

**Sitzung vom 30. Juni 2010 / Geschäft Nr. 8**

**Bericht und Antrag  
Teilaufhebung AZ; Änderung Baureglement (Postulat Marc Thomet  
und Mitunterzeichnende betreffend Aufhebung der AZ im Bauregle-  
ment)**

**1. Ausgangslage**

Der Grosse Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 27. Februar 2008 das Postulat Marc Thomet und Mitunterzeichnende betreffend Aufhebung der Ausnützungsziffer (AZ) erheblich erklärt. Der Gemeinderat wurde beauftragt zu prüfen, ob die AZ so rasch als möglich aufgehoben werden kann.

Anlässlich der Beratung im GGR hat eine Mehrheit der Ratsmitglieder erkannt, dass eine ersatzlose Streichung der AZ nicht nur Vereinfachung bei den Bauvorschriften bedeutet, sondern auch neue Probleme schafft, die wiederum mit zusätzlichen Regulierungen aufgefangen werden müssten. Der Gemeinderat beauftragte daher Ortsplaner Andreas Gerber mit der Ausarbeitung eines Berichtes, der Handlungsspielräume aufzeigen aber auch auf Gefahren und Probleme im Zusammenhang mit einer generellen Abschaffung der AZ hinweisen soll.

**2. Rechtsgrundlagen**

Kanton Bern

- 721.0 Baugesetz (BauG) vom 9. Juni 1985; Abschnitt II, Planungsrecht
- 721.1 Bauverordnung (BauV) vom 6. März 1985, Art. 93 (1.2 AZ; 1.2.1 Begriff und Berechnung)

Einwohnergemeinde Zollikofen

- 101.1 Gemeindeverfassung vom 30. November 2003; Art. 55 b  
*Der Grosse Gemeinderat beschliesst unter Vorbehalt des fakultativen Referendums über den Erlass der baurechtlichen Grundordnung.*
- 721.1 Baureglement (BR) vom 2. Dezember 2001; Art. 85 (Baupolizeiliche Masse)

**3. Bezug zum Leitbild**

Wir entwickeln den Lebensraum nachhaltig - vereint mit der Region.

Der Lösungsansatz 3.5 im Schwerpunktprogramm 2010 / 2014 hält fest: "Siedlung und Landschaft dem guten Standort entsprechend entwickeln."

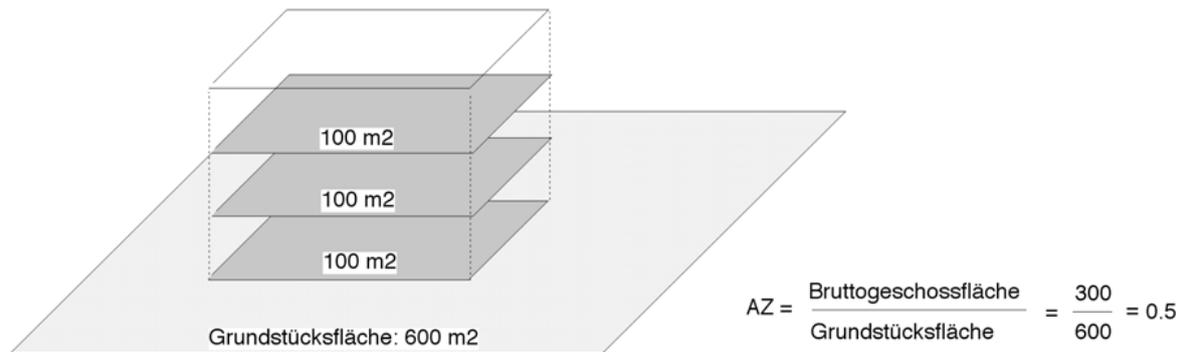
**4. Bedeutung der AZ im Allgemeinen**

Das Baureglement (BR) der Gemeinde Zollikofen kennt folgende Nutzungszonen, deren baupolizeilichen Masse in Art. 85 geregelt sind:

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	1 von 7

- Art. 75 Wohnzonen E2, W2, W3, W4  
E = Einfamilienhaus / W = Wohnen / 2, 3, 4 = Anzahl mögliche Vollgeschosse
- Art. 76 Gemischte Zonen WG2, WG3, WG4  
WG = Wohnen und Gewerbe / 2, 3, 4 = Anzahl mögliche Vollgeschosse
- Art. 77 Zentrumszone Z  
Z = Zentrum: Gebiete für besonders intensive Nutzung entlang der Bernstrasse
- Art. 78 Arbeitszonen A1, A2, A3  
A = Arbeiten / 1, 2, 3 = Unterscheidung der Zonen nach maximaler Gebäudehöhe
- Art. 82 Zone für Gartenbau Ga  
Ga = Gartenbau

Die AZ ist eines dieser baupolizeilichen Masse und beziffert das Verhältnis der gesamten Bruttogeschossfläche zur Grundstücksfläche.



