

**RAUMPLANUNGS-  
BERICHT**





# INHALTSVERZEICHNIS

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	5
1. EINFÜHRUNG	11
ZIEL DES BERICHTS	11
INHALT	13
VORGEHENSWEISE	13
2. ALLGEMEINER RAHMEN	14
KONTEXT DES BUNDES	14
KANTONALER KONTEXT	19
STATISTISCHER RAHMEN	20
3. ENTWICKLUNG DER SACHBEREICHE	42
SIEDLUNG UND ERSCHLIESSUNG	42
VERKEHR	70
LÄNDLICHER UND NATÜRLICHER RAUM	73
UMWELT	88
4. STANDORTBESTIMMUNG FÜR DIE PLANUNGSINSTRUMENTE	92
KANTONALE PLANUNG	92
REGIONALE PLANUNG	95
ORTSPANUNG	97
5. SCHLUSSFOLGERUNG	103
FESTSTELLUNGEN	103
HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN AUF KANTONALER EBENE	104
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	107





## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der Bericht informiert über den gegenwärtigen Stand der Raumplanung mit all ihren Komponenten auf kantonaler Ebene. Er richtet sich an den Grossen Rat und an das Bundesamt für Raumentwicklung. Weiter stellt der Bericht eine Antwort auf die Genehmigungsbedingungen dar, die der Bundesrat im Jahre 2004 für den kantonalen Richtplan gestellt hat. Er gibt Auskunft über die Umsetzung des kantonalen Richtplans und prüft, ob die im Dekret enthaltenen Leitbilder und Ziele im Bereich der Raumplanung immer noch aktuell sind.

Der erste Teil des Berichts erläutert den allgemeinen Kontext; der zweite Teil erstellt eine Bilanz zur Umsetzung des kantonalen Richtplans, während sich der dritte Teil einer Analyse der Planungsinstrumente widmet.

### ALLGEMEINER KONTEXT

Seit 2002 hat sich der allgemeine Kontext der Raumplanung ziemlich stark fortentwickelt. Auf Bundesebene muss man die angekündigte Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, die Ausarbeitung des Raumkonzepts Schweiz und die Verwirklichung der neuen koordinierten Raumentwicklungspolitik wie die Agglomerationspolitik, die neue Regionalpolitik oder die Pärke von nationaler Bedeutung nennen. Auf kantonaler Ebene erlaubte die Revision des Raumplanungs- und Baugesetzes Überlegungen zu dem Rahmen anzustellen, der die Raumplanung in den nächsten 20 Jahren leiten wird. Die kantonalen Territorialstrukturen haben sich dank den Gemeindefusionen im Verlaufe der letzten zehn Jahre fortentwickelt; diese Bewegung wird sich mit der Entstehung der institutionellen Agglomeration Freiburg und den Überlegungen zur Zukunft der Bezirke fortsetzen.

Aufgrund einer statistischen Detailanalyse zeigt der Kanton ein betont landwirtschaftliches Profil. Seine Wohnbevölkerung ist zudem im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt weniger qualifiziert. Die Siedlungsentwicklungsquote des Kantons steigt an, aber sie liegt immer noch unter dem nationalen Durchschnitt. Im vergangenen Jahrzehnt scheint sich eine Konzentration der Entscheidungszentren auf die drei wichtigsten Metropolen abgezeichnet zu haben: Basel, Zürich und Genferseeraum. Der Kanton verzeichnet einen starken Bevölkerungszuwachs, der sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen dürfte; seine Ursache geht auf die Niederlassung von Bewohnern aus anderen Kantonen zurück.

Auf kantonaler Ebene verzeichneten die etablierten Zentren zwischen 1990 und 2000 einen schwächeren Bevölkerungszuwachs als der übrige Kantonsteil. Die höher qualifizierte Wohnbevölkerung und die Arbeitsplätze haben die Tendenz, sich auf die Zentren zu konzentrieren. Der Kanton Freiburg wird durch die Pendlerbewegungen stark beeinflusst. Im Jahre 2000 kamen 8'322 Pendler in den Kanton, während täglich 23'359 Pendler den Kanton verliessen. Das Hauptziel ist der Kanton Bern, gefolgt vom Kanton Waadt. Was die internen Migrationen angeht, so wirkt sich die Anziehungskraft des Kantonszentrums sehr stark auf den Saanebezirk und den Sensebezirk aus, sowie auf Gebietsteile des Broyebezirks und des Seebezirks.

Die Statistik über die Entwicklung der Bodennutzung (beruhend auf einer Beobachtung mithilfe von Luftaufnahmen) zeigt, dass die Verwirklichung der grossen Verkehrsinfrastrukturen (A1 und H189) die Zunahme der Wohn- und Infrastrukturf lächen zwischen 1993 und 2004 sehr stark beeinflusst haben. Die Industrieareale haben während der gleichen Zeitperiode insgesamt um 23% zugenommen, hauptsächlich in der Agglomeration Freiburg sowie in der Nähe des Kantons Bern und der Autobahn A1.

Aufgrund der erfolgten statistischen Analyse kann gesagt werden, dass die vom kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsstrukturen (Kantonszentrum und Regionalzentren) immer noch zutreffend sind, sowie auch die ihren Zentren zugewiesenen Rollen. Der Antrieb des Bevölkerungszuwachses des



Kantons Freiburg liegt mehr bei der Wohn- als bei der Arbeitsnutzung. Es gilt insbesondere aber die Entstehung der Agglomerationen mitzuverfolgen und darauf zu achten, dass die Verteilung der Bevölkerung harmonisch und rationell erfolgt, um den Anschluss an den Verkehr und den Zugang zur Grundausstattung zu erleichtern, für die Entwicklung verfügbare sowie dem Bedarf entsprechende Wirtschaftssektoren vorzusehen, der Landwirtschaft den Abschluss ihrer Reform zu gewähren und um die Umweltqualität des Kantonsgebiets zu erhalten.

Die verfügbaren statistischen Erhebungen des Bundes bestätigen, dass die grossen Phänomene, auf die der kantonale Richtplan eine Antwort geben will, immer noch aktuell sind. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsperioden ist es allerdings heute noch nicht möglich, die raumwirksamen Folgen des Richtplans zu messen.

## ENTWICKLUNG DER SACHBEREICHE

### SIEDLUNG UND ERSCHLIESSUNG

Aufgrund einer Analyse zum Stand der Arbeitszonen kann bestätigt werden, dass die vom kantonalen Richtplan vorgeschlagenen Massnahmen eine zweckmässige Bemessung der Bauzonengrösse gestattet. Der kantonale Durchschnitt hat sich von 589 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahre 1989 auf 397m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahre 2008 verlagert. Dank der Umsetzung der Grundsätze des kantonalen Richtplans ist eine wahrhaftige Sensibilisierungs- und Anregungstätigkeit für die Bauzonenbemessung möglich gewesen. Seit Beginn des Jahres 2008 konnte 95 der 165 von dieser Problematik betroffenen Gemeinden ein Bauzonenbemessungsfaktor zugeteilt werden. Aufgrund der anfangs 2008 verfügbaren Daten stellen die nicht überbauten Flächen rund 27% der gesamten Bauzonen dar.

Zu Beginn des Jahres 2008 umfasste der Kanton Freiburg insgesamt 1495 Hektaren bewilligte Arbeitszonen. Der kantonale Durchschnitt liegt bei 150m<sup>2</sup> Arbeitszone pro Arbeitsplatz. Der nicht überbaute Flächenanteil der Arbeitszonen ist im Durchschnitt grösser als für die gesamten Bauzonen (bzw. 41% und 27%). Eine Bilanz im Bereich der Arbeitszonen zeigt, dass die öffentlichen Körperschaften für grosse Bauvorhaben trotz der gesamthaft bewilligten Arbeitszonenfläche mit einem Mangel an Bauland konfrontiert werden können, der auf die zu kleinen und hauptsächlich im privaten Besitz befindlichen Flächen zurückzuführen ist.

Nach der Annahme des Postulats zur Notwendigkeit, eine kantonale Politik in Bezug auf die Einkaufszentren einzuführen, wird ein Bericht ausgearbeitet. Anhand der politischen Debatte zu dieser Frage ist es möglich, dass der kantonale Richtplan später ergänzt werden muss.

Im Bereich des Tourismus, und da die regionale Ebene als geeignete Stufe für die Umsetzung der Tourismuspolitik anerkannt wird, müssen die Regionen dazu angeregt werden, eine Tourismusplanung auszuarbeiten und über Tourismuskonzepte im Rahmen der regionalen Richtpläne zu verwirklichen.

Der Energiesektor steht in einer tief greifenden Veränderungsphase, erstens wegen der stetigen Zunahme des Energiebedarfs, die eine immer grössere Zahl von Stromproduktions- und Versorgungsanlagen erfordert, und zweitens wegen dem Aufkommen der neuzeitlichen und erneuerbaren Energieformen (wie Windkraftanlagen, photovoltaische und thermische Anlagen, Biomasse, usw.), die einen vollkommen neuen Anlagentyp und auch neuartige Umweltbelastungen erzeugen.

### VERKEHR

Die Tätigkeiten der mit diesem Bereich betrauten Ämter konzentrierten sich gewohnheitsgemäss auf die Planung und Verwirklichung der Verkehrsinfrastrukturen oder auf die Erteilung von Dienstleistungsaufträgen an die Transportunternehmen. Heute gewinnen die Verkehrsführung und die Reduktion der Umweltbelastungen zunehmend an Bedeutung. Der kantonale Verkehrsplan (KVP) und



die Änderungen des kantonalen Richtplans, die vom Staatsrat im Jahre 2006 angenommen wurden, erlaubten dem Kanton ein einheitliches Planungsinstrument für alle Verkehrsarten zu geben. Der Kanton führte auch das obligatorische Parkplatzkonzept für die Gemeinden ein, die sich im Perimeter eines regionalen Verkehrsplans befinden oder im Massnahmenplan für die Luftreinhaltung aufgeführt sind. Die Herausforderungen in Bezug auf den Langsamverkehr hingegen wurden über lange Zeit unterschätzt, teilweise auch weil die Organisation des Kantons dieses Gebiet in verschiedene Aspekte zerlegte und von unterschiedlichen Amtsstellen bearbeiten liess. Alle diese Feststellungen haben den Staatsrat dazu geführt, die Prüfung der Notwendigkeit, innerhalb der kantonalen Verwaltung ein Amt oder eine Abteilung für Mobilität zu schaffen, in sein Legislaturprogramm 2007-2011 aufzunehmen, damit eine effizientere Bewirtschaftung und Koordination der Mobilität, alle Verkehrsarten inbegriffen, gewährleistet werden kann.

## LÄNDLICHER UND NATÜRLICHER RAUM

Das einzige Planungsinstrument, das gegenwärtig einen Teil der Landwirtschaftszone regelt, ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes von 1992. Der Sachplan des Bundes verlangt vom Kanton Freiburg, eine minimale Fruchtfolgefläche von insgesamt 35'800 Hektaren zu garantieren. Anfangs 2008 verzeichnete der Kanton Freiburg im Vergleich zu der vom Bund geforderten Fruchtfolgeflächenquote ein Defizit von 9 Hektaren (0.05%). Dank dem neuen Plan wurde der Schutz der guten landwirtschaftlichen Böden aktualisiert und das Amt für Landwirtschaft konnte die in Anspruch genommenen Flächen in vertiefter Form untersuchen. Die Entwicklung erweist sich global betrachtet als vorteilhaft, auch wenn in gewissen Fällen nicht zu vermeiden sein wird, dass Flächen in Anspruch genommen werden.

Die Bauten ausserhalb der Bauzone werden vom Bundesrecht geregelt. Nach der Inkraftsetzung der Revision des RPG und der neuen RPV im September 2000 hatte die RUBD Richtlinien für nicht landwirtschaftliche Gebäude ausserhalb der Bauzone erlassen, die teilweise umgebaut werden konnten. Durch seinen Entscheid vom 14. Februar 2007 hat das Verwaltungsgericht diese Richtlinien aber aufgehoben, da sie mit dem Bundesrecht nicht im Einklang standen, insofern sie zu Unrecht bestimmten, dass die Nebenflächen weder in der Berechnung des Referenzzustandes noch in derjenigen des Ausbaus anzurechnen seien. Seit diesem Entscheid ist die RUBD zur strikten Anwendung des gültigen Bundesrechts zurückgekehrt.

Das Bundesrecht lässt zu, dass der kantonale Richtplan dazu Verwendung findet, um gewisse Ausnahmen ausserhalb der Bauzone zu ermöglichen. Dieses Vorgehen wurde für die Diversifikation der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Weiler ausserhalb der Bauzone, die geschützten Gebäude ausserhalb der Bauzone und die erhaltenswerten Alpbetriebe angewendet.

Die Waldflächen umfassen gemäss der Bundesstatistik über die Bodenutzung ungefähr 27% des Kantonsgebiets. Diese Fläche verhält sich verhältnismässig stabil. Die Forstwirtschaftspolitik hat dafür zu sorgen, dass der Fortbestand der drei Grundfunktionen des Waldes im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sichergestellt wird. Auf kantonaler Ebene umfassen die als Schutzwälder abgegrenzten Waldflächen mit direkter oder indirekter Schutzfunktion gegen Naturgefahren gegenwärtig 12'000 Hektaren, was einem Prozentsatz von 29% der gesamten Waldflächen des Kantons entspricht.

Der Naturschutz umfasst fünf Sektoren: den Artenschutz, den Biotopschutz, den Schutz der Verbindungen zu den natürlichen Lebensräumen, den ökologischen Ausgleich und den punktuellen Schutz anderer Objekte. Die Planung des natürlichen Raumes beschränkt sich nicht allein auf Schutzmassnahmen. Im Verlaufe der letzten Jahre haben sich zwischen den Milieus des Naturschutzes sowie der Land- und Forstwirtschaft wichtige Synergien entwickelt.

Die kantonale Vorbeugungsstrategie gegen die Naturgefahren wird in erster Linie über die Umsetzung von Raumplanungsmassnahmen verwirklicht. Sie strebt eine Raumnutzung an, die den Naturgefahren ausgesetzten Lagen Rechnung trägt. Aufgrund der gegenwärtigen Bodennutzung sowie der



Infrastrukturen und der Bevölkerung in den gefährdeten Gebieten können die Planungsmassnahmen mit Schutz- und Notfallmassnahmen ergänzt werden. Die Kartographie der Naturgefahren für das Voralpengebiet des Kantons wurde im Jahre 2005 abgeschlossen. Die Gefahrenhinweiskarten für den ebenen Teil des Kantons wurden im Jahre 2007 abgeschlossen und beziehen sich auf Rutsch- und Steinschlaggefahren. Die Gefahrenhinweiskarte für Hochwasser ist mit Ausnahme des Seebezirks vollständig. Die Ausarbeitung der Gefahrenkarten für den ebenen Teil des Kantons werden noch die Jahre 2008 und 2009 in Anspruch nehmen. Die Naturgefahrenkommission (NGK) überprüft jährlich im Durchschnitt rund 70 Planungsdossiers. Die Umsetzung der Grundlagen im Bereich der Naturgefahren ist in 92 Gemeinden entweder abgeschlossen oder noch im Gange. Im Rahmen der Baubewilligungsgesuche überprüfen die NGK und die Sektion Gewässer alle sich in den gefährdeten Sektoren befindenden Objekte. Die NGK begutachtet so rund 400 Dossiers pro Jahr und stellt Ausführungsbedingungen, um die Sicherheit der Bauten zu erhöhen.

Die Bundespolitik in Bezug auf die Gewässer wurde anfangs der 90er Jahre vollkommen neu ausgerichtet. Dabei wurde ein neues Vorgehen festgelegt, das darauf abzielt, die Fliessgewässer soweit wie möglich in ihrem natürlichen Zustand zu belassen oder die Fliessgewässer soweit wie möglich wieder in ihren natürlichen Zustand zurückzusetzen. Parallel dazu erhöht sie die Sicherheit gegen Hochwasser in erster Linie durch Planungs- und Unterhaltmassnahmen an den Fliessgewässern, damit Schutzbauten nicht notwendig sind. Im gesamten Kantonsgebiet muss der Raumbedarf in noch mehr als 100 Gemeinden festgelegt werden. Die Sektion Gewässer hat diesen Raumbedarf für 30 Gemeinden, in denen Arbeiten im Gange sind, bereits validiert, und hat die Daten offiziell den beauftragten Raumplanungsbüros übermittelt; die Bestimmung des Raumbedarfs ist in rund 40 weiteren Gemeinden im Gange. In fünf Gemeinden wurde dieser Raum mit der Genehmigung der Ortsplanung legalisiert.

## UMWELT

Trotz der Verbesserung der Luftqualität werden die gesetzlichen Grenzwerte noch nicht vollständig eingehalten. Die Mehrheit der Massnahmen bezieht sich auf den Verkehr. Der Massnahmenplan Luftreinhaltung ergänzt besonders für die Agglomerationen, wo die Umweltbelastungen am höchsten sind, den vom kantonalen Verkehrsplan schon vorgesehenen Rahmen. Die Gemeinden haben von nun an eine Frist, um ihre Parkplatzkonzepte zu verwirklichen.

Die Anstrengungen gegen die Lärmbelastungen müssen sich in den nächsten Jahren auf die von den Verkehrswegen erzeugten Immissionen konzentrieren, hauptsächlich auf die Kantonsstrassen. Sanierungspläne stehen in der Ausarbeitung. Die Fristen für die Erstellung dieser Pläne wurden auf das Jahr 2018 verschoben.

Der qualitative Bodenschutz ist mit der Koordination unter den verschiedenen einbezogenen Amtsstellen sichergestellt. Die Umsetzung des qualitativen Bodenschutzes erfolgt auf Ebene der Gemeinde und über die Bauzonenbemessung in Verbindung mit dem Erhalten der Furchfolgefleichen.

Die Anzahl der bewilligten S-Grundwasserschutzzonen hat zugenommen; 95 % des verteilten Trinkwassers stammt von geschützten Grundwasservorkommen.

Die bestehenden Empfehlungen des Bundes in Bezug auf technologische Risiken betreffen hauptsächlich die Bahn. Die Behandlung der chemischen und technologischen Risikoaspekte in den Dossiers der entsprechenden Ortsplanungen und der Detailbebauungspläne hat sich seit der Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans im Jahre 2002 erheblich verbessert.

Der kantonale Abfallplan muss revidiert und den heutigen Bedingungen angepasst werden. Der Aktualisierungsbedarf erstreckt auf die Inertstoffdeponien (ID) und Aushubmaterialien. Die Erstellung des Katasters der belasteten Standorte ist praktisch beendet.



## PLANUNGSINSTRUMENTE

### KANTONALE PLANUNG

Die Raumplanung auf Ebene des Kantons beruht hauptsächlich auf dem kantonalen Richtplan, der die Raumentwicklung des Kantons bestimmt und alle raumwirksamen Tätigkeiten koordiniert. Der kantonale Richtplan als dynamisches und wandlungsfähiges Planungsinstrument ist regelmässig Gegenstand von Anpassungen. Die bei den verschiedenen Benutzern des kantonalen Richtplans durchgeführten Erhebungen zeigen, dass dieses Instrument sowohl vom Inhalt als auch von der Form her als zufrieden stellend beurteilt wird. Er kann als Referenzgrundlage für alle Analysen im Bereich der Raumplanung herangezogen werden.

### REGIONALE PLANUNG

Die regionale Raumplanung ist im Kanton Freiburg fakultativ. Nur die Organe die es wünschen können sich mit einem regionalen Richtplan versehen. Der kantonale Richtplan sieht deshalb für die Regionen ein Anreizsystem vor, damit sie sich mit einer Regionalplanung versehen. Zwei der drei Regionen, die einen regionalen Richtplan besitzen, haben beschlossen, die Revisionsarbeiten aufzunehmen; Diskussionen sind diesbezüglich auch im Sensebezirk im Gange. Im Bereich der regionalen Planungsarbeiten müssen auch die beiden Agglomerationsprogramme Freiburg und Bulle genannt werden.

### ORTSPLANUNG

Die Raumplanungspolitik sieht sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die von einer ständig im Wandel begriffenen Gesellschaft gestellt werden: die Förderung einer qualitativ hoch stehenden Besiedlung, das Streben nach Verdichtung, die Attraktivität der Gemeinden in Bezug auf die öffentlichen Verkehrsnetze, die Erhaltung der natürlichen Lebens- und Landschaftsräume sowie die Berücksichtigung der Naturgefahren. Die Gemeinden haben die Pflicht, ihre Ortsplanung alle fünfzehn Jahre zu überprüfen und wenn nötig anzupassen. Anfang 2008 haben 50 von den 85 Gemeinden, deren Ortsplanung über 15 Jahre alt ist, Revisionsarbeiten in Angriff genommen. Diese Feststellung zeigt, dass die Ortsplanung in den nächsten Jahren einen guten Aktualisierungsgrad erreichen wird. Die grösste Herausforderung für die Raumplanung der Freiburger Gemeinden ist die notwendige Übereinstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung und dem Verkehrs in der lokalen Entwicklung. Gewisse Lösungen werden im Entwurf zum Raumplanungs- und Baugesetz skizziert, um eine bessere Ortsplanung zu fördern: die strategische Rolle des Richtplans wird verstärkt, um eine gezielte und kohärente Ortsplanung zu garantieren, Massnahmen gegen die Hortung des Baulands und die Überdimensionierung der Bauzonen werden eingeführt; ein Erschliessungsprogramm und Planungsetappen werden ebenfalls eingeführt um die Bewirtschaftung der Bauzonen mit der Finanzierung der Grundausstattung koordinieren zu können. Der Gesetzesentwurf führt weiter eine Frist von fünf Jahren für die Revision der Ortsplanung ein, die ab Inkraftsetzung des Gesetzes rechtswirksam wird.



## SCHLUSSFOLGERUNG

Der vorliegende Bericht stellt eine Antwort auf die Genehmigungsbedingungen des Bundes dar. Angesichts der durchgeführten Bilanz scheinen die Leitideen und Ziele im Bereich der Raumplanung immer noch zutreffend zu sein, um der Problematik effizient entgegenwirken zu können, mit welcher der Kanton konfrontiert wird.

Auf der Grundlage des Regierungsprogramms und der in diesem Bericht dargestellten Feststellungen können im Bereich der Raumplanung für die Zukunft folgende Herausforderungen ermittelt werden:

### **Den Kanton auf nationaler Ebene positionieren und seine territorialen Strukturen anpassen**

- Die territorialen Strukturen der gesellschaftlichen Entwicklung anpassen
- Das Kantonszentrum verstärken
- Das Stadtnetz Freiburg positionieren

### **Die nachhaltige Entwicklung des Kantons fördern**

#### **Eine Vision für die Raumplanung von morgen vorschlagen**

- Die gesetzlichen Grundlagen der Raumplanung modernisieren
- Die regionale und interkommunale Planung anregen
- Eine verantwortungsvolle Siedlungspolitik fortsetzen
- Eine aktive Grundstückpolitik einführen

#### **Begleiten sich wandelnder Bereiche**

- Die Mobilität überdenken
- Die erneuerbaren Energien fördern
- Die Umwelt und die Natur erhalten

#### **Begünstigen neuer Zusammenarbeitsformen**

- Die interkantonale Zusammenarbeit intensivieren
- Die interdisziplinären Zusammenarbeitsformen unterhalten
- Transversale Strukturen für das Projektmanagement einrichten



# 1. EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht stellt den Ist-Zustand der Raumplanung mit all ihren Komponenten auf kantonaler Ebene dar.

Er entspricht den Anforderungen der Raumplanungsverordnung (Art. 9 RPV), wonach die Kantone verpflichtet sind, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) alle vier Jahre über den Stand des kantonalen Richtplans und über wesentliche Änderungen in seinen Grundlagen zu informieren. Aufgrund der Dauer seiner Legislaturperioden vereinbarte der Kanton Freiburg, die Bundesbehörden alle fünf Jahre zu informieren.

Der Staatsrat hat sich im Jahre 1991 ausserdem verpflichtet (im Anschluss an die Motion Ueli Schnyder), dem Grossen Rat alle fünf Jahre einen Bericht über die Raumplanung vorzulegen. Die Kantonsregierung hat vorgeschlagen, den Grossen Rat mit dem Raumplanungsbericht zu informieren, der gleichzeitig für die Bundesbehörden bestimmt ist.

Ein erster Bericht wurde anfangs 1997 erstellt. Er führte zur Revision des kantonalen Richtplans, dessen Neuauflage im Juli 2002 angenommen wurde.

Als verantwortliches Organ für die Raumplanung, wurde das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) mit der Erstellung dieses Berichts beauftragt.

## ZIEL DES BERICHTS

### EINE ANTWORT AUF DIE GENEHMIGUNGSBEDINGUNGEN DES BUNDESRATES IN BEZUG AUF DEN KANTONALEN RICHTPLAN.

Gestützt auf den Bericht des ARE vom 2. September 2004 hat der Bundesrat am 24. September 2004 den kantonalen Richtplan unter folgenden Bedingungen genehmigt:

- Ergänzung der Kriterien für die Zoneneingrenzung im Sinne von Artikel 16a, Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) auf dem Themenblatt «Diversifizierung der Landwirtschaft» und Anpassung an die in der Zwischenzeit vom ARE veröffentlichten Empfehlungen;
- Erstellung einer Bilanz über die Gesamtheit der amtlich bewilligten Bauzonen und Prüfung deren Auswirkungen auf die kantonale Raumplanung, insbesondere aus der Sicht der Vorgaben des Bundesrechts bezüglich der Erschliessung der Bauzonen (Art. 15 RPG) und die langfristige Sicherstellung des kantonalen Anteils am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen (Art. 30, Abs. 2 RPV);
- mit den Bundesämtern gemeinsam die Möglichkeiten prüfen, wie der kantonale Verkehrsplan in den kantonalen Richtplan integriert werden kann und die Koordinationsformen der mittel- und langfristigen Projekte aufzeigen, die einen wichtigen Einfluss auf die Raumorganisation ausüben;
- im Sinne von Art. 9, Abs. 1 RPV im Bericht über den Stand und die Entwicklung der Einrichtungen mit hohem Verkehrs- und Freizeitaufkommen, der Fruchtfolgeflächen, der besonderen Landwirtschaftszonen, der Weilerzonen, der natürlichen und landschaftlichen Standorte sowie über die Prioritäten der kantonalen Raumplanung informieren.

Der vorliegende Bericht bietet dem Kanton die Gelegenheit, dem ARE die erwarteten Informationsergänzungen und Analysen zuzustellen.

RECHENSCHAFT ÜBER DIE UMSETZUNG DES DEKRETS ABLEGEN, DASS DER GROSSE RAT IM SEPTEMBER 1999 ALS LEITBILD ANGENOMMEN HAT, NÄMLICH: DIE FÜNF FESTGELEGTEN LEITIDEEN UND DIE SIEBZEHN PLANUNGSZIELE IM BEREICH DER RAUMPLANUNG.

Die fünf festgelegten Leitideen sind folgende:

1. Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung für den gesamten Kanton.
2. Vernetzung der Zentren sowie die Vernetzung der Zentren mit dem übrigen Gebiet.
3. Optimale Nutzung der bestehenden Infrastrukturen.
4. Aufwertung der Stärken des Kantons.
5. Förderung der grenzüberschreitenden Raumplanung.

Die siebzehn Ziele sind folgende:

1. Erhaltung und Stärkung der Stellung des Kantonszentrums im Netz der Schweizer Städte.
2. Erhaltung und Stärkung der Rolle der Regionalzentren als Bindeglied zwischen der Region und dem Kantonszentrum.
3. Konzentration der Bemühungen zur Entwicklung auf die dazu geeigneten Standorte.
4. Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung von kantonaler Bedeutung auf die dazu geeigneten Standorte.
5. Konzentration der touristischen Entwicklung von kantonaler Bedeutung auf die dazu geeigneten Standorte.
6. Kooperation mit den benachbarten ausserkantonalen Zentren.
7. Förderung der regionalen und interkommunalen Planung.
8. Sicherstellung leistungsfähiger Verbindungen zwischen dem Kantonszentrum, den Regionalzentren und den benachbarten Agglomerationen.
9. Förderung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs, namentlich auf dem kantonalen Netz und im Kantonszentrum.
10. Beitragen zur Sicherstellung der regionalen Verkehrserschliessung, die der spezifischen Situation und den Transportbedürfnissen angepasst ist.
11. Rationalisierung und Konzentration der Investitionen.
12. Planung und Aufwertung des ländlichen Raums unter Berücksichtigung seiner Vielfalt und seiner unterschiedlichen Funktionen, um seinen Fortbestand für künftige Generationen sicherzustellen.
13. Erhaltung und Aufwertung der Natur und der Landschaft durch eine entsprechende Vernetzung sowie Unterstützung der ökologischen Aufwertung stark beanspruchten Gegenden.
14. Erhaltung und Aufwertung des kulturellen Erbes von nationaler, kantonaler und regionaler Bedeutung.
15. Planung der Waldgebiete zur längerfristigen Sicherstellung ihrer unterschiedlichen Funktionen.
16. Vorbeugung gegen Naturgefahren in erster Linie durch Planungsmassnahmen.
17. Gewährleistung annehmbarer Umweltbedingungen und Erhaltung der Ressourcen.

Die Arbeiten des kantonalen Richtplans stützen sich auf dieses Dekret, das die politischen Behörden festgelegt haben.



## SKIZZIEREN DER PERSPEKTIVEN FÜR DIE NÄCHSTEN JAHRE.

Der Bericht verfolgt das Ziel zu prüfen, ob der kantonale Richtplan noch aktuell ist. Er legt Rechenschaft über seine Umsetzung ab und erlaubt die eventuell notwendigen Anpassungen zu identifizieren.

Über diese Bilanz hinaus, stellt der vorliegende Bericht auch die grossen Herausforderungen der Raumplanung im Kanton in den Vordergrund, sowie die Handlungsprioritäten in den einzelnen Teilbereichen. Weiter vermittelt er in groben Linien auch das Arbeitsprogramm für die kommenden Jahre.

## INHALT

Der Bericht gliedert sich wie folgt:

- Der erste Teil skizziert den allgemeinen Kontext in Verbindung mit der Raumentwicklung des Kantons Freiburg, die sich sowohl aus der Sicht der Bundes- als auch der Kantonspolitik auf die Raumordnung auswirkt; er erstellt weiter das statistische Profil des Kantons und seine Entwicklung im letzten Jahrzehnt.
- Der zweite Teil umfasst für jeden einzelnen der grossen Sachbereiche eine Bilanz über die Umsetzung des kantonalen Richtplans. Jeder Themenbereich wird in gleicher Form behandelt: Ist-Zustand des Sachbereichs, Umsetzung der Grundlagen und Perspektiven des kantonalen Richtplans.
- Der dritte Teil ist einer kritischen Analyse der Planungsinstrumente gewidmet, die auf kantonaler, regionaler und lokaler Ebene für die Raumentwicklung zur Anwendung gelangen.

## VORGEHENSWEISE

Der vorliegende Bericht wurde in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Ämtern verfasst, die in einem breiten Umfang für die Beurteilung der Umsetzung des kantonalen Richtplans in den verschiedenen Teilbereichen mitgewirkt haben.

Ausserdem gestattet eine Untersuchung über die Nutzung des kantonalen Richtplans, die bei einem breiten Anwenderpublikum durchgeführt wurde, die Effizienz dieses Instruments festzustellen und dessen Umsetzungsschwierigkeiten zu erkennen.

Der Teil «Allgemeiner Kontext» beruht sowohl auf den vom Bund als auch vom Kanton veröffentlichten Dokumentationen und statistischen Analysen.



## 2. ALLGEMEINER RAHMEN

Es gilt den Rahmen darzustellen, in dem die Raumentwicklung geplant werden muss. Die wichtigsten neuen Gebiete, die einen Einfluss auf die Raumplanung haben oder haben können, sind erwähnt.

Die Raumplanung hat zwei grundlegende Aufgaben: die Planung der Siedlungsentwicklung und die Koordination der öffentlichen Politik, die einen raumwirksamen Einfluss hat. Die erste Aufgabe ist die öffentlich bekannteste und beschränkt die raumplanerischen Tätigkeiten vielfach bloss auf die Problematik der Bauzonen. Um die zweite der Raumplanung anvertraute Aufgabe zu lösen, gilt es die Entwicklung der öffentlichen Politik zu verfolgen und die eventuell zu erstellenden Verbindungen zwischen der öffentlichen Politik und den Raumplanungsinstrumenten frühzeitig zu prüfen.

### KONTEXT DES BUNDES

#### REVISION DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE RAUMPLANUNG

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat eine Gesamtrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) angekündigt. Laut den letzten Angaben, ist die für sechs Monate anberaumte öffentliche Vernehmlassung für August 2008 vorgesehen.

Anlässlich der Jahreskonferenz des Fachverbands Schweizer Planerinnen und Planer (FSU) vom 8. November 2007, hat Herr Pierre-Alain Rumley die wichtigsten Aspekte skizziert, die im Rahmen der Revision geprüft werden sollen:

- Effizienzerhöhung der Verfahren;
- Integration der Agglomerationspolitik;
- Festlegung einer Politik für den ländlichen Raum;
- Vereinfachung der Bestimmungen, die Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone regeln;
- Verstärkung der Sachpläne des Bundes;
- Instrument zuhanden Bundes, um seine Vision der Raumentwicklung zu definieren;
- Erhöhung der finanziellen Mittel, die dem Bundesamt für Raumentwicklung zur Verfügung stehen;
- Verschärfung der Bestimmungen, die es dem Bund erlauben, Sanktionen gegen Kantone auszusprechen;
- Verstärkung der Systeme im Bereich der Bauzonen und der Verhütung ihrer Hortung;
- Erstellen einer Bauzonenplanung auf regionaler und kantonaler Ebene.

#### RAUMKONZEPT SCHWEIZ

Das Raumkonzept ist eine gegenwärtig laufende Studie auf Bundesebene. Das Projekt sollte den Bundesbehörden erlauben, sich mit einem globalen Rahmen für die Koordination der Raumentwicklungspolitik zu versehen, der für die zukünftige Raumentwicklung auch eine richtungweisende Funktion hätte.

Dieses Projekt wird parallel zu den Arbeiten für die Revision des RPG ausgearbeitet. Es sollte die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 ersetzen. Die Letzteren haben die Raumentwicklungsstrategien der Kantone in den kantonalen Richtplänen der „zweiten Generation“ sehr stark beeinflusst.



Die rechtliche Tragweite des Raumkonzepts ist noch nicht eindeutig festgelegt; Vorschläge dazu werden im Rahmen der Revision des RPG erfolgen.

Das Vorgehen für die Erstellung des Raumkonzepts ist weitgehend partizipativ angelegt. Begleitstrukturen und -anlässe waren für die gesamte Prozessdauer vorgesehen.

Was insbesondere den Kanton Freiburg anbelangt, ist es interessant hervorzuheben, dass der Kanton sowohl zu den Gesprächen im Rahmen der Region Bern als auch der Region Genferseebecken eingeladen wird.

Das Raumordnungskonzept sollte Ende des Jahres 2008 in die öffentliche Vernehmlassung geschickt werden.

## NEUE FORMEN DER RAUMBEZOGENEN POLITIK

In den vergangenen Jahren wurden neue Formen in der raumbezogenen Politik des Bundes geschaffen. Es geht hier um eine anreizfördernde Politik, die sich subsidiär auch auf die Kantone und die Gemeinden erstreckt. Dabei handelt es sich um Gebiete, wo der Bund bereit ist, Projekte besonderer Art zu finanzieren, insofern diese Projekte aufgrund einer globalen Entwicklungsstrategie und nach den genau festgelegten Kriterien des Bundes erstellt werden.

Die neuen Formen der raumbezogenen Politik stellen sowohl für die Kantone als auch die Regionen oder Gemeinden eine neue Herausforderung dar. In dem Masse, wo der Bund in gewissen Gebieten Aktionen unterstützt, müssen die administrativen Gremien neue Modalitäten für die Zusammenarbeit entwickeln, um die Problematik eines bestimmten Raumes ausserhalb der traditionellen administrativen Kompetenzen zu bewältigen. Dieser neue Ansatz, der neue Überlegungsformen für die Raumentwicklung fordert, wird in den kommenden Jahren noch zu formalisieren sein.

Gegenwärtig wird eine derartige Vorgehensweise in drei grossen Themengebieten, die einen raumwirksamen Einfluss haben können, experimentiert:

### Agglomerationspolitik

Seit 2001 schlägt der Bund eine Bundespolitik für die Agglomerationen vor. Diese Wahl geht auf die Schwierigkeiten zurück, die bei der Lösung gewisser Siedlungsprobleme in den traditionellen institutionellen Gliederungen der Schweiz (Kantone, Gemeinden) festgestellt wurden.

Um die Zusammenarbeit im Rahmen der Agglomerationen zu verbessern hat der Bund:

- neue innovative Projekte in den Agglomerationen unterstützt (Modellprojekte);
- einen Rahmen für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen, in dem er das Agglomerationsprogramm als neues Planungsinstrument einführte, das in minimaler Form den Verkehr und die Umwelt koordiniert;
- den Agglomerationen in den relevanten Sachpolitiken mehr Rechnung getragen als früher.

Der Anwendungsbereich für die Agglomerationspolitik des Bundes wurde aufgrund der Definition der Agglomerationen festgelegt, die vom Bundesamt für Statistik (BfS) anlässlich der Volkszählungen bestimmt wird. So wurden die Agglomerationen erstmals im Jahre 1930 festgelegt. Die heute verwendeten Kriterien wurden aber hauptsächlich in den 80er und 90er Jahren erarbeitet. Im Jahr 2000 umfasste die Schweiz 50 Agglomerationen. Die Agglomerationen werden durch einheitliche



Kriterien auf nationaler Ebene festgelegt. Eine Agglomeration muss mindestens eine Bevölkerung von 20'000 Einwohnern aufweisen. Die Bestimmung der Gemeinden, die zu einer Agglomeration gehören, beruht auf einer Prüfung der fünf nachfolgenden Kriterien, wovon mindestens drei erfüllt sein müssen:

- eine zusammenhängende Verbindung der Siedlungszone mit der Zentrumstadt;
- eine hohe kombinierte Dichte Einwohner / Arbeitsplätze;
- einen überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs;
- eine geringe Proportion der in der Landwirtschaft beschäftigten Bevölkerung;
- ein hohen Pendlerfluss in Richtung des Agglomerationszentrums.

Im Jahre 2000 sind 979 von 2896 Schweizer Gemeinden als Teil einer Agglomeration oder einer isolierten Stadt definiert worden. 73.4% der Schweizer Bevölkerung lebt in einer Agglomeration. Im Kanton Freiburg gehören aufgrund der Definition des Bundes 44 von 168 Gemeinden zu einer Agglomeration (siehe Karte auf Seite 17). Im Jahr 2000 stellten diese Gemeinden 56% der Kantonsbevölkerung dar.

Die Agglomeration Freiburg umfasst 30 Gemeinden; die Agglomeration Bulle besteht aus 7 Gemeinden. Drei Gemeinden des Sensebezirks gehören zur Agglomeration Bern und vier Gemeinden des Vivisbachbezirks werden der Agglomeration Vevey-Montreux zugerechnet.

Im Bereich des Agglomerationsverkehrs und durch die Verwirklichung eines Agglomerationsprogramms, einer Planungsvorlage, die sich auf einen vom BfS festgelegten Perimeter bezieht, kann der Bund für die vorgesehenen Verkehrsinfrastrukturen eine Finanzierung gewähren. Das Agglomerationsprogramm ist ein Instrument, das die Form eines Richtplans annimmt. Durch das Fehlen einer klaren bundesrechtlichen Grundlage in diesem Bereich, überlässt der Bund den Kantonen die Wahl, die Agglomerationsprojekte entweder als Kapitel des kantonalen Richtplans zu konzipieren, oder das Instrument in einer kantonalen Gesetzesgrundlage zu definieren. Im Kanton Freiburg haben die Agglomerationsprogramme die Form von regionalen Richtplänen. Das eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat Kriterien für das Eintreten auf und die Beurteilung von Vorhaben erstellt, welches die Zubilligung einer Finanzierung aufgrund einheitlicher Kriterien gestatten soll. Die Finanzierung wird von den eidgenössischen Räten beschlossen. Der Kanton muss Partner für den gesamten Prozess sein.

Im Kanton Freiburg sind zwei Agglomerationsprogramme im Gange, nämlich in Freiburg und in Bulle. Die diesbezüglichen Unterlagen wurden Ende Dezember 2007 bei den Bundesbehörden eingereicht, um die vorgegebenen Termine einzuhalten. Die Bundesbehörden prüfen nun, ob die Kriterien für das Eintreten auf die Vorhaben erfüllt sind und wie die mögliche Finanzierung aufgrund der Beurteilungskriterien festzulegen ist.

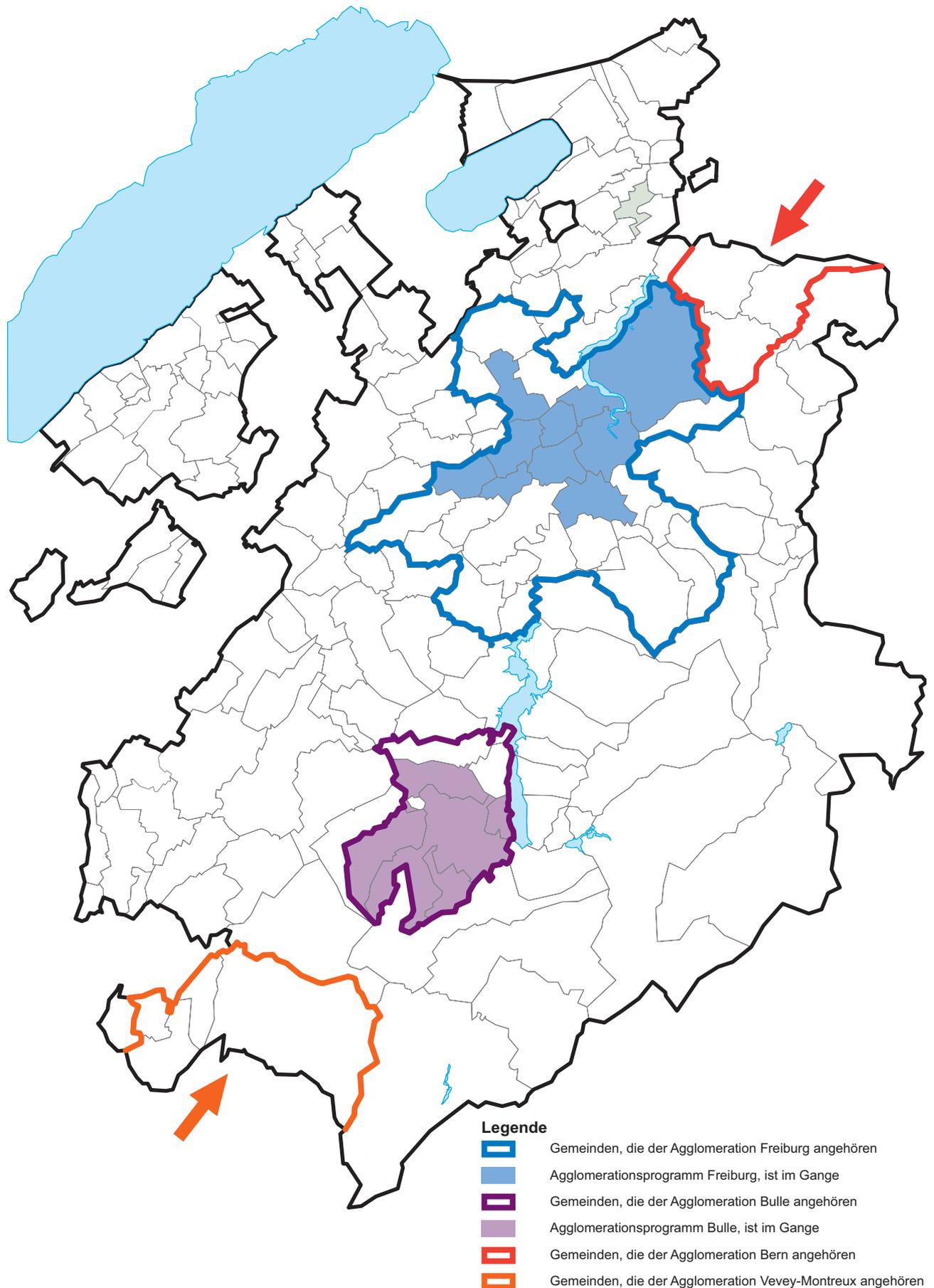
Ein erster Finanzierungsabschnitt soll anfangs 2011 beginnen. Die Finanzierung soll zweimal für eine Periode von vier Jahren erneuert werden.

