

Ortsplanung Münsingen 2030: Eine verpasste Chance?

Graubuch als Diskussionsbeitrag ¹

Albert Kündig / 22. Januar 2021

Zusammenfassung

Die unter dem Titel «Münsingen 2030» laufende Revision der Ortsplanung nimmt für sich in Anspruch, die künftige bauliche Entwicklung nach den Grundsätzen der sogenannten «Siedlungsentwicklung nach innen» auszurichten, wie dies vom schweizerischen Raumplanungsgesetz vorgegeben ist. Im vorliegenden Beitrag wird gezeigt, dass den für die Mitwirkung publizierten Plänen kein wirklich zukunftsweisendes Konzept zugrunde liegt. Verschiedene jüngere Studien fordern, dass Ortschaften der Agglomeration – wie der Dorfteil Münsingen – in den kommenden Jahrzehnten einen eigentlichen «Umbau zu städtischen Quartieren» durchlaufen sollten. Dafür sind neue Ansätze nötig, welche die Quartierbildung, die Bildung attraktiver Freiräume und durchgehende Achsen für den Langsamverkehr fördern – Ansätze, welche in der laufenden Planung weitgehend fehlen.

An den Anfang des Projekts hätte eine von der Bevölkerung getragene, übergeordnete Vorstellung gehört, wie unser Lebens- und Arbeitsraum in Zukunft aussehen und funktionieren könnte. Um diese Vorstellung zu erarbeiten, braucht es weit mehr als zwei hastig durchgeführte Bevölkerungsworkshops. Der eigentliche «Umbau» ist ein Generationenprojekt, das weit über die mit «Münsingen 2030» anvisierte Zeitspanne hinausreicht. Dies gilt um so mehr, als sich ein belebter urbaner Raum nur dann entwickeln kann, wenn am Anfang der Planung die Frei- und Grünräume und damit verbunden die Korridore für den Langsamverkehr als attraktive «Adern» der Ortschaft festgelegt werden. Da die Schaffung solcher Korridore in der Regel bedingt, dass bestehende Grundstücke beschnitten werden, gehört zu einer zukunftsweisenden Planung auch eine aktive Bodenpolitik, bei der betroffene Grundeigentümer mittels Abtausch von Land oder finanziellen Abfindungen entschädigt werden. Bei Münsingen wirkt allerdings erschwerend, dass die Gemeinde das «Tafelsilber einer aktiven Raumplanung» leider vorzeitig verscherbelt hat: Namhafte Erträge aus der Mehrwertabgabe sind bisher kaum zielführend eingesetzt worden.

Wenn – wie dies bei der vorliegenden Planung der Fall ist – bestehende Grundstücksgrenzen und Bauvorgaben als weitgehend unantastbar vorausgesetzt werden, kann nur ein Flickenteppich von wenig zusammenhängenden Überbauungen entstehen, und dies mindert letztlich auch den Wert für die Grundeigentümer. So gesehen stellen die zu «Münsingen 2030» publizierten Dokumente eine umfangreiche und teure Fleissarbeit dar, welche zwar kurzfristig vor allem den Grundeigentümern und Investoren entgegenzukommen scheint, aber insgesamt nicht zukunftsweisend ist. Die Planung sollte daher in der vorliegenden Form nicht akzeptiert werden: Es gilt, die ausgefahrenen Gleise des herkömmlichen Vorgehens zu verlassen und für eine lebenswerte bauliche Gestaltung von Münsingen zu kämpfen.

¹ Stark überarbeitete und erweiterte Fassung eines Dokuments, das am 29.11.2019 im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens eingereicht wurde.

Einleitung

Mit dem Projekt «Münsingen 2030» erfolgt eine Revision der Ortsplanung, die sich an den Vorgaben orientieren sollte, welche mit dem 2013 geänderten Raumplanungsgesetz in Kraft traten. In dessen Zweckartikel wird insbesondere festgehalten, dass

- die **Siedlungsentwicklung nach innen** zu lenken sei;
- **kompakte Siedlungen** geschaffen werden sollen.

Damit soll der seit mehreren Jahrzehnten grassierenden Zersiedelung Einhalt geboten werden.

Als Auslöser für das Projekt «Münsingen 2030» nennt der Gemeinderat allerdings im Grundlagenbericht [1]² vor allem bereits realisierte und geplante grössere Arealentwicklungen, den Einbezug der neuen Ortsteile Trimstein und Tägertschi sowie Anpassungen an übergeordnetes Recht. So gesehen entsteht der Eindruck, dass man mit der Revision auf Vorgaben und Entwicklungen **reagiert**, und eben **nicht vorausschauend gestaltet**, wie das der Titel des Grundlagenberichts eigentlich behauptet.

Weshalb? Wirklich vorausschauendes Gestalten müsste davon ausgehen, dass wir uns heute an einem Wendepunkt hin zu ziemlich tiefgreifenden Umwälzungen befinden: Die allgemein akzeptierte Beschränkung der Bautätigkeit auf die bestehenden Siedlungsgebiete, der Klimawandel, die Digitalisierung, neue Mobilitätsformen sowie demografische Entwicklungen werden die Weise, wie wir Wohnen, wie wir Arbeiten, wie wir uns bewegen und wie wir mit den beschränkten Ressourcen umgehen, stark beeinflussen³. Diesem Wandel kann nicht einfach mit den Planungsinstrumenten der letzten Jahrzehnte begegnet werden: Hier eine Aufstockung, da eine Zonenänderung, dort eine Sonderbauvorschrift – diese Rezepte greifen zu kurz. Immer mehr setzt sich heute die Einsicht durch, dass bei der Planung zuerst eine Vorstellung entwickelt werden muss, wie eine Ortschaft und ihre Quartiere als Lebens- und Arbeitsräume überhaupt «funktionieren», zum Beispiel, welche Wohnformen gefördert werden sollen, wo Begegnungsräume erwünscht sind, wie man sich im Dorf bewegt, wo man arbeitet, wie unerwünschte frühere Entwicklungen korrigiert und wie die bestehende Bausubstanz aufgewertet werden kann.

Heimat misst sich eben nicht einfach an Ausnutzungsziffern, Geschosshöhen, Traufhöhen und der Reduktion von Stauminuten: Letztlich geht es darum, das Aussehen und Funktionieren des Dorfes so zu gestalten, dass sich dessen Bewohner darin wohl fühlen. Der renommierte Architekt und Pritzker-Preisträger 2018, Balkrishna Doshi, brachte dies in einem Interview [Magazin 03/2019]⁴ mit einer prägnanten Aussage auf den Punkt:

«Wichtiger als Gebäude zu bauen, ist es Gemeinschaften zu schaffen»

Die vorliegenden Planungsdokumente können nicht überzeugend darlegen, dass die heute als Leitidee akzeptierte «Siedlungsentwicklung nach innen» wirklich ernsthaft angepackt wird. Diese kann nur von Erfolg sein, wenn die neuen baulichen Rahmenbedingungen für jedes Quartier bzw. jeden Ortsteil in einem Dialog mit den Eigentümern, Investoren und vor allem mit den hier wohnenden und arbeitenden Menschen erarbeitet, und nicht als weitgehend alternativloses Gesamtpaket präsentiert werden – und dies erfordert eine Planung, die weit über 2030 hinausreicht. Die Kritik soll im folgenden anhand verschiedener Punkte aufgezeigt werden, zusammen mit Vorschlägen für Verbesserungen.

² Zahlen in eckigen Klammern verweisen auf die zur Planung «Münsingen 2030» veröffentlichten Dokumente; ein Verzeichnis findet sich gegen Ende des Dokumentes.

³ Diese Entwicklungen entsprechen den von kompetenter Seite des Bundes beschriebenen Trends [ROR 2019].

⁴ Ein Publikationsverzeichnis findet sich am Schluss des Dokumentes.

1 Die Messlatte: Thesen zur «Siedlungsentwicklung nach innen»

Es ist heute in der Schweiz unbestritten, dass der seit einigen Jahrzehnten grassierenden Zersiedelung Einhalt geboten werden muss. Allgemein akzeptiert ist auch, dass mit einer baulichen Verdichtung in den bestehenden Siedlungsflächen eine signifikante Vergrösserung der Wohn- und Arbeitsflächen möglich ist. Allerdings ist diese sogenannte **Siedlungsentwicklung nach innen** und die **Schaffung kompakter Siedlungen** ein Prozess, der nur gelingt, wenn die naturgemäss nicht immer übereinstimmenden Interessen der Grundeigentümer und Investoren einerseits und der Allgemeinheit andererseits in Einklang gebracht werden können. Dies braucht Zeit: Man denke an das extreme Beispiel des Rückbaus einer Bau- oder Planungssünde, der unter Umständen erst bei einem Besitzerwechsel und dank Entschädigungen oder Realersatz möglich wird. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist keine kurzfristige Angelegenheit – sie ist aber auch eine Chance, das Landschafts- und Siedlungsbild aufzuwerten, und sie verdient es daher, mit Umsicht angegangen zu werden.

Die beschriebene Problematik ist in den letzten zehn Jahren in verschiedenen Studien und Forschungsprojekten untersucht worden. Die wichtigsten Ergebnisse können in den folgenden sieben Thesen zusammengefasst werden ⁵:

- (a) **Langfristige Planung:** Die Siedlungsentwicklung nach innen stellt vor allem für Ortschaften in den Agglomerationen – und dazu gehört Münsingen – eine grosse Chance dar, ihre Qualität und Attraktivität zu steigern. Dabei ist es wichtig, an den Anfang des Planungsprozesses die Erarbeitung eines langfristig anzustrebenden Siedlungsbildes zu stellen. Im nationalen Forschungsprogramm «Neue urbane Qualität» spricht man zum Beispiel von «Fernbildern» [Sulzer 2015], welche bis 2080 – also über etwa zwei Generationen! – verwirklicht werden könnten. Dieser Zeitraum erscheint auch deshalb vernünftig, weil manche Bauten aus den 1960er- bis 1980er-Jahren in den kommenden Jahrzehnten an das Ende ihrer Lebensdauer kommen und nicht erhaltenswürdig sind.
- (b) **Stadtwerdung der Agglomeration:** In der Verdichtung von Siedlungen in den Agglomerationen liegt ein grosses Potential. Nicht nur kann neuer Wohn- und Arbeitsraum geschaffen werden, ohne zusätzliches Land zu opfern; vielmehr erlaubt ein Umbau auch, die urbane Qualität zu verbessern.
- (c) **Neue Ansätze und Instrumente für die Planung:** Die Fokussierung auf die herkömmlichen Bauzonen mit ihren Nutzungsplänen und das simple Verdichtungsrezept «höher und näher» stehen zonenübergreifenden Gesamtlösungen im Wege. Gefragt sind heute Betrachtungen für ganze Quartiere und Ortsteile, und daraus sind kluge Planungsinstrumente herzuleiten, statt starre Vorschriften. Prägnant wird dies zum Beispiel in der Publikation [Grämiger 2018] dargelegt: «Die schweizerische Raumplanung übergeht mit ihrer Nutzungsplanung einen wichtigen Massstab: jenen des Quartiers. Zonenpläne vermögen es nicht, ortsspezifische und vielfältige Quartiere zu schaffen: «Die Zone ist kein Quartier» ⁶.» Zu ähnlichen Schlüssen kommt auch eine beachtenswerte, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) unterstützte Studie [Beck 2018].

