



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

2020-GC-64

Pläne und Vorschriften der Ortsplanung: Organisationsfreiheit der Gemeinden sowie Initiativ- und Referendumsrecht

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 7. Mai 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Bruno Marmier und Sébastien Dorthe eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, frei zu entscheiden, ob die Exekutive oder die Legislative für die Annahme der Pläne und dazugehörigen Vorschriften der Ortsplanung zuständig ist. Sie wollen ausserdem, dass die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, Initiativen einzureichen oder das Referendum zu ergreifen. Die Motionäre weisen darauf hin, dass der Kanton Freiburg neben Solothurn der einzige Kanton in der Schweiz ist, in dem die Exekutive auf kantonaler wie auch auf lokaler Ebene die ausschliessliche Zuständigkeit für die Annahme von Planungsinstrumenten habe, und dass es nun an der Zeit sei, die Demokratie in der Raumplanung zu stärken. Sie weisen nicht nur auf eine Unstimmigkeit zwischen dem heutigen System und dem für die Annahme des Richtplans der Agglomeration Freiburg vorgesehenen System hin, das von der Legislative (Agglomerationsrat) auf Vorschlag der Exekutive (Agglomerationsvorstand) angenommen wird, sondern auch auf die Tatsache, dass die in den einschlägigen Rechtsgrundlagen verlangte Siedlungsverdichtung und -revitalisierung der Bürgerbeteiligung bereits einen hohen Stellenwert einräumen. Die logische Folge davon seien eine Validierung durch die Legislative am Ende des Verfahrens mit der Möglichkeit eines Referendums. Die Motionäre fordern daher eine Änderung der Raumplanungsgesetzgebung, damit für die Raumplanung auf Gemeindeebene die Legislative anstelle der Exekutive die Entscheidbefugnis erhält, und eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden, um die entsprechenden Instrumente in die Liste der Objekte, die Gegenstand einer Initiative sein können, aufzunehmen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt einleitend fest, dass die Motion widersprüchlich formuliert ist. Laut Überschrift («Organisationsfreiheit der Gemeinden») und Begründung möchten die Motionäre, dass die kantonale Gesetzgebung angepasst wird, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, frei zwischen einer Zuständigkeit der Exekutive oder einer Zuständigkeit der Legislative zu wählen. Abschliessend fordern die Grossräte jedoch eine Gesetzesänderung, um die Entscheidbefugnis für die Annahme der Pläne und dazugehörigen Vorschriften von der Exekutive auf die Legislative zu übertragen.

Weil über die genauen Absichten der Motionäre ein Zweifel besteht, wird der Staatsrat zunächst dazu Stellung nehmen, ob es angebracht ist, das Gesetz zu ändern, um auf kommunaler Ebene die ausschliessliche Zuständigkeit der Legislative für die Annahme dieser Instrumente und die

Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, Initiativen einzureichen und Referenden zu ergreifen, vorzusehen.

In einem zweiten Schritt wird er aus institutioneller Sicht die Zulässigkeit einer Gesetzesänderung prüfen, die den Gemeinden die Wahl zwischen der Zuständigkeit der Legislative und der der Exekutive für die Annahme von Gemeindepläne und -vorschriften im Bereich der Raumplanung überlässt.

1. Demokratisierung des Planungsprozesses auf kommunaler Ebene

1.1. Aktueller rechtlicher Rahmen

Im Allgemeinen sieht das Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG; SGF 710.1) die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive für die Annahme der verschiedenen Pläne und Vorschriften im Bereich der Raumplanung vor, mit Ausnahmen im Rahmen der kantonalen und regionalen Richtplanung, die sich auf spezifische Instrumente beziehen. Für die Gemeindeebene gilt: Der Gemeinderat ist für die Ortsplanung verantwortlich. In dieser Eigenschaft nimmt er alle Pläne und Vorschriften an, die die Gemeinde zur Umsetzung der Ortsplanung benötigt. Ein kurzer Überblick über die aktuellen Entscheidungsbefugnisse, die das RPBG auf kantonaler und regionaler Ebene vorsieht, hilft, das Problem in seiner Gesamtheit besser zu verstehen.

