



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Christian Ducotterd

2014-GC-149

Verwaltung des Grundsatzes der Kompensation von Neueinzonungen durch Rückzonungen

I. Zusammenfassung der Motion

Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und dessen Ausführungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) in Kraft, mit der unter anderem ein während fünf Jahren geltendes Bauzonenmoratorium eingeführt wurde. Aus diesem Grund ersuchen Grossrat Christian Ducotterd und 13 Mitunterzeichner den Staatsrat mit ihrer am 19. September 2014 eingereichten und begründeten Motion, Übergangsbestimmungen vorzusehen, mit denen festgelegt wird, wie die Kompensation von Neueinzonungen während des Bauzonenmoratoriums gehandhabt wird. Die Motionäre halten fest, dass die im geänderten Bundesrecht vorgeschriebene Kompensation einzig auf Abmachungen zwischen Gemeinden ruht. Weder das Bau- und Raumplanungsamt noch die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion haben Grundsätze oder Kriterien definiert. Die Verfasser der Motion befürchten, dass die mangelnde Koordination auf kantonaler Ebene zu inkohärenten, schädlichen und irreversiblen Situationen im Kanton Freiburg führt. Deshalb wollen sie, dass der Kanton solche Situationen vermeidet, indem er Massnahmen ergreift und namentlich einen gemeinsamen Topf mit den Flächen schafft, die sich für die Kompensation von Neueinzonungen eignen. Dieser Grundsatz der Kompensation könnte für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der entsprechenden RPBG-Änderungen (und somit über die Dauer des Bauzonenmoratoriums hinaus) gelten.

II. Antwort des Staatsrats

1. Moratorium für die Bauzonen

Die Teilrevision des RPG und der RPV sind seit dem 1. Mai 2014 in Kraft.

Die erste Folge des neuen Bundesrechts ist ein Moratorium für die Bauzonen gemäss den neuen Artikeln 38a RPG und 52a RPV.

Laut Artikel 38a Abs. 2 darf die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat insgesamt nicht vergrössert werden. Artikel 52a RPV geht noch weiter und legt ganz konkret die Modalitäten des vom Gesetzgeber eingeführten Bauzonenmoratoriums fest. So besagt Absatz 2 dieses Artikels:

«Während der Übergangsfrist nach Artikel 38a Absatz 2 RPG dürfen Einzonungen nur genehmigt werden, wenn:

- a. im Kanton seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid erfolgt;*
- b. Zonen für öffentliche Nutzungen geschaffen werden, in denen der Kanton sehr wichtige und dringende Infrastrukturen plant; oder*
- c. andere Zonen von kantonaler Bedeutung geschaffen werden, die dringend notwendig sind, und bei der Genehmigung nach Artikel 26 RPG die Fläche festgelegt und planungsrechtlich gesichert ist, die rückgezont werden muss; die Pflicht zur Rückzonung fällt dahin, wenn diese sich aufgrund des genehmigten Richtplans erübrigt.»*

Daraus können folgende Prinzipien abgeleitet werden:

- > Der Grundsatz der Kompensation gilt ausschliesslich für Bauzonen nach Artikel 15 RPG. Das heisst auch, dass einzig Flächen in der Bauzone für die Kompensation von Neueinzonungen (Rückzonung oder Schaffung einer Planungszone) verwendet werden können. Spezialzonen nach Artikel 18 RPG (Zonen für den Materialabbau, Golfzonen usw.) unterstehen nicht dem Grundsatz der Kompensation.
- > Während des Moratoriums können Einzonungen sowohl mit Grundstücken in der betroffenen Gemeinde als auch mit Grundstücken in einer anderen Gemeinde ausgeglichen werden, und zwar unabhängig davon, ob die Bauzone der zweiten Gemeinde überdimensioniert ist oder nicht.
- > Der Ausgleich von Neueinzonungen kann vorzeitig oder gleichzeitig zur Genehmigung der Einzonung erfolgen.
- > Auszonungen, welche die RUBD vor dem 1. Mai 2014 genehmigt hat, können nicht als Ausgleichsmassnahme für eine Einzonung geltend gemacht werden. Des Weiteren müssen die Verfügungen der RUBD rechtskräftig sein.
- > Erfolgt der Ausgleich gleichzeitig zur Einzonung, so gilt: Die neu eingezonten Grundstücke gehören so lange zu einer Planungszone, als die Auszonung endgültig ist (Art. 47 Abs. 3 RPBG). Artikel 47 Abs. 1 und 2 RPBG ist anwendbar.

