Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Péclard Cédric 2019-CE-225
Hat sich die RUBD verkalkuliert?

I. Anfrage

Mit seinem Entscheid vom 3. September 2019 stellt das Freiburger Kantonsgericht (KG) die Vorgehensweise des Staats bei der Behandlung von Totalrevisionen von Ortsplänen (OP), die vor der Annahme des neuen kantonalen Richtplanplans (KantRP) öffentlich aufgelegt wurden, in Frage: Das KG kam zum Schluss, dass der Entscheid der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) mit dem neuen KantRP, der am 2. Oktober 2018 angenommen wurde, nicht vereinbar sei.

Im Dezember 2017 hatte die RUBD beschlossen, die Dossiers gemäss Vorgaben des alten KantRP zu beurteilen, um die Arbeit, welche die Gemeinden bis dahin geleistet hatten, nicht zu beeinträchtigen. Das KG ist jedoch der Ansicht, dass der neue KantRP für die Beurteilung dieser Dossiers massgebend sei, und verweist hierbei auf Artikel 18 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG):

> ***Art. 18*** *Wirkungen des kantonalen Richtplans*
> [1] *Mit der Annahme durch den Staatsrat ist der kantonale Richtplan für die Kantons- und Gemeindebehörden verbindlich.*

Dieser Artikel könnte klarer nicht sein. Und doch liess der Staatsrat am 11. September 2019 wissen, dass er den Entscheid des KG vor das Bundesgericht (BGer) weiterziehen wolle.

Die Gemeinden wenden Unmengen Energie, Zeit und Geld für eine Totalrevision ihres OP auf, eine Arbeit, die einen sehr langen Atem erfordert. Die Gemeinden, die mit ihrem Dossier in der Genehmigungsphase angelangt sind, machen eine vergleichbare Feststellung. Sie sind entmutigt, weil das Verfahren nur langsam vorangeht und schwerfällig ist.

Noch viel beunruhigender ist aber, dass die Planung von mehr als 50 Gemeinden blockiert ist, weil das KG die Anwendung von Artikel 18 Abs. 1 RPBG verlangt und der Staatsrat diesen Entscheid vor dem BGer anfechten will.

Es ist schwer verständlich, wie die RUBD, die für die Raumplanung zuständig ist, offenbar die Komplexität und weitverzweigten Auswirkungen der Annahme der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) durch das Stimmvolk sowie die Folgen im Allgemeinen und im Speziellen für das KantRP unterschätzen konnte.

Im Rahmen der Genehmigung des KantRP durch den Bund beschloss der Staatsrat zudem, das Themenblatt T103 des KantRP zu ändern und die ÖV-Erschliessungsgüteklasse C als Minimum für jegliche Verdichtung festzulegen. Das bedeutet, dass die OP, die nun aufgrund des Entscheids des KG blockiert sind, diese neue Regel werden anwenden müssen!

Laut KantRP gilt zudem Folgendes: In der Kategorie der Siedlungspriorität 4 – also in der Kategorie, in der sich die Mehrheit der Gebiete befinden – kann eine Erweiterung der Bauzone von höchstens 1,5 ha geplant werden, allerdings nur, wenn die gesamte nicht überbaute Fläche der rechtskräftigen Bauzone nicht mehr als 0,5 ha beträgt.

Betrachtet man all diese Kriterien, welche die vom Entscheid des KG betroffenen Gemeinden neu anwenden müssen, bleibt nur der Schluss, dass sie bei ihrer Planung wieder bei null werden anfangen müssen. Die Gemeinden werden darüber hinaus für eine Erweiterung der Bauzone den Nachweis erbringen müssen, dass diese unter Berücksichtigung des Aufnahmepotenzials der rechtskräftigen Zonen möglich ist. Heute ist jedoch niemand in der Lage, die Kriterien für die Beurteilung dieses Potenzials zu definieren.

Der Staatsrat begründete seine Entscheide damit, dass er die Gemeinden, die sehr viel in ihre OP investiert haben, bestmöglich unterstützen wolle. Sein Entscheid, eine Beschwerde beim BGer gegen den Entscheid der KG einzureichen, ist indes eher ein zusätzlicher Schlag für die Gemeinden, weil er das Ende des Verfahrens weiter hinauszögern wird.

Die vom Entscheid betroffenen Gemeinden sind äusserst beunruhigt wegen der zahlreichen Ungewissheiten (Rechtsunsicherheit, Blockierung und fragliche Fristen für die Genehmigung, Mehrkosten usw.) und der fehlenden Kommunikation.

