



Bericht 2020-GC-34

14. September 2020

der Petitionskommission an den Grossen Rat über die Petition, mit der verlangt wird, dass der «Entscheid des freiburgischen Grossen Rates von 2007 umgesetzt und das weitere Bestehen der Chalets am Südufer des Neuenburgersees gewährleistet wird»

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die Petition «Den Entscheid des freiburgischen Grossen Rates von 2007 umsetzen und das weitere Bestehen der Chalets am Südufer des Neuenburgersees gewährleisten». Diese Petition, die mit 11 342 Unterschriften versehen war, wurde von der Association des riverains de la rive du lac de Neuchâtel et du lac de Morat (ARSUD) eingereicht. Sie wurde am 9. Oktober 2018 bei der Staatskanzlei des Kantons Freiburg eingereicht und am 3. März 2020 an den Grossen Rat überwiesen. Die Petitionskommission hat sie an ihrer Sitzung vom 14. September 2020 geprüft.

1. Inhalt

Die Association des riverains de la rive sud du lac de Neuchâtel et du lac de Morat (ARSUD) verlangt, «dass die freiburgischen Behörden die Entscheidung des Grossen Rates von 2007 umsetzen und das weitere Bestehen der Chalets gewährleisten». Die Petitionärinnen und Petitionäre wünschen, dass der Staat sich für die Einführung von Naturverträgen einsetzt, welche die Erhaltung der Chalets ermöglichen, wie diejenigen, die 2007 zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern und dem Staat ausgehandelt wurden.

2. Historisches

Seit den 1920-er Jahren und bis 1962 wurden auf dem staatseigenen Gebiet des Staates Freiburg am Südufer des Neuenburgersees auf der Grundlage von Konzessionen oder Bewilligungen auf Zusehen hin von Privatpersonen Ferienhäuser errichtet. Diese Bewilligungen sahen keine befristete Gültigkeitsdauer vor, konnten aber vom Staat jederzeit innerhalb von sechs Monaten widerrufen werden, wobei das betreffende Land vollständig wiederherzustellen war.

Das Südufer des Neuenburgersees – auch Grande Cariçaie genannt – ist in verschiedenen Inventaren des Bundes erfasst: dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) seit 1983; dem Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (BAFU) seit 1991; dem Bundesinventar der Auen von nationaler Bedeutung seit 1992; dem Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung seit 1994 und dem Bundesinventar von Moorlandschaften von nationaler Bedeutung seit 1996.

Die Grande Cariçaie stellt eines der wichtigsten Naturschutzgebiete der Schweiz dar. Diese Region beherbergt rund 1000 Pflanzen- und mehr als 10 000 Tierarten, d. h. ein Drittel der Schweizer Flora und ein Viertel der Schweizer Fauna.

Angesichts der Entwicklung der Ferienhäuser griff der Staatsrat des Kantons Freiburg ein und verabschiedete am 1. Juni 1982 den *Richtplan für das Südufer des Neuenburgersees und das Ufer des Murtensees*. Dieser Richtplan forderte die schrittweise Aufhebung aller Zweit-

wohnungen in den Schutzgebieten, sobald jeweils die Laufzeit der Bewilligungen für die Nutzung des öffentlichen Grunds abgelaufen ist. Ein Staatsratsbeschluss vom 26. April 1983 «zur Einführung von Massnahmen betreffend die Ferienhäuser auf den öffentlichen und privaten Grundstücken des Staates am Ufer des Neuenburgersees» vervollständigte diesen Richtplan und legte fest, dass die Bewilligungen zur Nutzung des öffentlichen Grunds innerhalb der Grenzen der Naturgebiete nicht übertragbar und nicht verlängerbar sind und am 31. Dezember 1998 auslaufen. Diese Frist wurde jedoch durch einen Erlass vom 24. Juni 1997 bis zum 31. Dezember 2008 verlängert.

Am 21. Juni 2001 reichten die Grossräte Michel Losey und Charly Haenni ein Postulat ein, in dem sie forderten, dass «der Unterhalt der am Südufer des Neuenburgersees errichteten Ferienhäuser durch einen Naturvertrag zwischen den Ferienhausbesitzerinnen und -besitzern und dem Kanton sichergestellt wird». Der Grosse Rat stimmte am 1. Mai 2002 zu, und erklärte das Postulat erheblich, woraufhin der Staatsrat dem Grossen Rat am 12. Dezember 2006 einen Bericht überwies. Der Grosse Rat nahm den Bericht am 15. März 2007 zur Kenntnis.

