



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage André Schneuwly

2015-CE-21

Kantonaler Richtplan – Fünf Jahre für die Umsetzung des RPG-Fahrplans mit vielen Unsicherheiten, Unklarheiten und Gefahren

I. Anfrage

Ausgangssituation Raum 2030:

Die vom Stimmvolk am 3. März 2013 angenommene Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) und die Revision der Raumplanungsverordnung (RPV) bringen viele notwendige Veränderungen im Denken für die Raumentwicklung mit sich. Die Kantone sind gefordert und müssen dem Bund einen neuen Richtplan unterbreiten.

Wie am Informationsabend «Raum 2030» vom 14. Januar 2015 in Düdingen zu vernehmen war, herrscht bei den Gemeinden, bei den Bürgerinnen und Bürgern und bei den KMU sehr grosse Unsicherheit. Bis der Bundesrat den neuen kantonalen Richtplan des Kantons Freiburg genehmigt hat, gilt das Bauzonenmoratorium. Dieses soll bis 2019 dauern. Das ist viel zu lange.

Folgende Fragen stehen weiterhin im Raum:

1. Mit welchen Mitteln kann die Dauer von 5 Jahren bis zur Genehmigung durch den Bund verkürzt werden?
 - a) Braucht es mehr Personalressourcen, und welche?
 - b) Gibt es keine Möglichkeit, den Weg bis zur Genehmigung durch den Bund zu verkürzen?
 - c) Wie kann die Zusammenarbeit der verschiedenen Partner (Entscheidungssträger) effizienter gestaltet werden?
2. Es gibt Freiburger Gemeinden, die überdimensionierte Bauzonen haben, und zwar in Wohnzonen 170 ha und in Arbeitszonen 100 ha. Welche Gemeinden sind betroffen? Gibt es eine offizielle Liste? Sind die betroffenen Gemeinden schon informiert?
3. Sollte das Baumoratorium 5 Jahre dauern, führt es vor allem im Bausektor zu Engpässen. Es kann bei Firmen zu Stellenabbau führen. Wie gedenkt der Staatsrat diesem Problem entgegenzuwirken?
4. Auch der Besitzer oder Käufer einer Bauparzelle ist je nach Situation der nächsten 5 Jahre verunsichert. An wen kann er sich wenden, damit er innert nützlicher Frist eine befriedigende Antwort erhält?
5. In welchem Zeitrahmen setzen die anderen Kantone das neue Bundesgesetz um?

21. Januar 2015

II. Antwort des Staatsrats

In seiner Anfrage stellt Grossrat André Schneuwly Fragen zum vorgesehenen Zeitplan für die Ausarbeitung des neuen kantonalen Richtplans sowie zu den möglichen wirtschaftlichen Folgen der Übergangszeit mit dem Bauzonenmoratorium. Des Weiteren spricht er die Folgen des geänderten Bundesrechts für die künftigen Ortsplanungsarbeiten bzw. die Informationen der Gemeinden zu diesem Punkt an.

Bevor der Staatsrat auf die konkreten Fragen von Grossrat André Schneuwly eingeht, möchte er den Rahmen setzen.

1. Rechtlicher Rahmen

Der kantonale Richtplan ist für die Behörden verbindlich. Auch wenn das Bundesrecht den kantonalen Behörden die Möglichkeit lässt, Zuständigkeit und Verfahren für die Erstellung und Annahme des Richtplans zu ordnen, so müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden doch einige Vorgaben erfüllen; insbesondere müssen sie nach Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) die Bevölkerung angemessen unterrichten und dafür sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass der Richtplan wie vom Bundesgesetz vorgesehen, Verbindlichkeit erlangen kann.

Im Kanton Freiburg sind das Verfahren und die auszuarbeitenden Instrumente in den Artikeln 13 ff. des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) und in den Artikeln 8 ff. seines Ausführungsreglements (RPBR) festgelegt.