## Neue Regionalpolitik

Der Bund hat ebenfalls eine neue Regionalpolitik definiert, um die Landwirtschafts-, Berg- und Grenzregionen mit der Umsetzung von Entwicklungsprogrammen zu unterstützen. Die Führung dieser Politik liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Kanton muss in Zusammenarbeit mit den Regionen eine Strategie ausarbeiten, die eine Stärkung der Wirtschaft anstrebt.

Es geht darum, die innovativen Entwicklungen und eine marktorientierte Wirtschaft zu fördern, um die Wettbewerbskraft der Regionen zu erhöhen. Der Bund kann neue Initiativen, Projekte oder Programme direkt unterstützen.

## Laufende Agglomerationsprogramme und festgelegte Agglomerationen auf Bundesebene, 2008



Der Bund sieht auch vor, die Regionalpolitik unter den Bundesämtern besser zu koordinieren und das in den Regionen entwickelte Fachkönnen aufzuwerten, um Produkte und Dienstleistungen in den Handel zu bringen.

Die neue Regionalpolitik kann breite Bereiche betreffen und ihr Handlungsfeld wird durch die territoriale Abgrenzung nicht eingeschränkt. Unter den betroffenen Bereichen kann man die Einführung von Systemen mit hoher Wertschöpfung, den ökologischen Tourismus, die Förderung neuer Energieformen, die Waldbewirtschaftung, die Landwirtschaft und die Ausbildung nennen.

Der Bund unterstützt die Regionen, die ihre eigenen Ideen verwirklichen und ihre eigenen Projekte einführen. Der Kanton muss für die Konzeptgestaltung, die Finanzierung und die Umsetzung der regionalen Projekte eine Schlüsselrolle übernehmen.

### **Pärke von nationaler Bedeutung**

Das revidierte Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und die Pärkeverordnung, die seit dem 1. Dezember 2007 in Kraft sind, regeln die Schaffung von Pärken von nationaler Bedeutung. Dabei sind drei Parkkategorien möglich:

- Nationalpärke, die vor allem der freien Entwicklung der natürlichen Prozesse gewidmet sind;
- regionale Naturpärke, die in ländlichen Regionen für die Unterstützung einer Wirtschaft geschaffen werden, welche den Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung zur Anwendung verhelfen, um die natürlichen, landschaftlichen und kulturellen Qualitäten aufzuwerten und ein harmonisches Gleichgewicht zwischen Entwicklung und Nachhaltigkeit zu gewährleisten;
- Naturerlebnispärke im städtischen Einzugsgebiet, die in der Nähe von Agglomerationen dazu dienen können, die Stadtbürger für die Natur zu sensibilisieren.

Bis Ende Januar 2008 sind beim Bund zehn offizielle Gesuche für die Schaffung von Pärken eingereicht worden. Die nächste Frist für die Einreichung eines Gesuchs ist für Ende Januar 2009 festgelegt.

Der Kanton Freiburg wird von zwei Projekten für die Schaffung natürlicher Regionalpärke betroffen: Das Projekt „Gruyère – Pays d'Enhaut“ (mit den Freiburger Gemeinden Charmey und Haut-Intyamont) und das Projekt Gantrisch (das die Gemeinden Plaffeien und Obreschrot beteiligt).

Wie für die Agglomerationspolitik legt der Bund für Pärke von nationaler Bedeutung die Voraussetzungen fest, die es zu erfüllen gilt. Die Unterlagen für eine finanzielle Unterstützung und die Zubilligung eines „Parklabels“ werden vom Kanton beim Bund eingereicht. Der Kanton ist also der privilegierte Partner der interessierten Projektträger. Bis zum 31. Dezember 2009 müssen die Naturpärke ausserdem mit einer im kantonalen Richtplan vermerkten Territorialgarantie versehen sein. Alle Verbindungen, die mit den Instrumenten der Raumplanung verknüpft werden müssen, insbesondere mit der Ortsplanung der betroffenen Gemeinden, sind noch nicht klar beurteilt worden. Diese Aspekte müssen in Zusammenarbeit mit dem Bund noch vertieft werden.



## KANTONALER KONTEXT

### REVISION DES RAUMPLANUNGS- UND BAUGESETZES VOM 9. MAI 1983 (RPBG)

Nach mehr als zwanzig Jahren Anwendung erschien, angesichts der neuen Herausforderungen, denen sich der Kanton zu stellen hat, eine Gesamtrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) notwendig. Um zu einer nachhaltigen Entwicklung des Kantons beizutragen, muss das neue Gesetz die Grundlagen einer qualitativeren Raumplanung entwerfen, die weniger Agrarland verschlingt und trotzdem nicht an Flexibilität einbüsst, da sie letztendlich für die Verwirklichung der öffentlichen Politik wesentlich ist. Diese neuen Herausforderungen erfordern insbesondere neben einer Verstärkung des strategischen Charakters der Raumplanung, ganz besonders auch der Richtpläne auf allen Stufen, sowie eine vermehrte Berücksichtigung der Aspekte, die mit dem Umweltschutz und dem Verkehr zusammenhängen. Die Gesamtrevision des RPBG muss ebenfalls gestatten, das Gesetzesinstrument aufgrund der beträchtlichen Entwicklung in diesem Bereich, der Umsetzung der verschiedenen Planungsstufen (besonders auf kantonaler Ebene), der ausgiebigen Rechtsprechung und der Erfahrungen aus der Praxis der letzten zwanzig Jahre anzupassen. Der Staatrat hat die Gesamtrevision des RPBG in sein Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2007-2011 aufgenommen. Das Revisionsprojekt wird zurzeit in der parlamentarischen Kommission diskutiert, die für dieses Vorhaben eingesetzt wurde.

Aus formeller Sicht schlägt das Projekt eine Reduktion der normativen Dichte, eine Verbesserung der Systematik und eine Klärung der Verfahren vor. Die im Projekt enthaltenen materiellen Lösungen werden im Abschnitt „Perspektiven“ im dritten Kapitel des vorliegenden Berichts skizziert.

### INSTITUTIONELLE AGGLOMERATION

Mit dem Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG), hat sich der Kanton Freiburg als erster Schweizer Kanton eine besondere Gesetzgebung in diesem Bereich gegeben. Das Gesetz definiert den Begriff Agglomeration als institutionelle Struktur und legte das Verfahren fest, das die Konstituierende Versammlung zu verfolgen hatte, um die Statuten der Agglomeration auszuarbeiten. Die Gemeinden, die eine Agglomeration bilden, müssen zusammen mindestens 10'000 Einwohner aufbringen, miteinander eng verbunden sein, insbesondere aus dem siedlungsbezogenen, wirtschaftlichen und kulturellen Blickwinkel, und ein gemeinsames Stadtzentrum besitzen.

Die Konstituierende Versammlung hat im Januar 2002 den Auftrag erhalten, einen Statutenentwurf auszuarbeiten, der Agglomerationsperimeter, Aufgaben, Finanzierung und Zuständigkeit für die Regelung des Rechts der Gemeinden und deren Einwohner festlegt. Sie betreute auch die Arbeiten, die mit dem Agglomerationsprogramm verbunden waren, das gemäss der kantonalen Gesetzgebung die Form eines regionalen Richtplans annehmen wird.

Die Agglomeration ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die aus verschiedenen Gemeinden besteht und auf einer administrativen Struktur mit legislativen und exekutiven Organen beruht. Diese suprakommunale politische Instanz nimmt Aufgaben von regionaler Bedeutung wahr und führt die Aufgaben aus, die ihr von den Gemeinden delegiert werden. Sie verfolgt das Ziel die Partnerschaft zwischen den Gemeinden zu stärken, um eine koordinierte Planung und Verwirklichung gemeinsamer Projekte effizient zu ermöglichen.

Der gegenwärtige Agglomerationsperimeter umfasst folgende Gemeinden: Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.



Die Statuten der Agglomeration sind anlässlich der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen worden. Um rechtsgültig gegründet zu werden, musste die Agglomeration die Mehrheit der Stimmbürger und die Mehrheit der Gemeinden (Prinzip der doppelten Mehrheit) auf sich vereinigen.

Die Gründung der institutionellen Agglomeration ist ein Vorteil für den Kanton, der mit ihr über einen Partner für die Diskussionen über die regionale Raumplanung und das kantonale Zentrum verfügt, eine Partnerschaft, die es bisher in dieser Form nicht gab.

## TERRITORIALE STRUKTUREN

In Verbindung mit der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, hat der Staatsrat eine Projektgruppe der Kantonsverwaltung ins Leben gerufen, um die gesamten bestehenden territorialen Strukturen zu überprüfen und gegebenenfalls neue zu schaffen, die den heutigen Herausforderungen gerecht werden.

Diese Überlegungen folgenden dem Ziel, eine kohärente Gebietsstruktur vorzuschlagen, die als Träger für ein Maximum an dezentrierten oder dezentralisierten Aufgaben in Frage kommen und auch den Wahlkreisen Rechnung tragen kann.

Der Staatsrat wird aufgrund dieser Arbeiten Stellung nehmen und ein Gesetzesentwurf über die territoriale Organisation wird die dazu beschlossenen Optionen konkretisieren.

Das Dekret vom 11. November 1999 über die Förderung der Gemeindefusionen hat zahlreiche Gemeinden veranlasst, ihre politische Führung zusammenzulegen. Das Dekret wird am 31. Dezember 2009 hinfällig und gab den Gemeinden bis zum 1. Januar 2006 Zeit, um die Fusionen in Kraft zu setzen. Von den 265 Gemeinden im Jahre 1980, umfasst der Kanton Freiburg heute noch 165 Gemeinden.

In einer im Oktober 2007 vom Grossen Rat angenommenen Motion hat das kantonale Parlament die Regierung gebeten, Vorschläge für die Weiterführung der Ermutigung zu Gemeindefusionen vorzustellen. Arbeiten sind im Gange um dieser Motion Folge zu leisten.

Diese Arbeiten stehen unter der Leitung der Direktion der Institutionen, der Land- und der Forstwirtschaft (ILFD). Da die Raumplanung aber sehr eng von den administrativen Strukturen abhängt, können diese Überlegungen einen gewissen Einfluss auf die zukünftige Raumplanung des Kantons Freiburg ausüben.

## STATISTISCHER RAHMEN

Es gilt hier ein statisches Profil des Kantons und seiner Entwicklung in den letzten zehn Jahren darzustellen: Freiburg im Verhältnis zur Schweiz, die demographische Entwicklung, die Bildung, die Arbeitsplatzentwicklung, die Pendlerbewegungen und die Bodennutzung.

Die verwendeten Zahlen entsprechen denjenigen der Volkszählung 2000, der Eidgenössischen Betriebszählung 2005 sowie der Statistik über die Bodennutzung 2004. Es ist also nicht möglich, demographische Daten für die Beurteilung der Auswirkungen des kantonalen Richtplans seit seiner Annahme im Jahre 2002 aufzuzeigen. Die vorliegende Analyse gestattet jedoch trotzdem festzustellen, ob und wie sich die Phänomene, auf die der kantonale Richtplan eine Antwort geben soll, weiterentwickeln. Aufgrund der Umsetzungsfristen des kantonalen Richtplans (hauptsächlich über den Weg der Ortsplanung), sind die Auswirkungen eines solchen Instruments sechs Jahre nach seiner Inkraftsetzung statistisch noch nicht messbar.

Die kartographischen Darstellungen (im Massstab, bei dem die Gemeindegrenzen erkennbar sind) berücksichtigen die verschiedenen hierarchischen Ebenen, die der kantonale Richtplan entwickelt:



Das Kantonszentrum und die sechs Regionalzentren. Diese Zentren sind auf der Karte durch eine einzige Einheit dargestellt.

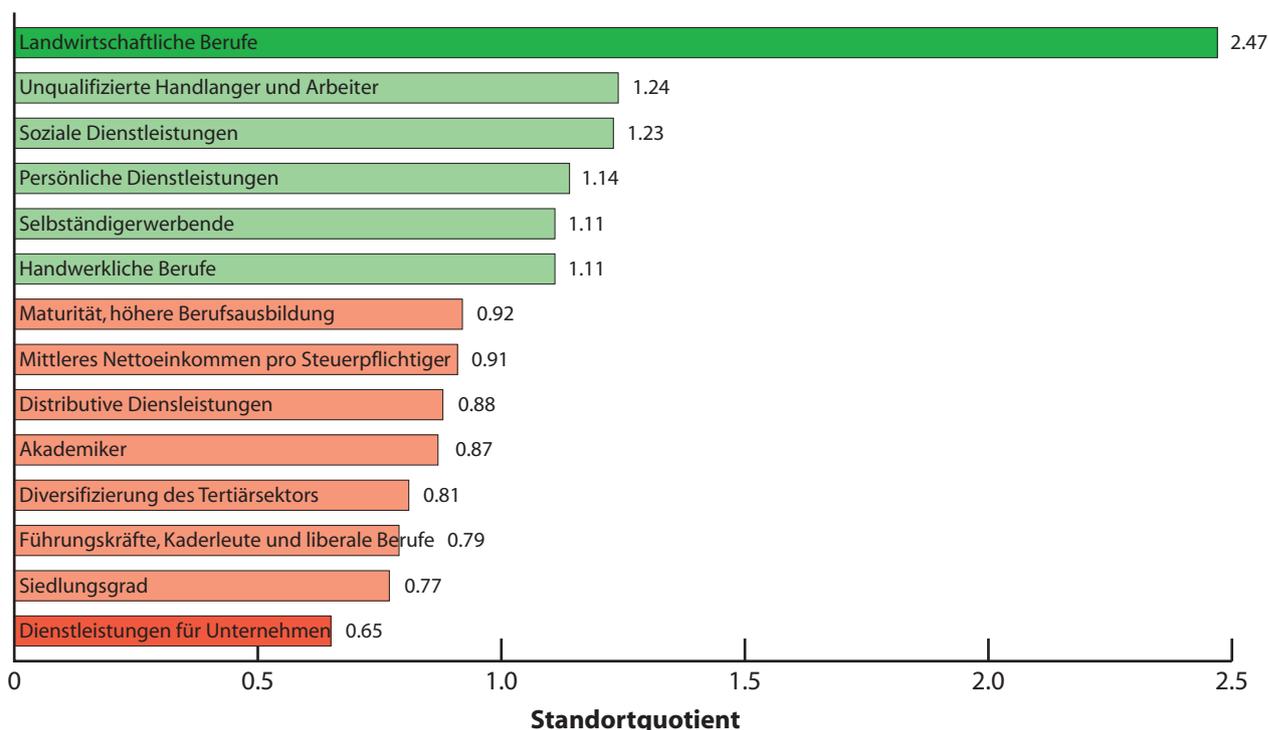
Die nachfolgend dargestellten Resultate waren Gegenstand eines externen Auftrags, der an Professor Antonio Da Cunha des geographischen Instituts der Universität Lausanne (IGUL) vergeben wurde. Eine erste Analyse wurde im Jahre 1998 und im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans durchgeführt; die Aktualisierung dieser Studie im Jahre 2007 erlaubt nun einen Vergleich mit den erfassten Daten auf der Grundlage derselben Vorgehensweise.

## FREIBURG IM SCHWEIZERISCHEN UMFELD

### Kantonsprofil

Die nachfolgende Graphik zeigt anhand mehrerer Indikatoren das Kantonsprofil in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen sowie das Bildungsniveau. Die dargestellten Zahlen sind Standortindikatoren. Setzt man als Mittelwert für die Schweiz einen Gleichheitswert von 1 ein, dann ist es möglich, den Kanton mit dem nationalen Durchschnitt zu vergleichen.

### Der Standort Freiburgs im interkantonalen Umfeld: ein paar Indikatoren, 2000, 2005.



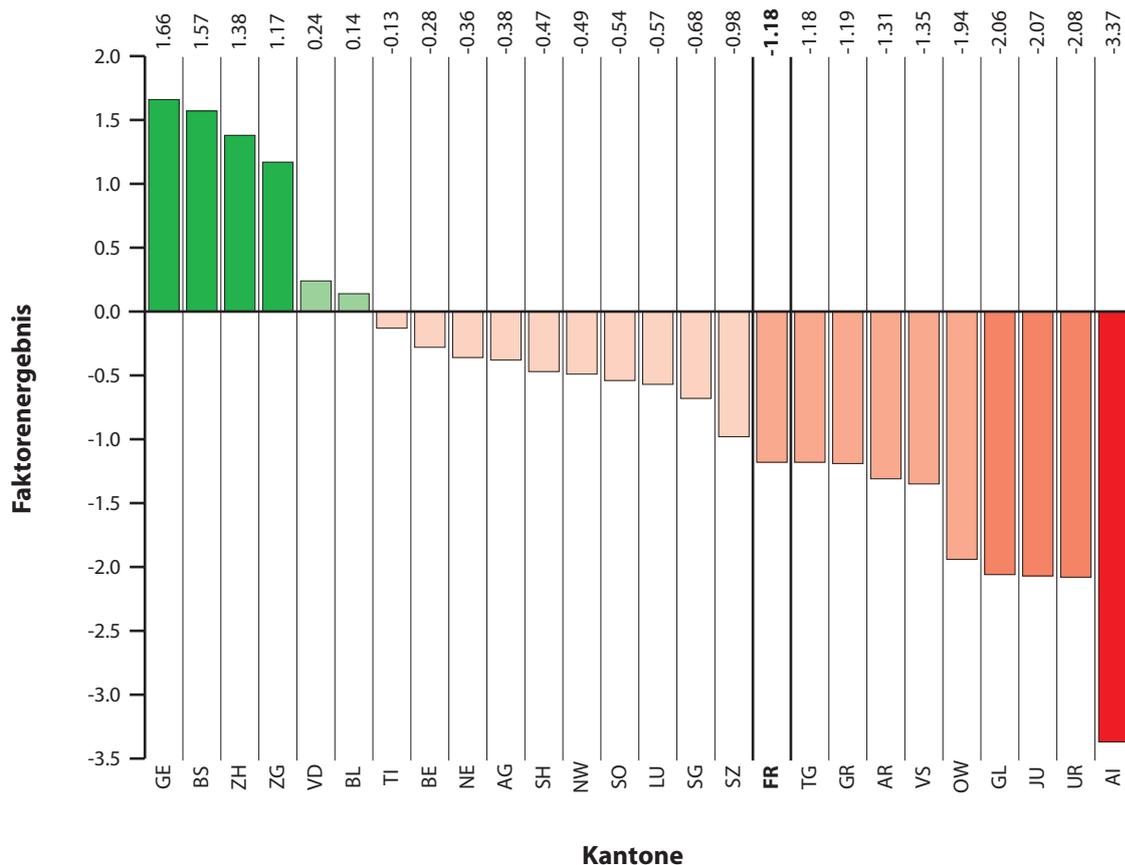
Quelle: BIS/IGUL

Im Vergleich zu der 1995 beobachteten Situation lässt sich feststellen, dass sich der Landwirtschaftssektor besser als anderswo in der Schweiz halten konnte. Der Kanton verlor zwar im Bereich der qualifizierten Arbeitsplätze und des qualifizierten Bevölkerungsanteils, aber die Siedlungsentwicklungsquote nimmt stetig zu, auch wenn sie hinter derjenigen der gesamten Kantone zurückbleibt.

## Zentralität der Kantone

Ein aus einem Gesamtquotient synthetisch abgeleiteter Index stellt die Position des Kantons Freiburg auf einer Vergleichstabelle dar, mit welcher der Zentralitätsgrad der einzelnen Kantone gemessen werden kann.

### Synthetischer Zentralitätsquotient der Schweizer Kantone, 2005



Quelle: BFS/IGUL

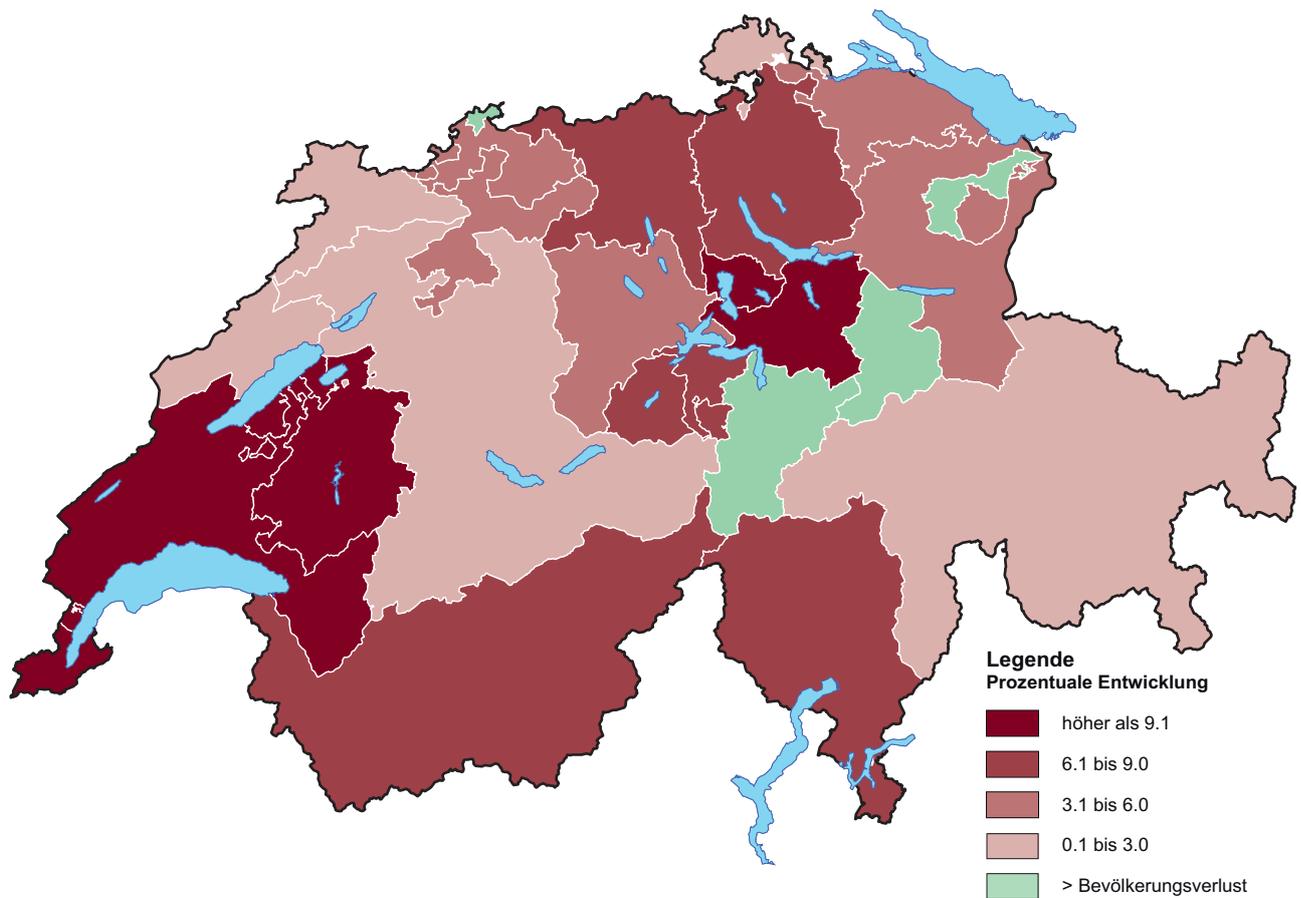
Der synthetische Zentralitätsquotient definiert eine Hierarchie, die gleichzeitig den Siedlungsentwicklungsgrad, das durchschnittliche Einkommen pro Einwohner, den Spezialisierungsgrad der Wirtschaft und den Qualifikationsgrad der Arbeit misst. Die Tabelle zeigt die Position des Kantons Freiburg im Verhältnis zu einem Massstab, der den Zentralitätsgrad der einzelnen Kantone mit dem schweizerischen Durchschnitt (0.0) vergleicht

Der Kanton Freiburg liegt im „Mittelfeld“ der Kantone neben Luzern, St. Gallen, Schwyz, Thurgau und Graubünden. Im Vergleich zu 1995, dem Datum des vorangehenden Indikators, hat sich der Kanton Freiburg vom schweizerischen Durchschnitt entfernt (von -0.25 auf -1.18 Punkte). Im Jahre 1995 belegte der Kanton Freiburg den 16. Rang. Im Jahre 2005 stand er auf dem 17. Rang. Im gesamtschweizerischen Vergleich besaßen im Jahre 1995 zehn Kantone einen überdurchschnittlichen Zentralitätsgrad; im Jahre 2005 lagen nur noch fünf Kantone über dem Durchschnitt. Dieses Ergebnis ist vielleicht eine Bestätigung für die Restrukturierungen und Zusammenlegungen im Bereich der wirtschaftlichen Entscheidungszentren, die im letzten Jahrzehnt verwirklicht worden sind. Allem Anschein nach erfolgte eine derartige Konzentration in den drei wichtigsten metropolitanen Einzugsgebieten: im Genferseeraum, in der Region Basel und in der Region Zürich.

## Demographische Entwicklung der Kantone

Im demographischen Bereich verbucht der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren eine sehr günstige Entwicklung. In der Zeit von 1996 bis 2006 erreichte der Kanton eine Bevölkerungsentwicklung von 13.3%, während der nationale Durchschnitt bei rund 6% lag. Allein der Kanton Zug konnte eine höhere Bevölkerungsentwicklung vorweisen.

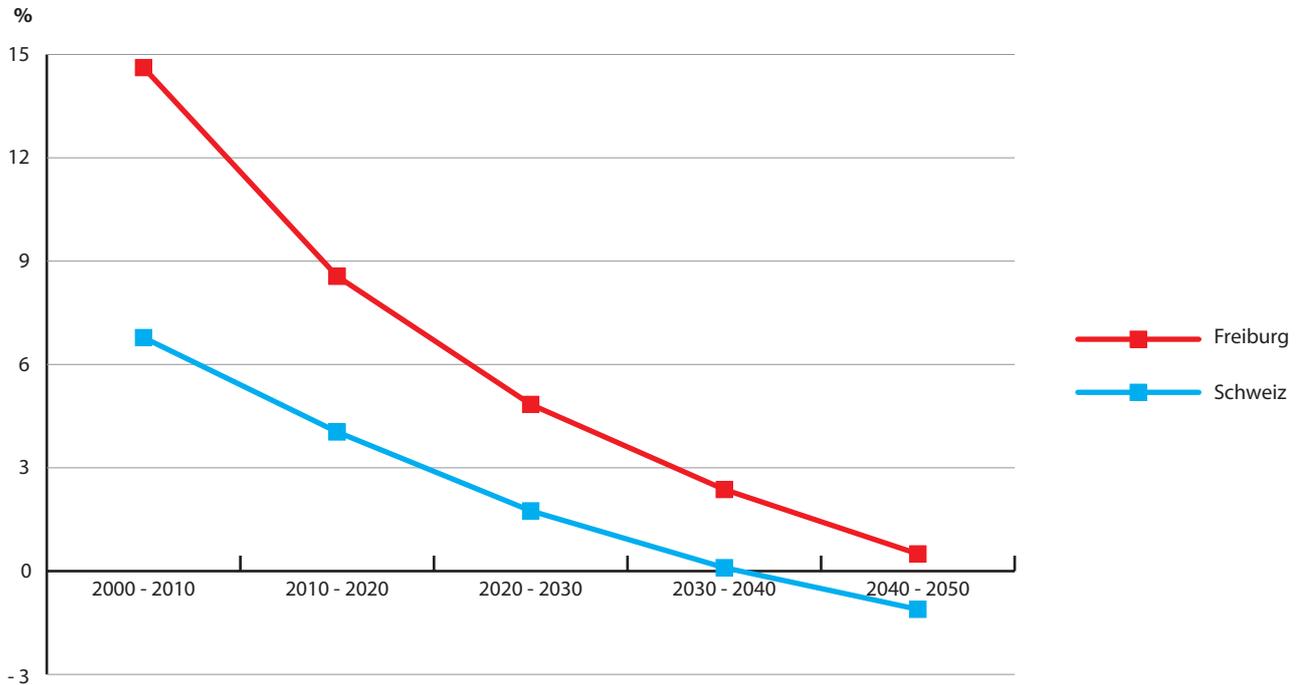
## Entwicklung der Wohnbevölkerung, 1996-2006



Quelle: BFS

Das BfS hat Szenarios für Bevölkerungsentwicklung bis ins Jahr 2050 erstellt. Aufgrund dieser Studien zeigt sich, dass sich die im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt festgestellte günstige Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten noch fortsetzen dürfte.

## Entwicklung der Wohnbevölkerung: Perspektiven 2000 - 2050



Quelle: BfS

Setzt sich die gegenwärtige Tendenz fort (das BfS spricht von einem „mittleren“ Szenario), dann wird der Kanton Freiburg der nationalen Tendenz folgen und in den nächsten Jahrzehnten einen Rückgang der Wachstumsrate seiner Bevölkerung erfahren. Er wird in diesem Bereich aber noch weit über dem nationalen Durchschnitt bleiben.

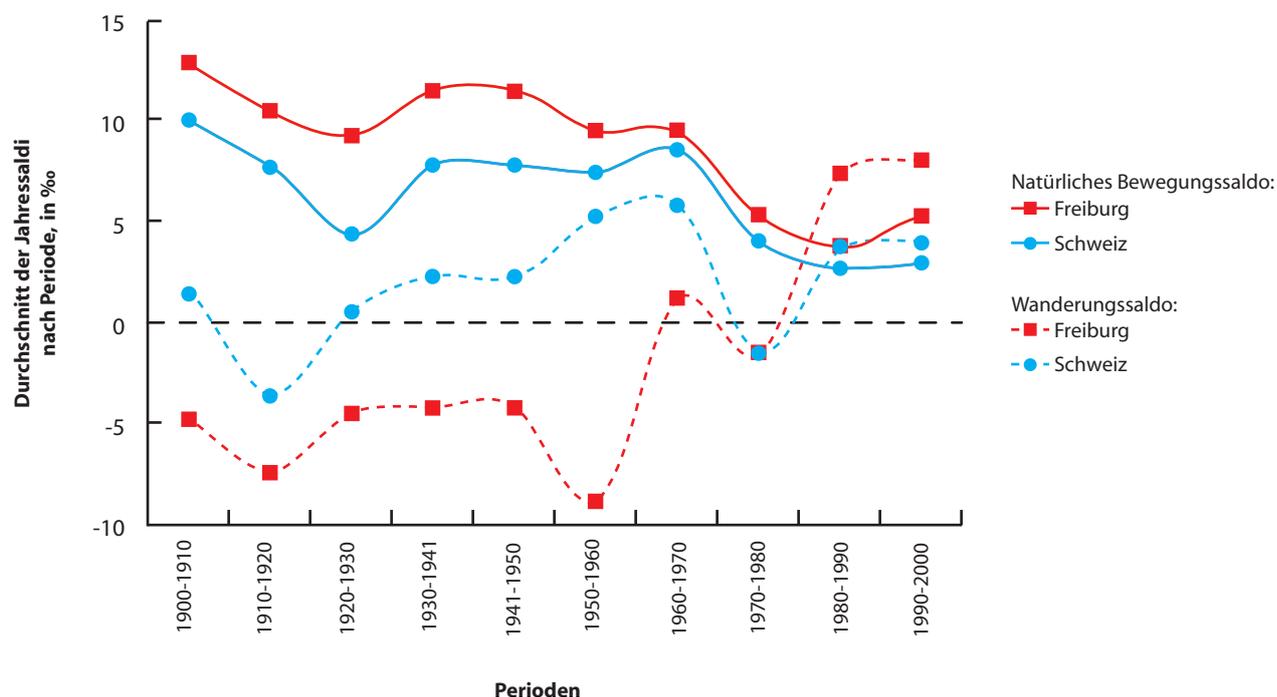
Nach einem gesamtschweizerischen Vergleich des Kantons Freiburg, gilt es nun zu prüfen, wie sich die unterschiedlichen Entwicklungsphänomene innerhalb des Kantons verteilen.

### BEVÖLKERUNGSSTATISTIK

#### Entwicklung

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, folgte der Kanton in den 80er Jahren einer Einwanderungstendenz. Die Einwanderungsbilanz ist seither positiv geblieben und liegt sogar noch über derjenigen des Landes. Für die Zeit zwischen 1990-2000 betrug der mittlere Einwanderungssaldo das Doppelte (8.1‰) der Landesbilanz (4‰).

## Zuwachs- und Einwanderungssaldo in der Schweiz und im Kanton Freiburg, 1900-2000



Quelle: BFS/IGUL

Die Freiburger Bevölkerung weist ein durchschnittliches Alter von 38.5 Jahren auf, also rund zwei-einhalb Jahre jünger als der schweizerische Durchschnitt. Dieser Umstand ist einerseits auf den überdurchschnittlichen Geburtenüberschuss und andererseits auf die eher jungen Einwanderer zurückzuführen. Der für Familien attraktive Lebensrahmen, das reichhaltige Erziehungs- und Bildungsangebot, insbesondere das Vorhandensein nach aussen gerichteter Hochschulen, erklären die verhältnismässig junge Zuwanderungsbevölkerung aus anderen Kantonen.

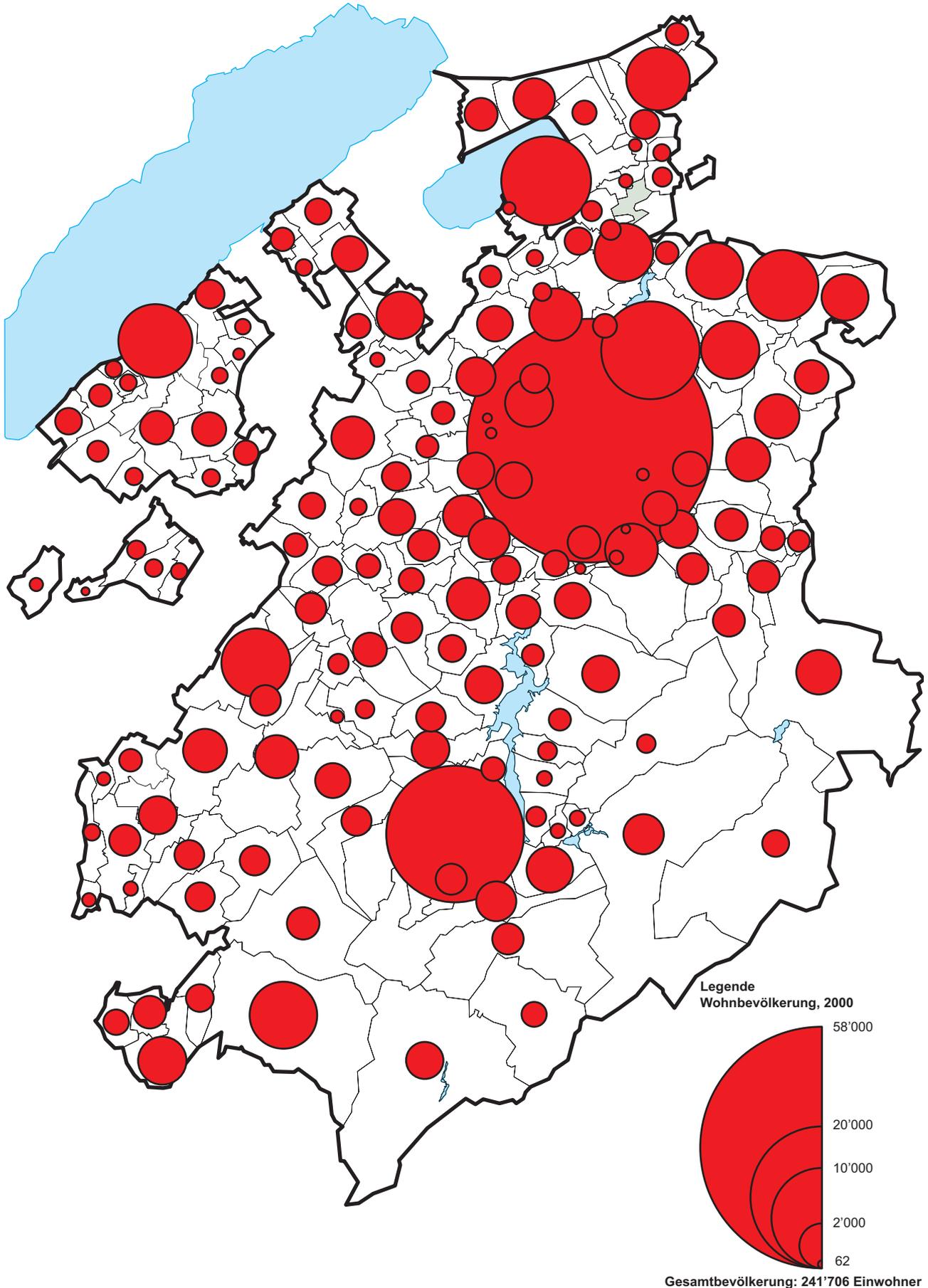
Wie die Bedeutung der interkantonalen Wanderungsbewegung für die gegenwärtige Bevölkerungszunahme im Kanton zeigt, ist es für diese Einwanderer nicht ein Problem, eine Wohnung zu finden, sondern diese Menschen wandern ein, weil sie eine Wohnung zu einem attraktiven Preis finden. Es macht den Anschein, dass der Wohnungsmarkt einen wichtigen Einfluss auf den demographischen Erfolgstrend des Kantons ausübt. Leider fehlen die statistischen Daten zu diesem Bereich, so dass diese Angaben nicht überprüft werden können.

### Aktuelle Situation

Im Jahr 2000 stand der Kanton Freiburg auf dem 13. Rang der meistbevölkerten Kantone. Er umfasste damals eine Gesamtbevölkerung von 241'706 Einwohnern, verteilt auf 168 Gemeinden. Der Kanton Freiburg umfasst 102 Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern; mit dem Fortschreiten der Fusionspolitik sollte sich diese Tendenz aber nach unten entwickeln.

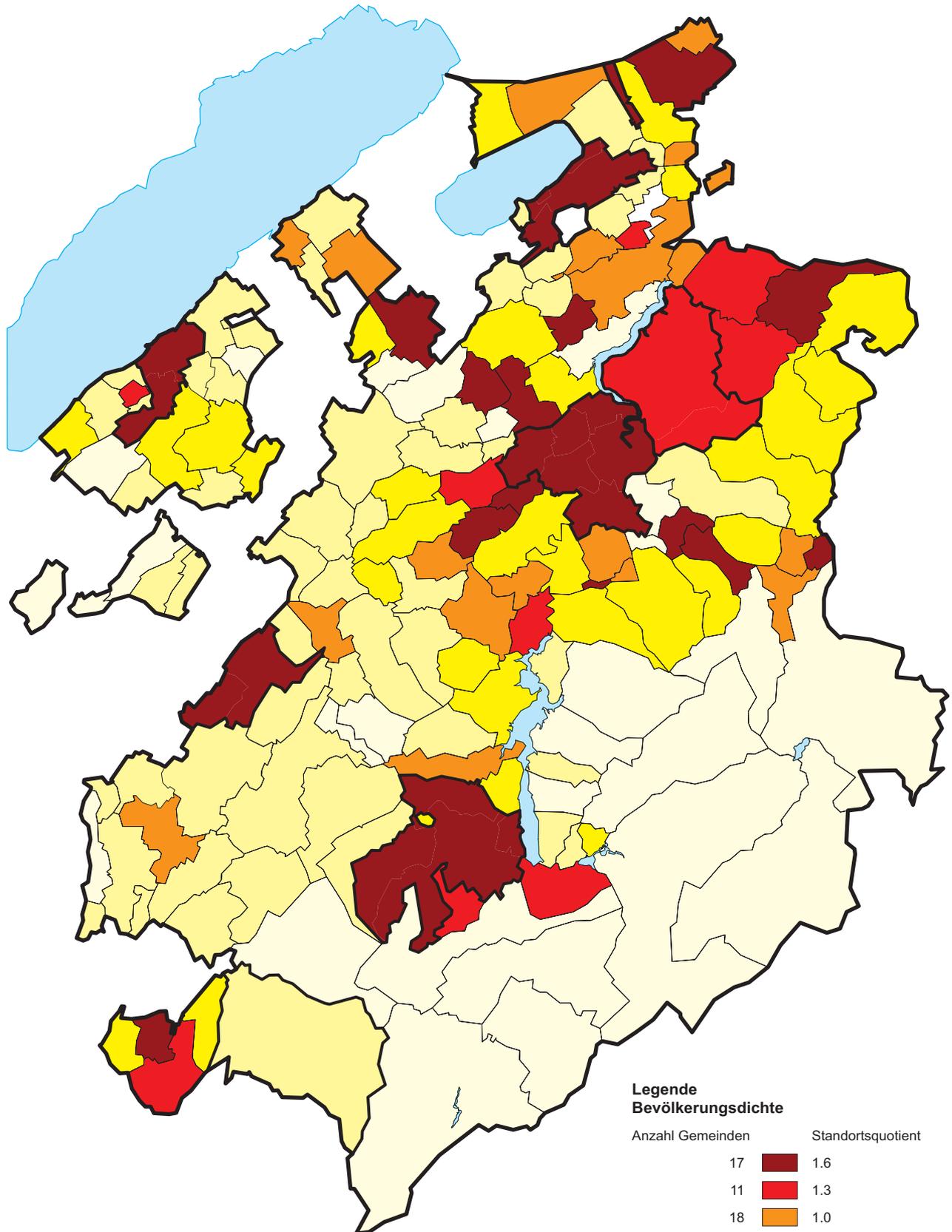
Die Karte auf Seite 27 gibt Aufschluss über die Bevölkerungsdichte aufgrund der Einwohnerzahl pro km<sup>2</sup>. Der Richtwert 1.0 wurde anhand des kantonalen Durchschnitts angepasst. Alle Gemeinden mit einem Quotient von mehr als 1 weisen eine Bevölkerungsdichte auf, die über dem kantonalen Durchschnitt liegt.