⁵ Die folgende Aussagen stützen sich vor allem auf die Publikationen [Grämiger 2018], [Grams 2017], [Sulzer 2015] und [Wehrli 2015].

⁶ Hier zitiert Grämiger die Architekten Lucius Burckhardt und Markus Kutter, welche ihre Einsicht bereits vor 67 Jahren publizierten!

Die extensive Verwendung von Sondernutzungsplänen ⁷ stellt ebenfalls keinen Ausweg dar, da diese zwar mehr Einfluss auf die Gestaltung erlauben, aber zusammen mit den regulären Zonen zu wenig zusammenhängenden «Flickenteppichen» führen.

- (d) **Zentrale Rolle der Freiräume und der öffentlichen Räume:** In [Sulzer 2015] wird dies prägnant so formuliert: «Ein starkes Freiraumgerüst bildet die Basis der Stadtwerdung. Mit einer klar definierten Freiraumhierarchie entstehen identitätsstiftende Freiräume – vom intensiv genutzten Stadtplatz und lebendigen Strassenräumen bis hin zum ruhigen Quartierpark und privat genutzten Gartenanlagen. Wichtige Themen sind die räumliche Fassung der Freiräume, das Auszeichnen von Sichtachsen und die Schaffung von Merkpunkten.» Diese Aussagen decken sich mit den Erkenntnissen international anerkannter Fachleute, welche sich mit dem «Leben zwischen den Gebäuden» auseinandergesetzt haben: [Gehl 2011], [Gehl, Svarre 2016], [Sennett 2018].

Eng verknüpft mit den Freiräumen sind auch die Achsen für den Langsamverkehr: Für Fussgänger und Fahrradfahrer ist es zweifellos angenehmer und weniger gefährlich, sich abseits des motorisierten Verkehrs bewegen zu können, und dies möglichst durchgehend ohne Querung gefährlicher Strassen. Notwendig sind deshalb entsprechende Korridore, welche die Quartiere unter sich und mit den wichtigen öffentlichen Einrichtungen verbinden. Wie schon 2003 gezeigt wurde, erweist sich das Nutzen/Kosten-Verhältnis bei Investitionen in diese Art von Infrastruktur signifikant besser als bei Strassen für den motorisierten Verkehr [Infras 2003] ⁸.

- (e) **Aktive Bodenpolitik und die Rolle der Mehrwertabgabe**

Wenn man die Vorgaben (c) und (d) wirklich umsetzen will, kommt man nicht umhin, bestehende Nutzungspläne und Grundstücksgrenzen in Frage zu stellen. Dies mag auf den ersten Blick im Widerspruch stehen zu der in Art. 26 der Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie. Der gleiche Artikel hält allerdings auch fest, dass Beschränkungen des Eigentums grundsätzlich möglich, und dass solche Beschränkungen entschädigungspflichtig sind ⁹. Wie im Anhang 2 zu diesem Dokument gezeigt wird, sollten vor allem die Erträge der sogenannten *Mehrwertabschöpfung* für Entschädigungen bei Einschränkungen des Grundeigentums genutzt werden. Selbstverständlich kann eine Gemeinde Minderwerte auch mit Realersatz ausgleichen: Wenn ein privates Grundstück oder Teile davon für öffentliche Zwecke genutzt werden sollen, kann mit einem Landabtausch dafür gesorgt werden, dass dem Grundeigentümer keine Nachteile erwachsen. Sowohl die finanzielle Entschädigung wie auch der Realersatz bedingen allerdings, dass die Gemeinde über einen entsprechenden «Fundus» verfügt – sowohl Mittel aus der Mehrwertabschöpfung wie auch gemeindeeigene Landreserven und allenfalls dem Finanzvermögen zugerechnete Liegenschaften.

- (f) **Identität schaffen:** Von zentraler Bedeutung für den Erfolg einer Planung ist die Stärkung der Identität eines Ortes und der Quartiere. In [Sulzer 2015] findet man dazu die einleuchtende Formulierung: «Eine neue urbane Qualität in der Agglomeration zu

⁷ Es geht in erster Linie um *Zonen mit Planungspflicht (ZPP)*, für welche allgemeine Vorgaben definiert werden, sowie um die nachrangigen *Überbauungsordnungen (UeO)* mit spezifischen Bestimmungen für eines oder mehrere Baufelder innerhalb einer ZPP.

⁸ Zur Illustration stelle man ein Gedankenexperiment an: Was könnte mit den für die Entlastungsstrasse Nord aufgewendeten Mitteln erreicht werden, wenn diese stattdessen für den Bau von durchgehenden, gefahrlosen Achsen für den Langsamverkehr aufgewendet würden?

⁹ Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geht hier übrigens noch einen Schritt weiter: Dessen Artikel 14 hält in Abs. 2 fest: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen». Während eine Beschränkung des Eigentums in der Schweiz auf Verfassungsstufe als Ausnahme betrachtet wird, werden in Deutschland dessen Grenzen durch das Gemeinwohl gegeben.

realisieren, stärkt deren Innenentwicklung und fördert die Schönheit und Lebensqualität in sich neu fügenden Städten, Stadtquartieren und Ortsteilen, die aus dem Umbau von Agglomerationssiedlungen hervorgehen.» Dies wird auch vom Schweizer Heimatschutz betont [Heimatschutz 2011]: «Jedes Grundstück trägt ein Stück Geschichte in sich. Damit Areale oder Quartiere mit Ersatzneubauten nicht zu toten Orten werden, müssen gezielt identitätsbildende Elemente erhalten werden.»

- (g) **Einbezug der Bevölkerung in die Planung:** In den letzten zwei Jahrzehnten sind zahlreiche Beispiele guter und erfolgreich umgesetzter Ortsplanungen bekanntgeworden. Erfolgreich waren diese Planungen vor allem auch, weil die Öffentlichkeit stark in den Planungsprozess eingebunden war. In einer vom Kanton unterstützte Studie [Beck 2018] werden sogar **formelle Quartiervertretungen** gefordert.

All dies braucht aber Zeit: Selbst bei der Planung von Quartierüberbauungen ist eine Vorlaufzeit von 2-3 Jahren durchaus üblich. Zu hoher Qualität, aber auch zur Akzeptanz von Projekten tragen Wettbewerbe bei, deren Ergebnisse von der Bevölkerung diskutiert werden können. Besondere Bedeutung kommt dabei der Visualisierung der Ergebnisse zu, und zwar nicht nur in der Form von Plänen und (womöglich geschönten) Bildern, sondern von 3D-Darstellungen, welche die vorgeschlagenen Bauten aus verschiedensten Perspektiven und mit ihrem Schattenwurf erleben lassen.

Die vorstehenden 7 Grundsätze werden im folgenden Abschnitt – sozusagen als Messlatte – der Planung «Münsingen 2030» gegenübergestellt, um zunächst ein Gesamturteil zu begründen. In nachfolgenden Abschnitten wird auf einige ergänzende Aspekte eingegangen.

2 «Münsingen 2030» aus der Sicht der modernen Raumplanung

Die Beurteilung der für die Mitwirkung vorliegenden Dokumente nach den im vorherigen Abschnitt vorgestellten Grundsätzen (a) ... (g) ergibt folgendes:

2.1 Zeitraum

Die Planung soll für einen Zeitraum bis 2030 aufzeigen, in welchem Rahmen die «Siedlungsentwicklung nach innen (SEin)» verwirklicht werden kann [3], wie dies der kantonale Richtplan vorgibt. Als Begründung für diese relativ kurze Zeitspanne ist bei der Bewilligung des Planungskredits durch das Gemeindeparlament ferner erklärt worden, «Die Jahrzahl „2030“ steht für einen Zeithorizont den sich die Beteiligten und Betroffenen vorstellen können». Diese etwas naive Vorgabe verkennt völlig, dass auch eine vorderhand nur bis 2030 geltende Planung eingebettet sein sollte in eine viel längerfristige Betrachtung, wie in Grundsatz (a) gezeigt wurde. Wenn dies nicht geschieht,

- (1) werden Projekte, die massgeblich zur Innenentwicklung und vor allem zur Hebung der Siedlungsqualität beitragen könnten, aber für ihre Verwirklichung längere Zeit benötigen («Generationenprojekte»), nicht rechtzeitig in Angriff genommen.
- (2) drohen langfristig wünschbare Entwicklungen durch kurzfristig realisierte Bauvorhaben verunmöglicht zu werden.

Fazit: Der laufende Planungsprozess «Münsingen 2030» ist so lange zu sistieren, bis zusätzlich eine Vorstellung für einen längerfristigen «Umbau» des Ortsteils Münsingen zu einem urban geprägten Regionalzentrum entwickelt wurde. Die Erarbeitung eines solchen Leitbildes – zum Beispiel für 2050¹⁰ – sollte in einer «Ideenkonkurrenz» geschehen, in Zusammenarbeit von

¹⁰ Dies würde eine Übereinstimmung mit der Energiestrategie 2050 des Bundes bringen.

Bürgerinnen und Bürgern mit Fachleuten (dazu siehe auch 2.7). Wünschbar wäre es, zunächst mit einem Wettbewerb unter renommierten Städteplanern Optionen für die bauliche Entwicklung zu erarbeiten und diese der Bevölkerung vorzulegen.

Anzufügen ist, dass die «11 Grundsätze des Gemeinderats» im Grundlagenbericht [1] das vorgeschlagene Leitbild keinesfalls erübrigen. Sie sind derart unverbindlich und allgemein gehalten, dass damit fast alles begründet werden kann. Etwas maliziös ausgedrückt könnte man sagen, dass diese Grundsätze etwa dem Verhaltens- und Ethikkodex einer Grossbank entsprechen, mit dem ja bekanntlich das Einfahren von Millionenbussen nicht verhindert wird.

