

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Bauordnungsrevision Paket II; Kredit

1. Worum es geht

Die Bauordnung regelt, wo und wie gebaut werden darf. Der Bauklassenplan, der Nutzungszonenplan sowie weitere Vorschriften der baurechtlichen Grundordnung sind teilweise über 30 Jahre alt. Diese wurden damals unter der Prämisse der schrumpfenden Stadt entwickelt und revidiert. Sie sind angesichts der heutigen Herausforderungen der Innenentwicklung, verbunden mit den erhöhten Schutzanliegen, an vielen Orten nicht mehr zielführend. Dies zeigt sich eindrücklich in der Vielzahl der in den letzten Jahren unternommenen Planerlassverfahren sowie den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen betreffend die baurechtliche Grundordnung.

Um die Revision der baurechtlichen Grundordnung möglichst effizient voranzubringen, hat der Gemeinderat verschiedene Themenpakete gebildet. Im Paket I setzt er parlamentarische Vorstösse zu den Themen Zwischennutzungen, Zweitwohnungen und Laubengeschosse in der Altstadt um. Dieses Paket konnte intern und ohne zusätzliche finanzielle Ressourcen erarbeitet werden. Parallel zu Paket I ist die Anpassung der Zonen für öffentliche Nutzungen als grössere eigenständige Teilrevision in Arbeit. Das Paket II umfasst die Revision der Bauvorschriften, des Bauklassenplans und des Nutzungszonenplans.

Zur Bearbeitung der Bauordnungsrevision Paket II beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat, den bestehenden Investitionskredit von Fr. 150 000.00 auf Fr. 5 170 000.00 für externe Leistungen aufzustocken.

Da es sich bei der Bauordnungsrevision um hoheitliche Aufgaben handelt, ist der personelle Aufwand zur Bearbeitung der Revision *innerhalb* der Verwaltung hoch. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat zur Bearbeitung der Bauordnungsrevision Paket II Verpflichtungskredite zu den Globalbudgets des Stadtplanungsamts, der Direktionsstabsdienste und Gleichstellung (Fachbereich Recht) der Präsidialdirektion und des Bauinspektorats in Höhe von jährlich bis zu Fr. 300 000.00 für auf sechs Jahre befristete Stellenprozente.

2. Ausgangslage

2.1. Die baurechtliche Grundordnung der Stadt Bern

Die baurechtliche Grundordnung besteht aus der Bauordnung mit den Vorschriften, dem Nutzungszonen-, Bauklassen-, Lärmempfindlichkeitsstufen- und dem Naturgefahrenplan. Neu kommt der Gewässerraumplan dazu. Die allgemeingültige baurechtliche Grundordnung wird ergänzt durch spezifische Sondernutzungsplanungen, die Überbauungsordnungen.

Die erste baurechtliche Grundordnung wurde im Jahre 1928 erlassen und im Laufe der letzten rund 90 Jahre mehrfach und in unterschiedlichem Umfang revidiert und ergänzt.

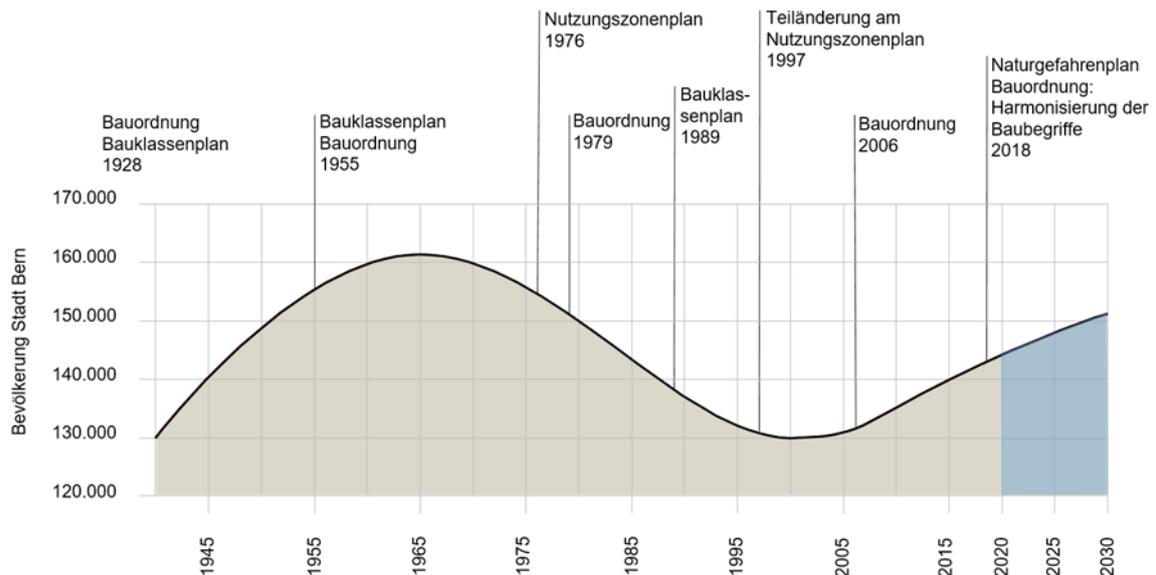


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bern und Übersicht Grundordnungsrevisionen (Stadtplanungsamt, Statistik Stadt Bern, Stand Wachstumsprognose Ende 2019)

2.2. Die Grundordnung verändert sich mit den gesellschaftlichen Bedürfnissen

In den 1950er Jahren wurden die ersten Bauvorschriften von 1928 liberalisiert. Mit dem Bauklassenplan von 1955 wurde das Ziel verfolgt, die Stadt räumlich zu verdichten, um dem seit Jahren andauernden Bevölkerungswachstum in der Stadt gerecht zu werden. Diese Regelungen berücksichtigten das gewachsene, charakteristische Quartierbild aber nicht ausreichend. Später schrumpfte die Stadt wieder und die Bevölkerungszahl nahm kontinuierlich ab. Mit der Zeit stiegen die räumlichen Ansprüche der Stadtbevölkerung. Gleichzeitig wurde ein starker räumlicher Qualitätsverlust in den Quartieren beobachtet. Die Revision von 1989 korrigierte diese Entwicklungen. Die damals aktualisierten Bauvorschriften widerspiegeln erneut die spezifischen Qualitäten der Quartiere, insbesondere deren städtebauliche Struktur. Vor dem Hintergrund der sinkenden Einwohnerzahlen jener Zeit übernahm der Bauklassenplan vielerorts bewusst die bestehende Bebauung als maximales Nutzungsmass. Die Grenzabstände wurden unter der Prämisse einer schrumpfenden Stadt streng festgelegt, so dass die Bebauungsmöglichkeiten gegenüber der bestehenden Bebauung teilweise sogar eingeschränkt wurden.

