



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Anfrage Laurent Thévoz

2014-CE-291

### **Die Wahl der demografischen Grundlagen für den künftigen kantonalen Richtplan und deren Folgen für die Landwirtschaft und die Finanzen**

#### **I. Anfrage**

Weil der Kanton seinen Richtplan (KantRP) infolge der kürzlichen Änderung des RPG revidieren muss, muss er auch zwingend ein Referenz-Bevölkerungsszenario definieren, das als Grundlage für die Ausarbeitung des neuen KantRP dienen wird. Dieses Szenario muss vom Kanton Freiburg erstellt und vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) mitgetragen werden.

Jede Zunahme der Bevölkerung hat logischerweise – wie die Entwicklung der letzten Jahre deutlich gezeigt hat – direkte Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung (und somit auf den Bodenverbrauch) sowie auf die Menge und Qualität der Leistungen, die die Kantonsverwaltung für die Bevölkerung anbieten muss. Der Staatsrat muss diese Auswirkungen bei der Bestimmung des Bevölkerungsszenarios berücksichtigen.

Die Definition des Bevölkerungsszenarios hat nämlich einen Einfluss auf die Dimensionierung des Baulandangebots auf kantonaler Ebene, weil mit dem Angebot die Nachfrage angesichts der erwarteten Einwohnerzahl gedeckt werden soll. Sobald diese Grundstücke auf dem Markt sind, können und werden sie von Neuzuzüglern genutzt werden, wobei diese stetige Zuwanderung «automatisch» dazu führt, dass sich die «Prophezeiung» (die angekündigte Bevölkerungsentwicklung) erfüllt. So gesehen kann der Staatsrat wie noch nie zuvor die künftige Entwicklung unseres Kantons lenken und bestimmen.

Ich gelange deshalb mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Hat der Staatsrat bereits das Bevölkerungsszenario festgelegt, das als Referenz für den künftigen kantonalen Richtplan dienen wird? Falls ja, für welches Szenario hat er sich entschieden und weshalb? Falls nein, wann wird er sich entscheiden? Wen wird er vor seinem Entscheid anhören? Wie werden der Grosse Rat und die Bevölkerung informiert werden?
2. Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass er mit der Wahl des Bevölkerungsszenarios, das wiederum die Bauzonendimensionierung beeinflusst, direkt die tatsächliche Entwicklung der Bevölkerungszahl im Kanton beeinflussen kann (selbsterfüllende Prophezeiung)?

3. Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass die Wahl eines hohen Bevölkerungswachstums, der dem bisherigen Trend folgt:
- a) eine Situation zementieren würde, die aus unserem Kanton einen «Schlafkanton» macht, weil es ein Ungleichgewicht gibt zwischen dem vorhersehbaren und bestätigten Bevölkerungswachstum und der deutlich weniger gut planbaren und voraussehbaren Entwicklung der Arbeitsplätze? Falls nein, weshalb nicht?
  - b) zu einem höheren Verbrauch von Ackerland führen würde, weil die überdimensionierten Bauzonen beibehalten statt zugunsten von Ackerland reduziert würden? Falls nein, weshalb nicht?
  - c) verhindern würde, dass Fruchtfolgeflächen, die gegenwärtig der Bauzone zugewiesen sind, zurückgewonnen werden könnten, was ein Schritt in Richtung Einhaltung der diesbezüglichen Vorgaben des Bundes wäre? Falls nein, weshalb nicht?
  - d) der Staat zusätzliche Ausgaben budgetieren müsste, um den steigenden Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, und deshalb vielleicht auch die Steuern erhöhen müsste? Falls nein, weshalb nicht?

5. Dezember 2014

## **II. Antwort des Staatsrats**

Die Anfrage spricht Punkte und politische Entscheidungen an, die die zuständigen Behörden im Rahmen der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans werden behandeln bzw. treffen müssen.

