



## Botschaft 2018-DAEC-56

1. Mai 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht)

<b>1. Einführung</b>	<b>17</b>
<b>2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten</b>	<b>18</b>
<b>3. Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>21</b>
<b>4. Obligatorische Regionalplanung</b>	<b>22</b>
<b>5. Vorgeschlagene Lösung für die Umsetzung der Baupflicht</b>	<b>24</b>
<b>6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>28</b>
<b>7. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden</b>	<b>32</b>
<b>8. Auswirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>32</b>
<b>9. Finanzielle Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>32</b>

#### 1. Einführung

Der vorliegende Entwurf ist Bestandteil des Projekts Raum 2030, mit dem auf kantonaler Ebene alle Massnahmen umgesetzt werden, die mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) nötig wurden. Diese Massnahmen bestehen einerseits in der Anpassung des kantonalen Rechts (neue Regeln für die Bewirtschaftung der Bauzone, Einführung der Mehrwertabgabe) und andererseits in der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans.

Die Ziele der Teilrevision des RPG und die Herausforderungen für den Kanton Freiburg wurden bereits in der Botschaft vom 22. September 2015 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG<sup>1</sup> beschrieben.

Das revidierte RPG zielt in erster Linie darauf ab, Landverschleiss und Bodenspekulation zu bremsen. Hierzu sollen in den Kantonen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden. Dies geht einher mit strengeren Bestimmungen auf Bundesebene, einer engeren Kontrolle der Kantone durch den Bund,

einer Verschärfung der Anforderungen betreffend den Inhalt des kantonalen Richtplans, einer geringeren Gemeindeautonomie bei der Planung der Bauzonen und dem Willen, dank Planungsmassnahmen zur Verdichtung innerhalb der Bauzonen und zur Bewahrung von unbebautem Land – insbesondere von Kulturland – die Siedlungsentwicklung nach innen in den Mittelpunkt zu setzen<sup>2</sup>. Es ist eindeutig, dass diese Änderung des Rahmengesetzes mit einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung einhergeht, was bedeutet, dass die Planungsbehörden die Räume qualitativer statt quantitativer verwalten sollen und eine verantwortungsbewusstere Raumplanungspolitik im Sinne des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) entwickeln.

Dieser Paradigmenwechsel ist namentlich in den sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan aufzunehmen und zu konkretisieren. In diesem Sinne ist die bestehende Siedlungsstruktur zu stärken und die konzentrierte Siedlungsentwicklung zu fördern, indem ein gemeindeübergreifender Ansatz für die Bestimmung der Bedürfnisse und die koordinierte Umsetzung der Planungsmassnahmen auf dem

<sup>1</sup> Botschaft 2015-DAEC-138: [https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de\\_MES\\_2015-DAEC-138.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de_MES_2015-DAEC-138.pdf)

<sup>2</sup> Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010, S. 1056 f.

gesamten Gebiet bevorzugt wird. Dieser neue Ansatz impliziert eine Überprüfung der Stellung der Regionen und der Richtpläne, die die Regionen gestützt auf das RPBG ausarbeiten können. Angesichts der Vorgaben des RPG und der im Entwurf zum kantonalen Richtplan vorgesehenen Grundsätze zur qualitativen Siedlungsentwicklung, die namentlich einen gesteigerten Miteinbezug der Regionen zur Verwaltung der Arbeitszonen und zur Verteilung des Siedlungsgebiets beinhaltet, schlägt der vorliegende Gesetzesentwurf vor, die Verpflichtung zur regionalen Planung einzuführen.

In Bezug auf die Verwaltung der Bauzonen werden mit dem neuen Bundesrecht Einzonungen an strengere Bedingungen geknüpft. So müssen die Kantone die nötigen Massnahmen treffen, damit diese Grundstücke auch tatsächlich überbaut werden. Diese Massnahmen sollen dazu führen, dass nur adäquate Grundstücke (vorwiegend in Zentren und in gut erschlossenen Standorten) einer Bauzone zugewiesen werden, wobei gleichzeitig die Baulandhortung verhindert werden soll.

Nach Artikel 15 Abs. 4 RPG kann Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn: es sich für die Überbauung eignet (Bst. a); es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (Bst. b); Kulturland damit nicht zerstückelt wird (Bst. c); seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (Bst. d); und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (Bst. e).

Um sicherzustellen, dass bereits eingezonte Grundstücke tatsächlich überbaut werden, entwickelt Artikel 15a RPG das Konzept der Verfügbarkeit und führt den zentralen Grundsatz der Baupflicht ein. Mit Absatz 1 dieses Artikels werden die Kantone verpflichtet, die Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Absatz 2 beauftragt die Kantone, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Massnahmen anordnen kann, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt.

Während der neue Wortlaut von Artikel 15 RPG direkt anwendbar ist, erhalten die Kantone mit Artikel 15a RPG einen Gesetzgebungsauftrag. Das heisst, die Kantone müssen ihr Recht an das neue eidgenössische Raumplanungsrecht anpassen. Anders als die Übergangsbestimmungen über die Richtplanung und den Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile (Art. 38a Abs. 1 und 4 RPG) nennen die Übergangsbestimmungen des revidierten RPG keine explizite Frist für die Einführung von Bestimmungen über die Baupflicht im kantonalen Recht. In seinem Urteil 1C\_222/2016 vom 5. Juli 2017 (mehr dazu im Punkt 2.1) hielt das Bundesgericht allerdings fest, dass diese Bestimmung einen engen Bezug zu den anderen teilrevidierten Bestimmungen hat und es somit kei-

nen Grund gab, eine andere Frist als die in Artikel 38a RPG vorgesehenen Fristen – fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechts und somit fünf Jahre nach dem 1. Mai 2014 – anzuwenden. Der neue kantonale Richtplan muss nämlich festlegen, wie die Grundsätze der Konzentration und der Verdichtung anzuwenden sind. Weiter müssen die Bauzonen die Vorgaben nach Artikel 15 Abs. 4 RPG betreffend die Verfügbarkeit von Bauland erfüllen<sup>1</sup>, ein Konzept, das gerade in Artikel 15a RPG entwickelt wird. Werden auf legislativer Ebene ungenügende Massnahmen getroffen, könnte der Bund in diesem Punkt einen Vorbehalt zur kantonalen Richtplanung anbringen, was das Bauzonenmoratorium, das mit Artikel 38a Abs. 3 RPG<sup>2</sup> eingeführt wurde, entsprechend verlängern könnte, was *de facto* einer Einfrierung der Bauzonen gleichkommen würde.

Der Kanton muss sich mit anderen Worten unbedingt die gesetzliche Grundlage geben, die nötig ist, um die Baupflicht spätestens ab dem 1. Mai 2019 umzusetzen.

## 2. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

### 2.1. Gesetz vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG

Um die Vorgaben des revidierten RPG zu erfüllen, begann die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) ab Herbst 2014 mit der Totalrevision des kantonalen Richtplans und den Gesetzgebungsarbeiten. In einem ersten Schritt sollte das RPBG angepasst werden, damit der Kanton für den zukünftigen kantonalen Richtplan übereinen klaren und gefestigten rechtlichen Rahmen verfügt.

Am 22. September 2015 überwies der Staatsrat an den Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG<sup>3</sup>. Dieser Entwurf enthielt Bestimmungen über die Bewirtschaftung der Bauzone – einschliesslich der Baupflicht – sowie Bestimmungen zur Einführung einer Abgabe auf den planungsbedingten Mehrwert nach Artikel 5 RPG.

In Bezug auf die Baupflicht sah der Entwurf des Staatsrat in Artikel 46 Abs. 2 und 3 vor, dass wenn die der Bau- oder Spezialzone zugewiesenen Grundstücke innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der RUBD nicht überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden, die Gemeinde über ein gesetzliches Kaufsrecht verfügt. Um von diesem Recht Gebrauch zu machen, müssen die Gemeinden eine Verfügung erlassen, die einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen muss. Absatz 4

<sup>1</sup> Artikel 8a Abs. 1 Bst. c und d RPG; laut Artikel 5a Abs. 3 Bst. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SGF 700.1) erteilt der Kanton im Richtplan die Aufträge, die nötig sind, um die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten.

<sup>2</sup> Zitiertes Urteil, E. 2.

<sup>3</sup> Botschaft 2015-DAEC-138 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des RPBG.

dieser Bestimmung gab dem Staat ein subsidiäres Kaufsrecht für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung.

In zweiter Lesung beschloss der Grosse Rat<sup>1</sup>, das im Entwurf des Staatsrats vorgesehene gesetzliche Kaufsrecht der Gemeinden zu streichen und lediglich dasjenige des Staats für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung beizubehalten. Der Grosse Rat war nämlich der Meinung, dass das kantonale Recht und insbesondere das RPBG bereits zahlreiche Instrumente enthalten würden, mit denen die Baupflicht umgesetzt werden könne (namentlich die verwaltungsrechtlichen Verträge, die Mehrwertabgabe, die Möglichkeit, Land auszuzonen und bei Bedarf ein Verfahren zur formellen Enteignung einzuleiten), und dass der Kanton somit mit der am 15. März 2016 beschlossenen Gesetzesänderung den vom eidgenössischen Gesetzgeber erteilten Auftrag vollumfänglich erfüllen könne<sup>2</sup>.

Die Gemeinde Villars-sur-Glâne und vier Privatpersonen haben diese Gesetzesänderung des Grossen Rates mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht (BGer) angefochten und deren Aufhebung verlangt. Die Beschwerdeführer begründeten dies damit, dass der kantonale Gesetzgeber mit der Streichung des gesetzlichen Kaufsrechts für die Gemeinden ein Gesetz verabschiedet habe, das mit dem revidierten RPG nicht vereinbar sei.

Das BGer hat in seinem Urteil vom 5. Juli 2017 (1C\_222/2016) die Beschwerde teilweise gutgeheissen: Das BGer kam zum Schluss, dass Artikel 46 des vom Grossen Rat erlassenen Gesetzes zur Änderung des RPBG den Anforderungen von Artikel 15a RPG (insbesondere Abs. 2) nicht genüge. In seinen Erwägungen erinnerte das Gericht daran, dass die Kantone die Pflicht hätten, eine vernünftige Frist (zwischen fünf und zwölf Jahren) für die Überbauung aller Grundstücke in der Bauzone festzulegen und die notwendigen Sanktionsmassnahmen bei Nichteinhaltung dieser Pflicht vorzusehen. Das BGer machte klar, dass die Kantone über einen grossen Spielraum bei der Wahl der Sanktionsmassnahmen verfügten, sofern die vorgesehenen Massnahmen geeignet sind, um die Überbauung nach Ablauf der Frist gegebenenfalls zu erzwingen. Als mögliche Massnahmen erwähnte das BGer bodenrechtliche Massnahmen, den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen, eine mit der Pflicht, das Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu überbauen, verknüpfte Einzonung, bei der gegebenenfalls auch ein Kaufsrecht, eine Rückzonung oder eine Enteignung vorgesehen werden könne, oder aber andere steuerliche Massnahmen. Die Kantone sind frei, die Behörde zu bestimmen, die innerhalb des Kantons zuständig ist, die entsprechenden Massnahmen und Entscheide zu treffen – auch wenn es

zweckmässig wäre, diese Aufgabe der Behörde zu übertragen, die für die Raumplanung zuständig ist, nämlich grundsätzlich die Gemeinden. Auf der Grundlage dieser Erwägungen und nach der Analyse von Artikel 46 RPBG, der Gegenstand der Beschwerde war, kam das BGer zum Schluss, dass diese Bestimmung in zwei Punkten ungenügend sei: Zum einen erlaube sie es der zuständigen Behörde (nach Art. 34 Abs. 1 RPBG: die Gemeinde) nicht, formell eine Frist für die Überbauung zu setzen. Zum Zweiten ermögliche diese Bestimmung dieser Behörde auch nicht, bei allen Grundstücken in der Bauzone entsprechend zu intervenieren<sup>3</sup>.

