



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Volksmotion

2015-GC-68

Verabschiedung des Ortsplans durch den Generalrat resp. die Gemeindeversammlung

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der Volksmotion, die am 29. Mai 2015 eingereicht und begründet wurde, haben Christoph Allenspach und 341 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner beantragt, dass das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Oktober 2008 (RPBG), namentlich Artikel 36, geändert wird, damit der Generalrat beziehungsweise die Gemeindeversammlung zuständig wird, den Ortsplan (OP), d. h. das Richtplandossier, den Zonennutzungsplan, die dazugehörigen Reglemente und deren Änderungen zu verabschieden. Die Motionärinnen und Motionäre argumentieren, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit der OP den Alltag der Gesamtbevölkerung bestimmen. Eine Verabschiedung durch die Legislative der Gemeinde würde die Bürgerinnen und Bürger dazu bewegen, aktiver mitzumachen, als sie das heute können. Mit der demokratischen Debatte, die damit ausgelöst wird, könnten bereichernde Vorschläge für die künftige Entwicklung der Gemeinden entstehen. Die Motionärinnen und Motionäre weisen darauf hin, dass der Kanton Freiburg der einzige Kanton ist, in dem der OP nicht von der Legislative der Gemeinde verabschiedet wird. Um ihr Anliegen zu verteidigen, weisen sie weiter darauf hin, dass die Agglomeration Freiburg diese Praxis in ihren Statuten eingeführt hat und sie bei der Verabschiedung des Richtplans der Agglomeration und des Agglomerationsprojekts erfolgreich anwendet. Unter diesem Gesichtspunkt scheint es nicht kohärent, dass der Generalrat beziehungsweise die Gemeindeversammlung nicht über dieselben Zuständigkeiten wie die Agglomeration verfügen. Die Motionärinnen und Motionäre weisen schliesslich darauf hin, dass ihr Vorgehen von den Mitgliedern der Generalräte im Kanton und von den Mitgliedern der Gemeinderäte unterstützt wird.

II. Antwort des Staatsrats

1. Gesetzlicher Rahmen und Hintergrund

Obwohl der Staatsrat bereits in der Antwort auf die Motion Laurent Thévoz und Nicolas Rime (M 1019.12), die einen ähnlichen Antrag stellten, den gesetzlichen Rahmen erläutert hat, scheint es ihm nützlich zu sein, noch einmal auf das geltende Recht über die Grundsätze der Information und der Beteiligung in der Planung und die Zuständigkeiten, die im RPBG beim Ortsplanungsverfahren festgehalten werden, hinzuweisen.

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

Aufgrund von Artikel 36 RPBG ist der Gemeinderat für die Ortsplanung verantwortlich (Abs. 1). Er bestellt eine ständige Planungskommission, die ihn bei der Ausarbeitung des Ortsplans und dessen Anwendung unterstützt. Die Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, wobei die Mehrheit der Mitglieder von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird (Abs. 2). In Artikel 37 RPBG wird verlangt, dass der Gemeinderat in Zusammenarbeit mit der Planungskommission öffentliche Informationsveranstaltungen veranstaltet und die Diskussion über die Planungsziele, die Abwicklung der Studien sowie den Inhalt der Projekte und Pläne eröffnet. In den Artikeln 78 ff. RPBG wird das anwendbare Verfahren geregelt und insbesondere vorgesehen, dass jede interessierte Person Bemerkungen und Vorschläge zum Richtplandossier anbringen und gegen die Nutzungspläne und die dazugehörigen Reglemente Einsprache erheben kann. Der Gemeinderichtplan, das Erschliessungsprogramm sowie die Nutzungspläne und die dazugehörigen Reglemente werden vom Gemeinderat verabschiedet (Art. 79 und 85 Abs. 2).

