



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Markus Bapst / Thomas Rauber / Josef Fasel / Bruno Jendly /
Bruno Boschung / Susanne Aebischer / Patrice Longchamp /
Jean-Pierre Doutaz / Patrice Jordan / Patrice Morand

2014-GC-103

Genehmigung von Teilen der Ortsplanungen mit Vorwirkung der Pläne

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit dem am 14. Mai 2014 eingereichten und begründeten Auftrag ersuchen die Verfasserin und die Verfasser des Auftrags den Staatsrat, dafür zu sorgen, dass die Sektoren von Ortsplanungen (OP), die Gegenstand einer Revision sind und in denen Baubewilligungen unter Vorwirkung der Pläne erteilt wurden, innerhalb von sechs Monaten genehmigt werden. Gegen die Schaffung dieser Sektoren war keine Einsprache eingereicht worden, sodass Quartierpläne entwickelt und Erschiessungs- und Baubewilligungen für Bauten erteilt wurden. Die Einzonung wurde vom Kanton jedoch noch nicht genehmigt. Die bewilligten Bauten stehen heute somit ausserhalb der Bauzone. Die Folge: Die Gemeinden haben hierfür Anschlussgebühren einkassiert, werden nun aber in der Weiterentwicklung blockiert. Die Gemeinden riskieren ausserdem hohe Entschädigungsforderungen. Die betroffenen Eigentümer sind ebenfalls in einer schwierigen Situation. So stellt sich insbesondere die Frage, welchen Wert diese Bauten heute angesichts der Situation haben und wie die Banken bezüglich Hypothekarzinsen reagieren werden. Für die Verfasserin und die Verfasser des Auftrags ist diese Situation mit einer grossen Rechtsunsicherheit verbunden, die dringend beseitigt werden muss.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

1.1. Betroffene Gemeinden

Folgende Gemeinden sind in der Situation, die im Auftrag beschrieben wird: Tifers, Wünnewil-Flamatt und Billens-Hennens. Der Stand der jeweiligen Verfahren kann wie folgt zusammengefasst werden:

> OP-Gesamtrevision der Gemeinde Tifers

Das Dossier zur OP-Gesamtrevision wurde im Oktober 2006 öffentlich aufgelegt. Im Januar 2008 folgte eine ergänzende öffentliche Auflage. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) erhielt im Dezember 2009 das Dossier zur Schlussprüfung und erliess das Gesamtgutachten im September 2011. Im Juni 2012 und September 2013 gab es ergänzende öffentliche Auflagen. Im Oktober 2013 wurde ein zweites Dossier für die Schlussprüfung beim BRPA eingereicht. Gegen

die Gesamtrevision wurden zehn Beschwerden eingereicht, die von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) behandelt werden müssen.

> **OP-Gesamtrevision der Gemeinde Wünnewil-Flamatt**

Das Dossier zur OP-Gesamtrevision wurde im Juni 2008 öffentlich aufgelegt. Im Oktober 2009, Juni 2011, August 2012 und März 2013 gab es ergänzende öffentliche Auflagen. Im Mai 2013 wurde das Dossier für die Schlussprüfung beim BRPA eingereicht. Weil der Inhalt des Dossiers unvollständig war, retournierte das Amt das Dossier an die Gemeinde. Im November 2013 erhielt das BRPA ein vervollständigtes Dossier. Die Zirkulation bei den kantonalen Dienststellen ist inzwischen abgeschlossen. Gegen die Gesamtrevision wurden zwölf Beschwerden eingereicht, die von der RUBD behandelt werden müssen. Dem ist anzufügen, dass im Januar 2014 eine zusätzliche öffentliche Auflage zu einem Detail durchgeführt wurde.

