

## **Nichtformulierte Volksinitiative „Salina Raurica Ost bleibt grün“; Prüfung der Rechtsgültigkeit**

---

### **1. Ausgangslage**

Am 20. August 2019 wurde vom Initiativkomitee die nichtformulierte Volksinitiative „Salina Raurica Ost bleibt grün“ (nachfolgend Volksinitiative Salina Raurica) der Gemeindeverwaltung zur Vorprüfung eingereicht. Am 17. Oktober 2019 wurden dem Gemeindeverwalter die ausgefüllten Unterschriftenbogen übergeben. Mit Verfügung vom 24. Oktober 2019 wurde das Zustandekommen festgestellt.

Aufgrund der Tragweite der Initiative wurde im Vorfeld vom Gemeinderat die Einholung eines externen Gutachtens beschlossen und in Auftrag gegeben. Als externer Gutachter wurde Herr Ralph van der Bergh, Rechtsanwalt und Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht, beauftragt. Dieser hat am 7. Februar 2020 das Gutachten eingereicht.

### **2. Erwägungen**

Kommunale Volksinitiativen sind auf die formellen Voraussetzungen wie Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist und Rückzugsklausel zu prüfen. Weiter ist eine Überprüfung betreffend der Einhaltung der Grundsätze der Einheit der Form und der Materie sowie der Übereinstimmung mit höherstufigem Recht (Verfassung, Bundesrecht sowie kantonales Recht) und der faktischen Durchführbarkeit hin erforderlich.

Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Einwohnerrat auf Antrag des Gemeinderates für ungültig.

#### **2.1 Was fordert die Initiative Salina Raurica**

Der Initiativtext verlangt, dass das noch nicht überbaute Teilgebiet „*Salina Raurica Ost*“ neu einer Zone gemäss § 19 Abs. 1 Buchstabe f des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) zuzuweisen sei.

Es handelt sich dabei um eine Zone gemäss Art. 18 Abs. 2 des Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), also ein Gebiet, dessen Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in welchem eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. § 19 Abs. 1 lit f RBG ist inhaltlich deckungsgleich. In einer solchen Reservezone gelten die Regeln für Landwirtschaftszonen. Es handelt sich um eine bundesrechtliche Nichtbauzone.

Die Volksinitiative belässt dem Einwohnerrat und dem Gemeinderat bezüglich des neuen Zonentyps, welcher an die Stelle der geltenden Zone mit Quartierplanpflicht (Zone ZQP) treten soll, kein Planungsermessen.

Heute dient die Zone mit Quartierplanpflicht Salina Raurica (ZQP3-SR) „der Ermöglichung einer Neubebauung des Areals in Mischnutzung und der Errichtung eines grossen Parks“.

Es handelt sich um eine Bauzone, für welche jedoch, um die aktuelle Überbaubarkeit herbeizuführen, ein Quartierplan (Sondernutzungsplan) zu erlassen ist, welcher die Vorgaben in den Art. 12 und 13 Abs. 4 ZRS konkretisiert und grundeigentümerverbindlich festsetzt. Dieser Quartierplan legt für das neu zu überbauende Quartier die Vorschriften für die Nutzung und die Überbauung sowie deren Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung fest und unterliegt der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die Volksinitiative fordert nun, dass die noch nicht überbauten Flächen der Bauzone ZQP3-SR einer Nichtbauzone zugewiesen, d.h. ausgezont werden.

## **2.2 Erfordernis der Einhaltung der Form**

Der Gutachter kommt mit Bericht vom 7. Februar 2020 zu folgendem Ergebnis:

Das Gebot der Einheit der Form wird mit der Volksinitiative Salina Raurica nicht verletzt, obwohl der Initiativtext den Bestimmtheitsgrad eines formulierten Begehrens aufweist. Die Volksinitiative ist im Verfahren für nichtformulierte Begehren zu behandeln.

