



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 27. April 2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2020.DIJ.8637
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Änderung des Baugesetzes (BauG) und des Baubewilligungsdekrets (BewD)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	2
2.1	Kontaktgremium Planung.....	2
2.2	Motion M 133-2019 (Lanz).....	3
3.	Handlungsbedarf	3
3.1	Optimierung Verfahren für kommunale Pläne.....	3
3.2	Umsetzung parlamentarischer Auftrag zum Einbezug der OLK.....	4
4.	Grundzüge der Neuregelung	4
4.1	Optimierung Verfahren für kommunale Pläne.....	4
4.2	Nichtbeizug OLK nach anerkannten qualitätssichernden Verfahren.....	4
5.	Erlassform	5
6.	Rechtsvergleich	5
6.1	Verfahren für kommunale Pläne.....	5
6.2	Vorprüfungsverfahren in ausgewählten Kantonen.....	5
6.3	Qualitätssichernde Verfahren.....	7
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	7
7.1	Baugesetz (BauG).....	7
7.2	Baubewilligungsdekret (BewD).....	12
7.3	Indirekte Änderung Koordinationsgesetz (KoG).....	12
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	12
9.	Finanzielle Auswirkungen	13
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	13
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	13
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	13
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	14
13.1	Gesamtbeurteilung.....	14
13.2	Eingereichte Stellungnahmen.....	14
13.3	Berücksichtigung der Eingaben.....	15
14.	Anträge	16

1. Zusammenfassung

Im Hinblick auf eine Optimierung der Zuständigkeiten und Verfahren im Verfahren für kommunale Pläne nach Baugesetz haben der Kanton und der Verband Bernische Gemeinden im «Kontaktgremium Planung» in einem partnerschaftlichen Prozess die Ursachen für die teilweise unbefriedigenden Abläufe im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren analysiert und anhand von ausgewählten Themenbereichen (u.a. raumplanerische Interessenabwägung) alternative Modelle diskutiert. In einem intensiven Dialog wurden verschiedene Lösungsansätze entwickelt, die schliesslich zu konkreten Massnahmen verdichtet wurden. Die Umsetzung dieser Massnahmen bedingt neben Optimierungen von administrativen Abläufen und der Einführung eines Monitorings auch Anpassungen in der Gesetzgebung. Mit dieser Vorlage werden die nötigen Regelungen auf Gesetzesstufe erlassen.

Die vom Grossen Rat 2019 überwiesene Motion Lanz (M 133-2019) «Rechtssicherheit nach qualitätssichernden Verfahren» beauftragt den Regierungsrat, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) im Planerlassverfahren nicht beigezogen werden soll, wenn das Vorhaben das Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens ist. Mit der vorliegenden Revision wird auf Gesetzesstufe die entsprechende Regelung erlassen, wobei (in Anlehnung an Art. 22a BewD¹) auch die weiteren Ausschlussgründe, bei deren Vorliegen kein Beizug der OLK erfolgt, im Baugesetz verankert werden. Die Bestimmung erfasst das erstinstanzliche Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren, ist aber in den entsprechenden Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsjustizbehörden (Bau- und Planbeschwerdeverfahren) aufgrund der übergeordneten Verfahrensgrundsätze (insbesondere Untersuchungsgrundsatz) nicht anwendbar. Die Einzelheiten, namentlich die Umschreibung der massgeblichen qualitätssichernden Verfahren, regelt der Regierungsrat auf Verordnungsstufe.

2. Ausgangslage

2.1 Kontaktgremium Planung

Die Raumplanung ist in den letzten Jahren immer komplexer geworden, die Verfahren sind entsprechend aufwändig und zeitintensiv. Ursache dafür sind insbesondere mehrere, zeitlich gestaffelte Gesetzesrevisionen auf nationaler und kantonaler Ebene. Die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG²) hat die Vorgaben an die Raumplanung teilweise verschärft und zudem Gesetzes- und Richtplananpassungen auf kantonaler Ebene nach sich gezogen. Die Umsetzung der geänderten Vorgaben hat sich – nicht nur im Kanton Bern – als äusserst anspruchsvoll für die mit Planungsfragen befassten öffentlichen und privaten Akteure erwiesen. Teilweise mussten während laufenden Planerlassverfahren (wiederholt) materielle Anpassungen vorgenommen oder Abläufe und Zuständigkeiten neu geordnet werden. Die Planerlassverfahren haben sich in der Folge teilweise erheblich verzögert, zumal die geltenden Ordnungsfristen für die Vorprüfung und Genehmigung von Plänen nicht mehr eingehalten werden konnten. Verfahrensverzögerungen und während laufenden Verfahren angepasste materielle Vorgaben veranlassten den Verband Bernische Gemeinden (VBG) schliesslich, gegenüber der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) als zuständige «Raumplandirektion» zu intervenieren. Mit seiner Forderung nach einfacheren und kürzeren Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren und nach mehr Handlungsspielraum für die Gemeinden stiess der VBG bei der DIJ auf offene Ohren. Unter der Leitung der DIJ-Vorsteherin wurde im Sommer 2019 das paritätisch aus Vertretungen des VBG und der DIJ zusammengesetzte, von Prof. Dr. Beat Stalder moderierte «Kontaktgremium Planung» (KGP) eingesetzt, um in einem partnerschaftlichen Prozess neue Ansätze für eine Optimierung des Verfahrens für kommunale Pläne zu erarbeiten, ineffiziente Verfahren zu beschleunigen und Handlungsspielräume der Gemeinden zu erweitern.

¹ Dekret vom 22.3.1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD), BSG 725.1

² Gesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700

2.2 Motion M 133-2019 (Lanz)

Der Grosse Rat überwies am 12. September 2019 die von Grossrat Raphael Lanz und Mitunterzeichnenden eingereichte Motion M 133-2019 «Rechtssicherheit nach qualitätssichernden Verfahren». Mit dem Vorstoss wird der Regierungsrat beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung der massgebenden gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, damit die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) nicht mehr beigezogen werden kann, wenn vorher ein anerkanntes qualitätssicherndes Verfahren durchgeführt und abgeschlossen worden ist, wobei eine Anhörung der OLK während eines solchen laufenden qualitätssichernden Verfahrens in klar definierten Fällen möglich sein soll. Weiter soll in den massgebenden gesetzlichen Grundlagen definiert werden, welche konkreten Anforderungen ein qualitätssicherndes Verfahren erfüllen muss, damit der (nachträgliche) Beizug der OLK ausgeschlossen ist.

3. Handlungsbedarf

3.1 Optimierung Verfahren für kommunale Pläne

Vom Sommer 2019 bis Herbst 2020 haben die Kantons- und Gemeindevertretungen im Kontaktgremium Planung im Rahmen von mehreren themenfokussierten Sitzungen die Ist-Situation analysiert, in einem intensiven Dialog gemeinsam mögliche Lösungsansätze diskutiert und schliesslich acht konkrete Massnahmen definiert, um die Planerlassverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Neben der Klärung der Rollen und Zuständigkeiten der kantonalen und kommunalen Akteure im Verfahren für kommunale Pläne und der Einführung eines wirkungsorientierten Monitorings zielen mehrere Massnahmen darauf ab, offene Fragen und potenzielle Stolpersteine in einem möglichst frühen Stadium der Planung zwischen den Planungsbehörden und den zuständigen kantonalen Stellen zu benennen und zu klären. Gesetzgebungsbedarf lösen folgende Massnahmen aus:

