



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

**Auftrag** Gaillard Bertrand / Ducotterd Christian / Sudan Stéphane /  
Bürdel Daniel / Dafflon Hubert / Morel Bertrand / Zamofing Dominique /  
Dietrich Laurent / Meyer Loetscher Anne / Longchamp Patrice

**2020-GC-184**

### **Gebührenbefreiung für die Anpassung der OP an den neuen kantonalen Richtplan**

#### **I. Zusammenfassung des Auftrags**

Mit dem Auftrag wird der Staatsrat aufgefordert, seine Direktionen und die für Raumplandossiers angehörten staatlichen Dienststellen anzuweisen, bei der Bearbeitung (Vorprüfungen, anstehende oder bereits erlassene Verfügungen) der OP-Gesamtrevisionsdossiers, die vom Urteil des Kantonsgerichts vom 3. September 2019, das am 16. September 2020 durch das Bundesgericht bestätigt wurde, betroffen sind, keine Kosten (Gebühren, Auslagen oder anderes) in Rechnung zu stellen. Zur Begründung weisen die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags darauf hin, dass sich die Gemeinden beim Verfahren für die Gesamtrevision ihrer Ortspläne (OP) auf die Aussagen der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) verlassen hatten, wonach die vor der Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegten Dossiers auf der Grundlage des alten Richtplans geprüft werden würden. Soweit die Gerichte entschieden haben, dass ein solches Vorgehen rechtlich nicht zulässig ist, müssen die Gemeinden ihre OP ändern, um die in den Genehmigungen verweigerten Punkte zu berücksichtigen, und die nachträglichen Änderungen erneut öffentlich auflegen. Diese verursachen städtebauliche Kosten, die sich auf Hunderttausende von Franken belaufen können. Darüber hinaus werden Gebühren für die Überprüfung der öffentlich aufgelegten Anpassungen erhoben werden. Es ist daher gerechtfertigt, die betroffenen Gemeinden in diesen Fällen vollständig von allen vom Staat erhobenen Verfahrensgebühren zu befreien.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Als Erstes stellt sich für den Staatsrat die Frage, ob der Auftrag zulässig ist, legt Artikel 79 Abs. 2 des Grossratsgesetzes (GRG) doch fest, dass ein Auftrag nicht zulässig ist, wenn er die Aufgabenteilung oder andere Bestimmungen aus der Verfassung oder aus einem Gesetz in Frage stellt (Bst. a), oder darauf abzielt, eine Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss, oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen (Bst. b). Im vorliegenden Fall ersuchen die Grossrätinnen und Grossräte den Staatsrat jedoch, keine Gebühren und Verfahrenskosten zu erheben, die für Leistungen des Staats im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens gemäss dem Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) und in Anwendung der Verordnung vom 30. Juni 2015 über den Tarif der Gebühren und Verfahrenskosten im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens (SGF 710.16) fällig sind.

Der Staatsrat erinnert zudem daran, dass das Bundesgericht (BGer) in seinem Urteil vom 16. September 2020 (1C\_536/2019) in den Erwägungen darauf hingewiesen hat, dass der Entscheid des Kantonsgerichts (KG) für die betroffenen Gemeinde keinen Entschädigungsanspruch begründet.

In der Sache stellt der Staatsrat fest, dass es in der Natur des Verwaltungsverfahrens und der Anwendung des öffentlichen Rechts liegt, dass die von den Verwaltungsbehörden vertretenen Auslegungen und die sich daraus ergebenden Entscheide später von den gerichtlichen Instanzen infrage gestellt werden können, sodass es hier nur darum gehen kann, die konkreten Auswirkungen des Ergebnisses des Berufungsverfahrens vor den gerichtlichen Instanzen auf die Arbeit der Gemeinden zu beurteilen, deren Dossier für eine Gesamtrevision des Ortsplans (OP) vor der Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt worden war und daher nun von dem vom BGer bestätigten Urteil des KG betroffen ist.

