



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 189-2021
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.289

Eingereicht am: 06.09.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Freudiger (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Rothenbühler (Lauperswil, Die Mitte)
Hess (Nidau, FDP)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Rüegsegger (Riggisberg, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.09.2021

RRB-Nr.: 1308/2021 vom 10. November 2021
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Sinnvolle raumplanerische Lösungen ermöglichen – Doppelte Kompensationspflicht bei Einzonungen abschaffen

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Die vom AGR gegenüber diversen Gemeinden (Stand 01.09.2016: 64 betroffene Gemeinden) angewandte Praxis, wonach eine Gemeinde, die keinen tatsächlichen Wohnbaulandbedarf geltend machen kann, im Fall einer Einzonung von Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) die doppelte Fläche auszonieren muss, ist unverzüglich zu beenden.
2. Die vom AGR gegenüber diversen Gemeinden (Stand 01.09.2016: 31 betroffene Gemeinden) angewandte Praxis, wonach von Gemeinden gewünschte Anpassungen von Nutzungsplanungen gar nicht erst geprüft werden, ist unverzüglich zu beenden.
3. Die dem AGR von Gemeinden unterbreiteten Anliegen zur Nutzungsplananpassung sind zu prüfen. Auch wenn Gemeinden keinen tatsächlichen Wohnbaulandbedarf geltend machen können oder deutlich zu hohe Baulandreserven haben, sind – vorausgesetzt, dass die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind – Einzonungen von WMK in diesen Gemeinden im Fall einer Kompensation mit derselben Fläche eingezonter WMK (Kompensation im Verhältnis 1:1) zu genehmigen.

Begründung:

Oftmals verfügen Gemeinden über langjährig bestehende Baulandreserven, die nicht einfach kurzfristig mit den Mitteln von Art. 126a ff. BauG verflüssigt werden können (u. a. bei Hindernissen zufolge Topographie oder Naturgefahren oder wenn eine Erschliessung über Landwirtschaftsland nötig wäre). Bei über-

schüssigem Bauland können sich Gemeinden aber nicht mit Einzonungen weiterentwickeln. Eine pragmatische Lösung liegt darin, Einzonungen durch Kompensationen (Auszonungen anderer Flächen) vorzunehmen. Damit wird bislang brachliegendes Bauland mobilisiert, ohne dass in der Summe mehr Flächen eingezont werden. Jedoch hat das AGR mit Merkblatt zu MB A_01 (Stand 01.09.2016) gegenüber Gemeinden mit einer grösseren Menge an Baulandreserven eine Praxisverschärfung vorgenommen. 64 Gemeinden ohne tatsächlichen Wohnbaulandbedarf (die unüberbauten WMK sind dort mehr als doppelt so gross wie der theoretische Wohnbaulandbedarf) mussten bei Einzonungen von Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) plötzlich die doppelte Menge auszonen. In 31 Gemeinden mit deutlich zu hohen Baulandreserven wurden raumplanerische Anliegen, mit Ausnahme z. B. von blossen Nachvollzugsplanungen (BMBV, Gewässerraum), gar nicht mehr geprüft. Diese Praxis dauert bis heute an, auch wenn die Liste der Anliegen mit doppelter Kompensationspflicht bzw. der Anliegen, die gar nicht mehr geprüft werden, inzwischen kürzer geworden ist.

Diese einschneidende Praxis ist weder im RPG noch im Baugesetz und ebensowenig im Richtplan konkret so vorgeschrieben. Sie ist zudem in der Sache kontraproduktiv und verfehlt den vorgegebenen Zweck des haushälterischen Umgangs mit dem Boden: Es besteht kaum je Bereitschaft, für eine Einzonung die doppelte Fläche Bauland auszunutzen (und ggf. zuvor noch von jemandem abzukaufen). Aufgrund dieser rigiden Praxis scheitern sinnvolle Projekte zur Verdichtung und Baulandmobilisierung und bleiben viele Landgemeinden auf ihren zu hohen Baulandreserven sitzen. Das gilt erst recht für die sogenannten «31er-Gemeinden», hier verweigert das AGR überhaupt eine materielle Anpassung der baurechtlichen Grundordnung – diese Gemeinden sind vollends blockiert und können sich nicht sinnvoll entwickeln.

Es soll nicht abgestritten werden, dass in gewissen Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten vielleicht zu grosszügig eingezont worden ist und dass begleitende Massnahmen wie Bauverpflichtungen hätten getroffen werden sollen. Die Lösung kann nun aber nicht darin liegen, die heutige Generation abzustrafen und ihr durch übertriebene Hürden sogar noch pragmatische Wege zur Reduktion der Baulandreserven zu versperren.

