Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage 2023-GC-39
Bearbeitungszeit Planungsinstrumente der Gemeinden

Urheber/in:	**Senti Julia / Herren-Rutschi Rudolf**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**15.02.2023**
Begründung:	**15.02.2023**
Überweisung an den Staatsrat:	**16.02.2023**
Antwort des Staatsrats:	**26.06.2023**

I. Anfrage

Als Grossräte mit Einsitz im Gemeinderat einer Gemeinde, welche in den vergangenen Wochen zweimal im Zusammenhang mit Bauvorhaben, die unter anderem wegen Verzögerungen in Bezug zum Ortsplanungsverfahren in der Presse war (*Freiburger Nachrichten*, Ausgabe vom 1.2.2023 und Ausgabe vom 11.2.2023), sorgen wir uns um die immer grösser werdende Komplexität des Ortsplanungsverfahrens und die zeitlichen Rückstände bei der Bearbeitung und erlauben uns deshalb die nachfolgenden Fragen zu stellen:

1. Die insgesamt mehr als 120 Gemeinden des Kantons Freiburg haben ihre Ortsplanungen mindestens alle 15 Jahre zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern (Art. 34 Abs. 3 RPBG). Wie behält der Kanton den Überblick darüber, wann welche Ortsplanungsrevisionen anstehen, und wie kalkuliert er die Zeit und Arbeitsressourcen zur Begleitung dieser Verfahren?
2. Das Planungsinstrument des Detailbebauungsplans kommt beispielsweise in der Freiburger Raumplanung immer mehr zum Zuge. Wie gehen das zuständige Amt und die Direktion mit diesen zusätzlich zu den obligatorisch anstehenden Ortsplanungsrevisionen zu begleitenden Verfahren um? Wie lässt sich die Arbeitslast einschätzen und mit welcher Bearbeitungsdauer ist für welche Art von Verfahren im Schnitt zu rechnen?
3. Wie nimmt der Staatsrat zur durch die langen Bearbeitungszeiten geschaffenen Rechtsunsicherheit Stellung? Gibt es Möglichkeiten eine solche Unsicherheit zu verringern? Wenn ja, welche?
4. Wie schätzt der Staatsrat die im Kanton Freiburg geltende Besonderheit der Vorwirkung der Pläne als Instrument ein, um den Stillstand der Bauvorhaben während der Bearbeitungszeit einer Ortsplanung zu reduzieren? Wie wird abgeschätzt, ob eine Baubewilligung im Rahmen der Vorwirkung erteilt werden kann? Kann die Vorwirkung zurückgezogen werden? Wie steht dieses Instrument im Vergleich zu den Verfahren in anderen Kantonen da?
5. Was schlägt der Staatsrat vor, um künftig eine zeitnahe Prüfung der zur Genehmigung eingereichten Planungsinstrumente der Gemeinden zu ermöglichen? Welche Massnahmen wären zur Erreichung dieses Ziels notwendig?

6. Verfügt die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt und insbesondere deren Bau- und Raumplanungsamt über genügend gut ausgebildete und langfristig angestellte Arbeitskräfte (deutscher und französischer Sprache), um seiner Aufgabe gerecht zu werden? Wenn nicht, was sind Massnahmen, mit denen diesen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden kann? Gedenkt der Staatsrat entsprechende Anträge für das Budget 2024 zu stellen?

II. Antwort des Staatsrats

1. Die insgesamt mehr als 120 Gemeinden des Kantons Freiburg haben ihre Ortsplanungen mindestens alle 15 Jahre zu überprüfen und nötigenfalls zu ändern (Art. 34 Abs. 3 RPBG). Wie behält der Kanton den Überblick darüber, wann welche Ortsplanungsrevisionen anstehen, und wie kalkuliert er die Zeit und Arbeitsressourcen zur Begleitung dieser Verfahren?

Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) verfügt über 3,8 VZÄ (unbefristete Stellen, von denen 0,5 VZÄ im Jahr 2015 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, zugewiesen wurden), um sämtliche Ortsplanungsdossiers (OP) der 126 Freiburger Gemeinden zu bearbeiten. Zusätzlich zu diesen Ressourcen sind dem BRPA im Rahmen des Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft für die Jahre 2021 und 2022 zusätzliche 3 VZÄ für Fachleute in Recht und Raumplanung übertragen worden, die für die Bearbeitung der OP und der damit verbundenen Beschwerden zuständig waren. 2023 konnte sich das BRPA dank der Mittel, die ihm im Rahmen des Budgets für Aushilfsstellen zugeteilt wurden, mit weiteren 2 VZÄ (Fachleute in Recht und Raumplanung) für die oben genannten Aufgaben verstärken.