Der Staatsrat hat im Herbst 2014 die Projektstruktur für die Begleitung sämtlicher Arbeiten definiert. Ein Steuerungsausschuss, in welchem drei Mitglieder des Staatsrats, zwei Oberamtmänner und zwei Gemeindevertreter Einsitz nehmen, wird die Entscheide fällen und sich dabei auf die Vorschläge des Projektausschusses, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsverwaltung besteht, stützen. Wie im kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz vorgesehen, werden diese Arbeiten durch die beratende Raumplanungskommission (BRPK) begleitet; diese setzt sich aus fünf Mitgliedern des Grossen Rats und aus einer Vertretung der interessierten Kreise zusammen. Der Steuerungsausschuss legt fest, wann die BRPK einbezogen wird. Der Grosse Rat wird sich Ende 2015 / Anfang 2016 mit dem kantonalen Planungsprogramm befassen. Der kantonale Richtplan wird nach der Zustimmung des Staatsrats Ende 2017 in die Vernehmlassung gegeben und im Herbst 2018 von der kantonalen Exekutive verabschiedet werden.

In Bezug auf die Bevölkerungsszenarien ist Folgendes festzuhalten:

### **1. Rolle der Bevölkerungsszenarien im Allgemeinen**

Das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Amt für Statistik (StatA) erstellen die Bevölkerungsszenarien unter keinen Umständen aufgrund von politischen Zielen. Die Szenarien verlängern vielmehr Tendenzen gestützt auf Hypothesen, die mangels Gewissheiten zur Entwicklung der Rahmenbedingungen eher konservativ gewählt werden. Weder das StatA noch das BFS werden ungerechtfertigt tiefe Voraussagen treffen, um das Bevölkerungswachstum zu bremsen.

Ein Szenario, das die tatsächliche Entwicklung eindeutig unterschätzt, zu benutzen, hiesse, das Bevölkerungswachstum mit der Schaffung eines Wohnungsmangels zu bremsen und sich dem Vorwurf auszusetzen, dies nicht vorausgesehen zu haben.

Die Aufgabe der Statistiker beschränkt sich darauf, glaubwürdige und wahrscheinliche Szenarien auf der Grundlage von soliden wissenschaftlichen Methoden und von beobachteten Fakten auszuarbeiten. Das Ziel für das zu erreichende Bevölkerungs- oder Arbeitsplatzwachstum wird auf einer anderen Ebene und von anderen Stellen festgelegt. Konkret wird das Ziel im kantonalen Richtplan genauer definiert werden müssen.

Weil die zuständigen Behörden namentlich wissen wollen, welche Schulbauten künftig benötigt werden, und weil festgestellt wurde, dass selbst das hohe Bevölkerungsszenario des BFS zu tief ist, hat das StatA ein eigenes Bevölkerungsszenario für den Kanton ausgearbeitet. Das kantonale Szenario steht auf folgender Seite zur Verfügung:

[http://www.fr.ch/sstat/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=48556](http://www.fr.ch/sstat/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=48556).

Falls sich die Szenarien des BFS in Zukunft nicht dem tatsächlichen Bevölkerungswachstum in den ersten Prognosejahren nähern, wird das StatA sein Szenario auch weiterhin aktualisieren. Wenn sich hingegen zeigt, dass eines der BFS-Szenarien mit der in den ersten Prognosejahren festgestellten Entwicklung übereinstimmt, wird das StatA das entsprechende Szenario des BFS übernehmen.

## **2. Rolle der Bevölkerungsszenarien bei der Revision des kantonalen Richtplans**

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Methode für die Abschätzung des benötigten Siedlungsgebiets nach Kanton ausgearbeitet. Mit dieser Methode können die Flächen bestimmt werden, die jeder Kanton bei der Revision des kantonalen Richtplans für seine Siedlungsbedürfnisse in den kommenden 20 Jahren vorsehen kann. Das Resultat dieser Berechnung ist eine Gesamtfläche. Die Kantone können diese Flächen innerhalb ihres Gebiets frei verteilen, wobei sie sich auf die von ihnen definierten Raumordnungen, Siedlungsstrukturen und Raumtypen stützen.

Die Methode setzt mehrere Elemente miteinander in Beziehung:

- > die Bevölkerungsszenarien des BFS;
- > die Daten der Bauzonenstatistik Schweiz 2012;
- > die Gemeindetypologie 2000.

