt wird.

Ein *Subcase* stellt damit immer einen Entscheidungsprozess dar, der sich auf zwei prinzipiell unterschiedliche geographische Ort bezieht, nämlich auf den Ort der besonders problematischen Nutzung eines Gutes und den oder die Orte der dadurch ausgelösten Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf dieselbe Ressource. Dementsprechend sind in den analysierten Entscheidungsprozessen der *Subcases* immer mindestens zwei bestimmte Güter und Dienstleistungen in Anspruch nehmende lokale Akteurguppen präsent. In den meisten untersuchten Fällen treten in diesen Prozessen aber auch regionale Akteure auf, die zwischen diesen beiden Interessengruppen zu vermitteln suchen und auf diese Weise die Interessen eines konfliktfreien Weiterbestands der bisherigen Nutzung der betroffenen Güter und Dienstleistungen ausserhalb der besonders betroffenen Orte vertreten.

Mit der forschungsstrategischen Fokalisierung auf solche *Subcases* geht die Annahme einher, dass sich die Entwicklungsdynamik des institutionellen Ressourcenregimes, die wir mittels der Dimension Ausmass und Kohärenz messen, in der Fähigkeit dieser an verschiedenen Rivalitätsfronten operierenden Akteure ausdrückt, die Rechte der konkurrierenden Nutzerinnen und Nutzer verbindlich aufeinander abzustimmen. Dies geschieht über den Einsatz neuer oder bestehender öffentlicher Politiken (des Bundes oder der Kantone) und damit einhergehender oder davon mehr oder weniger unabhängiger Umverteilungen der Nutzungsrechte innerhalb oder zwischen den Güter- und Dienstleistungskategorien. Dadurch soll die Erneuerbarkeit der regionalen Ressource erhalten bleiben. Die physischen Prozesse der Selbsterneuerung dieser Ressource müssen dabei nicht an den gleichen Orten stattfinden, wie die Nutzung ihrer Güter und Dienstleistungen.

Zu den Nachhaltigkeitsindikatoren

Bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung war uns bewusst, dass auch bezüglich den verwendeten *Nachhaltigkeitsindikatoren* Vorsicht geboten sein würde. Es kann nicht Aufgabe eines sozialwissenschaftlichen Forschungsvorhabens sein, im Feld selbst Daten zu einschlägigen Nachhaltigkeitsindikatoren zu erheben. Wir haben uns deshalb bei der Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkungen der untersuchten regionalen Regimeveränderungen mit der Dokumentation verfügbarer Daten begnügt. Die Indikatoren selbst stammen aus den mittlerweile recht detaillierten Indikatorenlisten, die heute in Politik, Verwaltung oder Wissenschaft zur Anwendung gelangen. Für jede Ressource wurden daraus je drei Indikatoren zur ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit ausgewählt, für die wir im Feld Daten für die Situation vor und nach dem Regimechange fanden.

⁷

Cf. Bressers, Kuks 2002.

Vorsichtshalber haben wir in den Fallstudien auf evaluative Gesamtstatements verzichtet. Es gibt heute und vermutlich auch in naher Zukunft keine verlässlichen Methoden, die es erlauben, Befunde zu diesen drei Indikatorenfamilien gegeneinander abzugleichen. Dasselbe gilt vermutlich bereits innerhalb einer jeden dieser Indikatorengruppen. Deshalb haben wir uns damit begnügt, feststellbare Veränderungen entlang dieser Indikatoren zu dokumentieren und auf dieser Grundlage annäherungsweise Aussagen zu Trends, nicht aber zum (absoluten) Stand der nachhaltigen Nutzung der verschiedenen Ressourcen zu formulieren.

Gemeinsame Struktur der Fallstudien

Die zehn Fallstudien weisen dieselbe Grundstruktur auf, die das Forschungsteam zu Beginn der Redaktionsarbeiten im Interesse einer vergleichenden Lesbarkeit festgelegt hat. Diese präsentiert sich folgendermassen:

1. *Einleitung*: Begründung der Fallstudienauswahl, Begründung und Umschreibung des gewählten Perimeters.
2. *Der Perimeter und die Subcases*: Geographische, morphologische und soziopolitische Beschreibung des Perimeters; tabellarische Auflistung der betroffenen Güter und Dienstleistungen der Ressource; Auswahl der analysierten Nutzungsrivalitäten (Subcases).
3. *Nachhaltigkeitskriterien*: Präsentation der verwendeten (quantitativen und teilweise auch qualitativen) Messgrössen für die Auswirkungen des Regimewandels.
4. *Allgemeine Chronologie*: Ereignisse und Entscheidungsprozesse auf der Ebene des Gesamtperimeters und der Subcases.
5. *Situation vor dem analysierten Regimechange*: Situation des Regimes; eigentumsrechtliche Grundordnung und wirksame öffentliche Schutz- und Nutzungspolitiken und daraus resultierende Nutzungssituationen; Situation auf der Ebene der zwei bis vier Subcases sowie Evaluation der Kohärenz und des Ausmasses des vorbestandenen Regimes.
6. *Vergleich der Situation vor und nach dem Regimechange*: Darstellung der Beobachtungen zu den sich verändernden Regimedimensionen (eigentumsrechtliche Grundordnung und Policy-Design); Entwicklung der Ressourcennutzungen während und nach der Regimeveränderung (auf der Ebene der Gesamtressource sowie innerhalb der Subcases); Veränderungen der Kohärenz und des Ausmasses; Nebenfolgen des Regimechanges (Auftreten allfälliger neuer Rivalitäten).
7. *Erklärungsfaktoren für den Regimechange*: Veränderungsdynamiken.
8. *Auswirkungen des Regimechange*: Veränderungen der Nutzungspraktiken und der Nachhaltigkeitsindikatoren.
9. *Schlussfolgerungen*: Notwendige Modifikationen des konzeptionellen Ansatzes?

18. Oktober 2002

Peter Knoepfel, Ingrid Kissling-Näf, Frédéric Varone

Bibliographie

Bressers, H., Kuks, St. (Hrsg.) 2002. *Integrated Governance and Water Basin Management. Conditions for Regime Change towards Sustainability*. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers (forthcoming).

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2001 (Buch 1). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich – Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 17).

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (éds), avec la collaboration de Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens., A. 2003. *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol.19).

**Die Auswirkungen eines
institutionellen Regimewandels der
Ressource Boden
– am Beispiel der Rückzonung auf der
Hueb
(Berner Seeland) 1969 - 1990**

Anita Wenger
unter Mitarbeit von Thomas Gedeon

Zusammenfassung

In dieser Fallstudie wird am Beispiel des Perimeters Hueb in der südwestlichen Peripherie der Agglomeration Biel der letzte institutionelle Regimewandel der Ressource Boden, nämlich die Einführung der Raumplanungsgesetzgebung zwischen den 1970er und den 1990er Jahren, und seine Auswirkungen auf die Bodennutzung untersucht. Sie zeigt die Geschichte der Planung mittels verschiedener Ansätze historischer, bodenrechtlicher, juristischer und institutioneller Art sowie einer Analyse der öffentlichen Politiken auf. Die Bauabsicht reichte von einer Neustadt mit 3'000 Einwohnern über ein Wohnquartier mittlerer Grösse bis zu einer Rückzonung in Landwirtschaftsgebiet 30 Jahre später.

Die Analyse ergibt, dass drei Hauptfaktoren diesen Rückzonungsprozess massgeblich beeinflusst haben:

- Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) vom März 1972, welcher den Umfang der künftig von Auszonung betroffenen Fläche definiert und die Neuorientierung der Bauprojekte beeinflusst.
- Die konjunkturbedingten Faktoren wie die Erdölkrise (1973-74), die wirtschaftliche Rezession, die damit verbundene Krise im Bausektor und der Rückgang des Bevölkerungswachstums in den 1970er Jahren.
- Der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes, welcher als Instrument benutzt wurde, um die überdimensionierte Bauzone im periurbanen Raum zu reduzieren und somit die Rückzonung im Landwirtschaftsgebiet gemäss den durch das BMR definierten Perimeter zu ermöglichen.

Résumé

Cette étude de cas analyse la dynamique et les effets sur le terrain du dernier changement de régime institutionnel du sol en date - soit la mise en place du *régime de l'aménagement du territoire* entre le début des années 1970 et le début des années 1990 - dans le périmètre de la « colline du Hueb » dans la périphérie sud-ouest de l'agglomération biennoise.

Combinant les approches historique, foncière, juridique, institutionnelle, ainsi que l'analyse des politiques publiques, l'étude reconstitue l'histoire de l'aménagement de ce périmètre dont les affectations envisagées ont passé d'une « ville nouvelle » de 3'000 habitants, à un quartier d'habitations mitoyennes, pour finalement déboucher - 30 ans plus tard - sur un reclassement en zone agricole.

Dans son analyse de ce processus de reclassement (*Rückzonung*), l'étude met en exergue le rôle prépondérant de trois phénomènes expliquant cette dynamique :

- le rôle joué par l'arrêté fédéral urgent instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) de mars 1972 dans la réorientation des projets d'affectation et la délimitation des futurs périmètres concernés par ce processus de déclassement ;
- l'impact des phénomènes conjoncturels tels que la crise pétrolière de 1973-74, la récession économique et la crise dans le secteur du bâtiment qui s'ensuit, ou encore l'« aplatissement » de la courbe démographique durant les années 1970 ;
- l'instrumentalisation, à des fins de réduction de la partie surdimensionnée de la zone à bâtir en milieu périurbain, du plan sectoriel de la Confédération en matière de terres d'assolement, plan qui vient concrétiser le reclassement en zone agricole du périmètre défini initialement par l'AFU.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung in die Fallstudie Hueb	1
1.1	Begründung der Auswahl des Phänomens „Rückzonung“ und des Perimeters „Hueb“	3
1.2	Zum Untersuchungsvorgang	4
2	Beschreibung des Perimeters Hueb	4
2.1	Hintergrundinformationen zum Untersuchungsraum	4
2.2	Überblick über die Bodennutzung in Form von Gütern und Dienstleistungen	7
2.3	Zur Unterscheidung von Sub-Cases	8
3	Auswahl von Indikatoren zur Bewertung der Nachhaltigkeit der Bodennutzung	9
3.1	Ökologische Kriterien	9
3.2	Wirtschaftliche Kriterien	10
3.3	Gesellschaftliche Kriterien	10
4	Chronologischer Überblick über den Rückzonnungsprozess Hueb	11
4.1	Phase 1: Vor dem BMR von 1972	11
4.2	Phase 2: Die Auswirkungen des BMR von 1972	11
4.3	Phase 3: Die Auswirkungen des RPG 1979 und der Motion zum Schutz des Kulturlandes von 1985	13
5	Beschreibung der Situation vor dem dringlichen Bundesbeschluss von 1972	15
5.1	Die Bodennutzung vor 1972	15
5.2	Der Zustand des institutionellen Regimes vor 1972	18
5.2.1	Nationale Ebene	18
5.2.2	Kantonale Ebene	19
5.2.3	Lokale Ebene	20
5.3	Eigentumsverteilungsstruktur vor 1972	20
5.4	Der ökologische Bodenzustand vor 1972	21
5.5	Die beteiligten Akteure vor 1972	21
5.6	Bewertung des Ausmasses und der Kohärenz vor 1972	22
5.6.1	Ausmass	22
5.6.2	Kohärenz	23
6	Vergleich der Situationen vor und nach dem dringlichen Bundesbeschluss von 1972 und Analyse der Veränderungen	25
6.1	Veränderungen der Bodennutzung nach 1972	25
6.2	Veränderungen des institutionellen Regimes zwischen 1972 und 1980	27
6.2.1	Nationale Ebene	27
6.2.2	Kantonale Ebene	29
6.2.3	Lokale Ebene	31
6.3	Veränderungen der Eigentumsverteilungsstruktur nach 1972	32
6.4	Veränderungen des ökologischen Bodenzustandes nach 1972	32
6.5	Die beteiligten Akteure nach dem BMR von 1972	33
7	Vergleich der Situationen vor und nach dem Rückzonnungsprozess und Analyse der Veränderungen	36
7.1	Veränderungen der Bodennutzung nach der Motion Wyss von 1985 und nach der Rückzonung	36
7.2	Veränderungen des Regimes nach 1980	38
7.2.1	Nationale Ebene	38
7.2.2	Kantonale Ebene	39
7.2.3	Lokale Ebene	41
7.3	Veränderungen der Eigentumsstruktur nach der Rückzonung	41
7.4	Veränderungen des ökologischen Bodenzustandes nach der Rückzonung	41
7.5	Die beteiligten Akteure nach der Implementierung des RPG um 1980 bzw. nach dem Erlass der Planungszonen FFF um 1986	42

8 Analyse von Veränderungen während des gesamten Regimewandels	44
8.1 Veränderungen des Ausmasses und der Kohärenz	44
8.1.1 Ausmass.....	44
8.1.2 Kohärenz.....	45
8.2 Veränderungen der Rivalitätssituation	46
8.3 Übersicht über die Veränderungen	47
9 Analyse der Ursachen der Rückzonung und deren Auswirkungen auf Nutzung und Zustand des Bodens.....	47
9.1 Auswirkungen der nationalen Komponenten auf die Rückzonung	47
9.2 Auswirkungen der Akteure und der institutionellen Ebenen auf die Rückzonung.....	48
9.3 Bewertung der Rückzonung aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht	48
9.4 Bewertung der Auswirkungen auf den ökologischen Bodenzustand	50
10 Schlussfolgerungen	50
Literatur und Quellen.....	52
Anhang.....	56

Abkürzungen

aBV	Alte Bundesverfassung
BauG	Baugesetz des Kantons Bern
BauRg	Baureglement (hier der Gemeinde Bellmund)
BMR	Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung
EEG	Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes
FFF	Fruchtfolgefläche
GKP	Generelles Kanalisationsprojekt
GSchG	Gewässerschutzgesetz des Bundes
RPG	Raumplanungsgesetz des Bundes
RPV	Regionalplanungsverband Biel-Seeland
SBV	Sonderbauvorschriften
ZPP	Zone mit Planungspflicht

1 Einführung in die Fallstudie Hueb

In dieser Fallstudie wird das institutionelle Regime der Ressource Boden in der Schweiz und ihre empirischen Auswirkungen auf die Bodennutzung analysiert. Sie bildet eine von drei Fallstudien⁸ über die empirischen Auswirkungen des Wandels des Bodenregimes zwischen 1969 und 1980. Um die Beziehung zwischen institutionellem Regime, Bodennutzung und Bodenzustand verstehen zu können, fokussiert die Forschung auf bestimmte Perioden dieser Beziehung, nämlich auf die Momente vor und nach dem Regimewandel. So ist es das Ziel dieser Studie, die Auswirkungen des letzten Regimewandels zwischen 1969 und 1980 wie er im historischen Screening (NAHRATH 2000, 2001) identifiziert und beschrieben worden ist, im Feld zu analysieren, also die Auswirkungen der Einführung der Raumplanungspolitik des Bundes (dringlicher Bundesbeschluss von 1972⁹ und Raumplanungsgesetz ab 1980¹⁰) zu beobachten. Wir gehen vor allem auf zwei Aspekte von potentiellen Veränderungen oder Nicht-Veränderungen ein: (1) Veränderungen oder Nicht-Veränderungen in der Verhaltensweise der Ressourcennutzer und (2) Auswirkungen dieser möglichen Nutzungsveränderungen oder –beständigkeiten auf den Zustand der Ressource. Diese Auswirkungen werden durch Nachhaltigkeitsindikatoren der drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gemessen und bewertet.

Im Fall des Bodens resultieren die Kriterien für die Auswahl der Perimeter der drei Fallstudien aus der Kombination der beiden zentralen Forschungskonzepte, nämlich desjenigen der natürlichen Ressource und desjenigen des institutionellen Regimes (KNOEPFEL et al. 2001).

Bezüglich des Konzeptes der natürlichen Ressource können vier Kriterien abgeleitet werden:

- Minimale naturräumliche Homogenität der Ressource innerhalb des Perimeters: Es können verschiedene qualitative und topographische Formen unterschieden werden, welche die Ressource innerhalb des nationalen Territoriums annimmt (z.B. Gelände des Mittellandes und der Bergregionen, fruchtbare und unfruchtbare Böden, urbane und ländliche Gebiete usw.). Bei der Abgrenzung eines Perimeters soll eine minimale naturräumliche Homogenität der Ressource vorhanden sein, weil unterschiedliche topographische Ressourcentypen sehr oft von unterschiedlichen Nutzungsproblemen und unterschiedlicher Reproduktion der Ressource geprägt sind.
- Repräsentativität des Perimeters– oder im Gegenteil Besonderheit – in Sachen topographischer Ressourcentypen. Ideal wäre es, möglichst verschiedene Ressourcentypen zu berücksichtigen, die gleichzeitig repräsentativ sind für die am dichtesten genutzten Flächen im nationalen Territorium.
- Existenz von Rivalitäten zwischen den Ressourcennutzungen, welche zu mehr oder weniger offenen Konflikten führen: Es geht darum, sowohl die Rivalitäten um ein einziges Gut oder eine Dienstleistung, als auch diejenigen zwischen verschiedenen Gütern und Dienstleistungen der gleichen Ressource ausfindig zu machen. Auch wenn die Existenz eines offenen Konfliktes besonders wesentlich erscheint für die Bewertung der Auswirkungen des Regimewandels, so sollen doch auch die Rivalitäten ohne spektakulärer Konflikte nicht ausgeschlossen werden, da auch diese zur Bewertung der Regulierungskapazität beitragen können.
- Diese Wahl ist bezüglich der wichtigsten Rivalitäten dieser Periode repräsentativ, nämlich der Bodenspekulation auf landwirtschaftlichen Böden und der Zersiedelung in periurbanen Regionen ab den 70er-Jahren.

Auch bezüglich des Konzeptes des institutionellen Regimes können drei Kriterien abgeleitet werden:

- Relevanz des Perimeters bezüglich der wesentlichen Veränderungsgegenstände innerhalb der nationalen Regimekomponenten: Die ausgewählten Perimeter sollen Ressourceeinheiten beinhalten, welche direkt von Veränderungen innerhalb nationaler Regimekomponenten anvisiert oder beeinflusst werden.

⁸ Bei den andern Fallstudien geht es um die Uferbereiche des Bielersees als ländliche und periurbane Zonen, die als Folge der Nutzungsheterogenität einem Druck ausgesetzt sind und um die Auswirkungen des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen in der Raumplanung von 1972 auf die Bodennutzung in der Agglomeration Lausanne.

⁹ Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.3.1972 (BMR)

¹⁰ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG)

- Heterogenität der Eigentumsstruktur: Der Perimeter soll möglichst unterschiedliche Eigentumsverhältnisse beinhalten (privates, öffentliches, halböffentliches Grundeigentum) um die Rolle der verschiedenen Eigentübertypen (auch Verfügungsberechtigte) bezüglich Verwaltung der Ressource analysieren zu können.
- Miteinbezug der Art und Weise wie sich die Hauptakteure die unterschiedlichen Rivalitäten im Perimeter vorstellen: Auch wenn die Perimeterabgrenzung primär durch theoretische und sachliche (physische Merkmale der Ressource und konkrete Nutzungen derselben) Kriterien geschieht, kann sie durch subjektive Raumwahrnehmungen der Hauptakteure konkretisiert werden.

Die Perimeterdefinition schliesst eine minimale Kohärenz zwischen den natürlichen Merkmalen und den Reproduktionsbedingungen einer Ressource einerseits und den Logiken der soziopolitischen Abgrenzungskategorien und der Raumorganisation und Raumnutzung andererseits mit ein.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wurden drei Perimeter der Ressource Boden als Fallstudien ausgewählt:

- Die Uferbereiche des Bielersees als ländliche und periurbane Zonen, die als Folge der Nutzungsheterogenität einem Druck ausgesetzt sind.
- Die Quartiersplanung in der urbanen und periurbanen Zone der Stadt Lausanne
- Der Rückzonungsprozess auf der Hueb (Rückstufung von überdimensionierten Bauzonen in Landwirtschaftszonen in einem Gebiet der drei Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port an der Peripherie der Agglomeration Biel)

Die Wahl der drei Perimeter lässt sich folgendermassen begründen:

- Diese Wahl erlaubt es, eine beträchtliche Anzahl Streitobjekte und Konfliktgebiete zu analysieren. Die Periode zwischen den 60er-Jahren und 1980 war von einem starken Anstieg des Bodenkonsums zu Bauzwecken als Folge der Beschleunigung der Verstädterung, der „débordement“ der Städte auf den ländlichen Raum oder des Beginnes der „mouvement d'exurbanisation“ geprägt (NAHRATH 2000:19-26). So beleuchtet jede dieser Fallstudien auf ihre Art diese allgemeine Problematik der Rivalitäten die aus der urbanen Nutzung des ländlichen Raumes resultieren. Diese Wahl illustriert die historische Erkenntnis, dass sich die Rivalitäten und Nutzungskonflikte einerseits an den Begegnungsorten zwischen städtischem und ländlichem Raum, d.h. in den periurbanen Zonen, konzentrieren und andererseits in den Randzonen. Die Seeufer bilden sowohl eine Grenze zwischen dem Boden und dem Wasser, als auch zwischen den verschiedenen Seegemeinden. Die Quartiersplanungen der 70er-Jahre befinden sich meistens an der Peripherie der Stadtzentren, also am Rand der Stadt, was man zu dieser Zeit „übriges Gemeindegebiet“ nannte. Schliesslich hat sich das Phänomen der Rückzonung von Bauzonen, als Resultat von überdimensionierter Einzonung, ein Jahrzehnt später in den gleichen Gebieten abgespielt.
- Es werden drei topographische Typen der Ressource repräsentiert, nämlich (1) die Seeuferbereiche, (2) der periurbane und (3) der ländliche Raum. Die Repräsentativität dieser drei Typen ist weniger aus einer streng topographischen oder räumlichen Sicht zu betrachten sondern aus der Sicht der Nutzungskonflikte die sich dahinter verbergen. Während sich an den Seeufern eine beträchtliche Anzahl verschiedener Rivalitäten zwischen Baugebiet (Wohnen, Dienstleistungsinfrastruktur, v.a. Transport), Naherholungs- und touristischer Nutzung (v.a. Schifffahrt), Natur- und Landschaftsschutz usw. konzentrieren, so stellen die periurbanen und ländlichen Räume eher Rivalitäten zwischen Baugebiet (Wohnen, Industrie und Gewerbe), Landwirtschaftsfläche und Erholungsraum für die städtische Bevölkerung dar.
- Als Orte der Konzentration von für die Periode 1960 bis 1980 charakteristischen Rivalitäten und Konflikten bilden die Perimeter dieser drei Fallstudien Bereiche von Ressourcen, die von Regimeveränderungen auf nationaler Ebene besonders anvisiert werden. Sowohl die Bezeichnung von Schutzzonen durch den BMR von 1972 als auch die langfristige Bodennutzungsplanung durch die kantonalen Richt- und kommunalen Nutzungspläne, welche mit dem RPG obligatorisch geworden sind, konzentrieren sich insbesondere auf diese drei Raumtypen. Der BMR wie auch das erste RPG-Projekt zu Beginn der 70er-Jahre zielten gewissermassen darauf ab, diese überdimensionierten Bauzonen in den bereits existierenden Zonenplänen, welche sich häufig in den periurbanen Zonen bzw. in kleineren Lokalisationen am Rande der Dorfzentren befanden, zu bekämpfen. Der BMR wie auch das RPG bezweckten beide, das ganze Gemeindegebiet in die Orts- und Regionalplanung zu integrieren, d.h. auch

die Zonen, welche bis jetzt ohne spezifische Zweckbestimmung und Planung waren wie die Landwirtschaftszone und das was man damals das übrige Gemeindegebiet nannte.

Wenn die Logik der Rivalitäten und der Nutzungskonflikte in die Perimeterdefinition integriert wird, ist es nicht erstaunlich festzustellen, dass der definierte Perimeter häufig recht gut mit dessen Wahrnehmung durch die betroffenen Akteure übereinstimmt. Dies zeigt sich gleichermaßen im Fall der Seeufer als auch im Fall der Bodennutzung in der Agglomeration Lausanne und bei den Phänomenen der Rückzonung.

1.1 Begründung der Auswahl des Phänomens „Rückzonung“ und des Perimeters „Hueb“

Den Begriff der Rückzonung definieren wir Verweis von Land aus der Bauzone in eine Nichtbauzone zur Redimensionierung des potentiellen Baulandes. Es wird unterschieden zwischen Auszonung und Nichteinzonung. Nach geltendem Bundesrecht betrifft eine Auszonung ein Grundstück, das von einer rechtmässig erlassenen Bauzone einer Nichtbauzone zugeteilt wird. Von einer Nichteinzonung spricht man hingegen dann, wenn Parzellen umgezont werden, die nach einem nicht gesetzeskonformen Zonenplan als Baugebiete ausgeschieden worden sind. (AEMISEGGER et al. 1999) Da diese Unterscheidung für die vorliegende Studie jedoch nicht wesentlich ist (es handelt sich meist um Nichteinzonungen), verwenden wir jeweils den Begriff der Rückzonung.

Das Phänomen der Rückzonung bietet sich zur Bearbeitung der Fragestellung des Projektes aus zwei Gründen an:

- Die Rückzonung ist ein Instrument der Raumplanungsgesetzgebung (genauer der Nutzungsplanung), das zum Zweck einer haushälterischen Bodennutzung in einer ersten Form bereits mit dem BMR von 1972 auf nationaler Ebene zur Verfügung gestellt worden ist, spätestens dann jedoch definitiv mit der Implementierung des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980. Durch diese Zweckbestimmung kommt der Rückzonung aus der Perspektive der nachhaltigen Ressourcennutzung als Versuch eines haushälterischen Umgangs mit der Ressource Boden eine wichtige Bedeutung zu. Zwar dient die Rückzonung, wie auch die andern Instrumente der Raumplanung, nicht der generellen Beschränkung der Bodenversiegelung, sondern lediglich der räumlichen Einschränkung der Bautätigkeit.
- Die Umsetzung des Instruments Rückzonung hat mit der einsetzenden Raumplanungsgesetzgebung auf Bundesebene ihren Anfang genommen und sich über eine Zeit von mehreren Jahren bis Jahrzehnten auf den drei institutionellen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde entwickelt. Anhand dieser Entwicklung kann der Regimewandel auf allen drei Ebenen nachgezeichnet werden.

Die Wahl der Hueb als Untersuchungsgebiet trägt den meisten der unter 0 erwähnten Kriterien Rechnung:

- Es handelt sich um eine periurbane Zone an der Peripherie der Agglomeration Biel.
- Die Klassierung als Bauzone findet Mitte der 60er-Jahre statt. Die überdimensionierte Bauzone ist erklärbar durch die weit überschätzten Bevölkerungswachstumsprognosen für die Schweiz, andererseits durch das Phänomen der Periurbanisierung, d.h. der Abwanderung gewisser Bevölkerungsgruppen von der Kernstadt in die Agglomerationsgemeinden.
- Die Ausführung des BMR hat zur Folge, dass der Perimeter als provisorisches Schutzgebiet ausgeschieden wird.
- Die Verlängerung des BMR bis Ende der 70er-Jahre führt dazu, dass eine Bautätigkeit im Perimeter praktisch unmöglich wird.
- Als das RPG Anfang 80er-Jahre in Kraft tritt und die verschiedenen Pläne (Richtplan, Nutzungsplan, Regionalplanung usw.) erarbeitet werden, stellt sich die Frage, ob es zweckmässig sei, diese Zone in der Bauzone zu belassen. Es herrscht zu dieser Zeit die Philosophie zu vermeiden, dass sich die Bauzonen der verschiedenen Dörfern berühren und so die Siedlungen zusammenwachsen. Vielmehr will man zwischen den Siedlungen der einzelnen Gemeinden Grünflächen erhalten. Die Rückzonung auf der Hueb passt in diese Strategie. Sie wird nicht zuletzt deshalb möglich, weil die Zone noch nicht erschlossen ist und deswegen Entschädigungszahlungen vermieden werden können.
- Nicht zuletzt hat dieses Fallbeispiels auch den Vorteil, dass bereits einige Daten existieren, da der Perimeter in der Nähe desjenigen der bereits früher begonnen Studie über die Uferbereiche des Bielersees liegt. Einige der Akteure sind deshalb bereits bekannt.

1.2 Zum Untersuchungsvorgang

Zuerst ging es darum, eine grobe Chronologie der Ereignisse in den drei betroffenen Gemeinden und auf kantonaler Ebene zu erstellen, damit wir uns einen Überblick über den Fall verschaffen konnten. Zu diesem Zweck kontaktierten wir das Amt für Gemeinden und Raumordnung, Kreis III, Seeland - Berner Jura, das als kantonale Instanz (damals kantonales Raumplanungsamt) mit den Gemeinden verhandelte. Dadurch erhielten wir Einsicht in die verschiedenen Zonenpläne der betroffenen Gemeinden und konnten eine Reihe von Akten besichtigen. Da jedoch das Kreisplanungsamt noch nicht von Beginn weg existierte, war es dem zuständigen Planer nicht möglich, uns die vollständigen Akten zu verschaffen. Eine wertvolle Informationsquelle war auch der ehemalige Kreisplaner, der in der ersten Hälfte der Untersuchungsperiode für den Fall zuständig war, obwohl ihm detaillierte Informationen, bedingt durch den historischen Ansatz des Fallbeispiels, nicht mehr gegenwärtig waren. In den weiteren Schritten galt es, die Lücken unserer erst groben Kenntnisse zu schliessen und insbesondere Informationen über die jeweilige Bodennutzung und über das Akteurverhalten zu ermitteln. Als Quellen verwendeten wir nebst Plan- und Kartenmaterial, Berichten, gesetzlichen Grundlagen und Archivrecherchen auch Gespräche mit Experten und Akteuren, die damals am Geschehen beteiligt waren. Das Regime auf kommunaler Ebene wurde am Beispiel der Gemeinde Bellmund untersucht, da es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre, alle Gemeinden zu berücksichtigen. Auch sonst wurde das Schwergewicht auf Bellmund gelegt, erstens da diese Gemeinde den grössten Landanteil im Perimeter hatte und zweitens da von dieser Gemeinde am meisten Material zur Verfügung stand. Im Laufe der Untersuchung stellte sich heraus, dass auch innerhalb des Perimeters (vgl. Kapitel 2.1) ein Schwerpunkt gesetzt werden muss. Aus den folgenden beiden Gründen stellten wir die Zone Hueb-Birlig der Gemeinden Bellmund und Ipsach (vgl. Abbildung 1) in den Mittelpunkt unserer Untersuchung: Erstens war sie bereits damals im Zentrum des Interesses gestanden, da dort ein konkretes Überbauungsprojekt existiert hatte und in diesem Zusammenhang eine Landumlegungsgenossenschaft gegründet worden war, welche die Planung voran getrieben hatte. Als zweiter Grund kommt hinzu, dass die zuständigen Beamten, Behördemitglieder und Gesprächspartner immer in erster Linie von diesem Gebiet sprachen wenn ich sie nach der Hueb fragte, da es in ihrer Erinnerungen noch am präsentesten war. Die Gesprächspartner entsprechen einer Auswahl an Leuten, auf welche wir im Laufe der Untersuchung durch Akten oder durch Personen aufmerksam gemacht wurden oder die heute in den aufgesuchten Verwaltungen arbeiten. Bei allen Gesprächspartnern und Auskunftspersonen ergab sich die Schwierigkeit, dass sie sich nicht mehr an alles erinnern konnten, da die Ereignisse bereits bis zu mehr als 30 Jahre zurückliegen. Zudem standen ihnen zum Teil die Akten nicht mehr zur Verfügung. Die Leute, welche heute auf den Gemeinde- und Kantonsverwaltungen arbeiten, kannten ihrerseits die Vorgeschichte nicht.

2 Beschreibung des Perimeters Hueb

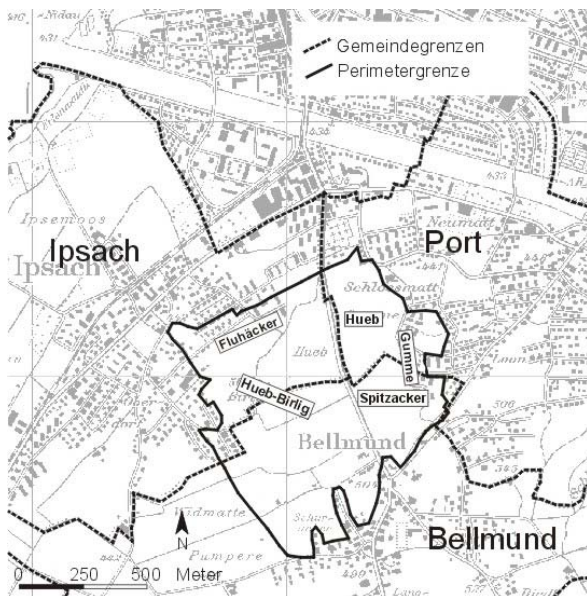
2.1 Hintergrundinformationen zum Untersuchungsraum

Die Hueb liegt im Berner Seeland auf Gebiet der drei Gemeinden Bellmund, Ipsach und Port am unteren Ende des Bielersees südwestlich der Stadt Biel (Peripherie der Agglomeration). Es handelt sich um eine Geländekuppe von gut 500 m.ü.M. und ungefähr 70 m über dem Seespiegel. Von Aussichtspunkten aus lassen sich Jura, See, Nidau und die Stadt Biel erblicken. Politisch gehören die drei Gemeinden zum Amtsbezirk Nidau, regionalplanerisch zur Raumplanungsregion Biel-Seeland.

