



Botschaft 2023-DIME-305

14. Mai 2024

Änderung des RPBG zur Einführung der Zuständigkeit der Legislative der Gemeinde für die Verabschiedung von Ortsplänen

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2020-GC-64	Pläne und Vorschriften der Ortsplanung: Organisationsfreiheit der Gemeinden sowie Initiativ- und Referendumsrecht
Urheber:	Marmier Bruno / Dorthe Sébastien

Sie wurde vom Grossen Rat am 8. Oktober 2021 teilweise gutgeheissen.

Inhaltsverzeichnis

1	Annahme der Ortsplanung durch die Legislative der Gemeinde und politische Rechte	3
1.1	Ursprung des Entwurfs	3
1.2	Erinnerung an das Verfahren für Ortspläne gemäss geltendem Recht	4
1.2.1	Allgemeine Grundsätze	4
1.2.2	Prozess, dem die Planungsarbeiten folgen	4
1.2.3	Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren	5
1.3	Übersicht über die Lösungen anderer Kantone	5
1.4	Ergebnisse der externen Vernehmlassung	6
1.5	Im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösungen	7
1.5.1	Wahl des Mittelwegs	7
1.5.2	Verfahrenswirkungen	8
1.5.3	Programm der Ortsplanung	10
1.5.4	Bearbeitung von Einsprachen und Beschlussverfahren	10
1.5.5	Übergangsbestimmungen	11
1.5.6	Politische Rechte	12
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
2.1	Raumplanungs- und Baugesetz	13
2.2	Gesetz über die Gemeinden	17
2.3	Mobilitätsgesetz	17

2.4	Gewässergesetz	18
2.5	Gesetz über das Trinkwasser	18
3	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	18
4	Finanzielle und personelle Folgen	18
5	Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	18

1 Annahme der Ortsplanung durch die Legislative der Gemeinde und politische Rechte

1.1 Ursprung des Entwurfs

Am 7. Mai 2020 reichten die Grossräte Bruno Marmier und Sébastien Dorthe die Motion 2020-GC-64 ein. Diese wollte einerseits den Gemeinden die Freiheit geben, zu wählen, ob die Exekutive oder die Legislative die Gemeindepläne und -vorschriften annimmt, und andererseits den Bürgerinnen und Bürgern das Recht einräumen, Initiativen oder Referenden zu diesen Plänen und Reglementen einzureichen oder zu verlangen. Die Motionäre wiesen darauf hin, dass der Kanton Freiburg neben dem Kanton Solothurn der einzige Kanton sei, der diese Kompetenz der Exekutive der Gemeinde vorbehält und damit die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Ortsplanung einschränkt. Ziel der geforderten Gesetzesänderung war es, die Ortsplanung demokratischer zu gestalten.

Am 8. Oktober 2021 stimmte der Grosse Rat der Aufteilung der Motion, der Einführung des Programms der Ortsplanung und der Übertragung der Kompetenz zum Erlass von Plänen und Vorschriften im Bereich der Raumplanung an die Legislative der Gemeinde zu. Der Vorschlag, der den Gemeinden die Freiheit bot, zwischen Legislative und Exekutive zu wählen, wurde jedoch abgelehnt.

Im Anschluss an den Beschluss des Grossen Rates begann die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) mit der gesetzgeberischen Arbeit. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) befragte 22 Kantone (mit Ausnahme der Kantone Solothurn, Genf und Tessin aufgrund der dort vorgesehenen sehr speziellen Regelungen), um die verschiedenen Regelungen für die Annahme von Ortsplänen zu ermitteln. Es wurde festgestellt, dass die grosse Mehrheit der Kantone, welche die Zuständigkeit für die Verabschiedung von Plänen und deren Vorschriften der Legislative der Gemeinde übertragen, der Exekutive der Gemeinde im Rahmen des Planungsprozesses dennoch weitreichende Kompetenzen zuweisen.

Ab Sommer 2022 prüfte eine Arbeitsgruppe, der die Oberamtspersonenkonferenz, der Freiburger Gemeindeverband, das Generalsekretariat der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, das Amt für Gemeinden und das Bau- und Raumplanungsamt angehörten, verschiedene Varianten, um das Anliegen der Motion ins Gesetz aufzunehmen. Vier Arbeitssitzungen führten zur Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs gemäss Beschluss des Grossen Rates.

Am 30. Mai 2023 bewilligte der Staatsrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG). Die Positionen der Vernehmlassungsadressaten werden in einem ausführlichen Bericht behandelt, der von der RIMU ausgearbeitet wurde. Die RIMU formulierte verschiedene Anträge zur Änderung des Vorentwurfs zuhanden des Staatsrates.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Generalrat oder die Gemeindeversammlung für die Annahme der Ortsplanung (OP), der Detailbebauungspläne (PAD) und der entsprechenden Vorschriften zuständig ist, und gibt damit der Motion, die vom Grossen Rat teilweise angenommen wurde, Folge. Er stärkt auch die Rolle der Planungskommission, welche die Gemeindebehörden bei der Ausarbeitung und Umsetzung des OP unterstützt. Ausserdem führt er das Programm der Ortsplanung ein, ein neues Instrument zur Festlegung der Ziele und der allgemeinen Planungspolitik auf Gemeindeebene.

Unter den verschiedenen Varianten, die zur Erfüllung der Motion in Betracht gezogen wurden, wählt der Staatsrat die Lösung, die ihm am praktikabelsten erscheint, indem er die Annahme der Ortsplanung der kommunalen Legislative überträgt und gleichzeitig die Zuständigkeit der kommunalen Exekutive für die Leitung der Arbeiten zur Ausarbeitung des OP, die Gewährleistung der Verfahrenskoordination sowie die Instruktion der Einsprachen beibehält.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass diese Gesetzesänderung die Dauer der Ortsplanungsarbeiten erheblich verlängern könnte, was auch nicht ohne Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer von Bewilligungsgesuchen bleiben wird, die für Projekte eingereicht werden, die auf Grundstücken geplant sind, die von Plan- und Vorschriftenänderungen und/oder von Einsprachen betroffen sind.

Nach Auswertung der im Rahmen der externen Vernehmlassung abgegebenen Stellungnahmen ist der Staatsrat im Übrigen der Ansicht, dass es gerechtfertigt ist, das Recht auf Gemeindereferendum und -initiative für die OP und die DBP zu öffnen (mit den diesbezüglichen Präzisierungen unter Punkt 1.5.7).

Er ist der Ansicht, dass die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung diejenige ist, die den Willen der Motionäre und die Ausübung der politischen Rechte im Einklang mit diesem Paradigmenwechsel für das Verfahren zur Annahme der Planung der Gemeinde am besten respektiert, die Rechtssicherheit gewährleistet und so weit wie möglich dem in Artikel 1 Abs. 2 Bst. k des RPBG verankerten Ziel der Beschleunigung und der einfachen Verfahren Rechnung trägt.

1.2 Erinnerung an das Verfahren für Ortspläne gemäss geltendem Recht

1.2.1 Allgemeine Grundsätze

Die kommunale Raumplanung obliegt der Gemeinde (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPBG), genauer gesagt dem Gemeinderat, wie in Art. 36 Abs. 1 RPBG vorgesehen. Der OP ist das Instrument, mit dem die Gemeinde ihre Entwicklung festlegt und ihre Entscheidungen durch konkrete Massnahmen bestimmt (Art. 38 RPBG).

Der OP umfasst vier Elemente, die in Artikel 39 Abs. 1 RPBG definiert sind: das Richtplandossier (Bst. a), den Zonennutzungsplan (Bst. b), die Vorschriften zum Zonennutzungsplan (Bst. c, gemeinhin als «Gemeindebaureglement» bezeichnet) und allfällige Detailbebauungspläne (Bst. d). Ein erläuternder Bericht begleitet den Zonennutzungsplan und seine Vorschriften¹, wie in Absatz 2 festgelegt.

Der Gemeinderat setzt eine ständige Planungskommission ein, die ihn sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Umsetzung des OP unterstützt (Art. 36 Abs. 2 RPBG). Diese Kommission, die aus mindestens fünf Mitgliedern besteht, deren Mehrheit von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat bezeichnet wird, spielt somit eine bedeutende Rolle bei der Planungsarbeit.

Die Ausarbeitung und Annahme dieser verschiedenen Elemente des OP fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive, eine Zuständigkeit, die sich direkt aus Art. 36 Abs. 1 RPBG ergibt.

1.2.2 Prozess, dem die Planungsarbeiten folgen

Der Prozess der Gesamtrevision des OP beginnt damit, dass die Gemeinde ein Revisionsprogramm ausarbeitet, das sie dem BRPA vorlegt und in dem sie den Beginn der Planungsarbeiten ankündigt, über die Analyse des Gemeindegebiets berichtet, die Herausforderungen der Revision identifiziert und die kommunale Strategie für alle raumwirksamen Aktivitäten festlegt. Das BRPA lässt dieses Programm innerhalb der staatlichen Dienststellen zirkulieren. Im Rahmen der Prüfung dieses Dokuments teilen die staatlichen Stellen und Organe ihre Anforderungen oder Bemerkungen für die Erstellung der Unterlagen für die Vorprüfung der Totalrevision mit. Auch übermitteln sie nützliche Informationen und Daten.