Auf kantonaler Ebene wird der kantonale Richtplan vom Staatsrat verabschiedet, nachdem er dem Grossen Rat in Form eines Berichts zur Information vorgelegt worden ist (Art. 17 Abs. 1 RPBG). Zu Beginn der Arbeiten nimmt der Grosse Rat jedoch auf Vorschlag des Staatsrats das kantonale Planungsprogramm an, das unter Berücksichtigung der Grundlagen und der bestehenden Tendenzen die raumplanerischen Ziele und die allgemeine kantonale Raumplanungspolitik bestimmt. Der Gesetzgeber legt damit den Rahmen fest, in dem sich die vom Staatsrat ausgearbeitete kantonale Planung bewegen muss, sodass letzterer die Bestätigung für die Grundzüge seiner Planungspolitik hat und weiss, in welche Richtung seine Arbeit gehen muss.

Auf regionaler Ebene gibt es ein vergleichbares Programm, das «regionale Planungsprogramm». Dieses wird von der Regiongemeinschaft (Art. 25 Abs. 1 RPBG) angenommen, deren Statuten das dafür zuständige Organ bezeichnen. Während die bestehenden und künftigen Planungsregionen (gemäss Art. 22a Abs. 1 RPBG, der seit dem 1. Januar 2019 in Kraft ist) auf der Grundlage eines Zusammenschlusses von Gemeinden in Form eines Gemeindeverbands gebildet werden (Art. 107 und 109 GG), wurden die Agglomerationsprogramme, die, soweit sie die Raumplanung betreffen, als regionale Richtpläne gelten (Art. 27 Abs. 1 RPBG), durch das im alten Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen bezeichnete Organ angenommen, d. h. durch den Agglomerationsrat (die Legislative), auf Vorschlag des Agglomerationsvorstands (der Exekutive). Nach Artikel 6 des neuen, am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Gesetzes vom 21. August 2020 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) bilden die Gemeinden für die Ausarbeitung und Umsetzung ihres Agglomerationsprogramms jedoch einen Gemeindeverband im Sinne des GG. Das heisst, seit dem Inkrafttreten des neuen AggG ist das von den Motionären erwähnte Beispiel nicht mehr relevant. Es ist jedoch zu beachten, dass die regionalen Richtpläne, denen die Agglomerationsprogramme in Fragen des Verfahrens und der Annahme gleichgestellt sind, für Private nicht verbindlich sind und die darin festgelegten Grundsätze in die OP einfliessen müssen (Art. 32 Abs. 2 RPBG).

Auf kommunaler Ebene muss der Gemeinderat, der die alleinige Verantwortung für die Ortsplanung trägt (Art. 36 Abs. 1 RPBG), eine ständige Planungskommission einsetzen, die ihn bei der Erstellung des Ortsplans (OP) und bei dessen Umsetzung unterstützt. Diese Kommission setzt sich aus mindestens fünf Mitgliedern zusammen, wobei die Mehrheit der Mitglieder von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird (Abs. 2). Artikel 37 Abs. 1 RPBG legt fest, 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. Das RPBG regelt in den Artikeln 78 ff. zudem das anzuwendende Verfahren und sieht insbesondere vor, dass jede interessierte Person begründete Bemerkungen und Vorschläge zu den Nutzungsplänen und ihren Vorschriften anbringen und auch Einsprache erheben kann. Der Gemeinderichtplan, das Erschliessungsprogramm und die Nutzungspläne sowie ihre Vorschriften werden durch den Gemeinderat angenommen (Art. 79 und 85 Abs. 2 RPBG).

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in der Praxis der Gemeinderat vorgängig ein Revisionsprogramm aufstellt, das den Beginn der OP-Gesamtrevision markiert. Auf diese Weise informiert die Gemeinde die Kantonsverwaltung über die wichtigsten Punkte der Revision, was es den angehörten Dienststellen und Organen ermöglicht, die Probleme zu erkennen, mit denen die Gemeinde konfrontiert sein wird, und die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit die Gemeinde über alle Daten verfügt, die sie für die Erstellung des Vorprüfungs dossiers benötigt.

