



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Schwander Susanne / Riedo Bruno

2022-CE-470

Umgang und Umnutzung altrechtlich erstellter Bauten (Art. 24c RPG) in der Landwirtschaftszone

I. Anfrage

Auszug Informationsblatt ARE (1/2020) zum Thema «Bauen ausserhalb der Bauzonen»:

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugelände ist ein fundamentaler Grundsatz der Raumplanung in der Schweiz. Bauten und Anlagen dürfen ausserhalb der Bauzonen nur unter strengen Voraussetzungen bewilligt werden. Im höheren Mittelland, den Voralpen, den Alpentälern und im Tessin finden sich besonders viele Gebäude ausserhalb der Bauzonen. Es bestehen grosse regionale Unterschiede in der Bauweise und den historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen (Weiler, Streusiedlungen, Maiensässe). Aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels stellt sich vermehrt die Herausforderung, was mit Bauten und Anlagen geschehen soll, die nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck benötigt werden.

Das RPG ist zurzeit auf Bundesebene in Überarbeitung. Aktuell regelt der Artikel 24c RPG den Umgang mit altrechtlich erstellten Bauten in der Landwirtschaftszone, bzw. unter welchen Umständen nicht mehr genutzte Ökonomiegebäude zu Wohnzwecken umgebaut werden können. Auf Stufe Verordnung existiert bereits heute das Instrument der Streusiedlungen. Nach unseren Informationen soll das Thema «Streusiedlung» zukünftig im RPG geregelt werden.

Zu bemerken bleibt weiter, dass in einigen Kantonen bereits jetzt das Instrument der Streusiedlungen angewendet wird. Unter anderen auch in unseren direkten Nachbarkantonen Bern und Waadt. In diesen traditionellen Streusiedlungsgebieten sind auch Umnutzungen von landwirtschaftlichen Gebäuden mit Wohnungen zum dauerhaften, ganzjährigen nichtlandwirtschaftlichen Wohnen möglich (Art. 39 Abs. 1 Bst. a RPV). Für diese Ausbaumöglichkeiten kommen nur Bauten in Frage, in denen bereits Wohnungen vorhanden sind. Sind Wohnung und Ökonomieteil zusammengebaut, dürfen auch im Ökonomieteil einer solchen Baute Wohnräume eingebaut werden. Anders als in Art. 24c RPG, welcher für den Kanton Freiburg ohne die vorgenannten Streusiedlungen gilt, ist in anderen Kantonen keine flächenmässige Begrenzung der Erweiterungsmöglichkeiten innerhalb des Gebäudes vorgesehen (Art. 42 Abs. 3 RPV).

Anhand dieser Informationen stellen sich uns folgende Fragen:

1. Ist der Staatsrat (SR) in Kenntnis davon, dass im Rahmen der laufenden Revision (RPG II 18.077) das Instrument der Streusiedlungen statt auf der Stufe Verordnung (Art. 39 RPV) neu auf der Stufe Gesetz (Art. 24c RPG) geregelt wird?
2. Weshalb wurden Streusiedlungen (Art. 39 RPV) im Rahmen des kantonalen Richtplans nicht bereits in der Vergangenheit vorgesehen?

3. Hat der Kanton Freiburg Kenntnis von der Regelung unserer Nachbarkantone?
4. Wie gedenkt der Staatsrat vorzugehen, sobald das Instrument Streusiedlungen im Rahmen der laufenden Revision RGPII auf Stufe Gesetz (Art. 24c RPG) geregelt wird?
5. Werden bereits vor Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes und im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Instruments Streusiedlungen im kantonalen Richtplan diesbezügliche Massnahmen vorbereitet respektive eingeleitet?

14. Dezember 2022

II. Antwort des Staatsrats

Auf der Grundlage der Arbeiten zur zweiten Etappe der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG 2) und eines Vergleichs der Situation im Kanton Freiburg mit derjenigen in den Nachbarkantonen Bern und Waadt möchten Grossrätin Susanne Schwander und Grossrat Bruno Riedo wissen, weshalb im kantonalen Richtplan Freiburgs keine traditionellen Streusiedlungsgebiete abgegrenzt sind.

