

Stadtratssitzung vom 20. März 2025

## Postulat P 23/2024

### **Postulat betreffend Prüfung einer Änderung des Reglements über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (Mehrwertausgleichsreglement, MWAR) - Ergänzung eines Minderwertausgleichs**

Valentin Borter (SVP), Thomas Bieri (SVP), Mark van Wijk (FDP), Sandro Badertscher (Parteilos), Angelika Zimmermann (Die Mitte) vom 24. Oktober 2024; Beantwortung

#### **Wortlaut des Postulates**

Der Gemeinderat wird gebeten zu prüfen, ob in Gebieten, welche nicht von einer Aufzoning betroffen sind (z.B W2 -> W2 oder W3 -> W3) ein Minderwertausgleich - aufgrund des nicht mehr zu realisierenden Attikageschosses - eingeführt werden soll. Die Bauherrschaft soll dabei den Nachweis erbringen. Diese Bewertung soll lediglich das nicht mehr zu realisierende Attikageschoss betreffen (analog zur Regelung der Abschöpfung von Mehrwerten). Änderungen im Gebäudeabstand, der Gebäudelänge und der Ausnützungsziffer sind nicht Bestandteil der Berechnung.

#### *Begründung*

In der neuen Bauordnung wurde in gewissen Gebieten von einer Aufwertung abgesehen – im Gegenteil – durch die neuen Beschränkungen in den Zonen W2 und W3 entsteht im Bereich der Gebäudehöhe teilweise ein erheblicher Wertverlust im Vergleich zur Situation Baureglement 2002. In Situationen W2 -> W2 oder auch W3 -> W3 kann kein Attikageschoss mehr realisiert werden. Diese Beschränkung widerspricht dem Grundsatz der inneren Verdichtung. Es ist deshalb unlogisch, dass in gewissen Gebieten weniger hoch gebaut werden kann als zuvor. Dabei wurde die Bevölkerung irreführt. Es wurde stets kommuniziert, dass statt Attika ein Vollgeschoss möglich sein wird. Sollte dies in Zukunft nicht möglich sein, verlangen die Postulanten, dass in von dieser Prämisse nicht berücksichtigten Gebieten die Bauherrschaft bei Einreichung eines Baugesuchs einen spezifischen Minderwert geltend machen kann. Die Auszahlung könnte beispielsweise erst bei der Fertigstellung des Bauvorhabens (z.B. in Kombination mit SB2) erfolgen. Es soll dabei zum Beispiel ein zu definierender Prozentsatz (entgangener Gewinn) des Verkaufswertes der nicht mehr realisierbaren Attikawohnung ausbezahlt werden. Aufgrund der Aussage des Planungsamtes, dass es sich lediglich um Einzelfälle handle, gehen die Postulanten davon aus, dass sich die Kosten «in Grenzen halten».

#### **Stellungnahme des Gemeinderates**

##### *Vorbemerkung*

Bereits Anfang des Jahres 2024 bezog der Gemeinderat ausführlich Stellung zu zwei Vorstössen (mit teilweise identischer Urheberschaft wie der vorliegende), welche vermeintliche Nachteile aufgrund der Ortsplanungsrevision (OPR) betrafen (vgl. Beantwortung Motion M 06/2023 und Motion M 08/2023).

### *Einbezug der Bevölkerung*

Eine wichtige Grundlage für die Anpassungen am Zonenplan und am Baureglement ist das Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2035. Bereits dem STEK 2035 lag ein partizipativer Prozess zugrunde, in dessen Rahmen die Bevölkerung in einer frühen Phase Rückmeldungen machen konnte. Die neue Wohnzone W2 liegt gemäss STEK 2035 in mit «bewahren» bezeichneten Gebieten. In diesen Gebieten steht der Erhalt der vorherrschenden Körnung und der Silhouette der Stadt im Vordergrund.

Über die nachfolgende Erarbeitung des neuen Zonenplans und des neuen Baureglements wurde regelmässig informiert. Neben der Gelegenheit zum informellen Austausch gab es im Rahmen des Planungsprozesses auch die Option, formelle Eingaben zu machen. Diese Möglichkeit wurde von der Bevölkerung rege genutzt. So wurden beispielsweise 607 Mitwirkungseingaben und 89 Einsprachen eingereicht.