Der Bund schlägt einzig für die Zonen mit Wohnnutzung eine präzise Evaluation vor. Für die Arbeitszonen und Zonen von allgemeinem Interesse müssen die Kantone eine eigene Methode zur Bestimmung der Bedürfnisse entwickeln; diese wird vom ARE im Rahmen der Arbeiten zur Revision des kantonalen Richtplans validiert werden müssen. Der Kanton muss auch ein Szenario für die Arbeitsplätze entwickeln; denn auf Bundesebene gibt es keine solche Methode.

In Abhängigkeit von der tatsächlichen Bevölkerungsdichte in allen für die Wohnnutzung geeigneten Zonen für jeden Gemeindetyp wird die Einwohnerkapazität der rechtmässig ausgeschiedenen Zonen extrapoliert. Die Zahl wird dann mit der Einwohnerzahl gemäss Bevölkerungsszenarien des BFS verglichen.

Die Kantone können auch ihre eigenen Bevölkerungsszenarien für diese Berechnung heranziehen. Auch können sie gestützt auf die im kantonalen Richtplan ausgearbeitete Raumordnung die Zugehörigkeit gewisser Gemeinden zu einem bestimmten Gemeindetyp infrage stellen. So haben beispielsweise mehrere Freiburger Regionalzentren keine Zentrumsfunktion gemäss Gemeindetypologie des Bundes, obwohl die bestehenden oder benötigten öffentlichen Einrichtungen in diesen Gemeinden Bauzonenreserven für öffentliche Nutzungen regionaler Bedeutung rechtfertigen.

Der Bund verknüpft das gewählte Bevölkerungsszenario direkt mit der Siedlungspolitik: Wenn ein Kanton das mittlere Szenario des BFS wählt, wird er seine Bauzonen stärker reduzieren müssen, ohne jedoch zwangsläufig strenge Grundsätze für deren Verdichtung definieren zu müssen. Entscheidet sich ein Kanton hingegen für das hohe Szenario, so wird er weitergehende Massnahmen für die Verdichtung der bestehenden Bauzonen vorschlagen müssen, bevor Neueinzonungen in Betracht gezogen werden können (Stichwort: optimale Nutzung des Bodens). Kurzum, unabhängig vom gewählten Bevölkerungsszenario haben die Änderungen im Zuge der Umsetzung des neuen Bundesrechts weitreichende Auswirkungen auf die mittel- und langfristige Entwicklung der Raumplanung.

Die gut zehn Kantone, die bereits das Referenzszenario für die Anpassung ihres kantonalen Richtplans an die Änderungen des RPG festgelegt haben, haben sich mit Ausnahme des Kantons St. Gallen alle für das hohe Bevölkerungsszenario des BFS entschieden.

Die jetzige Methode für die Dimensionierung der Bauzonen gemäss kantonalem Richtplan hat zu einer Stabilisierung zwischen 2005 und 2014 der Gesamtgrösse dieser Zonen geführt. Dies bedeutet, dass zahlreiche Gemeinden mit Erfolg Massnahmen zu deren Redimensionierung getroffen haben. Die Massnahmen zur Redimensionierung, die nun im Gang sind, entsprechen den Massnahmen, die anstehen werden, falls der Kanton Freiburg das hohe BFS-Szenario wählt.

## **Antworten auf die gestellten Fragen**

- 1. Hat der Staatsrat bereits das Bevölkerungsszenario festgelegt, das als Referenz für den künftigen kantonalen Richtplan dienen wird? Falls ja, für welches Szenario hat er sich entschieden und weshalb? Falls nein, wann wird er sich entscheiden? Wen wird er vor seinem Entscheid anhören? Wie werden der Grosse Rat und die Bevölkerung informiert werden?*

Der Staatsrat hat sich noch für kein Bevölkerungsszenario entschieden. Es wird die Aufgabe des Steuerungsausschusses für die Revision des kantonalen Richtplans sein, eine erste Wahl zu treffen; diese wird als Grundlage für die Studien sowie für die Massnahmen dienen, die die Behörden zusammen mit dem Entwurf des kantonalen Richtplans in die öffentliche Vernehmlassung geben werden. Der Staatsrat wird seinen Entscheid zum Bevölkerungsszenario vor der öffentlichen Vernehmlassung des Richtplanentwurfs fällen. Diese Vernehmlassung ist für Ende 2017 geplant. Der Staatsrat wird den Grossen Rat nach der Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse und vor der Verabschiedung des neuen kantonalen Richtplans durch den Staatsrat im Herbst 2018 über den Inhalt des Richtplanentwurfs informieren.

