



Bericht 2023-DAEC-53

00. Monat 0000

zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Bau- und Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).

Inhaltsverzeichnis

1	Pläne und Vorschriften der Ortsplanung: Organisationsfreiheit der Gemeinden sowie Initiativ- und Referendumsrecht	3
1.1	Ursprung des Vorentwurfs	3
1.2	Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen	3
1.2.1	Allgemeine Grundsätze	3
1.2.2	Ortsplan	3
1.2.3	Beschlussverfahren	4
1.2.4	Genehmigungsverfahren und Beschwerden	4
1.3	Möglichkeiten für die Umsetzung der Motion	4
1.3.1	Einführung zu den möglichen Paradigmen	4
1.3.2	Vollständige und umfassende Zuständigkeit der Gemeindelegislative	4
1.3.3	Beschränkung der Kompetenzen der Gemeindelegislative	5
1.3.4	Der Mittelweg	5
1.3.5	Die verfahrensrechtlichen Wirkungen der Motion	6
1.4	Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösungen	6
1.4.1	Stärkung der Planungskommission	6
1.4.2	Ortsplanungsprogramm	7
1.4.3	Abklärungshandlungen und Beschlussverfahren	7
1.4.4	Übergangsbestimmungen	8
1.4.5	Politische Rechte	8
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
3	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	14
4	Finanzielle und personelle Folgen	14

1 Pläne und Vorschriften der Ortsplanung: Organisationsfreiheit der Gemeinden sowie Initiativ- und Referendumsrecht

1.1 Ursprung des Vorentwurfs

Am 7. Mai 2020 forderten die Grossräte Bruno Marmier und Sébastien Dorthe mit ihrer Motion 2020-GC-64 eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung, um einerseits den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, frei zu entscheiden, ob die Exekutive oder die Legislative für die Annahme der Pläne und dazugehörigen Vorschriften der Ortsplanung zuständig sein soll, und um andererseits die Bürgerinnen und Bürger zu ermächtigen, in diesem Bereich Initiativen einzureichen oder das Referendum zu ergreifen. Die Motionäre erinnerten in diesem Zusammenhang auch daran, dass der Kanton Freiburg neben dem Kanton Solothurn der einzige Kanton ist, der diese Kompetenz der Gemeindeexekutive vorbehält und damit die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Ortsplanung einschränkt.

Der Grosse Rat nahm am 8. Oktober 2021 die Motion teilweise an und stimmte damit der Einführung des Ortsplanungsprogramms als neues Instrument und der Ermächtigung der Gemeindelegislative zu, Pläne und Reglemente im Bereich der Raumplanung zu erlassen. Dagegen lehnte der Grosse Rat es ab, den Gemeinden die Wahl zu geben, ob sie diese Kompetenz der Legislative oder der Exekutive übertragen wollen.

Im Anschluss an die Abstimmung im Grossen Rat begann die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) mit der gesetzgeberischen Arbeit. Zunächst hat das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) 22 Kantone (mit Ausnahme von Solothurn, Genf und Tessin) einen Fragebogen vorgelegt, um die verschiedenen geltenden Regelungen für ihre Beschlussverfahren von Ortsplänen zu ermitteln. Aus den Rückmeldungen ging hervor, dass 80 % der Kantone, die auf die Umfrage geantwortet hatten, der Gemeindeexekutive weiterhin weitreichende Kompetenzen zuwiesen, deren Arbeit dann der Gemeindelegislative zur Annahme vorgelegt wird.

Im Sommer 2022 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit den verschiedenen Varianten für die gesetzgeberische Umsetzung der Motion befasste. In der Arbeitsgruppe vertreten waren die Oberamt männerkonferenz, der Freiburger Gemeindeverband (2 vom Freiburger Gemeindeverband vorgeschlagene Personen), das Generalsekretariat der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), das Amt für Gemeinden sowie das BRPA zusammen.

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf folgt der teilweisen Annahme der Motion und den vier Sitzungen der Arbeitsgruppe, die vom 25. August 2022 bis 6. Dezember 2022 stattfanden, und schlägt eine Lösung vor, die im Sinne des Entscheids des Grossen Rats vom 8. Oktober 2021 ist.

1.2 Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen

1.2.1 Allgemeine Grundsätze

Die kommunale Raumplanung obliegt der Gemeinde (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPBG). Artikel 36 RPBG legt in diesem Zusammenhang fest, dass der Gemeinderat die für die Ortsplanung zuständige Behörde ist (Abs. 1). Der Gemeinderat bestellt hierfür eine ständige Planungskommission, die ihn bei der Ausarbeitung des Ortsplans und dessen Anwendung unterstützt. Die Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, wobei die Mehrheit der Mitglieder von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird (Abs. 2). Der Ortsplan ist das Instrument, mit dem die Gemeinde die Ausrichtung ihrer Entwicklung festlegt und die konkreten Massnahmen bestimmt, mit denen diese Entwicklung erreicht werden soll (Art. 38 RPBG).

1.2.2 Ortsplan

Der Ortsplan umfasst vier Elemente, die in Artikel 39 Abs. 1 RPBG definiert sind: das Richtplandossier (Bst. a), der Zonennutzungsplan (Bst. b), die Vorschriften zum Zonennutzungsplan (Bst. c) und allfällige Detailbebauungspläne

(Bst. d). Ein mit dem Bundesrecht im Einklang stehender erläuternder Bericht begleitet den Zonennutzungsplan und seine Vorschriften (Abs. 2).

Diese verschiedenen Elemente werden von der Gemeindeexekutive ausgearbeitet und verabschiedet; dies ist entweder implizit (z. B. Art. 43 Abs. 2 RPBG, der «die Gemeinden» als zuständige Behörde einsetzt) oder explizit (z. B. Art. 60 Abs. 1 RPBG: «der Gemeinderat») festgelegt.

1.2.3 Beschlussverfahren

Die Verfahren für Gemeindepläne und -vorschriften sind in den Artikeln 77 ff. RPBG geregelt.

Das Verfahren beginnt mit der Vorprüfung (Art. 77 RPBG), während der der Gemeinderat dem BRPA die Objekte zur Prüfung vorlegt, die in die Vernehmlassung gehen oder öffentlich aufgelegt werden sollen (Zonennutzungsplan, Gemeinderichtplan, Detailbebauungsplan usw.).

Während der öffentlichen Auflage von Zonennutzungs- und Detailbebauungsplänen und den dazugehörigen Vorschriften können interessierte Personen, die über ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können, Einsprache erheben (Art. 84 RPBG).

