

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung: 22. Juni 2026
Direktion: Baudirektion
Ressort: Stadtentwicklung
Verfasser: Mark Imhof
Version: GRB: 2026-3571 / 18. Mai 2026
GRB: 2026-3617 / 8. Juni 2026

Kreditantrag Ortsplanungsrevision Stadt Burgdorf, Phase 1: Strategische Grundlage

I. Bericht

Ausgangslage

Die Stadt Burgdorf steht in den kommenden Jahren vor zentralen Weichenstellungen in der räumlichen Entwicklung: Bevölkerungswachstum, steigender Siedlungsdruck aus dem Raum Bern, der Wandel von Wirtschaft und Mobilität sowie die Anforderungen aus Klima- und Energiepolitik führen zu komplexen Zielkonflikten. Zusätzlich stehen in den nächsten Jahren Investitionen in Millionenhöhe an (Infrastrukturen (z.B. SBB wie auch Stadt), Arealentwicklungen, Mobilität, Energie, Schulraum, etc.).

Die aktuell gültige baurechtliche Grundordnung der Stadt Burgdorf stammt aus dem Jahr 2005 und besteht, abgesehen von kleineren Anpassungen, seit über 20 Jahren. Die Ortsplanung basiert somit grösstenteils auf Rahmenbedingungen, die sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert haben: Neue gesetzliche Vorgaben, der Wandel hin zur Siedlungsentwicklung nach innen sowie veränderte Anforderungen an Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Nachhaltigkeit und Lebensqualität führen dazu, dass die baurechtliche Grundordnung zunehmend an ihre Grenzen stösst. Sie kann den heutigen und zukünftigen Anforderungen immer weniger gerecht werden und bietet für aktuelle Fragestellungen oft keine zeitgemässen Lösungen mehr. In der Praxis wird deshalb vom Kanton Bern empfohlen, die baurechtliche Grundordnung alle 10 bis 15 Jahre gesamthaft zu überprüfen und bei Bedarf zu teil- bzw. gesamtrevidieren.

Aufgrund dieser Ausgangslage ergibt sich die Notwendigkeit, eine Ortsplanungsrevision durchzuführen. Als Basis für die zielgerichtete Anpassung und Weiterentwicklung der planungsrechtlichen Instrumente braucht es jedoch ein von Bevölkerung, Politik und Verwaltung getragenes Gesamtbild der zukünftigen räumlichen Entwicklung der Stadt Burgdorf. Diese übergeordnete strategische Planungsgrundlage soll auf verschiedenen Ebenen aufzeigen (u.a. Siedlung, Freiraum, Mobilität, Sozialraum), wie und wo die Stadt in den nächsten 30 Jahren sinnvoll und lebenswert weiterentwickelt werden soll.

Für Burgdorf soll daher in einer ersten Phase der Ortsplanungsrevision ein Stadtentwicklungskonzept (STEK) erarbeitet werden. Ein STEK bietet die Möglichkeit, die anstehenden Herausforderungen gezielt anzugehen und in eine langfristig abgestimmte, koordinierte, nachhaltige und qualitätsvolle

Siedlungsentwicklung nach innen zu überführen. Durch übergeordnete Ziel- und Absichtsformulierungen eröffnen sich für die Steuerung der Weiterentwicklung der Stadt grosse Chancen:

