



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Laurent Thévoz / Simon Bischof
**Folgen eines späteren Inkrafttretens der RPV,
wie es vom Staatsrat verlangt wird**

QA 2013-CE-188

I. Anfrage

Die kürzlich publizierte Stellungnahme des Staatsrats, in der sich die Kantonsregierung dafür ausspricht, dass die RPV ein Jahr später als vorgesehen in Kraft gesetzt werde, hat uns erstaunt. So verstehen wir insbesondere nicht, aus welchen Gründen genau der Staatsrat diese Verschiebung fordert; denn die Kommentare und Vorschläge in der Stellungnahme haben es uns nicht erlaubt, dem Gedankengang des Staatsrats zu folgen oder die vom Staatsrat erwarteten Vorteile eines späteren Inkrafttretens des RPV zu erkennen.

Wir erinnern unsererseits daran, dass das RPG alle fünfzehn Jahre eine Gesamtrevision der OP vorsieht, dass aber zahlreiche Gemeinde Teilrevisionen – auch mehrere in Folge – einer Gesamtrevision vorziehen; letztere verschieben sie jeweils auf «später» (wie z. B. die Gemeinde Freiburg). Wir halten weiter fest, dass es das BRPA regelmässig nicht schafft, diese Revisionen fristgerecht zu kontrollieren und zu begleiten.

So befürchten wir, dass die Zahl der OP-Teilrevisionen von Freiburger Gemeinden, die von der Kantonsverwaltung nach geltendem Recht geprüft und genehmigt würden, beträchtlich sein könnte, wenn die RPV ein Jahr später als vorgesehen in Kraft gesetzt würde. Diese teilrevidierten OP würden nur viele Jahre (erfahrungsgemäss mehr als zehn Jahre) nach der letzten Änderung global revidiert.

Aus diesem Grund möchten wir mehrere Fragen an den Staatsrat richten. Die ersten beiden betreffen die aktuelle Dynamik der Entwicklung im Kanton.

1. Inwieweit teilt der Staatsrat die Meinung, dass die Raumplanung des Kantons bis anhin in hohem Mass verantwortlich ist a) für das schweizweit höchste Bevölkerungswachstum wegen eines Überangebots an billigem Bauland und b) für die hohen Kosten, die wegen der unkontrollierten Zersiedlung auf kommunaler und kantonaler Ebene anfallen?
2. Ist der Staatsrat bereit, dem Grossen Rat im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Revision des kantonalen Gesetzes einen Bericht vorzulegen, der a) eine Bewertung der bisherigen raumplanerischen Massnahmen des Kantons zur Kontrolle der Besiedlung vornimmt und b) Empfehlungen für Ziele, Strategie und Instrumente zur Lenkung und Kontrolle des Gesamtbevölkerungswachstums und der Besiedlung des Kantons (geografische Verteilung) im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung umfasst?

Angesichts der Notwendigkeit, auf kantonaler Ebene die neuen Bestimmungen des RPG umsetzen, die eine bessere Kontrolle der Besiedlung zum Ziel haben, haben wir noch folgende Fragen:

3. Inwieweit können die kommunalen und kantonalen Behörden des Kantons Freiburg dank einer Verschiebung der Inkraftsetzung der RPV strategisch gesehen a) besser gegen die Zersiedelung, von der unser Kanton besonders betroffen ist, vorgehen, b) die künftigen eidgenössischen Vorgaben in Bezug auf die Baulandreserven in Arbeitszonen einhalten und c) insgesamt eine nachhaltige Entwicklung unterstützen?
4. Stimmt unsere Annahme, dass a) die Zahl der die nach heute geltendem Recht genehmigten OP-Teilrevisionen mit der vom Staatsrat geforderten Verschiebung bedeutend zunehmen könnten, b) die Fläche der Bauzonen in unserem Kanton mit der Annahme dieser Teilrevisionen ebenfalls bedeutend zunehmen wird und c) die Gesamtrevisionen der OP, um diese an das neue Recht anzupassen, selbst im besten Fall gut zehn Jahre verschoben würden?
5. Wie will der Staatsrat konkret verhindern, dass a) diese Teilrevisionen nach aktuellem Recht die bereits (zu) grossen Baulandreserven weiter ansteigen lassen und b) dieser Anstieg aufgrund des Bestandsschutzes eine Auszonung der Flächen, die nach dem revidierten RPG überzählig sind, weiter erschweren?

