



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Péclard Cédric / Dorthe Sébastien

2020-GC-209

Änderung des RPBG, um ein «vereinfachtes» oder «beschleunigtes» Verfahren zu schaffen, das geringfügige Anpassungen der Zonennutzungspläne erlaubt (kleiner als 1000 m²)

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre fordern zusammen mit zwölf Mitunterzeichnenden den Staatsrat auf, das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) dahingehend zu ändern, dass ein «vereinfachtes» Verfahren eingeführt wird, das es der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) erlaubt, geringfügige Anpassungen der Zonennutzungspläne (ZNP) ohne Vorprüfung und Koordination durch das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) zu genehmigen, wenn Sektoren eine ungünstige Grundstücksgeometrie oder eine ungeeignete Topografie aufweisen. Die Motionäre präzisieren, dass es sich in den fraglichen Fällen keineswegs um Erweiterungen der Bauzone handeln würde und dass das beschleunigte Verfahren nur dann zur Anwendung gelangen könnte, wenn kein öffentliches Interesse (Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, Vorhandensein eines ISOS-Ortsbilds oder eines Gefahrengebietes usw.) vorliegt.

II. Antwort des Staatsrats

Bevor die Zweckmässigkeit der Einführung eines vereinfachten Verfahrens für die von den Motionären genannten Fälle geprüft wird, ist es angebracht, kurz das im RPBG vorgesehene Planungsverfahren in Erinnerung zu rufen. Nach Artikel 77 dieses Gesetzes muss jede Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplan (OP) einer Vorprüfung unterzogen werden, die nach Anhörung der betroffenen Dienststellen zur Erstellung eines Gesamtgutachtens durch das BRPA führt, das an die Gemeinde übermittelt wird. Nachdem die Gemeinde die Gutachten der Dienststellen analysiert und die notwendigen Anpassungen in ihrem Dossier vorgenommen hat, legt sie dieses während 30 Tagen öffentlich auf (Art. 83 Abs. 1 RPBG). Während dieser Frist können Betroffene Einsprache gegen die geplanten Planungsmassnahmen erheben (Art. 84 RPBG). Die Gemeinde muss darauf über die allfälligen unerledigten Einsprachen einen begründeten Entscheid fällen, der mit Beschwerde an die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) angefochten werden kann (Art. 88 Abs. 1 RPBG). Gleichzeitig nimmt die Gemeinde die OP-Gesamtrevision oder -Änderung an (Art. 85 Abs. 2 RPBG) und übermittelt das Dossier dem BRPA, das die Schlussprüfung nach einer erneuten Anhörung der betreffenden Dienststellen vornimmt (Art. 86 Abs. 1 RPBG). Im Rahmen des OP-Gesamtrevisions- oder -Änderungsverfahrens ist das BRPA für die Koordinierung der Raumplanung und des Bauwesens zuständig. In seinen Gutachten (Vor- und Schlussprüfung) muss das Amt die Gutachten der konsultierten Dienststellen und Organe zusammenfassen und sich über die Zulässigkeit des Projekts äussern; dabei berücksichtigt es den gesetzlichen Rahmen, die betroffenen Interessen und die gesamten konkreten Sachumstände (Art. 2 Abs. 2 des Ausführungs-

reglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz RPBR). Nachdem die Zirkulation des Dossiers unter den betreffenden Dienststellen abgeschlossen ist, erstellt das BRPA also sein Gesamtgutachten und unterbreitet es der RUBD, die auf dieser Grundlage entscheidet, ob es gerechtfertigt ist, die Planungsmassnahmen, die sie nicht zu genehmigen gedenkt oder die, die sie auferlegen will, während 30 Tagen im Amtsblatt zu publizieren (Art. 86 Abs. 2 RPBG). Nach Berücksichtigung der in dieser Phase abgegebenen Stellungnahmen prüft die RUBD das OP-Dossier unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und seiner Übereinstimmung mit den Plänen auf übergeordneter Ebene, genehmigt es und entscheidet gleichzeitig über eventuelle Beschwerden (Art. 86 Abs. 3 und 88 Abs. 2 RPBG). Sie nimmt eine Interessenabwägung vor (Art. 1 Abs. 3 RPBR) und trägt in der Begründung zum Hauptentscheid allfälligen abweichenden Standpunkten der angehörten Dienststellen und Organe Rechnung. Nach eidgenössischem und kantonalem Recht muss die Interessenabwägung von der Entscheidungsbehörde unabhängig von der Bedeutung des ihr vorgelegten Dossiers vorgenommen werden und sich auf die Stellungnahme der von der Planungsmassnahme betroffenen Fachstellen entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich stützen.¹