## **2.3 Übereinstimmung mit höherstufigem Recht**

Offensichtlich rechtswidrig ist eine kommunale Volksinitiative, wenn ihr Text mit höherrangigem Verfassungs- und Gesetzesrecht nicht vereinbar ist und wenn keine vernünftige Auslegung des Textes denkbar und möglich ist, welche ihn auf irgendeine Weise mit dem höherrangigen Recht ganz oder teilweise vereinbar zu machen vermag.

Der Initiativtext verlangt, dass die noch nicht überbaute Teilfläche der Zone ZQP3-SR ausgezont und der Reservezone zugewiesen wird.

Die Frage, ob die Volksinitiative Salina Raurica im Sinne von § 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung und § 78 Abs. 2 und § 82 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte offensichtlich rechtswidrig ist, beantwortet der Gutachter zusammenfassend wie folgt:

Die Volksinitiative verstösst offensichtlich gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit. Sie steht im materiellen Widerspruch zum kantonalen Raumkonzept und zum kantonalen Richtplan und ist mit dem Grundsatz, ausreichend grosse Bauzonen festzusetzen, wahrscheinlich nicht vereinbar.

### Missachtung des Grundsatzes der Planbeständigkeit

Am 22. Dezember 2015 hat der Gemeinderat und am 30. Mai 2016 hat der Einwohnerrat dann die Zonenvorschriften (Zonenreglement und Zonenplan) Siedlung, Mutation „*Salina Raurica*“ beschlossen. Das Planwerk wurde am 28. März 2017 vom Regierungsrat genehmigt.

Somit gilt die raumplanungsrechtliche Ordnung für das Gebiet Salina Raurica erst seit knapp drei Jahren.

Art. 21 Abs. 2 RPG verpflichtet die Planungsbehörden, einen Nutzungsplan zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben.

Die Volksinitiative *Salina Raurica* würde die in einem langwierigen und aufwändigen Prozess erarbeitete raumplanerische Ordnung mit einem Schlag zunichtemachen, ohne dass sie dafür erhebliche neue Gründe benennen würde, welche nicht bereits vor drei Jahren bekannt waren und in der umfassenden Interessenabwägung berücksichtigt wurden.

Es ist überdies zu beachten, dass für das Gebiet Salina Raurica bereits ein Studienauftrag durchgeführt wurde, um eine mögliche Überbauung aufzuzeigen. Basierend auf den Ergebnissen wird zurzeit ein Rahmenplan über das ganze Gebiet entwickelt. Initiiert ist bereits die daraus erforderliche Baulandumlegung. Ebenfalls in Erarbeitung ist die kommunale Erschliessung. Hier ist Rechtssicherheit zu wahren.

Die Volksinitiative missachtet somit den Grundsatz der Planbeständigkeit.

Die Tatsache, dass momentan noch kein Quartierplan besteht, bedeutet nicht, dass die Initiative nicht gegen die Planbeständigkeit verstossen kann. Die Planbeständigkeit stellt auf den Nutzungsplan (oder Zonenplan) ab. Dieser Plan ist, wie erwähnt, erst seit knapp drei Jahren in Kraft.

#### Verstoss gegen das Gebot ausreichende Bauzonen festzulegen

Die Umsetzung der Volksinitiative Salina Raurica würde die Bauzone der Gemeinde Pratteln um rund 16,5 ha reduzieren.

Vor dem Hintergrund der Tatsachen, dass einerseits die Hochrechnungen des Kantons für das Jahr 2033 von einer Einwohnerzahl von 20'000 in Pratteln ausgehen und andererseits das Bundesamt für Raumentwicklung bereits heute bestätigt, dass die Bauzone in Pratteln nicht zu gross ist, muss in Zukunft eine Umnutzung erfolgen, da die bestehenden Bauflächen nicht ausreichen werden.

Ein Verstoss gegen das Gebot, ausreichende Bauzonen festzulegen, ist daher anzunehmen.

Es ist weiter auszuführen, dass die Bauzone nicht ohne weiteres an einem anderen Ort „aufgestockt“ werden könnte. Die diskutierte Bauzone wurde hinsichtlich raumplanerischer Überlegungen wohlüberlegt ausgesucht. Es geht unter anderem darum, Baulücken zwischen dem Dorf und der Längi zu schliessen. Es geht nicht an, Transformationen von Gewerbebezonen an zentralen Lagen und die Entwicklung des Salina Raurica Gebiets raumplanerisch auszuspielen.