Das Bauzonenmoratorium gilt während 5 Jahren ab Inkrafttreten des teilrevidierten Bundesrechts und somit bis am 1. Mai 2019. Sobald der neue kantonale Richtplan in Kraft ist, werden die Grenzen für die Erweiterung der Bauzonen für das gesamte Kantonsgebiet im Richtplan definiert. Sollte der Kanton nach Ablauf der Übergangszeit ohne neuen, vom Bund genehmigten kantonalen Richtplan und ohne System für die Mehrwertabschöpfung dastehen, würde aus dem Bauzonenmoratorium ein totales Einzonungsverbot. Das heisst, Neueinzonungen wären nicht einmal dann möglich, wenn eine entsprechende Kompensation vorgesehen ist.

Das heisst auch, dass der Grundsatz der Kompensation – anders als die Motionäre zu glauben scheinen – in jedem Fall nur bis am 1. Mai 2019 gilt. Allfällige Massnahmen sind nur bis zu diesem Datum von Belang. Dem sei angefügt, dass in der Änderung des RPBG, die im Moment in der externen Vernehmlassung ist, nirgends von einem Grundsatz der Kompensation die Rede ist. Wie bereits anlässlich der Totalrevision des RPBG dargelegt, definiert dieses Gesetz lediglich den

rechtlichen Rahmen für die Planungsbehörden, die Planungsinstrumente und die Verfahrensregeln. Die Festlegung der Raumplanungsstrategie und die Koordination der raumwirksamen öffentlichen Politik auf kantonaler Ebene erfolgen hingegen im kantonalen Richtplan.

Es stimmt auch nicht, dass es keine Grenzen und keinen rechtlichen Rahmen für die finanzielle Kompensation von Gemeinden an andere Gemeinden oder an private Eigentümer gibt: Wohl können sich Gemeinden über die finanzielle Kompensation für Grundstücke in ihrem Besitz einigen, doch können sie dies nicht tun, wenn das Grundstück in privatem Eigentum ist und mittels Kompensation eingezont werden soll. Dies käme nämlich einer Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte gleich. Gegenwärtig fehlt jedoch eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene für eine Mehrwertabgabe, sodass ein solches Vorgehen aus Sicht des Staatsrats nicht rechtens wäre.

2. Allgemeiner gesetzlicher Rahmen

Laut Artikel 2 Abs. 3 RPG müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

Laut Artikel 34 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) ist die Planung des Gemeindegebiets Sache der Gemeinde. Das heisst, die Gemeinden sind verantwortlich für die Planung und Verwaltung der Nutzungszonen auf ihrem Gebiet. Somit verfügen die Gemeinden innerhalb der vom eidgenössischen und kantonalen Recht vorgegebenen Grenzen über eine grosse Autonomie.

Das RPBG überträgt der RUBD die Aufgabe, die von der Gemeinde angenommenen Pläne und Vorschriften zu genehmigen sowie die Beschwerden zu behandeln (Art. 80 Abs. 1 und 86 Abs. 3 RPBG). Die Direktion genehmigt die Pläne, nachdem sie deren Rechtmässigkeit, deren Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungen sowie deren Zweckmässigkeit überprüft hat. Die RUBD muss dabei insbesondere die Ziele und Grundsätze der Planung (Art. 1 bis 3 RPG) berücksichtigen. Die Verfügungen der RUBD zu den Plänen, Reglementen und allfälligen Einsprachen können mit Beschwerde beim Kantonsgericht (KG) und in nächster Instanz beim Bundesgericht (BGer) angefochten werden. Angesichts des RPG und RPBG sowie der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist es offensichtlich, dass die RUBD im Rahmen des Ortsplanungsverfahrens nicht zugleich Richter und Partei sein kann.

Nach RPBG hat die RUBD nicht die Kompetenz, um direkt Grundstücke einer Zone zuzuweisen. Eine Ausnahme bilden die Fälle, in denen die RUBD gemäss den Bedingungen der Artikel 20 ff. RPBG einen kantonalen Nutzungsplan (KNP) erstellen kann: Ein KNP kann nur erstellt werden, wenn er einem kantonalen oder nationalen Interesse entspricht, das in einer Grundlage oder in einem Instrument des Bundes anerkannt wird (Art. 21 RPBG). In jedem Fall ist der Kanton gehalten, innerhalb seiner Zuständigkeiten das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, sind doch laut kantonalem Recht die Gemeinden für die Ortsplanung zuständig.

Artikel 90 Abs. 1 RPBG gibt dem Staatsrat und dem Gemeinderat die Befugnis, auf dem Gemeindegebiet Planungszonen im Sinne von Artikel 27 RPG festzulegen. Dieses Instrument ist eine provisorische Massnahme, mit dem die Zeit bis zur öffentlichen Auflage des neuen Zonennutzungsplans überbrückt und sichergestellt wird, dass nichts unternommen wird, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Diese Bestimmungen erlauben es aber nicht, Entscheide über die Zonennutzung zu fällen.