Seit dem Jahr 2000 wächst die Stadt Bern wieder (siehe Abbildung 1). Auch die gesellschaftlichen Anforderungen in den letzten Jahren haben sich erneut stark verändert. Die Vorschriften zum erlaubten maximalen Nutzungsmass aus den 1980er Jahren sind nach wie vor gültig. Sie verhindern heute häufig bauliche Innenentwicklungen und Verdichtungen an den gemäss Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2016 dafür geeigneten Orten. An vielen Stellen ist der Bestand gar dichter, als die heutige Bauordnung es zuliesse. Soll ein solches Gebäude komplett durch einen gleich dichten Neubau ersetzt werden, ist dies nur unter Erteilung des Näherbaurechts oder der Festlegung von Baulinien in einem Planungsinstrument möglich.

Die heutige baurechtliche Grundordnung vermag die angestrebte städtebauliche Entwicklung nicht angemessen zu regeln. Dies zeigt sich eindrücklich an der Vielzahl der in den letzten Jahren unternommenen Planerlassverfahren und Ausnahmen. Das Stadtplanungsamt hat zwischen 2010 und 2019¹ fast sechzig Anpassungen der baurechtlichen Grundordnung durchgeführt: 20 ordentliche Verfahren mit Volksabstimmung und 39 geringfügige Änderungen. Im gleichen Zeitraum hat das Bauinspektorat 143 wesentliche Ausnahmen, die in der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt beraten werden, gewährt.

¹ Gemäss Datum des Gemeinderatsbeschlusses.

Ein Drittel der städtischen Bauzonen ist durch total 156 Überbauungsordnungen geregelt. Der Sonderfall ist damit zum Regelfall geworden. Das generiert bei allen Beteiligten einen überproportionalen Zeit- und Ressourcenaufwand. Die stete Anpassung der baurechtlichen Grundordnung in Einzelplanungen ist auf die Dauer nicht nachhaltig. Ordentliche Verfahren sind mit durchschnittlich drei Jahren besonders lang. Diese erschweren eine flexible Reaktion auf die sich immer schneller verändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse in der Stadtentwicklung.

Weiter hat auch das übergeordnete Planungsrecht von Bund (Revision Raumplanungsgesetz 2014) und Kanton (Revision Baugesetz 2016) in den letzten Jahren Änderungen und den Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen erfahren, an welche die baurechtliche Grundordnung angepasst werden muss. Ein Teil der erforderlichen Anpassungen der kommunalen Baugesetzgebung konnte bereits durchgeführt werden.

3. Erfolgte und erforderliche Teilrevisionen der Bauordnung

Für eine Stadt mit der Grösse, Geschichte und Vielfalt von Bern ist eine umfassende Gesamtrevision der baurechtlichen Grundordnung mit Anpassungen sämtlicher Instrumente ausserordentlich komplex und schwer vermittelbar. Die Stadt Bern passt die Grundordnung deshalb seit jeher in überschaubaren, verständlichen Teilrevisionen an. Damit können die Anspruchsgruppen und die Bevölkerung gezielt mitwirken und die personellen Ressourcen effizient eingesetzt werden. Die Teilrevisionen beziehen sich jeweils auf inhaltlich oder räumlich abgrenzbare Aspekte. Auch die vom Gesetz geforderte Planbeständigkeit von rund einem Jahrzehnt spricht gegen eine Gesamtrevision. Denn eine solche hätte zur Folge, dass danach während rund zehn Jahren kaum noch Änderungen an der baurechtlichen Grundordnung vorgenommen werden könnten. Eine Anpassung an sich ändernde gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Vorstellungen wäre so nicht möglich.

Aufgrund bundesrechtlicher und kantonaler Vorgaben zog der Gemeinderat die Teilrevisionen zum Naturgefahrenplan und die Anpassung an die harmonisierten Baubegriffe und Messweisen vor. Sie traten im August 2019 in Kraft. Die Teilrevision zur Einführung des Gewässerraumplans, der ebenfalls durch das übergeordnete Recht vorgeschrieben ist, wurde Ende 2019 öffentlich aufgelegt. Zudem sind die Arbeiten am Paket I weit fortgeschritten. Diese betreffen die Umsetzung parlamentarischer Vorstösse zu den Themen Zwischennutzungen, Zweitwohnungen und Laubengeschosse in der Altstadt. Ebenfalls ist die Anpassung der Zonen für öffentliche Nutzungen als grössere eigenständige Teilrevision in Arbeit.

Die verbleibenden und nun anstehenden notwendigen Arbeiten sind inhaltlich klar abgrenzbare Teilrevisionen. Um eine einfache Struktur und Sprache der Bauordnung zu gewährleisten und eine rationelle sowie koordinierte Planung durchführen zu können, werden sie parallel bearbeitet. Daher beantragt der Gemeinderat einen Gesamtkredit für die anstehenden Teilrevisionen des Pakets II (siehe Abbildung 2).