- Die Stadt erhält eine langfristige Perspektive für ihre räumliche Entwicklung:
Das STEK ist ein strategisches Planungsinstrument, mit dem Burgdorf seine räumliche Entwicklung langfristig steuern kann. Es legt Leitlinien, Ziele und Prioritäten für Siedlungs-, Verkehrs-, Umwelt- und Wirtschaftsentwicklung fest und ermöglicht, Bauprojekte in einen gesamtheitlichen räumlichen Zusammenhang zu stellen. So können Verdichtung, Nutzungsdurchmischung, attraktive Freiräume und hohe städtebauliche Qualität gezielt umgesetzt werden. Damit kann die Stadt ihre Entwicklung aktiv, vorausschauend und koordiniert gestalten, statt nur auf kurzfristige Herausforderungen zu reagieren.
- Die Stadt kann Infrastruktur und Investitionen strategisch planen und priorisieren:
Das STEK ermöglicht, räumliche Entwicklung und Infrastruktur aufeinander abzustimmen und räumliche Schwerpunkte festzulegen. So können Schulraum, Verkehrsinfrastruktur, Energieversorgung, Grün- und Freiräume frühzeitig geplant und Investitionen effizient und nachvollziehbar priorisiert und eingesetzt werden.
- Die Stadt stärkt die Gestaltungshoheit gegenüber Investoren:
Klare räumliche Entwicklungsziele schaffen verbindliche Rahmenbedingungen und erhöhen den Gestaltungs- und Verhandlungsspielraum gegenüber Investoren. Dadurch können Projekte besser gesteuert und höhere Anforderungen an Städtebau, Freiraumqualität und öffentlichen Mehrwert gestellt werden.
- Die Stadt schafft mehr Planungssicherheit und politische Transparenz:
Strategische Leitlinien bilden eine essenzielle Basis für konsistente und nachvollziehbare Entscheidungen, reduzieren politische Unsicherheiten und schaffen sowohl für Bevölkerung als auch für Investoren mehr Planungssicherheit.
- Die Stadt schafft die notwendigen Grundlagen für die Ortsplanungsrevision:
Das STEK ermöglicht die aktive Auseinandersetzung mit der zukünftigen städtischen Entwicklung und schafft so die nötige Basis für eine abgestützte, kohärente und langfristig tragfähige Ortsplanungsrevision.
- Die Stadt nutzt das Verdichtungspotential für eine nachhaltige und ertragreiche Entwicklung:
Die Stadt kann mit dem STEK wie auch der nachfolgenden Revision der baurechtlichen Grundordnung eine optimale Ausschöpfung des Verdichtungspotentials (unter Wahrung einer verträglichen Entwicklung und hohen Lebensqualität) definieren. Bei der Realisierung kann mit neuen Erträgen in die "SF Mehrwertabschöpfung" gerechnet werden.

Diese erste Phase der Ortsplanungsrevision bzw. das STEK darf nicht als zusätzliches Verwaltungspapier ohne praktische Relevanz verstanden werden, sondern als ein wichtiges strategisches Führungsinstrument. Es gibt eine klare Richtung vor und befähigt Entscheidungsträgerinnen und -träger, vorausschauend zu handeln und Prioritäten richtig zu setzen. Es ist eine Investition in die Zukunft, die sowohl heute als auch morgen spürbare Ergebnisse bringt und die Voraussetzung dafür ist, dass Burgdorf nicht unkontrolliert und ungesteuert wächst, sondern sich für die kommenden Generationen zu einer lebenswerten, resilienten und nachhaltigen Stadt weiterentwickelt.

In der zweiten Phase der Ortsplanungsrevision wird die Überarbeitung der baurechtlichen Grundordnung durchgeführt. Die Phase 2 wird im Anschluss an das STEK in Angriff genommen und soll als Legislaturziel in der nächsten Legislatur definiert werden. Ziel ist ein Abschluss bis 2032. Dann wird die bestehende baurechtliche Grundordnung 27-jährig.

Projektvorgehen Phase 1: STEK

Das STEK orientiert sich an der bereits entwickelten Vision Burgdorf 2050 sowie weiteren verwaltungsinternen Grundlagendokumente – darunter auch vorhandene Leitbilder und Strategien. Das Projekt ist in vier aufeinander aufbauende Phasen gegliedert, welche im Projekthandbuch (Beilage 1, Seiten 4 bis 9) detailliert beschrieben sind. Folgende zwei Grundsätze gelten übergeordnet:

1. Das Prozessdesign ist agil mit definierten übersichtlichen sowie robusten Phasen als Rahmen für die Erarbeitung des STEK, lässt aber fortlaufende Feinjustierungen zu. Dies erlaubt, flexibel auf Veränderungen zu reagieren und erarbeitete Erkenntnisse im Sinne einer Lernkurve schnell und effektiv in den Prozess einzubauen.
2. Das Prozessdesign schafft nötige Reflexions- sowie Entscheidungsfenster, um den Prozess und die Ressourcen fortlaufend so auszurichten, dass diese für die Zukunft von Burgdorf Mehrwerte und Wirkung entfalten.