- *Obligatorisches Startgespräch*: Künftig soll zu Beginn jeder Planung obligatorisch ein Startgespräch zwischen der Gemeinde und dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) stattfinden, um offene Fragen und allfällige Stolpersteine frühzeitig zu klären. Die Pflicht zur Durchführung eines Startgesprächs ist gesetzlich zu verankern.
- *Teildelegation Vorprüfungsverfahren*: Die Gemeinden sollen künftig (anstelle des AGR) selber die nötigen Amts- und Fachberichte einholen und allfällige Einwände direkt mit den betreffenden Amts- und Fachstellen bereinigen können, sofern sie dies wünschen und über die nötigen Kompetenzen verfügen. Die Gemeinden können (müssen aber nicht) diesen Teil der Vorprüfung selber wahrnehmen. Gemeinden, die diese Möglichkeit nutzen wollen, müssen dies zu Beginn des Planerlassverfahrens, in der Regel im Rahmen des Startgesprächs oder, soweit auf ein Startgespräch verzichtet wird, im Rahmen der entsprechenden Absprache, verbindlich (und mit Wirkung für das betreffende Planerlassverfahren) erklären. Die abschliessende Rechtskontrolle (als 2. Teil der Vorprüfung) obliegt in jedem Fall dem AGR, um die Rechtssicherheit im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren sicher zu stellen. Das Vorprüfungsverfahren wird somit in jedem Fall mit der Rechtskontrolle durch das AGR abgeschlossen. Die Teildelegation bedingt eine entsprechende gesetzliche Verankerung.
- *Planbeschwerdeverfahren*: Im Interesse einer Straffung des Plangenehmigungsverfahrens wird neu eine Frist von 30 Tagen für die Einreichung der Beschwerdeantwort vorgeschrieben.
- *Fokus auf Rechtmässigkeitsprüfung*: Im Rahmen der Vorprüfung (und der bundesrechtlich vorgeschriebenen Genehmigung) von kommunalen Planungen soll sich das AGR auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und der Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungen konzentrieren, was auch die Rechtmässigkeitsprüfung der Interessenabwägung einschliesst. Die Zweckmässigkeit hat das AGR grundsätzlich nicht zu beurteilen. Nur wenn das AGR im Genehmigungsverfahren unerledigte Einsprachen behandeln muss, sind (im Rahmen der geltend gemachten Rügen) allenfalls auch Aspekte der Zweckmässigkeit zu prüfen. Im Übrigen ist die Zweckmässigkeitsbeurteilung grundsätzlich Sache der Gemeinde. Das ist gesetzgeberisch zu verdeutlichen, indem nachgelagert zur vorliegenden

Gesetzesänderung die geltende – diesbezüglich missverständliche – Regelung in der Bauverordnung (BauV³) entsprechend anzupassen ist.

3.2 Umsetzung parlamentarischer Auftrag zum Einbezug der OLK

Wie der Regierungsrat in Beantwortung der Motion Lanz (M 133-2019) ausführte, begrüsst er die Absicht, den Nichtbezug der OLK im Planungsverfahren explizit in einem Erlass zu regeln. Die gesetzliche Verankerung der Tatbestände, bei deren Vorliegen ein Beizug der OLK ausgeschlossen ist, dient nach Auffassung des Regierungsrates der Rechtssicherheit und Transparenz im Planungsverfahren. Zudem ist es für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar und sachlich auch nicht gerechtfertigt, dass der Nichtbezug der OLK bisher ausschliesslich für das Baubewilligungsverfahren geregelt ist. Der Regierungsrat stellte deshalb in Aussicht, für das Planungsverfahren eine Regelung – analog zur Bestimmung für das Baubewilligungsverfahren (Art. 22a Abs. 2 BewD) – zu schaffen, um den Nichtbezug der OLK nach der Durchführung eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens und in weiteren gesetzlich umschriebenen Fällen auszuschliessen. Mit einer entsprechenden Grundsatzbestimmung auf Gesetzesstufe wird somit klargestellt, dass Planungsgeschäfte und Bauvorhaben der OLK in den betreffenden erstinstanzlichen Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren insbesondere dann nicht unterbreitet werden, wenn sie das Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens sind. Der Regierungsrat wird die betreffenden Verfahren auf Verordnungsstufe festlegen und gleichzeitig die heutige Begriffs- und Verfahrensvielfalt vereinheitlichen. Die entsprechende Bestimmung im Baugesetz (BauG⁴) lehnt sich an die bereits heute im Baubewilligungsverfahren geltende Regelung in Artikel 22a BewD an.

4. Grundzüge der Neuregelung

4.1 Optimierung Verfahren für kommunale Pläne

Im Hinblick auf die angestrebte Optimierung werden mit der vorliegenden Revision folgende Regelungen erlassen:

- Einführung obligatorisches Startgespräch Gemeinde – AGR zu Beginn des Planerlassverfahrens;
- Teildelegation Vorprüfungsverfahren (als Option für Gemeinden);
- Straffung Rechtsmittelverfahren durch Einführung einer Frist für die Einreichung von Beschwerdeantworten.

4.2 Nichtbeizug OLK nach anerkannten qualitätssichernden Verfahren

Im Hinblick auf die Umsetzung der Motion Lanz (M 133-2019) wird im BauG die Grundsatzbestimmung erlassen, um den Beizug der OLK nach der Durchführung von anerkannten qualitätssichernden Verfahren sowie in weiteren gesetzlich umschriebenen Fällen im erstinstanzlichen Plangenehmigungs- und Baubewilligungsverfahren auszuschliessen. Die neue Bestimmung übernimmt im Wesentlichen die bisherige Regelung im Baubewilligungsdekret (Art. 22a BewD), die allerdings nur für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren gilt⁵, und erweitert den Geltungsbereich auf das Plangenehmigungsverfahren. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auch auf das bau- und planungsrechtliche Rechtsmittelverfahren (Bau- und Planbeschwerdeverfahren) wurde im Vorfeld zwar geprüft, aber verworfen, da die damit verbundene Einschränkung des Untersuchungsgrundsatzes (Art. 18 VRPG⁶) und weiterer grundlegender Verfahrensgrundsätze rechtlich nicht haltbar wäre, selbst wenn sie auf formell-gesetzlicher Stufe veran-

³ Bauverordnung vom 6.3.1985 (BauV), BSG 721.1

⁴ Baugesetz vom 9.6.1985 (BauG), BSG 721.0

⁵ Wie das bernische Verwaltungsgericht im Entscheid Nr. 100.2017.51U vom 1.5.2018, E. 5.2.2, feststellt hat.

⁶ Gesetz vom 23.5.1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG), BSG 155.21

kert würde. Die Gelegenheit wird genutzt, um die heutige Begriffsvielfalt bei der Umschreibung von qualitätssichernden wettbewerbs- bzw. wettbewerbsähnlichen Verfahren in der Baugesetzgebung zu bereinigen. Im Interesse einer einheitlichen Handhabung wird zur Umschreibung solcher Verfahren in der Baugesetzgebung neu konsequent die Formulierung «anerkannte qualitätssichernde Verfahren» verwendet. Die Festlegung der massgeblichen Verfahren obliegt dem Regierungsrat. Auf Verordnungsstufe soll dafür im Wesentlichen auf die einschlägigen Ordnungen des Schweizerischen Architekten- und Ingenieurvereins (SIA) verwiesen werden (statischer Verweis).

5. Erlassform

Die angestrebten Optimierungen im Verfahren für kommunale Pläne und die zur Umsetzung der Motion M 133-2019 nötigen Regelungen für den Nichtbeizug der OLK bedingen Anpassungen auf Gesetzesstufe. Sie erfolgen im Rahmen der vorliegenden Änderung des Baugesetzes (BauG). Die gesetzgeberische Umsetzung der Motion bedingt zudem eine Anpassung auf Dekretsstufe (BewD).