Seit der Änderung vom 2. April 2014 sieht die Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) Folgendes vor: Bei einer Gesamtüberarbeitung eines kantonalen Richtplans hat der Bund sechs Monate für die Vorprüfung des Entwurfs und sechs weitere Monate für dessen Schlussprüfung. Das heisst, Gesamtüberarbeitungen sollen auf Ebene des Bundes insgesamt nicht mehr als zwölf Monate beanspruchen.

2. Zeitplan für die Totalrevision des kantonalen Richtplans

Laut kantonalem Recht besteht das Verfahren für die Revision des kantonalen Richtplans aus zwei verschiedenen Phasen:

- > Die erste Phase umfasst die Ausarbeitung des kantonalen Planungsprogramms, mit dem der Grosse Rat die raumplanerischen Ziele und die allgemeine kantonale Raumplanungspolitik definiert.
- > Die zweite Phase besteht in der Ausarbeitung des kantonalen Richtplans, der in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt.

Um die Gesamtdauer des Verfahrens zu verringern, soll im Gegensatz zu 1999 auf die öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Planungsprogramms verzichtet werden, da diese nicht zwingend ist. Für den kantonalen Richtplan müssen jedoch alle im RPBG vorgesehenen Teilphasen strikte und in ihrer ganzen Länge eingehalten werden. Anders als bei der vorgängigen Revision wird das Verfahren allerdings nicht vollständig linear ablaufen. Das heisst, gewisse Etappen werden teilweise gleichzeitig durchgeführt werden. Auch werden bestimmte Etappen in Angriff genommen werden, bevor das Resultat der vorangegangenen Etappen bekannt ist. In der nachfolgenden Tabelle wird das Verfahren, das für den heute geltenden kantonalen Richtplan angewendet wurde, mit demjenigen für die Revision, die 2014 begann, verglichen.

	Projektphasen	Ablauf der Revision 1998–2004	Geplanter Ablauf 2014–2019
KANTONALES PLANUNGSPROGRAMM	Voruntersuchung	JANUAR - JUNI 1998	NOVEMBER 2014 - JUNI 2015
	Aussarbeitung des Dekrets und der Botschaft an den Grossen Rat	OKTOBER-DEZEMBER 1998	JULI - SEPTEMBER 2015
	Öffentliche Vernehmlassung (fakultativ)	FEBRUAR - APRIL 1999	
	Übermittlung an den Grossen Rat durch den Staatsrat	JUNI 1999	NOVEMBER 2015
	Verabschiedung des Dekrets durch den Grossen Rat	SEPTEMBER 1999	DEZEMBER 2015 - FEBRUAR 2016
KANTONALER RICHTPLAN	Ausarbeitung der obligatorischen Studien	JANUAR - DEZEMBER 1999	FEBRUAR 2015 - MÄRZ 2016
	Ausarbeitung der Texte und Karten für den Richtplan	OKTOBER 1999 - APRIL 2000	APRIL - DEZEMBER 2016
	Interne Vernehmlassung und erste Vernehmlassung beim Bund	JULI - AUGUST 2000	FEBRUAR - MÄRZ 2017
	Übersetzung Finalisierung nach der internen Vernehmlassung	JULI - NOVEMBER 2000	FEBRUAR - JUNI 2017
	Präsentation des Richtplanentwurfs vor dem Staatsrat	NOVEMBER 2000	JULI 2017
	Öffentliche Vernehmlassung und Vorprüfung durch den Bund	APRIL - AUGUST 2001	SEPTEMBER - DEZEMBER 2017 SEPTEMBER 2017 - MÄRZ 2018 (CH)
	Zusätzliche Vernehmlassung bei den Gemeinden bei Änderungen und bedeutenden Meinungsverschiedenheiten	OKTOBER - NOVEMBER 2001	FEBRUAR - MÄRZ 2018
	Austausch zwischen einer Staatsratsdelegation und den Gemeinden	DEZEMBER 2001	APRIL - MAI 2018
	Übermittlung des Richtplans durch den Staatsrat an den Grossen Rat zur Information	MÄRZ 2002	JUNI 2018
	Präsentation vor dem Grossen Rat zur Information	MAI 2002	SEPTEMBER 2018
	Annahme des kantonalen Richtplans durch den Staatsrat	10. JUNI 2002	OKTOBER 2018
	Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat	24. SEPTEMBER 2004	MAI 2019

In der Tabelle sind die wichtigsten Phasen, nicht aber die einzelnen Aufgaben aufgeführt. So fehlt zum Beispiel die Dauer für die Produktion der Dokumente.