# Wohnbevölkerung, 2000





## Bevölkerungsdichte, 2000

Kantonaler Durchschnitt: 151.9 Einw/km<sup>2</sup> = 1.00

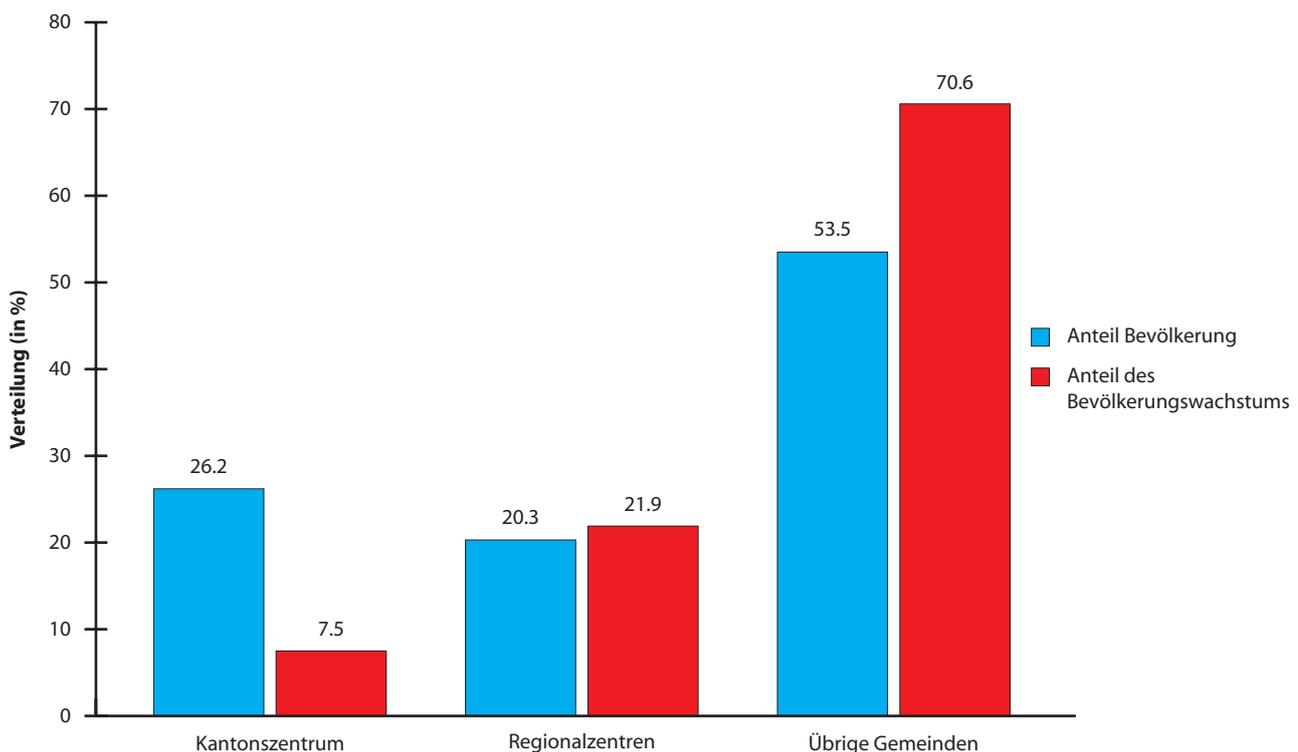
Die Gebietsstruktur der Voralpen-Gemeinden beeinflussen das Ergebnis im Bereich der Bevölkerungsdichte, denn, bedingt durch die grossen unproduktiven Flächen (Alpengebiete), besitzen diese Gemeinden tatsächlich ein weiträumiges Gebiet mit einer entsprechend tieferen Bevölkerungsdichte.

Das Kantonszentrum und die Regionalzentren weisen eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Gewisse privilegierte Achsen rund um das Kantonszentrum, insbesondere die zum Kantonszentrum führende Hauptachse Bern-Freiburg und in einem geringeren Ausmass auch die Querachse Domdidier-Giffers, können auf der Karte hervorgehoben werden. In den Gemeinden rund um die Zentren sind ebenfalls Anzeichen einer Verstädterung des ländlichen Raums festzustellen. Die Bevölkerungsdichte im Einzugs- und Einflussgebiet der Berner Agglomeration im Norden (Wünnewil, Flamatt, Kerzers) und der Agglomeration Vevey-Montreux im Süden (Attalens, Bossonens) ist ebenfalls besonders hoch.

## Verteilung

Auf territorialer Ebene, bei einem Vergleich der Daten des Bevölkerungswachstums und der vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Siedlungsstrukturen, lässt sich der Unterschied zwischen den Stadtgemeinden (Kantonszentrum und Regionalzentren) und den übrigen Gemeinden eindeutig feststellen.

## Verteilung der Bevölkerung und des Bevölkerungswachstums, 1990-2000



Quelle: BFS/IGUL

Das Kantonszentrum kann 7.5% des Gesamtwachstums verbuchen, bei einem anfänglichen kantonalen Bevölkerungsanteil von 26.2%. Das Bevölkerungswachstum liegt mit einer Bevölkerungszunahme von 21.9%, beziehungsweise 70.6%, in den Regionalzentren und vor allem in den übrigen Gemeinden viel höher.

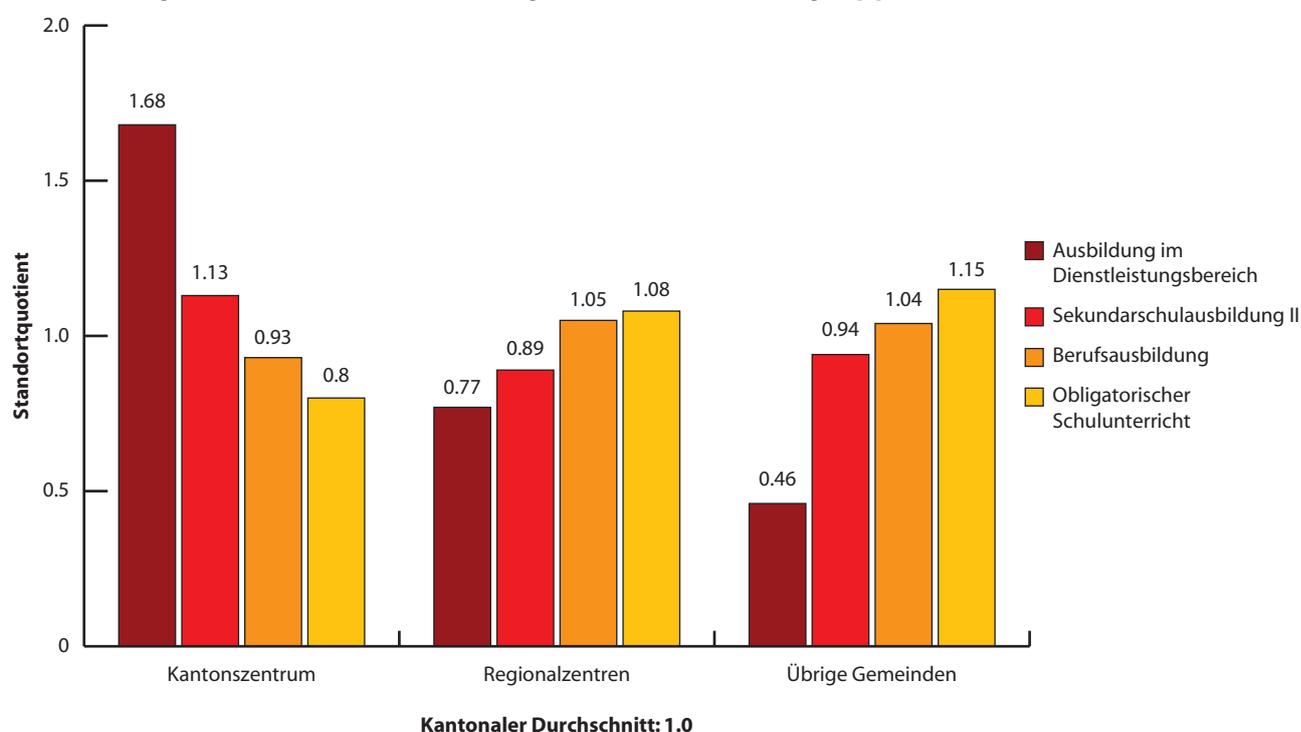


Die Regionalzentren besitzen ein Bevölkerungswachstum das ihnen erlaubt, ihre Bedeutung innerhalb der kantonalen Siedlungsstruktur zu halten, während sich für das Bevölkerungswachstum in den übrigen Gemeinden die Tendenz zu einer periurbanen Entwicklung abzeichnet, wie sie schon bei der Revision des kantonalen Richtplans festgestellt werden konnte. Die nachfolgende Grafik enthält Zahlen aus der Zeit vor der Annahme des kantonalen Richtplans (2002).

## AUSBILDUNG

Das Kantonszentrum ist der Wohnort der qualifiziertesten Aktivbevölkerung. Die Volkszählung 2000 zeigte, dass es allein den überwiegenden Teil der diplomierten Personen mit Hochschul- oder Universitätsabschluss beherbergt, was sich möglicherweise auch durch das Vorhandensein der qualifiziertesten Dienstleistungsberufe sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor erklären lässt.

## Verteilung der Wohnbevölkerung nach Ausbildungstyp, 2000



Quelle: BFS/IGUL

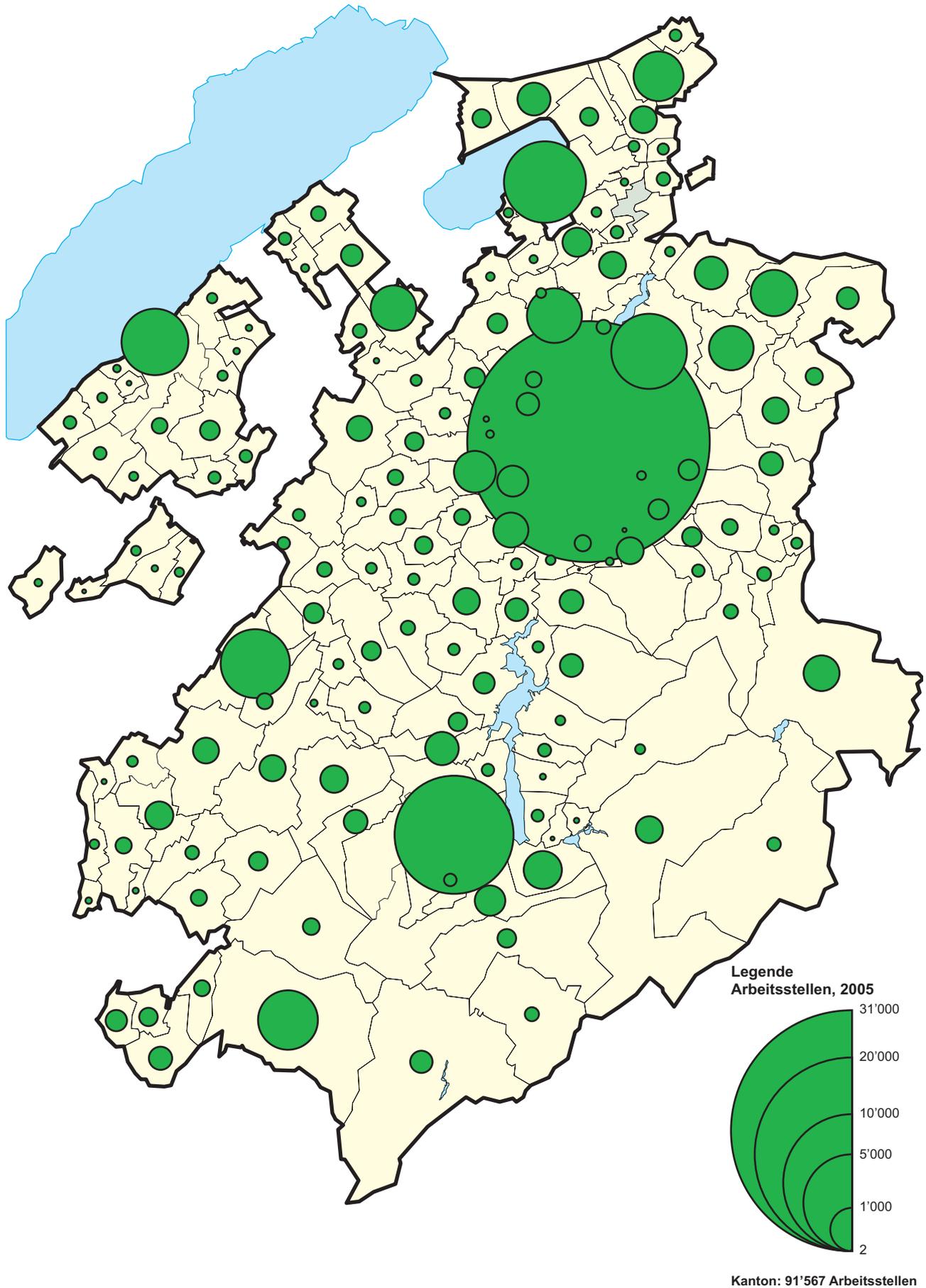
Die mittleren Ausbildungsebenen (Berufsausbildung) sind in den Regionalzentren besonders gut vertreten.

## ARBEITSPLÄTZE

Die Eidgenössische Unternehmenszählung 2005 erlaubt es, die groben Linien der Arbeitsplatzverteilung nach Aktivitätssektoren darzustellen.

Im Jahre 2005 konnte der Kanton 91'567 Arbeitsplätze anbieten. Die Gewichtung des Kantonszentrums und der Regionalzentren lässt sich dabei eindeutig hervorheben. Die Arbeitsplätze folgen der Tendenz, sich mehrheitlich in den Zentren niederzulassen, während die Einwohner dagegen die Tendenz haben, sich ausserhalb der Zentren anzusiedeln.

## Arbeitsplätze, 2005





Analysiert man die Situation auf einer feineren Ebene, dann stellt man fest, dass das Kantonszentrum einen grossen Teil des Dienstleistungssektors aufnimmt. Die industriellen Arbeitsplätze konzentrieren sich mehr auf die Regionalzentren. Die übrigen Gemeinden zeigen ein agroindustrielles Profil, höchstwahrscheinlich in Folge des Arbeitsplatzangebots der kleinen und mittleren Unternehmen.

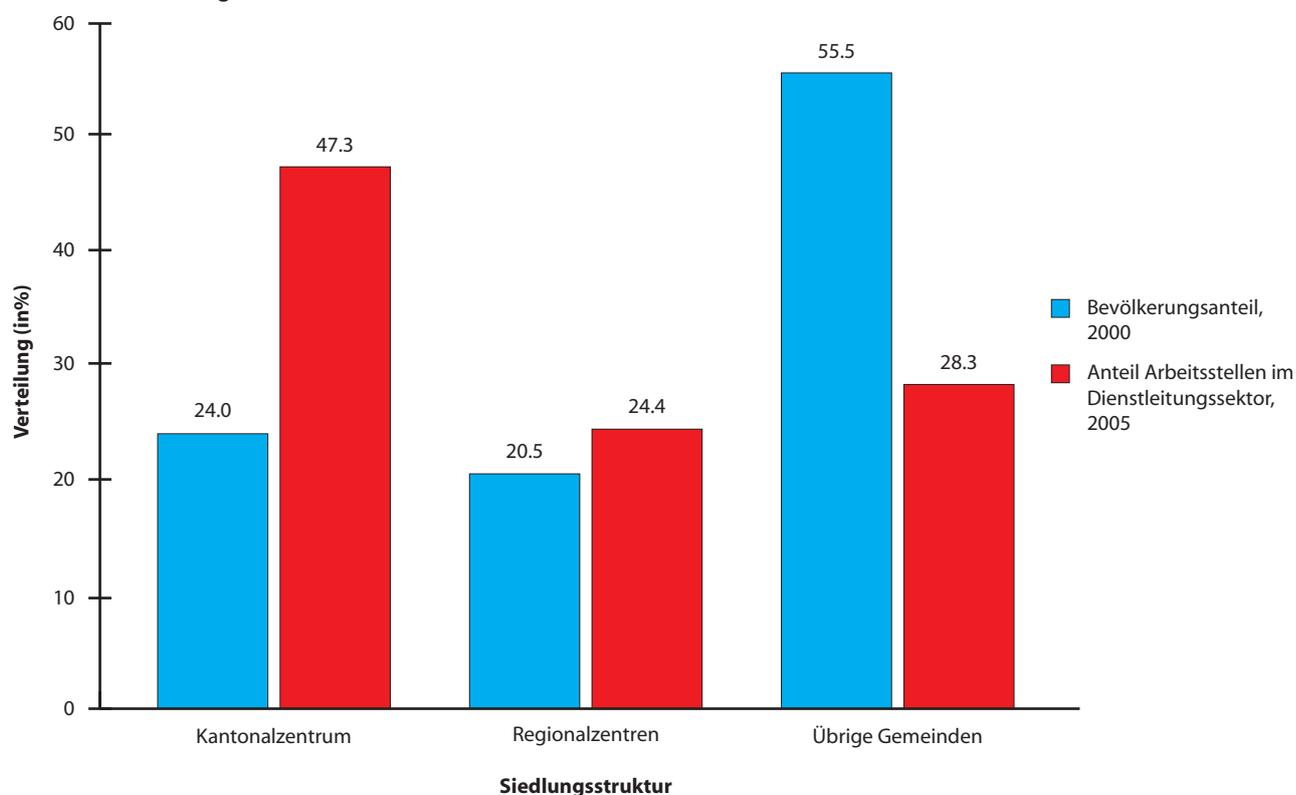
## Verteilung der Arbeitsplätze nach Arbeitssektoren und Siedlungsstruktur, 2005

Sektoren	Kantonszentrum (Standortquotient)	Regionalzentren (Standortquotient)	Übrige Gemeinden (Standortquotient)
Landwirtschaftssektor	0.08	0.45	2.37
Handwerklicher Sektor	0.7	1.33	1.08
Dienstleistungssektor	1.23	0.95	0.79

Quelle: BFS/IGUL

Im Bereich der sektoralen Arbeitsverteilung ist der Dienstleistungssektor in absoluten Zahlen der grösste Arbeitsplatzanbieter und dies auf allen hierarchischen Ebenen.

## Verteilung der Bevölkerung (2000) und der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (2005)



Quelle: BFS/IGUL

Im Kantonszentrum konzentrieren sich gleichzeitig die wichtigsten Dienstleistungssektoren und Verwaltungszentralen, sowie ein vielseitiges Ganzes an technischen Arbeitssektoren und Zubringerdienstleistungen für Unternehmen.



## PENDLERBEWEGUNGEN

Das Freiburger Stadtnetz ist stark mit dem Schweizer Städtenetz verbunden und die Nachbarkantone üben eine nicht unbedeutende Attraktivität auf verschiedene Kantonsteile aus. Die Berner und Waadtländer, die sich in unserem Kanton niederlassen, kommen in den meisten Fällen nicht um Arbeit zu suchen, sondern weil sie eine Wohnung, einen Lebensraum und ein Dienstleistungsangebot vorfinden. Dem Kanton Freiburg wird also die Rolle eines Aufnahmekantons für Wohnungssuchende zugedacht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Fluss der wichtigsten Arbeiterbewegungen zwischen dem Kanton und den Nachbarkantonen im Jahr 2000. Zu dieser Zeit arbeitete eine aktive Person von fünf in einem anderen Kanton und 7.7% der aktiven Bevölkerung, die im Kanton arbeitet, wohnt in einem anderen Kanton.

### Interkantonaler Pendlerfluss, 2000

Kanton	Zugänge		Abgänge		Saldo (effektiv)
	(effektiv)	(in %)	(effektiv)	(in %)	
Bern	3'140	37.7	12'933	55.4	-9'793
Waadt	4'204	50.5	8'940	36.3	-4'286
Übrige Kantone	978	11.8	1'936	8.3	-958
<b>Total</b>	<b>8'322</b>	<b>100.0</b>	<b>23'359</b>	<b>100.0</b>	<b>-15'037</b>

Quelle: BFS/IGUL

Die A12 hat die demographische Entwicklung in den letzten Jahrzehnten besonders beeinflusst. Die Qualität des Strassennetzes kann hier gleichzeitig als Ursache und Folge der demographischen Entwicklung betrachtet werden. Für die Autobahn A1 ist es wahrscheinlich, dass noch nicht alle Auswirkungen in die Beurteilung einbezogen werden konnten.

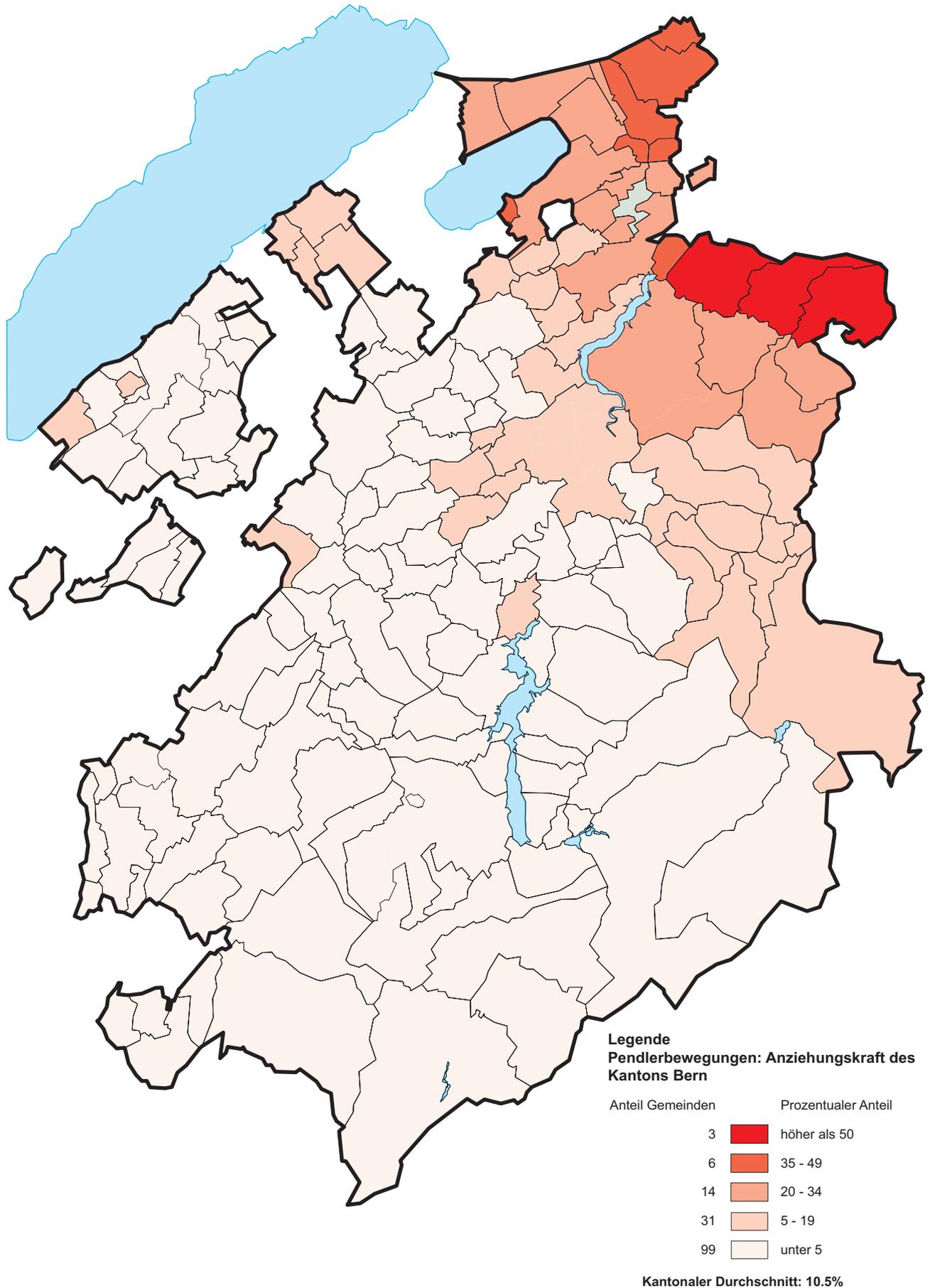
Die nachfolgenden Karten erlauben die Wohnortsstatistik jener Pendler zu erforschen, die sich aus beruflichen Gründen in die Nachbarkantone begeben. Die Abhängigkeit gegenüber dem Kanton Bern ist doppelt so hoch wie gegenüber dem Kanton Waadt (siehe untenstehende Zahlen).

Die deutschsprachigen Gemeinden des Sensebezirks und des Seebezirks sind sehr stark auf den Kanton Bern ausgerichtet. In diesem Kanton werden mehr als ein Viertel der aktiven Bevölkerung aus diesen Bezirken beschäftigt. Die beiden Bezirke bringen es allein auf drei Viertel der in den Kanton Bern reisenden Pendler (74.6% oder 2342 Pendler). Ihnen folgt der Saanebezirk, aus dem rund 20% (628 Pendler) der in Richtung Bern reisenden Pendler stammen. Im Westen des Kantonszentrums hingegen überschreitet keine der betroffenen Gemeinden die Fünfprozentgrenze der in diesen Kanton reisenden Pendler. Es ist noch hervorzuheben, dass die Anzahl der in den Kanton Bern reisenden Pendler in den letzten zehn Jahren um 57.3% zugenommen hat. Die höchste Zunahme wurde im Seebezirk festgestellt (+82.9%) und ist auf den Ausbau der Autobahn A1 Bern - Murten zurückzuführen. Die mit der Inbetriebnahme dieser Autobahn verbundenen Auswirkungen können langfristig aber noch nicht beurteilt werden.

Die Pendlerbewegungen in Richtung des Kantons Bern erklären sich auch aus sprachlichen Gründen. Denn die Anziehungskraft des Kantons Bern erstreckt sich mehrheitlich auf die deutschsprachigen und zweisprachigen Bezirke des Kantons Freiburg und ist in den französischsprachigen Bezirken nur punktuell feststellbar.



## Pendlerbewegungen: Attraktivität des Kantons Bern, 2000





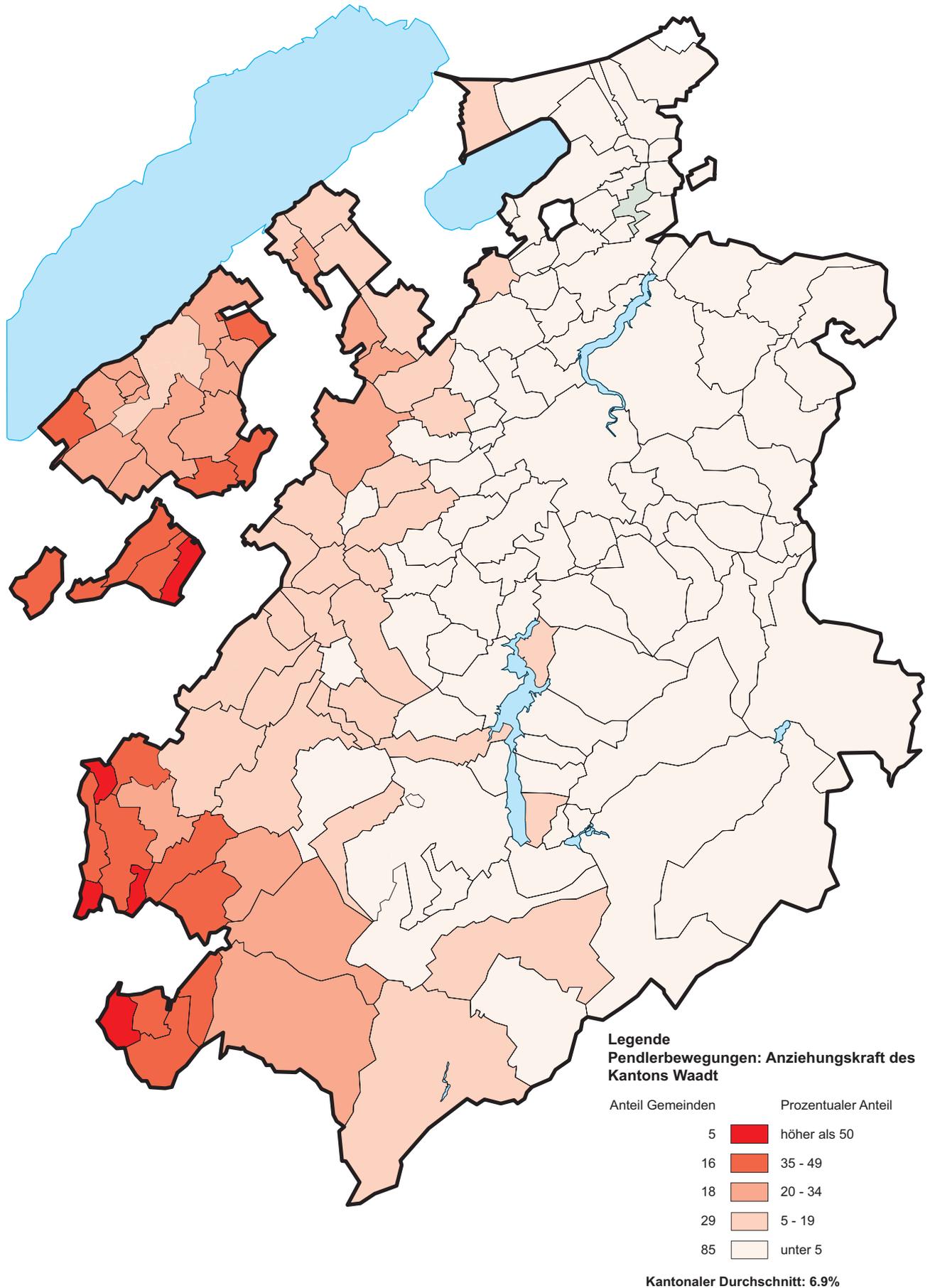
Im Süden des Kantons Freiburg lassen sich die stark auf den Kanton Waadt ausgerichteten Pendlerbewegungen (besonders Vevey-Montreux, Oron und Payerne) im Vivisbachbezirk (36.9%), im Broyebezirk (23.1%) und im äussersten Westen des Glanebezirks (14.9) feststellen. Zwischen 1990 und 2000 hat der in den Kanton Waadt reisende Pendleranteil um 44.0% zugenommen. Die höchste Zunahme in Form eines diffusen Einflusses wurde im Greyerzbezirk und im Saanebezirk festgestellt, wo sich der Pendleranteil in Richtung des Kantons Waadt verdoppelt hat. Diese Tendenz bleibt allerdings schwach und es ist noch abzuwarten, ob sie sich in den nächsten Jahren bestätigen wird.

Die Karte auf Seite 36 beleuchtet die Einflusszonen des Kantonszentrums und der Regionalzentren für die kantonsinternen Pendlerbewegungen. Das Kantonszentrum dominiert weitgehend den Saanebezirk. Sein Attraktivitätsfeld erstreckt sich ebenfalls auf den gesamten Sensebezirk. Düdingen und Tafers werden sehr stark durch das nahe Kantonszentrum beeinflusst. Der Seebezirk entspricht einem stark umstrittenen Gebiet, aber die Auswirkungen der Polarisierung auf das Kantonszentrum setzt sich in der südlichen Hälfte des Bezirks gegen diejenige der Stadt Murten durch. Der Einfluss des Kantonszentrums erstreckt sich im Westen sogar noch bis zur Waadtländer Enklave, welche die Freiburger Gemeinden im Broyebezirk trennt.

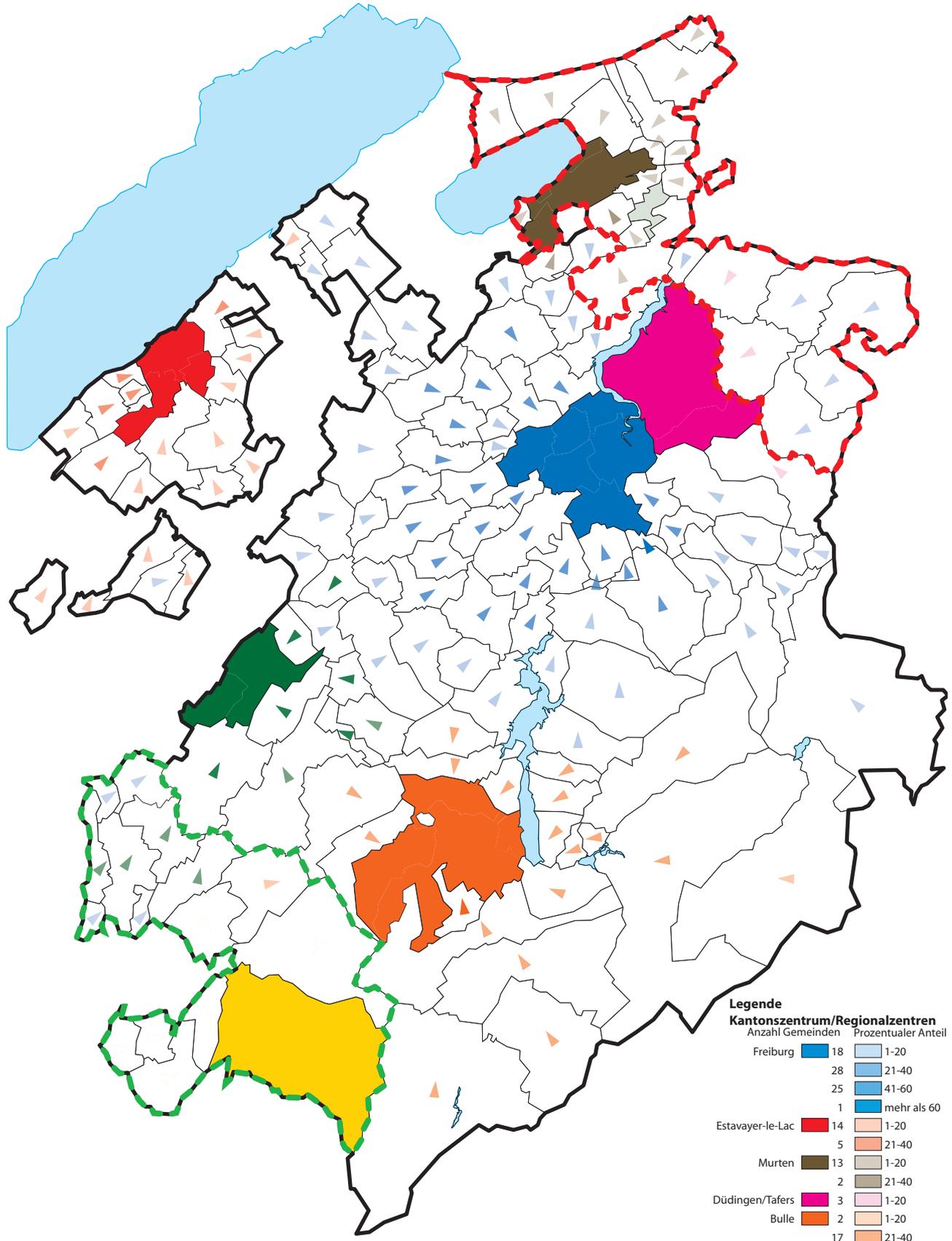
Im Süden wird der Einfluss der Agglomeration Freiburg durch den doppelt wirksamen Einfluss der beiden Regionalzentren Romont und Bulle begrenzt. Im südlichen Teil des Kantons entspricht das Aufteilungsergebnis der Einflusszonen grob gesehen den Bezirksgrenzen. Der südliche Teil des Kantons wird also durch die drei Einflusszonen der Regionalzentren aufgeteilt.



## Pendlerbewegungen: Attraktivität des Kantons Waadt, 2000



# Pendlerbewegungen: Attraktivität der Zentren, 2000



**Gemeinde, deren erstes Ziel ein anderer Kanton ist**  
 Kanton Waadt: 16 Gemeinden  
 Kanton Bern: 22 Gemeinden



## BODENNUTZUNG

Das BfS erstellt eine Statistik der Bodenfläche, die für die Raumplanung von besonderem Interesse ist. Die Zahlen werden aufgrund einer Analyse von Luftbildern zu einem bestimmten Zeitpunkt erhoben. Jede einzelne Hektare wird einer Bodennutzungskategorie zugeteilt. Die letzte zur Verfügung stehende Erhebung des Kantons Freiburg geht auf das Jahr 2004 zurück; die vorhergehende Erhebung wurde im Jahre 1993 durchgeführt. Damit ist es also möglich, die Entwicklung der Bodennutzung aufgrund der Zahlen pro Hektare mitzuverfolgen. Da allerdings die Erhebung auf nationaler Ebene noch im Gange ist und bis 2009 dauern dürfte, sind die Daten des Kantons Freiburg mit den gesamtschweizerischen Zahlen nicht zu vergleichen. Der Rhythmus der Erhebungen liegt bei zwölf Jahren.

Was die Interpretation der Daten anbelangt, so sind die Bodennutzungszahlen und die Bauzonen zwei unterschiedliche Bereiche, die keine all zu expliziten Verbindungen zulassen. Die Bodennutzungsstatistik umfasst zum Beispiel auch die Verkehrsinfrastrukturen, obschon diese nicht in der Bauzone liegen. Ein anderes Beispiel zeigt, dass die Statistik die landwirtschaftlichen Gebäude im Zahlenmaterial der Gebäudeareale einschliesst, obwohl sich diese Gebäude in der Landwirtschaftszone befinden.

Aufgrund der Erhebung pro Hektare ist die Bodenflächenstatistik nicht so genau wie andere Erhebungen. Bei der Benutzung des vorliegenden Zahlenmaterials für kleine Gebietsflächen oder seltene Bodennutzungskategorien sind die Fehlerquellen sehr hoch.

## Wohnfläche und Infrastruktur

Die Wohn- und Infrastrukturflächen umfassen Gebäudeareale, Industrieareale, Verkehrsflächen, Grünflächen und Erholungsstandorte, Materialausbeutungen, Deponien und Baustellen.

Die Karte auf Seite 38 präsentiert gemischte Ergebnisse in Bezug auf die Wohn- und Infrastrukturflächen (Kreise) und ihrer Entwicklung zwischen 1993 und 2004 (farbliche Unterscheidung).

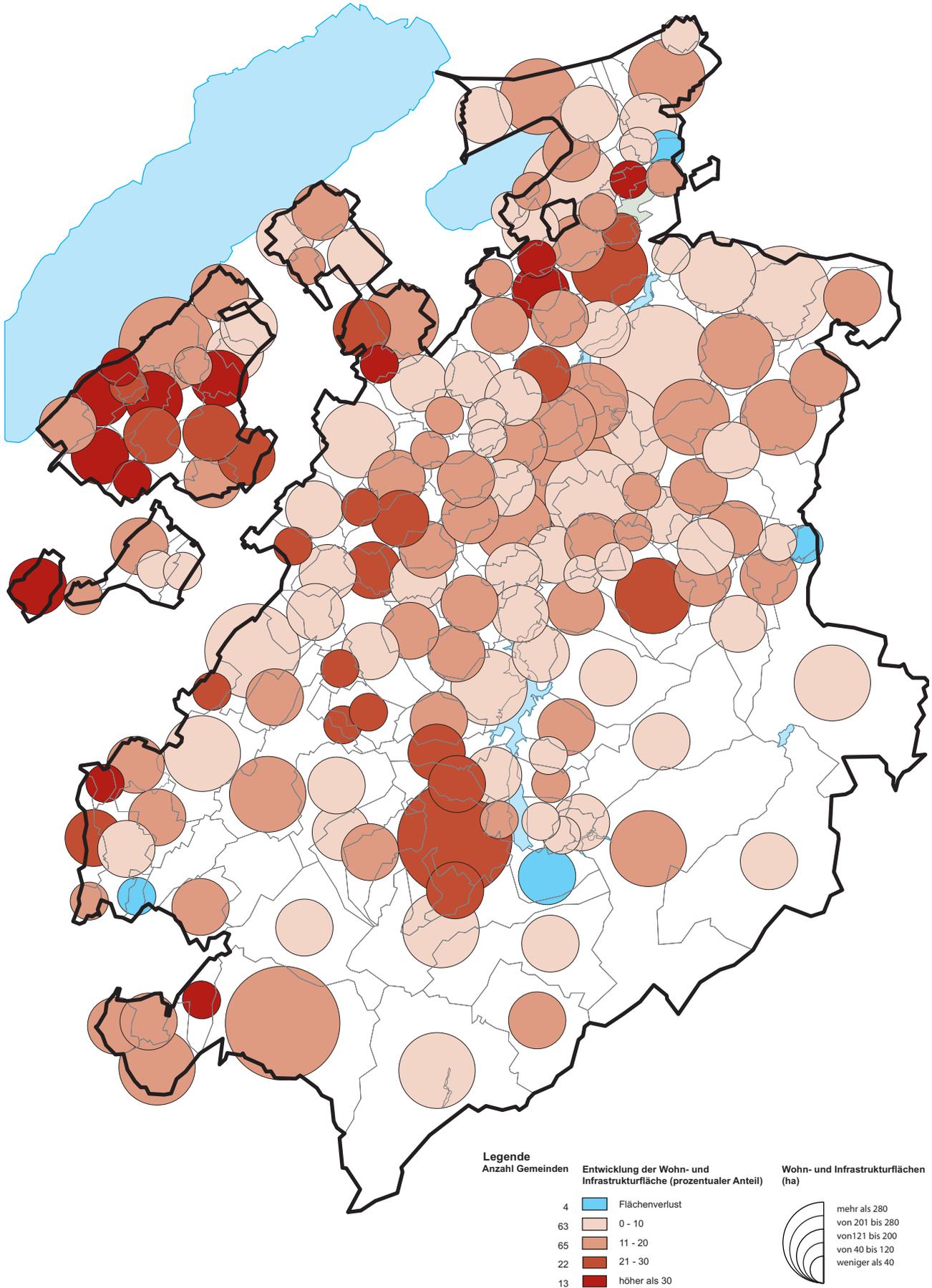
Zwischen 1993 und 2004 haben die Wohn- und Infrastrukturflächen des Kantons um 13% zugenommen. Bei der Beobachtung der wichtigsten Zunahmen fällt auf, dass die Autobahn A1 und ihre Übergriffe für die wichtigsten Zunahmen verantwortlich sind. Die Gemeinden in der Nähe der Kantonsgrenze und in der Peripherie der Agglomeration Freiburg verzeichnen eine überdurchschnittliche Zunahme. Die Region Bulle kennt ebenfalls ein starkes Wachstum, das vielleicht mit dem Bau der Umfahrungsstrasse H189 zusammenhängt.

### *Gebäudeareale*

Die Analyse der Gebäudeareale im Rahmen der Wohn- und Infrastrukturflächen erlaubt die Beobachtung, ob der festgestellte Zuwachs in der vorhergehenden Karte nicht dem von industriellen Gebäuden besetzten Flächenzuwachs zuzuschreiben ist.