Der im Postulat geäusserte Vorwurf, die Bevölkerung sei «irreführt» worden, trifft nicht zu. Der Gemeinderat nahm die Rückmeldungen aus der Bevölkerung ernst und passte, wo nötig und sinnvoll, die Unterlagen an – so auch in Bezug auf die ursprünglich vorgesehenen grossflächigen Aufzonungen über das ganze Stadtgebiet (mit Ausnahme weniger, sensibler Gebiete in der Zone Wohnen W2), welche eine deutlichere Verdichtung in den Regelbauzonen ermöglicht hätten.

Im Rahmen der Mitwirkung waren dazu mehrere Einzel- und Sammeleingaben eingegangen, welche den Umfang und das Mass der vorgesehenen Nachverdichtung als nicht verträglich beurteilten. Aus diesen Eingaben war eine breite Sorge um die Lebensqualität in den Quartieren spürbar, welche die Mitwirkenden durch die geplanten Aufzonungen – vorab die Umwandlung des bisherigen Attikageschosses in ein Vollgeschoss – gefährdet sahen. Die Eingaben beinhalteten teilweise auch kritische Äusserungen betreffend die Aufzoning konkreter Gebiete. Dem Gemeinderat ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Nachverdichtung durch Aufzonungen quartierverträglich erfolgt. Deshalb wurden die Aufzonungen in verschiedenen Gebieten einer erneuten Prüfung unterzogen. Aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung reduzierte der Gemeinderat das im Rahmen der Mitwirkung vorgestellte Entwicklungspotential in den Regelbauzonen. Weiter zeigte die öffentliche Mitwirkung, dass der Umgang mit den wenigen sensiblen Gebieten, in welchen der Erhalt der kleinteiligen Strukturen und der Schutz des Ort- oder des Landschaftsbildes im Vordergrund stehen, durch die Bevölkerung gestützt wird.

### *Zusätzliche Möglichkeiten mit der Ortsplanungsrevision*

Mit der OPR kann – wie in Aussicht gestellt – im Regelfall mehr Hauptnutzfläche realisiert werden als mit dem BR 2002. Das gilt auch für Gebiete, in denen keine flächige Aufzoning von W2 zu W3 oder von W3 zu W4 erfolgt. Schon deshalb ist es schwierig zu begründen, weshalb eine Entschädigung für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die nach neuer Regelung im Regelfall mehr realisieren können, erfolgen sollte.

Es ist möglich, dass es Spezialfälle gibt, in welchen dies nicht zutrifft. *Fakt ist jedoch, dass die Überprüfung diverser konkreter Baugesuche und Voranfragen zu Neubauten in nicht aufgezonten Gebieten zeigt, dass die neuen Möglichkeiten der OPR nicht zu Minderwerten führen, im Gegenteil: Durch die neuen Vorschriften kann auf diesen Grundstücken in der Regel erheblich mehr oberirdische Geschossfläche für das Wohnen erstellt werden als vor der OPR.*

### *Erläuterungen zu den zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten*

Mit der Ortsplanungsrevision OPR wird gezielt und gebietspezifisch ein verträgliches Potential für die Innenentwicklung geschaffen.

Eine andere Gebäudehöhe oder die Möglichkeit, ein Attikageschoss zu erstellen, lässt noch keinen Schluss auf das mögliche neue Nutzungsmass zu. Dieses ergibt sich erst aus der Gesamtheit der Vorgaben. Im Baureglement (BR) 2002 war die Ausnützungsziffer das Mass, welches die Bebaubarkeit am stärksten einschränkte. Mit der OPR wurde dieses Mass aufgehoben, was eine deutliche Flexibilisierung der Bebaubarkeit zur Folge hat. Gleichzeitig wurden die übrigen baupolizeilichen Masse dahingehend angepasst, dass *in den Zonen Wohnen W2 und W3 insbesondere bei einer Neubebauung im Regelfall mehr Hauptnutzfläche als mit dem BR 2002 realisiert werden kann.*