Unerledigte Einsprache sind Gegenstand eines begründeten Entscheids, der vom Gemeinderat gefällt wird (Art. 85 Abs. 1 RPBG). Parallel dazu nimmt der Gemeinderat die Pläne und die dazugehörigen Vorschriften an (Art. 85 Abs. 2 RPBG).

1.2.4 Genehmigungsverfahren und Beschwerden

Nach der Annahme des Ortsplans auf Gemeindeebene muss dieser von der RIMU genehmigt werden. Beabsichtigt die Direktion, Elemente der angenommenen Pläne und der Vorschriften nicht zu genehmigen, so hört sie vorgängig die Gemeinde an; dabei kann der Gemeinderat Stellung nehmen (Art. 86 RPBG).

Und schliesslich: Bei Beschwerden gegen die Annahme- und Genehmigungsverfügungen wird der Gemeinderat von der Beschwerdebehörde aufgefordert, Stellung zu nehmen (Art. 89 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege VRG).

1.3 Möglichkeiten für die Umsetzung der Motion

1.3.1 Einführung zu den möglichen Paradigmen

Der Staatsrat stellt zunächst fest, dass es für die Umsetzung der Motion in der vom Grossen Rat angenommenen Form hinsichtlich der Verfahrenskompetenzen der verschiedenen Gemeindeorgane unzählige Möglichkeiten gibt.

Diese Möglichkeiten können entlang eines Spektrums eingeordnet werden, das von einem Extrem – vollständige und umfassende Zuständigkeit der Gemeindelegislative für das Beschlussverfahren von Ortsplänen – bis zum anderen Extrem – weitreichende Verfahrenskompetenzen wie bis anhin bei der Gemeindeexekutive, mit ausschliesslicher Annahme durch die Gemeindelegislative – reicht. Zwischen diesen beiden diametral entgegengesetzten Extremen gibt es eine Vielzahl von Mittelwegen, die es ermöglichen, den Grad der Einbindung der Gemeindeexekutive in das Beschlussverfahren für Ortspläne anzupassen.

Fragen zu den politischen Rechten, die als demokratischer Hebel gegen die Annahme von Ortsplänen dienen, müssen zwar im Gesetz über die Gemeinden (GG) kodifiziert werden, werden aber ebenfalls im Rahmen des vorliegenden Berichts untersucht.

1.3.2 Vollständige und umfassende Zuständigkeit der Gemeindelegislative

Bei einem Entscheid zugunsten dieses Paradigmas erhielten die Gemeindeversammlungen oder die Generalräte (in den Gemeinden, die über solche verfügen) über weitreichende Verfahrenskompetenzen: Vergabe von Aufträgen im Rahmen der OP-Revision, Ausarbeitung des Vorprojekts vor der öffentlichen Auflage, Übermittlung des Vorprüfungs dossiers an die kantonale Behörde, Durchführung von Einigungsverhandlungen, Behandlung von Einsprachen, Annahme der Pläne und, im Falle einer Beschwerde, Abfassung der Bemerkungen für die übergeordnete Behörde. Auch müssten diese Entscheide der Gemeindelegislative zu OP-Änderungen dem Referendum (mit Ausnahme von Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung, siehe unten Punkt 1.4.5) und dem

Initiativrecht unterstellt werden, soweit dies mit höherrangigem Recht vereinbar ist (siehe insbesondere Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG] u. a. zur Planstabilität).

Ein solcher Ansatz stärkte die demokratischen Mechanismen der Ortsplanung deutlich, hätte aber auch eine Verlängerung der Dauer des Beschlussverfahrens der Planung zur Folge, weil die Debatten und Durchführung von Volksabstimmungen Zeit in Anspruch nehmen und das Steuerungsorgan (der Generalrat oder die Gemeindeversammlung) nicht in der Lage wäre, eine kontinuierliche Arbeit während des Jahres zu gewährleisten. Im Gegenteil: Es könnte nur punktuell während Sitzungen oder Versammlungen am Nutzungsplan arbeiten. Ein weiterer zu beachtender Punkt wären die Ressourcen, insbesondere die Personalressourcen, die die Gemeindelegislative bei diesen Aufgaben unterstützen müssten. So wären die Gemeinden verpflichtet, der Legislative Personal zur Verfügung zu stellen, was zwangsläufig zu grossen organisatorischen Schwierigkeiten und bedeutenden zusätzlichen Kosten für die Gemeinden führen würde. Schliesslich stellte sich die Frage nach dem ordnungsgemässen Ablauf bestimmter von der Gemeindeversammlung gewährleisteten Verfahrensschritte (z. B. Durchführung von Einigungsverhandlungen mit Einsprechern oder Ausarbeitung der Vorschriften zu den Plänen).

1.3.3 Beschränkung der Kompetenzen der Gemeindelegislative

Am anderen Ende des Spektrums steht das Paradigma einer starken Gemeindeexekutive, die weiterhin für die Ausarbeitung des Ortsplans zuständig ist, auch wenn der Entscheid über die Annahme der Pläne und der dazugehörigen Vorschriften letztlich bei der Gemeindelegislative liegt. Das für das Verfahren zur Vorbereitung der Generalrevision zuständige Steuerungsorgan bliebe somit bei dieser Variante somit der Gemeinderat, der dann auch verantwortlich wäre für die Vergabe von Aufträgen im Rahmen der OP-Revision, die Ausarbeitung des Vorprojekts vor der öffentlichen Auflage, die Übermittlung des Vorprüfungsdossiers an die kantonale Behörde, die Durchführung von Einigungsverhandlungen, die Behandlung von Einsprachen und im Falle einer Beschwerde die Abfassung von Bemerkungen für die übergeordnete Behörde.