> **OP-Gesamtrevision der Gemeinde Billens-Hennens**

Das Dossier zur OP-Gesamtrevision wurde im Mai 2003 öffentlich aufgelegt. In seinem negativen Gesamtgutachten im Rahmen der Schlussprüfung gab das BRPA bekannt, dass das Dossier äusserst lückenhaft sei und so nicht an die RUBD weitergeleitet werden könne. Im Mai 2010 folgte eine zweite öffentliche Auflage. In seinem Gesamtgutachten vom Februar 2012 (Schlussprüfung) kam das BRPA zum Schluss, dass das Dossier aus formeller und materieller Sicht problematisch sei und in dieser Form nicht der RUBD zur Genehmigung unterbreitet werden könne. Im Dezember 2013 wurde deshalb eine weitere öffentliche Auflage durchgeführt, in deren Rahmen sieben Einsprachen eingereicht wurden. Das Amt hat noch kein Dossier für die OP-Revision zur Schlussprüfung erhalten.

Im Rahmen der OP-Gesamtrevision dieser Gemeinden sehen die Zonennutzungspläne (ZNP) die Einzonung von Sektoren vor, in denen Baubewilligungen für neue Bauten erteilt wurden. Die RUBD hat diese Einzonungen noch nicht genehmigt.

Der Staatsrat möchte in diesem Zusammenhang noch Folgendes festhalten: Die Tatsache, dass im ganzen Kanton nur drei Gemeinden von dieser Situation betroffen sind, ist darauf zurückzuführen, dass die RUBD ab Ende 2013 organisatorische Massnahmen getroffen hat, damit möglichst viele OP-Dossiers noch vor Inkrafttreten des teilrevidierten Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und dessen Verordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) behandelt werden können. So war es der RUBD möglich, zwischen dem 1. Januar 2014 und dem 1. Mai 2014 27 OP-Dossiers zu behandeln. Aufgrund des Stands des Verfahrens für die Revision der OP von Tafers, Wünnewil-Flamatt und Billens-Hennens, war es leider nicht möglich, diese OP vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts zu genehmigen.

1.2. Vorwirkung der Pläne

Die im Auftrag geschilderte Situation entstand, weil Baubewilligungen in den betroffenen Sektoren in Anwendung einer Vorwirkung der ZNP, die öffentlich aufgelegt, aber noch nicht von der RUBD genehmigt waren, erteilt wurden. Grundsätzlich gilt: Von der öffentlichen Auflage der Pläne und Vorschriften bis zu ihrer Genehmigung durch die RUBD dürfen auf Grundstücken, die in den Plan einbezogen sind, keine Bewilligungen erteilt werden (Art. 91 Abs. 1 RPBG). Die Baubewilligungsbehörde kann jedoch zur Verhinderung von schädigenden Verzögerungen mit ausdrücklicher Zustimmung der Gemeinde und des BRPA Bauten und Anlagen bewilligen, die dem aufgelegten

Plan entsprechen (Abs. 2). Absatz 2 sieht somit eine Ausnahme zur Regel nach Absatz 1 vor und regelt damit die «Vorwirkung der Pläne». In dieser Bestimmung sind nicht alle Bedingungen aufgezählt, die erfüllt sein müssen, damit sie zur Anwendung gelangen kann. Deren Anwendung kann heikel sein, wenn Probleme beim Planungsverfahren auftreten. Es obliegt den zuständigen Behörden (die Gemeinde, das BRPA) die Risiken im konkreten Fall abzuwägen, bevor sie einer Vorwirkung der Pläne zustimmen (nicht veröffentlichter Entscheid KGE 602-2010-14 vom 26. August 2010).

2. Unzulässigkeit des Auftrags

Nach Artikel 79 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG, SGF 121.1) ist der Auftrag der Antrag an den Grossen Rat, den Staatsrat zu veranlassen, in einem Bereich, der in dessen Zuständigkeit steht, Massnahmen zu ergreifen (Abs. 1). Der Auftrag ist nicht zulässig, wenn er entweder die Aufgabenteilung oder andere Bestimmungen aus der Verfassung oder aus einem Gesetz infrage stellt, oder wenn er darauf abzielt, eine Verwaltungsverfügung, die im Rahmen eines gesetzlichen Verfahrens getroffen werden muss, oder einen Beschwerdeentscheid zu beeinflussen (Abs. 2).

