



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2022-CE-399

### KantRP 2019 und Randregionen

---

Urheber:	Fahrni Marc / Barras Eric
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	03.10.2022
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	04.10.2022
Antwort des Staatsrats:	26.06.2023

---

#### I. Anfrage

Bei Revisionen der Ortsplanungen von Gemeinden in der Peripherie scheint jede Entwicklung sowohl vom Bezirk als auch vom Kanton systematisch negativ begutachtet zu werden, mit der Begründung, dass eine solche Entwicklung der Bundesgesetzgebung (RPG) bzw. deren Umsetzung und insbesondere dem kantonalen Richtplan 2019 (KantRP 2019) widersprechen würde.

Zwar ist der Staatsrat für die Annahme des kantonalen Richtplans zuständig (Art. 17 Abs. 2 RPBG), doch muss dieser auf einem kantonalen Planungsprogramm gründen, das vom Grossen Rat angenommen wird (Art. 15 RPBG).

Unseres Wissens stützte sich der aktuelle kantonale Richtplan somit auf das Dekret 2015-DAEC-159 «Grundsätze und Ziele der Raumplanung». Der Grosse Rat hatte den Dekretsentwurf des Staatsrats angenommen, nachdem er die Grundsätze 4, 6, 11 und 13 leicht umformuliert hatte (*Projet bis*). Bei der Behandlung im Grossen Rat am 2. Februar 2016 bestätigte der Grosse Rat die Version der Kommission, ergänzte das Dekret jedoch um ein zusätzliches Ziel mit Artikel 3 Abs. 1 Ziff. 6, der folgenden Wortlaut hatte: «**Eine angemessene Entwicklung der Randregionen sicherstellen.**»

Diese Ergänzung, die der ursprünglichen Version des Staatsrats entgegengesetzt wurde, wurde vom Grossen Rat mit 49 zu 35 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Damit hat der Grosse Rat den Staatsrat ausdrücklich angewiesen, den Schwerpunkt auf die Entwicklung der Randregionen zu legen. Wir stellen jedoch fest, dass dieses Ziel nicht nur nicht verfolgt wird, sondern der kantonale Richtplan im Gegenteil jegliche Entwicklung der Randregionen verhindert.

Wir halten zudem fest, dass der kantonale Richtplan auf einer Karte des Kantons die Siedlungsgebiete definiert. Es handelt sich um einen sehr restriktiven Begriff, für den es unserer Meinung nach keine gesetzliche Grundlage gibt. Dies ist nur ein Beispiel von vielen. Der kantonale Richtplan erlegt den Grundeigentümern, aber auch den Gemeinden eine Reihe von Beschränkungen auf. Die Tatsache, dass der kantonale Richtplan vom Staatsrat verabschiedet wird, stellt unserer Ansicht nach ein erhebliches Demokratiedefizit dar.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellen wir dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Inwiefern wurde der Wille des Grossen Rats berücksichtigt, der sich darin ausdrückt, dass das Dekret über die allgemeinen Grundsätze und Ziele der Raumplanung mit dem Ziel «*Eine angemessene Entwicklung der Randregionen sicherstellen*» ergänzt wurde? Kann der Staatsrat Beispiele aufführen, die belegen, dass er dem ausdrücklichen Willen der kantonalen Legislative nachkommt?
2. Welche Anforderungen werden durch den kantonalen Richtplan gestellt, die nicht auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen, wie z. B. die Siedlungsgebiete?
3. In seiner Sitzung im Oktober 2021 nahm der Grosse Rat die Motion 2020-GC-64 an und beschloss damit, die Kompetenz zur Verabschiedung von Ortsplanungen künftig den Gemeindelegislativen zu übertragen. Damit hat der Grosse Rat klargemacht, dass er mehr demokratische Legitimität bei der Verabschiedung von Ortsplänen wünscht.

Wir sind der Ansicht, dass auch die kantonale Gesetzgebung angepasst werden muss, um dem Grossen Rat die Kompetenz zur Verabschiedung des kantonalen Richtplans zu übertragen.

4. Welche Position vertritt der Staatsrat in Bezug auf diesen Paradigmenwechsel?
5. Wie ist die Situation in anderen Kantonen? Wird der kantonale Richtplan von der Regierung oder dem Parlament verabschiedet?
6. Wäre eine Änderung des RPBG, die die Annahme des kantonalen Richtplans durch den Grossen Rat vorschreibt, mit dem RPG vereinbar? Wenn nein, weshalb nicht?

