

Sitzungsdatum	Traktandum	Beschlussnummer	Geschäftsnummer	Ordnungsnummer
25.11.2020	8	0	1334	00.06.04

## **Interpellation Marceline Stettler (parteilos/GFL) und Mitunterzeichnende betreffend "Fragen zum umstrittenen Neubau von drei Mehrfamilienhäusern mit 21 Wohnungen in einem gewachsenen Einfamilienhausquartier (Pappelhof/Landgarbe)"; Antwort**

### **Ausgangslage**

Am 26. August 2020 wurde folgende Interpellation eingereicht:

Erstunterzeichner/in: Marceline Stettler (parteilos/GFL)

Mitunterzeichnende: Bruno Vanoni (GFL), Beat Koch (GFL), Peter Kofel (GFL), Annette Tichy (parteilos/GFL)

*"Wegen der Abschaffung der Wohnzone E2 ist 2017 das Referendum gegen die Ortsplanungsrevision ergriffen worden. Die Einsprechenden stellten u.a. das Mass und die Konsequenzen der Verdichtung in Frage. «Die Aufhebung der Wohnzone E2 hat nur geringfügige Folgen», versicherten die Gemeindebehörden damals in der Abstimmungsbotschaft: «Die neue Ortsplanung ermöglicht eine ausgewogene und massvolle Entwicklung.»*

*Dank solchen Zusicherungen ist das neue Baureglement in der Volksabstimmung klar angenommen worden. Kaum war es in Kraft, hat im Frühling 2019 ein Baugesuch ein ganzes Quartier in Aufregung versetzt: Im Gebiet des Pappelhofs im Landgarbenquartier sollen drei Mehrfamilienhäuser mit 21 Wohnungen und 42 Autoabstellplätzen erstellt werden. Nicht weniger als 20 Einsprachen von insgesamt 39 Personen, vertreten durch acht Anwaltskanzleien, sind gegen das Bauprojekt eingereicht worden (dazu auch eine Einsprache der GFL). Die Bauverwaltung hat mittlerweile alle Einsprachen abgewiesen und das Bauvorhaben bewilligt.*

*Der Gemeinderat wird um die Beantwortung der grundsätzlichen Fragen gebeten, die sich daraus ergeben:*

- 1. Ist der Gemeinderat wirklich der Meinung, dass beim Bau der beschriebenen Mehrfamilienhäuser in einem gewachsenen Einfamilienhausquartier noch von «geringfügigen Folgen» und «massvoller Entwicklung» die Rede sein kann, wie in der Abstimmungsbotschaft zugesichert worden ist?*
- 2. Stimmt der Gemeinderat mit der Argumentation im Bauentscheid überein, dass der Text der Abstimmungsbotschaft für die Anwendung des neuen Baureglements nicht massgebend ist, sondern lediglich bei Auslegungsfragen beigezogen werden kann? Wenn ja, hält es der Gemeinderat weiterhin für gerechtfertigt, dass der Grosse Gemeinderat (GGR) die angeblich doch nicht massgebenden Abstimmungsbotschaften bis ins Detail ausformuliert und abschliessend verantwortet?*
- 3. Im fraglichen Gebiet sieht der Zonenplan eine Nutzungsbeschränkung aus Rücksicht auf das Landschaftsbild vor: Bauten dürfen nur oberhalb der Hangkante erstellt werden. Wo diese verläuft, ist umstritten. Warum hat sich die Baubewilligungsbehörde geweigert, zur fachlichen Beurteilung dieser Frage die kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) auf freiwilliger Basis beizuziehen?*
- 4. Ist der Gemeinderat auch der Meinung, dass die OLK (oder andere Fachinstanzen) künftig beigezogen werden sollten, wenn es um heikle Bauvorhaben bezüglich Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit geht?*
- 5. Könnte von einer massvollen Entwicklung (punkto Bevölkerungs- und Verkehrszunahme) noch die Rede sein, wenn alle Grundbesitzenden die Nutzungsmöglichkeiten des neuen Baureglements vollumfänglich ausnutzen würden, so wie es im Gebiet des Pappelhofs vorgesehen ist? Oder wie*