Trotz der Tatsache, dass diese Bestimmung dem Bundesrecht nicht genüge, erachtete das BGer eine Annullierung der Bestimmung als nicht gerechtfertigt. Das BGer stellte zudem fest, dass alle Bestimmungen des Gesetzes, das der Grosse Rat am 15. März 2016 verabschiedet hat, mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

Aufgrund dieser Rechtsprechung konnten das Gesetz vom 15. März 2016 sowie eine Änderung des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum RPBG<sup>4</sup> am 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Bei dieser Sachlage und aufgrund der Wechselwirkung zwischen den zu treffenden gesetzgeberischen Massnahmen und dem vom Bund erwarteten Inhalt des kantonalen Richtplans ist es jedoch dringend, dass sich der Kanton die erforderliche gesetzliche Grundlage gibt, um die Vorgabe von Artikel 15a RPG zu erfüllen. Wenn der Kanton dies nicht unmittelbar tut, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat die Themen des kantonalen Richtplans zur Besiedlung nicht genehmigt, was wiederum zur Folge hätte, dass auf dem Kantonsgebiet keine neue Bauzone geschaffen werden könnte, solange diese Lücke nicht geschlossen ist. Auf jeden Fall könnte das Bundesamt für Raumplanung (ARE) rechtswirksam mit Beschwerden jede Genehmigung einer Einzonung durch die RUBD vor den richterlichen Instanzen anfechten.

## 2.2. Auswirkungen der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans auf die Regionalplanung

Das Instrument der Regionalplanung wird heute vielerorts, wenn auch nicht in allen Schweizer Kantonen genutzt. Gegenwärtig sieht weder das RPG noch das RPBG eine Pflicht für diese Planungsebene vor. Als Instrument der Regionalplanung sieht das geltende kantonale Recht den regionalen Richtplan vor, der für die Behörden, nicht aber für die Privaten verbindlich ist. Aus regionaler organisatorischer Sicht sind mehrere juristische Formen für die Ausarbeitung eines solchen Richtplans möglich: Die Gemeinden einer selben Region können sich somit nach Artikel 25 Abs. 1 RPBG

<sup>1</sup> 51 gegen 48 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

<sup>2</sup> Mehr dazu: TGR März 2016, S. 544 f.

<sup>3</sup> Zitiertes Urteil, E. 3.2. ff.

<sup>4</sup> RPBR, SGF 710.11.

zu einer Regionsgemeinschaft, ausgestaltet als juristische Person des öffentlichen Rechts, zusammenschliessen, um regionale Raumplanungsaufgaben in Form eines Gemeindeverbands in Anwendung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden<sup>1</sup> zu verwirklichen.

Heute wird allgemein anerkannt, dass die Verwaltungsgrenzen der Gemeinden nicht adäquat sind, um bestimmte Probleme in vollem Umfang anzugehen (Siedlungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Mobilität, Gewässer usw.) und dass eine wirksame und koordinierte Umsetzung der Raumplanungspolitik eine Stärkung der Regionalplanung erfordert. Diese Tatsache wurde bereits gut in den heute geltenden kantonalen Richtplan integriert, sieht dieser doch mehrere Fördermassnahmen zur Stärkung der Planung auf dieser Ebene vor (siehe insbesondere die Themen «Siedlungsstruktur», «Dimensionierung der Bauzonen», «Arbeitszonen», «Touristische Entwicklungsschwerpunkte» oder «Kantonsstrassennetz»). Aus rechtlicher Sicht bleibt die Regionalplanung jedoch eine Planung, die für die Gemeinden und Regionen freiwillig ist.

Die Frage, ob die Regionalplanung für obligatorisch erklärt werden soll, hat sich bereits im Rahmen der Arbeiten von 2005 bis 2008 für die Totalrevision des RPBG gestellt. Der Vorentwurf, der in der öffentlichen Vernehmlassung war, schlug denn auch als Variante eine solche Bestimmung vor. Bei der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zuhanden des Parlaments beschloss der Staatsrat, den fakultativen Charakter der Regionalplanung beizubehalten, namentlich weil die Einführung einer obligatorischen Regionalplanung die Frage der Subventionierung aufgeworfen hätte, nachdem diese Anfang der 90er-Jahre aufgegeben worden war. Im Rahmen seiner gesetzgeberischen Arbeit übernahm der Grosse Rat die Position des Staatsrats und begründete dies damit, dass eine freiwillige Regionalplanung unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der für die Behörden nötigen Flexibilität die Regionen und die Gemeinden in die Verantwortung nehmen und sie zwingen würde, sich Gedanken zu den neuen Gegebenheiten der Raumplanung zu machen.

Heute – wie schon zum Zeitpunkt der Totalrevision des RPBG – verfügen lediglich drei Regionen über einen regionalen Richtplan, der in Kraft ist: der See-<sup>2</sup>, der Sense-<sup>3</sup> und der Broyebezirk<sup>4</sup>. Daneben gelten die Agglomerationspro-

gramme von Freiburg und Bulle (Mobul) als spezielle regionale Richtpläne im Sinne von Artikel 27 Abs. 1 RPBG<sup>5</sup>.

Wie unter Punkt 1 erwähnt, hat sich seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 die Situation im Vergleich zur Situation während der Arbeiten für die Totalrevision des RPBG grundsätzlich verändert. Das revidierte RPG hat namentlich zusätzliche Vorgaben für den Mindestinhalt des kantonalen Richtplans im Bereich der Siedlung festgelegt. Der Kanton muss nun in diesem Plan festlegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG). Somit ist es Sache des Kantons, ein Siedlungsgebiet zu definieren. Bei dieser Sachlage wird die Bestimmung der Bedürfnisse und die Koordination der Planungsmassnahmen nun einzig auf überkommunaler Ebene stattfinden können<sup>6</sup>, sodass die Regionen eine wichtige Rolle bei der Siedlungsstrategie einnehmen werden.

Diese Rolle der Regionen geht eindeutig aus dem Dekret vom 2. Februar 2016 über die Grundsätze und Ziele der Raumplanung<sup>7</sup> und insbesondere aus den folgenden Zielen hervor:

- > Die Rolle der Regionalzentren als Bindeglieder zwischen den Regionen und dem Kantonszentrum erhalten und stärken.
- > Eine auf die Agglomerationen angepasste urbane Strategie entwickeln.
- > Eine angemessene Entwicklung der Randregionen sicherstellen.
- > Die verschiedenen Raumtypen gestützt auf ihre Bestimmung ausweisen und aufwerten.
- > Das Siedlungsgebiet gemäss Raumtypen aufteilen und einer hochwertigen Verdichtung den Vorrang geben.
- > Ein regionales System für die Verwaltung der Arbeitszonen einrichten.
- > Die touristische Entwicklung von kantonaler und regionaler Bedeutung an dazu geeigneten Standorten fördern.

Um diese Ziele zu erreichen, weist der Entwurf des kantonalen Richtplans, der in der öffentlichen Vernehmlassung ist, den Regionen in mehreren Bereichen, die für die Entwicklung des Kantons zentral sind, neue Aufgaben zu.

Im Bereich Siedlung sieht der kantonale Richtplan vor, dass die Regionen mittels eines regionalen Richtplans eine Anpassung des durch den Kanton festgelegten Siedlungsgebiets vorschlagen können, sofern sie dabei die Prioritätenordnung und die Definitionskriterien berücksichtigen und in dem Bezirk zugeteilten Rahmen bleiben<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> GG, SGF 140.1.

<sup>2</sup> Verband der Gemeinden des Seebezirks, Regionaler Richtplan (RegRP), am 25. August 2015 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>3</sup> Gemeindeverband Region Sense, Regionalplanung Sense 2030, am 11. Juni 2014 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>4</sup> Association des communes de la Broye (Ascobroye), Plan directeur régional et principes de développement économique du district de la Broye – Freiburg, am 26. Februar 1991 vom Staatsrat genehmigt. Der Entwurf für den regionalen Richtplan der Waadtländer und Freiburger Broye (Plan directeur régional de la Broye, PDR Broye), den die Communauté régionale de la Broye (COREB) ausgearbeitet hat, wurde noch nicht in die öffentliche Vernehmlassung geschickt.

<sup>5</sup> Agglomeration Freiburg, Revision des Richtplans der Agglomeration (ARP) sowie Mobul, Richtplan der Agglomeration; beide Richtpläne wurden am 5. Dezember 2016 vom Staatsrat genehmigt.

<sup>6</sup> Art. 15 Abs. 3 RPG.

<sup>7</sup> SGF 710.2.

<sup>8</sup> Thema T101. Siedlungsgebiet, S. 3.



In Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen, die zu den grössten Herausforderungen der Raumplanung für die kommenden zwanzig Jahre zählt, ist vorgesehen, dass die Regionen mittels einer Analyse des Verdichtungs- und Aufwertungspotenzials der in ihrem regionalen Richtplan ausgewiesenen strategischen Sektoren eine Vorarbeit leisten können<sup>1</sup>.

Mit dem neuen kantonalen Richtplan werden auch neue Vorgaben für die Planung der Arbeitszonen, deren Verteilung und Nutzung optimiert werden müssen, eingeführt. In Bezug auf die Typologie und Bemessung sind die Arbeitszonen nun in drei Kategorien mit unterschiedlichen Nutzungsbestimmungen und Verwaltungsmodalitäten eingeteilt: kantonale Arbeitszonen, regionale Arbeitszonen und übrige Arbeitszonen. Der Entwurf des kantonalen Richtplans bezeichnet die Arbeitszonen der ersten Kategorie. Die Regionen können im regionalen Richtplan auf der Grundlage der im kantonalen Richtplan definierten Zugehörigkeitskriterien regionale Arbeitszonen und von denen die regionalen Arbeitszonen, die sich ausweiten können, bestimmen. So gesehen wird der regionale Richtplan ihnen erlauben, namentlich auf der Grundlage einer Bilanz der bestehenden Arbeitszonen den Bedarf für neue Arbeitszonen zu begründen<sup>2</sup>. Die Variante 2, die im Hinblick auf die Einführung einer obligatorischen Regionalplanung im RPBG erarbeitet wurde und im Entwurf des neuen kantonalen Richtplans vorgesehen wird, sieht für die Aufteilung des Arbeitszonenbedarfs mittelfristig eine Umsetzung durch die Regionen vor<sup>3</sup>. In diesem Fall würden die Regionen aufgrund ihres Bedarfs selber ihre Arbeitszonen dimensionieren, die Verkleinerungen und Erweiterungen dieser Zonen in ihrem regionalen Richtplan aufweisen und hierfür den Gemeinden eine Frist von zwei Jahren geben, um die Massnahmen, die für die Redimensionierung der Arbeitszonen nötig sind, zu verwirklichen. Der Kanton würde gemäss dieser Variante stellvertretend für die Regionen handeln, die innert der Frist von drei Jahren nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans ihre Aufgaben nicht gemacht hätten<sup>4</sup>.

Der Entwurf des kantonalen Richtplans weist den Regionen weitere Planungsaufgaben zu, namentlich für folgende Themen: Touristische Entwicklungsschwerpunkte, Ansiedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen, Velowandern, Reitsport, Bootshäfen und Anlegeplätze, Kombinierte Mobilität, Radwegnetz, Fusswege, Motorisierter Individualverkehr, Fruchtfolgefleichen sowie Trinkwasserversorgung<sup>5</sup>.