Angesichts der neuen, sehr strikten Regeln des neuen KantRP für eine Bauzonenerweiterung oder Verdichtung machen sich die Gemeinden in der Peripherie (hauptsächlich die Gemeinden mit Siedlungspriorität 4) grosse Sorgen. Sie befürchten, dass eine Zweiklassengesellschaft bei der Siedlungsentwicklung die unausweichliche Folge sein wird, was zwangsläufig mit enormen Gefahren und dramatische Auswirkungen einhergehen wird. Das Risiko besteht, dass verschiedene Dienstleistungen, der öffentliche Verkehr, das lokale Gewerbe, das soziale Leben, das Kulturangebot und unsere Werte zurückgehen oder ganz verschwinden und die Gemeinden dadurch jegliche Attraktivität verlieren.

Fragen:

1. Was hat den Staatsrat bewogen, Artikel 18 Abs. 1 RPBG nicht anzuwenden? Aufgrund welcher Garantien und Rechtsgutachten hat der Staatsrat beschlossen, von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?
2. Wieso hat der Staatsrat nicht eine Planung für die bereits eingereichten Dossiers angeordnet, bei der diese OP vor der Annahme des neuen KantRP genehmigt worden wären, anstatt von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?
3. Wieso hört man nichts von der RUBD und wieso kommuniziert sie nicht über Lösungen und Massnahmen, um diese Blockade zu überwinden? Sieht die RUBD keine andere Lösung für dieses Problem als möglicherweise vor dem BGer recht zu erhalten?
4. Wie will die RUBD die Gemeinden behandeln, die in ihrer Planung eine Erhöhung der Dichte des bestehenden Siedlungsgebiets vorgesehen hatten und nun wegen der neu verlangten ÖV-Erschliessungsgüteklasse C darauf verzichten müssen? Und wie will sie die Gemeinden behandeln, die eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hatten und aufgrund der Vorgaben des neuen KantRP davon absehen müssen? Wie viele OP sind von diesen beiden Problemen betroffen?

5. Wie will sich der Staatsrat gegenüber den vom Gerichtsentscheid betroffenen Gemeinden verhalten? Welche Verzögerungen und Mehrkosten werden durch diese Situation erzeugt? Hat der Staatsrat vor, die betroffenen Gemeinden finanziell zu unterstützen?
6. Ist es denkbar, dass der Entscheid des KG Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Gemeinden hat? Wenn ja, welche? Wie werden die Baubewilligungsgesuche behandelt werden?
7. Im Broye- und im Glanebezirk, die beide ein bedeutendes Bevölkerungswachstum verzeichnen, befinden sich über 50 % der Bauzonen in der Kategorie der Siedlungspriorität 4. Besteht aus Sicht des Staatsrats eine konkrete Möglichkeit, dass an diesen Orten angesichts der KantRP-Kriterien Bauzonen ausgeschieden werden können?
8. Aus welchen Gründen hat der Staatsrat das Themenblatt T103 geändert und eine minimale ÖV-Erschliessungsgüteklasse als Voraussetzung für jegliche Verdichtung vorgeschrieben? Wurde die Vernehmlassung respektiert?
9. Gelten die Anforderungen bezüglich Erschliessungsgüteklasse nur für OP, die nach der Annahme des neuen KantRP aufgelegt wurden oder gelten sie auch für alle anderen rechtskräftigen OP und damit für alle Baubewilligungen?
10. Hat der Staatsrat die Folgen auf die Ungleichheiten und die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten der Zentrumsgemeinden einerseits und der peripheren Gemeinden andererseits analysiert, wird doch aufgrund der Vorgaben in Zusammenhang mit der Erschliessungsgüteklasse (mindestens C) und der Kategorie der Siedlungspriorität (3 oder 4) so gut wie jede Entwicklung der peripheren Gemeinden verunmöglicht?
11. Weshalb hat der Staatsrat nicht einfach eine Änderung des RPBG – namentlich von Artikel 18 – vorgeschlagen, um ein Übergangsrecht für die OP, die bereits im Genehmigungsverfahren sind, zu schaffen?

15. November 2019

II. Antwort des Staatsrats

Historischer Abriss zur Revision des kantonalen Richtplans

Mit der Revision des kantonalen Richtplans (KantRP) wurde 2015 ein äusserst umfangreiches Unterfangen in Angriff genommen, das noch bis 2020 – bis zur Genehmigung durch den Bund des Richtplans in seiner Gesamtheit – dauern wird. Das wichtigste Ziel dieser Revision bestand unbestrittenermassen in der Anpassung des KantRP an das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) innerhalb von 5 Jahren nach dessen Inkrafttreten. Dadurch sollte erreicht werden, dass der Bundesrat den neuen KantRP spätestens bis am 1. Mai 2019 genehmigt, damit das Bauzonenmoratorium aufgehoben und die Gesamtfläche der Bauzone nicht eingefroren wird. Diese zeitliche Vorgabe war eine grosse Herausforderung für die Organisation der Revision, aber auch darum, weil die Praktiken in der Raumplanung, die während den vorangegangenen Jahrzehnten üblich waren, in Anwendung des im Jahr 2014 revidierten RPG erheblich angepasst werden mussten. Davon waren namentlich die Gemeinden betroffen.