Auf der Grundlage dieser Analyse erstellt die Gemeinde ein Vorprüfungsdossier, das sie dem BRPA vorlegt (Art. 77 RPBG). Diese Phase ist für jedes Planungsdossier obligatorisch, auch für Änderungen des OP und der DBP. Das BRPA setzt das Dossier bei den interessierten Ämtern und Organen in Umlauf und erstellt seine zusammenfassende Stellungnahme, die es der Gemeinde übermittelt.

Der Gemeinderat legt die Dossiers des OP und der DBP öffentlich auf.

Während der öffentlichen Auflage von Zonennutzungs- (ZNP) und Detailbebauungsplänen (DBP) und den dazugehörigen Vorschriften können betroffene Personen, die ein schutzwürdiges Interesse geltend machen können, Einsprache erheben (Art. 84 RPBG). Unerledigte Einsprachen sind Gegenstand eines begründeten Entscheids, der

¹ Er muss auch dem Detailbebauungsplan beiliegen.

vom Gemeinderat gefällt wird (Art. 85 Abs. 1 RPBG). Parallel zur Bearbeitung der Einsprachen nimmt der Gemeinderat die Pläne und die dazugehörigen Vorschriften an (Art. 85 Abs. 2 RPBG).

Der Gemeinderichtplan seinerseits kann nur Gegenstand von Bemerkungen und Vorschlägen seitens der betroffenen Personen sein (Art. 78 Abs. 2 RPBG). Die Beteiligten werden vom Gemeinderat angehört, der über das Ergebnis der Anhörung entscheidet (Art. 31 RPBR).

Die Einspracheentscheide des Gemeinderats können innert 30 Tagen nach ihrer Zustellung mit Beschwerde bei der RIMU angefochten werden (Art. 88 Abs. 1 RPBG).

1.2.3 Genehmigungs- und Beschwerdeverfahren

Das BRPA prüft, ob die formalen Mindestanforderungen der Richtlinien der RIMU² (Art. 29 Abs. 1 RPBR) erfüllt sind, um das Dossier bei den interessierten Ämtern und Organen in Umlauf bringen zu können. Wenn ein eingereichtes OP- oder DBP-Dossier nicht den Anforderungen gemäss diesen Richtlinien entspricht, sendet das BRPA es direkt an die Gemeinde zurück, damit diese die erforderlichen Korrekturen und Ergänzungen vornimmt (Art. 29 Abs. 2 RPBR).

Am Ende der Zirkulation erstellt das BRPA für die RIMU seine Gesamtgutachten zur Schlussprüfung. Falls die RIMU beabsichtigt, bestimmte von der Gemeinde beschlossene Massnahmen nicht zu genehmigen oder andere Massnahmen vorzuschreiben, die in den Unterlagen nicht vorgesehen waren, informiert sie den Gemeinderat und die Betroffenen durch eine Veröffentlichung im Amtsblatt des Kantons Freiburg (gemeinhin als «rechtliches Gehör» bezeichnet). Die Gemeinde und die betroffenen Personen haben dann die Möglichkeit, sich innerhalb von 30 Tagen zu den Elementen zu äussern, welche die RIMU ablehnen will (Art. 86 RPBG und 34 RPBR).

Die Direktion erlässt ihren Genehmigungsentscheid über den OP oder den DBP und entscheidet gleichzeitig über allfällige Beschwerden nach Abschluss ihrer Untersuchung (Art. 86 Abs. 3 und 88 Abs. 2 RPBG).

Ihr Entscheid über die Genehmigung der OP wird durch Bekanntmachung im Amtsblatt des Kantons Freiburg veröffentlicht (Art. 86 Abs. 4 RPBG und 36 RPBR).

Gegen den Genehmigungsentscheid und allfällige Entscheide über Beschwerden kann beim Kantonsgericht (KG) Beschwerde erhoben werden.

1.3 Übersicht über die Lösungen anderer Kantone

Eine Analyse der Lösungen auf kantonaler Ebene zeigt, dass die meisten Kantone die Annahme der Pläne der Legislative der Gemeinde übertragen und gleichzeitig der Exekutive der Gemeinde weitreichende Kompetenzen zuweisen. In 80 % der Kantone ist dieser für die Vergabe von Aufträgen bei der Revision einer OP zuständig, aber z. B. in den Kantonen Zug und Aargau hat die Legislative die Kompetenz, einen Kredit für eine Totalrevision zu bewilligen.

In 80 % der befragten Kantone ist die Exekutive der Gemeinde für die Ausarbeitung des Vorprojekts vor der öffentlichen Auflage zuständig. In den anderen Kantonen variieren die Modalitäten dieses Teils des Verfahrens und die Zuweisung der Zuständigkeiten. In den Kantonen Aargau und St. Gallen ist zum Beispiel eine Planungskommission für diese Arbeiten zuständig. Alle Kantone, mit Ausnahme von Glarus, wo das System je nachdem, was das Gemeindereglement vorsieht, variiert, sehen vor, dass das Vorprüfungsdossier von der Exekutive der Gemeinde an die zuständige kantonale Behörde weitergeleitet wird.

Die Behandlung von Einsprachen fällt in den meisten Kantonen in die Zuständigkeit der Gemeindeexekutive, mit einigen Ausnahmen: z. B. entscheidet im Kanton Waadt die Gemeindelegislative auf Antrag der Exekutive über Einsprachen, während in Graubünden diese Zuständigkeit im Wesentlichen bei der Gemeindeexekutive liegt, einige Sonderfälle, für die eine Kommission der Legislative als zuständig bezeichnet wird, bleiben vorbehalten.

Im Allgemeinen leitet die Exekutive der Gemeinde das Planungsdossier an die Genehmigungsbehörde weiter.

² Leitfaden für die Ortsplanung, Kapitel III.

Bei den politischen Rechten unterscheiden sich die Möglichkeiten, einen OP mit einem obligatorischen oder fakultativen Referendum anzufechten, von Kanton zu Kanton. Einige sehen das Recht auf ein obligatorisches und fakultatives Referendum vor, während andere nur das fakultative Referendum zulassen. Eine Minderheit der Kantone sieht andere Anfechtungsmöglichkeiten vor, wie z. B. die Volksinitiative oder Volksabstimmungen.

In fast der Hälfte der befragten Kantone ist es Aufgabe der Gemeindeexekutive, über Beschwerden gegen Gemeindebeschlüsse zu entscheiden. Sie ist es auch, die in der Regel dafür zuständig ist, bei den gerichtlichen Instanzen gegen kantonale Entscheide Beschwerde einzulegen.

Was die Frage nach der Effizienz des Plangenehmigungsverfahrens betrifft, erweist sich die Beurteilung der Kantone als relativ uneinheitlich. Etwas mehr als ein Drittel der Kantone ist der Ansicht, dass ihr derzeitiges Verfahren den vom Kanton und den Bürgerinnen und Bürgern gewünschten Anforderungen an die Schnelligkeit entspricht, wobei einige Kantone Vorbehalte wegen des zeitraubenden Charakters des Verfahrens und der damit verbundenen langen Bearbeitungsdauer der Dossiers anmelden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die meisten Kantone der Ansicht sind, dass die Gemeinden die neuen Grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und ihres kantonalen Richtplans im Rahmen der Planungsverfahren korrekt umsetzen. Die Mehrheit der Kantone begrüsst auch die demokratische Grundlage, welche die Kompetenz der Legislative für Entscheidungen im Bereich der Raumplanung schafft.

1.4 Ergebnisse der externen Vernehmlassung

Die im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen sprechen sich mehrheitlich gegen eine Übertragung der Kompetenz zur Annahme der Pläne an die Legislative der Gemeinde aus, wobei jedoch zu beachten ist, dass sich die SP Freiburg, die Grünen, der VCS Sektion Freiburg, die FSU Sektion Suisse Romande und Mittelland sowie insbesondere die Gemeinden Freiburg und Murten für eine solche Kompetenzübertragung aussprechen.

Die Befürchtungen der Oberamtspersonenkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands (dem sich ausdrücklich 29 Gemeinden angeschlossen haben), einiger Berufsverbände (darunter der Freiburger Arbeitgeberverband, die Industrie- und Handelskammer des Kantons Freiburg, der Freiburgische Arbeitgeberverband und der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband, die eine gemeinsame Stellungnahme eingereicht haben, aber auch der Freiburger Verband der Kies- und Betonindustrie) und einiger politischer Parteien (Die Mitte, FDP) konzentrieren sich hauptsächlich auf die verfahrensrechtlichen und praktischen Auswirkungen der Übertragung der Zuständigkeit. Angesichts der Herausforderungen, die der Kanton Freiburg zu bewältigen hat, um seine Entwicklung in der angespannten Wirtschaftslage sicherzustellen, befürchten sie eine Verlängerung – und in gewissen Fällen sogar eine Blockierung – sowie eine Verkomplizierung des Planungsverfahrens, was die Verwirklichung gewisser Projekte gefährden und die Bearbeitungsdauer der Bewilligungsgesuche weiter verlängern könnte. Da die Raumplanung zu einem hochtechnischen und komplexen Bereich geworden ist, könnte ihrer Meinung nach nur eine langfristige, übergreifende Vision, die von der Gemeindeexekutive gewährleistet wird, die angestrebte Schnelligkeit sicherstellen und gleichzeitig die Rechte der Bürgerinnen und Bürger wahren. In diesem Sinne sind viele der Antwortenden der Ansicht, dass die Einführung eines von der Gemeindelegislative verabschiedeten Programms der Ortsplanung bereits den demokratischen Ambitionen der Motion entspricht und somit die Annahme der Pläne und ihrer Vorschriften durch die Legislative überflüssig macht. Das Programm der Ortsplanung wird im Übrigen insgesamt von allen Antwortenden als sinnvoll erachtet.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) anerkennt zwar die Notwendigkeit, den Planungsprozess auf Gemeindeebene zu demokratisieren, schlägt aber seinerseits eine alternative Lösung vor, die darin bestünde, die Genehmigung der Vernehmlassung des Richtplandossiers öffentlich aufzulegen bzw. die öffentliche Auflage des Nutzungsdossiers der Gemeindelegislative zu übertragen, während die Zuständigkeit für die Annahme der Pläne und ihrer Vorschriften hingegen bei der Exekutive verbleibt. Nach Ansicht des FGV würde eine solche Variante nicht nur den Willen der Motionäre respektieren, da eine Annahme nicht ohne Vernehmlassung bzw. öffentliche Auflage (die vom Generalrat oder der Gemeindeversammlung zu genehmigen ist) erfolgen kann, sondern auch die Schwierigkeiten verringern, die mit der Verlängerung der Verfahrensdauer, der Koordinierung der Verfahren und mit dem Datenschutz bei der Behandlung von Einsprachen verbunden sind. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass dieser Alternativvorschlag den