2.2 Ortsteil Münsingen als urbanes Regionalzentrum

Bei allem Verständnis für die Schönheit des Münsinger Ortsbildes der 1950er-Jahre mit der von Bauernhäusern gesäumten Bernstrasse: Seither hat sich Münsingen zu etwas entwickelt, was in [Sulzer 2015] treffend wie folgt beschrieben wird: «Die heutigen Agglomerationen und Stadtrandsiedlungen bieten in ihrer grossen Mehrheit ein Bild gestalterischer Zufälligkeit und sind geprägt von unsensiblen einzelnen Bauwerken. Ihnen fehlen übergeordnete Gestaltungsideen, die zu Schönheit und Lebensqualität von Stadt- und Ortsteilen beitragen könnten.» Dabei kann in der heutigen Bebauung Münsingens durchaus auch Positives entdeckt werden: Mit verschiedenen Siedlungen (Sägematte, Promenadenweg, Forellenweg, Tägerishalde, Eigermatte) hat zum Beispiel das Architekturbüro Streit/Rothen/Hiltbrunner bereits vor mehreren Jahrzehnten vorgemacht, wie verdichtetes Bauen mit hoher Wohnqualität in Einklang gebracht werden kann. Positiv ist auch, dass es Münsingen gelungen ist, die Pendlerbilanz mehr oder weniger ausgeglichen zu halten – ein Indiz dafür, dass unser Dorf nicht nur als Wohn- sondern auch als Arbeitsort attraktiv ist.

Anzustreben wäre deshalb eine Entwicklung, welche dem Ortsteil Münsingen auch gestalterisch eine Qualität gibt, welche einem Regionalzentrum angemessen ist. Als übergeordnete Zielsetzung gilt durchaus, was in [Sulzer 2015] so formuliert wird: «Der Lebensraum in den Agglomerationssiedlungen soll langfristig so umgestaltet werden, dass das Ensemble von Häusern sowie der öffentliche und private Aussenraum Möglichkeiten zur Identifikation und Raumgeborgenheit für die Menschen bieten. Implizit geht es dabei auch um die Erhaltung der Schönheit der Landschaft dank innerer Nutzungsverdichtung und dank der Gestaltung der Körperlichkeit des Stadtquartiers respektive des Ortsteils der Gemeinde. Darin wird die neue urbane Qualität von Agglomerationssiedlungen gesehen.».

In den vorliegenden Planungsdokumenten gibt es zwar durchaus Ansätze, welche in diese Richtung gehen. So postuliert der «Grundsatz 3 des Gemeinderats» [1]:

«Die Entwicklung findet vor allem in ausgesuchten grösseren Entwicklungsgebieten um den Bahnhof und im Zentrum statt, nicht jedoch in den Einfamilienhausquartieren. Einzelne Innenentwicklungsvorhaben (wie Aufstockungen) sind im übrigen Siedlungsgebiet an ausgewählten Orten möglich. Zum Beispiel fördert die Gemeinde die Entwicklung im Gebiet Bahnhof West aktiv ... Die Entwicklung der Parzelle des alten Coop und der nördlichen Seite der Tägertschstrasse bis zur Firma Hertig wird in einer neuen Zone mit Planungspflicht (ZPP) definiert.»

Dieser Ansatz ist zwar gut gemeint, aber er verkennt, dass zuerst eine übergeordnete Vorstellung entwickelt werden müsste, wie der Ortsteil als Ganzes – und vor allem das eigentliche Dorfzentrum – längerfristig aussehen und funktionieren könnte. Dieses Zentrum darf nicht einfach durch einen Flickenteppich von Überbauungsordnungen bestimmt werden!

Fazit: Im Grunde genommen müsste für den Bereich des heute als Zentrum empfundenen Gebietes ¹¹ eine Art Masterplan entwickelt werden, vorzugsweise als Ergebnis eines Wettbewerbs.

2.3 Abkehr von den herkömmlichen Planungsinstrumenten

Was im vorherigen Abschnitt für das Zentrum gesagt wurde, gilt auch für die übrigen Ortsteile: Die vorliegende Planung folgt veralteten Mustern und schreckt davor zurück, eine innere Entwicklung und Verdichtung auch in den Einfamilienhausquartieren («Hüslischweiz») zu erwägen. Ortsplanung besteht eben auch im Ausleben von Konflikten: Wenn es gelingt, die Grundeigentümer von gesamthaft besseren Lösungen (im Sinne schönerer Quartiere) zu überzeugen, entsteht ein Mehrwert für alle ¹². Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Problematik der Einfamilienhausquartiere findet sich in [Hartmann 2020].

Das für das Mitwirkungsverfahren publizierte Gemeindebaureglement 2020 (GBR 2020) steht geradezu beispielhaft für eine Planung, wie sie eigentlich heute nicht mehr erfolgen sollte, und wie sie auch nicht der Lehrmeinung der massgeblichen Juristen entspricht: Nutzungspläne sollten «nicht zu einer Aneinanderreihung von Sondernutzungsplänen führen» ¹³. Wie die Gegenüberstellung der Gemeindebaureglemente 2020 und 2010 in [Anhang 1](#) zeigt, handelt es sich bei «Münsingen 2030» eigentlich um eine blosses Fortschreiben der bestehenden Pläne und der Ausdehnung des «Flickenteppichs» von Sondernutzungsplänen und Überbauungsordnungen.

Fazit: Gefragt wäre eine Planung auf der Basis funktionierender Quartiere statt eines Flickenteppichs von Sondernutzungsplänen. Gefragt sind in der heutigen Zeit auch neue Nutzungsformen mit Durchmischung Wohnen/Gewerbe, Jung/Alt usw., sowie Leitlinien für die Verdichtung auch in Einfamilienhausquartieren.

2.4 Freiräume und öffentliche Räume

Zu Recht weist der Grundlagenbericht [1] auf einige Besonderheiten des Ortsteils Münsingen hin. Namentlich die von verschiedenen Seiten her bis fast in das Dorfzentrum reichenden «Grünzungen», welche zum Beispiel erlauben, Naherholungsgebiete zu Fuss aus allen Siedlungsgebieten leicht zu erreichen. Auch erwähnt der «Grundsatz 9 des Gemeinderats», dass «Münsingen zu attraktiven grossen öffentlichen Grünräumen wie z.B. Schlosspark, Schlossgut, Aareraum, Sandreutenen, Friedhof, Wälder, Giessenläufe und Grabenbach Sorge tragen solle» und dass «am Kreisel beim Dorfplatz ein attraktiver öffentlicher Raum angestrebt und realisiert» werden soll.

Allerdings ist aus den vorliegenden Dokumenten nicht ersichtlich, wie diese zweifellos positiven Elemente sich in ein «Freiraumgerüst» (siehe Grundsatz d in Abschnitt 1) einfügen. Zum Beispiel kommt dem Schlosspark eine überragende Bedeutung zu, der mit autofreien Verbindungen zu andern öffentlichen Räumen wie dem alten Friedhof und den beiden Schulanlagen noch aufgewertet werden könnte. Ein weiteres Beispiel stellt die Zone J (ZPP Hinterdorf) zusammen mit den gemeindeeigenen Liegenschaften rund um die Schulanlage Rebacker dar: Auch hier ist ein Patchwork von Überbauungsordnungen vorgesehen, die von

¹¹ Dessen Grenzen können etwa wie folgt definiert werden: Im Westen durch das Quartier «Bahnhof West», im Osten durch die Verzweigung Hintergasse-Mühletalstrasse, im Norden durch den Bärenstutz und im Süden durch die Gartenstrasse.

¹² Eine Erkenntnis, die der Architekt Hans Reinhard schon vor über 50 Jahren formulierte! [Reinhard 1967].

¹³ Aemisegger Heinz u.a. (Hg.): Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung. Zürich 2016. Zitiert in: [Grämiger 2016], S. 28.

den bestehenden Grundstücken und Eigentumsverhältnissen ausgehen. Aufgrund einer Gesamtsicht und sich daraus ergebendem Abtausch von Land und der Neuanlage von Wegen könnten unter Umständen Lösungen gefunden werden, die für alle Beteiligten und auch die Allgemeinheit eine «Win-Win-Situation» darstellen. Als drittes Beispiel muss die neue Zone AF (Stock) erwähnt werden, deren Überbauung der Erhaltung der oben erwähnten Grünzungen zuwiderläuft.

Fazit: Bevor überhaupt an die Ausarbeitung eines detaillierten Zonenplans gegangen wird, ist ein umfassendes «Freiraumgerüst» zu erstellen und daran angelehnt sind durchgehende Korridore für den Langsamverkehr zu definieren (mehr dazu in Abschnitt 3.1).

2.5 Aktive Bodenpolitik und die Rolle der Mehrwertabgabe

Sowohl die quartierorientierte Planung wie auch die Schaffung eines Freiraumverbundes und von Korridoren für den Langsamverkehr haben ihren Preis: Da die bestehenden Grundstücksgrenzen tangiert werden, müssen die Eigentümer entweder mittels Realersatz oder finanziell für allfällige Minderwerte entschädigt werden. Wie im [Anhang 2](#) gezeigt wird, hat es die Gemeinde Münsingen in den vergangenen Jahren leider verpasst, sich mit der Mehrwertabgabe ein entsprechendes Polster zu schaffen. Zudem sind gemeindeeigene Liegenschaften veräussert worden, die allenfalls als Realersatz hätten dienen können.

2.6 Identität schaffen

In [Sulzer 2015] wird richtigerweise postuliert « Im Zeitalter von Globalisierung, Weltoffenheit der Märkte und einer Digitalisierung der Produktion muss den Menschen über eine Stadtwerdung der Agglomeration eine Identifikation mit ihrem Wohnort und eine ganz besondere Raumgeborgenheit ermöglicht werden». Dieses Ziel sollte als Leitlinie auch der Münsinger Planung gelten und verdiente es, in die «Grundsätze des Gemeinderats» aufgenommen zu werden.

Übrigens: Auch mit Kleinigkeiten, die nicht einmal etwas kosten, kann Identität geschaffen werden – zum Beispiel mit Adressbezeichnungen. Wieso wohnt man in der Lorymatte an der Thunstrasse, im Sandacher an der Tägertschistrasse und im Giessenpark an der Belpbergstrasse oder am Dorfmattheweg? Verpasste Gelegenheiten! Vergleichsweise billig sind auch identitätsstiftende Elemente wie Bänke, Wartehäuschen ¹⁴, usw. [Lampugnani 2019].

2.7 Einbezug der Bevölkerung – Entscheidungsfindung und Politik

Die Siedlungsentwicklung nach innen wird nur erfolgreich sein, wenn alle Betroffenen – die Grundeigentümer, Investoren und vor allem die hier wohnenden und arbeitenden Menschen – in allen Planungsschritten aktiv mitwirken und sich schliesslich mit den Ergebnissen der Planung – und auch wichtiger Zwischenergebnisse! – identifizieren können.

Richtigerweise stellte daher der Gemeinderat in seinem Antrag ¹⁵ an das Parlament seinerzeit fest: «Der Kommunikation und dem Einbezug der Bevölkerung kommt eine sehr entscheidende Rolle zu». Im Antrag wird ferner festgehalten: «Die mit dem Projekt ... eingeschlagene Gemeindeentwicklung wird mittels Bevölkerungsworkshops ermittelt». Darunter würde man verstehen, dass an den Workshops die grundlegenden Annahmen für die Planung – zum Beispiel das vorgesehene Wachstum oder verschiedene Wachstumsszenarien, vor allem aber Varianten der baulichen Entwicklung in den verschiedenen Ortsteilen – erarbeitet werden

¹⁴ Ein Beispiel: Die Vorarlberger Gemeinde Krumbach – mehr als zehn Mal kleiner als Münsingen – liess im Rahmen des Projekts BUS:STOP sieben Bus-Haltestellen von international bekannten Architekten bauen.

