



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	225-2022
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☐
Geschäftsnummer:	2022.RRGR.363
Eingereicht am:	02.11.2022
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Ja
Eingereicht von:	BaK (Müller, Langenthal) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	553/2023 vom 17. Mai 2023
Direktion:	Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Punktweise beschlossen Ziff. 1 und 2: Annahme als Postulat Ziff. 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung

Verfahren, Instrumente und Zusammenarbeit in der Planung

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Baugesetz wie folgt zu revidieren:

1. Die Zuständigkeiten und Verfahren zum Erlass von kommunalen Plänen sind grundsätzlich zu überdenken. Insbesondere ist dabei dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich seit dem Erlass des Baugesetzes 1971 die Bedürfnisse der Raumplanung und die raumplanerischen Herausforderungen sowie die Fähigkeiten, diese zu lösen, wesentlich geändert haben.
2. Soweit erforderlich, sind die gesetzlichen Grundlagen und der kantonale Richtplan derart anzupassen, dass die Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen innerhalb der Grundnutzung selbständig regeln und vorantreiben sowie die innerkommunale Zuständigkeit zum Erlass von Plänen und Vorschriften in ihren Reglementen selbständig klären.
3. Es ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der mit Planungsaufgaben betrauten Behörden und Fachstellen im Kanton Bern sicherzustellen.

Begründung:

Die aktuelle Baugesetzrevision wird zwar begrüsst. Sie genügt hingegen nicht, um den Kanton Bern fit für die heutigen und künftigen Herausforderungen der Raumplanung zu machen. Die Regeln über das Verfahren, die Zuständigkeiten sowie die Inhalte von Nutzungsplänen wurzeln im Baugesetz, das im Jahr 1971 in Kraft getreten ist. Damals steckte die Raumplanung noch in den Kinderschuhen, und es ging primär darum, erstmals das Baugebiet vom Nichtbaugebiet ab-

zugrenzen. Seither ist mehr als ein halbes Jahrhundert vergangen. Im Jahr 1980 ist das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) in Kraft getreten. Seither verfügen mit ein paar Ausnahmen alle Gemeinden im Kanton Bern über eine genehmigte baurechtliche Grundordnung. Das RPG sieht zwar die Genehmigungspflicht von kommunalen Nutzungsplänen vor, definiert aber im Detail nicht, was Gegenstand der Nutzungspläne sein muss. Es hält bloss allgemein fest, dass die Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen und vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden (Art. 14 RPG). Dem Kanton bleibt bei der Konkretisierung der Nutzungsplaninhalte ein grosser Handlungsspielraum auch zu Gunsten der Gemeinden. In anderen Kantonen sind bspw. Sondernutzungspläne seit jeher von der Genehmigungspflicht ausgenommen, solange sie nicht Fragen der Grundnutzung regeln (Ruch, Praxis-kommentar RPG, Art. 26 N. 8).

Zentrale Aufgabe der Nutzungsplanung ist die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Mit der im Jahr 2014 in Kraft getretenen Revision des Raumplanungsgesetzes kommt der Begrenzung des Siedlungsgebiets und der Fokussierung auf eine Innenentwicklung eine verstärkte Bedeutung zu. Während bei den Grundzügen der zulässigen Bodennutzung die seit 1971 geltenden Spielregeln noch recht gut zu funktionieren scheinen, ist zur Begünstigung der Innenentwicklung ein neues Verständnis erforderlich. Die bernischen Gemeinden sollen innerhalb der Grundnutzung auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Regeln erlassen dürfen (z. B. zur Wahrung eines ländlichen Ortbilds, zur Förderung städtebaulicher Qualitäten, für eine Flexibilisierung der Regelbauweise zu Gunsten besserer Qualitäten oder veränderter Verhältnisse, zur Fokussierung auf öffentliche Räume).

Es erscheint weiter nicht mehr zeitgemäss, dass untergeordnete kommunale Regelungen, die solche Herausforderungen innerhalb des Siedlungsgebiets meistern wollen, ein Verfahren durchlaufen müssen, das nach heutigen Massstäben mehrere Jahre dauert. Die Kantonsverfassung (Art. 109 Abs. 2 KV) und auch das Gemeindegesetz (Art. 53 GG) aber auch das Bundesrecht erlauben es durchaus, den Exekutivorganen weitergehende Kompetenzen einzuräumen als bisher (z. B. Anpassungen von Zweckbestimmungen einzelner Zonen für öffentliche Nutzungen, Zonen mit Planungspflicht oder Umzonungen, die ein bestimmtes Mass nicht überschreiten).