#### Nichtbeachtung der Festsetzung des kantonalen Richtplanes

Im kantonalen Richtplan ist das von der Initiative betroffene Gebiet als Gebietsplanung Salina Raurica festgesetzt. Die zugehörigen Objektblätter legen fest, dass im fraglichen Teilgebiet ein neues Quartier mit Arbeitsplätzen von hoher Wertschöpfung, mit Wohnungen und mit einem Park, der wesentlich auch dem ökologischen Ausgleich und der Naturvernetzung dienen soll, entstehen soll.

Die Initiative verlangt, dass 16,5 ha der bisherigen Bauzone einer Nichtbauzone zugewiesen werden sollen; in der Reservezone gelten die Regeln der Landwirtschaftszone, somit ein absolutes Bauverbot für alle nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen, für welche keine Standortgebundenheit nach Art. 24 RPG nachgewiesen werden kann. Damit wird die bisher mögliche Wohn- und Gewerbenutzung dieser Teilfläche ausgeschlossen.

Den behördenverbindlichen Festsetzungen des Richtplans widerspricht die Volksinitiative somit materiell; denn sie bricht aus diesem Gebiet ein Teilgebiet von 16,5 ha heraus und verunmöglicht dadurch die Realisierung dieser Planung.

### 3. Stellungnahme des Initiativkomitees

Wir bedanken uns für die Einladung des Gemeinderates zur Darlegung unserer Überlegungen und zu einer Stellungnahme zum vom Gemeinderat eingeholten juristischen *Gutachten van den Bergh*, Wettingen, vom 7.2.2020.

#### 1. Unsere allgemeinen Überlegungen

In dem juristischen *Gutachten* wird ausgesagt, dass sich in den letzten Jahren nichts **We-sentliches verändert** habe.

Mangels Kenntnis der neueren **Bausituation** in Pratteln hat der Anwalt aus dem Kanton Aargau nicht erwähnt, dass genügend Raum für neue Bauprojekte auf einigen Industriebrachen entstanden ist und diese Planung z.T. schon fortgeschritten ist. Wir denken vor allem an die „Zentrale“ mit 450 Wohnungen, „Bredella“ mit 940 Wohnungen, auch an das ganze Rohner Areal und das Hochhaus an der Bahnhofstrasse und die grosse Überbauung auf dem Areal des Kirchgemeindehauses. §15 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) verlangt von den Gemeinden eine „bedarfsgerechte und zweckmässige Siedlungsentwicklung“. Mit all diesen Neubauten ist dieser Forderung bereits mehr als Genüge getan. Eine zusätzliche Überbauung von Salina Raurica Ost auf grüner Wiese mit rund 1000 Wohnungen würde den Forderungen des RBG und jedem gesunden Menschenverstand widersprechen.

Seit dem Beitritt der Schweiz zum **Klimaabkommen** von Paris vor drei Jahren, das eine deutliche Reduktion des CO<sup>2</sup> Ausstosses von den Mitgliederländern fordert, hat bei uns ein **deutlicher Wertewandel** in der Bevölkerung stattgefunden. Das Umweltbewusstsein der Menschen hat sich verändert: Man will keine anachronistischen Prestigeobjekte mit einer Gewinnoptimierung für einige wenige! Man will die wenigen Grünflächen, die wir im Siedlungsgebiet noch haben, erhalten.

Lassen wir auch der künftigen Generation noch Spielraum, um etwas nach ihrem Bedarf zu gestalten! Wir sind überzeugt, dass die Mehrheit der Bevölkerung von Pratteln eine Überbauung in Salina Raurica Ost auf grüner Wiese ablehnt und einer **DENKPAUSE** von 15 Jahren zustimmt. Wir wollen keine „Auszonung“ des Gebietes Salina Raurica Ost, sondern wie in der Blözennitiative eine **DENKPAUSE**, wie es §19 Abs. 1, lit.f RBG vorsieht: „Eine Zone, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in der eine Nutzung erst später zugelassen wird“.

