Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Laurent Thévoz / Nicolas Rime M 1019.12
Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung und des Generalrats bei der Ortsplanung

I. Zusammenfassung der Motion

Laut den Grossräten Thévoz und Rime zeigt die Ungültigkeitserklärung der beiden Volksinitiativen, die kürzlich in der Stadt Freiburg und in Bulle eingereicht wurden, dass das RPBG betreffend Demokratisierung der Raumplanung an seine Grenzen gestossen ist. Für die beiden Motionäre hat die Tatsache, dass im Bereich der Ortsplanung die Gemeindeexekutive alleine zuständig ist, die Zersiedelung gefördert, weil die Gemeindebehörden überdimensionierte Bauzonen geplant hätten. Aus diesem Grund müsse den Bürgerinnen und Bürgern die Kontrolle über die Planung und Entwicklung ihres Gemeindegebiets mit transparenteren und gerechteren Entscheidungsprozessen zurückgegeben werden. Die Argumente, die die Gegner einer Demokratisierung der Ortsplanung anführen, vermögen die Verfasser der Motion nicht zu überzeugen, namentlich angesichts der Resultate in den Kantonen Waadt und Bern. In der Motion wird deshalb vorgeschlagen, die RPBG (insbesondere die Art. 36 und 79) zu ändern, damit:

a) die Gemeindeversammlung bzw. der Generalrat zuständig ist für die Annahme des Richtplans, des Zonennutzungsplans und der dazugehörigen Vorschriften sowie der Änderungen an diesen Dokumenten;
b) alle Gemeinden des Kantons eine Planungskommission mit mindestens fünf Mitgliedern haben, die ausnahmslos von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet werden.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat kurz auf den heute geltenden rechtlichen Rahmen und auf die Gesetzgebungsarbeiten eingehen, die zu den Bestimmungen im neuen kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) über die kommunalen Kompetenzen in der Ortsplanung geführt haben.

1. Rechtlicher Rahmen

Nach Artikel 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

Im Kanton Freiburg ist der Gemeinderat die für die Ortsplanung verantwortliche Behörde (Art. 36 Abs. 1 PRBG). Der Gemeinderat bestellt eine ständige Planungskommission, die ihn bei der Ausarbeitung des Ortsplans (OP) und dessen Anwendung unterstützt. Die Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, wobei die Mehrheit der Mitglieder von der Gemeinde-

versammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird (Abs. 2). Artikel 37 Abs. 1 RPBG verlangt, dass der Gemeinderat in Zusammenarbeit mit der Planungskommission öffentliche Informationsversammlungen veranstaltet und die Diskussion über die Planungsziele, die Abwicklung der Studien sowie den Inhalt der Projekte und Pläne eröffnet. Die Artikel 78 ff. RPBG regeln das anwendbare Verfahren, wobei namentlich vorgesehen ist, dass jede interessierte Person begründete Bemerkungen und Vorschläge zum Richtplandossier anbringen kann und dass gegen die Nutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften Einsprache erhoben werden kann. Der Gemeinderichtplan, das Erschliessungsprogramm sowie die Nutzungspläne und die dazugehörigen Vorschriften werden vom Gemeinderat angenommen (Art. 79 und 85 Abs. 2 RPBG).

2. Rückblick auf die Gesetzgebungsarbeiten für die Gesamtrevision des RPBG

Bei den Arbeiten für die Gesamtrevision des RPBG wurde daran erinnert, dass das Freiburger System mit dem RPG vereinbar ist und insbesondere auch den in Artikel 4 RPG verankerten Grundsatz betreffend Information und Mitwirkung der Bevölkerung einhält. Das RPG verlangt denn auch nicht, dass die Nutzungspläne von der Legislative erlassen werden. Das Bundesgericht bestätigte, dass die im Kanton Freiburg geltende Lösung weder die demokratischen Grundsätze noch den Grundsatz der Gewaltentrennung noch den Grundsatz der Gesetzmässigkeit verletze (Entscheid des Bundesgerichts vom 25. August 1998, Gemeinde Corpataux, Entscheidsammlung VLP, Entscheid 1664). Im Freiburger System (altes und neues RPBG) ist die angemessene Mitwirkung der Bevölkerung mittels der Planungskommission und der öffentlichen Informationsveranstaltungen sichergestellt. Des Weiteren kann jede und jeder Bemerkungen und Vorschläge zum Richtplandossier anbringen. Alle, die von den Plänen oder deren Vorschriften betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können, können eine Einsprache erheben.

