

## REGIERUNGSRAT

6. Juni 2018

18.62

### **Postulat FDP-Fraktion (Sprecherin Jeanine Glarner, Möriken-Wildegg) vom 20. März 2018 betreffend Standardisierung der kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen (BNO) zur Effizienzsteigerung und zur Chancennutzung der Digitalisierung; Entgegennahme mit Erklärung**

---

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat mit folgender Erklärung entgegen zu nehmen:

Das Postulat ersucht den Regierungsrat aufzuzeigen, inwiefern die kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen (BNO) standardisiert werden können, um in den Planungs- und Prüfverfahren eine Effizienzsteigerung zu erreichen und die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Des Weiteren sei die Effizienzsteigerung (beispielsweise Kostensenkung, Vereinfachung, Deregulierung) für die Gemeinden, Kanton und Bauherrschaften auszuweisen sowie darzulegen, in welchen Belangen und wie stark in die Hoheit der Gemeinden eingegriffen werden müsste.

#### **Aktuelle Situation**

Die Gemeinden verfügen im Bereich der Nutzungsplanungen seit dem Aufkommen kommunaler Planungen über eine weitgehende Planungsautonomie. Diese wurde durch die eidgenössische Gesetzgebung im Bereich des Gewässerschutzes und anschliessend mit dem Raumplanungsgesetz und durch verschiedene Spezialgesetze auf Bundes- und Kantonsebene eingeschränkt. In vielen Belangen sind die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen aber immer noch weitgehend frei, insbesondere im Kanton Aargau. Dies hat zu einer grossen Vielfalt bei den planerischen Vorgaben der 212 Aargauer Gemeinden geführt. Gestützt auf das Baugesetz vom 2. Februar 1971 beschloss der Grosse Rat am 21. März 1972 eine Normalbauordnung für Gemeinden, die keine eigene Bauordnung besaßen. In der Zwischenzeit haben alle Gemeinden flächendeckende Nutzungspläne und eine BNO erlassen.

Zur Unterstützung der Gemeinden erstellt die kantonale Verwaltung seit Jahren Arbeitshilfen, Merkblätter und eine kantonale Muster-BNO, die periodisch aktualisiert wird. Sie enthält Vorschläge für konkrete Bestimmungen. Für die Gemeinden ist sie allerdings nicht verbindlich, was dazu führt, dass Bestimmungen nur zum Teil übernommen oder abgeändert werden. Eine erste Standardisierung der Baubegriffe und Messweisen auf kantonaler Ebene erfolgte durch den Erlass der Allgemeinen Verordnung zum Baugesetz (ABauV) vom 23. Februar 1994. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrats reichte 1999 eine Motion ein, die den Bund mit geeigneten Massnahmen zur Vereinheitlichung der kantonalen und kommunalen Bauvorschriften beauftragte.

Die Motion wurde schliesslich als Postulat beider Räte überwiesen. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass eine Harmonie in die aktuelle Vielfalt gebracht werden sollte, den Kantonen dabei aber eine starke Rolle zukommen muss.

Parallel dazu stellte die Konferenz der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) 1997/98 gestützt auf eine interne Umfrage fest, dass eine interkantonale Harmonisierung der Begriffe und Verfahren praktisch von allen Kantonen gewünscht wird. Ein Bundesbaugesetz indes wurde einhellig abgelehnt.

In der Folge wurde zuhanden der Kantone die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vom 22. September 2005 erarbeitet. Der Grosse Rat beschloss am 15. September 2009 (GRB Nr. 2009-0238) den Beitritt des Kantons Aargau zur IVHB. Mittlerweile sind 17 Kantone der IVHB beigetreten.

Gut ein Viertel der 212 Aargauer Gemeinden haben in der Zwischenzeit eine gemäss IVHB angepasste BNO. § 64 Abs. 1 der Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011 gibt vor, dass die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen bis spätestens zehn Jahre nach Inkraftsetzung der Verordnung an die neuen Baubegriffe und Messweisen der IVHB anpassen. Die Verordnung ist am 1. September 2011 in Kraft getreten, womit die Anpassungen der Gemeinden bis am 31. August 2021 zu erfolgen haben. Es ist bereits heute abzusehen, dass dieses Ziel aufgrund der langen Planungshorizonte seitens Gemeinden nicht vollends erreicht wird.