Der Gemeinderat würde neben der Vorbereitung der revidierten bzw. geänderten Pläne und Vorschriften auch Verfügungsentwürfe (Erledigung der Einsprachen und Annahme der Ortsplanung) verfassen und diese der Gemeindelegislative zur Abstimmung vorlegen. Diese hätte damit nur noch die Möglichkeit, diese Erlasse gleichzeitig anzunehmen oder abzulehnen. Entsprechend schiene es folgerichtig, den Aktivbürgerinnen und -bürgern die Möglichkeit, sich in Volksabstimmungen zum Ortsplan und den Detailbebauungsplänen zu äussern, nicht zu geben, was allerdings dem Willen der Motionäre, die die Einführung politischer Rechte im Anschluss an die Annahme der Pläne forderten, zuwiderliefe.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dieses zweite Paradigma den pragmatischen und operationellen Vorteil hätte, dass die Bearbeitungszeiten für Gesamtrevisionen von Ortsplänen nur geringfügig verlängert würden, was ganz im Sinne des Grossen Rats ist, der sich in den letzten Jahren mehrmals für eine Verkürzung der Bau- und Raumplanungsverfahren eingesetzt hat. Darüber hinaus stellte sich die Frage nach dem Stellenwert der Planungskommission, die mit der Umsetzung dieser Motion stärker aufgewertet werden könnte.

1.3.4 Der Mittelweg

Wie bereits erwähnt, gibt es nicht nur einen möglichen Mittelweg, sondern zahlreiche Varianten für eine Umsetzung der Motion, die zwischen den beiden Extremen liegt. Die im Rahmen des Vorentwurfs gewählte Lösung greift den Willen der Motionäre auf und ermöglicht es, eine gewisse Demokratisierung des Beschlussverfahrens zu erreichen, ohne dass die Schwerfälligkeit eines solchen Verfahrens überhandnimmt bzw. die Bearbeitungsfristen für die Annahme der Pläne zu lang werden.

Diese dritte Variante, die weiter unten (siehe Punkt 1.4) erläutert wird, sieht vor, dass die Abklärungs- und Koordinierungshandlungen im Zusammenhang mit dem Beschlussverfahren in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen, der von einer Planungskommission, in der die Legislative (zumindest mehrheitlich) vertreten ist, unterstützt wird. Das heisst, die Steuerung des Beschlussverfahrens erfolgt gemeinsam von den beiden kommunalen Einheiten, was eine Vertretung der Legislative während der der Annahme vorausgehenden Handlungen ermöglicht und gleichzeitig eine kontinuierliche Arbeit von der Vergabe von Aufträgen bis zum Inkrafttreten des Annahmebeschlusses erlaubt. Es wird darauf verzichtet, den Gutachten der Kommission eine bindende Wirkung zu

verleihen, um das Verfahren nicht weiter durch eine geteilte Entscheidungskompetenz zu belasten. Zudem wird darauf verzichtet, eine Bestimmung zu erlassen, die die Zuständigkeit für Detailbebauungspläne einer anderen Behörde als für Ortsbebauungspläne überträgt.

Was schliesslich die politischen Rechte betrifft, so verleiht der Vorentwurf den Bürgerinnen und Bürgern keine solchen Rechte betreffend Massnahmen der Raumplanung. Dieser Entscheid wurde aus mehreren Gründen getroffen, die im Zusammenhang mit operativen Fragen und dem übergeordneten Recht stehen und in Punkt 1.4.5 näher erläutert werden.

1.3.5 Die verfahrensrechtlichen Wirkungen der Motion

Unabhängig davon, welche Variante gewählt wird, kann der Staatsrat bereits jetzt auf mehrere Konsequenzen hinweisen, die eine Verabschiedung der Ortspläne durch die Legislative aus verfahrensrechtlicher Sicht haben wird.

Erstens scheint es unbestreitbar, dass sich die Dauer der vorbereitenden Arbeiten (Abklärungen) und des Beschlussverfahrens im Vergleich zum derzeit geltenden Verfahren verlängern wird: Punktuelle Generalratssitzungen oder Gemeindeversammlungen, die Schwerfälligkeit von Debatten, die stärkere Einbindung der Planungskommission und eine allfällige Durchführung von Volksabstimmungen über die Annahme des Ortsplans haben im Vergleich zum jetzigen System von Natur aus mehr Perioden des Stillstands zur Folge. Dies gilt es umso mehr zu bedenken, als mehrere in letzter Zeit eingereichte parlamentarische Vorstösse im Gegenteil Massnahmen zur Verkürzung der Verfahrensdauer im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts fordern.

Zweitens hat das Verfahren für die Annahme eines neuen Plans nach dem derzeitigen System aufgrund der negativen Vorwirkung der Pläne, die in Artikel 91 Abs. 1 RPBG konkretisiert ist, Auswirkungen auf die Erteilung von Baubewilligungen. Diese Bestimmung besagt, dass von der öffentlichen Auflage der Pläne an bis zu deren Genehmigung durch die Direktion keine Bewilligungen erteilt werden dürfen. Wenn nun aber die Umsetzung der Motion, wie zu erwarten, zu einer Verlängerung der Beschlussverfahrens und damit zu einer Verzögerung der Genehmigung führt, könnte der Schwebezustand im Zusammenhang mit dem geltenden Plan, dessen Änderung ansteht, nach Ansicht des Staatsrats besonders belastend für Gesuchstellerinnen und -steller von Baubewilligungen werden, deren Projekte sich in der Zone befinden, die vom neuen Plan und damit von der negativen Vorwirkung betroffen sind.

Eine Änderung der Zuständigkeit für die Annahme von Plänen und den dazugehörigen Vorschriften hat auch Auswirkungen auf die positive Vorwirkung von Plänen nach Artikel 91 Abs. 2 RPBG. Gemäss diesem Absatz kann die Baubewilligungsbehörde zur Verhinderung von schädigenden Verzögerungen mit ausdrücklicher Zustimmung der Gemeinde und des BRPA Bauten und Anlagen bewilligen, die dem aufgelegten Plan entsprechen. Der Staatsrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Rechtsprechung des Kantonsgerichts betreffend Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen immer restriktiver wird. Abgesehen davon, dass dies nicht für Einzonungen gilt, kann eine Baubewilligung laut Rechtsprechung nur erteilt werden, wenn sicher ist, dass der Plan endgültig angenommen werden kann, und die Erteilung der Baubewilligung den Genehmigungsentscheid zum Plan nicht vorwegnimmt. Das von den Motionären eingebrachte Anliegen führt jedoch tendenziell zu einem Verfahren, bei dem eine Exekutivbehörde einen Entwurf ausarbeitet, für dessen Annahme durch die Gemeindelegislative es keine Garantie gibt. Im Lichte einer immer strengeren Praxis könnte die in der Motion vorgesehene Änderung der Zuständigkeiten dazu führen, dass zwischen der öffentlichen Auflage der Gesamtrevision des Plans und seiner Genehmigung durch die Direktion keine Baubewilligungen mehr erteilt werden können, zumindest nicht bevor die Gemeindelegislative den Plan angenommen hat.