3. Zweckmässigkeit von Massnahmen auf kantonaler Ebene

a) Allgemeines

Soweit dem Staatsrat bekannt ist, hat kein Kanton spezifische gesetzgeberische oder administrative Massnahmen getroffen, um die mit dem Bauzonenmoratorium geforderte Kompensation zu verwalten. Genauso wenig hat ein Kanton eine besondere Methode hierfür definiert. Somit gibt es auch keine Erfahrungswerte in anderen Kantonen zur Umsetzung des Bundesrechts, auf die sich der Kanton Freiburg stützen könnte.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV), der um Stellungnahme zur Motion gebeten wurde, machte unmissverständlich klar, dass die Verwaltung der Grundstücke für die Kompensation im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde verbleiben muss, sowie es der im RPBG verankerte Grundsatz der Gemeindeautonomie verlangt. Aus Sicht des FGV ist diese Gemeindeautonomie und die sich daraus ergebende Kompetenz ein perfektes Beispiel für das Subsidiaritätsprinzip und es wäre entsprechend unlogisch und unverhältnismässig, den Gemeinden diese Autonomie auch nur zeitweilig zu entziehen. Für den FGV kann das Ziel der Koordination mit einem Austausch zwischen den betroffenen kantonalen Dienststellen und einer Kontaktaufnahme mit den betroffenen Gemeinden erreicht werden. Die Oberamtmännerkonferenz ist der Meinung, dass es zwar dem Kanton obliege, den Rahmen und die einzuhaltenden Grenzen festzulegen. Die Koordination hingegen solle hauptsächlich auf Bezirksebene erfolgen. Das heisst, der Kanton hätte die Rolle eines Schiedsrichters und einer Plattform für den Informationsaustausch.

An dieser Stelle möchte der Staatsrat nun genauer auf das Anliegen der Motionäre eingehen und analysieren, welche Rolle der Kanton einnehmen könnte, sollte er sich während des Bauzonenmoratoriums stärker in die Verwaltung der Kompensationen einbringen. Nach Meinung des Staatsrats kann sich der Kanton auf drei Weisen einbringen:

- > indem er als Planer interveniert (s. Punkt b weiter unten);
- > indem er die Kriterien festlegt, die die Gemeinden bei Kompensationen einhalten müssen (s. Punkt c);
- > indem er den Gemeinden eine Plattform für den Informationsaustausch zur Verfügung stellt (s. Punkt d)

b) Der Kanton als Planer

Weil der Kanton nicht befugt ist, Grundstücke einer Zone zuzuweisen (vgl. Punkt 2), kann sich der Kanton einzig mit der Definition von Planungszonen aktiv einbringen (gemäss Art. 27 und 90 RPBG und Art. 52a Abs. 2 Bst. c RPV; vgl. Punkt 1). Ein solches Eingreifen des Kantons ist zudem immer heikel angesichts der Gemeindeautonomie. Und weil sich der Kanton in der Rolle als Planer, wie bereits erwähnt, auf die Fälle beschränken müsste, die in den oben erwähnten Bestimmungen vorgesehen sind (Schaffung von Zonen von kantonaler Bedeutung, die dringend notwendig sind), könnte er auch keine Ausgleichsmassnahmen für Wohnzonen treffen. Die Kompensationen, die dem Kanton bekannt sind, betreffen jedoch hauptsächlich Wohnzonen.

c) Der Kanton als Schiedsrichter

Sollte dem Kanton während des Moratoriums die Rolle des Schiedsrichters übertragen werden, müssten spezifische Regeln definiert werden. Es müssten die Kriterien bestimmt werden, nach denen der Kanton eine Prioritätenordnung erstellen und den Gemeinden die Flächen je nach Nutzungstyp und Projekt für die Kompensation zuteilen würde. Die Definition dieser Kriterien wäre eine schwierige und komplexe Angelegenheit. Auch hat der Staatsrat Mühe, zu sehen, nach welchen Kriterien eine Gemeinde Vorrang hätte vor einer anderen. Genauso wenig ist ersichtlich, nach welchen Kriterien der Kanton gemäss Planungszielen und -grundsätzen einem Zonentyp (z. B. Zonen von allgemeinem Interesse oder Arbeitszonen) den Vorrang vor einer anderen Nutzung geben könnte. Kommt hinzu, dass es sich bei diesen Massnahmen um temporäre Massnahmen handelte und dass die Gemeinden weiterhin zuständig für die Ortsplanung wären.

