Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 89 (1994)
Heft: 1

Artikel: Deregulierung als Chance : neues Aargauer Baugesetz entlastet Gemeinden

Autor: Pfistener, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175619

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La nouvelle loi argovienne sur les constructions décharge les communes

La déréglementation peut constituer une ouverture

Par Thomas Pfisterer, conseiller d'Etat, Aarau (résumé)

Dans le canton d'Argovie, la nouvelle loi sur les constructions entrera en vigueur le 1er avril 1994. Elle tend à l'harmonisation de la réglementation dans l'ensemble du territoire cantonal et à la simplification des règlements communaux. En outre, elle impartit au Conseil d'Etat la tâche d'établir une trentaine d'actes complémentaires sous forme de décrets et d'ordonnances. Le Directeur des Travaux publics du canton d'Argovie expose les éléments et les buts essentiels de cette nouvelle loi qui dépoussière l'ancienne législation.

Le 6 juin 1993, le peuple argovien a accepté en votation populaire la nouvelle loi du 19 janvier 1993 sur l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et les constructions (LC). Uniformisation et déréglementation étaient les objectifs prioritaires de la nouvelle législation. Si la déréglementation vise la suppression de normes limitant la marge d'action privée sans qu'un intérêt public ou privé important le justifie, cette notion est souvent un terme imprécis utilisé pour diverses formes de libéralisation, de privatisation et de diminution de l'intervention de l'Etat. Or, la déréglementation recherchée doit être un moyen et non une fin en soi. Il s'agit de débarrasser la législation des éléments superflus et injustifiés afin d'améliorer la réglementation qu'elle prévoit conformément aux nouvelles exigences spécifiques juridiques et politiques d'un Etat démocratique.

La loi argovienne sur les constructions méritait d'être adaptée aux mutations sociales et aux modifications de la législation fédérale. Il fallait qu'elle tienne davantage compte de la protection de l'environnement et de l'encouragement à la construction de logements. Sa révision devait également permettre de remédier à certaines de ses lacunes concernant la participation démocratique et la protection juridique au cours du processus de planification.

La nouvelle loi comprend 57 paragraphes de moins que l'ancienne. Des dispositions peu importantes, notamment concernant les droits d'eau et les routes, ont été supprimées. Néanmoins, la nouvelle loi règle de manière exhaustive les domaines suivants: aménagement du territoire, construction, protection de l'environnement, protection de la nature et du paysage, encouragement à la construction de logements, routes, eaux, remembrements, expropriation et règles de procédure. Cette conception rend la législation spéciale superflue sans pour autant l'exclure. L'application de ce programme exige deux précautions préalables: premièrement, la pesée des intérêts en présence (construction, protection du paysage et autres intérêts) ne doit pas être décrite précisément dans la loi. Elle dépend principalement du processus de planification et de l'application du droit. Deuxièmement, la loi est limitée aux principes. Elle laisse de larges secteurs de la réglementation au soin des communes, du Grand Conseil et du Conseil d'Etat.