Einige Monate später, am 27. November 2007, erliess der Staatsrat eine Verordnung, die den Beschluss vom 26. April 1983 aufhob und einen Naturvertrag einführte, der den Fortbestand der Ferienhäuser ermöglichte. Durch die Unterzeichnung eines solchen Vertrags – in dem Nutzungsbeschränkungen und verschiedene Abgaben vorgesehen werden – konnte jede derzeitige Nutzerin und jeder derzeitige Nutzer des Ferienhauses die Räumlichkeiten lebenslang bewohnen und nach ihm seine Ehepartnerin oder ihr Ehepartner oder seine eingetragene Partnerin oder ihr eingetragener Partner und dessen direkte Nachkommen usw. Ebenfalls am 27. November 2007 änderte der Staatsrat den Richtplan von 1982, um ihn mit der Verordnung in Übereinstimmung zu bringen. So wurde die Verpflichtung zur laufenden

Beseitigung der Ferienhäuser durch die folgende Anzeige ergänzt: «unter Vorbehalt des Abschlusses von Naturverträgen gemäss Verordnung vom 27. November 2007».

Am 24. Januar 2008 fochten der Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, Pro Natura, Pro Natura Freiburg, der WWF Schweiz und der WWF Freiburg sowohl die Verordnung als auch den Beschluss des Staatsrates vom 27. November 2007 vor dem Kantonsgericht (KG) an und prangerten den Fortbestand von Ferienhäusern in Schutzgebieten an. Mit Urteil vom 12. August 2008 erklärte das KG die Klage für unzulässig, da es der Ansicht war, dass die strittige Verordnung und der strittige Beschluss keine Entscheide seien, gegen die Berufung eingelegt werden könne, sondern allgemeine und abstrakte Normen. Das KG ist aber nicht befugt, eine abstrakte Normenkontrolle durchzuführen.

Der SVS, Pro Natura, Pro Natura Freiburg, der WWF Schweiz und der WWF Freiburg beantragten mit einer staatsrechtlichen Beschwerde beim Bundesgericht (BG) die Aufhebung des Urteils des KV. Die angefochtenen Erlasse hatten nach Ansicht der genannten Organisationen den offensichtlichen Charakter eines Entscheids. Sie beantragten daher die Rückweisung des Dossiers ans KG, damit dieses aufgrund ihres Rekurses den Fall neu beurteile. In seinem Urteil vom 16. Juli 2009 erklärte das BG den Entscheid des KG für nichtig, wobei es feststellte, dass der Entscheid vom 27. November 2007 die Rechte und Pflichten der Ferienhausbesitzer «in konkreter, zwingender und verbindlicher Weise regelte, ohne den interessierten Parteien, die unter der Androhung, ihre Ferienhäuser abreißen zu müssen, zum Abschluss des genannten Vertrags verpflichtet sind, einen Handlungsspielraum zu gewähren». Er war daher als Nutzungsplan einzustufen und hätte daher gemäss Artikel 33 des Raumplanungsgesetzes (RPG) eine Rekursmöglichkeit garantieren müssen.

Als Reaktion auf den BGE hob das KG die angefochtene Verordnung auf. Am 4. Oktober 2010 verabschiedete der Staatsrat daher eine

neue Verordnung, mit der die Verordnung vom 27. November 2007 aufgehoben wurde. Daraufhin wurde der Beschluss von 1983, in dem der Abbruch der Ferienhäuser vorgeschrieben wird, wieder verbindlich.

Im Mai 2011 beauftragte der Staat Freiburg die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission ENHK, die Auswirkungen der Ferienhäuser auf das Schutzgebiet Grande Caricaie zu beurteilen. In ihrer Stellungnahme vom 12. Oktober 2012 kam die ENHK zum Schluss, dass alle Ferienhäuser und Anbauten das Schutzgebiet «ernsthaft schädigen» und nicht den Schutzziele entsprechen, die im kantonalen Nutzungsplan für die Schutzgebiete am Südufer des Neuenburgersees festgelegt werden. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) bestätigte 2014, dass die Ferienhäuser nicht mit dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vereinbar sind.

Im Juli 2017 teilte der Staat Freiburg mit, dass das Verfahren zum Abbruch der Ferienhäuser über eine Änderung im Kantonalen Nutzungsplan führt. Diese Änderung, die am 12. Juni 2020 öffentlich aufgelegt wurde, gab Anlass zu 270 Einsprachen, die derzeit von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion RUBD bearbeitet werden.

Am 9. Oktober 2018 reichte die ARSUD bei der Staatskanzlei eine Petition ein, in der sie die Anwendung des Beschlusses des Grossen Rates von 2007 und die Rettung der Ferienhäuser am Südufer des Neuenburgersees beantragte. Der Staatsrat antwortete mit Schreiben vom 5. November 2019 und erklärte, er habe lediglich «die Entscheidungen der Justiz sowie die Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission zur Kenntnis nehmen können und die Massnahmen ergriffen, die er für angemessen hielt, um ihnen nachzukommen, wobei er die Interventionen im Grossen Rat berücksichtigt habe».