¹⁵ Antrag Parlament 29.5.2018, Seite 2.

könnten. Von dem kann aber kaum die Rede sein: Es fehlt nicht nur die Zeit, um dies fundiert zu tun, vielmehr wird man den Eindruck nicht los, dass es sich bei den Workshops nur um Veranstaltungen handelte, die einer schon weitgehend vorgespurten baulichen Entwicklung eine pseudodemokratische Legitimation geben sollen. Statt der Bevölkerung als Ausgangspunkt der Planung verschiedene Optionen der baulichen Entwicklung vorzulegen, will man ihr offenbar weis machen, dass die mit der Entlastungsstrasse Nord und dem Entwicklungsschwerpunkt Bahnhof West eingeleitete Entwicklung zwingend in eine bestimmte Richtung weitergeführt werden soll. Darauf hin deutet auch die Begründung¹⁶ der freihändigen Vergabe des Ortsplanungsmandats (immerhin im Umfang von CHF 376'000) an die Firma ecoptima: «Die freihändige Vergabe erfolgt ... an den bisherigen Auftragnehmer mit folgender Begründung: Die Gewährleistung der Kontinuität der Leistungserbringung, die hohe Komplexität, der Terminrahmen, die Zusammenarbeit mit bestimmten Fachspezialisten, eine nahtlose Umsetzung, das bisher angeeignete Wissen und die vorhandene Vernetzung des Ortsplaners erfordern eine Auftragserteilung an ecoptima ag. Nur so kann die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Wissen und die Kontinuität der Dienstleistungen gewährleistet werden».

Besonders schwer wiegt der Umstand, dass sowohl die vorgesehenen Formen der Mitwirkung wie auch der Grundlagenbericht ohne jede Verbindlichkeit für die Behörden sind, und dass die neuen Ortsteile Tägertschi und Trimstein wie auch die Quartiere keine eigene Stimme besitzen.

Zweifellos handelt es sich bei der Planung «Münsingen 2030» um ein Vorhaben von grosser Tragweite: Es geht um die Weiterentwicklung der gebauten Umgebung – einer Umgebung, die wesentlich zur Attraktivität des Ortes beitragen kann, und deren Qualität alle Bewohner betrifft.

Unbefriedigend ist auch das Resultat des Mitwirkungsverfahrens, wurde doch im Mitwirkungsbericht [10] auf die bereits in einem Vorläuferdokument vom Verfasser formulierte grundsätzliche Kritik am Planungsansatz gar nicht eingegangen, und mehrere konkrete Vorschläge (namentlich Punkte, die im folgenden Abschnitt 3 zu finden sind) blieben unkommentiert.

Anzufügen ist, dass die heutigen politischen Strukturen zu wenig die «Gebiete der Betroffenheit» widerspiegeln, das heisst Dorfteile und Quartiere. Neben einer übergeordneten Planung ist auch eine kleinräumigere Planung notwendig, bei der die unmittelbar Betroffenen eine wichtige Stimme erhalten sollten. Dabei muss alles getan werden, dass schon innerhalb eines Dorfteils ein Konsens zur langfristigen Nutzung und zum «Funktionieren» des Quartiers besteht. Es darf zum Beispiel nicht sein, dass die naturgemäss grosse Zahl der Münsinger Dorfbewohner einfach dank ihrer Stimmkraft gegen den Willen der Bevölkerung von Tägertschi oder Trimstein über das Schicksal dieser Ortsteile bestimmt.

Fazit: Die bereits eingeleitete Planung ist zu sistieren und erst nach Vorliegen der Ergebnisse eines Wettbewerbs zur städtebaulichen Entwicklung angepasst weiterzuführen.

Zudem sind Vorkehren zu treffen, um den Ortsteilen Trimstein und Tägertschi sowie den Quartieren im Ortsteil Münsingen eine formelle Mitbestimmung zu ermöglichen.

¹⁶ Siehe <https://www.simap.ch> (z.B. Stichwort «ecoptima» für den Zeitraum 2018 eingeben).

3 Zusätzliche Bemerkungen und Vorschläge

3.1 Mobilität: Vernetzung der Lebensräume – Auch Menschen brauchen «Wildtierbrücken»

Zum Leben im Dorf gehört die Mobilität seiner Bewohner. Alle bisherigen Betrachtungen gehen schwergewichtig vom Auto aus, und zu einseitig vom Verkehr aus dem Dorf heraus und ins Dorf hinein sowie dem Durchgangsverkehr. Gesucht ist eine alle Mobilitätsformen umfassende «Vernetzung der Lebensräume».

Im heutigen Naturschutz kommt der Vernetzung der Lebensräume grosse Bedeutung zu. Man hat erkannt, dass die Isolierung von Pflanzen- und Tierarten ihrem Weiterbestehen nicht förderlich ist, und dass umgekehrt die Verbindung ihrer Habitate zum Wohlergehen und zur Weiterentwicklung viel beiträgt. Man ist denn heute auch bereit, Millionen in autobahnquerende Wildtierbrücken zu investieren, vor allem aber auch in weniger kostspielige Projekte wie die Verbindung von Hecken und Mooren.

Eigenartigerweise scheint man aber in der Orts- und Regionalplanung noch kaum erkannt zu haben, dass auch Menschen ihre Lebensräume haben, und dass es bei deren Vernetzung nicht nur um SUV-fahrende Pendler geht, sondern auch um Schulkinder, um Fussgänger und Fahrradfahrer, die Einkäufe machen oder den öffentlichen Verkehr benutzen, um Betagte, die sich dank Geh- und Fahrhilfen eine gewisse Selbständigkeit bewahren möchten, und um Mitbürgerinnen und Mitbürger, welche die örtlichen Kultur- und Freizeitangebote nicht-motorisiert nutzen wollen.

In Münsingen hat eine hauchdünne Mehrheit darüber entschieden, in den Bau der sogenannten Entlastungsstrasse Nord mehr als zehn Millionen Franken zu investieren. Davon profitieren – wenn überhaupt – an Werktagen bestenfalls zwei- oder dreihundert Autofahrer mit einem Zeitgewinn von wenigen Minuten. Dem stehen mehrere Tausend Dorfbewohner gegenüber, die sich häufig mehrmals täglich ohne Schutz durch Blech und Sicherheitsglas zwischen verschiedenen «Habitaten» bewegen: Um die 1'500 Kindergarten- und Schulkinder zwischen Zuhause und Schule, viele Hundert zwischen ihrer Wohnung und den beiden Bahnhöfen oder Bushaltestellen, Unzählige beim Einkaufen zu Fuss oder mit Velo und Veloanhänger, Nutzer des Parkbads und des Sportplatzes, bis hin zu Betagten, die um ihre Wohnstätten Bewegung suchen oder Besuch erhalten.

Was bietet Münsingen dieser «schweigenden Mehrheit»? Es rühmt sich zwar, «Veloville» zu sein, und es gibt auch erstaunlich viele Fusswege und einige wenige dem Radfahrer vorbehaltene Wege oder Fahrstreifen. Aber: Durchgehende Fusswege und Fahrradstrecken innerhalb des Ortsteils Münsingen existieren leider praktisch nicht. Zwar sieht der Richtplan Mobilität [5] vor, dass Netzlücken geschlossen werden sollen – konkrete Massnahmen betreffen aber vor allem Wege ausserhalb des Siedlungsgebietes. Mindestens ebenso wichtig wäre es, die Verbindungen innerhalb des Siedlungsgebietes auszubauen und vor allem sicherer zu machen. Dazu ein Beispiel einer verpassten Gelegenheit: Bei der Zentrumsüberbauung (COOP) wäre es ein Leichtes gewesen, die Velospur der oberen Belpbergstrasse nach Osten über die Kreuzung mit der Thunstrasse und zwischen den neuen Gebäuden und der ehemaligen Buchbinderei bis vor die Liegenschaft Müller zu verlängern. Stattdessen werden Fahrradfahrer gezwungen, den äusserst gefährlichen Weg über den Kreisel zu nehmen.

Ein weiteres Problem besteht bei einigen Fusswegverbindungen. Zu Recht verlangt die Gemeinde bei neuen Überbauungen, dass solche Verbindungen geschaffen werden. Diese aber als «halböffentlich» zu bezeichnen und den Unterhalt den Grundeigentümern zu überlassen, entbehrt einer rechtlichen Grundlage. Solche Wege sollten entweder konsequent ins Eigentum der Gemeinde übergehen und von dieser auch unterhalten werden, oder es sind

Wegrechte zugunsten der Öffentlichkeit zu errichten und die Grundeigentümer für den Unterhalt zu entschädigen ¹⁷.

Fazit: Es werden folgende Massnahmen vorgesehen:

- (1) Das ganze Gehwegnetz vor allem im Zentrum wird so verbessert, dass namentlich für Schüler und ältere Leute ein sicheres Netz von Verbindungen zwischen allen wichtigen Punkten (Bahnhof, Einkauf, Schulen, Schlossgut, ...) und auch den Freiflächen (bestehend wie im Schlossgut und neue in den «verdichteten» Quartieren) entsteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass immer mehr ältere Leute mit Geh- und Fahrhilfen unterwegs sein werden. Das Gehwegnetz sollte so attraktiv sein, dass auch jüngere Leute ihre Besorgungen wieder vermehrt zu Fuss und in Kombination mit dem Fahrrad und dem öffentlichen Verkehr erledigen.
Für die öffentlichen Wege auf Privatgrundstücken ist eine klarere Regelung der Unterhalts- und Haftungsfragen notwendig.
- (2) Es werden innerhalb des Dorfteils Münsingen durchgehende, markierte Velorouten mit gefahrlosem Überqueren der Autostrassen und Umgehung gefährlicher Knoten geschaffen derart, dass wichtige Punkte wie Bahnhof, Schulen, Parkbad, Einkaufsmöglichkeiten, Spital usw. durch ein Netz von Fahrradwegen und -streifen erschlossen werden.
- (3) Auf allen Strassenabschnitten mit Busverkehr, die heute bei Verkehrsspitzen von Stau betroffen sind, sind separate Spuren für den öffentlichen Verkehr einzurichten.

Es ist klar, dass die Verwirklichung dieser Massnahmen viel Zeit erfordert – ein weiteres Indiz, dass der Zeithorizont 2030 zu kurz greift. Wichtig ist daher, das Ziel hartnäckig zu verfolgen und bei jeder sich bietenden Gelegenheit ein Stück voranzutreiben – zum Beispiel, indem bei Bauprojekten die entsprechenden Korridore ausgespart werden (dazu auch die Ausführungen unter Grundsatz (d) in Abschnitt 1 sowie Abschnitt 2.4).