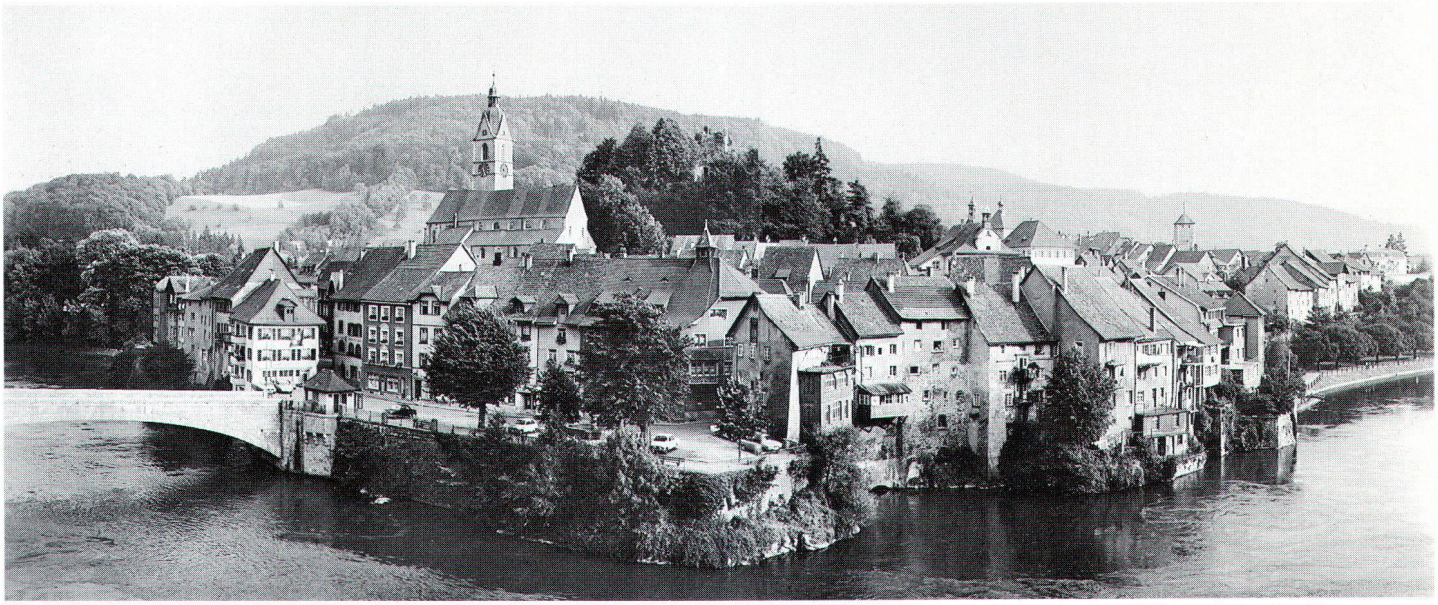
La nouvelle loi laisse une plus grande marge d'action au secteur privé, notamment en matière de construction. Il s'agit d'une loi-cadre tendant en priorité à une meilleure utilisation des zones à bâtir existantes. Le droit fédéral fixant des limites au dimensionnement des zones à bâtir, il convient de tirer parti des marges et des possibilités existantes; cela surtout si l'on sait que les zones à bâtir actuellement en vigueur ont une capacité suffisante pour accueillir autant de constructions que ces 20 dernières années, soit pour 150 000 habitants. La législation cantonale doit pallier l'insuffisance de l'équipement existant. Ainsi, les communes sont expressément tenues d'équiper en temps utile les zones à bâtir. Pour ce faire, elles disposent désormais d'un large éventail d'instruments.

La nouvelle loi encourage également la densification de la construction, c'est-à-dire le développement de la construction à l'intérieur du milieu déjà bâti. Les communes sont invitées à prévoir des prescriptions d'utilisation permettant une utilisation mesurée du sol et garantissant la qualité de l'habitat et de l'urbanisation. En outre, le canton prévoit un droit d'utilisation direct des sous-sols et des combles dans les constructions déjà existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

La révision de la loi a permis de remanier complètement les procédures afin d'accorder davantage d'importance à la démocratie et à la protection juridique, notamment au cours de l'établissement des plans et également afin d'accélérer les procédures. La nouvelle loi prévoit des mesures de protection contre les abus tandis qu'elle simplifie les règles relatives à la protection juridique et fixe des délais pour l'examen des requêtes et des voies de droit.

La procédure ne peut pas être accélérée par la suppression pure et simple d'étapes, mais elle peut l'être par la coordination. Les cantons doivent s'organiser de façon à ce que toutes les procédures d'autorisation puissent être menées de front et en parallèle. Une telle manière de procéder doit permettre d'éviter les retards, les contradictions et les erreurs d'appréciation.

Le législateur argovien a choisi un modèle de procédure calqué sur celui de l'étude de l'impact sur l'environnement: l'Exécutif communal est le seul interlocuteur du citoyen. Il décide si la demande peut être étudiée. Si tel est le cas, il la transmet au service cantonal de coordination qui n'ouvre la procédure que si la demande se présente bien. Toutes les instances consultées dans le cadre de la coordination donnent un préavis contraignant. L'Exécutif communal communique sa décision en même temps que les autorités cantonales et fédérales. La nouvelle loi simplifie la procédure d'établissement des plans d'aménagement. Elle sera complétée par des décrets et ordonnances d'application. Un manuel sera également établi à l'intention des citoyens.



Mit dem neuen Aargauer Baugesetz sollen die Gemeindebauordnungen entlastet werden, ohne jedoch wichtige Schutzanliegen zu gefährden. (Archivbild SHS: Laufenburg AG)
Avec la nouvelle législation argovienne, les prescriptions communales de construction sont allégées, sans toutefois que cela menace d'importants objectifs de protection.