#### Die AZ

- bildet eine Grundlage für die Berechnung der baulichen Kapazität einer bestimmten Zone und ist somit wichtig für die Dimensionierung der Erschliessung und der Ausstattung eines Quartiers.
- erlaubt, mit wenigen Regelvorschriften auszukommen und trägt zur grösseren Freiheit bei der Anordnung und Gestaltung von Bauten bei.
- prägt die Bebauung und trägt zur Erhaltung eines bestimmten Charakters von Quartieren bei.
- limitiert die Preiserwartung für das Bauland.
- bildet eine wichtige Grundlage für die Bemessung und privaten Beitragsleistungen an die Infrastrukturen der öffentlichen Hand sowie zur Berechnung von Planungsmehrwerten.
- stellt für Grundeigentümer und Bauherren seit Jahrzehnten eine verständliche und allgemein gebräuchliche Regelung dar.
- schafft Rechtsgleichheit unter den Grundeigentümern, auch bei unterschiedlicher Parzellengrösse und -form.
- sichert den Nutzungsanspruch und schliesst behördliche Willkür aus.

Bei einem Verzicht auf die AZ sind verschiedene Regelungen zur Sicherung des erwünschten Zonencharakters erforderlich, die meistens eine höhere Regelungsdichte zur Folge haben.

Wie alle generellen Regelungen hat die AZ auch Nachteile:

- Die AZ ist ein limitierendes Instrument, das kaum Ausnahmen zulässt.
- Die AZ kann in Konkurrenz stehen mit anderen Bauvorschriften wie Grenzabständen oder Längenbestimmungen; dies insbesondere bei kleinen Parzellen.
- Die AZ macht keine Aussagen zur Gestaltung von Gebäudeumgebungen (z. B. Grünflächen) oder zur Gebäudeform. Dazu braucht es wenn nötig ergänzende Vorschriften.
- Die Kontrolle unerlaubter Nutzungen (z. B. Nebenräume) ist schwierig. Die Missbrauchsmöglichkeiten schaffen Ungerechtigkeit (erfahrungsgemäß sind über 20 % der Gebäude unerlaubterweise übernutzt).

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggrn100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	2 von 7

Die Wirkung der AZ ist nicht in allen Zonen gleich. Eine differenzierte Betrachtung ist deshalb wichtig:

- In Wohnzonen niedriger Dichte, insbesondere den Einfamilienhauszonen (E2, teils auch W2) ist ihre Wirkung eher gering, weil hier in den meisten Fällen nicht eine hohe Ausnützung angestrebt wird, sondern andere Faktoren, welche für die Wohnqualität wichtiger sind. In solchen Zonen ist die maximale Ausnützung in der Vergangenheit meist nicht realisiert worden. Heute besteht jedoch die Tendenz, bei Neu- und Ersatzbauten wegen der allgemein hohen Bodenpreise das zulässige Nutzungsmass möglichst auszunützen. Aktuell ist dies heute oft im Zusammenhang mit Liegenschaftsverkäufen durch Erbengemeinschaften. Bei fehlender AZ besteht dann die Gefahr, dass Bauten entstehen, die nicht ins Quartierbild passen. Solche Gefahren sind zwar nicht in allen Gebieten gleich; kritisch sind insbesondere exponierte Hanglagen und Quartiere mit einheitlicher, erhaltenswerter Bebauungsstruktur.
- In Wohn- und gemischten Zonen mittlerer bis hoher Dichte (W3, W4, WG3, WG4, Z) prägen ökonomische Faktoren die Baustruktur wesentlich mehr als in Einfamilienhausquartieren; die Realisierung der maximal möglichen Nutzung wird hier in der Regel angestrebt und auch erreicht. Deshalb spielt die AZ eine wichtige Rolle zur Wertbestimmung eines Grundstücks. Wird das Nutzungsmass nur noch durch baupolizeiliche Masse bestimmt, kann die realisierte Ausnützung je nach Grösse und Form eines Grundstückes stark variieren. Die Folgen sind nicht selten quartierfremde Bauformen innerhalb eines weitgehend überbauten Gebietes und unterschiedliche Baulandwerte innerhalb einer gleichen Zone. Um solchen Problemen zu begegnen, wären zusätzliche Reglementierungen nötig z. B. im Sinne des Bauklassenplanes der Stadt Bern, welcher die möglichen Bauvolumen quartierweise differenziert festsetzt. Diese Art der Reglementierung hat zwar in einem städtischen Gebiet Vorteile, weil die Baustruktur quartierbezogen festgesetzt werden kann, setzt aber aufwändige Quartieranalysen voraus und ist als Reglementierung wesentlich komplizierter als das Festsetzen einer AZ.
- In reinen Arbeitszonen ist das Instrument der AZ wenig zweckmässig und wird auch kaum angewandt, weil es den hier gängigen Bauformen mit unterschiedlichen Geschosshöhen (z. B. Produktionshallen im Vergleich zu Bürobauten) nicht gerecht werden kann. Die Überbauungsziffer ist als Steuerungsinstrument nur beschränkt tauglich und wurde deshalb bei der kürzlich durchgeführten Revision der Arbeitszonenvorschriften abgeschafft. Einzig die Grünflächenziffer wurde beibehalten, weil sie primär gestalterischen und ökologischen Zielen dient. Die Bebauungsdichte wird in den Arbeitszonen der Gemeinde nur noch indirekt durch maximale Gebäudehöhen und Abstandsvorschriften geregelt.