Für die Untersuchung definieren wir den Perimeter Hueb als die Fläche zwischen den Siedlungsgrenzen der drei Gemeinden. Diese Siedlungsgrenze hat sich während der Untersuchungsperiode verändert, dies hauptsächlich in Ipsach und in Port, wo die Siedlungen im Bereich Hueb angewachsen sind. Für unsere Definition des Perimeters ist die Siedlungsgrenze gemäss Landeskarte von 1968/70, also zur Zeit vor dem Regimewandel massgebend. So misst der Perimeter rund 78 Hektaren. Innerhalb dieses Perimeters unterscheiden wir die effektiven Rückzonungsgebiete Hueb-Birlig (Ipsach und Bellmund), Hueb (Port) und Spitzacker (Bellmund). Weitere wichtige Zonen innerhalb des Perimeters, die aber nicht ausgezont werden, sind der Fluhäcker (Ipsach) und die Gumme (Port und Bellmund). Gewisse Daten und Informationen beziehen sich allerdings auf die Ebene der Gemeinden (Gesamtfläche: 818 Hektaren), da sie nicht allein für die Hueb ermittelbar sind. Dies macht durchaus Sinn, da die Prozesse meist in einem kommunalen Rahmen

zu betrachten sind, also Auswirkungen haben auf das restliche Gemeindegebiet, und ihrerseits auch von diesem beeinflusst werden.

Abbildung 1: Der Perimeter Hueb mit den wichtigen Flurnamen



Quellen: LK 1994

Der Perimeter gehört naturräumlich zum leicht gewellten Moränengebiet des tieferen Mittellandes. Die lehmreichen, etwas schweren Böden sind für eine vielseitige Landwirtschaft geeignet und können deshalb als landwirtschaftliches Kerngebiet betrachtet werden. (KANTON BERN – HISTORISCHE PLANUNGS-GRUNDLAGEN 1973) Die landwirtschaftliche Nutzfläche besteht traditionellerweise vorwiegend aus Ackerland (1996: Ipsach 70.32%, Bellmund 57.77%). (ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000)

Die Hueb wird durch die den Perimeter durchquerende Kantonsstrasse Biel-Aarberg erschlossen, die Randgebiete zum Teil von den Dörfern her. Der Anschluss an den öffentlichen Verkehr ist heute in allen drei Gemeinden gut bis sehr gut. In Ipsach verkehrt die Bahn zwischen Biel und Ins im Halbstundentakt in beiden Richtungen, in der Nacht nur noch im Stundentakt. Etwas schlechter ist die Situation in Bellmund (Postautostrecke Biel-Aarberg), wo das Postauto auch tagsüber zu Randzeiten nur im Stundentakt verkehrt. Port wird durch die Bieler Stadtbusse sogar im 10- bis 20-Minutentakt angefahren. Das Projekt einer Schnellstrasse entlang des rechten Bielerseeufers, das die Hueb zwischen Ipsach und Bellmund dem Hang entlang durchquert hätte, ist beigelegt worden.

Tabelle 1 zeigt die Bevölkerungsentwicklung während der Untersuchungsperiode. Alle Gemeinden weisen ein ständiges Wachstum auf. Während sich die Einwohnerzahl in Bellmund und Port zwischen 1960 und 1990 „nur“ verdoppelt, steigt sie in Ipsach fast auf das Vierfache an. Diese starke Zunahme hängt wohl hauptsächlich mit der attraktiven Verkehrslage Ipsachs zusammen. Am stärksten ist die Zunahme in Ipsach zwischen 1960 und 1980.

Tabelle 1: Die Entwicklung der Bevölkerung zwischen 1960 und 1990 in den Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port anhand der Volkszählungen

Gemeinde	Bevölkerung			
	1960	1970	1980	1990
Ipsach	791	1'480	2'736	3'052
Bellmund	488	665	819	1'061
Port	1'251	2'091	2'560	2'706
Total	2'530	4'236	6'115	6'819

Gemeinde	Relative Bevölkerungsentwicklung			
	1960-70	1970-80	1980-90	1960-90
Ipsach	+87.1%	+84.9%	+11.6%	+285.8%
Bellmund	+36.3%	+23.2%	+29.6%	+117.4%
Port	+67.2%	+22.4%	+5.7%	+116.3%
Total	+64.4%	+44.4%	+11.5%	+169.5%

Quelle: ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000

Tabelle 2 zeigt die Bautätigkeit während der Untersuchungsperiode. In Ipsach ist der grösste Bauboom zwischen 1970 und 1980 zu verzeichnen, als 43.5% der gesamten Bausubstanz von 1990 entsteht. In Bellmund erhöht sich die relative Bautätigkeit in den 80er-Jahren gegenüber den 70er-Jahren noch gering. In Port geht die relative Bautätigkeit bereits wieder etwas zurück.

Tabelle 2: Die Entwicklung des Wohnungsbestandes zwischen 1960 und 1990 in den Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port anhand der Volkszählungen

Gemeinde	Wohnungen			
	1960	1970	1980	1990
Ipsach	219	461	1'044	1'340
Bellmund	124	205	304	413
Port	313	625	952	1'159
Total	656	1'291	2'300	2'912

Gemeinde	Relativer Zuwachs an Wohnungen (1990=100%)			
	Bis 1960	1960-70	1970-80	1980-90
Ipsach	16.3%	18.1%	43.5%	22.0%
Bellmund	30.0%	19.6%	24.0%	26.4%
Port	27.0%	26.9%	28.2%	17.9%
Total	22.5%	21.8%	34.7%	21.0%

Quelle: ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000

Die zum Teil recht unterschiedliche wirtschaftliche Situation der drei Gemeinden wird aus der Tabelle 3 ersichtlich. In Ipsach und Port steht um 1965 der 2. Sektor mit 68.4% oder sogar 77.3% an erster Stelle, in Bellmund hingegen herrscht der 1. Sektor mit 67.2% vor; die Gemeinde ist zu dieser Zeit also noch ein Bauerndorf. Während sich Ipsach bis 1990/91 zu einer Dienstleistungsgemeinde wandelt, bleibt in Port der 2. Sektor noch an erster Stelle. Auch in Bellmund überwiegt 1990/91 der 2. Sektor, aber auch der 3. Sektor steigt an, auf Kosten der Landwirtschaft. Bereits um 1960 werden alle drei Gemeinden zur Agglomeration Biel gezählt.

Tabelle 3: Die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur zwischen 1965 und 1990/91 der Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port anhand der Betriebszählungen

Wirtschafts- sektor	Ipsach			Bellmund			Port		
	1965	1985	1990/91	1965	1985	1990/91	1965	1985	1990/91
1. Sektor ¹¹	16.4%	9.9%	4.9%	67.2%	25.6%	12.8%	11.0%	4.2%	2.7%
2. Sektor	68.4%	40.7%	33.7%	15.6%	52.4%	52.6%	77.3%	57.7%	54.4%
3. Sektor	15.2%	49.4%	61.4%	17.2%	22.0%	34.6%	11.7%	38.1%	42.9%

Quellen: ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000, EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT 1965

Die Sitzverteilung der Parteien im Gemeinderat ist recht wechselhaft (Tabelle 4). Sie kann von Wahl zu Wahl stark ändern. In der Regel haben die Bürgerlichen die Mehrheit. Eine Ausnahme ist Port um 1969, als vier SP-Vertreter drei Bürgerlichen gegenüber stehen.

Tabelle 4: Aufteilung der Gemeinderatssitze auf die Parteien in den Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port

Partei	Ipsach			Bellmund			Port		
	1969	1980 ¹²	1990	1969	1980	1990	1969	1980	1990
SP		2	3	3	2	2	4	3	2
FDP			1	2	4	3	-	3	4
SVP		2	2	2	1	2	-	1	1
OV ¹³		1	1	-	-	-	3	-	-

Quellen: Gemeindeverwaltungen Ipsach, Bellmund und Port

Tabelle 5 zeigt, dass die Gemeinde Ipsach den Raumplanungsvorlagen insgesamt am positivsten gegenüber steht. Die Bodenrechtsartikel werden in Port sogar knapp verworfen.

Tabelle 5: Abstimmungsergebnisse zu verschiedenen Raumplanungsvorlagen in den Gemeinden Ipsach, Bellmund und Port

Abstimmung	Bellmund		Ipsach		Port	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Bodenrechtsartikel 1969 (Bund)	57.5%	42.5%	56.3%	43.7%	48.5%	51.5%
BauG 1970 (Kt. Bern)	62.9%	37.1%	73.2%	26.8%	71.7%	28.3%
RPG 1976 (Bund)	36.0%	64.0%	47.8%	52.2%	47.0%	53.0%

Quellen: Bieler Tagblatt 15.9.1969, 8.6.1970, 14.6.1976

Zusammenfassend stellen wir fest, dass sich Ipsach am stärksten wie eine Agglomerationsgemeinde entwickelt hat. Die Bevölkerung und demzufolge auch die Bausubstanz haben hier am meisten zugenommen und der tertiäre Sektor ist um 1990 am grössten, vorher hat der sekundäre Sektor überwogen. In Bellmund und Port herrscht der sekundäre Sektor vor. Alle drei Gemeinden werden meist von einer bürgerlichen Mehrheit dominiert.

2.2 Überblick über die Bodennutzung in Form von Gütern und Dienstleistungen

Die Tabelle 6 gibt einen Überblick über die vorhandenen Nutzungstypen und Rivalitätssituationen der Ressource Boden auf der Hueb während der ganzen Untersuchungsperiode.

¹¹ In den Daten von 1965 sind die Beschäftigten der Forstwirtschaft und der Fischerei im 1. Sektor nicht enthalten

¹² Es fehlen zwei Vertreter

¹³ Die OV (Ortsvereinigung) ist eine bürgerliche Ortspartei in verschiedenen Gemeinden des Seelandes. Ihre Mitglieder sind später häufig zur SVP übergetreten.

Tabelle 6: Liste der Nutzungstypen der Ressource Boden auf der Hueb während der ganzen Untersuchungsperiode zwischen den 1960er und den 90er-Jahren

Nutzungstypen	Nutzer	Komplementäre Nutzung	Rivalisierende/Konfliktive Nutzung
Wohnbautätigkeit, Wohnen	Grundeigentümer, Bewohner, Gemeinden, Planungs- und Baugewerbe	Bauabsicht	
Bauabsicht	Grundeigentümer, Planungs- und Baugewerbe, Gemeinden	Wohnbautätigkeit / Wohnen	Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Fruchtfolgefläche, Baulandreserve
Baulandreserve	Gemeinden, Grundeigentümer	Landwirtschaft	Landschaftsschutz, Fruchtfolgefläche, Bauabsicht
Landschaftsschutz	Öffentlichkeit	Landwirtschaft, Fruchtfolgefläche	Bauabsicht, Baulandreserve
Landwirtschaft	Landwirte, Konsumenten	Landschaftsschutz, Fruchtfolgefläche, Baulandreserve	Bauabsicht
Fruchtfolgefläche	Landwirte, Konsumenten, Öffentlichkeit	Landschaftsschutz, Landwirtschaft	Bauabsicht, Baulandreserve

Die Palette der Güter und Dienstleistungen, welche von der Ressource Boden genutzt werden, ist relativ klein. Im Wesentlichen sind es die Nutzungstypen Bauen, Landwirtschaft und Landschaftsschutz. Die Baunutzung muss weiter differenziert werden, da es grösstenteils gar nicht bis zur effektiven Bautätigkeit und Wohnnutzung kommt. Deshalb werden Bauabsicht und Baulandreserve separat untersucht. Der Nutzungstyp Fruchtfolgefläche ist ein Spezialfall innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzung, da es sich dabei um besonders gutes Ackerland im Zusammenhang mit der Ernährungssicherung des Bundes handelt. Als Erholungsgebiet wird die Hueb nicht genutzt, obwohl sie ein peripherer Raum am Rande einer Agglomeration ist, ein Raum also, der sich normalerweise als Erholungsgebiet für die städtische Bevölkerung aufdrängt. Das hängt wohl damit zusammen, dass sich am Rande der Agglomeration Biel weit interessantere Gebiete befinden, die einen grösseren Erholungswert haben, zum Beispiel der Jura, der See oder Wälder. Einzelheiten über die effektiven Nutzungen in den jeweiligen Phasen werden in den Kapiteln 5.1, 6.1 und 7.1 diskutiert.

2.3 Zur Unterscheidung von Sub-Cases

Eine Unterscheidung von Sub-Cases, wie sie in den andern Fallstudien vorgenommen wird, ist für dieses Beispiel nicht von Bedeutung; dies aus drei Gründen:

- Die beiden um die Ressource Boden rivalisierenden Grundnutzungstypen Bauen (effektive Bautätigkeit oder Bauabsicht) und Landschaftsschutz (z.T. gekoppelt mit der Landwirtschaft) unterscheiden sich räumlich nicht voneinander.
- Die Untersuchung hat ergeben, dass die Struktur des formellen Eigentums auf der Hueb praktisch einheitlich ist. Es handelt sich nämlich fast ausschliesslich um Privatgrundbesitz (kaum Eigentum der Einwohner- oder der Bürgergemeinden), jedenfalls was den Boden innerhalb der Bauzone anbelangt.
- Der Rückzonungs-prozess ist in den drei Gemeinden nicht sehr unterschiedlich abgelaufen. Zwar wird in Port bereits früh ehemaliges Bauland ausgezont, nämlich in den 70er-Jahren, wogegen Bellmund und Ipsach erst Ende 1980er bzw. Anfang 90er-Jahre nachziehen. Da der Prozess hier aber konfliktlos vor sich geht, lässt sich davon kein Sub-Case bilden

3 Auswahl von Indikatoren zur Bewertung der Nachhaltigkeit der Bodennutzung

In der bisher existierenden Literatur über die Raumplanung ist kaum etwas darüber zu erfahren, was „nachhaltige Raumplanung“ bedeutet. Dies bestätigt auch MEIER (16.11.2001), Zuständige für Nachhaltigkeitsindikatoren beim Bundesamt für Raumentwicklung. Die Nachhaltigkeitsfrage sei in der Raumplanung erst im Entstehen begriffen, darum gäbe es noch kaum Informationen darüber. Von der Aufteilung in die drei Dimensionen Ökologie, Wirtschaft und Gesellschaft sei man in der Praxis eher weggekommen, weil die Umsetzung Schwierigkeiten böte, das Ziel sei es ja eigentlich, Indikatoren zu finden, die über alle Dimensionen etwas aussagen. Auch DE QUERVAIN (21.11.2001) vom Bundesamt für Raumentwicklung spricht die Schwierigkeit der Erhebung solch quantitativ messbarer Nachhaltigkeitskriterien in der Raumplanung an. Weiter fügt er an, dass mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung bezüglich Nachhaltigkeit bereits viel vorweggenommen werde, dass es sich nämlich bei der Rückzonung vor allem in der Dimension Umwelt um eine Massnahme im Sinne der Nachhaltigkeit handle. Die Nutzungsplanung solle ja diese Nachhaltigkeit praktizieren. Ob es sich auch unter dem gesellschaftlichen Aspekt um eine nachhaltige Entwicklung handle, sei in Frage gestellt, am meisten Zweifel seien aber beim wirtschaftlichen Aspekt angesagt, da die Wirtschaft eher das Bedürfnis anmelde zu überbauen als auszuzonen. Trotzdem wird im Folgenden versucht, an der Kriterienbildung und an einer Unterscheidung der drei Dimensionen festzuhalten, damit die Vergleichbarkeit mit den anderen Fallstudien gewährleistet werden kann.

3.1 Ökologische Kriterien

Kriterien	Indikatoren
1. (Potentieller) Versiegelungsgrad der Bodenoberfläche	- Anteil der Siedlungsfläche an der Gemeindefläche - Länge asphaltierter Strassen ausserhalb der Siedlungen - Grösse der projektierten Siedlungsfläche (Grösse der Bauzone) im Perimeter
2. Lebensraum für Tiere und Pflanzen	- Anzahl natürlicher/naturnaher Landschaftselemente - Länge der Verkehrsachsen als Lebensraum zerschneidende Elemente
3. Bodenqualität	Schadstoffgehalt des Bodens, z.B. Kupfer

Zu 1) Versiegelte Flächen stehen für die natürlichen Regelungs- und Ausgleichsfunktionen sowie als Lebensräume für Pflanzen und Tiere nicht mehr zur Verfügung, der Boden ist den ökologischen Kreisläufen entzogen (HÄBERLI et al. 1991:106)

Zu 2) Natürliche und naturnahe Landschaftselemente wie Einzelbäume, Obstbäume, Hecken usw. dienen als Rückzugsstandorte für Pflanzen und Tiere. Die Vernetzung dieser Elemente untereinander fördert deren Verbreitung bzw. Fortpflanzung. Verkehrsachsen (v.a. breite Strassen ohne Naturbelag) zerschneiden die Lebensräume. Solche Landschaftselemente werden heute in den Landschaftsinventaren ausgeschieden, da sie aber früher noch nicht erstellt worden sind, ist diese Quelle für einen Vergleich nicht geeignet.

Zu 3) Da es sich auf der Hueb um Landwirtschaftsfläche handelt, müssen die Böden v.a. auf landwirtschaftliche Schadstoffe untersucht werden, die über Kunstdünger, Pestizide, Klärschlamm und Kompost eingetragen werden.

3.2 Wirtschaftliche Kriterien

Kriterien	Indikatoren
1. Zustand des Bodenmarktes	- Verhältnis des Baulandpreises Zentrum (Stadt Biel) - Peripherie (Hueb) - Preisvergleich zwischen dem rückgezonten und dem restlichen Agrarland - Preisentwicklung des restlichen Baulandes in den Gemeinden mit Rückzonungen
2. Kosten für Erstellung und Unterhalt der Erschliessung	Kompliziertheitsgrad der (potentiellen) Erschliessung, Streuung der Besiedlung

Zu 1) HÄBERLI et al. (1991:58f) führen aus, dass hohe Bodenpreise im Zentrum zu intensiver Nutzung des Bodens zwingen, also zum Flächensparen. Nutzungen, die sich diesen Standort nicht mehr leisten können werden an die Peripherie verdrängt. Dort besteht dann die Gefahr, dass der Boden der tieferen Preise wegen weniger haushälterisch genutzt bzw. unternutzt wird. Hohe Bodenpreisdifferenzen zwischen Zentrum und Peripherie lassen deshalb auf eine wenig nachhaltige Nutzung des Bodens schliessen.

Wenn der Preis des rückgezonten Bodens auf das Niveau des restlichen Agrarlandes abfällt, dann ist die Rückzonung eine Massnahme im Sinne der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, da der Aufwand zum Landerwerb für die Bauern in einem guten Verhältnis zum landwirtschaftlichen Ertragswert des Bodens steht. Wenn die Rückzonung dazu führt, dass der Preis des restlichen Baulandes steigt, dann ist die Rückzonung eine Massnahme im Sinne der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, da der Boden dann haushälterischer genutzt wird.

Zu 2) Eine starke Streuung der Siedlungseinheiten führt zu höheren Erschliessungskosten pro Einwohner als dicht besiedelte Gebiete und ist deshalb aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachhaltig. Komplizierte Erschliessungen sind teurer als einfache und deshalb weniger nachhaltig.

3.3 Gesellschaftliche Kriterien

Kriterien	Indikatoren
1. Zustand des Wohnungsangebotes	- Angebot an Wohnraum (pro Einwohner), Haushaltgrösse - Anteil der Einfamilienhäuser an den Wohngebäuden
2. Zustand und Erreichbarkeit des infrastrukturellen Angebotes	Projektiertes und tatsächliches Angebot an Infrastruktur im Perimeter
3. Partizipation der Bevölkerung am Planungsprozess	Mitwirkungsmöglichkeiten in der Planung

Zu 1) Das Wohnungsangebot ist aus gesellschaftlicher Sicht als nachhaltig zu beurteilen, wenn es möglichst gross ist und wenn der Anteil der Einfamilienhäuser nicht zu hoch ist, da sonst nur eine besser bemittelte Gesellschaftsschicht angesprochen wird.

Zu 2) Eine gute Erreichbarkeit von Infrastrukturen wie Spitäler, Schulen, Naherholungsgebiete usw. ist Ausdruck sozialer Nachhaltigkeit.

Zu 3) Ein Rückzonung ist dann nachhaltig, wenn die Bevölkerung die Möglichkeit hat, sich am Planungsprozess aktiv zu beteiligen.

4 Chronologischer Überblick über den Rückzonungsprozess Hueb

Speziell am Fallbeispiel „Rückzonung Hueb“ ist, dass der ganze Prozess nicht wie in den andern Fallstudien nur in zwei, sondern in drei Phasen unterteilt werden kann. Die erste Phase betrifft die Situation vor der Einführung der Raumplanungsgesetzgebung, das heisst vor dem BMR von 1972, die zweite Phase betrifft die Veränderungen, welche der BMR mit sich bringt, und die dritte Phase die Veränderungen, welche durch das RPG von 1979 und schliesslich durch die effektive Rückzonung ausgelöst werden. Eine Tabelle über die Chronologie der Ereignisse befindet sich im Anhang dieses Berichtes.

4.1 Phase 1: Vor dem BMR von 1972

Das GSchG 1955 dient lange Zeit als Ersatz für die fehlende Raumplanungsgesetzgebung. Mit seiner Bundesgerichtspraxis führt es dazu, dass Kantone und Gemeinden das Erfordernis genügender Abwasserleitungen in den Dienst der Bekämpfung der Streubauweise stellen. Trotzdem sind seine Auswirkungen auf nationaler Ebene ziemlich limitiert. In den 60er-Jahren werden in den Gemeinden Baureglemente und Zonenpläne beschlossen, in letzteren werden, den gewaltigen Schweiz weiten Bevölkerungswachstumsprognosen der Nachkriegszeit entsprechend, riesige Bauzonen ausgeschieden, welche praktisch den ganzen Perimeter umfassen. Nicht zuletzt sind z.T. auch die Landwirte an einer Überdimensionierung der Bauzone interessiert, da sie, wenn sich ihr Land in der Bauzone befindet, höhere Hypotheken aufnehmen können. Etliche Grundeigentümer, welche das Land in den vorangehenden Jahren wegen der Aussicht auf den zu erwartenden grossen Bauboom gekauft haben, reichen erste unkoordinierte Bauvorhaben ein.

Wegen der drohenden Zersiedelung und den ungeordneten Überbauungen, beauftragen die Gemeinden Bellmund und Ipsach den Regionalplanungsverband mit der Gesamtplanung eines interkommunalen Bezirkszentrums Hueb-Birli. Die Planung wird 1968 präsentiert. Das grosszügig konzipierte Projekt sieht vor, auf dem in den Gemeinden Ipsach und Bellmund gelegenen Gebiet (rund 22 Hektaren) eine Neue Stadt mit bis zu 18-stöckigen Hochhäusern für 2'800-3'000 Einwohner, Einkaufszentrum, Verwaltungsgebäude, Hotels usw. zu errichten. Für die Erschliessung soll eine Expressstrasse sorgen. Im gleichen Jahr beschliessen die beiden Gemeindeversammlungen in Ipsach und Bellmund den Zonen- und Baulinienplan und die Sonderbauvorschriften, welche der Regierungsrat zwei Jahre später genehmigt. Vor Baubeginn muss aber noch ein Gestaltungsplan ausgearbeitet und eine Landumlegung durchgeführt werden. Dies umzusetzen ist umso schwieriger, als einige der beteiligten Grundeigentümer entweder nicht oder erst auf längere Sicht bauwillig sind.

In Port gibt es kaum Bauvorhaben. Auf einigen Parzellen der Porter Hueb plant die PTT 1970/71 den Bau eines Postzentrums, woran zwar die Grundeigentümer interessiert sind. Die Gemeinde zeigt jedoch diesbezüglich kein Bedürfnis, weil man einsieht, dass die Bauzone generell überdimensioniert ist. Der Direktor der PTT ist gleichzeitig Gemeindepräsident in Port und lehnt persönlich diesen Bau ab. Da sich die Grundeigentümer nicht aktiv für die Überbauung einsetzen – sie wären innerhalb der Zone in der Minderheit, da der grösste Teil des Bodens einem Landwirten gehört, der ihn weiterhin zu bewirtschaften gedenkt – kann das Projekt konfliktlos abgewiesen werden.

Bisher ist der Perimeter grösstenteils höchstens grob erschlossen.

4.2 Phase 2: Die Auswirkungen des BMR von 1972

Im Jahr 1971 tritt im Kanton Bern das neue BauG 1970 in Kraft. Es verpflichtet die Gemeinden, das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet abzugrenzen und eine Ortsplanung durchzuführen oder zu revidieren. Zudem verpflichtet es die Gemeinden, das der Bauzone zugeteilte Land zu erschliessen. Damit entspricht hier das Planungsrecht bereits weitgehend den Anforderungen des BMR 1972 und des RPG 1979. Auf dieser Grundlage wird die Trennung in Baugebiet und Nichtbaugebiet zur Eindämmung der Streubauweise nach und nach eingeführt. Darauf beginnen die Gemeinden ihre Ortsplanungen.

Im Jahr 1972 beschliesst der Bundesrat dringliche Sofortmassnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR) und legitimiert damit die Raumordnung auch auf Bundesebene in expliziter Art und Weise. Mit diesem Beschluss beauftragt der Bund die Kantone, provisorische Schutzgebiete innerhalb der überdimensionierten Bauzonen zu bezeichnen, um vor der Einführung der Raumplanungsgesetzgebung bauliche Präjudizien zu verhindern. Die Bevölkerungswachstumsprognosen sind nämlich inzwischen revidiert worden und seit 1969 enthält die Bundesverfassung den Auftrag zur Raumplanung. Aber weder das bestehende GSchG 1971 noch ein RPG bieten ausreichenden Schutz vor unerwünschten Überbauungen. Für den Kanton Bern ist der BMR insofern von Bedeutung als er gestattet, die Verwirklichung der erst im Werden begriffenen Raumordnung in den kommenden Jahren in erheblich wirksamerer Weise sicherzustellen, als dies nach bernischem Recht möglich wäre. Ein Jahr später wird der vom kantonalen Raumplanungsamt in Eigenregie erarbeitete Plan der provisorischen Schutzgebiete in Kraft gesetzt und in den Gemeinden aufgelegt. Praktisch die ganze Hueb wird dabei mit einer Schutzzone belegt, die eine vorübergehende Bausperre zur Folge hat.

Die Sonderbauvorschriften Hueb-Birlig sehen für die Realisierung der Überbauung die Gründung einer Baulandumlegungsgenossenschaft vor, welche im September 1972 mit einem Mehrheitsentscheid gegründet wird. Der Landumlegungsperimeter erstreckte sich über die beiden Gemeinden Bellmund (57% Landanteil) und Ipsach (43%). Ziel der Genossenschaft ist die Umlegung des aus kleinen Parzellen bestehenden Baugebietes Hueb-Birlig zur Ermöglichung und Förderung einer rationellen Gesamtüberbauung. Zudem soll ein Überbauungsplan ausgearbeitet werden, dessen Kosten die Genossenschafter zu tragen haben.

Während dieser Phase werden im Perimeter erste Überbauungen am Siedlungsrand der drei Dörfer vorgenommen. Die Gemeinde Bellmund beschliesst auf Empfehlung der Ortsplaner einen Erschliessungsrichtplan, welcher die Zonen Hueb-Birlig und Spitzacker in die zweite Erschliessungsetappe legt. Später zieht auch Ipsach mit dem Entschluss nach, die Hueb-Birlig erst in einer zweiten Etappe zu erschliessen.

Die Gemeinden Bellmund und Ipsach wehren sich mit Einsprachen gegen die provisorischen Schutzgebiete, da sie bei der Ausscheidung nicht mitwirken können, so auch die Landeigentümer. Die Einsprecher verlangen zwecks Gewährleistung der Überbauung die Aufhebung dieser Schutzzonen. Sie argumentieren damit, dass bereits eine Gesamtüberbauung geplant werde, die sofort umgesetzt werden solle oder dass eine befürchtete unregelmässige Überbauung gar nicht möglich sei, weil die Parzelle innerhalb eines Landumlegungsperimeters liege. Die Baudirektion weist die Einsprachen ab und begründet diesen Beschluss mit dem provisorischen Charakter der Schutzgebiete, die durch revidierte zweckmässige Zonenpläne (z.B. Zonen mit Sonderbauvorschriften) ersetzt würden, mit der fehlenden Erschliessung, den überdimensionierten Bauzonen und dem Landschaftsschutz. Es kann mit grosser Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die erste Version des provisorischen Schutzzonenplanes im Bereich der beiden Gemeinden nach dem Einspracheverfahren nicht verändert wird, dass der Kanton also nicht von seiner Strategie abweicht, möglichst viele Gebiete vor der Überbauung zu schützen. In den darauffolgenden Zonenplanrevisionen reagieren die Gemeinden, indem sie die provisorischen Schutzgebiete auf der Hueb zwar in der Bauzone belassen, aber die Überbauungen grösstenteils an Sonderbauvorschriften knüpfen. Für die Hueb-Birlig ändert sich damit nichts, mussten doch bereits zuvor Sonderbauvorschriften erlassen werden. Für den Spitzacker hegt die Gemeinde Bellmund keine Bauabsichten.

Auch der Porter Teil des Perimeters wird 1973 als Folge des BMR mit einer provisorischen Schutzzone belegt. Weder die Hueb noch die Gumme sind damals erschlossen. So entschliesst sich die Gemeinde bereits im Rahmen der Ortsplanungsrevision der 70er-Jahre, durch die Rückzonung der Hueb von Bau- in Landwirtschaftszone ihre Bauzone zu reduzieren. Seitens der wenigen bauwilligen Grundeigentümer werden weder Einsprachen erhoben noch Entschädigungsforderungen geltend gemacht. Die Gumme wird hingegen weiterhin in der Bauzone belassen, jedoch auch in eine Zone mit Sonderbauvorschriften für verdichtete Bauweise umgestuft.

Da sich die Implementierung der Raumplanungsgesetzgebung stärker als angenommen verzögert (1976 wird ein erstes RPG von Volk und Ständen abgelehnt) wird der BMR in den Jahren 1975 und 1976 zweimal verlängert. Mit den nach den Ortsplanungsrevisionen neu in Kraft tretenden Zonenplänen wird die Bausperre in Bellmund und in Ipsach, zumindest theoretisch, aufgehoben. Nun können die Genossenschafter der Hueb-Birlig die Planung fortsetzen. Das genehmigte Bauprojekt aus den 60er-Jahren, dessen fehlende

Landumlegung und Gestaltungsplan den Baubeginn verzögern, wird Schritt für Schritt den neuen Gegebenheiten und den neuen Entwicklungsstrategien angepasst, da es offensichtlich ist, dass es in seiner alten Form den neuen rechtlichen Anforderungen nicht mehr genügt. Es kommt die neue Idee auf, aufgrund der veränderten Wachstumsprognosen statt Blöcken Reihenhäuser zu errichten.

4.3 Phase 3: Die Auswirkungen des RPG 1979 und der Motion zum Schutz des Kulturlandes von 1985

In einem zweiten Anlauf wird das RPG 1979 beschlossen und tritt auf den 1. Januar 1980 in Kraft. Die Zonenpläne von Bellmund und Ipsach, wie sie kurz danach vom Kanton genehmigt werden, entsprechen diesen Vorschriften jedoch nicht, da die Bauzonen immer noch überdimensioniert sind, d.h. den 15-jährigen Baulandbedarf weit überschreiten. Im Jahr 1985 tritt das neue Baugesetz des Kantons Bern in Kraft. Der Schutz der Landschaft und der Landwirtschaft sowie die Qualität der Bauten wird damit wichtiger. Zudem wird im Grossen Rat eine Motion eingereicht zum Schutze des Kulturlandes. Dadurch soll der Regierungsrat beauftragt werden, Planungszonen zu erlassen, um die noch fehlenden 6'700 Hektaren Fruchtfolgeflächen, welche der Kanton Bern im Auftrag des Bundes zur Sicherung der Ernährungssituation in Krisenzeiten bereitzustellen hat, innerhalb der überdimensionierten Bauzonen verfügbar zu machen. Erneut wird das kantonale Planungsamt mit der Ausscheidung der Planungszonen beauftragt. Diese sollen dann zu einem späteren Zeitpunkt von den revidierten Zonenplänen abgelöst werden.