Bestrebungen der Motion des Grossen Rates nicht vollständig gerecht wird, da er der Legislative der Gemeinde nicht die Kompetenz einräumt, die Pläne am Ende des Prozesses anzunehmen und alle Interessen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund beantragt er, dass die im Vorentwurf des Gesetzes enthaltene Grundsatzlösung beibehalten wird, mit der das mit der Motion verfolgte Ziel und der Wunsch nach Effizienz bei der Verwaltung des Planungsverfahrens auf Gemeindeebene am besten in Einklang gebracht werden können.

Die Stärkung der Rolle der Planungskommission, eines bereits nach geltendem Recht eingesetzten Organs, wird allgemein begrüsst, wobei viele der Antwortenden jedoch den Umfang ihrer Kompetenzen und ihre genaue Rolle im Rahmen der Planungsarbeiten in Frage stellen. Der Staatsrat entscheidet sich für die Hauptlösung, die im Rahmen des Vorentwurfs vorgeschlagen wurde, indem er die jeweiligen Rollen der Gemeindebehörden klärt (Art. 36 und 36a des Entwurfs) und die Phasen des Prozesses spezifiziert, in denen die Planungskommission obligatorisch angehört werden muss (Art. 36a Abs. 3 des Entwurfs).

Den anderen Änderungswünschen, welche die positive Vorwirkung von Plänen, die politischen Rechte und die Übergangsbestimmungen betrafen, folgte der Staatsrat und nahm daher die notwendigen Anpassungen im Rahmen des Gesetzesentwurfs vor (und kommentiert diese im Folgenden).

1.5 Im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösungen

1.5.1 Wahl des Mittelwegs

Die Umsetzung der Motion, wie sie vom Grossen Rat angenommen wurde, erfordert eine Wahl zwischen den zahlreichen Möglichkeiten, die Kompetenzen und Aufgaben zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen zu verteilen. Der Staatsrat schlägt vor, einen Mittelweg zu wählen, der dem Wunsch der Motionäre nach einer stärkeren demokratischen Verankerung der lokalen Planung angemessenen Rechnung trägt und der Exekutive der Gemeinde gleichzeitig weitreichende Kompetenzen belässt. Um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten und eine Blockade zu vermeiden, wenn die Planungsunterlagen der Legislative der Gemeinde zur Annahme vorgelegt werden, wird der Gemeinderat von der Planungskommission unterstützt, deren Mitglieder (zumindest mehrheitlich) im Generalrat sitzen oder zu den Aktivbürgern zählen. Im gleichen Sinne sieht der Entwurf vor, dass mindestens ein Mitglied des Gemeinderats den Gemeinderat in dieser Kommission vertritt.

Artikel 36a des Entwurfs listet die Phasen auf, in denen die Planungskommission angehört werden muss, d. h. bei jedem wesentlichen Meilenstein der Planungsarbeiten, von der Auswahl des Beauftragten über die Vorlage des Programms der Ortsplanung, der Vorprüfungsunterlagen vor ihrer Weiterleitung an das RPBA, der Planungsunterlagen vor ihrer Weiterleitung an die Legislative zur öffentlichen Auflage, der Ergebnisse dieser Auflage und des Planungsentwurfs bis hin zu den Entwürfen für Einspracheentscheide und zur Präsentation des Inhalts des von der Direktion erlassenen Genehmigungsentscheids. Die Kommission kann sich somit in jeder dieser Phasen äussern, indem sie Stellungnahmen abgibt, die im Dossier festgehalten werden. Diese Lösung gewährleistet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Exekutive der Gemeinde und der Kommission, die sie bei der Steuerung des Prozesses begleitet. Sie gewährleistet eine Vertretung und Intervention der Legislative im Vorfeld des Prozesses und bis zur Fertigstellung des Plan- und Verordnungsentwurfs, der dem Generalrat oder der Gemeindeversammlung zur Annahme übermittelt wird.

Ursprünglich schloss der Vorentwurf aus, dass Bürgerinnen und Bürger direkte politische Rechte erhalten, um Planungsmaßnahmen anzufechten. Nach einer zusätzlichen vergleichenden Analyse mit den in diesem Punkt von anderen Kantonen gewählten Lösungen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens beantragt der Staatsrat jedoch, das Initiativ- und Referendumsrecht auf die Instrumente des OP auszudehnen und spezifische Bestimmungen in das Gesetz über die Gemeinden (GG) aufzunehmen³.

Aus Gründen der Kohärenz sieht der Gesetzesentwurf vor, dass für die DBP, die Teil des OP sind (Art. 39 Abs. 1 RPBG), das gleiche Verfahren gilt wie für die Totalrevision und die Änderungen des OP. Diese Wahl ist auch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Instruments des DBP bei der Umsetzung der vom RPG angestrebten

³ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1).

Verdichtung und der Suche nach qualitativen und nachhaltigen Lösungen für die Realisierung der Projekte gerechtfertigt.

1.5.2 Verfahrenswirkungen

1.5.2.1 Im Allgemeinen

Die Annahme der OP durch die Legislative der Gemeinde wird sich unweigerlich auf die Dauer der Planungsarbeiten auswirken, die sich im Vergleich zum bisherigen Verfahren deutlich verlängern wird. Punktuelle Sitzungen des Generalrats oder der Gemeindeversammlung und möglicherweise Volksabstimmungen über die Verabschiedung des OP und der Detailbebauungspläne (angesichts der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Erweiterung der politischen Rechte auf dieses Instrument) werden naturgemäss mehr Inaktivitätszeiten mit sich bringen als im derzeitigen System. Zudem ist die Raumplanung ein Bereich, der viel technischer und komplexer geworden ist, insbesondere seit der Teilrevision des RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist. Die Interessen, die im Rahmen eines sowohl restriktiven als auch sich ändernden rechtlichen Umfelds abgewogen werden müssen, führen derzeit dazu, dass die Gemeinden ihre OP und die DBP regelmässig an veränderte Umstände und Projekte, die zu ihrer Entwicklung beitragen würden, anpassen wollen. Die stärkere Einbindung der Legislative in den Prozess wird jedoch die Flexibilität, über welche die Gemeinden derzeit verfügen, um ihre Planung anzupassen, erheblich verringern. Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass diese Übertragung der Zuständigkeit den Vorteil hat, dass die Pläne für die Eigentümerinnen und Eigentümer stabiler sind. Unabhängig vom offensichtlichen öffentlichen Interesse an einer stärkeren Demokratisierung des Planungsprozesses muss der Staatsrat daher die konkrete Gefahr einer Verlängerung der Verfahrensdauer (mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen) angesichts des Ziels aufzeigen, das mit mehreren im Grosse Rat eingereichten parlamentarischen Vorstössen im Sinne einer Beschleunigung der Verfahren im Bereich der Planung und der Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen verfolgt wird.

1.5.2.2 Vorwirkung der Pläne

Die Modalitäten des Verfahrens zur Annahme eines Raumplans üben aufgrund der negativen Vorwirkung der Pläne einen Einfluss auf die Erteilung von Baubewilligungen aus. Gemäss Artikel 91 Abs. 1 RPBG dürfen ab der öffentlichen Auflage bis zur Genehmigung des Plans und seiner Vorschriften durch die Direktion keine Bewilligungen für Projekte erteilt werden, die innerhalb des Planperimeters liegen. Die negative Vorwirkung der Pläne bewirkt somit, dass die Anwendung des geltenden Rechts bis zum Inkrafttreten des zukünftigen Rechts neutralisiert wird. Er führt zu einer erheblichen Blockade der Projekte während der Phasen der öffentlichen Auflage, der Instruktion, der Behandlung von Einsprachen und bis zum Genehmigungsentscheid durch die Direktion.