Im Februar 2020 ersuchte die ARSUD die Staatskanzlei, ihre Petition an den Grossen Rat zu überweisen, an den sie nach Ansicht der Petitionärinnen und Petitionäre ursprünglich

hätte gerichtet werden sollen. Am 3. März 2020 überwies die Staatskanzlei die Petition an den Grossen Rat.

Zur Information: Am 22. September 2020 hat der Grosse Rat des Kantons Waadt mit 63 gegen 62 Stimmen bei 1 Enthaltung dieselbe Petition für die auf dem Gebiet des Kantons Waadt gelegenen Ferienhäuser erheblich erklärt. Der Staatsrat ab 22. September 2020 hat drei Monate Zeit, um den Grossen Rat darüber zu informieren, welche Folge er dieser Petition geben will.

3. Antrag und Folge

Die Kommission stellt zunächst fest, dass die ARSUD-Petition die Anwendung «des Beschlusses des Grossen Rates von 2007» fordert. Der einzige «Beschluss» des Grossen Rates bestand darin, einen Bericht des Staatsrates «ohne abzustimmen zur Kenntnis zu nehmen», wie dies in Artikel 151 des Grossratsgesetzes vorgesehen ist. Der Grosse Rat hatte den fraglichen Bericht jedoch nicht genehmigt, sondern lediglich zur Kenntnis genommen. Und diese Kenntnisnahme stellt keinen Entscheid dar, der geeignet ist, eine Rechtslage zu ändern oder zu bestätigen. Vor diesem Hintergrund betont die Kommission, dass die Umsetzung eines Beschlusses der Legislative in der Verantwortung der Exekutive liegt. Ihr zufolge sei es daher Sache des Staatsrates und nicht des Grossen Rates, den Petitionärinnen und Petitionären eine Antwort zu geben. Wäre die Petition also nicht bei der Staatskanzlei, sondern beim Sekretariat des Grossen Rates eingereicht worden, hätte die Kommission die Petition an die zuständige Behörde, d. h. den Staatsrat, weiterleiten müssen (Gesetz über das Petitionsrecht, Art. 6 Abs. 1 Bst. c). Da dieser bereits geantwortet hatte, hätte die Kommission die Petition als offensichtlich unbegründet betrachten und abschreiben können (Gesetz über das Petitionsrecht, Art. 5 Abs. 3). Da sich die Kommission jedoch bewusst ist, dass dieses Thema in der Broye starke Emotionen weckt, hat sie beschlossen, die Petition für zulässig zu erklären und mit der Prüfung fortzufahren.

Es muss erwähnt werden, dass die Mitglieder der Kommission vor der Sitzung nach Font führen, um sich vor Ort ein Bild zu machen.

Am Ende ihrer Debatten ist die Kommission mit sehr grosser Mehrheit der Meinung, dass der Abbruch der Ferienhäuser im öffentlichen Interesse ist, vor allem um diese Naturlandschaft von europäischer Bedeutung zu schützen. Nur ein Mitglied der Kommission verteidigt das weitere Fortbestehen der Ferienhäuser.

Die Mehrheit der Kommission ist auch der Ansicht, dass die Legalisierung dieser Bauten einen unangemessenen Präzedenzfall in den Bereichen der Raumplanung und der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürgern schaffen würde.

Zwar ist die Mehrheit der Kommission nicht unempfindlich gegenüber der Verbundenheit der Eigentümerinnen und Eigentümer mit ihrem Besitz, doch weist sie darauf hin, dass sie nie eine unbefristete Bewilligung erhalten hatten und sich seit langem bewusst sind, dass diese Bauten zum Verschwinden verurteilt sind. Und daran dürfte auch die mögliche Reaktivierung der Naturverträge nichts ändern: die Gerichte würden aller Wahrscheinlichkeit nach die Legalisierung dieser Gebäude, die mit dem NHG nicht vereinbar sind, ablehnen.

Das Minderheitsmitglied der Kommission ist seinerseits der Ansicht, dass der Staatsrat die auf dem Spiel stehenden Interessen nicht abgewogen hat, bevor er den Empfehlungen der ENHK gefolgt ist, und fordert eine erneute Prüfung des Dossiers unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen, touristischen, identitätsstiftenden und kulturellen Wertes der Chalets.

Nach allgemeiner Meinung der Mitglieder der Kommission hat die Geschichte der Ferienhäuser am Südufer des Neuenburgersees zu lange gedauert. Ihr muss jetzt ein Ende gesetzt werden. Um nicht dazu beizutragen, vergeblich Hoffnungen zu schüren, empfiehlt die Mehrheit der Petitionskommission dem Grossen Rat daher, dieser Petition keine Folge zu leisten.

Sie fordert auch den Staatsrat auf, seinen Plan zum Abbruch der Ferienhäuser so bald wie möglich umzusetzen.
