

ÄNDERUNG DES PLANUNGS- UND BAUGESETZES (PBG)

BERICHT UND ANTRAG DER RAUMPLANUNGSKOMMISSION

VOM 5. SEPTEMBER 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 23. Mai 2002 dieses Geschäft zur Beratung an die Raumplanungskommission überwiesen. Unsere Kommission hat die Vorlage an zwei halbtägigen Sitzungen beraten. Bei der Beratung standen uns seitens der Baudirektion Baudirektor Hans-Beat Uttinger, Dr. Max Gisler, Direktionssekretär der Baudirektion und Kantonsplaner René Hutter zur Verfügung. Das Protokoll wurde von Paul Baumgartner, iur. Mitarbeiter der Baudirektion, erstellt.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Zusammenfassung und Antrag

1. Ausgangslage

Das Planungs- und Baugesetz (BGS 721.11; PBG) ist seit dem 1. Januar 2000 in Kraft. Mit den Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen befassen sich im Wesentlichen drei Bestimmungen des PBG. Es sind dies die §§ 10 Abs. 2, 24 und 72 Abs. 3 PBG, alles andere war schon damals im Bundesrecht und dort vor allem im

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) geregelt. Mit der Bestimmung von § 10 Abs. 2 wird das damals geltende Bundesrecht umgesetzt. In § 24 befindet sich eine Definition der Landwirtschaftszonen und in § 72 Abs. 3 ist die Bestandesgarantie für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen geregelt. Seit dem 1. September 2000 ist das geänderte Raumplanungsrecht des Bundes (Teilrevision Raumplanungsgesetz und neue Raumplanungsverordnung) in Kraft. Diese Änderungen betreffen vor allem das Gebiet ausserhalb der Bauzonen und sie bringen gewisse Erleichterungen für die landwirtschaftlichen und die nicht-landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Die Änderungen beim Raumplanungsrecht des Bundes sind in der Vorlage des Regierungsrates (Nr. 1013.1 - 10870) ausführlich wiedergegeben, so dass darauf verwiesen werden kann. Diese Änderungen erfordern Anpassungen beim kantonalen Recht, damit von den vom Bundesrecht eingeräumten Möglichkeiten für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen Gebrauch gemacht werden kann. Der Regierungsrat schlägt vor, das geänderte RPG mit einer Änderung des PBG umzusetzen (Vorlage Nr. 1013.2 - 10871). Schliesslich ist auch noch eine Änderung von § 13 PBG vorgesehen. In Abs. 3 soll neu der Kanton das Recht erhalten zur Festlegung von Einzugsgebieten bei der Auffüllung und Rekultivierung von Kiesgruben.

2. Eintretensdebatte

In der Eintretensdebatte war unbestritten, dass das PBG an das geänderte Raumplanungsrecht des Bundes angepasst werden soll. Zu Diskussionen führte vor allem die Frage, ob die geplante PBG-Revision auf die vom Regierungsrat vorgesehenen Themen beschränkt werden soll oder ob die Revision noch andere Themen umfassen soll. Konkret ging es dabei um folgende Themen:

- Zuständigkeiten und Abläufe beim Erlass des kantonalen Richtplanes und der Teilrichtpläne.
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung einer Lenkungsabgabe auf Parkplätzen.
- Einführung der Bebauungsplanpflicht für Hochhäuser.

Bereits bei der Beratung des neuen PBG führte die Frage, wer für den Erlass des Richtplanes und der Teilrichtpläne zuständig sein soll, zu heftigen Diskussionen. Die damals beschlossene Regelung sieht vor, dass der Kantonsrat den kantonalen Richtplan als Gesamtpaket genehmigt und jene Teilrichtpläne beschliesst, die eine