18. Dezember 2013

II. Antwort des Staatsrats

In seiner Stellungnahme zu den Instrumenten für die Umsetzung des revidierten RPG fordert der Staatsrat in den Schlussfolgerungen, dass das neue Bundesrecht erst im Januar 2015 in Kraft gesetzt werde, und zwar aus zwei Gründen:

Zum einen fordert der Staatsrat eine Verschiebung, weil er den Wortlaut des Entwurfs zur Änderung des RPV als inakzeptabel einstuft und entsprechend den Bund auffordert, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten. Die Mehrheit der Kantone wie auch die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK), die Kantonsplanerkonferenz (KPK) und der Fachverband Schweizer Raumplaner (FSU) gehen im Übrigen in ihren Stellungnahmen in dieselbe Richtung. Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse wird erwartet, dass der Bund sich die nötige Zeit nimmt, um die zahlreichen Probleme, die von den Vernehmlassungsadressaten angesprochen wurden, im Detail zu analysieren. So ist es folgerichtig, ein späteres Inkrafttreten des neuen Bundesrechts zu fordern.

Der zweite Grund ist die Situation des Kantons Freiburg in Bezug auf die Arbeiten für die Gesamtrevision der Ortspläne (OP), die in den verschiedenen Gemeinden im Gang sind. In seiner Stellungnahme macht der Staatsrat darauf aufmerksam, dass die Gemeinden des Kantons Freiburg nach kantonalem Recht bis Ende Dezember 2014 haben, um ein Dossier für die Anpassung ihres OP an das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) mindestens zur Vorprüfung vorzulegen. Heute sind es über 100 Gemeinden, die mit den Arbeiten für die Gesamtrevision ihres OP begonnen haben, wobei gewisse Gemeinden schon weiter fortgeschritten sind als andere. Mit dem Moratorium für neue Bauzonen, das mit der Änderung des RPG eingeführt wurde, würde ein Inkrafttreten des neuen Bundesrechts im Frühjahr 2014 die Behandlung der

Dossiers für die kurz vor dem Abschluss stehenden OP-Gesamtrevisionen erheblich erschweren. Ausserdem: Weil die Ortsplanung schon seit zwanzig Jahren nicht mehr vom Kanton subventioniert wird, werden die Arbeiten für OP-Gesamtrevisionen vollständig von den Gemeinden getragen. Deshalb muss nach Möglichkeit verhindert werden, dass kostspielige Arbeiten, die schon seit mehreren Jahren begonnen wurden, wegen einer Änderung des Rechts vollständig infrage gestellt werden. Es scheint somit gerechtfertigt zu sein, darauf hinzuwirken, dass das Datum für das Inkrafttreten des neuen Bundesrechts mit der Frist für die OP-Anpassung nach kantonalem Recht (RPBG) übereinstimmt.

Der Staatsrat unterstreicht indes auch, dass der Staatsrat – anders als in der Anfrage behauptet – nicht eine Verschiebung von einem Jahr, sondern von lediglich ein paar Monaten fordert. Der Bund kündigte nämlich an, dass er das neue Recht im Frühjahr 2014 (ohne genauere Angabe des Datums) in Kraft setzen wolle.

Der Staatsrat kann die Befürchtungen der Grossräte Thévoz und Bischof nicht teilen: 2014 wird das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) zwar über 0,6 zusätzliche VZÄ verfügen (Aushilfskräfte), um die Ortsplanungsdossiers zu bearbeiten. Da jedoch sehr viele OP-Gesamtrevisionen im Gang sind, was für das BRPA eine erhebliche Mehrbelastung zur Folge hat, wird das Amt 2014 trotzdem keine neuen Dossiers für OP-Teilrevisionen behandeln können. Eingedenk der Frist, die die Gemeinde für die Anpassung ihrer OP an das kantonale Recht haben, wird die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zudem bei Gemeinden, die mit der Gesamtrevision begonnen haben oder die wegen des Alters ihres OP eine Gesamtrevision in Angriff nehmen müssen, nicht auf Gesuche von OP-Änderungen für neue Einzonungen eintreten. Damit werden das Prinzip der in Artikel 21 Abs. 2 RPG vorgesehenen Stabilität der Pläne und eine gerechte Behandlung durch die kantonale Verwaltung aller kommunalen Planungsdossiers gewährleistet. So oder so müssen Dossiers für Einzonungen, die 2014 eingereicht werden, vorgeprüft werden, bevor sie öffentlich aufgelegt werden können, sodass sie – unabhängig vom Datum, das der Bund letztlich wählt – kaum vor dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts genehmigt werden können.

Nach diesen allgemeinen Betrachtungen kommt der Staatsrat zu den gestellten Fragen:

1. Da er nicht weiss, auf welche Zahlen sich die Grossräte Thévoz und Bischof bei ihrer Analyse stützen, ist es dem Staatsrat nicht möglich, sich zu dieser allgemein gehaltenen und kategorisch formulierten Aussage zu äussern. Der Zusammenhang zwischen Bauzonendimensionierung und Bevölkerungswachstum ist jedenfalls nicht so klar und direkt, wie es die Verfasser der Anfrage zu vermuten scheinen. So weisen beispielsweise die Kantone Wallis und Jura, deren Bauzonen überdimensionierter sind als diejenigen des Kantons Freiburg, zwischen 2000 und 2012 ein schwächeres Bevölkerungswachstum aus als der Kanton Freiburg (Wallis: +16 %; Waadt +3 %; Freiburg: +23 %). Die Verfügbarkeit von Bauland ist nicht der einzige Faktor, der das Bevölkerungswachstum bestimmt.