Im Jahr 1986, als die Gemeinden in einem Vernehmlassungsverfahren zu den Planungszonen FFF Stellung nehmen können, setzt sich Port gegen die Planungszone, mit der die Gumme belegt werden soll, zur Wehr. Es handelt sich nämlich um ein Entwicklungsgebiet der Gemeinde, wo eine Überbauung vorgesehen ist. Man begründet diesen Einwand damit, dass die Überbauungsplanung zu dieser Zeit bereits abgeschlossen und die Vorprüfung durch das Raumplanungsamt erfolgt sei. Ein Teil ist sogar schon überbaut und mit der Basiserschliessung ist begonnen worden. Zudem habe man bei der vorangehenden Ortsplanungsrevision bereits grössere Flächen ausgezont. Auch kann mit Wachstumsprognoserechnungen nachgewiesen werden, dass die Zone für eine vernünftige Entwicklung benötigt wird. Schliesslich verzichtet der Kanton hier auf den Erlass einer Planungszone.

In Bellmund und Ipsach wird praktisch die ganze Bauzone auf der Hueb – mit Ausnahme von bereits überbauten oder im Bau begriffenen Teilen der Gumme und des Fluhäckers mit Planungszonen belegt. Diese Zonen sind immer noch grösstenteils nicht erschlossen. Während der Planaufgabe in den Gemeinden gehen diverse Einsprachen von Grundeigentümern und von den beiden Einwohnergemeinden ein. Die ablehnende Haltung der Gemeinden richtet sich zwar nicht gegen die Planungszonen im Perimeter, da zu dieser Zeit bereits die Meinung vorherrscht, dass es von Vorteil ist, wenn die fraglichen Zonen von Überbauungen freigehalten werden, sondern gegen die Planungszonen an und für sich und zum Teil aus Angst vor einer Entschädigungspflicht. Nach Einspracheverhandlungen mit den Landbesitzern beschliesst die kantonale Baudirektion, die meisten Einsprachen abzuweisen. Nur vereinzelt hebt sie kleine Stücke von Planungszonen auf, die am Rande der Siedlungen liegen.

Praktisch jährlich entstehen neue Richtpläne für die Überbauung. 1984 nimmt der Gemeinderat von Bellmund Stellung zur Überbauung Hueb-Birlig, und zwar befürwortet er eine Bruttobesiedlungsfläche von bis zu 40%. Der Gemeinderat von Ipsach meint hingegen in seiner Stellungnahme, dass der Gemeindeversammlung die Variante mit 64% vorgelegt werde. Noch im selben Jahr gibt der Gemeinderat von Bellmund bekannt, dass die Gemeinde sogar eine Rückzonung der Hueb-Birlig in Betracht zöge, worauf Ipsach antwortet, dass eine Rückzonung in Bellmund möglicherweise auch zu einer Rückzonung in Ipsach führe und dass Bellmund deshalb für Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung einzustehen habe. Die Genossenschafter der Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig äussern sich zunehmend missmutig über die schleppenden Planungsarbeiten im Zusammenhang mit den politischen Unsicherheiten. 1985 legt die Genossenschaft der Baudirektion eine neue Überbauungsordnung zur Vorprüfung vor, da man einsieht, dass der alte Zonenplan mit Sonderbauvorschriften von 1968/70 zwar rechtlich noch gültig, aber tatsächlich bereits überholt und nicht mehr durchführbar ist. Mit der Begründung, dass die Ortsplanung wegen der Angelegenheit der FFF neu überarbeitet werden müsse und es deshalb wenig Sinn mache, sich mit einer eventuellen Überbauung auseinanderzusetzen, verzichtet die Baudirektion auf die Vorprüfung.

Im Jahr 1986 findet in Bellmund das Mitwirkungsverfahren zum neuen Zonenplanentwurf statt, es werden 20 Eingaben gemacht gegen die vorgesehene Rückzonung der Hueb-Birlig und 4 Eingaben gegen die Rückzonung Spitzacker. In beiden Fällen hält der Gemeinderat aufgrund der übergrossen Bauzonen und der fehlenden Erschliessung am Rückzonungsbeschluss fest. Er schlägt jedoch vor, dass eine allfällige Entschädigung für die Planungskosten der Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig überprüft werden solle. Im Jahr 1988 wird der neue Zonenplan in Bellmund aufgelegt, worauf erneut diverse Einsprachen betreffend Hueb-Birlig und Spitzacker erfolgen. Die Grundeigentümer wehren sich gegen die Rückzonung und verlangen den Wiedereinbezug in die Bauzone. Sie berufen sich darauf, dass die Ortsplanungsrevision den Grundsatz der Beständigkeit von Plänen verletzt, da die gegenwärtig gültigen Planungsgrundsätze bereits im kantonalen Baugesetz von 1970 enthalten seien und da die letzte Ortsplanung nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes genehmigt worden sei. Sie bezweifeln auch das überwiegende öffentliche Interesse an der Rückzonung und deren Zweckmässigkeit. In zahlreichen Gesprächen mit Gemeindevertretern versuchen die Grundeigentümer erfolglos durch die Androhung von Entschädigungsforderungen ihr Stück Land doch noch in die Bauzone zu retten. Die Gemeindevertreter können sich aber auf ein juristisches Gutachten abstützen, welches ihnen versichert, nicht entschädigungspflichtig zu sein. Dies sehen die Grundeigentümer schliesslich ein, und als die Gemeindeversammlung später im Jahr 1988 den neuen Zonenplan und damit die Rückzonung beschliesst, verzichten sie auf ihre Entschädigungsforderungen. 1990 genehmigt die kantonale Baudirektion den Zonenplan von Bellmund. Die restlichen Einsprachen betreffend Hueb-Birlig und Spitzacker werden abgewiesen mit der Begründung, dass die Gemeinde dort keine Bauabsichten habe, dass die rechtlichen Voraussetzungen sich geändert hätten und dass der Kulturlandverlust reduziert werden müsse.

Auch die Gemeindeversammlung von Ipsach verabschiedet den neuen Zonenplan und damit die Rückzonung der Hueb-Birlig, jedoch erst vier Jahre später, nämlich um 1992. Diese Verzögerung hängt nebst verschiedenen ortsplanerischen Gründen damit zusammen, dass hier die von Wechseln in der Zusammensetzung des Gemeinderates induzierte Meinungsveränderung später stattfindet als in Bellmund. Dass der Flühacker im Gegensatz zur Hueb-Birlig nicht ausgezont wird, hängt weniger mit der Erschliessungssituation zusammen (vor Baubeginn existiert hier lediglich ein Fussweg), als damit dass der untere Teil bereits überbaut ist und die Zone eine logische Fortsetzung der bestehenden Siedlung bedeutet und für die Entwicklung der Gemeinde von grosser Bedeutung ist. Bezüglich der Hueb-Birlig kann die Gemeinde davon ausgehen, dass sie keine Entschädigungszahlungen wegen materieller Enteignung entrichten muss. Ob sie im Fall des Flühäckers entschädigungspflichtig geworden wäre, kann im Nachhinein nicht beurteilt werden.

Später beschliessen die Gemeindeversammlungen von Bellmund und Ipsach, sich an den Planungskosten der Umlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig von insgesamt 420'000 Franken mit einem freiwilligen Beitrag zu beteiligen, diese Beteiligung wird auch vom Kanton Bern subventioniert.

5 Beschreibung der Situation vor dem dringlichen Bundesbeschluss von 1972

5.1 Die Bodennutzung vor 1972

Für die Zeit vor 1972 stellen wir vier Nutzungstypen fest, welche sich zum Teil rivalisieren (Tabelle 7).

Tabelle 7: Nutzungstypen der Ressource Boden auf der Hueb vor 1969/72

Nutzungstypen	Nutzer	Komplementäre Nutzung	Rivalisierende/Konfliktive Nutzung
Bauabsicht	Grundeigentümer, Planungs- und Baugewerbe, Gemeinden		Landschaftsschutz, Landwirtschaft,
Baulandreserve	Grundeigentümer, Gemeinden	Landwirtschaft	Landschaftsschutz
Landschaftsschutz	Öffentlichkeit	Landwirtschaft	Bauabsicht, Baulandreserve
Landwirtschaft	Landwirte, Konsumenten	Landschaftsschutz, Baulandreserve	Bauabsicht

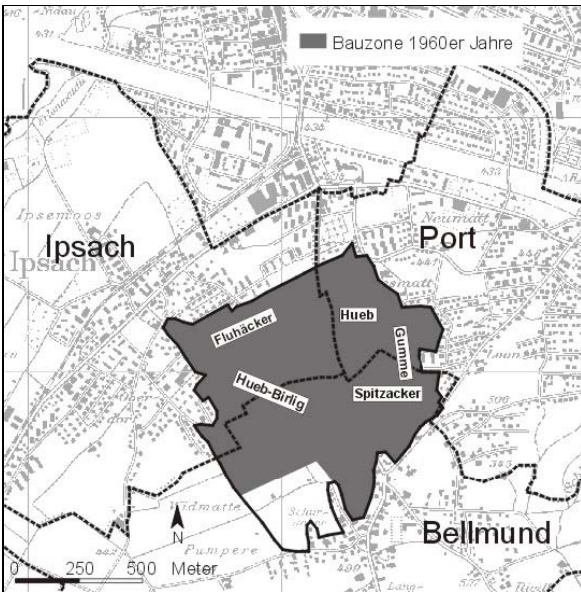
Bauabsicht und Baulandreserve

Ende der 50er- und zu Beginn der 60er-Jahre, damals existieren noch keine Zonenpläne und damit auch noch keine Bauzonen, werden etliche der bisher landwirtschaftlich genutzten Parzellen auf der Hueb verkauft (Bieler Tagblatt 10.10.1967). Wegen den gewaltigen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstumsszenarien¹⁴ der Nachkriegszeit können die Käufer mit gutem Grund davon ausgehen, dass sie auf dem erworbenen Land werden bauen können. Die Preise betragen damals zirka 12 bis 20 Franken pro Quadratmeter (MUSTER, 30.11.2001). So können die Landverkäufer, welche zur Zeit der zunehmenden Rationalisierung ihre Landwirtschaftsbetriebe aufgeben müssen, weit mehr einnehmen, als wenn sie ihr Land als Agrarland an expandierende Landwirtschaftsbetriebe verkaufen würden. In den ersten Zonenplänen die im Laufe der 60er-Jahre entstehen¹⁵, scheiden die Gemeinden riesige Bauzonen aus. In Bellmund beträgt die Bauzone um 1970 zum Beispiel 710'000 Quadratmeter, wovon nur erst 23 Prozent bebaut sind. Von der noch freien Fläche in der Bauzone Bellmunds befinden sich 80 Prozent in Handänderung, unter anderem die ganze Hueb-Birlig, die der schönen Aussicht wegen als beste Wohnlage gilt. (ATELIER 5 1970) Um 1970 betragen die Bodenpreise im Untersuchungsgebiet 60 bis 180 Franken, in Port um 1966/67 80 bis 100 Franken (FREY (4.12.2001)), in der Stadt Biel bereits 250 bis 700 Franken pro Quadratmeter. (REGIONALPLANUNGS-VERBAND BIEL-SEELAND 1974) Wie das Beispiel Bellmund vermuten lässt, wird der Perimeter praktisch vollständig eingezont (Abbildung 2).

¹⁴ 1968 prognostizierte die Planungsstelle des Regionalplanungsverbandes Biel-Seeland für das Jahr 2000 folgenden grosszügig geschätzten Bevölkerungsstand: Bellmund: 4'000 Einwohner, Ipsach: 3'400 Einwohner, Port: 4'150 Einwohner, Agglomeration Biel: 172'000 Einwohner.

¹⁵ Port 1963/1971, Ipsach 1961, Bellmund 1964

Abbildung 2: Die Bauzonen der 60er-Jahre auf der Hueb



Quellen: LK 1994, Zonenpläne Bellmund (1964), Ipsach (1961), Port (1963)

Daraufhin entstehen mehrere grössere und kleinere Bauvorhaben und es zeichnet sich eine ungeordnete Zersiedelung und ein Ineinanderwachsen der einzelnen Ortschaften ab. Dies wollen die Gemeinden aber verhindern. Deshalb beschliessen sie, unter der Leitung des Regionalplanungsverbandes Biel-Seeland auf der Hueb-Birliq ein Bezirkszentrum zu bauen. Mit der Planung werden ein Architekt und ein Ingenieur beauftragt. Das Projekt sieht vor, eine Neue Stadt mit 18-stöckigen Hochhäusern für 2'800 bis 3'000 Einwohner, einem Einkaufszentrum, einem Oberstufenzentrum, einem Verwaltungsgebäude, Autobahnanschluss usw. zu errichten. (GAUDY et al. 1966) (Abbildung 3) Ausserdem beabsichtigen die Gemeinden in den Bereichen Gummie und Fluhacker zu bauen. Es bestehen aber keine vergleichbaren Grossprojekte wie dasjenige der Hueb-Birliq. Der Spitzacker und die Porter Hueb befinden sich zwar in der Bauzone, aber die beiden Gemeinden haben hier keine Bauabsichten für die unmittelbare Zukunft.

Abbildung 3: Modell des geplanten Bezirkszentrums Hueb-Birliq



Quelle: ZÜRCHER 1992:256

Das Gebiet ist zu dieser Zeit noch nicht erschlossen. Die Strassenerschliessung besteht lediglich aus der Kantonsstrasse und wenigen Wegen. Im Gegensatz zu anderen bereits erschlossenen Bauzonen ist auch die übrige Erschliessung der Hueb (zumindest was Bellmund betrifft) noch nicht weit fortgeschritten: Die Wasserversorgung besteht höchstens aus einer Groberschliessung, eine Kanalisation fehlt gänzlich (ATELIER 5 1970, Inventarisationsplan vom 16.11.1978 in: GEMEINDEARCHIV BELLMUND). Gemäss

ROHNER (19.11.2001) streitet man sich häufig über die Frage nach dem Erschliessungszustand. Seiner Meinung nach sei in Bellmund der Spitzacker vielleicht von Port her besser erschlossen als die Hueb-Birli, aber sicher nicht ausreichend für eine Grossüberbauung. Auf keinen Fall sei das Gebiet im Detail erschlossen, höchstens grob. Eine Detailerschliessung ist nicht einmal geplant. Der Ortsplaner von Bellmund hält um 1970 fest, dass durch wenige noch zu treffende Massnahmen die ganze Bauzone erschlossen und somit überall gebaut werden könne. Wenn es aber nicht gelänge, Etappen vorzusehen, werde eine Streubauweise über das ganze Gebiet einsetzen, verbunden mit hohen Erschliessungskosten für die Gemeinde (ATELIER 5 1970). Die noch vorzunehmenden Massnahmen bis zur vollendeten Groberschliessung der ganzen Bauzone betreffen den obigen Ausführungen zur Folge die Hueb-Birli und den Spitzacker. Die Streuung innerhalb des Perimeters Hueb ist gering. Hier gibt es nur an drei Standorten Streubauten und zwar in einem Abstand von höchstens 100 Metern ausserhalb der Siedlungsgrenze. Sonst ist der Perimeter (definitionsbedingt) frei von jeglichen Bauten. Diversen Äusserungen ist zu entnehmen, dass bei der Erschliessung der Hueb mit Problemen zu rechnen ist. Der Spitzacker müsste z.B. von Port her erschlossen werden, was wegen der interkommunalen Koordination eher kompliziert ist. Auch der Ortsplaner von Ipsach macht auf Erschliessungsprobleme bei der Wasserversorgung aufmerksam. Im Gegensatz zu andern vorgesehenen Baugebieten der Gemeinde, wo die Wasserversorgung ausgehend vom bestehenden Netz erfolgen könne, sei dies im Fall der Hueb-Birli nicht möglich. Diese müsse nämlich wegen den Druckverhältnissen grösstenteils komplett neu erschlossen werden und zwar von Bellmund her. (ATELIER 5 1976)

Das Wohnungsangebot sieht im Jahr 1970 folgendermassen aus: Über die Grösse des Wohnraums pro Bewohner gibt es zwar keine Zahlen, als Näherungswert kann jedoch die Haushaltgrösse beigezogen werden. Diese beträgt zwischen 3.1 (Ipsach) und 3.5 (Bellmund) Personen pro Privathaushalt, was im Vergleich zu andern Gemeinden der Region eher hoch ist. Der Anteil der reinen Wohngebäude an allen Gebäuden ist ziemlich hoch, nämlich zwischen 75% (Bellmund) und 85.3% (Port). Die drei Dörfer sind deutliche Wohngemeinden. Der Anteil der Einfamilienhäuser beträgt zwischen 48.2% (Ipsach) und 65.6% (Bellmund), was verglichen mit andern Gemeinden ziemlich hoch ist. Besonders in Bellmund existiert demnach ein Wohnangebot, das vor allem die Vermögengeren anspricht. Die Wohnbevölkerung pro Siedlungsfläche beträgt in der Zeit um 1970 nur 24.5 Einwohner pro Hektare in Bellmund, 36,5 Einwohner pro Hektare in Ipsach, und 40.4 Einwohner pro Hektare in Port. (ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000, FLURY (in Bearb.), REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1994)

Der Perimeter bietet zu dieser Zeit keine Infrastrukturen, und er dient ja bekanntlich nicht einmal zur Naherholung. Durch die Hueb-Birli-Planung ist hingegen nebst Wohnbauten ein riesiges infrastrukturelles Angebot projektiert: Einkaufszentrum, Spezialgeschäfte, zwei Banken, Hotel, Saalbau, Bibliothek, Freizeit- und Parkanlage, Kirche, Primar- und Sekundarschule, Alterssiedlung usw. (GAUDY, KUSTER, SCHMID 1968)

Landwirtschaft

Das Land innerhalb des Perimeters wird zu fast 100% landwirtschaftlich genutzt. Auch nach den Handänderungen wird das Land, obwohl der Bauzone zugeteilt, durch Verpachtung weiterhin bewirtschaftet. Die geringen Pachtzinse haben aber für die neuen Eigentümer finanziell keine Bedeutung (MUSTER 30.11.2001) Die normal durchlässigen, tiefgründigen bis sehr tiefgründigen Böden der Hueb sind für die Landwirtschaft in vielerlei Hinsicht, d.h. für den Hackfrucht-, Getreide- und Futterbau und für die Weide, ausgezeichnet geeignet, und dies trotz einer Hangneigung von bis zu 10 Prozent als einzigem nutzungsbeschränkenden Faktor. (Bodenkarte Lyss 1983, Landwirtschaftliche Bodeneignungskarte der Schweiz 1973) Drum kann angenommen werden, dass nach diesem Landwirtschaftsland seitens der verbleibenden expandierenden Landwirtschaftsbetriebe eine Nachfrage vorhanden ist.

Von den 47 Landwirtschaftsbetrieben, die im Jahr 1969 in den drei Gemeinden existieren, sind 79% Haupterwerbsbetriebe. Diese Betriebe beschäftigen insgesamt 80 ständige Arbeitskräfte oder 1.7 Arbeitskraft pro Betrieb. Die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 412 Hektaren, davon sind 52% offenes Ackerland und 48% Wies- und Weideland. Die durchschnittliche Betriebsgrösse beträgt 8.8 Hektaren. (EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT 1970)

Landschaftsschutz

Die Nutzung des Bodens im Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz ist auf die Siedlungstrennfunktion beschränkt, die dem Perimeter zukommt. Freiflächen zwischen den Dörfern sind von öffentlichem Interesse und besonders am Rande der Agglomerationen von Bedeutung. Wie bereits erwähnt, wird zu dieser Zeit der ganze Perimeter definitionsbedingt zu diesem Zweck genutzt. Als Erholungsgebiet wird die Hueb allerdings kaum genutzt, höchstens durch Spaziergänger aus der nahen Umgebung. Zudem wird auf der Birlig-Kuppe ab und zu das 1. August Feuer entfacht. Aber agglomerationsweit hat die Hueb keine Erholungsfunktion. Diese übernehmen eher Wälder, See- und Flussufer sowie der Jura auf der andern Seite der Agglomeration.

5.2 Der Zustand des institutionellen Regimes vor 1972

5.2.1 Nationale Ebene

Die Gewässerschutzgesetzgebung

Das Gewässerschutzgesetz von 1955¹⁶ hat lange Zeit als Ersatz für die fehlende Raumplanungsgesetzgebung gedient. Es bringt keine Neurungen für das eigentumsrechtliche Regelwerk, löst aber indirekt eine Raumordnungs-Schutzpolitik aus. Obwohl das Ziel des Gesetzes der Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen ist, trägt es mit seiner Bundesgerichtspraxis auch dazu bei, dass die Kantone und Gemeinden das Erfordernis genügender Abwasserleitungen in den Dienst der Bekämpfung einer ungeordneten, wegen hohen Infrastrukturaufwendungen kostspieligen Streubauweise stellen. (KUTTLER in LEIMBACHER, PERLER 2000:71) Die Bundesgerichtspraxis seit 1958 hält fest, dass die mit dem Vollzug betrauten Behörden alles anzuordnen und durchzuführen hätten, was zum Schutz der Gewässer erforderlich sei. (Bundesgerichtsentscheide BGE 84 I 156, 86 I 197, 90 I 198, 92 I 414) Dank dieser extensiven Auslegung haben die Kantone und Gemeinden in Verordnungen, Reglementen und Verfügungen die nötigen Anordnungen getroffen. (BUNDESRAT 1970) Abwasser jeder Art dürfen nur mit Bewilligung des Kantons in Gewässer eingebracht werden (Art. 3 Abs. 1). Diese soll nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Abwasser nicht die Gewässer verunreinigen (Art. 3 Abs. 2). Dies verlangt nach einem Kanalisationsanschluss, sofern keine andere verhältnismässige Massnahme zur Disposition steht (BGE 94 I 492 E. 5). Wenn ein Kanalisationsanschluss, etwa wegen seiner Länge, nur mit unverhältnismässigem Aufwand erstellt werden kann, darf der Kanton die Baubewilligung verweigern. Das Gesetz zwingt so zu vermehrter Koordination und Planung. Trotzdem bleibt die Bedeutung des GSchG bezüglich der Raumplanung eher gering.

Eine Zielgruppe des GSchG sind die Kanalisationsinhaber, d.h. in der Regel die Gemeinden. Ihr fehlerhaftes Verhalten, nämlich die Einleitung von Abwasser in die Gewässer, soll durch die Erstellungspflicht von nötigen Kanalisationsvorrichtungen, bzw. durch die Erteilung oder Verweigerung von Baubewilligungen an die Grundeigentümer beeinflusst werden. (BUNDESRAT 1954) Die andere Zielgruppe sind die bauwilligen Grundeigentümer selber als zukünftige Abwasserproduzenten. Sie sollen eine Baubewilligung einholen müssen, welche sie nur erhalten, wenn das Bauland erschlossen ist. Die Instrumente sind rein polizeirechtlicher Natur. Den Kantonen obliegt die Ausführung des Gesetzes und die Kontrolle. Im Weiteren hat das Bundesgericht relativ viel Einfluss auf die kantonale Praxis.

Die Gesetzgebung über das bäuerliche Bodenrecht und den Schutz der landwirtschaftlichen Betriebe

Einige landwirtschaftliche Gesetze dieser Zeit enthalten Neurungen für das eigentumsrechtliche Regelwerk. Mit dem Ziel unverschuldet in Not geratenen Landwirten finanziell unter die Arme zu greifen, befasst sich das Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940. Weil landwirtschaftlich genutzte Flächen, die einem Baugebiet zugewiesen werden, vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht mehr erfasst werden, ist dieses Gesetz während der ersten Untersuchungsetappe für den Perimeter nicht von Bedeutung. (BUNDESRAT 1936:234, BUNDESRAT 1955:33) Das Landwirtschafts-

¹⁶ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 (GSchG)

gesetz von 1951¹⁷ enthält u.a. Bestimmungen über Bodenverbesserungen. Dieses Gesetz ist für den Perimeter auch nicht von Belang, weil im Perimeter keine hier nennenswerten Bodenverbesserungen im Dienst der Landwirtschaft vorgenommen worden sind, sondern nur eine Baulandumlegung.

Im Kampf gegen die freie Zirkulation der Eigentumstitel an landwirtschaftlichem Boden, und somit auch gegen die Bautätigkeit auf wertvollem Ackerland, befasst sich das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (EEG) vom 12.6.1951. Das EEG findet auf Liegenschaften Anwendung, die ausschliesslich oder vorwiegend landwirtschaftlich genutzt werden, so die Hueb. Es soll u.a. den bäuerlichen Grundbesitz schützen, die Bodennutzung fördern und die Erhaltung der landwirtschaftlichen Betriebe begünstigen. Das Gesetz zielt darauf ab, den bäuerlichen Grundbesitz als Träger eines gesunden und leistungsfähigen Bauernstandes zu schützen, die Bodennutzung zu fördern, die Bindung zwischen Familie und Heimwesen zu festigen und die Schaffung und Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe zu begünstigen. Der Schutz des Bodens vor übermässigem Verschleiss ist nicht das Endziel, sondern das Mittel zum Zweck. Endziel ist der Schutz der landwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Produktivität (BUNDESRAT 1948:46f). Erreicht werden soll dies durch Erschwerung der Übertragung der Landwirtschaftsflächen (Erbschaft, Kauf, Verkauf) an Nichtlandwirte mittels diverser Instrumente: Einerseits durch ein Vorkaufsrecht zugunsten der Nachkommen, Ehegatten und Eltern bei Erbschaft und Verkauf der Parzellen. Andererseits mittels Vorschriften über Liegenschaftsvermittlungen und behördlicher Einspracheverfahren (Kantonales Einführungsgesetz zum EEG¹⁸). Die Eingriffe erfolgen also einerseits durch Instrumente des eigentumsrechtlichen Regelwerks wie das Vorkaufsrecht und andererseits durch öffentliche Schutzpolitiken wie die Genehmigungsverfügungen der Kantone.

5.2.2 Kantonale Ebene

Das Baugesetz von 1958¹⁹

Das BauG hat zum Ziel, den Gemeinden die planmässige Nutzung des Baulandes, die Wahrung des Gemeinwohls in der Baugestaltung, den Schutz von Orts- und Landschaftsbildern vor wesentlichen Beeinträchtigungen zu ermöglichen und die Erhaltung des Kulturlandes zu sichern. Der Kanton zieht als eine der wenigen Kompetenzen nur die Möglichkeit des Regierungsrates an sich, die Gemeinden zum Erlass nötiger Bauvorschriften zu zwingen, wenn u.a. die bauliche Entwicklung es erfordern würde. Das Gesetz gibt somit im Wesentlichen den Rahmen für die Kommunalplanung. Den Gemeinden eröffnet das Gesetz die Befugnis zum Erlass u.a. folgender Instrumente: Baureglement, Zonenplan, Baulinienplan (legt fest, über welche Grenzen hinaus nicht gebaut werden darf), Sonderbauvorschriften (dürfen aufgestellt werden, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, ergehen in Verbindung mit einem Baulinien- oder Zonenplan, dürfen nicht gegen die Grundlagen des Gemeindebaureglementes verstossen) und Gestaltungspläne (Sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung sämtlicher Grundeigentümer). Die Gemeinden können die bautechnischen Vorschriften, den Grad und die Art der Nutzung und die Erschliessung selbst bestimmen.

Zielgruppen des Gesetzes sind in erster Linie die Gemeinden. Sie sind verantwortlich dafür, dass eine geordnete, planmässige Bodenpolitik stattfindet. Das Instrument, die polizeirechtliche Baubewilligung, legt der Kanton fest. Die Gemeinde kann aber im Wesentlichen die Erfordernisse für die Erteilung einer Baubewilligung festlegen. Hinsichtlich des eigentumsrechtlichen Regelwerkes enthält das BauG 1958 keine Vorschriften. Als Hauptakteure treten der Gemeinderat und die Gemeindeversammlung auf, aber auch die Grundeigentümer können z.T. Einfluss nehmen. Wie bereits erwähnt bedürfen ja Bebauungspläne zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung aller Grundeigentümer. Diese und andere Regelungen stärken die Rechtsstellung der Grundeigentümer massgeblich, obgleich es sich dabei nicht um Normen des eigentumsrechtlichen Regelwerkes handelt, sondern nur um Schutzmassnahmen zu ihren Gunsten.

¹⁷ Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951 (LWG)

¹⁸ Einführungsgesetz vom 23.11.1952 zum Bundesgesetz vom 12.6.1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes

¹⁹ Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958 (BauG)

5.2.3 Lokale Ebene

Bauvorschriften (Gemeindebaureglement, Zonenpläne, Sonderbauvorschriften)

Die Gemeinde Bellmund erlässt 6 Jahre nach Inkrafttreten des kantonalen Baugesetzes ein neues flächendeckendes Baureglement²⁰ mit Zonenplan und Baulinienplänen. Im Zonenplan unterscheidet die Gemeinde das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet und unterteilt die Bauzone u.a. in Wohnzonen mit max. 2 Geschossen, Wohnzonen mit max. 3 Geschossen, Wohn- und Gewerbezone, Freiflächen und Grünflächen. Ziel der Bauvorschriften ist es, ein möglichst grosses Gebiet mit attraktivem Bauland auszuscheiden, und eine grosszügige Nutzung dieser Zone vorzuschreiben. Die Schutzziele zu dieser Zeit sind nicht raumplanerischer sondern baupolizeilicher Art. Abstandsvorschriften, Geschosshöhen, Ausnutzungsziffern, sogar die vorgeschriebene Mindestzahl an Parkplätzen und Kinderspielplätzen ebenso wie die Ästhetikklauseln dienen alle vorderhand, wenn auch nicht nur, dem Schutz der Polizeigüter. (SCHÜRMAN, HÄNNI 1995:240ff) Lediglich die Vorschriften über die Grünflächen dienen der Strukturierung der Bodennutzung. Sie sollen Trenngürtel zur städtebaulichen Gliederung darstellen und die Aussichtspunkte freihalten.

1970 kommen Sonderbauvorschriften für die Hueb-Birli²¹ hinzu. Sie teilen dieses Gebiet in 5 Sektoren ein, wobei die Ausnutzungsziffer²² für das ganze Gebiet max. 0,69 betragen darf.

Für nicht-landwirtschaftliche Bauten ausserhalb des engeren Baugebietes, namentlich des Einzugsgebietes des generellen Kanalisationsprojektes, darf der Anschluss an eine öffentliche Kanalisation oder andere Werkleitungen in der Regel nicht bewilligt werden. In diesen Zonen werden Bauten meist nur bewilligt, wenn der Staat und die Gemeinde durch den Bau und den Unterhalt der für die Erschliessung nötigen Strassen, Kanalisations- und Werkleitungen nicht belastet werden. Es steht in ihrer Macht, die Erschliessung in dieser Zone voranzutreiben. Sie übernehmen in der Bauzone dafür die Kosten.