Die drei wichtigsten Etappen nehmen folgende Zeit in Anspruch:

	<i>Dauer in Monaten für den heute geltenden Richtplan</i>	<i>Vorgesehene Dauer in Monaten für die laufende Revision</i>
Technische Arbeiten (Studien, erste Entwürfe für das kantonale Planungsprogramm und den kantonalen Richtplan)	29	25
Erste Validierung, Übersetzung und Produktion	18	11
Politisches Verfahren und Annahme/Genehmigung	50	23
Tatsächliche Gesamtdauer für die Revision von den ersten Arbeiten bis zur Genehmigung durch den Bund	81	55

Um die Dauer der technischen Arbeiten zu verkürzen, sollen die Studien für den kantonalen Richtplan in Angriff genommen werden, bevor die Beschlüsse des Grossen Rats zum kantonalen Planungsprogramm vorliegen. Mit der eigentlichen Redaktion des kantonalen Richtplans kann aber erst begonnen werden, wenn das kantonale Planungsprogramm verabschiedet wurde.

Die veranschlagte Zeit für die erste Validierung und die Produktion liegt beim absoluten Minimum. Bei den politischen Verfahren kann Zeit gewonnen werden, indem auf eine öffentliche Vernehmlassung des kantonalen Planungsprogramms verzichtet und für die Prüfung durch den Bund die Einhaltung der Mindestdauer gemäss RPV (12 Monate statt der 31 für den aktuellen Richtplan) angestrebt wird.

Während die Arbeiten für die Anpassung des PRBG, unmittelbar nachdem das Resultat der Volksabstimmung von März 2013 vorlag, in Angriff genommen werden konnten, musste für den Beginn der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans zugewartet werden, bis der Bund seine Vorgaben zum Inhalt von Richtplänen im Detail festgelegt hatte. Dies war erst am 2. April 2014 der Fall.

Angaben zu den anstehenden technischen Arbeiten

2.1. Kantonales Planungsprogramm

Das kantonale Planungsprogramm wird die Form eines Dekretsentwurfs mit Botschaft an den Grossen Rat haben. Die Arbeiten hierfür haben bereits begonnen. In der Botschaft werden folgende Punkte behandelt werden:

- > Bilanz über die Nutzung des aktuellen kantonalen Richtplans;
- > Entwicklung der raumbezogenen Politiken der öffentlichen Hand seit Beginn der 2000er-Jahre, d. h. seit Inkrafttreten des aktuellen Richtplans;
- > sozioökonomische Entwicklung des Raums.

Diese drei Teilbereiche scheinen unerlässlich zu sein, damit sich der Grosse Rat eine Meinung zur Stichhaltigkeit der Ziele bilden kann, die mit dem kantonalen Richtplan erreicht werden sollen.

2.2. Erforderliche Studien für die Erarbeitung des Richtplaninhalts

Um die Vorgaben des Leitfadens für die Richtplanung des Bundes zu erfüllen und um die im kantonalen Richtplan vorgeschlagenen Massnahmen begründen zu können, sind folgende Studien und Instrumente für die Anpassung des Richtplaninhalts an das geänderte RPG nötig:

- > Bestimmung der gewünschten Raumordnung für die kommenden 20–25 Jahre;
- > Bestimmung des Siedlungsgebiet für die kommenden 20–25 Jahre;
- > Wahl der Bevölkerungs- und Beschäftigungsszenarien für die kommenden 20–25 Jahre;
- > Einrichtung eines permanenten Monitorings der Bauzonen;
- > Methode für die Dimensionierung aller Bauzonentypen;
- > Methode und Grundsätze für die Siedlungsverdichtung;
- > Nachweis der Koordination zwischen der Entwicklung des Siedlungsgebiets und dem kantonalen Verkehrsmodell;
- > räumliches Tourismuskonzept und Grundsätze für den Umgang mit Zweitwohnungen;
- > Ausarbeitung eines Landschaftskonzepts;
- > Bestimmung der Grossprojekte im Zusammenhang mit der Abfallbewirtschaftung für die kommenden 20 Jahre;
- > Bestimmung der Verkehrsinfrastruktur-Grossprojekte für die kommenden 20 Jahre;
- > Bestimmung der Projekte für die Vergrösserung der Skigebiete für die kommenden 20 Jahre;
- > Bestimmung der allfälligen funktionalen Räume;
- > Monitoring aller im kantonalen Richtplan definierten Massnahmen.

Bei der Schlussprüfung des kantonalen Richtplans wird der Bund überprüfen, ob alle diese Elemente ausgearbeitet bzw. umgesetzt wurden.

Die anderen Themen, die zwar vom kantonalen Richtplan behandelt werden, jedoch nicht zum Mindestinhalt des Richtplans gemäss teilrevidiertem RPG gehören, werden auf der Grundlage der vorhandenen oder noch laufenden kantonalen Studien ausgearbeitet werden.

3. Antworten auf die gestellten Fragen

1. Mit welchen Mitteln kann die Dauer von 5 Jahren bis zur Genehmigung durch den Bund verkürzt werden?

a) *Braucht es mehr Personalressourcen, und welche?*

Das Bau- und Raumplanungsamt wurde bereits mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet (Projektgruppe für die Revision des kantonalen Richtplans). Im Voranschlag 2015 und im Finanzplan ist zudem für die gesamte Periode der Arbeiten Geld für Aushilfskräfte vorgesehen. Doch die Dauer der Verfahren und Validationsetappen kann auch mit einer weiteren Aufstockung des Personals nicht verkürzt werden.

b) *Gibt es keine Möglichkeit, den Weg bis zur Genehmigung durch den Bund zu verkürzen?*

Wie bereits im Punkt 2 erwähnt, wurden die Arbeitsphasen bereits auf das Minimum komprimiert. Angesichts des Arbeitsvolumens und der rechtlichen Vorgaben scheinen kürzere Fristen unrealistisch zu sein.

- c) *Wie kann die Zusammenarbeit der verschiedenen Partner (Entscheidungsträger) effizienter gestaltet werden?*

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 RPBG vorgesehen, werden sämtliche Arbeiten auch durch die beratende Raumplanungskommission (BRPK) begleitet; diese setzt sich aus fünf Mitgliedern des Grossen Rats und aus einer Vertretung der interessierten Kreise zusammen. Mit Blick auf die Projektorganisation scheint eine gute Vertretung der verschiedenen Partner gewährleistet zu sein. Kommt hinzu, dass das Richtplanungsverfahren nach RPBG eine angemessene Beteiligung aller Betroffenen und namentlich der Gemeindebehörden ermöglicht.

2. *Es gibt Freiburger Gemeinden, die überdimensionierte Bauzonen haben, und zwar in Wohnzonen 170 ha und in Arbeitszonen 100 ha. Welche Gemeinden sind betroffen? Gibt es eine offizielle Liste? Sind die betroffenen Gemeinden schon informiert?*

Der heute geltende Richtplan setzte den Gemeinden eine Frist von zehn Jahren, um die Grösse ihrer Bauzonen zu berechnen. Aus diesem Grund und weil die Gemeinden laut RPBG fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes hatten, um ihre Ortspläne anzupassen, verfügen wir über ein fast vollständiges Bild der Bauzonengrössen im Kanton. Bis zur öffentlichen Auflage eines Ortsplans, sind die Daten, welche die Gemeinden für die Überprüfung des Planungsdossiers übermitteln, nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Die Gemeinden kennen die Grösse ihrer Bauzonen, weil sie die entsprechenden Berechnungen angestellt und diese Information dem Kanton übermittelt haben.