Mit dem vorhandenen Personal (d. h. 3,8 unbefristete VZÄ) kann das BRPA im Durchschnitt (berechnet für die Jahre 2015 bis 2022) etwa 20 OP-Gesamtrevisionen pro Jahr (bei 20 bis 25 Arbeitstagen pro Mitarbeiter/in für ein einfaches Dossier) und etwa 40 OP-Änderungen (bei 8 bis 12 Arbeitstagen pro Mitarbeiter/in pro Dossier) bearbeiten. Das Amt führt einen Arbeitsplan, um eine optimale Verteilung der Arbeitslast auf die verschiedenen Raumplanerinnen und -planer zu gewährleisten, die für die Prüfung der Dossiers zuständig sind (und nicht, wie in der Anfrage angedeutet, für die Begleitung der Gemeinden). Andererseits hat das Amt keine Kontrolle über den Fluss der eingehenden Dossier, da er vom Fortschritt der Planungsarbeiten in den Gemeinden abhängig ist. Weil das BRPA im März jeden Jahres sein Budget für das Folgejahr aufstellen muss, kann es danach nur über die Pauschalbeträge, die für die Einstellung von Hilfspersonal vorgesehen sind, auf einen Anstieg der eingehenden Dossiers reagieren.

Es sei auch daran erinnert, dass die Gemeinden in Anwendung von Artikel 175 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) ab dem 1. Januar 2010 über eine Frist von fünf Jahren verfügten, um ihre OP an das neue kantonale Recht anzupassen, und dass bis Ende 2014 nur etwa 30 Gemeinden dieser Verpflichtung nachgekommen waren. Die Planungsarbeiten auf Gemeindeebene wurden zudem durch das Inkrafttreten der Teilrevision des RPG am 1. Mai 2014 verlangsamt, weil diese Revision ein fünfjähriges Bauzonenmoratorium festlegte und die Gemeinden dazu zwang, Massnahmen zu ergreifen, um die von ihnen im Rahmen ihrer Gesamtrevision geplanten Neueinzonungen zu kompensieren. Als das Kantonsgericht mit Urteil vom 3. September 2019 verfügte, dass der im Oktober 2018 verabschiedete kantonale Richtplan auf alle OP angewendet werden müsse, auch auf diejenigen, die vor diesem Datum öffentlich aufgelegt worden waren, waren 57 Gesamtrevisionsdossiers und über 200 Beschwerden bei der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) in

Bearbeitung. In den folgenden drei Jahren bemühte sich die Direktion gemeinsam mit dem BRPA, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die hohe Arbeitslast zu bewältigen, die sich aus einer beispiellosen Welle von OP-Gesamtrevisionen ergab.

Zwischen 2017 und 2022 wurden 96 OP-Gesamtrevisionen von der Direktion genehmigt. Heute befinden sich 22 OP-Gesamtrevisionen in der Schlussprüfung beim BRPA. 11 Gemeinden (oder Ortschaften) haben noch keine OP-Gesamtrevision nach neuem RPBG in die öffentliche Auflage gegeben. 4 öffentlich aufgelegte OP-Gesamtrevisionen wurden noch nicht auf kommunaler Ebene angenommen. Weil bei Gemeindefusionen einige Gesamtrevisionen auf Ebene der ehemaligen Gemeinden abgeschlossen wurden, ist die Gesamtzahl höher ist als die Zahl der Gemeinden, die der Kanton derzeit umfasst.

2. *Das Planungsinstrument des Detailbebauungsplans kommt beispielsweise in der Freiburger Raumplanung immer mehr zum Zuge. Wie gehen das zuständige Amt und die Direktion mit diesen zusätzlich zu den obligatorisch anstehenden Ortsplanungsrevisionen zu begleitenden Verfahren um? Wie lässt sich die Arbeitslast einschätzen und mit welcher Bearbeitungsdauer ist für welche Art von Verfahren im Schnitt zu rechnen?*