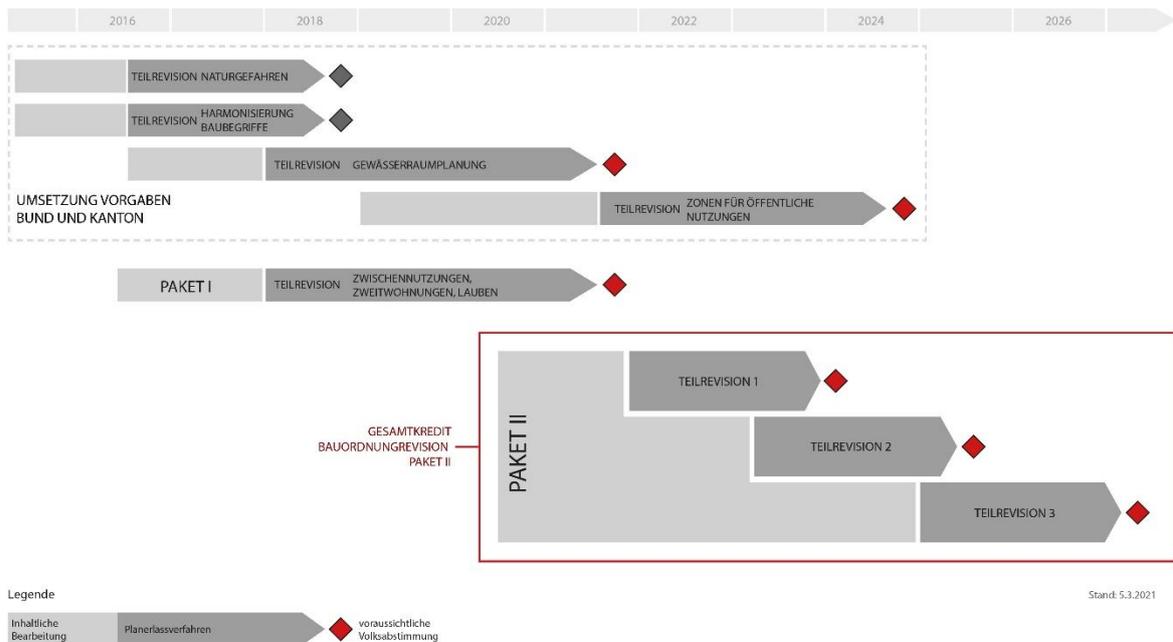


Abbildung 2: Übersicht der Teilrevisionen mit groben Terminannahmen

4. Ziele und erwartete Mehrwerte

Die Ziele der Bauordnungsrevision Paket II leiten sich unter anderem auch aus über einem Dutzend parlamentarischer Vorstösse ab und unterstützen das Erreichen folgender Zielsetzungen aus dem STEK 2016:

- Qualitativer und quantitativer Zuwachs von neuen Wohnungen und Arbeitsplätzen
- Verbesserung der baurechtlichen Rahmenbedingungen, sowohl für Entwicklungsschwerpunkte der Innenentwicklung als auch für punktuelle, kleinmassstäbliche Verdichtungen im Bestand
- Weiterentwicklung und Aufwertung stadtraumprägender Achsen und Zentren
- Stärkung und Förderung von Quartierzentren und -infrastrukturen und damit auch einer Stadt der kurzen Wege
- Sicherung benötigter Flächen für unterschiedliche Arbeitsnutzungen
- Sicherung und Schutz bestehender Grün- und Freiräume, Parkanlagen, Alleen, Vorgärten und des Aare-Raums
- Umsetzung von Massnahmen zur Förderung der Biodiversität und des Stadtklimas

Der Gemeinderat will durch die Bauordnungsrevision Paket II die Planerlassverfahren und die Erteilung von Baubewilligungen vereinfachen. Dank einer flexibleren Ausgestaltung der bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen sollen künftig zahlreiche Bauprojekte, die heute ein Planerlassverfahren benötigen, innerhalb der Grundordnung realisiert werden können. Zudem sollen die aktualisierten Vorschriften bisherige Schwierigkeiten in der Umsetzungspraxis beheben.

Der Gemeinderat und der Stadtrat sollen rascher auf veränderte Herausforderungen reagieren können: Mit einer stärkeren Kompetenzdelegation von der Stimmbevölkerung an den Stadtrat und der Einführung von Ausführungsbestimmungen sollen die Verfahrenszeiten verkürzt werden.

Die bauliche Verdichtung wird zu Einnahmen aus der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte führen. Die exakte Bezifferung dieser Mehrwerte ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Sie macht auch keinen Sinn, da die Revision nicht durch die potenziellen Planungsmehrwerte motiviert ist, sondern durch die Ziele der Stadtentwicklung. Zudem fallen die Planungsmehrwerte erst durch

die bauliche Realisierung und noch nicht durch die planerische Massnahme an. Es kann daher auch nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden, wann die Abgabebzahlungen in die Spezialfinanzierung eingehen werden.

Das Bevölkerungswachstum lässt auch positive Auswirkungen auf das Steuersubstrat erwarten. Auswertungen der vergangenen Jahrzehnte zeigen, dass die Zuwanderungsbevölkerung zwar eine sehr vielfältige Bevölkerungsstruktur aufweist, der Anteil steuerpflichtiger Personen jedoch überdurchschnittlich zum Wachstum steigt.

Folgende parlamentarische Vorstösse betreffen die Bauordnungsrevision Paket II und werden im Rahmen der Teilprojekte bearbeitet:

2020.SR.000384

Postulat Simone Machado (GaP)/Lionel Gaudy (BDP)/Sibyl Eigenmann (CVP)/Tabea Rai (AL), Sarah Rubin (GB)/Lisa Arnold (SP): Steinwüsten raus aus Berner Gärten!

2020.SR.000268

Motion Freie Fraktion AL/GaP/PdA (Simone Machado, GaP/Eva Gammenthaler/Tabea Rai, AL/Zora Schneider, PdA): Jeder Käfer zählt!