Die vergleichende Analyse mit den Lösungen in anderen Kantonen zeigt, dass die Mehrheit der Kantone eine negative Vorwirkung der Pläne in Form eines vorübergehenden Bauverbots oder einer Verfahrensaussetzung für eine Dauer von drei Monaten bis fünf Jahren kennt. Einige Kantone sehen beide Formen vor und unterscheiden ihre Anwendung je nach Umständen, wie es insbesondere in Freiburg der Fall ist: Das Baubewilligungsverfahren wird ausgesetzt, wenn die Gemeinde den bestehenden Plan ändern oder einen Detailbebauungsplan erstellen möchte. Sobald ein Plan und seine Vorschriften öffentlich aufgelegt wurden und bis sie von der Direktion genehmigt wurden, führt ein vorübergehendes Bauverbot hingegen zur Verweigerung der Baubewilligung. Aufgrund der Ergebnisse der vergleichenden Analyse kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die negative Vorwirkung von Plänen in der schweizerischen Rechtsordnung allgemein zur Anwendung gelangt.

Um der automatischen und systematischen Blockierung von Baubewilligungen entgegenzuwirken, sieht das kantonale Recht des Kantons Freiburg die Möglichkeit vor, eine positive Vorwirkung von Plänen zu gewähren (Art. 91 Abs. 2 RPBG). Nach geltendem Recht erlaubt diese der Baubewilligungsbehörde, Bauten und Anlagen zu bewilligen, die mit dem künftigen Plan übereinstimmen, um schädliche Verzögerungen zu vermeiden. Dazu muss die zuständige Behörde laut Gesetz die vorherige Zustimmung der Gemeinde und des Amtes einholen, eine Zustimmung, die somit für das Oberamt im Rahmen des ordentlichen Bewilligungsverfahrens bindend ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BG) und des Kantonsgerichts (KG) sind die von einer Gemeinde verabschiedeten neuen Vorschriften mit einer negativen Vorwirkung ausgestattet und gelten insofern zusammen mit der früheren noch geltenden Regelung

bis zu deren Genehmigung; während dieser Phase können im Prinzip nur Bauten bewilligt werden, die sowohl den aktuellen als auch den zukünftigen Vorschriften entsprechen⁴.

Die oben erwähnte vergleichende Analyse ergab, dass nur die Kantone Bern, Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden eine positive Vorwirkung der Pläne kennen und als solche Bauten bewilligen, bevor der zukünftige Plan und seine Vorschriften in Kraft treten. Die anwendbaren Bedingungen variieren: im Kanton Bern⁵ kann die positive Vorwirkung von Plänen angewendet werden, wenn die Planungsmassnahmen vom zuständigen Gemeindeorgan beschlossen wurden, die Vorschriften für das Projekt nicht angefochten werden und die zuständige staatliche Stelle ihre Zustimmung erteilt hat. In Nidwalden⁶ und Appenzell Innerrhoden⁷ kann eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn sie mit dem geltenden und dem zukünftigen Plan übereinstimmt, ähnlich wie im Kanton Freiburg.

Der Staatsrat möchte betonen, dass die positive Vorwirkung der Pläne kein Allheilmittel ist. Erstens ist sie bei Neueinzonungen nie anwendbar, was zur Folge hat, dass Bewilligungsgesuche in den von diesen Massnahmen betroffenen Gebieten bis zur Genehmigung des neuen Plans durch die RIMU blockiert werden. Zweitens ist zu bedenken, dass eine Baubewilligung aufgrund der positiven Vorwirkung von Plänen nur dann erteilt werden kann, wenn mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass die geplante Planungsmassnahme genehmigt und rechtskräftig wird.⁸ Die letztgenannte Anforderung zielt darauf ab, die Befugnisse der anordnenden Behörde auf Gemeindeebene und der genehmigenden Behörde (d. h. der RIMU) zu wahren⁹. Zudem wird die Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen in der Rechtsprechung des BG und in der Lehre zunehmend restriktiver gehandhabt, da diese in ihrem Kern gegen das Prinzip der Rechtssicherheit und der Legalität verstösst¹⁰. Sie ist in der Schweizer Rechtsordnung grundsätzlich nicht oder nur unter Einhaltung restriktiver Bedingungen zulässig¹¹.

Viele Antwortende sprachen sich gegen die Lösung des Vorentwurfs aus, die in Übereinstimmung mit der restriktiven kantonalen Rechtsprechung¹² vorsah, dass eine positive Vorwirkung erst dann gewährt werden kann, wenn die Pläne und Verordnungen von der zuständigen Behörde angenommen wurden. Ihre Befürchtung bestand natürlich in der Gefahr, dass es zu langwierigen Blockaden von Bauvorhaben kommen könnte. Einige forderten den Staatsrat sogar auf, die Möglichkeit zu prüfen, die Regel der negativen Vorwirkung von Plänen abzuschaffen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die letztgenannte Lösung, die in acht Kantonen und drei Halbkantonen praktiziert wird¹³, nicht zweckmässig wäre, da sie dazu führen würde, dass die Prüfung von Baubewilligungsgesuchen noch komplexer würde. Tatsächlich wäre es notwendig, das geltende Recht direkt auf das Bauprojekt anzuwenden, während parallel dazu Planungsarbeiten im Gange sind oder ein OP bereits öffentlich aufgelegt wurde oder sogar von der zuständigen Gemeindebehörde angenommen worden ist. In diesem Fall hätten die Gemeinden keine andere Wahl,

⁴ Siehe insbesondere die Urteile des BG 1C_427/2018 und 1C_428/2018 vom 22. Oktober 2019 und die Urteile des KG FR 602 2022 61 und 62 vom 23. August 2022, 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, 602 2020 112 und 114 vom 2. Juli 2021, 602 2017 130 und 136 vom 28. Juni 2018, 602 2018 36 vom 5. Juni 2018.

⁵ Art. 37 Abs. 1 Bst. a bis c Baugesetz vom 9. Juni 1985.

⁶ Art. 18 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 21.05.2014.

⁷ Art. 47 al. 1 Baugesetz vom 29.04.2012.

⁸ Urteile KG FR 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Ziff. 7.1, 602 2020 112 und 114 vom 2. Juli 2021, Erw. 2.2; RAMUZ, *Quelques questions sensibles liées à l'application du droit fribourgeois sur l'aménagement du territoire et les constructions*, in FZR 2012 S. 97 ff., Spez. 129; siehe auch BESSE, *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier*, 2012, S. 263 f.; BIANCHI, *La révision du plan d'affectation communal*, 1990, Kap. 6.3.2.

⁹ Urteile KG FR 602 2022 61 62 23 2022602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Ziff. 7.1; BESSE, a. a. O., S. 262 und zit. Ref.

¹⁰ BGE 125 II 278 Erw. 4c, BGE 1C_122/2017 vom 13. Februar 2018, Erw. 6.1; Urteile KG FR 602 2021 55 und 57 vom 1. November 2021, Erw. 7.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl. 2016, S. 70 Nr. 299; RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], *Praxiskommentar RPG: Zonennutzungspläne*, 2016, Nr. 55 Komm. Art. 27 RPG; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, S. 197 Nr. 446-477 ff.

¹¹ BGE 136 II 142 Erw. 3.2; Entscheide 1C_355/2021 vom 17. März 2022 Erw. 3, 2C_612/2017 vom 7. Mai 2018 Erw. 2.3.4, 1C_122/2017 vom 13. Februar 2018 Erw. 6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a. a. O., 2016, S. 70 Nr. 299; RUCH, a. a. O., Nr. 45 zu Art. 26 RPG; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, *Droit administratif*, Band I, 3. Aufl. 2012, S. 205; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, a. a. O., S. 197 Nr. 447.

¹² Beschluss KG 602 2020 70 vom 29. Oktober 2020, Erw. 4.1.

¹³ Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Graubünden, Luzern, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin, Wallis.

als bei den Oberämtern die Aussetzung dieser Baubewilligungsgesuche (unter Vorbehalt einer Gesetzesänderung in dem im Entwurf vorgeschlagenen Sinne) zu beantragen, was einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und vor allem eine starke rechtliche Instabilität erzeugen würde, die dem Fortschritt der Projekte abträglich wäre.

Andererseits kann der Staatsrat die rechtliche Wirkung, welche die Übertragung der Zuständigkeit an die Legislative der Gemeinde mit sich bringt, nicht ignorieren. Er stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Gemeinden fast durchweg ihre Zustimmung zur positiven Vorwirkung der Pläne erteilen, ohne ihre Beurteilung in ihrer Stellungnahme zum Baubewilligungsgesuch zu untermauern und damit eine Prüfung der Rechtskonformität und Rechtsprechung auszuweisen.

Um den in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken zur Länge des Verfahrens Rechnung zu tragen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass bei Baubewilligungsgesuchen, die dem ordentlichen Verfahren unterliegen, die Oberamtsperson die vorherige Zustimmung des Gemeinderats einholen muss, der wiederum die Planungskommission anhören muss, bevor sie ihre Stellungnahme zum Projekt abgibt. Aus diesem Vorschlag geht hervor, dass die Oberamtsperson eine positive Wirkung der Pläne in besonderen Fällen noch von der Oberamtsperson vor der Annahme der Pläne gewähren kann, dass es aber Sache der Gemeinde sein wird, durch einen Austausch zwischen dem Gemeinderat, der für die Stellungnahme zur Bewilligung zuständigen Behörde, und der Planungskommission, die für die Umsetzung des OP zuständig ist (Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG), sicherzustellen, dass alle Bedingungen erfüllt sind, um ihre Zustimmung zu diesem Punkt zu erteilen. Da die Zustimmung des BRPA nicht mehr erforderlich wäre, würde die Verantwortung der Gemeinde gestärkt, was im Einklang mit einem der Ziele der Motion zu stehen scheint, das sicherstellen soll, dass Projekte, die auf der Grundlage eines demokratischeren Planungsprozesses genehmigt werden, sich gut in den von der Bevölkerung festgelegten Rahmen der Raumplanung einfügen.