## **II. Antwort des Staatsrats**

Die Grossräte Fahrni und Barras sind im Wesentlichen der Ansicht, dass der kantonale Richtplan nicht dem Dekret des Grossen Rats über das kantonale Planungsprogramm entspricht und dass die Definition des Siedlungsgebiets und die daraus abgeleiteten Grundsätze auf keiner formellen Rechtsgrundlage beruhen. Den Verfassern der Anfrage zufolge verhindert die Umsetzung der Grundsätze, die sich aus der vom Staatsrat verabschiedeten und vom Bundesrat genehmigten Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans ergeben, jegliche Entwicklung in den Randregionen des Kantons.

Der Staatsrat ist dezidiert anderer Meinung: Für ihn ist klar, dass der kantonale Richtplan die vom Grossen Rat festgelegten Ziele voll und ganz erfüllt, insbesondere das Ziel, eine angemessene Entwicklung der Randregionen zu gewährleisten. Doch was versteht man wirklich unter Entwicklung und Randregionen? Die Anwendung des 2014 geänderten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bedeutet, dass die Entwicklung von Bauzonen nicht auf die gleiche Weise erfolgen kann wie in den vergangenen Jahrzehnten, als die Zersiedelung allzu oft die Norm war, obwohl die Bundesverfassung seit vielen Jahren eine haushälterische Nutzung des Bodens vorschreibt. Unabhängig vom kantonalen Richtplan bedeutet dieser Paradigmenwechsel, der vom Bundesgesetzgeber gewollt und vom Schweizer Stimmvolk bestätigt wurde, dass die Siedlungsentwicklung konzentriert werden muss, um die Zersiedelung auf ein Minimum zu beschränken und die Entwicklung nach innen zu lenken. Die Anwendung der Grundsätze des Bundesgesetzes hat zur Folge, dass die Erweiterung der Bauzone nur als letztes Mittel in Frage kommt. Neue Bauzonen sind daher nur dann denkbar, wenn der Grossteil der bestehenden Bauzonen bebaut ist, alle möglichen Umnutzungen zwischen rechtskräftigen Bauzonen vorgenommen wurden und alle möglichen Verdichtungsmassnahmen auf lokaler Ebene ergriffen wurden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass gar keine Entwicklung möglich ist, sondern lediglich, dass

die Entwicklung anders erfolgen muss und insbesondere nicht systematisch auf eine Erweiterung der Bauzone setzen kann.

Im Zentrum der Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans stehen die Siedlungsprioritäten. Jeder dieser Prioritäten wird ein bestimmter Prozentsatz des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums zugeordnet, der von den (bestehenden und zukünftigen) Bauzonen absorbiert werden muss. Die Verteilung des Gesamtvolumens des prognostizierten Wachstums auf die Regionen des Kantons (es wurde keine Region aussen vor gelassen) wurde nach der folgenden Reihenfolge beschlossen (vgl. Strategischer Teil des kantonalen Richtplans):

1	Städtisches Gebiet innerhalb der Agglomerationsprogramme	45 %
2	Städtisches Gebiet innerhalb der Regionalzentren	25 %
3	Städtisches Gebiet ausserhalb der Zentren	15 %
4	Städtische Sektoren aller anderen Arten von Räumen	15 %

Auf dieser Grundlage ist der Staatsrat der Ansicht, dass keine Region des Kantons als peripher bezeichnet werden kann, umso mehr, als jede Planungsregion, die für die Erstellung des regionalen Richtplans zuständig ist (entspricht einem Bezirk), mindestens über städtisches Gebiet der Priorität 2 verfügt. Weiter gilt, dass die Gebiete mit einer tieferen Siedlungspriorität die Gebiete mit den grössten Reserven an derzeit noch nicht überbauten Bauzonen sind. Das heisst, es sind noch Baumöglichkeiten vorhanden.

Es ist Aufgabe der regionalen und lokalen Behörden, abgestimmte Lösungen zu finden, um das vorhandene Potenzial zu nutzen oder bei Bedarf Bauzonen zu verlegen. Diese Arbeit wird derzeit im Rahmen der Erstellung der regionalen Richtpläne durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde den Regionen neben der Möglichkeit, bei der Erstellung ihres regionalen Richtplans innerhalb der vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Fristen und Bedingungen Anpassungen des Siedlungsgebiets vorzuschlagen, auch die Aufgabe übertragen, eine regionale Strategie für Arbeitszonen zu definieren, um festzulegen, wo rechtskräftige, unbebaute oder zukünftige Zonenreserven liegen sollen und auch, wo bestehende Zonen in Frage gestellt werden müssen, wenn die regionale Entwicklung dies erfordert. Diese Arbeit bedeutet, dass bestimmte Teile des Gebiets (und damit der Gemeinden) bevorzugt werden und andere Teile während der Geltungsdauer der Regionalplanung stabil bleiben müssen.