6. Rechtsvergleich

6.1 Verfahren für kommunale Pläne

Während die konstitutive Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen (im Gegensatz zu behördenverbindlichen Richtplänen⁷) durch eine kantonale Behörde bundesrechtlich zwingend vorgeschrieben ist (Art. 26 RPG) und demzufolge in allen Kantonen gilt⁸, schreibt das Bundesrecht eine Vorprüfung nicht vor. Dennoch sehen die überwiegende Mehrzahl der Kantone eine kantonale Vorprüfung für kommunale Pläne obligatorisch vor. Teilweise gibt es differenzierte Regelungen oder Ausnahmen von der Vorprüfungspflicht, indem z.B. geringfügige Planänderungen keiner Vorprüfung unterliegen (Kt. BE, Kt. BS) oder indem die Vorprüfung für bestimmte untergeordnete Pläne freiwillig ist (z.B. Kt. LU für sog. Gestaltungspläne). Lediglich in wenigen Kantonen ist die Vorprüfung generell freiwillig (Kt. ZH, Kt. GL, Kt. LU für Gestaltungspläne, Kt. BL, Kt. TG, Kt. VS für Teilrevisionen und Sondernutzungspläne, Kt. SG). Wo ein Vorprüfungsverfahren vorgesehen ist, kommt es in der Regel für alle kommunalen Nutzungspläne und für kommunale Richtpläne zur Anwendung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine Mehrheit der Kantone wie der Kanton Bern die Vorprüfungs- und Genehmigungspflicht für kommunale Pläne und Vorschriften vorsieht, wobei einzelne Kantone die Vorprüfung von kommunalen Plänen (je nach Art bzw. Bedeutung der Planung oder Planänderung) differenziert regeln. Wo ein Vorprüfungsverfahren vorgesehen ist, wird soweit ersichtlich nicht zwischen Richt- und Nutzungsplanungen unterschieden, d.h. für Richt- und Nutzungspläne gelten dieselben Regelungen.

6.2 Vorprüfungsverfahren in ausgewählten Kantonen

Im *Kanton Aargau* unterstehen (sämtliche) kommunalen Nutzungspläne der obligatorischen kantonalen Vorprüfung, namentlich auch unwesentliche Änderungen (§ 23 und 25 Abs. 3 BauG-AG⁹, § 11 BauV-AG¹⁰). Im Rahmen der Vorprüfung werden die Rechtmässigkeit der Planung, die Übereinstimmung mit

⁷ ALDO ZAUGG / PETER LUDWIG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl. Band II, Bern 2017, Art. 61 N. 1

⁸ Unterschiede bestehen indessen hinsichtlich des Umfangs der Überprüfung im Genehmigungsverfahren: Eine Minderheit der Kantone beschränkt die Überprüfungsbefugnis der kantonalen Genehmigungsbehörden auf die Rechtmässigkeitsprüfung (JU, ZG, VS sowie NW [letzterer erlaubt indessen «aus wichtigen Gründen» auch eine Zweckmässigkeitsprüfung]). In einzelnen Kantonen umfasst die Rechtmässigkeitsprüfung ausdrücklich auch die Prüfung der Übereinstimmung mit übergeordneten Planungen und Interessen (SZ, AG, TG). Die Mehrheit der Kantone sieht neben respektive über die Rechtmässigkeitsprüfung hinaus auch eine Zweckmässigkeitskontrolle vor (BE, AI, AR, BS, SH, SO, LU, FR, SG, GR und UR sowie ZH [letzterer sieht sogar die Prüfung der Angemessenheit vor]).

⁹ Gesetz vom 19.1.1993 über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG), Systematische Sammlung des aargauischen Rechts (SAR) 713.100

¹⁰ Bauverordnung vom 25.5.2011 (BauV), SAR 713.121

dem kantonalen Richtplan und den regionalen Sachplänen sowie die angemessene Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Interessen geprüft (§ 27 Abs. 2 BauG-AG). In der Vorprüfung werden somit neben der Rechtmässigkeit der betreffenden (Sonder-)Nutzungspläne auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der getroffenen Anordnungen überprüft. In der Vorprüfung beraten und unterstützen die kantonalen Fachstellen die Gemeinden (§ 23 Abs. 2 BauG-AG). Zuständig für die Vorprüfung ist die Abteilung Raumentwicklung des Departementes für Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau. Im *Kanton Basel-Landschaft* ist die Vorprüfung von kommunalen (und regionalen) Planungen freiwillig. Die Gemeinden können demnach ihre Planungen vor der Beschlussfassung dem Kanton zur Vorprüfung unterbreiten, wobei der Vorprüfungsbericht «die wesentlichen Aspekte» umfasst und insbesondere auf nicht genehmigungsfähige Punkte der Planung hinweist (§ 6a RBG-BL¹¹). Nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung können alle (Arten von) kommunalen Planungen zur freiwilligen Vorprüfung eingereicht werden. Zuständig ist das Amt für Raumplanung der Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft.

Im *Kanton Freiburg* unterliegen kommunale Richtpläne (inkl. Erschliessungsprogramm) und kommunale Nutzungspläne obligatorisch der kantonalen Vorprüfung (Art. 77 RPBG-FR¹²). Im Rahmen der Vorprüfung holt das zuständige kantonale Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) die Stellungnahmen der betroffenen Amtsstellen und Organe ein und setzt letzteren nötigenfalls Fristen an (Art. 30 RPBR-FR¹³).

Im *Kanton Luzern* unterliegen (regionale und) kommunale Richtpläne und gewisse kommunale Nutzungspläne und Vorschriften – nämlich Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente und Bebauungspläne obligatorisch der kantonalen Vorprüfung, während sog. Gestaltungspläne (Sondernutzungspläne) der Gemeinde freiwillig zur Vorprüfung eingereicht werden können (§§ 12 und 19 PBG-LU¹⁴). Zuständig für die Vorprüfung ist das kantonale Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (Dienststelle rawi, Abt. Raumentwicklung). Im Rahmen der Vorprüfung werden die Pläne und Vorschriften auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen überprüft (§ 20 Abs. 2 PBG-LU).

Im *Kanton Solothurn* werden kommunale Nutzungspläne durch die Gemeindeexekutive erlassen und unterliegen zwingend der kantonalen Vorprüfung (Art. 15 PBG-SO¹⁵). Jedes Nutzungsplanungsgeschäft muss demnach zwingend zur kantonalen Vorprüfung beim kantonalen Amt für Raumplanung eingereicht werden. Im Rahmen der Vorprüfung holt die zuständige Stelle (Abteilung Nutzungsplanung) die Stellungnahmen der weiteren kantonalen Fachstellen ein. Die Vorprüfung wird mit einem Vorprüfungsbericht abgeschlossen, worin die Ergebnisse der Vernehmlassung zusammengefasst und das weitere Vorgehen festgelegt wird.

Im *Kanton St. Gallen* ist die Vorprüfung der Entwürfe der politischen Gemeinden für Zonenpläne, Baureglemente, Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne freiwillig. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation als zuständige kantonale Stelle sorgt für den Einbezug der beteiligten kantonalen Dienststellen (Art. 35 PBG-SG; Art. 3 Abs. 1 Bst. c PBV-SG¹⁶).

Im *Kanton Zürich* können kommunale Richtpläne und Nutzungspläne (Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne sowie Quartierpläne) vor ihrer Festsetzung der zuständigen Direktion zur Vorprüfung eingereicht werden (§§ 87a, 151 Abs. 2 PBG-ZH¹⁷). Der Vorprüfungsbericht ist für die spätere Genehmigung bindend (§ 89 Abs. 2 PBG-ZH). Im Kanton Zürich ist die Vorprüfung von kommunalen Plänen somit freiwillig, wird zur Sicherstellung der Abstimmung mit übergeordneten Planungen im Rahmen der (obligatorischen) Genehmigung jedoch ausdrücklich empfohlen. Zuständig ist das Amt für Raumentwicklung der Baudirektion des Kantons Zürich.