1.2. Zweckmässigkeit der Übertragung der Entscheidbefugnis auf die Gemeindelegislative in Fragen der Raumplanung

Wie von den Motionären erwähnt, ist die Frage der Kompetenz zur Annahme von Gemeindeplänen und -vorschriften bereits mehrfach vom Grosse Rat diskutiert worden; auch hat sich der Grosse Rat jedes Mal für die Beibehaltung der ausschliesslichen Kompetenz der Gemeindeexekutive ausgesprochen hat, sei es bei der Revision des RPBG oder im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen. Dabei wurde jeweils festgestellt, dass das Freiburger System dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), insbesondere Artikel 4 RPG, entspreche und eine angemessene Mitwirkung der Bevölkerung gewährleiste durch die Planungskommission, die öffentlichen Informationsveranstaltungen und die Möglichkeit für alle von den Plänen und dazugehörigen Vorschriften Betroffenen, sich zum Richtplandossier zu äussern und Einsprache gegen die Nutzungspläne zu erheben.

Von Bedeutung ist auch, dass sich der Kontext der Raumplanung seit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen des RPG am 1. Mai 2014, die der Nutzung von brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Verdichtung des Siedlungsgebiets den Vorrang geben, erheblich verändert hat. Diese Bestimmungen wurden im kantonalen Richtplan konkretisiert, der vom Staatsrat am 1. Oktober 2018 verabschiedet und vom Bund am 1. Mai 2019 genehmigt wurde. Damit ging ein Paradigmenwechsel einher mit der Folge, dass die Autonomie der Gemeinden bei der Ausscheidung von Bauzonen deutlich verringert wurde, weil die Möglichkeiten zur Bauzonenerweiterung nun spärlich sind. Der kantonale Richtplan muss den Gemeinden fortan einen sehr restriktiven Rahmen für die Siedlungsentwicklung vorgeben; deren Handlungsspielraum ist entsprechend eingeschränkt. Die Gemeinden sind nämlich verpflichtet, alle Massnahmen zu ergreifen, um zuerst die unbebauten Reserven zu nutzen und so viele Verdichtungsmassnahmen wie möglich durchzuführen, bevor sie Einzonungen ins Auge fassen. Neue Bauzonen können zudem

nur bewilligt werden, wenn sie innerhalb des Siedlungsgebiets des kantonalen Richtplans liegen und die im kantonalen Richtplan festgelegten Dimensionierungskriterien einhalten.

Die grösste Herausforderung der nächsten Generation von OP wird daher die Siedlungsverdichtung und -revitalisierung sein. Es ist zu erwarten, dass die von den Gemeinden geplanten Massnahmen häufig mit den Interessen von Eigentümerinnen und Eigentümern kollidieren werden, die die Auswirkungen grösserer Gebäude auf den an ihr Grundstück angrenzenden Flächen befürchten. Gleichzeitig werden viele Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihre Grundstücke (ungeachtet der durch den restriktiven Rechtsrahmen gegebenen Möglichkeiten) einzonen oder mit grossem finanziellen Einsatz verdichten wollen, den Wunsch haben, das grösstmögliche Baupotenzial nutzen zu können. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Annahme von OP auf die Gemeindeversammlung oder den Generalrat gäbe den von Verdichtungsmassnahmen betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern die Möglichkeit, starken Druck auszuüben, um ihre privaten Interessen zum Nachteil des Gemeinwohls zu verteidigen, mit dem Risiko, dass der Planungsprozess verlangsamt oder sogar lahmgelegt wird.

Zu beachten ist zudem, dass in Gemeinden mit einem Generalrat (nicht in solchen mit einer Gemeindeversammlung) ein Zehntel der Aktivbürgerinnen und -bürger eine Initiative für ein allgemeinverbindliches Reglement einreichen (51^{ter} Abs. 1 Bst. b GG) oder das Referendum gegen einen Beschluss des Generalrats zu einem allgemeinverbindlichen Reglement ergreifen kann (Art. 52 Abs. 1 Bst. e GG). Davon können namentlich Reglemente zur Raumplanung betroffen sein. Auf diese Weise könnten Bürgerinnen und Bürger versuchen, den verbindlichen Rahmen, den der kantonale Richtplan und das RPG vorgeben, zu unterlaufen, was jedoch nicht rechtens wäre. Mit anderen Worten, diese Rechte stärkten zwar die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Annahme der Pläne und der dazugehörigen Vorschriften, doch riskierten sie in gleicher Weise, die Annahme dieser Instrumente zu verzögern.