- gedenkt die Baubehörde die massvolle Entwicklung zu steuern/einzuhalten, wenn weitere Grundbesitzenden ihre Nutzungsmöglichkeiten im selben Mass wie beim Pappelhof ausnutzen wollen?
6. Seit der Ortsplanungsrevision existiert in den Bauzonen (ausserhalb der ZPP) kein vorgegebenes Nutzungsmass mehr. Somit wird die Bebauungsdichte durch die Gebäudelänge und -höhe sowie durch die Grenz- und Strassenabstände definiert. Für das Bauprojekt im Gebiet des «Pappelhofs» brauchte es sage und schreibe sechs Ausnahmen, damit es erstinstanzlich bewilligt werden konnte. Wie beurteilt der Gemeinderat die Durchlöcherung der Vorgaben des Baureglements?
  7. Der Artikel 48 des Baureglements sieht unter dem Titel «Beizug Fachberatung» vor, dass die Baubewilligungsbehörde unabhängige und in Gestaltungsfragen ausgewiesene Fachleute beiziehen kann. Welche Fachleute gedenkt die Gemeinde Zollikofen künftig beizuziehen? Aufgrund welcher Kriterien wurden bzw. werden sie ausgesucht und angefragt? Wie werden ihre Empfehlungen von der Baubewilligungsbehörde gewichtet und umgesetzt?

Begründung:

Die Grüne Freie Liste GFL Zollikofen ist für eine massvolle innere Verdichtung, wie es der Richtplan Siedlung vorsieht. Sie hat deshalb den Stimmberechtigten im Jahr 2017 empfohlen, die Ortsplanungsrevision anzunehmen. Doch welches Mass gilt noch als massvoll? Diese Frage hat sich der GFL gestellt, als im Mai 2019 das Einspracheverfahren zum Neubau von drei Mehrfamilienhäusern mit 21 Wohnungen an der Augsburgstrasse 15/17 eröffnet wurde.

Die Neubauten sollen zwei Einfamilienhäuser im Quartier Landgarbe ersetzen. Dieses ist in der Ortsplanungsrevision von einer Einfamilienhauszone in eine zweigeschossige Wohnzone umgezont worden, damit eine massvolle Entwicklung und innere Verdichtung stattfinden kann. Die bestehenden Häuser stehen auf der Hangkante mit Sicht Richtung Bühlikofen und bilden den Siedlungsrand. Wie viele Anwohnerinnen und Anwohner hat auch die GFL Zollikofen gegen das Vorhaben Einsprache erhoben, da aus unserer Sicht die Siedlungsentwicklung hier nicht mehr als massvoll für das bestehende Quartier bezeichnet werden kann und weil eines der drei Häuser das Landschaftsbild beeinträchtigt, das im Zonenplan an dieser Stelle mit einer Nutzungsbeschränkung geschützt wird.

Die Baubewilligungsbehörde ist natürlich bei diesen Fragen nicht gänzlich alleine gelassen. Ihr stehen Experten und Amtsstellen zur Verfügung, die Berichte zu einzelnen Aspekten, Teilbewilligungen und Amtsberichte verfassen. So hat die GFL Zollikofen gefordert, dass die kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) bei erwähntem Bauprojekt beigezogen wird. Die Baubewilligungsbehörde hat sich dagegen entschieden. Ihr steht ohne Zweifel diesbezüglich eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu, jedoch wäre es wünschenswert, wenn, sobald Einsprachen vorliegen und gestalterische Bedenken vorhanden sind, die OLK oder eine andere Fachberatung beigezogen würde.