¹¹ Raumplanungs- und Baugesetz vom 8.1.1998 (RBG), Systematische Gesetzessammlung Basel-Landschaft (SGS) 400

¹² Raumplanungs- und Baugesetz vom 2.12.2008 (RPBG), Systematische Gesetzessammlung Freiburg (SGF) 710.1

¹³ Ausführungsreglement vom 1.12.2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR), SGF 710.11

¹⁴ Planungs- und Baugesetz vom 7.3.1989 (PBG), Systematische Rechtssammlung Luzern (SRL) 735

¹⁵ Planungs- und Baugesetz vom 3.12.1978, Bereinigte Gesetzessammlung Solothurn (BGS) 711.1

¹⁶ Planungs- und Baugesetz vom 5.7.2016 (PBG), Systematische Gesetzessammlung St. Gallen (sGS) 731.1; Planungs- und Bauverordnung vom 27.6.2017 (PBV), SGS 731.11

¹⁷ Planungs- und Baugesetz vom 7.9.1975 (PBG), Loseblattsammlung Zürich (LS) Bd. 11, Ordn.-Nr. 700.1

6.3 Qualitätssichernde Verfahren

Angesichts der sehr heterogenen kantonalen Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen im Bau- und Planungsrecht ist ein Rechtsvergleich bezüglich (anerkannter) qualitätssichernder Verfahren nicht möglich. Gewisse Hinweise auf die Verfahren und Zuständigkeiten in anderen Kantonen ergeben sich immerhin aus einer Umfrage bei den Teilnehmenden der Sitzung der Kommission Nutzungsplanung (Kommission der Konferenz der Kantonsplaner/innen, KPK) vom September 2020, wo sich die anwesenden Kantonsvertreterinnen und –vertreter zur Frage äusserten, ob bzw. welche Kriterien für qualitätssichernde Verfahren im jeweiligen Kanton definiert worden sind.

Demnach kennt der *Kanton Zug* keine detaillierten und spezifischen Regelungen, zumal entsprechende Vorentscheide Sache der Gemeinden sind und das kantonale Amt für Raum und Verkehr (ARV) erst im Rahmen der Vorprüfung von Nutzungs- bzw. Bebauungsplänen involviert wird; es besteht zwar eine kantonale Kommission, diese beurteilt indessen primär die Integration von Bauten in BLN-Gebieten. Im *Kanton Zürich* wird beispielsweise bei komplexen Aufgabenstellungen das sog. Varianzverfahren durchgeführt, welches gute Lösungen generiere, wobei die Übertragung in verbindliche Regelungen anschliessend von Fall zu Fall geprüft werde.

Im *Kanton St. Gallen* existiert keine Definition der «qualitätssichernden Verfahren». Bei Bedarf zieht das kantonale Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Fachkommission Städtebau (unabhängiges Sachverständigengremium ohne selbständige Entscheidkompetenzen) bei, welche eine Fachbeurteilung abgibt. Die Fachkommission Städtebau wird von der Regierung für die Beurteilung der städtebaulichen und architektonischen Qualität von Sondernutzungsplänen eingesetzt (Art. 3 Abs. 2 PBV-SG), wobei Organisation und Aufgaben im entsprechenden Reglement geregelt werden (vgl. Reglement vom 3.7.2018 für die Fachkommission Städtebau, RRB 2018/471 Beilage 2).

Der *Kanton Graubünden* verfügt über keine gesetzliche Grundlage, um ein qualitätssicherndes Verfahren zu verlangen. Bei grösseren Vorhaben kann eine paritätisch zusammengesetzte Kommission beigezogen werden, entsprechende Stellungnahmen sind in der Praxis aber sehr selten. Im *Kanton Thurgau* besteht ebenfalls keine gesetzliche Grundlage und damit keine Handhabe des Kantons, um qualitätssichernde Verfahren einzufordern. Wenn beim kantonalen Amt für Raumentwicklung ein Vorhaben zur Vorprüfung eingereicht wird, das auf einem qualitätssichernden Verfahren basiert, werden die städtebaulichen Themen nicht vertiefter angeschaut.

Wie aus der Umfrage in der Kommission Nutzungsplanung hervorgeht, sind schweizweit viele verschiedene Ansätze vorhanden, nach welchen qualitätssichernde Verfahren beurteilt werden.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

7.1 Baugesetz (BauG)

Artikel 10

Die Gelegenheit wird genutzt, um in *Absatz 2* eine geringfügige redaktionelle Korrektur («Ortsbild- ...» statt «Ortsbilds-...») vorzunehmen.

Im *neuen Absatz 5* wird klargestellt, dass die OLK nicht beigezogen wird, wenn das betreffende Bauvorhaben oder Planungsgeschäft bereits von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), der Kantonalen Denkmalpflege oder einer leistungsfähigen örtlichen Fachstelle (z.B. kommunale Ästhetikkommission, Gestaltungsausschuss oder die exemplarisch in Art. 421 Muster-Baureglement

genannten Gremien) begutachtet wurde (*Bst. a*) oder wenn es das Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens ist (*Bst. b*). Die Voraussetzungen gelten alternativ, es genügt also, wenn entweder Buchstabe a oder Buchstabe b erfüllt ist.

Die vorliegende Bestimmung lehnt sich an die bereits heute im erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahren (aber nicht im Baubeschwerdeverfahren¹⁸) geltende Regelung in Artikel 22a Absatz 3 BewD an. Sie geht aber insofern darüber hinaus, als sie neben dem Baubewilligungsverfahren nun auch im Plangenehmigungsverfahren anwendbar ist und den Beizug der OLK ausschliesst. Im Rechtsmittelverfahren kann der Beizug der OLK demgegenüber gesetzlich nicht generell ausgeschlossen werden. Die Verwaltungsjustizbehörden, namentlich das Verwaltungsgericht, sind an den Untersuchungsgrundsatz (Art. 18 VRPG) gebunden und demnach verpflichtet, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig abzuklären (Art. 18 VRPG; RUTH HERZOG/MICHAEL DAUM [Hrsg.], Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, 2. Aufl. 2020, Art. 18 N. 1 und 24, Art. 19 N. 53 und 56, Art. 66 N. 31). Eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsermittlung stellt eine Rechtsverletzung dar. Weil die Verwaltungsjustizbehörden ihre Kognition insbesondere auch bei Fragen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ausschöpfen müssen (die Unterschreitung der Kognition gilt als Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und Verstoss gegen die verfassungsmässige Rechtsweggarantie¹⁹), muss bei Bedarf – aber nur, wenn es für die Ermittlung des Sachverhalts notwendig ist – auf entsprechendes Fachwissen der OLK, als kantonale Fachkommission im Bereich Ortsbild- und Landschaftsschutz, zurückgegriffen werden können. Ein genereller Ausschluss der OLK im Rechtsmittelverfahren würde den Untersuchungsgrundsatz in einer Weise einschränken, die – selbst wenn sie auf formell-gesetzlicher Stufe verankert wird – mit übergeordnetem Recht und Verfahrensgrundsätzen nicht vereinbar wäre.

Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zur OLK und zu den massgeblichen qualitätssichernden Verfahren regelt der Regierungsrat gestützt auf Artikel 144 Absatz 2 Buchstabe l und Absatz 3 Buchstabe c BauG auf Verordnungsstufe. Einerseits regelt der Regierungsrat die für die OLK nötigen Ausführungsbestimmungen in der gleichnamigen Verordnung (OLKV)²⁰. Andererseits wird der Regierungsrat die anerkannten qualitätssichernden Verfahren in der BauV festlegen, indem mittels *statischem* Verweis die entsprechenden Ordnungen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) als massgeblich bezeichnet werden. Dabei handelt es sich einerseits um die beiden Ordnungen «SIA 142/2009 Ordnung für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe» und «SIA 143/2009 Ordnung für Architektur- und Ingenieurstudienaufträge», wobei insbesondere die Bestimmungen zur Honorierung und zu den sog. Folgeaufträgen ausgenommen sind. Andererseits werden als qualitätssichernde Verfahren auch die in Anlehnung an diese beiden Ordnungen durchgeführten Workshop- und Gutachterverfahren anerkannt, sofern bestimmte, auf Verordnungsstufe definierte, Voraussetzungen erfüllt sind.