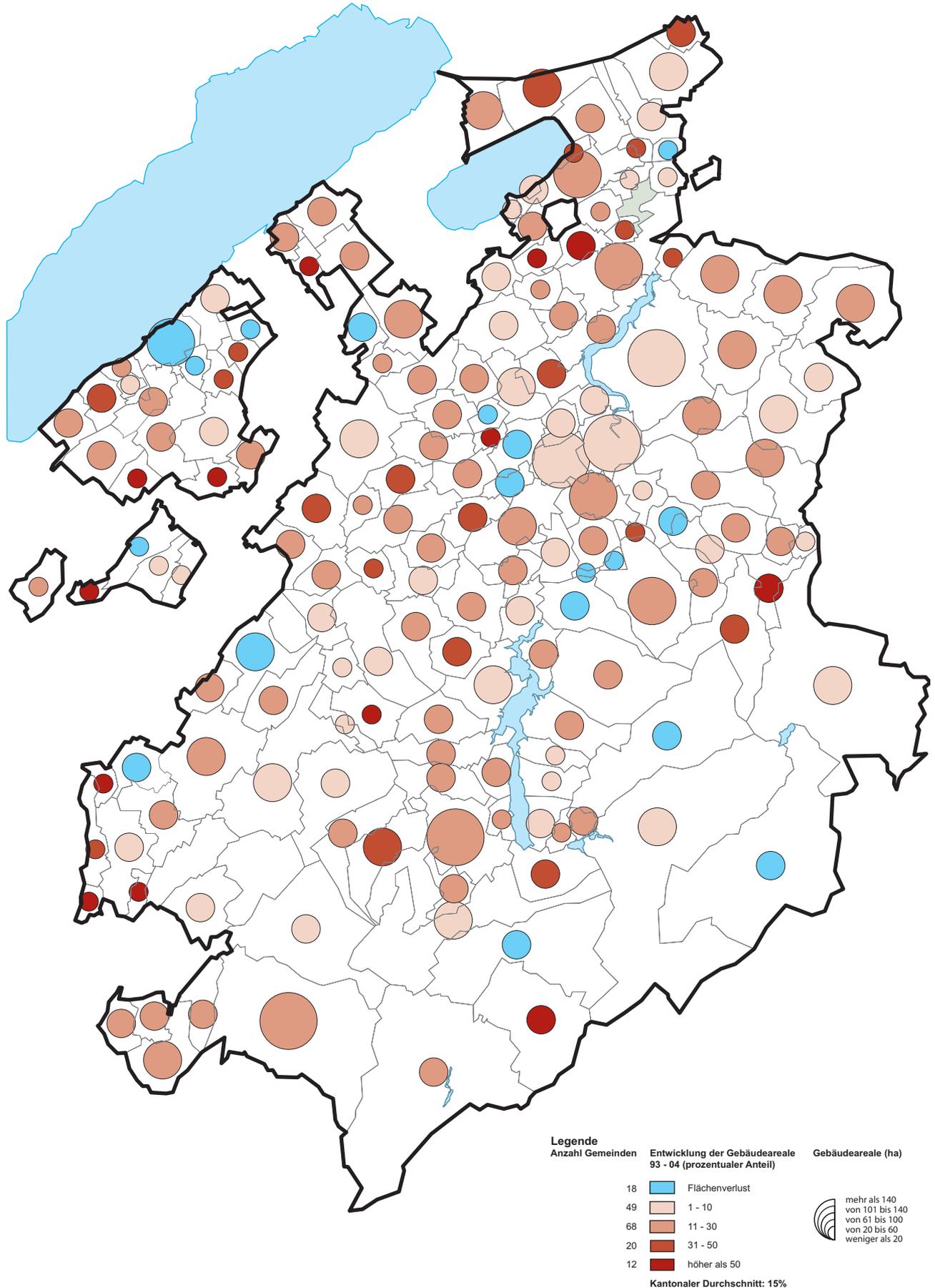
Um den Vergleich zu erleichtern wurden die kreisförmigen Gebäudeareale nach dem gleichen Masstab erstellt wie für die Wohn- und Infrastrukturfläche. Die Ergebnisse fallen weit weniger unterschiedlich aus als auf der ersten Karte. Die starken Entwicklungen erfolgten hauptsächlich in Gemeinden, die nur unwichtige Industrieareale umfassen. Der Seebezirk scheint gesmathaft betrachtet eine bedeutsamere Entwicklung zu verzeichnen, wie auch gewisse Gemeinden im Süden des Glanebezirks.

## Wohn- und Infrastrukturfläche: Verteilung 2004 und Entwicklung 1993 - 2004





## Gebäudeareale: Verteilung 2004 und Entwicklung 1993 - 2004





## *Industrieareale*

Bei der Analyse der Industrieareale ist es möglich zu beobachten, ob die festgestellte Entwicklung der Wohn- und Infrastrukturfläche auf die Zunahme von Gemeindebauten zurückzuführen oder anderen Wohn- und Infrastrukturflächenkategorien zuzuschreiben ist (Verkehrsflächen, Grünflächen und Erholungsstandorte, Materialausbeutungen, Deponien und Baustellen). Es war hier aus Lesbarkeitsgründen nicht möglich, den gleichen Massstab wie für die beiden vorhergehenden Karten anzuwenden. Die drei Karten sind also visuell miteinander nicht zu vergleichen.

Die betreffenden Flächen sind viel weniger ausgeprägt als in den beiden vorhergehenden Karten. 56 Gemeinden besitzen keine Industrieareale. Zu dieser Feststellung sind die 23 Gemeinden hinzuzurechnen, die Industrieareale von weniger als einer Hektare umfassen. Es wäre angesichts des Erhebungsmassstabs von einer Hektare hier sicher falsch, für kleine Flächen eine umfangreiche Datenanalyse durchzuführen.

Der kantonale Durchschnitt für die Entwicklung der Industrieareale zwischen 1993 und 2004 beträgt 23.7%. Die Entwicklung der wichtigen Industrieareale ist in den Sektoren der Agglomeration Freiburg, in der Nähe des Kantons Bern und der Autobahn A1 sehr stark fühlbar. Romont verzeichnet ebenfalls eine vorteilhafte Entwicklung.

## **ZUSAMMENFASSUNG**

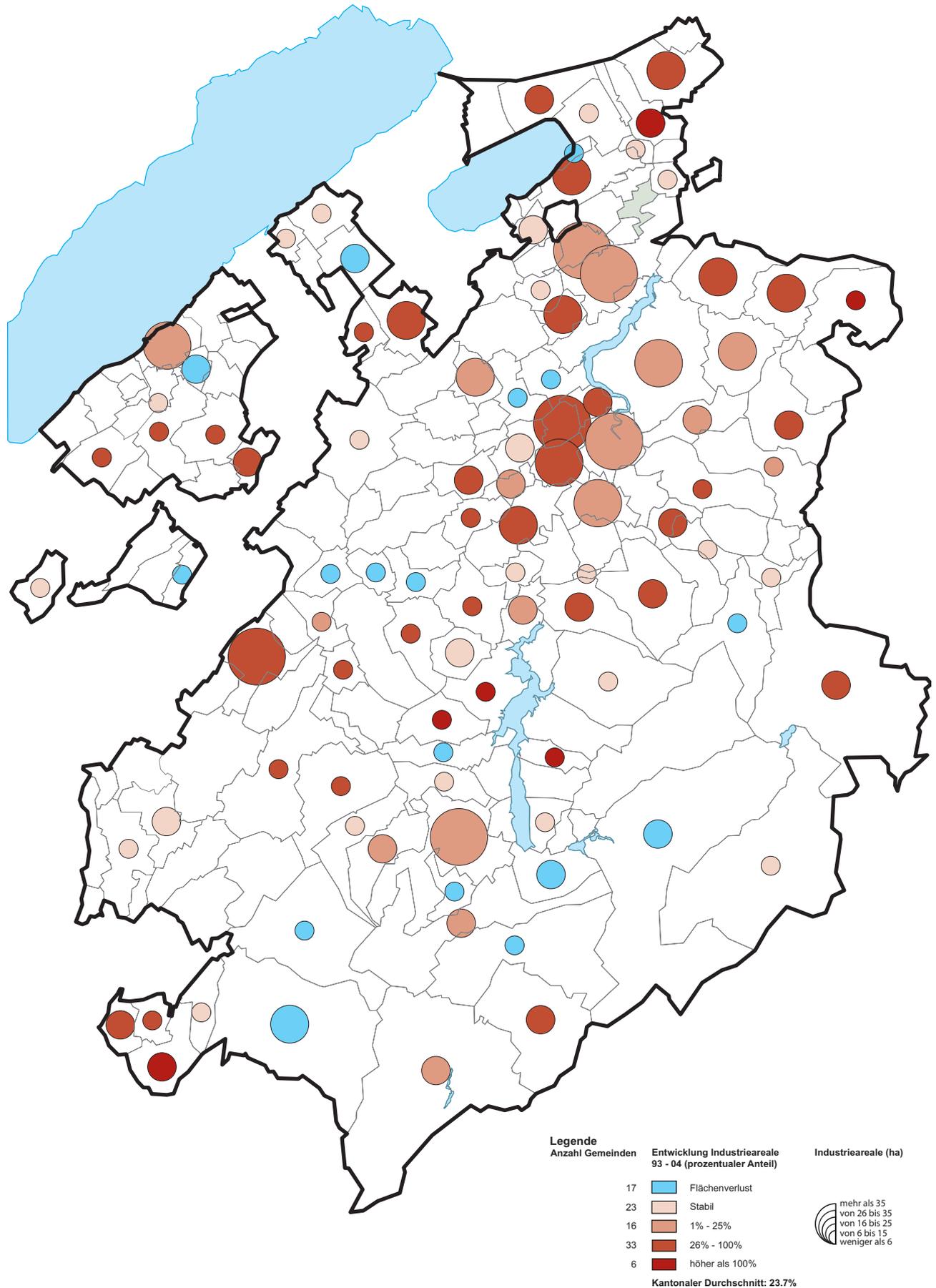
Diese Standortbestimmung im Bereich der Verteilung der Bevölkerung, der Ausbildung, der Arbeitsplätze und der Bodennutzung bestätigt das Gewicht des Kantonszentrums sowie den Kontrast zwischen dem Nordwesten und dem Südosten des Kantons. Für jede aufgegriffene Thematik weisen die Regionalzentren Werte vor, wie sie zwischen dem Kantonszentrum und den übrigen Gemeinden festgestellt werden; sie erfüllen somit sehr gut die Relaisfunktion zwischen dem Kantonszentrum und dem Rest des Kantons.

Der Antrieb für den Bevölkerungszuwachs des Kantons Freiburg erfolgt vielmehr durch die Wohn- als die Arbeitsnutzung. Die demographische Herausforderung im Bereich der Raumplanung drückt sich eher in qualitativer als quantitativer Form aus. Es gilt aber das Aufkommen der Agglomerationen zu verfolgen und darauf zu achten, dass die Bevölkerungsverteilung harmonisch und rationell gestaltet wird, um den öffentlichen Verkehr und den Zugang zur Erschliessung zu erleichtern, die Entwicklung verfügbarer und den heutigen Bedürfnissen entsprechender Wirtschaftssektoren vorzusehen, der Landwirtschaft den Abschluss ihrer Reform zu gestatten und die Umweltqualität des Raums zu erhalten.

Die verfügbare Statistik der Bundesbehörden zeigt, dass die grossen Phänomene, auf die der kantonale Richtplan von 2002 letztendlich eine Antwort geben will, noch immer aktuell sind. Es ist jedoch noch nicht möglich, die raumwirksamen Konsequenzen dieses Richtplans zu messen.



## Industriearale: Verteilung 2004 und Entwicklung 1993 - 2004



## 3. ENTWICKLUNG DER SACHBEREICHE

### SIEDLUNG UND ERSCHLIESSUNG

#### SIEDLUNGSENTWICKLUNG

##### Stand der Situation

Die Bestimmung der gewünschten Siedlungsentwicklung ist traditionsgemäss eine Aufgabe der Raumplanung. Im Verlaufe der letzten Jahre führte der Überlegungswandel im Bereich der Siedlungsentwicklung deutlich zur Erkenntnis, welches Gewicht dem Koordinationsbedarf zwischen der Siedlungsentwicklung, dem Verkehr und der Umwelt zukommt. Die Raumkonzentrationen für die Wohnnutzung konnten sich im Verlaufe der Zeit insbesondere aufgrund der Evolution der Kommunikationsnetze weiterentwickeln, aber sehr oft stellen diese Räume auch besiedelte Standorte dar, die wichtige historische Qualitäten aufweisen.

In der Schweiz verlangt die Bundesverfassung von den öffentlichen Körperschaften und demzufolge auch von den Raumplanungsfachleuten eine haushälterische Bodennutzung zu praktizieren. In einem Land, wo die verfügbaren Bodenressourcen knapp sind, ist eine sorgfältige Bodenbewirtschaftung unerlässlich. Um die verfassungsmässigen Grundsätze umzusetzen, müssen die Kantone die Grundlagen für eine angemessene Bemessung der Bauzonen im kantonalen Richtplan festlegen. Das wichtigste Instrument für die Sicherstellung einer haushälterischen Bodennutzung ist der Zonennutzungsplan.

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) präzisiert die allgemeinen Grundsätze für die Bemessung der Bauzonen. Diese Zonen umfassen Land, das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innerhalb der nächsten fünfzehn Jahre für die Überbauung benötigt oder erschlossen wird.

##### *Stand der Bauzonen*

Die letzte Statistik des Bundes, die einheitliche und unter den Kantonen vergleichbare Zahlen liefert, wurde 1989 erstellt. Der Kanton Freiburg wies zu dieser Zeit den höchsten Durchschnitt aus dem Verhältnis zwischen den Einwohnerwerten und der Grundfläche der amtlich bewilligten Bauzonen auf. Die Einwohnerwerte wurden damals so berechnet, damit den Auswirkungen des Tourismus in gewissen Kantonen Rechnung getragen wurde. Die Bezugnahme auf diese Werte rechtfertigte sich im Falle des Kantons Freiburg aber nicht (weniger ausgeprägtes touristisches Profil) und der angewandte Grundindex für die Bevölkerungsdichte errechnet sich aus dem Verhältnis zwischen der Grundfläche der amtlich bewilligten Bauzonen und der Einwohnerzahl.

Das Bundesamt für Raumplanung BRP (heute das Bundesamt für Raumentwicklung ARE) hat verschiedene Faktoren hervorgehoben, die das Ergebnis der Bauzonenbemessung beeinflussen können:

- die Zahl der kleinen Gemeinden aus demographischer Sicht,
- der Siedlungsgrad,
- die touristische Eignung,
- die schwache Baudichte,
- die überdimensionierten Bauzonen.

In Jahre 1989 wies der Kanton Freiburg Bauzonen im Umfang von ungefähr 11'500 ha auf. Der kantonale Durchschnitt lag bei ungefähr 589 m<sup>2</sup> pro Einwohner, während der Landesdurchschnitt



bei 373 m<sup>2</sup> pro Einwohner betrug. Die Bundesbehörden stellten dazu fest, dass der Kanton Freiburg viele kleine bis sehr kleine Gemeinden mit einer hohen Bauzonenausdehnung zählte.

Anhand der digitalen Daten aus den amtlich bewilligten Nutzungszonen hat das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) eine Statistik über die Bauzonen erstellt.

## Entwicklung der Bauzonen nach Bezirk, 2002-2008

<b>Bezirk</b>	<b>Bauzone 2002 (ha)</b>	<b>Bauzone 2008 (ha)</b>	<b>Entwicklung (ha)</b>
Broye	1'579	1'248	- 331
Glane	969	832	- 137
Greyerz	2'098	1'998	- 100
Saane	3'155	2'837	- 318
See	1'467	1'370	- 97
Sense	1'356	1'289	- 67
Vivisbach	675	620	- 55
<b>Kanton</b>	<b>11'300</b>	<b>10'193</b>	<b>- 1'107</b>

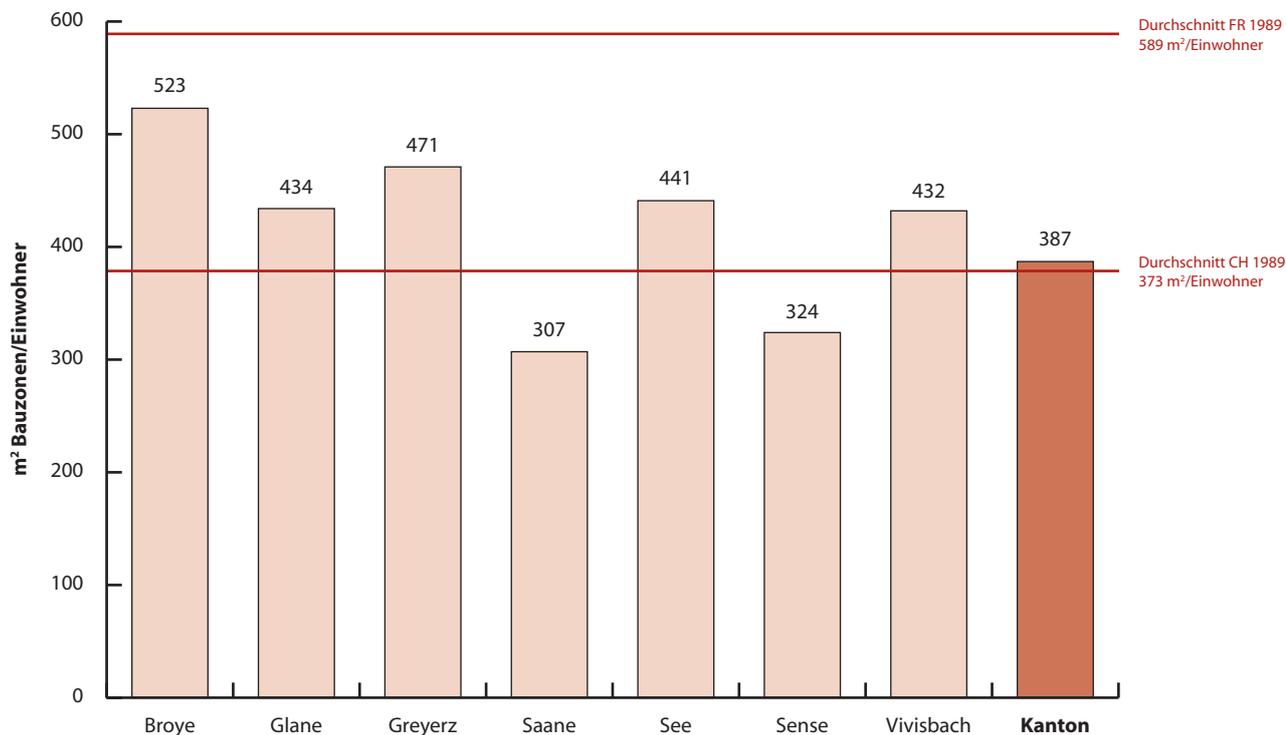
Quelle: BRPA

Die oben stehende Tabelle erlaubt es, die Entwicklung der Bauzonen zwischen den Jahren 2002, Jahr der Annahme des kantonalen Richtplans, und 2008 zu vergleichen. Die festgestellte positive Gesamtentwicklung muss jedoch in zwei Punkten relativiert werden:

- Auf der einen Seite hat sich der kartographische Bezugsrahmen fortentwickelt. Denn das BRPA digitalisiert die Nutzungszonen je nach Vorankommen der offiziellen Vermessungsarbeiten. Diese Arbeit erlaubt eine viel präzisere Übertragung der Informationen, wobei bedeutende Abweichungen festgestellt werden können.
- Auf der anderen Seite bezieht sich der Bund seit 2007 auf einen SIA-Normenentwurf für die Bauzonenbemessung. Auf dieser Grundlage lassen sich gewisse Zonentypen ausschliessen, nämlich: Materialausbeutungszonen, freie Zonen, reservierte Zonen, Naturschutzzonen oder bebaute Standorte, von der Armee genutzte Zonen und Golfzonen. Die Daten aus dem Jahr 2002 ergaben sich aus einer vereinfachten Typologie und es ist nicht möglich, die Zonentypen zu identifizieren, die heute ausgeschlossen sind.

Die nachfolgende Tabelle hat einen rein informatorischen Charakter, die Daten sind aber nicht vergleichbar.

## Bemessung der Bauzone nach Bezirk, 2008 mit Angabe der Zahlen von 1989



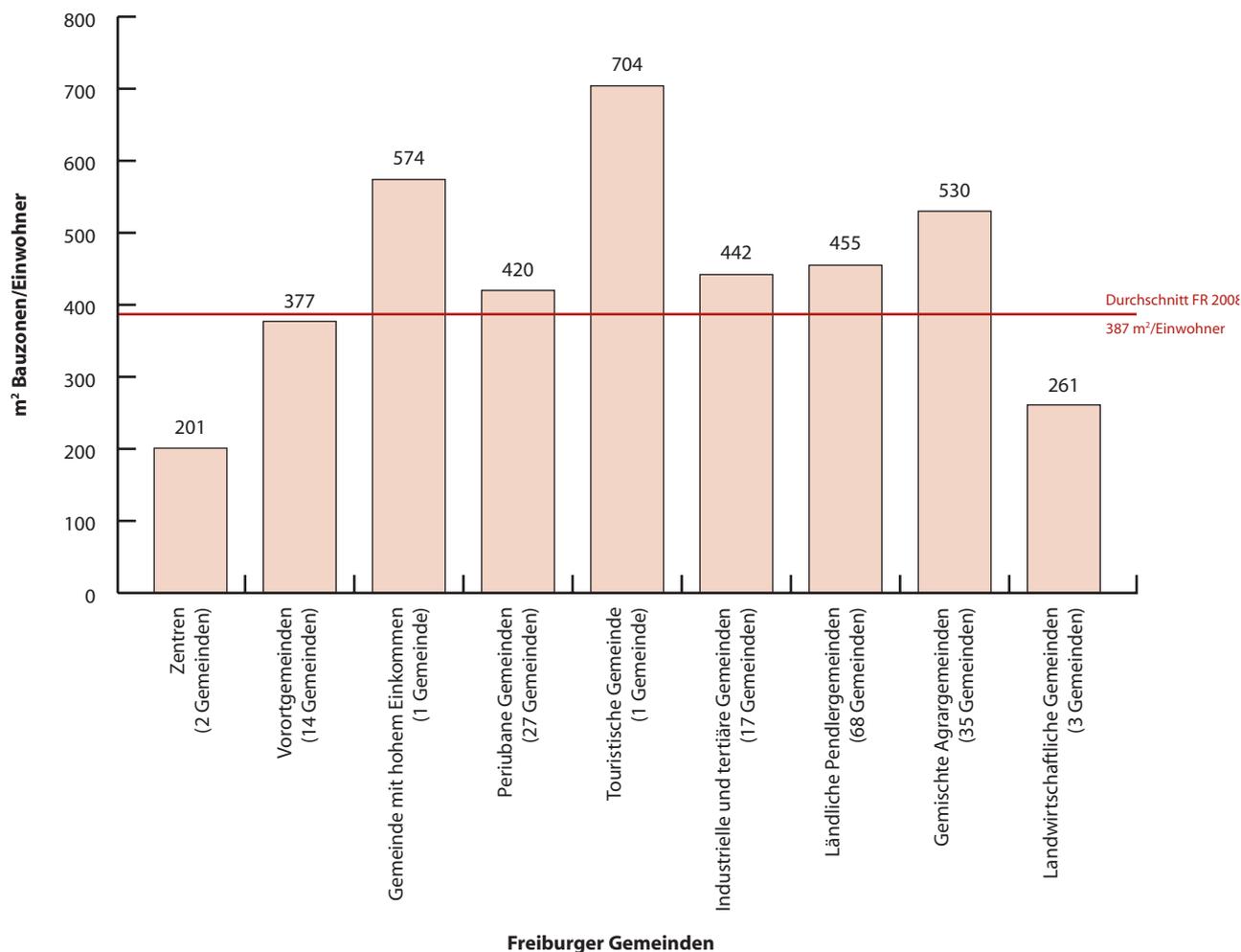
Quelle: BRPA/BRP

Die gesamten Bezirke des Kantons Freiburg weisen eine Bemessung der Bauzone auf, die unter dem kantonalen Durchschnitt von 1989 liegt. Drei Phänomene können dieses Ergebnis erklären:

- die Gemeindefusionen, die in der Regel eine Konzentration der Bauzonen nach sich ziehen,
- das seit 1989 festgestellte starke Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg,
- die Prüfung der Bauzonenbemessung im Rahmen der Revision der Ortsplanungen (OP).

Im Jahre 2008 weist der Kanton Freiburg einen kantonalen Durchschnitt auf, der nahezu beim Landesdurchschnitt 1989 liegt.

## Bemessung der Bauzonengrösse nach der Typologie der Schweizer Gemeinden, 2008

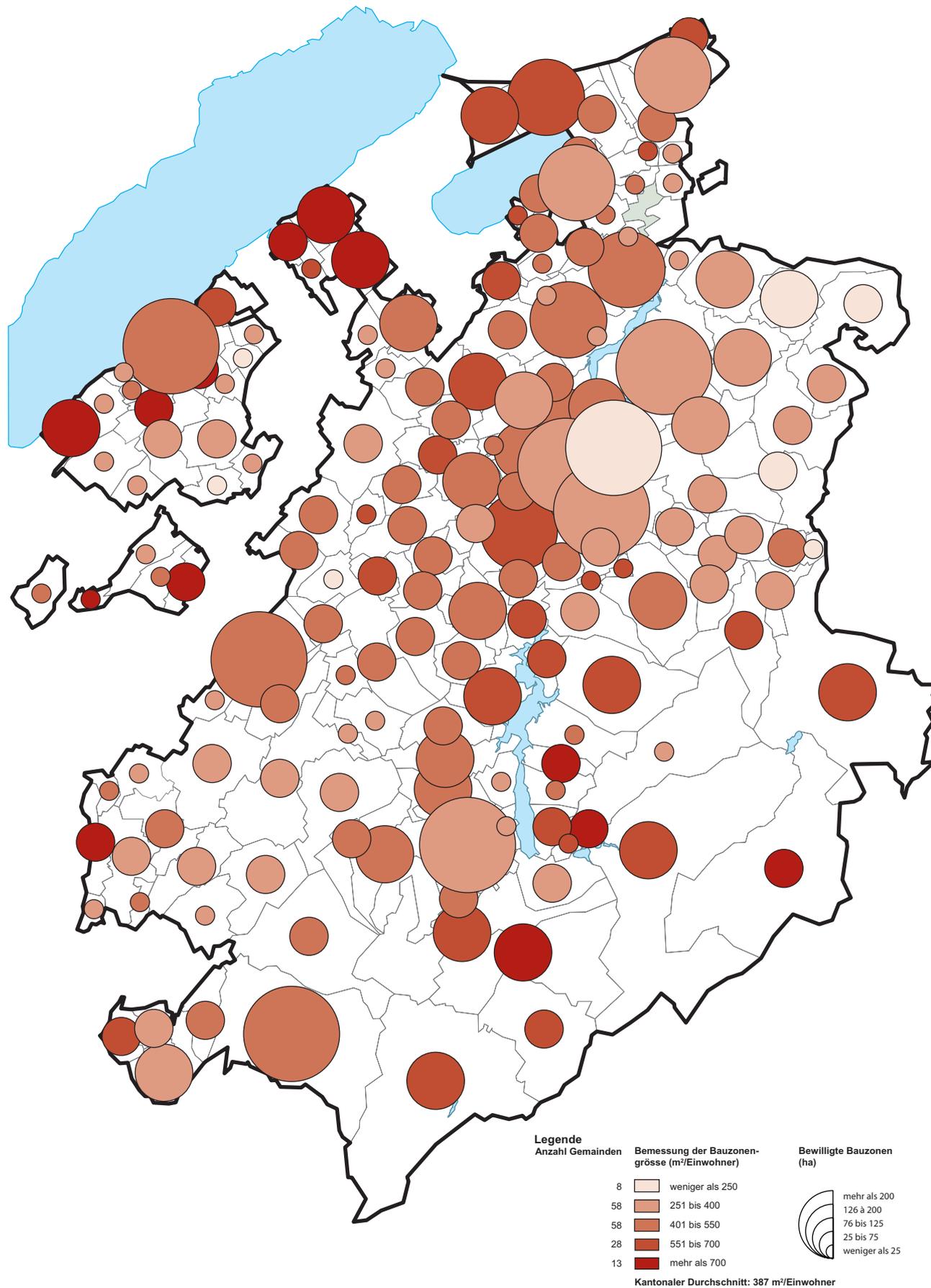


Quelle: BFS/BRPA

Bei der Erarbeitung der Statistik 1989 hatte das BRP eine Bilanz der Bemessung der Bauzone aufgrund der demographischen Grösse der Gemeinden erstellt. Der Durchschnitt des Kantons Freiburg wurde dabei sehr stark durch die grossen Bauzonen in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern beeinflusst. Trotzdem gehörte der Kanton nicht zu denjenigen, die die kleinste Bauzonendichte für die Gemeinden dieser Grösse aufwies. In den Kantonen mit einem hohen Durchschnitt hingegen, sank das kantonale Ergebnis aufgrund der Zahl und der Grösse ihrer Siedlungszentren. Da die Zahlen 1989 auf Einwohnerwerten beruhen, ist es nicht möglich, die heute verfügbaren Zahlen mit den 1989 erhobenen Werten zu vergleichen.

Seit 1988, erstellt das Bundesamt für Statistik (BFS) eine Typologie der Schweizer Gemeinden in 22 oder 9 Klassen. Diese Typologie erlaubt es, die Gemeinden aufgrund zentralitätsbezogener, wirtschaftlicher, morphologischer und sozialer Kriterien einzuteilen. Den Pendlerbewegungen kommt ebenfalls eine hohe Gewichtung zu. Die oben stehende Tabelle zeigt die Bemessung der Bauzone anhand der neun Typologieklassen der Gemeinden. Zwei Kategorien, die eine schwache Dichte aufweisen, werden nur durch eine Gemeinde und deswegen in wenig repräsentativer Form dargestellt. Bei den übrigen Kategorien weisen die gemischten Agrargemeinden eine mittlere Dichte auf, die weit über den kantonalen Durchschnitt hinausgeht.

## Bemessung der Bauzonengrösse, 2008



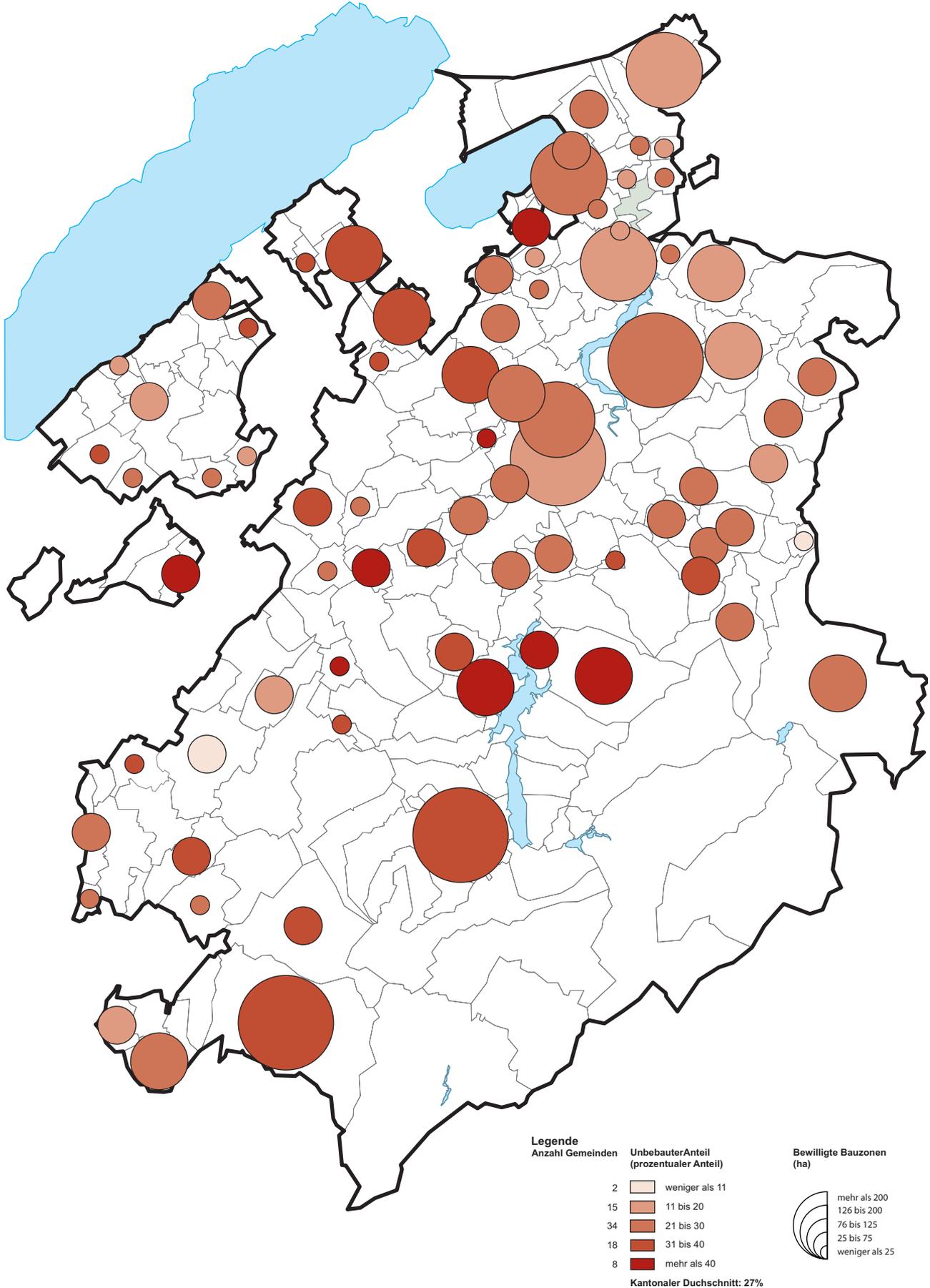


Die Karte der Bemessung der Bauzone stellt die Ergebnisse nach Gemeinde dar, und zwar im Verhältnis der amtlich bewilligten Bauzonenflächen (Kreise) und der Bauzonen in m<sup>2</sup> pro Einwohner (farbliche Abstufung).

Von den 168 im Jahre 2008 erfassten Gemeinden umfassen drei Gemeinden des Saanebezirks keine Bauzone. Insgesamt 57 Gemeinden weisen einen Verhältniswert in m<sup>2</sup> pro Einwohner auf, der unter dem kantonalen Durchschnitt von 387 m<sup>2</sup> pro Einwohner liegt. 13 Gemeinden kommen auf ein Verhältnis von über 700 m<sup>2</sup> pro Einwohner. Innerhalb der letzten Kategorie besitzen drei Gemeinden Zonennutzungspläne, die mehr als fünfzehn Jahre alt sind und einer Revision unterzogen werden müssen; drei Gemeinden befinden sich im Revisionsverfahren. Bezüglich des Profils der Gemeinden, die die höchsten Ergebnisse aufweisen, so befinden sich fünf Gemeinden unter ihnen mit einem touristischen Profil, was als Erklärung für das erfasste Resultat dienen könnte (Campinganlagen, touristische Einrichtungen und Zweitwohnungen). Weiter befindet sich darunter auch eine Gemeinde, die eine grosse, für ein Unternehmen reservierte Arbeitszone sowie ein amtlich bewilligtes Projekt umfasst.

Die kürzlich genehmigten Ortsplanungen (siehe Kapitel Ortsplanung, Karte „Stand der Revisionen...“, Kategorie „Genehmigung nach 2004“) weisen eine Dichte zwischen 235 bis 412 m<sup>2</sup> pro Einwohner auf. Nur eine Gemeinde weist eine Dichte von 500 m<sup>2</sup> pro Einwohner auf und zwar aufgrund einer grossen, in einem Regionalzentrum gelegenen Arbeitszone von kantonalen Bedeutung. Eine neue Revision könnte aufgrund der Bauzonenerweiterung (neue, noch unbebaute Bauzonen) zu einer geringeren und unter dem Durchschnitt liegenden Dichte führen. Diese Feststellungen liefern den Beweis für die Zweckmässigkeit der Massnahmen im kantonalen Richtplan, die eine angemessene Bemessung der Bauzonen erlauben.

**Bauzonenreserven, 2008**  
 verfügbare Daten für 76 Gemeinden





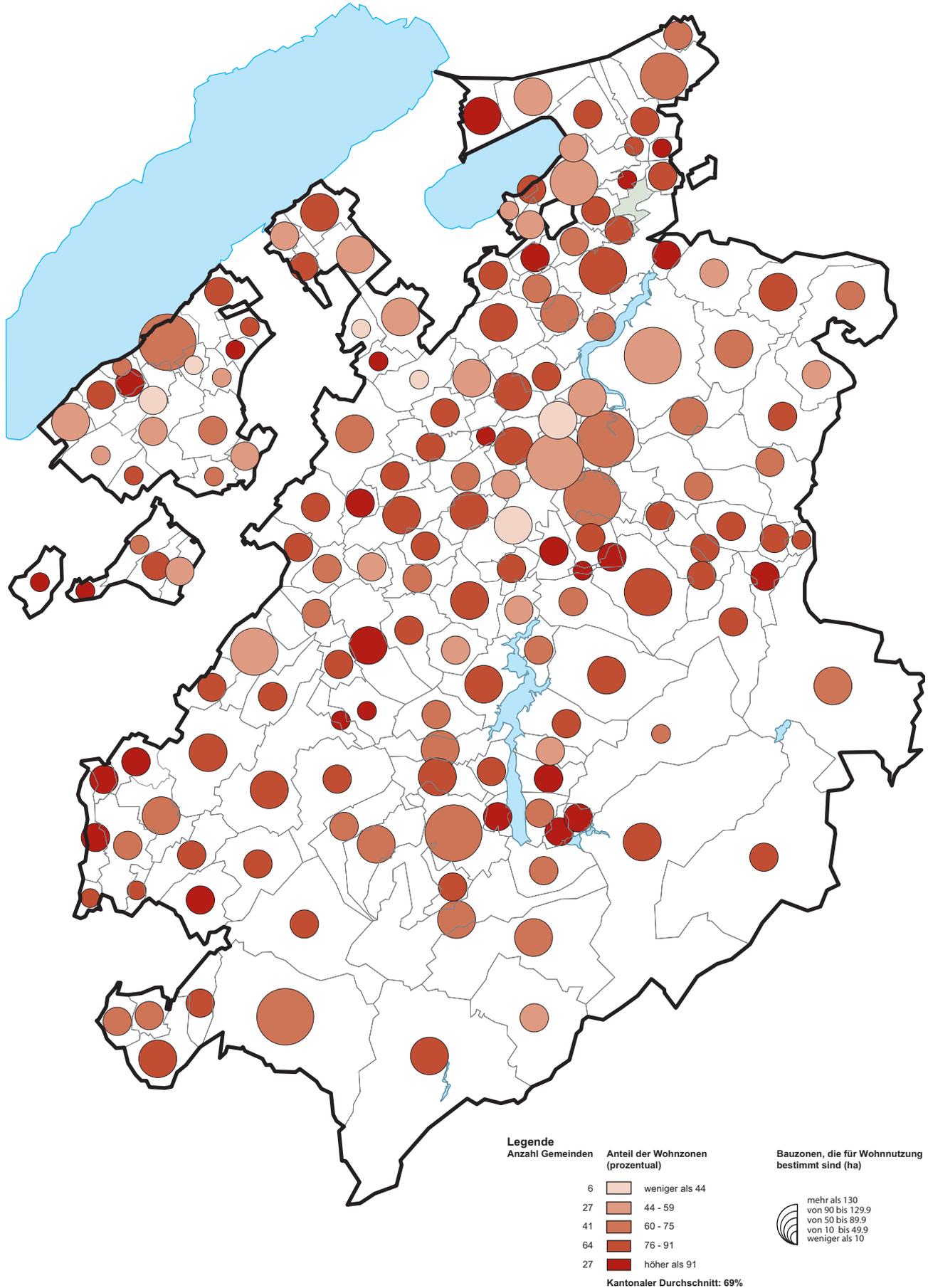
Die Karte der Bauzonenreserven wurde auf der Grundlage einer von den Gemeinden erstellten Übersicht über den Stand der Erschliessung erarbeitet. Diese Übersicht gestattet den Anteil der Bauzonen zu ermitteln, die effektiv überbaut worden sind und in welchem Zeitraum die Bauzonen erschlossen werden sollen. Die Übersicht über den Stand der Erschliessung muss mit dem Zonennutzungsplan kohärent übereinstimmen; sie wird alle fünf Jahre nachgeführt. Die Karte enthält nur die verfügbaren Zahlen, die nach dem 31. Dezember 2002 erstellt worden sind. Die Daten sind gegenwärtig nur für 76 Gemeinden verfügbar (siehe Kapitel Ortsplanung).

Eine gewisse Anzahl Gemeinden, die die schwächste Bemessung der Bauzone aufweisen (Karte auf Seite 46), besitzen ohne Überraschung einen grossen Anteil unbebauter Bauzonen. Aber andere Möglichkeiten sind auch erkennbar: Gemeinden mit Projekten, deren Finanzierung noch aussteht und die grosse Baulandflächen blockieren; eine Gemeinde, die ein Golfplatz umfasst; Gemeinden mit grossen Arbeitszonen. Im Durchschnitt des beobachteten Musters, stellen die unbebauten Zonen 27% der gesamten Bauzonen dar. Die Hälfte der Gemeinden weisen einen unbebauten Anteil Bauland auf, der auf gleicher Höhe oder unter dem Durchschnitt liegt.

Die Karte auf Seite 50 zeigt den Anteil der Wohnzonen in der gesamten Bauzone nach Gemeinde (entweder eine Zusammenlegung der Wohnzonen von schwacher Dichte, Wohnzonen von mittlerer Dichte, Wohnzonen von hoher Dichte, Zentrumszonen oder gemischte Zonen). Der Kanton Freiburg weist ein ausgesprochenes Wohnprofil auf, wenn man den Anteil berücksichtigt, der die für die Wohnnutzung bestimmten Zonen in den gesamten Bauzonen darstellt. Der kantonale Durchschnitt liegt für das Jahr 2008 bei 69%. Nur fünf Gemeinden weisen einen Anteil auf, der unter 44% liegt. Es sind Gemeinden, die entweder bedeutsame Arbeitszonen oder dann spezielle Zonen umfassen. 27 Gemeinden umfassen zu mehr als 91% Wohnzonen; diese Gemeinden verteilen sich auf das gesamte Kantonsgebiet.

Die Karte auf Seite 51 zeigt den Anteil unbebauter Wohnzonen im gesamten Wohnnutzungsbereich. Der Durchschnitt der überprüften Gemeinden liegt ziemlich nahe bei den Zahlen, die für die gesamten Bauzonen errechnet wurden (beziehungsweise 26 und 27%). Von 76 Gemeinden weisen 42 einen Anteil unbebauter Bauzonen auf, der auf gleicher Höhe oder unter dem Durchschnitt liegt. Fünf Gemeinden weisen ein Ergebnis auf, das über 40% liegt (Fälle, die schon geschildert wurden).