Die GFL Zollikofen ist überzeugt, dass die innere Verdichtung der richtige Weg ist, um unser Kulturland zu schützen. Dies bedingt aber, dass die Bauten eine ökologische und gestalterische Aufwertung erfahren, um die Siedlungsqualität in Zollikofen hoch zu halten oder sogar zu verbessern. Mit dieser Interpellation möchte die GFL zur Klärung von Fragen beitragen, die durch das geschilderte Bauprojekt und den Bauentscheid dazu aufgeworfen worden sind. Sie will einen Beitrag zu einer Siedlungsentwicklung leisten, die nachhaltig ist, bestehende Werte schützt und neue Werte schafft."

**Antwort Gemeinderat**

Vorbemerkungen

Die Bauverwaltung Zollikofen hat am 25. Juni 2020 die Baubewilligung für den Neubau von drei Mehrfamilienhäusern mit Einstellhalle an der Augsburgstrasse 15/17 erteilt. Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde erhoben; die Baubewilligung ist somit nicht rechtskräftig. Das Beschwerdeverfahren ist beim Rechtsamt der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) hängig. Etliche Fragen der Interpellantin sind Gegenstand dieses Verfahrens und werden daher vom Gemeinderat zum jetzigen Zeitpunkt nicht näher kommentiert. Einerseits ist den Behörden in Anlehnung an das "Verbot des Berichtens" in laufenden und hängigen Verfahren sowie andererseits auf Rücksichtnahme in Bezug auf eine allfällige Schwächung der eigenen Parteistellung im Beschwerdeverfahren Zurückhaltung mit der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen geboten.

Ferner wird daran erinnert, dass in Artikel 3 Absatz 2 der Gemeindeverfassung<sup>1</sup> festgehalten ist, dass die politischen und ausführenden Organe die eigenen Zuständigkeiten wahrnehmen und die Zuständigkeiten der anderen Organe respektieren. Für die Prüfung und Erteilung von Baubewilligungen ist die Bauverwaltung zuständig. Dem Gemeinderat kommen im einzelnen Baubewilligungsverfahren keine Weisungs-, Instruktions- oder Interventionsrechte zu, ausser es sei ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nötig.

#### Anspruch auf Baubewilligung

Nach Artikel 2 des kantonalen Baugesetzes<sup>2</sup> ist ein Bauvorhaben zu bewilligen, wenn es den bau- und planungsrechtlichen Vorschriften und den nach anderen Gesetzen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entspricht, die öffentliche Ordnung nicht gefährdet und ihm keine Hindernisse der Planung im Sinne von Artikel 36 (Widerspruch mit bereits öffentlich aufgelegten Nutzungsplänen) und Artikel 62 (Planungszone) Baugesetz entgegenstehen. Diese Voraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen, unabhängig davon, ob Einsprachen eingereicht wurden oder nicht. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird im vorliegenden Fall erstinstanzlich überprüft. Einzig aus der Anzahl Einsprachen können keine Schlussfolgerungen über die Rechtmässigkeit eines Bauvorhabens gezogen werden.

#### Frage 1

*Ist der Gemeinderat wirklich der Meinung, dass beim Bau der beschriebenen Mehrfamilienhäuser in einem gewachsenen Einfamilienhausquartier noch von "geringfügigen Folgen" und "massvoller Entwicklung" die Rede sein kann, wie in der Abstimmungsbotschaft zugesichert worden ist?*

Der Gemeinderat hat sich nicht im Detail mit dem vorliegenden Fall beschäftigt. Er ist sich aber im Klaren, dass im Einzelfall die Folgen durchaus grösser sein können. Auf das betroffene Quartier oder gar auf das gesamte Gemeindegebiet betrachtet, ist die Entwicklung aber nach wie vor als massvoll zu beurteilen. Die generell-abstrakten Ziele der Ortsplanung dürfen nach Auffassung des Gemeinderats nicht an einem einzelnen individuell-konkreten Bauvorhaben überprüft und gemessen werden. Für eine umfassende Würdigung ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen.