1.4 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösungen

1.4.1 Stärkung der Planungskommission

Der Vorentwurf sieht entsprechend der Forderung der Motion vor, dass die Gemeindelegislative als Beschlussbehörde für Ortspläne festgelegt wird, wobei kein Unterschied gemacht wird zwischen den Gemeinden mit und denjenigen ohne Generalrat. Die zuständige Behörde für die Annahme der Pläne ist demnach der Generalrat oder, in Gemeinden, in denen es keinen Generalrat gibt, die Gemeindeversammlung.

Die Behörde, die für die Ausarbeitung dieses Plans zuständig ist und somit etwa für die Vergabe von Aufträgen an spezialisierte Büros, die Ausarbeitung des Vorprüfungsentwurfs oder die Erledigung von Einsprachen, ist laut Vorentwurf der Gemeinderat. Wie in Punkt 1.3.4 erläutert, handelt es sich beim Gemeinderat um eine Behörde, die das ganze Jahr über an solchen Dossiers arbeiten kann, was ihn unterscheidet vom Generalrat oder der Gemeindeversammlung, der oder die von den punktuell stattfindenden Sitzungen abhängig ist. Abgesehen von der unvermeidlichen Ausdehnung der Fristen, die eine Steuerung durch die Gemeindelegislative mit sich bringen würde, scheint es kaum vorstellbar, dass diese in der Praxis einen Entwurf für einen Zonennutzungsplan ausarbeiten oder über Einsprachen im Rahmen von Planrevisionen (einschliesslich Abfassung von Entscheiden) entscheiden könnte. Aus diesen praktischen Überlegungen ergibt sich, dass die Gemeindeexekutive besser geeignet ist für die Abklärungshandlungen und Dossierleitung.

Um trotzdem das Ziel einer stärkeren Einbindung der Gemeindelegislative in den Verfahren zur Annahme von OP zu erreichen, soll der Gemeinderat während der verschiedenen Phasen des Verfahrens von einer mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestatteten Planungskommission unterstützt werden. Diese Kommission soll aus der Legislative bestehen, deren Mehrheit aus Mitgliedern des Generalrats besteht oder, für Gemeinden ohne Generalrat, aus Aktivbürgerinnen und -bürgern, die nicht im Gemeinderat einsitzen. Der Gemeinderat soll in Gemeinden, die keinen Generalrat haben, Vorschläge zur Bildung der Kommission machen können und mit mindestens einem Sitz in der Planungskommission vertreten sein, um die Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Legislative der Gemeinde zu optimieren. Diese Vertretung soll aber nicht derart sein, dass die Mehrheitsvertretung der Gemeindelegislative in der Kommission in Frage gestellt wird.

1.4.2 Ortsplanungsprogramm

Die Mehrheit des Grossen Rats hat am 8. Oktober 2021 der Einführung im RPBG des Ortsplanungsprogramms zugestimmt.

Der Staatsrat erinnert daran, dass das RPBG bereits Bestimmungen über Planungsprogramme auf kantonaler (Art. 15 RPBG) und regionaler Ebene (Art. 30 RPBG) enthält. Die Rechtsgrundlage zur Einrichtung dieses Programms auf lokaler Ebene orientiert sich daher an diesen bestehenden Bestimmungen.

Was die Beschlussbehörde für das Ortsplanungsprogramm betrifft, so ist dies, wie die für die Annahme des Ortsplans, die Gemeindelegislative. Der Gemeinderat bleibt seinerseits an der Ausarbeitung des Programms beteiligt und ist dafür zuständig, der Legislative einen Programmvorschlag zu unterbreiten.

1.4.3 Abklärungshandlungen und Beschlussverfahren

In Bezug auf die Vorprüfung der Ortsplanung schlägt der Staatsrat vor, dem Gemeinderat – in der aktuellen Version des RPBG als «die Gemeinde» bezeichnet – die Kompetenz zu belassen, die Plan- und Reglementsentwürfe dem BRPA vorzulegen. Die Planungskommission kann auch ohne Verankerung im RPBG jederzeit Bemerkungen anbringen, bevor ein Entwurf dem Amt unterbreitet wird.

Ebenso ist es die Gemeindeexekutive, die nach dem Entscheid der Gemeindelegislative über die Annahme des Plans über allfällige Einsprachen, die nicht erledigt werden konnten, entscheidet. Es ist nämlich kaum vorstellbar, dass eine Versammlung oder ein Parlament über Einsprachen von Einzelpersonen entscheidet und somit Zugang zum gesamten Dossier der Einsprechenden hat.

Ausserdem ist die Behandlung solcher Verfahren nicht für Debatten in der Gemeindeversammlung geeignet, und etwaige Einigungsverhandlungen werden bereits vom Gemeinderat durchgeführt worden sein. Die Behandlung von Einsprachen erfolgt somit nach der Annahme des Plans und wird von einer anderen Gemeindebehörde als der Legislative vorgenommen. Die Exekutive muss dieselben Beschlüsse in kurzer Zeit verfassen, was ihr unnötige Arbeit erspart, falls die Legislative der Gemeinde den Plan nicht in der aufgelegten Form verabschiedet.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass gegen Gemeindeentscheide zu Einsprachen Beschwerde bei der RIMU eingelegt werden kann. Weder die Gemeindeversammlung noch der Generalrat ist jedoch eine Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 2 VRG. Weiter sind Abstimmungen einer Gemeindeversammlung keine

Verwaltungsverfügungen nach Artikel 4 VRG, was ebenfalls dafür spricht, dass Einsprachen von der Gemeindeexekutive behandelt werden, da diese laut Artikel 2 Abs. 1 Bst. b VRG eine Verwaltungsbehörde ist.

Der Handlungsspielraum des Gemeinderats wäre zudem stark eingeschränkt, weil der Ortsplan bereits von der Gemeindelegislative verabschiedet worden sein wird und die Behandlung von Einsprachen materiell dem ersten Annahmebeschluss entsprechen muss.

Auf den Erlass spezifischer Bestimmungen über die Annahme von Detailbebauungsplänen wird verzichtet, zumal sie ein Element des Zonennutzungsplans und der Ortsplanung sind. Auch erscheint es nicht sinnvoll, ein anderes Verfahren für die Detailplanung einzuführen, da der Erlass einer solchen Rechtsgrundlage das Beschlussverfahren für Detailbebauungspläne ohne echten Mehrwert verkomplizieren könnte.