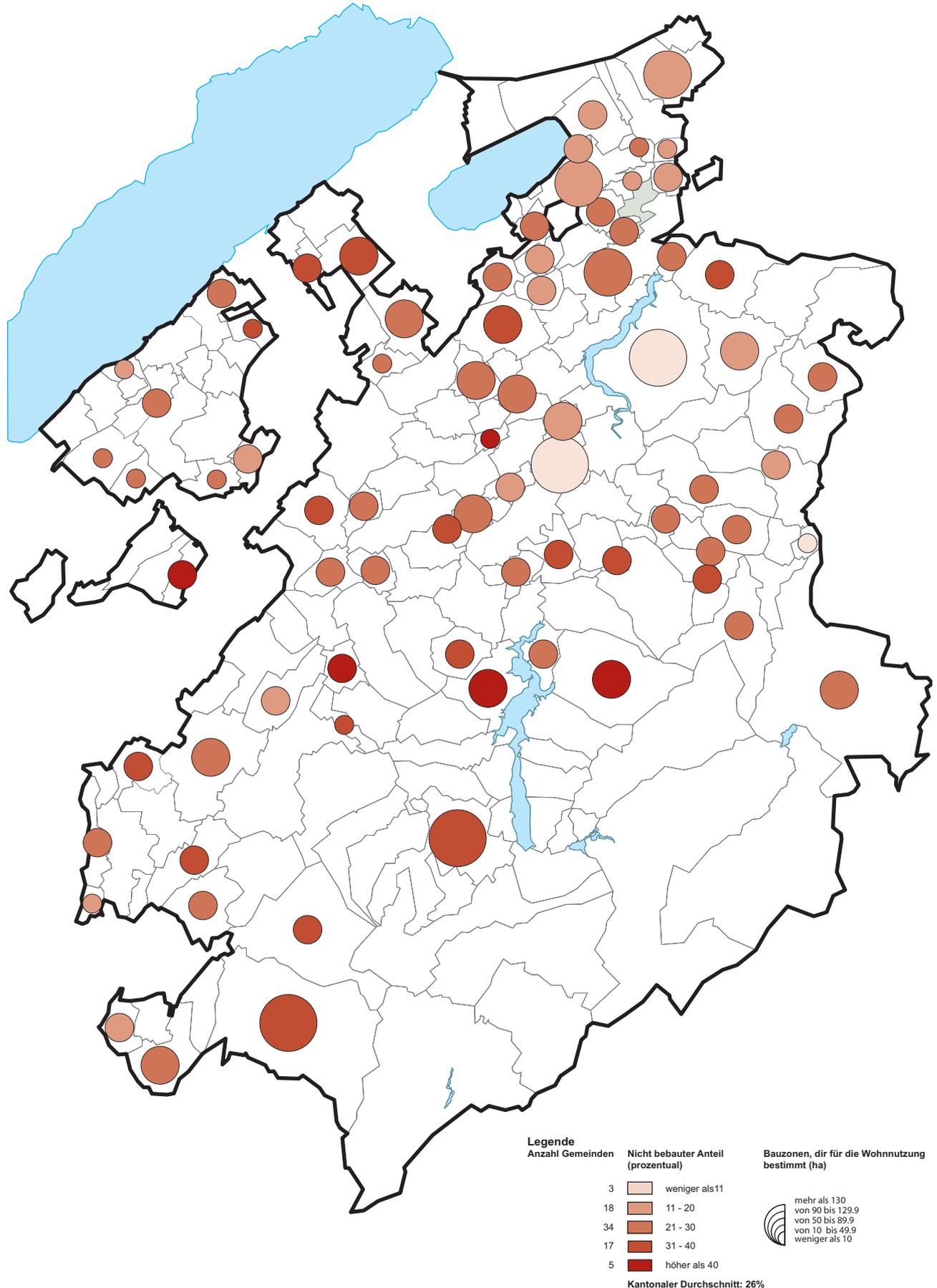
## Anteil der Wohnnutzung in den gesamten Bauzonen, 2008





# Reserven Wohnzonen, 2008

verfügbare Daten für 76 Gemeinden



## Umsetzung des kantonalen Richtplans

### *Siedlungsstruktur*

Die vom kantonalen Richtplan vorgeschlagene Siedlungsstruktur ist noch immer aktuell, wie es die festgestellten statistischen Ergebniswerte bestätigen (siehe Kapitel Statistischer Rahmen). Seit der Annahme des kantonalen Richtplans im Jahre 2002 wurde noch kein regionaler Richtplan genehmigt, was dazu führt, dass anhand der Kriterien des kantonalen Richtplans ebenfalls noch kein interkommunales Zentrum bestimmt werden konnte.

### *Siedlungskonzept und Kriterien für die Bemessung der Bauzonen*

Der kantonale Richtplan schlägt eine neue Berechnungsmethode für die Bemessung der Bauzonen vor. Diese beruht auf den innerhalb der letzten fünfzehn Jahre bebauten Bauzonenflächen multipliziert mit einem Bemessungsfaktor, der nach den Kriterien des kantonalen Richtplans zugewiesen wird. Diese Berechnung ist präziser als die Tendenzmethode, die vor der Revision des kantonalen Richtplans angewendet wurde, und vermittelt ein den Eigenschaften jeder Gemeinde entsprechendes Bild des Bauzonenentwicklungspotentials.

Dank der Umsetzung dieser Grundsätze war eine wirkliche Sensibilisierungs- und Anreizaktion für die Bemessung der Bauzonen möglich.

Die Karte auf Seite 53 erlaubt die Bemessungsfaktoren darzustellen, die seit der Annahme des kantonalen Richtplans vom BPRA als gültig erklärt wurden. Dem kantonalen Richtplan entsprechend wurde von jeder Gemeinde, die um eine wesentliche Änderung oder die Revision ihrer Ortsplanung ersucht hat, ein Faktor validiert und eine Überprüfung der Bauzonenbemessung verlangt. So wurde der Bemessungsfaktor im Jahre 2008 insgesamt 95 der 165 von der Problematik betroffenen Gemeinden zugewiesen.

### *Besiedlung und Bewirtschaftung der Bauzone auf lokaler Ebene*

Der kantonale Richtplan definiert die Grundsätze, die die Gemeinden für die Modalitäten der Bewirtschaftung der Bauzone sensibilisieren sollen (Grundsätze für die Bemessung, verwaltungsrechtliche Verträge, ...). Diese Grundsätze wurden von den Gemeinden umgesetzt. Man darf aber nicht verheimlichen, dass die Umsetzungsschwierigkeiten manchmal sehr anspruchsvoll sind.

## Perspektiven

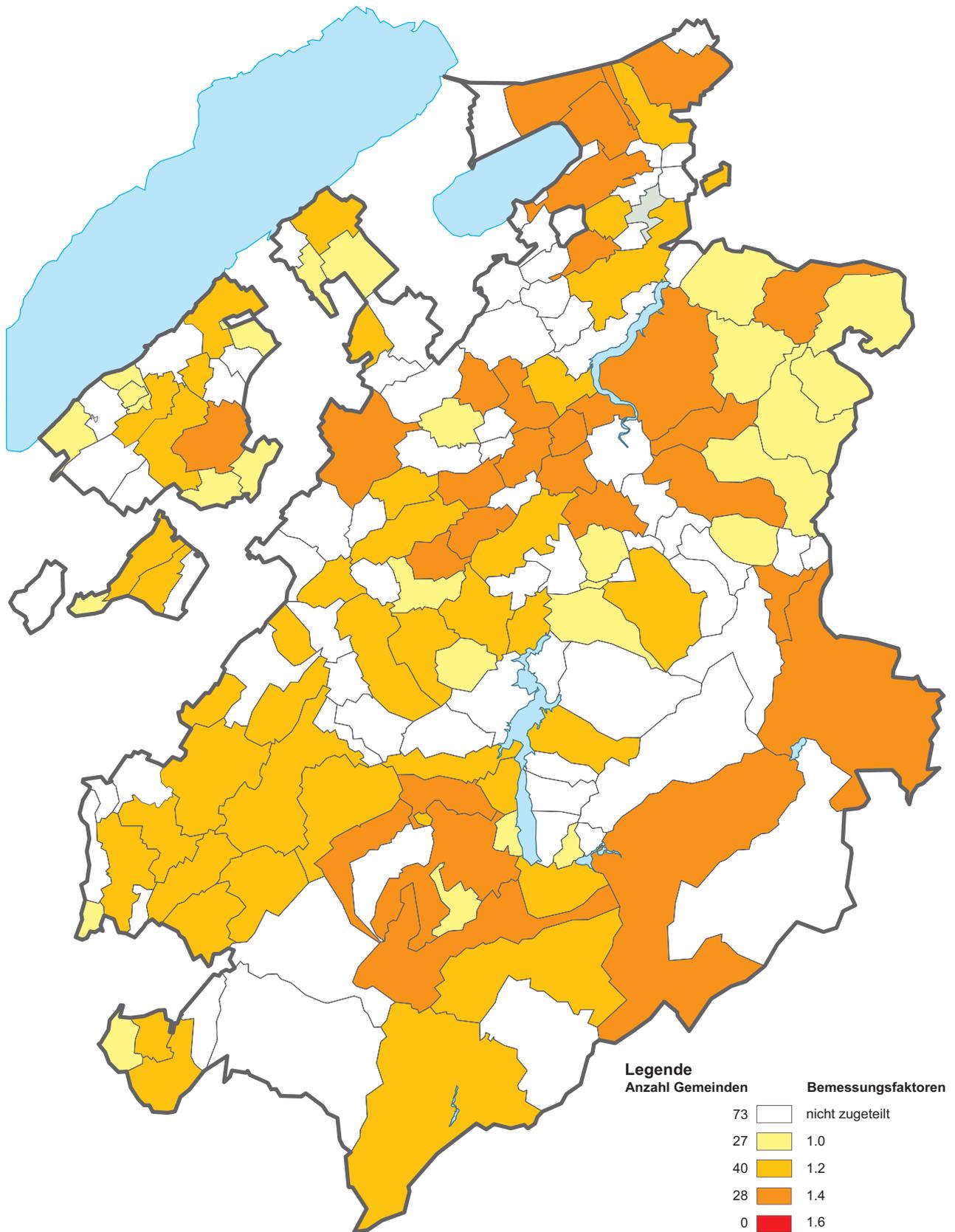
Die vom kantonalen Richtplan vorgeschlagene Siedlungsstruktur wird sich mit dem Vorankommen der regionalen Richtpläne noch weiter verändern, sowohl für die Entwicklung des Kantonszentrums als auch für die Regionalzentren oder die Anerkennung möglicher interkommunaler Zentren.

Im Bereich der Bauzone ergibt die vorgeschlagene Bemessungsmethode zufriedenstellende Ergebnisse. Aufgrund des Inhalts des kantonalen Richtplans und der Verpflichtungen gegenüber den Bundesbehörden ist vorgesehen, bis Ende 2012 erneut eine Bemessungsberechnung für die gesamten Gemeinden zu hinterlegen.

Der Revisionsentwurf zum Raumplanungs- und Baugesetz verstärkt noch die vom kantonalen Richtplan angestrebten Vorkehrungen im Bereich der Bauzonenplanung (siehe Kapitel Ortsplanung). Man darf hoffen, dass die Erweiterung der Planungsinstrumente im Bereich der Bauzone längerfristig zu einer erhöhten Verfügbarkeit des bewilligten Baulands führen wird.



## Umsetzung der Bemessungskriterien für Bauzonen, 2008



## ARBEITZONEN UND GROSSE VERKEHRSERZEUGER

### Stand der Situation

Der Kanton Freiburg verzeichnete in den letzten zwanzig Jahren eine starke Zunahme an bebauten Flächen. Seit dem Bau der Autobahn A12 konnte der Kanton eine Ansiedlung von zahlreichen Tätigkeitsbereichen verbuchen.

Die Freiburger Raumplanung plant die Arbeitszonen mit verhältnismässig flexiblen Definitionen und die Bestimmungen der Gemeindebaureglemente gestatten eine Ansiedlung von sehr unterschiedlichen Unternehmen.

Da die Raumplanung in der Kompetenz der Gemeinde liegt, können die Arbeitszonen gegenwärtig von verschiedenen Tätigkeitsbereichen in Anspruch genommen werden. Dabei scheinen den Handelsunternehmen dieselben Standortkriterien wie Unternehmen mit hoher Wertschöpfung zuzukommen. Diese Situation führt zu einem Wettbewerb zwischen den Handelsunternehmen und den Unternehmen der sekundären und tertiären Sektoren, der durch das Aufkommen neuer Verteiler auf dem Markt noch verschärft wird. Die Handelsunternehmen sind bereit einen höheren Grundstückspreis zu bezahlen als die Unternehmen der sekundären und tertiären Sektoren.

Nach einer mehr als zwanzigjährigen Erfahrung auf dem Gebiet der Raumplanung, lassen sich zwei Typen von Arbeitszonen unterscheiden:

- Arbeitszonen in strategischen Sektoren, die von Unternehmen mit hoher Wertschöpfung ganz besonders gefragt sind, um dank ihres Ansiedlungsstandorts eine Image-Politik zu betreiben. Solche Arbeitszonen bilden für die Wirtschaftsförderung (WIF) eine wichtige Arbeitsgrundlage, um exogene Unternehmen für eine Ansiedlung zu gewinnen und den grossen Unternehmen im Kanton eine Ausdehnungsmöglichkeit anzubieten. Der Sachplan Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung verfolgt das Ziel, gerade auf solche Anliegen eine Antwort zu geben.
- Arbeitszonen mit kleinen und mittleren Unternehmen, die den grossen Teil des Wirtschaftsgefüges des Kantons darstellen. Dieser Unternehmenstyp besitzt nicht zwingend die gleichen Ansiedlungskriterien. Sie können auf ein lokales Gefüge angewiesen sein, das sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch von der Rohstoffversorgung her bedeutsam ist. Solche Arbeitszonen sind meistens viel kleiner und dezentralisierter gelegen als die vorhergehend genannten Zonen.

Die Wirtschaftsförderung stellt fest, dass sich die Standortkriterien der Unternehmen mit hoher Wertschöpfung in den letzten Jahren in qualitativer Form zum Ausdruck gebracht haben. Die allgemein verlangten Kriterien sind folgende:

- eine Fläche von mehr als 5 Hektaren,
- eine Sichtbarkeit von der Autobahn her,
- ein Zugang ohne Ortsdurchquerung,
- eine qualitativ hochwertiges wirtschaftliches Umfeld,
- ein Grundstück, das sich wenn möglich im Besitz der öffentlichen Hand oder eines einzigen Eigentümers befindet.

Zu diesen Kriterien kommt der Wille hinzu, das Bauvorhaben rasch zu verwirklichen. So werden mehr solche Projekte realisiert, wenn das Grundstück schon der Arbeitszone zugeordnet ist.

Sektoren, die diese Voraussetzungen erfüllen, sind im Kanton nicht sehr zahlreich vertreten und ihre Seltenheit rechtfertigt eine mehr als aufmerksame Bewirtschaftung. Denn das Angebot ist nicht unendlich ausdehnbar.



Man muss hier ebenfalls die erst seit kurzer Zeit aufkommende Problematik der grossen Verkehrserzeuger unterstreichen. Die Arbeitszonen stellen für diesen Typ der Bodennutzung die hauptsächlichsten Ansiedlungsstandorte dar, was auch erklären mag, weshalb diese Thematik sehr oft mit den Arbeitszonen in Zusammenhang gebracht wird. Die grossen Verkehrserzeuger können entweder Unternehmen mit einer grossen Belegschaft sein, oder dann Unternehmen, deren Versorgung oder Absatz mit einer grossen Verkehrserzeugung zusammenhängen, sowie grosse Einkaufszentren. Aufgrund ihrer gewichtigen Einwirkung auf die Umwelt und die Verkehrsinfrastrukturen erfordern sie eine besondere Behandlung. In diesem Zusammenhang bestimmt das Raumplanungs- und Baugesetz, dass bei intensiver Bodennutzung die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr Bestandteil der Groberschliessung sein muss. Die Standorte der grossen Verkehrserzeuger befinden sich hauptsächlich in der Nähe der Autobahnausfahrten und in den Zentren.

### *Stand der Arbeitszonen*

Zu Beginn des Jahres 2008 umfassten die bewilligten Arbeitszonen des Kantons Freiburg eine Fläche von insgesamt 1495 Hektaren. Von 168 Gemeinden besitzen 43 keine Arbeitszonen.

Da es zu dieser Thematik keine Bundesstatistik gibt, ist es nicht möglich, die Zahlen der Kantone untereinander oder mit einem nationalen Durchschnitt zu vergleichen.

## Verteilung und Dichte der Arbeitszonen, 2008

Bezirk	Fläche 2008 (ha)	Arbeitsplätze 2005	m <sup>2</sup> /Arbeitsstelle
Broye	210	6'418	329
Glane	126	5'229	241
Greyerz	239	15'567	154
Saane	515	47'136	109
See	184	10'937	196
Sense	212	10'787	196
Vivisbach	84	3'919	214
<b>Kanton</b>	<b>1'570</b>	<b>99'993</b>	<b>157</b>

Quelle: BFS/BRPA

Die vorangehende Tabelle gibt Aufschluss über den Stand der bewilligten Arbeitszonen zu Beginn des Jahres 2008. Die Zahlen wurden anhand in einem geographischen Informationssystem (GIS) digitalisierter Daten über die Zonennutzung erhalten. Durch die Kopplung der erhaltenen Flächen mit den Daten der Eidgenössischen Unternehmenszählung 2005 (Anzahl der Arbeitsplätze in den sekundären und tertiären Sektoren) ist es möglich, einen Indikator zu schaffen, der die Anzahl m<sup>2</sup> der bewilligten Arbeitszonen pro Arbeitsstelle angibt.

Die beiden Bezirke mit der stärksten Besiedlung und der höchsten Arbeitsplatzzahl sind jene, die die niedrigsten Ergebnisse aufweisen. Diese Feststellung ist nicht überraschend. Denn, der Greyerz- und der Saanebezirk sind ebenfalls die beiden Bezirke mit den meisten Arbeitsplätzen im tertiären Sektor (siehe Kapitel Statistischer Rahmen), wobei diese Arbeitsplätze weniger grosse Flächen pro Arbeitsplatz benötigen als die handwerklichen Arbeitsplätze. Die beiden Bezirke mit den höchsten Ergebnissen sind der Broye- und der Glanebezirk. Die möglichen Erklärungen unterscheiden sich wie folgt:

- Für den Broyebezirk ist festzuhalten, dass verhältnismässig bedeutende Arbeitszonen in Zusammenhang mit der Eröffnung der Autobahn A1 geplant wurden, wobei diese Flächen noch nicht unbedingt überbaut worden sind. Zudem ist der Broyebezirk durch eine hohe

Arbeitsplatzanzahl im Bereich der Handwerksbetriebe gekennzeichnet (siehe Kapitel Statistischer Rahmen), ein Wirtschaftssektor mit einem weit grösseren Bodenverbrauch.

Was den Glanebezirk angeht, so werden die verzeichneten Ergebnisse mit Sicherheit vom geringen Erfolg hauptsächlich mit einem Bahnanschluss ausgestatteter Arbeitszonen auf dem gegenwärtigen Grundstückmarkt beeinflusst.

Die Grundflächen der Arbeitszonen verfolgen ganz allgemein die Tendenz zur Abnahme. Zwei Faktoren können dieses Phänomen begründen: Die neue Digitalisierung der Bauzonen anhand der amtlichen Vermessungsdaten und die Neu beurteilung der Bemessung der Arbeitszonen, die bei der Revision der Ortsplanung nach den im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätzen erfolgt.

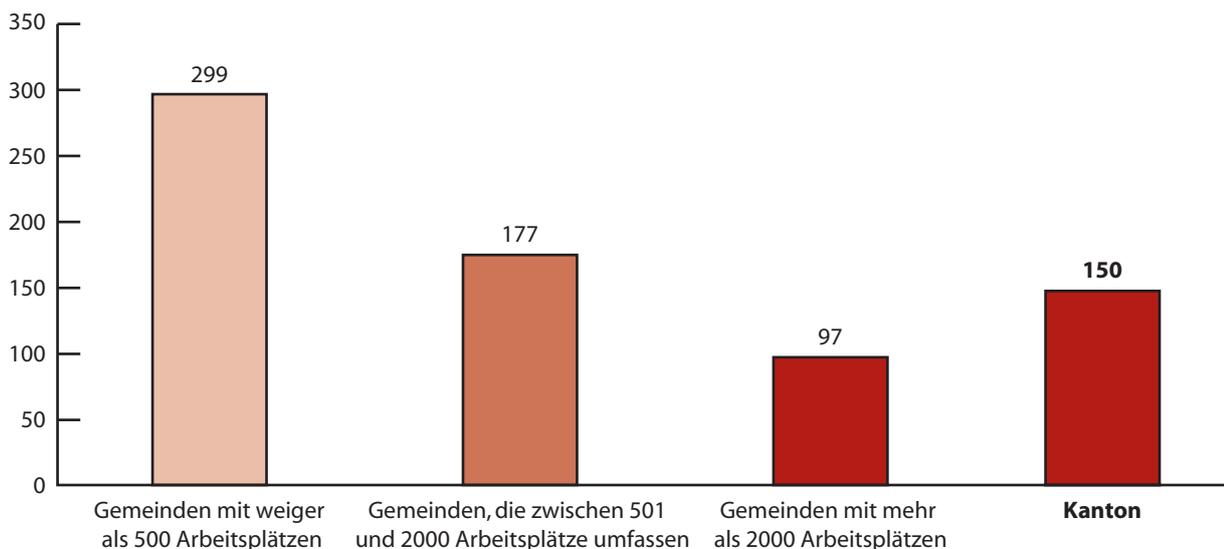
## Entwicklung der Arbeitszonen nach Bezirk, 2002-2008

Bezirk	Arbeitszonen		Entwicklung (ha)
	2002 (ha)	2008 (ha)	
Broye	202	208	+ 6
Glane	146	121	- 25
Greyerz	244	229	- 15
Saane	498	483	- 15
See	179	179	0
Sense	205	202	- 3
Vivisbach	82	73	- 9
<b>Kanton</b>	<b>1'556</b>	<b>1'495</b>	<b>- 61</b>

Quelle: BRPA

## Arbeitsplätze und Arbeitszonen, 2008

m<sup>2</sup>/Arbeitsstelle

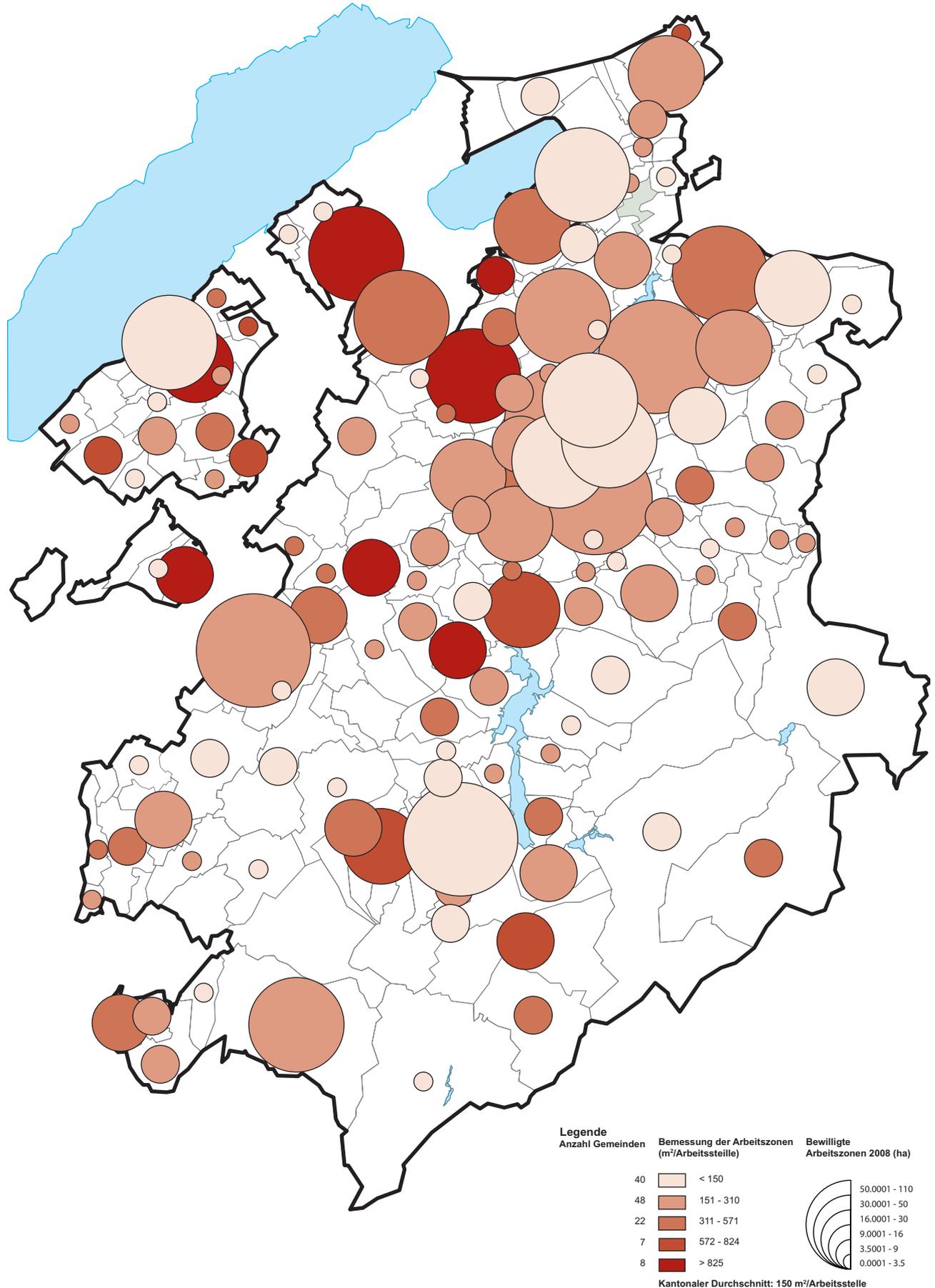


Quelle: BFS/BRPA

Die oben stehende Tabelle erlaubt die Grösse der bewilligten Arbeitszonen und die Anzahl der Arbeitsplätze in den sekundären und tertiären Wirtschaftsbranchen der Gemeinden in ein Verhältnis zu stellen. Ohne Überraschung ist festzustellen, dass die Anzahl m<sup>2</sup> Arbeitszonen pro Arbeitsplatz in den Gemeinden mit vielen Arbeitsplätzen niedriger ist. Die Zahlen geben uns aber keinen Hinweis



## Bemessung der Arbeitszonen, 2008





über den Typ der Arbeitsstellen in diesen Gemeinden und es ist sicher, wie weiter vorne schon erwähnt, dass die Arbeitsstellen des tertiären Sektors für ihre Tätigkeiten weniger Grundfläche benötigen als handwerkliche Arbeitsstellen oder bestimmte Handwerksunternehmen.

Die Karte auf der vorhergehenden Seite erlaubt das Verhältnis zwischen den bewilligten Flächen in den Arbeitszonen und der Bemessung der Arbeitszonen darzustellen (bewilligte Arbeitszonen in m<sup>2</sup> pro Arbeitsplatz).

Das Kantonszentrum und die Regionalzentren sind ebenso klar identifizierbar wie die Achse Freiburg - Bern oder Freiburg - St-Aubin. Die Gemeinden des Kantonszentrums und der Regionalzentren weisen eine höhere Arbeitsplatzdichte auf als der kantonale Durchschnitt von 150m<sup>2</sup> bewilligte Arbeitszone pro Arbeitsplatz.

Von den 26 Gemeinden die mehr als 160'000 m<sup>2</sup> bewilligte Arbeitszonen besitzen, umfassen 23 Gemeinden Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung. Die Gemeinden mit Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung sind zum grössten Teil diejenigen, die die grössten Arbeitszonen umfassen.

Was die Gemeinden betrifft, die eine schwächere Arbeitsplatzdichte im Verhältnis zur Fläche der bewilligten Arbeitszonen aufweisen, so können vier Gründe angeführt werden, die diese Ergebnisse erklären: Reserven für Unternehmen mit bewilligten oder noch im Bewilligungsverfahren stehenden Bauvorhaben, Grundbesitz der Armee, Arbeitszonen die neu bemessen werden müssen und Arbeitszonen, die mit Lagerhallen überbaut sind.

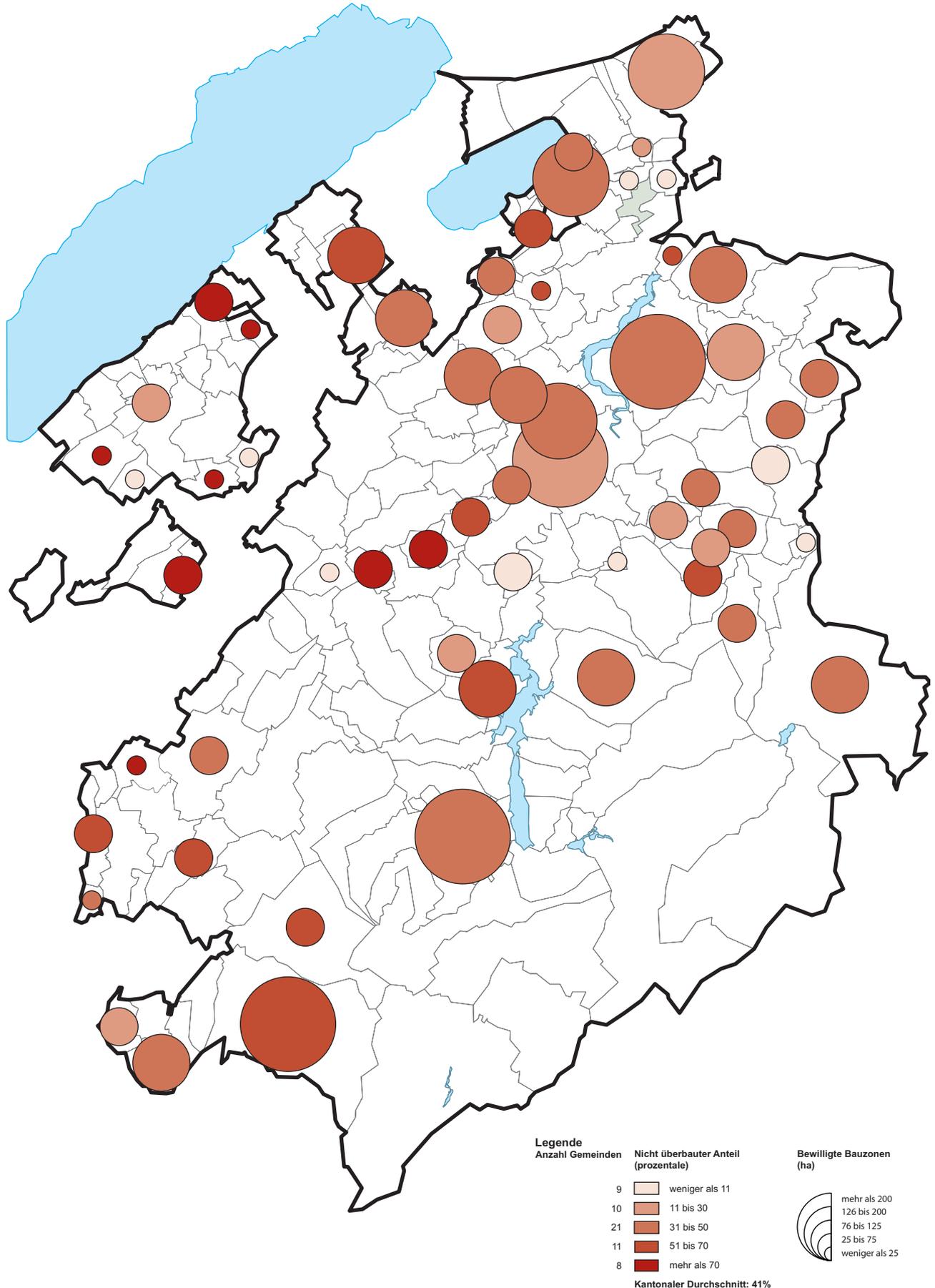
Die Karte auf Seite 59 wurde aufgrund der Daten aus der Übersicht des Stands der Erschliessung erstellt, die für 59 Gemeinden zur Verfügung stehen, unter Berücksichtigung, dass nicht alle Gemeinden des Kantons Arbeitszonen besitzen. Der Teil der unbebauten Flächen ist im Durchschnitt grösser als für die gesamte Bauzone (beziehungsweise 41% und 27%). Es bestehen aber grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden, da sieben Gemeinden über komplett überbaute Arbeitszonen verfügen, während vier Gemeinden noch vollständig unüberbaute Arbeitszonen besitzen; diese elf Gemeinden haben Arbeitszonen mit verhältnismässig geringer Flächenausdehnung. Die komplett überbauten Arbeitszonen wurden hauptsächlich aufgrund des bestehenden Wirtschaftsgefüges geplant. Etwas weniger als die Hälfte der Gemeinden besitzen einen Anteil an unüberbauten Flächen die unter dem Durchschnitt liegen oder mit dem Durchschnitt gleichziehen.

Unter den 59 Gemeinden, die aus dem Blickwinkel der Arbeitszonenreserven analysiert wurden, umfassen 15 Gemeinden Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung. Diese Gemeinden stellen rund 68% der analysierten Arbeitszonenflächen dar; wobei der Anteil an unbebauter Fläche 40% beträgt und sich somit um den Durchschnitt bewegt. Es ist also nicht möglich auszusagen, dass zwischen den Gemeinden mit Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung und den übrigen Gemeinden grosse Unterschiede im Bereich der Reserven in den Arbeitszonen bestehen.



# Arbeitszonenreserven, 2008

verfügbare Daten für 59 Gemeinden





## Stand der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung 2006

Der Kanton plant keine Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung, aber er erfasst sie in einem Sachplan, sobald die von den Gemeinden geplanten Zonen den Kriterien des kantonalen Richtplans entsprechen. Bei der Erstellung des Sachplans bezüglich der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung (1998), sind für den gesamten Kanton sieben Entwicklungsschwerpunkte festgelegt worden (einer pro Bezirk). Im Jahre 2004 umfassten 31 Gemeinden Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung.

Wir stellen hier den Stand der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung im Jahre 2006 sowie ihre Entwicklung zwischen 2004 (Jahr der letzten Aktualisierung) und 2006 dar.

## Reserven in den Entwicklungsschwerpunkten im Jahre 2006 und Entwicklung der Bautätigkeiten in den 2004-2006 (in Hektaren)

	<b>Sofort verfügbar</b>	<b>Mittelfristig</b>	<b>Langfristig</b>	<b>Überbauung zwischen 2004-2006</b>
Broyeebene	44.9	2.9	18.1	9.7
Romont	22.8	10.6	0.4	1.9
Bulle und Umgebung	18.9	33.7	47	6.9
Freiburg und Umgebung	107	49.6	66.8	14.4
Murten / Kerzers	7.3	14.9	16.9	3.8
Untere Sense	16.9	4.8	39.2	0.4
Châtel-St-Denis	5.7	10.6	3.5	2.5
<b>Total</b>	<b>223.5</b>	<b>127.1</b>	<b>191.9</b>	<b>39.6</b>

Quelle: BRPA

Die Kategorie der „sofort verfügbar“ umfasst die eingezonten und vollständig erschlossenen Grundstücke. Die Kategorie „mittelfristig verfügbar“ erstreckt sich auf Grundstücke, wo die Erschliessung noch zu ergänzen oder wo der Detailbebauungsplan noch zu erstellen ist. Die Kategorie „langfristig verfügbar“ bezieht sich auf Grundstücke, die im Richtplan der Gemeinde eingetragen (der Bauzone noch nicht zugeteilt) oder von Unternehmen reserviert worden sind. Diese Zahlen beziehen sich allein auf den Planungsstand der Gemeinden und nicht auf die Absicht der Grundstückbesitzer, ihr Eigentum gewinnbringend umzusetzen.

## Grösse der Sektoren, die im Inventar der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung vermerkt sind, 2006 (Hektaren)

	<b>Anzahl Sektoren</b>
Weniger als 2 Hektaren	109
2 - 5 Hektaren	47
5 - 10 Hektaren	22
Mehr als 10 Hektaren	7

Quelle: BRPA

In absoluten Zahlen können die für die nächsten fünfzehn Jahre sofort verfügbaren Grundstücke als ausreichend bezeichnet werden. Die Zahlen sind aber genauer zu untersuchen.

Die Mehrheit der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung haben eine begrenzte Fläche (weniger als 2 Hektaren). Im Jahre 2006 war es nicht möglich, eine für den Bau sofort verfügbare Arbeitszone auf nationaler Ebene (von mehr als 20 ha) anzumelden (siehe nachstehende Tabelle).



## Grösse der Arbeitszonen in Hektaren in der Kategorie „sofort verfügbar“, 2006

Entwicklungs- schwerpunkt	Sofort verfügbar	Grössere Fläche
Broyeebene	44.9	5.5
Romont	22.8	16.4
Bulle und Umgebung	18.9	3.3
Freiburg und Umgebung	107	8.1
Murten / Kerzers	7.3	1.8
Untere Sense	16.9	4.0
Châtel-St-Denis	5.7	1.4

Quelle: BRPA

## Eigentübertyp im Verhältnis zur Fläche in den Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung, 2004

	Öffentlicher Besitz	Privater Besitz	Gemischt
Sofort verfügbar	12.15%	67.17%	20.67%
Mittelfristig verfügbar	4.65%	68.75%	26.60%
Langfristig verfügbar	14.90%	74.10%	11.01%
<b>Total</b>	<b>10.95%</b>	<b>69.54%</b>	<b>19.50%</b>

Quelle: BRPA

Die öffentlichen Körperschaften sind auf dem Grundstückmarkt der Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung nur wenig präsent. Über zwei Drittel der Reserven dieser Arbeitszonen befand sich im Jahre 2004 in privaten Händen. Wenn die Verhandlungen mit einem privaten Grundstückeigentümer meistens in idealer Form verlaufen, dann können sich Verhandlungen mit mehreren privaten Grundeigentümern, besonders in Bezug auf strategisch wichtige Projekte, manchmal als sehr schwierig erweisen. Hinzu kommt noch, dass die öffentlichen Körperschaften manchmal Schwierigkeiten bekunden, für Grundstücke in privaten Händen einen attraktiven Preis für den Verkauf an Investoren auszuhandeln.

Die Bilanz zeigt auch, dass die öffentlichen Körperschaften für Grossprojekte trotz den bewilligten Arbeitszonen mit einem Mangel an verfügbaren Grundstücken konfrontiert werden können, weil die Flächen entweder zu klein sind oder sich dann in privaten Händen befinden.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan legt einen allgemeinen Grundsatz in Bezug auf die Überprüfung der Zweckmässigkeit und der Grösse der Arbeitszonen fest, der seit dem Jahre 2002 angewendet wird.

Es wurden auch Bemessungsgrundsätze für die Arbeitszonen von lokaler oder regionaler Bedeutung formuliert.

Im Jahre 2008 wurde der kantonale Richtplan mit der Einführung von Bemessungsgrundsätze für die Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung ergänzt. Er wurde ebenfalls abgeändert, um daran zu erinnern, dass der Kanton gemäss RPBG für dringende und für ihn wichtige Projekte vom kantonalen Zonennutzungsplan Gebrauch machen kann oder muss (Ansiedlung eines Grossunternehmens mit hoher Wertschöpfung).

Im Bereich der Arbeitszonen gilt es darauf hinzuweisen, dass der Sachplan Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung im Jahre 2004 nachgeführt worden ist, um die Daten des Inventars aufgrund der Entwicklung der Ortsplanung zu aktualisieren.

Der Staatsrat hat im Jahre 1998 eine Koordinations- und Unterstützungsgruppe für die Erstellung und die Nachführung des Sachplans Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung ins Leben gerufen, die aus den Vertretern der folgenden Ämter zusammengesetzt ist: Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), Wirtschaftsförderung (WIF), Amt für Umwelt (AfU), Tiefbauamt (TBA), Amt für Verkehr und Energie (VEA).

Ein Betrag von Fr. 30'000.- wird jährlich für die Umsetzung des Sachplans Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag erlaubte die Planungsarbeiten aufzunehmen (Plateau d'Agy, Arbeitszone Birch in Düringen), einen Bericht über die Umsetzungsmöglichkeiten einer aktiven Grundstückpolitik zuhanden des Staatsrats zu erstellen und eine Antwort auf das vor kurzem eingereichte Postulat bezüglich der Einkaufszentren vorzubereiten.

Der kantonale Richtplan wurde in Bezug auf die grossen Verkehrserzeuger ebenfalls mit besser formulierten Kriterien ergänzt, einerseits für Zonen, die grosse Verkehrserzeuger aufnehmen können, und andererseits für die Bewertung präziser Projekte. Diese Kriterien wurden im Rahmen des kantonalen Verkehrsplans und des Massnahmenplans Luftreinhaltung ausgearbeitet.

Die Anwendung der fünfjährigen Zeitlimite für die Gültigkeit einer Arbeitszone, die im Rahmen eines besonderen Bauvorhabens geschaffen wurde, kam seit 2002 sechsmal zur Anwendung und drei Zonen sind ohne spezifisches Verfahren wieder in eine Landwirtschaftszone zurückgestuft worden. Diese Massnahme erlaubt es, die Entwicklung eines strategischen Sektors oder einer Gemeinde nicht zu beeinträchtigen, vor allem bei der Reservation eines Grundstücks für ein Projekt, dessen Verwirklichung mit Schwierigkeiten verbunden ist. Da die Einführung derartiger Massnahmen als zufrieden stellend betrachtet werden kann, ist vorgesehen, diese Bestimmung ins neue kantonale Raumplanungs- und Baugesetz aufzunehmen.

## Perspektiven

Aufgrund der Anfrage im Rahmen des Bauvorhabens Amgen in Galmiz (40 Hektaren in öffentlicher Hand) hat der Kanton die Möglichkeiten geprüft, Bestimmungen für die Umsetzung einer aktiven Grundstückpolitik sowohl im Gesetz über die Wirtschaftsförderung als auch im Raumplanungs- und Baugesetz einzuführen. Weitere Überlegungsarbeit werden die beiden betroffenen Direktionen noch zu leisten haben, um diesbezüglich auch die Umsetzungsmodalitäten festzulegen.

Im Anschluss an die Annahme des Postulats betreffend der Notwendigkeit einer kantonalen Politik im Bereich der Einkaufszentren wird gegenwärtig ein Bericht ausgearbeitet. Angesichts der politischen Debatten zu dieser Frage ist es möglich, dass der kantonale Richtplan in diesem Bereich ergänzt wird.



## TOURISMUS

### Stand der Situation

Im Rahmen des Aufschwungs des Schweizer Tourismus kannte der Kanton eine starke Zunahme der Tourismusaktivitäten (17 bis 18 % laut Schweiz Tourismus). Der Geschäftsbericht 2007 des Freiburger Tourismusverbandes (FTV) weist eine positive Bilanz für den touristischen Handelssektor aus, insbesondere aufgrund der guten Ergebnisse im Bereich der Hotelübernachtungen. Die Daten betreffend die Übernachtungen der Parahotellerie, die im Kanton hauptsächlich einen sesshaften Charakter besitzen, sind stabil geblieben. Das Phänomen der Zweitwohnungen ist im Kanton nicht sehr repräsentativ (9.9 % der Wohnungen) und die Aufhebung der Lex Koller hat keinen direkten Einfluss, da das Verhältnis der Zweitwohnungen unter 30% der Wohnungen liegt. Es ist noch anzufügen, dass der Tagestourismus hier mehr ins Gewicht fällt als der Aufenthaltstourismus.

Der FTV, ein anerkanntes gemeinnütziges Organ, ist mit der Planung, der Förderung und der Vermarktung des Tourismus beauftragt. Diese Instanz beteiligt sich an der Festlegung einer kantonalen Tourismuspolitik und -strategie. Sie sorgt für die Umsetzung des Gesetzes über den Tourismus, das am 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt wurde. Der Kanton beteiligt sich ebenfalls, um die kantonale Politik, die Koordination unter den verschiedenen Akteuren und eine kohärente Planung im Bereich des Tourismus über den kantonalen Richtplan sicherzustellen.

Dank seiner kulturellen Vielfalt und abwechslungsreichen Landschaften kann der Kanton für die Entwicklung des Tourismus sehr gute Möglichkeiten bieten. Der Tourismus mit seinen Aktivitäten übt einen wichtigen raumwirksamen Einfluss aus. Um potenzielle Konfliktherde mit anderen Formen der Bodennutzung zu vermeiden (Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Natur- und Umweltschutz, usw.), ist es notwendig, die Aktivitäten des Tourismus zu konzentrieren und für die verschiedenen Freizeitaktivitäten eigene Raumplanungsmassnahmen festzulegen.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die im kantonalen Richtplan festgelegten touristischen Entwicklungsschwerpunkte zielen darauf ab, die Entwicklung des Tourismus auf genau bezeichnete Standorte zu konzentrieren. Diese Standorte mit grossem Erfolgspotenzial werden im Bereich der Siedlungsentwicklung als privilegierte Räume betrachtet, für die die Gemeinden in den Genuss eines Bauzonenbemessungsfaktors von 1,4 gelangen.