Die Siedlungsstrategie des KantRP erfüllt alle Vorgaben des RPG. Dies bedeutet unter anderem, dass die Siedlungsbedürfnisse des Kantons für einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren definiert und gemäss einer Prioritätenordnung, welche die Entwicklung in den bereits besiedelten Zentren konzentriert und die Siedlungsentwicklung nach Innen fördert, auf das Kantonsgebiet verteilt werden müssen. Auf den Kanton Freiburg bezogen heisst dies, dass es langfristig darum gehen wird, das relative Gewicht der städtischen Gebiete der Agglomerationsprogramme und der regionalen Zentren zu erhöhen. Die anzustrebenden hohen Verdichtungsziele geben diesen Sektoren eine besondere Rolle bei der Entwicklung von grossen städtischen Projekten und werden es erlauben, auf einer relativ geringen Fläche einen grossen Teil des erwarteten Bevölkerungswachstums aufzunehmen.

Indem der Kanton die strategischen Sektoren für die Entwicklung von wirtschaftlichen Tätigkeiten im städtischen Gebiet der Agglomerationsprogramme, in den regionalen Zentren und in den Erweiterungssektoren des bebaubaren Gebiets situiert, will er zudem die Verteilung des erwarteten Bevölkerungswachstums und die Bereitstellung der Standorte mit dem grössten Potenzial für die Aufnahme von Arbeitsplätzen koordinieren. Er hat festgestellt, dass gewisse Orte ausserhalb der Agglomerationen und regionalen Zentren ein städtisches Gebiet mit einer interessanten Dichte für eine dezentrale Siedlungsentwicklung und die Aufrechterhaltung von Wohnungen und Arbeitsplätzen auf dem gesamten Kantonsgebiet aufweisen. Diese Orte werden den Teil des Bevölkerungswachstums aufnehmen müssen, der ihrem Bevölkerungswachstum der letzten 15 Jahre entspricht. Diesen Orten wird mit anderen Worten ein begrenzter, aber für sie annehmbarer Anteil am Bevölkerungswachstum zugewiesen, wofür insbesondere die Reserven der unüberbauten Grundstücke mobilisiert werden sollen.

Diese Siedlungsstrategie, die in einem Steuerungsausschuss, in dem der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und die Oberamtmännerkonferenz vertreten waren, diskutiert und von diesem validiert worden ist, wurde in einem ersten Durchgang vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für ungenügend befunden, darauf unter Berücksichtigung der Auflagen des Bundes angepasst und schliesslich am 1. Mai 2019 vom Bundesrat genehmigt, da mit dem RPG konform. Zur Erinnerung: Der kantonale Richtplan, der einen strategischen Teil, rund 60 Themenblätter zu Besiedlung, Mobilität, ländlicher und natürlicher Raum und Umwelt sowie gut 70 Projektblätter umfasst, wurde von November 2017 bis Februar 2018 öffentlich aufgelegt. Von März bis April 2018 wurde darüber hinaus im Rahmen der Vorprüfung und infolge der Diskussionen mit den Gemeinden mit erheblichen Meinungsverschiedenheiten eine ergänzende Vernehmlassung, hauptsächlich bei den Gemeinden, über die vom Bund verlangten Änderungen durchgeführt. Dabei ging es namentlich um die Vorgaben für eine Verdichtung. In diesem Rahmen hat der Staatsrat die Erwartungen der Gemeinden und insbesondere der Gemeinden, deren Ortsplan (OP) angesichts des neuen rechtlichen Rahmens noch nicht genehmigt worden war, weitestmöglich berücksichtigt. Auch schlug der Staatsrat eine Siedlungsstrategie vor, mit der die Zonen, die vor dem Hintergrund des alten KantRP positiv begutachtet worden waren, nicht in Frage gestellt wurden (Ortspläne, die Mitte 2000er-Jahre genehmigt worden waren).

Der Staatsrat legte den KantRP im September 2018 dem Grossen Rat zur Information vor, nahm ihn am 2. Oktober 2018 an und unterbreitete ihn anschliessend dem Bund zur Genehmigung. Der Bundesrat genehmigte ihn am 1. Mai 2019 mit den Projektblättern zur Besiedlung, nachdem der Staatsrat die letzten vom Bund verlangten Änderungen, die Gegenstand eines Schriftwechsels zwischen Bund und Kanton waren, angenommen hatte, wodurch das Bauzonenmoratorium wegfiel.