Das Verfahren zur Verabschiedung des Gemeinderichtplans und des Erschliessungsprogramms würde weitgehend dem des Zonennutzungsplans entsprechen (natürlich mit Ausnahme von Einsprachen, die bei der Richtplanung nicht möglich sind). Auch hier wird der Gemeinderat den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm der Gemeindelegislative zur Annahme vorlegen.

1.4.4 Übergangsbestimmungen

Es kommt zuweilen vor, dass ein formelles Gesetz, während dem ein Verwaltungsverfahren bereits anhängig ist, geändert wird. Aus rein rechtlicher Sicht muss die erstinstanzliche Behörde in einem solchen Fall laut ständiger Rechtsprechung der Gerichtsstellen ihren Entscheid auf das neue Recht stützen. Ein solches System erscheint jedoch in Anbetracht der Natur von Ortsplanungsverfahren und vor allem ihrer Dauer wenig sinnvoll. Da die Gemeinden jeweils über mehrere Jahre an der Gesamtrevision ihres Ortsplans arbeiten, würden einschneidende Verfahrensänderungen die Arbeit der Gemeinden als Planungsbehörde erheblich erschweren. Entsprechend ist eine Übergangsregelung erforderlich, damit Gemeinden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des hier behandelten Gesetzes mit ihrer Ortsplanung kurz vor dem Abschluss stehen nicht das neue Recht anwenden müssen und einen Nachteil erleiden.

Aus diesem Grund und aus Sicht der Systematik können die Gemeinden, die die Ausarbeitung ihrer Pläne abgeschlossen haben, ihren Ortsplan öffentlich auflegen. Die öffentliche Auflage ist in der Tat der letzte Verfahrensschritt, bevor der OP von den Bürgerinnen und Bürgern mit Einsprache angefochten werden kann. Es scheint daher angebracht, die öffentliche Auflage der Pläne als die entscheidende Verfahrensphase bei OP-Gesamtrevisionen für die Anwendung des neuen Rechts zu bezeichnen.

Der Vorentwurf schlägt vor, dieses System, wonach die OP sowie die entsprechenden Änderungen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, nach dem Recht vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes behandelt werden, beizubehalten. Ebenfalls der Einfachheit halber und im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit wäre die erste öffentliche Auflage, falls weitere folgen sollten, ausschlaggebend.

1.4.5 Politische Rechte

Weil die Ortspläne laut Vorentwurf neu von der Gemeindelegislative verabschiedet werden, könnten die Pläne Gegenstand von Volksabstimmungen sein und somit dem Initiativ- und Referendumsrecht unterliegen.

Einleitend sei daran erinnert, dass der Beschluss zur Annahme des Plans durch Gemeinden ohne Generalrat nicht mit Referendum angefochten werden kann, weil sich die Aktivbürgerinnen und -bürger bereits bei der Gemeindeversammlung, die den Plan annimmt, in einer Abstimmung über diesen Gegenstand geäußert haben. Das Referendumsrecht kann sich also höchstens auf Ortspläne erstrecken, die von Generalräten angenommen wurden.

In Bezug auf das Initiativrecht muss der Gültigkeit solcher Initiativen im Lichte des übergeordneten Rechts und insbesondere des RPG besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Tatsächlich ist der Verfassungsgrundsatz der Rechtssicherheit in Artikel 21 Abs. 2 RPG, der die Planbeständigkeit einführt, kodifiziert. Diese Bestimmung erlaubt es Aktivbürgerinnen und -bürgern zum Beispiel nicht, eine Überarbeitung ihres Ortsplan mittels einer Volksinitiative ein paar Jahre nach dem Inkrafttreten der OP-Gesamtrevision zu verlangen, da die Initiative gegen das RPG verstossen würde. Die Einführung des Initiativrechts im Bereich der Raumplanung würde mit anderen Worten heikle Fragen der Übereinstimmung mit kantonalem und Bundesrecht aufwerfen.

Darüber hinaus eröffneten Volksabstimmungen den Bürgerinnen und Bürgern zwei Rechtsmittel, um gegen die Annahme von OP, die dem Initiativ- oder Referendumsrecht unterliegen, vorzugehen. Der erste besteht in einer Beschwerde an die Direktion über materielle oder formelle Elemente, während der zweite in einer politischen Rechtsbeschwerde besteht, die sich auf Unregelmässigkeiten bezieht, die zur Annullierung der Abstimmung nach Artikel 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) führen können. Die Beschwerdepunkte, auf die sich die Bürgerinnen und Bürger berufen können, sind weit gefasst und betreffen sowohl die Nichtübereinstimmung mit übergeordnetem Recht als auch formelle Unregelmässigkeiten (z. B. eine schlechte Verteilung des Wahlmaterials, eine nicht ausreichend transparente Kampagne der Behörden oder eine falsche Stimmenauszählung).

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass das Gesetz über die Gemeinden (GG) derzeit revidiert wird, weshalb nur Änderungen des RPBG als Spezialgesetz vorgeschlagen werden.

In dieser Hinsicht und da der Ortsplan bereits von der Gemeindelegislative verabschiedet sein wird, erscheint es nicht angebracht, den Plan dem Referendum zu unterwerfen. Wie bereits weiter oben erläutert, würde ein solches Referendum nur Gemeinden mit einem Generalrat betreffen und zu einem noch zeitaufwändigeren Beschlussverfahren für die Ortsplanung führen, als es ohnehin schon ist. Der Staatsrat schlägt daher vor, die Möglichkeit auszuschliessen, Ortspläne dem Referendum zu unterstellen. Aus denselben Gründen wird vorgeschlagen, keine gesetzgebende Versammlung für einen solchen Gegenstand zuzulassen.

Schliesslich und in Bezug auf das Initiativrecht schlägt der Staatsrat angesichts der zunehmenden Technizität des Raumplanungsrechts vor, dieses zweite demokratische Instrument ebenfalls auszuschliessen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 36 Abs. 1 VE

Wie von den Motionären gewünscht, soll die Behörde, die den Ortsplan verabschiedet, nicht mehr die Exekutive, sondern die Legislative sein. Daher wird der Gemeinderat aus diesem Absatz gestrichen und durch «Gemeindelegislative» ersetzt. Mit dieser Bezeichnung soll zudem eine schwerfällige Formulierung vermieden werden, da nicht alle Gemeinden die gleiche Legislative (Generalrat oder Gemeindeversammlung) haben.