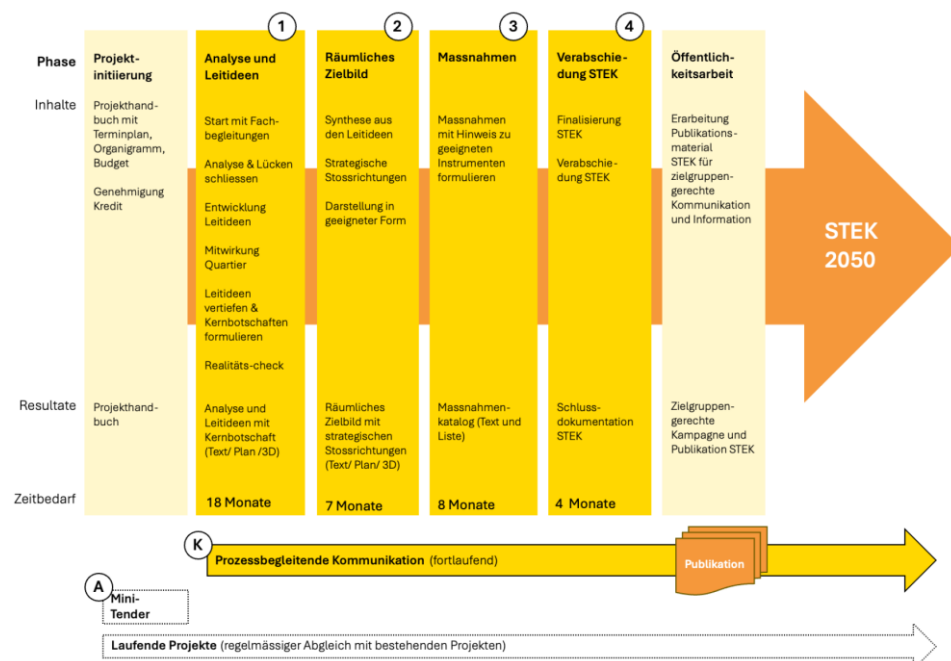


Abbildung: Projektvorgehen bzw. Projektphasen

Die Besonderheit eines Stadtentwicklungsprozesses und der nachfolgenden Ortsplanungsrevision ist dessen Komplexität: Die Akteure sind zahlreich (u.a. Behörden, Interessensvertretende, Bewohnende, Gruppen mit besonderen Bedürfnissen wie z.B. Kinder), die Erwartungen an den Stadtraum gross und divers sowie das öffentliche Interesse an der Entwicklung, u.a. aufgrund der Verdichtungspotentiale, hoch. Zudem können die Perspektiven und Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen teils sehr heterogen sein. Es ist deshalb wichtig, dass alle als relevant identifizierten Ansprüche rechtzeitig in den Prozess einfließen können. Nur so können Ergebnisse erarbeitet werden, welche die vielfältigen Bedürfnisse berücksichtigen und von einer breiten Öffentlichkeit langfristig getragen werden. Die verschiedenen Sichtweisen, Erwartungen und Verständnisse gilt es über geeignete partizipative Formate abzuholen, zu analysieren und während der Erarbeitung des STEK nachvollziehbar offenzulegen. Das gewählte Vorgehen für das Stakeholdermanagement ist darauf ausgelegt, die unterschiedlichen Akteursgruppen stufengerecht abzuholen und in den Erarbeitungsprozess einzubeziehen. Weitere Details zum Stakeholdermanagement sind im Projekthandbuch beschrieben (Beilage 1, Kapitel 4).

Prozessbegleitende Kommunikation

Der gesamte Prozess wird kommunikativ begleitet. Das sorgt dafür, dass Inhalte, Ziele und Zwischenergebnisse transparent vermittelt und der Dialog mit den relevanten Anspruchsgruppen kontinuierlich gepflegt wird. Damit schaffen wir Vertrauen, fördern das Verständnis für die komplexen Inhalte und schaffen Akzeptanz für den Prozess. Von der ersten Information über den Prozessstart bis zur Publikation des fertigen STEK werden unterschiedliche Formate und Medien gezielt eingesetzt, um Öffentlichkeit, Verwaltung und politisch-strategische Entscheidungsträgerschaften gleichermassen zu erreichen. Weitere Ausführungen zur Zielsetzung, den Inhalten und Resultate der prozessbegleitenden Kommunikation und Publikation/Öffentlichkeitsarbeit sind im Projekthandbuch festgehalten (Beilage 1, Kapitel 2.5 und 4.5).

Meilensteine/Terminplan

Der Terminplan sieht vor, dass das STEK bis zum Ende der laufenden Legislatur, sprich bis Ende 2028, erarbeitet ist. Darauf aufbauenden kann die Ortsplanungsrevision mit der Anpassung und Überarbeitung der baurechtlichen Grundordnung (Phase 2) gestartet werden.

Der Terminplan (Beilage 2) strukturiert die skizzierten Projektphasen in einzelne Schritte sowie Meilensteine und bietet eine detaillierte Übersicht über alle Phasen inkl. Hinweis zu den geplanten Gefässen (G) zwischen 2026 und 2028.

