



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 194-2021
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.294

Eingereicht am: 06.09.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Dütschler (Hünibach, FDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 72/2022 vom 26. Januar 2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Möglichkeit zur Aufhebung der Dualität bei der OPR?

Ausgangslage:

- Der Kanton Bern bzw. das AGR leitet, prüft und genehmigt die Teiländerung und die Gesamterneuerung von kommunalen Baureglementen und Zonenplänen und überlässt das geprüfte Resultat dem kommunalen Souverän zur Entscheidung.
- Bis anhin waren diese Teil- oder Gesamtänderungen in fassbaren Schritten abgehandelt – vom einen zum anderen Gesetz lag die inhaltliche Veränderung in einem fachlich überschaubaren Umfang. Mit dem heutigen Paradigmenwechsel der Bemessungen, z. B. von der Ausnützungsziffer zur Grünflächenziffer, ist die Veränderung erkennbar markant. De facto erfolgt nicht eine Erweiterung, sondern ein Systemwechsel.
- Im Besondern ist zu erkennen, dass zeitgleich mit der öffentlichen Auflage eines neuen Baureglements/Zonenplans die Vorwirkung eintritt. Ab diesem Zeitpunkt werden bis zur Genehmigung der neuen Vorlage beide Gesetze, das bestehende wie das Vorgeschlagene, in Kraft sein. Man spricht von einer Dualität.
- Diese Dualität wurde einst im Wohlwollen eingeführt, die meist überholten Reglemente möglichst rasch zu ersetzen und den erkennbaren Verbesserungen bereits möglichst früh die Anwendung zu ermöglichen.

Erkenntnisse am Muster der Gesamtortsplanrevision in der Stadt Thun:

- Die Stadt Thun befindet sich in der OPR, die öffentliche Auflage erfolgte ca. per Beginn 2022.
- Der Gemeinderat von Thun rechnet mit einer Dualitätszeit von ca. 1,5 Jahren, Planer gehen mit Einsparungen von ca. 2,5 Jahren Dualitätszeit aus.
- Aus Fachkreisen mehren sich die konstruktiv-kritischen Stimmen, die bei der Anwendung der Dualität klar erkennbare, planerische und wirtschaftliche Nachteile ausmachen.

- Dieser Umstand wird durch die bauprüfende Behörde in Thun bestätigt, dass in der Überprüfung eines Baugesuchs ein Bauvorhaben zwingend beiden Gesetzten genügen muss. In der praktischen Anwendung bedeutet dies, dass stets der schlechtere Fall unter den beiden Gesetzten zur Anwendung/Bewilligung kommen wird. In der Sache gibt es ausreichend Fallbeispiele, bei denen nachgewiesen werden kann, dass das geltende Gesetz in der Dualität benachteiligt wird.
- In der Ausgangslage umschrieben, ist der «alte gutgemeinte Zopf» der Dualität aufgrund der damaligen marginalen Veränderungen der Baugesetze nachvollziehbar. Auf Grund der nun wesentlichen inhaltlichen Veränderung der Gesetzgebung – dem Paradigmenwechsel – werden Eigentümer, Planer, Investoren usw. in der Zeit der Dualität nachteiligen und unklaren Bemessungsgrößen ausgesetzt

Betrachtung:

Das Thema gilt es kritisch zu betrachten, weil:

- der Sinn der Dualität, die wohlwollende frühzeitige Inkraftsetzung der besseren Möglichkeit, nicht mehr gegeben ist
- Planungsunsicherheit und damit Streitbarkeit provoziert wird
- Bemessungsunklarheit besteht (z. B. an welchem Gesetz soll sich die finanzielle Bewertung einer Immobilie orientieren?)
- Fachkreise sich sehr kritisch und unsicher zur Dualität stellen und Bauwillige beraten, mit Bauvorhaben bis zur Rechtsgültigkeit der neuen Gesetzgebung zuzuwarten
- der Planungsaufwand steigt, da seitens des Planers ein Projekt erarbeitet und nachgewiesen werden muss, das beiden Gesetzen genügt
- sich die Bewilligungsdauer verlängert, da jedes Baugesuch auf zwei Gesetze hin geprüft werden muss
- aus Fachkreisen niemand eine positive Begründung der Dualität erkennt

In Kenntnis davon, dass die Dualität bis anhin nicht fundamental bestritten war, ist offenkundig, dass wir mit den vorliegenden Fragen eine neue Türe zu einem alten Zopf aufstossen. Nun, dass das Unding der Dualität bis anhin nicht in Frage gestellt wurde, liegt daran, dass die Betroffenen in vergangenen Zeiten mit Vorteilen und nicht mit Nachteilen bedient wurden. Der Paradigmenwechsel führt nun zu markanten Nachteilen und in der Dualität zu Behinderungen und nicht erkennbaren Vorteilen. Unter dieser Betrachtung bitten wir um eine konstruktiv-kritische Auseinandersetzung mit der Materie und entsprechende Beantwortung der Fragen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Ist dem AGR der praktische Umstand bekannt, dass die Dualität bei gesetzlichen Paradigmenwechseln zu mehrheitlich praktischen Nachteilen führen kann?
2. Sieht das AGR eine Möglichkeit, aufgrund von zum Voraus erkennbaren negativen Folgen der Dualität die Dualität aufzuheben bzw. im Fall Thun nicht einzuführen?
3. Wenn die grundsätzliche Möglichkeit der Aufhebung der Dualität besteht: Welches politische Vorgehen empfiehlt der Regierungsrat der Fragepartei, um die Aufhebung der Dualität zu ermöglichen?