In den Zonenplänen dieser Zeit²³ sind als Folge der Bevölkerungsprognosen der 50er- und 60er-Jahre riesige Bauzonen ausgeschieden worden. In Bellmund erstreckt sich die Bauzone gemäss Zonenplan von 1964 fast über den ganzen Perimeter. Es sind hauptsächlich Wohn- und Gewerbezone, zum Teil handelt es sich um Grünzonen, die für öffentliche Bauten und Anlagen vorgesehen sind. Eine Ausnahme bildet eine Fläche im Süden des Perimeters, welche zum übrigen Gemeindegebiet gehört. Auch in Ipsach und Port sind sämtliche Flächen innerhalb des Perimeters Bauzonen, in Ipsach nur für die Wohnnutzung, in Port zuerst noch fürs Wohnen und Gewerbe, später nur noch für die Wohnnutzung. (vgl. Abbildung 2)

5.3 Eigentumsverteilungsstruktur vor 1972

Wie eine Karte über das öffentliche Grundeigentum von Bellmund zeigt (ATELIER 5), ist der Grundbesitz der Einwohnergemeinde Bellmund um 1970 klein, nämlich 33'000 Quadratmeter innerhalb der gesamten damaligen Bauzone, was knapp fünf Prozent entspricht. Dieser Anteil an Grundeigentum ermöglicht der Gemeinde nicht, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben. Die Burgergemeinde besitzt zwar recht ausgedehnte Waldanteile, aber kein Grundeigentum innerhalb der Bauzone. So befindet sich auch der Bellmunder Anteil des Perimeters Hueb zum allergrössten Teil in privatem Eigentum (ATELIER 5 1970). Eine Grundbuchrecherche in den beiden späteren Rückzonungsperimetern Hueb-Birli und Spitzacker hat ergeben, dass sich die 29 zuordnungsfähigen Parzellen im Jahr 1969 auf etwa 18 verschiedene Grundeigentümer verteilen. Es handelt sich sowohl um Firmen als auch um Privatpersonen (Einzelpersonen oder Erbgemeinschaften). 17 Parzellen können zu diesem Zeitpunkt keinem Eigentümer zugeordnet werden. Es muss jedoch angenommen werden, dass die Daten wegen Verkaufs der Parzellen in ein neues Grundbuchblatt eingetragen worden sind. Von den fünf Parzellen öffentlichen Eigentums gehören drei der Gemeinde Nidau, je eine Port und Biel, wie

²⁰ Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 19. Juni 1964

²¹ Sonderbauvorschriften für das Gebiet Hueb-Birli in den Gemeinden Bellmund und Ipsach. Beschlossen am 31.5.1968. Genehmigt am 28.8.1970 vom Regierungsrat

²² Die Ausnutzungsziffer ist die Verhältniszahl zwischen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche der Gebäude und der anrechenbaren Landfläche (Art. 151 Bauverordnung 1970)

²³ Bellmund 1964, Ipsach 1961, Port 1963 und 1971

bereits erwähnt aber keine der Gemeinde Bellmund. (GRUNDBUCHAMT NIDAU) Auch in Ipsach ist das Grundeigentum der Gemeinde nur sehr gering. Ebenso besitzt die Gemeinde Port auf der Hueb kein Grundeigentum. Der grösste Landanteil gehört hier einem nicht bauwilligen Landwirt, und auch die Gumme ist ausschliesslich in Privathand. (FREY, 4.12.2001)

Die Pachtverträge zwischen den Eigentümern und den Bauern schränken das Nutzungsrecht der bauwilligen Grundeigentümer kaum ein, denn sie schützen sich, indem sie nur kurzfristige Pachtverträge für jeweils ein Jahr mit den Bauern abschliessen, so dass die Bautätigkeit jederzeit aufgenommen werden könnte, sobald die Bewilligung vorhanden wäre. (MUSTER 30.11.2001)

5.4 Der ökologische Bodenzustand vor 1972

Über den Versiegelungsgrad der Bodenoberfläche und die Lebensraumqualität für Tiere und Pflanzen geben die Daten folgendes Bild: Der Anteil der Siedlungsfläche an der Gemeindefläche beträgt insgesamt 14.6%. Ipsach und Port sind mit rund 21% einiges dichter besiedelt als Bellmund mit nur rund 7%. Entsprechend der Perimeterdefinition ist der Versiegelungsgrad der Hueb praktisch gleich null, nur an drei Standorten existieren Streubauten und zwar in einem Bereich von ca. 100 Metern ausserhalb des Siedlungsrandes. Eine Fläche von ungefähr 78 Hektaren ist also frei von jeglichen Bauten. Zur versiegelten Fläche gehört auch die Huebstrasse (asphaltierte 1.Klass-Strasse Biel-Aarberg von mind. 6 Metern Breite), die bereits damals quer durch den Perimeter verläuft. Die restlichen Wege sind 4.Klass-Fahrwege und 5. Klass-Feldwege, die aber kaum als Barrieren wirken, da sie mit einer einzigen Ausnahme nur schmal sind und keinen Asphalt- oder Betonbelag aufweisen. Über grosse Teile der Hueb verteilen sich diverse Obstgärten, Baumreihen und Einzelbäume, südlich der Birlig-Kuppe existiert ein von Hecken gesäumter Bachlauf und am Perimeterrand in Ipsach eine Grube, welche mit Bäumen besetzt ist. (LK 1968/70/76, FLURY (in Bearb.))

Zur Bodenqualität sind uns keine Daten bekannt. Gemäss HÄBERLI et al. (1991:70) stehen innerhalb der landwirtschaftlichen Bodenbelastung in erster Linie Ackerböden unter Verdacht, Schadstoffe zu enthalten, weil sie mehr Phosphordünger enthalten und mit Pestiziden behandelt werden. Weil es sich im Perimeter vor allem um Ackerböden handelt, kann angenommen werden, dass die Bodenbelastung relativ hoch ist. Es müsste allerdings noch abgeklärt werden, ob die Landwirtschaft Ende 1960er, Anfang 70er-Jahre bereits bodenbelastenden Stoffe braucht. Da die Rationalisierung aber bereits in den 50er-Jahren zugenommen hat, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist.

5.5 Die beteiligten Akteure vor 1972

Behörde des Kantons Bern (v.a. Regierungsrat und Baudirektion)

Die kantonale Behörde ist vor allem als Genehmigungsinstanz beteiligt. Ende der 60er-Jahre genehmigt sie die überdimensionierten Baugebiete und den Zonenplan mit den Sonderbauvorschriften für die Überbauung Hueb-Birlig.

Beamte des kantonalen Raumplanungsamtes

Die Hauptrolle des Kantons übernimmt spätestens ab 1968 nach dessen Gründung das kantonale Planungsamt. Damit kommt erstmals die Rückzonungsidee ins Spiel, ohne aber wirklich diskutiert zu werden. Die Aktivitäten dieser Institution hängen sehr stark von den einzelnen Individuen ab, die mit der Planung beauftragt sind. Die personelle Konstellation im Seeland führt dazu, dass die Bauplanung sehr restriktiv gehandhabt wird, denn man realisiert, dass die Bauzonen vielerorts überdimensioniert sind, so auch in den Gemeinden der Hueb, und man will diesen Missstand bekämpfen. Bereits vor der Implementierung des BauG 1970, als gemäss BauG 1958 noch uneingeschränkt gebaut werden kann, ziehen die verantwortlichen Planer das Gewässerschutzgesetz und von Fall zu Fall eine ganze Reihe weiterer Instrumente wie das Forstgesetz, die Denkmalpflege, das Natur- und Heimatschutzgesetz, die Archäologie und die Landwirtschaftsgesetzgebung heran, um die Bauzonen und unkontrollierte Überbauungen einzudämmen. Es handelt sich um ein Seilziehen zwischen der jungen Disziplin Raumplanung, die noch niemand kennt, und den Promotoren die eine Entwicklung wollen. (ROHNER, 19.11.2001)

Regionalplanungsverband Biel-Seeland

Der im Jahr 1961 gegründete Regionalplanungsverband Biel-Seeland wird von den Gemeinden mit der Überbauung der Hueb-Birlig beauftragt. Die erste Planung ist im Wesentlichen vom leitenden Stadtplaner geprägt, der auf der Hueb-Birlig eine Satellitenstadt projiziert und damit eine Ausdehnung der Stadt in den ländlichen Raum des Agglomerationsrandes fördert. Dieses Projekt beruht auf einer geschätzten Verdreifachung der Bevölkerung bis ins Jahr 2000.

Gemeinden Bellmund und Ipsach

Die beiden Gemeinden befürworten klar die Überbauung der Hueb-Birlig. Sie wollen jedoch eine ungeordnete Überbauung vermeiden und lassen deshalb vom Regionalplanungsverband ein Gesamtprojekt ausarbeiten, dessen Zonenplan und Sonderbauvorschriften die beiden Gemeindeversammlungen 1968 beschliessen.

Gemeinde Port

Port hat für die Zone Hueb kein Baubedürfnis, weil man einsieht, dass die Bauzone generell überdimensioniert ist. 1970/71 will zwar die PTT auf den wenigen Parzellen, welche bauwilligen Grundeigentümern gehören, ein Post-Zentrum errichten, aber der Direktor der PTT, der gleichzeitig Gemeindepräsident in Port ist, lehnt diesen Bau persönlich ab. Da sich die Grundeigentümer nicht aktiv für eine Überbauung einsetzen – sie wären innerhalb der Zone ohnehin in der Minderheit, da der grösste Teil des Bodens einem nicht-bauwilligen Landwirten gehört – kann das Projekt konfliktlos abgewiesen werden.

Grundeigentümer

Viele Landkäufer erwerben ihre Grundstücke mit Bauabsichten, wozu sie wegen den Bevölkerungswachstumsprognosen und den nachfolgenden Einzonungen guten Grund haben. Ihre individuellen Bauvorhaben werden jedoch von den Gemeinden wegen drohender Zersiedelung zurückgewiesen. Auf der Hueb-Birlig wird stattdessen eine Gesamtüberbauung geplant. Andere Grundeigentümer, hauptsächlich Landwirte, sind nicht bauwillig, da sie den Boden zur Bewirtschaftung benötigen. Die betroffenen Grundeigentümer des Überbauungsperimeters Hueb-Birlig können sich vorerst nicht für einen Gestaltungsplan einigen, auch muss vor Baubeginn eine Landumlegung durchgeführt werden. Aus diesen Gründen wird das weitere Vorgehen erst mal blockiert.

5.6 Bewertung des Ausmasses und der Kohärenz vor 1972

5.6.1 Ausmass

Für die empirische Umsetzung der theoretischen Konstruktion des Ausmasses (vgl. KNOEPFEL et al. 2001) haben wir einige Konkretisierungen vornehmen müssen. Unter dem absoluten Ausmass verstehen wir demnach den Umfang der durch das IR explizit bestehenden Regulierungsansätze für die verschiedenen Nutzungstypen der Ressource Boden. Das relative Ausmass ist demzufolge die Bedeutung dieser Regulierungsansätze und ihrer impliziten Wirkungen in unserem Perimeter.

Baunutzung

Diese Nutzungstypen werden durch das eigentumsrechtliche Regelwerk insofern reguliert, als die Nutzung auf die Inhaber der Eigentumstitel beschränkt ist, sie allein können die Bebauung ihres Grundstückes beabsichtigen oder Drittpersonen ein Baurecht gewähren. Solche Baurechte haben wir aber aufgrund der Grundbuchrecherche im Perimeter nicht feststellen können. Zusätzliche Verfügungs- oder Nutzungsberechtigte ohne Eigentumstitel gibt es nicht. Das EEG reguliert die Eigentumsrechte zusätzlich, da es die Erschwerung der Übertragung der Eigentumstitel von Landwirtschaftsflächen an Nichtlandwirte bezweckt.

Hauptsächlich reguliert das GSchG die Bautätigkeit, da es die Baunutzung auf das mit einer Kanalisation erschlossene Gebiet beschränkt, bzw. zur Errichtung von Bauten eine Erschliessung voraussetzt. Das BauG reguliert diese beiden Nutzungstypen kaum, da es den Gemeinden einen sehr grossen Spielraum offen lässt. Seitens der Bauvorschriften ist hingegen eine Regulierung vorhanden. Man kann davon ausgehen, dass die Errichtung einer Bauzone die Bauabsicht im übrigen Gemeindegebiet schmälert und gleichzeitig die Bauabsicht in der Bauzone fördert oder zumindest nicht drosselt. Andererseits sind gewisse Vorschriften des Baureglementes (Ausnützungsziffer, Abstandsvorschriften, Vorschriften über die Gebäudelängen) geeignet, die Bauabsicht wenn nicht zu beseitigen, so doch einzuschränken.

Landwirtschaft

Bezüglich der eigentumsrechtlichen Grundordnung unterscheidet sich die landwirtschaftliche Nutzung von der Baunutzung insofern, als hier nebst dem Eigentumstitelinhaber auch Pächter nutzungsberechtigt sind. Das EEG reguliert die landwirtschaftliche Nutzung, indem diese den Vorrang hat, jedenfalls sobald Nutzungsinteressenten vorhanden sind. Das GSchG wirkt höchstens indirekt regulierend, indem es die Baunutzung einschränkt, was wiederum die landwirtschaftliche Nutzung fördert. Auch das BauG und die Gemeindebauvorschriften regulieren die rivalisierende landwirtschaftliche Nutzung nicht explizit, sondern höchstens insofern, als dass letztere von den Restriktionen gegen die Baunutzung profitieren kann. Das BauG offeriert zwar den Gemeinden die Möglichkeit, das landwirtschaftlich genutzte Gebiet als übriges Gemeindegebiet auszuscheiden, verpflichtet sie aber in keiner Weise dazu.

Landschaftsschutz

Angesichts dessen, dass die Nutzung des Bodens zu landschaftsschützerischen Zwecken im Perimeter mit der landwirtschaftlichen Nutzung komplementär ist, gelten hier die gleichen Ausführungen wie beim Nutzungstyp Landwirtschaft. Zusätzlich sei erwähnt, dass der Landschaftsschutz in expliziter Art und Weise grundsätzlich nicht reguliert wird, mit Ausnahme der Gemeindebauvorschriften, welche Grünflächen als Trenngürtel zwischen Siedlungen erwähnen.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass sowohl das absolute als auch das relative Ausmass klein bis mittelgross sind, weil bezüglich der Bau- und der landwirtschaftlichen Nutzung etliche explizite Regulierungsansätze bestehen, bezüglich des Landschaftsschutzes aber nicht. Durch die expliziten Baunutzungsvorschriften entstehen z.T. auch implizite Regulierungen bezüglich der Landwirtschaft und des Landschaftsschutzes. Das grösste Problem ist aber, dass vor 1972 noch keine klare explizite Trennung zwischen dem Bau- und dem Nichtbaugebiet existiert.

5.6.2 Kohärenz

Auch bei der Kohärenz muss die Theorie (vgl. KNOEPFEL et al. 2001) für die empirische Umsetzung konkretisiert werden. Als interne Kohärenz bezeichnen wir den Grad der Koordination innerhalb der einzelnen IR-Komponenten (Fragen: Gibt es widersprüchliche Eigentumsrechte? Gibt es widersprüchliche, sich gegenseitig ausschliessende Zweckbestimmungen oder Instrumente? Verfolgen die verschiedenen politischen Ebenen die gleichen Zwecke? Entspricht der Vollzug den Gesetzesbestimmungen?). Unter externer Kohärenz verstehen wir den Grad der Übereinstimmung zwischen den einzelnen IR-Komponenten

(Fragen: Sind die Zielgruppen auch die Eigentumsberechtigten? Haben die Eigentumsberechtigten öffentliche Mitwirkungsrechte?)

Interne Kohärenz

Bei der Regelwerk-Koordination kann keine Inkohärenz festgestellt werden, da die Eigentumstitel im Grundbuch dokumentiert sind und auch die Nutzungsrechte von Nicht-Eigentumstitelinhabern (in unserem Fall nutzungsberechtigte Pächter, Wegbegeher) keine Unklarheiten offen lassen. Dies nicht zuletzt weil es sich beim Perimeter Hueb nicht um ein dermassen attraktives Gebiet handelt, das ein breites Spektrum von Nutzungsansprüchen auf sich zieht.

Zwischen den verschiedenen öffentlichen Politiken kann von Kohärenz ausgegangen werden, da sie keine widersprüchlichen Ziele verfolgen. Während das GSchG die Bautätigkeit auf das erschlossene Gebiet beschränkt und die Gemeinden zur Erstellung der Kanalisation im Baugebiet verpflichtet, verfolgt das BauG den Grundsatz, die bauliche Bodennutzung zu planen, überlässt aber die Details dazu den Gemeinden. Die Gemeindebauvorschriften führen den kantonalen Auftrag aus und bezeichnen – auch entsprechend dem Zweck des GSchG – die Baugebiete. Für die Erschliessung des Baugebietes ist die Gemeinde zuständig. Eine gewisse Inkohärenz stellen wir hier fest: Während nämlich das GSchG die Gemeinden zur Erstellung der Kanalisation im Baugebiet verpflichtet, überlassen es BauG und BauRg der Gemeinde, wie diese die Erschliessung vorantreiben will.

Auch das EEG widerspricht diesen Politiken nicht, da es ebenfalls Instrumente zur Erschwerung von Überbauungen zur Verfügung stellt (Einsprache- und Liegenschaftsvermittlungsverfahren). Dieses Gesetz bezweckt aber als einziges wirkliche Bodenschutzpolitiken, will also die Überbauung explizit beschränken. Die andern stellen entweder Nutzungspolitiken in den Vordergrund (aus finanziellen Gründen wirken sich diese jeweils als Schutzpolitiken aus) oder bezwecken den Schutz der Gewässer und nicht des Bodens.

Beim Vollzug der Politiken im Perimeter gibt es vertikale Inkohärenzen. Ausgehend vom GSchG sind die Bedingungen für eine Überbauung der Hueb kaum gegeben, man kann also davon ausgehen, dass gemäss Bundespolitik keine Überbauung vorgesehen ist. Trotzdem scheiden die Gemeinden Bauzonen aus (der Perimeter ist grösstenteils der Bauzone zugeteilt), weil sie wachsen möchten und beschliessen eine Überbauungsplanung. Obwohl das EEG die Landwirtschaft und damit das Kulturland erhalten möchte, wird in mehreren Handänderungen Landwirtschaftsland an Nichtlandwirte verkauft.

Externe Kohärenz

Insofern, als von den öffentlichen Politiken die Grundeigentümer als Zielgruppe angesprochen werden, herrscht Kohärenz, da diese auch die Eigentumsberechtigten sind. Dass das GSchG überdies auch noch die Gemeinden anspricht, ändert daran nichts. Das BauG ist hingegen eher inkohärent, da es mit seinen Bestimmungen fast ausschliesslich an die Gemeinden gelangt, welche ja bekanntlich keine Eigentumsrechte besitzen. Die wichtigste Ursache von Inkohärenz liegt aber darin, dass den Gemeinden das Instrument der Mehrwertabschöpfung nicht zur Verfügung steht. Dadurch fehlen ihnen wichtige finanzielle Mittel, welche sie zur Entschädigung von materieller Enteignung bei der Reduktion von Bauzonen (Rückzonung) einsetzen könnten. (vgl. NAHRATH 2003:180ff)

Es besteht insofern eine externe Inkohärenz, als Grundeigentümer und Nutzungsberechtigte keine Mitwirkungs- und Informationsrechte haben beim Erlass der Zonenpläne. Zudem fehlt es den auswärtigen Grundbesitzern am Stimmrecht in der Gemeindeversammlung, sie können deshalb am Beschluss von Zonenplänen nicht teilnehmen.

Diesen Ausführungen zufolge ist sowohl die interne als auch die externe Kohärenz *mittel bis hoch*.

Bezeichnung des Regimes

Instabiles einfaches Regime.

6 Vergleich der Situationen vor und nach dem dringlichen Bundesbeschluss von 1972 und Analyse der Veränderungen

6.1 Veränderungen der Bodennutzung nach 1972

Tabelle 8: Nutzungstypen der Ressource Boden auf der Hueb nach 1972

Nutzungstypen	Nutzer	Komplementäre Nutzung	Rivalisierende/Konfliktive Nutzung
Wohnbautätigkeit / Wohnen	Grundeigentümer, Bewohner, Gemeinden, Planungs- und Baugewerbe	Bauabsicht	
Bauabsicht	Grundeigentümer, Landumlegungsgenossenschaft, Planungs- und Baugewerbe, Gemeinden	Wohnbautätigkeit / Wohnen	Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Baulandreserve
Baulandreserve	Grundeigentümer, Gemeinden	Landwirtschaft	Landschaftsschutz, Bauabsicht
Landschaftsschutz	Öffentlichkeit	Landwirtschaft	Bauabsicht, Baulandreserve
Landwirtschaft	Landwirte, Konsumenten	Landschaftsschutz, Baulandreserve	Bauabsicht

Verglichen mit dem Zustand vor dem BMR von 1972 (vgl. Kapitel 5.1) sind folgende Nutzungsänderungen vor sich gegangen:

Wohnbautätigkeit, Wohnen

Am Rand des Perimeters hat man trotz dem Erlass von provisorischen Schutzgebieten auf dem Boden aller drei Gemeinden neue Quartiere gebaut, so auf der Gumme in Port und Bellmund und auf dem Fluhäcker und der Hueb-Birlig in Ipsach. Damit beträgt die Siedlungsfläche innerhalb des Perimeters schätzungsweise sechs Hektaren oder acht Prozent. Ob die Quartiere bei der Ausscheidung der Schutzgebiete bereits in Planung oder gar im Bau begriffen gewesen sind und deshalb eine Sonderbewilligung für die Fertigstellung erhalten haben, ist nicht bekannt. Sie grenzen alle direkt an die bestehenden Siedlungen an und werden auch von dort her erschlossen. Eine Zersiedelung durch zunehmende Streubauweise hat nicht stattgefunden.

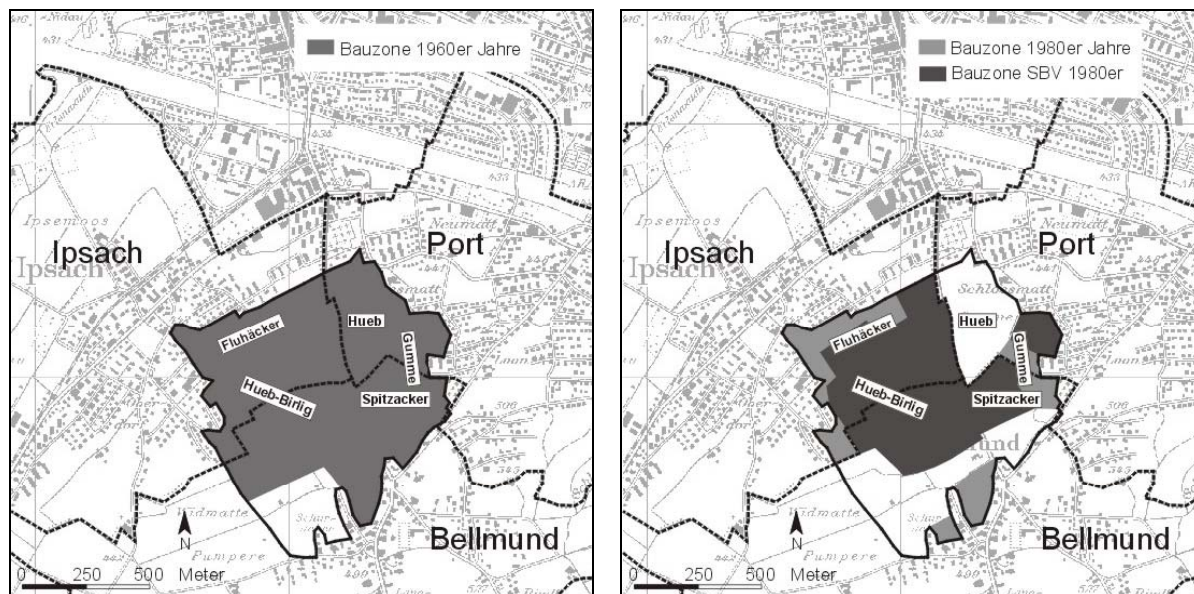
Die Haushaltgrösse beträgt im Jahr 1980 zwischen 2.7 (Ipsach und Port) und 2.9 (Bellmund) Personen pro Privathaushalt, was zwar weniger ist als um 1970, aber vergleichsweise immer noch ziemlich hoch. Der Anteil der reinen Wohngebäude an allen Gebäuden bewegt sich im Jahr 1980 zwischen 78.1% (Gemeinde Bellmund) und 90.7% (Port), damit haben sich die Gemeinden noch stärker zu Wohngemeinden entwickelt. Der Anteil der Einfamilienhäuser beträgt zwischen 48.4% (Ipsach) und 67.5% (Port), besonders in Port hat der Anteil der Einfamilienhäuser zugenommen. (REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1994: Anhang)

Bauabsicht und Baulandreserve

Wie der Umfang der projektierten Bauzone zeigt, ist die Bauabsicht der Gemeinden für den Perimeter bereits reduziert worden (Abbildung 4). Während in Port die Hueb ausgezont worden ist, halten Ipsach und Bellmund nach wie vor an der Zuteilung grosser Bereiche zur Bauzone fest. Sie haben aber für die Hueb-Birlig, den Spitzacker und Teile des Fluhäckers eine Pflicht zum Erlass von Sonderbauvorschriften (SBV) festgelegt, d.h. anstelle von Individualbauten müssen im Sinne einer haushälterischen Nutzung des Bodens Gesamtüberbauungen geplant werden. Dieses Festhalten an der Bauzone hängt hauptsächlich mit der Angst vor Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer wegen materieller Enteignung zusammen. Auf den Parzellen des Spitzackers bekundet beispielsweise die Gemeinde Bellmund im Gegensatz zu den betroffenen Grundeigentümern keine Bauabsicht. 1978 nimmt der Gemeinderat von Bellmund sogar Stellung zu einer Einsprache gegen die provisorische Schutzzone eines bauwilligen Grundeigentümers auf dem Spitzacker, indem er die Baudirektion bittet, die Beschwerde abzuweisen, da die Parzelle in der zweiten Erschliessungs-

etappe und ausserhalb des Dorfes liege, und die Gemeinde kein Bedürfnis habe, dieses Gebiet schon heute, vor anderen, bereits erschlossenen Gebieten, zur Überbauung freizugeben (ARCHIV REGIERUNGS-STATTHALTERAMT NIDAU).

Abbildung 4: Vergleich der Bauzone der 1960er und der 80er-Jahre auf der Hueb



Quellen: LK 1994, Zonenpläne Bellmund (1964/80), Ipsach (1961/81), Port (1963/84)

Bellmund beschliesst im Jahr 1972 einen Erschliessungsrichtplan, der 1974 genehmigt wird. In diesem wird die Zone ausgeschieden, welche in einer ersten Etappe erschlossen werden soll. Die Hueb-Birli und der Spitzacker liegen beide ausserhalb dieser Zone, sind also erst zur späteren Erschliessung bestimmt. Die restlichen Bauzonen der Gemeinde sollen zumeist in der ersten Etappe erschlossen werden. (ERSCHLIESSUNGSRICHTPLAN GEMEINDE BELLMUND 1974) Etwas später (ca. 1975) beschliesst auch Ipsach einen solchen Erschliessungsrichtplan, der die Hueb-Birli auch für die zweite Etappe vorsieht. (ATELIER 5 1976, LIEBI 1984)

Der Baulandpreis ist angestiegen. In Port beträgt er in den 70er-Jahren 150 bis 200 Franken (FREY 4.12.2001), in Bellmund um 1980 ungefähr 200 bis 250 Franken pro Quadratmeter (LÜTHI 13.2.2002). In der Stadt Biel bewegt sich der Preis 1980 um ungefähr 700 bis 800 Franken. (Auskunft Stadtplanungsamt Biel)

Die Absichten der Genossenschafter der Hueb-Birli verändern sich in dieser Phase. Man sieht ein, dass ein Bezirkszentrum nicht realistisch ist, weil die Bevölkerungsprognosen nicht der Realität entsprechen und sich die wirtschaftliche und politische Situation geändert hat. Die Bauabsicht ist zwar nach wie vor vorhanden (83.3% der Genossenschafter wollen sofort bauen, 15.4% erst nach 15 Jahren), aber es sollen lediglich Wohnbauten errichtet werden und zwar statt Hochhäusern nur Reiheneinfamilienhäuser, die geplante Infrastruktur ist auf einen Kindergarten beschränkt (LÜTHI 13.2.2002).

Landwirtschaft

Mit Ausnahme der neu überbauten Gebiete wird das Land innerhalb des Perimeters nach wie vor landwirtschaftlich genutzt, sei es im Eigentum oder als Pachtland.

Im Jahr 1980 existieren nach wie vor 47 Landwirtschaftsbetriebe, davon sind aber nur noch 57% Haupterwerbsbetriebe (1969: 79%). Diese Betriebe beschäftigen nur noch 52 ständige Arbeitskräfte (1969: 80) oder 1.1 Arbeitskraft pro Betrieb (1969: 1.7). Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist etwas reduziert worden. Sie beträgt noch 384 Hektaren (1969: 412). Damit beträgt die durchschnittliche Betriebsgrösse 8.2 Hektaren, erstaunlicherweise weniger als die 8.8 Hektaren im Jahr 1969. Der Anteil des offenen Ackerlandes

hat auf 59% zugenommen (1969: 52%), das Wies- und Weideland beträgt nur noch 39% (1969: 48%). (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 1981)

Landschaftsschutz

Da sich die Siedlungen nur am Rande des Perimeters entwickelt haben, herrscht keine Rivalität des Landschaftsschutzes mit der Wohnbautätigkeit. Zwar hat die unüberbaute Fläche gering abgenommen, aber diese Abnahme beeinflusst die Siedlungstrennfunktion des unbebauten Bodens nicht.

6.2 Veränderungen des institutionellen Regimes zwischen 1972 und 1980

Einige der Politiken die in diesem Kapitel besprochen werden sind zwar bereits vor 1972 eingeführt worden. Da ihre Auswirkungen aber hauptsächlich die Phase nach 1972 betreffen, werden sie an dieser Stelle besprochen. Andere Politiken treten erst nach 1980 in Kraft, da sie jedoch Ergebnis der Vorgänge dieser Phase sind, werden sie auch an dieser Stelle berücksichtigt.

6.2.1 Nationale Ebene

Bodenrechtsartikel von 1969

Mit der Annahme der zwei Bodenrechtsartikel 22 ter und 22 quater aBV²⁴ im Jahre 1969 wird einerseits die Eigentumsfreiheit ausdrücklich in der Verfassung verankert. Gleichzeitig können Bund und Kantone im Bereich ihrer verfassungsmässigen Sachkompetenzen Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen vornehmen, die im Falle der formellen und materiellen Enteignung voll zu entschädigen sind. Andererseits erteilen Volk und Stände dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiet der Raumplanung. Der Raumplanungsartikel zielt auf eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes ab. Durch diesen Verfassungsartikel erfährt der Inhalt des Grundeigentums und damit das eigentumsrechtliche Regelwerk eine Änderung. (RIVA in: LEIMBACHER, PERLER 2000:75). Allerdings stellen weniger die ausdrückliche Bestätigung der Eigentumsfreiheit in Art. 22 ter Abs. 1 – sie ist von der Praxis bereits als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt – als die Absätze 2 und 3 des Art. 22 ter sowie der Art 22 quater Neuerungen von grosser Tragweite dar. Fällen materieller Enteignung begegnet man primär in der Raumplanung, und zwar meistens bei Auszonungen, seltener bei Nichteinzonungen, wie etwa der Nichteinweisung von Land einer altrechtlichen Bauzone in eine Bauzone nach RPG, und Abzonungen, wie beispielsweise die Verkleinerungen von Ausnützungsziffern. (LEIMBACHER, PERLER 2000:111ff; SCHÜRMAN, HÄNNI 1995:492-500) Der Raumplanungsartikel erschwert nun die Geltendmachung von Ansprüchen aus materieller Enteignung infolge planungsrechtlicher Massnahmen, weil die neue planungsrechtliche Schranke auf Bundesverfassungsebene von nun an den Inhalt des Eigentumsbegriffes konkretisiert. Was früher noch eine unzulässige, weil nicht verfassungskonforme, Eigentumsbeschränkung war, ist jetzt eher eine inhaltliche Konkretisierung des Eigentums und somit nicht zu entschädigen. (MÜLLER 1991:329-333)

Gewässerschutzgesetzgebung von 1971/72

Das Gewässerschutzgesetz von 1971²⁵ statuiert die erste wirklich raumplanungsrechtliche Intervention, indem es indirekt die Trennung von Bauzone und Nichtbauzone vorantreibt. Es beseitigt die Freiheit, ausserhalb der Bauzonen auch andere als standortgebundene Bauten und Anlagen errichten zu können (LEIMBACHER, PERLER 2000:118). Es soll den Eigentümer mittelbar dazu zwingen, die Bautätigkeit ausserhalb des in einem Kanalisationsplan festgelegten Gebietes, welches nicht verhältnismässig leicht angeschlossen werden kann, einzuschränken. Dies erreicht das Gesetz mit seinen Vorschriften über die Kanalisationsplanung. Für die Ableitung und Reinigung von Abwässern sind die erforderlichen öffentlichen Kanalsysteme zu erstellen. Der Bau der öffentlichen Kanalisationen hat gestützt auf generelle Kanalisationsprojekte (GKP) zu erfolgen, deren Ausdehnung der zu erwartenden baulichen Entwicklung in angemessener Weise Rechnung tragen muss.

²⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874

²⁵ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (GSchG)

Die Kantone müssen dabei in erster Linie den Gemeinden die mit dem Bau und Betrieb der Abwasseranlagen zusammenhängenden Aufgaben übertragen. Im Kanalisationsbereich besteht spiegelbildlich zur kantonal geregelten Kanalisationserstellungspflicht der Gemeinden die bundesrechtlich geforderte Kanalisationsanschlusspflicht der Grundeigentümer. Gemäss Gewässerschutzverordnung²⁶ gehören zum Kanalisationsbereich im Sinne dieses Gesetzes das Gebiet des GKP sowie die ausserhalb desselben bestehenden Bauten und Anlagen, soweit deren Anschluss an das Kanalisationsnetz zweckmässig und zumutbar ist. Das GSchG 1971 besagt, dass Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des im GPK umrissenen Gebietes nur erteilt werden dürfen, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist. Dazu führt die GSchV aus, dass i.d.R. das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet den Umfang des zu erstellenden GKP festlegt. Für unseren Perimeter gilt diesbezüglich aber eine Ausnahmeregelung der Kantonalen Ausführungsverordnung zum GschG von 1972²⁷, welche bestimmt, dass in Gemeinden, die aufgrund des vor dem 1. Januar 1971 gültigen Rechts ein überdimensioniertes Baugebiet ausgeschieden haben, nur dasjenige Gebiet als GKP-Zone gilt, das gemäss dem Erschliessungs-Etappenplan in den nächsten 15 Jahren erschlossen werden soll. Für das Gebiet innerhalb des GKP ist zudem ein Kanalisationsrichtplan zu erstellen, der eine spätere bauliche Entwicklung angemessen berücksichtigt.

