

Erläuternder Bericht 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).

1 SICHERUNG DER GESAMTEN KOSTEN FÜR DIE UMSETZUNG EINES DETAILBEBAUUNGSPLANS

1.1 Ursprung des Vorentwurfs

Am 23. Juni 2022 hat der Grossen Rat die von den Grossräten Jacques Morand, David Fattebert und 18 Mitunterzeichnenden eingereichte Motion¹ angenommen, die die Aufnahme einer gesetzlichen Grundlage in das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG)² forderte, um sicherzustellen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer die Kosten für die Umsetzung eines Detailbebauungsplans (DBP) tragen, wenn die Gemeinde Anlagen und Einrichtungen verwirklicht, die nicht als Erschliessung im Sinne der Artikel 19 RPG und 94 RPBG gelten. Als Beispiel wurden in der Motion ein gemeinsamer Parkplatz, ein besonderer Baumbestand oder ein spezifischer Mobilitätsplan genannt. Wenn ein DBP solche Elemente vorsieht, kann die Gemeinde zwar eine Vereinbarung zur Umsetzung des DBP abschliessen, in der die Aufteilung der Kosten zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern festgelegt wird, doch gibt es keine gesetzliche Grundlage, um die Deckung dieser Kosten im Falle des Ausfalls einer Eigentümerin oder eines Eigentümers (z. B. Konkurs einer juristischen Person oder Tod einer natürlichen Person) zu gewährleisten, da das Gesetz es nicht erlaubt, diese Kosten der neuen Eigentümerschaft aufzuerlegen.

Konkret forderte die Motion deshalb einerseits die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit die Vereinbarung zur Umsetzung eines DBP im Grundbuch eingetragen werden kann und andererseits die Sicherstellung der Kostenübernahme für die Umsetzung des DBP durch ein gesetzliches Pfandrecht.

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf folgt der Annahme dieser Motion und schlägt entsprechende Massnahmen vor (siehe Kap. 1.3).

1.2 Zusammenfassung der aktuellen Situation

Das geltende kantonale Recht verpflichtet die Eigentümerschaft, sich an bestimmten Kosten zu beteiligen, die sich aus einem DBP ergeben: Nach Artikel 67 Abs. 4 RPBG muss sich die Eigentümerschaft an den Planungs- und Genehmigungskosten beteiligen. Weiter ist die Grundeigentümerschaft verpflichtet, nach dem Kostendeckungsprinzip und entsprechend den erhaltenen Vorteilen Beiträge an die Erschliessungskosten zu leisten (Art. 100 Abs. 1 RPBG). Der Begriff der Erschliessung ist in Artikel 94 RPBG definiert, der zwischen Elementen der Grob- und der Feinerschliessung (Abs. 1 bzw. Abs. 2) unterscheidet. Durch den Verweis in Artikel 67 Abs. 4 auf die Artikel 100 ff. RPBG ist das Verfahren zur Erhebung von Erschliessungskosten auch auf die Kosten für die Ausarbeitung und Genehmigung von DBP anwendbar. Somit werden die kommunalen Beiträge auf der Grundlage eines von der Gemeindeexecutive erlassenes Reglements erhoben, das die Beitragsart nach den Erschliessungsbestandteilen, die aufzuteilenden Auslagen, die

¹ 2021-GC-168.

² Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG, SGF 710.1).

Grundsätze und Ansätze der Verteilung, die Art der Erhebung und das Verfahren festlegt (Art. 101 Abs. 1 und 2 RPBG). Die Beitragstabelle wird während 30 Tagen aufgelegt. Die Eigentümerschaft kann während der Auflagefrist Einsprache erheben (Art. 102 Abs. 1 RPBG). Der Gemeinderat entscheidet über die Einsprachen innert 60 Tagen. Dieser Entscheid kann mit Beschwerde beim Kantonsgesetz angefochten werden (Art. 102 Abs. 2 und 3 RPBG). Die Bezahlung des Beitrags und der entsprechenden Zinsen wird durch ein gesetzliches Pfandrecht sichergestellt (Art. 103 Abs. 5 RPBG).