Anlässlich der internen Vernehmlassung des kantonalen Richtplanentwurfs begrüsst die Oberamtmännerkonferenz

die Ausrichtung des Kantons, die Rolle der Regionen in der Raumplanung zu stärken. Für die Konferenz ist es offensichtlich, dass sich die Regionen schnellstmöglich mit den Instrumenten ausstatten müssen, die sie brauchen, um ihre neuen Aufgaben gemäss dem kantonalen Richtplan wahrnehmen zu können. Aus Sicht der Konferenz können die definierten Ziele nur mit der Verwirklichung der regionalen Richtpläne erreicht werden, sodass es wünschenswert ist, dass der Staat diese Pläne für obligatorisch erklärt und eine finanzielle Unterstützung bereitstellen würde.

Gestützt auf den Entwurf des kantonalen Richtplans, der in die externe Vernehmlassung gegeben wird, kann der Staatsrat die Einschätzung der Oberamtmännerkonferenz teilen. Wie bereits erwähnt, ist der rechtliche Rahmen von heute ein grundsätzlich anderer als derjenige, der zum Zeitpunkt der Totalrevision des RPBG galt. Das Argument der Gemeindeautonomie, das damals von den Befürworterinnen und Befürwortern einer fakultativen Regionalplanung angeführt wurde, scheint heute angesichts des revidierten RPG überholt, weil die Gemeinden in Bezug auf die Bemessung und Lage der Bauzone faktisch so gut wie keine Autonomie mehr haben und weil sie zwingend auf überkommener Ebene Modalitäten der Zusammenarbeit und Koordination finden müssen. Die neuen Vorgaben des Bundesrechts für die Definition und Verwaltung der Siedlungsentwicklung zwingen den Kanton, in seiner Richtplanung restriktiver zu sein: Entweder setzt er direkt verbindliche Massnahmen um, um diese Vorgaben des Bundes zu erfüllen, oder er stellt die Umsetzung dieser Massnahmen über eine dynamische Zusammenarbeit mit den Regionen sicher, wobei die Organisation der Regionen auf rechtlicher Ebene eine harmonische Einbindung der Gemeinden in das Richtplanungsverfahren und die Realisierung der neuen Raumplanungspolitik erlauben. Der Staatsrat möchte diese zweite Variante bevorzugen. In diesem Kontext und damit in diesem Rahmen die Ziele der Richtplanung auf dem gesamten Kantonsgebiet erreicht werden können, erscheint heute eine Änderung des RPBG unentbehrlich, um die Erstellung von regionalen Richtplänen für obligatorisch zu erklären.

### 3. Vernehmlassungsverfahren

Anfangs wurden die Themen der regionalen Planung und der Baupflicht im Rahmen von zwei verschiedenen Gesetzesvorwürfen behandelt.

Die erste Thematik betreffend die obligatorische Regionalplanung wurde gleichzeitig mit dem Entwurf des neuen kantonalen Richtplans in die öffentliche Vernehmlassung gegeben.

Einunddreissig Antworten, davon zwanzig von den Gemeinden, wurden empfangen. Die Gesamtheit der Intervenienten, inklusive des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), hat sich für die Pflicht ausgesprochen, regionale Richtpläne zu

<sup>1</sup> Thema T103. Verdichtung und Aufwertung, S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Thema T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen.

<sup>3</sup> Diese Variante wurde durch den Staatsrat ausgewählt, der diese am 20. April 2018 in eine zusätzliche Vernehmlassung gegeben hat.

<sup>4</sup> Vgl. Thema T105. Verwaltung der Arbeitszonen. S. 4.

<sup>5</sup> T107, T109, T111, T113, T115, T203–T206, T301, T406.

erstellen. Die wesentlichen Änderungsbegehren, die gestellt wurden, betrafen die Finanzierungsmodalitäten der regionalen Richtpläne, die Frist für die Gemeinden, einer Region beizutreten sowie die Zwangsmassnahmen für den Fall der Nichteinhaltung der Pflichten der Gemeinden und Regionen. Soweit die Vernehmlassung eine gewisse Unübersichtlichkeit zwischen den Agglomerationsprojekten und den regionalen Richtplänen aufgezeigt hat, wurde die Botschaft in diesem Punkt ergänzt<sup>1</sup>.

Der andere Vorentwurf, der bezweckt, die Baupflicht entsprechend dem Urteil des Bundesgerichts zu konkretisieren, wurde Ende Dezember 2017 in die eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Diese Modalität der Vernehmlassung wurde beschlossen aufgrund der Dringlichkeit der Situation in Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die Ergebnisse der gesetzgeberischen Arbeiten in den sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan aufzunehmen. Es wurde namentlich berücksichtigt, dass der rechtliche Kontext und die Anforderungen des revidierten RPG, namentlich betreffend die Baupflicht, bereits weitgehend im Rahmen des Verfahrens, das zur Annahme des Gesetzes vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG durch den Grossen Rat geführt hat, analysiert, präsentiert und debattiert worden sind<sup>2</sup>.

Die Mehrheit der Adressaten hat die Einführung des gesetzlichen Kaufrechts, als Instrument zur Konkretisierung der Baupflicht, begrüsst<sup>3</sup>. Die formulierten Änderungsbegehren sind zweitrangig und stellen das vorgesehene System nicht in Frage.

Für Erklärungen zur Berücksichtigung der Änderungsbegehren betreffend beide Vorentwürfe wird auf die Punkte 4 und 5 sowie auf die Kommentare zu den betroffenen Artikeln verwiesen.

## 4. Obligatorische Regionalplanung

### 4.1. Allgemeines

Der Gesetzesentwurf führt einen neuen Artikel 22a ein und ändert Artikel 25 RPBG, um die Pflicht zur Erstellung eines regionalen Richtplans für die Regionen vorzusehen. Trotz der neuen Vorgaben im Entwurf des kantonalen Richtplans wird darauf verzichtet, Artikel 29 RPBG, der den Mindestinhalt des regionalen Richtplans festlegt, zu ändern. Es erscheint nämlich ratsamer, eine gewisse Flexibilität beizubehalten, damit der Kanton und die Regionen über einen ausreichenden

den Spielraum bei der Definition des Inhalts des kantonalen Richtplans bzw. der regionalen Richtpläne verfügen.

### 4.2. Verhältnis zwischen regionalen Richtplänen und Agglomerationsprojekten

Artikel 27 RPBG bestimmt, dass Agglomerationsprojekte für Aspekte der Raumplanung als regionale Richtpläne gelten. Selbst wenn die juristische Bedeutung der Agglomerationsprojekte identisch mit derjenigen der regionalen Richtpläne ist, da diese zwei Instrumente ab ihrer Genehmigung durch den Staatsrat für die kantonalen und kommunalen Behörden verbindlich sind, müssen sie voneinander unterschieden werden. Während regionale Richtpläne durch das RPBG begründet werden, sind Agglomerationsprojekte auf spezifische bundesrechtliche Grundlagen gestützt<sup>4</sup> und deren Genehmigung durch den Bund trägt dazu bei, dass der Bund den Kantonen Subventionen für Massnahmen zur Verbesserung der Transportinfrastrukturen in den Agglomerationen erteilt. Der Inhalt dieser Agglomerationsprojekte, der eidgenössischen Richtlinien entsprechen muss, ist somit viel detaillierter als der Inhalt regionaler Richtpläne. Ausserdem behandeln letztere üblicherweise Themen, die in Agglomerationsprojekten nicht erwähnt werden, so wie die Wirtschaftsentwicklung, den Tourismus, die Natur, den Wald oder die Seeufer<sup>5</sup>.

Die Agglomerationsprojekte sind somit als spezielle regionale Richtpläne zu werten. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde in einer Agglomeration entbindet sie somit nicht von der Pflicht, einer Planungsregion im Sinne von Art. 24 RPBG beizutreten, die für die Erarbeitung eines regionalen Richtplans zuständig ist.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben einige Interessenten eingewendet, dass diese Situation problematisch ist, da sie zusätzliche Arbeiten und Kosten für die Gemeinden, die einer Agglomeration angehören, generieren werden und dass sie ausserdem zu Widersprüchen zwischen dem Agglomerationsprojekt und dem regionalen Richtplan führen könnte. Das Problem muss jedoch relativiert werden, soweit der einzige Bezirk, der nicht als Gemeindeverband organisiert ist, der Saanebezirk ist. In allen anderen Bezirken des Kantons sind Gemeindeverbände gegründet worden. Ausserdem ist es selbstverständlich, dass die Überlegungen und Konzepte, die in Agglomerationsprojekten entwickelt worden sind, im Rahmen der Erarbeitung eines regionalen Richtplans übernommen werden können. Schliesslich wird die Kohärenz zwischen einem Agglomerationsprojekt und dem regionalen Richtplan im Rahmen des

<sup>1</sup> Siehe 4.2.

<sup>2</sup> Siehe Art. 28 und 31 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER, SGF 122.0.21).

<sup>3</sup> Die SVP hat ihrerseits geschätzt, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung nicht den ursprünglichen Entscheid des Grossen Rats einhält, der das gesetzliche Kaufrecht zugunsten der Gemeinden im Gesetz vom 15. Juni 2016 zur Änderung des RPBG nicht vorgesehen hatte.

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (IFG, SR 725.13) und Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG, SR 725.116.2).

<sup>5</sup> Siehe Art. 29 Abs. 1 und 2 RPBG.

Genehmigungsverfahren dieser zwei Instrumente überprüft werden, das zu einer Entscheidung des Staatsrats führen wird, sodass die materielle Koordination sichergestellt wird. Vor diesem Verfahren wird der Oberamtmann selbstverständlich eine massgebende Funktion hinsichtlich der Begleitung der Agglomerationen und Regionen auch unter Berücksichtigung der Koordination der Arbeiten haben.

### 4.3. Zwangsmassnahmen und Ersatzvornahme

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesentwurfs hat der FGV vorgebracht, dass die vorgesehenen Zwangsmittel zu aufdringlich seien, da der Schlüssel zum Erfolg eines regionalen Richtplans über ein freiwilliges Verfahren auf Gemeindeebene führen sollte.

Der Staatsrat zieht jedoch in Betracht, dass es nicht folgerichtig wäre, eine Pflicht in das RPBG einzuführen, ohne Zwangsmittel vorzusehen, für den Fall, dass die zuständigen Behörden die erforderlichen Massnahmen nicht treffen würden. Ausserdem verweist der Gesetzesentwurf in diesem Punkt einzig auf die bereits im Gesetz über die Gemeinden<sup>1</sup> vorgesehenen Lösungen, dessen Bestimmungen ausreichend erscheinen.

Für weitere Einzelheiten über den Inhalt dieser Gesetzesbestimmungen wird auf die Kommentare der betroffenen Artikel verwiesen.