## 5. Die AZ in Zollikofen

Vor der letzten Gesamtrevision (seit 1993 in Kraft) war die AZ in allen Zonen niedriger als die heute Gültige. Insbesondere in den Einfamilienhauszonen E2 wurde die AZ generell von 0.35 auf 0.5 erhöht, was in mehreren Gebieten faktisch einer Abschaffung gleichkommt. Mit dieser deutlichen Erhöhung der AZ wollte man auch in Quartieren mit freistehenden Einfamilienhäusern verdichtete Bebauungsformen ermöglichen. Schon damals erkannte man aber, dass dies nicht überall erwünscht ist. Deshalb ist im Baureglement ein Perimeter mit einer verringerten AZ von 0.35 festgelegt und im Einfamilienhaus-Gebiet oberhalb des Chräbsbaches angewendet worden. Diese Massnahme ist hier wegen der Hanglage und deren Exponiertheit sowie wegen der grossen Parzellen am Hang gegen den Chräbsbach gerechtfertigt.

Erfahrungen der letzten Jahre mit konkreten Bauvorhaben haben aber gezeigt, dass diese Massnahme auch in anderen Gebieten geprüft werden muss (im Leitbild 'Siedlungsentwicklung' von 2002 ist bereits darauf hingewiesen worden). Da der überwiegende Teil der heute vorhandenen Bauten in der Gemeinde bereits vor dieser Revision gebaut wurde, sind mit die-

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggrn100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	3 von 7

ser AZ-Erhöhung zusätzliche Nutzungsspielräume z. B. für den Ausbau von Dachräumen geschaffen worden.

Gebiete, in denen nach baurechtlicher Grundordnung (keine ZPP) gebaut werden kann, sind in Zollikofen weitgehend überbaut. Das bedeutet aber nicht, dass eine generelle Abschaffung der AZ keine Auswirkungen mehr hätte. Denn auch im bereits überbauten Gebiet gibt es Baulücken oder ältere Gebäude, die durch Neubauten ersetzt werden. In Zonen mittlerer und höherer Dichte, wo die Bebauungsdichte und indirekt auch die Struktur und Massstäblichkeit der vorhandenen Bebauung in hohem Mass durch die geltende AZ bestimmt ist, kann deren ersatzlose Aufhebung zu Problemen führen. Umso mehr, weil in Zollikofen ein Grossteil dieser Gebiete während der 50er und 60er Jahre überbaut worden ist. Solche Bauten entsprechen nicht mehr überall heutigen Wohnbedürfnissen und sind meist auch aus energetischer Sicht problematisch. Mit Ersatzbauten ist in Zukunft da und dort zu rechnen. In solchen Gebieten stellt eine AZ sicher, dass Neubauten sich der Dichte und Massstäblichkeit der vorhandenen Bebauung unterordnen. Sie kann auch die Überbauung noch vorhandener, begrünter Aussenräume verhindern.

## 6. Minergie-Bonus im Baureglement

In Artikel 41 Absatz 3 des Baureglementes der Gemeinde Zollikofen ist der so genannte Minergie-Bonus verankert:

"Gebäude, die den Minergie-Standard erfüllen und in einer Zone mit AZ erstellt werden, erhalten einen Ausnützungsbonus von 10 % der Bruttogeschossfläche."