Der Kanton Freiburg ist zusammen mit dem Kanton Solothurn der einzige, in dem die Gemeindeexekutive zuständig ist, den OP zu verabschieden.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass der Antrag der Motionärinnen und Motionäre, dass die Legislative zuständig ist, den OP zu verabschieden, bereits 2008 bei der Totalrevision des RPBG debattiert wurde. Damals entschied der Grosse Rat, die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive bei der Ortsplanung beizubehalten. Im selben Sinn lehnte der Grosse Rat am 12. September 2013 eine ähnliche Motion, die von den Grossräten Thévoz und Nicolas Rime eingereicht worden war, mit 55 gegen 31 Stimmen ab, das heisst mit einem fast gleichen Stimmenverhältnis, wie es sich 2008 ergab. Schliesslich kam der Staatsrat in seinem Bericht vom 24. Februar 2015 zum Postulat Markus Ith und Didier Castella (Bericht 2013-DIAF-89) zum Schluss, dass es zurzeit nicht angebracht sei, eine Änderung des RPBG zu beantragen, um der Legislative die Zuständigkeit, die Pläne und die dazugehörigen Reglemente zu verabschieden, zu geben.

Schliesslich scheint es nützlich zu sein, darauf hinzuweisen, dass bei der Raumplanung die Teilrevision des RPG, die am 1. April 2014 in Kraft getreten ist, zur Folge hat, dass die Gemeindeautonomie bei der Wahl der Lage und der Grösse der Bauzonen aufgehoben wird, weil diese Wahl künftig im kantonalen Richtplan getroffen wird. Das neue Bundesrecht verpflichtet die Kantons- und die Gemeindebehörden auch, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um in den betreffenden Gemeinden die überdimensionierten Bauzonen zu vermindern; ausserdem müssen sie Verdichtungsmassnahmen umsetzen. Vor diesem heiklen Hintergrund, der sich durch einen verkleinerten Handlungsspielraum der Planungsbehörden auszeichnet, muss man darauf gefasst sein, dass die Anfechtungen von Seiten der Eigentümer künftig noch zunehmen werden.

2. Stellungnahme zu den Argumenten der Motionärinnen und Motionäre

Die Argumente, die der Staatsrat und der Grosse Rat bei den Gesetzgebungsarbeiten und den parlamentarischen Vorstössen gewählt haben, sind weiterhin gültig. Es scheint aber angebracht zu sein, sie im Folgenden zu wiederholen:

- > Es ist erwiesen, dass das System, das im RPBG vorgesehen ist, dem Grundsatz der Demokratie und dem Bundesrecht in dem Sinn entspricht, als es eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung am Ortsplanungsverfahren zulässt. Wie oben erwähnt, wird der Gemeinderat bei der Ausarbeitung des OP von einer Planungskommission, deren Mitglieder mehrheitlich von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat bezeichnet

werden, unterstützt. Ausserdem können die betroffenen Personen ihre Interessen verteidigen, indem sie eine Einsprache einreichen. Das Bundesgericht hat ausserdem vor rund 15 Jahren bestätigt, dass die Freiburger Gesetzgebung mit dem Freiburger Verfassungsrecht und dem Bundesrecht vereinbar ist.

- > Eine neue Aufteilung der Zuständigkeiten würde nicht unbedingt zu weniger Druck in den Entscheidverfahren führen, aber vor dem neuen restriktiven Hintergrund, der vom Bundesrecht vorgeschrieben wird, würde die Verfahrensdauer verlängert, bestünde die Gefahr von Blockierungen in den Gemeinden, die Massnahmen zur Verkleinerung der Bauzonen und zur Verdichtung im bebauten Raum ergreifen müssen. Unter dem materiellen Gesichtspunkt ist es ausserdem nicht sicher, dass die Legislativen, die solche Zuständigkeiten hätten, die Pläne und die Reglemente anders als die Gemeinderäte verabschiedeten. Der Staatsrat meint hingegen, dass das Verabschiedungsverfahren für die Instrumente der Ortsplanung dadurch verlängert würde. Er unterstreicht in dieser Beziehung, dass die allgemeine Verminderung der Verfahrensdauer im Bericht von RA Alexis Overney vom 3. Juni 2015 über die Beurteilung der Baubewilligungs-, OP- und DBP-Verfahren als wichtiges Ziel festgehalten wurde.
- > Die Legislative hat eine bedeutende Entscheidkompetenz für die Umsetzung der örtlichen Planung, denn sie muss die nötigen Kredite für die Grunderschliessung des Baulands bewilligen und über den Erwerb von Immobilien entscheiden. Das RPBG hat die Verbindungen zwischen Ortsplanung und Finanzierung der Erschliessung verstärkt, indem das Erschliessungsprogramm eingeführt wurde (Art. 42 RPBG), mit dem sichergestellt werden kann, dass die ausgeschiedenen Bauzonen mit den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde übereinstimmen. Angesichts der immer grösseren Gefahr von Entschädigungen für materielle Enteignung aufgrund der Verpflichtung des Kantons und der Gemeinden, unbebautes Land auszuzonen, um die Grösse der Bauzonen zu vermindern, scheint es unwahrscheinlich, dass eine Gemeindeexekutive das Risiko auf sich nimmt, Land unbedingt einzuzonen, wenn die Chance, dass die Legislative die Kredite für die Erschliessung bewilligt, klein ist. Beim Kauf von Immobilien wird hier auf die Ausübung des Vorkaufsrechts, das im Entwurf zur Änderung des RPBG in Artikel 46 Abs. 3 eingeführt werden soll, verwiesen. Der Entscheid des Gemeinderates, dieses Recht auszuüben, hängt von der Voraussetzung ab, dass die Gemeindelegislative vorher mit Landkauf einverstanden ist, was dessen Rolle in der aktiven Bodenpolitik der Gemeinde verstärkt.