Die Festlegung der Kriterien und Prioritätenordnung auf kantonaler Ebene hätte zudem zur Folge, dass die RUBD die verschiedenen Dossiers nicht mehr mit der Unbefangenheit behandeln könnte, die sie angesichts ihrer Rolle im Genehmigungsverfahren nach RPBG haben muss (vgl. Punkt 2). Die RUBD könnte nicht an den ersten Gesprächen teilnehmen, die einen Einfluss auf die Wahl der aus- und einzuzonenden Grundstücke haben können, ohne Gefahr zu laufen, dass ihr im weiteren Verlauf des Verfahrens der Vorwurf gemacht würde, dass sie zugleich Richter und Partei sei.

d) Der Kanton als Bereitsteller einer Plattform für den Informationsaustausch

Die Möglichkeiten für den Kanton, eine solche Plattform einzurichten, scheinen begrenzt zu sein. Das BRPA erhält von der Gemeinde im Rahmen des Verfahrens für die Gesamtrevision des Ortsplans (OP) bei drei Gelegenheiten Daten zur Bauzonendimensionierung: beim Revisionsprogramm, bei der Überreichung des Dossiers für die Vorprüfung sowie bei der Abgabe des Schlussprüfungs dossiers, d. h. nach der Annahme der Pläne und Vorschriften durch die Gemeinde. Bis zur öffentlichen Auflage der OP-Änderung oder -Gesamtrevision sind die von der Gemeinde übermittelten Daten vertraulich; die Gemeinde bestimmt in dieser Phase ganz alleine, was mit den Informationen zu den Massnahmen und Daten im Zusammenhang mit den Arbeiten für den OP geschieht. Das BRPA kann diese Daten folglich auch nicht an andere Gemeinden übermitteln, bevor es im Besitz des Schlussprüfungs dossiers ist. Und wenn es so weit ist, ist es so, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer der Flächen, die als Ausgleichsmassnahme ausgezont werden sollen, zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens immer noch die Möglichkeit haben, sich gegen diese Massnahme juristisch zu wehren. Das BRPA kann Auskünfte somit nur mit dem üblichen Vorbehalt in Bezug auf den Ausgang allfälliger Beschwerdeverfahren und die allfälligen Auflagen der Dienststellen während der Schlussprüfung geben.

Das BRPA kann sich hingegen verpflichten, den Gemeinden, die darum ersuchen, die nötigen Informationen gestützt auf die Bauzonen, die von der RUBD genehmigt wurden, zu geben. Das BRPA kennt nämlich die Gesamtgrösse der rechtmässig ausgeschiedenen Bauzonen und führt diese Zahlen nach. So kann das Amt unter Berücksichtigung der Genehmigungsverfügungen der RUBD seit dem 1. Mai 2014 jederzeit ermitteln, welche Flächen im Kanton für eine Kompensation zur Verfügung stehen. Auf schriftliche Anfrage einer Gemeinde kann das BRPA dieser Gemeinde angeben, an welche Gemeindebehörden sie sich wenden kann, um eine Kompensation auszuhandeln. Es obliegt dann der interessierten Gemeinde, eine formelle Zustimmung von der Gemeinde oder von den Gemeinden zu erhalten, die ihre Bauzone reduziert hat bzw. haben.

e) Finanzielle Folgen allfälliger kantonalen Massnahmen für die Kompensation

Ob als Planer, Schiedsrichter oder Bereitsteller einer Plattform, der Kanton müsste zusätzliche finanzielle Ressourcen freimachen, um eine dieser drei Rollen im Kompensationsmechanismus einnehmen und die entsprechenden Massnahmen auf kantonaler Ebene durchführen zu können. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass das vordringliche Ziel des Kantons die Anpassung des RPBG an das neue Bundesrecht und die Totalrevision des kantonalen Richtplans bis Mai 2019 ist, damit das Bauzonenmoratorium aufgehoben wird. Die RUBD hat bereits spezifische Ressourcen für die Erreichung dieses Ziels vorgesehen. Aus diesem Grund und angesichts des rechtlichen Rahmens auf eidgenössischer und kantonaler Ebene wäre es aus Sicht des Staatsrats unverhältnismässig, zusätzliche finanzielle Mittel während fünf Jahren aufzuwenden, damit sich der Kanton stärker in die Verwaltung der Kompensationen einbringen kann.