Das BRPA verfügt über 2,2 VZÄ (befristete Stellen), um alle Dossiers zu Detailbebauungsplänen (DBP) zu bearbeiten. Mit der vorhandenen Belegschaft kann es durchschnittlich rund 30 Dossiers pro Jahr behandeln. Es ist schwieriger, die Zahl der Tage pro Mitarbeiter/in für ein DBP-Dossier zu schätzen, weil die Komplexität der Dossiers höchst unterschiedlich sein kann. Auch hier führt das BRPA einen Arbeitsplan, um eine optimale Verteilung der Arbeitslast auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewährleisten; auch hier hat das Amt aber keine Kontrolle über den Fluss der eingehenden Dossiers. In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden gemäss kantonalem Recht anlässlich einer OP-Gesamtrevision prüfen müssen, ob es zweckmässig ist, in Kraft stehende Detailbebauungspläne auf ihrem Gebiet beizubehalten. Die beibehaltenen Detailbebauungspläne müssen dem geltenden Recht angepasst werden (Art. 68 RPBG). Stand heute müssen laut BRPA noch 185 DBP angepasst werden (von 304 rechtskräftigen DBP; ohne die DBP, deren Aufhebung im Rahmen einer Gesamtrevision vorgesehen ist). In Bezug auf die Fristen für die Bearbeitung der DBP bis zu ihrer Genehmigung gilt, dass ein DBP, der parallel zu einer laufenden OP-Gesamtrevision erstellt oder geändert wird, nicht von der RIMU genehmigt werden kann, solange sie den neuen OP nicht genehmigt hat, sodass der Fortschritt bei der Bearbeitung der DBP-Dossiers teilweise von der Bearbeitungsdauer für OP-Gesamtrevision abhängt. Da der Prozess der Anpassung der Pläne an das RPBG noch nicht abgeschlossen ist, und auch unter Berücksichtigung der Bedingungen, die im Rahmen der Genehmigungsverfügungen bei OP-Gesamtrevisionen festgelegt wurden und Auswirkungen auf die DBP haben können, muss das BRPA eine aussergewöhnliche Arbeitslast im Zusammenhang mit diesen Dossiers bewältigen. Diese zusätzliche Belastung wird derzeit durch 0,5 VZÄ für 2023 abgedeckt und es ist geplant, diesen Bereich vorbehaltlich des Ausgangs des Voranschlagsverfahrens auch 2024 weiter zu unterstützen.

3. *Wie nimmt der Staatsrat zur durch die langen Bearbeitungszeiten geschaffenen Rechtsunsicherheit Stellung? Gibt es Möglichkeiten eine solche Unsicherheit zu verringern? Wenn ja, welche?*

Es besteht tatsächlich eine gewisse Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen, da diese in dem in der Antwort auf Frage 1 dargelegten Kontext im Zusammenhang mit zahlreichen Ortsplanungen analysiert werden müssen, die derzeit überarbeitet

werden und noch nicht von der RIMU genehmigt worden sind. Die Tatsache, dass eine sehr grosse Zahl von DBP aus den in der Antwort auf Frage 2 dargelegten Gründen noch nicht an die überarbeiteten OP und/oder das RPBG angepasst wurden, trägt ebenfalls zu dieser Rechtsunsicherheit bei. Die zusätzlichen Ressourcen, die dem BRPA für 2021 und 2022 im Rahmen des vom Grossen Rat verabschiedeten Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft zugewiesen wurden, ermöglichten es dem Amt, die Bearbeitung der Dossiers für OP-Gesamtrevisionen zu beschleunigen und den Grossteil der 57 Dossiers, die sich Ende 2019 in Prüfung befanden, sowie die entsprechenden Beschwerden zu bearbeiten (die RIMU fällte 183 Beschwerdeentscheide zwischen 2020 und 2022). Der Grosse Rat bewilligte dem BRPA für 2023 einen Betrag von 300 000 Franken, damit es die Arbeitslast im Zusammenhang mit dieser beispiellosen Welle von OP-Gesamtrevisionen abbauen, aber auch die Bearbeitung der DBP-Dossiers beschleunigen kann.

4. *Wie schätzt der Staatsrat die im Kanton Freiburg geltende Besonderheit der Vorwirkung der Pläne als Instrument ein, um den Stillstand der Bauvorhaben während der Bearbeitungszeit einer Ortsplanung zu reduzieren? Wie wird abgeschätzt, ob eine Baubewilligung im Rahmen der Vorwirkung erteilt werden kann? Kann die Vorwirkung zurückgezogen werden? Wie steht dieses Instrument im Vergleich zu den Verfahren in anderen Kantonen da?*