### 4.4. Finanzierung

Um die Umsetzung der Raumplanung über die regionalen Richtpläne zu erleichtern, rechtfertigt es sich, Formen zur Beteiligung des Kantons zur Finanzierung dieser Pläne vorzusehen. Weil die regionale Richtplanung eine Massnahme der Raumplanung im Sinne von Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG ist, besteht die rationellste Lösung aus Sicht des Staatsrats darin, die regionalen Richtpläne in die Liste der Gegenstände aufzunehmen, die über den Mehrwertfonds finanziert werden können, und dies auf derselben Prioritätenstufe wie die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung (Änderung von Buchstabe b von Art. 113c RPBG)<sup>2</sup>. Der maximale Finanzierungsanteil und -betrag wird im RPBR festgelegt sein, wie dies für die weiteren Planungsmassnahmen bereits jetzt der Fall ist<sup>3</sup>.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben zahlreiche Interessierte, darunter der FGV und der Regionalverband Gruyère, begehrt, dass ein Mechanismus eingeführt wird, damit einer unzureichenden Speisung des Mehrwertfonds in den nächsten Jahren entgegengewirkt

wird. Dieses Begehren wurde damit begründet, dass die in Art. 113c Abs. 2 Bst. b bis d RPBG erwähnten Planungsmassnahmen gemäss Art. 51a Abs. 2 RPBR erst dann finanziell unterstützt werden können, wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken überstiegen haben.

Es ist in der Tat nicht möglich, zu wissen, wann die Ressourcen des Mehrwertfonds eine Finanzierung dieser verschiedenen Massnahmen, samt der regionalen Richtpläne, ermöglichen werden, wohingegen letztere innert einer Frist von drei Jahren ab Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans erarbeitet werden müssen<sup>4</sup>. Es sei jedoch daran erinnert, dass das Finanzierungsgesuch gemäss Art. 51f Abs. 1 und 2 RPBR aufgrund einer Offerte dem BRPA zu übermitteln ist, mit der Möglichkeit, am Anfang jedes Jahres zu verlangen, dass dieses Gesuch im folgenden Jahr behandelt wird. Ausserdem werden die von der RUBD im Entscheid festgelegten Beträge ausbezahlt, sobald die Schlussabrechnung vorgelegt wird. Insoweit das RPBG keine Verjährung für das Recht auf eine Bezahlung solcher Beträge vorsieht, werden die Regionen die Zusicherung haben, den ihnen zustehenden Betrag erhalten zu können, sobald die Beträge im Fonds verfügbar sein werden.

Zusätzlich zu diesem bereits bestehenden Mechanismus hat der Staatsrat im Rahmen eines Gesetzesänderungsentwurfs über die Wirtschaftsförderung<sup>5</sup> einen neuen Artikel 16a<sup>6</sup> angenommen, der für den Staat die Möglichkeit vorsieht, eine Unterstützung für die Erarbeitung der regionalen Richtpläne durch Darlehen für Planungsstudien zu leisten. Wie dies die Botschaft zu diesem Gesetzesentwurf erklärt<sup>7</sup>, bilden diese Darlehen eine Vorfinanzierung der Arbeiten der Regionalplanung, in Erwartung einer definitiven Finanzierung durch den Mehrwertfonds. Die Darlehen, die aufgrund des geänderten WFG gewährt würden, könnten anschliessend mittels einer Entnahme aus diesem Fonds zurückerstattet werden, sobald letzterer über genügend Mittel zu diesem Zweck verfügen wird. Die Rückerstattungsmodalitäten werden koordiniert im Rahmen der Anpassungen des Reglements über die Wirtschaftsförderung<sup>8</sup> und/oder des RPBR festzulegen sein.

Es gilt ferner festzustellen, dass der FGV sowie die Regionen des See- und Sensebezirks im Rahmen der Vernehmlassung des Vorentwurfs gefragt haben, ob die seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010 genehmigten regionalen

<sup>4</sup> Siehe 2.2.

<sup>5</sup> Gesetz vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG), SGF 900.1.

<sup>6</sup> Art. 16a (neu):

1. Der Staat kann sich mit Darlehen an der Vorfinanzierung von regionalen Planungsstudien, die in Verbindung mit wirtschaftlichen und raumplanerischen Strategien stehen, beteiligen.
2. Im Reglement werden die Bedingungen und Modalitäten der Darlehen, insbesondere ihren Zinssatz, die verlangten Garantien und ihre maximale Laufzeit, festgelegt.

<sup>7</sup> Botschaft 2017-DEE-83 vom 13. März 2018 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung.

<sup>8</sup> Ausführungsreglement vom 1. Dezember 2009 über die Wirtschaftsförderung, WFR, SGF 900.11.

<sup>1</sup> Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1.

<sup>2</sup> Siehe auch Art. 51a Abs. 3 Bst. b RPBR.

<sup>3</sup> Art. 51<sup>c</sup> RPBR.

Richtpläne rückwirkend finanziert werden können, sodass eine Gleichbehandlung zwischen den Regionen, die Richtpläne erstellen werden müssen und denjenigen, die ihre Arbeit bereits erledigt haben, eingehalten wird. Wenn der Staatsrat die Zweckmässigkeit anerkennt, die Finanzierung der zukünftigen regionalen Richtpläne zu fördern, die aufgrund der Gesetzesänderung erarbeitet werden müssen, die eine solche Planungspflicht einführt, kann er keinen rückwirkenden finanziellen Beitrag für regionale Richtpläne vorsehen, die im Rahmen einer freiwilligen Regelung erarbeitet worden sind. Wie bereits der erläuternde Bericht zur Änderung des RPBR erwähnt hat<sup>1</sup>, haben sich die Bestimmungen betreffend die Verwaltung des Mehrwertfonds an den Grundsätzen des Subventionsgesetzes<sup>2</sup> zu orientieren, um eine gerechte Behandlung der Finanzierungsgesuche sicherzustellen und eine zweckmässige und sparsame Verwaltung dieses Fonds zu gewährleisten. Mit Verweis auf die Artikel 24 Abs. 1 und 28 Abs. 2 SubG werden somit die durch die Regionen aufgewendeten Kosten für bereits erstellte regionale Richtpläne nicht Gegenstand einer finanziellen Hilfe durch den Mehrwertfonds sein können.

## 5. Vorgeschlagene Lösung für die Umsetzung der Baupflicht

### 5.1. Gewählte Lösungen in den anderen Kantonen

Die meisten Kantone<sup>3</sup> haben bereits die gesetzgeberischen Arbeiten zur Umsetzung der neuen Vorgaben der Artikel 15 und 15a RPG betreffend die Verfügbarkeit von Grundstücken in der Bauzone und die Verpflichtung, diese innert nützlicher Frist zu überbauen, unternommen, wobei sie dabei in den geltenden Gesetzesbestimmungen oder in den Gesetzesentwürfen sehr unterschiedliche Lösungen gewählt haben. Die nachfolgenden Angaben werden nur als Beispiele und als allgemeine Erwägungen erwähnt<sup>4</sup>.

Sowohl für neue Einzonungen als auch für unüberbaute Grundstücke in der Bauzone sind Massnahmen vorgesehen. Die Überbauungsfristen reichen von fünf bis zwölf Jahre. In einigen Kantonen können die Gemeinden diese Frist gemäss dem Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG selber setzen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt<sup>5</sup>. In vielen Kantonen können die Gemeinden den Abschluss eines Vertrags mit der Grundeigentümerschaft zur Bedingung einer neuen

Einzonung machen<sup>6</sup>. Unter den Sanktionsmassnahmen bei Nichtbebauung des Grundstücks innerhalb der festgesetzten Frist findet man die automatische Rückzonung<sup>7</sup>, steuerliche<sup>8</sup> oder bodenrechtliche<sup>9</sup> Massnahmen sowie die formelle Enteignung<sup>10</sup>. Die Mehrheit der Kantone gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit der Ausübung des Kaufrechts<sup>11</sup>. Dem ist anzufügen, dass mehrere Systeme verschiedene Instrumente zur Umsetzung von Artikel 15a Abs. 2 RPG miteinander kombinieren<sup>12</sup>.

## 5.2. Situation im Kanton Freiburg

In seinem Urteil vom 5. Juli 2017 machte das BGer klar, dass die Kantone bei der Umsetzung des gesetzgeberischen Auftrags des Bundes über einen grossen Spielraum verfügen. Somit ist es angebracht, die Lösungen zu wählen, die am besten vereinbar sind mit den im kantonalen Recht definierten Kompetenzen und Instrumenten sowie mit dem Planungsstand auf lokaler Ebene und den im Entwurf vom neuen kantonalen Richtplan definierten Ausrichtungen.

So muss vorliegend im Kanton Freiburg etwa dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde ist: Die Gemeinden sind dafür zuständig, ihre Bauzonen unter Einhaltung der bundes- und kantonsrechtlichen Vorgaben sowie der übergeordneten Planungsinstrumente zu bestimmen. Die Ortspläne (OP) müssen mindestens alle 15 Jahre überprüft und nötigenfalls geändert werden (Art. 34 RPBG). Die Gemeinden können mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenken, verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen (Art. 48 RPBG). In der Praxis sehen die meisten Verträge jetzt schon eine Frist für die Überbauung und ein Kaufrecht der Gemeinde vor. Der Staat seinerseits hat nur in ganz bestimmten Fällen und nur subsidiär zu den OP die Kompetenz, mittels eines kantonalen Nutzungsplans (KNP, Art. 20 ff. RPBG) die Nutzungsbestimmung von Grundstücken selber festzulegen.

Nach Artikel 10 Bst. d RPBG müssen die mit der Raumplanung betrauten Behörden dafür sorgen, dass eine aktive Bodenpolitik geführt wird, welche namentlich die Verfügbarkeit von Grundstücken in der Bauzone sicherstellt. In diesem Sinn weist der kantonale Richtplan, der derzeit revidiert wird, dem Staat spezifische Aufgaben in der Verwaltung und

<sup>1</sup> Verordnung vom 11. Dezember 2017 zur Änderung des RPBR.

<sup>2</sup> Gesetz vom 17. November 1999 über die Subventionen (SubG, SGF 616.1).

<sup>3</sup> 15 Kantone, wovon 7 (AG, AR, BE, JU, NW, SG und UR) ihre gesetzliche Grundlage infolge des Inkrafttretens am 1. Mai 2014 des revidierten RPG angepasst haben.

<sup>4</sup> Details zu den gewählten oder vorgeschlagenen Lösungen finden Sie im Dokument der VLP «Gesetzesbestimmungen zur Baulandmobilisierung» (Stand 20.03.2018): [http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regel\\_baulandmobilisierung\\_180320.pdf](http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regel_baulandmobilisierung_180320.pdf)

<sup>5</sup> AG, AR, LU.

<sup>6</sup> LU; fakultativ, namentlich AR, BE, GL, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, ZG; im Kanton Freiburg ist Artikel 48 RPBG anwendbar (verwaltungsrechtliche Verträge).

<sup>7</sup> BE, SZ; bei Einzonungen im Zusammenhang mit Projekten: VS; für den Kanton Freiburg siehe auch Artikel 45 RPBG.

<sup>8</sup> AG, BE, VD?

<sup>9</sup> BS, NE, VD, ZG.

<sup>10</sup> Gemäss anderen Modalitäten: LU, SG, TI, UR, VS, ZG.

<sup>11</sup> AI, AR, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SG, SO, TG, VS, ZG.

<sup>12</sup> Beispielsweise BE, JU, NE, SG oder VS.



Bereitstellung der Grundstücke in den kantonalen Arbeitszonen zu<sup>1</sup>.

Angesichts des Rechts- und Planungskontextes, aber auch unter Berücksichtigung des Inhalts der parlamentarischen Debatten, die zur Verabschiedung des Gesetzes vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG geführt haben, empfiehlt der vorliegende Gesetzesentwurf Massnahmen zu treffen, die das geltende Recht ergänzen, anstatt weiter reichende rechtliche Lösungen einzuführen, die beispielsweise eine vollständige Überarbeitung des Systems der Parzellenumlegungen oder die Einführung neuer Spezialbestimmungen im Bereich des Steuerrechts beziehungsweise der formellen Enteignung erfordern würden. Die Planungsbehörden – hauptsächlich die Gemeinden – sollen über die erforderliche Flexibilität verfügen können, um Lösungen zu finden, die ihren eigenen Bedürfnissen am besten entsprechen und mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind, unter Berücksichtigung ihrer Situation und Entwicklungsstrategie nach dem durch das übergeordnete Recht und den kantonalen Richtplan festgelegten Rahmen.