Gesamtkosten

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurde im Rahmen der Projektvorbereitung eine Gesamtkostenschätzung vorgenommen. Die Gesamtkosten sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

Kostenschätzung externe Leistungen

Position	Kostenschätzung
Ausschreibungen/Minitenderverfahren	CHF 24'000.00
Projektleitung extern	CHF 135'000.00
Fachbegleitung Kommunikation und Partizipation	CHF 179'000.00
Fachbegleitung Planungsteam	CHF 390'000.00
Drittkosten (Öffentlichkeitsarbeit: z.B. Homepage, Social Media, Erklärvideo, Kampagnen, Publikationen, Dokumentationen, Druckkosten, Raummieten, Stellwände, Verpflegung)	CHF 132'000.00
Total	CHF 860'000.00

Kostenschätzung interne Leistungen

Position	Kostenschätzung
Gesamtprojektleitung intern	Leiter Stadtentwicklung à 4 Stunden/Woche à CHF 190.00 + Projektleiterin Stadtplanung à 8 Stunden/Woche à CHF 140.00 = CHF 219'960.00
Team Stadtentwicklung (diverse Mitarbeitende)	total 8 Stunden/Woche à CHF 140.00 = CHF 131'040.00
Total	CHF 351'000.00

(Stundenansätze gemäss Gebührenverordnung GebV, Stand Januar 2026)

Vergleich mit anderen Städten

Die Vergleichbarkeit mit anderen Städten und Gemeinden ist nur eingeschränkt möglich, da unterschiedliche Ausgangslagen, Organisationsformen sowie Prozesse und Vorgehensweisen bestehen.

In den Städten Thun (BE) und Wil (SG) war die Ortsplanungsrevision jeweils ein mehrjähriger und ressourcenintensiver Prozess mit umfangreichen Mitwirkungs- und Partizipationsverfahren. In Thun wurde der Prozess im Jahr 2015 gestartet und konnte dieses Jahr beendet werden. In einer ersten Phase wurde ein STEK erarbeitet. Später wurde darauf basierend die Überarbeitung des Baureglements und der zugehörigen Zonenpläne vorgenommen. Der Verpflichtungskredit für die gesamte Ortsplanungsrevision betrug CHF 3'350'000.00 inkl. zusätzlichen Ressourcen in der Stadtentwicklung.

Auch die Stadt Wil ist aktuell dabei, ihre Ortsplanungsrevision durchzuführen. Dafür hat Wil für verschiedene strategische Planungsinstrumente und Konzepte über mehrere Jahre hinweg erhebliche finanzielle Mittel eingesetzt. Für eine erste Phase, wie sie mit dem Vorgehen in Burgdorf vergleichbar ist, hat Wil rund CHF 2'460'000.00 inkl. zusätzlichen Ressourcen in der Stadtentwicklung investiert.

Bezug zur Legislaturplanung

Handlungsfeld: B1: Stadtraum, Infrastruktur und Wohnqualität

Legislaturziel: B 1.1 Burgdorf verfügt über eine zukunftsorientierte Raumplanung, welche eine qualitativ hochwertige innere Entwicklung unterstützt.

Massnahme: B 1.1.1 Ein Stadtentwicklungskonzept unter Einbezug und Partizipation der Akteure erarbeiten.

Stellungnahme Finanzdirektion

Mittelfristige Investitionsplanung (MIP)

Das Vorhaben ist in der mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) vom Mai 2025 mit Gesamtkosten von CHF 850'000.00 enthalten. Zum Zeitpunkt der Erstellung der MIP waren die Ausgaben wie folgt geplant:

- Jahr 2025: CHF 300'000.00
- Jahr 2026: CHF 300'000.00
- Jahr 2027: CHF 250'000.00

Inzwischen hat sich das Projekt um ein Jahr verzögert. Der Projektabschluss erfolgt voraussichtlich erst im Jahr 2028. Entsprechend fallen die ersten Abschreibungen nicht mehr im Jahr 2027, sondern erst ab dem Jahr 2028 an.

Auf das Budget 2026 hat diese Verschiebung keine Auswirkungen. Im Finanzplan 2027-2029 verschieben sich hingegen die Abschreibungen um ein Jahr nach hinten.

Abschreibungen und Zinsen

Das Projekt wird voraussichtlich im Jahr 2028 abgeschlossen. Die erste Abschreibung wird daher erst im Jahr 2028 erfolgen. Die Folgekosten aus Zinsen und Abschreibungen im Verwaltungsvermögen können der Tabelle «Folgekosten Ortsplanungsrevision, Phase 1 (STEK)» entnommen werden. Unter HRM2 fällt das Projekt in die Anlagekategorie «Orts- und Regionalplanungen» und wird innert 10 Jahren abgeschrieben.