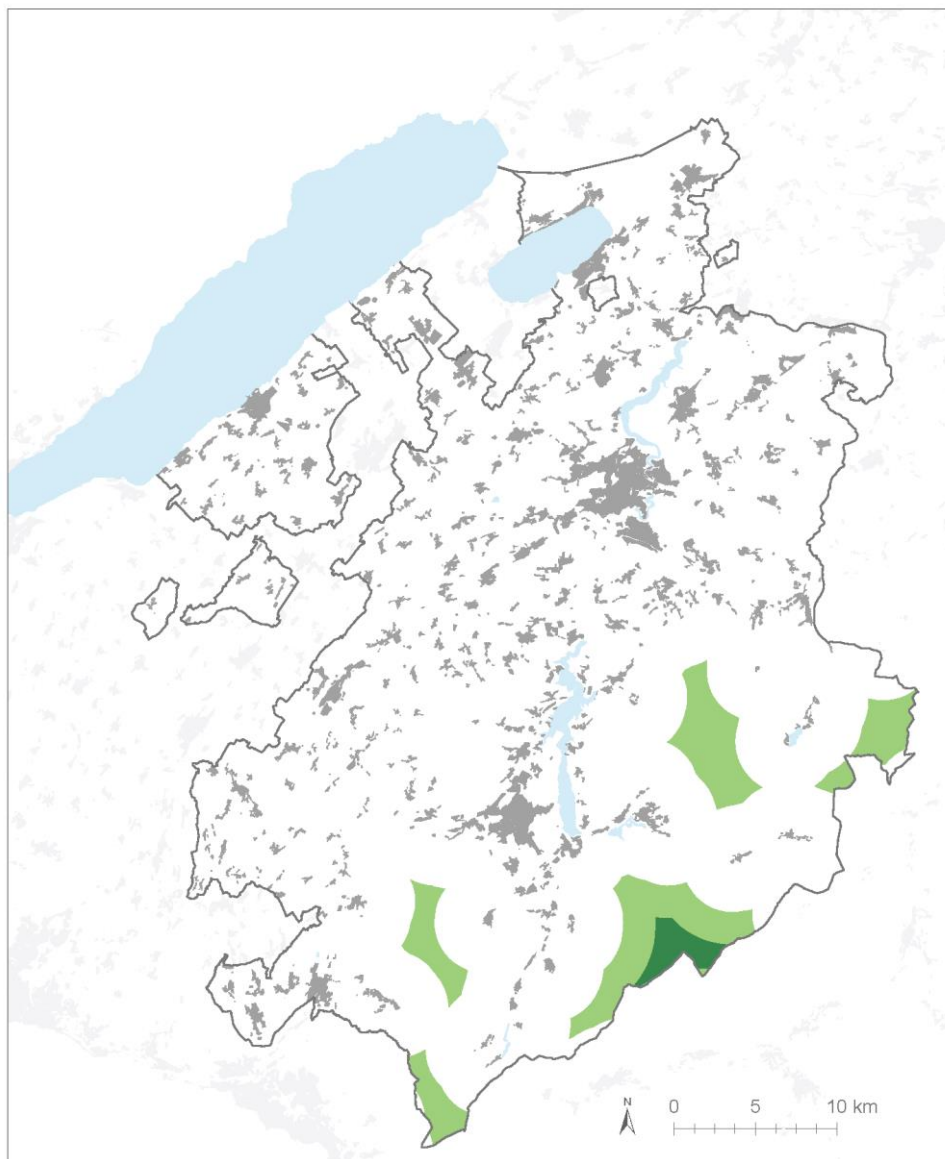
Es ist richtig, dass die Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) den Kantonen die Möglichkeit gibt, Gebiete räumlich festzulegen, in denen die Änderung der Nutzung bestehender Bauten zu landwirtschaftsfremden dauerhaften Wohnzwecken oder zu Zwecken des örtlichen Kleingewerbes bewilligt werden können (Art. 39 RPV). Mit dieser Bestimmung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Wandel in der Landwirtschaft zu einem Rückgang der Zahl der Betriebe und der Bevölkerung in bestimmten Regionen geführt hat. Die Bundesverordnung bietet daher die Möglichkeit, in diesen räumlich festgelegten Gebieten neuen Wohnraum für landwirtschaftsfremde Zwecke zu schaffen, was unter der ordentlichen Regelung ausserhalb der Bauzone nicht zulässig ist. Generell sollen die Ausnahmen ausserhalb der Bauzone angemessene Lösungen für Formen der Raumnutzung finden, die vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes bestanden und die unter der ordentlichen Regelung für das Bauen ausserhalb der Bauzone nicht in ihrer historischen Substanz erhalten werden können.

Es ist Sache des Kantons, einerseits zu prüfen, ob eine traditionelle Streusiedlung vorliegt, und andererseits, ob es einen Bevölkerungsverlust gibt, der eine Stärkung der Besiedlung in einem solchen Gebiet rechtfertigt.