### 5.3. Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung

#### 5.3.1. Frist für die Überbauung

Der Gesetzesentwurf führt für alle der Bauzonen<sup>2</sup> eine Überbauungsfrist von zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der Direktion ein. Diese Frist, die mit Blick auf die Lehre und Rechtsprechung vernünftig erscheint<sup>3</sup>, gilt nicht nur für Grundstücke, die neu eingezont werden, sondern auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer Gesamtrevision der OP beibehalten wird. In diesem Zusammenhang ist Folgendes anzumerken: Würde die Einreichung eines Baubewilligungsgesuchs innerhalb dieser Frist (oder innerhalb einer kürzeren Frist) gefordert, könnte nicht sichergestellt werden, dass ein Grundstück tatsächlich überbaut wird. Aus diesem Grund verzichtet der Gesetzesentwurf auf eine solche Lösung<sup>4</sup>.

Artikel 46a Abs. 1 schlägt vor, direkt die Frist von zehn Jahren für alle Bauzonen festzulegen, statt den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, eine Frist nur bei Vorliegen eines erwiesenen überwiegenden öffentlichen Interesses zur Überbauung festzulegen. Die im VE gewählte Lösung weicht zwar etwas vom Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG ab; sie erscheint aber genauso vereinbar mit dem Bundesrecht. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, dass Artikel 15 Abs. 4 RPG so oder so verlangt, dass die Verfügbarkeit des gesamten Baulands

rechtlich sichergestellt wird und dass das Bauland innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids der OP durch die RUBD überbaut werden muss. Im Übrigen werden Sanktionsmassnahmen wegen Nichtüberbauung eines Grundstücks in jedem Fall das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses bedingen<sup>5</sup>. Im Unterschied zum Wortlaut von Artikel 15a Abs. 2 RPG ermöglicht die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung jedoch die Prüfung des überwiegenden öffentlichen Interesses verzögert, nach Ablauf der zehnjährigen Frist, statt zwangsweise zum Zeitpunkt der Einzonung vorzunehmen. Dies erscheint vor allem aus zwei Gründen zweckmässig: Zum einen beschränkt sich das öffentliche Interesse nicht nur auf eine vorgesehene Nutzungsart des betroffenen Grundstücks (z. B. Arbeitszone oder Zone von allgemeinem Interesse), weil ein solches Interesse auch bei Wohnzonen erwiesen werden kann. Zum anderen ist das öffentliche Interesse an der Überbauung zum Zeitpunkt der Genehmigung der Einzonung nicht zwangsweise gegeben, was aber nach Ablauf der zehnjährigen Frist anders beurteilt werden kann<sup>6</sup>.

Auch scheint es sinnvoll zu sein, dass die Frist ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids und nicht wie in gewissen Kantonen ab Verwirklichung der Groberschliessung zu laufen beginnt, weil einerseits die Verwirklichung dieser Erschliessung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen kann und andererseits die zuständigen Behörden über genügend Zeit verfügen müssen, um, wenn sie es für nötig erachten, ihr Kaufrecht vor Ablauf der fünfzehnjährigen Frist, die der Gültigkeitsdauer von Zonennutzungsplänen (ZNP) entspricht, wahrnehmen zu können.

#### 5.3.2. Gesetzliches Kaufrecht und überwiegendes öffentliches Interesse

Als Sanktion bei Nichtbebauung eines Grundstücks schlägt Artikel 46a Abs. 2 das gesetzliche Kaufrecht vor: Wenn die Grundstücke nach Ablauf der Frist von zehn Jahren nicht überbaut worden sind, können die zuständigen Behörden dieses Kaufrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche ausüben. Gemäss Artikel 15a Abs. 2 RPG kann dieses Recht nur bei Vorliegen eines Entscheids, das sich auf ein überwiegendes öffentliches Interesse stützt, ausgeübt werden.

Auch wenn dieser Begriff aus dem Verwaltungsrecht von der Lehre und der Rechtsprechung klar umschrieben wird<sup>7</sup>, stellt der Gesetzesentwurf diesbezüglich Anforderungen an den Inhalt der Verfügungen, die die Behörden erlassen werden, um dieses Kaufrecht auszuüben.

<sup>1</sup> T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen; T105. Verwaltung der Arbeitszonen.

<sup>2</sup> Siehe auch Artikel 178b des Entwurfs.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 2.1 sowie die von den anderen Kantonen gewählten Lösungen unter Punkt 5.1.

<sup>4</sup> Einzig der Kanton VD sieht eine solche Lösung in seinem Gesetzesentwurf vor.

<sup>5</sup> Siehe Punkt 5.3.2 und Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2.

<sup>6</sup> Die Kantone JU und OW haben sich ebenfalls für diese Lösung entschieden.

<sup>7</sup> Siehe Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2.

Es ist unbestritten, dass das gesetzliche Kaufsrecht eine bedeutende gesetzliche Eigentumsrechtsbeschränkung darstellt. Angesichts jedoch der bundesrechtlichen Pflicht für die Kantone ein adäquates Instrument für die Umsetzung der Baupflicht einzuführen, erscheint es unerlässlich, ein starkes Instrument vorzusehen, damit die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dazu gebracht werden, in angemessener Zeit die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um ihre Grundstücke gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zu verwenden. Die fakultative Ausübung eines Kaufsrechts, das strikten Bedingungen unterliegt und nur als letztes Mittel, wenn die Grundeigentümerschaft nichts unternimmt, zum Einsatz gelangt, scheint immer noch besser zu sein als das Instrument der formellen Enteignung, die die Eröffnung eines vergleichsweise aufwändigen und langwierigen Verfahrens bedingt. Es wird auch daran erinnert, dass das gesetzliche Kaufsrecht durch die Mehrheit der Kantone im Rahmen der Anpassung ihrer Gesetzgebung an Artikel 15a RPG gewählt worden ist<sup>1</sup>.

### 5.3.3. Weitere, verworfene Lösungen

Die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts ist auch einer Lösung vorzuziehen, welche die Verpflichtung einführt, für jede Einzonung oder Beibehaltung der Nutzung eines unbebauten Grundstücks im Rahmen der Gesamtrevision einer OP einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abzuschliessen; denn damit würde das Verfahren schwerfälliger, insbesondere bei der Behandlung der Einsprachen und Beschwerden, weil solche Verträge integraler Bestandteil des OP-Dossiers wären und deren Inhalt von der RUBD im Rahmen des Genehmigungsentscheids der Pläne und der Beschwerdeentscheide überprüft werden müsste. Zudem: Die Einführung einer zehnjährigen Frist für die Überbauung mit einem gesetzlichen Kaufsrecht hindert die Gemeinden in keiner Weise daran, verwaltungsrechtliche Verträge mit den Eigentümerinnen und Eigentümern von Bauland abzuschliessen und dabei kürzere Fristen für die Überbauung (in der Praxis schwanken diese zwischen fünf und acht Jahren) vorzusehen, bei deren Ablauf sie ihr Kaufsrecht ohne Nachweis des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses ausüben könnten.

Eine automatische Rückzonung von nichtüberbauten Grundstückennach Ablauf der zehnjährigen Frist scheint genauso wenig eine zweckmässige Lösung zur Umsetzung von Artikel 15a Abs. 2 RPG zu sein. In Abhängigkeit von der geografischen Situation des Grundstücks und dessen Eigenheiten könnte eine Rückzonung nämlich den Planungsgrundsätzen zuwiderlaufen, insbesondere dann, wenn sich die betroffenen Grundstücke inmitten des Siedlungsgebiets befinden. Ausserdem scheint eine solche Massnahme den Planungszielen zu widersprechen, da ein Grundstück, dessen Zuweisung

in die Bauzone als notwendig für die Entwicklungsbedürfnisse einer Gemeinde anerkannt wurde, innerhalb der Gültigkeitsdauer des Zonennutzungsplans von fünfzehn Jahren überbaut und nicht vor Ablauf dieser Frist ausgezont werden sollte. Die Ausarbeitung von neuen steuerlichen Massnahmen (z. B. Einführung einer Lenkungsabgabe zur Bauförderung oder Anpassung der Modalitäten für die Erhebung der Mehrwertabgabe) wird als heikel beurteilt, sei es nur wegen der juristischen Analysen, die dafür nötig wären, um eine Koordination mit den anderen bestehenden steuerlichen Massnahmen sicherzustellen, sei es mit der Mehrwertabgabe oder der Grundstückgewinnsteuer. Eine Änderung des Rechts zur Einführung von bodenrechtlichen Massnahmen scheint auch nicht wünschenswert. Wohl könnten die Planung und die Anpassungen der Parzellenordnung mit solchen Massnahmen grundsätzlich besser koordiniert werden, indem die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in das Verfahren einbezogen würden, doch ist es unwahrscheinlich, dass das Ziel von Artikel 15a RPG damit erreicht werden könnte, weil die Parzellenordnung im Kanton offensichtlich nicht die Hauptursache für die Nichtbebauung von Bauland ist. Mit den zusätzlichen gesetzgeberischen Arbeiten, die für neue steuerliche oder bodenrechtliche Massnahmen nötig wären, liefe der Kanton zudem Gefahr, sein Ziel zu verfehlen, bis spätestens am 1. Mai 2019 eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die bundesrechtskonform ist. Nicht zuletzt hätten solche Lösungen unausweichlich finanzielle und personelle Auswirkungen, seien diese auf kommunaler oder kantonaler Ebene eingeführt.

Aus den dargelegten Gründen erscheint die Einführung einer Überbauungsfrist von zehn Jahren – verbunden mit einem gesetzlichen Kaufsrecht, das die zuständigen Behörden auf freiwilliger Basis ausüben können, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht – als die geeignetste Lösung. Zum einen wird den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern mit dieser Lösung genügend Zeit gelassen, um ihre Grundstücke gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zu überbauen, und gleichzeitig wird ihnen der vom eidgenössischen Gesetzgeber gewünschte Druck aufgesetzt. Zum anderen verfügen die zuständigen Behörden damit über die ganze, notwendige Flexibilität und über ein Instrument der aktiven Bodenpolitik, um zu gegebener Zeit handeln und die Erreichung ihrer Planungsziele sicherstellen zu können.

### 5.3.4. Modalitäten für die Ausübung des Kaufsrechts

Die Lösung nach Artikel 46a Abs. 1 und 2 gleicht in grossen Teilen der Lösung, die der Staatsrat in seinem Gesetzesentwurf vom 22. September 2015 vorgeschlagen hatte, doch gibt es auch geringe Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeiten und Modalitäten für die Ausübung des Kaufsrechts.

<sup>1</sup> Siehe Punkt 5.1, Fussnote 46.