Der Kanton ist daran, die Arbeitshilfen für die Umsetzung des KantRP auf regionaler und lokaler Ebene fertigzustellen. Hierfür gab es bereits einen breitangelegten Austausch mit den Akteuren, die von den zahlreichen Änderungen betreffend Umsetzung des KantRP betroffen sind. Die Arbeitshilfe für die Ortsplanung ist Gegenstand einer Anhörung der Gemeinden. Die Arbeitshilfe für die Regionalplanung steht nach einer Anhörung der betroffenen Organe vor ihrer Fertigstellung.

Folgen für die Ortspläne

Ab Inkrafttreten der Teilrevision des RPG hielt sich die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) bei der Prüfung der OP, die ihr von den Gemeinden zur Genehmigung unterbreitet wurden, strikt an die Artikel 38a RPG und 52a PRV und wandte die Bemessungskriterien nach altem KantRP an. Damit stellte die Direktion sicher, dass die Gemeindebehörden das Bauzonen-moratorium mit ihrem Zonennutzungsplan einhalten. Seit dem 1. Mai 2014 hat sie zudem alle ihre Genehmigungsverfügungen für OP dem ARE unterbreitet, das keine einzige Verfügung unter dem Gesichtspunkt der oben erwähnten Bestimmungen des Bundesrechts bemängelt hat.

Vor diesem Hintergrund hatte die RUBD die heikle Aufgabe, die Auswirkungen des aus damaliger Sicht künftigen KantRP auf die OP-Dossiers, die vor der Annahme durch die Gemeindebehörden standen oder dem Kanton zur Schlussprüfung unterbreitet worden waren, vorwegzunehmen und zu beurteilen. Weil die Fortführung der Planungsarbeiten der Gemeinden auch mit dem revidierten Bundesrecht möglich blieb und die Gemeinden ihren OP zwingend an das neue kantonale Recht, das seit dem 1. Januar 2010 galt, anpassen mussten, war die RUBD der Ansicht, dass sie weiterhin die Dossiers zur Gesamtrevision der OP auf der Grundlage des KantRP aus dem Jahr 2002, der damals in Kraft war, prüfen könne, solange die direkt anwendbaren Bestimmungen des Bundesrechts eingehalten waren.

Nach verschiedenen mündlichen Gesprächen mit dem ARE und parallel zur öffentlichen Vernehmlassung des Entwurfs des KantRP informierte die RUBD die Gemeinden mit Schreiben vom 15. Dezember 2017 darüber, dass die Direktion bis zur Annahme des neuen KantRP durch den Staatsrat den alten KantRP für die öffentlich aufgelegten OP anwenden würde. Die RUBD bestätigte diese Vorgehensweise in ihrem Brief vom 11. Juli 2018 an die Gemeinden. Dieser Ansatz wurde der parlamentarischen Kommission des Grossen Rats (Sitzungen vom 29. August und 2. September 2018) vorgestellt und von ihr diskutiert, bevor der kantonale Richtplan im September 2018 dem Kantonsparlament in einer Plenarversammlung vorgestellt wurde.

Mit der Genehmigung vom 1. Mai 2019 hat der Kanton Freiburg zwischen dem Inkrafttreten des revidierten RPG und dem Genehmigungsentscheid des Bundesrats trotz der Anwendung der Bemessungskriterien des alten KantRP die Gesamtfläche der Bauzone in Einklang mit Artikel 38a Abs. 2 RPG um 271 ha reduzieren können: Gemäss Statistik des Kantons ging die Gesamtfläche der Bauzone von 10 438 ha am 1. Mai 2014 auf 10 177 ha am 18. September 2019 zurück.

Der Staatsrat unterstreicht, dass die von der RUBD kommunizierte und angewandte übergangsrechtliche Lösung gerechtfertigt ist, weil sich die Freiburger Gemeinden wegen des Inkrafttretens am 1. Januar 2010 des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) in einer besonderen Situation wiederfanden; denn nach Artikel 175 Abs. 1 RPBG verfügten die Gemeinden über fünf Jahre, um ihre Ortspläne an dieses Gesetz anzupassen. Mit dem Inkrafttreten am 1. Mai 2014 des revidierten RPG verlangsamte sich dann der gesamte Prozess, weil die Gemeinden gezwungen wurden, ihren OP auf der Grundlage der neuen direkt anwendbaren bundesrechtlichen Bestimmungen, namentlich Artikel 38a Abs. 2 RPG, erneut zu prüfen. Diese Gemeinden mussten