Der Vorentwurf, der 2007 in die Vernehmlassung geschickt wurde, schlug alternative Lösungen vor: Der Gemeinderat genehmigt den Gemeinderichtplan nach der vorgängigen Zustimmung durch die Gemeindelegislative oder er unterbreitet der Gemeindelegislative vorgängig zur Vernehmlassung einen Bericht zu diesem Plan. Die Meinungen waren in diesem Punkt geteilt. Auf jeden Fall aber wurde die Annahme der Nutzungspläne durch die Gemeindelegislative nur von wenigen Vernehmlassungsadressaten verlangt. Der Freiburger Gemeindeverband und die Mehrheit der Gemeinden sprachen sich für die Weiterführung des aktuellen Systems aus, weil aus ihrer Sicht eine Demokratisierung die Gefahr von Blockaden erhöhen und somit die strategische Ausrichtung gefährden und die Verfahrensdauer verlängern würde.

Der Staatsrat beschloss deshalb, in seinem RPBG-Entwurf vom 20. November 2007 das bestehende System beizubehalten und der Gemeindeexekutive die alleinige Kompetenz zu geben. Der Gesetzesentwurf wurde von der parlamentarischen Kommission schliesslich mit 7 zu 1 Stimmen angenommen (bei 2 Enthaltungen). In einem Minderheitsantrag wurden Änderungen beantragt, besonders für die Artikel, die die Zuständigkeiten in der Ortsplanung regeln. Unter anderem wurde vorgeschlagen, dass die Annahme des Richtplandossiers in den Gemeinden mit einem Generalrat beim Generalrat liegen soll. Im Plenum verwies der Berichterstatter auf die negativen Beispiele aus dem Kanton Bern, die in der Kommission diskutiert worden waren. Die Kommission befürchtete, dass die «Interessenplanung» bei Genehmigung durch Gemeindeversammlungen intensiver würde. Streitereien und Neidereien unter einzelnen Bevölkerungsgruppen seien zu befürchten. Die Kommission berücksichtigte bei ihrem Entscheid auch die Gefahr einer noch längeren Verfahrensdauer (*TGR* Oktober 2008, S. 1737).

Im Anschluss an die Debatten wurden die Kompetenzen, den OP anzunehmen, wie vom Staatsrat vorgeschlagen mit 57 gegen 30 Stimmen der Gemeindeexekutive zugeteilt. Der Gesetzgeber sprach sie also klar dafür aus, das System des alten RPBG beizubehalten.

3. Stellungnahme des Staatsrats zu den Ausführungen der Motionäre

Für die Grossräte Thévoz und Rime ist die Raumplanungspolitik im Kanton durch die zuständigen Behörden gesamthaft gesehen gescheitert. Die Motionäre stellen diese Aussage in den Raum, ohne konkret darzulegen, inwieweit das Resultat dieser Politik ihrer Auffassung nach schlecht oder schlechter als in anderen Kantonen ist. Sie suggerieren, dass der Kanton daran sei, die Kontrolle über die Entwicklung seines Gebiets zu verlieren, weil die Gemeinden bei der Raumplanung freie Hand hätten und nach den Interessen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie nach den eigenen Interessen handeln würden. Die Tatsache, dass die Exekutive entscheidungsbefugt ist, führe, so die Verfasser der Motion, zwangsläufig zu einer archaischen und verschwenderischen Bodennutzung.