Die negative Vorwirkung der Pläne (Art. 91 Abs. 1 RPBG) ist die Regel. Das heisst, es können grundsätzlich keine Baubewilligungen vor der Genehmigung der überarbeiteten Pläne und Vorschriften erteilt werden. In Anwendung der ständigen Rechtsprechung in diesem Bereich können die Oberämter nur ausnahmsweise Baubewilligungen gestützt auf eine positive Vorwirkung der Pläne (Art. 91 Abs. 2 RPBG) erteilen. Die positive Vorwirkung ist somit auch kein Instrument, um auf Engpässe bei der Bearbeitung von Planungsdossiers zu reagieren. Aufgrund der vom Kantonsgericht festgelegten restriktiven Bedingungen und um zu verhindern, dass die Zahl der illegalen Bauten weiter steigt, müssen die Gemeinden und das BRPA bei der Beurteilung möglicher Ausnahmen besonders vorsichtig sein und dürfen vorzeitige Bewilligungen nur dann erteilen, wenn praktisch kein Zweifel daran besteht, dass die RIMU die überarbeiteten Pläne und Vorschriften genehmigen wird. Nach Kenntnis des Staatsrats ist der Kanton Freiburg einer der wenigen Kantone, die in ihrer Gesetzgebung ausdrücklich eine Anwendung der positiven Vorwirkung der Pläne vorsehen (ein weiteres Beispiel wäre der Kanton Bern mit Art. 37 seines Baugesetzes, der eine Vorwirkung erlaubt, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind). Diese Möglichkeit ist laut geltendem Recht grundsätzlich rechtswidrig und wird von der Bundesrechtsprechung nur unter Einhaltung strenger Bedingungen zugelassen.

5. *Was schlägt der Staatsrat vor, um künftig eine zeitnahe Prüfung der zur Genehmigung eingereichten Planungsinstrumente der Gemeinden zu ermöglichen? Welche Massnahmen wären zur Erreichung dieses Ziels notwendig?*

Der Grosse Rat und der Staatsrat haben die notwendigen finanziellen Massnahmen ergriffen, damit das BRPA in der Lage ist, die hohe Arbeitslast zu bewältigen, die sich aus der beispiellosen Welle von OP-Gesamtrevisionen und den in den letzten Jahren eingereichten Beschwerden ergibt. Der Staatsrat geht davon aus, dass das BRPA mit dem unbefristet angestellten Personal ab dem nächsten Jahr das laufende Arbeitspensum bewältigen und so die Bearbeitungsdauer für OP-Dossiers wird verkürzen können. Besorgniserregender ist die Situation in Bezug auf die Zahl der DBP-Dossiers, die in den nächsten Jahren nach der Genehmigung der OP-Gesamtrevisionen geprüft werden müssen, weil die Gemeinden verpflichtet sind, diese Instrumente an das geltende Recht anzupassen. Die Ressourcenplanung des BRPA wird dies für den Zeitraum der Anpassung der DBP an das

RPBG berücksichtigen müssen. Es ist wahrscheinlich, dass unter dem RPG die Stabilität der OP-Dossiers im Vergleich zu früher zunimmt. Mit einer entsprechenden Schulung sollte es daher möglich sein, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die derzeit nur für die Bearbeitung von OP zuständig sind, ab Ende 2024 auch DBP bearbeiten.

6. *Verfügt die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt und insbesondere deren Bau- und Raumplanungsamt über genügend gut ausgebildete und langfristig angestellte Arbeitskräfte (deutscher und französischer Sprache), um seiner Aufgabe gerecht zu werden? Wenn nicht, was sind Massnahmen, mit denen diesen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden kann? Gedenkt der Staatsrat entsprechende Anträge für das Budget 2024 zu stellen?*

Das BRPA verfügt über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die über die notwendige Ausbildung und Unterstützung verfügen, um ihre Aufgaben im derzeitigen heiklen Umfeld zu erfüllen, das sich aus einem Paradigmenwechsel infolge der Teilrevision des RPG und der Umsetzung der Grundsätze des vom Bund im Mai 2019 genehmigten kantonalen Richtplans sowie aus einer ungewöhnlich hohen Zahl eingehender Dossiers in den letzten vier Jahren ergibt. Es liegt in der Natur des Arbeitsmarktes im Bereich der Raumplanung, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der kantonalen Verwaltung eine gewisse Erfahrung gesammelt haben, nach drei bis fünf Jahren ihre Funktion aufgeben, um sich neuen beruflichen Herausforderungen zu stellen, worauf das BRPA neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen und schulen muss. Wiederholte Ausschreibungen für dieselbe Stelle, auf die keine Bewerbungen mit dem erforderlichen Profil eingereicht werden, zeigen, dass es nicht einfach ist, neue deutschsprachige Raumplaner zu finden. Soweit dem BRPA bekannt ist, haben auch die Planungsämter der Deutschschweizer Kantone Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal in diesem Bereich zu rekrutieren.

Der Voranschlag für 2024 wird derzeit erstellt.