deshalb zusätzliche Studien und Vorstösse bei den Grundeigentümerinnen und -eigentümern unternehmen. In langjähriger Arbeit erstellten die Gemeinden Dossiers, die dem übergeordneten Recht entsprachen, im Bestreben, die Totalrevision ihrer OP durch die RUBD gemäss übergeordneten Recht und auf der Grundlage der Siedlungskriterien des alten KantRP genehmigen zu lassen und so Bauprojekte von der Vorwirkung der Pläne (Art. 91 RPBG) zu befreien und die Erteilung von Baubewilligungen gemäss Kantonsrecht und Gemeindevorschriften zu ermöglichen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der kantonale Richtplan nach seiner Annahme noch genehmigt werden muss und sein Inhalt daher vom Bund in Frage gestellt werden kann, was hier der Fall war, da der Kanton nach der Annahme durch den Staatsrat seinen KantRP ändern musste, um die Genehmigung des Bundes und damit die Aufhebung des Bauzonenmoratoriums zu erhalten. Hätte der Kanton die OP auf der Grundlage des neuen KantRP genehmigt, bevor der Bund ebendiesen Richtplan genehmigt, hätte für die Gemeinden die Gefahr bestanden, dass Elemente angewendet werden, die in der Folge vom Bund in Frage gestellt oder ganz abgelehnt werden. Der Entscheid des Kantonsgerichts (KG) hat zwar eine Verlängerung der Bewilligungsverfahren zur Folge, blockiert aber die Gemeinden nicht vollständig, die ihren OP grösstenteils so belassen können, wie er angenommen wurde, und die Möglichkeit behalten, ihn, wenn sie dies wollen, auf der Grundlage der vom Kanton durchgeführten Analysen anzupassen.

Antworten auf die Fragen

1. Was hat den Staatsrat bewogen, das RPBG nicht anzuwenden?

Nach Auffassung des Staatsrats – eine Auffassung, die er auch in seiner staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht (BGer) vertreten hat – enthalten weder Artikel 18 Abs. 1 RPBG noch der neue kantonale Richtplan Übergangsbestimmungen, die explizit festlegen, ab wann die verbindlichen Grundsätze der kantonalen Planung anzuwenden sind. Sämtliche Texte des KantRP und insbesondere die Erläuterungen zu den Themenblättern mit Bezug zum Themenbereich Siedlung machen deutlich, dass die Gemeinden die verbindlichen Siedlungsgrundsätze im Rahmen der Planungen, die sie auf der Grundlage des neuen KantRP nach dessen Annahme vom 2. Oktober 2018 initiieren, umsetzen müssen. Aufgrund des föderalistischen Systems und der pyramidenförmigen Struktur mit verschiedenen Planungsinstrumenten besteht zwangsläufig eine zeitliche Verzögerung bei der Anwendung der verschiedenen überarbeiteten Rechtsnormen und der Anpassung der Planungsinstrumente, die auf den verschiedenen institutionellen Ebenen der Kantone (Kanton, Region, Gemeinde) ausgearbeitet werden. Während es unmittelbar einleuchtet, dass neue Rechtsnomen, die für Behörden und Private Rechte und Pflichten schaffen, von den Planungsbehörden, wenn sie einen Entscheid fällen, sofort anzuwenden sind, ist es problematischer, eine direkte Anwendung von neuen Grundsätzen der kantonalen Richtplanung auf Planungen der untergeordneten Ebene, für welche die Arbeiten mehrere Jahre zuvor begonnen und vor der Annahme des neuen Richtplans beendet wurden, zu verlangen.

Weil der kantonale Richtplan ein Instrument ist, das die Politik des Kantons definiert, deren Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich des Staatsrats fällt, ist ihm der nötige Ermessensspielraum zu gewähren, damit er über die RUBD eine Übergangsregelung für die Anwendung des KantRP für die OP, die der Kantonsverwaltung zur Schlussprüfung vorgelegt werden, definieren kann. Bei einem abrupten Wechsel der anwendbaren Normen nähme man namentlich in Kauf, dass die Gemeinden nach mehrjähriger Arbeit und kurz vor der Ziellinie im Verfahren zurückgeworfen würden und ihre Dossiers überarbeiten müssten. Mit seiner strikten Auslegung lässt das KG in

seinem Entscheid ausser Acht, dass die Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen zeitlich gestaffelt erfolgt und dass die verschiedenen Behörden, die auf ihrer jeweiligen Stufe für die Raumplanung verantwortlich sind, deshalb einen gewissen Ermessungsspielraum behalten müssen. Nach Meinung des Staatsrats war die Auslegung der RUBD von Artikel 18 RPBG deshalb aus juristischer Sicht absolut vertretbar und angesichts des besonderen Kontexts, in der die vor Jahren begonnenen Arbeiten der Gemeinden erfolgten, gerechtfertigt.

Diese Lesart des Rechts, welche die RUBD seit der öffentlichen Vernehmlassung des Richtplanentwurfs verteidigt, ist übrigens bis zum Entscheid des KG zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden. Auf der anderen Seite hätte eine sofortige Anwendung der Siedlungsgrundsätze des neuen KantRP die meisten betroffenen Gemeinden gezwungen, ihr Dossier zu überprüfen, wodurch die vor zahlreichen Jahren begonnen Arbeiten beeinträchtigt und die Verfahren für die Totalrevision der OP erheblich in die Länge gezogen worden wären, zum Schaden des erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwands, der bereits getätigt wurde.