#### Frage 2

*Stimmt der Gemeinderat mit der Argumentation im Bauentscheid überein, dass der Text der Abstimmungsbotschaft für die Anwendung des neuen Baureglements nicht massgebend ist, sondern lediglich bei Auslegungsfragen beigezogen werden kann? Wenn ja, hält es der Gemeinderat weiterhin für gerechtfertigt, dass der Grosse Gemeinderat (GGR) die angeblich doch nicht massgebenden Abstimmungsbotschaften bis ins Detail ausformuliert und abschliessend verantwortet?*

Der Gemeinderat kommentiert wie einleitend ausgeführt die Erwägungen im Bauentscheid nicht. Aus Gründen der Transparenz wird an dieser Stelle aber der vollständige Wortlaut der Erwägungen der Baubewilligungsbehörde zur Rüge, das Bauvorhaben entspreche nicht der Abstimmungsbotschaft, wiedergegeben:

"Die Einsprecher stützen sich bei ihrer Einsprache auf die Botschaft zur Abstimmung über die Ortsplanungsrevision. Für das vorliegende Bauvorhaben ist die baurechtliche Grundordnung bestehend aus dem Baureglement<sup>3</sup> und dem Zonenplan massgebend. Diese erwuchs am 20. Dezember 2018 in Rechtskraft. Die Abstimmungsbotschaft und weitere Erläuterungen zur Ortsplanungsrevision können lediglich bei Auslegungsfragen herbeigezogen werden.

Mit dem neuen Baureglement wurde die alte Beschränkung der Wohnzone E2, dass nur Ein-, Doppel- und Reiheneinfamilienhäuser sowie freistehende Zweifamilienhäuser erstellt werden dürfen, für die Bauparzellen aufgehoben und in eine Wohnzone W2 umgewandelt. Die Wohnzone W2 schliesst das Erstellen der vorgenannten Bauten nicht aus, schreibt diese aber auch nicht mehr explizit vor.

Die Erläuterungen in der Abstimmungsbotschaft zur aufgehobenen Zone E2 beziehen sich auf das gesamte Gemeindegebiet in Zollikofen. Die Aussagen, wonach die Aufhebung kaum zu einer Zunahme der Wohnbevölkerung führt und nicht mit einer Verkehrszunahme zu rechnen ist, sind unter diesem

---

<sup>1</sup> Gemeindeverfassung vom 30. November 2003 (SSGZ 101.1)

<sup>2</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0)

<sup>3</sup> Baureglement vom 26. November 2017 (BR, SSGZ 721.1)

Gesichtspunkt richtig. Es kann daraus aber keine Gültigkeit auf jeden Einzelfall abgeleitet werden. So kann es im Rahmen eines einzelnen Bauvorhabens durchaus der Fall sein, dass die Anzahl Personen pro Parzelle und die Anzahl Fahrten pro Parzelle ansteigt. Dies ist im vorliegenden Baugesuch ohne Zweifel der Fall. Trotzdem widerspricht dies nicht den Zielen der Ortsplanungsrevision, welche die Gesamtentwicklung betrachtet."

Generell gilt bei der Rechtsauslegung stets, dass mehrere Auslegungselemente beigezogen werden können. Es gibt das sprachlich-grammatikalische, das systematische, das historische und das teleologische (Sinn und Zweck der Vorschrift) Auslegungsargument. Das Bundesgericht führt betreffend seiner vom Methodenpluralismus geleiteten Auslegung aus: Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck (...) sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt den Materialien - bei noch kaum veränderten Umständen oder gewandeltem Rechtsverständnis - eine besondere Stellung zu. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergab.

Der Gemeinderat sieht auf Grund des vorliegenden Falls keinen Anpassungsbedarf für den Prozess bei der Ausarbeitung der Abstimmungsbotschaften. Sie stellen in der Rechtsauslegung nur eine von mehreren Materialien die beim historischen Auslegungselement dar.