Der Staatsrat stellt zunächst Folgendes fest: Hätte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Jahr 2017 den betroffenen Gemeinden mitgeteilt, dass ihre Dossiers für die Gesamtrevision des OP auf der Grundlage des neuen kantonalen Richtplans, der im Herbst 2018 vom Staatsrat verabschiedet und im Mai 2019 vom Bundesrat genehmigt wurde, geprüft werden würden, hätte dies die unvermeidliche Folge gehabt, dass die Bearbeitung der betreffenden OP für fast zwei Jahre und angesichts der Vorwirkung der Pläne (Artikel 91 RPBG) auch die Bearbeitung einer beträchtlichen Anzahl von Baubewilligungsgesuchen blockiert worden wäre. Ohne den endgültigen Inhalt des kantonalen Richtplans zu kennen, der sich 2017 in der externen Vernehmlassung befand und dessen letzte, vom Bund geforderte Anpassung im Frühjahr 2019 vorgenommen wurde, hätten die Gemeinden nämlich ihr Dossier, das die Gemeinden auf der Grundlage des alten kantonalen Richtplans erstellt hatten von den staatlichen Dienststellen für die Vorprüfung auf derselben Grundlage geprüft wurde, nicht abschliessen können; genauso wenig hätte die RUBD Bewilligungsentscheide erlassen oder Beschwerden behandeln können. Als es darum ging, die Themenblätter des Kapitels «Siedlung» gestützt auf die öffentliche Vernehmlassung fertigzustellen, um den kantonalen Richtplan dem Staatsrat zur Genehmigung und dann dem Bundesrat zur Bewilligung zu unterbreiten, zeigte sich, dass nach dem Vernehmlassungsverfahren neue Grundsätze und Entscheidungskriterien in Bezug auf die Möglichkeiten für Einzonungen und Verdichtungen eingeführt worden waren.

Andererseits konnten die Gemeinden unbeschadet des Urteils des KG bei der RUBD beantragen, dass ihr Dossier auf der Grundlage des neuen, vom Bund genehmigten kantonalen Richtplans bearbeitet werde, da der Inhalt des Richtplans unabhängig des Urteils des BGer zu diesem Zeitpunkt endgültig war. Zwei Drittel der betroffenen Gemeinden haben sich denn auch für diese Vorgehensweise entschieden und mussten damit ihr Dossier auch nicht überarbeiten. In den zwölfmonatigen Monaten zwischen den Urteilen der beiden Gerichte konnte die RUBD somit 20 OP-Gesamtrevisionen genehmigen, ein Rekord im Vergleich zu den Vorjahren.

Dies bedeutet, dass die vom Kanton beim BGer eingereichte Beschwerde keine Verlangsamung der Bearbeitung der Dossiers der Gemeinden zur Folge hatte – mit Ausnahme der Periode zwischen September 2019 und Februar 2020, in der das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) Voranalysen der OP-Gesamtrevisionsdossiers in der Schlussprüfung erstellte, um die konkreten Folgen der Anwendung des neuen kantonalen Richtplans zu bestimmen. Diese Voranalysen (nicht zu verwechseln mit einem Gutachten des BRPA), die informell zwischen der RUBD und etwa dreissig Gemeinden, die sie angefordert hatten, besprochen wurden, zeigten, dass die Folgen hauptsächlich zwei Arten von raumplanerischen Massnahmen betrafen: erstens Neueinzonungen, die in ihrer