2. *Wieso hat der Staatsrat nicht eine Planung für die bereits eingereichten Dossiers angeordnet, bei der diese OP vor der Annahme des neuen KantRP genehmigt worden wären, anstatt von Artikel 18 Abs. 1 RPBG abzuweichen?*

Der Staatsrat musste den vom RPG vorgegebenen Fristen Rechnung tragen, weil sonst die Gesamtfläche der Bauzone im Kanton ab dem 1. Mai 2019 vollständig eingefroren worden wäre. Angesichts dieser Frist und der Frist für die Genehmigung durch den Bundesrat musste der Staatsrat den KantRP spätestens Anfang Oktober 2018 annehmen. So war es nicht möglich, alle eingereichten OP vor der Annahme des KantRP zu genehmigen. Kommt hinzu, dass gegen zwei Drittel der OP-Entwürfe Beschwerde eingereicht worden waren. Beschwerdeverfahren können aber nicht geplant werden. Auch war es unmöglich, alle vor der engen Frist von Oktober 2018 abzuschliessen und so das Einfrieren der Bauzonen zu vermeiden. Somit war eine Planung, wie sie mit der Frage vorgeschlagen wird, nicht verwirklichbar.

3. *Wieso hört man nichts von der RUBD und wieso kommuniziert sie nicht über Lösungen und Massnahmen, um diese Blockade zu überwinden? Sieht die RUBD keine andere Lösung für dieses Problem als möglicherweise vor dem BGer recht zu erhalten?*

Entgegen den Aussagen in der Anfrage hat die RUBD unverzüglich nach aussen kommuniziert. Sie hat im Beisein des Präsidenten des Freiburger Gemeindeverbands eine Medienorientierung durchgeführt und jeder Gemeinde, die betroffen war, in einem Brief dargelegt, wie ihr Dossier behandelt werden würde. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) nimmt zudem für jede Gemeinde eine Lagebeurteilung vor und übermittelt diese Analysen nach und nach den 62 betroffenen Gemeinden. Weiter sind Gespräche mit den Gemeindebehörden im Gang, bei denen die Situation des OP, ohne den Ausgang der laufenden Verfahren vorwegzunehmen, konkret diskutiert wird. Bis heute erhielten 21 Gemeinden die Lagebeurteilung des BRPA. 25 weitere Analysen stehen vor dem Abschluss. Die noch verbleibenden Analysen werden bis Ende Januar 2020 folgen. Zu den Gesprächen zwischen der RUBD und den etwa 60 Gemeinden ist zu sagen, dass diese den Anfragen der Gemeinden entsprechend abgehalten werden. Geplant ist, das letzte Gespräch bis Ende Februar 2020 durchzuführen.

Damit ist auch gesagt, dass die RUBD nicht den Entscheid des BGer abwartet, um die problematischen Fälle zu analysieren und das Gespräch mit den betroffenen Gemeinden zu suchen. Im Übrigen gehen die Prüfungen der Dossiers trotz des Entscheids des KG weiter. Die Gemeinden

können weiterhin dem Kanton Vorprüfungsdossiers zu ihrem OP oder die Änderungen zur Erfüllung der vom Kanton festgelegten Genehmigungsbedingungen unterbreiten. Auf Wunsch der Gemeinde wird eine Genehmigungsverfügung auf der Grundlage des neuen KantRP erlassen, ohne den Entscheid des BGer abzuwarten.

4. *Wie will die RUBD die Gemeinden behandeln, die in ihrer Planung eine Erhöhung der Dichte des bestehenden Siedlungsgebiets vorgesehen hatten und nun wegen der neu verlangten ÖV-Erschliessungsgüteklasse C darauf verzichten müssen? Und wie will sie die Gemeinden behandeln, die eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hatten und aufgrund der Vorgaben des neuen KantRP davon absehen müssen? Wie viele OP sind von diesen beiden Problemen betroffen?*

Sobald die Gemeinden über ihre Situation Bescheid wissen, können sie entscheiden, ob sie den Entscheid des BGer abwarten wollen oder nicht. Die RUBD behandelt die Dossiers gemäss den Entscheiden der Gemeinden oder des Entscheids des BGer, wobei letzterer in jedem Fall vorbehalten bleibt. Vom Entscheid des KG sind 62 Gemeinden betroffen, wovon die Mehrheit eine Erweiterung der Bauzone vorgesehen hat. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Staatsrat keine bezifferte Angabe zur Anzahl Gemeinden, die verdichten wollen, machen. Sicher ist, dass viele dieser Gemeinden die ÖV-Erschliessungsgüteklasse C für eine uneingeschränkte Verdichtung nicht erreichen (die Bedingung der Erschliessungsgüteklasse musste eingeführt werden, damit der kantonale Richtplan den Vorgaben des RPG entspricht). Ein gewisses Verdichtungspotenzial innerhalb bestehender Zonen ist aber auch so möglich. Dies ist Gegenstand eines individuellen Austausches zwischen der RUBD und den Gemeinden, die einen solchen Austausch wünschen, nachdem sie eine Kurzanalyse zu ihrer Situation betreffend die Umsetzung des neuen KantRP erhalten haben.