2020.SR.000025

Motion Fraktion SP/JUSO (Peter Marbet/Edith Siegenthaler, SP): Wohn-Initiative konsequent umsetzen

2019.SR.000254

Motion Fraktion GLP/JGLP (Gabriela Blatter, GLP): Verdichtung als wichtiges städtebauliches Anliegen auch in der Bauordnung verankern

2019.SR.000127

Motion Fraktion GLP/JGLP (Melanie Mettler, GLP): Planerische und finanzielle Anreize zur Erhöhung der Personendichte

2019.SR.000125

Motion Fraktion GLP/JGLP (Melanie Mettler, GLP): Erwartungsmanagement für urbanes Wohnen

2017.SR.000212

Motion Fraktion SVP (Alexander Feuz/Rudolf Friedli): Die städtischen Bauvorschriften sind endlich zu vereinfachen und zu harmonisieren!

2017.SR.000116

Interfraktionelles Postulat GFL/EVP, FDP/JF, BDP/CVP, SP/JUSO, GB/JA!, GLP/JGLP, AL/GPB-DA/PdA (Manuel C. Widmer, GFL/Thomas Berger, JF/Philip Kohli, BDP/Patrizia Mordini, SP/Franziska Grossenbacher, GB/Maurice Lindgren, JGLP/Christa Ammann, AL): Schaffung von «Urbanen Wohnzonen»

2017.SR.000007

Postulat Fraktion SP/JUSO (Benno Frauchiger, SP): Elektroautos statt Benzinkutschen – auch für MieterInnen von Abstellplätzen

2015.SR.000204

Postulat Fraktion GB/JA! (Stéphanie Penher, GB): Bern rüstet sich vor zukünftigen Hitzewellen und schützt das Klima

2014.SR.000093

Postulat Michael Daphinoff/Claudio Fischer (CVP): Dichter Bauen – bestehende Bauten maximal nutzen – Nutzungszonenplan (NZP), Bauklassenplan (BKP) und Lärmempfindlichkeitsstufenplan (ES) überprüfen und Massnahmen zum verdichteten Bauen aufzeigen

2014.SR.000068

Interfraktionelles Postulat FDP, SVP, BDP/CVP (Bernhard Eicher, FDP/Roland Jakob, SVP/Martin Schneider, BDP): Verdichtetes Bauen konkret angehen

2011.SR.000089

Motion Fraktion GB/JA (Judith Gasser/Aline Trede, GB): Biodiversität in der Stadt Bern erhalten und fördern: unversiegelten Boden erhalten

2004.SR.000153

Motion Fraktion SP/JUSO (Michael Aebersold, SP): Grüne Lungen in Bern

5. Handlungsbedarf und Aufträge der einzelnen Teilprojekte

Die Bauordnungsrevision Paket II setzt sich aus sieben thematischen Teilprojekten (TP) zusammen:

TP 1	Art der Nutzung	TP 5	Verkehr
TP 2	Mass, Qualität und Gestaltung	TP 6	Systematik und Instrumente
TP 3	Gebiete mit Entwicklungspotenzialen	TP 7	Zuständigkeiten und Kompetenzen
TP 4	Schutz, Klima und Ökologie		

Alle Teilprojekte werden in einer Analyse- und in einer Vertiefungsphase erarbeitet. Die Ergebnisse der jeweiligen Teilprojekte werden laufend und in einer Synthesephase aufeinander abgestimmt. Damit wird die Konformität und gegenseitige Vereinbarkeit der neuen Bestimmungen im Gesamtkontext sichergestellt. Nachfolgend sind der Handlungsbedarf, die inhaltliche Ausrichtung und die projektspezifischen Aufträge pro Teilprojekt dargestellt.

Teilprojekt 1: Art der Nutzung

Die heute geltenden Nutzungszonen wurden mehrheitlich in den 1970er-Jahren definiert; sie bestimmen die in den jeweiligen Zonen zulässigen Nutzungsmöglichkeiten (Wohnen, Arbeiten, Mischnutzungen, öffentliche Nutzungen). Die strikte Unterscheidung in Zonen für Wohnen und Arbeiten ist nicht mehr im ganzen Stadtgebiet zeitgemäss und sinnvoll. Die heutigen Nutzungszonen weisen eine mangelnde Flexibilität auf, insbesondere in Quartierzentren und in bereits heute stark durchmischten Quartieren. Die Flexibilität dieser Nutzungszonen soll daher erhöht werden. Der Schutz verschiedener Nutzungen, wie beispielsweise Arbeiten oder Wohnen, muss aber dennoch weiterhin gewährleistet bleiben. Die Nutzungen dürfen sich aufgrund von Emissionen nicht gegenseitig verdrängen.

Auftrag:

Die bestehende Systematik der Nutzungszonen sowie deren räumliche Verortung und Zweckbestimmungen sind ganzheitlich zu überprüfen. Sie sind unter Berücksichtigung der raumplanerischen Zweckmässigkeit und politischen Ziele zu vereinfachen und zu flexibilisieren.

Teilprojekt 2: Mass, Qualität und Gestaltung

Mit dem Mass der Nutzung werden die Gebäudedimensionen (Länge, Breite, Höhe, Geschosszahl) und damit die Nutzungsdichte geregelt. Die aktuell geltenden Bauvorschriften bieten in dieser Hin-

sicht vielerorts keine oder nur sehr beschränkte bauliche Entwicklungsmöglichkeiten. Die heutige Bebauung ist oftmals sogar dichter, als es die geltende Grundordnung zulassen würde. Davon betroffen sind insbesondere ältere Quartiere wie die Länggasse oder das Breitenrainquartier.

Das 2014 revidierte nationale Raumplanungsgesetz und das STEK 2016 fordern eine verstärkte Siedlungsentwicklung nach innen. Um diesen Auftrag umsetzen zu können, sind höhere zulässige Nutzungsmasse erforderlich. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Qualität und die Gestaltung. Auch erhalten Freiräume im Zuge der Innenentwicklung noch grössere Bedeutung. Diese Aspekte sind in den heutigen Instrumenten zu wenig berücksichtigt.