Was die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Beratungen und Entscheiden der Gemeindeversammlungen und der Generalräte anbelangt, weist der Staatsrat noch auf ein Problem mit der Anwendung der allgemeinen Vorschriften der Gesetzgebung über die Gemeinden über den Ausstand (Art. 21 und 51bis des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1, mit Verweis auf Art. 65 Abs. 1 desselben Gesetzes) hin. Da die meisten Massnahmen, die auf Ebene des ZNP und des GBR ergriffen werden, direkt die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, die Eigentümer der Grundstücke sind, berühren, könnte es sein, dass insbesondere bei den Entscheiden, die von einer Gemeindeversammlung getroffen werden, ein grosser Teil der Gesamtheit der Stimmbürger bei diesen Geschäften in den Ausstand treten muss, was die Beratungs- und Entscheidverfahren behindern könnte. Für eine allfällige Änderung des RPBG, wie sie verlangt wird, braucht es deshalb eine Beurteilung der Auswirkungen einer Änderung bei den Zuständigkeiten auf die Gesetzgebung über die Gemeinden.

Bei den Argumenten im Zusammenhang mit der bestehenden Verteilung der Zuständigkeiten in der Agglomeration Freiburg, die von den Motionärinnen und Motionären vorgebracht werden, muss der Staatsrat zugeben, dass diese Verteilung scheinbar tatsächlich keine grösseren Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung der verschiedenen Agglomerationsprojekte bereitete. Er unterstreicht aber, dass der Umfang der Zuständigkeiten auf der Ebene der Agglomeration auf die Richtplanung, die im Gegensatz zum ZNP und zu den dazugehörigen Reglementen nur für die Behörden und nicht für die Privaten zwingend ist, beschränkt ist. Die Ungleichbehandlung, von denen die Motionärinnen und Motionäre sprechen, muss deshalb relativiert werden.

Als Schlussfolgerung stellt der Staatsrat fest, dass bis jetzt keine neuen überzeugende Elemente vorhanden sind, die es rechtfertigen würden, das bisherige System in Frage zu stellen; dieses System ist mit dem höheren Recht vereinbar, und seine Gesetzmässigkeit und Effizienz wurde bei den Arbeiten zur Totalrevision des RPBG und bei der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen in jüngster Zeit wiederholt anerkannt. Selbst wenn dieses System als relativ restriktiv betrachtet werden kann, was die Umsetzung des Demokratiegrundsatzes auf Gemeindeebene anbelangt, ist der Staatsrat der Meinung, dass mit ihm die Bevölkerung in verschiedenen Stadien des Verfahrens genügend beteiligt ist und dass es eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Da die neuen Spielregeln, die vom geänderten RPBG festgelegt werden, zur Folge haben, dass die rechtlichen Fragen, die sich bei der Umsetzung der Pläne und der dazugehörigen Reglemente stellen, noch komplexer werden, muss man verhindern, dass Lösungen geschaffen werden, die Blockierungen in den Planungsverfahren auslösen und damit die Verfahren bedeutend verlängern könnten.

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen.

6. Oktober 2015