

II. Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz

Antrag der vorberatenden Kommission vom 29. Mai 2022

Art. 23 Abs. 2: Streichen.

Art. 36 Abs. 1 Bst. b: kommunale Sondernutzungspläne für Schwerpunktzonen nach Art.19 dieses Erlasses;

Bst. c (neu): kommunale Sondernutzungspläne, die eine materielle Zonenplanänderung bewirken. Sondernutzungspläne für den Abbau und die Deponie von Materialien gelten nicht als materielle Zonenplanänderung.

Begründung:

Im Rahmen der nochmaligen Vorberatung des Geschäfts im Hinblick auf die erste Lesung im Kantonsrat am 1. April 2022 ist eine Regelung der Referendumsmöglichkeit für Sondernutzungspläne, die eine materielle Änderung des Rahmennutzungsplans bewirken, versehentlich unterblieben. Das Instrument ist für die Handhabung in den Gemeinden aber sehr wichtig.

Es sollen aber nicht generell alle Sondernutzungspläne dem Referendum unterstellt werden, und die Gemeinden dürfen das auch nicht einfach so in sämtlichen Verfahren zum Erlass von Sondernutzungsplänen der Einfachheit halber oder aus politischen Gründen vorsehen. Nur für bedeutendere Abweichungen, die eine materielle Änderung des Rahmennutzungsplans bewirken, soll das Instrument des Referendums gegeben sein.

Der Entscheid, ob eine materielle Änderung gegeben ist oder nicht, ist damit eine Rechtsfrage.

Art. 23 Abs. 2 PBG bestimmt, dass Sondernutzungspläne keine materielle Änderung des Rahmennutzungsplans bewirken dürfen. Der Grund dafür liegt in der Kompetenzordnung: Ein Sondernutzungsplan der Exekutive kann den vom Souverän erlassenen Rahmennutzungsplan nicht materiell abändern. Die Frage, wo genau die Grenze der materiellen Zonenplanänderung im Fall der Abweichung von den Regelbauvorschriften einer Zone durch einen Sondernutzungsplan liegt, liess das Verwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung offen. In der Rechtsprechung zum früheren Baugesetz war jedoch unumstritten, dass die materielle Zonenplanänderung als Grenze möglicher Abweichungen von der Regelbauweise durch Überbauungs- oder Gestaltungspläne gilt. Aufgrund dieser Rechtsprechung hat diese Grenze Eingang in Art. 23 Abs. 2 PBG gefunden.

Die Möglichkeit, mit einem Sondernutzungsplan eine materielle Zonenplanänderung herbeizuführen, bringt wesentliche Vorteile mit sich: Einerseits wird dadurch der geforderte Spielraum für den Erlass von Sondernutzungsplänen erheblich vergrössert. Sondernutzungspläne, die keine materielle Zonenplanänderung bewirken, sind weiterhin ohne Referendumsverfahren möglich. Zu dieser Möglichkeit kommt neu hinzu, dass auch weitergehende Abweichungen mittels Sondernutzungsplan möglich sein werden. Dadurch wird das Instrument des Sondernutzungsplans viel flexibler einsetzbar. Um die Volksrechte uneingeschränkt zu erhalten und damit die Referendumsvorschriften des Rahmennutzungsplans nicht umgangen werden können, muss in diesen Fällen jedoch der Vorbehalt des fakultativen Referendums gelten. Andererseits wird auch eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung erreicht. So bedarf es für Abweichungen von der bestehenden Grundordnung nicht mehr einer vorgängigen Anpassung des Rahmennutzungsplans, sondern die Abweichung kann direkt mit dem Sondernutzungsplan, der dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist, herbeigeführt werden.

Selbstverständlich bleibt es auch möglich, mit einem Teilzonenplan zuerst die rechtliche Grundlage für einen voraussichtlich von der Grundordnung abweichenden Sondernutzungsplan zu schaffen und erst im Anschluss den Sondernutzungsplan (ohne ihn dem fakultativen Referendum zu unterstellen) aufzulegen. Es ist an den kommunalen Planungsbehörden, den im Einzelfall zweckmässigen Weg einzuschlagen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Möglichkeit, mit einem Sondernutzungsplan eine materielle Zonenplanänderung herbeizuführen, weiterhin an den Grundsatz der Planbeständigkeit gebunden ist.

In Bezug auf Abbau- und Deponievorhaben ist anzumerken, dass das Bundesrecht dabei von befristeten Massnahmen ausgeht, weil solche Standorte anschliessend aufgefüllt werden sowie die ursprüngliche Geländemodellierung wiederhergestellt oder eine neue Geländemodellierung vorgenommen wird. Die Bundesvorgaben zur Mehrwertabgabe finden dementsprechend bei der Abbau- und Deponieplanung auch keine Anwendung. Das PBG geht davon aus, dass Sondernutzungspläne für den Abbau und die Deponie von Materialien analog zum RPG ebenfalls befristet sind; diese stellen deshalb keine materielle Zonenplanänderung dar und unterstehen nicht dem fakultativen Referendum. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll dies explizit im Gesetzestext erwähnt werden.