Neues Aargauer Baugesetz entlastet Gemeinden

Deregulierung als Chance

Von Dr. Thomas Pfisterer, Regierungsrat, Aarau

Auf den 1. April 1994 tritt im Kanton Aargau ein neues Baugesetz in Kraft. Mit ihm werden einerseits für das ganze Kantonsgebiet einheitliche Regelungen geschaffen und die Gemeindebauordnungen entlastet. Andererseits verpflichtet es den Regierungsrat zu 30 Anschlusserlassen in Form von Dekreten und Verordnungen. Nachstehend erläutert der aargauische Baudirektor die wesentlichen Inhalte und Ziele des neuen Gesetzes, dank dem das bisherige Recht entschlackt wird.

Das Aargauervolk hat in der Abstimmung vom 6. Juni 1993 das neue Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (BauG) vom 19. Januar 1993 angenommen. Vereinheitlichung und Deregulierung standen bei der neuen Gesetzgebung im Vordergrund. Ziele, die Regierungsrat und Grosser Rat auch ins Regierungsprogramm 1993–1997 aufgenommen haben.

Zum Begriff

Die Deregulierung will den Abbau von staatlichen Normen, welche den privaten Handelsspielraum bestimmen und beschränken, ohne dass dies durch entsprechend gewichtige private oder öffentliche Interessen begründet ist. Das Wort «Deregulierung» wird darüber hinaus als unscharfer Sammelbegriff für verschiedene Formen der Liberalisierung, der Privatisierung, der Minderung staatlicher Interventionen oder gar des Reformbedürfnisses überhaupt verwendet. Das aargauische Baurecht kennt jedoch weder die Verstaatlichung, die ins Privateigentum überführt, noch eine staatliche Marktlenkung; die Diskussionen um die Privatisierung staatlicher Anstalten oder die Reform der – an sich traditionell sehr liberalen – Submissionsordnung haben mit der Baugesetzgebung nichts zu tun. Deregulierung bezieht sich hier lediglich auf die Rahmenordnung zur Beeinflussung des Verhaltens Privater untereinander (horizontal) oder im Verhältnis zum Gemeinwesen (vertikal).

Gründe und Illusionen

Deregulieren heisst fragen, ob eine Regelung (noch) innerlich begründet oder aber entleert und zum Selbstzweck geworden ist. Diese Frage stellt sich meist nicht pauschal. Es geht nicht darum, ob beispielsweise die Wirtschaftspolizei oder der Umweltschutz an sich abgeschafft werden soll. Vielmehr ist – besonders im Baurecht – differenzierend zu prüfen, welche Regulierung wie weit, weshalb und wozu gerechtfertigt ist. Die Deregulierungsdiskussion lässt sich nur sinnvoll führen, wenn sie sich auf konkrete, sachliche, rechtliche oder politische Gründe bezieht. Die Gesetzgebung ist zu entschlacken und auf das zu konzentrieren, was aus der Sicht des freiheitlichen Staates nötig und sinnvoll ist. Sie soll einerseits Handlungsspielraum und andererseits eindeutige Kriterien schaffen, u.a. durch die Lockerung der Regelungsdichte. Deregulierung verhilft der Wirtschaft und den Privaten trotz erhöhtem Ordnungsbedarf zu möglichst viel Eigeninitiative und Handlungsfreiheit und zur raschen Kenntnis der Randbedingungen für privates Verhalten.

Deregulieren kann man quantitativ, indem man weniger regelt, oder qualitativ, indem man besser regelt. Quantitativ deregulieren heisst, ganz oder teilweise darauf verzichten, bestimmte Lebenssachverhalte zu regeln. Ziel ist ein «Weniger» an Regulierung; man beabsichtigt mehr Freiheit. Qualitativ dereguliert der Gesetzgeber, wenn er besser regelt, d.h. sich mehr an den sachlichen, rechtlichen und politischen Anforderungen an die Rechtssetzung im freiheitlichen Staat orientiert.
Die Deregulierungsbemühungen sind Illusionen und Missbrauch ausgesetzt. Deregulierung ist weder ein Schlüssel zur guten alten Zeit noch zur Lösung aller Probleme. Sie ist bloss ein Mittel. Sie kann zwar benützt werden, um Ideologie, Egoismus oder Verantwortungslosigkeit zu überdecken. Sie kann aber auch dazu dienen, Grundwerte neu zu bestimmen.