Antwort des Regierungsrates

Die angesprochene Dualität, die aufgrund rechtskräftiger und zukünftiger Grundordnungen im Zeitraum zwischen öffentlicher Auflage von neuen Vorschriften und Nutzungsplänen bis zu dessen Rechtskraft

wirkt, wird grundsätzlich nach Art. 36 BauG geregelt. Demnach sind Baugesuche nach dem geltenden Recht (Art. 36 Abs. 1) und entsprechend den aufgelegten Nutzungsplänen (Art. 36 Abs. 2) zu beurteilen. Baugesuche, die im Hinblick auf vorgesehene neue Vorschriften oder Pläne eingereicht werden, sind nach deren Genehmigung zu beurteilen (Art. 36 Abs. 3), sofern keine vorzeitige Baubewilligung (Art. 37) erteilt werden kann.

Mit der Inkraftsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes am 1. Mai 2014 begann der Paradigmenwechsel zur Siedlungsentwicklung nach innen. In diesem Kontext stellt die zukünftige räumliche Entwicklung der Gemeinden und Städte eine sehr anspruchsvolle Aufgabe dar. Die Grundordnungen müssen entsprechend den neuen Anforderungen und Bestimmungen revidiert werden. Die einschneidenden wie auch erweiterten Nutzungsbestimmungen führen oftmals zu langen Rechtsmittelverfahren.

Die Berücksichtigung von altem und neuem Recht während eines längeren Zeitraums erhöht für alle Beteiligten die Komplexität des Planerlass- und Baubewilligungsverfahrens zusätzlich. Die Vorwirkung auf das zukünftige Recht ist jedoch überwiegend positiv einzuschätzen. Durch die geforderte bauliche Entwicklung innerhalb von bestehenden Bauzonen resultiert grundsätzlich eine höhere Nutzungsdichte mit wirtschaftlichem Mehrwert.

Der Nachteil von oftmals langen Fristen im Planerlassverfahren kann mit einem Antrag auf vorzeitige Baubewilligung (Art. 37 BauG) entschärft werden. Diese Möglichkeit wird in den letzten Jahren zunehmend genutzt. Gerade 2021 war eine sprunghafte Zunahme von Anträgen für eine vorzeitige Baubewilligung zu verzeichnen. Weiter kann bei Beschwerden gegen den Genehmigungsbeschluss gemäss Art. 61 a BauG eine aufschiebende Wirkung oder Rechtskraftbescheinigung (Art. 61b Abs. 1 und 2) erteilt werden. Das aktuelle Baugesetz des Kantons Bern ermöglicht somit, auf die Fristenproblematik zu reagieren und die Nachteile zu minimieren.

Antwort zur Frage 1:

Das AGR als Genehmigungsbehörde in den Planungsverfahren, das auch im Baubewilligungsprozess integriert ist, kennt den Aufwand für die Erteilung von vorzeitigen Baubewilligungen (Art. 37 Abs. 1 BauG). Wie erläutert, nehmen die Anträge für eine vorzeitige Baubewilligung stark zu und beanspruchen entsprechende Ressourcen. Der Mehrwert aufgrund erhöhter Nutzungsdichte in den Bauzonen überwiegt den erhöhten Planungsaufwand für Grundeigentümer sowie Investoren und rechtfertigt den Verwaltungsaufwand zur Prüfung von Baugesuchen sowie Erteilung von vorzeitigen Baubewilligungen.

Antwort zur Frage 2:

Der Regierungsrat erkennt den mutmasslich erhöhten Verwaltungsaufwand für die Baubewilligungsbehörde der Stadt Thun im Zeitraum von zwei zu berücksichtigenden Grundordnungen. Die Bestimmungen des geltenden Rechts können jedoch nicht umgangen werden. Allfälligen negativen Folgen, wie einem möglicherweise verminderten Planungsengagement der Grundeigentümer, kann mit proaktiver Kommunikation und Darlegung des Mehrwertes entgegengewirkt werden.

Antwort zur Frage 3:

Das aktuelle Baugesetz des Kantons Bern zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, wie auf die Vorwirkung von zukünftigen Grundordnungen reagiert werden kann und somit negative Folgen minimiert werden können. Der Regierungsrat erkennt keinen ausreichenden Grund für eine Änderung des aktuellen Baurechts. In diesem Sinne verzichtet er auf eine Empfehlung bezüglich eines politischen Vorgehens für die Aufhebung der bewährten Rechtspraxis.

Verteiler

– Grosser Rat