Für die kantonalen Arbeitszonen gemäss dem sich in Revision befindenden kantonalen Richtplan<sup>1</sup> weist zuerst Artikel 46a Abs. 3 das gesetzliche Kaufsrecht primär dem Kanton zu. Der Entwurf des kantonalen Richtplan sieht diesbezüglich vor, dass der Kanton von seinem Kaufsrecht Gebrauch machen kann, wenn ein Grundstück, das in einer solchen Zone liegt, von einer privaten Grundeigentümerin oder einem privaten Grundeigentümer seit über 10 Jahren gehortet wird und wenn die Gesamtheit der ungenutzten Flächen in einer gleichen kantonalen Arbeitszone nicht über 4 ha beträgt<sup>2</sup>. Mit Stattgabe einer Anfrage des FGV im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfs, ist der Staatsrat der Ansicht, dass es folgerichtig ist, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, ein Kaufsrecht subsidiär auf kantonalen Arbeitszonen auszuüben, wenn der Kanton von seinem Recht keinen Gebrauch macht. Dies ist der Grund, weshalb Art. 46a Abs. 4 geändert wurde.

Für alle anderen Bauzonen, einschliesslich der regionalen Arbeitszonen, wird das gesetzliche Kaufsrecht primär den Gemeinden (Abs. 3) und subsidiär dem Kanton (Abs. 4) übertragen. Das kommunale Kaufsrecht für die grosse Mehrheit der Zonen des Kantonsgebiets scheint dadurch zweckmässig, da das RPBG die Zuständigkeit für die Ortsplanung den Gemeinden zuweist. Die aktive Bodenpolitik, die von den Gemeindebehörden geführt werden muss, ist auch ein weiteres Argument dafür.

Im Unterschied zum Gesetzesentwurf vom 22. September 2015 sieht der vorliegende Vorentwurf darüber hinaus ausdrücklich vor, dass die durch die zuständigen Behörden erworbenen Grundstücke an Dritte veräussert werden können, wobei zwingend ein Rückkaufsrecht zugunsten der Behörde mit einer vertraglichen Pflicht zur Überbauung innert einer durch die Parteien festgelegten Frist gebildet werden muss. Damit sollen die Möglichkeiten präzisiert werden, die den Behörden zur Verfügung stehen, um die Überbauung innert fünfzehn Jahren sicherzustellen.

### 5.3.5. Überprüfung der Zweckmässigkeit, nichtüberbaute Grundstücke in der Bauzone zu belassen

Im Vergleich zum geltenden Recht sieht der Gesetzesentwurf keine zusätzliche Massnahme bei Nichtbebauung eines Grundstücks nach Ablauf der Frist zur Überbauung vor. In einem solchen Fall wird die Gemeinde überprüfen müssen, ob die Belassung des nicht bebauten Grundstücks in der Zone im Rahmen der Gesamtrevision ihrer Ortsplanung zweckmässig ist. Wie bereits weiter oben erwähnt<sup>3</sup>, erscheint die Idee einer automatischen Rückzonung unangemessen,

insofern sich das betroffene Grundstück in einem bereits besiedelten Sektor befinden könnte.

Darüber hinaus würde eine Rückzonung ohne Entschädigung dem Bundesrecht widersprechen, legt Artikel 5 Abs. 2 RPG doch explizit fest, dass Planungen voll entschädigt werden müssen, wenn sie zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen<sup>4</sup>.

Nach zusätzlicher Prüfung nach der eingeschränkten Vernehmlassung schätzt der Staatsrat, dass es ebenso wenig zweckmässig ist, die Möglichkeit vorzusehen, unüberbaute Grundstücke nach 15 Jahren einer Zone mit späterer Nutzungsbestimmung gemäss Artikel 18 Abs. 2 RPG zuweisen zu können, wie dies in einer Variante des Vorentwurfs vorgesehen war. Zwar sind solche Zonen in gewissen Kantonen vorgesehen<sup>5</sup>, doch befinden sich diese Kantone in einer anderen Situation als der Kanton Freiburg. Das Bundesrecht führte die Reservezonen ursprünglich ein, um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, zur Einführung des RPG vorerst die Bauzonen vom «übrigen Gemeindegebiet» zu trennen, bevor die definitiven Landwirtschaftszonen festgesetzt werden. Mehr als 35 Jahre nach dem Inkrafttreten des RPG, sind Sinn und Notwendigkeit von Reservezonen etwas anders zu beurteilen. Sie sollten nicht mehr dazu dienen, die definitive Zuweisung eines Grundstücks zu einer Bauzone oder zu einer Landwirtschaftszone hinauszuzögern. Für eine Planung über den Zeitraum von 15 Jahren hinaus wird heute vorzugsweise die Richtplanung auf kantonal, regionaler oder kommunaler Stufe verwendet<sup>6</sup>.

Weil der Kanton Freiburg das Instrument des Gemeinderichtplans kennt und der Rückgriff auf Reservezonen, um die Bauzonenredimensionierung abzuschliessen, nicht nötig ist, erscheint die Einführung der Möglichkeit des Rückgriffs auf solche Zonen im RPBG nicht zweckmässig. Nach den Artikeln 15 Abs. 4 Bst. d und 15a RPG sollen die notwendigen Grundstücke zur Überbauung in den nächsten fünfzehn Jahren, deren Verfügbarkeit aber rechtlich nicht sichergestellt ist, ausgezont werden, wobei sie allenfalls im Gemeinderichtplan als mögliches Siedlungserweiterungsgebiet eingetragen werden könnten. Aus diesen Gründen hat der Staatsrat an der Variante betreffend Art. 46a Abs. 6, die in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, nicht festgehalten.

## 5.4. Übergangsbestimmung

Um sicherzustellen, dass nicht nur die Grundstücke überbaut werden, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung als Bauland eingezont werden, sondern auch die Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor diesem Datum

<sup>1</sup> Siehe T.104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen, S. 1.

<sup>2</sup> T105. Verwaltung der Arbeitszonen, S. 3.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 5.3.3.

<sup>4</sup> Der Kanton Aarau sieht eine solche Lösung vor.

<sup>5</sup> BL, LU, SO, ZH (Reservezonen), VD, VS (zones intermédiaires), NE (zones d'utilisation différée).

<sup>6</sup> Rudolf Muggli, in Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Genf Zürich-Basel 2016, Art. 18 Rz. 34 ff.

genehmigt worden ist, erscheint es gerechtfertigt im Gegensatz zum Entwurf vom 22. September 2015 zudem eine entsprechende Übergangsbestimmung vorzusehen. Weil neue Einzonungen mit dem neuen kantonalen Richtplan deutlich seltener werden, muss darauf geachtet werden, dass die Baupflicht, die seit dem 1. Mai 2014 im Bundesrecht gefordert wird, auch bei den Grundstücken zur Anwendung gelangt, die bereits der Bauzone zugewiesen, aber noch nicht überbaut sind. Angesichts des Fortschritts bei den laufenden kommunalen Planungsarbeiten, wird die RUBD die meisten OP dieser Gemeinden vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts genehmigen können. Aus diesem Grund sieht Artikel 178b vor, dass die Frist von 10 Jahren nach Artikel 46a Abs. 1 für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor dem Datum des Inkrafttretens der Gesetzesänderung genehmigt worden ist, ab diesem Datum läuft.

## 6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

### Art. 22a

Die Absätze 1 und 2 sehen analog zur kommunalen Planungspflicht (Planung des Gemeindegebiets und Erstellung eines Ortsplans)<sup>1</sup> eine entsprechende Pflicht auf regionaler Ebene vor. Aus dem obligatorischen Charakter der Regionalplanung folgt die Verpflichtung der Region, eine Richtplanung umzusetzen. Unter «Region» wird hier eine «Planungsregion» nach Artikel 24 RPBG verstanden. Dieser Artikel sieht vor, dass eine Gemeinde verschiedenen Planungsregionen angehören kann, soweit hinreichende Gründe dies rechtfertigen. Entsprechend kann sich der Perimeter einer Planungsregion über die Bezirksgrenzen hinaus ausdehnen.

Sollte eine (gegründete) Region keinen regionalen Richtplan erstellen, kann der Oberamtmann als Aufsichtsbehörde eingreifen. Seine Zuständigkeit, dies vorzunehmen und nötigenfalls anstelle eines Gemeindeverbands zu handeln, ist in den Artikeln 146 und 151 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) vorgesehen.

### Art. 25 Abs. 1

Weil die Agglomerationsprogramme, soweit sie die Raumplanung betreffen, nach Artikel 27 Abs. 1 RPBG als regionale Richtpläne gelten, ist es angebracht, für die Modalitäten der Organisation auf regionaler Ebene den Verweis auf die Gesetzgebung betreffend die Agglomerationen beizubehalten. Dessen ungeachtet und wie oben erwähnt<sup>2</sup>, werden auch die Gemeinden, die einer Agglomeration angehören, innerhalb der Frist nach Artikel 178c, eine Planungsregion integrieren müssen, um einen Richtplan auszuarbeiten, der die Grundsätze für das gesamte Gebiet der Region festlegt.

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 34 Abs. 1 und 2 RPBG

<sup>2</sup> Siehe 3.2.

### Art. 46

Diese Bestimmung übernimmt den Wortlaut von Artikel 46 Abs. 1 RPBG, der am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Angesichts der neuen Vorschläge zur Regelung der Baupflicht und da diese Bestimmung keinen direkten Bezug mit dieser Problematik hat, erscheint es wünschenswert, einen separaten Artikel vorzusehen.

### Art. 46a Abs. 1

Anders als das Gesetz vom 15. März 2016 zur Änderung des RPBG, führt der Gesetzesentwurf einen Artikel mit der Überschrift «Baupflicht» ein.

In den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen:

- > Grundstücke, die nach Inkrafttreten der Änderung des RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP oder einer Änderung des ZNP neu der Bauzone (Art. 15 RPG) zugewiesen werden;
- > unüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Zuweisung nach Inkrafttreten der Änderung des RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP beibehalten wird (mit oder ohne Änderung der Nutzungsbestimmung der Bauzone).

Die Frist von zehn Jahren, nach deren Ablauf die zuständigen Behörden die Möglichkeit der Ausübung des Kaufrechts erhalten, scheint nach Artikel 15 Abs. 4 Bst. b RPG angebracht, da dieser Artikel vorsieht, dass Grundstücke, die der Bauzone zugewiesen werden, innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut werden müssen. Diese Frist erscheint angemessen und lässt den Grundeigentümern, aber auch dem Gemeinwesen, die von ihrem Kaufrecht Gebrauch machen möchte, genügend Zeit, um die für die Überbauung des Grundstücks notwendigen Massnahmen innerhalb der vom RPG vorgegebenen Frist zu treffen.

Diese zehnjährige Frist gilt im Übrigen auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung in die Bauzone vor dem Datum des Inkrafttretens dieser Änderung des RPBG genehmigt worden ist (s. hierzu Art. 178b).

### Art. 46a Abs. 2

Mittels Kaufrecht räumt die Eigentümerschaft einer Drittperson das Recht ein, eine bewegliche Sache oder ein Grundstück zu einem vereinbarten Preis und innert einer gewissen Zeitspanne zu erwerben. Die berechtigte Person hat somit das Recht, jedoch nicht die Pflicht, die Sache zu kaufen. Die Eigentümerin oder der Eigentümer hingegen hat die Verpflichtung, die Sache zu verkaufen<sup>3</sup>. Das im Gesetzesentwurf

<sup>3</sup> Mehr dazu: Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, Band II, 2012, 4. A., Rz. 1695 ff.; Bénédicte Foëx, Le droit d'emption – questions choisies, in: Les droits d'emption, de préemption et de réméré, Questions pratiques et d'actualité, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2017.



eingeführte gesetzliche Kaufsrecht gründet ein echtes Recht zum Erwerb, dank dem die oder der Begünstigte (der Kanton oder die Gemeinde) berechtigt ist, Eigentümerin oder Eigentümer eines Grundstücks einer Drittperson zu werden, und zwar ungeachtet jeglichen Abkommens und jeglicher Willensäusserung der Drittperson. Dieses Recht wird mit anderen Worten nicht mit einer Vereinbarung, sondern mit dem Gesetz errichtet. Aus diesem Grund besteht dieses Recht ohne Eintrag im Grundbuch (Art. 680 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907).