Zwischen Abbau und Ausbau

Zum Konzept des neuen Baugesetzes gehörte von Anfang an – bestimmt namentlich durch den Gesetzesredaktor, Professor Dr. Georg Müller (Erlinsbach/Zürich) – der Wille zu deregulieren. Dies prägte Methode und Stil der Gesetzgebung. Es galt vorweg, in realistischer Weise die sachlichen, rechtlichen und politischen Grenzen des Gesetzes als Regelungsinstrument zu beachten.
Im ganzen Gesetzgebungsprozess bemühen sich wichtige Kräfte stets, dieses Deregulierungsgesetz zu erfüllen – selbstverständlich nicht immer erfolgreich. Das aargauische Baugesetz war zu revidieren, weil es durch Veränderungen in der Gesellschaft und im Bundesrecht sowie durch Erfahrungen der letzten 20 Jahre anpassungsbedürftig geworden war. Überdies musste der aufgewerteten Verantwortung der Kantone für den Lebensraum insgesamt stärker Rechnung getragen werden, weil das Bundesrecht diese ja nicht genügend wahrnehmen kann.
Zu beheben war auch eine Reihe von Defiziten etwa bei Demokratie und Rechtsschutz im Planungsverfahren. Dadurch entstand – weithin unbestritten – ein neuer Regulierungsbedarf. Neue Bereiche wie Umweltschutz und Wohnbauförderung mussten ins Baugesetz aufgenommen werden. Gleichzeitig war eine Volksinitiative für ein Natur- und Landschaftsschutzgesetz zu beantworten. Dieser stärkere Einbezug von Natur- und Landschaftsschutz ins Baugesetz liess den Souverän die Gesetzesinitiative – ebenfalls am 6. Juni 1993 – ablehnen. Ein regulatorischer Mehraufwand war demzufolge unvermeidbar. Die abwägende Auseinandersetzung um das richtige Mass an Regulierung zog sich durch den ganzen Prozess der Baugesetzgebung.

Umfassende Ordnung

Das neue Baugesetz verzichtet auf eine Reihe von Bestimmungen, die bereits wenig Bedeutung besassen, etwa im Strassen- und Gewässerrecht. Insgesamt ist es um 57 Paragraphen kürzer als das bisherige Gesetz. Das gelang, obwohl das neue Gesetz eine umfassende Ordnung für den Lebensraum Aargau sein will. Es regelt Raumplanung, Bauen, Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Wohnbauförderung, Strassen, Gewässer, Landumlegung und -enteignung sowie die Verfahrensordnung. Dieses Konzept macht Spezialgesetze überflüssig, ohne sie aber auszuschliessen. Dieses weitgehende Programm konnte nur mit zwei Vorkehren bewältigt werden: Erstens soll die Abwägung zwischen Bauen und Landschaftsschutz und anderen Interessen, die zu gesamthaft sinnvollen Lösungen führen muss, nicht im Gesetz selber umschrieben werden. Sie obliegt hauptsächlich dem anschliessenden Planungsverfahren und der übrigen Rechtsanwendung. Zweitens ist ein blosses Grundlagengesetz entstanden. Es überlässt weite Teile der Regelung der Gemeinde sowie Ausführungserlassen des Grossen Rates und des Regierungsrates.