Zielgruppen sind die Gemeinden, denn sie tragen die Hauptverantwortung für den baulichen Gewässerschutz, insbesondere die Kanalisationserschliessung und Abwasserreinigung. Deutlicher und eingehender angesprochen als in seinem Vorgänger ist im GschG 1971 auch die Zielgruppe der Einzelpersonen und Unternehmungen – also die Abwasserursacher oder mit andern Worten die Nutzungsberechtigten eines Grundstückes (im einfachsten Fall die Grundeigentümer) – von denen bestimmte Verhaltenspflichten verlangt werden. Die Kantone haben für die Durchsetzung der Bundesvorschriften zu sorgen. Interventionsinstrument ist in erster Linie die Polizeibewilligung. Sie kann an die Gemeinden delegiert werden, wobei die kantonale Aufsicht die Qualität der Umsetzung garantieren muss. (BUNDESRAT 1970:437ff)

Dringlicher Bundesbeschluss über die Raumplanung²⁸

Der BMR verlangt von den Kantonen den sofortigen provisorischen Schutz ihres Bodens und ihrer Landschaft mit dem Ziel, in Erwartung eines Bundesgesetzes über die Raumplanung die irreparablen Schäden zu verhindern, welche dem Boden und der Landschaft drohen. Er fordert von jedem Kanton die sofortige Unterschutzstellung von u.a. Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart und Erholungsräumen in der näheren und weiteren Umgebung von Siedlungen. Der BMR lässt den Kantonen offen, zusätzliche restriktive Bestimmungen für weitere Gebiete zu erlassen, die voraussichtlich nicht zur Besiedelung bestimmt oder deren vorzeitige Überbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnten. Sie können insbesondere auch das engere Baugebiet, welches das erschlossene oder vor der Erschliessung stehende Land umfasst, als Bauzonen gemäss Gewässerschutzgesetz bezeichnen.

Die Einweisung einer Parzelle in eine provisorische Schutzzone bedeutet eine drastische Einschränkung der Möglichkeiten zu bauen oder zu renovieren oder das zugehörige Terrain umzugestalten. Indessen bedeutet die Einweisung eines Grundstückes in eine provisorische Schutzzone nicht zwingend ein Bauverbot. Es sind lediglich all jene Bautätigkeiten verboten, welche unvereinbar sind mit den anvisierten Zielen des BMR. Das Ziel kann aber, anstelle eines Bauverbotes, auch durch eine Baubegrenzung erreicht werden, und nicht durch ein absolutes Bauverbot. Z.B dürfen in Gebieten, die aus Gründen des Landschaftsschutzes oder der Erhaltung von Erholungsräumen ausgeschieden werden, nur landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Bauten sowie andere standortgebundene Bauten bewilligt werden. Auch weitere Bauten können ausnahmsweise zulässig sein.

Die Bestimmung der provisorischen Schutzzonen geschieht durch ihre Einzeichnung in Pläne. Sie sind von den Kantonen auszuarbeiten, unter der Kontrolle des zuständigen Departements des Bundes.

²⁶ Allgemeine Gewässerschutzverordnung vom 19. Juni 1972 (GSchV)

²⁷ Kantonale Gewässerschutzverordnung (vom 27. September 1972)

²⁸ Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.3.1972 (BMR)

Der BMR wird im Jahr 1979, nach zweimaliger Verlängerung (weil das Volk die erste Version des RPG 1976 verwirft), ausser Kraft gesetzt.

6.2.2 Kantonale Ebene

Baugesetz von 1970²⁹

Das BauG 1970 ist sehr progressiv für diese Zeit und in der Geschichte der schweizerischen Raumplanung von grosser Bedeutung. Viele Bestimmungen des späteren RPG gelten im Kanton Bern durch das BauG 1970 bereits zehn Jahre vor der Inkraftsetzung des RPG. Die Ziele des BauG 1970 sind dieselben geblieben, wie im BauG 1958, nur dass sie sich nicht mehr allein an die Gemeinde richten, sondern auch an die Regionen und an den Kanton, denn die Planung soll auf den drei Ebenen koordiniert werden.

Die Gemeinden sind jetzt zur Planung verpflichtet. Zentrales Element des Gesetzes ist die klare Trennung zwischen Baugebiet und übrigen Gemeindegebiet durch die Erstellung von Zonenplänen. Nebst dem Zonenplan stellt das BauG insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung: Baureglement, kommunale, regionale und kantonale Überbauungspläne, Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften und Erschliessungspläne. Die Gemeinden müssen entweder ein neues Reglement beschliessen oder das bestehende anpassen, und wenigstens das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet abgrenzen. In gewissen Situationen vorgeschrieben sind auch Überbauungspläne. Der Erlass der anderen Instrumente verbleibt im Ermessen der Gemeinden. Trotz der Pflicht zum Erlass von Bauvorschriften haben die Gemeinden nach wie vor grosse Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des Inhaltes dieser Bestimmungen.

Von grosser Bedeutung sind im Gesetz die Bestimmungen über das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Im sog. übrigen Gemeindegebiet, das weitgehend mit der Landwirtschaftsfläche zusammenfällt, dürfen nur noch Bauten erstellt werden, die der Landwirtschaft dienen oder einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordern. Aus wichtigen Gründen kann die Erstellung nichtlandwirtschaftlicher Bauten bewilligt werden, wenn keine wesentlichen öffentlichen Interessen entgegenstehen.

In grundeigentümergebundenen Überbauungsplänen wird die Überbauung von Teilen des Gemeindegebietes geordnet. Der Gestaltungsplan bestimmt die Zahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosshöhen und allenfalls weitere bauliche Einzelheiten der im Plangebiet zu erstellenden Bauwerke. Er ist für die Grundeigentümer verbindlich, bedarf aber i.d.R. der schriftlichen Zustimmung aller Grundeigentümer. Werden Sonderbauvorschriften erlassen, ist in ihnen u.a. wenigstens Art und Grad der baulichen Nutzung festzuhalten.

Die Gemeinden sind mit diesem Gesetz neu zur Erschliessung der Grundstücke innerhalb der Bauzone verpflichtet und zwar sobald ein Grundeigentümer über eine Baubewilligung verfügt. Diese (kostspielige) Erschliessungspflicht führt dazu, dass etliche Gemeinden beim Kanton eine Vergrösserung des provisorischen Schutzgebietes gemäss BMR fordern.

Das Gesetz ist zur Regulierung der Bodennutzung insofern begrenzt, als dass eine Redimensionierung der Bauzone kaum möglich ist, da die Grundeigentümer im Falle von materieller Enteignung entschädigt werden müssen. Hingegen verdichtet sich die blosser Befugnis zur Regelung des Landschaftsschutzes in diesem Gesetz zu einer Pflicht. Es schreibt vor, dass Landschaftsbilder generell berücksichtigt werden müssen.

Im Gegensatz zum BauG 1958 erweitert sich die Zielgruppe des BauG 1971 zusätzlich zu den Gemeinden um die Grundeigentümer.

Kantonale Ausführungsverordnung zum BMR³⁰

²⁹ Baugesetz vom 7. Juni 1970 (BauG)

³⁰ Kantonale Ausführungsverordnung (vom 17.3.1972) zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (24. Mai 1972)

Der Kanton Bern erlässt gestützt auf den BMR einen Plan der provisorischen Schutzgebiete. Dieser unterscheidet vier Typen von Zonen: (folgende Ausführungen wurden NAHRATH (in Bearb.) und SCHNEIDER (1973) entnommen)

Schutzgebiet I: Diese Kategorie umfasst Teile des Baugebietes, deren reglementkonforme Überbauung den Zielen des Bundesbeschlusses zuwiderlaufen würde. Dazu gehören insbesondere die mit zu grossen Bauzonen bedachten Naherholungsräume, aber auch Teile des Baugebietes mit unzweckmässigen, d.h. unter den Gesichtspunkten des Landschafts- und Ortsbildschutzes zu überholenden Bauvorschriften. Ebenfalls dazu gehören die Bauzonen deren Bestimmung noch nicht klar festgelegt ist und deren Nutzungsvorschriften somit noch geändert werden können. Die Einteilung in die Zone I bedeutet ein Verbot sowohl für die Errichtung neuer Bauten als auch für die Veränderung oder Vergrösserung der bestehenden Bauten. Ausnahmegewilligungen können erteilt werden sofern die projektierte Nutzung nicht den Zielen und den Vorgaben des BMR zuwiderläuft. Der Einbezug von Teilen der Bauzone als mögliche provisorische Schutzzonen resultiert aus der Tatsache, dass die alternativen Dispositionen auf kommunaler Ebene selten einen solchen Schutz erlauben.

Schutzgebiet II: Zu dieser Kategorie gehören landschaftlich wertvolle Teile des Baugebietes, namentlich im Bereiche von See- und Flussufern, für welche ausreichende kommunale Bauvorschriften bestehen und die daher reglementkonform überbaut werden dürfen. Mit der Planungssperre soll aber verhindert werden, dass die bestehende zweckmässige Ordnung durch Ausnahmegewilligungen, Sonderbauvorschriften oder Reglementänderungen durchbrochen werden können, was einer Verletzung des Bundesbeschlusses gleichkommen würde.

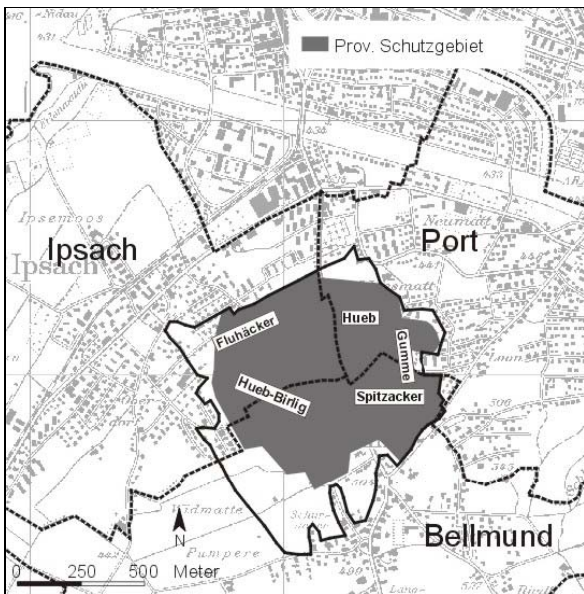
Schutzgebiet III: Nach dem BMR können im sog. übrigen Gemeindegebiet, d.h. im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, ausser Land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden andere Bauten nur bewilligt werden, wenn sie standortbedingt sind. Für sämtliche Bauten gilt überdies, dass sie das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen dürfen. Es muss daher das kantonale Recht in den nach den Kriterien des Bundesbeschlusses schutzwürdigen Teilen des übrigen Gemeindegebietes den Bundesvorschriften angeglichen werden.

Schutzgebiet IV: Der BMR verlangt den Schutz von Ortsbildern, geschichtlichen Stätten, bedeutenden Natur- und Kulturdenkmälern. Schützenswerte Ortsbilder und Einzelobjekte finden sich in zahlreichen Gemeinden innerhalb und ausserhalb des Baugebietes, wobei vielfach ausser wenig wirksamen generellen Bestimmungen keine das Einzelobjekt sichernden Vorschriften bestehen. Derartige Objekte sind daher nach dem BMR in den kantonalen Plan der provisorischen Schutzgebiete aufzunehmen. Dadurch sind die Gemeinden und die Baubewilligungsbehörden angewiesen, dem Schutz der bezeichneten Objekte besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Der kantonale Plan der provisorischen Schutzgebiete enthält entgegen der geäusserten Kritik nichts, das über die Anforderungen des Bundesbeschlusses hinausgehen würde. Insbesondere hat er nur Sicherungsfunktion und überlässt es den Gemeinden, die zur Ergänzung der Raumordnung notwendigen konkreten Vorschriften zu erlassen. Sobald die Gemeinden dieser Aufgabe nachgekommen sind, wird der kantonale Plan gegenstandslos.

Praktisch die ganze Hueb – mindestens soweit sie der Bauzone zugeteilt ist – wird als provisorisches Schutzgebiet I ausgeschieden, das heisst mit einer vorübergehenden Bausperre belegt (Abbildung 5). Ausnahmen sind Zonen am Rande der Siedlungen von Port und von Ipsach und eine unbestrittene Landwirtschaftsfläche in Bellmund. Der dorfnaher Bereich in Bellmund wird dem Schutzgebiet IV zugeteilt, in dieser Untersuchung jedoch nicht speziell behandelt.

Abbildung 5: Das provisorische Schutzgebiet auf der Hueb gemäss BMR 1972



Quellen: LK 1994, Plan der provisorischen Schutzgebiete (1973/75)

6.2.3 Lokale Ebene

Bauvorschriften (Zonenpläne, Gemeindebaureglement)

Als Folge des neuen kantonalen BauG 1970 müssen die Gemeinden ihre Ortsplanungen revidieren. Der Zonenplan von Bellmund von 1980³¹ erfährt gegenüber demjenigen von 1964 insofern Veränderungen, als innerhalb des Perimeters Hueb eine ehemalige Grünzone im Bereich der Birli-Kuppe, die für ein Kulturzentrum vorgesehen gewesen ist, in die Landwirtschaftszone kommt und eine Grünfläche das alte Dorf von der Neuüberbauung Hueb-Birli und vom Spitzacker trennen soll. Auch ausserhalb des Perimeters wird nur wenig früheres Bauland ausgezont. Den Plan der provisorischen Schutzgebiete berücksichtigt die Gemeinde nur insofern, als die beiden Zonen Hueb-Birli und Spitzacker nicht als gewöhnliche Bauzonen, sondern als Zonen mit Sonderbauvorschriften ausgeschieden werden. Einzig ein Teil der Gumme wird als normale Wohnzone ausgeschieden. In Ipsach wird der Plan der provisorischen Schutzgebiete ähnlich wenig umgesetzt wie in Bellmund. Auch hier wird ein Grossteil der Bauzone im neuen Zonenplan von 1981 als Zone mit Sonderbauvorschriften (Überbauungsplanpflicht) ausgeschieden. Im unteren Teil des Fluhäckers, an der Siedlungsgrenze bleibt ein Bereich der ehemaligen provisorischen Schutzzone in der Wohnzone. Ausserhalb der provisorischen Schutzzone bleibt die Bauzone Wohnzone. Port setzt hingegen den Plan der provisorischen Schutzgebiete besser um. Hier wird die ehemalige Bauzone Hueb im neuen Zonenplan von 1984 ausgezont. Weiter werden einige Flächen als Frei- und Grünflächen ausgeschieden und ein Teil der Gumme als Zone für Sonderbauvorschriften. (vgl. Abbildung 4)

Wie bereits erwähnt beschliesst Bellmund im Jahr 1972 einen Erschliessungsrichtplan, der 1974 genehmigt wird. In diesem wird die Zone ausgeschieden, welche in einer ersten Etappe erschlossen werden soll. Die Hueb-Birli und der Spitzacker liegen beide ausserhalb dieser Zone, sind also erst zur späteren Erschliessung bestimmt. Die restlichen Bauzonen der Gemeinde sollen zumeist in der ersten Etappe erschlossen werden. (ERSCHLIESSUNGSRICHTPLAN GEMEINDE BELLMUND 1974) Etwas später (ca. 1975) beschliesst auch Ipsach einen solchen Erschliessungsrichtplan, der die Hueb-Birli auch für die zweite Etappe vorsieht. (LIEBI 1984)

Aus verschiedenen Gründen kann der Grossteil des Perimeters zu dieser Zeit nicht überbaut werden, auch nicht die Hueb-Birli, trotz den rechtskräftigen Sonderbauvorschriften von 1970: Nebst der Bausperre durch

³¹ Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 20. August 1980

den BMR, dem ab 1974 für Bauten im Erschliessungsgebiet der 2. Etappe geforderten sachlichen Bedürfnis gemäss GSchG 1971 und den Erschwernissen, welche das EEG mit sich bringt, ist eine Überbauung auch deshalb nicht möglich, weil die Grundeigentümer sich nicht auf einen Gestaltungsplan einigen können. Denn in der Zone für Sonderbauvorschriften dürfen Neubauten nur aufgrund eines Gestaltungsplanes mit Sonderbauvorschriften bewilligt werden.

Das Baureglement von Bellmund von 1980 beschliesst für den Spitzacker und die Hueb-Birlig eine maximale Ausnützungsziffer von 0.6. Der grosse und kleine Grenzabstand gegenüber nachbarlichem Grund muss sich in Wohnzonen auf mindestens 9 und 5 Meter belaufen, und für Wohn- und Gewerbezone auf 12 und 6 Meter. Neu ins Reglement aufgenommen werden Vorschriften über die maximal zulässige Gebäudelänge. Diese beträgt bei Wohnzonen 25 Meter und bei Wohn- und Gewerbezone 40 Meter. Diese Zahlen zeigen, dass im neuen Baureglement im Gegensatz zu früher die maximal mögliche Nutzung eingeschränkt wird. Dies beruht aber eher auf sicherheitstechnischen und ästhetischen Ideen als auf solchen des Bodenschutzes.

6.3 Veränderungen der Eigentumsverteilungsstruktur nach 1972

Es können keine grundlegenden Veränderungen der Eigentumsstruktur gegenüber der Zeit vor 1972 festgestellt werden. Der Perimeter der Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig zeigt 1981 folgende Eigentumsverteilung: öffentliches Grundeigentum: 3.86% (Einwohnergemeinden Nidau und Ipsach), 0.95% Römisch-katholische Gesamtkirchgemeinde Biel. Der Rest ist Privateigentum von Firmen (z.B. Ersparniskasse Nidau, Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt), Erbgemeinschaften und Einzelpersonen. Der grösste Anteil von 16,6% des Umlegungsperimeters gehört der Gebrüder Schnyder & Co AG. Man kann davon ausgehen, dass die meisten der Grundeigentümer bauwillig sind. (GEMEINDEARCHIV BELLMUND)

Innerhalb der beiden späteren Rückzonungsperimeter von Bellmund, Hueb-Birlig und Spitzacker (die Zone Hueb-Birlig überschneidet sich mit dem Landumlegungsperimeter), sind von den 43 zuordnungsfähigen Parzellen gegenüber 1969 29 Parzellen in den gleichen Händen geblieben, darunter auch die fünf Parzellen öffentlichen Eigentums. Von 14 Parzellen kann diesbezüglich nichts ausgesagt werden, weil nicht bekannt ist, wem sie vorher gehört haben (wahrscheinlich weil die Daten wegen Verkaufs der Parzellen in ein neues Grundbuchblatt eingetragen worden sind). Die Eigentumsstruktur hat sich aber vermutlich gegenüber vorher nicht geändert. Noch 3 Parzellen können zu diesem Zeitpunkt keinem Eigentümer zugeordnet werden. (GRUNDBUCHAMT NIDAU)

In Port, wo bereits eine Rückzonung stattgefunden hat, können die paar wenigen Grundeigentümer, welche bauwillig gewesen wären, ihr Land dem Haupteigentümer, einem Bauern, verkaufen. (FREY 4.12.2001)

6.4 Veränderungen des ökologischen Bodenzustandes nach 1972

Für diese Zwischenphase haben wir keine komplette Landeskartenanalyse durchgeführt, da uns keine digitale LK-Nachführung zur Verfügung gestanden ist. Trotzdem sind einige Angaben möglich (LK 1982):

- Innerhalb des Perimeters beträgt die Siedlungsfläche schätzungsweise sechs Hektaren oder acht Prozent. Die Neubaufächen schliessen alle an die bestehenden Siedlungen an. Eine Fläche von ungefähr 72 Hektaren ist also nach wie vor frei von jeglichen Bauten. Die Länge der asphaltierten Strassen hat am Rande der Siedlungen bereits zugenommen, da nebst der Kantonsstrasse auch Erschliessungsstrassen für die neuen Quartiere gebaut worden sind.
- Die Länge der nicht asphaltierten Fahr- und Feldwege ist etwa gleich geblieben.
- Immer noch verteilen sich über grosse Teile der Hueb Obstgärten, Baumreihen und Einzelbäume, aber deutlich weniger als um 1970. Auch die Grube in Ipsach existiert nach wie vor. Der Bachlauf südlich der Birlig-Kuppe ist verschwunden.

Trotz fehlender Daten über die qualitative Bodenbelastung kann man davon ausgehen, dass diese in Folge der tendenziell immer intensiveren Landwirtschaft zugenommen hat.

6.5 Die beteiligten Akteure nach dem BMR von 1972

Behörde des Kantons Bern

Sie agiert weiterhin als Genehmigungs- und Beschlussfassungsinstanz. Beispielsweise genehmigt sie Erschliessungsrichtpläne der Gemeinden Bellmund und Ipsach, welche die Hueb-Birlig und den Spitzacker in die zweite Erschliessungsetappe legen. Die provisorischen Schutzgebiete erlässt sie in einem Top-down-Verfahren, das ihr seitens der Gemeinden, die sich dadurch ihrer Autonomie beraubt fühlen, harsche Kritik einbringt. Die folgenden Einsprachen der Grundeigentümer weist die Baudirektion mit der Begründung ab, dass die Zonenpläne neu überarbeitet werden müssen. Sie argumentiert mit dem Landschaftsschutz, wenn die Bauzonen ausserhalb des eigentlichen Dorfes liegen, besonders wenn andernorts in der Gemeinde weitere, bereits basiserschlossene Bauzonen vorhanden sind (ARCHIV REGIERUNGSSTATTHALTERAMT NIDAU). Wir vermute, dass die erste Version des provisorischen Schutzzonenplanes nach dem Einspracheverfahren nicht verändert wird, dass der Kanton also nicht von seiner Planungsstrategie abweicht. Zu Beginn der 80er-Jahre fügt sich die Baudirektion den Absichten der Gemeinden Ipsach und Bellmund und genehmigt im Rahmen der neuen Zonenplänen erneut die Bauzonen auf der Hueb; dies trotz Zweifeln an der Zweckmässigkeit der Überbauung Hueb-Birlig und obwohl sie sich der planerischen Inkonsequenz der immer noch zu grossen Bauzonen auf der Hueb bewusst ist. Denn sie ist der Meinung, dass die Entschädigungsleistungen im Falle einer Rückzonung die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden übersteigen würden. (LIEBI 1984:24) Im Falle von Port genehmigt sie hingegen auch die erste Rückzonung.

Beamte des kantonalen Raumplanungsamtes

Die Raumplanungsbeamten zeichnen sich weiterhin durch ihr ständiges Bemühen aus, die unkontrollierte Überbauung einzudämmen und die Bauzone möglichst klein zu halten. Ihr Einsatz ist weiterhin ausschlaggebend für den Verlauf der Entwicklung, da sie nicht nur in minimalster Art und Weise den Auftrag des Bundes bzw. des Kantons Bern durchführen, sondern ihren Handlungsspielraum ausreizen und zum Teil sogar bis an die Grenzen vorstossen. Erleichtert werden diese Bemühungen insofern, als der BMR von 1972 die Handlungen nun auch auf Bundesebene legitimiert. Das kantonale Planungsamt ist zuständig für die Ausscheidung der provisorischen Schutzgebiete im Auftrag des Bundes. Wegen dem dringlichen Charakter dieses Beschlusses müssen die Massnahmen sehr zügig, d.h. innerhalb eines knappen Jahres vorgenommen werden. Die ausführenden Beamten kennen das Gebiet ausgezeichnet und scheidern aufgrund dieser Kenntnisse die provisorischen Schutzgebiete nach einer Besichtigung des Geländes sorgfältig aus, so dass später keine Einsprachen dagegen anzukommen vermögen. Da der Kanton die Ortsplanungen der Gemeinden subventioniert, hat er zudem ein Mitspracherecht bei der Wahl der beratenden Büros. So setzen sich die Beamten des Raumplanungsamtes dafür ein, dass Ortsplaner engagiert werden, welche ihre Interessen teilen. (ROHNER 19.11.2001)

Regionalplanungsverband Biel-Seeland

Der Vorstand des Regionalplanungsverbandes genehmigt 1974 den Vorentwurf Landschaftsplan als vorläufiges landschaftliches Leitbild. Der zentrale Bereich der Hueb wird als landschaftlich empfindliches Gebiet und damit als potentiell Landschaftsschongebiet eingestuft. Dies bedeutet, dass Nutzungsänderungen, insbesondere die Eingliederung von Siedlungsgebieten nur im Rahmen von Gestaltungsplänen vorgenommen werden dürfen. Als schutzwürdige Objekte gelten die beiden Aussichtspunkte Hueb (Port) und Birlig (Bellmund, Ipsach). Bezüglich Erholungseignung wird die Hueb aufgrund des potentiellen Aktivitätsprogrammes „Erholung im Grünen durch Spazieren, Sitzen usw.“ als mässig geeignet eingestuft. Dies bedeutet, dass eine weniger intensive Erholungsnutzung möglich ist als in gut geeigneten Gebieten, dass aber das Gebiet für das Landschaftsbild von Bedeutung ist, weil es die Landschaft gliedert. Weiter merkt der Regionalplaner an, dass in diesem Gebiet Korrekturen im Zusammenhang mit dem Siedlungsplan notwendig werden, dass dabei aber die landschaftlichen Zusammenhänge gewahrt bleiben müssen. Er vertritt die Meinung, dass zur Ermöglichung geschlossener Siedlungseinheiten in guten Wohnlagen voraussichtlich auch Teile der empfindlichen Gebiete oder der mässig geeigneten Erholungsflächen in die Bauzonen einbezogen werden müssen, so zum Beispiel die Hueb. (REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1974:18ff) Um 1975 veröffentlicht der RPV eine

überarbeitete, geringere Bevölkerungsprognose für das Jahr 1985. Dennoch sieht das Leitbild des Siedlungsplanes für die ganze Hueb Siedlungsfläche mit regionalem Schwerpunkt vor. (LIEBI 1984:16, REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1975)

Ortsplaner

Das damals für die Ortsplanungen der drei Gemeinden zuständige Atelier 5 prognostiziert tiefere Bevölkerungswachstumswahlen als der Regionalplanungsverband und geht 1970 im Fall von Bellmund von einem für die Planungsperiode zu berücksichtigenden Zielwert von 2'380 Einwohnern im Jahr 1985 aus. Die ausgeschiedene Bauzone bietet jedoch Platz für eine Bevölkerung von 3'400 bis 5'700. Basierend auf diesem Wert schlägt der Ortsplaner vor, die gesamte Bauzone der Gemeinden durch das Instrument „Erschliessungsrichtplan“ in zwei Etappen aufzuteilen, um eine rationelle Erschliessung zu ermöglichen. Sinnvollerweise sollen die Hueb-Birlig und der Spitzacker in der zweiten Etappe liegen, obwohl dies eine Änderung der bisherigen Planungspolitik der Gemeinde bedeuten würde. Obwohl man eigentlich eine Rückzonung befürwortet, zieht man sie damals noch nicht in Betracht, da man mit Widerstand seitens der Eigentümer rechnet. Der Ortsplaner stellt jedoch in Frage, ob die Bebauung der Hueb den Lebensraum Bellmund aufwerte. (ATELIER 5 1971) Er vertritt gemeinsam mit dem kantonalen Raumplanungsamt die Interessen der öffentlichen Raumplanung, indem er die Bauzonen reduzieren möchte. Er plädiert dafür, entsprechend dem regionalen Landschaftsplan mindestens die Birlig-Kuppe als Aussichtspunkt von einer Überbauung freizuhalten, da diese von besonderer Bedeutung sei. (ATELIER 5 1978:6ff)

Gemeinde Port

Port verfolgt bereits in den 70er-Jahren die Strategie der haushälterischen Nutzung des Bodens. In diesem Sinn wird die Hueb als erste Zone in den drei Gemeinden ausgezont. Gegen diesen Beschluss gibt es weder Einsprachen, noch Entschädigungsforderungen. Massgebliche Unterstützung erhält die Gemeinde durch den Haupteigentümer der Zone, der das Land bewirtschaftet und Interesse bekundet, dies auch weiterhin zu tun. Zudem werden Zonen mit Planungspflicht ausgeschieden, um dadurch die verdichtete Bauweise zu fördern. Ein solches Entwicklungsgebiet der Gemeinde ist die Gumme, welche gleich neben der ausgezonten Fläche, ebenfalls innerhalb des Untersuchungsperimeters liegt. Hier sieht die Gemeinde eine Überbauung mit Miet- und Eigentumswohnungen für junge Familien vor, sie führt zu dieser Zeit eine soziale Politik. Als erste der drei Gemeinden gibt es in Port innerhalb des Perimeters Hueb bereits keine Rivalitäten um die Ressource Boden mehr. Verglichen mit der Phase vor 1972 ändert an der Strategie der Gemeinde bezüglich des Perimeters nichts. Es gelingt ihr sogar, diese dank der Unterstützung der Grundeigentümer konfliktlos durchzusetzen.

Gemeinden Bellmund und Ipsach

Sowohl Bellmund als auch Ipsach beschliessen, die Hueb-Birlig und den Spitzacker erst in einer zweiten Etappe zu erschliessen. Während Ipsach nach wie vor die Überbauung der Hueb-Birlig und des Fluhäckers befürwortet, sind die Absichten von Bellmund in dieser Phase differenzierter. Für den Spitzacker sieht die Gemeinde bereits zu dieser Zeit keine Überbauung vor. Im Jahr 1978 nimmt sie Stellung zu einer Einsprache einer bauwilligen Firma gegen den Erlass der provisorischen Schutzzone. Da die Parzelle ausserhalb des Dorfes in einem Gebiet liege, das noch nicht überbaut sei, habe die Gemeinde kein Bedürfnis dieses Gebiet schon heute, vor anderen bereits erschlossenen Gebieten, zur Überbauung freizugeben. Drum sei der Spitzacker auch in der zweiten Erschliessungsetappe. Die Gemeinde bittet die Baudirektion, die Beschwerde abzuweisen. (ARCHIV REGIERUNGSSTATTHALTERAMT NIDAU) Die Überbauung der Hueb-Birlig wird in den 70er-Jahren noch befürwortet. Laut LIEBI (1984:22f) versucht die Gemeinde Bellmund aber schon zu dieser Zeit, auf Umwegen eine Überbauung zu verhindern, sei es durch Erschliessungsrichtpläne, durch Planungspflicht oder durch Baugebietsetappierung. Die Durchsetzung der Planungsgrundsätze scheidet jedoch an der Furcht vor Enteignungs-Entschädigungsfolgen. Spätestens im Jahr 1982 kommt es mit der Wahl eines neuen Gemeindepräsidenten zu einer Richtungsänderung, die eine Rückzonung zum Ziel hat. Ein juristisches Gutachten aus dem Jahr 1984 gibt der Gemeinde die Sicherheit, dass sie keine Entschädigungspflicht zu befürchten hat. Seither nimmt Bellmund zugunsten einer Bruttobesiedlungsfläche bis 40% oder sogar einer Rückzonung Stellung. Ipsach hält hingegen immer noch an den 64% fest und erklärt, dass eine Rückzonung in Bellmund auch eine Rückzonung in Ipsach zur Folge haben könnte und

dass Bellmund deshalb für Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung einzustehen habe (LÜTHI 16.1.2002, GEMEINDEARCHIVE BELLMUND/IPSACH)

Grundeigentümer

Nach wie vor gibt es bauwillige und nicht-bauwillige Grundeigentümer. In Port setzt sich beispielsweise ein Bauer (als Hauptgrundeigentümer) für eine Rückzonung ein, weil er das Land weiter bewirtschaften will. Damit unterstützt er die Absicht der Gemeinde, die selbst in dieser Zone auch kein Baubedürfnis hat. Die bauwilligen Grundeigentümer erheben Einsprache gegen die provisorischen Schutzgebiete, weil sich dadurch ihre Nutzungsrechte einzuschränken drohen. Sie verlangen die Aufhebung dieser Schutzgebiete, damit die bereits in Planung begriffene Gesamtüberbauung gewährleistet werden kann, oder weil sie der Meinung sind, dass eine unregelmässige Überbauung gar nicht möglich sei, da die Parzellen innerhalb eines Landumlegungsperimeters liegen. (ARCHIV REGIERUNGSSTATTHALTERAMT NIDAU) Mit solchen Forderungen sind die Grundeigentümer aber erfolglos, die Einsprachen werden abgewiesen.

Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birli

Der Gründung dieser Genossenschaft im Jahr 1972 stimmen 24 von 30 Grundeigentümer mit einem Landbesitz von 20.2 von insgesamt 21.3 Hektaren zu. Der Landumlegungsperimeter liegt zu 57% in Bellmund und zu 43% in Ipsach. Die Genossenschaft bezweckt, durch die Umlegung des Baugebietes Hueb-Birli, eine rationelle Überbauung zu ermöglichen und zu fördern. Zudem soll auf Kosten der Genossenschaft eine Überbauungsplanung ausgearbeitet werden. Präsiert wird die Genossenschaft bewusst durch einen „Neutralen“, der nicht Landbesitzer, sondern Mitglied der Bau- und Planungskommission Bellmund ist. Dieser vertritt trotzdem klar die Interessen der bauwilligen Grundeigentümer.