### **Standardisierung/Digitalisierung**

Der Grundsatz, eine möglichst grosse Planungsautonomie der Gemeinden zu erhalten, und das Anliegen der Standardisierung gemäss Zielsetzung des Postulats stehen mindestens auf den ersten Blick in einem offensichtlichen Zielkonflikt. Eine differenzierte Betrachtung drängt sich deshalb auf.

Die Planungsautonomie der Gemeinden dient in erster Linie dazu, gemeindespezifische Eigenheiten im Rahmen ihrer Planungen möglichst umfassend berücksichtigen zu können. Jede Gemeinde soll sich die planerischen Rahmenbedingungen geben können, damit sie sich möglichst gut entwickeln kann. Zu diesem Zweck soll eine Gemeinde ihre Nutzungsplanung so ausgestalten können, dass sie ihre Potenziale optimal nutzt, Standortvorteile stärken und allfällige Schwächen (zum Beispiel lärm-belastete Gebiete) gezielt angehen kann. Mit dem revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), das am 1. Mai 2014 in Kraft trat, kamen neue Aufgaben dazu: Neu soll die Zersiedelung verstärkt durch eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, durch die Nutzung von Industriebrachen, Umlagerungen von Bauzonen im Hinblick auf planerisch bessere Lösungen und die Verflüssigung des Baulands eingedämmt werden. Gleichzeitig sollen die Gemeinden unter anderem Freiräume als Ausgleich von höheren Dichten sichern, Flächen für den Verkehr und für öffentliche Nutzungen bezeichnen sowie Gebiete entlang von Verkehrsachsen aufwerten.

Diese Aufgaben stellen für alle Beteiligten und besonders die Gemeinden als eigentliche Planungsträgerinnen grosse Herausforderungen dar. Sie sollen alle diese Themen gestützt auf ihre Kenntnisse der lokalen Verhältnisse sorgfältig bearbeiten und nach konzeptionellen Überlegungen schliesslich in den grundeigentümerverbindlichen Planungsinstrumenten (Nutzungsplanung, Sondernutzungsplanungen, allenfalls Landumlegungen) umsetzen. Dabei sind auch die überkommunalen und kantonalen Interessen zu berücksichtigen. Da auch die regionalen Herausforderungen zunehmen, erfüllen die Regionalplanungsverbände bei der regionalen Abstimmung eine immer zentralere Aufgabe. Die kantonalen Interessen und die angestrebte kantonale Entwicklung sind namentlich im kantonalen Richtplan festgehalten, der sich unter anderem auf das Raumkonzept Aargau abstützt.

Bei den bisherigen Harmonisierungsbestrebungen war die Absicht, die Planungsautonomie der Gemeinden möglichst wenig zu beschränken. Deshalb lag das Schwergewicht auf einer formellen Harmonisierung. Es wurden nur Baubegriffe und Messweisen harmonisiert. Auf eine materielle Harmonisierung wurde bewusst verzichtet. Die eigentlichen Masszahlen und Nutzungsziffern wurden nicht vereinheitlicht und kantonal festgelegt.

Wenn mittels Standardisierung und Deregulierung eine Effizienzsteigerung bei den Planungs- und Prüfverfahren angestrebt und die Chancen der Digitalisierung genutzt werden sollen, ist sorgfältig zu prüfen, wie sich dies auf die Planungsautonomie der Gemeinden auswirkt. Bei einer Digitalisierung der BNO ist eine mindestens teilweise Harmonisierung zwingend.