2. *Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass er mit der Wahl des Bevölkerungsszenarios, das wiederum die Bauzonendimensionierung beeinflusst, direkt die tatsächliche Entwicklung der Bevölkerungszahl im Kanton beeinflussen kann (selbsterfüllende Prophezeiung)?*

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die politischen Entscheide im Bereich der Raumplanung einen Einfluss auf das Bevölkerungswachstum haben. Eine – vorsätzliche – Unterschätzung des Bevölkerungswachstums bei der Ausarbeitung des kantonalen Richtplans als einzige «Massnahme» zur Senkung der Zahl der Neuzuzüger könnte aber insbesondere zu einer Reduktion des Wohnungsangebots und zu einer Unterschätzung der Bedürfnisse an öffentlichen Einrichtungen führen. Damit würden unter anderem ein Wohnungsmangel und somit eine Erhöhung der Preise verursacht. Kommt hinzu, dass das Bevölkerungsszenario nur eines von mehreren Elementen ist, das für die Siedlungsentwicklungsstrategie festgelegt werden muss. Auch die Massnahmen zugunsten der Verdichtung oder die Art der zu bevorzugenden Siedlungstypen wirken sich auf die benötigten Siedlungsflächen aus. Allen Planungen liegen Hypothesen zugrunde. Nur weil ein extrem konservatives Referenzszenario gewählt wird, bedeutet dies noch nicht, dass die Nachfrage zurückgeht. Der Kanton Freiburg hat nach wie vor und trotz des starken Bevölkerungswachstums überdimensionierte Bauzonen. Dies deutet darauf hin, dass das Baulandangebot nicht zwangsläufig die Nachfrage erhöht. Es ist die Gesamtheit der Rahmenbedingungen, die einen Ort für das Bauen attraktiv macht.

3. *Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass die Wahl eines hohen Bevölkerungswachstums, der dem bisherigen Trend folgt:*

- a) *eine Situation zementieren würde, die aus unserem Kanton einen «Schlafkanton» macht, weil es ein Ungleichgewicht gibt zwischen dem vorhersehbaren und bestätigten Bevölkerungswachstum und der deutlich weniger gut planbaren und voraussehbaren Entwicklung der Arbeitsplätze? Falls nein, weshalb nicht?*

Der Staatsrat weiss um die Gefahren, die mit einem anhaltenden und starken Bevölkerungswachstums einhergehen können. Er ist aber auch der Meinung, dass dieses Problem nicht zufriedenstellend gelöst werden kann, indem lediglich der Planung ein Bevölkerungswachstum zugrunde gelegt wird, das angesichts der beobachteten Tendenzen zu tief ist. Im Gegenteil: Damit würden eine Wohnungsnot und entsprechend steigende Preise bewirkt, wodurch ein grosser Teil der Freiburger Bevölkerung in eine schwierige Lage käme. Steigende Miet- und Wohnungspreise würden die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Freiburg, die im Kanton arbeiten, stärker treffen als diejenigen, die ausserhalb des Kantons arbeiten und pendeln; diese haben im Durchschnitt ein höheres Einkommen. Somit wäre es solange attraktiv, in den Kanton Freiburg zu ziehen und zu pendeln, als die Preisunterschiede zwischen Freiburg einerseits und der Genferseeregion oder der Agglomeration Bern andererseits nicht unter ein gewisses Mass sinken. Eine Verlangsamung der demografischen Entwicklung könnte zudem zum Verschwinden gewisser Arbeitsplätze führen. Auch wenn es sich hierbei nicht unbedingt um Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung handelte und somit nicht unbedingt um die Art von Arbeitsplätze, deren Schaffung der Staatsrat mit seiner Politik gezielt zu fördern versucht, so darf das Problem einer allfälligen Krise in den betreffenden Branchen (Baubranche im weiten Sinne, Dienstleistungen für die Bevölkerung) nicht unterschätzt werden.