Aus der Begründung der Motion geht hervor, dass die beiden wichtigsten vorgeschlagenen Unterschiede zum üblichen Verfahren in den fraglichen Fällen der Verzicht auf die Phase der Vorprüfung und die Nichtintervention des BRPA während der Schlussprüfung sind. In der Praxis bedeutete dies, dass das BRPA im beschleunigten Verfahren nicht angehört würde und daher keine Stellungnahme zu den Aspekten des Dossiers abgeben könnte, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, insbesondere zur Konformität der Planungsmassnahme mit der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan und der Regionalplanung. Soweit wir die Absicht der Motionäre richtig verstanden haben, sollte das beschleunigte Verfahren es der RUBD sogar erlauben, bei einem Abtausch zu entscheiden, ohne vorher die Fachstellen anzuhören.

Der Staatsrat versteht zwar das Ziel der Motion, bezweifelt aber die Praktikabilität der vorgeschlagenen Lösung und die tatsächlichen Vorteile, die sie bringen würde. Laut Motion würde das angestrebte beschleunigte Verfahren nur dann zur Anwendung kommen, wenn es sich bei den geringfügigen Änderungen des ZNP um Anpassungen der Bauzone oder um einen Abtausch handelt, mit denen die Baurechte nicht erhöht werden (weder in der Fläche noch in den Bauziffern) und bei denen kein besonderes öffentliches Interesse im betreffenden Sektor zu berücksichtigen ist. Die Motionäre zählen in nicht abschliessender Weise («insbesondere») die Fälle auf, in denen weiterhin das übliche Verfahren zu befolgen wäre: in Gebieten mit Gefährdung durch Naturgefahren, bei ISOS-Ortsbildern, auf Fruchtfolgeflächen und bei Wildtierkorridoren. Die Motionäre sind sich mit anderen Worten bewusst, dass es noch andere Situationen gibt, die eine Anhörung der Dienststellen erfordern würden, beispielsweise die Nähe von Wald oder wenn Fragen des Lärmschutzes bzw. der Mobilität (z. B. Zugang) geklärt werden müssen. Ebenso kann die Tatsache, dass ein Sektor in unmittelbarer Nähe eines ISOS-Ortsbildes liegt, ein Hindernis für dessen Einzonung darstellen oder gleichbedeutend mit Einschränkungen der Baumöglichkeiten sein, sodass in jedem Fall eine Anhörung des Amtes für Kulturgüter notwendig wäre.

¹ Siehe auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

Da die Liste der Fälle, die das beschleunigte Verfahren ausschliessen, nicht erschöpfend ist, ist unklar, ob die Motionäre vorschlagen, dass dieses Verfahren nur in den Fällen angewandt werde, in denen kein öffentliches Interesse nach Spezialgesetzgebung und daher kein Bedarf an einer Anhörung der Dienststellen besteht – oder ob die RUBD die Möglichkeit behielte, die betroffenen Dienststellen nach eigenem Ermessen direkt zu konsultieren. In jedem Fall aber sind die Fälle, die eine Anhörung der Fachstellen erfordern, zahlreicher als die von den Motionären aufgeführten Ausnahmen, sodass ein beschleunigtes Verfahren in vielen Fällen nicht durchgeführt werden könnte, weil die RUBD keinen Entscheid treffen kann, ohne zuvor die betroffenen Dienststellen zu konsultieren. Genauso wenig kann die Direktion eine Abwägung der (möglicherweise widerstreitenden) Interessen vornehmen, ohne dass die Koordinationsbehörde, in diesem Fall das BRPA, die entsprechende Vorarbeit zuhanden der RUBD durchführt. In der Tat kann die Entscheidbehörde eine korrekte Interessenabwägung nur auf der Grundlage eines vollständigen Dossiers vornehmen, das eine Prüfung aller Umstände des Falls ermöglicht. Es ist in keiner Weise die Aufgabe einer Entscheidbehörde, den Umlauf der Dossiers und deren Vorbereitung für die Verfügung zu organisieren. Im Bereich der Raumplanung wird diese Rolle vom RPBG eindeutig dem BRPA zugewiesen.