Hierzu ein Vergleich ausgewählter baupolizeilichen Masse, welche zugunsten der Bauwilligen angepasst wurden:

Baureglement	2002 (alt)	2022 (neu)
Ausnützungsziffer Wohnzone W2	0.5	-
Ausnützungsziffer Wohnzone W3	0.7	-
Gebäudeabstand Wohnzone W2	8-15 m	6 m
Gebäudeabstand Wohnzone W3	10-19 m	6 m
grosser Grenzabstand Wohnzone W2	11 m	8 m
grosser Grenzabstand Wohnzone W3	14 m	10 m
kleiner Grenzabstand Wohnzone W3	5 m	4 m

### *Wohnzone W2: Attika weiterhin möglich*

Die neue Wohnzone W2 liegt gemäss STEK 2035 in Gebieten, welche der Kategorie «bewahren» zugeordnet werden. In diesen Gebieten steht der Erhalt der vorherrschenden Körnung und der Silhouette der Stadt im Vordergrund. Dies betrifft insbesondere exponierte Hanglagen, Gebiete in Ufernähe und Gebiete mit ausgeprägtem dörflichem Charakter. Die Bebauung soll sich möglichst gut in den lokalen räumlichen Kontext integrieren.

Der Gemeinderat hielt gerade auch aufgrund der eingangs erwähnten Rückmeldungen aus der Mitwirkung zur OPR an der Zuweisung einzelner Gebiete zur Wohnzone W2 fest.

Ausgelöst durch mehrere Einsprachen aus der ersten Auflage, wurden weitere Untersuchungen zur W2 vorgenommen. Mit dem Ziel, bezüglich der Fassadenhöhe mehr Flexibilität zu schaffen und gleichzeitig weiterhin der sensiblen Lage der betroffenen Gebiete Rechnung zu tragen, wurden im Hinblick auf den Stadtratsbeschluss zur OPR und die zweite öffentliche Auflage ausgewählte Anpassungen in den Massen der W2 vorgeschlagen. Mit diesen Anpassungen der Fassadenhöhe bleibt ein Schrägdach mit vergleichbarer Höhe wie mit dem BR 2002 möglich, und es bestehen Möglichkeiten für attikaähnliche Lösungen. Damit bleibt das Nutzungspotential im gleichen Umfang erhalten wie mit dem Baureglement 2002.

### *Wohnzone W3: erhebliche neue Möglichkeiten*

Die Reduktion des Entwicklungspotentials aufgrund der Rückmeldungen aus der Mitwirkung zu den Regelbauzonen hatte zur Folge, dass gewisse Gebiete nicht von W3 auf W4 aufgezont wurden. Im Nachgang zur Mitwirkung wurde der Arealbonus auf Teile der betroffenen Gebiete ausgedehnt. Dieser ermöglicht – bei Einhaltung gewisser Vorgaben zur städtebaulichen Qualität und zur Nachhaltigkeit – eine Mehrnutzung. Damit wird dem Anspruch an eine quartierverträgliche und qualitative Entwicklung entsprochen. Der Arealbonus ist zwar aufgrund des laufenden Beschwerdeverfahrens zur OPR noch nicht in Kraft, in den davon betroffenen Gebieten ist jedoch auch ohne dessen Anwendung in der Regel eine Mehrnutzung möglich (vgl. nachfolgende Ausführungen und Berechnungen). Die Anwendung von Artikel 75 BauG lässt ebenfalls weiterhin Spielraum zu.