- b) *zu einem höheren Verbrauch von Ackerland führen würde, weil die überdimensionierten Bauzonen beibehalten statt zugunsten von Ackerland reduziert würden? Falls nein, weshalb nicht?*

Es ist nicht vorgesehen, überdimensionierte Bauzonen aufrecht zu erhalten. Die Massnahmen für deren Redimensionierung, die seit 2002 mit der Annahme des heute geltenden kantonalen Richtplans getroffen wurden, werden fortgeführt. Im Gegensatz zu anderen Kantonen hat der Kanton Freiburg die überdimensionierten Bauzonen im Lauf des letzten Jahrzehnts nicht einfach hingenommen. Die Gemeinden haben grosse Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Die Pläne, die gegenwärtig in Revision sind, müssen finalisiert werden, damit für das gesamte Kantonsgebiet eine klare Situation für das weitere Vorgehen herrscht. Der Bund verlangt von den Kantonen, dass diese zuerst überdimensionierte Bauzonen verkleinern, bevor sie Neueinzonungen in Betracht ziehen. Im neuen kantonalen Richtplan wird festgelegt werden müssen, wie genau vorgegangen werden soll, wenn Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen bis dann ihre Revisionsarbeiten nicht beendet haben. Zur aktuellen Nutzung dieser überdimensionierten Bauzonen ist anzufügen, dass die Mehrheit unter ihnen landwirtschaftlich genutzt wird.

- c) *verhindern würde, dass Fruchtfolgeflächen, die gegenwärtig der Bauzone zugewiesen sind, zurückgewonnen werden könnten, was ein Schritt in Richtung Einhaltung der diesbezüglichen Vorgaben des Bundes wäre? Falls nein, weshalb nicht?*

Leider ist es nicht immer möglich, Fruchtfolgeflächen im Rahmen von Redimensionierungen zurückzugewinnen; denn Grundstücke, die auf über 800 m ü. M. liegen, und Grundstücke in der Ebene, die an gewissen Stellen ein Gefälle von über 15 % aufweisen, können nicht als Fruchtfolgeflächen angerechnet werden, auch wenn es sich aus Sicht der Produktion um gutes Kulturland handelt. Im Moment sind jedoch Arbeiten im Gang, um das Inventar gestützt auf alle vom Bund vorgesehenen Möglichkeiten zu aktualisieren. Dabei werden sicherlich bestimmte Flächen neu zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden können. Des Weiteren sind die wichtigsten städtischen Zentren komplett von Fruchtfolgeflächen umgeben. So werden beispielsweise auch dann Fruchtfolgeflächen in Anspruch genommen werden müssen, wenn bevorzugt Erweiterungen in den städtischen Zentren (etwa in den vorrangigen Sektoren gemäss den Richtplänen der Agglomerationen Bulle und Freiburg, die vom Bund genehmigt wurden) vorgenommen werden. Selbst wenn Massnahmen für eine Verdichtung und eine korrekte Dimensionierung der Bauzonen getroffen werden, kann nicht garantiert werden, dass keine Inanspruchnahme von gutem Kulturland oder von Fruchtfolgeflächen mehr nötig sein wird.

- d) *der Staat zusätzliche Ausgaben budgetieren müsste, um den steigenden Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, und deshalb vielleicht auch die Steuern erhöhen müsste? Falls nein, weshalb nicht?*

Die Folgen des Bevölkerungswachstums auf die Finanzen der öffentlichen Hand können nur schwer abgeschätzt werden. Der Staatsrat ist sich indessen bewusst, dass er in seinen Finanzplanungsinstrumenten der demografischen Entwicklung Rechnung tragen muss. Er macht dies denn auch und stützt sich dabei auf die ihm vorliegenden Informationen.