In der Gemeinde Zollikofen gibt es zur Zeit 32 Minergie-Objekte (provisorisch und definitiv zertifizierte); davon haben elf vom Minergie-Bonus profitiert.

Mit der Teilabschaffung der AZ geht die Möglichkeit zur Konsumation des Bonus für Minergie-Bauten in den betroffenen Zonen verloren. Die Ausarbeitung von anderweitigen Fördermöglichkeiten oder weitergehende Bestimmungen im Baureglement hätten den Rahmen gesprengt und nicht dem Auftrag des GGR entsprochen.

## 7. Mitwirkungsverfahren

Die Planungskommission hat die oben aufgeführten Handlungsspielräume eingehend analysiert und in einem ausführlichen Planungsbericht dargestellt. Gestützt darauf hat der Gemeinderat folgende Mitwirkungsvorlage verabschiedet:

- Die geltende AZ in den Wohnzonen W3, W4 sowie den gemischten Zonen WG3, WG4 und der Zentrumszone ist unverändert zu belassen.
- Die AZ in den Zonen E2, W2 und WG2 ist grösstenteils ersatzlos aufzuheben.
- "Empfindliche" Quartiere sind davon auszunehmen und mit einer reduzierten AZ von 0.35 zu belegen (Hanglagen, einheitliche Bebauungsstruktur, Begrünung am Siedlungsrand, Inventar der Denkmalpflege).
- Bestehende Gebäude im Perimeter der AZ 0.35 dürfen innerhalb der bestehenden Bausubstanz uneingeschränkt zu Wohnzwecken genutzt werden, sofern die wohnhygienischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Mitwirkungsakten lagen vom 8. Juni bis 10. Juli 2009 im Foyer der Gemeindeverwaltung auf. Acht Parteien und Verbände sowie sieben private Einzelpersonen machten eine Mitwirkungseingabe. Die grundsätzlichen Überlegungen zur AZ liegen zum Teil diametral auseinander. Mehrheitlich abgelehnt wird die Reduktion der AZ gegenüber der heutigen Regelung in den "empfindlichen Gebieten", dies vor allem auch von den direkt betroffenen Grundeigentümern.

Der Gemeinderat hat daher die Vorlage entsprechend den Mitwirkungseingaben angepasst und folgende Vorlage zu Händen der Vorprüfung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) eingereicht:

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr\100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	4 von 7

- In den Zonen E2, W2 und WG2 wird die AZ generell aufgehoben.
- In allen übrigen Zonen bleibt die geltende AZ unverändert in Kraft.
- Der bereits geltende Perimeter für eine reduzierte AZ von 0.35 im Gebiet Augsburgstrasse – Kilchbergerweg bleibt in Kraft.
- Auf die Festlegung weiterer Perimeter mit AZ = 0.35 wird verzichtet.

## 8. Vorprüfung

Das AGR hält im Vorprüfungsbericht vom 3. März 2010 folgendes fest:

"Das AGR begrüsst die vorbildliche und fachmännisch durchgeführte Quartieranalyse. Die Schlussempfehlungen sind nachvollziehbar.

Nach der Mitwirkung entschied sich die Planungsbehörde von Zollikofen, die bestehenden qualitätsvollen Siedlungsgebiete mit einheitlicher Körnung, mit starker Durchgrünung und wichtigem Baumbestand, meist in exponierter Lage und oft mit schwierigen Erschliessungssituationen den übrigen zweigeschossigen Wohnzonen gleichzustellen: Die AZ soll auch in diesen Gebieten ersatzlos gestrichen werden. Aus planerischer Sicht wird dies bedauert. Aus rechtlicher Sicht ist dies aber nicht zu beanstanden.

Die Aufhebung der AZ in der E2, W2 und WG2 ist rechtmässig; die Genehmigung kann in Aussicht gestellt werden."

## 9. Öffentliche Auflage

Aufgrund des positiven Vorprüfungsberichts wurde vom 18. März bis 16. April 2010 die öffentliche Auflage durchgeführt. Innerhalb der Auflagefrist sind keine Einsprachen eingegangen.

## 10. Genehmigung

Die Umsetzung der Vorlage bedingt die Änderung von Art. 85 des Baureglements. Nach Beschlussfassung durch den GGR muss die Revision vom AGR genehmigt werden.