Nicht alle Herausforderungen lassen sich zudem auf kantonaler oder regionaler Ebene meistern. Die bernischen Gemeinden sind raumplanerischen Herausforderungen seit jeher mit innovativen Lösungsansätzen begegnet (z. B. mit minimalen Nutzungen, Kaufrechtsverträgen, Infrastrukturverträgen, aktiver Bodenpolitik, Neuparzellierung, Anreizsystemen), die ortsspezifisch angewandt wurden, und haben so die kantonale Raumplanung wesentlich mitgeprägt. Wenn unmissverständlich geklärt werden kann, welche Festlegungen den Einbezug kantonaler Stellen erfordern, können sich diese auf die aus bundesrechtlicher und kantonaler Sicht wichtigen Aufgaben konzentrieren (z. B. Grösse der Bauzonen). Die Planerlassverfahren und -instrumente werden dadurch einfacher, effektiver und dem neuen Jahrtausend gerecht. Weiter reduziert sich damit die Gefahr, dass die Regelungskompetenz der Gemeinden durch den Erlass von Merkblättern, Richtlinien usw., denen kantonale Fachstellen faktisch verbindlichen Charakter zukommen lassen, in Frage gestellt wird. Allenfalls ist auch ein Ansatz zu prüfen, der, wie im Baubewilligungsverfahren, zwischen Gemeinden mit ausgebauter Bauverwaltung und anderen Gemeinden oder wie heute im Planerlassverfahren zwischen Gemeinden mit oder ohne Parlament, differenzierte Lösungen ermöglicht.

Die vorliegende Motion bezweckt, einen breiten Dialog über das gesamte Planerlassverfahren anzustossen und neue Instrumente zu entwickeln und umzusetzen, mit denen die heutigen Probleme der Raumplanung unter Berücksichtigung der aktuellen Bedürfnisse und Herausforderungen ortsspezifisch sowie wirkungsvoll gelöst werden können. Dabei soll der Fokus auf ortsplannerisch zentrale Themen gelenkt werden, und es ist sicherzustellen, dass sich Kanton und

Gemeinden auf Augenhöhe begegnen sowie Fachpersonen mit Alltagswissen aus der Ortsplanung einbezogen werden. Dazu soll in Ergänzung zum Kontaktgremium Planung, das vorwiegend strategische Beschlüsse trifft, ein operatives Kontaktgremium Planung geschaffen werden. Dieses operative Gremium soll die Grundlagen für Entscheide im politischen Kontaktgremium Planung schaffen.

Antwort des Regierungsrates

Das heute geltende Baugesetz (BauG) wurde am 9. Juni 1985 beschlossen und ist am 1. Januar 1986 in Kraft getreten. Seither wurde das BauG im Rahmen von kleineren und grösseren Teilrevisionen über dreissigmal angepasst, um geänderten Rahmenbedingungen, neuen übergeordneten Vorgaben, verbindlichen politischen Forderungen oder Bedürfnissen der Praxis gezielt und in verträglichen Schritten Rechnung zu tragen. Die vorläufig letzte *umfassendere* Revision des BauG erfolgte 2016. Auch wenn damit *formal* keine Totalrevision erfolgte, waren die damit vorgenommenen Änderungen sehr umfangreich, thematisch äusserst vielfältig und materiell teilweise sehr bedeutend. Entsprechend gestalteten sich die Gesetzgebungsarbeiten, die politische Beratung und die Umsetzung im Vollzug anspruchsvoll. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass ausgewiesenem Gesetzgebungsbedarf künftig im Rahmen von thematisch klar begrenzten, überschaubaren und zeitlich etappierten Teilrevisionen Rechnung zu tragen ist. Eine umfassende Teil- oder gar Totalrevision des geltenden BauG wäre aus Sicht des Regierungsrats nicht zielführend.

Die von den Motionärinnen und Motionären wahrgenommenen Einschränkungen des Handlungsspielraums der Gemeinden in der Raumplanung haben ihre Ursache weniger in der geltenden bernischen Baugesetzgebung, sondern – und vor allem – in der hohen, tendenziell steigenden Regelungsdichte einerseits in der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes und andererseits in weiteren, die Raumplanung überlagernden Gesetzgebungen (Gewässerschutz-, Energie-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung und zahlreiche weitere). Die entsprechenden (zwingenden) Vorgaben liessen sich mit einer BauG-Revision nicht aushebeln.

Hinzu kommt, dass die heutige bernische Baugesetzgebung – gerade auch im Vergleich zu anderen Kantonen – in weiten Teilen offen und flexibel ist und den Gemeinden damit viele Spielräume für individuelle Lösungen gewährt. Wie die teilweise sehr unterschiedlichen Planungen von bernischen Städten und Gemeinden deutlich machen, bietet das geltende BauG – etwa mit dem Instrument der Überbauungsordnung in einer Zone mit Planungspflicht (ZPP) – den Gemeinden durchaus Platz für zeitgemässe, kreative, bedürfnisgerechte und differenzierte Nutzungsplanungen.