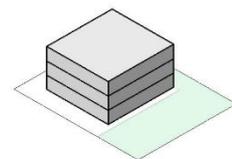
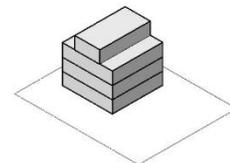
Nachdem im Rahmen der ersten Auflage keine Zuordnungen zu höheren Zonen gefordert worden waren, hatte der Gemeinderat keine Veranlassung, dem Stadtrat diesbezüglich im Hinblick auf die zweite Auflage Änderungen vorzuschlagen. Dank der angepassten baupolizeilichen Masse werden die besagten Gebiete nicht benachteiligt. Gemäss den schematischen Berechnungen, welche aufgrund der Anpassungen nach der öffentlichen Mitwirkung vorgenommen wurden, sind in *der Zone W3 neu durchschnittlich zehn Prozent mehr Geschossfläche realisierbar* als in der Zone W3 unter BR 2002. Erste Berechnungen konkreter Fälle (eingereichte Baugesuche oder Bauvoranfragen) bestätigen die schematischen Berechnungen und zeigen, dass in Gebieten, welche in der Zone W3 belassen wurden und wo somit kein Attikageschoss mehr möglich ist, *rund zehn bis zwanzig Prozent mehr Geschossfläche* als mit der früheren Attikaregelung realisiert werden kann.

### *Beispiele aus der Praxis*

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern hat bereits mehreren Baugesuchen, welche auf der Grundlage des neuen Baureglements und des neuen Zonenplans erarbeitet wurden, zugestimmt. Es zeigt sich, dass aufgrund der neuen Vorgaben in den angesprochenen Gebieten erheblich mehr Wohnfläche erstellt werden kann, als dies bisher der Fall war, und entgegen den Vermutungen der Urheberschaft insgesamt keine Minderwerte entstehen.

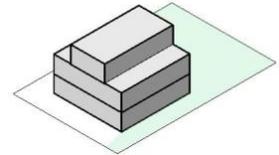
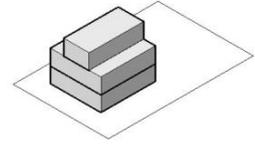
Abstrahiertes Beispiel eines baubewilligten Vorhabens in neuer W3 (alt W3) auf einer Parzelle mit einer Fläche von ca. 700 m<sup>2</sup> = *Potential + 20 %* gegenüber BR 2002.

- Baureglement 2002
  - Nutzungszone: W3 (AZ 0.7, gGA 14 m, kGA 5 m)
  - Potential: 490 m<sup>2</sup> BGF
  
- Baureglement 2022
  - Nutzungszone: W3 (GF 0.45, gGA 10 m, kGA 4 m)
  - Vorhaben: 600 m<sup>2</sup> BGF



Abstrahiertes Beispiel eines Vorhabens (Stand Baugesuch) in neuer W2 (alt W2) auf einer Parzelle mit einer Fläche von 500 m<sup>2</sup> = *Potential + 50 %* gegenüber BR 2002.

- Baureglement 2002
  - Nutzungszone: W2 (AZ 0.5, GL 25 m, gGA 10 m)
  - Potential: 250 m<sup>2</sup> BGF
- Baureglement 2022
  - Nutzungszone: W2 (GF 0.45, GL 15 m, gGA 8 m)
  - Vorhaben: 380 m<sup>2</sup> BGF



### *Zur materiellen Enteignung und zu den gesetzlichen Grundlagen*

Die materielle Enteignung setzt einen *erheblichen* Eingriff in die Eigentumsrechte voraus. Das kantonale Gesetz über die Enteignung (Art. 2 Abs. 2 Gesetz über die Enteignung vom 03.10.1965; BSG 711.0) definiert die materielle Enteignung als «gesetzliche oder gesetzessvollziehende Eingriffe in das Eigentum und in andere Vermögensrechte, die einer Enteignung (*Anmerkung: d. h. einem Entzug des Eigentums*) gleichkommen». Einer Enteignung kommt der Eingriff gleich, wenn der Eigentümerschaft der Gebrauch der Sache untersagt oder ihr eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Wie oben ausgeführt, ermöglicht die OPR auch in den vom Postulat angesprochenen Gebieten in der Regel eine Mehrnutzung gegenüber dem bisherigen Recht, womit keine materielle Enteignung vorliegt. Sollte bei einzelnen Spezialfällen keine Mehrnutzung generiert werden können, dürfe das Mass der Nutzungseinschränkung die Voraussetzungen der materiellen Enteignung bei weitem nicht erfüllen.