Zudem befreit das vereinfachte Verfahren nicht davon – und das verlangen die Motionäre auch gar nicht –, dass die Änderung, und sei sie noch so geringfügig, öffentlich aufgelegt wird und damit Gegenstand möglicher Einsprachen und Beschwerden von Eigentümerinnen und Eigentümern ist, die sich gegen die Einzonung eines an ihre Parzelle angrenzenden Grundstücks wehren wollen. Diese Eigentümerinnen und Eigentümer können dabei die verschiedensten Klagepunkte vorbringen, die mit ihren privaten Interessen, aber auch mit öffentlichen Interessen zu tun haben. Ohne Vorprüfung wird sich die Gemeinde nicht auf eine vorherige Stellungnahme der kantonalen Dienststellen (und auch nicht auf das Gesamtgutachten des BRPA) stützen können, um die Einwände potenzieller Einsprecherinnen und Einsprecher bezüglich einer Verletzung öffentlicher Interessen, die bei der Anwendung der Spezialgesetzgebung zu berücksichtigen sind, behandeln zu können. Dies wird die Bearbeitung etwaiger Einsprachen erschweren und in Ermangelung ausreichend begründeter Entscheide die Wahrscheinlichkeit von Beschwerden bei der RUBD erhöhen. Weiter ist im Falle einer Beschwerde zu beachten, dass die Einwände, die sich auf die Zuständigkeitsbereiche der Fachstellen beziehen, eine Stellungnahme dieser Dienststellen erfordern, die inhaltlich mit dem Inhalt der Gutachten abgestimmt sein muss. Selbst wenn man also im Gesetz die Fälle aufzählen würde, die ein beschleunigtes Verfahren ausschliessen, was, wie bereits erwähnt, kaum erschöpfend möglich ist, könnte nicht ausgeschlossen werden, dass bei Einsprachen das übliche Verfahren durchgeführt werden muss, auch wenn die Gemeinde eine Vorprüfung für nicht notwendig erachtet hat. Es stellte sich somit die Frage, welche Behörde für die Bestimmung des anzuwendenden Verfahrens zuständig wäre und zu welchem Zeitpunkt ein solcher Zwischenentscheid getroffen werden müsste.

Zwar gehen die Verfasser der Motion davon aus, dass die von ihnen anvisierten Fälle in der Praxis kein grosses Problem darstellen werden, da sie sich auf geringfügige Anpassungen wie ein Abtausch ohne Erhöhung der Baurechte, bei denen zudem keine in der Spezialgesetzgebung geschützte öffentliche Interessen tangiert sind, beschränken. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass allfällige geringfügige Anpassungen oder ein Abtausch von Bauzonen den Anforderungen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) entsprechen müssen, die in den verbindlichen Grundsätzen des kantonalen Richtplans verankert sind. Unabhängig von der Grösse der betroffenen Fläche ist in jedem Fall zu prüfen, ob der für einen Abtausch vorgesehene Sektor in dem auf der Übersichtskarte des kantonalen Richtplans definierten Siedlungsgebiet liegt und ob

dessen Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr ausreichend ist. Entsprechend muss die RUBD auch in den einfachsten Fällen das BRPA anhören, damit dieses die gewünschte geringfügige Anpassung aus Sicht des Bundesrechts und der Grundsätze des kantonalen Richtplans begutachten kann.

Schliesslich betont der Staatsrat, dass jede Änderung des OP dem Grundsatz der Planstabilität unterliegt (Art. 21 Abs. 2 RPG und 89 Abs. 3 RPBG). Das heisst, ZNP und ihre Vorschriften können nicht einfach so, bei jeder Gelegenheit, verändert werden; denn geringfügige Anpassungen des ZNP müssen grundsätzlich von der Gemeinde im Rahmen der Gesamtrevision ihres OP geprüft werden. Nach der Genehmigung des neuen ZNP durch die RUBD muss eine wesentliche Veränderung der Gegebenheiten vorliegen, um eine nachträgliche Anpassung zu rechtfertigen. Angesichts der Art der mit der Motion angestrebten Änderungen wird diese entscheidende Bedingung für die Genehmigung eines Abtausches jedoch in den meisten Fällen nicht erfüllt sein.

In Anbetracht des Grundsatzes der Planstabilität, der Vielzahl von Situationen, in denen eine Anhörung der verschiedenen Dienststellen gleichwohl erforderlich wäre (insbesondere im Hinblick auf potenzielle Einsprachen oder Beschwerden), der systematisch erforderlichen Anhörung des BRPA, damit dieses die Konformität der geringfügigen Anpassungen eines ZNP mit dem RPG und dem kantonalen Richtplan prüfen kann, sowie der personellen Auswirkungen auf das Generalsekretariat der RUBD für die Bearbeitung der Dossiers, die das beschleunigte Verfahren nach sich ziehen würde, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es keine Rechtfertigung für die Einführung eines solchen Verfahrens im RPBG gibt.

Abschliessend schlägt der Staatsrat aus den dargelegten Gründen die Motion zur Ablehnung vor.

20. April 2021