Dass durch eine Standardisierung und Deregulierung eine mehr oder weniger starke Beschränkung der Planungsautonomie eintreten kann, wird anhand der folgenden, nicht abschliessenden Liste möglicher Massnahmen ersichtlich:

- Entschlackung der BNO von allen kommunalen Verfahrensvorschriften; Übernahme der zwingend erforderlichen Regulierungen im Baugesetz oder/und in einer kantonalen Verordnung.
- Entlastung der BNO von Regelungen, die nicht zwingend gemeindespezifisch sind (zum Beispiel Vorschriften zur Wohnhygiene, Anforderungen zu Aussenraumqualitäten).
- Vorgabe und Umschreibung der Nutzungszonen durch den Kanton; allenfalls gleichzeitig Reduktion der zur Verfügung stehenden Nutzungszonen.
- Festlegung der anzuwendenden Nutzungsziffern durch den Kanton (Beispiel: Die Gemeinden müssen – wenn überhaupt – als Nutzungsziffer die Baumassenziffer anwenden). Eine Anwendung der übrigen Nutzungsziffern (Ausnützungsziffer, Grünflächenziffer usw.) könnte ausgeschlossen werden.
- Festlegung der Höhe der vorgegebenen Nutzungsziffer (Kanton gibt nicht nur die Art der Nutzungsziffer vor, sondern auch deren Mass).
- Aufhebung der Abweichungsmöglichkeiten der Gemeinden von einer subsidiären kantonalen Regel ("Wenn die Gemeinde nichts anderes festlegt, gilt ...", vgl. zum Beispiel § 27 Abs. 2 BauV).
- Aufhebung kommunaler Gestaltungsvorgaben; für die generelle Einordnung von Bauten und Anlagen gilt abschliessend § 42 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG). Zusätzliche kommunale Gestaltungsvorgaben nur noch in Gestaltungsplänen möglich.
- Vorgabe einer Norm-BNO für alle Gemeinden; Abweichungen könnten ausgeschlossen werden oder sie müssten besonders begründet werden. Einführung der Norm-BNO für alle Gemeinden oder nur für Gemeinden, die auf eine eigene BNO verzichten wollen.

Diese offene Liste möglicher Lösungsansätze soll beispielhaft aufzeigen, dass es theoretisch zahlreiche Möglichkeiten gibt, die BNO zu standardisieren, zu vereinfachen und zu deregulieren. Eine der grossen Herausforderungen besteht darin, die unterschiedlichen kommunalen Anforderungen aufzufangen und die gemäss den unterschiedlichen BNO rechtmässig erstellten Bauten nicht mit vereinheitlichten Normen ins Unrecht zu setzen.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt ist bereits daran, Varianten zu erarbeiten, Vor- und Nachteile zu umschreiben und die Auswirkungen auf die Gemeinden darzustellen. Sobald eine Auslegeordnung erstellt ist, sollen die Gemeinden, die Regionalplanungsverbände, der Fachausschuss des Departements Bau, Verkehr und Umwelt des Konsultationsgremiums Kanton – Gemeinden (KKG) und der Aargauische Bauverwalterverband einbezogen werden. Ziel soll es unter anderem sein, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen und die Grundlagen für die Einführung eines elektronischen Nutzungsplanungsverfahrens analog dem elektronischen Baubewilligungsverfahren E-Bau zu schaffen.

Im Grundsatz soll aber die Planungsautonomie der Gemeinden in den wesentlichen Bereichen erhalten bleiben. Die Gemeinden sollen ihre Ressourcen vermehrt in die eigentliche Planungstätigkeit investieren können, um auf gemeindespezifische Aspekte adäquat eingehen zu können. Die Gemeinden sollen sich möglichst wenig mit Fragen beschäftigen müssen, die mit ihrer angestrebten Entwicklung nichts zu tun haben. Das Ziel soll lauten, mit der Planung rechtssichere Vorgaben für eine gute Gemeindeentwicklung zu schaffen. Unnötiges Regulieren soll vermieden werden.