### Frage 3

*Im fraglichen Gebiet sieht der Zonenplan eine Nutzungsbeschränkung aus Rücksicht auf das Landschaftsbild vor: Bauten dürfen nur oberhalb der Hangkante erstellt werden. Wo diese verläuft, ist umstritten. Warum hat sich die Baubewilligungsbehörde geweigert, zur fachlichen Beurteilung dieser Frage die kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) auf freiwilliger Basis beizuziehen?*

Die Bauverwaltung hat diese Frage im Bauentscheid beantwortet:

"Die Kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) ist unter der Voraussetzung, dass die drei folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, zwingend beizuziehen: Bei prägenden Bauvorhaben gegen die ästhetische Bedenken oder Einwände bestehen, die nicht offensichtlich unbegründet sind und die das Ortsbild oder die Landschaft beeinträchtigen können. Die Baugrundstücke selbst liegen nicht in einem Ortsbildschutzperimeter und sind auch in keinem Inventar aufgenommen. Sie befinden sich gemäss Art. 10 BR aber in der Nutzungsbeschränkung Landschaftsbild (dazu siehe auch Ziffer ...). Wie in Ziffer ... ausgeführt wird, entspricht das Bauvorhaben dem geltenden Baureglement. Obschon es im Quartier das erste Bauvorhaben nach neuem Baureglement ist, kann nicht von einem prägenden Bauvorhaben gesprochen werden. Es liegen ästhetische Bedenken oder Einwände vor. Zwei der drei kumulativ erforderlichen Voraussetzungen für den Beizug der OLK sind nicht gegeben, daher hat die Baubewilligungsbehörde auf eine Stellungnahme verzichtet."

### Frage 4

*Ist der Gemeinderat auch der Meinung, dass die OLK (oder andere Fachinstanzen) künftig beigezogen werden sollten, wenn es um heikle Bauvorhaben bezüglich Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit geht?*

Diese Frage wird im Beschwerdeverfahren durch die BVD geprüft.

### Frage 5

*Könnte von einer massvollen Entwicklung (punkto Bevölkerungs- und Verkehrszunahme) noch die Rede sein, wenn alle Grundbesitzenden die Nutzungsmöglichkeiten des neuen Baureglements vollumfänglich ausnutzen würden, so wie es im Gebiet des Pappelhofs vorgesehen ist? Oder wie gedenkt die*

*Baubehörde die massvolle Entwicklung zu steuern/einzuhalten, wenn weitere Grundbesitzenden ihre Nutzungsmöglichkeiten im selben Mass wie beim Pappelhof ausnutzen wollen?*

Wie einleitend ausgeführt besteht für Baugesuchssteller ein Rechtsanspruch auf eine Baubewilligung, wenn das Bauvorhaben rechtmässig ist. Die Baubewilligungsbehörde hat sich an diesen Grundsatz zu halten. Dies ist Einzelfallweise zu prüfen.

Bei den Prognosen und Entwicklungsabsichten, welche im Rahmen der Ortsplanungsrevision erstellt wurden, ist die grössere Ausnutzung der bereits überbauten Grundstücke berücksichtigt. Eine Nachverdichtung der bestehenden Quartiere ist gewünscht und lenkt die Siedlungsentwicklung nach innen. Daher konnte im Rahmen der Ortsplanungsrevision auf Neueinzonungen verzichtet werden.