Auftrag:

Die bestehende Systematik sowie die Bauklassen und deren räumliche Verortung sind unter der Prämisse der Innenentwicklung und Verdichtung ganzheitlich zu überprüfen und zu überarbeiten. Dabei ist den Ansprüchen und Bedürfnissen hinsichtlich Freiräumen, Ortsbild und Gestaltung Folge zu leisten. Das Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren der qualitativen und quantitativen Innenentwicklung ist zu überprüfen und abzustimmen. Diverse städtische Vorgaben, wie beispielsweise die vorgesehene Einführung von Containerstandplätzen, sind in geeigneter Form einzubinden. Gegebenenfalls ist die Systematik anzupassen.

Teilprojekt 3: Gebiete mit Entwicklungspotenzialen

Das STEK 2016 definiert dynamische und intakte Gebiete. Die dynamischen Gebiete, inklusive den ausgewiesenen Chantiers, weisen ein Potenzial für eine wesentliche Siedlungsentwicklung und Siedlungsverdichtung nach innen aus. Nun gilt es, diese Gebiete zeitlich und räumlich in unterschiedlichen Eingriffstiefen (moderat bis umfangreich) weiterzuentwickeln, umzustrukturieren und zu erneuern. Im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Entwicklung und Umstrukturierung dieser Gebiete sind die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen in der baurechtlichen Grundordnung zu überprüfen.

Auftrag:

Für Gebiete mit Entwicklungspotenzialen ist eine Strategie zu erarbeiten und umzusetzen, welche die nutzungsplanerischen Instrumente und Rahmenbedingungen in der baurechtlichen Grundordnung optimiert.

Teilprojekt 4: Schutz, Klima und Ökologie

Die heutige Bauordnung kennt bereits zahlreiche Vorschriften zur Sicherung von Schutzanliegen, zum Beispiel das Aaretalschutzgebiet oder der Schutz vor Naturgefahren. Weitere Themen wie Biodiversität, Energie, Stadtklima und öffentliche Freiräume, die aktuell und künftig besonders wichtig sind, finden bisher nur begrenzten beziehungsweise keinen Eingang in die Bauordnung.

Auftrag:

Die bestehenden und neuen Schutzziele und -anliegen betreffend Biodiversität, Energie, Stadtklima und öffentliche Freiräume sind unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts und der Innenentwicklungsziele zu überprüfen. Neue nationale, kantonale und städtische Vorgaben – beispielsweise das Bauinventar oder die Ökologische Infrastruktur – sind in geeigneter Form einzubinden. Die erforderlichen Festlegungen sind in der baurechtlichen Grundordnung allenfalls zu überarbeiten oder neu aufzunehmen.

Teilprojekt 5: Verkehr

Die städtische Mobilitätspolitik setzt auf eine stadtverträgliche und langfristig klimaneutrale Mobilität. Die gemäss kantonaler Gesetzgebung geltenden Bandbreiten zur Parkplatzerstellungspflicht wirken der Erreichung dieses Ziels entgegen. Die heutige Bauordnung verlangt zudem Ersatzabgaben für jeden nicht erstellten Parkplatz, obwohl der Gemeinderat oftmals eine tiefere Parkplatz-

zahl anstrebt. Dies führt zu Fehlanreizen. Weiter sollen die Vorschrift zur Erstellung von Veloparkplätzen und die Einführung einer Bewirtschaftungspflicht bei privaten Parkplätzen geprüft werden.

Auftrag:

Die städtischen Mobilitätsziele sind – abgestimmt auf das übergeordnete Recht – durch angemessene Regelungen in der Bauordnung, im Parkplatzabgabereglement oder in einer entsprechenden Verordnung zu fördern.

Teilprojekt 6: Systematik und Instrumente

Die Teilrevisionen bedingen die Sicht für das übergeordnete Ganze und müssen zur besseren Strukturierung der Bauordnung beitragen. Die Systematik der Bauordnung ist historisch gewachsen und nicht immer übersichtlich. In Bern gelten zurzeit ergänzend zur baurechtlichen Grundordnung über 300 eigenständige Instrumente, wie Überbauungsordnungen und Uferschutzpläne. In den letzten Jahrzehnten war der Umgang mit diesen Instrumenten nicht einheitlich. Sie sind in der Anwendungspraxis aufgrund vieler Überlagerungen oft komplex und nicht immer stringent.

Auftrag:

Die Systematik der Bauordnung und der übrigen planungsrechtlichen Instrumente ist zu überprüfen, ebenso deren inhaltliche Festlegungen. Ziel ist eine verständliche, logisch aufgebaute und einfach anwendbare baurechtliche Grundordnung.

Teilprojekt 7: Zuständigkeiten und Kompetenzen

Mit den gestiegenen Anforderungen des übergeordneten Rechts sowie der Aufnahme zusätzlicher und detaillierter Regelungen zu verschiedensten Fachthemen droht eine Überregulierung auf Stufe der baurechtlichen Grundordnung. Daher sind stufengerechte Lösungen zu entwickeln. Es ist zu prüfen, ob und welche Themen in separaten Ausführungsbestimmungen, beispielsweise in Form einer Verordnung, geregelt werden könnten. Zudem soll auch die Kompetenzregelung überprüft werden. Heute muss der Stadtrat der Stimmbevölkerung auch Änderungen der Grundordnung vorlegen, die sehr technisch oder unumstritten sind. Dies führt zu unverhältnismässigem Kosten- und Zeitaufwand.

Auftrag:

Die Einführung von Ausführungsbestimmungen ist abzuklären. Zudem soll die Kompetenzregelung mit dem Ziel der Verschlinkung von Planerlassverfahren überprüft werden.