Die Genossenschaft ist geprägt von Meinungsverschiedenheiten zwischen den vielen Bauwilligen und einigen Mitgliedern ohne Bauabsicht, v.a. Bauern. Diese nehmen laut MUSTER (30.11.2001) an der Diskussion nicht teil. Sie hätten gegen die Vertreter der grossen Unternehmungen sowieso nichts zu sagen. Sie leisten jedoch passiven Widerstand, indem sie jeweils bei Abstimmungen die Vorlagen ablehnen. So können keine einstimmigen Beschlüsse gefasst werden. Bereits die 70er-Jahre sind von Planungsschwierigkeiten geprägt. Man erkennt, dass sich die Situation im Planungs- und Bausektor und die wirtschaftliche Situation stark verändert hat und dass deshalb das geplante Bauvorhaben (Projekt Bezirkszentrum) kaum mehr realisierbar ist. Ein Antrag auf Einstellung der Planung wird jedoch vom Vorstand bekämpft und schliesslich mit 12 zu 33 Stimmen abgelehnt. Laut einer Umfrage von 1978 möchten 83.3% der Genossenschafter in einer ersten Etappe bauen und 15.4% später, d.h. erst nach 15 Jahren. 1.3% der Genossenschafter sind zwar überhaupt nicht bauwillig, zum Teil aber bereit, ihr Land gegen Parzellen ausserhalb des Perimeters abzutauschen.

An der Genossenschaftsversammlung von 1978 beschliesst man, dass die alte Planung von 1970 den neuen Gegebenheiten angepasst werden soll. In der Folge wird zusammen mit Gemeinde- und Kantonsvertretern ein neues Konzept bearbeitet und es wird eine Vielzahl neuer Planungsvorschläge entsprechend den ständig ändernden Rahmenbedingungen entworfen (Bruttobesiedlungsfläche 64%, 40%), die aber vorerst nicht in einer konkreten Projektierung münden. (GEMEINDEARCHIV BELLMUND) Die Landumlegungsgenossenschaft muss sämtliche Planungskosten selber tragen. Auch die Erschliessungskosten wäre sie zu tragen bereit, so dass die Gemeinden nur noch für einen Anteil von ungefähr 20% würden aufkommen müssen; doch bis zu solchen Verhandlungen kommt es nicht (MUSTER 30.11.2001). Obwohl die Grossunternehmen häufig für die Beiträge der weniger finanzkräftigen Grundeigentümer aufkommen, kämpft die Genossenschaft aber zum Teil mit finanziellen Schwierigkeiten, da ein Teil der Grundeigentümern die eingeforderten Kostenvorschussbeiträge nicht begleichen. (LIEBI 1984)

Berner Heimatschutz

Der Berner Heimatschutz spielt keine bedeutende Rolle. Nur ein einziges Mal tritt er im Rückzonungsprozess in Erscheinung. Er erhebt Einsprache gegen den Zonenplan und das Baureglement der Gemeinde Bellmund von 1978. Er bestreitet die Zweckmässigkeit der Beibehaltung des Baugebietes Hueb-Birli / Spitzacker und beantragt den Schutz und die Freihaltung dieser Zonen. Der Antrag wird mit den

Interessen des Landschaftsschutzes (Aussichtspunkt von überregionaler Bedeutung) und dem Hinweis auf die überdimensionierten Baugebiete begründet. (LIEBI 1984:13)

7 Vergleich der Situationen vor und nach dem Rückzonungsprozess und Analyse der Veränderungen

7.1 Veränderungen der Bodennutzung nach der Motion Wyss von 1985 und nach der Rückzonung

Tabelle 9: Nutzungstypen der Ressource Boden auf der Hueb nach der Rückzonung

Nutzungstypen	Nutzer	Komplementäre Nutzung	Rivalisierende/Konfliktive Nutzung
Wohnbautätigkeit / Wohnen	Grundeigentümer, Bewohner, Gemeinden, Planungs- und Baugewerbe	Bauabsicht	
(Bauabsicht) ³² entfällt nach der Rückzonung grösstenteils	Grundeigentümer, Planungs- und Baugewerbe, Gemeinden	Wohnbautätigkeit / Wohnen	(Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Fruchtfolgefläche, Baulandreserve)
(Baulandreserve) entfällt nach der Rückzonung grösstenteils	Gemeinden, Grundeigentümer	Landwirtschaft	(Landschaftsschutz, Fruchtfolgefläche)
Landschaftsschutz	Öffentlichkeit	Landwirtschaft, Fruchtfolgefläche	(Bauabsicht, Baulandreserve)
Landwirtschaft	Landwirte, Konsumenten	Landschaftsschutz, Fruchtfolgefläche, (Baulandreserve)	(Bauabsicht)
Fruchtfolgefläche	Landwirte, Konsumenten, Öffentlichkeit	Landschaftsschutz, Landwirtschaft	(Bauabsicht, Baulandreserve)

Seit den 70er-Jahren und der ersten Hälfte der 80er-Jahre (vgl. Kapitel 6.1) sind folgende Nutzungsänderungen vor sich gegangen:

Wohnbautätigkeit, Wohnen

Auf dem Fluhäcker und auf der Porter Gumme ist die Bautätigkeit, beschränkt auf die Bereiche der bestehenden Siedlungen, weiter gegangen. Infolgedessen hat man keine kompletten besonders aufwändigen Neuerschliessungsvorrichtungen vornehmen müssen. Die Siedlungsfläche innerhalb des Perimeters beträgt schätzungsweise zehn Hektaren oder 13%. Eine Zersiedelung durch zunehmende Streubauten hat auch in dieser Phase nicht stattgefunden.

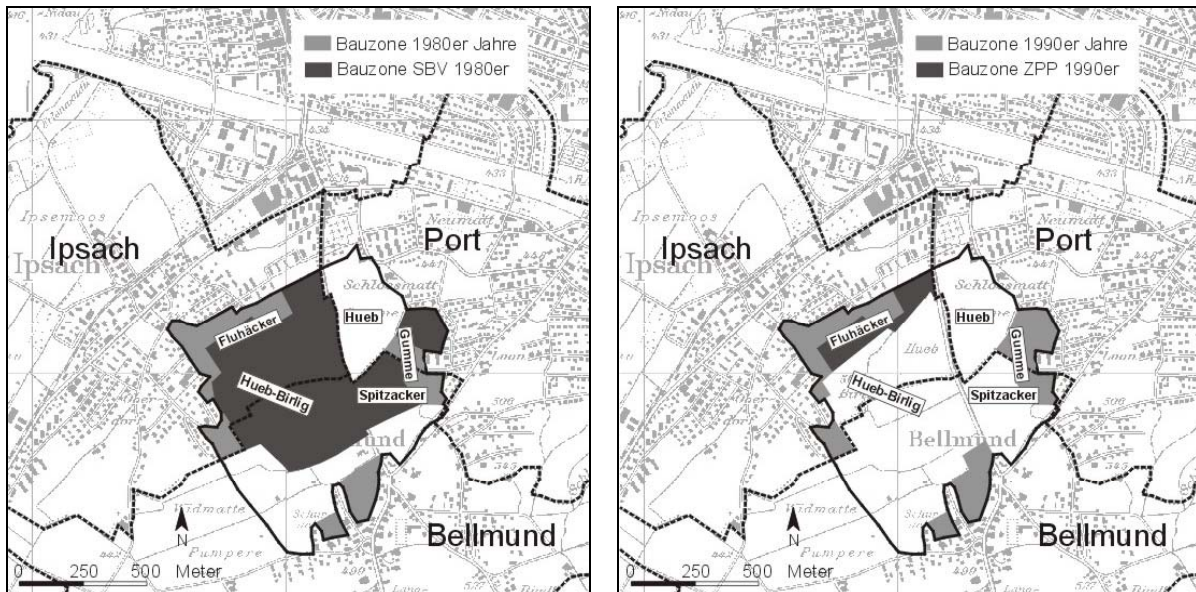
Die Haushaltgrösse beträgt im Jahr 1990 zwischen 2.3 (Ipsach) und 2.7 (Bellmund) Personen pro Privathaushalt, was zwar weniger ist als um 1980, aber verglichen mit andern Gemeinden immer noch recht hoch. Der Anteil der reinen Wohngebäude an allen Gebäuden bewegt sich im Jahr 1990 zwischen 85.8% (Gemeinde Bellmund) und 90.7% (Port und Ipsach), damit hat sich v.a. in Bellmund und Ipsach die Wohnfunktion der Gemeinde verstärkt. Der Anteil der Einfamilienhäuser beträgt zwischen 56.3% (Ipsach) und 73.3% (Bellmund), hat also weiter zugenommen. Die Wohnbevölkerung pro Siedlungsfläche ist in Bellmund zwischen 1970 und 1990 ungefähr gleich geblieben (25.1 Einwohner pro Hektare), in Ipsach hat sie zugenommen (42.2 Einwohner pro Hektare) und in Port ist sie zurück gegangen (32.9 Einwohner pro Hektare). (ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000, FLURY (in Bearb.), REGIONALPLANUNGS-VERBAND BIEL-SEELAND 1994)

Bauabsicht und Baulandreserve

³² Die Nutzungstypen zwischen Klammern „()“ verschwinden nach dem Rückzonungsprozess weitgehend

Wie der Umfang der projektierten Bauzone zeigt, hat sich in dieser Phase die Bauabsicht der Gemeinden für den Perimeter stark reduziert (Abbildung 6). Vor dem Beschluss der Zonenpläne bekundeten einige Grundeigentümer nach wie vor die Absicht zu bauen. Als die Gemeindeversammlungen aber die Rückzonungen endgültig beschliessen, akzeptieren auch die Landbesitzer diesen Entscheid. Am Siedlungsrand existieren immer noch Bauzonen, welche z.T. bereits überbaut sind. Ein Teil des Fluhäckers, dessen Wasserversorgung aus technischer Sicht noch von Ipsach her gewährleistet werden kann, steht im Sinne einer häuslicherischen Nutzung des Bodens unter Planungspflicht. In der Gemeinde Ipsach gibt es in den 90er-Jahren noch etliche freie Bauzonen, aber man findet keine Bauwilligen.

Abbildung 6: Vergleich der Bauzone der 80er- und der 90er-Jahre auf der Hueb



Quellen: LK 1994, Zonenpläne Bellmund (1980/90), Ipsach (1981/94), Port (1984/98)

In den 80er-Jahren steigt der Bodenpreis in Port bis auf höchstens 750 Franken an (FREY 4.12.2001), in Bellmund beträgt er um 1990 ungefähr 400 bis 500 Franken pro Quadratmeter (LÜTHI 13.2.2002). In der Stadt Biel ist der Preis bis auf ungefähr 1'000 Franken angestiegen. (Auskunft Stadtplanungsamt Biel) Gemäss LÜTHI (13.2.2002) hat die Rückzonung keinen wesentlichen Einfluss auf die Preisentwicklung des restlichen Baulandes in der Gemeinde, da immer noch mehr Bauland vorhanden ist, als nachgefragt wird.

Landwirtschaft und Fruchtfolgefläche

Mit Ausnahme der neu überbauten Gebiete wird das Land innerhalb des Perimeters, sei es im Eigentum oder als Pachtland nach wie vor landwirtschaftlich genutzt. Ein grosser Teil des Perimeters liegt nun in der Landwirtschaftszone. Hier ist die landwirtschaftliche Nutzung auf längere Sicht gesichert. Zu einem grossen Teil hat das Land auf der Hueb Fruchtfolgequalität und zwar wohl nicht nur innerhalb der Bauzone, wo es als solches ausgeschieden worden ist, sondern auch in der Landwirtschaftszone.

Im Jahr 1990 existieren nur noch 36 Landwirtschaftsbetrieben (1980: 47), der Haupterwerbsanteil ist jedoch wieder angestiegen auf 64% (1980: 57%). Die landwirtschaftliche Nutzfläche ist etwas reduziert worden. Sie beträgt noch 384 Hektaren (1969: 412). Die durchschnittliche Betriebsgrösse ist damit auf 10.7 Hektaren angestiegen (1980: 8.2 Hektaren). Der Anteil des offenen Ackerlandes hat auf 59% zugenommen (1969: 52%), das Wies- und Weideland beträgt nur noch 39% (1969: 48%). (BUNDESAMT FÜR STATISTIK 1992)

Laut LÜTHI (13.2.2001) wird die Rückzonung als definitiv betrachtet. Man geht nicht davon aus, dass das Land innerhalb der nächsten Generation doch noch bebaut werden könnte. Deshalb hat sich der Bodenpreis dem Niveau des restlichen Agrarlandes angeglichen.

Landschaftsschutz

Es herrscht weiterhin keine Rivalität zwischen dem Landschaftsschutz und der Wohnbautätigkeit, da deren geringe Zunahme am Rand der Dörfer die Siedlungstrennfunktion der unüberbauten Landschaft nicht beeinflusst.

7.2 Veränderungen des Regimes nach 1980

7.2.1 Nationale Ebene

Raumplanungsgesetzgebung

Die Planungsgrundsätze des 1980 in Kraft tretenden Raumplanungsgesetzes³³ aus dem Jahre 1979 bilden kein widerspruchloses Zielsystem (BUNDESRAT 1978). Wirtschaftliche, soziale, ökologische und weitere Ziele stehen sich in einem gleichrangigen Spannungsverhältnis gegenüber, müssen aber alle eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes anstreben. Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich in diesem Rahmengesetz auf jene Bereiche, die einer einheitlichen Regelung bedürfen, wie Planungsgrundsätze, Planungsziele, Bestimmung des Instrumentariums in den Grundzügen (vor allem Nutzungsplanung und Richtplanung), bestimmte Erschliessungsfragen und die Einführung von Planungszonen. (HALLER, KARLEN 1999:55) Die Bauzonen sollen das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15). Das Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Zielen des RPG erfordert eine umfassende Interessenabwägung aller öffentlichen und privaten Interessen. So sind bei der Festsetzung von Bauzonen nicht nur die Voraussetzungen von Art. 15 zu prüfen, sondern z.B. auch das Gebot der Erhaltung genügender Fruchtfolgeflächen (HALLER, KARLEN 1999:111).

Der Zonenplan muss flächendeckend sein. Soweit möglich müssen grössere zusammenhängende Flächen als Landwirtschaftszonen ausgeschieden werden (Art. 16). Neu im Gesetz enthalten sind auch Schutzzonen. Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen, es kann auch zusätzliche Nutzungszonen bestimmen.

Baubewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn die Bauten und Anlagen dem Zweck einer Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22). Ausnahmen von dieser Regel innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht. Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen regelt das RPG, sie können nur dann erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert, und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Das RPG verpflichtet die Gemeinwesen – im Kanton Bern meistens die Gemeinden – zur Erschliessung der Bauzonen innerhalb der von ihnen in einem Erschliessungsprogramm aufgestellten Fristen (Art. 19).

Wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen, oder wenn noch keine vorliegen, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. Sind besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete oder besonders bedeutsame Landschaften gefährdet, und werden innerhalb einer vom Bundesrat festgesetzten Frist die erforderlichen Massnahmen nicht getroffen, so kann der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen bestimmen. Innerhalb solcher Zonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung nachteilig beeinflussen könnte. Sobald Nutzungspläne vorliegen, hebt der Bundesrat diese Nutzungszonen auf.

Für unser Fallbeispiel der Rückzonung ist Art. 5 RPG von Bedeutung, der sagt, dass Planungen entschädigt werden müssen, wenn sie zu Eigentumsbeschränkungen führen, welche einer Enteignung gleichkommen. Für diesen Sachverhalt hat sich der Begriff der „materiellen Enteignung“ eingebürgert. Die Voraussetzungen für materielle Enteignung werden allerdings im RPG nicht definiert, sondern der bundesgerichtlichen Rechtsprechung überlassen. Diese hat ihn im Laufe der Zeit zunehmend restriktiver geprägt. Um die Frage

³³ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979

zu beurteilen, ob bei einer Rückzonung – extremste Eigentumsbeschränkung, weil mit grossen finanziellen Einbussen verbunden – materielle Enteignung vorliegt oder nicht, müssen Realisierungswahrscheinlichkeit und Vertrauensschutz beurteilt werden. Kriterien für die Realisierungswahrscheinlichkeit sind rechtliche und tatsächliche Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Rückzonung, welche die Bauchance beeinflussen können. Dies sind vor allem Bestimmungen des geltenden Bundesrechts oder der geltenden kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, der Stand der kommunalen und der kantonalen Planung, die Lage und die Beschaffenheit eines Grundstücks, die Erschliessungsverhältnisse (Erfordernis weitgehender, aufwändiger Erschliessungsarbeiten) und die bauliche Entwicklung in der Umgebung. Auch die Bauabsicht des Grundeigentümers kann bedeutend sein. Diese Realisierungswahrscheinlichkeit wird aber nur in den seltensten Fällen bejaht. (AEMISEGGER et al. 1999: Art.5)

Das RPG bietet im Weiteren das Instrument des Sachplans an (Art. 13). Dabei handelt es sich um eine Massnahme des Bundes zur Erarbeitung von Grundlagen für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben. Für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung ist der Sachplan Fruchtfolgefläche. Damit soll die Ernährungsplanung zur Sicherung einer ausreichenden Landesversorgungsbasis umgesetzt werden. Das Hauptziel der revidierten Raumplanungsverordnung von 1986³⁴ ist die planerische Sicherung von 450'000 Hektaren FFF, deren Einzelheiten sie explizit festhält. Unter anderem werden Richtwerte über die Anteile der einzelnen Kantone festgelegt.

7.2.2 Kantonale Ebene

Baugesetz von 1985³⁵

Das neue Bundesrecht und die Entwicklung der Raumplanung machen erneut eine Revision des bernischen Baugesetzes nötig. Aufbauend auf bewährten Grundsätzen erfüllt dieses die Anforderungen des Bundesrechts mit grösstmöglicher Flexibilität. Im Vergleich zu den Vorgängern verschiebt sich das Schwergewicht weiter weg vom Bauen hin zum Schutz der Landschaft und der Landwirtschaft, und weg von der Quantität zur Qualität der Bauten. (MÄDER 1987:178)

Die Gemeinden müssen entsprechend ihren Verhältnissen und Bedürfnissen u.a. Richtpläne, eine baurechtliche Grundordnung und Überbauungsordnungen aufstellen. Im Baureglement können nebst Art und Mass der baulichen Nutzung u.a. auch der Landschaftsschutz näher geordnet werden. In den Überbauungsordnungen bestimmen die Gemeinden soweit erforderlich näher, wie bestimmte Teile des Gemeindegebietes zu überbauen, zu gestalten, freizuhalten oder zu schützen sind. Behördenverbindlich sind nebst den Richtplänen aller Ebenen auch Sachpläne und Konzepte. Für jedermann verbindlich sind nebst den Nutzungsplänen aller Ebenen auch die baurechtliche Grundordnung und die Überbauungsordnungen der Gemeinden, Regionen und Kantone. Die Bauzonen dürfen die gemäß Ernährungsplanung notwendigen Flächen nicht beanspruchen. Bei der Wahl des Standortes von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone ist auf die Bedürfnisse einer rationellen Bewirtschaftung des Bodens und u.a. auf das Landschaftsbild besonders Rücksicht zu nehmen. Der Regierungsstatthalter entscheidet über die Zonenkonformität von Vorhaben in der Landwirtschaftszone, wobei seine Verfügung hinsichtlich der landwirtschaftlichen Interessen der Zustimmung des kantonalen Amtes für Landwirtschaft bedarf. Die zuständige Direktion erlässt die Richtlinien über die Zonenkonformität. Als Landwirtschaftsflächen sind wenigstens jene Gebiete zu bezeichnen, die nach der Ernährungsplanung des Bundes für eine ausreichende Landesversorgung benötigt werden. In den sogenannten Planungszonen darf nichts unternommen werden, das den Planungszweck beeinträchtigen könnte. Baubewilligungsverfahren werden in der Planungszone i.d.R. eingestellt, es sei denn die Behörde, welche die Planungszone angeordnet hat, erteile eine Ausnahmegewilligung. Als Planungszone im Sinne des RPG können Gebiete bestimmt werden, für welche Nutzungspläne erlassen oder angepasst werden müssen.

Weitere Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Ortsplanung sind u.a. die Unterstützung von Erschliessungs- und weiteren Massnahmen aufgrund der Landwirtschaftsplanung.

³⁴ Verordnung über die Raumplanung (Raumplanungsverordnung) vom 26. März 1986

³⁵ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG)

Das Baugesetz verpflichtet die Gemeinden neu zur Schaffung adäquater Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung bei Erlass und wesentlichen Änderungen der Richtpläne, der baurechtlichen Grundordnung und der Überbauungsordnungen. Im Rahmen der Mitwirkung können Einwendungen und Anregungen eingereicht werden. Sie sind der für Beschluss und für Genehmigung zuständigen Behörden zur Kenntnis zu bringen.

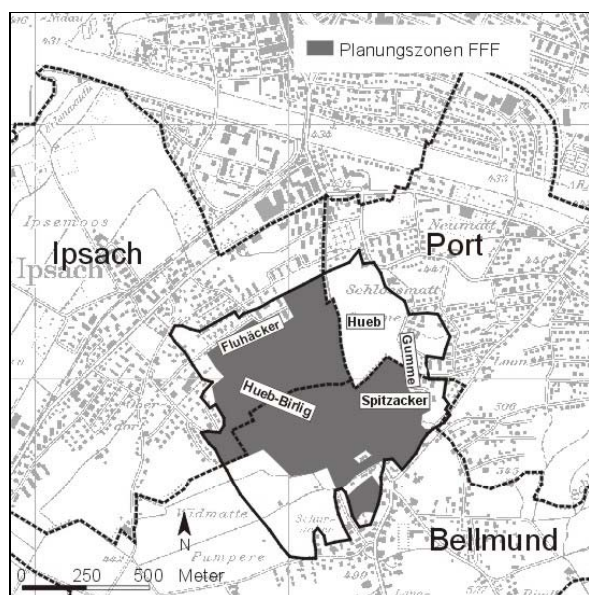
Motion Wyss „Schutz des Kulturlands; Planungszonen nach Art. 27 RPG (Raumplanungsgesetz)“ von 1985

In seiner Motion vom 4. Februar 1985 drückt der SVP-Grossrat und Landwirt Wyss seine Besorgnis über den Kulturlandverlust aus, der mit dem Entwurf des kantonalen Richtplanes aufgedeckt worden ist: Von den 90'800 Hektaren Kulturland, welche der Kanton Bern als grösster Agrarkanton gemäss des Sachplanes Fruchtfolgefläche des Bundes zur Ernährungssicherung bereit zu stellen habe, fehlten noch 6'700 Hektaren. Demgegenüber befänden sich 4'400 Hektaren gut geeignetes Ackerland innerhalb der überdimensionierten Bauzonen. Die Erhaltung des wertvollen landwirtschaftlichen Kulturlandes müsse das vordringlichste Anliegen der Raumplanung sein. Deshalb werde der Regierungsrat beauftragt, gestützt auf das RPG Planungszonen für das in der Bauzone liegende, als FFF geeignete Land zu bestimmen. (BAUDIREKTION DES KANTONS BERN 1985)

Nachdem der Grossrat die Motion am 10. September 1985 mit 107 zu 63 Stimmen angenommen hat, beginnt das Raumplanungsamt gemäss RPG und BauG mit der kantonsweiten Erarbeitung eines Plans der Planungszonen zum Schutze des Kulturlandes. Zweck der Planungszonen ist es, die in der Bauzone liegenden, unüberbauten FFF wieder der Landwirtschaftszone zuzuweisen, soweit sie nicht für eine massvolle bauliche Entwicklung der Gemeinde benötigt werden und soweit keine berechtigten Ansprüche auf Entschädigung infolge materieller Enteignung zu erwarten sind. Die Planungszonen werden in Plänen im Massstab 1:5'000 eingezeichnet, sie treten mit der öffentlichen Auflage im Juli 1986 in Kraft. Sie verpflichten die Gemeinden dazu, die FFF-Planung in den Ortsplanungsrevisionen zu berücksichtigen, so dass sie spätestens nach fünf Jahren durch neue Nutzungspläne ersetzt werden können. (BAUDIREKTION DES KANTONS BERN 1985)

Innerhalb des Perimeters Hueb wird die ganze Fläche, welche gemäss Zonenplänen der 80er-Jahre eingezont aber noch nicht bereits überbaut ist, als Planungszone ausgeschieden. (Abbildung 7)

Abbildung 7: Die Planungszonen Fruchtfolgefläche aufgrund der Motion Wyss von 1985



Quellen: LK 1994, Plan der Planungszonen zum Schutze des Kulturlandes 1986

7.2.3 Lokale Ebene

Bauvorschriften (Zonenpläne, Gemeindebaureglement)

Der Plan der Planungszonen zum Schutz des Kulturlandes wird insofern berücksichtigt, als die Hueb-Birliq und der Spitzacker mit den neuen Zonenpläne der 90er-Jahre ausgezont werden. Zumindest in Bellmund werden keine Ersatzeinzonungen vorgenommen. In Ipsach bleibt der Fluhacker als Zone mit Planungspflicht in der Bauzone. In Port, wo die Rückzonung bereits mit der früheren Ortsplanungsrevision stattgefunden hat, bringt der neue Zonenplan keine Veränderungen innerhalb des Perimeters. (vgl. Abbildung 6)

Gemäss dem Baureglement von Bellmund von 1990³⁶ sind Bauten und Anlagen so auszubilden, dass sie das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Die Ausnutzungsziffer für die Wohnzonen wird auf 0.4 herabgesetzt. Die Gebäudelängen sowie Gebäude- und Grenzabstände sind dieselben wie im BauRg 1980. Das Bauen in der Landwirtschaftszone richtet sich nach dem RPG und nach dem BauG 1985. Ergänzend, soweit mit dem übergeordneten Recht vereinbar, legt das BauRg 1990 fest, dass Bauten sich bezüglich Standort, Gestaltung, Baumaterial und Farbe in das Landschaftsbild einzufügen haben und die Grenz- und Bauabstände sowie die baupolizeilichen Masse des Zonenplans zu beachten sind. Die Umgebung von Bauten ist allgemein so zu gestalten, dass sich eine gute Einordnung in die Landschaft und Siedlung ergibt.

Baureglement, Zonenplan und Sonderbauvorschriften zum Überbauungsplan für Hueb-Birliq von 1964 werden mit Inkrafttreten dieses Reglementes aufgehoben.

7.3 Veränderungen der Eigentumsstruktur nach der Rückzonung

Zwischen 1980 und 1995 haben in den Rückzonungsperimetern Hueb-Birliq und Spitzacker in Bellmund fast keine der 46 Parzellen, die eine Zuordnung ermöglichen, Handänderungen erfahren. (GRUNDBUCHAMT NIDAU) Die Eigentumsstruktur hat sich demnach nicht geändert. Dies erstaunt nicht weiter, denn die öffentliche Hand hat kaum Land besessen und die Gemeinden haben nicht enteignen müssen.

7.4 Veränderungen des ökologischen Bodenzustandes nach der Rückzonung

³⁶ Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 8. Januar 1990

Über den Versiegelungsgrad der Bodenoberfläche und die Lebensraumqualität für Tiere und Pflanzen geben die Daten folgendes Bild (LK 1994, FLURY (in Bearb.)): Der Anteil der Siedlungsfläche an der Gemeindefläche beträgt insgesamt 24.1%. Ipsach und Port sind mit rund 38% bzw. 34% einiges dichter besiedelt als Bellmund mit nur rund 11%. Innerhalb des Perimeters ist der Versiegelungsgrad der Hueb ungefähr 12.5%. Alle Neubaugebiete schliessen an die Siedlungen an. Eine Fläche von ungefähr 68 Hektaren ist also nach wie vor frei von jeglichen Bauten. Die Länge der asphaltierten Strassen hat zugenommen, da nebst der Kantonsstrasse auch Erschliessungsstrassen für die neuen Quartiere entstanden sind. Im Bereich des Spitzackers östlich der Kantonsstrasse sind erneut etliche Bäume verschwunden. Westlich der Kantonsstrasse gibt es keine wesentlichen Veränderungen, hauptsächlich in den unteren Hanglagen existieren weiterhin diverse Obstgärten, Hecken und Baumreihen.

Die Grünzone im Bereich des Aussichtspunktes Hueb in Port muss der Landwirt im Auftrag der Gemeinde als extensive Wiese ökologisch bewirtschaften (FREY, 4.12.2001). Inwiefern die allgemeine Ökologisierung in der Landwirtschaft (Wechsel auf IP-Produktion) den Schadstoffgehalt des Bodens beeinflusst hat, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden.

7.5 Die beteiligten Akteure nach der Implementierung des RPG um 1980 bzw. nach dem Erlass der Planungszonen FFF um 1986

Behörde des Kantons Bern

Der Regierungsrat erlässt Planungszonen für FFF weil er von der Argumentation der ungenügenden Nahrungsmittelzufuhr in Krisenzeiten überzeugt ist. Nach dem Erlass sieht sich die Baudirektion erneut mit einer Vielzahl von Einsprachen konfrontiert, die sie aber, mit Ausnahme einzelner Korrekturen am Rand der bestehenden Siedlungen von Bellmund und Ipsach, fast ausschliesslich abweist. Zuvor hat die Landwirtschaftsdirektion in den beiden Gemeinden eine Zusatzexpertise durchgeführt und die Fruchtfolgequalität bestätigt. Im Vernehmlassungsverfahren hat die Baudirektion bereits auf die Planungszone Gumme in Port verzichtet.

Schliesslich genehmigt sie die Rückzonung der Hueb-Birlig und des Spitzackers. Später honoriert sie die Rückzonungsanstrengungen der beiden Gemeinden, indem sie beschliesst, den Planungskostenanteil der Landumlegungsgenossenschaft mit ungefähr 100'000 Franken zu subventionieren. (BAUDIREKTION DES KANTONS BERN 1985, GEMEINDEARCHIV BELLMUND, ARCHIV AGR)

Beamte des kantonalen Raumplanungsamtes

Obwohl sie dem Ernährungssicherungsgedanken des Bundes wenig Glauben schenken, verstehen es die Raumplanungsbeamten, die FFF-Planung politisch zu ihren eigenen Zwecken zu nutzen, nämlich um den Auftrag der öffentlichen Raumplanung zu erfüllen. (ROHNER 19.11.2001) Gerade mit den Planungszonen müssen sie sich aber massiver Kritik aussetzen. Sie vertreten ihre Interessen an zahlreichen Sitzungen und resignieren nicht vor Widerständen aus den Gemeinden. Später werden ihre Bemühungen dadurch belohnt, dass sowohl Bellmund als auch Ipsach der eingeschlagenen Richtung folgen und die Rückzonungen beschliessen.

Regionalplanungsverband

Im RPV findet in dieser Phase in der Leitung der Planung ein Philosophiewechsel statt. Der frühere Stadtplaner, der die Satellitenstadt Hueb-Birlig projektiert hat, wird von einem Regionalplaner abgelöst, der mehr im Sinne des kantonalen Raumplanungsamtes handelt. (ROHNER 19.11.2001) In einem Mitbericht zur Ortsplanungsrevision Bellmund meint er, dass eine weitere Reduktion der Bauzone überprüft werden soll, weil sie nach wie vor auf eine die Prognose übersteigende Bevölkerungszahl ausgerichtet sei. Weiter meint er, dass dem Landschaftsschutz mehr Rechnung zu tragen sei, die zur Rückzonung vorgeschlagenen Gebiete Hueb-Birlig und Spitzacker seien dabei zu berücksichtigen. (ARCHIV AGR)

Ortsplaner

Im Rahmen der Ortsplanungsrevision der 80er-Jahre schlagen die Ortsplaner die Rückzonung der Hueb-Birli und des Spitzackers vor. Diese Vorschläge werden von den Gemeinden in ihre Planungen aufgenommen. (PLANUNGSBÜRO HAAG + PIERI, 1986:8)

Gemeinden

Auf den eigenmächtigen Erlass der Planungszonen durch den Kanton, können die Gemeinden nur reagieren. Dieses Top-down-Verfahren beraubt sie erneut ihrer Autonomie, was sie mehr oder weniger kritisieren. Als Reaktion auf die Ausscheidung der Planungszonen erheben zum Beispiel Port und Ipsach, zusammen mit zwölf andern Gemeinden des Amtsbezirks Nidau eine gemeinsame Einsprache, um ihrem Ärger über Verletzung von Gemeindeautonomie und Eigentumsgarantie Ausdruck zu geben. Auch werfen sie der Baudirektion fehlerhaftes und unsorgfältiges Vorgehen vor. (Berner Zeitung 7.7.1986)

Als die Gumme 1985 mit einer Planungszone belegt wird, wehrt sich *Port* dagegen, weil die Überbauungsplanung zu dieser Zeit bereits abgeschlossen und die Vorprüfung durch das Raumplanungsamt erfolgt ist. Zudem habe man bei der vorangehenden Ortsplanungsrevision bereits grössere Flächen ausgezont. (ARCHIV REGIERUNGSSTATTHALTERAMT NIDAU) Es gelingt der Gemeinde durch Prognoseberechnungen nachzuweisen, dass die Zone für eine vernünftige Entwicklung benötigt wird. Ein Vorteil für die Überbauung der Gumme ist laut FREY (4.12.2001), dass diese nicht von der Hueb her, sondern via Dorf erschlossen werden kann, da sie direkt an die bestehende Siedlung angrenzt. So wird die Planungszone bereits im Vernehmlassungsverfahren aufgehoben.