Artikel 58a (neu)

Mit dem neuen Artikel wird die gesetzliche Grundlage für das grundsätzlich obligatorische Startgespräch im kommunalen Planerlassverfahren nach Baugesetz verankert. Der Geltungsbereich erstreckt sich somit *nicht* auf weitere spezialgesetzlich vorgesehene Planungen, auch wenn dafür (in den betreffenden Gesetzen) teilweise die Bestimmungen des BauG als (sinngemäss) anwendbar erklärt werden. Das Startgespräch zwischen der Gemeinde (d.h. der zuständigen kommunalen Planungsbehörde) und dem AGR als zuständige kantonale Stelle zu Beginn der Planungsarbeiten soll dazu dienen, möglichst frühzeitig eine Standortbestimmung vorzunehmen, allfällige (rechtliche und planerische) Stolpersteine zu erkennen und das zielführende Vorgehen festzulegen, ohne bereits verbindliche Entscheide vorwegzunehmen. Dem Startgespräch liegt die Idee einer dialogbasierten, kooperativen Planung zugrunde. Es zweckt, die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und dem AGR im Planerlassverfahren von Beginn weg partnerschaftlich und lösungsorientiert zu gestalten. Im Rahmen des Startgesprächs erfolgt keine ab-

¹⁸ Siehe Entscheid Nr. 100.2017.51U des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1.5.2018, E.5.2.2: «Diese Bestimmung [Art. 22a BewD] ist zum einen erst seit dem 1. April 2017 in Kraft (BAG 17-009) [...]. Zum anderen hat sie aArt. 2 OLKV ersetzt (Vortrag des Regierungsrats zur Änderung des Baugesetzes und des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren, in Tagblatt des Grossen Rates 2016 Beilage 8 S. 54) und bezieht sich wie die Vorgängerbestimmung ausschliesslich auf das Baubewilligungsverfahren, nicht auf das Beschwerdeverfahren.»

¹⁹ Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV), SR 101. Zur Rechtsweggarantie z.B. BGE 1C_33/2021 vom 16.4.2021 E. 5.3

²⁰ Verordnung vom 17.10.2010 über die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLKV), BSG 426.221

schliessende, verbindliche Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der übergeordneten Planungen. Das Startgespräch versteht sich nicht als vorgezogene konferenzielle Vorprüfung der betreffenden Planung. Der Beizug von weiteren kantonalen Fachstellen zu diesem frühen Zeitpunkt des Planungsprozesses ist nicht ausgeschlossen, dürfte aber in der Regel nicht nötig bzw. nicht sinnvoll sein. Damit unterscheidet sich das Startgespräch von der Voranfrage nach Artikel 109a BauV. Das AGR wird im Einzelfall in Absprache mit der betreffenden Gemeinde situativ, je nach Planung (und Planungsreife) und der sich stellenden Fragen entscheiden, ob und wenn ja, welche Fachstellen sinnvollerweise zum Startgespräch beigezogen werden. Das Startgespräch soll zwar zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Planerlassverfahrens durchgeführt werden, es soll aber (erst) erfolgen, wenn das zuständige Organ der Gemeinde – in der Regel der Gemeinderat (Art. 66 Abs. 1 BauG) – die Einleitung des Planerlassverfahrens formell beschlossen hat. Voraussetzung ist somit ein entsprechender Beschluss der Planungsbehörde. Im Hinblick auf eine strukturierte Durchführung erstellt das AGR für das Startgespräch in Absprache mit der Gemeinde eine Traktandenliste und sorgt für die Ergebnissicherung bzw. Protokollierung.

Wie aus *Absatz 1* hervorgeht, soll das Startgespräch für alle Gemeinden und alle genehmigungspflichtigen Planungen nach BauG grundsätzlich obligatorisch sein. Nicht erfasst sind somit spezialgesetzliche Pläne (z.B. im Bereich Wasserversorgung, Strassenbau usw.), auch wenn für deren Erlass sinngemäss die Bestimmungen des BauG gelten. Für Pläne nach BauG soll das Startgespräch die Regel und deshalb grundsätzlich obligatorisch sein. Vorbehalten bleibt Absatz 3. Mit der vorliegenden Bestimmung wird die erforderliche gesetzliche Grundlage dafür geschaffen und sichergestellt, dass das Startgespräch einheitlich und standardmässig durchgeführt wird. Es soll, auch was die Anforderungen des AGR betrifft, unbürokratisch und pragmatisch durchgeführt werden.

Nach *Absatz 2* bezweckt das Startgespräch die gegenseitige Information, das Erörtern der wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und die frühzeitigen der Klärung des Ablaufs des Planerlassverfahrens. Im Rahmen des Startgesprächs kann noch keine umfassende oder vertiefte Klärung aller rechtlichen oder planerischen Aspekte erfolgen. Ziel ist somit nicht eine verbindliche bzw. abschliessende Beurteilung der betreffenden Planung, sondern eine erste Standortbestimmung und die Festlegung des zielführenden weiteren Vorgehens. Bei Bedarf können allenfalls auch einzelne Fach- oder Amtsstellen beim Startgespräch beigezogen werden, wenn dies der frühzeitigen Klärung von offenen Fragen dient.

Will eine Gemeinde von der (in Art. 59 Abs. 1a neu vorgesehenen) Möglichkeit der teildelegierten Vorprüfung Gebrauch machen, im Rahmen der sog. Ämterkonsultation selber die erforderlichen Amts- und Fachberichte einzuholen, diese gegebenenfalls mit den zuständigen Stellen zu bereinigen und dies entsprechend zu dokumentieren, muss sie dies anlässlich des Startgesprächs gegenüber dem AGR verbindlich erklären. Bei Bedarf steht das AGR den Gemeinden im Rahmen des Startgesprächs für Hinweise zur Durchführung der Ämterkonsultation zur Verfügung. Die entsprechende Erklärung ist für die Gemeinde bindend und kann bis zum Ende des Vorprüfungsverfahrens grundsätzlich nicht mehr rückgängig gemacht werden. Vorbehalten bleiben wesentliche, im Zeitpunkt des Startgesprächs nicht vorhersehbare Änderungen der Rahmenbedingungen, beispielsweise ein notwendiger Wechsel der Verfahrensart, welche die Durchführung des Vorprüfungsverfahrens durch die Gemeinde verunmöglicht oder unverhältnismässig bzw. in unzumutbarer Weise erschwert.

Absatz 3 ermöglicht es im Interesse eines effizienten, gezielten Ressourceneinsatzes gegebenenfalls auf die Durchführung des Startgesprächs zu verzichten. Bei offensichtlich unproblematischen Planungen erübrigt sich das Startgespräch in der Regel. Deshalb soll die Gemeinde in diesem Fall auf die Durchführung verzichten können. «Offensichtlich unproblematische Planungen» lassen sich nicht zum Vornherein einer klar definierten Kategorie bzw. Verfahrensart zuordnen (z.B. können auch im geringfügigen Verfahren erlassene Planungen u.U. komplex und damit «problematisch» sein). Eine generell-abstrakte Umschreibung ist somit nicht zielführend. Die betroffene Gemeinde wird vielmehr anhand des konkreten Planungsgeschäfts im Einzelfall selbstverantwortlich beurteilen müssen, ob es sich um einen offensichtlich unproblematischen Fall handelt, so dass sie auf das Startgespräch verzichten kann. Eine entsprechende

Erklärung gegenüber dem AGR genügt, eine gegenseitige Absprache ist aber im Hinblick auf die Möglichkeit der teildelegierten Vorprüfung dennoch nötig: Möchte eine Gemeinde von der (in Art. 59 Abs. 1a) neu vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch und selber die Ämterkonsultation durchführen, muss sie dies mit dem Verzicht auf die Durchführung des Startgesprächs erklären.

Artikel 59

Artikel 59 regelt die Vorprüfung von Richt- und Nutzungsplänen. Im Rahmen der Vorprüfung wird geprüft, ob die betreffenden Planentwürfe rechtmässig und mit den übergeordneten Planungen vereinbar sind und ob allfällige Genehmigungsvorbehalte bestehen. Die Vorprüfung fokussiert bzw. beschränkt sich auf die Beurteilung der Rechtmässigkeit, welche indessen umfassend geprüft wird und namentlich auch die von der Gemeinde vorzunehmende Interessenabwägung erfasst.²¹ An der Pflicht zur Vorprüfung von Richt- und Nutzungsplänen und an der entsprechenden Zuständigkeit des AGR ändert sich nichts, es wird aber neu die gesetzliche Grundlage für eine Teildelegation des Vorprüfungsverfahrens an die Gemeinden geschaffen.