Schliesslich darf auch festgestellt werden, dass die bernische Baugesetzgebung mit der Möglichkeit, Nutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren zu kombinieren und zu koordinieren, schon lange einen innovativen und effizienten Ansatz kennt, der im Hinblick auf die angestrebte Energiewende jüngst auch auf nationaler Ebene aufgenommen wurde.

Zu Ziffern 1 und 2

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, dass die Zuständigkeiten und Verfahren zum Erlass von kommunalen Plänen grundsätzlich zu überdenken seien, wobei insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen sei, dass sich seit Erlass des Baugesetzes 1985 (nicht 1971, wie in Ziffer 1 der Motion fälschlicherweise genannt) die raumplanerischen Herausforderungen wesentlich geändert hätten. Weiter sollen die gesetzlichen Grundlagen und der kantonale Richtplan derart angepasst werden, dass die Gemeinden bei der Regelung der Siedlungsentwicklung nach innen

(SEin) bzw. der innerkommunalen Zuständigkeit zum Erlass von Plänen und Vorschriften mehr Handlungsspielraum erhalten.

Der Regierungsrat erachtet die geltenden Zuständigkeiten und Verfahren für den Erlass von kommunalen Plänen grundsätzlich als sachgerecht und zeitgemäss. Sie gewährleisten, dass Planungsverfahren auf kommunaler Ebene fachlich fundiert, rechtlich korrekt und demokratisch legitimiert durchgeführt werden, was für die Akzeptanz der betreffenden Planungen in der Bevölkerung entscheidend ist. Gleichzeitig bietet das geltende Recht den Gemeinden im Hinblick auf den Erlass von behördenverbindlichen Planungen sowie von nachgelagerten und untergeordneten Planungen schon heute den nötigen Spielraum für individuelle, den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasste (Zuständigkeits-)Regelungen (vgl. Art. 66 BauG). Es liegt insofern an den Gemeinden, diese Handlungsspielräume zu nutzen.

Der Regierungsrat verschliesst sich aber einer gezielten Überprüfung der geltenden Zuständigkeiten nicht per se, wie er bereits in Beantwortung der (als Postulat überwiesenen) Motion 257-2020 dargelegt hat. Er anerkennt, dass für gewisse – insbesondere unpopuläre und damit potenziell konflikträchtige – Planungsgegenstände die bestehenden Zuständigkeiten kritisch zu überprüfen und eine Verschiebung geprüft werden soll, um eigentliche Planungsblockaden zu verhindern.

Die Optimierung der Verfahren für den Erlass von kommunalen Plänen ist einerseits Gegenstand der vom Grossen Rat in der Herbstsession 2022 beschlossenen Änderung des BauG, mit welcher die im Kontaktgremium Planung von Kanton und Gemeinden gemeinsam erarbeiteten Massnahmen für die Vereinfachung und partnerschaftliche(re) Ausgestaltung des Vorprüfungsverfahrens umgesetzt werden. Andererseits wurde anfangs 2022 unter der Federführung der DIJ unter Einbezug des Kontaktgremiums Planung das Projekt «Optimierung Plangenehmigungs- und –beschwerdeverfahren» gestartet mit dem Ziel, die entsprechenden Verfahren zu straffen. Die Erkenntnisse der laufenden Abklärungen und daraus abgeleitete Empfehlungen werden dem Grossen Rat in einem entsprechenden Bericht voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2024 unterbreitet.

Der Regierungsrat ist in diesem Sinn bereit, die Ziffern 1 und 2 als Postulat entgegen zu nehmen.

Zu Ziffer 3

Mit der Forderung, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der mit Planungsaufgaben betrauten Behörden und Fachstellen im Kanton Bern sicherzustellen, rennen die Motionärinnen und Motionäre offene Türen ein. Der Regierungsrat unterstützt dieses Anliegen. Die Forderung nach einer partnerschaftliche(re)n Zusammenarbeit im Planungsverfahren steht auch im Fokus der vom Kontaktgremium Planung erarbeiteten Massnahmen, welche wie erwähnt mit der in der Herbstsession 2022 beschlossenen BauG-Revision bereits umgesetzt werden konnten. Aus Sicht des Regierungsrats ist damit die Forderung nach partnerschaftlicher Zusammenarbeit im Planungsverfahren gesetzgeberisch erfüllt worden – nun muss sie in der Praxis umgesetzt werden. Weiteren Gesetzgebungsbedarf sieht der Regierungsrat nicht. Ziffer 3 kann demnach angenommen und abgeschrieben werden.

Verteiler

– Grosser Rat