Eine **Ungültigkeitserklärung** unserer Volksinitiative, wie sie der Gemeinderat vom Gutachter übernimmt und sie zum Antrag an den Einwohnerrat erheben will, würde eine **massive Einschränkung, ja Verhinderung** der Ausübung der **Volksrechte** bedeuten mit einschneidendem Vertrauensverlust des Volkes gegenüber dem Rechtsstaat. Dieses Ansinnen des Gemeinderates ist abzulehnen!

#### 2. Noch einige detaillierte Bemerkungen zum Gutachten

Wir bestreiten sämtliche Behauptungen im Gutachten, soweit sie dazu dienen sollen, die Ungültigkeit der Initiative zu belegen.

Die Beweislast für eine Ungültigkeitserklärung einer Initiative liegt bei den Behörden. Es gilt der Grundsatz in dubio pro populo (Im Zweifelsfall für das Volk).

Einwohnerräte/innen dürfen und müssen nicht wie spezialisierte Verfassungsjuristen entscheiden. Das sieht auch der Gutachter ein. Aber er meint, man dürfe die Initiative aus ebenso hochspezialisierten planungsjuristischen Gründen als ungültig erklären. Auch das ist falsch. Man argumentiert mit der Verletzung der **Planungsbeständigkeit**. Aber es liegt **erst** eine Quartierplan**pfl**icht vor, aber noch gar **kein definitiver rechtskräftiger Quartierplan**, was auch im *Schlussbericht Studienauftrag zur Entwicklung „Salina Raurica Ost“* vom 7.5.2019, S. 5 steht: man will den Quartierplan **erst „in Angriff“** nehmen. Wo noch kein QP-Bestand ist, kann auch nicht über Beständigkeit räsoniert werden. Der Gemeindepräsident hat als Mitglied des Gesamtsteuerungsausschusses (*Schlussbericht* S. 10) selbst mit seiner

„sensationellen Idee“ eines Kantonsspitals (bz vom 28.6.2019) bestätigt, dass noch kein definitiver rechtskräftiger Plan vorliegt und seinen Beitrag zur **Planungs-Unbeständigkeit** geleistet.

Die Initiative *Salina Raurica Ost bleibt grün* ist im Wortlaut und Kerngehalt **genau gleich wie die Blözeninitiative**, deren Gültigkeit vor dem Bundesgericht (BGE vom 22.5.2008) standhielt, obwohl es auf dem Blözen oben sogar bereits eine rechtskräftige Planung gab. Die Initiative *Salina Raurica Ost bleibt grün* verzichtet nur im Titel auf die ausdrückliche Nennung eines Zeithorizontes von 20 Jahren, der im Titel der Blözeninitiative erwähnt wurde.

Der Verweis auf den Pontresinafall im *Gutachten* ist abwegig. Die dortige Faktenlage ist völlig anders: Hotelneubau versus Spiel- und Sportplatz. Ebenso die Rechtslage: in Pontresina war ein rechtskräftiger Zonenplan vorhanden; in Pratteln fehlt es am rechtskräftigen Quartierplan.

#### **Wir beantragen dem Gemeinderat**

1. unsere Stellungnahme integral, inkl. Protokoll der Anhörung vom 19.2.2020, dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme vorzulegen
2. dem Einwohnerrat zu beantragen, die Initiative als gültig zu erklären
3. dem Einwohnerrat zu beantragen, die Initiative dem Volk zum Beschluss vorzulegen

**Das Initiativkomitee:** Albert Amsler, Claudia Brodbeck, Roberto Ferrari, Gabriela Messerli, Clara Moser, Ellen Schneider, Denise Stöckli.

#### **4. Beschluss**

Die nichtformulierte Volksinitiative „Salina Raurica Ost bleibt grün“ wird als ungültig erklärt.

Für den Gemeinderat  
Gemeindepräsident



Stephan Burgunder

Gemeindevorwarter



Beat Thommen