4. Schlussfolgerung

Aus all den aufgeführten Gründen ist es aus Sicht des Staatsrats weder nötig noch wünschenswert, dass der Kanton bis zum Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans Massnahmen für die Begleitung des Bauzonenmoratoriums trifft. Er teilt die Ansicht des FGV. Die Einführung des Bauzonenmoratoriums ist eine legislatorische Massnahme des Übergangsrechts, die während fünf Jahren gilt und nichts an den Zuständigkeiten nach Raumplanungsgesetzgebung ändert. Entsprechend müssen in erster Linie die Gemeinden die Ausgleichsmöglichkeiten prüfen und die Grundstücke definieren, die für eine solche Massnahme infrage kommen. Das RPG, die RPV und das aktuelle RPBG sehen die dafür nötigen Instrumente vor. Somit ist es nicht nötig, gesetzgeberisch tätig zu werden, um die bundesrechtlichen Vorgaben umzusetzen.

Kommt hinzu, dass die Flächen, die für eine Kompensation in Betracht kämen, bei weitem nicht ausreichen, um die Nachfrage zu decken. Wohl wird es in Zukunft weitere Auszonungen geben, weil die Gemeinden die Pflicht haben, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern, doch darf nicht vergessen werden, dass angesichts der Beschwerdemöglichkeiten vor der RUBD und den verschiedenen gerichtlichen Instanzen mehrere Jahre vergehen können, bis ein ausgezontes Grundstück tatsächlich für die Kompensation genutzt werden kann. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass die Grundeigentümer regelmässig Einsprachen und Beschwerden gegen eine Auszonung erheben und dass mehrere Jahre vergehen können, bis ein Entscheid Rechtskraft erlangt.

Unabhängig von den finanziellen Aspekten solcher Geschäfte muss jede Neueinzonung die Planungsziele und -grundsätze nach den Artikeln 1 bis 3 RPG, die Vorgaben des neuen Artikels 15 RPG sowie das Opportunitätsprinzip erfüllen. So müssen die Planungsbehörden namentlich vorrangig die bestehenden Baulandreserven nutzen und die Siedlungsflächen verdichten, bevor sie an deren Erweiterung denken können.

Die RUBD kann auf Kompensationsvorhaben innerhalb derselben Gemeinde oder auch zwischen zwei Gemeinden eintreten. Ein solches Vorhaben muss nicht zwingend im Rahmen einer OP-Gesamtrevision erfolgen, sondern kann auch mit einer OP-Teiländerung erreicht werden. Einschränkend ist allerdings zu sagen, dass die kantonale Behörde gestützt auf den Grundsatz der Stabilität der Pläne (Art. 21 Abs. 2 RPG und 89 Abs. 3 RPBG) und unter Berücksichtigung der Umstände (dazu gehört insbesondere das Alter des OP) prüfen muss, ob sie darauf eintreten kann. Die Möglichkeiten, die sich aus dem Grundsatz der Kompensation ergeben, ändern nichts daran, dass ein OP nach fünfzehn Jahren zwingend gesamtrevidiert werden muss.

Zusammenfassend ist der Staatsrat überzeugt, dass die Gemeinden auf ihrer Ebene die Kompensationen während des Bauzonenmoratoriums adäquat und zufriedenstellend verwalten können – auch wenn die Vorgaben des Bundesrechts während dieser Übergangszeit durchaus mit gewissen Schwierigkeiten verbunden sind. Voraussetzung für eine gelungene Verwaltung durch die Gemeinden ist allerdings, dass sie alle nötigen Informationen untereinander austauschen und dass sie die betroffenen Grundeigentümer und wo nötig die Bevölkerung auf transparente Weise informieren (Art. 4 RPG und 37 RPBG). So können die Gemeinden beispielsweise über die Gemeindeverbände oder die Regionen Studien durchführen, um die Übergangszeit mit dem Moratorium sowie den Grundsatz der Kompensation zu verwalten. Die Region Greyerz hat im Übrigen das BRPA davon in Kenntnis gesetzt, dass sie eine solche Studie durchführen werde.

Während dieser Zeit steht das BRPA, das für die Koordination in der Raumplanung zuständig ist (Art. 2 Abs. 1 RPBR), den Gemeindebehörden zur Verfügung, um sie in ihren Arbeiten zu unterstützen und um alle nützlichen Daten zu kommunizieren, soweit die betroffenen Gemeinden einverstanden sind und der Stand des Verfahrens dies zulässt. Das BRPA verpflichtet sich insbesondere, den Gemeinden auf ihre Anfrage hin gestützt auf die rechtswirksam ausgeschiedenen Bauzonen die Informationen über ein allfälliges Kompensationspotenzial zu übermitteln.

Der Staatsrat empfiehlt Ihnen abschliessend, die Motion abzulehnen.

16. März 2015