5. *Wie will sich der Staatsrat gegenüber den vom Gerichtsentscheid betroffenen Gemeinden verhalten? Welche Verzögerungen und Mehrkosten werden durch diese Situation erzeugt? Hat der Staatsrat vor, die betroffenen Gemeinden finanziell zu unterstützen?*

Der Grossteil der Arbeiten der Gemeinden kann unabhängig vom Entscheid des KG Gegenstand einer Verfügung der RUBD sein. Auf keinen Fall werden die Gemeinden wieder bei null angefangen müssen. Zwar sind in erster Linie die allfälligen Einzonungen und Verdichtungsmassnahmen vom Gerichtsentscheid betroffen, doch umfassen OP-Totalrevisionen zahlreiche andere Massnahmen wie etwa Massnahmen zum Kulturgüterschutz, zum Umweltschutz oder zu Energie; die meisten dieser Massnahmen sind davon unberührt.

Der Staatsrat erinnert auch daran, dass die Planung des Gemeindegebiets gemäss Artikel 34 RPBG Sache der Gemeinde ist. Somit kann eine Gemeinde entscheiden, ihr OP-Dossier nicht anzupassen und von der RUBD zu verlangen, dass diese einen Entscheid zum OP gemäss eingereichtem Dossier trifft.

6. *Ist es denkbar, dass der Entscheid des KG Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Gemeinden hat? Wenn ja, welche? Wie werden die Baubewilligungsgesuche behandelt werden?*

Unabhängig vom Entscheid des KG muss jegliches Baubewilligungsgesuch, das einen nicht genehmigten Plan zur Grundlage hat, unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 RPBG geprüft werden. Es sei daran erinnert, dass die Regel nach diesem Artikel die

Erteilung einer Baubewilligung verbietet, wenn sie einen Sektor betrifft, der Gegenstand von Raumplanungsmassnahmen ist, die von der RUBD noch nicht bewilligt worden sind. Die Möglichkeit, eine positive Vorwirkung der Pläne zu gewähren, das heisst eine Baubewilligung vor der Genehmigungsverfügung der RUBD zu erteilen, bleibt die Ausnahme. Aufgrund der kantonalen Rechtsprechung wird diese Möglichkeit zudem seit mehreren Jahren noch restriktiver gehandhabt. Die Berücksichtigung des Entscheids des KG erfordert indessen eine detailliertere, den Einzelfall berücksichtigende Analyse der Bewilligungsgesuche in Sektoren, in denen Verdichtungsmassnahmen geplant sind.

7. *Im Broye- und im Glanebezirk, die beide ein bedeutendes Bevölkerungswachstum verzeichnen, befinden sich über 50 % der Bauzonen in der Kategorie der Siedlungspriorität 4. Besteht aus Sicht des Staatsrats eine konkrete Möglichkeit, dass an diesen Orten angesichts der KantRP-Kriterien Bauzonen ausgeschieden werden können?*

Es stimmt, dass der Anteil des Siedlungsgebiets mit Siedlungspriorität 4 im Broye- und Glanebezirk 50 % übersteigt. Der KantRP sagt aber nicht, dass alle Flächen im Siedlungsgebiet eingezont werden können, sondern lediglich, dass Einzonungen innerhalb dieser Flächen in Betracht gezogen werden können (vgl. Thema T101 *Siedlungsgebiet* des KantRP; das Siedlungsgebiet gibt Auskunft über das Einzonungspotenzial, doch wird damit kein Recht auf eine Einzonung geschaffen, weil die Fläche des Siedlungsgebiets 2,5-mal so gross ist wie das gesamte Einzonungspotenzial). Dieses Prinzip und die Bedingungen, die für eine Erweiterung der Bauzone erfüllt sein müssen (Nutzung der bestehenden nicht bebauten Zonen und Festlegung von konkreten Verdichtungsmassnahmen), gelten für alle Siedlungsprioritäten. Dem ist Folgendes anzufügen: Der Grundsatz, der besagt, dass Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden kann, wenn die Einzonung auch nach einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen nötig ist, ist im Bundesrecht verankert (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Er ist nicht das Resultat eines spezifischen Entscheids des Kantons Freiburg. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, ist es jedoch effektiv die Priorität 4, die Zugang zu den Erweiterungsetappen mit der kleinsten Fläche gibt.