6. Vorgehen und Prozess

6.1. Teilrevisionen

Der Gemeinderat sieht im Gesamtprozess der Bauordnungsrevision Paket II vor, dass der rechtskräftige Erlass der Änderungen in drei einander nachgelagerten Teilrevisionen erfolgen soll (siehe Abbildung 3). Deren thematische Aufteilung orientiert sich an praktischen Überlegungen zu Systematik, Komplexität und Abhängigkeiten sowie am Ressourceneinsatz. Mit der Bündelung in drei Teilrevisionen stellt der Gemeinderat unter anderem auch sicher, dass systematische, übergeordnete oder prozessuale Aspekte zeit- und stufengerecht bearbeitet werden können. Die Teilrevisionen beziehen sich daher auf inhaltlich oder räumlich logisch abgegrenzte Aspekte der Nutzungsplanung. Teilprojekte, die enge Abhängigkeiten aufweisen, kann der Gemeinderat so der Stimmbevölkerung gebündelt – das heisst in der gleichen Teilrevision – vorlegen.

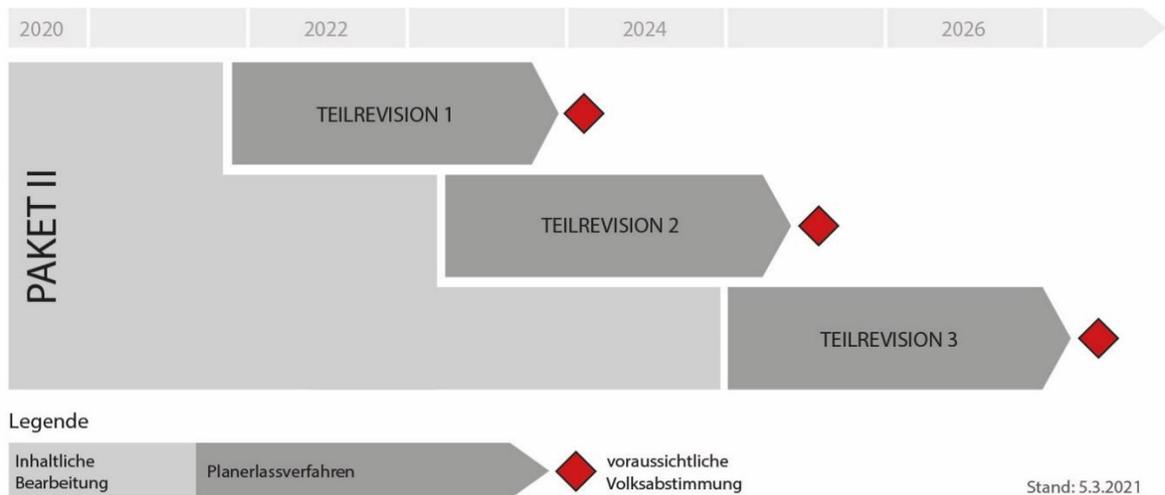


Abbildung 3: Visualisierung der drei Teilrevisionen von Paket II

Teilrevision 1 – Zuständigkeiten und Kompetenzen

Die Teilrevision 1 umfasst das Teilprojekt 7 Zuständigkeiten und Kompetenzen. Die vorgesehenen Änderungen werden zeitlich priorisiert, da bereits weitgehende Vorarbeiten vorliegen und die angedachten Änderungen einen hohen Mehrwert bezüglich Verfahrensbeschleunigungen und Flexibilität schaffen. Die in der Teilrevision 1 vorgesehenen Inhalte sind gut abgrenzbar und die weiteren Teilprojekte können sinnvoll auf den Entscheidungen aus dieser Teilrevision aufgebaut werden.

Teilrevision 2 – Nutzungszonen und Gebiete mit Entwicklungspotenzialen

Die Teilrevision 2 umfasst die Bearbeitung weiterer Inhalte, die losgelöst von anderen Themen erarbeitet und beschlossen werden können. Damit will der Gemeinderat Themenfelder mit einer hohen Wirkung, vergleichsweise geringer Komplexität und hoher Praxisrelevanz zeitlich vorziehen. Insbesondere aus den Teilprojekten TP 1 Art der Nutzung, TP 3 Gebiete mit Entwicklungspotenzialen, TP 5 Verkehr sowie aus einigen Themenfeldern der übrigen Teilprojekte sollten zeitnah konkrete Resultate vorliegen. Aufgrund der zeitlichen Staffelung können die Ergebnisse der Teilrevision 2 frühzeitig auf die neuen Rahmenbedingungen aus der Teilrevision 1 abgestimmt werden. Zudem lässt sich aufgrund der Arbeiten der Teilrevision 2 der inhaltliche Umfang der Teilrevision 3 genauer eingrenzen.

Teilrevision 3 – Mass, Qualität und Schutz

Hier geht es in erster Linie um das TP 2 Mass, Qualität und Gestaltung. Aufgrund des Umfangs, der vergleichsweise hohen Komplexität wie auch der Auswirkungen und Abhängigkeiten handelt es sich um das arbeits- und zeitintensivste Teilprojekt. Die Überarbeitung und Erweiterung der Bauklassen, die Klärung der Bauabstände und Baulinien sowie neue Regelungen zur Entwicklung der stadtraumprägenden Achsen und die Überprüfung der Bauklasse E benötigen vertiefende Analysen und Abklärungen, um die Ziele des STEK 2016 zweckmässig umsetzen zu können. Zudem betrifft diese Teilrevision sehr viele direkt betroffene Stakeholder und setzt daher eine umfassende Mitwirkung voraus.

6.2. Abstimmung mit möglichen Gemeindefusionen

Im Rahmen des Projekts «Kooperation Bern» haben die Stadt Bern und weitere Gemeinden eine Machbarkeitsstudie als Grundlage für Fusionsverhandlungen erarbeitet. Einige dieser Gemeinden, namentlich die Gemeinde Ostermundigen, planen ihre Ortsplanung zu revidieren oder befinden sich bereits im Revisionsprozess. Soweit wie möglich und abhängig von den weiteren Entscheidungen im Projekt Kooperation Bern werden gegenseitige Abhängigkeiten berücksichtigt.