überregionale Bedeutung haben (Verkehr, Naturschutz, Kiesabbaugebiete, Abfallanlagen und Gewässer). Demgegenüber beschliesst der Regierungsrat den Richtplan, soweit es um die Siedlungsgebiete geht und führt die Teilrichtpläne zusammen zum kantonalen Richtplan. Einzelne Kommissionsmitglieder fanden, die Abläufe beim Erlass und bei Änderungen des kantonalen Richtplanes und der Teilrichtpläne seien kompliziert und schwerfällig. Das Zusammenführen der verschiedenen Teilrichtpläne in den Gesamtrichtplan sei aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat ein schwieriges Unterfangen. Es sei nicht einsehbar, dass der Kantonsrat beispielsweise über die Aufnahme oder Streichung eines Wanderweges im Teilrichtplan Verkehr entscheiden könne, bei viel wichtigeren Fragen wie der Festlegung der zukünftigen Siedlungsgebiete im kantonalen Richtplan dagegen nicht mitreden könne, weil der kantonale Richtplan vom Kantonsrat nur als Gesamtpaket genehmigt oder abgelehnt werden könne. Bei der bisherigen Regelung bestehe die Gefahr, dass der neue Richtplan wegen einzelnen umstrittenen Punkten vom Kantonsrat abgelehnt werden könnte. Dies könnte zu einem langwierigen Verfahren und grossen zeitlichen Verzögerungen führen, bis der neue Richtplan endlich verabschiedet sei. Letzteres müsse unbedingt vermieden werden. Schliesslich dränge sich eine Änderung der bisherigen Regelung auch deswegen auf, weil der Bund keine Teilrichtpläne mehr genehmige. Ein Kommissionsmitglied forderte wie der Gemeinderat Risch eine sofortige Änderung von § 17 PBG, damit die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, eine Lenkungsabgabe auf Parkplätzen zu erheben, um damit neue Ortsbuslinien einführen und finanzieren zu können. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, dass die Gemeinde Risch grosse Probleme mit dem Verkehr in den Arbeitszonen habe. Wenn die noch unüberbauten Arbeitszonen überbaut würden und weiterhin Parkplätze nach Belieben erstellt werden könnten, so werde der Verkehr bald einmal zusammenbrechen. Der Gemeinderat Risch habe Massnahmen geprüft, wie dieses Problem gelöst werden könnte. Neben einer Änderung der gemeindlichen Bauvorschriften, die unter anderem eine Reduktion der Zahl der zulässigen Parkplätze vorsähen, sollte auch eine Lenkungsabgabe auf den Parkplätzen eingeführt werden, damit auf diese Weise die Einführung eines neuen Ortsbusses finanziert werden könne. Da die Einführung einer Parkplatzlenkungsabgabe mit rechtlichen Schwierigkeiten verbunden sei, müsse das PBG rasch geändert werden. Schlussendlich wurde in der Kommission auch noch darauf hingewiesen, dass eine von der Baudirektion und den Gemeinden eingesetzte Arbeitsgruppe ein Grundsatzpapier über Hochhäuser im Kanton Zug erstellt habe. Die Arbeitsgruppe schlage

vor, im PBG die Bebauungsplanpflicht für Hochhäuser ab einer Höhe von 25 m zu verankern.

In der Grundsatzdiskussion über die zuvor erwähnten Themen gelangte die Kommission zum Ergebnis, dass das PBG ohne Verzug an das geänderte Raumplanungsrecht des Bundes angepasst werden soll. **In diesem Sinne beschloss unsere Kommission einstimmig Eintreten auf die Vorlage des Regierungsrates.** Gleichzeitig erteilte unsere Kommission der Baudirektion den Auftrag, für die nächste Sitzung vom 5. September 2002 ein Diskussionspapier zu den Themen Zuständigkeiten bei der kantonalen Richtplanung, Bebauungsplanpflicht für Hochhäuser und Parkplatzlenkungsabgabe zu erstellen. Mit diesem Vorgehen wollte die Kommission sicherstellen, dass über eine weitere PBG-Änderung erst dann beraten und entschieden wird, wenn die notwendigen Abklärungen vorliegen.

3. Detailberatung

Bei der Detailberatung sind wir so vorgegangen, dass wir an der ersten Sitzung vom 10. Juni 2002 die Vorlage des Regierungsrates durchberaten haben. An der zweiten Sitzung vom 5. September 2002 befassten wir uns mit den weiteren Begehren nach einer Änderung des PBG. Wie bereits erwähnt, ging es dabei um die Zuständigkeiten bei der kantonalen Richtplanung, die Einführung der Bebauungsplanpflicht für Hochhäuser und die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Parkplatzlenkungsabgabe. Bei der Beratung dieser Themen stand uns ein Diskussionspapier der Baudirektion zur Verfügung, wo die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten aufgeführt waren. In den nachfolgenden Ausführungen berichten wir zunächst über das Ergebnis der Detailberatung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen PBG-Änderung. Anschliessend informieren wir Sie darüber, ob die bevorstehende PBG-Revision noch auf weitere Themen ausgedehnt werden soll.