Die Verfasser der Anfrage behaupten, dass es für die Definition eines Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan keine gesetzliche Grundlage gäbe. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Siedlungsgebiet die Konkretisierung von Artikel 8a RPG ist: «Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest: wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird [...]». Der Begriff «Siedlungsgebiet» wird vom Bund in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (im März 2014 veröffentlicht und auf der Website des Bundesamts für Raumentwicklung ARE einsehbar) wie folgt definiert: «Das real bestehende Siedlungsgebiet umfasst Gebäude-, Industrie- und Gewerbeareale, Verkehrs- und Parkierungsflächen, Freiflächen und Grünanlagen (bestehende Bauzonen). Das im Richtplan festzulegende Siedlungsgebiet orientiert sich an der erwarteten Entwicklung der nächsten 20–25 Jahre und kann neben den bestehenden Bauzonen zusätzlich das für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehene Gebiet umfassen. Das Siedlungsgebiet bildet einen langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen. Einzonungen innerhalb des Siedlungsgebiets sind nicht automatisch möglich, sondern müssen die Kriterien der

Bauzonendimensionierung zum jeweiligen Zeitpunkt erfüllen. Verdichtung, Nutzung von Brachen und Schliessen von Baulücken haben dabei Vorrang vor der Aussenentwicklung.» (S. 18, Begriffe, «Siedlungsgebiet»). Der oben genannte Leitfaden ist die Referenz, die das Bundesamt für Raumentwicklung als Grundlage für seine Prüfung der kantonalen Richtpläne zuhanden des Bundesrats verwendet.

Der Staatsrat erinnert zudem daran, dass der Kanton 2014 fünf Jahre Zeit hatte, um seinen Richtplan an den neuen Wortlaut des RPG anzupassen und so zu verhindern, dass die Bauzonen bis auf weiteres eingefroren werden. Der Kanton arbeitete innerhalb der gesetzten Frist einen bundesrechtskonformen Richtplan aus, womit er ein dauerhaftes Bauzonenmoratorium, das für seine Entwicklung äusserst ungünstig gewesen wäre, abwenden konnte.

Der Entwurf des nun geltenden kantonalen Richtplans wurde in die Vernehmlassung gegeben, sodass alle interessierten Personen und Kreise die Möglichkeit hatten, sich zu äussern und ihre Bemerkungen abzugeben. Der Staatsrat berücksichtigte die Bemerkungen und Vorschläge so weit wie möglich. Des Weiteren besuchte eine Delegation des Staatsrats jede Region des Kantons, um den kantonalen Richtplan an öffentlichen Informationsabenden vorzustellen. Vor der Validierung des Inhalts des kantonalen Richtplans stütze sich der Staatsrat dann auf einen Steuerungsausschuss, der sich aus Mitgliedern der Regierung, aber auch aus zwei Vertretern der Oberamtännerkonferenz und zwei Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands zusammensetzte. Darüber hinaus wurde die beratende Raumplanungskommission, in der Abgeordnete die verschiedenen Regionen des Kantons vertreten, in allen Phasen der Ausarbeitung zwischen 2015 und 2019 angehört. Schliesslich wurde der Grosse Rat vor der Verabschiedung des Richtplans im Jahr 2018 über den gesamten Inhalt des Richtplans mittels eines Berichts des Staatsrats und einer Debatte im Plenum, der ein Austausch in einer eigens für dieses Geschäft eingesetzten parlamentarischen Kommission vorausgegangen war, informiert.

Kurzum, das Verfahren zur Erarbeitung des kantonalen Richtplans ist angemessen und entspricht den im RPG formulierten gesetzlichen Anforderungen an die Information und Mitwirkung, die notwendig sind, um dem kantonalen Richtplan behördenverbindlichen Charakter zu verleihen. Bei erheblichen Meinungsverschiedenheit sieht das Freiburger Recht zudem die Anhörung der Gemeinden vor, womit der Gesetzgeber ein Verfahren eingeführt hat, das in Bezug auf das Anhörungsrecht der lokalen Behörden viel weiter geht als in den meisten Schweizer Kantonen. Die Regierung ist deshalb der Ansicht, dass das derzeitige Verfahren kein demokratisches Defizit aufweist für ein Dokument, das behördenverbindlich ist. Gleichzeitig verlangsamte dieses Verfahren die Erarbeitung des kantonalen Richtplans nicht übermässig, was sich etwa darin zeigt, dass der Kanton ihn innerhalb der im Bundesrecht vorgesehenen Frist von fünf Jahren vollständig hat überarbeiten können.