Das bestehende Recht ermöglicht es somit, die Eigentümerschaft zur Beteiligung an den Kosten für die Planung und Genehmigung von DBP sowie an den Erschliessungskosten zu verpflichten. Die Kosten für Bauten, Anlagen und Einrichtungen, die in einem DBP vorgesehen sind und nicht als Erschliessung gelten, sind jedoch nicht gedeckt. Diese Elemente sind indessen entscheidend für die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner und die Nachhaltigkeit der urbanen Räume. Wie die Motionäre richtigerweise festgehalten haben, erlaubt es das geltende Recht nicht, die Eigentümerschaft zur Übernahme der gesamten Kosten für die Umsetzung eines DBP zu verpflichten. Darüber hinaus ist eine Vereinbarung zwischen den Parteien nur für diese verbindlich und kann beispielsweise einer neuen Eigentümerschaft gegenüber nicht geltend gemacht werden.

Im Rahmen der Massnahmen, die gemäss Bundesrecht zur Förderung der Verdichtung bei gleichzeitiger Gewährleistung der Qualität des bebauten Raums zu ergreifen sind, ist eine Änderung des RPBG gerechtfertigt, um die vollständige Deckung der Kosten für die Umsetzung eines DBP sicherzustellen.

1.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

In den meisten Fällen können sich die von einem DBP betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer über die Umsetzungsmodalitäten einigen, ohne dass die Gemeindebehörde eingreifen muss. Es besteht jedoch weiterhin das Risiko, dass Eigentümerinnen und Eigentümer ihren Verpflichtungen nicht vollständig nachkommen, sei es aufgrund von Meinungsverschiedenheiten oder aufgrund unerwarteter Ereignisse (z. B. Konkurs oder Tod). Für Agglomerationsgemeinden, die grosse Gebiete mit vielen Eigentümerinnen und Eigentümern planen müssen, ist dieses Risiko besonders hoch. Vor dem Hintergrund einer Raumentwicklung, die auf eine Verdichtung des Siedlungsgebiets und eine zunehmende Nutzung von DBP in Bauzonen abzielt, ist es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, die Verpflichtungen der Eigentümerschaft an deren Stelle zu erfüllen. Es ist daher legitim, dass sich die Gemeinden gegen dieses Risiko absichern. Der Gesetzgeber hat bereits erkannt, dass es wichtig ist, die Eigentümerschaft in diesen Prozess einzubeziehen. Diese muss sich nach Artikel 67 Abs. 4 RPBG denn auch an den Planungs- und Genehmigungskosten beteiligen. Angesichts der Entwicklung in der Raumplanung auf kommunaler Ebene, die den Themen Energie und Biodiversität zunehmend Aufmerksamkeit schenkt, erscheint eine Anpassung des Finanzierungssystems für Planungsmassnahmen sinnvoll. So können die Gemeinden die Kosten für die Umsetzung der DBP auf die Eigentümerschaft abwälzen und eine gerechte Lastenverteilung zwischen der Allgemeinheit und den Privatpersonen gewährleisten.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass kein privatrechtliches Instrument die derzeitige Lücke betreffend Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen, wie beispielsweise die Übernahme von Schulden oder die Übertragungsklausel, schliessen kann. Das Gesetz garantiert die Erfüllung

verschiedener Verpflichtungen durch ein gesetzliches Pfandrecht³ in verschiedenen Bereichen, beispielsweise für die Zahlung der Mehrwertabgabe (Art. 113g RPBG), der Kosten für die Ersatzvornahme (Art. 171 Abs. 4 RPBG) oder der Kosten einer Baulandumlegung (Art. 108 Abs. 3 RPBG). Wie bereits erwähnt, sind auch die Kosten für die Erschliessung der Grundstücke sowie die Kosten für die Planung und Genehmigung der DBP durch ein gesetzliches Pfandrecht gesichert (vgl. Art. 103 Abs. 5 i. V. m. Art. 67 Abs. 4 RPBG).

Die Tatsache, dass die Kosten für die Realisierung von Elementen, die nicht als «Erschliessung» gelten, nicht der Eigentümerschaft auferlegt werden können, schafft Unsicherheit über deren tatsächliche Übernahme. In der Praxis umfassen die DBP meist zusätzliche Infrastrukturen und Einrichtungen, die zwar wesentlich sind, aber nicht als Erschliessung gelten, wie beispielsweise ein Mobilitätsplan oder die Begrünung eines Sektors. Diese Elemente bringen dem Eigentümerinnen und Eigentümern jedoch direkte Vorteile in Form einer Wertsteigerung ihrer Immobilien. Mit einer Ausdehnung der Beitragspflicht auf diese Elemente wird erreicht, dass die Investitionen der Gemeinde, die die Lebensqualität eines Quartiers verbessern und den Grundstückswert steigern, von den Begünstigten mitfinanziert und die Kosten somit gerechter verteilt werden.