a) zu der vom Regierungsrat beantragten PBG-Änderung

§ 10 Abs. 2 PBG, Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Mit dieser Änderung schöpft der Kanton das Bundesrecht aus (Art. 24 d RPG). Die vorgesehene Regelung entspricht der bereits heute geltenden Praxis, wonach eine

landwirtschaftliche Wohnnutzung in einer ehemals landwirtschaftlich genutzten Wohnbaute gestattet ist. Ferner sind auch vollständige Zweckänderungen von schützenswerten oder geschützten Bauten und Anlagen gemäss Denkmalschutzgesetz (BGS 423.11) zulässig. Die Baudirektion und die Direktion des Innern haben am 27. November 1995 Richtlinien für die Zweckänderung von geschützten Denkmälern und für Bauten und Anlagen in ihrer Umgebung sowie für Bauten und Anlagen in Ortsbildschutzzonen erlassen. Diese Richtlinien sehen vor, dass die Regelungen auch für Bauten und Anlagen im Umgebungsschutz von Denkmälern gelten. Nach den Angaben der Baudirektion werden diese Richtlinien sowie die bisherige Praxis weiterhin gelten. Damit besteht Gewähr, dass beispielsweise ein nicht schützenswerter oder nicht geschützter Schopf in der Nähe eines Baudenkmals weiterhin umgenutzt werden kann, obwohl dies aus dem Wortlaut der neuen Bestimmung nicht unmittelbar hervorgeht. Nachdem uns die Baudirektion versichert hat, dass an der bisherigen Praxis nichts geändert wird, stimmte unsere Kommission dieser Bestimmung zu.

§ 13 Abs. 3 PBG, Kiesgruben

Mit dieser Bestimmung hat der Regierungsrat dem Begehren einer Motion entsprochen. Der Hintergrund für diese Bestimmung bildet der bekannte Deponienotstand. Diese Bestimmung räumt dem Kanton das Recht ein, dass er nach Anhörung der Betroffenen das Einzugsgebiet von Material für die Auffüllung und Rekultivierung einer Kiesgrube festlegen kann. Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (§ 17 Abs. 2, BGS 811.1) ist bereits eine gesetzliche Grundlage vorhanden, dass der Kanton das Einzugsgebiet von Abfallanlagen festlegen kann. Mit der nun vorgeschlagenen Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass der Kanton auch das Einzugsgebiet für das Material zur Wiederauffüllung und Rekultivierung von Kiesgruben festlegen kann. Im Vernehmlassungsverfahren war diese Bestimmung umstritten, vor allem die Kiesgrubenbetreiber sowie die Nachbar Kantone sind gegen diese Bestimmung. Wie nicht anders zu erwarten war, war diese Bestimmung auch in unserer Kommission umstritten. Nachdem uns die Baudirektion versichert hat, dass sie diese Bestimmung grosszügig anwenden und vor einer allfälligen Festlegung von Einzugsgebieten auf jeden Fall alle Betroffenen anhören wird, lehnte unsere Kommission einen Antrag auf Streichung dieser Bestimmung mit 10 zu 2 Stimmen ab und sprach sich damit für die vom Regierungsrat vorgeschlagene Fassung aus.

§ 24 Abs. 2, Landwirtschaftszonen

Nach Art. 16 a Abs. 3 RPG können auch Bauten und Anlagen als zonenkonform bewilligt werden, die über eine innere Aufstockung hinausgehen und der nicht bodenabhängigen Landwirtschaft dienen. Mit der neuen Definition der Landwirtschaftszonen in § 24 Abs. 2 PBG und der Aufnahme von Gebieten für die intensive landwirtschaftliche Nutzung im kantonalen Richtplan soll die Grundlage geschaffen werden, dass die Gemeinden Zonen für die bodenunabhängige, landwirtschaftliche Nutzung ausscheiden können. Nach der Auffassung der Kommission ist es nicht nötig, dass die Nutzungsart für diese Zonen im gemeindlichen Zonenplan noch speziell vermerkt werden muss. Die Nutzungsart in diesen speziellen gemeindlichen Zonen ist eine bodenunabhängige, landwirtschaftliche Nutzung. Weitere Einschränkungen oder Präzisierungen sind nicht nötig. Nach der Auffassung der Kommission ist die vom Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung "...die Nutzungsart speziell vermerkt ist." zu streichen und durch folgende Formulierung zu ersetzen: "..., wenn es der kantonale Richtplan und der gemeindliche Zonenplan ermöglichen."