Wie *Bellmund* bereits in der vorherigen Phase, befürwortet nun auch *Ipsach* seit Wechseln in der Gemeindebehörde eine Rückzonung der Hueb-Birli. Die ablehnende Haltung der Gemeinden Bellmund und Ipsach gegenüber den Planungszonen richtet sich deshalb kaum gegen diejenigen im Perimeter. Zuerst beschliesst die Gemeindeversammlung Bellmund im Jahr 1988 die Rückzonung der Hueb-Birli und des Spitzackers, vier Jahre später zieht die Gemeindeversammlung Ipsach nach. Beide Gemeinden wollen jedoch als Agglomerationsgemeinden der Stadt Biel eine bauliche Entwicklung begünstigen und wollen deshalb weiterhin Bauland ausscheiden. Dazu sehen sie Gebiete vor, die günstiger zu erschliessen sind und sich als Fortsetzung der bestehenden Siedlung landschaftlich besser einfügen. Im Fall von Ipsach ist dies unter anderem der im Perimeter liegende Fluhacker, der deshalb im Gegensatz zur Hueb-Birli nicht ausgezont wird. Auch Bellmund hat ein für die Gemeinde sehr wichtiges Ersatzentwicklungsgebiet, das ausserhalb des Perimeters liegt. In zahlreichen Gesprächen müssen die Behördemitglieder die Landbesitzer der Hueb-Birli beschwichtigen und ihre Forderungen abweisen. Die Gemeinderäte, welche sich durch die Rückzonungsbestrebungen exponieren, haben zwar leichtes Spiel, weil die Bevölkerung dem Vorhaben gegenüber positiv gesinnt ist. Sie werden aber von Seiten der betroffenen Grundeigentümern lange Zeit gemieden. Im Wissen um die Mitwirkung der Gemeinden an der erfolglosen Hueb-Birli-Planung beschliessen Bellmund und Ipsach eine freiwillige Beteiligung von 215'000 Franken oder ungefähr 50% an den Planungskosten der Umlegungsgenossenschaft. (ALTHAUS 15.1.2002, LÜTHI 16.1.2002, ARCHIV AGR)

Grundeigentümer

Auch beim Erlass der Planungszonen FFF und bei der Auflage der neuen Zonenpläne, welche Rückzonungen vorsehen, machen die bauwilligen Grundeigentümer, oft vertreten durch Anwälte, wieder von ihrem Einspracherecht Gebrauch. Bei Verhandlungen werden diese Einsprachen mit wenigen Ausnahmen abgewiesen. In der Diskussion um Rückzonung drohen die Grundeigentümer mit Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung. Im Laufe von rechtlichen Abklärungen wird jedoch bald offensichtlich, dass sie vor dem Bundesgericht keine Chance hätten, denn die Realisierungswahrscheinlichkeit ist nicht gegeben, da beispielsweise zuerst Überbauungspläne hergestellt und eine Landumlegung vorgenommen werden müssten. Deshalb verzichten sie schliesslich auf ihre Forderungen, nachdem einige von ihnen vor dem Rückzonungsentscheid der Gemeindeversammlungen hartnäckig versuchen, wenigstens noch ihr Grundstück in die Bauzone zu retten. Viele der Landbesitzer sind nicht in den betroffenen Gemeinden wohnhaft, haben deshalb dort kein Stimmrecht und können in der Gemeindeversammlung, welche über die Rückzonungsvorlage entscheidet, nicht mitbestimmen.

Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig

Trotz einer Stellungnahme der Baudirektion von 1982, wonach das Gebiet Hueb-Birlig sowohl aus der Sicht der Orts- und Regionalplanung als auch des Landschaftsschutzes frei von jeglichen Bauten bleiben soll, verfolgt die Genossenschaft schliesslich die Planungsvariante mit den 40% Überbauungsfläche weiter. Im Jahr 1985 reicht sie der Baudirektion einen Überbauungsplan mit Überbauungsvorschriften zur Vorprüfung ein, diese wird jedoch wegen der bevorstehenden Ortsplanungsrevision abgelehnt. Da die Gemeinde Bellmund und der Kanton Bern eine Rückzonung befürworten, erfolgen ab 1985 keine weiteren Planungen mehr.

Gegen die Planungszonen FFF und gegen die neuen Zonenpläne erhebt auch die Landumlegungsgenossenschaft erfolglos Einspruch, die Einsprachen werden abgewiesen (ARCHIV AGR). Die Planungskosten betragen während all den Jahren insgesamt 420'000 Franken. Diese Belastung wollen die Genossenschafter nicht ohne weiteres hinnehmen, haben doch die Gemeinden und der Kanton bei der Planung mitgewirkt. Sie fordern deshalb von den beteiligten Instanzen die Rückerstattung der Planungskosten.

8 Analyse von Veränderungen während des gesamten Regimewandels

8.1 Veränderungen des Ausmasses und der Kohärenz

8.1.1 Ausmass

Baunutzung

Während der zweiten Phase ändert sich die Regulierung durch das eigentumsrechtliche Regelwerk kaum. Zwar sind die Bodenrechtsartikel in Kraft getreten, welche später durch die damit verbundene Bundesgerichtspraxis dazu führen werden, dass Bauwillige im Perimeter weniger Chancen auf eine Entschädigung für planungsrechtliche Beschränkungen in der Bauzone haben. Aber vorerst hat diese Regulierungsabsicht noch keine Bedeutung. Im Rahmen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken führen verschiedene Bestimmungen zu einer stärkeren Regulierung der Baunutzung: Das GSchG 1971 spricht die Bautätigkeit direkter an als seine Vorgängerversion, es treibt die Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt voran. Das BauG 1970 bringt neu auch Schutz- (Verbot von nichtstandortgebundenen Bauten ausserhalb der Bauzone) und Nutzungsvorschriften (Erschliessungspflicht innerhalb der Bauzone) und gewährt den Gemeinden nicht mehr jegliche Freiheiten. Stark regulierend wirkt der BMR, der zu einer vorübergehenden Bausperre führt.

Mit dem in der dritten Phase eingeführten Begriff der materiellen Enteignung auf Bundesebene (durch die Inkraftsetzung des RPG) und der sich dazu schrittweise entwickelnden Bundesgerichtspraxis nimmt die eigentumsrechtliche Regulierung zu, da der Entschädigungsanspruch immer restriktiver gehandhabt wird und nur selten zum Zuge kommt. Durch die öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken existiert nach wie vor eine starke Regulierung, d.h. sogar noch eine verstärkte, da die bundesrechtlich vorgeschriebene längerfristige Nutzungsplanung nun die vorsorglichen Massnahmen ablöst. Der Nutzungstyp wird allerdings im Perimeter weniger wichtig, da er z.T. verschwindet.

Landwirtschaft und Fruchtfolgefläche

Die Situation ändert bei diesem Nutzungstyp in der zweiten Phase nur insofern, als nun auch das BauG 1970 von den Gemeinden die Trennung zwischen Bauzone und Nichtbauzone verlangt. Der Begriff der Landwirtschaftszone wird aber noch nicht eingeführt, damit fehlt auch weiterhin die explizite Regulierung der landwirtschaftlichen Nutzung. Wegen der Komplementarität mit dem Landschaftsschutz profitiert die Landwirtschaft auch von Regulierungsmassnahmen des BMR.

Mit der Implementierung des RPG wird die landwirtschaftliche Nutzung nun in der dritten Phase explizit geschützt, indem Landwirtschaftszonen festgelegt werden. Mit der Raumplanungsverordnung und dem

Sachplan des Bundes konzentriert sich diese Schutzpolitik hauptsächlich auf die FFF, dies auch auf kantonaler Ebene durch die Motion Wyss und auf kommunaler Ebene durch die neuen Zonenpläne.

Landschaftsschutz

Als Folge des BMR, als erstem raumplanerischen Eingriff, wird die Regulierung des Nutzungstyps Landschaftsschutz in der zweiten Phase erstmals bedeutend, dies durch Bausperren und Baueinschränkungen zu Gunsten einer unversehrten Landschaft.

In der dritten Phase nimmt die explizite Regulierung des Nutzungstyp Landschaftsschutz betreffend den Perimeter wieder ab, da die provisorischen Schutzgebiete aufgehoben werden. Zwar verfolgt das RPG an und für sich landschaftsschützerische Ziele, indem es die Ausdehnung der Siedlungen beschränken will. Die Kriterien der Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG erfüllt die Hueb jedoch nicht. Als Folge der bereits erwähnten Kompementarität profitiert der Landschaftsschutz hingegen von der landwirtschaftlichen Nutzung.

Aus diesen Ausführungen lässt sich folgern, dass das absolute Ausmass immer grösser wird, bis es in der dritten Phase ziemlich gross ist, da für die Nutzungstypen Landwirtschaft/Fruchtfolgefläche und Landschaftsschutz Regulierungsansätze entstehen. Auch das relative Ausmass steigt, sogar noch stärker, da zu den expliziten auch implizite Regulierungen hinzu kommen.

8.1.2 Kohärenz

Interne Kohärenz

Die Regelwerk-Koordination ist in der zweiten Phase weiterhin kohärent. Auch im Policy-Design können kaum Inkohärenzen festgestellt werden; die Erschliessung innerhalb des Baugebietes, welche vorher noch uneinheitlich geregelt war, wird jetzt gemäss sämtlichen Politiken zur Pflicht der Gemeinden. Ausserhalb der Baugebiete darf grundsätzlich nicht gebaut werden. Eine gewisse vertikale Inkohärenz bleibt allerdings bestehen, da die Gemeinden auf der Hueb z.T. nach wie vor Bauzonen ausscheiden, obwohl die Bundespolitiken eher eine Freihaltung des Geländes fordern. Dies ist am offensichtlichsten im Fall der überdimensionierten Bauzonen der neuen Zonenpläne von Bellmund und Ipsach, welche erst nach der Inkraftsetzung des RPG vom Kanton genehmigt werden, obwohl sie klar gegen den 15-Jahres-Bedarf verstossen (vgl. Kap. 7.2).

Auch in der dritten Phase ist die interne Kohärenz grundsätzlich gegeben, da die verschiedenen politischen Ebenen die gleichen Zwecke verfolgen und der Vollzug im Perimeter den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Das RPG weist aber auch Inkohärenzen auf, da die vielen Zielsetzungen nicht ganz widerspruchlos sind. Zudem kann es bei der Ausscheidung von Bau- und Landwirtschaftszonen, deren beide Definitionen auf die jeweilige Eignung abzielen, Konflikte geben.

Externe Kohärenz

Die externe Kohärenz ist in der zweiten Phase etwas gestiegen, da nun auch das BauG 1970 die eigentumsberechtigten Grundbesitzer als Zielgruppe anvisiert. Andererseits wird die aus der fehlenden Mehrwertabschöpfung resultierende Inkohärenz des Regimes durch erschwerte Bewilligungsbedingungen für Entschädigungsleistungen wegen materieller Enteignung (Bundesgerichtspraxis) teilweise abgeschwächt. Diese „Lösung“ bringt aber das Problem der externen Inkohärenz des Regimes nicht zum Verschwinden.

In der dritten Phase wächst die externe Kohärenz nochmals an, da das BauG 1985 Mitwirkungsrechte in der Ortsplanung bringt. Die Planungszonen sind aber trotzdem in einem Top-down-Verfahren erlassen worden. Nach wie vor fehlt den auswärtigen Grundbesitzern das Stimmrecht an den Gemeindeversammlungen.

Somit sind die beiden Kohärenzen auf ziemlich hoch angestiegen.

Bezeichnung des Regimes

Entsprechend diesen Ausführungen hat sich das Regime von einem instabilen einfachen Typ zu einem klar instabilen integrierten Typ entwickelt.

8.2 Veränderungen der Rivalitätssituation

Die Palette der genutzten Güter und Dienstleistungen ist während der ganzen Zeit eher klein. Der Landschaftsschutz und die Landwirtschaft bzw. die Fruchtfolgefläche sind im Fall der Hueb komplementäre Nutzungen, da es bei allen drei darum geht, den Boden von Überbauungen freizuhalten. Die landwirtschaftliche Nutzung ist zudem komplementär mit der Nutzung als Baulandreserve, da die erstere mittelfristig von keiner Bautätigkeit betroffen ist. Zwischen Bauabsicht und Landschaftsschutz bzw. Landwirtschaft ist nicht überall eine Rivalität vorhanden, am Rande der Siedlungen wird der Boden verschiedenerorts konfliktlos überbaut. Konflikte zwischen diesen rivalisierenden Nutzungstypen herrschen nur im Innern des Perimeters.

Dies hat auch zur Folge, dass der in der zweiten Phase dazustossende Nutzungstyp Wohnbautätigkeit/Wohnen mit keiner andern Nutzung rivalisiert. Die Rivalitäten bleiben in dieser Phase meist dieselben. Eine Ausnahme bilden die Nutzungstypen Bauabsicht und Baulandreserve, die sich innerhalb des Landumlegungsperimeters Hueb-Birlig rivalisieren, da hier alle Grundeigentümer, ob jetzt oder erst später bauwillig, gemeinsam einen Gestaltungsplan beschliessen müssen.

In der dritten Phase tritt der Nutzungstyp Fruchtfolgefläche zum Spektrum der Güter und Dienstleistungen hinzu. Dadurch werden neue Rivalitäten zwischen der Fruchtfolgefläche und der Bauabsicht bzw. der Baulandreserve ausgelöst. Hingegen ist dieser Nutzungstyp komplementär mit der Landwirtschaft und dadurch auch mit dem Landschaftsschutz. Mit den Rückzonungen entfallen schliesslich die Nutzungstypen Bauabsicht und Baulandreserve fast vollständig, nur am Siedlungsrand bleiben möglicherweise noch Relikte davon bestehen, soweit die Überbauungen nicht bereits vollendet sind. Mit dem Wegfallen dieser beiden Nutzungen, verschwinden auch jegliche Rivalitäten innerhalb des Perimeters. Wir haben es auf der Hueb nach der Rückzonung mit einer nutzungskonfliktfreien Situation zu tun.

8.3 Übersicht über die Veränderungen

Tabelle 10: Veränderungen der wesentlichen Faktoren im Perimeter während des Regimewandels

	Vor BMR (1972)	Veränderungen 1972-1995
Nutzungstypen	Bauabsicht, Baulandreserve, Landschaftsschutz, Landwirtschaft	+ + Wohnbautätigkeit / Wohnen, Fruchtfolgefläche – – Bauabsicht, Baulandreserve
Rivalitäten	v.a. Bauabsicht vs. Landwirtschaft / Landschaftsschutz (bzw. Bauen vs. Freihalten)	Schliesslich keine Rivalitäten mehr
Eigentumsverteilungsstruktur	- Grundeigentümer sind v.a. Private(Einzelpersonen und Erbgemeinschaften) und Firmen - z.T. Pächter und Öffentlichkeit als weitere Nutzungsberechtigte	Kaum Veränderungen (+ + Bewohner als Nutzungsberechtigte)
Akteure	Kantonale Behörde, Beamte kantonales Raumplanungsamt, RPV Biel-Seeland (Regionalplaner), Gemeinden, Grundeigentümer	+ + Ortsplaner, Landumlegungsgenossenschaft
Regimetyyp	Einfaches – integriertes Regime	Integriertes Regime

9 Analyse der Ursachen der Rückzonung und deren Auswirkungen auf Nutzung und Zustand des Bodens

9.1 Auswirkungen der nationalen Komponenten auf die Rückzonung

Zwar enthält das BauG 1970 des Kantons Bern bereits diejenigen raumplanerischen Bestimmungen, welche auch weitgehend den Erwartungen des BMR 1972 entsprechen. Doch muss die zu diesem Zeitpunkt auf dem Papier bestehende Raumplanung des Baugesetzes erst noch verwirklicht werden. Diese Meinung vertritt jedenfalls der Regierungsrat E. Schneider, der als Baudirektor für die Ausführung des BMR im Kanton Bern verantwortlich ist: Der BMR sei somit für den Kanton Bern von erheblicher Bedeutung, da er es gestatte, die Verwirklichung der erst im Werden begriffenen Raumordnung in den folgenden Jahren in erheblich wirksamerer Weise sicherzustellen, als dies nach bernischem Recht möglich wäre. Das Baugesetz des Kantons Bern kenne nämlich das Institut der generellen Bausperre zu Planungszwecken nicht. (SCHNEIDER 1973)

Von einer solchen Bausperre ist ja nun bekanntlich unser Perimeter seit der Inkraftsetzung des Plans der provisorischen Schutzgebiete betroffen. Damit erlaubt der BMR eine Beschleunigung der lokalen Planung wie sie letztlich auch das BauG vorsieht. Da der BMR, welcher eigentlich nur für wenige Jahre vorgesehen gewesen ist, schliesslich wegen zweimaliger Verlängerung fast sieben Jahre lang in Kraft ist, vermag er eine stärkere Wirkung zu entfalten als ursprünglich geplant. Zwar mündet er im Perimeter nicht überall direkt in einer Rückzonung der überdimensionierten Baugebiete. Aber er verzögert den Baubeginn während dieser Zeit, als die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse noch auf eine Überbauung der Hueb hoffen bzw. diese befürchten lassen.

Das RPG, welches 1980 in Kraft tritt, bringt im Kanton Bern wegen dem bereits sehr progressiven BauG 1970, mit Ausnahme der Baurestriktionen ausserhalb der Bauzone, keine revolutionären Veränderungen mit sich. Vielmehr sorgt es für eine verbesserte Koordination der bereits vorhandenen Planungsinstrumente. Bedeutend ist allerdings die ständige Konkretisierung des Begriffs der materiellen Enteignung durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Diese hat den Begriff im Laufe der Zeit immer restriktiver geprägt, so dass den Grundeigentümern nach eingehender Prüfung von Realisierungswahrscheinlichkeit und Vertrauensschutz nur noch in seltenen Fällen Entschädigungen für Nutzungsbeschränkungen auf ihrem Grundeigentum gewährt werden.

Ein weiterer ausschlaggebender Faktor ist die Fruchtfolgeflächenplanung des Bundes, die auch mit der Raumplanungsgesetzgebung verbunden ist, da sie mit Hilfe des Instruments Sachplan umgesetzt wird. Mit Berechnungen des nötigen Umfangs an Ackerland zur Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes werden die Landwirtschaftskreise des Kantons Bern, noch bevor der Auftrag vom Bund erteilt wird, zum Handeln bewogen, da hier die dem Kanton zugeteilte Kontingentmenge innerhalb der Landwirtschaftszone nicht gewährleistet werden kann. Als Folge werden bekanntlich Planungszonen erlassen und Ortsplanungsrevisionen ausgelöst, welche schliesslich in umfangreichen Rückzonungen innerhalb des Perimeters münden.

9.2 Auswirkungen der Akteure und der institutionellen Ebenen auf die Rückzonung

Lediglich zwei Akteure haben durch ihr Handeln den lokalen Wandel ausgelöst, nämlich die Beamten des kantonalen Raumplanungsamtes und die Gemeinden.

Die für das Seeland zuständigen Beamten des Raumplanungsamtes nehmen den Auftrag zur öffentlichen Raumordnung besonders ernst, und zwar bereits bevor dieser vom Bund erteilt wird. Der Change ist nicht eine direkte Folge einer Verhaltensänderung dieser Akteurgruppe zu einem gewissen Zeitpunkt, sondern Resultat einer jahrzehntelangen zielgerichteten Planungsarbeit, weil man realisiert, dass die bestehenden Bauzonen um ein Vielfaches überdimensioniert sind und weil man davon überzeugt ist, dass unüberbaute Freiflächen zwischen den Siedlungen gerade in Agglomerationsräumen von grosser Bedeutung sind für das Wohlbefinden der Bevölkerung. Der unermüdliche, von verschiedener Seite auch als hartnäckig und stur empfundene Einsatz der Beamten sowie ihre Bereitschaft, sich im Interesse der Sache zum Teil massivster Kritik auszusetzen, tragen das ihre zum lokalen Wandel bei.

Die Gemeinden treffen früher oder später den massgeblichen Entscheid zu Gunsten von Rückzonungen; allerdings nicht wie der Kanton durch einen langfristig angelegten Prozess, sondern vielmehr als Folge einer Strategieveränderung nach einer politischen Umstrukturierung in der Behörde. Zwar hat die seit der Implementierung des BauG 1970 existierende Erschliessungspflicht bereits zu Anstrengungen seitens der Gemeinden geführt, die Bautätigkeit zu vereiteln, indem die provisorischen Schutzgebiete verteidigt, Erschliessungsrichtpläne erstellt oder Baugebietsetappierungen geprüft werden. Aber zu Rückzonungen ist man nur erst dort bereit, wo keine Konflikte mit Grundeigentümern zu befürchten sind. Den Ausschlag für die Rückzonung gibt demnach erstens die Tatsache, dass ein beträchtlicher Anteil der Grundeigentümer nicht bauwillig ist, zweitens aber erst die Sicherheit, dass die Gemeinde nicht entschädigungspflichtig werden wird.

Gerichte und Juristen spielen zwar im lokalen Prozess keine direkte Rolle, indirekt sind sie aber trotzdem von Bedeutung, weil sie den Begriff der materiellen Enteignung in einer immer restriktiveren Art und Weise prägen. Dies hat zur Folge, dass die Entschädigungspflicht immer unwahrscheinlicher wird.

9.3 Bewertung der Rückzonung aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht

Wie bereits mehrfach erwähnt, hat der Regimewandel dazu geführt, dass die Hueb mit Ausnahme der siedlungsnahen Bereiche von einer Bautätigkeit verschont worden ist. Damit ist der Boden mehrheitlich der Landwirtschaft und der landschaftsschützerischen Siedlungstrennfunktion erhalten geblieben. Nicht nur die effektive Bautätigkeit, sondern auch die Bauabsicht ist verschwunden. Es stellt sich die Frage wie diese Entwicklung aus wirtschaftlicher und der gesellschaftlicher Sicht zu beurteilen ist. (einzelne Daten vgl. Kap. 5.1, 6.1, 7.1)

Unter dem wirtschaftlichen Aspekt sind zwei Kriterien ausschlaggebend, der Zustand des Bodenmarktes und die Erschliessungskosten:

Zwar hat die Bodenpreisdifferenz zwischen dem Zentrum und der Peripherie im Laufe der Untersuchungsperiode abgenommen; nachdem er nämlich in der Stadt Biel in der Zeit um 1970 und um 1980 etwa das Vierfache betrug, war er um 1990 nur noch ungefähr doppelt so hoch. Trotzdem deutet der Unterschied darauf hin, dass diejenigen, welche der hohen Bodenpreise wegen aus dem Zentrum verdrängt

werden, am neuen peripheren Standort zu einer Unternutzung des Bodens tendieren, weil der Preis hier nicht zu einer intensiven Nutzung zwingt. Mindestens wird durch diese Situation des Bodenmarktes eine Bodenverschwendung nicht verhindert. Allerdings kann es vorkommen, dass die Gemeinden durch ihre Bau- und Planungspolitik dafür sorgen, dass wegen der Pflicht zur verdichteten Bauweise die haushälterische Nutzung trotzdem gewährleistet wird. Andererseits ist es eine Tatsache, dass der Anteil der Einfamilienhäuser zunimmt. Dies unterstützt wiederum die These der existierenden Unternutzung. Auch die Bodenpreisentwicklung des verbleibenden Baulandes fördert die nachhaltige Nutzung nicht, denn der Preis steigt trotz Reduktion des Angebotes nach der Rückzonung nicht an, da die Grösse der Bauzonen nach wie vor den Bedarf an Bauland übersteigt. Hingegen verhält sich die Preisentwicklung des rückgezonten Bodens durchaus im Sinne der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, da er auf das gleiche Niveau absinkt wie das restliche Agrarland und somit den Landwirten den Erwerb ermöglicht, ohne dass sie allzu hohe Hypotheken aufnehmen müssen. Der Zustand des Bodenmarktes führt demnach nur beschränkt zu einer nachhaltigen Bodennutzung, zum Teil ist sogar das Gegenteil der Fall.

Klarer verhält es sich mit dem Kriterium der Erschliessungskosten. Diesbezüglich kann die Rückzonung auf der Hueb als wirtschaftlich sehr nachhaltig beurteilt werden, da die Erschliessung der inneren Bereiche der erschwerten Bedingungen wegen (Druckprobleme, interkommunale Koordination, Streubauten ausserhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen) eher kompliziert und damit besonders kostspielig gewesen wäre, komplizierter jedenfalls als in andern Bauzonen der Gemeinden, welche anstelle der Hueb-Birli überbaut worden sind. Im Gegensatz zu andern Bauzonen, wo eine Basiserschliessung bereits existiert hat, hätte diese auf der Hueb zuerst erstellt werden müssen. Die Bautätigkeit hat sich schliesslich auf diejenigen Bereiche am bestehenden Siedlungsrand beschränkt, die direkt von den Dörfern her erschliessbar waren, so hat auch die Zersiedlung nicht zugenommen. Die projektierte Überbauung Hueb-Birli wäre jedoch insofern auch nachhaltig gewesen, als durch das Erfordernis einer Überbauungsplanung Streubauten verhindert worden wären.

Der gesellschaftliche Aspekt kann anhand dreier Kriterien beurteilt werden, nämlich anhand des Zustands des Wohnungsangebotes, des Zustands des infrastrukturellen Angebotes und der Partizipation der Bevölkerung am Planungsprozess:

Das Angebot an Wohnraum pro Einwohner hat sich während der Untersuchungsperiode verbessert, da die Haushaltgrösse abgenommen hat. Hingegen hat dabei auch der Anteil der Einfamilienhäuser an den Wohngebäuden zugenommen, wovon in erster Linie Bevölkerungsschichten mit höheren Einkommen profitieren. Demnach haben wir es aus der Sicht der gesellschaftlichen Nachhaltigkeit mit einer zwiespältigen Entwicklung zu tun, welche von der Rückzonung kaum beeinflusst worden ist.

Der Perimeter selbst bietet keine Infrastruktur. Die drei Gemeinden sind diesbezüglich sehr unterschiedlich ausgestattet. Kindergärten, Unterstufenschulen und Poststellen gibt es überall. In Ipsach und Port gibt es Läden, Restaurants und je eine Bank, in Ipsach zusätzlich zwei Hotels und eine Kirche. Dieses Angebot hätte das Bezirkszentrum Hueb-Birli durch Oberstufenzentrum, Einkaufszentrum, weitere Hotels, Bibliothek, Alterssiedlung und katholische Kirche etwas verbessert. Der längere Weg, den hauptsächlich die Einwohner von Bellmund zurücklegen müssen, um solche Infrastrukturen (v.a. Schule und Einkaufsmöglichkeiten) zu erreichen, ist aus gesellschaftlicher Sicht nicht nachhaltig. Allerdings wäre diese Bezirkszentrumsinfrastruktur wahrscheinlich auf Kosten anderer Orte erstellt worden, z.B. anstelle des Oberstufenzentrums in Nidau. Unter einer weiträumigeren Perspektive hat sich demnach die Rückzonung nicht negativ, sondern überhaupt nicht auf die gesellschaftliche Nachhaltigkeit ausgewirkt.

Der Rückzonungsprozess kann insofern als nachhaltig bezeichnet werden, als die Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung im Planungsprozess zugenommen hat. Während die Ausscheidung der provisorischen Schutzgebiete und der Planungszonen Fruchtfolgefläche noch vom Kanton in einem Top-down-Verfahren umgesetzt worden sind und die Bevölkerung bei der Festlegung der Zonenpläne keine Mitspracherechte gehabt hat, hat sie bei der Ortsplanung der 90er-Jahre schliesslich mitwirken können und hat somit den Rückzonungsentscheid mitgetragen. Dieser Entscheid überlässt den zukünftigen Generationen jeglichen Handlungsspielraum zur Nutzung der Hueb.

Die Rückzonung hat diesen Ausführungen zufolge nur beschränkt Auswirkungen auf eine gesellschaftlich nachhaltige Nutzung des Bodens.

9.4 Bewertung der Auswirkungen auf den ökologischen Bodenzustand

(einzelne Daten vgl. Kap. 5.1, 6.1, 7.1)

Die Rückzonung wirkt sich aus ökologischer Sicht nicht nur nachhaltig auf den Bodenzustand aus. Positiv ist sicher die Tatsache, dass durch die Rückzonung die Bauzone, und damit die potentiell versiegelbare Fläche, kleiner geworden ist. Allerdings müssen wir hier gleich festhalten, dass die nach wie vor verfügbare Bauzone in keiner Weise an Knappheit grenzt und es deshalb für die Bauwilligen ohne Weiteres möglich ist, ihre Bauten an einem anderen Ort zu errichten. Sobald eine Verknappung der Ressource Boden entstehen würde, liesse sich die Bauzone auch relativ einfach wieder ausdehnen. (WENGER (in Bearb.)) Beschränkt auf den Perimeter hat die Rückzonung also durchaus eine positive Auswirkung. Unter einem sowohl zeitlich als auch räumlich breiteren Blickwinkel muss die ökologische Bedeutung der Rückzonung jedoch eher angezweifelt werden.

Hingegen hat die Rückzonung bezüglich der Bodenqualität und der Lebensraumfunktion für Tiere und Pflanzen kaum Auswirkungen auf den Zustand des Bodens, oder jedenfalls nur schwer abschätzbare. Diese beiden Kriterien hängen hauptsächlich von der landwirtschaftlichen Nutzung ab. Der Lebensraumwert der Landschaft hat wegen der Reduktion der Anzahl natürlicher oder naturnaher Landschaftselemente als Folge der landwirtschaftlichen Rationalisierungsmassnahmen während der Untersuchungsperiode abgenommen. Über die Bodenqualität stehen zwar keine Daten zur Verfügung, auch sie hat aber mit grosser Wahrscheinlichkeit eher abgenommen. Wir können nicht ausschliessen, dass sich diese beiden Kriterien möglicherweise bei einer Überbauung mit vielfältigen Park- und Gartenanlagen aus ökologischer Sicht positiver hätten entwickeln können.

10 Schlussfolgerungen

Das Beispiel der Hueb ist von grosser Bedeutung, weil es viele andere Fälle repräsentiert, wo in Schweizer Agglomerationen solche Rückzonungen vorgenommen worden sind. Es handelt sich dabei um einen Beitrag zur Intensivierung der Bautätigkeit innerhalb der Bauzonen, v.a. in der Stadt Biel, und zur Konzentration der Siedlung, bzw. gegen die Zersiedelung und das Zusammenwachsen der Dörfer. Diesbezüglich ist die Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit abgelaufen und als Erfolg der Raumplanung zu bewerten. Zwei externe Faktoren haben die Rückzonungen zudem vereinfacht: Erstens ist die demographische Kurve weit weniger stark angestiegen als erwartet, zweitens hat die wirtschaftliche Rezession der 70-er Jahre den Bausektor negativ beeinflusst.

Der Aussagewert des vorliegenden Fallbeispiels für die Fragestellung des Projektes muss allerdings ein wenig relativiert werden. Dies aus zwei Gründen:

Einerseits ist die Multifunktionalität des Perimeters bezüglich der Nutzungstypen eher wenig ausgeprägt, weil es dem Raum besonders in den Bereichen Erholung und Naturschutz im Vergleich zu nahegelegenen Gebieten der Jurahöhen und der Seeuferbereiche an besonderer Attraktivität fehlt. So rivalisieren nur wenige Güter und Dienstleistungen um die Ressource, und der Nutzungskonflikt, welcher durch einen Regimewandel beeinflusst werden könnte, hält sich in Grenzen. Dementsprechend gering ist die Zahl der Akteurguppen, welche sich am Konfliktlösungsprozess beteiligen. Weder Landschaftsschutzorganisationen, Landwirtschafts- oder Wirtschaftskreise nehmen an der Diskussion teil. Nicht einmal die Direktbetroffenen setzen sich besonders aktiv (z.B. durch politische Aktionen) für eine Konfliktlösung ein. In einer weiteren Studie müsste nun untersucht werden, warum sich beispielsweise die Grundeigentümer nicht organisiert haben, um die Rückzonung zu bekämpfen. Ein überdurchschnittlicher Einsatz zugunsten der Rückzonung kommt vom kantonalen Raumplanungsamt. Diese Ausführungen machen deutlich, dass der Fall Hueb wohl nicht von grossem öffentlichen Interesse ist, dazu fehlt es ihm an der nötigen Brisanz. Es kann sogar die Frage gestellt werden, ob die Landschaftsschutzfunktion der Hueb im öffentlichen Interesse tatsächlich so

wichtig ist, oder ob ihr eine unverhältnismässig zu hohe Bedeutung beigemessen wird. Zumindest der Anspruch der Siedlungstrennung hätte auch trotz einer Überbauung eingehalten werden können.