Der Kanton kann dieses Recht bei Grundstücken ausüben, die den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zugewiesen und vom kantonalen Richtplan als solche anerkannt sind. Diese Zonen, welche die strategischen Sektoren umfassen, bezeichnen Grundstücke, die ein grosses Potenzial für die Ansiedlung von Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung aufweisen. Als Unternehmen mit kantonsübergreifender Ausrichtung gelten Unternehmen, die über 50% ihres Umsatzes mit Kunden ausserhalb des Kantons erzielen. Die kantonalen Arbeitszonen sind im kantonalen Richtplan erschöpfend aufgelistet<sup>1</sup>. Gestützt auf die Grundsätze und Aufgaben nach dem kantonalen Richtplan ist es kohärent, die Möglichkeit der Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts zuerst dem Kanton zuzuteilen. Für alle anderen Bauzonen ist die Zuständigkeit der Gemeindebehörden gerechtfertigt angesichts des Systems nach Artikel 34 RPBG, da sie für die Ortsplanung zuständig sind.

Da die Ausübung dieses Rechts eine privatrechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die zuständige Behörde eine Verfügung erlässt, in welcher sie den Kaufpreis festlegt. In Einklang mit den Grundsätzen des Verwaltungsrechts, aber auch mit Artikel 15a Abs. 2 RPG muss eine solche Verfügung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Betreffend den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses wird auf den Kommentar zu Artikel 46b Abs. 2 verwiesen.

In der Praxis kann der Kanton oder die Gemeinde ihr gesetzliches Kaufsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 2 ausüben, das heisst bis zur Überprüfung der Nutzungsbestimmung des betroffenen Grundstücks nach Artikel 46a Abs. 6.

Weil die Artikel 10 Abs. 1 Bst. c und g sowie 51bis, 52 Abs. 1 Bst. a und 89 Abs. 2 des GG<sup>2</sup> der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Generalrat die Befugnis geben, über Kredite und den Kauf von Grundstücken zu beschliessen,

muss die Gemeindelegislative dem formellen Entscheid, das gesetzliche Kaufsrecht auszuüben, zustimmen; denn wegen der finanziellen Verpflichtung, die mit der Ausübung des Kaufsrechts einhergeht, und angesichts der finanziellen Kompetenzen der Gemeindelegislative wird der Entscheid des Gemeinderats nicht vor der formellen Bestätigung durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Generalrat rechtswirksam.

Abschliessend sei auch erwähnt, dass die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts die Gemeinden in keiner Weise daran hindert, verwaltungsrechtliche Verträge mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern abzuschliessen und dabei vorzeitig den Kaufpreis für das Grundstück oder eine Frist, die kürzer als die im Gesetz vorgesehenen zehn Jahren ist, festzulegen<sup>3</sup>.

#### **Art. 46a Abs. 4**

Dadurch, dass der Kanton und die Gemeinden das Recht erhalten, für diese Zonen das Kaufsrecht subsidiär auszuüben, wird die aktive Bodenpolitik gestärkt. Gleichzeitig wird der rechtliche Rahmen gestärkt, wenn Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer untätig bleiben.

#### **Art. 46a Abs. 5**

Das Rückkaufsrecht bezeichnet das Recht gemäss dem eine Verkäuferin oder ein Verkäufer einer Sache von der Käuferin oder vom Käufer der Sache fordern kann, dass letzterer das Eigentum über die Sache gegen Bezahlung eines Preises zurück überträgt. Wurde nichts anderes vorgesehen ist der zu zahlende Preis, den der die Käuferin oder der Käufer zum Erwerb der Sache geleistet hatte. Dieses Recht ist somit ein Rückkaufsrecht der Sache durch die Verkäuferin oder den Verkäufer. Das Rückkaufsrecht kann in einer übereinstimmenden gegenseitigen Willensäusserung der Parteien wie auch im Gesetz begründet sein<sup>4</sup>. Auch wenn die vertragschliessenden Parteien ein solches Rückkaufsrecht beschliessen können, scheint es sinnvoll zu sein, dieses Recht im kantonalen Gesetz vorzusehen, damit das Gemeinwesen, das vom Kaufsrecht Gebrauch gemacht hat, die Kontrolle behält über die Massnahmen, die für die Überbauung der an Dritte veräusserten Grundstücke nötig sind.

#### **Art. 46a Abs. 6**

Diese Bestimmung übernimmt den Wortlaut von Artikel 46 Abs. 3 RPBG, der am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Im Übrigen wird auf Punkt 5.3.5 verwiesen.

<sup>1</sup> T104. Typologie und Dimensionierung der Arbeitszonen, S. 2.

<sup>2</sup> Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1. Es ist darauf hinzuweisen, dass der grundsätzliche Vorbehalt der Zuständigkeiten der Legislative auch im Rahmen des künftigen neuen Gesetzes über die Gemeindefinanzen anwendbar sein wird, was namentlich als Auswirkung haben wird, dass die zitierten Artikel geändert werden.

<sup>3</sup> Siehe Punkt 5.2.

<sup>4</sup> Siehe Paul-Henri Steinauer, op. cit. Nr. 1717

## Art. 46b Abs. 1 und 2

In der Verlängerung des Legalitätsprinzips bestimmt der Grundsatz des öffentlichen Interesses die Grundlagen und Grenzen der hoheitlichen Gewalt<sup>1</sup>. Öffentliche Interessen sind Anliegen, die als schützenswert gelten, da sie zahlreiche Bürgerinnen und Bürger betreffen und diese sie mit eigenen Mitteln nicht selber verwirklichen können oder wollen. Es ist üblich, dem öffentlichen Interesse das Privatinteresse gegenüberzustellen, insbesondere dann, wenn eine vom öffentlichen Interesse geleitete staatliche Massnahme zu einer Einschränkung eines Privatinteresses führt, das möglicherweise durch ein Grundrecht geschützt ist, und sich deshalb die Frage stellt, welches Interesse vor dem anderen den Vorrang hat<sup>2</sup>. Bei einer solchen Interessenabwägung kann das Abzuwägende nicht auf ein klar öffentliches, generelles Interesse einerseits und auf ein klar privates Einzelinteresse andererseits reduziert werden. Der Schutz von Privatinteressen, insbesondere in der Form von Grundrechten, bildet auch ein öffentliches Interesse, weil es sich um eine Organisationsform des politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Lebens handelt. Der Schutz eines öffentlichen Interesses, insbesondere in der Form eines Gesetzes, das dem Staat das Recht gibt, in seinem Namen zu handeln, zielt auch auf Privatinteressen, soweit damit für Individuen schliesslich bestimmte Vorteile gewährleistet oder bestimmte Nachteile abgewendet werden<sup>3</sup>.

Diese Erwägungen aus der Lehre sind wesentlich für das Verständnis des Begriffs des überwiegenden öffentlichen Interesses, der eine Handlung des Gemeinwesens rechtfertigt: Die Ausübung des Kaufsrecht hat nämlich als Folge die Einschränkung des Grundrechts auf Eigentumsgarantie. Jedes öffentliche Interesse ist nicht unbedingt höher zu gewichten als ihm zuwiderlaufende Privatinteressen. Das öffentliche Interesse hat nur dann Vorrang, wenn es nach einer konkreten und vollständigen Abwägung der in Frage stehenden Interessen als überwiegend erscheint. Das heisst, wenn eine Behörde bei einem unüberbauten Grundstück von ihrem Kaufsrecht Gebrauch machen will, muss sie daher zuerst alle vorhandenen privaten und öffentlichen Interessen identifizieren und darauf die absehbaren Auswirkungen der von ihr vorgesehenen Massnahmen bestimmen, um festzulegen, welches Interesse überwiegen soll. Es gibt keine einzige Methodologie, die eine in allen Punkten unbestrittene Interessenabwägung ermöglicht. Die einzig mögliche Gewährleistung besteht darin, von der Behörde zu fordern, dass sie ihre Gründe für die höhere Gewichtung sorgfältig darlegt, um so die grösstmögliche Objektivität zu erreichen<sup>4</sup>. Auch muss das Verhältnismässigkeitsprinzip – ein anderes fundamentales Prinzip, auf das sich jegliche staatliche Handlung stützen muss – in diesen Vorgang integriert werden.

<sup>1</sup> Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Basel 2014, Rz. 553.

<sup>2</sup> Dubey/Zufferey, *op. cit.*, Rz. 559 f.

<sup>3</sup> Dubey/Zufferey, *op. cit.*, Rz. 562; siehe auch Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *Droit administratif*, I, Bern 2012, S. 776 f.

<sup>4</sup> Moor/Flückiger/Martenet, *op. cit.* S. 778.

Laut Buchstabe a hat die Behörde, die ihr Kaufsrecht ausüben möchte, insbesondere nachzuweisen, dass die Überbauung des betroffenen Grundstücks eine besondere strategische Bedeutung für die Entwicklung des Kantons (für die kantonalen Arbeitszonen und, wenn das Kaufsrecht subsidiär durch den Kanton ausgeübt wird, für die übrigen Bauzonen) beziehungsweise der Regionen und der Gemeinden (für alle anderen Bauzonen einschliesslich der regionalen Arbeitszonen nach kantonalem Richtplan sowie, wenn das Kaufsrecht subsidiär durch die Gemeinden ausgeübt werden, für die kantonalen Arbeitszonen) aufweist. Als Beispiel kann der Fall eines Grundstücks genannt werden, dessen Überbauung für die Verwirklichung der in einem Agglomerationsprogramm oder einem regionalen Richtplan definierten Ausrichtung nötig ist. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips muss die zuständige Behörde zudem nachweisen, dass der Erwerb das zweckmässigste Mittel zur Erreichung der in der Planung festgelegten Ziele ist (Bst. b). In ihrer Analyse wird sie die Privatinteressen der Grundeigentümerschaft und sämtliche Gegebenheiten des konkreten Falls berücksichtigen. Namentlich müssen dabei die allfälligen finanziellen Verpflichtungen und anderen Massnahmen, die von der Grundeigentümerschaft bereits getroffen wurden sowie die Hindernisse, denen sie während der zehnjährigen Frist gegenüber gestanden sind, berücksichtigt werden. Die Elemente dieser Interessenabwägung müssen in der Verfügung der Behörde ausdrücklich erwähnt sein (Bst. c).

Es gilt darauf hinzuweisen, dass ein einfacher Verweis auf das Gesetz vom 23. Februar 1984 über die Enteignung<sup>5</sup> zur Präzisierung des Begriffs des öffentlichen Interesses nicht ausreichend wäre, um die Fälle, wo ein Kaufsrecht auf ein unüberbautes Grundstück ausgeübt werden könnte, zu decken. Artikel 10 dieses Gesetzes sieht vor, dass enteignet werden können: Grundstücke, die für die Erstellung, die Veränderung, den Unterhalt, den Betrieb sowie für die künftige Erweiterung eines im öffentlichen Interesse liegenden Werkes notwendig sind (Bst. a); Grundstücke, die für die Herbeischaffung und die Ablagerung der für ein solches Werk erforderlichen Baustoffe notwendig sind (Bst. b); Grundstücke, die zum Bezug der Baustoffe dienen, wenn diese sonst nur zu sehr erschwerenden Bedingungen erhältlich sind (Bst. c); sowie Grundstücke, die für die Vorkehren benötigt werden, die zum Ersatz enteigneter Rechte oder zur Wahrung der öffentlichen Interessen erforderlich sind (Bst. d). Konkret könnten nur Grundstücke, die einer Zone von allgemeinem Interesse (Art. 55 Abs. 2 und 116 RPBG) zugewiesen sind, im Geltungsbereich des Buchstabens a dieses Artikels fallen. Zu den «öffentlichen Interessen» nach Buchstabe d ist zu sagen, dass diese Bestimmung auf die Artikel 14 bis 16 verweist, die hier nicht relevant sind (öffentliche Sachen, Sicherungsvorkehrungen sowie Brunnen und Quellen).