Die regionalen touristischen Entwicklungsschwerpunkte werden im kantonalen Richtplan als solche nicht aufgeführt. Die Regionen haben die Möglichkeit, derartige Entwicklungsschwerpunkte anhand eines regionalen Tourismuskonzepts und unter Berücksichtigung der vom kantonalen Richtplan vorgesehenen Kriterien festzulegen. Bis heute hat noch keine der bestehenden Regionen über den regionalen Richtplan einen regionalen touristischen Entwicklungsschwerpunkt vorgeschlagen.

Um jede Verwechslung auszuschliessen ist zu erwähnen, dass der in Artikel 75, Abs. 1, des Gesetzes über den Tourismus verwendete Begriff allein als Referenz für die Zielsetzung des Gesetzes gilt und die Regionalplanung nicht ersetzen kann, die in der Kompetenz der Regionen liegt.

Der kantonale Richtplan legt die vorrangigen Räume für die Ansiedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen von kantonaler oder regionaler Bedeutung fest. Er bestimmt ebenfalls die zu beachtenden Grundsätze für die Verwirklichung solcher Anlagen, um ihre Zerstreung zu vermeiden sowie für die Erhaltung und Stärkung der touristischen Entwicklungsschwerpunkte beizutragen. Die Kollektivitäten, die solche Projekte für die Ansiedlung von Tourismus- und Freizeitanlagen finanziell unterstützen, müssen sich zwingend überzeugen, dass die Grundsätze des kantonalen Richtplans eingehalten werden.



Angesichts der Feststellung der Entwicklung des Reitens und dessen bedeutsamen Potenzials sollten Überlegungen für die Verwirklichung eines Reitwegnetzes auf kantonaler Ebene geführt werden, mit allen Instanzen, die von dieser Problematik betroffen werden, um auch diese Freizeitbeschäftigung zu koordinieren.

Die Daten des Verzeichnisses der Wanderwege von 1995 müssen in der Ortsplanung berücksichtigt werden. Der FTV wurde mit der Revision dieses Verzeichnisses beauftragt, die im Jahre 2008 durchgeführt werden soll.

Auch wenn kein neues Skigebiet geschaffen wurde, so trachten die bestehenden Stationen doch darauf, ihre Anlagen zu modernisieren, um eine bessere wirtschaftliche Rentabilität sicherzustellen. Um genügende Schneeverhältnisse zu garantieren sind künstliche Beschneiungsanlagen in gewissen Gebieten vorhanden. Die Planung derartiger Anlagen hat eine grosse Auswirkung auf das natürliche Gleichgewicht der betroffenen Umwelt, so dass eine umfassende Koordination für die Wahrung aller Interessen notwendig ist. Der kantonale Richtplan legt die Kriterien für die künstliche Beschneigung fest.

Der mit der Freizeitschifffahrt verbundene Tourismus muss ebenfalls so organisiert werden, dass die verschiedenen Tätigkeiten auf und rund um den See nebeneinander reibungslos verwirklicht werden können, mit dem Ziel, der Bevölkerung den Zugang zu den Seeufern zu ermöglichen. So setzen der regionale Richtplan für die Ufer des Greyerzesees und der kantonale Nutzungsplan zur Schaffung der Naturschutzgebiete auf dem Südufer des Neuenburgersees den Rahmen für die verschiedenen Bootsanlageplatzprojekte und alle touristischen Projekte in Verbindung mit den Seeufern.

## Perspektiven

Da die regionale Ebene als vorteilhafte Stufe für die Umsetzung der Tourismuspolitik anerkannt wird, gilt es die Regionen dazu anzuregen, eine Tourismusplanung zu erstellen, die über Tourismuskonzepte im Rahmen der regionalen Richtpläne verwirklicht werden. Diese Überlegungen sind unumgänglich und notwendig, um den Anforderungen der neuen Regionalpolitik gerecht zu werden.

In diesem Sinne meldet der FTV, dass das kantonale Verzeichnis der Wanderwege im Jahre 2008 vollständig revidiert wird. Diese Instanz arbeitet gegenwärtig auch an der Erstellung eines kantonalen Leitbildes/einer Leitvision 2020-2030 für den Freiburger Tourismus. Es gilt dann zu prüfen, welche Schlussfolgerungen daraus in den kantonalen Richtplan aufzunehmen sind.

In einer allgemeineren Art sollte der Kanton eine Arbeitsgruppe bilden, um Richtlinien für die Planung, Verwirklichung, Markierung, Vermarktung und Finanzierung des touristischen Wanderweg- und Freizeitnetzes zu erstellen, unter Einführung zweckmässiger Verfahrens- und Koordinationsmechanismen.

Es erscheint letztendlich auch als notwendig, für die Koordination der verschiedenen bestehenden Langsamverkehrsarten eine globale Lösung zu suchen und das nationale Konzept „Schweiz mobil“ umzusetzen.



## BAULICHE KULTURGÜTER

### Stand der Situation

Die Beziehungen zwischen dem Kulturgüterschutz und den Instrumenten der Raumplanung sind im Kulturgütergesetz vom 7. November 1991 geregelt. Seit dem Inkrafttreten der kantonalen Gesetzgebung werden der Zonennutzungsplan und das Gemeindebaureglement als Instrumente für den Kulturgüterschutz eingesetzt.

Das Amt für Archäologie (AAFR) und das Amt für Kulturgüter (KGA) befassen sich hauptsächlich mit dem Kulturgüterschutz.

Die schützenswerten Objekte werden in Verzeichnissen erfasst und stellen eine Grundlage dar, die von Gemeinden für den Beschluss von Schutzmassnahmen berücksichtigt werden muss. In diesem Bereich stehen zwei kantonale Hauptverzeichnisse zur Verfügung: das Verzeichnis der archäologischen Stätten und das Verzeichnis der baulichen Kulturgüter. Das Letztere integriert die verschiedenen Teilverzeichnisse, wie das Verzeichnis über die Landhäuser, die architektonischen Alpenkulturgüter oder die zeitgenössische Architektur. Der Bund, bestimmte Verbände oder Vereine erstellten und finanzierten verschiedene Verzeichnisse in der Schweiz, die hauptsächlich die schützenswerten Ortsbilder, die Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (darunter archäologische Stätten und Burgen), historische Verkehrswege, industrielle Standorte, militärische Standorte und Anlagen, Eisenbahnanlagen sowie historische Parks und Gärten umfassen. Die Daten dieser unterschiedlichen Verzeichnisse werden im Verlaufe ihrer Revisionen sowie in Verbindung mit der Revision der Ortsplanungen im kantonalen Verzeichnis der baulichen Kulturgüter integriert.

Das Verzeichnis der baulichen Kulturgüter stellt ausserdem eine zuverlässige Studie dar, um die Bestimmungen bezüglich der Nutzungsänderungen der geschützten Gebäude ausserhalb der Bauzone umzusetzen (siehe Kapitel Ländlicher und natürlicher Raum, Thema Geschützte Gebäude ausserhalb der Bauzone).

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Für die Archäologie und die schützenswerten baulichen Kulturgüter erlaubte die Revision des kantonalen Richtplans eine seit den 90er Jahren geltende Praxis zu bestätigen.

Die Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) bei der Ortsplanung wurde mit der Erstellung des kantonalen Richtplans erfolgreich eingeführt. Der Inhalt des Richtplans rechtfertigt die geforderten Schutzmassnahmen im Rahmen einer Änderung der Zonennutzungspläne.

Der kantonale Richtplan stellte einen guten Kommunikationsvektor des ISOS für die Gemeinden dar, die von diesem Inventar und dem Schutzpotenzial, das für eine Gemeinde zur Geltung zu bringen ist, keine wirkliche Kenntnis hatten.

### Perspektiven

Die Zuständigkeit für die Behandlung der oben genannten Objekte, die im Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS) verzeichnet sind, wurde im Jahre 2002 vom Archäologischen Amt zum Amt für Kulturgüter transferiert. Dieses Amt hat für das IVS ein ähnliches Verfahren wie jenes entwickelt, das für die schützenswerten Stätten und Gebäude zur Anwendung gelangt. Demzufolge muss eine Änderung des Richtplaninhalts ins Auge gefasst werden.

## GESUNDHEITSWESEN

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan hat die Beziehungen zwischen dem Gesundheitswesen und der Raumplanung untersucht, indem er die Ergebnisse der Spitalplanung von 1997 integriert hat. Dieses Vorgehen rechtfertigte sich, um gleichzeitig die Standortgrundlagen der Spitalplanung und die öffentlichen Bauten von kantonalen Bedeutung (Erstellung des kantonalen Spitalnetzes) zu berücksichtigen.

### Perspektiven

Der Inhalt des kantonalen Richtplans muss aufgrund des Gesetzes über das Freiburger Spitalnetz, des Gesetzes über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit und der spitalmedizinischen Gesamtplanung überprüft werden.

Der Kanton hat sich einen kantonalen Plan für die Gesundheitsförderung und Prävention gegeben. Es muss überprüft werden, inwiefern die Grundlagen in die Raumplanung zu integrieren sind oder ob sie nicht eher in ein zukünftiges, nachhaltiges kantonales Entwicklungsprogramm aufgenommen werden sollten. Bei Verzicht auf eine solche Integration schlagen die Direktion für Gesundheit und Soziales und das Kantonsarztamt vor, die Aspekte der Gesundheitsförderung in den kantonalen Richtplan und in das nachhaltige kantonale Entwicklungsprogramm aufzunehmen, aber aus unterschiedlicher Sicht, da es sich um zwei verschiedene Unterlagen handelt.

## ENERGIE

### Stand der Situation

Der Energiebereich ist einer starken Veränderung unterworfen, einerseits wegen des ständig wachsenden Energiebedarfs, der immer grössere Produktions- und Verteileranlagen erfordert, und andererseits wegen dem Aufkommen der erneuerbaren Energieformen (Windkraft-, photovoltaische und thermische Energieanlagen, die Biomasse, usw.), die neue Energieanlagen fordern und neue Auswirkungen auf die Umwelt erzeugen.

Welcher Energieträger auch in Frage kommt, der Energiekonsum kann sowohl für den Menschen wie auch die Umwelt schädliche Belastungen hervorrufen.

Aufgrund dieser Feststellung, und gemäss dem Energiegesetz vom 9. Juni 2000, verfolgt die kantonale Energiepolitik das Ziel, den Energiekonsum zu reduzieren, zu rationalisieren und die eigene Energieproduktion zu erhöhen. Diese Politik beruht auf der Zielsetzung 2000-2010 des Bundes für diesen Bereich.

Das Amt für Verkehr und Energie (VEA) ist mit der Umsetzung der kantonalen Energiepolitik beauftragt.

Der Sachplan Energie wurde im Jahre 2002 erstellt. Dieses Dokument, das als Grundlagenstudie gilt, erlaubte ein Inventar über die Energieinfrastrukturen, eine Bilanz über die kantonale Energiepolitik sowie das Energiepotenzial für das gesamte Kantonsgebiet zu erstellen und aufgrund regionaler Bedürfnisse die Prioritäten für die Verwendung gewisser Energieträger festzulegen.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Anwendung der Grundsätze des kantonalen Richtplans in Bezug auf die Energie wird ganz allgemein als zufrieden stellend anerkannt.



Auf der Grundlage von Artikel 8 des Energiegesetzes verwirklicht der kantonale Richtplan den Rahmen für die Erstellung der kommunalen Energiepläne. Mit diesen Plänen wird das Ziel verfolgt, die Gemeinden auf die erneuerbare und einheimische Energieproduktion zu sensibilisieren, sie weiter anzuspornen, eine energiepolitische Strategie zu entwickeln und den Ausbau des Energienetzwerks zu planen. Mit diesem Ziel legen die Gemeinden die Energiesektoren fest, die einen Teil des Gebiets mit Energie versorgen können, um die Verwendung erneuerbarer und einheimischer Energie zu fördern. So ist jede Gemeinde verpflichtet, in einer Frist von bis zu sieben Jahren nach der Inkraftsetzung des Energiegesetzes einen kommunalen Energieplan zu erstellen; dieses Dokument ist wie ein kommunaler Richtplan im Sinne von Artikel 43 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) vom 9. Mai 1983 zu betrachten.

Bis zum heutigen Tag besitzen nur die Gemeinden Bulle und Farvagny einen kommunalen Energierichtplan, der von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Rahmen der Revision ihrer Ortsplanung (OP) genehmigt wurde. Zahlreiche Gemeinden haben ihre Absicht bekundet, diese Planungsunterlagen im Rahmen der Revision ihrer Ortsplanung zu erstellen.

Mit der Öffnung des Energiemarktes könnte die durch erneuerbare Energie produzierte Elektrizität (Windkraftanlagen, photovoltaische Solarenergieanlagen, hydraulische Anlagen, usw.) in einer wettbewerbsfähigen Form vergütet werden; diese Perspektive fördert das Aufkommen zahlreicher Projekte, insbesondere Gesuche für die Erstellung von Windkraftanlagen. Die Ansiedlung solcher Projekte bezieht sich im Wesentlichen auf die im Sachplan Energie festgelegten und vom kantonalen Richtplan übernommenen Standorte. Im Angesicht des Ausmasses der Entwicklung der Windkraftenergie ist es dringend, die bisherigen Standorts- und Zweckmässigkeitskriterien zu aktualisieren, um potenzielle Standorte für derartige Anlagen mit ihrer starken Beeinträchtigung der Umwelt und Landschaft festzulegen. Solche Überlegungen müssen in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Eine interne Arbeitsgruppe der Kantonsverwaltung revidiert in diesem Sinne das kantonale Konzept für Windkraftanlagen. Die ersten Ergebnisse werden für den Sommer 2008 erwartet.

## Perspektiven

Fehlende Analyse Kriterien sind für bestimmte Anlagen erneuerbarer Energieformen festzustellen. Diese Lücke muss über den Sachplan Energie und den kantonalen Richtplan geschlossen werden, damit eine kohärente Ansiedlung solcher Anlagen auf dem gesamten Kantonsgebiet gewährleistet werden kann.

Ausserdem bietet die Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bezüglich der Energieanlagen in der Landwirtschaftszone den Landwirten eine Öffnung für Anlagen dieser Art (photovoltaische Solarenergie, Windkraftanlagen, Biotreibstoffe), ohne dass die Auswirkungen auf die Raumplanung geprüft worden sind. In diesem Sinne könnte eine Grundlagenstudie über die Zweckmässigkeit der Biotreibstoffentwicklung, deren raumwirksame Auswirkungen und die landwirtschaftliche Produktionsstrategie (Lebensmittel oder Energieproduktion) ins Auge gefasst werden, um diese Öffnung zu begleiten.

Eine Revision des Sachplans Energie ist für den Zeithorizont 2010 vorgesehen, vor allem um der Entwicklung bestimmter Energieformen wie der Photovoltaik, der Solarenergie, der Windkraftenergie und der Biotreibstoffproduktion Rechnung tragen zu können. Diese Arbeiten werden die Grundlagen für die kantonale Energiepolitik 2010-2035 darstellen. In diesem Rahmen ist eine Grundlagenstudie über die thermische sowie die photovoltaische Solarenergie im Gange und soll bestimmte Elemente des Sachplans zu diesen Aspekten ergänzen. Eine Revision des Sachplans Energie wird eine Änderung des kantonalen Richtplans zur Folge haben und diesen neuen Entwicklungen Rechnung tragen.

## MATERIALABBAU

### Stand der Situation

Die Planung des Materialabbaus integriert insbesondere die Nutzung von Kies-, Sand- und Felsgesteinsvorkommen. Die Herausforderung bei der Bewirtschaftung dieses nicht erneuerbaren Rohstoffs ist es, alle vorhandenen Interessen wie jene der Natur, der Umwelt, der Siedlungsentwicklung und anderer konkurrierenden Bodennutzungen miteinander in Einklang zu bringen, indem eine ausreichende Versorgung mit Baumaterialien sichergestellt wird.

Die kantonale Politik verfolgt in diesem Bereich das Ziel, die nicht erneuerbaren Ressourcen sparsam zu nutzen und langfristig zu erhalten, um die Nachfrage der Regionen im Bereich der Materialversorgung erfüllen zu können, die verlangte Materialvielfalt entsprechend dem Baubedarf und den Baunormen zu garantieren, den Materialabbau zu konzentrieren, um wirtschaftlich tragbare Infrastrukturen zu schaffen, die besser geeignet sind, die durch den Materialabbau erzeugten Umweltbelastungen einzuschränken und die Verwendung von Ersatzmaterialien zu fördern, um letztendlich die Lockergesteine zu sparen.

In diesem Rahmen ist das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) mit der Vorbereitung der Interessenabwägung sowie mit der Koordination der Ausbeutungsbewilligungsverfahren beauftragt. Es führt weiter den Sachplan, der die Prioritäten für die Nutzung der potenziellen Materialvorkommen festlegt.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Teilrichtplan der verwertbaren Materialvorkommen (TVM) wurde im Jahre 1994 von der Baudirektion (heute die RUBD) veröffentlicht und hat die Grundlagen für die Bewirtschaftung des Materialabbaus geschaffen. Dieses Dokument erfasst die verwertbaren Materialvorkommen und stellt die Interessen in den Vordergrund, die es für die Abbauprojekte zu berücksichtigen gilt.

Die Planung der Materialabbauprojekte wird aufgrund verschiedener Standorts- und Koordinationsgrundsätze sowie anhand der im TVM bezeichneten Sektoren analysiert. Der kantonale Richtplan legt die Kriterien für das Eintreten auf die unterbreiteten Kiesgrubenprojekte fest.

Gemäss der Bundesverordnung über die Abfallwirtschaft hebt der kantonale Richtplan ebenfalls den Koordinationsbedarf für die Wiederinstandsetzung des Ausbeutungsstandortes und die Verwendung von Recyclingmaterialien aus der Abfallwirtschaft hervor.

Es kann heute aber festgestellt werden, dass die Empfehlungen des TVM überholt sind und nicht mehr gestatten, Prioritäten festzulegen, da der Teilrichtplan zu viele vorrangige Sektoren bezeichnet. Ausserdem sind in den letzten zehn Jahren neue Gesetzesgrundlagen in Kraft gesetzt worden, welche die Berücksichtigung neuer Interessen oder Instrumente erfordern.

Die Schwierigkeiten für die Anwendung des TVM erfordert eine Aktualisierung des Inventars, um über ein effizienteres Planungsinstrument verfügen zu können, das den neuen gesetzlichen Bedingungen besser entspricht. Aus diesem Grund hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Jahre 2004 dem BRPA den Auftrag erteilt, den TVM zu revidieren, der dann auf den Namen Sachplan Materialabbau (SaM) umgetauft werden soll.

Der kantonale Richtplan sieht vor, dass der TVM regelmässig aktualisiert werden muss und legt die Punkte fest, die bei der Revision des Teilrichtplans ganz besonders zu berücksichtigen sind. Der SaM wird allerdings auch den neuen Bundesinventaren, den neuen kantonalen Planungen und den bewilligten S-Zonen für den Grundwasserschutz Rechnung tragen.



## Perspektiven

Der Materialabbau beruht auf Grundlagen, die ebenfalls aktualisiert werden müssen, um die Umweltbelastungen durch eine koordinierte Planung der Ressourcen zu minimieren.

So wird die Aktualisierung des kantonalen Richtplans, auf der Grundlage des SaM, zwei Zielen zugleich nachkommen: Einerseits gilt es die Sektoren zu begrenzen, in denen Abbauprojekte geprüft werden können, und andererseits gilt es die Kriterien für die Erhaltung der nicht erneuerbaren Ressourcen zu bestimmen.

Der von der Änderung des kantonalen Richtplans begleitete SaM wird noch vor Ende des Jahres 2008 Gegenstand einer öffentlichen Vernehmlassung sein, um die Gesamtheit der interessierten Partner zu dieser Problematik anzuhören und die Planung dieser Ressourcen im gegenseitigen Einvernehmen festzulegen.

Die Verbindungen des Materialabbaus mit der Abfallbewirtschaftung (Aufschüttungs- und Recyclingmaterialien) müssen vertieft werden, um die Koordination zwischen diesen Bereichen zu verbessern und die Mittel für die Umsetzung in der kantonalen Abfallplanung zu überprüfen, die vom Amt für Umwelt (AfU) erstellt wird.

Zum Schluss ist noch hervorzuheben, dass im Rahmen der Revisionsarbeiten für das Raumplanungs- und Baugesetz Überlegungen stattgefunden haben, um die Begleitung des Materialabbaus zu verbessern. Der Gesetzesentwurf schlägt ein Instrument vor, um die Ausbeutung besser in den Griff zu bekommen und bietet dem Kanton zudem die Möglichkeit, bei einer Versorgungskrise einzugreifen.

## VERKEHR

### Stand der Situation

Die mit dem Verkehr verbundenen Aspekte werden gegenwärtig durch mehrere Amtsstellen (BRPA, TBA, AfU, VEA) behandelt und unterstehen zwei Direktionen (RUBD und VWD). Eine derart umfassende Kompetenzverteilung erfordert die Festlegung von Kooperationsmodalitäten zwischen den verschiedenen Amtsstellen, um eine effiziente Gesamtkoordination im Verkehrswesen sicherzustellen. In dieser Absicht sieht das Verkehrsgesetz vom 20. September 1994 eine Koordinationsgruppe für Verkehr (KGV) vor, welche die Vertreter der wichtigsten Amtsstellen mit hohem Kooperationsbedarf im Verkehrsbereich vereinigt. So ist die KGV sehr stark mit der Revision des kantonalen Verkehrsplans (KVP) und den damit zusammenhängenden Änderungen des kantonalen Richtplans beschäftigt.

Die bedeutsame Entwicklung des Verkehrs hängt mit dem verstärkten Bewusstsein dieser Problematik in den vergangenen Jahren zusammen. Wenn sich die Tätigkeit der für diesen Bereich verantwortlichen Amtsstellen früher hauptsächlich auf die Planung und die Verwirklichung der Verkehrsinfrastrukturen oder auf das Leistungsvermögen der Verkehrsunternehmen richtete, so gewinnen heute die Mobilitätsplanung (Verkehrsführung und Parkplatzbewirtschaftung in Bezug auf die Kapazität der bestehenden oder zukünftigen Infrastrukturen, Anreiz zur modalen Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr, Verkehrsberuhigungsmassnahmen) und Reduktion der Umweltbelastung (Lärmschutz, Luftreinhaltung) zunehmend an Bedeutung.

Diese von den Verkehrsspezialisten gewünschte Entwicklung soll nicht nur im Sinne einer blossen Umsetzung des Präventionsprinzips erfolgen, sondern muss auch den Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf die Lebensqualität Rechnung tragen, die ihr aufgrund der Folgewirkung der bedeutsamen Veränderungen im Bereich der Bodennutzung immer stärker ins Bewusstsein gerufen werden.

Aus dieser Überlegung heraus hat der Kanton im Jahre 1993 ein Aufwertungsverfahren für die Strassenräume im Bereich der Ortsdurchquerungen (Valtraloc) ins Leben gerufen, um jene Gemeinden zu unterstützen, die den Wunsch hegten, Automobilverkehr und Lebensbedingungen der Bevölkerung wieder miteinander in Einklang zu bringen. Bis zum heutigen Tag haben 61 Gemeinden ein Valtraloc-Projekt aufgenommen und 32 Ortsdurchquerungen sind ganz oder teilweise umgestaltet worden.

Der Kanton hat als Instrument für die Gemeinden das obligatorische Parkplatzkonzept eingeführt, die im Perimeter eines regionalen Verkehrsplans einbezogen oder im Massnahmenplan für die Luftreinhaltung aufgeführt sind. Eine Parkplatzpolitik, beruhend auf einer angemessenen Beschränkung und Führung des motorisierten Individualverkehrs sowie des Zweiradverkehrs, erlaubt die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr günstig zu beeinflussen.

Die Bedeutung des Langsamverkehrs hingegen wurde über lange Zeit unterschätzt; ein Umstand, der teilweise auf die Organisation des Kantons in diesem Bereich zurückzuführen ist, der diese Problematik in mehrere Aspekte und auf verschiedene Amtsstellen aufteilte. Der Kanton muss aber darum besorgt sein, dass die betroffenen Instanzen die damit zusammenhängenden Planungs-, Sensibilisierungs- und Beratungstätigkeiten gewährleisten, auch wenn diese Aufgaben noch heute in ungenügender Form wahrgenommen werden. Es ist jedoch unverkennbar, dass sich die für den Bereich des Langsamverkehrs angemessene Interventionsebene auf die lokale oder regionale Ebene bezieht.

Alle diese Feststellungen haben den Staatsrat veranlasst, die Notwendigkeit für die Schaffung eines Amtes oder einer Sektion für den Bereich Mobilität im Rahmen der kantonalen Verwaltung zu prüfen und in sein Legislaturprogramm aufzunehmen, um eine bessere Leitung und Koordination der Mobilität, alle Verkehrsarten zusammengefasst, sicherzustellen.



In Zusammenhang mit dem Agglomerationsverkehr und aufgrund der Forderungen des Bundes im Bereich der Agglomerationsprogramme, wird der kantonale Richtplan gegenwärtig einer Änderung unterworfen.

Fügen wir hinzu, dass die Zivilluftfahrtsnavigation im Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden liegt und im „Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL)“ behandelt wird, der sowohl die Grundlagen für die bestehenden Einrichtungen als auch die zu respektierenden Kriterien für neue Installationen festlegt.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Verkehrsplan (KVP) und die Änderungen des kantonalen Richtplans, die vom Staatsrat im Jahr 2006 genehmigt wurden, haben es erlaubt, den Kanton mit einem einheitlichen Planungsinstrument für sämtliche Verkehrsarten auszustatten. Bei der Erstellung des KVP wurden bedeutende Anstrengungen unternommen, um die Kohärenz des Gesamtverkehrskonzepts sicherzustellen und Modalitäten vorzuschlagen, die eine bessere Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr gewährleisten (besonders durch die Festlegung der Verkehrserschliessungskriterien bei intensiver Bodennutzung) und die Planungsgrundsätze für den öffentlichen Verkehr zu bestimmen. Die Aufgabenverteilung zwischen den für den Verkehr zuständigen Amtsstellen wurde ebenfalls präzisiert.

Für den motorisierten Individualverkehr und das Radwegnetz übernimmt der KVP die Grundlagen aus den bestehenden Planungen und wird bei der Revision der Letzteren entsprechend angepasst. Dank diesem Plan sind klare Grundsätze für die Prüfung der Projekte erstellt worden, aber es ist noch zu früh, um über die Umsetzung dieser Vorlagen eine klare Bilanz zu erstellen. Der KVP wird durch ein Umsetzungsprogramm begleitet, das vom Staatsrat beschlossen wurde.

## Perspektiven

Eine Revision des Verkehrsgesetzes ist im Legislaturprogramm 2007 – 2011 vorgesehen. Neben einer globalen Anpassung des Textinhalts, geht es auch um die Prüfung folgender Aspekte:

- Berücksichtigung der Mobilitätsplanung;
- Überprüfung der mit der Finanzierung verbundenen Aspekte;
- Überprüfung der Bestimmungen bezüglich der Verkehrsplanung auf regionaler Ebene.

Aufgrund der Überlegungen bezüglich der Mobilitätsplanung könnten für diesen Bereich Grundlagen in den kantonalen Richtplan integriert werden. Denn der aktuelle kantonale Richtplan enthält für die gesamte Verkehrskonzeption lediglich ein allgemeines Kapitel und behandelt je nach Verkehrsart mehrere spezifische Themen. Diese Lösung erlaubt es nicht, alle mit der Mobilität zusammenhängende Aspekte, angesichts ihrer wichtigen Auswirkungen auf die Raumplanung, in angemessener Form zu behandeln. Im Bereich der Mobilität sind deshalb noch Überlegungen notwendig, um den erwarteten Inhalt in den Planungsinstrumenten zu präzisieren (Ortsplanung und Detailbebauungsplan).

Anhand der Arbeitsplanung für die zweite Etappe des Konzepts Bahn 2000, das in Zukunft als Projekt „ZEB“ gilt, wird zu prüfen sein, ob Änderungen des kantonalen Richtplans vorzusehen sind. Im Rahmen der Umsetzung des KVP müssen ebenfalls Arbeiten angestrebt werden, um die Unternehmen für einen betrieblichen Mobilitätsplan zu gewinnen. Dabei handelt es um ein Instrument, das erlaubt, die Modalitäten für die bestmögliche Koordination der Verkehrsbewegungen der Belegschaft zu prüfen, um die Verkehrsplanung zu optimieren und die Umweltbelastung in den Sektoren mit hoher Unternehmenskonzentration zu senken.

Ein anderer Bereich, der zurzeit gemäss den im KVP verankerten Grundsätzen untersucht wird, ist die Planung der neuen Bahnhaltstellen. Ein Projekt, das weit fortgeschritten ist, bezieht sich auf die Errichtung einer neuen Bahnhaltstelle für den Standort Saint-Léonard (Projekt, das in den Richtplan der Agglomeration aufgenommen wurde).

Das Legislaturprogramm sieht ebenfalls eine Revision des aus dem Jahre 1967 stammenden Strassengesetzes vor, um den neuen Gegebenheiten im Bereich der Verkehrsplanung Rechnung zu tragen. Das kantonale Strassennetz und die kantonale Planung des Radwegnetzes müssen in absehbarer Zeit revidiert werden. Die neuen und in diesem Rahmen stattfindenden Überlegungen werden zu einer Anpassung des kantonalen Richtplans führen.

Die wirtschaftliche Tätigkeit generiert einen bedeutsamen Warenfluss und entwickelt sich hauptsächlich dort, wo attraktive und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen vorhanden sind. Die ständige Zunahme des Warenverkehrs erzeugt ausserdem eine immer grössere Umweltbelastung und führt in gewissen Fällen sogar zu gefährlichen Situationen. In diesem Kontext versucht der Kanton ein attraktives Warenverkehrsnetz sowohl auf der Strasse als auch auf der Schiene zu garantieren, in der Absicht, die Umweltbelastung der betroffenen Bevölkerung zu senken und die Verkehrssicherheit zu erhöhen.

Wenn auch im Bereich der Parkplatzbewirtschaftung und dank der Einführung neuer Parkplatzkonzepte in den Gemeinden grosse Fortschritte erzielt worden sind, so sind trotzdem noch weiterführende Überlegungen für eine optimierte Behandlung dieser Problematik notwendig. Die Opportunität, in diesem Zusammenhang im kantonalen Richtplan ein neues Thema einzuführen, muss geprüft werden.

Die Übereinstimmung der kantonalen Rechtsgrundlagen mit der Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes ist ebenfalls zu überprüfen. Um dieses Ziel zu verwirklichen wurde unter der Leitung der RUBD eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe geschaffen. Ein Bericht muss zuhanden des Staatsrats verfasst werden, der prüfen wird, ob die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen hinreichend klar sind oder ob die umzusetzenden Infrastrukturen sowie die Weiterführung der Agglomerationsprojekte spezieller kantonalen Gesetzesgrundlagen bedürfen.



## LÄNDLICHER UND NATÜRLICHER RAUM

### LANDWIRTSCHAFTS- UND FRUCHTFOLGEFLÄCHEN

#### Stand der Situation

Die Trennung der Bauzone und der Nichtbauzone stellt ein wichtiges Grundprinzip der Schweizer Raumplanung dar. Die Nichtbauzone entspricht mehrheitlich der Landwirtschaftzone. Sehr oft wird also eine direkte Verbindung zwischen der Bauzonenfläche und der Erhaltung der Landwirtschaftzone hergesellt.

Die Zukunft des ländlichen Raums und der Nichtbauzone ist eines der grossen Anliegen der Raumplanung für die kommenden Jahre, wenn man die Notwendigkeit berücksichtigt, der Raumentwicklung eine bestimmte Nachhaltigkeit zu Grunde zu legen. In dem Rahmen, wo die Grundlagen des ländlichen Raums vom Bundesrecht festgelegt werden, erwartet man vom neuen Bundesgesetz über die Raumplanung die Festlegung eines Strategierahmens, um die Grundlagen der nachhaltigen Entwicklung zu garantieren.

Das einzige Planungsinstrument, das gegenwärtig einen Teil der Landwirtschaftzone regelt, ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes aus dem Jahre 1992. Um die Landesversorgung bei einer schweren Krise zu garantieren, verlangte der Bund von den Kantonen, ausreichende Fruchtfolgeflächen (FFF) zu erhalten. Dieser Begriff bezeichnet die Gesamtheit der Landwirtschaftsflächen, die die besten Bedingungen für die Getreideproduktion bieten. Um die Kontrolle der Fruchtfolgeflächen auf Landesebene sicherzustellen, verlangen die Bundesbehörden, dass die Fruchtfolgeflächen im Raumplanungsbericht der Kantone mit besonderer Aufmerksamkeit geprüft werden.

Der Sachplan des Bundes verlangt vom Kanton Freiburg, dass er eine minimale Fläche von 35'900 Hektaren (ha) als Fruchtfolgefläche garantiert. Im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans hat der Bundesrat die für den Kanton Freiburg zugewiesene Quote wegen dem Übergreifen der Autobahn A1 neu überprüft; die heute zu erreichende Quote beträgt 35'800 ha.

Das Inventar der Landwirtschaftsflächen, das erstmals 1987 erstellt wurde, unterteilt die Landwirtschaftszonen in fünf Kategorien (A, AB1, B1, B2 und C), je nach Qualitäts- und Produktionsart. Allein die Kategorien A und AB1 werden vom Bund als Fruchtfolgeflächen anerkannt. Dieses Inventar wurde auch verwendet, um die Fruchtfolgeflächen des Kantons Freiburg festzulegen.

Bis heute hat der Kanton Freiburg die Bundesbehörden zweimal über den Umfang seiner Fruchtfolgeflächen mit folgenden Angaben informiert:

#### Entwicklung der Fruchtfolgeflächen des Kantons Freiburg

<b>Jahr der Bestandsaufnahme</b>	<b>Fruchtfolgefläche ausserhalb der Bauzone (ha)</b>
1994	36'150
2003	35'674
2008	35'791

Quelle: BRPA

Anfangs 2008 präsentierte der Kanton Freiburg ein Defizit von 9 ha (0.05%) im Vergleich zu der vom Bund verlangten Fruchtfolgeflächen-Quote.

Zwischen 2003 und 2008 wurde auf kantonaler Ebene eine Zunahme von 117 ha festgestellt. Es ist hervorzuheben, dass der Kanton Freiburg das unbebaute Land in den bewilligten Bauzonen nicht mitberücksichtigt. Die der Bauzone zugewiesenen Landflächen figurieren nicht mehr im kantonalen



Inventar der Landwirtschaftsflächen. Im Falle einer Auszonung kann ein Sektor hingegen wieder ins Inventar aufgenommen werden.

Zwischen 2003 und 2008 wurden erstmals auch die in Golfanlagen liegenden Fruchtfolgeflächen in die gemeldeten Flächen (27 ha) einbezogen, obschon der Bund diese Möglichkeit schon seit 1998 anbietet.

Um die Grenzen der Vergleichbarkeit der erhobenen Zahlen aufzuzeigen, muss man zu bedenken geben, dass die im Jahre 1994 erstellten Statistiken aufgrund von planimetrischen Erhebungen erstellt wurden. Im Jahre 2003 sind diese Statistiken dann aufgrund einer automatischen Flächenberechnung mit Hilfe eines geographischen Informationssystems zustande gekommen.

Bei der Aktualisierung im Jahre 2008 mussten in den Kategorien Zuweisungsfehler korrigiert werden, was die festgestellten Differenzen zum Teil erklären kann. Zudem wurde das Inventar anhand der Pläne der amtlichen Vermessung digitalisiert, insofern diese zur Verfügung standen. Mit dem Wechsel der kartographischen Grundlage wurden ebenfalls Flächenabnahmen- oder zunahmen festgestellt.

Drei Bezirke verzeichnen eine Flächenabnahme der FFF. Zwischen 2003 und 2008 sind 26 Gemeinden durch Flächenabnahmen von mehr als drei Hektaren betroffen worden: In 12 Fällen ist eine Ausdehnung der Bauzone der Grund für die Flächenabnahme, die Verwirklichung einer Verkehrsinfrastruktur (H189) in zwei Fällen und 13 Fälle sind auf Datenübertragungs- oder Datenerfassungsfehler bezüglich der neuen amtlichen Vermessungsdaten zurückzuführen.

Flächenzunahmen der FFF sind in vier Bezirken festgestellt worden und verteilen sich auf 23 Gemeinden: In zwei Fällen sind die Zunahmen mit der Neubemessung der Bauzonen verbunden, vier Gemeinden haben Grundstücke in Verbindung mit nicht realisierten spezifischen Bauvorhaben ausgezont, und siebzehn Fälle sind auf Datenübertragungs- oder Datenerfassungsfehler bezüglich der neuen amtlichen Vermessungsdaten zurückzuführen.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan strebt die Erhaltung der besten landwirtschaftlichen Böden an. Für die Landwirtschaft ist diese Erhaltung in erster Linie notwendig, um ihrer Rolle bei der Ernährung nachzukommen, subsidiär dient sie aber auch dem Schutz des unüberbauten Raums. Der Letztere kann eine Vielfalt von Funktionen wahrnehmen (Freizeit, Tourismus, Landschaftsschutz, Schutz der Fauna und der Flora, Bodenschutz).

Der kantonale Richtplan definiert den Begriff „gute landwirtschaftliche Böden“. Sie umfassen die Kategorien A1, AB1 und B1. Die Ausdehnung dieser schützenswerten Flächen entspricht zwei unterschiedlichen, aber sich ergänzenden Zielen:

- der Erhaltung der Flächen in allen Regionen des Kantons, die für die landwirtschaftliche Nutzung interessant sind, auch wenn gewisse Regionen nur einen geringfügigen Anteil an Fruchtfolgeflächen besitzen;
- die städtische und wirtschaftliche Entwicklung derjenigen Regionen nicht beeinträchtigen, die hauptsächlich Fruchtfolgeflächen umfassen, denn diese Regionen sind Teil des vom Kanton gewünschten Siedlungssystems und tragen zu einer Dezentralisierungspolitik bei.

Die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundlagen werden zur Zufriedenheit des Amts für Landwirtschaft (LwA) umgesetzt. Dank des neuen Plans, konnte der Schutzrahmen für die guten landwirtschaftlichen Böden aktualisiert werden und das zuständige Amt kann die Übergriffe in gründlicher Form untersuchen. Wenn es aufgrund gewisser Unsicherheiten in den dargestellten Zahlen nicht möglich ist, eine quantitative Bilanz zur Umsetzung der im kantonalen Richtplan enthaltenen Grundlagen zu erstellen, so scheint es trotz der in bestimmten Fällen unvermeidlichen Übergriffe eine vorteilhafte Gesamtentwicklung zu geben.



Bei der Betrachtung der im Bereich der Fruchtfolgeflächen festgestellten Entwicklung zwischen 1994 und 2003 (- 476 ha), so scheint die im Verlaufe der Jahre 2003 bis 2008 erhobene Flächenzunahme darauf hinzudeuten, dass der Inhalt des kantonalen Richtplans eine sinnvolle und weiterzuführende Planung der Fruchtfolgeflächen gestattet.

## Perspektiven

Der Bund hat die vom Kanton Freiburg vorgeschlagene Erweiterung des Begriffs „gute landwirtschaftliche Böden“ nicht akzeptiert. Auf Bundesebene müssen nur die Fruchtfolgeflächen erhalten werden.

Da der Begriff der Fruchtfolgeflächen in der Bundesverordnung über die Raumplanung (RPV) festgelegt wird, sind verbesserungsfähige Änderungen und neue Vorschläge in diesem Bereich denkbar. Im Rahmen eines Vorverfahrens zur Vernehmlassung des Bundes im Jahre 2004 für eine mögliche Aktualisierung des Sachplans der Fruchtfolgeflächen und nach Konsultation der betroffenen kantonalen Amtsstellen, verlangte des Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) von den Bundesbehörden, dass:

- der nicht überbaute Raum durch ein Instrument geschützt werde, das sich nicht allein auf die Fruchtfolgeflächen beschränke;
- der quantitative Bodenschutz nicht allein aus dem Blickwinkel der Ernährung, sondern auch auf Grundlage der nachhaltigen Entwicklung und des Bodenschutzes gerechtfertigt werde;
- die angestrebten Ziele im Sachplan des Bundes eindeutig festgelegt werden, da die gegenwärtige Nutzung von der zum Zeitpunkt der Festlegung der Fruchtfolgeflächen gültigen Methode abzuweichen scheint (mögliche Ziele: Ernährungssicherheit, Erhaltung einer konkurrenzfähigen Landwirtschaft, Begrenzung der Siedlungsausdehnung, Schutz des nicht überbauten Raums, Schutz der besten landwirtschaftlichen Böden, usw.);
- die den Kantonen zugewiesenen Quoten überprüft und die Kriterien für die Quotenzuweisung allgemein kommuniziert werden;
- die Erhebungen auf Landesebene in einheitlicher Form erfolgen;
- die Bundesbehörden der neuen Politik des Bundes Rechnung tragen, die auch Übergriffe auf die Fruchtfolgeflächen zur Folge haben kann (Verbauung von Fliessgewässern, ökologischer Ausgleich, Raumbedarf der Fliessgewässer, usw.).

## BAUTEN AUSSERHALB DER BAUZONE

## Stand der Situation

Bauten ausserhalb der Bauzone werden durch das Bundesrecht geregelt. Man unterscheidet im Allgemeinen Bauten, die landwirtschaftszonenkonform sind (Art. 16 und ff. RPG), und die für Neubauten oder für den Umbau von Bauten in besonderen Fällen vorgesehenen Ausnahmen (Art. 24 und ff. RPG).

Aus der Sicht des Verfahrens ist jede Baute ausserhalb der Bauzone einer Sonderbewilligung (SB) der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) unterstellt, die im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens erteilt wird. Falls die Sonderbewilligung abgelehnt wird, sind die Behörden, die den Hauptentscheid zu treffen haben (die Oberamtmänner für Bauvorhaben im ordentlichen Bewilligungsverfahren und die Gemeinden für Bauvorhaben im vereinfachten Verfahren), an einer negativen Entscheidung der RUBD gebunden und dürfen in solchen Fällen also keine Baubewilligung erteilen. Der Oberamtmann ist die zuständige Behörde für die Prüfung der Frage nach einer Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands.

### Anzahl der Dossiers, die ausserhalb der Bauzone behandelt wurden, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Total (en %)
Neue Bauwerke	161	122	154	159	147	743	25.6
Umbau	177	186	176	177	140	856	29.6
Verschiedene Bauwerke	235	259	265	271	194	1224	42.3
Ablehnung	14	18	11	11	16	70	2.5
<b>Total</b>	<b>587</b>	<b>585</b>	<b>606</b>	<b>618</b>	<b>497</b>	<b>2893</b>	<b>100</b>

Quelle: BRPA

Die vorangehende Tabelle umfasst gleichzeitig landwirtschaftszonenkonforme wie nicht konforme Bauten und Anlagen.