Wie oben erwähnt (Kap. 1.2), wird die Zahlung der Beiträge und ihrer Zinsen durch ein gesetzliches Pfandrecht gesichert (Art. 103 Abs. 5 RPBG sinngemäss). Die Modalitäten für die Eintragung des gesetzlichen Pfandrechts im Grundbuch sind in den Artikeln 76 Abs. 1 und 118 der Grundbuchverordnung des Bundes vom 23. September 2011 (GBV)⁴ geregelt. Nach Artikel 76 GBV wird der Rechtsgrundausweis für die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts durch die Urkunden erbracht, die zur Begründung der Forderungen nötig sind, für die das Pfandrecht eingetragen werden soll. In bestimmten Fällen kann ein gesetzliches Pfandrecht auf kantonalem Recht beruhen gemäss Artikel 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)⁵, der präzisiert, dass die Forderung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück stehen muss. Das kantonale Recht räumt dem Gläubiger bzw. der Gläubigerin (in diesem Fall der Behörde) einen Anspruch auf ein gesetzliches Pfandrecht ein. Dafür ist entweder die ausdrückliche Zustimmung der Eigentümerschaft oder eine rechtskräftige Verfügung der Behörde erforderlich. Daraus folgt, dass die Vereinbarung zur Umsetzung des DBP vorbehaltlich der Zustimmung der Eigentümerschaft nicht die Voraussetzungen für eine Eintragung im Grundbuch erfüllt, da sie nicht auf einer rechtskräftigen Verfügung der Gemeindebehörde beruht. Somit ist es auch nicht möglich, der Forderung der Motionäre nach einem Grundbucheintrag der Vereinbarung nachzukommen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dasselbe Verfahren wie für die Planungs- und Genehmigungskosten anzuwenden ist, d. h. das in Kapitel 1.2 beschriebene Verfahren nach den Artikeln 100 ff. RPBG, um die Kohärenz der Modalitäten für die Erhebung der Beiträge zu gewährleisten. Den Gemeinden steht es frei, mit der Eigentümerschaft Vereinbarungen, die rechtlich als verwaltungsrechtliche Verträge einzustufen sind, zu treffen, um die verschiedenen Modalitäten der Umsetzung des DBP zu regeln, die nicht die mit ihrer Umsetzung verbundenen Kosten betreffen. Dies ist zwar aufwendiger als die von den Motionären geforderte Lösung, entspricht jedoch einem Verfahren, das die Gemeinden bereits bei den Kosten für die Genehmigung und die Annahme eines DBP sowie bei den Erschliessungskosten anwenden. Dieser Ansatz ist

³ Nach Artikel 73 des Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB, SGF 210.1).

⁴ SR 211.432.1.

⁵ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

zwar, wie bereits erwähnt, komplexer, bietet jedoch Transparenz und entspricht dem Ziel der Motionäre, indem er die Beitragspflicht direkt an die betroffenen Grundstücke knüpft.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung schafft die von den Motionären geforderte Rechtssicherheit. Mit diesem Mechanismus, der es ermöglicht, den Ausfall einer Eigentümerin oder eines Eigentümers zu kompensieren und die Kosten auf die nachfolgende Eigentümerschaft zu übertragen, können die Gemeinden eine vollständige Deckung der Kosten für die Umsetzung der DBP sicherstellen.

2 ERSATZBEITRAG FÜR GEMÜSEGÄRTEN

2.1 Ursprung des Vorentwurfs

Am 14. Oktober 2022 hat der Grosse Rat die Motion der Grossräte Jacques Morand und Nicolas Pasquier⁶ (mit 23 Mitunterzeichnenden) angenommen, die eine Änderung von Artikel 61 Abs. 2 RPBG forderte, um einen Ersatzbeitrag für Gemüsegärten einzuführen, wie er bereits für Spiel- und Erholungsplätze sowie für Parkplätze, deren Einrichtung in Anwendung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)⁷ obligatorisch ist, vorgesehen ist. Wenn die Eigentümerschaft dieser Verpflichtung nicht nachkommt, kann nach Artikel 61 Abs. 1 RPBG ein angemessener Beitrag zur Errichtung solcher Plätze erhoben werden. Weil Gemeinden diesen Beitrag nur für die beiden oben genannten Anlagen, nicht aber für Gemüsegärten erheben können, forderten die Motionäre, dieses Recht der Gemeinden mit einer Änderung von Artikel 61 Abs. 2 RPBG auf Gemüsegärten auszudehnen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt der Annahme der Motion und schlägt vor, Gemüsegärten wie von den Motionären gefordert in die Liste der Anlagen aufzunehmen, für die die Gemeinden einen Ersatzbeitrag verlangen können.