Mehr Spielraum

Das Baugesetz gewährt mehr privaten Spielraum, namentlich zum Bauen. Die Bauvorschriften behalten ihren Rahmencharakter. Es werden keine Baupflichten eingeführt. Die Gemeinden können lediglich vorschreiben, dass in bestimmten Nutzungszonen nur Bauten errichtet werden dürfen, die mit Art und Mass der Nutzung dem Nutzungszweck entsprechen (§ 50 Abs. 3 BauG). In erster Linie aber gilt es, die vorhandenen Bauzonen besser zu nutzen. Es muss akzeptiert werden, dass das Bundesrecht der Bauzonengrösse Grenzen setzt. Dies ist tragbar, wenn man – wie bisher – die möglichen Spielräume ausnutzt und bedenkt, dass die rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen Platz für die Bautätigkeit der letzten 20 Jahre oder für weitere 150 000 Einwohner bieten (Übersicht über den Stand der Erschliessung, Abteilung Raumplanung, Oktober 1992). Die Ursache für das ungenügende Baulandangebot liegt nicht bei der kantonalen Raumplanung, sondern bei der mangelnden Verfügbarkeit des Bodens; das aber ist ein Thema des Bundesrechts. Das kantonale Recht muss sich damit begnügen, die vorhandenen Erschliessungsdefizite auszugleichen. Das tut es energisch; die Gemeinden werden jetzt ausdrücklich zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen verpflichtet (§ 3 Abs. 1 RPG). Vor allem werden weitreichende Instrumente zur Privaterschliessung angeboten (§ 36 bis 38 BauG).
Noch wichtiger ist die Siedlungsentwicklung nach innen, namentlich durch Verdichtung. Die Gemeinden sind angewiesen, Nutzungsvorschriften zu erlassen, die einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und eine gute Wohn- und Siedlungsqualität ermöglichen. Sie fördern insbesondere eine verdichtete Bauweise, die Schliessung von Baulücken sowie die vollständige Ausnutzung bestehender Gebäude und schaffen die Voraussetzungen für die Sanierung von Ortsteilen und für Arealüberbauungen (§ 46 BauG). Ausnützungsziffern sind möglich, aber keineswegs vorgeschrieben (§ 50 Abs. 1 BauG). Die Gemeinden schreiben zwar Grenz- und Gebäudeabstände vor (§ 47 Abs. 1 BauG). Soweit sie aber nichts anderes festlegen, können die Abstände im allgemeinen durch Dienstbarkeitsvertrag reduziert oder aufgehoben werden (§ 47 Abs. 2 BauG). Arealüberbauung und Gestaltungsplan sollen weitgehend zur Verfügung stehen (§ 46 und 50 Abs. 1 sowie § 21 und § 25 Abs. 2 BauG). Im ländlichen Raum – in den Landwirtschafts- und Weilerzonen – ist eine präzise Bauordnung zu schaffen (§ 44 f. BauG).
Die bestehende Bausubstanz muss besser genutzt werden. Auch das ist in erster Linie eine Aufgabe der Ortsplanung (§ 46 BauG). Der Kanton sieht ein direktes Nutzungsrecht von Dach- und Untergeschoss bei Bauten vor, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits bestehen (§ 50 Abs. 2 BauG). Vor allem wird die Besitzstandsgarantie auf rechtmässig erstellte Bauten, die den geltenden Plänen oder Vorschriften widersprechen, ausgedehnt (§ 68 ff. BauG).

Bessere Verfahren

Die neue Baugesetzgebung gab Anlass zu einer recht tiefgehenden Verfahrensreform, ausgerichtet auf Verbesserungen von Demokratie und Rechtsschutz, namentlich der Planungsverfahren, sowie vor allem auf Beschleunigungsmassnahmen. Beschleunigung kann man wiederum nicht einfach gesetzgeberisch befehlen.