Nach der Inkraftsetzung der Revision des RPG und der neuen RPV im September 2000 hat die RUBD Bestimmungen für die begrenzte Umgestaltung von nicht landwirtschaftlichen Bauten ausserhalb der Bauzone ausgearbeitet. Mit Entscheid vom 14. Februar 2007 hat das Verwaltungsgericht diese Bestimmungen aber aufgehoben, nachdem es festgestellt hatte, dass diese dem Bundesrecht widersprachen, insofern sie darauf hingewiesen haben, dass die Nebenflächen weder in die Berechnung des Referenzzustandes noch in jene des umgebauten Zustandes einzubeziehen seien. Nach dieser Entscheidung hat die RUBD das Bundesrecht strikt angewendet.

Die kantonale Verwaltung hat ganz offensichtlich Schwierigkeiten mit der Auslegung und der Anwendung des Bundesrechts, insbesondere in Bezug auf die Dossiers für teilweise Änderungen von Bauten (Art. 24 c und 24 d RPG). Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) muss regelmässig umfangreiche Nachforschungen (Auskunftsbegehren, Archivkonsultationen, Ortsbesichtigungen, usw.) für Objekte durchführen, die im Verhältnis zu den auf dem Spiel stehenden Raumplanungsanliegen nur unbedeutend sind. Weiter ist es vielfach nicht möglich festzustellen, ob ein altes Gebäude tatsächlich nach dem „damals rechtskräftigen materiellen Recht“ gesetzeskonform erstellt oder umgebaut worden ist (Art. 41 RVP), sowie es manchmal auch nicht leicht ist festzustellen, wann die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben worden ist (cf. Art. 24 d RPG). Was die Bauvorhaben von geringer Bedeutung betrifft (Schutzunterstände, Gartenhäuschen, usw.), muss das BRPA von den Gesuchstellern zahlreiche Informationen verlangen, die mit dem Gegenstand ihrer Anfrage in keinem direkten Zusammenhang stehen, vor allem aber die Planunterlagen zum Ist-Zustand des



Hauptgebäudes; dies verlängert das eigentlich rasch durchführbare Verfahren deutlich und verursacht zusätzliche Kosten für den Urheber des Projekts. Dies ist umso schockierender, da die Bewilligung in zahlreichen Fällen und in Anwendung des Bundesrechts schlussendlich trotz allem abgelehnt werden muss. Es ist offensichtlich, dass derartige Forderungen auf das vollständige Unverständnis der Gesuchsteller stossen und für die Verwaltung einen Glaubwürdigkeitsverlust zur Folge haben.

Das Bundesrecht führte im Jahre 2002 auch den Begriff „nicht landwirtschaftliche Nebenbeschäftigungen“ ein, die von den Landwirten ausgeübt werden können. Der Kanton Freiburg umfasst 3000 Landwirtschaftsbetriebe; Ende 2007 hatten nur sechs der sechzehn beim LwA eingegangenen Gesuche zu einer Erteilung der Baubewilligung geführt. Es können verschiedene Gründe angeführt werden, um die geringe Zahl der Gesuche in diesem Bereich zu erklären:

- Die Möglichkeiten sind beschränkt, da diese Beschäftigungen in den bestehenden Bauten ausgeübt werden müssen.
- Eine bestimmte Anzahl der Gesuche stammt aus Betrieben, die nicht als Landwirtschaftsbetriebe im Sinne von Art. 7 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) gelten.
- Die grossen Betriebe können den Bedarf für ein zusätzliches Einkommen nicht rechtfertigen.
- Das Verfahren des Bundes ist schwerfällig und teuer.
- Finanzielle Investitionen für mögliche Umbauten sind notwendig.
- Diese Beschäftigungen erfordern andere Berufskennnisse.
- Der Stundenlohn steht in keinem Verhältnis mit der Zeit, die für die Ausübung dieser Beschäftigung aufgebracht werden muss.

Im Bereich des Agrotourismus muss man zugeben, dass die Anzahl der beim LwA eingereichten Baubewilligungsdossiers für entsprechende Tätigkeiten nicht mit der Zahl der in den spezialisierten Branchenverzeichnissen des Agrotourismus veröffentlichten Adressen übereinstimmt. Diese Feststellung könnte folgende Erklärung haben:

- Die Bauernbetriebe, die eine derartige Beschäftigung ausüben, liegen in der Bauzone.
- Die Landwirte nutzen dafür Zimmer, die sie selbst nicht mehr benötigen, ohne zu wissen, dass man für die zusätzliche Ausübung nicht landwirtschaftlicher Beschäftigungen eine Bewilligung benötigt.
- Gewisse kommunale Bewilligungen werden aus Unwissenheit erteilt, wobei die Zuständigkeit der Gemeinden auf geringfügige Objekte beschränkt bleibt und in allen Fällen eine Sonderbewilligung bei der RUBD eingeholt werden sollte.

Was die nicht landwirtschaftlichen Nebenbeschäftigungen anbelangt muss hinzugefügt werden, dass das Bundesrecht in dieser Frage im September 2007 gelockert wurde, aber es ist noch zu früh, um die Auswirkungen der neuen Bestimmungen abzuschätzen.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das Bundesrecht gestattet, dass der kantonale Richtplan für die Festlegung der Bedingungen verwendet wird, wonach gewisse Ausnahmen ausserhalb der Bauzone möglich sind. Dieses Vorgehen findet Verwendung für:

- die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten;
- Weiler ausserhalb der Bauzone,
- geschützte Bauten ausserhalb der Bauzone,
- erhaltenswerte Alpbetriebe.



### *Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten*

Das Thema „Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ wurde im Verlauf der Revision des kantonalen Richtplans eingeführt. Es bezieht sich auf die Behandlung von Anlagen, die über die interne Betriebsbestimmung hinausgehen (hauptsächlich Treibhäuser oder Masthallen). Das Bundesrecht bestimmt, dass solche Sektoren und derartige Beschäftigungen im Rahmen eines Planungsverfahrens festgelegt werden müssen.

Seit der Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans sind im Kanton Freiburg nur zwei Perimeter für eine diversifizierte landwirtschaftliche Tätigkeit genehmigt worden. Es kann sein, dass die als notwendig vorausgesetzte Planung solcher Bauten die geringe Anzahl der Gesuche für diesen Anlagentyp erklärt.

Gemäss den vom Bundesrat festgelegten Genehmigungsbedingungen, ist das Thema des kantonalen Richtplans in Bezug auf die Begrenzungskriterien der Zonen im Sinne von Art. 16a, Abs. 3, RPG, zu ergänzen.

### *Weiler ausserhalb der Bauzone*

Diese Problematik wurde im Jahre 1994 als Thema im kantonalen Richtplan eingeführt und bei der Revision des Plans vollständig übernommen. Aufgrund präziser Kriterien gestattet sie, den Situationen Rechnung zu tragen, die schon vor der Inkraftsetzung des RPG existierten.

Auf dem Kantonsgebiet zählt man gegenwärtig fünfundzwanzig amtlich bewilligte und schützenswerte Wohnperimeter (im Sinne von Art. 33 RPV). Seit der Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans sind fünf unter ihnen von der RUBD genehmigt worden. Die festgelegten Kriterien sind als zufrieden stellend zu betrachten.

### *Geschützte Bauten ausserhalb der Bauzone*

Dieses Thema definiert die Bedingungen, die für die Bewilligung einer Nutzungsänderung der geschützten Bauten ausserhalb der Bauzone erfüllt werden müssen. Diese Gebäudekategorie wird von Art. 24d, Abs. 2 und 3, RPG, geregelt.

Der Kanton Freiburg hat dieses Thema noch vor den Änderungen des RPG von 1998 (Inkraftsetzung im Jahr 2000) im kantonalen Richtplan aufgenommen. Zu diesem Zeitpunkt reichte der kantonale Richtplan als Instrument allein noch aus, um eine Nutzungsänderung der geschützten Bauten zu bewilligen. Nach der Änderung des Bundesrechts haben die Bundesbehörden bei der Beschlussfassung für die Genehmigung des kantonalen Richtplans aber festgestellt, dass der Kanton diese Bestimmung nicht ohne Vorliegen einer kantonalen Gesetzesgrundlage zur Anwendung bringen konnte. Wollte der Kanton die geschützten Bauten ausserhalb der Bauzone in den Genuss der Möglichkeiten einer vollständigen Nutzungsänderung bringen, dann musste er kraft der vom Bundesrecht vorgesehenen Delegation die dafür notwendigen Gesetzesgrundlagen schaffen. Mit der Inkraftsetzung der Teilrevision des RPG und der RPV am 1. September 2007 setzt die Anwendung von Art. 24d, Abs. 2 und 3, RPG, kein kantonales Einführungsgesetz mehr voraus, so dass diese Vorschriften in den Kantonen direkt anwendbar sind, insofern diese festlegen, welche Bauten als schützenswert zu berücksichtigen sind.

Das Thema des kantonalen Richtplans erlaubt es also, den Forderungen der Bundesbehörden nachzukommen.



## *Erhaltenswerte Alpbetriebe*

Dieses Thema wurde in Anwendung von Art. 39, Abs. 2 und 3 RPV sowie nach mehreren parlamentarischen Interventionen im Jahre 2006 in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Es befindet sich gegenwärtig noch in der Genehmigungsphase bei den Bundesbehörden.

Bis zum heutigen Tag hat noch keine Gemeinde ein Verfahren für die Festlegung eines Alpbetriebs eingeleitet.

## **Perspektiven**

Der Kanton wird das Thema « Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten » aufgrund der Genehmigungsbedingungen des Bundesrates und anhand der vom neuen Bundesgesetz über die Raumplanung festgelegten Bedingungen ergänzen, sobald diese bekannt sind.

## **WALD**

### **Stand der Situation**

Der Wald umfasst gemäss Bundesstatistik über die Bodennutzung ungefähr 27% des Kantonsgebiets. Diese Fläche ist verhältnismässig stabil.

Die Waldpolitik will die dauerhafte Wahrung der drei Grundfunktionen des Walds im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sicherstellen:

- Die Nutzfunktion betrifft hauptsächlich die Nutzung des Holzes, dem wichtigsten erneuerbaren Rohstoff der Schweiz.
- Die Schutzfunktionen gegen die Naturgefahren betrifft den Schutz vor Naturkatastrophen wie Lawinen, Rutschungen, Erosion, Steinschlag, Hochwasser, Überschwemmungen und Murgänge.
- Die soziale Funktion umfasst verschiedene Abschnitte:
  - den Schutz der natürlichen Ressourcen (Wasser, Luft, Boden);
  - die Erhaltung der Artenvielfalt, den Landschaftsschutz, den Naturschutz und/oder den Schutz der Pflanzen- und Tierwelt;
  - die Erholungs- und Freizeitbeschäftigung im Waldgebiet.

Die Waldbewirtschaftung steht also in einer engen Wechselbeziehung mit zahlreichen anderen Bereichen wie mit der Natur, den Naturgefahren, der Raumentwicklung, dem Grundwasserschutz, dem Bodenschutz, usw.

Auf Bundesebene werden Überlegungen geführt um festzustellen, ob neue Grundlagen für die Waldbewirtschaftung festgelegt werden müssen, insbesondere gegen das Vorrücken des Waldes im Berggebiet. Aktionen für die Erhaltung der Schutzwälder oder Waldgebiete, die für den Bestand der Artenvielfalt von Interesse sind, haben Vorrang.

Mit dem Projekt namens « SilvaProtect » ist der Bund im Begriff neue Grunddaten auszuarbeiten, welche die finanzielle Unterstützung für die Unterhaltsarbeiten der Schutzwälder klären sollen. Diese Grundlagen werden teilweise in die neuen „Programmkonventionen“ aufgenommen, die aus der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hervorgehen werden. In Zukunft werden die Bundesbeiträge vermehrt auf Wälder zum Schutz hoher Schadenpotentiale ausgerichtet sein.

Auf kantonaler Ebene stellen die Waldgebiete, die eine direkte oder indirekte Schutzfunktion gegen Naturgefahren bieten, gegenwärtig eine Fläche von 12'000 ha dar, was einer Grössenordnung von rund 29% der gesamten Waldfläche des Kantons entspricht.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Wald wird im kantonalen Richtplan nur in allgemeiner Form behandelt. Der kantonale Richtplan spielt in diesem Kontext eher eine Informationsrolle, um die Grundlagen der Waldproblematik zu vermitteln. Er gestattet jedoch nicht besondere Dossiers zu behandeln.

Die Waldpolitik umfasst zahlreiche Aspekte; von denen nicht alle mit der Raumplanung in einem direkten Zusammenhang stehen. So betrachtet vermag der kantonale Richtplan nur eine Teilvision der gesamten mit den Waldgebieten verbundenen Aktivitäten zu vermitteln.

Das Planungsinstrument, das die Waldgebiete heute regelt, ist die regionale Waldplanung. Die Einführung dieses Instruments erlaubte, alle im Bereich der Waldgebiete aktive Akteure zu beteiligen, die erforderlichen Daten bezüglich des Waldes zu erheben und zu erstellen, um schlussendlich eine Koordination der teilweise konfliktbezogenen Objekte sicherzustellen.

## Perspektiven

Auf kantonaler Ebene sind Überlegungen im Bereich der Tourismus- und Erholungswege notwendig, um die Zuständigkeiten zwischen den kantonalen Amtsstellen und den für den Unterhalt dieser Wege zuständigen Stellen zu klären, wie es im Kapitel „Tourismus“ nachzulesen ist. Denn je nach Gestaltung dieser Wege können zwischen dem notwendigen Schutz des Waldes und seinen sozialen Funktionen im weitesten Sinne Konflikte entstehen (cf. weiter vorne), wenn nicht sogar mit seinen Schutz- und Produktionsfunktionen.

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) wünscht in Zukunft einen kantonalen Waldrichtplan zu erstellen, um eine einheitliche kantonale Strategie festzulegen. Dieser Plan sollte es gestatten, die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Prioritäten der Waldbewirtschaftung festzulegen, sowie die verschiedenen Datenerhebungen und regionalen Planungsformen zu harmonisieren. Die Ausführung der strategischen Ziele sollte eine Aufgabe auf Revierebene bleiben.

## NATÜRLICHER RAUM

### Stand der Situation

Der Naturschutz ist eine gemeinsame Aufgabe der Kantone und des Bundes, auch wenn er in erster Linie der kantonalen Gesetzgebung untersteht. Er wird durch die zuständigen kantonalen Amtsstellen sowie dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) wahrgenommen. Der Naturschutz umfasst alle Massnahmen, die zur Erhaltung und Aufwertung der natürlichen Werte unseres Landes, zu der auch die Artenvielfalt im Sinne der Konferenz von Rio und die Pflanzenvielfalt der Flora zu rechnen sind.

Der Naturschutz unterteilt sich in fünf Sektoren:

- Der Artenschutz befasst sich in erster Linie mit der Erhaltung und der Förderung der seltenen oder gefährdeten Pflanzen- und Tierarten, indem es wenn notwendig darum geht, die genetische Vielfalt, die natürliche Lebensumgebung, die räumliche Verteilung, die räumliche Dichte sowie die spontane Wiederansiedlung zu fördern.
- Der Schutz der Biotope strebt vor allem die Erhaltung und Aufwertung typischer Biotope an, sowie die Pflanzen- und Tierwelt, die sie charakterisieren.



- Der Schutz der Verbindungen zwischen den natürlichen Lebensräumen dient der Erhaltung und Aufwertung der bestehenden Netzwerke sowie der Erschliessung neuer Verbindungen, um isolierte und ausgegrenzte natürliche Lebensräume wieder miteinander zu vernetzen.
- Der ökologische Ausgleich kompensiert die intensive Raumnutzung durch Erhaltung oder Schaffung halb natürlicher Landschaftselemente, sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Siedlungsgebiete.
- Der punktuelle Objektschutz dient der Erhaltung der Objekte von grosser wissenschaftlicher Bedeutung, deren Eigenschaften sich selbst als schützenswert aufdrängen, ungeachtet des Kontexts, in dem sie sich befinden.

Die kantonalen Aufgaben im Bereich des Naturschutzes werden gegenwärtig hauptsächlich vom Büro für Natur- und Landschaftsschutz (BNL) und dem WaldA, Sektor terrestrische Fauna und Jagd und Sektor aquatische Fauna und Fischerei, wahrgenommen.

Die Bewirtschaftung des natürlichen Raums beschränkt sich aber nicht nur auf die Schutzmassnahmen. Denn im Verlaufe der vergangenen Jahre haben sich wichtige Synergien zwischen den Naturschutz-, Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsmilieus entwickelt.

Eine Vielzahl von Massnahmen zugunsten der Natur wird dank der Verträge verwirklicht, die, im Einvernehmen mit den Gemeinden und Körperschaften der Forstkreise usw., mit den Landwirten abgeschlossen werden. Die aus der Raumplanung hervorgehenden Instrumente sind für den Schutz der Biotope und der natürlichen Elemente unerlässlich. Die beiden Massnahmentypen sind notwendig und müssen in ergänzender Form fortgesetzt werden.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

### *Aktionsschwerpunkte*

Die im kantonalen Richtplan festgelegten Aktionsschwerpunkte werden von den Gemeinden oder den Planungsbüros nur selten als Hilfe für die Festlegung der Kompensationsmassnahmen oder für die Verbesserung des bestehenden Zustands beansprucht. Diesen Prioritäten wird auch bei der Erstellung der Landschaftsrichtpläne keine Rechnung getragen. Die Umsetzungsbilanz ist hier also eher ungewiss.

### *Erhaltung der Biotope*

Der kantonale Richtplan fördert den Schutz der im Kanton liegenden Biotope von nationaler und regionaler Bedeutung. Die Ortsplanungen (OP) respektieren die im Text des Richtplans enthaltenen Grundlagen, indem sie die sensiblen natürlichen Lebensräume zu „Naturschutzzonen“ erklären.

### *Landschaftsstrukturen*

Der kantonale Richtplan hatte seit seiner Einführung keinen Einfluss auf die Erhaltung oder die Schaffung der Landschaftsstrukturen. Die Gemeinden erstellen höchstens ein Inventar der bestehenden Landschaftselemente. Sie schlagen keine konkreten Massnahmen für die Verbesserung der Landschaftsstrukturen oder konkrete Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) vor, da diese für die Gemeinde nicht obligatorisch sind.

### *Artenschutz*

Der kantonale Richtplan ist nicht das geeignetste Instrument für die Sicherstellung der Arterhaltung. So erscheint ein Vertragsabschluss mit dem Grundeigentümer oder dem Bewirtschafter eine bessere Lösung darzustellen. Die für Reptilien und Amphibien geeigneten Gebiete sind hingegen bekannt und gut dokumentiert, so dass diese Standorte im Landschaftsrichtplan der OP aufgeführt sind.



Gemäss dem Anhang der Bundesverordnung vom 24. November 1993 zum Bundesgesetz über die Fischerei ist die Mehrheit der Fischarten in der Schweiz gefährdet. Entsprechend der Bundesbestimmungen über die Fischerei haben die Kantone und der Bund gemeinsam den Auftrag, die „natürliche Artenvielfalt und die Fülle der einheimischen Fisch- und Krebsarten sowie die Organismen, die ihnen als Futter dienen, zu erhalten und zu vermehren, sowie ihre Biotope zu schützen, zu verbessern und wenn möglich wieder instand zu stellen“. Diese Aspekte müssen vor allem im Rahmen der für Fliessgewässer vorgesehenen Renaturierungsprojekte berücksichtigt werden.

### *Ökologischer Ausgleich*

Gemäss dem kantonalen Richtplan müssen die dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) oder der Bundesverordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) unterliegenden Rückführungs- oder ökologischen Ausgleichsflächen als Schutzzonen oder geschützte Elemente in den Zonennutzungsplänen eingetragen werden. Diese Umsetzung muss im Rahmen der Ortplanrevisionen erfolgen.

### *Landschaft*

Der kantonale Richtplan erteilt die Verantwortung für die Erhaltung der Landschaft den Regionen und den Gemeinden. Auf kantonaler Ebene muss die Erhaltung einer wertvollen Landschaft mit einer Verträglichkeitsprüfung bezüglich der Auswirkung der neuen Bauzonen auf den unbebauten Raum erfolgen.

### **Perspektiven**

Aufgrund des definitiven Inhaltes des gegenwärtig in der Ausarbeitung stehenden kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzes werden Änderungen des kantonalen Richtplans sicher notwendig sein.

Das Thema « Biotope: Magerwiesen » muss aufgrund des Bundesinventars der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung abgeändert werden.

Was das Bundesinventar der natürlichen Standorte von nationaler Bedeutung für die Amphibienreproduktion anbelangt ist zu prüfen, ob das Thema Artenschutz zu ergänzen oder gar ein neues Thema auszuarbeiten ist.

Aufgrund der Forderungen des Bundes in Bezug auf die Naturpärke wird der kantonale Richtplan entsprechend der im Kanton vorgeschlagenen Parkprojekte zu ergänzen sein.

### **NATURGEFAHREN**

#### **Stand der Situation**

Auf nationaler Ebene nehmen die durch Naturgewalten wie Lawinen, Rutschungen, Steinschlag, Hochwasser und Murgänge verursachten Schäden konstant zu; der Kanton wird von dieser Realität nicht verschont. Die Unwetter vom August 2005 haben auf nationaler Ebene mehr als drei Milliarden Franken Schaden verursacht, eine Schadenshöhe, die in der Vergangenheit noch nie erreicht worden ist.



Die Präventionsstrategie des Kantons erfolgt in erster Linie über die Umsetzung raumplanerischer und Planungsmassnahmen, um der Naturgefahren-Exposition bei der Bodennutzung Rechnung zu tragen. So geht es mehr darum Schäden zu vermeiden als sich vor Gefahren zu schützen. Eine derartige Präventionspolitik setzt zwei unterschiedliche Handlungsachsen voraus, die sich ebenfalls aus dem Bundesrecht ergeben, nämlich:

- die Bezeichnung der durch Naturgewalten bedrohten Gebiete, indem Gefahrenkarten erstellt und regelmässig nachgeführt werden;
- die Berücksichtigung der Gefahrengebiete und der Grundlagen, insbesondere auf Gemeindeebene bei der Erstellung der Richt- und der Zonennutzungspläne.

Aufgrund der aktuellen Bodennutzung, der vorhandenen Infrastrukturen und der Wohnbevölkerung in den gefährdeten Gebieten, können die Planungsmassnahmen mit Schutz- und Notfallmassnahmen wie folgt ergänzt werden:

- Schutz- und Sanierungsmassnahmen sind an zahlreichen Stellen des Kantons verwirklicht worden. So sind beispielsweise die Sanierung des Rutschung am Hohberg, das Schutzkonzept gegen die Murgänge in Semsales oder auch die forstwirtschaftlichen Schutzmassnahmen im Galterental zu nennen.
- Die Notfallmassnahmen, die auch als Organisations- und Rettungsmassnahmen bezeichnet werden, betreffen vor allem Prozesse mit spontaner Auslösung. Die automatischen Stationen des Interkantonalen Mess- und Informationssystems (IMIS), die es erlauben, die Lawinengefahr zu beurteilen, wurden auf den Anhöhen in der Gegend von Jaun und Montbovon installiert. Ein automatisches Alarm- und Fahrbahnabsperresystem wurde auf der Kantonsstrasse zwischen Im Fang und Jaun eingerichtet.

Die Berücksichtigung der Naturgefahren ist ein interdisziplinäres Anliegen und setzt ein Zusammenspiel vielfältiger Kompetenzen und verschiedener Amtsstellen und Organe voraus (KGV eingeschlossen). Die im kantonalen Richtplan formalisierte Aufgabenverteilung hat ihre Stichhaltigkeit und Effizienz unter Beweis gestellt. Aufgrund ihrer Zusammensetzung und der Aufgaben, die ihr vom Gesetz übertragen werden, stellt die Naturgefahrenkommission (NGK) die strategischen Konzepte und die Koordination der betroffenen Organe sicher. Das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA), die Sektion Gewässer (SGeW) des Tiefbauamts und das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) führen die operativen Aufgaben aus (Umsetzung und Massnahmenkontrolle). Die Angliederung des Sekretariats der NGK an das BRPA ist die bestmögliche Garantie für die Umsetzung der Naturgefahren in der Raumplanung. Die Zusammenarbeit und die Aufgabenverteilung, so wie sie im Kanton praktiziert wird, gelten auf nationaler Ebene als beispielhaft.

Aus der Sicht der Risikoanalyse, der Einsatzvorbereitung und der Einsätze an sich, wurde die Zusammenarbeit zwischen der KGV, den Organen des Bevölkerungsschutzes und der fachtechnischen Dienste (BRPA, WaldA, SGeW) noch verstärkt. Sensibilisierungs- und Ausbildungskurse wurden besonders den verschiedenen Feuerwehrcorps erteilt.

Die mit dem Klimawandel verbundenen Aussichten geben Anlass zur Besorgnis, da in den kommenden Jahrzehnten noch eine Steigerung der Anzahl und des Ausmasses extrem genannter Ereignisse zu erwarten ist. Die zuständigen Amtsstellen gehen davon aus, dass es nicht notwendig ist, mit einer spezifischen Antwort auf den Klimawandel zu reagieren, zumindest nicht aus der Sicht der natürlichen Schäden. Zwei Handlungen, die zum vornherein Teil des Präventionskonzepts sind, verdienen aber trotzdem eine besondere Aufmerksamkeit:

- Die fortlaufende Aktualisierung der Gefahrenkarten und ihre allenfalls notwendige Anpassung an neu auftretende Szenarien;
- die strikte Anwendung der Präventionsgrundsätze, insbesondere durch die Bewilligung neuer Bauzonen in Gebieten, die nicht oder nur gering (gelb auf den Gefahrenkarten) von Naturgefahren betroffen sind.

Ein anderes besorgniserregendes Thema ist die Reduktion der finanziellen Mittel, die durch die kollektiven Körperschaften (Bund, Kanton) für die Unterstützung der Grundlagenstudien sowie der Schutz- und Notfallmassnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die Reduktion wirkt sich aufgrund der neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) noch stärker aus.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

### *Grundlagenstudien*

Die Kartographie der Naturgefahren wurde für die voralpinen Gebiete des Kantons im Jahre 2005 abgeschlossen. So stehen für eine Fläche von rund 620 km<sup>2</sup> eingehende Grundkenntnisse über die Gefahrenprozesse und die Gefahrenszenarien zur Verfügung. Die Gefahrenhinweiskarten, die Auskunft über die theoretische Möglichkeit des Vorhandenseins von Gefahrenprozessen geben und so eine Voruntersuchungsstufe darstellen, und die Gefahrenkarten wurden den betroffenen Gemeinden im Januar 2006 übermittelt (interaktive CD-ROM). Diese Dokumente können seit Juli 2007 ebenfalls im Internet abgerufen werden („über das Geoportal des Kantons Freiburg“).

Für den Ebenen Teil des Kantons wurden die Gefahrenhinweiskarten für Rutschgefahren und Steinschlag im Dezember 2007 abgeschlossen. Die Gefahrenhinweiskarte für Hochwasser ist, ausser für den Seebezirk, vollständig. Die Erstellung der Gefahrenkarten dürften hier noch die Jahre 2008 und 2009 in Anspruch nehmen. Der für den Abschluss der Gefahrenkarten vom Bundesamt für Umwelt vorgegebene Zeitpunkt 2011 kann somit eingehalten werden.

### *Planungsmassnahmen (Vorbeugung)*

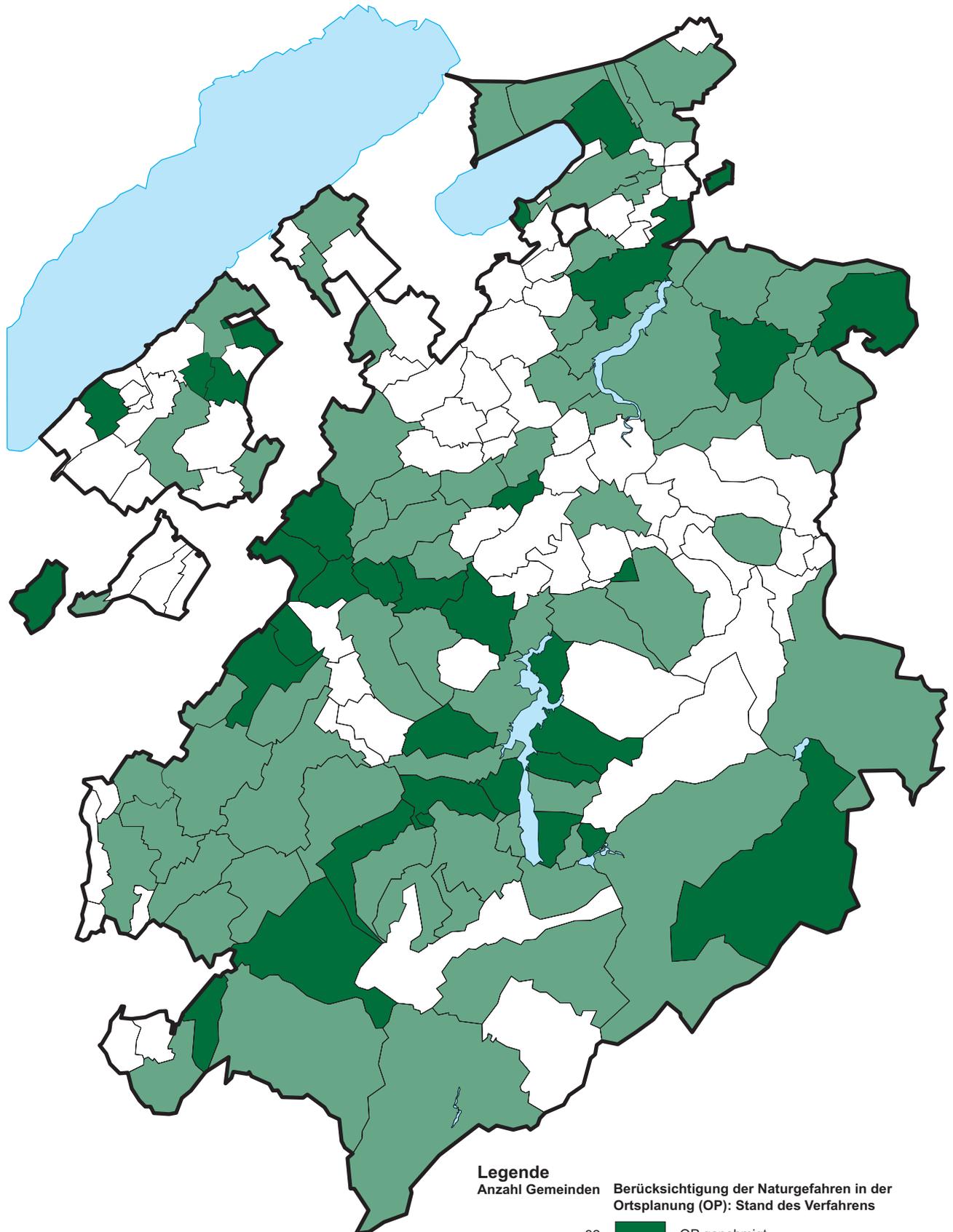
Da die Schutz- und Notfallmassnahmen auf der Raumplanungsebene nicht direkt verwirklicht werden können, setzt dieser Bericht einen Akzent auf die Vorbeugungsmassnahmen. Das Ziel der Letzteren ist die Reduktion oder gar die Verhinderung von Schäden durch die Umsetzung der Raumplanungsinstrumente und der baupolizeilichen Vorschriften. Es geht besonders darum, die Wohngebiete und Infrastrukturen ausserhalb der Naturgefarenggebiete zu errichten, sowie die Bauwerke unter Berücksichtigung der Naturgefahren zu dimensionieren (Verminderung der Verletzbarkeit).

Konkreter ausgedrückt sind es die Gemeinden, die bei der Erstellung ihrer Ortsplanung die gefährdeten Bereiche berücksichtigen (Übertragen der gefährdeten Bereiche auf den Zonennutzungsplan, Aufnehmen von Vorschriften im Gemeindebaureglement). Alle kommunalen Planungen, aber auch jene auf regionaler und kantonaler Ebene, werden von der NGK (alle Naturgefahren, ausser derjenigen in Verbindung mit Wasser) sowie der SGeW (alle mit Wasser verbundenen Gefahren) analysiert und begutachtet. So werden von der NGK jedes Jahr rund 70 Planungsdossiers behandelt. Die Übertragung der Grundlagen (mit Stand vom 1. Januar 2008) im Bereich der Naturgefahren wurde in 92 Gemeinden abgeschlossen (genehmigte Ortsplanung) oder ist noch im Gange (Revisionsprogramm, Vorprüfung, Schlussprüfung).

Im Rahmen der Baubewilligungsgesuche analysieren die NGK und die SGeW alle Objekte, die sich in gefährdeten Gebieten befinden. Die NGK begutachtet so im Durchschnitt jährlich ungefähr 400 Dossiers und legt Ausführungsbedingungen fest, um die Sicherheit der Bauten zu erhöhen („Objektschutz“).



## Stand der Umsetzung der Naturgefahren in der Ortsplanung



Die Effizienz der Massnahmen ist nicht sofort quantifizierbar oder messbar: Es ist in der Regel sehr schwierig abzuschätzen, welches Ausmass ein Schaden bei fehlenden Schutzmassnahmen haben könnte. Die noch nicht lange zurückliegenden Ereignisse von August 2005 und August 2007 haben den Inhalt der Gefahrenkarten und die Stichhaltigkeit der in Betracht gezogenen Szenarien bestätigt; damit ist mit diesen Gefahrenkarten eine zuverlässige Grundlage gegeben. Die strikte Anwendung der Grundsätze des kantonalen Richtplans in den durch Grundlagenstudien als gefährdet ermittelten Bereichen kann mittel- und langfristig also nur zu einer Reduktion der möglichen Schäden führen.

Die extremen Naturereignisse, mit den Schäden, den sie verursachen können, führen zu einer erhöhten Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Thematik. Die Vorbeugungsmassnahmen, die für Privatpersonen durchaus wirtschaftliche Folgen haben können, werden immer verständnisvoller angenommen; die Informations- und Überzeugungsarbeit muss aber trotzdem konstant weitergeführt werden.

Die Umsetzung der im kantonalen Richtplan enthaltenen Massnahmen wird so zur Wirklichkeit. Die festgelegten Strategien und Grundsätze bilden eine kohärente Einheit aus sich ergänzenden Massnahmen. Die Berücksichtigung der Naturgefahren muss gestützt auf die aktuellen Grundlagen weitergeführt werden.

## Perspektiven

Neben der Vervollständigung der Gefahrenkarten für den ebenen Teil des Kantons werden die Anstrengungen in den kommenden Jahren auf ihre Umsetzung in der Ortsplanung ausgerichtet sein. Massnahmenkonzepte für verschiedene Problemstellen im Kanton müssen ebenfalls ausgearbeitet werden. Die Gemeinden werden aufgrund der Inkraftsetzung des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz unter Berücksichtigung der Naturgefahren Einsatzpläne ausarbeiten.

Im Moment ist keine Anpassung der im kantonalen Richtplan enthaltenen Grundsätze notwendig. Gewisse Überlegungen in Zusammenhang mit der Umsetzung sind jedoch im Gange und Anpassungen könnten in einigen Jahren erforderlich werden. Eine besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die nachfolgenden Punkte:

- die Festlegung kantonaler Schutzziele (welcher Schutz-, bzw. Sicherheitsgrad für welchen Bauwerktyp und welche Bodennutzung?);
- die Berücksichtigung der Schutzbauwerke in der Raumplanung (in welchem Umfang kann ein Schutzbauwerk die Gefahrenstufe verändern?);
- die anwendbaren Massnahmen bei Rutschgefahren (die vor allem materielle Schäden verursachen);
- die Verminderung der Verletzbarkeit bereits bebauter Gebiete durch die Ausführung von Objektschutzmassnahmen;
- die Dimensionierungswerte (erlauben die üblichen Richtwerte die angestrebten Schutzziele zu erreichen?).

## FLIESSGEWÄSSER

### Stand der Situation

Die Bundespolitik im Bereich der Fliessgewässer wurde zu Beginn der neunziger Jahre vollkommen überarbeitet. Ein neuer Ansatz wurde festgelegt, der die Erhaltung oder gar die Zurückversetzung in den natürlichen Zustand der Fliessgewässer gewährt und parallel dazu die Sicherheit gegen Hochwasser durch Planungs- (Ausführung menschlicher Tätigkeiten ausserhalb der Gefahrenzonen)



und Unterhaltmassnahmen der Fliessgewässer sicherstellt, damit Schutzbauwerke letztendlich nicht notwendig sind. Zu diesen vielfältigen Problembereichen kommt noch die Regelung der Mindestabflussmenge hinzu.

Die jüngste Aktualität hat eine Sensibilisierung der Bevölkerung für eine bessere Berücksichtigung des Raumbedarfs der Fliessgewässer ermöglicht.

Die Einsetzung der Koordinationsgruppe « Fliessgewässer » erlaubte es, ein gutes Arbeitsklima zwischen den verschiedenen kantonalen Amtsstellen zu schaffen, die sich mit der Problematik der Fliessgewässer auseinandersetzen.

## Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan hat die Festlegung von Grundsätzen für die Berücksichtigung des Raumbedarfs der Fliessgewässer und der eingedolten Fliessgewässer ermöglicht. Erläuterungen dazu wurden im Rahmen der Änderungen der Thematik angebracht, die im März 2008 vom Staatsrat angenommen wurden.

Die Sektion Gewässer (SGeW) erstellt das Kataster des Raumbedarfs für die Fliessgewässer im Verlaufe des Vorankommens der Revisionen der Ortspläne (OP). Für das gesamte Kantonsgebiet muss der Raumbedarf in mehr als 100 Gemeinden festgelegt werden. Die SGeW hat den Raumbedarf für 30 Gemeinden, bei denen Arbeiten im Gange sind, bereits validiert, und hat ihn den beauftragten Raumplanungsbüros schon offiziell übermittelt, während die Bestimmung des Raumbedarfs in 40 anderen Gemeinden noch läuft. Für fünf Gemeinden wurde dieser Raumbedarf mit der Genehmigung der OP bereits bewilligt.

Für die eingedolten Fliessgewässer erfolgt die Wiederoffenlegung nach den sich bietenden Gelegenheiten, besonders bei Sanierungsarbeiten. Seit dem Jahre 2002 sind gemäss den Grundsätzen des kantonalen Richtplans rund ein Dutzend Renaturierungsprojekte für Fliessgewässer verwirklicht worden.

## Perspektiven

Dank dem neuen kantonalen Gesetz über die Gewässer werden die neuen Bestimmungen es erlauben, das kantonale Recht den rechtskräftigen Bestimmungen des Bundesrechts anzupassen, die Unterhaltmassnahmen zu fördern und die kommunale Zuständigkeit in diesem Bereich zu präzisieren.

Gemäss den vom Bund erlassenen Fristen müssen die Mindestabflussmengen bis im Jahr 2012 garantiert werden.

Der Bund verlangt ebenfalls ein Kataster über die Schutzbauwerke, das die bestehenden Bauwerke sowie die Sektoren inventarisiert, die für den Unterhalt der Bauwerke problematisch sein könnten. Die Bundesbehörden haben eine Datenbank namens „ProtectMe“ entwickelt, um die Schutzbauwerke zu inventarisieren. Der Kanton Freiburg hat, wie viele andere Kantone, in dieser Datenbank noch keine Einträge erfasst. Die Schutzbauwerke sind gegenwärtig noch nicht inventarisiert. Ein derartiges Inventar kommt gegenwärtig nur für Fliessgewässer zur Anwendung, die Gegenstand eines aktuellen Verbauungsprojekts sind.

Überlegungen für die Sanierung von Fischhindernissen müssen ebenfalls geführt werden; solche Anliegen werden heute vom Freiburgerischen Verband der Fischervereine gefordert.

Es kann ebenfalls sein, dass derartige Überlegungen auch in koordinierter Form mit der Überprüfung des Sachplans Energie, der die Energieproduktion entlang der Wasserläufe regelt, geführt werden müssen.

## UMWELT

### LUFTREINHALTUNG

#### Stand der Situation

Wenn die Luftverschmutzung trotz aller schon getroffenen Vorbeugungsmassnahmen übermässige Immissionen zur Folge hat, dann fordert das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz - USG) die Kantone auf, einen Massnahmenplan zu erstellen, um diese Umweltbeeinträchtigungen zu verringern oder aufzuheben. Derartige Massnahmenpläne wurden im Jahre 1993 für die Agglomeration Freiburg und im Jahre 1995 für die Agglomeration Bulle erstellt.

Um die Luftverschmutzung zu begrenzen hat der Staatsrat im Herbst 2007 eine Revision des Massnahmenplans für die Luftreinhaltung angenommen. Der Massnahmenplan ersetzt die beiden bestehenden Pläne und aktualisiert die Planung im Bereich der Luftreinhaltung für das gesamte Kantonsgebiet.

Der Massnahmenplan ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

#### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Parallel zu diesem Massnahmenplan wurden die Themen « Luftreinhaltung » und « Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger » angepasst, um den Grundsätzen des Massnahmenplans für die Luftreinhaltung Rechnung zu tragen.

Trotz der Verbesserung der Luftqualität werden die gesetzlichen Grenzen noch nicht vollständig eingehalten. Die Mehrheit der getroffenen Massnahmen bezieht sich auf die Mobilität. Der Massnahmenplan ergänzt für die Agglomerationen, die mit den schärfsten Luftverschmutzungsproblemen konfrontiert werden, den vom kantonalen Verkehrsplan schon vorgesehenen Rahmen. Die regionalen Planungen müssen die vom Massnahmenplan bestimmten Grundsätze für die verschiedenen Verkehrsarten verwirklichen, d.h. für den motorisierten Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr (Zweiräder und Fussgänger). Diesbezüglich werden der Richtplan der Agglomeration Freiburg, das Agglomerationsprojekt Bulle sowie die Planung in Zusammenhang mit der Poya-Brücke betroffen. Die Gemeinden sind durch die Massnahmen betroffen, die mit der Ortsplanung zusammenhängen, insbesondere bei der Beurteilung von Einzoningungen für die Aufnahme grosser Verkehrserzeuger wie Einkaufszentren, die in Zukunft für die Verwirklichung ihres Parkplatzkonzepts einer Frist unterworfen werden.

### LÄRMSCHUTZ

#### Stand der Situation

Die Bemühungen für die Lärmbekämpfung müssen sich in den kommenden Jahren auf die Immissionen konzentrieren, die von den Verkehrswegen ausgehen, hauptsächlich den Kantonstrassen. Diesbezügliche Sanierungspläne stehen zurzeit in der Ausarbeitung. Die Fristen für die Erstellung dieser Pläne wurden auf das Jahr 2018 verschoben, bleiben aber trotzdem sehr kurz, wenn man in den Genuss der für die Verwirklichung der Sanierungsmassnahmen unbedingt notwendigen Subventionsbeiträge des Bundes kommen will. In dieser Absicht sollten Richtlinien entworfen werden, um eine einheitliche kantonale Anwendungspraxis für die Umsetzung der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) sicherzustellen.

Im Bereich des Lärmschutzes erfordert die Aufgabenverteilung zwischen dem Amt für Umwelt (AfU), dem Tiefbauamt (TBA) und dem kantonalen Autobahnamt (ABA) weitere Überlegungen.



## Umsetzung des kantonalen Richtplans

Im Bereich der Lärmbekämpfung konnten durch die Berücksichtigung der Lärmproblematik in der Ortsplanung beachtliche Fortschritte erreicht werden. So muss für jede neue Bauzonenplanung in der Umgebung von Lärmquellen systematisch die Konformität mit der LSV im Erläuterungs- und Konformitätsbericht nach Art. 47 der Bundesverordnung vom 28. Juni 2000 über die Raumplanung (RPV) erbracht werden.