Die vorliegende Motion verlangt eine sofortige Aufhebung der nach Auffassung der Motionäre gesetzwidrigen Praxis des AGR (Verweigerung der Prüfung von raumplanerischen Anliegen und Kompensation 2:1). Anliegen der Gemeinden müssen geprüft werden. Kompensationen im Verhältnis 1:1 sollen gefördert, statt erschwert werden. Wenn die DIJ an der einschneidenden Praxis des AGR festhalten will, steht es ihr im Übrigen frei, den ordentlichen Weg zu wählen und dem Grossen Rat eine Änderung des Baugesetzes vorzuschlagen.

Begründung der Dringlichkeit: Die aus Sicht der Motionäre gesetzwidrige Praxis muss sofort beendet werden, auch um laufende Ortsplanungen nicht zu behindern.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Die Regeln für die Bemessung der Bauzonen werden vom Bundesrecht, insbesondere den beiden ersten Absätzen in Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG) ¹ vorgegeben:

¹ *Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.*

² *Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.*

¹ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700)

Mit dem kantonalen Richtplan 2030 und der daraus abgeleiteten Praxis werden diese Anforderungen umgesetzt. Der Regierungsrat hält deshalb ausdrücklich fest, dass die vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) angewandte Praxis keinesfalls «gesetzeswidrig» ist, wie es in der Begründung der Motion heisst, sondern sich auf die übergeordnete Gesetzgebung abstützt.

Im kantonalen Richtplan 2030 wird die Berechnung der maximal zulässigen Erweiterung der Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK) in einer Gemeinde mit dem Massnahmenblatt A_01 «Baulandbedarf Wohnen bestimmen» festgelegt. Damit werden die Anforderungen aus dem revidierten Raumplanungsgesetz (insbesondere Art. 15) umgesetzt. Im Rahmen der Erarbeitung des Richtplans 2030 musste nach der Vorprüfung durch den Bund die Bestimmung «Verfügt die Gemeinde über deutlich zu grosse Baulandreserven, dann zeigt sie auf, wie diese verkleinert werden können» im Massnahmenblatt A_01 aufgenommen werden, sonst hätte der Bund wohl konkrete Auszonungsaufträge verlangt. Nur so konnte die Genehmigungsfähigkeit des Richtplans sichergestellt werden.

Der Bundesrat hat in seiner Genehmigung des Richtplans vom 4. Mai 2016 eine Rapportierungspflicht zur Entwicklung der Grösse der WMK verfügt. Nächstmals erfolgt diese im Zusammenhang mit dem Raumplanungsbericht 2022 des Regierungsrats an den Grossen Rat nach Art. 100 BauG. Bei Nichteinhalten der Anforderungen gemäss Art. 15 RPG hätte der Bund auch Sanktionsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen des Richtplans und die daraus abgeleitete Praxis zu betrachten.

Mit dem in der Motion erwähnten Merkblatt vom 1. September 2016 wurde die Umsetzung der Bestimmungen zu den zu grossen Bauzonenreserven geregelt. Es handelt sich somit nicht um eine Praxisverschärfung, sondern um die praktische Konkretisierung der vom Bundesrat kurz zuvor genehmigten Festlegung. Die Kriterien, um Gemeinden mit «deutlich zu grossen Bauzonenreserven» zu bestimmen, wurden aus den Berechnungen zur Ermittlung des tatsächlichen Baulandbedarfs Wohnen entwickelt. Massgebend ist einerseits das Verhältnis der unüberbauten WMK zu den totalen WMK sowie andererseits der Anteil der unüberbauten WMK am theoretischen Wohnbaulandbedarf. Je nach Verhältnis sind die Konsequenzen abgestuft – entweder mit dem Erfordernis der doppelten Kompensation oder dem Verweigern weiterer materieller Anpassungen an den Bauordnungen. Gesamthaft wurden im Kanton Bern 31 Gemeinden ermittelt, welche über deutlich zu grosse Bauzonenreserven verfügen.

Die Berechnungsart und die Folgerungen daraus wurden dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Rahmen eines Gesprächs zur Vorprüfung der Richtplananpassungen '18 erläutert. Sie wurden vom ARE weder in dieser Besprechung angezweifelt, noch erteilte der Bund in der darauffolgenden Genehmigung der Richtplananpassungen '18 einen Auftrag zur Überarbeitung.

Dem Regierungsrat ist die korrekte Dimensionierung der Wohn-, Misch- und Kernzonen ein wichtiges Anliegen. Er erachtet die getroffenen Regelungen als der Sachlage angemessen und das abgestufte Vorgehen je nach Ausmass des Bauzonenübergangs als pragmatisch und flexibel. Er weist darauf hin, dass 19 der sogenannten «31-er Gemeinden» in der Zwischenzeit bereits ihre Aufgaben erledigt haben und bei Bedarf materielle Anpassungen an ihren Bauordnungen vornehmen können.

Der Regierungsrat hält deshalb an diesen Bestimmungen fest und beantragt Ablehnung der Motion.

Verteiler
– Grosser Rat