7. Organisation und Mitwirkung/Partizipation

Die Gesamtprojektleitung liegt bei der Präsidialdirektion (Stadtplanungsamt). Sowohl zur Unterstützung der Gesamtprojektleitung als auch für die Bearbeitung der Teilprojekte zieht die Präsidialdirektion externe Auftragnehmer bei. Dazu schrieb die Präsidialdirektion 2019 einen entsprechenden Auftrag öffentlich aus. Zur fachlichen und juristischen Unterstützung und Reflexion setzt der Gemeinderat zudem einen fachlichen und einen juristischen Beirat ein. Der fachliche Beirat setzt sich aus unabhängigen Fachexpertinnen und -experten zusammen und formuliert Empfehlungen und reflektiert Änderungsvorschläge. Der juristische Beirat prüft die rechtlichen Auswirkungen.

Die betroffenen Anspruchsgruppen, insbesondere auch Vertretungen aus Politik und Quartierorganisationen, sollen in einem geeigneten Rahmen themenspezifisch in den Erarbeitungsprozess eingebunden werden. Die Präsidialdirektion wird ein entsprechendes Mitwirkungskonzept ausarbeiten. Die offiziellen, gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsverfahren finden im Rahmen der jeweiligen Planerlassverfahren der einzelnen Teilrevisionen statt. Weiter wird der Gemeinderat die Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) regelmässig über den Stand der Teilrevisionen informieren. Zudem wird er über eine Projektwebseite laufend über den Stand der Teilprojekte und Teilrevisionen berichten.

8. Projektkosten

Ein Revisionspaket in dieser Grössenordnung ist zum Zeitpunkt der aktuell erforderlichen Sparmassnahmen herausfordernd, jedoch gerade deshalb sinnvoll: Die Teilrevisionen betreffen zahlreiche parlamentarische Vorstösse und führen zu wesentlich effizienteren baurechtlichen Rahmenbedingungen. Sie bewirken mittel- und langfristig, stadtintern und bei Privaten, erhebliche Zeit- und Ressourceneinsparungen für Bewilligungs- und Planerlassverfahren.

8.1. Externe Planungsleistungen

Die Umsetzung der oben beschriebenen Aufträge erfordert externe Planungsleistungen. Diese Investitionen sind im folgenden Budget zusammengefasst. Zu den Leistungen gehören externe Arbeiten auf der Ebene des Gesamtprojekts, wie die Projektkoordination und die Kommunikation, sowie inhaltliche Arbeiten auf der Ebene der Teilprojekte.

Budget Investitionskredit	in Franken
Facharbeiten und Planerlassverfahren	3 390 000.00
- TP 1 Art der Nutzung	570 000.00
- TP 2 Mass, Qualität und Gestaltung	990 000.00
- TP 3 Gebiete mit Entwicklungspotenzialen	500 000.00
- TP 4 Schutz, Klima und Ökologie	450 000.00
- TP 5 Verkehr	90 000.00
- TP 6 Systematik und Instrumente	330 000.00
- TP 7 Zuständigkeiten und Kompetenzen	100 000.00
- Umweltfaktoren und Datenaufbereitung	360 000.00
Kommunikation	360 000.00
Recht und Verfügung Planungsmehrwerte	800 000.00
Phase 0	150 000.00
Reserve	470 000.00
TOTAL	5 170 000.00

Facharbeiten und Planerlassverfahren

Der Budgetposten Facharbeiten weist die Aufwände für die inhaltliche Erarbeitung der sieben Teilprojekte sowie die Aufwände der externen Begleitung im Rahmen der Planerlassverfahren aus. Die Komplexität und der Handlungsbedarf der verschiedenen Teilprojekte variieren stark, so dass auch der Arbeitsaufwand und die einzelnen budgetierten Beträge jeweils sehr unterschiedlich sind. Die Bearbeitung der Teilprojekte TP 2 Mass, Qualität und Gestaltung sowie TP 1 Art der Nutzung stellen den ressourcenintensivsten Budgetposten dar. Grund hierfür sind insbesondere die vertieften Abklärungen, die für die Erarbeitung eines zeitgemässen Regelwerks notwendig sind.

Weitere Aufwendungen betreffen das Projektmanagement, die Begleitung durch den Beirat, Aufträge für Expertisen sowie Zweitmeinungen zu inhaltlichen Aspekten von Umweltfaktoren (wie Lärm, Erschütterungen oder Störfallvorsorge). Die Anforderungen an die Nachweise der Umweltverträglichkeit sind in den vergangenen Jahren sukzessive erhöht worden und werden vom Kanton auch entsprechend eingefordert.

Kommunikation

Im Budgetposten Kommunikation sind alle externen Aufwände in Bezug auf die Information, Beteiligung und Partizipation von Betroffenen und Interessierten eingerechnet. Die Bauordnungsrevision Paket II wird in zahlreichen Belangen einen Grossteil der fast 17 000 Liegenschaften in der Stadt Bern direkt betreffen. Entsprechend vielzählig sind die betroffenen Eigentümerschaften. Eine erfolgreiche Kommunikation ist wesentlich und kann auch den Aufwand bezüglich Einsprachen reduzieren.

Recht und Verfügung Planungsmehrwerte

Das kantonale Baugesetz schreibt vor, dass die Grundeigentümerschaften bereits zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage über die voraussichtliche Höhe der Planungsmehrwertabgabe informiert werden müssen. Dazu sind Aufwände für die Verkehrswertschätzungen und Verfügungsentwürfe für alle Liegenschaften vorzusehen, die von Planungsmassnahmen betroffen sind und bei denen planungsbedingte Mehrwerte anfallen. Hierzu ist der Beizug externer Immobilienspezialisten sowie juristischer Support im Sinne einer unabhängigen, neutralen Expertise zwingend. Den Aufwänden

im Revisionsprozess stehen dank der Mehrwertabschöpfung jedoch wesentlich höhere künftige Einnahmen gegenüber, die zum heutigen Zeitpunkt allerdings noch nicht beziffert werden können.

Phase 0

Mit GRB 2019-612 vom 8. Mai 2019 bewilligte der Gemeinderat bereits Fr. 150 000.00 für die Vorbereitungsarbeiten (Phase 0). Diese sind in den Gesamtkredit eingerechnet.