2.2 Zusammenfassung der aktuellen Situation

Artikel 61 Abs. 2 RPBG ermächtigt Gemeinden, Ersatzbeiträge zu erheben, wenn sie die Eigentümerschaft von der Schaffung von Kinderspielplätzen oder Parkplätzen auf ihrem Privatgrundstück befreien und mit der Gebühr solche Einrichtungen an anderer Stelle finanzieren wollen. Die Möglichkeit, Beiträge zu erheben, kann jedoch aufgrund des Legalitätsprinzips nur für Bauten oder Anlagen gelten, die ausdrücklich in einem formellen Gesetz aufgeführt sind. Das Bundesgericht hat bei verschiedenen Gelegenheiten betont, wie wichtig es für die Bürgerinnen und Bürger ist, dass sie die Konturen der ihnen auferlegten Beiträge klar erkennen können.⁸ Nach geltendem Recht können Ersatzbeiträge daher nur für Kinderspielplätze und Parkplätze erhoben werden.

2.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Die Verdichtung und die Siedlungsentwicklung nach innen stellen grosse Herausforderungen für die Lebensqualität in städtischen Gebieten dar. Gemüsegärten leisten als Grünflächen einen Beitrag an die ökologische Nachhaltigkeit, den sozialen Zusammenhalt und die Bildung. Sie können die städtische Biodiversität verbessern helfen, indem sie Lebensraum für verschiedene Insekten und

⁶ 2022-GC-66.

⁷ Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11).

⁸ BGer 2C_609/2010 vom 18. Juni 2011, E. 3.1.

Kleintiere bieten. Darüber hinaus können sie als Freizeiträume genutzt werden, das Engagement der Bevölkerung fördern, zu einer besseren Bewirtschaftung des Regenwassers beitragen und Hitzeinseln reduzieren.

Die Erhebung eines Ersatzbeitrags, wenn die Eigentümerschaft keinen Gemüsegarten anlegt, bietet den Gemeinden eine zusätzliche Möglichkeit, die Schaffung von Grünflächen in geeigneten Gebieten zu fördern und aufzuwerten und somit auch die Qualität des bebauten Raums zu erhöhen. Daher soll Artikel 61 Abs. 2 RPBG geändert werden, um Gemüsegärten in die Liste der Anlagen aufzunehmen, für die die Gemeinde einen Ersatzbeitrag verlangen kann. Da diese Bestimmung den Gemeinden lediglich die Erhebung von Ersatzbeiträgen ermöglicht, stellt sie keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, um die Gemeinden zur Erhebung eines Beitrags für die Schaffung von Gemüsegärten zu ermächtigen. Zusätzlich zur Änderung von Absatz 2 braucht es auch eine Anpassung des RPBR⁹, um auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlage zu schaffen, die nötig ist, damit der Gemeinderat im Gemeindebaureglement (GBR) die Verpflichtung zur Einrichtung von Gemüsegärten vorsehen kann.

3 EINFÜHRUNG DER ELEKTRONISCHEN SIGNATUR IN DEN BAUBEWILLIGUNGSVERFAHREN

3.1 Ursprung des Vorentwurfs

Am 11. Oktober 2023 hat der Grosser Rat den am 23. Juni 2022 von den Grossräten Daniel Bürdel, Bertrand Gaillard und 8 Mitunterzeichnenden eingereichten Auftrag¹⁰ angenommen, der die rasche Einführung der elektronischen Signatur in den Baubewilligungsverfahren als zentrales Element für deren Verbesserung und Beschleunigung verlangte. In seiner Antwort betonte der Staatsrat, dass die Einführung der elektronischen Signatur in den Baubewilligungsverfahren nicht der einzige Faktor sei, mit dem auf die Dauer dieses Verfahrens Einfluss genommen werden könne. Dennoch werde dies Zeitsparnisse und mehr Stabilität ermöglichen. Durch den Verzicht auf Unterlagen in Papierform und die obligatorische Verwendung der Anwendung FRIAC für den gesamten Dokumentenaustausch würden beispielsweise die Gesuchstellerinnen und -steller und die von ihnen beauftragten Planerinnen und Planer einfacher und jederzeit den Stand ihres Dossiers und weitere Informationen abfragen können. Nicht zuletzt würde es für die Gemeinden, das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) und die Oberämter nicht mehr nötig sein, im Laufe der Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche in FRIAC die Papierdossiers mit den neusten Dokumenten zu ergänzen.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung setzt den Auftrag um und sieht eine 100-prozentige elektronische Abwicklung des Baubewilligungsverfahrens unter Einbezug der elektronischen Signatur vor.