Das Verfahren für OP-Gesamtrevisionen ist in den einschlägigen Gesetzen geregelt (Art. 4, 14, 26 und 33 RPG sowie Art. 34 ff. und 83 ff. RPBG) und mündet in eine Verwaltungsverfügung der RUBD. Nach Artikel 86 Abs. 3 RPBG prüft die RUBD die Pläne und Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen und genehmigt sie. Sie muss ausserdem über die gegen die Einspracheentscheide der Gemeinde erhobenen Beschwerden entscheiden (Art. 88 Abs. 1 und 2 RPBG) und in Anwendung von Artikel 3 RPBG eine Interessenabwägung durchführen. Diese Grundsätze müssen unabhängig vom konkreten Einzelfall angewendet werden, sodass es der Kantonsbehörde nicht zusteht, vorzugreifen und sich zum Ausgang des OP-Verfahrens zu äussern, bevor sie das Dossier analysiert hat und über alle für die Interessenabwägung nötigen Elemente verfügt. Zum rechtlichen Rahmen ist anzufügen, dass die RUBD seit dem 1. Mai 2014 die Artikel 38a RPG und 52a RPBG, mit denen ein Bauzonenmoratorium bis zur Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat eingeführt wurde, anwenden muss.

Im Falle der OP-Gesamtrevisionen für die Gemeinden Tifers und Wünnewil-Flamatt ist es nun so, dass zwei der dagegen eingereichten Beschwerden genau die Einzonung einer Parzelle infrage stellen, bei der eine Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 Abs. 2 RPBG zugestanden wurde.

Der Staatsrat stellt fest, dass der Auftrag eindeutig Verfügungen beeinflussen will, welche die RUBD betreffend Dossiers zur OP-Gesamtrevision und betreffend Beschwerden wird erlassen müssen. Somit ist es nicht möglich, dem Auftrag nachzukommen, ohne gegen die gesetzlichen Regeln zum Verfahren für Plangenehmigungen zu verstossen und unrechtmässig in Verfahren, die Gegenstand eines Weiterzugs an die höhere Instanz sind oder sein können, einzugreifen. Die Erheblicherklärung des Auftrags würde insbesondere die RUBD daran hindern, die Entscheide der Gemeinde auf deren Recht- und Zweckmässigkeit hin zu prüfen und die Interessen abzuwägen. Mit der Forderung nach einer Genehmigung der betroffenen Sektoren innerhalb von sechs Monaten wird ausserdem implizit verlangt, dass die Direktion einzelne Teile der jeweiligen Ortsplanung genehmigt. Eine Genehmigung für bestimmte Sektoren einer Gemeinde, die ein Dossier für eine OP-Gesamtrevision eingereicht hat, wäre aber nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Koordination

der Raumplanungsverfahren, weil dadurch die Gesamtrevision in mehrere Teiländerungen unterteilt würde. Dies wäre zudem nicht vereinbar mit Artikel 3 RPV.

Weil der Staatsrat mit dem Auftrag gezwungen werden soll, als übergeordnete Behörde der RUBD eine Anordnung zu geben, die nicht mit dem geltenden Recht vereinbar ist, ist der Auftrag als nicht zulässig einzustufen. Darüber hinaus verweist der Staatsrat auf seine Antwort auf den Auftrag MA 4002.12, den Grossrat Dominique Butty und neun Mitunterzeichner eingereicht hatten und der vom Grossen Rat aus vergleichbaren Gründen als nicht zulässig deklariert wurde.

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat somit vor, auch den vorliegenden Auftrag für unzulässig zu erklären.

Abschliessend hält der Staatsrat noch fest, dass keine besonderen organisatorischen Massnahmen bei der RUBD für die Behandlung der hier besprochenen OP-Gesamtrevisionen nötig sind, da es sich nur um drei Dossiers handelt. Sobald die RUBD über alle Elemente verfügt und der Schriftverkehr zu den eingereichten Beschwerden abgeschlossen ist, wird sie rasch entscheiden können. Zudem gilt: Die RUBD wird bei der Interessenabwägung die besondere Situation, in der sich die betroffenen Gemeinden befinden, berücksichtigen, sich aber gleichzeitig auch an das neue Raumplanungsrecht des Bundes, das seit dem 1. Mai 2014 in Kraft ist, halten müssen. Zudem ist die RUBD verpflichtet, ihre Verfügungen dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zu eröffnen, das nach dem neuen Bundesrecht beschwerdeberechtigt ist.

23. September 2014