3.2 Unkonventionelle Lösungen und Generationenprojekte

Im kantonalen Richtplan nimmt man für Gemeinden wie Münsingen ein Bevölkerungswachstum bis 2030 von 10% an, was einem Bedarf von etwa 560 zusätzlichen Wohnungen entspricht ¹⁸. Diese enorme bauliche Entwicklung in nur gerade zehn Jahren zu realisieren dürfte allerdings schwierig werden, wenn man mit den vorliegenden Ansätzen ans Werk geht. Falls tatsächlich über 500 neue Wohnungen erstellt werden sollten (was bei einer ansteigenden Leerwohnungsziffer ohnehin fragwürdig ist), müsste man sich auch nach unkonventionellen Lösungen umsehen. Zwei Beispiele sollen dies illustrieren:

- (a) Die Autobahn wird zwischen Raststätte und Parkbad auf einer Länge von ungefähr einem Kilometer überdeckt. Auf diese Weise gewänne man auf einen Schlag um die 50'000 m² Land zur Verwirklichung von neuartigen Wohn/Gewerbe-Nutzungen, zur Errichtung einer Zone mit experimentellen Bauweisen und Wohnformen ¹⁹, aber auch zur Schaffung weiterer, an das Naturschutzgebiet angrenzender Freiräume. Zugleich würde das Dorf stark vom Autobahnlärm befreit. An sich ist es klar, dass die Kosten einer Überdeckung um einiges höher sind als der Erlös durch das Bauland und der Mehrwert der lärmbefreiten Liegenschaften. Dennoch sollten zu einer solchen Lösung ernsthafte Abklärungen gemacht werden.

¹⁷ Es existieren Gerichtsentscheide, bei denen die Haftpflicht bei Wegen, die der Öffentlichkeit dienen, der Gemeinde zugeordnet wurden, auch wenn die Wege im Privateigentum stehen.

¹⁸ Diese Zahl ergibt sich aus einer Zunahme der Einwohnerzahl von 1'260 und einer durchschnittlichen Haushaltgrösse von 2,23 (Angabe des Bundesamts für Statistik Ende 2017).

¹⁹ Überlegungen dazu z.B. in [Widmer 2017] und [Zemp 2018].

- (b) Wenn den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes nachgelebt werden soll (Erschliessung durch öV vorhanden), müsste eigentlich ernsthaft geprüft werden, ob sich das Gebiet um den Bahnhof Tägertschi zur Realisierung einer grösseren Überbauung eignen würde²⁰. Wohlverstanden: Persönlich fände ich es schade, wenn dieser noch nahezu idyllische Ort verschwinden würde! Jedenfalls wäre aber eine solche Lösung aus Sicht der Erschliessung weitaus vernünftiger als die in der neuen Nutzungsplanung vorgesehene ZPP «Thalmatt».

Allein schon die Vorarbeiten derartiger Generationenprojekte nehmen in der Regel Jahre in Anspruch, da kantonale und eidgenössische Instanzen überzeugt und gewonnen werden müssen – ein weiterer Beleg, dass der Planungshorizont 2030 zu kurz greift.

Solche Ideen einfach vorschnell als «weder sinnvoll noch finanzierbar»²¹ abzuqualifizieren, zeugt von wenig Weitsicht – es geht schliesslich auch darum, wenigstens den künftigen Generationen solche Möglichkeiten nicht zu verbauen. Oder, wie der Theologe und Schriftsteller Kurt Marti treffend sagte: « wo chiemte mer hi wenn alli seite wo chiemte mer hi und niemer giengti für einisch z'luege wohi dass me chiem we me gieng»

3.3 Sozioökonomische Daten

Die im Bericht [2] vorgestellten «sozioökonomischen Daten» wie die Bevölkerungsentwicklung, die Zahl der Pendler und die Altersstruktur sind zu allgemein gehalten, um direkt Vorgaben für die Entwicklung – zum Beispiel für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – herzuleiten. Gefragt wäre eine tiefer gehende Analyse, die womöglich zu wirksameren oder unkonventionellen Massnahmen führen könnte – zum Beispiel zur Verkehrsreduktion.

Am ersten Bevölkerungsworkshop wurden interessante «sozioökonomische Daten» vorgestellt. Erfreulicherweise gehen diese über die sonst üblichen Statistiken wie die Grösse der Bevölkerung und die Zahl der Arbeitsplätze hinaus – beispielsweise zeigt die örtlich differenziert dargestellte Altersstruktur die verschieden fortgeschrittene «Überalterung» der Quartiere. Leider geht es aber nur um das Alter der Bewohner – ebenso interessant wäre es, etwas über das Alter der Gebäude zu erfahren, damit zum Beispiel Gebiete mit hohem Sanierungsbedarf identifiziert werden können.

Wünschbar wäre es vor allem, wenn die Analyse der Daten zu differenzierten Lösungen für die damit verbundenen Probleme führen würde: Wenn beispielsweise allein nach mehr Pflegeplätzen gerufen wird, so greift dies zu kurz. Welche Anreize könnten zum Beispiel geschaffen werden, um in «überalterten Quartieren» mit baulichen Massnahmen Raum für Junge zu schaffen? Wie kann die Pflege vor Ort weniger aufwendig als heute bewerkstelligt werden? Wie können sich behinderte Personen möglichst gefahrlos bewegen? Solche Ansätze erfordern unter anderem, wie dies schon vorgängig gefordert wurde, Bauvorschriften, die neue Mischformen des Zusammenlebens und -arbeitens erlauben. Das Beispiel bestätigt auch, was bereits zur besseren «Vernetzung der Lebensräume» gefordert wurde.

Mit einem zweiten Beispiel soll diese Argumentation zusätzlich belegt werden. Wie die praktisch ausgeglichene Pendlerbilanz zeigt, ist Münsingen (noch) nicht zur «Schlafstadt in der Agglo» geworden. Daraus zu schliessen, dass in beiden Richtungen mit zunehmendem Pendlerverkehr zu rechnen sei, greift wiederum zu kurz. Man sollte nicht einfach die Entwicklung der vergangenen Jahre fortschreiben, sondern auch **Massnahmen prüfen, um den motorisierten Verkehr zu reduzieren**: Wie kann man Wegpendlern attraktive Arbeitsplätze im Dorf anbieten? Wie kann man Zupendler dazu bewegen, im Dorf zu wohnen? Welche Anreize können

²⁰ Eine Überbauung mit etwa 30 Wohneinheiten auf der Geländeterrasse ob dem Bahnhof Tägertschi wurde bereits in den 1930er-Jahren erwogen! (Plan im Gemeindearchiv).

²¹ Kommentar von Gemeinderat Kägi zu einer Vorversion dieses Dokuments.

geschaffen werden, damit vermehrt das Fahrrad anstelle des Autos benutzt oder zu Fuss gegangen wird? Auch diese Fragen sind nicht auf einer abstrakten Ebene anzugehen, sondern aufgrund konkreter Gegebenheiten. Dazu ein weiteres Beispiel: Von den in Münsingen tätigen Lehrpersonen sind um die 70% Zupendler. Wohnten diese vermehrt im Dorf, würde nicht nur der Verkehr reduziert, die Lehrpersonen würden auch das Umfeld ihrer Schülerinnen und Schüler besser verstehen.

Fazit: Die Verwendung soziökonomischer Daten ist nur dann eine Hilfe für die Planung, wenn eine vertiefte Analyse zu Massnahmen führt, welche die spezifischen lokalen Gegebenheiten berücksichtigen – Massnahmen, die selbstverständlich auch Bereiche ausserhalb «Münsingen 2030» betreffen. Als wichtigster Bereich werden Massnahmen zur Reduktion des motorisierten Verkehrs erachtet: Genau so, wie sich in der Energiepolitik die Einsicht durchsetzt, dass Sparmassnahmen ein wesentliches Mittel zur Verwirklichung der Energiewende sind, sollte in der Verkehrspolitik die Reduktion des motorisierten Verkehrs viel energischer angegangen werden.

4 Schlussbemerkungen

Die aktuellen Dokumente zur «Planung Münsingen 2030» sind Ausdruck einer technokratisch-legalistischen Betrachtungsweise, bei der leider die Schaffung einer attraktiven, lebenswerten Umgebung kaum im Vordergrund steht. Obschon in den letzten Jahren viele aufschlussreiche Publikationen zu dieser Thematik erschienen sind – mit bedenkenswerten Vorschlägen für neue Ansätze bei der Planung –, scheint dies bei den Verantwortlichen für «Münsingen 2030» kaum Spuren hinterlassen zu haben.

Gefragt wäre eine Planung, die über das rein Bauliche hinausgeht und das «Funktionieren» des Dorfes und ihrer Quartiere ins Zentrum stellt. Derartige Überlegungen können nicht einfach an externe Experten ausgelagert werden, gefragt ist ein fantasievolles Zusammenarbeiten über die Grenzen der Verwaltungsabteilungen hinweg, in Kenntnis der lokalen Gegebenheiten, und unter Einbezug der Bevölkerung. Ziel der Planung sollte nicht einfach sein, «parzellenscharf»²² entscheiden zu können, was gebaut werden darf und was nicht – dies erleichtert zwar die Arbeit der Baubehörde und der Juristen, dient aber kaum der qualitätsvollen Weiterentwicklung des Ortes.

Es wäre schön, wenn Münsingen sich nicht nur mit dem Label «Energistadt Gold» auszeichnen, sondern in vielleicht 15 oder 20 Jahren den Wakkerpreis erhalten würde mit einer Würdigung, wie sie Uster 2001 zugesprochen wurde: «Dank beispielhafter planerischer und baulicher Massnahmen ist es ... gelungen, in der zunehmend anonymen schweizerischen Agglomerationslandschaft eine eigene Identität zu schaffen. Der Siedlungsraum wurde klar vom ländlichem Raum getrennt, eine hochwertige, zeitgenössische Architektur aktiv gefördert und die alte Bausubstanz respektvoll in die Gegenwart integriert».

²² wie an der Orientierungsveranstaltung vom 31.10.2019 argumentiert wurde.