Interne Leistungen

Die intern zu erbringenden Leistungen sind nicht in der Kreditsumme enthalten. Es ist vorgesehen, diese Leistungen mit den vorhandenen Personalressourcen abzudecken. Dennoch weist die Finanzdirektion darauf hin, dass für das Projekt im Zeitraum vom 18.05.2026 bis 31.12.2028 insgesamt 2'340 Stunden für interne Leistungen eingeplant wurden.

Zum Vergleich: Die Sollarbeitszeit im Jahr 2026 für eine Vollzeitstelle beträgt rund 2'105 Stunden.

Sollten die vorhandenen Personalressourcen nicht ausreichen, würde dies entweder zu höheren externen Kosten führen oder eine Aufstockung des Personaletats erforderlich machen.

Entnahme aus der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe neurechtlich

Die Stadt führt zwei Spezialfinanzierungen. Die «altrechtliche» SF Mehrwertabschöpfung wurde aus vertraglich vereinbarten Beiträgen gebildet. Die SF weist auf dem Konto 29307.01 per 31.12.2025 einen Saldo von rund CHF 1'175'000.00 aus. Die Mittel können als Beiträge Dritter an Investitionen angerechnet werden. Die Nettoinvestition des Vorhabens wäre somit CHF 0.00. Folglich hätte eine Entnahme hier keine künftigen Abschreibungen zur Folge. Vorgesehen sind objektbezogene Entnahmen. Die damaligen Einlagen sind für Projekte bereits zu einem grossen Teil reserviert, weshalb eine Entnahme aus der «altrechtlichen» SF Mehrwertabschöpfung nicht in Frage kommt.

Aufgrund der per 1.4.2017 geltenden Bestimmungen im Kantonalen Baugesetz wird zudem die SF Mehrwertabschöpfung «neurechtlich» geführt. Die SF weist auf dem Konto 29009.02 per 31.12.2025 einen Saldo von CHF 1'295'000.00 aus. Die Mittel können nicht als Beiträge Dritter angerechnet werden. Folglich müssten die jährlichen Abschreibungen der SF entnommen werden. Buchhalterisch bedeutet dies, dass die Nettoinvestitionen über die Nutzungsdauer von zehn Jahren abgeschrieben werden. Die entsprechenden jährlichen Abschreibungen werden jeweils der Spezialfinanzierung entnommen, was zu einer Entlastung der Erfolgsrechnung führt. Nach Ablauf der zehn Jahre (voraussichtlich Ende 2037) wären insgesamt CHF 860'000.00 entnommen, und der verbleibende Bestand der Spezialfinanzierung würde noch CHF 435'000.00 betragen.

Die beantragte Entnahme aus der «neurechtlichen» Spezialfinanzierung entspricht dem Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) und den Richtlinien zur Verwendung der Mehrwertabgabe der Stadt Burgdorf.

Schuldenentwicklung

Die Entnahme aus der Spezialfinanzierung ist nicht liquiditätswirksam. Die Realisierung des Projekts führt daher zu einer weiteren Erhöhung der Verbindlichkeiten. Angesichts der für die kommenden Jahre erwarteten tiefen Selbstfinanzierung ist mit einer zusätzlichen Verschuldung von rund CHF 0,5 Mio. zu rechnen.

II. Antrag

1. Das Projekt „Ortsplanungsrevision Stadt Burgdorf, Phase 1, Strategische Grundlage“ wird genehmigt.
2. Für die Ausführung wird ein Investitionskredit von brutto CHF 860'000.00 genehmigt (Sachgruppen-Nr. 5290.01 übrige immaterielle Anlagen, Kostenstellen-Nr. 2310.5290.12 Ortsplanungsrevision, Phase 1 (STEK)).
3. Der Stadtrat bewilligt die Entnahme aus der SF Mehrwertabgaben neurechtlich in Höhe der jährlichen Abschreibungen bis zur vollständigen Abschreibung des Projekts.
4. Der Gemeinderat wird mit dem weiteren Vollzug beauftragt.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Stefan Ghioldi, Stadtschreiber

Geht mit den Grundlageakten zu Bericht und Antrag an die Geschäftsprüfungskommission.

PRÄSIDIALLIREKTION

Beilagen

Beilage 1: Projekthandbuch Stadtentwicklungskonzept Burgdorf
Beilage 2: Terminplan
Beilage 3: Folgekosten Ortsplanungsrevision, Phase 1 (STEK)