Der neue Absatz 1a ermöglicht es den Gemeinden, im Rahmen der sog. Ämterkonsultation²² – als Teil des Vorprüfungsverfahrens – die erforderlichen Amts- und Fachberichte selber einzuholen und mit den zuständigen Stellen zu bereinigen, wobei die abschliessende Vorprüfung wie bisher dem AGR als zuständige Stelle der Direktion für Inneres und Justiz obliegt. Die Übernahme dieses Teils der Vorprüfung ist für die Gemeinden freiwillig; jede Gemeinde entscheidet selbständig, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen will. Gemeinden, die gestützt auf die vorliegende (optionale) Teildelegation die Ämterkonsultation selbständig und selbstverantwortlich durchführen wollen, müssen dies zu Beginn des Planerlassverfahrens entweder im Rahmen des Startgesprächs oder mit der entsprechenden Verzichtserklärung (vgl. Art. 58a) gegenüber dem AGR erklären und bleiben an diese Erklärung grundsätzlich gebunden. Zudem muss die Dokumentation der Ämterkonsultation sichergestellt sein, da das AGR für die abschliessende Vorprüfung darauf angewiesen ist. Es versteht sich von selbst, dass Gemeinden, welche von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen, über das nötige Fachwissen und die erforderlichen personellen Ressourcen verfügen müssen. Bei Bedarf steht das AGR den Gemeinden im Rahmen des Startgesprächs für Hinweise zur Durchführung der Ämterkonsultation zur Verfügung. Sofern eine Gemeinde mit der Ämterkonsultation freiwillig einen Teil des Vorprüfungsverfahrens vornehmen will, ist sie für das Einholen der nötigen Amts- und Fachberichte, das Bereinigungsverfahren und die erforderliche Dokumentation an die geltenden inhaltlichen, formalen und technischen Anforderungen, insbesondere auch im Hinblick auf die digitale Abwicklung (ePlan), gebunden. Im Rahmen der Dokumentation ist zuhanden der abschliessenden Vorprüfung durch das AGR insbesondere darzustellen, dass die erforderlichen Amts- und Fachberichte bei den zuständigen Amt- und Fachstellen eingeholt wurden, inwiefern die betreffenden Amts- und Fachberichte berücksichtigt und allfällige Einwände bereinigt wurden und wie die Stellungnahmen aus Sicht der Gemeinde zu gewichten sind. Die selbständige Durchführung der Ämterkonsultation durch eine Gemeinde schliesst nicht aus, dass für Einzelfragen gegebenenfalls das AGR beratend beigezogen wird.

Im Rahmen der abschliessenden Vorprüfung prüft das AGR, ob die betreffende Planung rechtmässig und genehmigungsfähig ist bzw. inwiefern die Genehmigungsvoraussetzungen (noch) nicht erfüllt sind. Dabei stützt sich das AGR insbesondere auf die eingeholten Fach- und Amtsberichte und - im Fall der Durchführung der Ämterkonsultation durch eine Gemeinde - die entsprechende Dokumentation. Für die Vorprüfung ist es unentbehrlich, dass der erfolgte Einbezug der Amts- und Fachstellen vollständig und nachvollziehbaren dokumentiert wird. Nur so ist das AGR in der Lage, sich im Rahmen der abschliessen-

²¹ Die Interessenabwägung im Planerlassverfahren obliegt der Gemeinde, das AGR hat aber spätestens im Rahmen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Genehmigung zu beurteilen, ob die Gemeinde die erforderliche Abwägung gemacht hat, ob dabei alle betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt wurden und ob die Gewichtung rechtlich korrekt gemacht wurde und nachvollziehbar begründet wird. Im Genehmigungsverfahren muss das AGR unter Umständen – soweit in unerledigten Einsprachen entsprechende Rügen erhoben werden – (auch) Aspekte der Zweckmässigkeit (Angemessenheit) prüfen, da es über Einsprachen mit voller Überprüfungsbefugnis entscheidet (Art. 61 Abs. 1 Satz 3 BauG). Siehe ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Kommentar zum BauG des Kantons Bern, Band II, 4. Auflage 2017, Art. 61 N. 3 (mit Verweis auf Art. 33 RPG) und N. 7

²² Der Begriff «Ämterkonsultation» wird auch im Verfahren für den Erlass einer kantonalen Überbauungsordnung (KÜO) verwendet.

den Vorprüfung auf die wesentlichen Rechtsfragen zu fokussieren, was im Sinn der angestrebten Verfahrensstraffung ist. Da die kantonale Genehmigung von kommunalen (Nutzungs-)Plänen im Bundesrecht zwingend vorgeschrieben ist (Art. 26 RPG²³), liegt es im Interesse der Gemeinden, dass allfällige Genehmigungsvorbehalte möglichst frühzeitig erkannt und behoben werden können. Mit der Vorprüfung erhält die Gemeinde die nötige Rechtssicherheit für die Fortsetzung des Planungsprozesses.

Artikel 61a

Im Hinblick auf die angestrebte Verfahrensstraffung und -beschleunigung wird für das Planbeschwerdeverfahren – analog zur Regelung im Baubeschwerdeverfahren – neu eine Frist von 30 Tagen für die Einreichung der Beschwerdeantwort vorgeschrieben. Diese Frist gilt gemäss Artikel 40 Absatz 5 (Satz 2) BauG im Baubeschwerdeverfahren seit langem und hat sich bewährt. Es kann daher darauf verwiesen werden. Die Aufzählung der im Planbeschwerdeverfahren sinngemäss anwendbaren Bestimmungen wird somit um den Verweis auf Artikel 40 Absatz 5 ergänzt.

Artikel 92

Absatz 2 ist im Hinblick auf die angestrebte einheitliche Umschreibung von anerkannten qualitätssichernden Verfahren in der Raumplanung an die in Artikel 10 Absatz 5 verwendete Terminologie anzupassen. Die begriffliche Bereinigung ist auch deswegen angezeigt, weil die bisherige Formulierung auf Wettbewerbe und wettbewerbsähnliche Verfahren fokussiert und damit zu einschränkend ist, wie aus den Materialien hervorgeht.²⁴ Die einheitliche Begrifflichkeit «anerkanntes qualitätssicherndes Verfahren» erleichtert die einheitlichen Handhabung und dient damit der Rechtssicherheit.

Artikel 93

Absatz 1 Buchstabe b wird im Hinblick auf die angestrebte einheitliche Umschreibung der von anerkannten qualitätssichernden Verfahren in der Raumplanung an die in Artikel 10 Absatz 5 verwendete Terminologie angepasst, ohne dass damit eine Änderung gegenüber der bisherigen Praxis beabsichtigt ist. Es wird lediglich die bisherige Formulierung «Ergebnis eines Projektwettbewerbs, der nach anerkannten Verfahrensregeln durchgeführt wurde» durch «Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens» ersetzt, wobei auf Verordnungsstufe klar zu stellen ist, dass für den Verzicht auf eine UeO in einer ZPP weiterhin grundsätzlich nur Verfahren nach der Norm SIA 142/2009 anerkannt werden, wie dies heute aufgrund der entsprechenden Festlegung des Regierungsrates aus dem Jahr 2010 gilt (RRB 1011/2010)²⁵. Die einheitliche Begrifflichkeit «anerkannte qualitätssichernde Verfahren» in der Baugesetzgebung vermeidet Unklarheiten und dient damit der Rechtssicherheit.