Dokumente zu «Münsingen 2030»

- [1] Bütikofer Barbara, Hansjakob Wettstein (ecoptima Bern): Münsingen 2030 – vorausschauend gestalten – Grundlagenbericht. Bern, 7. Februar 2019.
- [2] Foletti Francesca, Roman Frick (INFRAS Bern): Münsingen 2030, Teilprojekt Sozioökonomie, Schlussbericht. Bern, 9. Januar 2019.
- [3] Gemeinde Münsingen, Abteilung Bau: Berichterstattung zur Siedlungsentwicklung nach innen (SEin). 1.5.2019.
- [4] georegio / Gemeinde Münsingen: Richtplan Landschaft. 18.9.2109, mit Richtplankarte.
- [5] Metron Bern AG / Gemeinde Münsingen: Richtplan Mobilität. Fassung vom 18.9.2019. Dazu gehören die 4 Richtplankarten Motorisierter Individualverkehr / Veloverkehr / Fussverkehr / Öffentlicher Verkehr.
- [6] geo7 / Gemeinde Münsingen: Richtplan Energie, mit Richtplankarte.
- [7] Gemeinde Münsingen, Abteilung Bau: Baureglement 2020. Fassung vom 18.9.2019. Zur baurechtlichen Grundordnung gehören ferner die Zonenpläne 1 (Siedlung), 2 (Schutzgebiete) und 3 (Naturgefahren)
- [8] ecoptima: Zusammenfassung der Ergebnisse des 1. Bevölkerungsworkshops, 28. August 2018.
- [9] ecoptima: Zusammenfassung der Ergebnisse des 2. Bevölkerungsworkshops, 15. November 2018.
- [10] Gemeinde Münsingen, Abteilung Bau: Mitwirkungsbericht vom 13.5.2020.

Abkürzungen für Rechtserlasse

BAG	Bernische Amtliche Gesetzessammlung
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BauG	Baugesetz des Kantons Bern
BV	Bundesverfassung
FHG	Finanzhaushalt-Gesetz des Bundes
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern
GV	Gemeindeverordnung des Kantons Bern
RPG	Eidgenössisches Raumplanungsgesetz

Verwendete Publikationen (auf die mit * markierten Publikationen wird im Text Bezug genommen)

- [Beck 2018] * Beck Lukas u.a. (Projektteam EBP): Eine neue Generation der Nutzungsplanung im Kanton Bern – Ansätze für die künftige Ausgestaltung der Nutzungsplanung aus Sicht des AGR Kanton Bern sowie der Planungsfachleute von Bern, Biel, Burgdorf, Köniz, Langenthal, Muri und Thun. Bern 2018.
- [Eberle 2007] * Eberle Christian: Planungswertausgleich in der Nutzungsplanung. IRL-Bericht 2, ETH Zürich 2007.
- [EspaceSuisse] * Internet-Publikation des Verbandes für Raumplanung, mit Informationen zur Mehrwertabgabe: <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/handlungsfelder-der-innenentwicklung/mehrwertausgleich>.
- [ETH 2011] ETH Wohnforum – ETH CASE: AggLOasen. Impulse für die Agglomeration am Fusse des Bachtels. hier + jetzt, Baden 2011.
- [Gehl 2011] * Gehl Jan: Life Between Buildings. Using Public Space. Washington 2011.
- [Gehl, Svarre 2016] * Gehl Jan, Birgitte Svarre: Leben in Städten. Wie man den öffentlichen Raum untersucht. Basel 2016.
- [Grämiger 2018] * Grämiger Gregory: Baugesetze formen. Architektur und Raumplanung in der Schweiz. gta-Verlag, Zürich 2018.
- [Grams 2017] * Grams Anita: Spielräume für Dichte: Der Innenentwicklungskompass als problemorientierte Methode für Verdichtung in kleinen und mittleren Gemeinden. Bericht 8 des Instituts für Raum- und Landschaftsentwicklung ETH, Zürich 2017.

- [Häner 2015] * Häner Isabelle: Kausalabgaben – Eine Einführung. In: Häner Isabelle, Bernhard Waldmann: Kausalabgaben. Growth Publisher Law, Bern 2015
- [Hartmann 2020] * Hartmann Stefan: (K)ein Idyll – Das Einfamilienhaus. Eine Wohnform in der Sackgasse. Zürich 2020.
- [Häusermann] * Internet-Publikation der Firmen Häusermann + Partner sowie Wüest Partner zur Mehrwertabgabe: <https://mehrwertabgabe.com>
- [Heimatschutz 2011] * Schweizer Heimatschutz: Positionspapier «Verdichten braucht Qualität». Zürich 2011.
- [Hugentobler 2016] Hugentobler Margrit, Daniel Wiener: Leitfaden und Checklisten zur nachhaltigen Arealentwicklung. vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich 2016.
- [Infras 2003] * Frick Roman u.a. (Infras, Forschung und Beratung, Bern): Effizienz von öffentlichen Investitionen in den Langsamverkehr. Studie im Auftrag des Bundesamts für Strassen, Bern 2003.
- [Lampugnani 2019] Lampugnani Vittorio Magnago: Für eine dauerhafte, dichte und sparsame Architektur. NZZ 2.11.2019, S. 46-47.
- [Lampugnani 2019] Lampugnani Vittorio Magnago: Bedeutsame Belanglosigkeiten. Kleine Dinge im Stadtraum. Berlin 2019.
- [Lezzi 2014] * Lezzi Maria: Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 RPG. Referat 12.9.2014.
- [Loderer 2015] Die Landesverteidigung. Eine Beschreibung des Schweizerzustands. Edition Hochparterre, Zürich 2015.
- [Magazin 03/2019] * Michaelsen Sven (Interviewer): Gespräch mit Balkrishna Doshi. Das Magazin No. 11, 16. März 2019, S. 21-28.
- [Nischwitz 2019] * Nischwitz Guido, Verena Andreas (Hg.): Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Hannover 2019.
- [Reinhard 1967] * Reinhard Hans: Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Grundeigentümern, Bauträgern und Planung. Schweizerische Bauzeitung 85(1967) S. 418-420.
- [ROR 2019] * Rat für Raumordnung (beratendes Organ des Bundesrates): Megatrends und Raumentwicklung Schweiz. Bern 2019.
- [Schmidiger 2013] * Schmidiger Markus: Süsses Gift Immobiliensteuern. Kolumne Zentralschweiz am Sonntag, 2.8.2013.
- [Schwick 2018] Schwick Christian u.a.: Zersiedelung messen und begrenzen. Massnahmen und Zielvorgaben für die Schweiz, ihre Kantone und Gemeinden. haupt Verlag, Bern 2018.
- [Sennett 2018] Sennett Richard: Building and Dwelling – Ethics for the City. London 2018.
- [Sulzer 2015] * Sulzer Jürg und Martina Desax: Stadtwerdung der Agglomeration – Die Suche nach einer neuen urbanen Qualität. Synthese des Nationalen Forschungsprogramms «Neue urbane Qualität» (NFP 65). Bern/Zürich 2015.
- [Wehrli 2015] * Wehrli-Schindler Brigitte: Urbane Qualität für Stadt und Umland – Ein Wegweiser zur Stärkung einer nachhaltigen Raumentwicklung. Synthese des Nationalen Forschungsprogramms «Neue urbane Qualität» (NFP 65). Bern/Zürich 2015.
- [Wenger 2011] * Wenger Martin: Mehrwertabgabe nutzen – gemeinnützigen Wohnraum schaffen. Masterarbeit der FHS St. Gallen, 3. Oktober 2011 (abrufbar auch via <https://www.yumpu.com>).
- [Widmer 2017] Widmer Hans u.a. (Stiftung Sergio Agostoni): Die Andere Stadt. Paranoia City Verlag, Zürich 2017.
- [Zemp 2018] * Zemp Richard u.a.: Überblick innovative Wohnformen (Studie der HS Luzern und der Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich). Luzern/Zürich 2018.

Anhang 1

Zonen mit Planungspflicht (ZPP): Gegenüberstellung GBR 2020 ↔ GBR 2010

ZPP Abkürzung	ZPP Bezeichnung	GBR 2020 vs. GBR 2010	Anzahl Parzellen
A	Sägegasse	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
B	Bahnhof West	Baufelder B1 (Contrafeu), B2 (Dorfmattheweg bis Belpbergstrasse). Ausserdem: UeO Senevita.	1+9
C, D, E	Erlenau	nur Baufeld C1 bleibt (entlang Erlenauweg)	
F	Schlossmatten	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
G	Hölzliacker	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
H	Rosenweg	Baufelder H1 (Rosenweg), H2 (Mühletalstrasse17), H3, H4 – inzwischen vollständig überbaut	
I	Loryheim	bleibt, obschon inzwischen alles überbaut	
J	Hinterdorf	Baufelder J1 (Nord) und J2 (Süd)	8+1
K	Dorfplatz	im wesentlichen alter COOP-Flachdachbau	1
M	Sandacher	bleibt, obschon inzwischen alles überbaut	
N	Dorfmatte	bleibt, obschon inzwischen alles überbaut (Giessenpark)	
O	Bärenmatte	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
P	Kreuzweg/Belpbergstrasse	Baufelder P1 (MFH Chutzenweg), P2 (Moschti), P3 (alte USM)	2+1+1
R	Husrüti	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
S	Belpbergstrasse 9-15	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
T	Schwand	Baufelder T1 und T2	2
U	Alte Post	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
V	Löwenmatte/Bernstrasse	aufgehoben, parzellenweise andern Zonen zugeteilt	
W	Am Stutz	bleibt, obschon Um- und Neubauten abgeschlossen	1
AA	Mäder	neu, Kindergarten Dorfmatte im Zentrum	7
AB	Elenauweg	neu, Teigwarenfabrik und Technolux	2
AC	Underrüti	neu, bisher Schrebergärten	1
AD	Schönbrunne	neu, Ecke Sauerbrunnenweg-Finkenweg	1
AE	Höchiacher	neu, am Finkenweg	4
AF	Im Stock	neu, mit Liegenschaft Rohrer	3
AG	Bühlerplatz	neu, mit Kindergarten Bühlerplatz im Zentrum	4
AH	Rossboden	neu, Spezialfall: Intensivlandwirtschaft	1
AI	Chnebugass	neu, zwischen Hintergasse und Tägertschistrasse	6
AJ	Thalmatt	neu / Tägertschi, ehemalige Sägerei Krebs	3
AK	Dorf	neu, Baufelder AK1 (West) und AK2 (Ost)	1
AL	Schulhausgasse	neu, Gasserhaus, Werkhof, Schulhausgasse 17	2
AM	Feldmatt	neu / Tägertschi, Betrieb Guggisberg	4
(Täg)	underi Wyhülle	aufgehoben	
(Trim)	Neuhusmatte	aufgehoben	

Fazit:

belassen (**schwarz**): 10, obschon 5 davon inzwischen überbaut.

aufgehoben (**rot**): 10.

teilweise aufgehoben (**magenta**): 1.

neu (**grün**): 13, davon 2 in Tägertschi. Bei den 11 neuen Münsinger ZPP Ø 3 Parzellen/ZPP.

Anhang 2

Ein Sündenfall der Raumplanung:

Was Münsingen mit den Erträgen der Mehrwertabgabe anstellt

Das Wichtigste in Kürze

Mit der sogenannten Mehrwertabschöpfung hat die Gemeinde Münsingen seit der Einführung 2001 ungefähr 20 Millionen Franken eingenommen. Diese Abgabe leisteten Grundeigentümer, welche aufgrund der Planung der Gemeinde einen Mehrwert bei der Bebauung ihrer Grundstücke erzielten. Im vorliegende Anhang geht es nun vor allem darum, die **Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabschöpfung** kritisch zu betrachten.