Um von den Massnahmen für Streusiedlungen profitieren zu können, müssen die Gebäude mindestens eine Wohnung umfassen, nicht mehr der Landwirtschaft dienen, nicht als Zweitwohnungen genutzt werden und nicht bereits von Erhaltungsmassnahmen für schützenswerte Bauten nach Artikel 24d Abs. 2 RPG profitieren. Schliesslich muss die Streusiedlung einen traditionellen Charakter aufweisen.¹ Das bedeutet, dass diese Streusiedlung bereits vor dem Inkrafttreten der ersten Bestimmungen zur Regelung der Raumplanung, also 1972, bestanden haben muss.

¹ Neben den gesetzlichen Grundlagen hat die Antwort des Staatsrats folgende Publikationen als Grundlage: *EspaceSuisse, Raum & Umwelt, Bauen ausserhalb der Bauzonen: Begriffe von A bis Z, 2020* und *Etat de Neuchâtel, Service de l'Aménagement du Territoire, Définition des territoires à habitat traditionnellement dispersé dans le canton de Neuchâtel, Etude de base, 2009.*

Bevor die Möglichkeit von Streusiedlungsgebieten im Kanton geprüft wird, muss die Abdeckung durch rechtskräftige Bauzonen und somit durch Gebiete, in denen die Dienstleistungen für die Bevölkerung in der Regel konzentriert sind, angeschaut werden: Nur 6 % des Kantonsgebiets liegen mehr als 3 km – einer Distanz, unterhalb derer die ständige Wohnbevölkerung in angemessener Entfernung vom Wohnort auf die notwendigen Dienstleistungen zugreifen kann – von einer Bauzone entfernt. Bei einer Distanz zur nächsten Bauzone von 5 km sinkt der Anteil gar auf 0,5 %. Dies ist namentlich auf den Gemeindestand zurückzuführen, den der Kanton Freiburg zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des RPG kannte. Tatsächlich legte die grosse Mehrheit der Anfang der 1980er-Jahre bestehenden Gemeinden Bauzonen fest, teilweise um historische, ursprünglich verstreute Gebäudegruppen herum. Dies führte dazu, dass der Kanton Freiburg heute durch die Lage seiner fein über das gesamte Gebiet verteilten Bauzonen eine gute Abdeckung des gesamten Kantons aufweist.



Quellen: Bundesamt für Raumentwicklung ARE,
kantonale Raumplanungsfachstellen

- Bauzonen
- Gebiete mit einer Distanz zur nächsten Bauzone von über 3 km (100 km²)
- Gebiete mit einer Distanz zur nächsten Bauzone von über 5 km (9,4 km²)

Daher gibt es heute keinen grösseren Teil des Kantonsgebiets, in dem es notwendig und möglich wäre, Nutzungsänderungen für die Entwicklung von Dienstleistungen für die Bevölkerung (Geschäfte, Schulen usw.) in einer traditionellen Streusiedlung zuzulassen, um die Wohnbevölkerung zu erhalten.

Im Jahr 2011 hatten im Kanton Freiburg 27 bis 41 Personen ihren ständigen Wohnsitz an einem Ort, der eine Distanz von mehr als 3 km zur nächsten Bauzone aufwies. Die Distanz war damit für diese Personen grösser als die Distanz, die als angemessen gilt, um die ständigen Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzone mit den Dienstleistungen für die Bevölkerung in der Bauzone zu verbinden. Im Jahr 2021 lag die Zahl bei 26 bis 46 Personen (Quelle: BFS, STATPOP). Die Ungenauigkeit der Zahlen ist auf den Datenschutz zurückzuführen. Klar ist in jedem Fall, dass nur wenige Personen betroffen sind und dass die Zahl der betroffenen Personen im Laufe der Zeit stabil blieb. Die vom Bundesrecht festgelegten Kriterien für eine Anwendung von Artikel 39 Abs. 1 RPV sind daher im Kanton Freiburg nicht erfüllt.

Der Kanton stützt sich auf andere Bestimmungen des Bundesrechts für Ausnahmen ausserhalb der Bauzone, etwa für Gebäude, die im Sinne des Kulturerbes seit Anfang der 2000er-Jahre als schützenswert gelten (Blatt T305 «Geschützte Gebäude ausserhalb der Bauzone» des kantonalen Richtplans). Der Staatsrat sichert zudem die Erhaltung kleiner Siedlungen ausserhalb der Bauzone über das Blatt T304 «Weiler ausserhalb der Bauzone» seit 1995. Zu diesen beiden Themenblättern ist anzumerken, dass der Bund im Rahmen der letzten Revision des kantonalen Richtplans für sich in Anspruch genommen hat, eine Kontrolle über die geplanten Projekte ausüben zu können.