<sup>5</sup> SGF 76.1.

Betreffend den Erwerbpreis des Grundstücks wird die Behörde ausserdem in ihrer Verfügung die verschiedenen Kriterien und Elemente aufzuführen müssen, die in die Bestimmung des Verkehrswerts des Grundstücks eingeflossen sind (Bst. d). In besonders komplexen Fällen bezüglich der Lage des Grundstücks können die Gemeinden für die Schätzung des Grundstückswerts auf eine Immobilienexpertise zurückgreifen. Sie können sich zudem, wie auch der Staat, jedoch unter Kostenfolge, an die Kommission für Grundstückserwerb wenden.

### **Art. 46b Abs. 3**

Beschwerdeinstanz bei den von den Gemeinden getroffenen Verfügungen zur Ausübung ihres Kaufsrecht ist die RUBD und somit dieselbe Instanz, die im RPBG bei Gemeindeverfügungen betreffend kommunale Pläne und Reglemente vorgesehen ist.

Im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung des Vorentwurfs haben der FGV und die Konferenz der Oberamtmänner gefragt, ob die ausgewählte Lösung das ordentliche Rechtsmittel gegen Gemeindeentscheide sein soll, also die Prüfung durch die Oberamtmänner. Sie haben nämlich vorgebracht, dass, soweit Gemeindeentscheide über das Kaufsrecht später nicht durch die RUBD genehmigt werden, sie keine andere Art von Entscheid darstellen als ein Entscheid über die OP und dass es somit nicht gerechtfertigt ist, vorliegend in dieser Angelegenheit von der regulären Ordnung abzuweichen.

In dieser Hinsicht stellt der Staatsrat vorab fest, dass die Oberämter in der Verwaltungsjustiz gemäss dem geltenden RPBG keine Zuständigkeit in Bezug auf die Überprüfung der getroffenen Gemeindeentscheide im Rahmen der Umsetzung ihrer Planungsaufgaben auf lokaler Ebene haben. Er erwägt ausserdem, dass die Beurteilung des Begriffs des überwiegenden öffentlichen Interesses im Rahmen der Instruktion von Beschwerden notwendigerweise in Begriffe der Planung und in Abwägungen betreffend den Inhalt von Richtplänen und/oder die Erstellung eines Ortsplans als Planungsinstrumente, die durch die RUBD überprüft und genehmigt worden sind, eingreifen wird. Angesichts dessen, dass die Streitigkeiten hauptsächlich den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses betreffen werden, scheint es folgerichtig, vom ordentlichen System der Rechtsmittel abzuweichen und somit der RUBD die Zuständigkeit zu erteilen, die Beschwerden gegen diese Entscheide zu behandeln. Es ist zu beachten, dass die Zuständigkeit der RUBD umso mehr gerechtfertigt erscheint, wenn eine Beschwerde ebenfalls die Frage des Verkehrswerts betrifft, der durch die Gemeinde bestimmt worden ist, insoweit die RUBD sich detailliert über diese Frage im Rahmen von Mehrwertbesteuerungsverfügungen gemäss Art. 113d RPBG aussprechen muss. Die Lösung eines Rechtsmittels an die Direktion weist zudem den Vorteil auf, dass keine zusätzlichen Ressourcen notwendig sind.

In Anwendung von Artikel 114 Abs. 1 Bst. a VRG<sup>1</sup> sind die Verfügungen des Staats mittels Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar.

### **Art. 113c Abs. 2 Bst. b**

Artikel 113c Abs. 2, so wie er vom Grossen Rat verabschiedet worden ist, ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Diese Bestimmung definiert die Liste der Objekte, die gemäss einer Prioritätenordnung über den Mehrwertfonds finanziert werden können.

Angesichts der Bedeutung der regionalen Richtpläne für die Umsetzung des neuen kantonalen Richtplans wird vorgeschlagen, ihre Finanzierung durch den Mehrwertfonds in zweiter Priorität zu ermöglichen, also nach den Entschädigungen im Falle einer materiellen Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergibt, und auf derselben Stufe wie die regionalen und kommunalen Studien zur Verdichtung und somit vor den in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen und vor den weiteren Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG.

Entsprechend den anderen Massnahmen, die über den Mehrwertfonds finanziert werden, werden die Finanzierungsmodalitäten für die regionalen Richtpläne (Anteil und Höchstbetrag des Kantonsbeitrags) im RPBR definiert sein. Angesichts der Kosten dieser Pläne, zieht der Staatsrat in Betracht, höhere Maximalbeträge als jene für die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung zu gewähren.

### **Art. 178b**

Ziel dieser Bestimmung ist, dass alle Grundstücke in der Bauzone der im Bundesrecht vorgesehenen Baupflicht unterstellt sind. Es geht jedoch nicht darum, eine rückwirkende Anwendung des Gesetzes einzuführen, die als Wirkung hätte, die Frist von zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids für die Einzonung der Grundstücke laufen zu lassen. Artikel 178b sieht somit vor, dass diese Frist ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung zu laufen beginnt. Für zahlreiche OP, deren Gesamtrevision vor diesem Datum aber nach dem 1. Mai 2014, das heisst nach dem Inkrafttreten des revidierten RPG, genehmigt wurden, werden die zuständigen Behörden bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses noch die Möglichkeit haben, bei Bedarf ihr Kaufsrecht vor Ablauf der im eidgenössischen und kantonalen Recht definierten Frist von 15 Jahren auszuüben. Um die vom eidgenössischen Gesetzgeber vorgegebenen Ziele erreichen zu können, erscheint es wichtig, eine solche Übergangsbestimmung vorzusehen, weil einerseits davon ausgegangen werden kann, dass mit dem revidierten kantonalen

<sup>1</sup> Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege, SGF 150.1.

Richtplan deutlich weniger neue Einzonungen möglich sein werden und andererseits angesichts der bereits genehmigten oder im Laufe der Genehmigung befindlichen OP. Bis zum 1. April 2018 hatte die RUBD 57 RPBG-konforme OP<sup>1</sup> genehmigt. 33 OP wurden öffentlich aufgelegt oder stehen vor ihrer Genehmigung. 60 OP, die in ihrer jetzigen Fassung nicht mehr dem RPBG entsprechen, werden gegenwärtig überarbeitet (Revisionsprogramm oder Vorprüfung).

### Art. 178c

Angesichts der Tatsache, dass der Staatsrat die Frist für die Regionen, einen Richtplan zu erstellen, von zwei auf drei Jahre verlängern möchte, rechtfertigt es sich, für die Gemeinden eine Frist von zwei Jahren festzulegen, um sich in eine Planungsregion zu integrieren.

Wenn eine Gemeinde nicht innert der Frist dieser Bestimmung einer Region beitrifft, kann der Staatsrat als Aufsichtsbehörde eingreifen und, falls nötig, die Gemeinde gemäss Artikel 110 GG verpflichten, einem Verband beizutreten oder sich zusammenzuschliessen. Dieselbe Frist ist anwendbar und dieselbe Aufsichtsbehörde schreitet notfalls ein, gegenüber mehreren Gemeinden einer selben Planungsregion, damit sie sich zu einem Gemeindeverband zusammenschliessen. Schliesslich werden die gegründeten Regionen an die Möglichkeit erinnert, innert derselben Frist von zwei Jahren zu prüfen, ob ihre Statuten noch Ergänzungen gegenüber der neuen gesetzlichen Pflicht, einen regionalen Richtplan zu erstellen, bedürfen.

## 7. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden

Mit der Einführung einer Pflicht für die Gemeinden, einem Gemeindeverband beizutreten, und für die Regionen, einen Richtplan zu erstellen, hat der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf die Aufgaben der Gemeinden. Angesichts dessen jedoch, dass das Instrument des regionalen Richtplans bereits bekannt ist, dass die Gemeinden – mit Ausnahme der Gemeinden des Saanebezirks ausserhalb der Agglomeration – bereits in der Form eines Gemeindeverbands zusammengeschlossen sind und dass die im Entwurf vorgesehenen Aufsichts- und Zwangsmittel einzig auf die bereits im GG enthaltenen Mittel verweisen, ist die Änderung zu relativieren, die durch diese Gesetzesänderung bewirkt wird. Ausserdem ist zu beachten, dass dem Entwurf zum kantonalen Richtplan vollkommen nachgekommen werden könnte, selbst wenn nicht alle Regionen einen regionalen Richtplan erstellen würden.

Die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts bewirkt ebenfalls eine Änderung des Zuständigkeitskatalogs des

<sup>1</sup> Nach Artikel 175 Abs. 1 RPBG mussten die Gemeinden bis am 31. Dezember 2014 ihre OP an das revidierte RPBG anpassen.

Staates und der Gemeinden. Es wird jedoch daran erinnert, dass der Staat eine besondere strategische Bedeutung für das Interesse des Kantons geltend machen muss, um sein Kaufsrecht auszuüben, sei es primär für kantonale Arbeitszonen, die im kantonalen Richtplan anerkannt sind, oder subsidiär für andere Bauzonen. Damit verbleibt die Zuständigkeit, um die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke zu verwalten und ihre Überbauung zu gewährleisten, weiterhin primär bei den Gemeinden.

## 8. Auswirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung

Soweit der vorliegende Gesetzesentwurf den Vorschlag betreffend die Konkretisierung der Baupflicht, nämlich das gesetzliche Kaufsrecht, im Wesentlichen wieder aufgreift, der im Gesetzesentwurf vorkam, der am 22. September 2015 durch den Staatsrat verabschiedet worden ist, wird für seine Wirkungen auf die nachhaltige Entwicklung auf die Beurteilung «Kompass21» verwiesen, welche im Rahmen der vorangegangenen Gesetzgebungsarbeiten durchgeführt worden ist<sup>2</sup>. Sicherlich führt das vorliegende Gesetzgebungsprojekt auch eine obligatorische Regionalplanung ein, aber angesichts dessen, dass diese Ebene der Raumplanung bereits existiert und gewisse Regionen eine solche bereits umgesetzt haben, ist davon auszugehen, dass diese Änderung keinen wesentlichen Einfluss auf die bereits durchgeführte Beurteilung haben würde.

## 9. Finanzielle Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat weder personelle noch finanzielle Auswirkungen. Der Staatsrat erinnert daran, dass dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) im Rahmen der Umsetzung des Projekts Raum 2030 bereits ein VZÄ erteilt worden ist, insbesondere um die Ausführung der Arbeiten zur Gesamtrevision des kantonalen Richtplans innert der im revidierten RPG festgesetzten Frist von fünf Jahren zu ermöglichen. Sobald diese Arbeiten abgeschlossen sein werden, kann diese Ressource zur Behandlung der Dossiers der regionalen Richtpläne genutzt werden, sodass die im Gesetzesentwurf eingeführte Pflicht keine zusätzlichen Ressourcen beanspruchen wird.

Der Gesetzesentwurf ist mit dem Verfassungsrecht, dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

<sup>2</sup> <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen/archiv/2015.htm>.