Der zweite Grund hängt mit der Bewertung der Nachhaltigkeit der Ressource Boden zusammen. Um aussagekräftige Daten zu liefern, welche eine ganzheitliche Beurteilung der Nutzung und des Zustands des Bodens ermöglichen, ist der Perimeter etwas klein, da er kein politisches oder wirtschaftliches Ganzes bildet und deshalb nicht alle Grunddaseinsfunktionen beinhaltet. Es besteht die Gefahr, dass eine Entwicklung zwar für den Perimeter an sich durchaus positiv sein kann, kaum befindet man sich jedoch ausserhalb, muss diese Beurteilung möglicherweise relativiert werden. Die isolierte Betrachtung des Perimeters ist damit nur wenig aussagekräftig. Mit Blick auf die ganze Agglomeration ist jedoch der bereits erwähnte Erfolg der Siedlungskonzentration als positiv im Sinne der Nachhaltigkeit zu werten. Für die sinnvolle ökologische Bewertung des Bodenzustandes gilt es zudem zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf eine Versiegelung nur eine Seite eines gesunden Bodens ausmacht. Zusätzlich braucht es auch Massnahmen im landwirtschaftlichen Bereich. Man kann sich nämlich vorstellen, dass eine intensive landwirtschaftliche Nutzung den Boden in ähnlicher Art und Weise belastet wie eine Überbauung. Intensivlandwirtschaftsgebiete können in der Regel nicht als Erholungsräume genutzt werden. Somit ist die in diesem Fallbeispiel bestehende Nutzungskomplementarität zwischen Landwirtschaft und Landschaftsschutz etwas fragwürdig. Diesem Aspekt trägt die neue Landwirtschaftsgesetzgebung mit der Direktzahlungsverordnung der 90er-Jahre zumindest teilweise Rechnung.

Bezogen auf das Fallbeispiel Hueb ist der durch die Implementierung der Raumplanungsgesetzgebung ausgelöste Regimewandel gemessen an der Entwicklung des Ausmasses und der Kohärenz nicht so deutlich wie es das historische Screening (NAHRATH 2000) erwarten lässt, da beide bereits vor dem Wandel mittelgross bis hoch sind.

Das Besondere dieses Fallbeispiels ist es, dass die rivalisierenden Nutzungen nicht koexistieren können, sondern einander ausschliessen. Die beiden Nutzungen, auf der einen Seite das Bauen, auf der andern Seite die Landwirtschaft und der Landschaftsschutz, sind nur räumlich getrennt möglich. Die Tatsache, dass das Regime die Bautätigkeit am Rand des Perimeters, angrenzend an die bestehenden Siedlungen, ermöglicht, sie hingegen im Innern des Perimeters verbietet, kann sicherlich als im nachhaltigen Sinn gelungene Regulierung der Rivalitäten bezeichnet werden, jedenfalls was die ökologische und die wirtschaftliche Nachhaltigkeit betrifft. Für die gesellschaftliche Nachhaltigkeit müssten unbestritten noch bessere Indikatoren zur Beurteilung gefunden werden.

Literatur und Quellen

Publikationen und Berichte

- AEMISEGGER, KUTTLER, MOOR, RUCH, 1999 (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Zürich
- AMMANN Lillemore, BISANG Kurt, HAGMANN Tobias, 2000: „Bauen oder Spazieren?“ – Rückzonung von Bauland als Regimewechsel der Bodennutzung: Drei Fälle aus der Praxis. Semesterarbeit IDHEAP.
- ATELIER 5, 1970: Inventar und Programm für Ortsplanung Bellmund
- ATELIER 5, 1971: Ortsplanung Bellmund. Arbeitsbericht Mai 1971
- ATELIER 5, 1976: Ortsplanung Ipsach. Technischer Bericht
- ATELIER 5, 1978: Ortsplanung Bellmund. Technischer Bericht. Schlussbericht
- ATLAS DER SCHWEIZ INTERAKTIV 2000
- BAUDIREKTION DES KANTONS BERN 1985: Motion Wyss – Schutz des Kulturlandes. Orientierung zum Inhalt und über das vorgesehene Vorgehen
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 1981: Eidgenössische Landwirtschafts- und Gartenbauzählung 1980. Hauptergebnisse nach Gemeinden. Band 1. Bern
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 1992: Eidgenössische Landwirtschafts- und Gartenbauzählung 1990. Landwirtschaftsbetriebe nach Gemeinden. Band 2. Bern
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, 1992: Eidgenössische Landwirtschafts- und Gartenbauzählung 1990. Kulturland nach Gemeinden. Band 3. Bern
- BUNDESRAT, 1936: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (vom 23.Juni 1936). In: Bundesblatt Nr. 27, 1936, Bd. 2, S. 209-343
- BUNDESRAT, 1948: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes (vom 30.Dezember 1947). In: Bundesblatt Nr. 2, 1948, Bd. 1, S. 21-85
- BUNDESRAT, 1954: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen (vom 19.Februar 1954). In: Bundesblatt Nr. 8, 1954, Bd. 1, S. 333-349
- BUNDESRAT, 1955: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (vom 7.Januar 1955). In: Bundesblatt Nr. 2, 1955, Bd. 1, S. 33-42
- BUNDESRAT, 1970: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem neuen Gewässerschutzgesetz (vom 11.September 1970). In: Bundesblatt Nr. 36, 1970, Bd. 2, S. 425-491
- BUNDESRAT, 1978: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung. In: Bundesblatt 1978, Bd. 2, S. 1006ff
- EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT, BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, 1992: Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) – Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone. Bern
- EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, 1968: Eidgenössische Betriebszählung September 1965: Beschäftigte in den Gemeinden. Nach Wirtschaftssektoren. Bern
- EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, 1970: Eidgenössische Landwirtschaftszählung vom 30. Juni 1969. 1. Teil: Bodenbenutzung 1969. Bern
- EIDGENÖSSISCHES STATISTISCHES AMT, 1970: Eidgenössische Landwirtschaftszählung vom 30. Juni 1969. 2. Teil: Landwirtschaftsbetriebe 1969. Bern
- EINWOHNERGEMEINDE BELLMUND, 1992: Bellmund - Unsere Gemeinde. Bellmund
- FLURY Philipp (in Bearb.): Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsstrukturen im Seeland seit 1870. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Bern
- GAUDY G., KUSTER, R., SCHMID, R., 1966: Bericht über die Planung des Bezirkszentrums Hueb-Birlig für die Gemeinden Bellmund-Ipsach-Port-Nidau
- GAUDY G., KUSTER, R., SCHMID, R., 1968: Planungsbericht Bezirkszentrum Hueb-Birlig für die Gemeinden Bellmund-Ipsach

- HÄBERLI Rudolf et al., 1991: Boden Kultur – Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 „Nutzung des Bodens in der Schweiz“. Zürich.
- HALLER Walter, KARLEN Peter, 1999: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht. Band 1. Zürich
- KUTTLER, Alfred, 1999: 30 Jahre Verfassungsartikel über die Raumplanung – 20 Jahre Raumplanungsgesetz: Rückblick und Bilanz. In: KPG-Bulletin, Heft Nr.3/4, S. 2-14
- MÄDER Charles, 1987: Raumplanung im Kanton Bern. In: Siedlung und Architektur im Kanton Bern. Illustrierte Berner Enzyklopädie, Band 3. Bern. S. 170-181
- KANTON BERN – HISTORISCHE PLANUNGSGRUNDLAGEN 1973. Herausgegeben vom Kantonalen Planungsamt. Bearbeitet vom Geographischen Institut der Universität Bern, Abteilung für angewandte Geographie. Bern
- KNOEPFEL Peter, KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric, 2001 (Hrsg.): Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyses comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Basel und Frankfurt
- LEIMBACHER Jörg, PERLER Thomas, 2000: Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000). Working paper de l'IDHEAP 9/2000, vol 1 und 2.
- LIEBI Roland, 1984: Einwohnergemeinde Bellmund – Bericht zu Planungsfragen und Planungsfolgen in den Gebieten Bielacker und Spitzacker. Juristisches Gutachten.
- MÜLLER Jörg Paul, 1991: Die Grundrechte der Schweizerischen Bundesverfassung. Bern
- NAHRATH Stéphane, 2000: Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000). Working paper de l'IDHEAP 5/2000
- NAHRATH Stéphane, 2001: chapitre 3: Les régimes institutionnels de la ressource sol entre 1870 et 2000. In: KNOEPFEL Peter, KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric, 2001 (Hrsg.): Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyses comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Basel und Frankfurt
- NAHRATH Stéphane (in Bearb.): Les impacts d'un changement de régime institutionnel de la ressource sol: l'exemple des rives du lac de Biemme entre 1969 et 1980. Working paper de l'IDHEAP.
- NAHRATH, Stéphane (2003): La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Thèse. Lausanne.
- PLANUNGSBÜRO U. HAAG + H. PIERI, 1986: Gemeinde Bellmund – Revision der Ortsplanung. Technischer Bericht.
- REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1974: Vorentwurf Landschaftsplan.
- REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1975: Vorentwurf 75 Siedlungsplan.
- REGIONALPLANUNGSVERBAND BIEL-SEELAND 1994: Strukturdaten 1970-1990 – Region Biel-Seeland
- ROTACH, Martin, 1974: Raumplanung Schweiz. Bericht zur Durchführung des dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung. Bern
- SCHNEIDER Erwin, 1973: Le plan cantonal des zones protégées à titre provisoire. In: Les intérêts du Jura. Bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura. Chambre d'économie et d'utilité publique du Jura bernois, S. 91-104.
- SCHÜRMAN Leo, HÄNNI Peter, 1995: Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht. Bern
- WENGER Anita (in Bearb.): Die Baulandkontingentierung in der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung – am Beispiel von Rückzonungen auf der Hueb (Berner Seeland). In: KNOEPFEL Peter (éd.), 2002, Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik, Bern, EPA, pp.255-320.
- ZIMMERMANN Willi, KNOEPFEL Peter, 1987: Landwirtschaft und Umwelt im politischen Alltag – Drei Fälle für die Schule. Bern
- ZÜRCHER CHRISTOPH, 1992: Kapitel 18.6 Nichtgebautes. In: Bellmund – Unsere Gemeinde. Herausgegeben von der Ortsgeschichts-Kommission. Bellmund

Rechtliche Grundlagen

Bund:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
- Bundesgesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12. Dezember 1940. Bereinigte Sammlung 1848-1947 Band 9, S. 80ff. AS 1955:685ff
- Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes vom 12. Juni 1951. AS 1952:403, AS 1973:93, AS 1977:237
- Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951 (LWG). AS 1953:1073
- Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955. Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1956:1533ff
- Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) vom 8. Oktober 1971. AS 1972 950
- Allgemeine Gewässerschutzverordnung des Bundes vom 19. Juni 1972, AS 1972 I 967
- Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.3.1972. AS 1972:644
- Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979. AS 1979:1573ff
- Verordnung über die Raumplanung (Raumplanungsverordnung, RPV) vom 26. März 1986

Kanton Bern:

- Einführungsgesetz vom 23. November 1952 zum Bundesgesetz vom 12.6.1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes Baugesetz vom 7. Juni 1970. Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern des Jahres 195,2 S. 309
- Gesetz über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958
- Baugesetz vom 7. Juni 1970
- Bauverordnung (Vollziehungsverordnung zum Baugesetz) vom 7. Juni 1970
- Kantonale Ausführungsverordnung (vom 17.3.1972) zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (24. Mai 1972)
- Kantonale Gewässerschutzverordnung (vom 27. September 1972). In: Gesetze, Dekrete, Verordnungen des Kantons Bern, 1972, S. 355
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG). Bernische systematische Gesetzessammlung 721

Gemeinden:

- Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 19. Juni 1964
- Sonderbauvorschriften für das Gebiet Hueb-Birli in den Gemeinden Bellmund und Ipsach. Beschlossen am 31.5.1968. Genehmigt am 28.8.1970 vom Regierungsrat.
- Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 20. August 1980
- Baureglement der Gemeinde Bellmund, genehmigt am 8. Januar 1990

Pläne und Karten

- Bodenkarte Lyss mit Erläuterungen. Herausgeber: Eidg. Forschungsanstalt für landw. Pflanzenbau. 1984. Zürich-Reckenholz
- ERSCHLIESSUNGSRICHTPLAN GEMEINDE BELLMUND 1974. 1:2'000. Beschlossen am 5.12.1972. Genehmigt am 16.7.1974 von der Direktion für Verkehr, Energie- und Wasserwirtschaft.
- Landwirtschaftliche Bodeneignungskarte der Schweiz. Herausgegeben vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Der Delegierte für Raumplanung Prof. M.C. Rotach. Massstab 1:300'000. Stand 1973.
- LK 1125: Landeskarte der Schweiz 1: 25'000. Blätter Nr. 1125 (1970/82/94), 1126 (1976/82/94), 1145 (1968/82/94), 1146 (1976/82/94)
- Plan der Planungszonen zum Schutze des Kulturlandes. 1:5'000. Bellmund Nr. 264, Ipsach Nr. 271, Port
- Plan der provisorischen Schutzgebiete. 1:25'000. Blätter 1125, 1126, 1145, 1146. Gez. 20.2.1973, rev. 3.3.1975. Planungsamt des Kantons Bern
- Zonenplan Gemeinde Bellmund. 1:2'000. Genehmigt vom Regierungsrat am 19.6.1964.

- Zonenplan Gemeinde Bellmund. Spezialdruck. Planungsbüro Haag & Pieri, Biel. Genehmigt durch die Baudirektion des Kantons Bern am 20.8.1980.
- Zonenplan Gemeinde Bellmund. 1:2'000. Planungsbüro Haag & Pieri, Biel. Genehmigt durch die Baudirektion des Kantons Bern am 8.1.1990
- Zonenplan Gemeinde Ipsach. 1:2'000. Genehmigt vom Regierungsrat am 27.6.1961
- Zonenplan Gemeinde Ipsach. 1:2'000. Atelier 5, Bern. Genehmigt durch die Baudirektion des Kantons Bern am 9.9.1981.
- Zonenplan Gemeinde Ipsach. 1:2'000. Atelier 5, Bern. Genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung am 22.6.1994.
- Zonenplan Gemeinde Port. 1:2'000. Genehmigt vom Regierungsrat am 11.9.1963
- Zonenplan Gemeinde Port. 1:2'000. Genehmigt durch die Baudirektion des Kantons Bern am 15.2.1971
- Zonenplan Gemeinde Port. 1:2'000. Atelier 5, Bern. Genehmigt durch die Baudirektion des Kantons Bern am 26.4.1984.
- Zonenplan Gemeinde Port. Spezialdruck. Genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung am 26.5.1998.
- Zonen- und Baulinienplan Hueb-Birlig. 1:1'000. Beschlossen am 31.5.1968. Genehmigt am 28.8.1970 vom Regierungsrat

Zeitungsartikel

- Berner Zeitung 7.7.1986: Protest gegen Planungszonen
- Bieler Tagblatt 10.10.1967: Schach der wilden Überbauung
- Bieler Tagblatt 15.9.1969: Abstimmungsergebnisse
- Bieler Tagblatt 8.6.1970: Abstimmungsergebnisse
- Bieler Tagblatt 30.9.1972: Hueb-Birlig-Projekt keine Utopie mehr
- Bieler Tagblatt 14.6.1976: Abstimmungsergebnisse

Archive

- Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) Kreis III Seeland – Berner Jura
- Gemeindeverwaltung Bellmund
- Gemeindeverwaltung Ipsach
- Grundbuchamt Nidau
- Regierungsstatthalteramt Nidau

Gesprächspartner und Auskunftspersonen

- Frau A. Meier, Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsindikatoren, 16.11.2001 (telefonisch)
- Herr K. Rohner, ehemaliger Kantonsplaner Kreis Seeland – Berner Jura, 19.11.2001 (mündlich)
- Herr Ch. De Quervain, Bundesamt für Raumentwicklung, 21.11.2001 (telefonisch)
- Herr K. Muster, ehemaliger Präsident Landumlegungsgenossenschaft Hueb-Birlig, 30.11.2001 (mündlich)
- Herr Frey, Mitarbeiter der Bauverwaltung Port, 4.12.2001 (mündlich) und 14.1.2002 (telefonisch)
- Herr P. Althaus, ehemaliger Gemeindepräsident Ipsach, 15.1.2002 (telefonisch)
- Herr P. Lüthi, ehemaliger Gemeindepräsident Bellmund, 16.1.2002 und 13.2.2002 (telefonisch)

Anhang

Chronologie der Ereignisse:

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1955	16.3.: Gewässerschutzgesetz: wird zur Bekämpfung der Streubauweise angewendet		
1958		26.1.: Baugesetz: Gibt den Rahmen für die Kommunalplanung vor	
1960er	Utopische Bevölkerungsprognosen (10 Mio. im Jahr 1990) und überdimensionierte Bauzonen im ganzen Land		- Landverkäufe; verschiedene Bauprojekte geben Anstoss zur organisierten Planung im Bereich Hueb-Birli (H-B), die vom Regionalplanungsverband an die Hand genommen wird
1960			21.10: Gemeinde Ipsach beschliesst Baureglement und Zonenplan
1961			- 6.1.: Genehmigung des Zonenplanes von Ipsach durch Regierungsrat - Gründung des Planungsverbandes Biel-Seeland als erster PV im Kanton Bern
1964			- 13.3.: Gemeinde Bellmund beschliesst Baureglement und Zonenplan - 19.6.: Genehmigung des Zonenplans Bellmund durch Regierungsrat
1965		13.5.: Dekret betreffend die Umlegung von Baugebiet und die Grenzregulierung	
1966			Planungsbericht Bezirkszentrum H-B für Gemeinden Ipsach, Bellmund, Port und Nidau
1967	15.8.: Botschaft des Bundesrates über die Einführung des Bodenrechtsartikels 22ter und 22quater in die Bundesverfassung		Port tritt aus dem Regionalplanungsverband und damit aus dem Projekt H-B aus

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1968		Gründung des Kantonalen Planungsamtes	<ul style="list-style-type: none"> - Regionalplanungsverband Biel-Seeland prognostiziert 11'550 Einw. in den drei Gemeinden im Jahr 2000 (Stand 1970: 4'236), allein für Bellmund 4'000 - 1.3.: Planungsbericht Bezirkszentrum H-B für Gemeinden Bellmund und Ipsach: Hochhäuser für 2'800-3'000 Einwohner, Einkaufszentrum, Verwaltungsgebäude, Expressstrasse usw. - 29.3.: Gemeindeversammlungen Bellmund (51 Ja, 25 Nein, 2 Enth.) und Ipsach (63 Ja, 34 Nein) beschliessen Zonen- und Baulinienplan mit Sonderbauvorschriften H-B. Einsprachen: 6 in Bellmund, 5 in Ipsach.
1969	14.9.: Annahme des Bodenrechtsartikels (BV Art. 22ter und 22quater) durch Volk und Stände: Garantie des Grundeigentums und Prinzip der Raumplanung		
1970		<ul style="list-style-type: none"> - 7.6.: Baugesetz des Kantons Bern (BauG): Gemeinden sind verpflichtet, Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet abzugrenzen und die Ortsplanung anzupassen. Erschliessungspflicht. - 26.11.: Bauverordnung (BauV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsprognose der Ortsplaner von Bellmund: 2000 Einw. im Jahr 1985 1970/71: Bauvorhaben PTT in Port, wird abgelehnt - 28.8.: Genehmigung des Zonen- und Baulinienplanes H-B mit Sonderbauvorschriften (ohne Gestaltungsplan wegen fehlender Zustimmung der Grundeigentümer) durch den Regierungsrat
1971	8.10: neues Gewässerschutzgesetz	1.1.: BauG vom 7.6.1970 und BauV treten in Kraft	<ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsprognose der Ortsplaner von Bellmund: 2'380 Einw. im Jahr 1985 - Atelier 5 wird mit der Ortsplanung Ipsach beauftragt

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1972	<ul style="list-style-type: none"> - 1.1.: Neues GschG vom 8.10. tritt in Kraft - 26.1.: Botschaft des Bundesrates über die Unterstützung eines dringlichen Bundesbeschlusses: Neues Gewässerschutzgesetz bietet keinen ausreichenden Schutz vor unerwünschten Überbauungen - März: Debatten in der Bundesversammlung - 17.3.: Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR): Kantone sollen provisorische Schutzgebiete bezeichnen - 29.3.: Verordnung zum Vollzug des BMR - 31.5.: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung: RPG ist in Vorbereitung 	<ul style="list-style-type: none"> - 24.5.: Verordnung zum Vollzug des BMR im Kanton Bern - 12.7.: Genehmigung der Verordnung durch den Bundesrat - Jun - Nov: Ausarbeitung des Planes der provisorischen Schutzgebiete durch die Baudirektion: Gemeinden können nicht mitwirken, da die Zeit sehr knapp bemessen ist (Top-down Prinzip). - 22.11.: Zustimmung des Regierungsrates zum Auflageplan der Baudirektion 	<ul style="list-style-type: none"> - 14.1.: Gemeinderat Bellmund beschliesst den Erschliessungsrichtplan: H-B und Spitzacker befinden sich ausserhalb 1. Erschliessungsetappe - 28.9.: Gründungsversammlung Baulandumlegungsgenossenschaft H-B: 24 von 30 Grundeigentümer mit einem Landbesitz von 2'023,55 von insgesamt 2'132,59 Aren stimmen zu.
1973	<ul style="list-style-type: none"> 23.2.: EJPD genehmigt den Plan der provisorischen Schutzgebiete 	<ul style="list-style-type: none"> - 5.3.: Plan der prov. Schutzgebiete tritt in Kraft - Apr: Pressekonferenz Baudirektor E. Schneider über die Einsprachen zum Plan 	<ul style="list-style-type: none"> - Atelier 5 wird mit der Ortsplanung Bellmund beauftragt. - 5.3.-4.4.: öffentliche Auflage des Planes in den Gemeinden (H-B = Schutzgebiet I, d.h. Bausperre für Neu- und Erweiterungsbauten). Einsprachen von Gemeinden und Grundeigentümer gegen die prov. Schutzgebiete - 19.3.: Baudirektion Kt. Bern genehmigt Perimeterplan (Bellmund 57%, Ipsach 43%) und Statuten der Baulandumlegungsgenossenschaft H-B - Einspracheverhandlungen betreffend BMR in den Gemeinden
1974			<ul style="list-style-type: none"> - 7.3.: Der RPV Biel-Seeland genehmigt den Vorentwurf Landschaft als vorläufiges landschaftliches Leitbild - 16.7.: Erschliessungsrichtplan Bellmund wird durch Direktion für Verkehr-, Energie- und Wasserwirtschaft genehmigt

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1975	20.6.: 1. Verlängerungsbeschluss BMR		<ul style="list-style-type: none"> - Neue Idee für Überbauungskonzept Hueb-Birliq aufgrund veränderter Wachstumsprognosen und politischer Ereignisse: Reihenhäuser statt Blöcke - Auch Ipsach legt H-B in 2. Erschliessungsetappe - Apr: Regionalplanungsverband veröffentlicht neue Bevölkerungsprognose für 1985/2000: Bellmund 1'200/2'300, Ipsach 3'000/4'000, Port 2'900/3'800
1976	8.10.: 2. Verlängerungsbeschluss BMR		<ul style="list-style-type: none"> - März: Technischer Bericht Ortsplanung Bellmund, neue Richtlinien für H-B - Apr: Technischer Bericht zur Ortsplanung Ipsach mit neuen Richtlinien für H-B
1975			<ul style="list-style-type: none"> - 18.3.: Baudirektion genehmigt Baulinienplanänderung, Zonenplanänderung und Baureglementsergänzung der Gemeinde Bellmund - 30.10.: Genossenschaftsversammlung: Ein Antrag auf Einstellung der Planung wird vom Vorstand bekämpft und unterliegt schliesslich mit 12 zu 33 Stimmen
1976	13.6.: Ablehnung des ersten Raumplanungsgesetzes (RPG) durch Volk und Stände		<ul style="list-style-type: none"> - Neue Richtpläne für H-B entstehen (ganze Kuppe überbaut)

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1978			<ul style="list-style-type: none"> - Umfrage bei den Grundeigentümern im Umlegungsperimeter H-B (63% des Perimeters soll in nächsten 15 Jahren überbaut werden, 26% später, 10% gar nicht) - Bellmund hegt für Spitzacker keine Bauabsicht. - 15.3.: Bellmund beschliesst Zonenplan und Baureglement - 21.6.: Genehmigung des Planungskonzeptes 1978 von der Umlegungsgenossenschaftsversammlung. Später: Beschluss der Umlegungsgenossenschaft zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe für Neubearbeitung der Planung (Mitglieder: Gemeinden, Genossenschaftsvorstand, Kreisplanung) - 24.8.: Ipsach beschliesst Zonenplan und Baureglement - Aug: Technischer Bericht zur Ortsplanung Bellmund: die Besonderheit der Birligkuppe als erhaltenswürdiger Aussichtspunkt wird vermerkt
1979			H-B: Planungsvariante 1979: Freihaltung N-W-Seite
1980	<ul style="list-style-type: none"> - Ernährungsplan 80: Berechnungen über Mindestfläche Ackerland von 450'000 ha für Landesversorgung - 1.1.: RPG vom 22.6.1979 tritt in Kraft 		<ul style="list-style-type: none"> - H-B: Planungsvariante 1980 (Richtplan): Freihaltung Westseite - 26.6.: Genehmigung des Richtplanes durch die Genossenschaftsversammlung H-B - 20.8.: Genehmigung des Zonenplans von Bellmund durch die Baudirektion: H-B und Spitzacker sind Zonen mit Sonderbauvorschriften (SBV). Überbauung nur aufgrund Überbauungs- und Gestaltungsplan mit SBV möglich.
1981			<ul style="list-style-type: none"> - H-B: Planungsvariante 1981 - 9.9.: Genehmigung des Zonenplans von Ipsach durch die Baudirektion: H-B ist Zone mit SBV. Überbauung nur aufgrund Überbauungsplan mit SBV möglich.

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1982			<ul style="list-style-type: none"> - H-B: Planungsvariante 1982 - mit neuem Gemeindepräsident findet in Bellmund Richtungswechsel in Planung statt (Befürwortung Rückzonung)
1984		Inventarisierung der FFF im Kanton Bern	<ul style="list-style-type: none"> - 5.4.: Stellungnahme Gemeinderat Bellmund: Bruttobesiedlungsfläche H-B bis 40%. Stellungnahme Gemeinderat Ipsach: Variante mit 64% wird der Gemeindeversammlung zur Genehmigung vorgelegt - 12.4.: Juristisches Gutachten: Auszonung bewirkt keine materielle Enteignung - 26.4.: Genehmigung des Zonenplans von Port durch die Baudirektion: Hueb ist ausgezont, Gumme ist Zone mit SBV - 20.8.: Bellmund gibt bekannt, dass sie eine Auszonung der H-B in Betracht zögen - 30.10. Ipsach erklärt, dass eine Auszonung in Bellmund auch eine Auszonung in Ipsach zur Folge haben könnte und dass Bellmund für Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung einzustehen habe
1985		<ul style="list-style-type: none"> - 4.2.: Motion Wyss mit dem Titel „Schutz des Kulturlands; Planungszonen nach Art. 27 RPG (Raumplanungsgesetz)“ im Grossen Rat - 9.6.: Revidiertes BauG: Information und Mitwirkung der Bevölkerung wird zur Pflicht, XXX - 10.9.: Annahme Motion Wyss im Grossrat mit 107 zu 63 Stimmen. Der Regierungsrat beauftragt, zum Schutze des Kulturlandes Planungszonen für das in der Bauzone liegende, ackerbaulich nutzbare Land zu erlassen (sofortiges Bauverbot bis zur Genehmigung der Ortsplanung) - 1.12.: Regierungsrat beauftragt die Baudirektion, die Planungszonen zu bestimmen 	<ul style="list-style-type: none"> - 29.3.: Gemeinderat Bellmund bestätigt die Bruttobesiedlungsfläche von 40%, wäre auch mit Nullvariante einverstanden - 25.11.: Der kantonalen Baudirektion wird eine (von den Gemeinden noch nicht beschlossene) Überbauungsordnung für H-B zur Vorprüfung eingereicht. Sie sieht eine Überbauung von nur 40% des betroffenen Gebietes vor.

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1986	Revision der Raumplanungsverordnung: planerische Sicherung von 450'000 ha FFF	13.3.: Baudirektion begründet ihren Verzicht auf Vorprüfung des Überbauungsplans mit Sonderbauvorschriften H-B damit, dass die Ortsplanung im Zusammenhang mit FFF überarbeitet werden muss und es deshalb wenig Sinn macht, sich mit einer eventuellen Überbauung des Gebietes auseinanderzusetzen	<ul style="list-style-type: none"> - mit neuem Gemeindepräsident findet in Ipsach Richtungswechsel in Planung statt (Befürwortung Rückzonung) - 4.5.-5.5.: Vernehmlassung des Entwurfes der - Planungszone in den Gemeinden. Stellungnahmen der Gemeinden mit Abänderungsvorschlägen. In Port wird die Planungszone Gumme aufgehoben, da das Gebiet für Entwicklung benötigt wird. - 27.5.-13.6.: Mitwirkungsverfahren betreffend Zonenplanentwurf in Bellmund: 4 Eingaben gegen die Auszonung Spitzacker, 20 Eingaben gegen die Auszonung H-B. In beiden Fällen hält Gemeinde an Zuweisung fest aufgrund übergrosser Bauzone und fehlender Erschliessung. Allfällige Entschädigung für Planungskosten (im Fall H-B) soll überprüft werden. - 11.6.-11.7.: Öffentliche Auflage der revidierten Planungszone zum Schutze des Kulturlandes in den Gemeinden. Diverse Einsprachen in allen Gemeinden (Bellmund 78, Ipsach 33) durch Grundeigentümer und Einwohnergemeinden, in Ipsach auch durch Gemeinderat. - Jul: Technischer Bericht zur Revision der Ortsplanung Bellmund: Die Ortsplaner schlagen die Rückzonung der H-B und des Spitzackers in Landwirtschaftszone vor. - 6.7.: Grundeigentümer des Spitzackers unterbreiten der Gemeinde Bellmund eine Überbauungsordnung, welche aber nicht erlassen wird.
1987			<ul style="list-style-type: none"> - Einspracheverhandlung bezüglich Planungszone in den Gemeinden - Landwirtschaftliche Expertisen über Fruchtfolgequalität der umstrittenen Planungszone

	Nationale Ebene	Kantonale Ebene	Regionale / Kommunale Ebene (Perimeter)
1988		27.6.: Beschluss der Baudirektion über die Einspracheentscheide betreffend Planungszonen in Bellmund und Ipsach. Die meisten Einsprachen werden abgewiesen, einzelne Parzellen innerhalb des Perimeters werden aufgehoben.	- 29.8.-30.9.: Auflage des neuen Zonenplans in Bellmund. Diverse Einsprachen betreffend H-B und Spitzacker. - 27.10.: Gemeindeversammlung Bellmund beschliesst Ortsplanungsrevision (Baureglement, Zonenplan und Schutzzonenplan) und damit die Auszonungen. - 21.11-21.12.: erneute Auflage des bereinigten Zonenplans Bellmund
1989			- 26.1.: Umlegungsgenossenschaft fordert Beteiligung des Kantons und der Gemeinden an Planungskosten H-B (420'000 Fr.) - 6.2.: Raumplanungsamt bietet einen freiwilligen Beitrag an die Planungskosten H-B an
1990	Ernährungsplan 90: Der nötige Mindestumfang an FFF beläuft sich nach wie vor auf 450'000 ha.	8.1.: Neuer Zonenplan von Bellmund wird von Baudirektion genehmigt. H-B und Spitzacker sind ausgezont. Die Einsprachen betreffend H-B und Spitzacker werden abgewiesen.	
1992	8.4.: Bundesratsbeschluss zum Sachplan FFF tritt in Kraft		Dez: Gemeindeversammlung Ipsach verabschiedet Ortsplanungsrevision (Baureglement, Zonenplan und Schutzzonenplan) und damit die Auszonungen der H-B.
1994		22.6.: Neuer Zonenplan von Ipsach wird von Baudirektion genehmigt.	
1995			Der Kanton erklärt sich bereit den Planungskostenbeitrag der Gemeinden mit 100'000 Franken zu subventionieren
1996			Die Gemeindeversammlungen von Bellmund und Ipsach beschliessen eine Beteiligung an den Planungskosten der Umlegungsgenossenschaft von 215'000 Franken (ca. 50%).