### Art. 85 bisher

Baupolzeiliche Masse

	kGA	gGA	GH	GZ	GL	GFZ	AZ <sup>3)</sup>	ÜZ
E2	4	8	6.8	2	25	--	0.5	--
W2	5	12	7.8	2	30	--	0.5	--
W3	6	14	10.0	3	40	--	0.6	--
W4	6	16	13.0	4	40	--	0.7	--
WG2	5	12	7.8	2	30	--	0.6	--
WG3	6	13	11.0	3	40	--	0.7	--
WG4	6	14	14.0	4	40	--	0.8	--
Z	4	14	14.0	4	40	--	1.0	--
A1	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	12.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
A2	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	15.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
A3	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	18.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
GA <sup>2)</sup>	3	--	4.0	--	--	--	--	65%

1) Gilt innerhalb der Arbeitszone

2) Masse für Treibhäuser. Masse für Wohn- und Gewerbebauten gemäss WG2.

3) Ausnützungsbonus für Minergie gem. Art. 41 Abs. 3.

- 4) Gilt gegenüber anderen Nutzungszonen
- 5) Inklusive begrünte Dachflächen in %-Anteilen gem. Schweizer Norm SN 592 (Planung und Erstellung von Anlagen für die Liegenschaftsverwaltung)

### Art. 85 neu

Baupolizeiliche Masse

	kGA	gGA	GH	GZ	GL	GFZ	AZ <sup>3)</sup>	ÜZ
E2	4	8	6.8	2	25	--	--	--
W2	5	12	7.8	2	30	--	--	--
W3	6	14	10.0	3	40	--	0.6	--
W4	6	16	13.0	4	40	--	0.7	--
WG2	5	12	7.8	2	30	--	--	--
WG3	6	13	11.0	3	40	--	0.7	--
WG4	6	14	14.0	4	40	--	0.8	--
Z	4	14	14.0	4	40	--	1.0	--
A1	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	12.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
A2	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	15.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
A3	5 <sup>1)</sup> /10 <sup>4)</sup>	--	18.0	--	--	10% <sup>5)</sup>	--	--
GA <sup>2)</sup>	3	--	4.0	--	--	--	--	65%

- 1) Gilt innerhalb der Arbeitszone
- 2) Masse für Treibhäuser. Masse für Wohn- und Gewerbebauten gemäss WG2.
- 3) Ausnützungsbonus für Minergie gem. Art. 41 Abs. 3.
- 4) Gilt gegenüber anderen Nutzungszonen
- 5) Inklusive begrünte Dachflächen in %-Anteilen gem. Schweizer Norm SN 592 (Planung und Erstellung von Anlagen für die Liegenschaftsverwaltung)

### Legende:

kGA	kleiner Grenzabstand
gGA	grosser Grenzabstand
GH	Gebäudehöhe
GZ	Geschosszahl
GL	Gebäuelänge
GFZ	Grünflächenziffer
AZ	Ausnützungsziffer
ÜZ	Überbauungsziffer

## 11. Personelle und finanzielle Auswirkungen

In der Mitwirkungsvorlage wurde die Reduktion der AZ von 0.5 auf 0.35 für so genannte "empfindliche" Quartiere vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang ergaben Abklärungen, dass dies gemäss gängiger Gerichtspraxis keinen enteignungsrechtlichen Tatbestand darstellen würde und daher für die Gemeinde auch keine Entschädigungszahlungen auslösen würde. Dies gilt im umgekehrten Sinne nun auch für die Erzielung eines Mehrwertes durch die Aufhebung der AZ. Es liegt kein erheblicher Mehrwert vor, daher können die Grundeigentümer nicht verpflichtet werden, den Planungsvorteil gemäss Artikel 142 des kantonalen Baugesetzes auszugleichen.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	6 von 7

## 12. Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, zu

### beschliessen:

#### A) Unter Vorbehalt des fakultativen Referendums:

1. Die Änderung von Art. 85 des Baureglements wird genehmigt.

#### B) In eigener Kompetenz:

2. Das Postulat Marc Thomet und Mitunterzeichnende betreffend Aufhebung der AZ im Baureglement wird als erledigt abgeschrieben.

Zollikofen, 11. Juni 2010

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN



Stefan Funk  
Präsident



Roland Gatschet  
Sekretär

#### Beilage:

- Postulat Marc Thomet und Mitunterzeichnende betreffend Aufhebung der AZ im Baureglement

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Beat Baumann	03.06.2010	g:\winword\präsidial\gdeschr\ggr100630\teilaufhebung az.b+a.ggr.doc	16.06.2010, 15:55 / bd	1.6	7 von 7