Sie hängt in erster Linie von einer energischen und mutigen Verfahrensleitung ab. Der Gesetzgeber kann aber ihre Erfolgschancen vergrössern. Hier ist der Aargau relativ weit gegangen. Er hat ein ganzes Bündel von Vorkehren getroffen. Im Vordergrund stehen die Massnahmen zum Schutz gegen Missbrauch. Beispielsweise sind sämtliche Behören befugt, auf Eingaben, die auf missbräuchlicher Prozessführung beruhen, nicht einzutreten (§ 167 Abs. 1 BauG / § 3 Abs. 2 VRPG). Ebenso darf bei Masenverfahren («mehr als zehn Personen») ein gemeinsames Zustellungsdomizil oder ein gemeinsamer Vertreter verlangt (§ 167 Abs. 1 BauG / § 18 a Abs. 1 VRPG) und das Verfahren auf diese Weise zusammengefasst werden. Sinngemäss wird dies auch auf Eingaben aus dem Ausland angewendet, um die bisherige Privilegierung von Personen im Ausland aufzuheben (§ 167 Abs. 1 BauG und § 18 a bis Abs. 2 und 3 VRPG); von ihnen kann ein Kostenvorschuss verlangt werden, wenn Kostenentscheide im Ausland nicht vollstreckbar sind (§ 167 Abs. 1 BauG / § 34 Abs. 3 VRPG). Im übrigen werden die Verfahrensbeteiligten auf bundeszivilrechtliche Schadenersatzansprüche hingewiesen (§ 5 Abs. 3 BauG).
Sodann wird der Rechtsschutz auf die eigentlichen, materiellen Bedürfnisse eingeschränkt, indem Rechtsschutz- und Mitwirkungsverfahren getrennt (§ 22/24 BauG), die Einsprache zu einem eigentlichen, formalisierten Rechtsmittel gemacht (§ 4 Abs. 2 BauG) und die Legitimation auf Verbände und Betroffenen eingegrenzt werden (§ 4 Abs. 3, § 10 Abs. 5, § 24 Abs. 2 und § 26 Abs. 1 BauG). Ausserdem werden Verfahren möglichst zusammengelegt (§ 24 Abs. 3, § 63 f., § 132 Abs. 1 BauG) und gegen Wiederholungen geschützt (§ 75 Abs. 3, § 152 Abs. 1 lit. a BauG). Ähnlich wirkt die Vorschrift, wonach die Beschwerdebehörde den Baubeginn ganz oder teilweise bewilligen muss, sofern dadurch ihre Entscheidungsfreiheit nicht beeinträchtigt wird (§ 65 Abs. 2 BauG). Schliesslich gibt das Gesetz dem Grossen Rat die Kompetenz, durch Dekret Fristen für die Behandlung von Gesuchen und Rechtsmitteln durch alle kantonalen und kommunalen Verwaltungsbehörden festzulegen. Behörden, die diese Fristen nicht einhalten können, haben dies vor Ablauf der Frist schriftlich zu begründen und eine neue Frist für die Erledigung anzugeben (§ 5 Abs. 1 BauG).

Koordination vor allem

Beschleunigung kann nicht durch die Straffung der Verfahren, sondern vor allem durch ihre Koordination erreicht werden. Schon von Bundesrechts wegen besteht eine «materielle» Koordinationspflicht. Sie gilt auch im Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden und zum Bund. Die Kantone haben sich so zu organisieren, dass sämtliche Bewilligungs- und Zustimmungsverfahren möglichst zusammengefasst und parallel abgewickelt werden können. Diese Zusammenfassung soll es – formell – ermöglichen, Zeit zu gewinnen, eben zu beschleunigen; materiell ist sie darauf angelegt, Gesamtbeurteilungen zu ermöglichen. Verzögerungen sowie Einseitigkeit und Widersprüche sollen so vermieden werden.
Der aargauische Gesetzgeber hat ein Verfahrensmodell gewählt, das sich grundsätzlich am Recht für Umweltverträglichkeitsprüfungen orientiert (§ 64 BauG). Es gilt auch für den Strassen- und Gewässerbau (§ 96 und § 120 Abs. 3 BauG). Es besteht im wesentlichen aus folgenden Elementen:

1. Für den Bürger ist der Gemeinderat an sich die einzige Anlaufstelle. Von ihm erhält er am Ende auch den oder die Entscheide. Es obliegt dem Gemeinderat, das Gesuch für allfällige eidgenössische oder kantonale Zustimmungen und Bewilligungen weiterzureichen. Vorbehalten bleiben selbstverständlich abweichende Bestimmungen des Bundesrechts (§ 64 Abs. 1 und § 64 Abs. 5 Satz 2 BauG).
2. Kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass das Gesuch von vornherein nicht bewilligt werden kann, so weist er es ab. Damit vermeidet er überflüssigen Prüfungsaufwand auf übergeordneter Ebene. Hält er das Gesuch für grundsätzlich bewilligungsfähig, so übergibt er es mit seiner Stellungnahme an die kantonale Koordinationsstelle (§ 64 Abs. 2 BauG).
3. Dann hat die kantonale Koordinationsstelle eine gleiche Triage- und Entscheidungsbefugnis. Hält sie das Gesuch ebenfalls für bewilligungsfähig, so eröffnet sie das Abstimmungsverfahren (§ 64 Abs. 3 BauG).
4. Bei der nachfolgenden, möglichst bei allen Instanzen gleichzeitig durchgeführten Abstimmung geht es zunächst darum, dass alle angesprochenen Stellen vorläufig verbindliche Stellungnahmen abgeben. Sie sind daran so lange gebunden, als die Voraussetzungen für die Beurteilung nicht ändern (§ 64 Abs. 4 BauG). Sie ändern namentlich, wenn Rechtsmittel eingereicht und neue erhebliche Gründe vorgebracht werden.
5. Selbstverständlich darf der Gemeinderat das Baugesuch nur gutheissen, wenn die notwendigen Bewilligungen und Zustimmungen kantonaler oder eidgenössischer Behörden vorliegen (§ 64 Abs. 5 Satz 1 BauG). Der Gemeinderat eröffnet seinen Entscheid in der Regel gleichzeitig und gemeinsam mit dem Entscheid der kantonalen und eidgenössischen Behörden (§ 64 Abs. 5 Satz 2 BauG).