3.2 Zusammenfassung der aktuellen Situation

Das RPBG (Änderung vom 8. Februar 2017) und das RPBR wurden bereits angepasst, um die Nutzung der Anwendung FRIAC für das Baubewilligungsverfahren zwingend vorzuschreiben (gilt seit Juni 2019), wobei die aktuellen Bestimmungen mehrere Fälle vorsehen, in denen eine Papierkopie des Dossiers an die zuständigen Behörden übermittelt werden muss. Die elektronische Signatur ist jedoch nur auf elektronischen Dokumenten gültig; sobald diese ausgedruckt sind, verliert

⁹ Vorschlag für Art. 63a Abs. 1 RPBR: «Der Gemeinderat kann im Rahmen der Regelung seiner Bauzonen mit Wohnnutzung die Einrichtung von Gemüsegärten verlangen; gegebenenfalls legt er die Fläche der Gemüsegärten im Gemeindebaureglement fest.»

¹⁰ 2022-GC-116

die Signatur ihre Rechtsgültigkeit. Damit die Verwendung der elektronischen Signatur Sinn macht, ist daher eine 100-prozentige elektronische Bearbeitung des Dossiers erforderlich.

3.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Die vorgeschlagene Änderung des RPBG führt eine Ausnahme von der allgemeinen Regelung zu den Unterschriften der zuständigen Gemeindebehörden gemäss Gesetz über die Gemeinden (Art. 83 Abs. 1 GG, SGF 140.1) ein. Dadurch werden Kosteneinsparungen für die Gemeinden ermöglicht und die Verfahren dank FRIAC vereinfacht. Das RPBR wird ebenfalls angepasst werden müssen, um das Erfordernis der Papierform zu streichen, damit die Verwaltung des Verfahrens erleichtert wird und die meisten über die Plattform ausgestellten und übermittelten Dokumente von den verschiedenen betroffenen Parteien rechtsgültig elektronisch unterzeichnet werden können.¹¹

4 EINFÜHRUNG DES GRUNDSATZES EINES MINDESTABSTANDS ZWISCHEN MATERIALABBAUSTANDORTEN UND BAUZONEN MIT WOHNNUTZUNG

4.1 Ursprung des Vorentwurfs

Am 28. März 2025 hat der Grosse Rat die Motion von Grossrat Daniel Savary und Grossrätin Sandra Lepori¹² teilweise angenommen, die eine Änderung des RPBG gefordert hatte, um einen Mindestabstand zwischen Kiesgruben und Wohngebieten festzulegen. Diese Forderung wurde damit begründet, dass die Vernehmlassung zum Sachplan Materialabbau (SaM) das Ausmass der potenziellen Immissionen insbesondere Lärm, Staub und Erschütterungen, deutlich gemacht habe. Die Motionärin und der Motionär schlugen in Anlehnung an die für Windkraftanlagen geltenden Abstände einen Abstand von 300 m vor, der in besonderen Fällen höherer Gewalt, in denen die Interessen des Betriebs Vorrang vor denen der Anwohnerinnen und Anwohnern haben, auf 200 m reduziert werden könnte.

In seiner Antwort vom 18. Februar 2025 erkannte der Staatsrat an, dass die erwähnten Immissionen berücksichtigt werden müssen, hielt es jedoch nicht für angebracht, einen festen Wert für den Mindestabstand gesetzlich festzuschreiben. Er sprach sich stattdessen dafür aus, eine Grundsatzbestimmung in das RPBG aufzunehmen, die darauf abzielt, bewohnte Gebiete vor Beeinträchtigungen durch Kiesgruben zu schützen, und die Planungsbehörden ermächtigt, angemessene Massnahmen zu ergreifen.

4.2 Bestehender Rechtsrahmen und Planungsinstrumente

Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)¹³ legt insbesondere fest, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft achten müssen (Abs. 1). Weiter müssen sie mit Massnahmen der Raumplanung die Bestrebungen unterstützen, welche die ausreichende Versorgungsbasis des Landes sichern (Abs. 2 Bst. d). Artikel 3 Abs. 3 Bst. b RPG sieht vor, dass sie dafür sorgen müssen, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden. Nach Artikel 2 Abs. 3 RPG wiederum müssen diese Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. In Verbindung mit dieser Bestimmung verlangt Artikel 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV)¹⁴ von den mit

¹¹ Betroffen sind die Artikel 88 Abs. 3, 89 Abs. 3, 93 Abs. 1 und 98 Abs. 2 RPBR.