Reserve

Die Budgetierung über einen Zeitraum von sechs Jahren ist mit Unsicherheiten verbunden. Dies gilt im Besonderen für die Arbeiten ab der Teilrevision 3, für die Begleitung der Planerlassverfahren sowie für die Arbeiten zum Ausgleich der Planungsmehrwerte. Da es sich bei der Aufteilung nach Budgetposten um die zum jetzigen Zeitpunkt bestmögliche Schätzung handelt, sieht das Budget eine Reserve von 10 Prozent vor.

8.2. Interner Aufwand

Da es sich bei der Bauordnungsrevision um hoheitliche Aufgaben handelt, erfolgt die Erarbeitung in enger Zusammenarbeit zwischen den externen Auftragnehmenden und der Verwaltung. Gewisse Aufgaben können nur durch interne Personen erbracht werden, wie beispielweise das Einbringen der Erfahrung aus der Anwendung der bestehenden baurechtlichen Grundordnung oder die Überprüfung der geplanten Auswirkungen auf die zukünftige Anwendung und den zukünftigen Vollzug im Bewilligungsprozess. Zudem erfolgt die Federführung bei der Formulierung der künftigen Vorschriften, die stadtinterne Koordination sowie die Durchführung der Planerlassverfahren sinnvollerweise durch interne Ressourcen. Die Präsidialdirektion (Stadtplanungsamt und Fachbereich Recht des Generalsekretariats Präsidialdirektion) sowie die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (Bauinspektorat) tragen eine direkte Verantwortung für die Entwicklung und den Vollzug der Bauordnung. Die stadtintern durch die Bauordnungsrevision Paket II anfallenden Aufwände wurden pro Fachstelle budgetiert. Es zeigte sich, dass der Stellenetat nicht ausreicht, um eine Bauordnungsrevision dieser Grösse zu bearbeiten. Auch eine Kompensation zulasten anderer Aufgaben ist nicht möglich. Die Schaffung von zusätzlichen, zeitlich befristeten Kapazitäten innerhalb der Verwaltung zur Wahrung der hoheitlichen Aufgaben der Stadt Bern ist unabdingbar.

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, den Gesamtverpflichtungskredit für die Bauordnungsrevision Paket II zu sprechen und die Mittel im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) einzustellen.

Budget Gesamtverpflichtungskredit	2022	2023–2026 pro Jahr	2027	Fr. total
Stadtplanungsamt	62 000.00	124 000.00	62 000.00	620 000.00
Bauinspektorat	46 000.00	92 000.00	46 000.00	460 000.00
Fachbereich Recht Präsidialdirektion	42 000.00	84 000.00	42 000.00	420 000.00
TOTAL	150 000.00	300 000.00	150 000.00	1 500 000.00

Personalressourcen von anderen Ämtern betreffen die Mitarbeit in den Projektgruppen der Teilprojekte. Diese Aufwände sind nicht quantifizierbar und werden von den betroffenen Abteilungen getragen.

8.3. Einordnung der Kosten

Ein aussagekräftiger Vergleich mit den Kosten von Grundordnungsrevisionen anderer Gemeinden wurde geprüft, ist jedoch aus mehreren Gründen nicht machbar. Die Rahmenbedingungen und Auftragsabgrenzungen unterscheiden sich wesentlich. Beispielsweise rechnen einige Gemeinden Aufwände im Zusammenhang mit der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte dem Gesamtkredit zu, andere nicht.

Ein Blick auf andere Städte lässt jedoch eine Annäherung und Einordnung des beantragten Kredits zu Lasten der Investitionsrechnung zu. Die Stadt Thun (rund 44 000 Einwohnerinnen und Einwohner) revidiert ihre Ortsplanung seit 2016 und hat dazu einen Gesamtkredit für interne und externe Leistungen von insgesamt Fr. 3 350 000.00 genehmigt. Davon beträgt der veranschlagte Sachaufwand für externe Dienstleistungen rund Fr. 1 700 000.00 (ohne Leistungen für Expertisen und Verkehrswertschätzungen). Für die Ortsplanungsrevision von Köniz (rund 38 000 Einwohnerinnen und Einwohner) wurde 2008 ein Kredit von rund Fr. 1 300 000.00 für externe Leistungen gesprochen (ebenfalls ohne Verkehrswertschätzungen). Die internen Aufwände sind nicht bekannt.

Diese beiden Annäherungen zeigen, dass der nachstehend beantragte Kredit zulasten der Investitionsrechnung in Abhängigkeit zur Grösse und der räumlichen Organisation des Berner Stadtgebiets in einem angemessenen Verhältnis steht.

9. Finanzierung und Kapitalfolgekosten

Aus den beantragten Investitionskosten von Fr. 5 170 000.00 ergeben sich die folgenden Kapitalfolgekosten:

Investition	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	10. Jahr
Anschaffungs-/ Restbuchwert	5 170 000.00	4 653 000.00	4 136 000.00	517 000.00
Abschreibung 10 %	517 000.00	517 000.00	517 000.00	517 000.00
Zins 1,22 %	63 075.00	56 765.00	50 460.00	6 305.00
Kapitalfolgekosten	580 075.00	573 765.00	567 460.00	523 305.00

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Bauordnungsrevision Paket II; Kredit.
2. Er genehmigt das Vorgehen und beauftragt den Gemeinderat mit dem Vollzug.
3. Er bewilligt für die Bauordnungsrevision Paket II einen Kredit in Höhe von Fr. 5 170 000.00 zulasten der Investitionsrechnung, Konto I1700091 (Kostenstelle 170520).

4. Er bewilligt folgende Verpflichtungskredite mit einer Laufzeit von jeweils sechs Jahren (2022 bis 2027) zulasten der Erfolgsrechnung:

- 170 Stadtplanungsamt:	Fr. 620 000.00
- 100 Direktionsstabdienste und Gleichstellung:	Fr. 420 000.00
- 275 Bauinspektorat:	Fr. 460 000.00

Bern, 10. März 2021

Der Gemeinderat