*1. Inwiefern wurde der Wille des Grossen Rats berücksichtigt, der sich darin ausdrückt, dass das Dekret über die allgemeinen Grundsätze und Ziele der Raumplanung mit dem Ziel «Eine angemessene Entwicklung der Randregionen sicherstellen» ergänzt wurde? Kann der Staatsrat Beispiele aufführen, die belegen, dass er dem ausdrücklichen Willen der kantonalen Legislative nachkommt?*

Indem er jeder Region des Kantons eine Rolle im Freiburger Städtenetz zuwies, auch jenen, die keine Agglomeration umfassen, trug der Staatsrat diesem Ziel weitgehend Rechnung. Das Wachstum nach Siedlungspriorität war Gegenstand umfangreicher Verhandlungen im Rahmen der Genehmigung durch den Bund, und das für das städtische Gebiet der Agglomerationen festgelegte

Wachstum wurde von den Bundesbehörden angesichts der finanziellen Mittel, die der Bund für Projekte innerhalb dieser Einheiten bereitstellt, als akzeptable Mindestrate erachtet.

Die Randregionen – die, wie bereits erwähnt, auch jene sind, die über keine Agglomeration mit einem auf Bundesebene genehmigten Agglomerationsprogramm verfügen – haben Anspruch auf einen Anteil an der für den Kanton geplanten Entwicklung. Die gewählte Variante der Siedlungspriorität zielt auf eine ganz bewusste Stärkung des städtischen Gebiets in den Regionen ab. Dies bedeutet eine Stärkung der Zentren, die auf Bundesebene nicht als Agglomerationskerne anerkannt sind, um das urbane Gefüge des Kantons und den Beitrag der einzelnen Regionen zur Entwicklung zu stärken. Diese Stärkung wird es auch ermöglichen, sich bei der längerfristigen Entwicklung der Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, auf stärkere Regionalzentren stützen zu können.

Man könnte auch sagen, dass die Randregionen die Tourismusregionen des Kantons sind, da diese nicht unbedingt ein Regionalzentrum umfassen. Der kantonale Richtplan berücksichtigt die Tourismusprojekte im Rahmen seiner Projektblätter. Die Realisierung der betreffenden Projekte ist durch die Aufnahme in den kantonalen Richtplan zwar nicht garantiert, wird aber dennoch erleichtert und wird zur Entwicklung dieser Teile des Kantons beitragen.

In gewissem Umfang tragen die Projektblätter im Zusammenhang mit der Verkehrsinfrastruktur (Strassen, Eisenbahnprojekte, Neugestaltung von Bahnhofbereichen) ebenfalls zu den Entwicklungsmöglichkeiten der weiter vom Kantonszentrum entfernten Regionen bei, indem sie deren Erreichbarkeit verbessern.

2. *Welche Anforderungen werden durch den kantonalen Richtplan gestellt, die nicht auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen, wie z. B. die Siedlungsgebiete?*

Im kantonalen Richtplan gibt es keine derartige Anforderung. Alle Grundsätze des Richtplans sind mit dem RPG verknüpft. Der Begriff des Siedlungsgebiets wird in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des Bundes von 2014 auf den Seiten 18 bis 22 explizit beschrieben und leitet sich aus Artikel 8a RPG ab.

3. *In seiner Sitzung im Oktober 2021 nahm der Grosse Rat die Motion 2020-GC-64 an und beschloss damit, die Kompetenz zur Verabschiedung von Ortsplanungen künftig den Gemeindelegislativen zu übertragen. Damit hat der Grosse Rat klargemacht, dass er mehr demokratische Legitimität bei der Verabschiedung von Ortsplänen wünscht.*

Der Staatsrat nimmt die Stellungnahme der Grossräte Fahrni und Barras zur Kenntnis.

*Wir sind der Ansicht, dass auch die kantonale Gesetzgebung angepasst werden muss, um dem Grossen Rat die Kompetenz zur Verabschiedung des kantonalen Richtplans zu übertragen.*

4. *Welche Position vertritt der Staatsrat in Bezug auf diesen Paradigmenwechsel?*

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die derzeitige geteilte Zuständigkeit zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat für den kantonalen Richtplan angemessen und verhältnismässig ist, um die zu legalisierenden Inhalte innert nützlicher Frist zu behandeln.

*5. Wie ist die Situation in anderen Kantonen? Wird der kantonale Richtplan von der Regierung oder dem Parlament verabschiedet?*

Die Situation ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In etwa einem Dutzend Kantonen wird der kantonale Richtplan vom Parlament verabschiedet, in einem weiteren Dutzend ist die Regierung ohne Beteiligung des Parlaments zuständig. Schliesslich gilt in rund fünf Kantonen wie im Kanton Freiburg eine geteilte Zuständigkeit für den kantonalen Richtplan. Das heisst, in den verschiedenen Phasen ist jeweils die Exekutive oder die Legislative zuständig.

*6. Wäre eine Änderung des RPBG, die die Annahme des kantonalen Richtplans durch den Grossen Rat vorschreibt, mit dem RPG vereinbar? Wenn nein, weshalb nicht?*

Eine solche Änderung des RPBG wäre mit dem RPG vereinbar, genauso wie es das derzeitige Verfahren ist.