¹² 2024-GC-174.

¹³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700).

¹⁴ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1).

Planungsaufgaben betrauten Behörden, dass sie eine Interessenabwägung vornehmen, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln (Bst. a), die Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen (Bst. b) und ihren Entscheid auf diese Beurteilung stützen, wobei sie darauf zu achten haben, dass alle betroffenen Interessen so weit wie möglichst umfassend berücksichtigen (Abs. 3).

Nach Artikel 1 Abs. 1 Bst. i RPBG bezweckt das Gesetz, zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Kantons beizutragen und dabei ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen, sozialen und Umweltbedürfnissen zu gewährleisten. Diese Bestimmung bringt das allgemeine Ziel zum Ausdruck, in Wohngebieten ein angenehmes Lebensumfeld zu gewährleisten, wie es im RPG als allgemeiner Grundsatz festgelegt ist.

Der Kanton unterliegt der Planungspflicht. Für den Sachbereich der Versorgung, der den Materialabbau umfasst, ist er verpflichtet, eine Grundlage zu erstellen. Der Sachplan Materialabbau (SaM), der alle zehn Jahre überprüft werden muss, ist eine solche Grundlage im Sinne des Raumplanungsrechts. Der SaM ist weder für Behörden noch für Private verbindlich und dient der Ausarbeitung des Themas Materialabbau im kantonalen Richtplan, insbesondere der Festlegung der Standorte, die der Kanton zur Deckung seines Bedarfs an Baumaterialien in den nächsten 25 Jahren benötigt. Der SaM wird derzeit überarbeitet.¹⁵

Als Grundlage im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung (Art. 16 RPBG) ist der SaM ein Koordinationsinstrument, das sich an die Gemeinden, die kantonalen Stellen und die vom Materialabbau betroffenen Privatpersonen richtet. Er ist, wie schon erwähnt, weder für die Behörden noch für Private verbindlich. Der kantonale Richtplan legt die Strategie der Kantonalplanung (Art. 13 und 14 RPBG), den materiellen Inhalt für die von ihm abgedeckten Bereiche sowie die Umsetzungsmodalitäten fest. Mit der Annahme durch den Staatsrat wird der Richtplan für den Kanton, die Regionen und die Gemeinden, nach der Genehmigung durch den Bundesrat auch für die Bundesbehörden und die Nachbarkantone verbindlich. Das Thema des kantonalen Richtplans «T414 Materialabbau» ist daher Gegenstand eines Änderungsvorschlags, der parallel zur Revision des SaM und auf deren Grundlage erfolgt.

In diesem Sinne sind die Sektoren, die im kantonalen Richtplan als vorrangig für den Materialabbau eingestuft werden, Sektoren, in denen Projekte auf lokaler Ebene geprüft werden können. Dabei lässt die kantonale Planung aber Spielraum für die Berücksichtigung der kommunalen Planungsautonomie, für detaillierte Untersuchungen der tatsächlichen Qualität der Standorte und für die Freiheit der Grundeigentümer, den Abbau auf ihren Grundstücken zuzulassen oder abzulehnen. Als Ausführungsgesetz zum RPG legt das RPBG die Instrumente und Verfahren der Raumplanung auf kantonaler Ebene fest, die insbesondere die Legalisierung der in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Massnahmen ermöglichen. Im Rahmen dieser Instrumente, insbesondere der Ortspläne (OP), prüfen die Gemeinden die verschiedenen Planungsmassnahmen und Eigentumsbeschränkungen, die sie unter Berücksichtigung der Besonderheiten ihres Gebiets (Topografie, natürliche Elemente mit Pufferfunktion usw.) und der betroffenen Interessen vorsehen müssen. Die von den Gemeinden beschlossenen Planungsmassnahmen werden anschliessend der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) zur Prüfung vorgelegt und von dieser genehmigt, wenn sie mit den übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen übereinstimmen und zweckmässig erscheinen.

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion erklärt hat, teilt er das von den Motionären verfolgte Ziel eines Mindestabstands, hält es jedoch nicht für sinnvoll, auf Gesetzesebene

¹⁵ Die öffentliche Vernehmlassung des überarbeiteten Sachplans und der entsprechenden Änderung des kantonalen Richtplans fand vom 14. Juni 2024 bis 13. September 2024 statt; die Ergebnisse werden derzeit ausgewertet.