3. *Sollte das Baumoratorium 5 Jahre dauern, führt es vor allem im Bausektor zu Engpässen. Es kann bei Firmen zu Stellenabbau führen. Wie gedenkt der Staatsrat diesem Problem entgegenzuwirken?*

Laut Statistiken der letzten Jahre sind die Baulandreserven mehr als ausreichend, um die Bedürfnisse im Kanton für die kommenden fünf Jahre zu decken. Kommt hinzu, dass Parzellen, die heute in der Bauzone sind, sich aber an Orten befinden, die von Investoren als wenig attraktiv angesehen werden, ausgezont werden können, um die Einzonung neuer Grundstücke an attraktiveren Standorten zu kompensieren und so den Vorgaben des Baumoratoriums zu entsprechen. Aus Sicht des Staatsrats sollte das Bauzonenmoratorium somit nicht zu einer Verlangsamung der Bauwirtschaft führen.

4. *Auch der Besitzer oder Käufer einer Bauparzelle ist je nach Situation der nächsten 5 Jahre verunsichert. An wen kann er sich wenden, damit er innert nützlicher Frist eine befriedigende Antwort erhält?*

Wie bereits in der Antwort zur 2. Frage erwähnt, verfügen die Gemeinden über die aktuellen Zahlen zu ihren Bauzonen. Somit sind die lokalen Behörden am besten in der Lage, Eigentümer und potenzielle Käufer zu informieren. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion hat die Gemeinden und die Raumplanungsbüros, die im Kanton arbeiten, bei mehreren Gelegenheiten über die Modalitäten zur Umsetzung des RPG während der Übergangszeit aufgeklärt.

5. *In welchem Zeitrahmen setzen die anderen Kantone das neue Bundesgesetz um?*

Im Rahmen der CORAT (Conférence des offices romands d'aménagement du territoire) erkundigte sich der Staat Freiburg über die Zeitpläne der anderen Kantone. Dies ergab folgendes Bild:

- > **Bern:** Der Kanton wird keine Totalrevision, sondern eine Teilrevision seines Richtplans vornehmen. Die Arbeiten begannen 2013. Um das Siedlungsgebiet zu bestimmen, kann sich der Kanton auf die Arbeiten der acht bestehenden Agglomerationsprogramme stützen, die zusammen fast das gesamte Kantonsgebiet abdecken. Er hofft, dass der Bund seinen revidierten Richtplan 2016 genehmigt. Schon bald sollte ein Erlassentwurf zur Änderung des kantonalen Rechts in die öffentliche Vernehmlassung gehen, mit der die Regeln für die Mehrwertabgabe definiert werden.
- > **Genf:** Der Kanton begann 2008 mit der Totalrevision seines Richtplans. Er setzt auf eine Genehmigung durch den Bund im Jahr 2015. Er passte das bereits bestehende System zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte nach dem Inkrafttreten des teilrevidierten RPG an.
- > **Neuenburg:** Der Kanton verfügt über einen relativ neuen Richtplan (zwischen 2008 und 2013 ausgearbeitet). Somit wird er lediglich Anpassungen am bestehenden Richtplan anbringen. Gemäss Zeitplan des Kantons soll der Bund diese Änderungen 2016 oder 2017 genehmigen. Der Kanton zieht eine Anpassung seines aktuellen Systems für die Mehrwertabschöpfung an das geänderte Bundesrecht in Betracht.
- > **Wallis:** Der Kanton begann 2008 mit der Totalrevision seines Richtplans. Er setzt auf eine Genehmigung durch den Bund im Jahr 2016. Schon bald sollte ein Erlassentwurf zur Änderung des kantonalen Rechts mit Bezug auf die Mehrwertabgabe in die öffentliche Vernehmlassung gehen.

16. März 2015