Der Staatsrat befürchtet, dass eine Änderung der Zuständigkeit für die Annahme von Gemeindepläne und -vorschriften die Dauer der Ortsplanungsverfahren, die schon jetzt als viel zu komplex und zeitaufwändig gelten, weiter verlängern würde. Schwerfälligere und länger dauernde Verfahren hätten ganz direkt negative Auswirkungen auf die Wirtschaft, da die Erteilung von Baubewilligungen behindert würde; denn von der öffentlichen Auflage der Pläne und Vorschriften an bis zu ihrer Genehmigung durch die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) darf nach Artikel 91 Abs. 1 RPBG keine Bewilligung für beabsichtigte Projekte auf Grundstücken, die in den Plan einbezogen sind, erteilt werden (Abs. 2 dieses Artikels führt eine Ausnahme zum in Abs. 1 definierten Grundsatz der negativen Vorwirkung der Pläne ein).

Der Staatsrat ist des Weiteren der Ansicht, dass das von den Motionären angeführte Beispiel des Annahmeverfahrens für Agglomerationsprogramme im Rahmen einer globalen Reflexion über die Möglichkeit der Demokratisierung des Verfahrens für die Ortsplanung nicht relevant ist, weil das Agglomerationsprogramm, wie bereits in Punkt 1.1 erwähnt, eine Richtplanung ist, die für den Einzelnen nicht verbindlich ist. Im Gegensatz zu Nutzungsplänen unterliegt ein solches Instrument nicht dem Rechtsmittel der Einsprache und kann weder Baurechte schaffen noch Eigentumsrechte einschränken. Das Verfahren der regionalen Richtpläne und deren Auswirkungen sind daher nicht vergleichbar mit denen von Nutzungsplänen, Detailbebauungsplänen (DBP) und ihren Vorschriften.

Was die städtebaulichen und architektonischen Qualität betrifft, die oft als Argument für eine Demokratisierung des Ortsplanungsverfahrens angeführt werden – in diesem Fall in Verbindung mit den von den Gemeinden zu ergreifenden Verdichtungs- und Revitalisierungsmassnahmen –, so erinnert der Staatsrat daran, dass das geltende Recht etwa mit dem Rahmendetailbebauungsplan und dem DBP bereits Instrumente zur Erreichung dieser Ziele bietet und dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, ausserhalb der Planungsverfahren Studienaufträge und Architekturwettbewerbe durchzuführen.

In Anbetracht der Komplexität der Raumplanung, der zahlreichen Restriktionen, die bei der Umsetzung von Verdichtungsmassnahmen zu berücksichtigen sind (Kulturgüterschutz, Umwelt, Mobilität, Energie), und der Tatsache, dass die Behandlung von Einsprachen immer umfassendere juristische Kenntnisse erfordert, ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in das Planungsprozess keine bessere oder nachhaltigere Siedlungsentwicklung garantieren würde, sehr wohl aber zu einer Lähmung der für die Planung zuständigen Behörden führen könnte.

Schliesslich erhöht die Entwicklung einer regionalen Vision der Raumplanung die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und Koordination auf Ebene der Region und der Nachbargemeinden. Auch scheint es schwierig, diese Notwendigkeit mit der Steuerung des Prozesses durch die Legislative in Einklang zu bringen, wo doch schon die Koordination auf Ebene der Exekutive sensibel und heikel ist.

Zusammenfassend weist der Staatsrat erneut darauf hin, dass das im RPBG vorgesehene System mit den Grundsätzen der Demokratie und dem Bundesrecht im Einklang steht, da es eine angemessene Beteiligung der Bevölkerung am Ortsplanungsverfahren ermöglicht. Die Möglichkeit einer Demokratisierung in diesem Bereich mit ihren Vor- und Nachteilen wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach eingehend geprüft und diskutiert und es gibt heute keine neuen Elemente, die die bisherige Einschätzung in Frage stellen würden. Im Gegenteil, der restriktive Rechtsrahmen, der sich aus dem revidierten RPG vom 1. Mai 2014 ergibt, und die Notwendigkeit, die Bearbeitungszeit der Ortsplanungsverfahren nicht weiter zu verlängern, sprechen für die Beibehaltung der Zuständigkeit der Exekutive.