Artikel 144

Absatz 2 Buchstabe l ist im Hinblick auf die angestrebte einheitliche Umschreibung der anerkannten qualitätssichernden Verfahren an die in Artikel 10 Absatz 5, Artikel 92 Absatz 2 und Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe b BauG eingeführte Terminologie anzupassen. Die bisherige Wendung «Festlegung qualitätssichernder Verfahrensregeln für Projektwettbewerbe nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe b» wird ersetzt durch «Festlegung der anerkannten qualitätssichernden Verfahren». Mit dieser Anpassung ist insofern

²³ Bundesgesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700

²⁴ Vgl. Vortrag des Regierungsrates vom 2.9.2015 an den Grossen Rat zur Änderung des Baugesetzes und des Baubewilligungsdekrets (Geschäft Nr. 2014.RRGR.410), S. 42, Erläuterungen zu Art. 92 Abs. 2 BauG, wonach in Art. 92 Abs. 2 die Grundlage geschaffen werden sollte, damit in der Grundordnung für eine Überbauungsordnung die Durchführung eines Wettbewerbs oder eines nach anerkannten Regeln durchzuführenden wettbewerbsähnlichen Verfahrens vorgeschrieben werden kann, wobei: «Als Wettbewerbsformen kommen neben den in den SIA-Ordnungen 142 und 143 Ordnung für Architektur-, Ingenieurwettbewerbe und Studienaufträge (2009), der Wegleitung über Selektive Verfahren nach SIA 142 und 143 (2011) sowie der Wegleitung zum Studienauftrag nach SIA 142 und 143 (2013) geregelten Verfahren (Projektwettbewerb, Selektives Verfahren, Gesamtleistungswettbewerb, Planer-, Investorenwettbewerb, Ideenwettbewerb, Parallelprojektierung, Studienauftrag) auch weitere nach anerkannten Verfahrensregeln (...) durchzuführende Wettbewerbsarten in Frage.»

²⁵ Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 30.6.2010 (RRB 1011/2010) gestützt auf Art. 122a Abs. 1 BauV die anerkannten Verfahrensregeln gemäss Art. 93 Abs. 1 Bst. b BauG, welche eine hohe Qualität der Ergebnisse des Projektwettbewerbs sichern, festgelegt, indem (auf die «Ordnung für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe» des SIA vom 15.5.2009 (SIA-Ordnung 142/2009), ausgenommen Art. 3.1 Bst. a, Art. 3.2, Art. 3.3 letzter Satz, Art. 4.4, Art. 17.1 Sätze 2-5, Art. 17.5 letzter Satz, Art. 17.6 und Art. 27, verwiesen wird (statischer Verweis).

eine (geringfügige) materielle Änderung gegenüber der bisherigen Regelung verbunden, als die entsprechende Festlegung des Regierungsrats neben den für den Verzicht auf eine UeO in einer ZPP anerkannten Verfahren (Art. 93 Abs. 1 Bst. b BauG) neu alle in Baugesetzgebung vorgesehenen qualitätssichernden Verfahren erfasst. Die Festlegung der anerkannten qualitätssichernden Verfahren erfolgt neu in der Bauverordnung, womit die bisherige Festlegung für die Verfahren nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe b BauG in Form eines RRB aufgehoben werden kann.

7.2 Baubewilligungsdekret (BewD)

Artikel 22a

Die Anpassung in *Absatz 1* betrifft nur die französische Fassung, welche einen Übersetzungsfehler aufweist, wie das Verwaltungsgericht in einem neueren Entscheid festgestellt hat (vgl. Urteil 100.2019.414/427U des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 15.12.2020, E. 3.4). Demnach liegt, soweit der französische Wortlaut der Bestimmung suggeriert, die Voraussetzungen würden alternativ («ou») statt kumulativ gelten, ein redaktionelles Versehen vor. Dieses Versehen wird hiermit (in der französischen Fassung von Art. 22a Abs. 1) behoben.

Die Gelegenheit wird genutzt, um einerseits in *Absatz 1 Buchstabe b* die korrekte Terminologie gemäss Bundesgesetzgebung «...Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)» zu übernehmen und andererseits in *Buchstabe c* eine untergeordnete redaktionelle Bereinigung («...im Sinne») vorzunehmen.

Die Anpassung in *Absatz 2* ist Folge der neuen Regelung in Artikel 10 Absatz 5 BauG. Da der Nichtbezug der OLK neu – mit Geltung auch für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren – im BauG verankert wird, erübrigt sich eine wörtlich gleiche Regelung im BewD. Der Verweis auf Artikel 10 Absatz 5 genügt, um klarzustellen, dass die OLK auch im erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahren (wie bisher) nicht beigezogen wird, wenn das betreffende Bauvorhaben bereits von bereits von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK), der Kantonalen Denkmalpflege (KDP) oder einer leistungsfähigen örtlichen Fachstelle begutachtet wurde oder das Ergebnis eines anerkannten qualitätssichernden Verfahrens ist. Gegenüber der bisherigen Regelung ergeben sich materiell keine Änderungen.

7.3 Indirekte Änderung Koordinationsgesetz (KoG²⁶)

Artikel 7

Mit dem in *Absatz 1* eingefügten Vorbehalt zugunsten von Artikel 59 Absatz 1a BauG wird klargestellt, dass im Fall der (freiwilligen) Übernahme der Ämterkonsultation durch eine Gemeinde *dieser* Teil des Vorprüfungsverfahrens und die damit zusammenhängenden Tätigkeiten (Einholen von Fach- und Amtsberichten und Bereinigung mit den betreffenden Fach- und Amtsstellen) der Gemeinde obliegen. Leitbehörde für die abschliessende Vorprüfung von kommunalen Plänen ist in jedem Fall das AGR.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die vorliegende Baugesetzrevision ist nicht Bestandteil der Richtlinien der Regierungspolitik oder des Rechtsetzungsprogramms der laufenden Legislatur. Anstoss für die vorliegende Gesetzesänderung bildet einerseits die im Herbst 2019 erfolgte Überweisung der Motion M 133-2019 und der damit verbundene parlamentarische Auftrag. Andererseits ist sie unmittelbar Folge der im Rahmen des sog. Kontakt-

²⁶ Koordinationsgesetz vom 21.03.1994 (KoG), BSG 724.1

gremiums Planung im Dialog mit den bernischen Gemeinden bzw. dem VBG erarbeiteten Lösungsansätze für eine Optimierung der Planerlassverfahren. Der Handlungs- bzw. Gesetzgebungsbedarf ist damit gegeben und die vorgesehenen Anpassungen sind (politisch) breit abgestützt.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat für den Kanton keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Für Gemeinden, welche von der neu vorgesehenen Möglichkeit der teildelegierten Vorprüfung (vgl. Art. 59 Abs. 1a BauG) Gebrauch machen wollen, kann die Durchführung der sog. Ämterkonsultation (Einholen, Bereinigen und Dokumentieren der nötigen Amts- und Fachberichte) einen gewissen Mehraufwand verursachen, dieser dürfte indessen durch die erwartete Verfahrensstraffung «kompensiert» werden.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass die Vorlage beim Kanton keine erheblichen personellen oder organisatorischen Auswirkungen hat. Ein allfälliger Mehraufwand beim AGR als Folge des neu vorgesehenen obligatorischen Startgesprächs im Planerlassverfahren (vgl. Art. 58a BauG) kann durch einen möglichen Minderaufwand aufgrund der optional teildelegierten Vorprüfung (vgl. Art. 59 Abs. 1a BauG) ausgeglichen werden, so dass sich Mehr- und Minderaufwand in etwa die Waage halten dürften.