Massnahmen mit übermäßig detaillierten Vorgaben festzulegen. Aufgrund der Natur dieser Massnahmen ist es angebrachter, sie erst am Ende eines Planungsprozesses nach einer umfassenden Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls zu prüfen und zu genehmigen.

Vor diesem Hintergrund und nach der teilweisen Annahme der Motion durch den Grossen Rat auf Antrag des Staatsrats wird vorgeschlagen, eine Grundsatzbestimmung zum Abstand zwischen Kiesgruben und Bauzonen in das RPBG aufzunehmen und damit eine gesetzliche Grundlage für die Festlegung konkreter Abstände in der Planung zu schaffen, wobei als Richtwert ein Mindestabstand von 100 m gelten kann, wie er namentlich in den Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg, Jura, Genf und Zug praktiziert wird. Die Verankerung dieses Grundsatzes im Gesetz lässt den Planungsbehörden den erforderlichen Ermessensspieldraum und erfüllt somit die Vorgabe von Artikel 2 Abs. 3 RPG. Auf diese Weise können die betroffenen Gemeinden bei der Schaffung einer Materialabbau-Zone den Abstand in Abstimmung mit den anderen raumwirksamen Bereichen festlegen.

4.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Die Änderung zielt darauf ab, die Einhaltung eines angemessenen Abstands zwischen Zonen für den Materialabbau und Bauzonen mit Wohnnutzung als ausdrückliche Bedingung ins Gesetz aufzunehmen. Mit der Verankerung dieses Grundsatzes werden die Gemeinden und Kantonsbehörden neue Abbaustandorte in der Nähe von Wohnzonen besser lenken können. Mit dieser Lösung, die in direkter Ausführung der Ziele und Grundsätze des RPG eingeführt werden soll, kann dem Anliegen der Motion entsprochen werden. Gleichzeitig behalten die zuständigen Behörden den erforderlichen Spielraum, um die Massnahmen, die den Gegebenheiten vor Ort am besten entspricht, festlegen zu können.

5 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 61 Abs. 2 VE-RPBG

Es wird vorgeschlagen, Gemüsegärten in die Liste der Objekte aufzunehmen, für die ein Ersatzbeitrag erhoben werden kann, um den Gemeinden eine Möglichkeit zu bieten, die Schaffung von Grünflächen zu gewährleisten, wenn die Eigentümerschaft dazu nicht in der Lage ist.

Artikel 60 Abs. 1 RPBG überträgt dem Gemeinderat die Befugnis, das GBR zu erlassen. Artikel 61 Abs. 2 RPBG ermächtigt die Gemeinde, Ersatzbeiträge zu erheben. Laut Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) ist die Gemeindelegislative (die Gemeindeversammlung oder Generalrat) dafür zuständig, über öffentliche Abgaben zu entscheiden.¹⁶ Da Artikel 61 Abs. 2 RPBG als Kann-Vorschrift formuliert ist und es damit nicht zulässig ist, Gebühren alleine auf der Grundlage des kantonalen Rechts zu erheben, muss die Gemeindelegislative kommunale Bestimmungen betreffend Ersatzbeiträge für Gemüsegärten erlassen, bevor die Gemeinde solche Beiträge erheben kann.¹⁷ Heute schon sind Ersatzbeiträge in kommunalen Gebühren- und Beitragsreglementen vorgesehen. Somit wird es in den meisten Fällen ausreichen, wenn die Gemeinden, die dies wünschen, ihr Gemeindereglement anpassen, um darin Ersatzbeiträge für Gemüsegärten aufzunehmen.

¹⁶ BGer 2C_761/2019 vom 4. Februar 2020, E. 6.3.

¹⁷ BGer 2C_761/2019 vom 4. Februar 2020, E. 6.4; KGE 602 2022 47 vom 5. Dezember 2023. E. 2.2.1.