Der eigentliche Sinn der vom schweizerischen Raumplanungsgesetz (RPG) 1980 eingeführten Mehrwertabgabe wäre, mit den Erträgen primär die Entschädigung von Minderwerten zu ermöglichen, und darüber hinaus Aufwendungen zu finanzieren, welche den übergeordneten Zielen des RPG entsprechen, also dem Schutz der «natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft» und der «Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis» (Erhaltung von Fruchtfolgeflächen).

Leider machte das Berner Baugesetz von 1988 kaum Vorgaben in diesem Sinne – kurz und bündig legte es fest, die Erträge müssten «für bestimmte öffentliche Zwecke» verwendet werden. Von diesem Umstand machte man in Münsingen grosszügig Gebrauch: Im Reglement von 2001²³ ist zum Beispiel keine Rede von der Entschädigung von Minderwerten bei Aus- und Rückzonungen! Vielmehr will man primär Infrastrukturkosten finanzieren und in zweiter Linie «öffentliche Aufgaben im Sinne der Gemeindeentwicklung». Dies schafft falsche Anreize: Nicht nur werden die Mittel für Vorhaben verwendet, die wenig oder nichts mit den Zielen des RPG zu tun haben, es wird auch die Siedlungsentwicklung in einer Art gefördert, die parzellen- und zonenübergreifende Gesamtlösungen erschwert. Wohlverstanden: Die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe in Münsingen kann aus rechtlicher Sicht kaum beanstandet werden, und die damit finanzierten Projekte sind nicht per se fragwürdig. **Stossend ist aber, dass der Gemeinde mit der freizügigen Ausgabenpolitik Mittel entzogen wurden, welche heute sowohl für eine aktive Bodenpolitik wie auch für Projekte fehlen, die für die Siedlungsentwicklung wirklich zukunftsweisend wären.**

1 Um was geht es bei der Mehrwertabgabe grundsätzlich?

Die sogenannte *Mehrwertabschöpfung* oder *Mehrwertabgabe* ist ein Instrument der schweizerischen Raumplanung. Im Prinzip wurde es bereits mit dem Raumplanungsgesetz (RPG) vom 1.1.1980 eingeführt, forderte dieses doch einen angemessenen **Ausgleich planungsbedingter Minder- oder Mehrwerte**. Vom Verband für Raumplanung wird das zugrundeliegende Problem in [EspaceSuisse]²⁴ prägnant wie folgt beschrieben: «Welchen Wert ein Grundstück hat, bemisst sich nach dessen Nutzungsmöglichkeiten. Wie ein Grundstück genutzt werden kann, das bestimmt in erster Linie die Gemeinde mit ihrer Raumplanung. Sie kann den Wert eines Grundstücks steigern, beispielsweise wenn sie Landwirtschaftsland neu als Bauland einzont oder wenn sie auf einem Grundstück eine erhöhte Nutzung zulässt. Sie kann umgekehrt den Wert eines Grundstücks vermindern, indem sie etwa aus teurem Bauland 'billiges' Landwirtschaftsland macht.» Eine umfassende Darstellung der Problematik findet sich

²³ Dieses Reglement mit seiner largen Zweckbestimmung war bis 31.3.2017 gültig. Aufgrund einer Übergangsbestimmung im neuen Reglement können aber sogenannte «altrechtlich» erzielte Erträge nach wie vor weitgehend frei eingesetzt werden. Mehr dazu später.

²⁴ Die Angaben in eckigen Klammern verweisen auf die Bibliografie am Schluss des Dokuments.

in [Eberle2007].

Während die Entschädigung von **Minderwerten** (in Nachachtung der in Art. 26 der Bundesverfassung (BV) verankerten Eigentumsgarantie) seit 1980 durchaus ein Thema – auch der Rechtsprechung – war, geschah in den Kantonen vorerst wenig Konkretes, um auch für die Abschöpfung von **Mehrwerten** eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Im Kanton Bern wurde dazu mit der ab 1.1.1986 gültigen Revision des Baugesetzes (BauG) ein erster Schritt gemacht, heisst es doch im entsprechenden Artikel 142:

Die Planungsvorteile werden durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können sich die Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, insbesondere bei der Bewilligung besonderer Bauten und Anlagen oder von grösseren Überbauungen, vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Diese bis zum 31.3.2017 gültige Regelung überliess es also den Gemeinden, bei planungsbedingten Mehrwerten mit den Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe vertraglich zu vereinbaren, wobei diese die Abgabe später bei der Grundstückgewinnsteuer in Abzug bringen können. Dazu bemerkte die Direktorin des Bundesamtes für Raumentwicklung: «Vertragliche Lösungen haben den grossen Nachteil, dass alles oder zumindest vieles eine Frage der Verhandlungsmacht der Gemeinde respektive des Grundeigentümers ist. Wie steht es mit der Gleichbehandlung, mit der Investitionssicherheit, mit der Transparenz?» [Lezzi 2014]. Auf diesen Gesichtspunkt wird später für den Fall Münsingen noch zurückgekommen.

Über die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe blieb das Berner Baugesetz von 1986 ziemlich vage: Die Formulierung «für bestimmte öffentliche Zwecke» legte es den Gemeinden lediglich nahe, den Verwendungszweck in einem Reglement zu umschreiben. Der Kanton unterliess es also vorerst, die eigentlich naheliegende Vorgabe zu machen – dass die Erträge der Mehrwertabgabe primär für die Entschädigung von Minderwerten und sekundär für weitere Massnahmen im Rahmen der RPG-Ziele verwendet werden müssten.

Wenn es um die richtige Verwendung der Erträge geht, muss man allerdings etwas weiter ausholen. Zunächst ist zu bemerken, dass die Einführung der Mehrwertabgabe umstritten war und wesentlich dazu beitrug, dass ein erster Anlauf für ein Raumplanungsgesetz auf Bundesebene 1974 scheiterte. Es wurde unter anderem argumentiert, dass Mehrwerte ohnehin schon durch die ordentlichen Steuern (Mietwerte, Vermögenswerte) bzw. die Grundstückgewinnsteuer erfasst würden. Dem steht entgegen, dass die entsprechenden Erträge – verglichen mit den Wertsteigerungen einerseits und mit der Entschädigung von Minderwerten andererseits – eher bescheiden sind, und dass mit der Hortung von Bauland die Grundstückgewinnsteuern reduziert werden können. Zudem fliessen die Erträge dieser Steuern in den ordentlichen Finanzhaushalt und stehen damit möglicherweise nicht für raumplanerische Massnahmen zu Verfügung. Dies führte schliesslich zur Einführung der Mehrwertabschöpfung in der Form einer sogenannten Kausalabgabe²⁵. Im Kanton Bern müssen die Einkünfte einer Spezialfinanzierung zugewiesen werden, und dazu gehört zwingend eine Zweckbindung der Erträge²⁶. Die Umschreibung dieser Zweckbindung blieb in den Gesetzen – wie bereits erwähnt – vorerst vage. Immerhin setzten sich Studien mit der Problematik auseinander; in [Wenger 2011] findet man zum Beispiel als Finanzierungsmöglichkeiten:

- Entschädigungspflichtige Auszonungen (Entschädigung von Minderwerten)
- Förderung des öffentlichen Verkehrs
- Gestaltung von öffentlichen (Grün-)Räumen
- Realisierung von städtebaulichen Verdichtungen
- Ökologische Aufwertungen

²⁵ Siehe dazu z.B. [Häner 2015].

²⁶ Im Kanton Bern entsprechend Art. 14 FLG sowie Art. 86 und 87 GV. Auch der Bund schreibt eine Zweckbindung in Art. 53 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vor.

- Erwerb von Bauland durch Staat oder Gemeinde
- Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege

Mit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes von 2013 (in Kraft seit 1.5.2014) wurde dann die Mehrwertabgabe bedeutend präziser umschrieben und klar als obligatorisch erklärt²⁷. In Artikel 5 wird nun folgendes vorgegeben (die hier nicht relevanten Teile wurden ausgelassen):

1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

1bis Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. ...

1ter Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet. ...

2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

Unter Berücksichtigung des in Abs. 1ter referenzierten RPG-Artikels 3 ergibt dies folgende Umschreibung der Mittelverwendung:

- Entschädigung von Minderwerten
- Erhaltung von Kulturland für die Landwirtschaft
- Massnahmen zur besseren Nutzung des Landes in Bauzonen und zur Verdichtung
- Weitere Massnahmen wie z.B. die Erhaltung naturnaher Landschaften, den Schutz der Wälder, den Schutz von Wohngebieten vor Immissionen, die Erhaltung und Schaffung von Rad- und Fusswegen, etc.

Aufgrund dieser strikteren Vorgaben musste auch der Kanton Bern 2016 sein Baugesetz anpassen – die ergänzten Bestimmungen traten am 1.4.2017 in Kraft. Die Mehrwertabgabe ist nun für alle Gemeinden obligatorisch und auch nicht mehr Angelegenheit einer vertraglichen Abmachung mit den Grundeigentümern. Dazu musste der bereits zitierte Art. 142 BauG wesentlich ergänzt werden. Bezüglich Verwendung der Mittel verweist das BauG ohne Einschränkung auf Art. 5 Abs. 1ter des RPG. Neu ist auch, dass die Gemeinden 10% der Erträge an den Kanton abliefern müssen.

2 Wie wurde die Mehrwertabgabe in Münsingen bisher umgesetzt?

Die Gemeinde Münsingen führte die Abgabe am 1. Juli 2001 ein und legte die Umsetzung mit dem «Reglement über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfungen» fest, welches bis 31.3.2017 gültig war. In Art. 3 dieses Reglements wird zur Mittelverwendung folgendes festgehalten:

a) Primär für ungedeckte Infrastrukturkosten zu Lasten der Gemeinde, ausgelöst durch die entsprechenden Bauvorhaben, zuzüglich aller Nebenkosten (Vertragskosten, etc).

b) Sekundär für öffentliche Aufgaben im Sinne der Gemeindeentwicklung, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport, Verkehr, Freizeit, Marketing, Jugend, Alter, Ortsbildschutz, Wirtschaftsförderung, öffentliche Einrichtungen, Umwelt.

Erstaunlicherweise ist keine Rede von der Entschädigung von Minderwerten – offenbar dachte man zum Beispiel gar nicht an die Möglichkeit von Rückzonen oder – als Extremfall – den

²⁷ Die ursprüngliche Fassung des RPG-Artikels 5 war zu offen formuliert und wurde von verschiedenen Kantonen – auch Bern – fälschlicherweise als Kann-Bestimmung interpretiert [Lezzi 2014].