Neben der erwähnten laufenden Bearbeitung des Themas sind bereits verschiedene diesbezügliche Ansätze realisiert oder sie stehen kurz vor der Einführung:

- Die digitalen Nutzungspläne der Gemeinden sind seit rund 20 Jahren auf dem kantonalen Geoportal und in der Regel auf den Webseiten der Gemeinden abrufbar. Die digitalen Daten können zur Weiterverwendung bei diesen Stellen oder beauftragten Planungsbüros angefordert werden.
- Mit dem bundesrechtlich vorgegebenen, von allen Kantonen einzuführenden Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) wird die Datenqualität der digitalen Nutzungspläne laufend erhöht. Zusätzlich werden die BNO sowie die Sondernutzungspläne im ÖREB-Kataster ebenfalls online zentral abgerufen werden können. Die Einführung des ÖREB-Katasters im Kanton Aargau startet Anfang 2019 und sollte auf Anfang 2022 abgeschlossen sein (vgl. GRB Nr. 2017-0472 vom 12. Dezember 2017; [17.226] Botschaft).
- Dreidimensionale Darstellungen (3-D) werden bereits heute immer häufiger eingesetzt, insbesondere bei Gestaltungsplänen. Der Trend Richtung 3-D-Darstellungen seitens der Planerinnen und Planer sowie Investoren nimmt zu. Die Aufbereitung dreidimensionaler Raumplanungsdaten und deren Verknüpfung mit Building Information Modeling (BIM)-Daten stellt einen weiteren, aber auch anspruchsvollen Generationenwechsel dar. Wie weit eine breit abgestützte Vereinigung von Nutzungsplandaten und BIM machbar und vom Aufwand her vertretbar ist, wird unter Einbezug der Gemeinden abzuklären sein.
- Eine Beschleunigung bei der Prüfung der Unterlagen ergibt sich dadurch, dass die Planungsbüros zunehmend auf kantonal zur Verfügung gestellten digitalen Grundlagen arbeiten, die nur noch mit deutlich reduziertem Aufwand manuell überprüft werden müssen. Zu diesem Zweck wurde auf den 23. Oktober 2017 das neue Geodatenmodell für Nutzungsplanungen eingeführt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die sich abzeichnende Digitalisierung auch zu Veränderungen bei den BNO beziehungsweise generell in der kommunalen Planung führen wird. Unter Einbezug der Hauptbetroffenen, nämlich der Gemeinden, ist zu prüfen, wie weit die Planungsautonomie zugunsten von Effizienzzielen beschränkt werden kann und soll. Zusammen mit den Gemeinden ist unter anderem zu definieren, welche Instrumente sie für eine zukunftssträchtige Gemeindeentwicklung zwingend benötigen und welche für den Bedarfsfall zur Verfügung stehen sollen. Die Digitalisierung kann aber nicht von heute auf morgen in allen Bereichen umgesetzt werden. Zu Beginn ist auch ein hoher Initialisierungsaufwand bei allen Beteiligten zu erwarten. Insbesondere aufgrund beschränkter finanzieller und personeller Ressourcen in der kantonalen Verwaltung und bei den Gemeinden ist eine fortschreitende Digitalisierung eine Herausforderung. Zudem müssen digitale Lösungen zum Teil für die spezifischen Herausforderungen massgeschneidert entwickelt und getestet werden. Spürbare Synergie- und Beschleunigungseffekte sind also nicht umgehend zu erwarten.

Auch im Postulat ist erwähnt, dass der Spielraum für kommunale Eigenheiten bestehen bleiben soll. Es geht somit darum, sorgfältig zu eruieren, mit welchen Harmonisierungs-, Standardisierungs- und Deregulierungsmassnahmen insbesondere für die Gemeinden eine Verbesserung erzielt werden kann. An einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung aller 212 Aargauer Gemeinden besteht auch ein hohes kantonales Interesse. Im Rahmen der kommunalen Planungen sind auch die überkommunalen, kantonalen und allfällige Bundesinteressen zu berücksichtigen. Insofern handelt es sich um eine anspruchsvolle Verbundaufgabe, bei der auch die Mitwirkung der Regionalplanungsverbände zentral ist. Diese Aufgaben sollen möglichst effizient gelöst werden, sie können aber nicht nur nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfüllt werden. Auch der Einbezug der Bevölkerung ist für die Akzeptanz von Planungen ein entscheidender Faktor, wenn diese schliesslich zum Tragen kommen und umgesetzt werden sollen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'212.–.

**Regierungsrat Aargau**