Das Thema T306 «Erhaltenswerte Alpbetriebe» wurde Anfang der 2000er-Jahre untersucht und bei der letzten Revision des kantonalen Richtplans wieder aufgenommen, um die Bestimmungen für Gebäude, die prägend für eine schützenswerte Landschaft sind (Art. 39 Abs. 2 RPV), umzusetzen. Der Bund lehnte es jedoch zweimal ab, auf eine Genehmigung dieses Inhalts des kantonalen Richtplans einzutreten, insbesondere mit der Begründung, dass der besondere Typ der zu schützenden Landschaft und die Bauten, die charakteristische Elemente dieser Landschaft darstellen, nach spezifischen Kriterien definiert werden und als Ganzes schützenswert sein müssen. Der Bund war der Ansicht, dass die kantonalen Studien und die geplanten Massnahmen im Bereich der Landschaft nicht konsequent genug waren, um eine Umsetzung zu ermöglichen. Es wird sich zeigen müssen, ob der Bund seine Ansicht auf der Grundlage der derzeit laufenden Arbeiten für die Definition von Landschaften von kantonaler Bedeutung ändert.

Schliesslich sieht die Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans (Raumtypologie) vor allem die Agglomerationen und regionalen Zentren als Schwerpunkt für die wirtschaftliche und demografische Entwicklung vor. Derzeit gibt es keinen derart starken Bevölkerungsverlust in ländlichen Gebieten, der Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Besiedlung dieser Gebiete rechtfertigen würde.

Nach dieser Einführung kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Ist der Staatsrat (SR) in Kenntnis davon, dass im Rahmen der laufenden Revision (RPG II 18.077) das Instrument der Streusiedlungen statt auf der Stufe Verordnung (Art. 39 RPV) neu auf der Stufe Gesetz (Art. 24c RPG) geregelt wird?*

Der Staatsrat weiss um die laufenden Arbeiten. Die kantonale Behörde muss dessen ungeachtet die Bestimmungen der RPV und des RPG gleichermassen einhalten, da die Verordnung lediglich das Gesetz ausführt. Die Regelung auf Stufe Gesetz statt Verordnung stellt somit keine signifikante Änderung dar.

2. Weshalb wurden Streusiedlungen (Art. 39 RPV) im Rahmen des kantonalen Richtplans nicht bereits in der Vergangenheit vorgesehen?

Es gibt im Kanton kein grösseres Gebiet mit dauerhaften Streusiedlungen, das die bundesrechtlichen Anforderungen erfüllt, weshalb auch keine Umsetzung in Betracht gezogen wurde. Es gibt keinen Bevölkerungsverlust und auch keine Aufrechterhaltung von Dienstleistungen für die Bevölkerung ausserhalb der Bauzone, die es rechtfertigen würden, Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Besiedlung in bestimmten Regionen des Kantons zu ergreifen.

3. Hat der Kanton Freiburg Kenntnis von der Regelung unserer Nachbarkantone?

Der Kanton Freiburg ist mit dem rechtlichen Rahmen in den Nachbarkantonen vertraut. Die erwähnten Kantone weisen jedoch nicht dieselben geografischen und demografischen Merkmale auf, vor allem was die Entfernungen zur Bauzone und die rückgängigen Bevölkerungszahlen betrifft.

4. Wie gedenkt der Staatsrat vorzugehen, sobald das Instrument Streusiedlungen im Rahmen der laufenden Revision RGPII auf Stufe Gesetz (Art. 24c RPG) geregelt wird?

Wie in der Antwort auf Frage 1 erläutert, ändert die Verlagerung der Bundesbestimmungen von der Verordnungs- auf die Gesetzesebene nichts an den oben gemachten Feststellungen, sodass es keinen Anlass gibt, heute etwas in diesem Zusammenhang zu unternehmen.

5. Werden bereits vor Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes und im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Instruments Streusiedlungen im kantonalen Richtplan diesbezügliche Massnahmen vorbereitet respektive eingeleitet?

Angesichts des Stands der Dinge auf Bundesebene wäre es jetzt verfrüht, an einer Umsetzung zu arbeiten. Sollte dereinst der Entwurf des RPG 2 in seiner jetzigen Fassung in Kraft treten, würde es sich um einen Paradigmenwechsel für alle Bauten ausserhalb der Bauzone handeln. Dann müssten auf kantonaler Ebene zahlreiche Arbeiten in Betracht gezogen werden, um Baubewilligungen ausserhalb der Bauzone erteilen zu können.

25. April 2023