1.5.3 Programm der Ortsplanung

In der Abstimmung vom 8. Oktober 2021 stimmte der Grosse Rat der Einführung des Programms der Ortsplanung im RPBG zu. Der Staatsrat erinnert daran, dass das RPBG bereits Bestimmungen über Planungsprogramme enthält, sei es auf der Ebene der kantonalen Richtplanung (Art. 15 RPBG) oder der regionalen Richtplanung (Art. 30 RPBG). Die gesetzliche Grundlage, die dieses Programm auf lokaler Ebene einführt (Art. 39a Entwurf RPBG), orientiert sich an den bestehenden Bestimmungen.

Ähnlich wie bei der Annahme des OP beantragt der Entwurf, dass die zur Annahme des Programms berechnete Behörde die Legislative der Gemeinde sein soll. Der Gemeinderat hat die Aufgabe, das Programm auszuarbeiten und der Legislative zur Annahme vorzulegen, bevor er mit der eigentlichen Planungsarbeit beginnt. Das beantragte Programm der Ortsplanung ist nach dem Vorbild des aktuellen Revisionsprogramms gestaltet: Es nennt die allgemeinen Ziele der Planung, die zu behandelnden Themen (einschliesslich derjenigen, die Studien erfordern), zieht eine Bilanz der vorangegangenen Planung und skizziert einen Zeitplan für die Arbeiten unter Angabe der Schritte zur Information der Bevölkerung.

1.5.4 Bearbeitung von Einsprachen und Beschlussverfahren

Der Staatsrat beantragt, dass die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Behandlung von Einsprachen gegen den OP und die DBP beibehalten wird. Diese Lösung, die im Übrigen von einer sehr grossen Mehrheit der Antwortenden im Rahmen der externen Vernehmlassung (und insbesondere vom FGV) befürwortet wird, ist insofern gerechtfertigt, als es schwer vorstellbar ist, dass ein Generalrat oder eine Gemeindeversammlung über Einsprachen von Privatpersonen entscheiden kann und zu diesem Zweck Zugang zum gesamten Dossier der Einsprechenden und den darin enthaltenen Personendaten hat. Es ist offensichtlich, dass sich die Behandlung solcher Verfahren nicht für Debatten in einer Versammlung eignet.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass gegen Entscheide der Gemeinden über Einsprachen bei der RIMU Beschwerde eingelegt werden kann. Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat ist jedoch keine Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege

(VRG)¹⁴. Weiter sind Abstimmungen einer Gemeindeversammlung keine Verwaltungsentscheide nach Artikel 4 VRG, was ebenfalls dafürspricht, dass Einsprachen von der Exekutive der Gemeinde behandelt werden, da diese laut Artikel 2 Abs. 1 Bst. b VRG eine Verwaltungsbehörde ist.

Nach der im Gesetzesentwurf gewählten Lösung wird es also dem Gemeinderat obliegen, die Einsprachedossiers anzulegen, der Planungskommission das Ergebnis der Untersuchung vorzulegen (Art. 36a Abs. 3 Bst. e Entwurf RPBG), die Einigungsverhandlungen zu organisieren und durchzuführen, die entsprechenden Protokolle zu verfassen und nach der Annahme des OP oder des DBP über die unerledigten Einsprachen zu entscheiden, wobei er die materielle Koordination zwischen seinen Einspracheentscheiden und denjenigen der Legislative sicherstellen muss. In der Praxis wird der Gemeinderat eine kurze Zeitspanne haben, um die Einspracheentscheide zu verfassen. Diese Zeitverschiebung wird es ihm auch ersparen, Entscheidungsvorlagen auf der Grundlage eines Plans und/oder einer Vorschrift vorzubereiten, die schliesslich nicht von der Legislative verabschiedet werden und geändert werden müssen (was eine zusätzliche öffentliche Auflage mit sich bringt).

Die Verabschiedung des kommunalen Richtplans und des Erschliessungsprogramms unterliegt einem Verfahren, das weitgehend demjenigen des Zonenutzungsplans entspricht (mit Ausnahme der Vorschriften für die Behandlung von Einsprachen, da die Richtplanung nur Gegenstand von Bemerkungen und Anträgen sein kann). So sieht der Entwurf vor, dass der Gemeinderat den Gemeinderichtplan und das Erschliessungsprogramm der Legislative der Gemeinde vorlegt, die für deren Verabschiedung zuständig ist.

1.5.5 Übergangsbestimmungen

Jedes formelle Gesetz kann sich ändern, während ein Verwaltungsverfahren anhängig ist. Aus rein rechtlicher Sicht muss die erstinstanzliche Behörde in einem solchen Fall laut ständiger Rechtsprechung der Gerichtsinstanzen ihren Entscheid auf das neue Recht stützen. Eine allgemeine Anwendung dieses Prinzips erscheint jedoch angesichts der Art der Ortsplanungsverfahren und vor allem ihrer Dauer nicht sinnvoll. Da Gemeinden mehrere Jahre lang an ihrer allgemeinen Ortsplanungsrevision arbeiten, würden einschneidende Verfahrensänderungen die Arbeit der Planungsbehörden erheblich erschweren. Daher sollte eine Übergangsregelung eingeführt werden, um Gemeinden, deren künftige Ortsplanung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits weit fortgeschritten oder fast abgeschlossen ist, nicht zu benachteiligen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden, welche die Ausarbeitung ihrer Pläne auf der Grundlage der zusammenfassenden Stellungnahme des BRPA abgeschlossen haben, in der Regel bereit sind, ihre OP und DBP öffentlich aufzulegen. Diese Phase ist der letzte Verfahrensschritt, bevor die Bürgerinnen und Bürger Einsprache erheben können. Es scheint daher angebracht, die öffentliche Auflage als die entscheidende Verfahrensphase bei der allgemeinen Revision des OP für die Anwendung des neuen Rechts zu bezeichnen.

Der Entwurf sieht somit vor, dass für Ortspläne, Detailbebauungspläne und deren Änderungen, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, das Recht vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gilt. Der Entwurf beantragt, dass die gleiche Regel auf Änderungen des OP und der daraus resultierenden Detailbebauungspläne angewendet wird, die auf den nach einem Verfahren nach Art. 175a Abs. 1 Entwurf RPBG ergangenen Genehmigungsentscheid der RIMU folgen, wenn sie nach dem Datum des Inkrafttretens des neuen Gesetzes öffentlich aufgelegt wurden, sofern diese Änderungen keine neuen Planungsmassnahmen darstellen, die nicht im genehmigten Dossier enthalten waren. Das frühere Recht ist daher auf Dossiers zur Änderung des OP oder eines DBP anwendbar, wenn die nunmehr massgeblichen Planungsinstrumente (allgemeine Revision des OP oder neuer DBP) vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung öffentlich aufgelegt wurden. Das Datum der Genehmigungsentscheids der RIMU hat somit keinen Einfluss auf die Anwendung des alten oder neuen Rechts. Ebenfalls der Einfachheit halber und im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre die erste öffentliche Auflage, falls weitere folgen sollten, ausschlaggebend.

¹⁴ SGF 150.1.

1.5.6 Politische Rechte

In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich darauf hingewiesen, dass die Öffnung der politischen Rechte im Zusammenhang mit den Raumplanungsinstrumenten als Begleiterscheinung der Einführung der Kompetenz der Legislative der Gemeinde zum Annahme von Plänen und Vorschriften zu betrachten sei, einige meinten sogar, dass ein Ausschluss von den Referendums- und Initiativrechte in einem solchen Fall potenziell gegen höheres Recht verstossen würde, zumindest wenn es sich um das Gemeindebaureglement (GBR) handelt, das ein allgemeinverbindliches Reglement ist.

Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kantone bei der Organisation und Definition der politischen Rechte über eine grosse Autonomie verfügen¹⁵ und dass die Bundesverfassung den Kantonen die Aufgabe überlässt, die Ausübung der politischen Rechte auf Gemeindeebene zu regeln¹⁶. Die Kantonsverfassung beschränkt sich ihrerseits darauf, das Recht auf Initiative und Referendum für Gemeinden mit Generalrat¹⁷ und für Gemeindeverbände vorzuschreiben, ohne jedoch die Gegenstände zu definieren¹⁸. Schliesslich verweist das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)¹⁹ auf das GG, um die Gegenstände zu bestimmen, die Gegenstand einer Initiative oder eines Referendums sein können,²⁰ und behält sich das GG für das vor, was das PRG bei der Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene nicht geregelt hätte²¹. Es steht dem Freiburger Gesetzgeber also frei, über das GG zu bestimmen, bei welchen Gegenständen es aufgrund ihrer Bedeutung oder des Kontextes gerechtfertigt ist, dass sie dem Initiativ- und Referendumsrecht unterstellt werden²². Es besteht somit ein grosser Ermessensspielraum bei der Auswahl der Gegenstände, die dem Initiativ- und Referendumsrecht unterliegen. Nicht alle Gegenstände, die in den Zuständigkeitsbereich der Legislative fallen, stehen daher dem Referendum oder der Initiative offen, was der repräsentativen Demokratie inhärent ist. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese zu definieren. Eine Einschränkung dieser Rechte muss jedoch objektiv begründbar sein.

Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Motion, die vom Grossen Rat teilweise angenommen wurde, nicht nur die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die Legislative der Gemeinde verlangte, sondern auch die Änderung des GG, um die besondere Form des angestrebten Erlasses (Plan und Vorschriften) in die Liste der potenziellen Gegenstände aufzunehmen, die dem Initiativ- oder Referendumsrecht unterliegen. Er berücksichtigt auch die Tatsache, dass die Mehrheit der Antwortenden der Ansicht ist, dass, um eine echte Demokratisierung des Planungsprozesses wirksam werden zu lassen, eine Änderung der Zuständigkeit logischerweise mit der Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger einhergehen müsste, ihre politischen Rechte in einem der Bereiche auszuüben, die ihr Lebensumfeld am stärksten beeinflussen. Daher schlägt er vor, den OP und die DBP – die einen integralen Bestandteil des OP bilden – durch eine Änderung des GG dem Initiativ- und fakultativen Referendumsrecht zu unterstellen. Da sich die Umsetzung der Motion jedoch nur auf das Annahmeverfahren für die im RPBG vorgesehenen Instrumente bezieht, ist es gerechtfertigt, das Mobilitätsgesetz²³, das Gewässergesetz²⁴ und das Gesetz über das Trinkwasser²⁵, welche beim anwendbaren Verfahren auf die im RPBG vorgesehenen Bestimmungen verweisen, anzupassen. Damit soll die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Annahme des Mobilitätsinfrastrukturplans (wenn dieser in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt), des allgemeinen Entwässerungsplans, des Plans und des Reglements der Grundwasserschutz-zonen und des Trinkwasserinfrastrukturplans gemäss dem Willen des Gesetzgebers für diese Verfahren beibehalten werden.

¹⁵ Art. 47 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101); siehe BGE 143 I 211 Erw. 3.1, JdT 2018 I 108; BGE 136 I 376 Erw. 4.1, JdT 2011 I 96.

¹⁶ Art. 39 Abs. 1 KV

¹⁷ Der Beschluss zur Annahme des Plans durch Gemeinden ohne Generalrat kann nicht mit dem Referendum angefochten werden, weil sich die Aktivbürgerinnen und -bürger bereits bei der Gemeindeversammlung, die den Plan annimmt, in einer Abstimmung über diesen Gegenstand geäussert haben.

¹⁸ Art. 50 und 51 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV, SGF 10.1).

¹⁹ Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

²⁰ Art. 137 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

²¹ Art. 35 PRG.

²² Art. 50 f. KV und 137 PRG.

²³ Art. 99 Abs. 1 Bst. d des Mobilitätsgesetzes vom 5. November 2021 (MobG, SGF 780.1).

²⁴ Art. 18 Abs. 1 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1).

²⁵ Gesetz vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser, TWG, SGF 821.32.1.

Es wird beantragt, das Initiativrecht nicht für das Programm der Ortsplanung zu öffnen. Grundsätzlich besteht eine Parallele zwischen dem Initiativ- und dem Referendumsrecht. Im Falle dieses Instruments geht es eher darum, das Referendum als Möglichkeit zu sehen, eine «öffentliche» Bestätigung der von der Legislative gewählten Strategie und Ziele zu erhalten. Da das Programm der Ortsplanung erst im Vorfeld einer Generalrevision des OP erstellt wird, erscheint ein Initiativrecht (das jederzeit ausgeübt werden kann) angesichts der notwendigen zeitlichen Übereinstimmung nicht sinnvoll. Das Programm der Ortsplanung kann aber Gegenstand eines Referendums sein.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Raumplanungs- und Baugesetz

Art. 36

Die Überschrift der Bestimmung wurde geändert, um der neuen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden Rechnung zu tragen, d. h. der Exekutive der Gemeinde, der Legislative der Gemeinde und der Planungskommission.

Der Entwurf beantragt, dass die Ausarbeitung und Verabschiedung von Ortsplanungen nicht mehr ausschliesslich in die Zuständigkeit der Exekutive der Gemeinde fällt, sondern in eine gemeinsame Zuständigkeit mit der Legislative der Gemeinde fällt. So wurde der erste Absatz geändert und sieht die gemeinsame Verantwortung der Legislative (Gemeindeversammlung oder Generalrat) und der Exekutive der Gemeinde vor. Es wird beantragt, dass die Annahme der Pläne der Legislative (Bst. *a*) und die Ausarbeitung der Pläne, die Koordination der Verfahren und die Behandlung von Einsprachen der Exekutive (Bst. *b*) übertragen wird. Die Übertragung einer Kompetenz an die Exekutive einer Gemeinde ermöglicht eine kontinuierliche Funktionsfähigkeit während des Annahmeverfahrens, was zum Beispiel die Vergabe von Aufträgen im Rahmen von Revisionen der OP, die Ausarbeitung der Unterlagen für die Vorprüfung vor der öffentlichen Auflage sowie die Behandlung von Einsprachen und im Falle einer Beschwerde die Verfassung von Stellungnahmen für die übergeordnete Behörde betrifft. Der Gemeinderat ist somit nicht mehr Entscheidbehörde für die Annahme des OP, bleibt aber zuständig für die Steuerung von dessen Ausarbeitung.

Art. 36 Abs. 2

Die Planungskommission hat die Aufgabe, die Exekutive bei der Ausarbeitung des OP zu unterstützen und in den wesentlichen Phasen des Planungsprozesses Stellung zu nehmen. Wie bereits im geltenden Recht (Art. 36 Abs. 2 RPBG) hat die Kommission auch die Aufgabe, die Gemeindebehörden bei der Umsetzung des Plans zu unterstützen, wenn man insbesondere an die Vernehmlassung im Rahmen des ordentlichen Genehmigungsverfahrens durch den Gemeinderat denkt, bevor dieser über die Vorwirkung gemäss dem Antrag in Artikel 91 Abs. 2a Entwurf RPBG entscheidet, aber auch an die Aufgaben, die sie im Rahmen der Ausarbeitung der DBP wahrnehmen wird.

Art. 36a

Aus rechtssystematischen Gründen wurde ein eigener Artikel geschaffen, der die Frage regelt, welche Behörde für die Einsetzung der Planungskommission zuständig ist, wie sie zusammengesetzt ist und in welchen Phasen des Prozesses deren Anhörung obligatorisch ist. Der Staatsrat beantragt, eine einheitliche Lösung für alle Gemeinden anzunehmen, unabhängig davon, ob sie über einen Generalrat oder eine Gemeindeversammlung verfügen.

Abs. 1

Um in den Zielen und Aufgaben, die der Kommission gegeben und übertragen werden, kohärent zu bleiben, erscheint es sinnvoll, dass das Organ, das die Planungskommission einsetzt, das Organ ist, das die Entscheidungskompetenz auf der Ebene der Verabschiedung des Plans und der Vorschriften hat, d. h. die Legislative der Gemeinde. Die Einrichtung der Planungskommission ermöglicht es, ein echtes Gleichgewicht zwischen der vom kantonalen Gesetzgeber gewollten Demokratisierung der Verfahren zur Annahme von Ortsplanungen und der angestrebten Operationalität auf der Ebene der Verfahrensführung zu schaffen.

Abs. 2

Wie bereits das gemäss Artikel 36 Abs. 2 RPBG der Fall ist, wird vorgesehen, dass die Kommission aus mindestens fünf Mitgliedern besteht, die in der Gemeinde wohnhaft sind, und dass die Mehrheit von ihnen aus der Legislative der Gemeinde stammt. Der Staatsrat hält es für gerechtfertigt, dass der Gemeinderat in dieser Kommission durch mindestens eines seiner Mitglieder vertreten ist, immer im Sinne des angestrebten Gleichgewichts, der Durchlässigkeit des Austauschs und einer angemessenen Vertretung der Kräfte im Rahmen der Planungsarbeiten.

Abs. 3

Dieser Absatz definiert gewissermassen das Pflichtenheft der Planungskommission, indem er die Phasen festlegt, in denen die Exekutive der Gemeinde sie im Laufe der Planungsarbeiten zwingend anhören muss. Die verschiedenen in den Buchstaben a–g genannten Phasen entsprechen den wichtigsten Meilensteinen im Rahmen des Prozesses, und den Gemeinden bleibt es daher freigestellt, sich anders zu organisieren, indem sie beispielsweise im Rahmen der ihnen durch die Spezialgesetzgebung übertragenen Befugnisse eine zusätzliche Kommission einsetzen oder eine Anhörung der Kommission für andere Phasen der Planungsarbeiten vorsehen. Die Bestimmungen des GG (insbesondere Art. 15^{bis} dieses Gesetzes) gelten für alle Aspekte, die nicht durch die Bestimmungen des RPBG geregelt werden, weshalb es überflüssig erscheint, auf diese Gesetzgebung zu verweisen.