Art. 36 Abs. 2 VE

Wie in Punkt 1.4.3 ausgeführt, wird mit der Kompetenzerteilung an die Gemeindeexekutive die Kontinuität während des Beschlussverfahrens gewährleistet (Vergabe von Aufträgen im Rahmen der OP-Revision, Ausarbeitung des Vorprojekts vor der öffentlichen Auflage, Übermittlung des Vorprüfungsdossiers an die kantonale Behörde, Durchführung von Einigungsverhandlungen, Behandlung von Einsprachen und im Falle einer Beschwerde Abfassung von Bemerkungen für die übergeordnete Behörde usw.).

Der Gemeinderat ist somit nicht mehr Entscheidbehörde für die Annahme des Ortsplans, bleibt aber zuständig für die Steuerung dessen Ausarbeitung. Damit wird eine allzu grosse Verlängerung des Beschlussverfahrens vermieden.

Art. 36 Abs. 3 VE

Wie in Punkt 1.4.1 erläutert, wird eine Kommission eingesetzt, die einerseits die Exekutive bei der Ausarbeitung des Ortsplans unterstützt und andererseits vor der Annahme des Plans durch die Legislative Stellungnahmen abgibt.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Kommission von der Legislative oder der Exekutive eingesetzt werden soll. Um die Ziele und Aufgaben der Planungskommission kohärent zu halten, muss das Organ, das die Planungskommission einsetzt, auch das Organ sein, für das die Planungskommission tätig ist. Mit anderen Worten: Entweder begleitet die Kommission die Legislative als beratendes Organ vor der Entscheidung über die Annahme oder sie begleitet die Exekutive bei der Ausarbeitung des Plans und bereitet gleichzeitig die Debatten der Legislative vor. In beiden Fällen bleibt die Kommission ein Organ, das aus der Legislative hervorgeht.

Es wird vorgeschlagen, die Kommission durch die Gemeindelegislative einsetzen zu lassen, da die Kommission die Aufgabe hat, ein Gleichgewicht zwischen der vom kantonalen Gesetzgeber angestrebten Demokratisierung der Verfahren für die Verabschiedung der Ortspläne und der Schnelligkeit des Beschlussverfahrens zu schaffen, was eine Operationalität der von der Exekutive verfolgten Ausarbeitungs- und Abklärungsmassnahmen voraussetzt.

Art. 36 Abs. 3 – Variante VE

Aus institutioneller Sicht ist es denkbar, dem Gemeinderat die Kompetenz zu geben, Anträge an die Gemeindeversammlung zu stellen, um einen Rahmen für die Diskussionen im Zusammenhang mit der Einsetzung der Kommission zu schaffen und endlose Debatten hierzu in der Gemeindeversammlung zu vermeiden. Eine solche Bestimmung scheint für Gemeinden mit einem Generalrat nicht notwendig zu sein, gibt doch das Vorhandensein eines Gemeindeparlaments bereits einen minimalen Rahmen für die Debatten und deren Verlauf vor.

Art. 36 Abs. 4 VE

Dieser Vorschlag präzisiert die Zusammensetzung der Kommission und ermöglicht eine bessere und stärkere Einbindung der Gemeindelegislative in die Erarbeitung des OP. Zu diesem Zweck ist mindestens vorzusehen, dass die Mehrheit der Mitglieder der Kommission aus der Gemeindelegislative stammt. Allerdings könnte das Fehlen eines Gemeinderatsmitglieds in diesem Gremium die Kommunikation, um nicht zu sagen die Zusammenarbeit und die Informationsweitergabe zwischen der Exekutive und der Planungskommission behindern. Die Tatsache, dass mindestens ein Mitglied des Gemeinderats in der Kommission vertreten ist, sollte die Zusammenarbeit mit der Exekutive sicherstellen, die Kommunikation erleichtern und mögliche Synergien fördern helfen.

Art. 36 Abs. 5 VE

Die Gemeinden verfügen in ihren verschiedenen Zuständigkeitsbereichen bereits über mehrere geeignete Ausschüsse, wie z. B. die Finanzkommission.

Das GG umfasst bereits mehrere gesetzliche Bestimmungen (z. B. Art. 15^{bis} GG), die unter anderem die Organisation, die Wahl oder den Ausstand regeln. Es gibt keinen Grund, diese Bestimmungen im RPBG zu paraphrasieren oder von ihnen abzuweichen, sodass ein Verweis auf das GG angebracht erscheint.

Art. 36 Abs. 6 VE

Mehrere Verfahrensaufgaben sind nicht im RPBG, sondern in seinem Ausführungsreglement, dem RPBR, enthalten. Die Behandlung von Einsprachen und die Durchführung von Einigungsverhandlungen sind in Artikel 32 RPBR geregelt.

Daher erscheint es sinnvoll, dem Staatsrat eine Restkompetenz einzuräumen, um – in erschöpfender Weise oder nicht – weitere Aufgaben festzulegen, die in das Pflichtenheft der Kommission aufgenommen werden sollen.

Art. 39a Abs. 1 VE

In Übereinstimmung mit dem Entscheid des Grossen Rats zur Motion wird eine gesetzliche Grundlage für das Ortsplanungsprogramm geschaffen, wobei sich die vorgeschlagene Bestimmung teilweise an die Artikel 15 und 30 RPBG anlehnt.

Der zweite Teil des Satzes wird selbstredend an die Eigenheiten der Ortsplanung angepasst. So soll sich das Ortsplanungsprogramm im Lichte der übergeordneten Planung nicht an dem Kontext orientieren, der durch Grundlagenstudien, sondern durch die Planungen auf kantonaler und regionaler Ebene vorgegeben ist.

Art. 39a Abs. 2 VE

Diese Bestimmung folgt der Einführung eines von der Legislative verabschiedeten Programms.

Das Verfahren zur Annahme des Programms folgt einem ähnlichen Verfahren wie dem für den OP: Das Programm wird von der Exekutive ausgearbeitet, die es der Legislative zur Annahme unterbreitet; denn ein Ortsplanungsprogramm, das in die ausschliessliche Zuständigkeit der Legislative fällt, wäre kaum umsetzbar.

Art. 39a Abs. 3 VE

Da der OP eine allgemeine Raumplanungspolitik umsetzt, wie sie im kommunalen Planungsprogramm festgelegt ist, sind die beiden Planungsinstrumente eng miteinander verbunden. Daher soll das Ortsplanungsprogramm gleichzeitig mit der OP-Gesamtrevision überarbeitet werden, wobei ersteres als Referenz für alle Änderungen des OP dienen soll.