grossen Mehrheit nicht mehr genehmigt werden konnten, und zweitens Verdichtungsmassnahmen, dies in Anwendung der im kantonalen Richtplan definierten Grundsätze, die die im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) festgelegten Vorgaben konkretisierten. In Bezug auf diese beiden Arten von Planungsmassnahmen ist jedoch hervorzuheben, dass die von der RUBD erlassenen Verfügungen im Prinzip keine nachträglichen, von den Gemeinden durchzuführenden Änderungen nach sich ziehen, weil die RUBD vor ihrem Entscheid mit Publikation im Amtsblatt eine Anhörung durchführt (Art. 86 Abs. 2 RPBG) und dabei insbesondere die Planungsmassnahmen bekannt gibt, die sie nicht wird genehmigen können. Sowohl die Gemeinde als auch die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer können sich dadurch vor dem Entscheid äussern, sodass eine nicht genehmigte Einzonung oder Verdichtung nicht mehr Gegenstand einer Beschwerde im Rahmen der öffentlichen Auflage des Dossiers zur Änderung des OP mit den von der RUBD festgelegten Bedingungen sein können. In den Genehmigungsverfügungen, die die RUBD nach dem Urteil des KG erliess, konnte sie auch direkt in ihrem Entscheid die nach Bundesrecht und kantonalem Richtplan zulässigen Kennziffern festlegen, wenn Verdichtungsmassnahmen zwar grundsätzlich genehmigt werden konnten, aber in einem geringeren Umfang als von den Gemeinden ursprünglich gewünscht.

Darüber hinaus sind die meisten Genehmigungsverfügungen der RUBD bei OP-Gesamtrevisionen mit Auflagen der angehörten Dienststellen verbunden und erfordern daher eine öffentliche Auflage der Anpassungen an diese Auflagen, soweit sie von der Genehmigungsbehörde übernommen werden. Es stimmt daher nicht, dass das Urteil des KG vom 3. September 2019, das die Anwendung des neuen kantonalen Richtplans auf die vor seiner Genehmigung öffentlich aufgelegten OP-Dossiers verlangt, für die Gemeinden erhebliche zusätzliche Arbeiten mit städtebaulichen Kosten in Höhe von «Hunderttausenden von Franken» zur Folge hat.

Und schliesslich darf nicht vergessen werden, dass eine OP-Gesamtrevision ein Prozess ist, der das gesamte Gemeindegebiet umfasst und von Studien und Planungsmassnahmen begleitet wird, die sich auf eine Vielzahl von Bereichen beziehen (Schutz von Kulturgütern, Natur, Landschaft und Umwelt, Energiepolitik, ländliche Gebiete, Wälder usw.). Die von den Gemeinden zu behandelnden Bereichen und durchzuführenden Arbeiten im Rahmen eines OP-Dossiers gehen mit anderen Worten deutlich weiter als die blossen Analysen und Massnahmen im Zusammenhang mit Einzonung und Verdichtung, auch wenn diese für die Entwicklung der Gemeinde von grosser Bedeutung sind.

Der Staatsrat erkennt jedoch bereitwillig an, dass das Urteil des KG den betroffenen Gemeinden zusätzliche Arbeit abverlangt hat, da sie gezwungen waren, auf der Grundlage der vom BRPA übermittelten Voranalysen zusätzliche Überlegungen und Analysen in Bezug auf die neuen Einzonungen und Verdichtungsmassnahmen durchzuführen, die so, wie sie angenommen worden waren, nicht mehr genehmigt werden konnten. Aus diesem Grund stellt das BRPA in Absprache mit der RUBD den betroffenen Gemeinden die zusätzlichen Leistungen, die sie nach diesem Urteil erbringen musste, nicht in Rechnung (weder in Form von Gebühren noch von Verfahrenskosten). Diese – internen – Kosten werden auf insgesamt rund 90 000 Franken geschätzt.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor:

- > den Auftrag abzulehnen, soweit er eine Befreiung von allen Gebühren und Verfahrenskosten im Zusammenhang mit der Behandlung der vom Urteil des KG vom 3. September 2019 betroffenen OP-Gesamtrevision fordert, wobei der Staatsrat festhält, dass das BRPA für diese Dossiers keine

Gebühren und Verfahrenskosten für die zusätzlichen Dienstleistungen, die es nach dem Urteil des KG im Zusammenhang mit der Anwendung der Grundsätze des neuen Richtplans betreffend Siedlung erbracht hat, verrechnet hat oder verrechnen wird.

*23. Februar 2021*