Art. 39a

Wie bereits in Ziff. 1.5.3 oben erwähnt, ist der Inhalt dieses Programms mehr oder weniger ähnlich wie derjenige des aktuellen Revisionsprogramms (ein Instrument, das nicht im RPBG definiert ist, sondern von den Gemeinden aufgrund der Angaben im Leitfaden für die Ortsplanung systematisch angewendet wird²⁶). Darin werden die allgemeinen Ziele der Revision, die zu behandelnden und zu untersuchenden Themenbereiche definiert, eine Bilanz der letzten Planung gezogen und ein Zeitplan für die Arbeiten, der insbesondere die Schritte zur Information der Bevölkerung festlegt, skizziert. Ein solches Programm sollte nur für eine Totalrevision des OP und nicht für dessen Änderung erstellt werden, wobei darauf hingewiesen wird, dass die Gemeindebehörden bei punktuellen und spezifischen Planungsanpassungen während der Gültigkeitsdauer des OP von 15 Jahren an die im Programm beschlossenen Ziele und Leitlinien gebunden bleiben. Aus diesem Grund sieht Absatz 3 vor, dass es bei der Totalrevision des OP neu festgelegt wird und als Referenz für jede Änderung dieses Plans dient. Den Gemeinden wird ein gewisser Spielraum bei der inhaltlichen Gestaltung des Programms eingeräumt. Die RIMU wird jedoch im Leitfaden für die Ortsplanung dazu Hinweise geben. Das Verfahren zur Annahme des Programms folgt einem ähnlichen Verfahren wie dasjenige des OP als solchem: Er wird von der Exekutive ausgearbeitet, die ihn der Legislative zur Annahme vorschlägt (Abs. 2.). Es wird darauf hingewiesen, dass das Programm der Ortsplanung in Anwendung von Artikel 52 Abs. 1 Bst. h Entwurf GG dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

Art. 51 Abs. 3

Die Änderung an dieser Bestimmung ist rein formaler Natur. Der Mindestanteil an Wohnraum innerhalb einer Gewerbezone wird im GBR festgelegt, das nach Art. 39 Abs. 1 Bst. c RPBG einen Bestandteil des OP darstellt. Gemäss den im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen liegt die Zuständigkeit für den Erlass dieses Reglements nicht mehr bei der Exekutive der Gemeinde, sondern bei deren Legislative. Daher sollte der Wortlaut von Artikel 51 Abs. 3 RPBG entsprechend geändert werden. Zur lexikalischen Vereinfachung wird vorgeschlagen, «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» zu ersetzen. Damit wird der in der Praxis (und in den Dossiers der Ortspläne) einheitlich verwendete Begriff für dieses Instrument in das RPBG aufgenommen.

Art. 52 Abs. 3

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit Artikel 51 Abs. 3 Entwurf RPBG angegeben wurde, wird der Begriff «Gemeinderat» durch «Gemeindebaureglement» ersetzt.

²⁶ Leitfaden für die Ortsplanung, II. C.2.1.

Art. 60

Die angebrachten Änderungen sind rein formeller Natur. Die derzeit in der Überschrift der Bestimmung und in Absatz 1 verwendete Terminologie beim Verweis auf die Gemeindeordnung sollte überarbeitet werden, da der Begriff «Reglement zum Zonennutzungsplan» in der Praxis seit vielen Jahren nicht mehr verwendet wird. Daher sollte auch hier der Begriff «Gemeindebaureglement» verwendet werden. Ausserdem wird im Entwurf beantragt, das Verb «erlassen» durch «annehmen» zu ersetzen, um Interpretationsprobleme hinsichtlich der jeweiligen Rollen der verschiedenen Instanzen zu vermeiden. Um die Textkonsistenz mit dem geänderten Inhalt von Absatz 1 zu gewährleisten, wird, nur in der französischen Fassung von Absatz 2 das Wort «réglementation» durch «règlement» ersetzt. Im Interesse der Kohärenz und Einheitlichkeit mit dem Wortlaut der anderen Bestimmungen des RPBG wird vorgeschlagen, Absatz 3 zu ändern und den Singular zu verwenden («die Gemeinde kann ...»).

Art. 63 Abs. 1

Die in diesem Absatz verwendete Terminologie wurde im gleichen Sinne wie in Artikel 60 Abs. 1 RPBG geändert.

Art. 63 Abs. 3

Es wird beantragt, die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Ausarbeitung der Rahmenbedingungen für fakultative DBP beizubehalten. Diese Instrumente werden in der Praxis nur selten eingesetzt und leiten sich nicht aus verbindlichen Zielen ab, die der Gemeindeplaner im GBR festgelegt hat. In der Logik, die der Gesetzesentwurf bei der Rolle und Aufgabe der Planungskommission verfolgt, die auch für die Umsetzung des OP verantwortlich ist (Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG), scheint es jedoch gerechtfertigt, dass der Gemeinderat diese Kommission vorab anhört. Der Grundsatz dieser Anhörung ist in diesem Artikel und nicht in Artikel 36a Abs. 3 Entwurf RPBG vorgesehen, der die obligatorischen Anhörungsphasen im Rahmen des üblichen Verfahrens vorsieht, das für obligatorische OP und DBP gilt.

Art. 67 Abs. 3

Der Anspruch auf rechtliches Gehör der Eigentümerinnen und Eigentümer ist eine Abklärungshandlung, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fällt (siehe Kommentar zu Artikel 36 Abs. 2 Entwurf RPBG). Die derzeitige Ordnung wird also nicht geändert, aber die Rollenverteilung muss geklärt werden, da der Begriff «Gemeinde» allgemein gehalten ist und zu Verwirrung führen kann. Der Anspruch auf rechtliches Gehör kann sowohl mündlich als auch schriftlich ausgeübt werden. In diesem Zusammenhang wird darauf verzichtet, diese Modalitäten im Gesetz festzulegen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Bestimmung in der Praxis offenbar keine besonderen Probleme bereitet hat.

Art. 69 Abs. 4

Es wird beantragt, den Begriff «Gemeinde» im Singular zu verwenden, um eine Einheitlichkeit innerhalb des RPBG herzustellen. Der Rest der Bestimmung bleibt unverändert.

Art. 79

Die Änderung dieser Bestimmung ergibt sich direkt aus der Übertragung der Zuständigkeit für die Annahme der OP, die das Richtplandossier umfasst, das sich aus dem Gemeinderichtplan und dem Erschliessungsprogramm zusammensetzt (Art. 39 Abs. 1 Bst. a und 40 ff. RPBG).

Art. 85

Die Artikelüberschrift wird angepasst, um einfach auf «Gemeindeentscheide» zu verweisen, welche die Annahme von Plänen/Vorschriften und Einspracheentscheide umfassen.

Für das Annahmeverfahren ist Artikel 85 Abs. 1 zusammen mit Artikel 36 Entwurf RPBG die zentrale Bestimmung des Gesetzesentwurfs. Absatz 2 behält die derzeitige Zuständigkeit des Gemeinderats für die Entscheidung über erledigte Einsprachen aus den in Abschnitt 1.5.4 genannten Gründen bei. Im Unterschied zur derzeitigen Regelung, in der die Annahme der Pläne/Vorschriften und die Einspracheentscheide gleichzeitig erfolgen, werden die jeweiligen Entscheide der Legislative und der Exekutive der Gemeinde nacheinander getroffen, wobei der Entscheid über die Annahme den Entscheiden über die Einsprachen vorausgeht. Diese Lösung ist aus Gründen der Verfahrensökonomie gerechtfertigt: Vom Gemeinderat kann nicht verlangt werden, die Einspracheentscheide zu verfassen, bevor das

Ergebnis der Abstimmung der Legislative der Gemeinde über die Annahme des Plans bekannt ist. Sollte der Plan in seiner öffentlich aufgelegten Fassung nicht angenommen werden, müsste er Gegenstand einer zusätzlichen öffentlichen Auflage sein, die den Betroffenen einen neuen Rechtsweg eröffnen würde. Der Gemeinderat muss in jedem Fall warten, bis der gesamte OP oder DBP verabschiedet ist, bevor er seine Entscheide über unerledigte Einsprachen ausarbeiten kann. Um die materielle und formale Koordination der Verfahren angesichts des zeitlichen Abstands zwischen den verschiedenen Entscheiden zu gewährleisten, sollte daher ein Absatz 3 eingeführt werden, der den Zeitpunkt festlegt, ab dem die Beschwerdefrist gegen den Entscheid zur Annahme zu laufen beginnt. Da die Einsprechenden, um den Plan und seine Vorschriften anzufechten, sowohl gegen den Annahmebeschluss als auch gegen den Entscheid, mit dem ihre Einsprache zurückgewiesen wird, Beschwerde einlegen müssen, sollte die Beschwerdefrist mit der Zustellung der Einspracheentscheide zu laufen beginnen, da diese einige Tage nach dem Datum der Annahme ergehen werden. Wenn eine Bürgerin oder ein Bürger keine Einsprache gegen den Plan erhoben hat, gelten die im Gemeindegesetz vorgesehenen Fristen für die Anfechtung von Beschlüssen der Gemeindeversammlung oder des Generalrates (Art. 154 und 156 GG). Es ist anzumerken, dass eine Beschwerde einer Bürgerin oder eines Bürgers gegen den Inhalt des Plans unzulässig wäre, wenn sie oder er davor nicht Einspruch gegen den Plan eingelegt hat. Die Prüfung einer anderen Beschwerde, die im Zusammenhang mit dem Entscheid erhoben wurde, bleibt vorbehalten (z. B. Anfechtung des Abstimmungsergebnisses bei der Beschlussfassung).