Darüber hinaus orientiert sich dieser Absatz auch an den Artikeln 15 und 30 RPBG zum kantonalen bzw. regionalen Planungsprogramm, mit ortsplanungsspezifischen Anpassungen.

Art. 46a Abs. 3 VE

Der Begriff «Gemeinde» kann zu Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeit zwischen dem Gemeinderat und der Legislative führen. Auch wenn es sich um die Baupflicht und nicht um eine Planungsmassnahme handelt, wird deshalb vorgeschlagen, mögliche Unsicherheiten bei der Auslegung des Gesetzes auszuschliessen und das gesetzliche Kaufrecht ausdrücklich dem Gemeinderat zu gewähren, da die Legislative nicht über ein solches Recht verfügen muss.

Art. 51 Abs. 3 VE

Der minimale Wohnanteil innerhalb einer Arbeitszone wird im Gemeindebaureglement festgelegt, einem Teil des OP (vgl. Art. 39 Abs. 1 Bst. c RPBG), der nicht mehr vom Gemeinderat verabschiedet wird.

Zur sprachlichen Vereinfachung und um eine schwerfällige Formulierung zu vermeiden, wird vorgeschlagen, «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» zu ersetzen, wodurch der in der Praxis (und in den OP-Dossiers) verwendete Begriff für dieses Instrument in das RPBG aufgenommen wird.

Art. 52 Abs. 3 VE

Analog zu Artikel 51 Abs. 3 VE wird hier festgelegt, dass der minimale Industrie- und Gewerbeanteil in der Mischzone im Gemeindebaureglement definiert wird, das nicht mehr vom Gemeinderat verabschiedet wird.

Zur sprachlichen Vereinfachung und um eine schwerfällige Formulierung zu vermeiden, wird vorgeschlagen, «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» zu ersetzen.

Art. 60 Abs. 1 VE

Bezüglich der Zuständigkeit der Gemeindebehörde wird auf den Kommentar zu Artikel 36 Abs. 1 VE verwiesen.

Darüber hinaus gilt, dass die derzeit in Absatz 1 verwendete Terminologie zum Reglement («Reglement zum Zonennutzungsplan») in der Praxis seit vielen Jahren nicht mehr verwendet wird und nunmehr verwirrend sein kann.

Dieser Begriff soll durch den üblicherweise von Kanton, Gemeinden und Privatpersonen verwendete Begriff «Gemeindebaureglement» ersetzt werden.

Art. 63 Abs. 1 VE

Für diese Bestimmung wird auf den Kommentar zu Artikel 60 Abs. 1 VE verwiesen, da die für diese beiden Bestimmungen vorgeschlagenen Änderungen identisch sind.

Art. 63 Abs. 3 VE

Es wird vorgeschlagen, die Zuständigkeit des Gemeinderats für den Erlass der Rahmenbedingungen für freiwillige Detailbebauungspläne beizubehalten. Für eine bessere Einbindung der Legislative gemäss Wunsch der Motionäre wird jedoch die Arbeit der Exekutive der Begutachtung durch die Planungskommission unterstellt.

Art. 67 Abs. 3 VE

Der Anspruch auf rechtliches Gehör der Eigentümerinnen und Eigentümer ist eine Abklärungshandlung, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt (siehe Kommentar zu Artikel 36 Abs. 2 VE).

Es gibt also keinen grundlegenden Unterschied zum derzeitigen System, doch scheint es dennoch sinnvoll, eine Klärung der kommunalen Zuständigkeiten vorzunehmen, weil der Begriff «Gemeinde» unscharf ist.

Art. 69 Abs. 4 VE

Es wird vorgeschlagen, den Begriff «Gemeinde» im Singular zu verwenden, um eine Einheitlichkeit innerhalb des RPBG herzustellen. Tatsächlich erwähnt der Artikel hier die Gemeinde als Behörde für den Erlass des Gemeindebaureglements.

Art. 77 Abs. 1 VE

Es wird eine einfache Neuformulierung des Absatzes vorgeschlagen, mit einem Zusatz bezüglich der Begutachtung durch die Planungskommission im Rahmen der Vorprüfung.

Im Übrigen wird auf den Kommentar zu Artikel 63 Abs. 3 VE verwiesen, der den Erlass im Ausführungsreglement von Bestimmungen über die Kompetenzen der Planungskommission betrifft.

Art. 79 VE

Hier kann auf den Kommentar zu Artikel 36 VE verwiesen werden.

Art. 85 Abs. 1 VE

Mehr zur Zuständigkeit der Gemeindebehörde für die Steuerung des Verfahrens, das der Annahme des OP vorangeht, steht im Kommentar zu Artikel 36 Abs. 1 VE.

Für eine bessere Einbindung der Legislative gemäss Wunsch der Motionäre wird jedoch die Arbeit der Exekutive der Begutachtung durch die Planungskommission unterstellt.

Im Übrigen wird auf den Kommentar zu Artikel 63 Abs. 3 VE verwiesen, der den Erlass im Ausführungsreglement von Bestimmungen über die Kompetenzen der Planungskommission betrifft.

Art. 85 Abs. 2 VE

Was die Zuständigkeit der Legislative für die Annahme des Ortsplans betrifft, wird auf den Kommentar zu Artikel 36 VE verwiesen.

Der Entscheid, noch unerledigte Einsprachen durch den Gemeinderat behandeln zu lassen, wird in Punkt 1.4.3 diskutiert.

Art. 85 Abs. 3 VE

Die beiden Entscheide der Gemeinde (Annahme des Plans und Ablehnung der Einsprachen) sollen im Gegensatz zur derzeit geltenden Regelung zeitversetzt getroffen werden.

Erstens würde ein gleichzeitiger Entscheid nämlich bedeuten, dass der Gemeinderat bereits die Einspracheentscheide vorbereiten müsste, ohne das Ergebnis der Abstimmung der Gemeindelegislative über die Annahme des Plans zu kennen. Ein Erfordernis der Gleichzeitigkeit würde zweitens bedeuten, dass die Legislative erneut einberufen werden müsste, wenn sie den Plan, wie er vom Gemeinderat öffentlich aufgelegt wurde, nicht akzeptiert (da der Gemeinderat die Einspracheentscheide nicht entsprechend vorbereitet hat), was aus formaler Sicht nicht akzeptabel ist.