Die Gemeinden sollen sich auf lokalspezifische Fragen des Bauwesens konzentrieren können. (Archivbild SHS)
Les communes doivent pouvoir se concentrer sur les problèmes de construction spécifiquement locaux.

Einfachere Raumplanung

In einem weiteren Sinne gehören zur Verfahrensreform Bemühungen, die Raumplanung einfacher und konzentrierter auszugestalten. Es gibt bei Kanton und Gemeinden nur noch je eine Hauptplanungsebene, auf kantonaler Stufe die Richtplanung (§ 8 ff. BauG) und bei den Gemeinden die allgemeine Nutzungs- oder Zonenplanung (§ 15 BauG). Der kantonale

Nutzungsplan hält sich an den Richtplan (§ 10 BauG), die kommunalen Sondernutzungspläne (§ 16 ff. BauG) an den allgemeinen Nutzungs- oder Zonenplan. Das Gesetz selber umschreibt den Bewegungsspielraum des Gestaltungsplanes abschliessend (§ 21 Abs. 2 BauG). Das bisherige Nebeneinander verschiedener Planarten sowie das Instrument der Regionalpläne werden abgeschafft.
Dagegen dürfen die Privaten ausdrücklich Entwürfe zu Erschliessungs- und Gestaltungsplänen selber erstellen (§ 17 Abs. 3 und § 21 Abs. 3 BauG). Der Beschleunigung und Flexibilität dient, dass Sondernutzungspläne neu durch den Gemeinderat erlassen (§ 25 Abs. 2 BauG) und durch den Regierungsrat genehmigt werden (§ 27 Abs. 1 BauG). Der Zonenplan bleibt dagegen in der Hand der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrates mit Referendumsvorbehalt (§ 25 Abs. 1 BauG) und vorläufig auch in der Hand des Grossen Rates (§ 27 Abs. 4 und 5 BauG).

Entlastung der Gemeindebauordnungen

Wie gesagt, regelt das Baugesetz umfassend, aber weithin nur als Grundlage. Entsprechend enthält es zahlreiche, nämlich 30 Aufträge für Anschlusserlasse, davon 12 betreffend Dekrete und 18 zu Verordnungen (inkl. 2 Reglemente). Die Erarbeitung der Anschlusserlasse ist jetzt im Gange. Der Regierungsrat hat, obwohl nicht vorgeschrieben, umfassende Vernehmlassungsverfahren eingeleitet. Mit diesen Anschlusserlassen kann viel zur Harmonisierung des Baurechts im ganzen Kanton und damit zur Deregulierung beigetragen werden. Die Gemeindebauordnungen wiederholen oft unnötigerweise zwingende Vorschriften des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Das verwirrt nur und belastet das Erlassverfahren.
Die Information der Bürger kann einfacher und zuverlässiger dadurch erreicht werden, dass das massgebende übergeordnete Recht in einem (noch zu erstellenden) «Handbuch» zusammengefasst wird. Es soll auf den Gemeindekanzleien zur Verfügung stehen und periodisch nachgeführt werden. Ebenso fragwürdig ist es, wenn alle Gemeinden Begriffe wie «Ausnützungsziffer», «Grenzabstand» usw. selber definieren – meist, indem sie diese aus der Musterbauordnung übernehmen. Die Gemeinden müssen von solchen Abschreibe- und Pflichtübungen befreit werden. Sie sollen sich auf die lokalspezifischen Fragen, die für die Gestaltung und Zukunft des eigenen Dorfes oder der eigenen Stadt bedeutsam sind, konzentrieren können. Das trifft nicht unbedingt beim Begriff der «Ausnützungsziffer», aber zum Beispiel bei der Frage zu, ob die Ausnützung 0,3 oder 0,8 betragen soll.
Diese Harmonisierung entlastet Behörden und Verfahren und beschleunigt. Das gilt für Planung, Vorprüfung und besonders für Genehmigungen. Vor allem wird Zeit und Geld gespart und damit das Bauen rationalisiert. Einen entsprechenden Auftrag hatte der Regierungsrat schon bisher (§ 144 Abs. 2 a BauG), ohne ihn freilich zu erfüllen; das Anliegen entspricht einer alten Forderung der Wohnbau- und Eigentumsförderung (§ 51, 52 Abs. 3 BauG; Art. 31 f. Wohnbau-Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974, WEG). Bauherren und Architekten werden durch unnötige Unterschiede der Regelungen in den Gemeinden behindert, ungleich behandelt und vermeidbar kostenmässig belastet.
Der Erlass der neuen aargauischen Baugesetzgebung ist eine Chance zur Deregulierung. Mann kann sie wahrnehmen – oder verpassen. Es ist zu hoffen, dass der Aargau auch hier das richtige Mass zwischen Abbau und Ausbau findet.