Der Staatsrat widerspricht dieser Einschätzung, die für ihn zu allgemein und zu kategorisch ist. Insbesondere die Behauptung, die Raumplanung des Kantons Freiburg würde in Fachkreisen als deutlich defizitär beurteilt, seht auf wackligen Füssen und wird auch durch keine konkreten Beispiele gestützt. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass die von den Motionären erwähnten Volksinitiativen die Umsetzung von Verkehrs- und Signalisationsmassnahmen zum Gegenstand hatten. Auch wenn es bei diesen Massnahmen tatsächlich eine Verbindung mit den Kompetenzen im Bereich der Ortsplanung gab (Annahme des Gemeinderichtplans), waren doch andere Verfahren anwendbar. Aufgrund von zwei Einzelfällen auf ein allgemeines Versagen des im RPBG definierten Systems zu schliessen, erscheint dem Staatsrat ausserdem ein gar grosser Sprung zu sein.

In jedem Fall weiss der Staatsrat um das Problem der Zersiedelung. Dies geht auch aus seinem Bericht vom 27. September 2011 über die Zweckmässigkeit, in Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG ein Ausgleichssystem in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen, hervor, in welchem er darlegt, dass rund 40 % der Freiburger Gemeinden überdimensionierte Bauzonen haben (*TGR* Februar 2012, S. 254). In allen Regionen des Kantons müssen somit Massnahmen getroffen werden. Das Problem der überdimensionierten Bauzonen ist jedoch kein Problem, das dem Kanton Freiburg eigen ist. Dies zeigten auch die letzten Diskussionen zur Teilrevision des RPG. Auch Kantone, in denen die Gemeindelegislative für die Ortsplanung zuständig ist, kennen dieses Problem. Es kann somit kein Zusammenhang zwischen Zersiedelung und Entscheidkompetenzen im Bereich der Ortsplanung hergestellt werden. Die Verfasser der Motion führen auch kein konkretes Element zur Untermauerung ihrer These an.

Unabhängig von der Frage der Entscheidkompetenzen darf auch nicht vergessen werden, dass die Ortsplanung in einem vorgegebenen Rahmen stattfindet: Wohl verfügt die für die Ortsplanung zuständige Behörde über einen grossen Spielraum, doch ist dieser nicht unbegrenzt. So muss die zuständige Behörde bei der Planung das übergeordnete Recht – insbesondere die Ziele und Grundsätze des RPG sowie Artikel 15 RPG (Bauzonen) – und die Grundsätze der übergeordneten Planungen – namentlich des kantonalen Richtplans (KantRP) – einhalten. Im Vergleich zu damals, als die Gemeinden gestützt auf das erste kantonale Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 die OP der ersten Generation erstellten, sind die Vorgaben des heutigen KantRP für die Gemeinden deutlich strenger. Und schliesslich: Jede Planungsmassnahme, die eine Gemeinde beschliesst, wird

vom Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) geprüft und muss von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) genehmigt werden. Die RUBD prüft dabei die Pläne und Vorschriften der Gemeinde unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und nimmt eine Interessenabwägung vor (Art. 86 RPBG und Art. 1 Abs. 3 RPBR).

Seit Inkrafttreten des KantRP haben die Gemeinden und der Kanton konkrete Massnahmen gegen überdimensionierte Bauzonen und für eine zweckmässige und haushälterische Bodennutzung getroffen. So wurde die Fläche der Bauzonen im Kanton Freiburg zwischen 2007 und 2012 um 12 Hektaren verringert. Laut Berechnungen des Bundesamts für Raumplanung (ARE) betrug im Jahr 2007 die Bauzonenfläche pro Einwohner im Kanton Freiburg 471 m^2. 2012 lag diese Zahl bei 428 m^2. Schweizweit waren es 336 m^2 im Jahr 2007 und 309 m^2 im Jahr 2012. Das heisst, im Kanton Freiburg nahm die Bauzonenfläche pro Einwohner in dieser Periode stärker ab als im schweizerischen Durchschnitt, auch wenn einschränkende gesagt werden muss, dass das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum dabei ebenfalls eine Rolle spielte.