#### Frage 6

*Seit der Ortsplanungsrevision existiert in den Bauzonen (ausserhalb der ZPP) kein vorgegebenes Nutzungsmass mehr. Somit wird die Bebauungsdichte durch die Gebäudelänge und -höhe sowie durch die Grenz- und Strassenabstände definiert. Für das Bauprojekt im Gebiet des «Pappelhofs» brauchte es sage und schreibe sechs Ausnahmen, damit es erstinstanzlich bewilligt werden konnte. Wie beurteilt der Gemeinderat die Durchlöcherung der Vorgaben des Baureglements?*

Folgende Ausnahmen wurden gewährt:

- Unterschreiten des Strassenabstandes
- Bauen ausserhalb der Bauzone
- Eingriff in die Ufervegetation
- Eingriff in Hecken und Feldgehölze
- Bauten und Anlagen in Waldnähe
- Bauten und Anlagen im oder am Gewässer

Dabei handelt es sich lediglich bei der Unterschreitung des Strassenabstandes um eine Ausnahme von einer kommunalen Bauvorschrift.

Einzelne Bauten und Anlagen ragen teilweise oder vollständig in den Strassenabstand von 3,6 Meter ab Fahrbahnrand. Dies sind unter anderem die Besucherparkplätze, Stützmauern, Wege, Rampen und Treppen. Das zuständige Gemeinwesen kann für leicht entfernbare Bauten und Anlagen Ausnahme erteilen. Leicht entfernbare sind Bauten und Anlagen, wenn deren Entfernung ohne grösseren Aufwand und ohne erhebliche Nachteile möglich ist. Die vorgenannten Bauten und Anlagen sind als leicht entfernbare zu taxieren und bedürfen daher für eine Ausnahme keiner besonderen Verhältnisse. Die Bauherrschaft hat lediglich ein genügendes Interesse nachzuweisen, was sie mit dem Ausnahmegesuch erbracht hat. Durch die vorgenannten Bauten und Anlagen sind weder nachbarliche noch öffentliche Interessen beeinträchtigt. Das zuständige Gemeinwesen hat denn auch die Ausnahmegewilligung erteilt. Solche Ausnahmen sind bei fast jeder Baubewilligung nötig und werden gewährt.

Die übrigen fünf Ausnahmen betreffen nicht kommunale Bauvorschriften und wurden durch die zuständigen kantonalen Behörden befürwortet. Der Gemeinderat vermag keine Durchlöcherung der Vorgaben des Baureglements (Strassenabstand) zu erkennen.

#### Frage 7

*Der Artikel 48 des Baureglements sieht unter dem Titel «Beizug Fachberatung» vor, dass die Baubewilligungsbehörde unabhängige und in Gestaltungsfragen ausgewiesene Fachleute beiziehen kann. Welche Fachleute gedenkt die Gemeinde Zollikofen künftig beizuziehen? Aufgrund welcher Kriterien wurden bzw. werden sie ausgesucht und angefragt? Wie werden ihre Empfehlungen von der Baubewilligungsbehörde gewichtet und umgesetzt?*

Der Gemeinderat wird dazu eine entsprechende Verordnung erlassen. Diese wird zurzeit durch die Bauverwaltung ausgearbeitet. Es ist vorgesehen, dass diese Fachberatung über folgende interdisziplinäre Kompetenzen verfügen soll: Raum-/Siedlungsplanung, Architektur, Landschaftsarchitektur, fallweise Heimat-/Denkmalschutz.

### Schlussbemerkungen

Das Referendum zur Ortsplanungsrevision im Sommer 2017 hatte exakt diese Befürchtung zum Gegenstand, dass in der bisherigen Wohnzone E2 mit der Umzonung in W2 bei künftigen Bauvorhaben eine Mehrnutzung mit ihren Begleiterscheinungen die Folge sein kann. Die Ortsplanungsrevision wurde in der Urnenabstimmung im November 2017 von den Stimmberechtigten – in Kenntnis dieser Gründe und Befürchtungen des Referendumskomitees – mit 79,9 % Ja-Stimmenanteil deutlich angenommen.

Zollikofen, 26. Oktober 2020

### Zuständigkeiten:

Departement: Präsidiales

Sachbearbeiter/in: Beat Baumann