Für die Gemeinden können sich aus der optionalen Übernahme der Ämterkonsultation als Teil des Vorprüfungsverfahrens (vgl. Art. 59 Abs. 1a) personelle und organisatorische Folgen ergeben. Das Einholen der nötigen Fach- und Amtsberichte, die allfällige Bereinigung mit den betreffenden Amts- und Fachstellen sowie die Erstellung der entsprechenden Dokumentation zuhanden der (abschliessenden) Vorprüfung durch das AGR bedingen auf Seiten der Gemeinden entsprechende Kapazitäten und das erforderliche Fachwissen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Der Handlungsspielraum der Gemeinden im Planerlassverfahren wird erweitert. Neu können die Gemeinden, welche über die erforderlichen Ressourcen und Fachkompetenzen verfügen, den ersten Teil des Vorprüfungsverfahrens selbständig und eigenverantwortlich durchführen. Gemeinden, die von dieser Möglichkeit (nicht: Pflicht) Gebrauch machen wollen, geben dies anlässlich des Startgesprächs (vgl. den neuen Art. 58a BauG) oder wo kein solches stattfindet im Rahmen des Austauschs mit dem AGR verbindlich bekannt und sind damit selber dafür besorgt, die nötigen Fach- und Amtsberichte einzuholen, allfällige Differenzen mit den betreffenden Fach- und Amtsstellen zu bereinigen und das Ergebnis in einem Bericht zuhanden der abschliessenden Vorprüfung zu dokumentieren. Entsprechend dem erweiterten Handlungsspielraum übernehmen die betreffenden Gemeinden auch mehr Verantwortung für die korrekte Durchführung dieses Teils des Vorprüfungsverfahrens. Im Gegenzug wird das AGR im Rahmen der abschliessenden Vorprüfung nur ausnahmsweise und nur aus triftigen Gründen vom Ergebnis der teildelegierten Vorprüfung abweichen.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Zur vorliegenden Gesetzesvorlage fand vom 20. August bis am 20. November 2021 ein Vernehmlassungsverfahren nach Art. 4 ff. VMV²⁷ statt. An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 76 Absenderinnen und Absender, nämlich 13 verwaltungsinterne Stellen und 63 externe Organisationen und Einzelpersonen. Auf die (gemäss Art. 11 Abs. 2 VMV) nicht öffentlichen und daher gesondert ausgewerteten Stellungnahmen verwaltungsinternen Stellen wird hier nicht weiter eingegangen.

13.1 Gesamtbeurteilung

Die Mehrheit der konsultierten Vernehmlassungsteilnehmenden (42 Eingaben) beurteilt die Vorlage grundsätzlich positiv, die übrigen Teilnehmenden äussern sich entweder nicht eindeutig (17 Eingaben) oder ablehnend (4 Eingaben). Mehrheitlich begrüsst wird die Vorlage namentlich von den Parteien, den Gemeinden und regionalen Gremien sowie den Wirtschaftskreisen, während die Stellungnahmen von Umwelt- und Raumplanungskreisen, der Kirchen und der Justiz überwiegend neutral ausfallen (17 Eingaben). Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende (4 Eingaben) die Vorlage grundsätzlich ab.

Übersicht Gesamtbeurteilung

Kategorie	Abkürzung	Zustimmung	Ablehnung	Neutral
Parteien	P	6	0	1
Gemeinden	G	21	1	4
Regionen/Regionale Gremien	R	4	0	2
Wirtschaft	W	5	0	2
Umwelt/Raumplanung/Architektur	U	2	2	2
Kirchen	K	1	0	1
Justiz	J	0	0	2
Diverse	D	3	1	3
TOTAL (ohne Verwaltung) 63		42	4	17

13.2 Eingereichte Stellungnahmen

Für die detaillierte Auswertung der externen Vernehmlassungseingaben wird auf die entsprechende Zusammenstellung verwiesen (Beilage zum Geschäft-Nr. 2020.DIJ.8637, einsehbar unter [www.rr.be.ch /](http://www.rr.be.ch/) Regierungsratsbeschlüsse).

Das Ergebnis kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Vernehmlassungsteilnehmenden nehmen grossmehrheitlich sowohl zur gesetzgeberischen Umsetzung der Motion M 133-2019 betr. Nichtbezug der OLK nach qualitätssichernden Verfahren (Art. 10 BauG) als auch zu den vorgeschlagenen Optimierungen im Planungsverfahren (Art. 58a und 59 Abs. 1a BauG) Stellung. Die zur Diskussion gestellten Regelungen werden mehrheitlich grundsätzlich wohlwollend aufgenommen, im Einzelnen indessen unterschiedlich beurteilt.

²⁷ Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV), BSG 152.025

Art. 10 BauG

Die vorgesehene Regelung zum Nichtbeizug OLK nach qualitätssichernden Verfahren in Umsetzung der erwähnten Motion Lanz (M 133-2019) wird mehrheitlich begrüsst, wobei teilweise Präzisierungen oder zusätzliche Erläuterungen als wünschbar erachtet werden. Verschiedentlich werden ein weitergehender Ausschluss der OLK oder mehr Handlungsspielraum der Gemeinden beim Beizug eines Fachgremiums zur Beurteilung der Ortsbild- und Landschaftsverträglichkeit von Vorhaben verlangt. Nur vereinzelt wird der Nichtbeizug der OLK nach anerkannten qualitätssichernden Verfahren grundsätzlich abgelehnt.

Art. 58a (neu) BauG

Die Einführung des obligatorischen Startgesprächs wird im Grundsatz überwiegend begrüsst. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden anerkennt den Nutzen eines solchen Startgesprächs zwischen Gemeinde und AGR zu Beginn des Planungsprozesses. Der vereinzelt geäusserten Anregung, zum Startgespräch auch weitere kantonale Fachstellen beizuziehen, wird mit einer entsprechenden Präzisierung im Vortrag entsprochen. Grundsätzlich ablehnend zum Startgespräch äussert sich eine einzelne Gemeinde.

Art. 59 Abs. 1a (neu) BauG

Die Möglichkeit der freiwillig teildelegierten Vorprüfung wird überwiegend begrüsst. Von den Gemeinden wird die Möglichkeit aber unterschiedlich beurteilt. Vor allem kleinere, ländliche Gemeinden äussern sich tendenziell eher skeptisch bis ablehnend, da sie angesichts fehlender Ressourcen oder ungenügendem Fachwissen der Verwaltung befürchten, unter Druck zu geraten.

Weitergehende Bemerkungen und Anträge

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende nutzen die Gelegenheit und schlagen zusätzliche oder weitergehende Anpassungen in der Baugesetzgebung vor, die teilweise gleichlautenden oder ähnlichen Anträgen aus hängigen parlamentarischen Vorstössen entsprechen.

13.3 Berücksichtigung der Eingaben

Angesichts der insgesamt positiven Aufnahme der Vorlage in der Vernehmlassung besteht aus Sicht des Regierungsrats kein Anlass für eine grundlegende Überarbeitung oder Neuausrichtung der vorliegenden BauG-Revision. Die nach bzw. aufgrund der Vernehmlassung vorgenommenen Anpassungen beschränken sich dementsprechend auf die für den Vollzug nötigen Präzisierungen und gesetzestechnisch bedingte (redaktionelle) Anpassungen im Normtext sowie ergänzende Ausführungen im Vortrag. Zusätzlich wird mit der Revision eine (indirekte) Anpassung des Koordinationsgesetzes (KoG, BSG 724.1) vorgenommen, um allfällige Unklarheiten beim Vollzug der teildelegierten Vorprüfung auszuschliessen (Ergänzung Art. 7 Abs. 1 KoG).

Von weitergehenden Anpassungen in der Baugesetzgebung, wie sie in der Vernehmlassung vereinzelt angeregt und teilweise auch in analogen parlamentarischen Vorstössen verlangt werden, wird im Rahmen der vorliegenden Revision abgesehen, insbesondere im Interesse einer zeitnahen Umsetzung der vorgesehenen Optimierungen im Planungsverfahren. Soweit für die betreffenden Forderungen verbindliche Gesetzgebungsaufträge des Grossen Rats bestehen, werden diese im Rahmen von separaten Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt.

14. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, der vorliegenden BauG-Änderung sowie der Änderung des BewD zuzustimmen.

Dem Grossen Rat wird zudem beantragt, auf eine zweite Lesung der Vorlage zu verzichten, damit die Gesetzesänderungen möglichst rasch in Kraft treten und in der Praxis angewendet werden können.