8. *Aus welchen Gründen hat der Staatsrat das Themenblatt T103 geändert und eine minimale ÖV-Erschliessungsgüteklasse als Voraussetzung für jegliche Verdichtung vorgeschrieben? Wurde die Vernehmlassung respektiert?*

Die in der Anfrage angesprochene Vorgabe für Verdichtung war bereits in der KantRP-Version vorhanden, die im November 2017 in die Vernehmlassung gegeben wurde. So sah das Themenblatt T103 *Verdichtung und Aufwertung* dieser Version folgenden Grundsatz vor, der sinngemäss bereits im alten kantonalen Richtplan definiert worden war: «Ermöglichung der Verdichtung des Siedlungsgebiets an Orten, die die besten Erschliessungsbedingungen durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr aufweisen». Nach der Vorprüfung des KantRP verknüpfte der Bund dessen Genehmigung mit der Einführung strengerer Regeln und insbesondere mit der Festlegung einer quantitativen Schwelle. In Übereinstimmung mit dem RPBG war diese Änderung Gegenstand einer zusätzlichen öffentlichen Vernehmlassung. Bei dieser Vernehmlassung, die von März bis April 2018 dauerte, wurden unter Einhaltung des im RPBG vorgesehenen Verfahrens alle Gemeinden angehört.

9. *Gelten die Anforderungen bezüglich Erschliessungsgüteklasse nur für OP, die nach der Annahme des neuen KantRP aufgelegt wurden oder gelten sie auch für alle anderen rechtskräftigen OP und damit für alle Baubewilligungen?*

Der Grundsatz, wonach eine vernünftige Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr vorhanden sein muss, damit Land einer Bauzone zugewiesen werden kann, war bereits im alten KantRP vorgesehen und ist seit 2010 auch im RPBG verankert. Dies bedeutet, dass alle öffentlich aufgelegten OP davon betroffen sind, unabhängig davon, ob die Auflage vor oder nach der Annahme des neuen KantRP erfolgt ist. Rechtskräftige Bauzonen werden dadurch aber nicht in Frage gestellt.

Die Vorgaben für die Erschliessung durch den öffentlichen und den Langsamverkehr für eine Verdichtung des Siedlungsgebiets gelten dagegen lediglich für OP, die nach der Annahme des neuen kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt werden. Die Folgen für die Erteilung von Baubewilligungen in den betroffenen Sektoren entsprechen den zur Frage 6 erwähnten Folgen: Soweit ein Baubewilligungsgesuch nicht in einem Sektor liegt, der von einer laufenden Änderung des OP betroffen ist, wird das Gesuch auf der Grundlage des geltenden OP beurteilt.

10. *Hat der Staatsrat die Folgen auf die Ungleichheiten und die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten der Zentrumsgemeinden einerseits und der peripheren Gemeinden andererseits analysiert, wird doch aufgrund der Vorgaben in Zusammenhang mit der Erschliessungsgüteklasse (mindestens C) und der Kategorie der Siedlungspriorität (3 oder 4) so gut wie jede Entwicklung der peripheren Gemeinden verunmöglicht?*

Für die Umsetzung des Bundesrechts muss die Siedlungsentwicklung in den Agglomerationen und regionalen Zentren konzentriert werden. Das heisst aber nicht, dass sie ausschliesslich dort erfolgen kann. So ermöglicht die vom Staatsrat vorgegebene Siedlungsstrategie eine Entwicklung aller Kantonsteile – wenn auch in geringerem Mass als bis anhin in den Gebieten mit den Siedlungsprioritäten 3 und 4. Es wurden Plausibilitätszenarien entwickelt, um zu prüfen, ob das Bevölkerungswachstum gemäss Siedlungsprioritäten mit den definierten Kriterien (45 % Wachstum für die Priorität 1; 25 % für die Priorität 2; 15 % für die Prioritäten 3 und 4) erreicht werden kann. Die Verdichtung ist in eingeschränktem Mass auch in Sektoren möglich, welche die Vorgaben betreffend Mobilität nicht erfüllen (vgl. Thema T103 *Verdichtung und Aufwertung* des KantRP).

11. *Weshalb hat der Staatsrat nicht einfach eine Änderung des RPBG – namentlich von Artikel 18 – vorgeschlagen, um ein Übergangsrecht für die OP, die bereits im Genehmigungsverfahren sind, zu schaffen?*

Nach einer verwaltungsinternen Analyse und dem Beizug eines externen Rechtsexperten kam der Staatsrat zu folgendem Schluss: Eine solche Änderung nach dem Entscheid des KG hätte bedeutet, dass der Genehmigungsentscheid für den KantRP im Widerspruch zu den allgemeinen Grundsätzen Rückwirkung entfaltet hätte. Ausserdem, so der beigezogene Rechtsexperte, wäre eine solche Änderung angesichts der Übergangsregelungen, die 2014 mit der Teilrevision des RPG eingeführt wurden, in der Praxis kaum anwendbar.

16. Dezember 2019