§ 31, II. Baulinien- und Strassenpläne

In der Vorlage des Regierungsrates ist der Titel dieser Bestimmung "II. Baulinien- und Strassenpläne" aus Versehen geändert worden (II. anstatt 2.). Dieser Fehler soll mit der beantragten Änderung wieder korrigiert werden.

b) Ausdehnung der PBG-Änderung auf weitere Themen?

Bei der Frage, ob die bevorstehende PBG-Revision noch weitere Themen umfassen soll, standen die Zuständigkeiten bei der kantonalen Richtplanung im Zentrum der Diskussion. Wie bereits erwähnt, sieht die bestehende Regelung vor, dass der Kantonsrat einzelne Teilrichtpläne (Verkehr, Naturschutzgebiete, Kiesabbaugebiete, Abfallanlagen und Gewässer) beschliesst und den kantonalen Richtplan als Gesamtpaket genehmigt. Der Regierungsrat führt die Teilrichtpläne zum kantonalen Richtplan zusammen und beschliesst diesen, soweit es um die Erweiterung der Siedlungsgebiete sowie um andere Fragen (z.B. Siedlungsbegrenzung, Öffentliche Bauten und Anlagen, Weiler, Landschaftsschutz, Bootsstationierungen, Infrastrukturen für Strom und Gas, Grundwasser) geht, die nicht in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen. Anders ausgedrückt heisst dies, dass der Kantonsrat bei der wichtigen

Frage der Erweiterung der Siedlungsgebiete oder bei der Festsetzung der Weiler nicht mitreden kann. Der Kantonsrat besitzt in diesem Fall nur ein "Vetorecht", indem er den vom Regierungsrat vorgelegten Richtplan nur **als Ganzes genehmigen oder ablehnen kann**. Etwas anderes lässt die geltende Regelung nicht zu. Anders wäre der Fall, wenn der Kantonsrat den kantonalen Richtplan **beschliessen** würde. In diesem Fall hätte er die Möglichkeit, dass er in den kantonalen Richtplan neue Siedlungsgebiete aufnehmen oder vom Regierungsrat vorgeschlagene Gebiete herausstreichen könnte. Verschiedene Kommissionsmitglieder fanden, die heute geltende Zuständigkeitsregelung bei der kantonalen Richtplanung sei nicht mehr zeitgemäss. Erweiterungen bei den Siedlungsgebieten könnten auch eine überregionale Bedeutung haben und könnten politisch ebenso umstritten sein, wie beispielsweise gewisse Elemente des Teilrichtplanes Verkehr oder des Teilrichtplanes Abfallanlagen, die bereits heute vom Kantonsrat beschlossen werden. Es sei deshalb folgerichtig, dass der Kantonsrat die politische Verantwortung wahrnehme und inskünftig auch den kantonalen Richtplan beschliesse und nicht nur genehmige, wie dies heute der Fall sei. Ein Antrag für eine entsprechende Änderung des PBG (§§ 2 und 3), wonach der Kantonsrat den kantonalen Richtplan beschliessen soll, wurde von der Kommission mit 8 zu 5 Stimmen gutgeheissen.

Nachdem der Grundsatzentscheid getroffen war, dass der Kantonsrat inskünftig den kantonalen Richtplan beschliessen soll, diskutierten wir über die Frage, ob diese Änderung ab sofort oder erst später gelten soll. Das Terminprogramm der Baudirektion sieht vor, dass der neue kantonale Richtplan diesen Herbst in die öffentliche Mitwirkung geht und im Winter 2003 im Kantonsrat beraten werden soll. Unsere Kommission war deshalb mit der Frage konfrontiert, ob die neue Zuständigkeitsregelung bereits bei der Beratung des kantonalen Richtplanes im kommenden Jahr zur Anwendung gelangen soll. Die Vertreter der Baudirektion haben uns bestätigt, dass die neue Zuständigkeitsregelung keinen Einfluss auf den Ablauf der Richtplanrevision und das Zeitprogramm hat, sondern nur auf die Beratung des kantonalen Richtplanes im Kantonsrat. Nach der vorgeschlagenen Regelung würde der Kantonsrat den kantonalen Richtplan beschliessen und nicht nur genehmigen, wie dies die heutige Regelung vorsieht. In der Abstimmung sprach sich unsere Kommission mit 7 zu 6 Stimmen dafür aus, dass die neue Zuständigkeitsregelung beim Erlass des kantonalen Richtplanes ab sofort gelten soll.