Die materielle Enteignung ist übergeordnet abschliessend geregelt. Das bedeutet im Ergebnis: Selbst wenn die OPR in Einzelfällen geringfügige Nutzungseinschränkungen zur Folge hätte – was wie oben ausgeführt nicht zu erwarten ist – bestünde auf Gemeindeebene kein Spielraum für eine zusätzliche Regelung einer Entschädigung unter dem Titel der materiellen Enteignung.

### *Geforderte Berechnungsart ist nicht zulässig*

Die Urheberschaft des Postulats verlangt, dass die Bewertung des Minderwertes lediglich das nicht mehr realisierbare Attikageschoss betreffen soll und Änderungen im Gebäudeabstand, in der Gebäudelänge und der Ausnützungsziffer nicht zu berücksichtigen seien. Dabei wird auf die «analoge» Regelung zur Abschöpfung von Mehrwerten verwiesen.

Bei der Ermittlung planungsbedingter Mehrwerte werden in einer Gesamtbetrachtung die Nutzungsmöglichkeiten vor und nach der Planungsmassnahme verglichen. Das «Herauspicken» einzelner vermuteter Vor- resp. Nachteile entspricht nicht dieser Vorgehensweise.

Die ausschliessliche Berücksichtigung der für die Grundeigentümerschaft angeblich nachteiligen Bestimmungen widerspräche auch dem Gleichheitsgebot. Sie hätte zur Folge, dass einzelne Grundeigentümerschaften, welche übers Ganze gesehen von einer Mehrnutzung profitieren, entschädigt würden, während andere unter Umständen sogar eine Mehrwertabgabe entrichten müssten, wenn man nur diesen einzelnen Aspekt berücksichtigt.

### *Fazit*

Die vom Postulat angesprochenen Gebiete profitieren mit der OPR in der Regel von der Möglichkeit einer Mehrnutzung.

Die neue Zonenzuordnung ist quartierspezifisch und berücksichtigt nebst dem jeweiligen räumlichen Kontext insbesondere die Bedenken der lokalen Bevölkerung bezüglich zu starker Verdichtung. Dank der Anpassung der Gesamtheit der baupolizeilichen Masse kann das Ziel einer qualitätsvollen und verträglichen Innenentwicklung mit Mehrnutzung auch in jenen Gebieten erreicht werden, die keine Aufzoning erfahren. Die Überprüfung verschiedener konkreter Baugesuche und Voranfragen in diesen Gebieten bestätigen die bisherigen Analysen. Es ist möglich, bis zu 50 Prozent mehr Geschossfläche zu realisieren, als dies mit der alten Zonenzuordnung möglich gewesen wäre.

Insbesondere der Wegfall der Ausnützungsziffer fällt ins Gewicht. In der Wohnzone W2 wurden zusätzlich Möglichkeiten geschaffen, damit die bisherigen Gebäudehöhen weiterhin erreicht werden können.

Die materielle Enteignung ist übergeordnet und abschliessend geregelt. Sollten mit der OPR in Einzelfällen die Nutzungsmöglichkeiten wider Erwarten auch bei einer Gesamtbetrachtung gegenüber dem BR 2002 vermindert werden, erreicht diese Einschränkung bei weitem nicht das Ausmass einer materiellen Enteignung, welche zu entschädigen wäre.

Die vorgeschlagene Berechnungsweise, bei welcher zugunsten einzelner Grundeigentümerschaften die neuen Nutzungsmöglichkeiten, welche sich durch die OPR ergeben, ausser Acht gelassen werden sollen, widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot und den anerkannten Methoden zur Ermittlung von Mehr- oder Minderwerten.

Mit der vorliegenden Berichterstattung ist der Prüfauftrag der Postulantinnen und Postulanten erfüllt. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat deshalb die Annahme und gleichzeitige Abschreibung des Postulats.

### **Antrag**

Annahme und gleichzeitige Abschreibung.

Thun, 26. Februar 2025

Für den Gemeinderat der Stadt Thun

Der Stadtpräsident  
Raphael Lanz

Der Stadtschreiber  
Bruno Huwyler Müller