Mit der Teilrevision des RPG, die im nächsten Jahr in Kraft treten wird, werden die Planungsbehörden noch strengere Vorgaben berücksichtigen müssen. Gestützt auf das neue Bundesrecht wird der Kanton ein Gesetz über die Abschöpfung des Mehrwerts und einen neuen kantonalen Richtplan, in welchem direkt die Gesamtfläche der Bauzonen im Kanton festgelegt wird, ausarbeiten müssen. Bauzonenvergrösserungen werden mit anderen Worten erschwert werden. Es ist im Gegenteil eindeutig davon auszugehen, die die Zahl der Auszonungen im Kanton in den kommenden Jahren zunehmen wird. Dies wird unweigerlich mehr Streitfälle im Rahmen der Verfahren für die Gesamtrevision des Ortsplans zur Folge haben. Die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer werden dabei ihre eigenen Interessen, nicht die Interessen der Allgemeinheit verteidigen. In einem solchen Kontext würde eine Übertragung der Kompetenzen von der Exekutive zur Legislative gemäss Einschätzung des Staatsrats eher zu einer Verhärtung der Fronten als zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung für die Probleme der Raumplanung führen. Angesichts des Drucks, den ein Grundeigentümer oder eine Gruppe von Grundeigentümern ausüben kann, und der Zunahme der Blockaden, die damit einhergehen dürfte, ist zu befürchten, dass eine Demokratisierung zu längeren Ortsplanungsverfahren führt, was im Widerspruch stünde zum Anliegen von kürzeren und effizienteren Verfahren (siehe namentlich Postulat Bapst/Wicht P 2019.12).

Auf der anderen Seite ist es ja auch so, dass die Gemeindelegislative im heutigen System durchaus auf die Planung einwirken kann, da die Gemeindeversammlung bzw. der Generalrat zuständig ist für die Vergabe der Kredite, die für die Verwirklichung der Groberschliessung nötig sind. Mit dem neuen RPBG wurde die Ortsplanung im Übrigen noch stärker mit der Finanzierung der Erschliessung verknüpft (Art. 42 RPBG, Erschliessungsprogramm), um eine Übereinstimmung zwischen festgelegten Bauzonen und finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde sicherzustellen. Zusammen mit dem System der Planungsetappen, die im Zonennutzungsplan definiert werden müssen, stärkt das Erschliessungsprogramm die Stabilität der Pläne und erlaubt gleichzeitig eine Koordination der Beschlüsse des Gemeinderats einerseits und diejenigen der Gemeindeversammlung bzw. des Generalrats andererseits. Im heutigen Umfeld und angesichts des zunehmenden Risikos von Abgeltungsforderungen wegen materieller Enteignung wird die Gemeindeexekutive kaum versuchen, die Einzonung von Grundstücken durchzuboxen, wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass die Gemeindelegislative den Krediten für deren Erschliessung zustimmt.

Zusammenfassend hält der Staatsrat fest, dass das im RPBG definierte System mit den demokratischen Grundsätzen und dem Bundesrecht vereinbar ist, da es eine angemessene Mitwirkung der Bevölkerung bei Planungen erlaubt. Die Möglichkeit einer weitergehenden Demokratisierung in diesem Bereich wurde bei der Totalrevision des RPBG unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile gründlich analysiert und diskutiert. Sowohl der Staatsrat als auch der Grosse Rat haben einen solchen Systemwechsel letztlich verworfen. Eine Änderung des RPBG, um die Kompetenz, die Pläne und Reglemente anzunehmen, der Gemeindelegislative zuzuordnen, würde nicht zwangsläufig zu weniger Versuchen, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen, führen. Hingegen würde die Verfahrensdauer angesichts des neuen rechtlichen Rahmens auf Bundesebene sicherlich verlängert. Die Gefahr von Blockaden in Gemeinden, die Massnahmen zur Reduktion der Bauzonen treffen müssen, nähme zu. Der Staatsrat ist überzeugt, dass die Herausforderungen, die sich den Planungsbehörden stellen, auch unter Beibehaltung der alleinigen Kompetenz der Gemeindeexekutive im Bereich der Ortsplanung gemeistert werden können. Abschliessend sei daran erinnert, dass der Grosse Rat kürzlich das Postulat Markus Ith / Didier Castella (P 2018.12) «Berücksichtigung des Volkswillens in Gemeindeangelegenheiten» erheblich erklärt hat. Das System vor dem Vorliegen des Berichts zum Postulat, der das Thema genauer durchleuchten wird, ändern zu wollen, würde heissen, das Pferd beim Schwanz aufzuzäumen.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

11. Juni 2013