Art. 67 Abs. 4 VE-RPBG

Dieser Absatz verpflichtet die Eigentümer, sich an den Kosten für die Realisierung der Elemente des DBP zu beteiligen, die nicht Teil der Erschliessung sind. Wie bei den Planungs- und Genehmigungskosten erfolgt die Erhebung der Beiträge nach den in den Artikeln 100 ff. festgelegten Regeln für die Infrastruktur. Der Rückgriff auf dieses Verfahren gewährleistet einen sichereren Finanzhaushalt, einen klaren Rechtsrahmen und eine gerechte Kostenverteilung. Er sorgt auch für Rechtssicherheit und Berechenbarkeit sowohl für die Gemeinde als auch für die Eigentümerschaft, indem er sicherstellt, dass die Beiträge auf der Grundlage klarer und objektiver Kriterien berechnet werden. Die Eigentümerinnen und Eigentümer haben zudem die Möglichkeit, die ihnen ungerechtfertigt erscheinenden Beiträge anzufechten. Darüber hinaus wird durch dieses Verfahren sichergestellt, dass die gesamten Kosten für die Umsetzung der DBP gedeckt sind, sodass die Gemeinde nicht allein für die Finanzierung der Infrastrukturen für mehr Qualität und Nachhaltigkeit in den städtischen Räumen aufkommen muss, wenn die Eigentümerschaft ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

Art. 139 Abs. 1a VE-RPBG

Diese Bestimmung zielt darauf ab, die Anforderungen des Gesetzes über die Gemeinden (GG)¹⁸ betreffend Unterschrift der Gemeindebehörden zu lockern, um die Kosten für die Gemeinden zu begrenzen und das Verfahren zu vereinfachen. Wenn nämlich der in Artikel 83 Abs. 1, 1. Satz GG geforderte Gemeindestempel auf die elektronische Ebene übertragen würde, müsste ein qualifizierter elektronischen Siegel verlangt werden, dessen Kosten pro Stück hoch sind und der keine grösere Rechtssicherheit bietet als eine qualifizierte Unterschrift einer Person innerhalb der zuständigen Behörde.

Art. 154 Abs. 3 VE-RPBG

Da Artikel 154 RPBG die Voraussetzungen für die Planung des Materialabbaus festlegt, erscheint es sinnvoll, diesem Artikel einen neuen Absatz 3 hinzuzufügen, um die teilweise Annahme der Motion durch den Grossen Rat umzusetzen. Es wird der Begriff der «angemessenen Entfernung» zwischen dem Perimeter einer Zone für den Materialabbau (einschliesslich Kiesgruben, Steinbrüche und Deponien) und den umliegenden Bauzonen eingeführt, sodass die Wohnorte bestmöglich vor den Emissionen, die durch den Betrieb verursacht werden, geschützt sind. Die Möglichkeit, im RPBR einen Mindestabstand festzulegen, bleibt bestehen, auch wenn der Staatsrat zum jetzigen Zeitpunkt der Ansicht ist, dass es besser ist, den Planungsbehörden den erforderlichen Ermessensspielraum zu lassen, damit diese die Mindestabstände im Rahmen der Planungsinstrumente festzulegen können.

6 AUSWIRKUNGEN FÜR DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der Gesetzesvorentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

¹⁸ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1); die erwähnte Bestimmung lautet: «Die vom Gemeinderat ausgehenden Schriftstücke werden vom Gemeindeammann und vom Gemeindeschreiber oder von deren Stellvertretern unterzeichnet und mit dem Gemeindestempel versehen.»

7 FINANZIELLE UND PERSONELLE FOLGEN

Der Gesetzesvorentwurf befasst sich im Wesentlichen mit Verfahrensfragen und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

Was die finanziellen Auswirkungen der Einführung der elektronischen Signatur in Baubewilligungsverfahren betrifft, sieht Artikel 135b RPBG vor, dass der Staat die Anwendung FRIAC entwickelt und betreibt und die damit verbundenen Kosten trägt. Die Gemeinden tragen ihrerseits ihre Ausrüstungs- und Verbindungskosten sowie allfällige Kosten für Arbeiten, die sie an Dritte delegieren.

Abgesehen von den Anfangskosten für die Entwicklung und Integration der Informatiklösung in die Anwendung FRIAC (die sich auf rund 200 000 Franken belaufen) fallen für die elektronischen Signaturen nur noch die Kosten pro Signatur an. Diese Kosten hängen von der gewählten Lösung und dem Vertrag mit dem Anbieter ab (Pauschale usw.). Andererseits können die Behörden mit einer Verringerung ihrer bisherigen Ausgaben rechnen, die im Zusammenhang mit dem Druck und der Bearbeitung von Dokumenten mit handschriftlicher Unterschrift, der Erstellung von Kopien, der Kuvertierung und den Portokosten stehen. Diese Kostenersparnisse werden die Kosten für die qualifizierte elektronische Signatur bei Weitem ausgleichen.

8 ÜBEREINSTIMMUNG MIT ÜBERGEORDNETEM RECHT

Der Gesetzesvorentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung, zur elektronischen Signatur und zum Zivilrecht.

Der Entwurf ist zudem europarechtskonform.