Art 91

Der Hauptzweck von Art. 91 Abs. 1 RPBG besteht darin, zu verhindern, dass künftige Bauten die beabsichtigten Planungsmassnahmen gefährden. Sein Absatz 2 stellt eine Ausnahme von der Regel der negativen Vorwirkung von Plänen dar, die es erlaubt, Bauten vor dem Inkrafttreten des OP oder eines DBP zuzulassen, um schädigende Verzögerungen zu vermeiden. Es sei daran erinnert, dass in der diesbezüglichen ständigen Rechtsprechung des KG die positiven Vorwirkung von Plänen besonders restriktiv gewährt wird (vgl. Ziff. 1.5.2.2 *oben*): Eine Baubewilligung kann somit nur dann vorzeitig erteilt werden, wenn sie mit dem geltenden und dem aufgelegten Plan übereinstimmt und sofern die Annahme des Plans so gut wie sicher ist²⁷.

Der Inhalt von Absatz 2 wird angepasst, um der Einführung von Absatz 2a Rechnung zu tragen, der die formalen Bedingungen für die Gewährung der positiven Vorwirkung von Plänen im Zusammenhang mit Baubewilligungsgesuchen, die dem ordentlichen Verfahren unterliegen, das bei der überwiegenden Mehrheit der Projekte und Arbeiten befolgt wird, ändert. Nach diesem neuen Absatz könnte die Oberamtsperson Baubewilligungen erteilen, bevor der Plan und seine Vorschriften von der RIMU genehmigt wurden, vorausgesetzt, der Gemeinderat erteilt seine vorherige (und damit bindende) Zustimmung, nachdem er die Planungskommission angehört hat (die auch die Aufgabe hat, den Gemeinderat bei der Umsetzung des OP und der DBP zu unterstützen, vgl. Art. 36 Abs. 2 Entwurf RPBG). Die nach geltendem Recht erforderliche bindende Zustimmung des BRPA wäre damit nicht mehr erforderlich. Das BRPA müsste sich in seiner zusammenfassenden Stellungnahme immer noch zur Frage der Vorwirkung der Pläne äussern (was die Berücksichtigung anderer Elemente ermöglicht, die der Gemeinde zum Zeitpunkt des Entscheids über das Bewilligungsgesuch nicht bekannt sind, z. B. der Inhalt der Stellungnahmen der Dienststellen, die im Rahmen der abschliessenden Prüfung des OP-Dossiers abgegeben wurden), aber seine Stellungnahme wäre für die Oberamtsperson nicht mehr bindend, die damit weiterhin den nötigen Ermessensspielraum hätte, um eine Interessenabwägung vorzunehmen.

Die Änderung dieser Bestimmung hätte ausserdem zur Folge, dass die vorherige Zustimmung des BRPA für eine positive Vorwirkung der Pläne im Rahmen des vereinfachten Baubewilligungsverfahrens nicht mehr erforderlich wäre, da der Gemeinderat (Entscheidungsbehörde) allein dafür zuständig wäre, diese Frage beim Entscheid über die Bewilligung zu prüfen. Aus offensichtlichen praktischen Gründen und angesichts der Tatsache, dass es bei unbedeutenden Bauten um nicht viel geht²⁸, wird darauf verzichtet, vom Gemeinderat zu verlangen, dass er vorab die

²⁷ Siehe Not. Entscheid KG 602 2022 44 vom 25. April 2023, Erw. 5.2, 602 2022 3 vom 2. August 2022, Erw. 4.2, 602 2022 61 und 602 2022 62 vom 23. August 2022, Erw. 4.1, 602 2021 55 et 57 vom 1. November 2021, Erw. 7.1.

²⁸ Art. 85 und 87 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum RPBG vom 1. Dezember 2009 (RPBR, SGF 700.11).

Planungskommission anhört. Es wird seine Aufgabe sein, dafür zu sorgen, dass die Bedingungen der Rechtsprechung eingehalten werden.

Art. 92 Abs. 1

Dieser Absatz bezieht sich auf die «Gemeinde» als zuständige Behörde für den Entscheid, das DBP-Verfahren auszusetzen. Es wird beantragt, den Wortlaut zu ändern, um die Kompetenzverteilung zu klären und zu verdeutlichen, dass dieser Entscheid wie bisher in die Zuständigkeit des Gemeinderats als ausführende Behörde fällt.

Art. 175a Abs. 1

Wie in Abschnitt 1.5.6 ausgeführt, wird beantragt, eine Übergangsregelung festzulegen, damit Gemeinden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderungen am Ende der Ausarbeitung ihrer OP angelangt sind, nicht benachteiligt werden. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Abschnitt 1.5.5 weiter oben verwiesen.

2.2 Gesetz über die Gemeinden

Art. 10a Abs. 1

Um die neuen Zuständigkeiten im Bereich der Ortsplanung in die Liste der Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung aufzunehmen, wird in Absatz 1 ein neuer Buchstabe j eingefügt, der auf die neue Zuständigkeit verweist, die das geänderte RPBG der Legislative der Gemeinde überträgt.

Es handelt sich um die Zuständigkeit für die Verabschiedung des Programms der Ortsplanung (Art. 39a Entwurf RPBG) und des OP, der das Richtplandossier (Art. 40–42 RPBG), den Zonennutzungsplan (Art. 43–59 RPBG), das Gemeindebaureglement (Art. 60 RPBG) und eventuelle Detailbebauungspläne (Art. 62–68 RPBG) umfasst.

Diese Kompetenz gilt durch Verweis in Art. 51^{bis} GG auch für den Generalrat, nicht aber für die Gemeindeverbände, deren Kompetenzen in Art. 116 GG aufgeführt sind, die über ihre Statuten und nach Art. 31 Abs. 1 RPBG frei entscheiden können, welches Organ für den Erlass des regionalen Richtplans im Sinne der Art. 22a bis 33 RPBG zuständig ist.

Art. 51ter

Wie in Ziff. 1.5.6 erläutert, hält es der Staatsrat für angebracht, das Initiativrecht gegen die OP und die DBP zu öffnen. Die Verordnungen zu diesen Plänen sind ebenfalls auf dem Initiativweg anfechtbar, sofern es sich um allgemeinverbindliche Vorschriften im Sinne von Art. 51ter Abs. 1 Bst. b GG handelt. Der zweite Satz von Absatz 2 wird angepasst, um die Form festzulegen, die eine Initiative zu einem OP oder DBP einhalten muss (Vorschlag in allgemeiner Form oder vollständig ausgearbeiteter Entwurf, eventuell mit Vorlage eines Plans, auf dem die geforderte Änderung verzeichnet ist).

Art. 52 Abs. 1

Zwei neue Buchstaben h und i werden in Absatz 1 von Art. 51ter GG eingefügt, um das Programm der Ortsplanung (Bst. i), den OP und den DBP (Bst. j) in die Liste der Gegenstände aufzunehmen, die dem fakultativen Referendum unterliegen. Zu präzisieren ist, dass die Verordnungen zu diesen Plänen ebenfalls Gegenstand eines Referendums sein können, sofern es sich um allgemeinverbindliche Verordnungen im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Bst. e GG handelt. Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Abschnitt 1.5.6 verwiesen.

2.3 Mobilitätsgesetz

Art. 99 Abs. 1a

Da sich die Umsetzung der Motion nur auf das Verfahren für die Ortsplanungen und somit im weiteren Sinne auch auf die dazugehörigen Detailbebauungspläne bezieht (Art. 39 Abs. 1 Bst. d RPBG), muss die Bestimmung des MobG, die das Verfahren für die Mobilitätsinfrastrukturpläne in der Zuständigkeit der Gemeinden regelt, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, damit die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Annahme dieser Pläne entsprechend dem Willen des Gesetzgebers beibehalten wird.

2.4 Gewässergesetz

Art. 12 Abs. 3 und 18 Abs. 1

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit dem MobG erwähnt wurde, müssen die Bestimmungen des GewG, die das Verfahren für den generellen Entwässerungsplan (GEP) sowie für die Pläne und Reglemente der Grundwasserschutzzonen regeln, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, damit die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verabschiedung dieser Instrumente entsprechend dem Willen des Gesetzgebers erhalten bleibt.

2.5 Gesetz über das Trinkwasser

Art. 8 Abs. 4

Aus demselben Grund, der im Zusammenhang mit den Bestimmungen des GewG genannt wurde, muss die Bestimmung des TWG, die das Verfahren für den Plan für die Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) regelt, durch einen Verweis auf das im RPBG vorgesehene Verfahren angepasst werden, um die Zuständigkeit des Gemeinderats für die Verabschiedung dieses Instruments entsprechend dem Willen des Gesetzgebers beizubehalten.

3 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

—

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Sie wird jedoch einen Einfluss auf die Verteilung und Organisation von Aufgaben innerhalb der Gemeinden haben. Insbesondere die neuen Aufgaben der Planungskommission (obligatorische Anhörung durch den Gemeinderat nach Art. 36a Abs. 3 Entwurf RPBG) werden die Verteilung von zusätzlichen Sitzungsgeldern mit sich bringen. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden sind daher nicht auszuschliessen.

4 Finanzielle und personelle Folgen

—

Die Gesetzesänderung, die hauptsächlich eine Verfahrensfrage zum Gegenstand hat, hat für den Staat keine bedeutenden finanziellen oder personellen Auswirkungen.

5 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

—

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung.

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.