Deregulierung und architektonisches Erbe

Phantasievoll bleiben

Von Pierre Baertschi, kantonaler Denkmalpfleger, Genf (Zusammenfassung)

Die Forderung nach Deregulierung hat auch vor dem Schutz und der Pflege unserer historischen Bausubstanz nicht haltgemacht. Aber sie ist gefährlich. Deshalb muss ihr einfallsreich mit neuen Lösungsansätzen begegnet werden.

In unserem föderalistischen Land obliegt der Schutz des architektonischen Erbes vor allem den Kantonen, wobei der Bund sie darin unterstützt. Auf den öffentlichen Meinungsdruck hin sind in den letzten Jahren die Schutzmassnahmen auf diesem Gebiet sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene verstärkt worden. Dazu gehört beispielsweise die Inventarisierung dieses baulichen Erbes als Grundlage für planerische Arbeiten in den Gemeinden und Kantonen. Auch im Bereich der Denkmalpflege sind bemerkenswerte Anstrengungen unternommen worden. So hat eine Studie der Nationalen Informationsstelle für Kulturgütererhaltung (NIKE) ergeben, dass 1989 für Renovations- und Erneuerungsarbeiten an solchen Bauten 1,151 Mrd. Franken ausgegeben wurden, was 2,5 Prozent des Gesamtumsatzes der Baubranche ausmacht. Beeinflusst von neoliberalen Ideen rufen aber gewisse Kreise mit verschiedenen Argumenten dennoch nach einschneidenden Deregulierungsmassnahmen.
In einigen Regionen, so im Wallis und im Freiburgischen, hat diese Bewegung bereits zu Neuerungen geführt, die darauf hinauslaufen, die Tätigkeit der kantonalen Denkmalpflege-Verantwortlichen einzuschränken und ihre Aufgaben vermehrt den Gemeinden zu übertragen. Nach unserer Ansicht bedenken dabei die kantonalen Gesetzgeber die Folgen zu wenig, denn solche Massnahmen leisten eher der politischen Demagogie als dem Willen zur Erhaltung des geschichtlichen Erbes Vorschub.
Der Bund seinerseits hat 1993 die Subventionen um 10 Prozent und darüber hinaus den Globalkredit für die Denkmalpflege gekürzt. Wenn man aber den Unterhalt dieses Erbes begünstigen will, wird man fortan vermehrt auch die wirtschaftliche und soziale Bedeutung dieser Aufgabe zu berücksichtigen haben. Eine allzu enge Auslegung von Gesetzen und Normen kann nämlich der dauerhaften Erhaltung solcher Objekte oft eher abträglich sein. So haben zum Beispiel Vorschriften im Bereich des Schulwesens und der Sozialvorsorge den Umbau von Häusern verhindert, die durchaus als Altersheime, Schulen oder Kindergärten hätten genutzt werden können. Ähnliches ist von gewissen umweltschützerischen Bestimmungen zu sagen. Es würde sich daher lohnen, ihren allzu bürokratischen Vollzug zu überdenken. Auch gilt es, sich vor der Erarbeitung überspitzter Rechtsinstrumente zu hüten und statt dessen vor allem die Phantasie walten zu lassen und neue Lösungsansätze zu suchen. Die Idee zur Schaffung von nationalen Ateliers für den Unterhalt des geschichtlichen Erbes, wie sie zum Beispiel kürzlich innerhalb der EG diskutiert wurde, dürfte allerdings bei uns kaum zu verwirklichen sein...