Im Gegensatz dazu hat die zeitliche Versetzung zur Folge, dass Einspracheentscheide frühestens am Tag nach der Annahme des Plans zugestellt werden können, sodass die Beschwerdefrist mit der Zustellung des Einspracheentscheids beginnt, wobei eine Beschwerde einer Person, die keine Einsprache gegen den Plan erhoben hat, aber den Beschluss über die Annahme anfechtet, als verspätet und somit als unzulässig beurteilt würde.

Art. 85 Abs. 1 – Variante VE

Diese Variante verleiht der Gemeindelegislative die Kompetenz, sowohl die Ortsplanung anzunehmen als auch über noch unerledigte Einsprachen zu entscheiden.

Die Aufgabe der Gemeindeexekutive beschränkt sich somit darauf, die Entwürfe für begründete Einspracheentscheide vorzubereiten. Die Planungskommission, die als legislativer Ausschuss zur Unterstützung des Gemeinderats gedacht ist, kann bei dieser Gelegenheit die Exekutive bei der Ausarbeitung der Entwürfe unterstützen.

Art. 85 Abs. 2 – Variante VE

Die fertiggestellten Entscheidungswürfe werden laut diesem Vorschlag der Gemeindelegislative zum Entscheid vorgelegt. Die Variante hat den Vorteil, dass sie die demokratische Legitimität von Entscheiden über Einsprachen stärkt.

Angesichts der verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten bei der Durchführung von Debatten über Einsprachen und der Zugänglichkeit der entsprechenden Dossiers für Bürgerinnen und Bürger stellt sich jedoch die Frage, ob eine Gemeindeversammlung formell gesehen tatsächlich Verfügungen nach Artikel 4 VRG erlassen kann.

Schliesslich und für den Fall, dass die Legislative den Plan nur mit bestimmten Änderungen anzunehmen bereit wäre, wären die ausgearbeiteten Einspracheentscheide nicht mehr mit dem Entscheid über die Annahme des Plans abgestimmt. Mit anderen Worten, die Legislative könnte nur Ja oder Nein zur Annahme des Plans sagen, wobei im zweiten Fall eine zweite Einberufung erforderlich wäre, damit der Gemeinderat die neuen Entwürfe für die Entscheide über die Einsprachen verfassen kann.

Art. 85 Abs. 3 – Variante VE

In diesem Absatz wird klargestellt, dass die Erledigung der Einsprachen und die Annahme des OP gleichzeitig erfolgen, was faktisch bereits heute der Fall ist.

Art. 90 Abs. 1 VE

Es wird ausdrücklich darauf verzichtet, diese Kompetenz auf die Gemeindelegislative zu übertragen, da es sich bei den Planungszonen um operative und provisorische Massnahmen handelt, die unter anderem aus polizeilichen Gründen in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen müssen.

Art. 91 Abs. 2 VE

Artikel 91 Abs. 2 RPBG und die diesbezügliche Rechtsprechung des Kantonsgerichts sind besonders restriktiv, wenn es um die Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen geht. Tatsächlich soll mit Artikel 91 RPBG sichergestellt werden, dass zukünftige Bauten die beabsichtigten Planungsmassnahmen nicht gefährden. Aus diesem Grund können Bauten und Anlagen nur dann bewilligt werden, wenn sie dem aufgelegten Plan entsprechen und die Annahme dieses Plans praktisch sicher ist: Die Bewilligung stellt bereits einen Beginn der Ausführung dar und kann die zuständige Behörde bei einer eventuellen zukünftigen OP-Änderung bremsen, wenn der Plan noch nicht angenommen wurde. Die Beurteilung der Konformität mit dem künftigen OP erfolgt in einem Stadium, in dem dieser noch geändert werden kann; die Erteilung einer Baubewilligung vor der Annahme des Plans bedeutet notwendigerweise, dass die Behörde zumindest einen Teil der Zukunft des Plans vorwegnimmt.

Diese zeitlich vorgezogene Anwendung des Verwaltungsrechts ist angesichts des neuen Rechts umso heikler, als die für die Annahme des OP zuständige Behörde neu die Gemeindelegislative sein wird und damit eine Behörde, die sich nicht zur Erteilung von Baubewilligungen äussert.

Indem präzisiert wird, dass die positive Vorwirkung von Plänen erst nach ihrer Annahme durch die Gemeindelegislative gewährt werden kann, wird die Rechtsprechung zur Vorwirkung von Plänen befolgt und vor allem das Risiko verringert, dass Bauarbeiten in einer Zone beginnen, deren Ausscheidung von der Gemeinde möglicherweise nie angenommen wird.

Art. 92 Abs. 1 VE

Mehr zur Zuständigkeit der Gemeindebehörde für die Steuerung des Verfahrens, das der Annahme des OP vorangeht, steht im Kommentar zu Artikel 36 Abs. 1 VE.

Im Übrigen wird auf den Kommentar zu Artikel 63 Abs. 3 VE verwiesen, der den Erlass im Ausführungsreglement von Bestimmungen über die Kompetenzen der Planungskommission betrifft.

Art. 173a Abs. 1 VE

Die Überlegungen des Staatsrats zum Referendums- und Gesetzgebungsrecht finden sich in Punkt 1.4.5.

Art. 173a Abs. 2 VE

Die Überlegungen des Staatsrats zum Initiativrecht finden sich in Punkt 1.4.5. Mit dem Begriff «Gegenstand» ist keine erschöpfende Aufzählung nötig, um den klaren Willen zum Ausdruck zu bringen, kein Element der Ortsplanung dem Initiativrecht zu unterwerfen.

Art. 175a Abs. 1 VE

Wie in Punkt 1.4.4 ausgeführt, wird eine Übergangsregelung vorgeschlagen, um die Gemeinden, die die Ausarbeitung ihrer Ortsplanung bereits abgeschlossen haben, nicht zu benachteiligen.

Konkret ermöglicht Artikel 175a VE, eine vor Inkrafttreten des neuen Rechts öffentlich aufgelegte OP-Gesamtrevision nach dem alten Recht anzunehmen.

3 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

4 Finanzielle und personelle Folgen

Die Gesetzesänderung, die hauptsächlich eine Verfahrensfrage zum Gegenstand hat, hat nur geringe finanzielle und personelle Auswirkungen. Die Einsetzung einer Planungskommission beinhaltet jedoch die Auszahlung zusätzlicher Sitzungsgelder.

5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der Gesetzesvorentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung.

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.