Beizufügen ist noch, dass sich unsere Kommission für eine kleine Gesetzesrevision ausgesprochen hat, bei der das bisherige System mit dem kantonalen Richtplan und

den Teilrichtplänen beibehalten wird. Mit dieser Lösung müssen nur Änderungen bei den §§ 2 und 3 PBG vorgenommen werden. Nachdem der Kantonsrat den kantonalen Richtplan inskünftig beschliesst, sind die Teilrichtpläne begrifflich überflüssig geworden, wenn auch nicht materiell. Als Bestandteile des Richtplans werden weiterhin thematisch geordnete Elemente koordiniert werden müssen. Die Kommission verzichtete darauf, den Begriff des Teilrichtplans fallen zu lassen, weil zuerst einmal Erfahrungen mit der neuen Zuständigkeitsregelung gesammelt werden sollen. Es ist durchaus denkbar, dass dieses Thema bei der nächsten PBG-Revision wieder aufgegriffen und dannzumal eine weitergehende Gesetzesrevision vorgenommen wird. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, bei den §§ 2 und 3 PBG die in der Vorlage Nr. 1013.4 - Laufnummer 10971 dargestellten Änderungen vorzunehmen.

Wie bereits in den vorangehenden Ausführungen erwähnt, waren die Bebauungsplanpflicht für Hochhäuser sowie die Parkplatzlenkungsabgabe weitere Themen für eine mögliche PBG-Revision. In beiden Fällen hat sich unsere Kommission gegen eine Gesetzesrevision ausgesprochen. Was die Baubauungsplanpflicht für Hochhäuser angeht, so haben uns die Vertreter der Baudirektion darüber informiert, dass der neue kantonale Richtplan Aussagen über Hochhäuser enthalten wird. Dort soll unter anderem der Grundsatz verankert werden, dass Hochhäuser ab einer Höhe von 25 Metern einen Bebauungsplan erfordern. Es ist deshalb nicht nötig, dass dieser Grundsatz auch noch im PBG erwähnt wird. Die Parkplatzlenkungsabgabe geht auf einen Wunsch der Gemeinde Risch zurück. Diese erhoffte sich damit, die Verkehrsprobleme in den Arbeitszonen lösen zu können. Da das geltende kantonale Recht die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Parkplätzen nicht zulässt, schlug die Gemeinde Risch eine entsprechende PBG-Änderung vor. Unsere Kommission hat sich mit 10 zu 3 Stimmen gegen diese Änderung ausgesprochen, weil die Kommissionsmehrheit findet, dass die Einführung einer derartigen Lenkungsabgabe nicht notwendig ist. Sie würde eine neue Steuer bedeuten. Überdies hat der Kantonsrat erst vor kurzem bei der Beratung des Teilrichtplanes Verkehr beschlossen, dass der Kanton und die Gemeinden kein einheitliches Parkplatzregelament ausarbeiten sollen.

4. Zusammenfassung und Antrag

Mit der vorgeschlagenen Änderung des PBG nimmt der Kanton einerseits die notwendigen Anpassungen an das geänderte Raumplanungsrecht des Bundes vor. Andererseits wird die Grundlage für eine ergänzende Regelung für die Rekultivierung und Auffüllung von Kiesgruben geschaffen, damit der Kanton das Einzugsgebiet für das Material zur Wiederauffüllung und Rekultivierung einer Kiesgrube bestimmen kann. Zudem schlägt Ihnen die Kommission eine Änderung bei der Zuständigkeiten der kantonalen Richtplanung vor. Der kantonale Richtplan soll inskünftig vom Kantonsrat beschlossen werden, damit er politisch breiter abgestützt ist und der Kantonsrat bei allen wichtigen Fragen der Raumplanung mitentscheiden kann.

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1013.2 - 10871 einzutreten und ihr mit der von der Kommission beschlossenen Änderungen (Vorlage Nr. 1013.4 - 10971) zuzustimmen.

Menzingen, 5. September 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER RAUMPLANUNGS-
KOMMISSION

Der Präsident: Peter Hegglin

Kommissionsmitglieder:

Hegglin Peter, Menzingen, **Präsident**

Dahinden Carla, Risch

Ebinger Michel, Risch

Fux Trudy, Baar

Grunder Daniel, Neuheim

Helfenstein Georg, 6330 Cham

Marty Josef, Menzingen

Rust Karl, Zug

Sidler Vreni, Cham

Straub Ulrich, Zug

Stuber Sophie, Risch

Suter Louis, Hünenberg

Villiger Werner, Zug

Winiger Jutz Erwina, Zug

Wirth Ueli, Hünenberg