Zu den Ausgaben infolge der Dezentralisierung der Infrastrukturen auf dem kantonalen Gebiet ist zu sagen, dass sich die kantonale Raumplanungsstrategie aus dem kantonalen Leitbild (Grundgedanken und Ziele) ableitet, das der Grosse Rat per Dekret in der Herbstsession 1999 verabschiedet hat und das die konzentrierte Dezentralisierung zum Grundsatz hat. Die OP werden nach diesen Prinzipien, die im geltenden kantonalen Richtplan (KantRP) ihre Umsetzung fanden, beurteilt.

2. Die auf kantonaler Ebene laufenden Gesetzgebungsarbeiten bezwecken die Ausarbeitung einer Gesetzgebung zur Mehrwertabgabe sowie die Anpassung des PRBG und dessen Reglements (RPBR) an die neuen Bestimmungen des RPG. Es geht mit anderen Worten nicht um eine Gesamtrevision des kantonalen Rechts. Die von den Grossräten erwähnten Dokumente werden bei der Gesamtrevision des KantRP, für den alleine der Staatsrat zuständig ist (Art. 13 Abs. 1 und 17 Abs. 2 RPBG), erstellt werden. Für die Revision des Kapitels Siedlung des KantRP wird eine Grundlagenstudie erstellt werden. Zudem wird der Staatsrat dem Grossen Rat das Kantonale Planungsprogramm (Art. 15 RPBG), das die raumplanerischen Ziele und die allgemeine kantonale Raumplanungspolitik bestimmt, zu Annahme unterbreiten.
3. Das Votum für ein späteres Inkraftsetzen des neuen Bundesrechts ist nicht vor dem Hintergrund einer Strategie zu sehen. Wie bereits erwähnt, stehen vielmehr die Notwendigkeit, den Entwurf für die Revision der RPV vollständig zu überarbeiten, und die hohe Zahl der OP-Gesamtrevisionen, die im Kanton im Gang sind (Ende Dezember 2013 waren es 109) dahinter.
4. Die RUBD hat von 2010 bis 2013 im Durchschnitt 5 OP-Gesamtrevisionen und etwa 30 OP-Änderungen pro Jahr genehmigt. Auch nach der eidgenössischen Abstimmung vom 3. März 2013 wurden nicht mehr Dossiers eingereicht als sonst. Der Anstieg bei den OP-Gesamtrevisionen ist vielmehr eine direkte Folge der Frist für die Anpassung der OP an die neue kantonale Raumplanungsgesetzgebung, wobei anzumerken ist, dass die Zahl der OP-Gesamtrevisionen im Jahr 2013 geringer war als im Jahr 2011. Kommt hinzu, dass eine OP-Gesamtrevision vom Revisionsprogramm bis zur Genehmigung durch die RUBD im Durchschnitt 4 bis 6 Jahre in Anspruch nimmt. Eine Änderung des OP dauert zwischen 1 bis 2 Jahren. Angesichts der Dauer dieser Planungsverfahren, die für die Gemeinden arbeitsintensiv sind und in denen die Gemeinden für die Ausarbeitung der Dossiers detaillierte Studien durchführen müssen, ist nicht mit einer Welle neuer Dossiers vor dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts zu rechnen.

Für den Staatsrat steht zudem fest: Die Dauer der Verfahren, die Zahl der Dossiers für OP-Gesamtrevisionen, die derzeit beim BRPA zur Bearbeitung anstehen, die personellen Mittel des BRPA und der Grundsatz der Stabilität der Pläne haben zur Folge, dass ein späteres Inkraftsetzen des neuen Bundesrechts – und zwar unabhängig vom genauen Datum – keinen Einfluss auf die Zahl der OP-Änderungen hat, die in der Zwischenzeit behandelt werden können. Es sei hier auch vermerkt, dass das neue Bundesrecht in keiner Weise verlangt, dass die OP der Gemeinden nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Mehrwertabgabe und der Revision des KantRP revidiert werden.

5. In Bezug auf die Baulandreserven im Kanton Freiburg verweist der Staatsrat auf den Anhang des Entwurfs Technische Richtlinien Bauzonen des Bundes, in welchem der Baulandbedarf eines jeden Kantons unter Berücksichtigung des erwarteten Bevölkerungswachstums für die Periode 2012–2027 aufgelistet ist. Aus dieser Rangliste geht hervor, dass hinsichtlich überdimensionierter Bauzonen acht Kantone schlechter dastehen als der Kanton Freiburg mit seiner Auslastung von 98 %. Gestützt auf das Bundesrecht und dem KantRP treffen Gemeinden und Kanton im Rahmen der OP-Gesamtrevisionen jetzt schon Massnahmen zur Redimensionierung der Bauzonen.

4. Februar 2014