2. Möglichkeit für die Gemeinden, frei zwischen der Zuständigkeit der Legislative und der der Exekutive für die Annahme der Gemeindepläne und -vorschriften zu wählen

Um den Gemeinden die freie Wahl zu lassen, ob sie die Zuständigkeit in Fragen der Ortsplanung der Legislative oder der Exekutive übertragen wollen, müsste aus rein rechtlicher Sicht zunächst eine allgemeine Zuständigkeit der Legislative festgelegt werden, die dann an die Exekutive delegiert werden könnte.

Wie oben ausführlich dargelegt wurde, ist eine allgemeine Zuständigkeit der Legislative nicht wünschenswert. Um eine freie Wahl zu ermöglichen, müsste des Weiteren die Legislative die Möglichkeit haben, diese Kompetenz an die Exekutive zu delegieren. Diese Vorgehensweise wäre jedoch bei der konkreten Umsetzung mit grossen Schwierigkeiten verbunden.

Zunächst einmal müsste die vom Gesetzgeber erteilte Befugnis in jeder Legislaturperiode erneuert werden und diese Erneuerung wäre nicht sicher, da sie politischer Natur ist. Es bestünde daher die Gefahr, dass eine Gemeinde ihr System und ihr Verfahren von einer Legislaturperiode zur nächsten

ändern müsste, was erhebliche praktische Komplikationen mit sich brächte, da Ortsplanungsverfahren mehrere Jahre dauern und sich über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus erstrecken können.

Weiter bestünden in einem solchen Fall verschiedene Systeme parallel nebeneinander. Daher müssten zwei getrennte Verfahren für die Annahme von Plänen und Vorschriften festgelegt werden. Dies bedeutete nicht nur unterschiedliche Rechtsgrundlagen in Abhängigkeit vom zuständigen Gemeindeorgan, sondern auch ein unterschiedliches System für die Behandlung auf kantonaler Ebene der Dossiers. Dies würde die Komplexität der bestehenden Verfahren und Systeme erhöhen und die Annahme der Pläne und dazugehörigen Vorschriften verzögern.

3. Schaffung eines neuen Instruments auf Ebene der kommunalen Legislative

Ungeachtet dessen erkennt der Staatsrat auch den potenziellen Beitrag einer stärkeren Einbeziehung der Bevölkerung in die Ortsplanung an. Er befürwortet daher eine Gesetzesänderung, die dies ermöglicht, ohne den reibungslosen Ablauf der Verfahren zu behindern. Um die Kohärenz der Planungsbefugnisse nach RPBG zu gewährleisten, schlägt der Staatsrat konkret vor, im Gesetz ein neues Instrument einzuführen: das *kommunale Planungsprogramm*, das auf kommunaler Ebene die Ziele der OP-Gesamtrevision definiert und von der Legislative angenommen wird. Die Einführung eines solchen Instruments wäre ein Schritt in die von den Motionären gewünschte Richtung und ermöglichte es den Mitgliedern der Legislative, sich bereits in den ersten Phasen aktiver an der Gesamtrevision zu beteiligen, indem sie Stellung zur allgemeinen Richtung der Arbeiten und zu den wichtigsten Zielen, die durch die Ortsplanung erreicht werden sollen, nehmen können.

Für den Fall, dass dieses Instrument im Grundsatz angenommen wird, schlägt der Staatsrat vor, die Gesetzesänderung im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten vorzunehmen, die in Kürze eingeleitet werden sollen infolge der Annahme der Motion Péclard/Dorthe, die eine Änderung des RPBG zur Schaffung eines «vereinfachtes» oder «beschleunigtes» Verfahren fordert, das geringfügige Anpassungen der Zonennutzungspläne erlaubt.

4. Schlussfolgerung

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen schlägt der Staatsrat vor, folgende Varianten für die Umsetzung der Motion vorzusehen:

- a) Einführung eines neuen Instruments im RPBG, das kommunale Planungsprogramm, das von der Gemeindelegislative angenommen wird;
- b) Übertragung der Zuständigkeit für die Annahme der verschiedenen Pläne und Vorschriften im Bereich der Raumplanung auf die Gemeindelegislative;
- c) Wahl für die Gemeinde, die Zuständigkeit für die Annahme der verschiedenen Pläne und Vorschriften im Bereich der Raumplanung auf die Gemeindelegislative zu übertragen oder bei der Exekutive zu belassen;

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat vor, die erste Variante zu unterstützen und die Varianten b und c abzulehnen.

6. September 2021