Rückbau von zonenfremden Bauten²⁸. Allenfalls könnte argumentiert werden, dass mit dem Passus «ungedeckte Infrastrukturkosten ... ausgelöst durch die entsprechenden Bauvorhaben» auch Folgekosten zu verstehen sind, die sich aus der wegen der baulichen Entwicklung zunehmenden Einwohnerzahl ergeben, wie zum Beispiel die Schaffung zusätzlichen Schulraums.

Besonders stossend ist aber, dass nach Absatz b) die Erträge der Mehrwertabgabe für Zwecke eingesetzt werden können, die mit den Zielen des RPG wenig oder nichts zu tun haben. Man kann zwar argumentieren, dass die Münsinger Zweckbestimmung bei einer liberalen Auslegung durchaus der Vorgabe des BauG «für bestimmte öffentliche Zwecke» entspreche. Im Grunde aber unterläuft die Münsinger Formulierung die «idée de manœuvre» des RPG, können doch die Erträge der Mehrwertabgabe für fast alle Ausgabenbereiche der Gemeinde verwendet werden. Unterminiert wird damit auch die Bedeutung des ordentlichen Gemeindehaushalts, erlaubt doch der «Mehrwertabschöpfungs-Topf» die Finanzierung von Vorhaben, ohne das normale Budget zu belasten²⁹. Die Spezialfinanzierung droht so zu einem Füllhorn zu werden, aus dem sich alle bedienen können: Selbst von einer politischen Seite, die sonst für eine gute Raumplanung einsteht, wurde zum Beispiel im Gemeindeparlament argumentiert, dass das «Kässeli ... auch für soziale und kulturelle Projekte» bestimmt sei³⁰. Extreme Beispiele dieser Zweckentfremdung – allerdings mit vergleichsweise kleinen Beträgen – waren die Finanzierung der Feier 2006 für den neuen Präsidenten des Berner Grossen Rats sowie Subventionsbeiträge für das Stadttheater Bern.

Abschliessend muss noch etwas zur Abwicklung der Mehrwertabgabe nach «altem Recht» gesagt werden. Das Reglement von 2001 ermächtigt den Gemeinderat in Art. 2, «mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einen **Vertrag über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten**» abzuschliessen. Dieses Vorgehen kommt vor allem bei sogenannten Zonen mit Planungspflicht (ZPP) zum Zuge. Bei diesen können Planungsmehrwerte dann errechnet werden, wenn für ein spezifisches Bau Feld mit einer Überbauungsordnung die Art und das Mass der Nutzung feststehen. In der Praxis bedeutet dies in der Regel, dass der Bauherr aufgrund seiner eigenen Projektvorstellungen eine Überbauungsordnung entwirft, die eine maximale Ausnutzung seines Grundstücks erlaubt. Dies kommt den Interessen des Gemeinderats entgegen – einerseits, weil die Kosten für die Ausarbeitung einer Überbauungsordnung von Dritten übernommen werden, andererseits aber auch, weil eine maximale Ausnutzung einen hohen Ertrag der Mehrwertabschöpfung verspricht und damit das Füllhorn der ziemlich frei nutzbaren Spezialfinanzierung öffnet³¹. Auf diese Weise wird leider der heute von namhaften Planungsfachleuten gerügte «Flickenteppich» von Überbauungsordnungen [Grämiger 2018] gefördert. Ausserdem: Das Aushandeln einer Überbauungsordnung und der Mehrwertabschöpfung zwischen Bauherr und Gemeinderat kann unter Ausschluss der betroffenen Nachbarn, des Parlaments und der Öffentlichkeit erfolgen³² – eine Korrektur kann das Parlament oder können bei einem erfolgreichen Referendum Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erst in einem fortgeschrittenen Stadium von Projekten anbringen, was letztlich für alle Beteiligten kostspielig und frustrierend ist³³. Viel besser wäre es, die Zonen mit Planungspflicht auf ganze Quartiere auszudehnen, dafür städtebauliche Wettbewerbe durchzuführen und als Ergebnis einen Richtplan zu erstellen, der die Aufwertung des Quartiers zum Ziel hat. Dazu gehören angemessene Freiräume sowie Korridore für den Langsamverkehr. Jene Grundeigentümer, die ihr Land für diese Freiräume und Korridore zur

²⁸ Beispiel solcher Planungssünden: Die Liegenschaften Thülenweg 15 und Buchliweg 1.

²⁹ Die Folgekosten allerdings werden später dennoch im Budget erscheinen. Die Problematik ist ähnlich wie in [Schmidiger 2013] für die Grundstückgewinnsteuern beschrieben.

³⁰ Protokoll der Sitzung Nr. 73 des Münsinger Gemeindeparlaments vom 21.6.2016, Parlamentsbeschluss 98/2016.

³¹ Das könnte auch ein Grund sein, weshalb vom Gemeinderat versucht wurde, Aufzonungen mit Änderungen des bestehenden Zonenplans zu realisieren, bevor «Münsingen 2030» in Kraft tritt.

³² Es ergibt sich genau das, was die Direktorin des Bundesamtes für Raumentwicklung an der Vertragslösung rügte: mangelnde Transparenz! [Lezzi 2014].

³³ Dazu in [Grämiger 2018]: «Die Gemeinde kann einen Gestaltungsplan nur gutheissen oder ablehnen und somit de jure nicht mitgestalten. De facto aber findet viel auf dem informellen Weg des 'Kuhhandels' statt ...»

Verfügung stellen, müssten selbstverständlich für den entstandenen Minderwert entschädigt werden. Mit diesem Ansatz würde das eigentliche Ziel des Planungswertausgleichs – Planungsgerechtigkeit – wirklich erreicht und eine Win-Win-Situation geschaffen: Förderung einer ansprechenden Siedlungsqualität bei Wahrung der Interessen der Grundeigentümer.

3 Wie geht es weiter?

Aufgrund des bereits erwähnten revidierten – an das RPG vom 1.5.2014 angepassten – Berner Baugesetzes musste auch Münsingen die Mehrwertabschöpfung auf eine neue rechtliche Grundlage stellen: Seit 1.4.2017 ist das «Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten» in Kraft. Die Zweckbestimmung der Mittel entspricht nun 1:1 dem Berner BauG bzw. dem RPG. So weit so gut – Aber: Mit der Übergangsbestimmung in Art. 10 baute man gleich eine Art Schlupfloch ein, damit über die sogenannt noch «altrechtlich» erworbenen, beträchtlichen Mittel weiterhin ziemlich frei verfügt werden kann: *«Die bisherige "Spezialfinanzierung Mehrwertabschöpfung" gemäss Reglement über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfungen vom 11.06.2001 wird für die unter bisherigem Recht vertraglich vereinbarten Mehrwertabgaben³⁴ mit den bisherigen Verwendungszwecken und Modalitäten des Reglements weitergeführt, bis diese Spezialfinanzierung auf Null Franken genutzt ist».*

Anfangs 2019 bestanden Beschlüsse für Belastungen der «altrechtlichen» Spezialfinanzierung wie folgt (in Tausend Franken, gerundet, nur Beträge über 100'000 Fr.)³⁵:

	Ausgabenbereich	Betrag kFr
1	Ortsplanung, Studien, inkl. «Münsingen 2020»	390
2	Grün- und Freiräume, Fuss- und Velowege	358
3	Strassen und Erschliessungen inkl. Planung (davon Entlastungsstrasse Nord	4'720 3'406)
4	Planung und Bau von Schulliegenschaften	4'260
5	Einrichtungen und Mobiliar Schule	129
6	Vorprojekte zentrale Verwaltung	288

Während die ersten beiden Ausgabenbereiche unbestrittenermassen mit den Zielen des RPG vereinbar sind, müssen bei den übrigen Bereichen Vorbehalte angemeldet werden:

- bei der Entlastungsstrasse Nord kann kaum von einem «haushälterischen Umgang mit dem Boden» gesprochen werden.
- die Erweiterung des Schulraums ist zwar eine Folge der vorangehenden Erstellung zusätzlicher Wohnungen (mit Projekten, welche zum Teil die Spezialfinanzierung alimentiert haben), hat aber mit dem heutigen Verständnis des RPG wenig zu tun.
- vollends zweckentfremdet werden die Mittel bei den Vorprojekten für die zentrale Verwaltung.

Korrektweise muss festgehalten werden, dass die genannten Vorhaben durchaus mit dem Wortlaut des Münsinger Reglements von 2001 vereinbar sind. Dennoch ist es stossend, dass man sich auch noch sechs Jahre nach Inkrafttreten des revidierten RPG aus dem Topf der Mehrwertabschöpfung bedient, als ob die Zeit stehen geblieben wäre. Diese Mittel fehlen jetzt, um mit der Planung «Münsingen 2030» Akzente setzen zu können und grössere Projekte zu

³⁴ Für die Gemeinde gilt «altes Recht», wenn der Vertrag mit dem Grundeigentümer spätestens am 31.3.2017 unterzeichnet wurde.

³⁵ Offenbar ist auch der vom Gemeinderat bewilligte Nachtragskredit von 50'000 Franken für das kantonale Schwingfest aus dem Mehrwertabschöpfungs-Topf berappt worden – zwar juristisch korrekt, aber von der Sache her missbräuchlich.

finanzieren, die für das Dorf wegweisend wären ³⁶.

Es ist zu hoffen, dass die noch «altrechtlich» zu erwartenden Mittel (etwa 2,5 Mio) und vor allem die «neurechtlich» anfallenden Mehrwertabgaben wirklich zur Förderung einer qualitativ hochstehenden Siedlungsqualität – zum Beispiel für Wettbewerbe zur baulichen Entwicklung von Quartieren und Ortsteilen – eingesetzt werden und nicht eine Einstellung vorherrscht, wie sie in der Botschaft an das Parlament zum neuen Reglement ³⁷ zum Ausdruck kommt: «In der Praxis dürfte der Rahmen [für die Verwendung der Mittel] jedoch relativ weit sein und insbesondere Ortsplanungskosten, die Finanzierung von zusätzlich steuerfinanzierten Infrastrukturen, wie Strassen, Gemeindebauten, Schulhäuser, Kindergartenparks, Naherholungseinrichtungen etc. umfassen». Richtigerweise müsste für die Spezialfinanzierung ein neues Reglement geschaffen werden, bei dem die Zweckbestimmung besser den Intentionen der Gesetzgeber entsprechen würde – ähnlich den in der BRD eingeführten «Stadtentwicklungsfonds» [Nischwitz 2109].

³⁶ Mit den ungefähr 20 Mio, welche in den Jahren 2001-2019 der Spezialfinanzierung zufließen, könnte vermutlich sogar der Gemeindeanteil einer Autobahnüberdachung finanziert werden.

³⁷ Protokoll der Sitzung Nr. 76 des Münsinger Gemeindeparlaments vom 24.1.2017, Parlamentsbeschluss 124/2017.