Es ist weiter anzuführen, dass die Mehrheit der Gemeinden den verschiedenen Nutzungstypen im Rahmen ihres Ortsplanungsverfahrens (OP) eine Empfindlichkeitsstufe zugewiesen hat.

## BODENSCHUTZ

### Stand der Situation

Mit der Koordination der Tätigkeiten der verschiedenen kantonalen Ämter ist der Bodenschutz auf qualitativer Ebene nun gewährleistet. Der quantitative Schutz der guten landwirtschaftlichen Böden wird durch die fortschreitende Ausdehnung der Siedlungsentwicklung aber noch gefährdet; die Nutzungskonflikte beziehen sich vielfach auf Grundstücke, die sich sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Besiedlung als vorteilhaft erweisen.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Ein kantonales Bodenschutzkonzept wurde von der Koordinationsgruppe ausgearbeitet, die alle von dieser Thematik betroffenen Ämter vereinigt und das Beobachtungsnetz FRIBO auf die Siedlungs- und Waldböden erweitert. Ferner sind auch die erfolgten Anstrengungen für die Popularisierung und die Information zu dieser Thematik hervorzuheben.

Die Umsetzung des quantitativen Bodenschutzes wird auf Gemeindeebene über die mit der Erhaltung der Fruchtfolgeflächen zusammenhängende Bauzonenbemessung verwirklicht (siehe Kapitel über die Landwirtschaft und die Bauzonen).

## Globale Berücksichtigung der mit dem Wasser verbundenen Problematik

### Umsetzung des regionalen Richtplans.

#### *Grundwasser*

Die Anzahl der legalisierten S-Grundwasserschutzzonen hat zugenommen; 95% des verteilten Trinkwassers stammt von legalisierten Grundwasserfassungen. Das Amt für Umwelt (AfU) hat eine Analyse der öffentlichen Wasserfassungen veranlasst, die für die Erstellung der kantonalen Planung in diesem Bereich als Grundlagen dienen werden.

#### *Ableitung und Reinigung des Abwassers*

Die Mitwirkung der Gemeinden erfolgt seit vielen Jahren über die interkommunalen Abwasserverbände. Im Gegensatz dazu fehlt immer noch die interkommunale oder verbandsinterne Planung; der sich in Ausarbeitung befindliche Entwurf zum Gesetz über die Gewässer hofft diese Lücken mit der Schaffung der Einzugsgebiete und der globalen Betrachtungsweise der Wasserproblematik auf dieser Stufe zu schliessen.

## CHEMISCHE UND TECHNOLOGISCHE RISIKEN

### Stand der Situation

Der Kanton Freiburg hat die mit den chemischen und technologischen Risiken verbundenen Aspekte schon sehr früh in die Planungsarbeiten einbezogen. Er hat eine kantonale Arbeitshilfe herausgegeben, die bestimmt, dass die Risikoanalyse Teil der Berichterstattung gemäss Art. 47 RPV (Begriff der Beweislast) sein muss. Die auf Bundesebene bestehenden Empfehlungen bezüglich der technologischen Risiken beziehen sich vor allem auf die Bahn, so dass diese Problematik noch vollständig abgedeckt wird.

Im Bereich der Prävention gegen das Störfallrisiko haben das Amt für Umwelt (AfU) und das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) in gemeinsamer Zusammenarbeit Werkzeuge entwickelt, um derartigen Risiken in der Ortsplanung besser Rechnung zu tragen. Dieses positive Vorgehen stösst auf Erfolg und muss weitergeführt oder gar noch weiterentwickelt werden.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Behandlung der chemischen und technologischen Risikoaspekte in den betreffenden Unterlagen der Ortsplanung und des Detailbebauungsplans hat sich seit der Anwendung des kantonalen Richtplans im Jahre 2002 in sensibler Form verbessert.

Eine zweckmässige und sinnvolle Behandlung der mit den chemischen und technologischen Risiken verbundenen Problematik ist auf jeder Planungsstufe (inter-/kantonal, regional, kommunal, konkrete Planung) ebenso notwendig wie angebracht.

## ABFALLBEWIRTSCHAFTUNG

### Stand der Situation

Eine Aktualisierung der kantonalen Abfallplanung ist notwendig. Die Planung der kantonalen Abfallbehandlungsanlagen muss revidiert und den heutigen Bedingungen angepasst werden. Die festgestellten Lücken beziehen sich auf die Inertstoffdeponien (ID) und die Aushubmaterialien. Die Situation im Bereich der Inertstoffdeponien (ID) befindet sich in einer Überprüfungsphase, da die Anlagen in gewissen Kantonsregionen überlastet sind. Schliesslich ist auch hervorzuheben, dass das Aufkommen neuer Probleme in diesem Bereich, wie die Behandlung organischer Abfälle, einen zusätzlichen Planungsbedarf nach sich ziehen wird (landwirtschaftliche Biogasanlagen, industrielle Methanisierung, usw.).

## BEWIRTSCHAFTUNG DER BELASTETEN STANDORTE

### Stand der Situation

Die Erstellung des Katasters der belasteten Standorte ist praktisch beendet. Nach dem Vernehmlassungsverfahren für die betroffenen Grundeigentümer kann dieses Kataster veröffentlicht und für die öffentliche Politik in Zusammenhang mit der Raumplanung, sowie den Überwachungs- und Sanierungsverfahren, die sich aus den Feststellungen vor Ort ergeben, genutzt werden.

### Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Aufgabenverteilung erlaubt eine gute Zusammenarbeit zu gewährleisten, auch wenn die Gemeinden im Moment aufgrund der fehlenden Information oder dem Nichtvorhandensein des definitiven Katasters ihre Aufgaben nicht wahrnehmen können.



## Perspektiven

Das neue Gesetz über die Gewässer steht in der Ausarbeitung. Der Gesetzesentwurf führt eine globale Betrachtungsweise der Wasser Aspekte mit dem Ziel ein, die kantonale Planung durch die Erstellung von Grundlagenstudien und Sachplänen zu verstärken, besonders in Bezug auf:

- a) die Ableitung und Reinigung des Abwassers (teilweise realisiert);
- b) den Schutz der Oberflächengewässer (noch zu entwickeln);
- c) den Schutz des Grundwassers und der Wasserressourcen (zu entwickeln);
- d) die Entnahme von Wasserproben an öffentlichen Wasserfassungen und bei anderen Verwendungsformen (ist im Gange);
- e) die Verbauungen und der Unterhalt der Fliessgewässer und Seen (praktisch realisiert).

Aufgrund der kantonalen Planung sieht das Gesetz vor, die Ausführung und die Umsetzung dieser Planungsvorhaben nach der Schaffung von Einzugsgebieten an die regionale Ebene zu delegieren. Dazu dienen der regionale Richtplan oder, falls dieser nicht vorhanden ist, die regionalen Richtpläne für die Einzugsgebiete als Instrument für die Verbindung zwischen dem Kanton und den Gemeinden, um eine kohärente Planung auf drei Stufen zu verwirklichen (Kanton, Region, Gemeinden). Der Terminkalender für die Realisierung dieser Planung wird vom Gesetz über die Gewässer und den dafür eingesetzten Mitteln abhängen.

Der kantonale Richtplan muss weiterhin für alle das einzige behördenverbindliche Referenzdokument darstellen; alle Teilbereiche der Umweltpolitik sind im kantonalen Richtplan enthalten (Wasser, Luft, Abfälle, usw.). Die verschiedenen bestehenden Planungen werden in diesem Zusammenhang als Grundlagenstudien betrachtet.

Auch wenn die Zeit begrenzt ist sollte die Umsetzung dieser Planung Gegenstand von regelmässigen Diskussionen sein, die sich nach den Kapiteln richten (Zusammenführung der Themen und Arbeitsplattformen). Den Widersprüchen zwischen den verschiedenen sachpolitischen Anliegen sollte wenn möglich vorgegriffen werden, um sie ausscheiden zu können. Unter den noch hängigen Gegenständen befinden sich die immer noch nicht gelösten Konflikte zwischen der von den Gemeinden verursachten oder gewollten zerstreuten Siedlungsentwicklung und den Schutzziele für natürliche Ressourcen (Boden, Natur, Umwelt, usw.).

## 4. STANDORTBESTIMMUNG FÜR DIE PLANUNGSINSTRUMENTE

Dieser Teil beleuchtet die Umsetzung der Raumplanungspolitik mit Hilfe der verschiedenen Planungsinstrumente, die vom kantonalen Recht festgelegt werden. Das Kapitel stellt gleichzeitig einen Stand der Situation sowie eine Bilanz und die Entwicklung der zur Anwendung gelangten Instrumente dar.

### KANTONALE PLANUNG

Die Raumplanung auf kantonaler Ebene stützt sich hauptsächlich auf den kantonalen Richtplan, der die Raumentwicklung des Kantons bestimmt und alle raumwirksamen Tätigkeiten koordiniert. Dieses Instrument legt auch die Verknüpfungen fest, die mit dem Bund und den Nachbarkantonen hergestellt werden müssen. Er dient als Referenz für die lokale und regionale Raumplanung und muss von allen Ämtern der Verwaltung berücksichtigt werden.

Der revidierte kantonale Richtplan stützt sich auf das Leitbild und die Ziele, die in dem vom Grossen Rat am 16. September 1999 verabschiedeten Dekret aufgeführt sind. Der Richtplan wurde am 10. Juni 2002 von Staatsrat angenommen und am 24. September 2004 vom Bundesrat genehmigt.

### ÄNDERUNGEN DES KANTONALEN RICHTPLANS

Als dynamisches und sich stets weiterentwickelndes Planungsinstrument ist der kantonale Richtplan regelmässig Gegenstand von Anpassungen. Um ein rasches Aufeinanderfolgen von Vernehmlassungen zu vermeiden, fasst die Raumplanungs-, Umwelt und Baudirektion (RUBD) die Änderungen jeweils unabhängig von den behandelten Themen zusammen.

Die nachfolgenden Themen waren Gegenstand einer bedeutenden Änderung, die dem gleichen Verfahren wie die Erstellung des kantonalen Richtplans unterstellt ist, nämlich: öffentliche Vernehmlassung für eine Dauer von zwei Monaten (drei Monate für die Gemeinden), Verfassung eines Berichts zur Information des Grossen Rates, Annahme durch den Staatsrat und Genehmigung durch den Bundesrat:

1. Ein neues Thema «Erhaltenswerte Alpbetriebe» wurde aufgrund einer im Grossen Rat hinterlegten Interpellation und Motion dem Kapitel Siedlung und Ausstattung hinzugefügt. Es verleiht den Gemeinden die Möglichkeit „erhaltenswerte Alpbetriebe“ zu bestimmen, die der Landwirtschaftszone übergeordneten Landschaftsschutzzonen entsprechen. Diese Änderung verwirklicht das vom Bundesrecht über die Raumplanung vorgesehene Vorgehen, insofern die Kantone die Anwendungsmethode in ihrem kantonalen Richtplan festlegen.

Die Themen „Gesamtverkehrskonzept“, „Öffentlicher Verkehr“, „Motorisierter Individualverkehr“, „Radwegnetz“, „Fusswege“ und „Güterverkehr“ des Kapitels Verkehr wurden geändert, um dem kantonalen Verkehrsplan Rechnung zu tragen.

Der kantonale Verkehrsplan und die gesamten Änderungen wurden von Staatsrat am 28. März 2006 angenommen.

Der Bundesrat hat die mit den Verkehrsthemen zusammenhängenden Änderungen als Anpassung des kantonalen Richtplans zur Kenntnis genommen.

Die Genehmigung des Themas «Erhaltenswerte Alpbetriebe» ist beim Bund im Gange.

2. Die Änderung des Themas „Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger“ des Kapitels Siedlung und Ausstattung und das Thema „Luftreinhaltung“ des Kapitels Umwelt ergeben sich aus dem neuen Massnahmenplan bei Luftverunreinigungen (Art. 44a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz), der vom Staatsrat am 8. Oktober 2007 angenommen wurde.



Das Thema „Verbauung, Renaturierung der Fliessgewässer und Abflussbewirtschaftung“ des Kapitels Ländlicher und natürlicher Raum musste ebenfalls angepasst werden, um dem Raumbedarf der Fliessgewässer in der Ortsplanung besser Rechnung zu tragen.

Und zum Schluss, um dieses Bündel an Änderungen des kantonalen Richtplans zu nutzen, wurde das Thema „Bootshäfen und Anlegeplätze“ des Kapitels Siedlung und Ausstattung genauer umschrieben, um die Umsetzung seiner Grundsätze in der Ortsplanung zu verbessern.

Die vier Änderungen des kantonalen Richtplans wurden vom Staatsrat am 18. März 2008 angenommen und den Bundesbehörden im April 2008 zur Genehmigung unterbreitet.

3. Die Änderung des Themas „Siedlungskonzept und Kriterien für die Bemessung der Bauzonengrösse“ im Kapitel Siedlung und Ausstattung und die Aufnahme des neuen Themas „Agglomerationsverkehr“ im Kapitel Verkehr wurden einer öffentlichen Vernehmlassung unterbreitet.

Diese beiden Änderungen, die mit den Agglomerationsprogrammen verknüpft sind, erlauben die Grundsätze für die Förderung der Siedlungsverdichtung nach innen und die Grundsätze für den Agglomerationsverkehr im Richtplan einzuführen. Die Ergebnisse der öffentlichen Vernehmlassung werden zurzeit noch bearbeitet.

Drei Themen waren Gegenstand einer geringfügigen Änderung, d.h. einer Aktualisierung des rein informatorischen Inhalts, ohne öffentliche Vernehmlassung.

1. Die Änderung des Themas „Bodenschutz“ des Kapitels Umwelt wurde am 19. November 2002 von Staatsrat angenommen. Es galt die Befugnisse der kantonalen Ämter im Bereich des Bodenschutzes und anhand der Bundesverordnung vom 20. August 2002 über den Bodenschutz genauer zu klären.
2. Die Änderung der Themen „Ableitung und Reinigung des Abwassers“ und „Abfallbewirtschaftung“ des Kapitels Umwelt wurden am 16. April 2004 von Staatsrat angenommen. Es galt gewisse Aspekte bei der Behandlung des Klärschlammes zu präzisieren.

### Kurzfristig geplante Änderungen des kantonalen Richtplans

Die Änderungen des kantonalen Richtplans werden gegenwärtig geprüft und sollten im Verlaufe des Herbsts 2008 in die Vernehmlassung geschickt werden. Es handelt sich um:

- die Integration der Problematik in Bezug auf die nationalen Naturpärke, um die vom Bund vorgegebenen Kriterien und Fristen einzuhalten;
- die Aktualisierung des Themas « Abfallbewirtschaftung », um den Planungsbedarf im Bereich der Inertstoffdeponien (ID) zu erfüllen;
- die Aktualisierung des Themas « Materialabbau », die auf der Revision des Teilrichtplans der verwertbaren Materialvorkommen (neu Sachplans Materialabbau) beruht.

### RAUMBEOBACHTUNG

Der Kanton Freiburg verfügt nicht über die notwendigen Personalressourcen, um eine spezifische Raumb Beobachtung für die Nachführung des kantonalen Richtplans einzuführen. Bei den Arbeiten im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans oder der Verfassung des Raumplanungsberichts wird also auf externe Studien zurückgegriffen, um die Entwicklung des territorialen Umfelds anhand der verfügbaren Statistiken des Bundes und des Kantons zu beurteilen.

Sobald verwendbare Daten zur Verfügung stehen, dann wird im Falle einer notwendigen Überprüfung oder bei der Erstellung einer kantonalen Grundlagenstudie (Sachplan, Inventar, Leitbild, usw.) eine quantitative Analyse vorgenommen.

## EVALUATION DES KANTONALEN RICHTPLANS

### Umfrage zur Verwendung

Eine Umfrage bei den unterschiedlichen Benutzern des kantonalen Richtplans zeigt insgesamt, dass dieses Instrument aus formeller und inhaltlicher Sicht als zufrieden stellend beurteilt wird. Wenn die verschiedenen Richtplanbesitzer den Plan nur gelegentlich benutzen, dann betrachten ihn die kantonalen Amtstellen und die Planer, die sich mit den Themen eingehender befassen und in fleissiger konsultieren, als Referenzinstrument für sämtliche Analysen im Bereich der Raumplanung.

Es geht auch sehr deutlich hervor, dass der Textteil und besonders die behördenverbindlichen Aspekte des Dokuments am meisten genutzt werden.

Die Übersichtskarte ist aufgrund ihres grossen Formats und der nicht aktualisierten Angaben nur wenig effizient. Die Produktionskosten eines derartigen Instruments sind sehr hoch. Die Synthesekarte entspricht jedoch einer Forderung der Bundesverordnung über die Raumplanung RPV (Art. 6), die vorsieht, dass die Karte alle Sachbereiche und Richtplanvorhaben in ihrem räumlichen Zusammenhang zeigen muss. Um die Lesbarkeit zu verbessern gestattet der Bund, dass auch Detailkarten erstellt werden. Durch das Aufkommen neuer Technologien (besonders dem geographischen Informationssystem) lässt sich die Frage aufwerfen, ob derartige Datenträger immer noch aktuell sind. Es bleibt aber immer noch eine Grundsatzfrage zu klären, auf die es bis heute keine Antwort gegeben hat: Die Karte des kantonalen Richtplans ist gemäss der rechtsgültigen Gesetzesgrundlagen ein für die Behörden verbindliches Instrument; es ist also nicht möglich, dass die aktualisierten kartographischen Daten eines Geoportals ohne Verfahren wie eine Karte des kantonalen Richtplans betrachtet werden können. Es liegt an den Bundesbehörden, sich im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes und seiner Verordnung zu diesem Aspekt festzulegen.

Der kantonale Richtplan ist in der herkömmlichen Druckversion oder in elektronischer Form auf der Webseite, die den Änderungen des Plans entsprechend aktualisiert wird, verfügbar. Die Erstellung des kantonalen Richtplans erlaubte es, neue Datenschichten für das geographische Informationssystem zu schaffen und die Informatikdaten zum Kantonsgebiet zu ergänzen. Die Internetseite wird als sehr nützlich bezeichnet.

Die Umfrage hebt ebenfalls die gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partner hervor, die im Rahmen der Raumplanung aktiv sind. Der Ausarbeitungsprozess des kantonalen Richtplans gestattete den kantonalen Ämtern in erster Linie, sich gegenseitig besser kennen und verstehen zu lernen, sowie gewisse Zusammenarbeitsformen gemeinsam einzuführen. So haben sich die im Rahmen der Arbeiten für den kantonalen Richtplan eingesetzten Arbeitsgruppen bis heute stets weiterentwickelt. Der kantonale Richtplan hat einen präzisen Rahmen geschaffen, damit die unterschiedlichsten Partner zusammenarbeiten können, ohne die schon bestehenden Formen der Zusammenarbeit in Frage zu stellen. Die Aufgabenverteilung stellt eine wertvolle Datenbank dar, um über die von den verschiedenen Bereiche, betroffenen Instanzen zu informieren. Die Anstrengungen müssen aber weitergeführt werden, damit sich regelmässige Austauschmechanismen zwischen den Partnern mit ähnlich gelagerten Problemkreisen verwirklichen lassen und das Zusammenarbeitspotential in bestmöglicher Form ausgeschöpft werden kann.

### Überlegungen zu den kantonalen Richtplänen

Im Rahmen der Arbeiten bezüglich der Revision des Leitfadens für die Richtplanung (aus dem Jahre 1997), hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Kantone über die Schweizerische Kantonsplaner-Konferenz (KPK) konsultiert. Die Letztere hat dabei auch die Gelegenheit wahrge-



nommen, um sich über die Entwicklung der kantonalen Richtpläne und deren Herausforderungen auszusprechen. Diese Überlegungen skizzieren, wie die zukünftigen kantonalen Richtpläne einmal aussehen könnten.

Gemäss der KPK müssen die kantonalen Richtpläne weiterhin die Kontroll- oder Leitinstrumente für Kantonsprojekte bleiben, um eine Raumplanungsstrategie zu schaffen und die raumwirksame öffentliche Politik zu koordinieren. Sie müssen als vorausschauendes Instrument konzipiert werden.

Die Empfehlungen des Bundes zum geforderten Minimalinhalt gewisser Bereiche müssen zwischen Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt werden. Die Umsetzungsmodalitäten des Richtplans müssen in der Kompetenz der Kantone belassen werden.

Die zukünftigen Richtpläne müssen den Umsetzungsbedürfnissen der Agglomerationspolitik Rechnung tragen. Sie gestatten die Agglomerationspolitik über die kantonalen oder nationalen Grenzen hinaus zu koordinieren. Die Agglomerationsprogramme müssen in die kantonalen Richtpläne integriert werden, denn es handelt sich dabei um das einzige Planungsinstrument, über das der Bund befugt ist, sich auszusprechen.

Die Aspekte der nachhaltigen Entwicklung müssen im Rahmen der Raubeobachtung und der Controlling-Phase des Richtplans berücksichtigt werden. Ein Ausführungs-Controlling des Richtplans ist zweckmässig. Der Bund sollte eine zielgerichtete Koordinationsrolle übernehmen und auf nationaler Ebene eine Indikatorenskala schaffen, die er dann den Kantonen zur Verfügung stellen könnte.

Um glaubwürdig zu bleiben, muss der kantonale Richtplan mit der allgemeinen Politik koordiniert werden und die mit der Finanzpolitik verknüpften Prioritäten festlegen.

## REGIONALE PLANUNG

### STAND DER SITUATION

Die Regionalplanung ist im Kanton Freiburg noch fakultativ. Nur die Regionen, die es wünschen, können sich mit einem regionalen Richtplan versehen. Dieser Plan folgt einem mit dem kantonalen Richtplan vergleichbaren Verfahren und ist für die Behörden verbindlich.

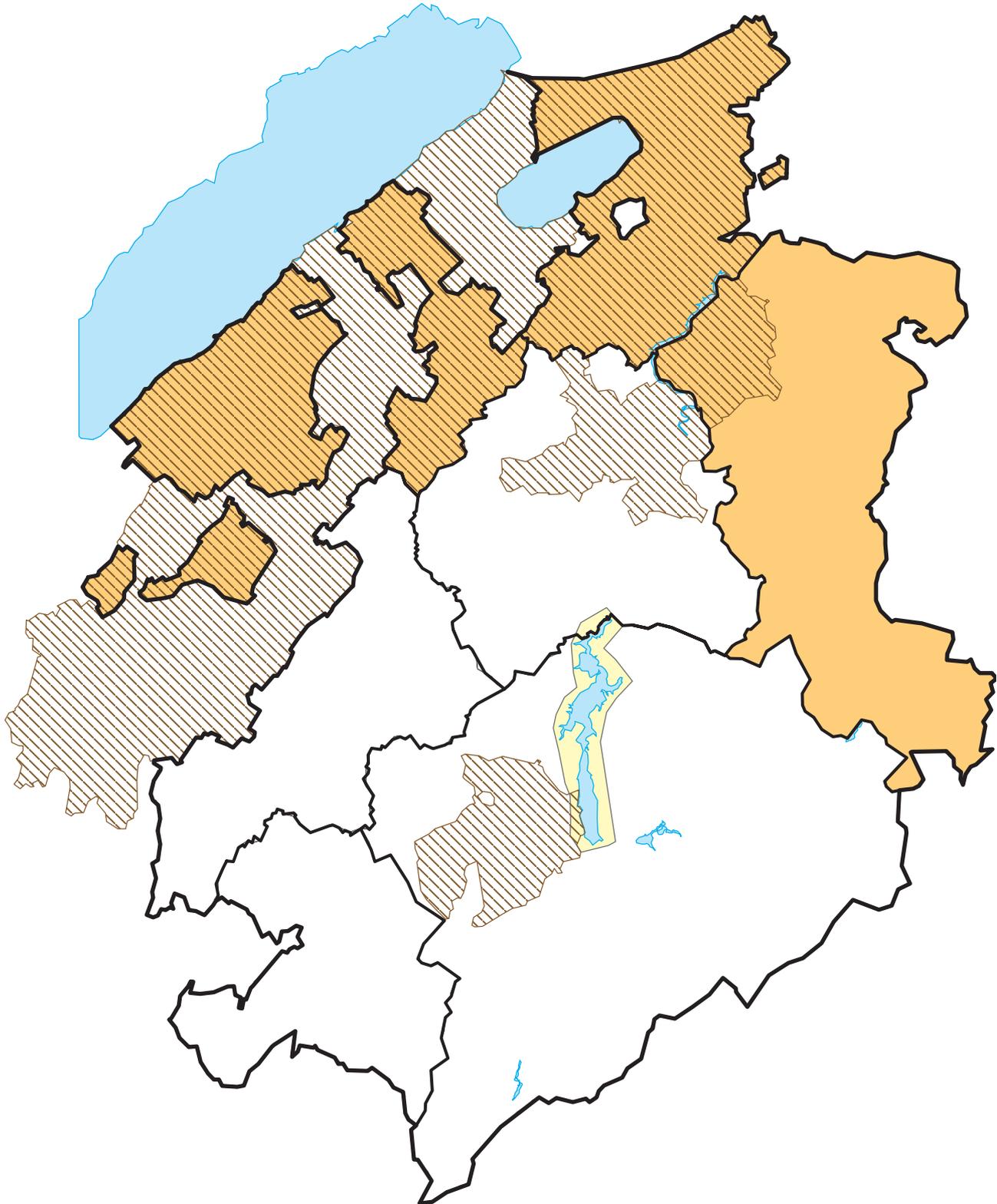
Der kantonale Richtplan sieht ein Anreizsystem vor, um die Regionen für die Erstellung einer regionalen Richtplanung zu ermutigen. Auch gewisse Konzepte des kantonalen Richtplans lassen sich nur mit Hilfe der Erstellung eines regionalen Richtplans verwirklichen.

Der Kanton hat nach der Revision des kantonalen Richtplans für die Revision der rechtskräftigen regionalen Richtpläne noch keine Frist erlassen. Zwei der drei Regionen, die einen regionalen Richtplan besitzen, haben trotzdem beschlossen, mit den Revisionsarbeiten zu beginnen; Gespräche sind ebenfalls im Sensebezirk im Gange.

Im Jahre 2002 hat sich der Regionalverband des Greyerzbezirks (Association regionale de la Gruyère) einen Richtplan für die Seeufer des Greyerzsees gegeben, der die Gestaltung der Seeufer sowohl aus der Sicht der Entwicklung des Tourismus als auch der Bootshäfen und Anlegeplätze gewährleistet.

Im Bereich der regionalen Arbeiten müssen auch die beiden Agglomerationsprojekte in Freiburg und in Bulle genannt werden. Der Staatsrat hat beschlossen, dass die Agglomerationsprogramme regionalen Richtplänen entsprechen und dem vom Raumplanungs- und Baugesetz (RPG) für diesen Zweck vorgesehenen Verfahren unterstellt werden.

## Stand der regionalen Planung, März 2008

**Legende**

-  Regionale Arbeiten sind im Gange
-  Regionaler Richtplan in Kraft
-  Richtplan der See- und Flussufer in Kraft



## EVOLUTION DES REGIONALEN RICHTPLANS

Die RUBD hat gleichzeitig mit dem kantonalen Richtplan eine Arbeitshilfe für die Regionalplanung veröffentlicht, die das Ziel verfolgt, den Regionen bei ihren Planungsarbeiten zu helfen. Die Arbeitshilfe wird stetig nachgeführt und kann aufgrund der Entwicklung des kantonalen Richtplans oder der gesetzlichen Grundlagen jederzeit angepasst werden. Seit dem Jahre 2002 wurde keine Anpassung vorgenommen. Änderungen werden aber mit der Inkraftsetzung des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes unumgänglich sein.

Was den Inhalt des regionalen Richtplans anbelangt, so wurde ein minimaler Inhalt in der Arbeitshilfe für die Regionalplanung und im Revisionsentwurf des RPBG festgelegt. Der festgelegte minimale Inhalt entspricht dem vom Bund verlangten Minimum für die Agglomerationsprojekte: Siedlung, Verkehr und Umwelt.

In Anbetracht der regionalen Richtpläne der 80er und 90er Jahre ermöglicht die Festlegung des minimalen Inhalts die Verwirklichung eines Richtplans, der weit weniger umfangreich ist, als die ersten ausgearbeiteten Pläne, wobei aber eine minimale Raumentwicklungsstrategie immer festgelegt werden muss. Der regionale Richtplan muss, nach Vorbild des kantonalen Richtplans, eine sich ständig weiterentwickelnde und operative Planungsgrundlage für die Regionen bilden.

## ORTSPLANUNG

### STAND DER SITUATION

Wenn die Ortspläne (OP) der ersten Generation (in den 80er Jahren) hauptsächlich den festgelegten Anforderungen entsprochen haben, die für die Koordination der Bauzonenbegrenzung und den Anschluss der Gemeinden an die Abwasserreinigungssysteme notwendig waren, dann wurde die zweite Generation der OP (in den 90er Jahren) um ein Vielfaches komplexer, da sie noch andere öffentliche politische Anliegen wie der Denkmal- und Heimatschutz oder im weitesten Sinne auch den Umweltschutz berücksichtigten.

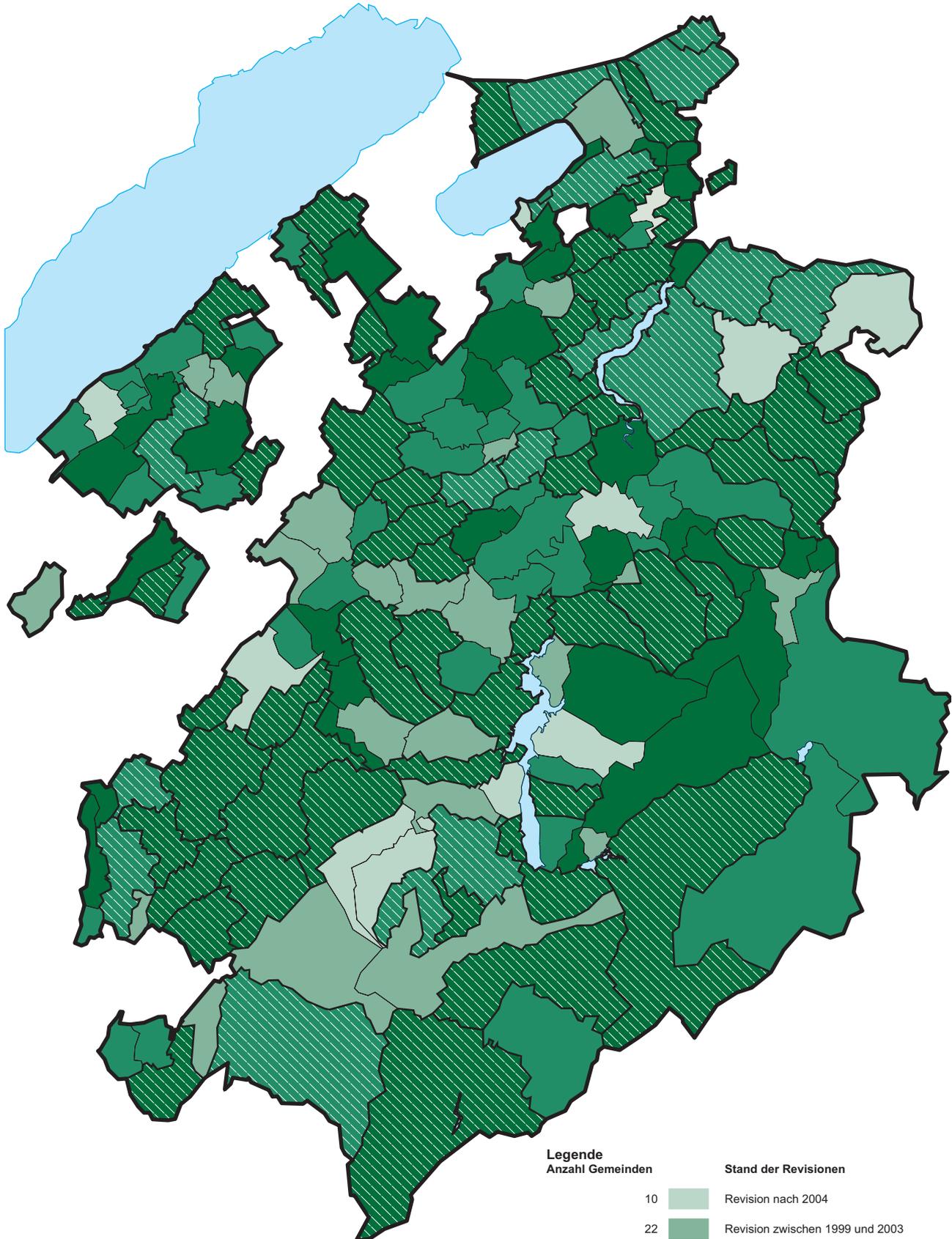
Mit der dritten Generation der OP (ab Mitte der 90er Jahre) wurde die Raumplanungspolitik mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die eine sich ständig weiter entwickelnde Gesellschaft aufwirft: Der bisher von einer sehr günstigen Konjunktur diktierte Entwicklungsansatz musste nun einer Raumplanungspolitik weichen, die eine nachhaltige Entwicklung der verschiedenen Interessen auf Gemeindeebene, die Förderung einer qualitativ hochstehenden Besiedlung, die Bemühungen um eine Verdichtung, die Attraktivität des Verkehrswesens in den Gemeinden, den Schutz der natürlichen und landschaftlichen Standorte und die Naturgefahren berücksichtigte.

Parallel zu dieser konjunkturellen Entwicklung kannten die Freiburger Gemeinden bedeutsame Gemeindefusionen (siehe unter dem Kapitel „Kantonale Politik“). Diese strukturelle Entwicklung hat Auswirkungen auf die Raumplanung der fusionierten Gemeinden. Die Letzteren müssen im Rahmen der Revisionen der OP globale Überlegungen für das gesamte neue Gemeindegewesen anstellen, um letztendlich einheitliche und kohärente Planungsunterlagen erstellen zu können.

### BILANZ DER REVISIONEN

Gemäss Art. 33, Absatz 3, des Bau- und Raumplanungsgesetzes (BRPG), sind die Gemeinden verpflichtet, ihre OP alle 15 Jahre zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Die Analyse der Karte über die allgemeinen Revisionen der OP zeigt auf, dass unter den 85 Gemeinden, die mehr als 15 Jahre alte OP besitzen, deren 50 unter ihnen die Arbeiten für die Revision dieser Planungsunterlagen aufgenommen haben. Diese Feststellung bestätigt also, dass in den nächsten Jahren ein guter Prozentsatz der OP aktualisiert sein wird.

## Stand der Revisionen der Ortsplanungen, Januar 2008





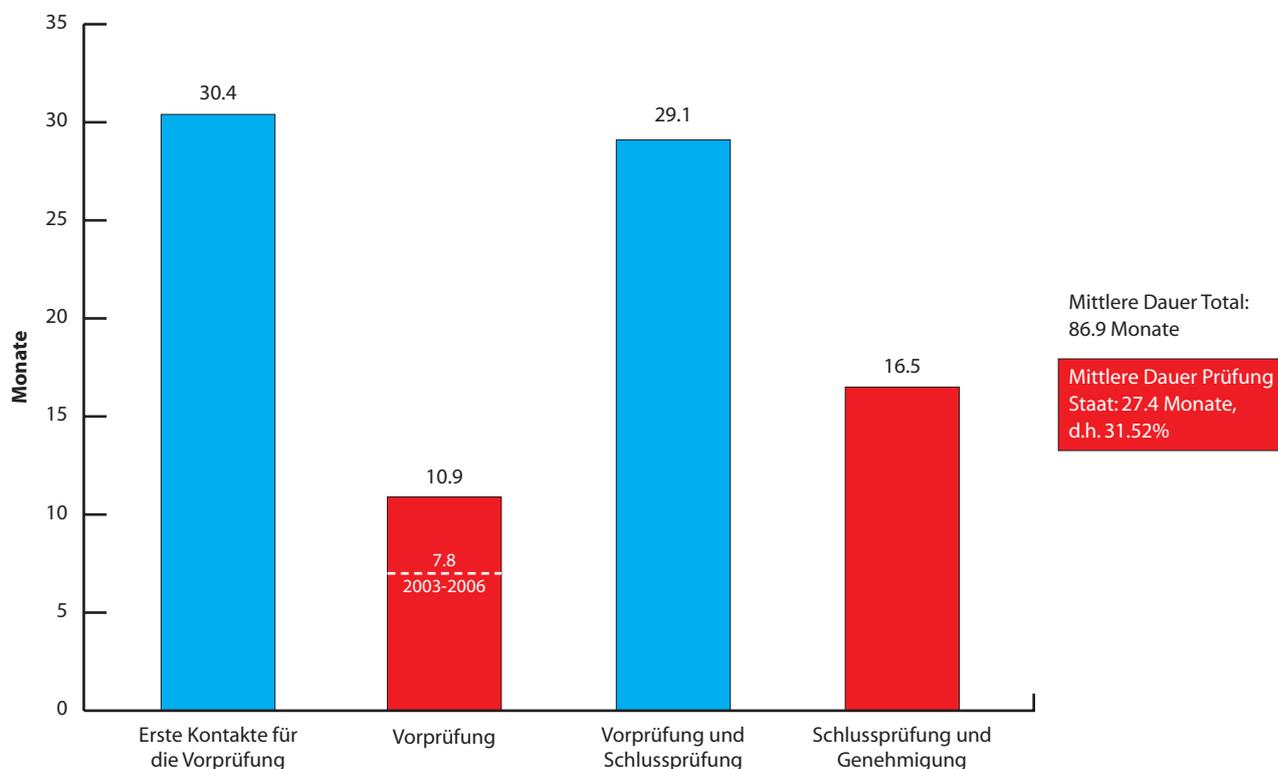
Insgesamt haben 64 Gemeinden ein Dossier eingereicht, um den OP zu revidieren, die anhand der Kriterien des kantonalen Richtplans überprüft werden. Das Dutzend Gemeinden, deren OP erst vor kurzem angenommen wurde (nach 2004 genehmigte Revisionen), gestattet es noch nicht, die Umsetzung des kantonalen Richtplans von 2002 zu beurteilen. Aufgrund der schon sehr fortgeschrittenen Arbeiten zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Plans haben nur wenige Gemeinden die Kriterien des kantonalen Richtplans angewendet. Die Erstellung der Ortsplanung ist für eine Gemeinde ein langwieriger Prozess, der sich von der ersten Kontaktaufnahme mit der Verwaltung und bis zur Genehmigung des Dokuments (gemäss untenstehender Tabelle) im Durchschnitt auf sieben Jahre erstreckt. Diese Zeitspanne erklärt teilweise, warum es noch zu früh ist, um die Auswirkungen des kantonalen Richtplans in den OP zu quantifizieren.

In dem Rahmen, wo die Gemeinden keiner Frist unterworfen sind, um ihren OP dem kantonalen Richtplan anzupassen, so haben diese nach der Inkraftsetzung des kantonalen Richtplans nicht sofort massiv eine Revision ihrer OP eingeleitet. Die Revisionen der OP werden also nach dem Willen und den Bedürfnissen der Gemeinden sowie aufgrund von Gemeindefusionen verwirklicht (siehe Kapitel Kantonaler Kontext).

Die nachfolgende graphische Darstellung liefert Informationen über die für die Erstellung eines OP benötigte Zeit. Sie wurde aufgrund einer Analyse von rund hundert Revisionen errechnet, die zwischen 1999 und 2006 angenommen worden sind.

Seit der Aufhebung der kantonalen Subventionen im Bereich der Raumplanung ist der Beginn der Arbeitsaufnahme für die Erstellung eines OP, bevor die Gemeinde mit der kantonalen Verwaltung Kontakt aufnimmt, nicht mehr bekannt.

## Dauer der Revisionen der Ortsplanungen, 1996-2006



Quelle: BRPA



Im Durchschnitt beträgt die Dauer der gesamten Prüfung der Unterlagen für eine Revision des OP bei den kantonalen Amtsstellen zwei Jahre (Vorprüfung und Schlussprüfung), was ungefähr einem Drittel der Zeit entspricht, die für die Verwirklichung derartiger Planungsunterlagen notwendig ist. Die Dauer kann je nach Komplexität der Unterlagen und des Verfahrens variieren (Behandlung von Einsprachen), aber sie wird auch sehr stark von der Qualität der zur Prüfung eingereichten Unterlagen beeinflusst.

Das Revisionsprogramm (seit 2002 auf der Grundlage des kantonalen Richtplans eingeführt) identifiziert sehr früh die eigenen Raumplanungsanliegen der Gemeinden und stellt auch die die Bauzonenbemessung und deren Erschliessungsgrad dar. Diese erste Ausarbeitungsstufe des OP erlaubt den betroffenen kantonalen Behörden, eine erste Situationsanalyse durchzuführen und gleichzeitig eine nützliche Vorbereitung für die Erstellung der Vorprüfungsunterlagen schaffen. Denn den Gemeinden werden gerade in diesem Rahmen wichtige Grunddaten übermittelt oder zu ihren Händen erstellt (Bundes- oder Kantonsinventare, Naturgefahrengebiete, Raumbedarf für Fließgewässer, usw.). Ist die Diagnose einmal gestellt und sind die zu behandelnden Bereiche bekannt, dann verringert sich die Dauer der Vorprüfung durch den Kanton von durchschnittlich 10,9 auf 7,8 Monate.

## BILANZ ZUR ÜBERSICHT ÜBER DEN STAND DER ERSCHLIESSUNG

Gemäss Artikel 31 der Bundesverordnung über die Raumplanung (RPV) sind die öffentlichen Körperschaften verpflichtet, eine Übersicht über den Stand der Erschliessung der Bauzonen zu erstellen und alle fünf Jahre zu aktualisieren. Die Übersicht über den Stand der Erschliessung erlaubt die Analyse der Bauzonenbemessung zu verfeinern und stellt auf Ebene der Gemeinde ein sehr nützliches Dokument für die Planung der Bauzonenerschliessung dar.

In dem Rahmen, wo das aktualisierte Dokument als fester Bestandteil des Ortsplans gilt, wird seine Übereinstimmung mit dem rechtskräftigen OP bei jeder Änderung oder im Falle einer Revision überprüft.

Seit 2002 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) von den Gemeinden mehrmals eine Aktualisierung der Planungsunterlagen verlangt, um sich den Forderungen des Bundes anzupassen. Diese Aufforderung führte zu folgendem Resultat:

Von den 168 Gemeinden des Kantons hatten bis Ende 2007:

- 117 eine Übersicht über den Stand der Erschliessung die jünger als fünf Jahre ist,
- 36 Gemeinden hatten eine Übersicht älter als fünf Jahre,
- 15 Gemeinden hatten keine Übersicht.

Die Daten sind für 76 Gemeinden elektronisch erfasst; für 41 Gemeinden sind sie gegenwärtig im Begriff erfasst zu werden.

Diese Zahlen belegen die Anstrengungen der Gemeinden bezüglich der Nachführung dieser Planungsunterlagen, wobei dieser dynamische Trend auch durch die bereits angemeldeten Revisionen bestätigt wird.

## UMSETZUNG DES KANTONALEN RICHTPLANS

Die auf lokaler Ebene angewendeten Grundsätze des kantonalen Richtplans bringen eine bessere Berücksichtigung der kantonalen und eidgenössischen Gesetzesgrundlagen und eine Klärung der Herausforderungen der Raumplanungspolitik für die unterschiedlichen Akteure, ungeachtet ob es sich nun um Gemeinden, Politiker, Städteplaner, die verschiedenen betroffenen Amtsstellen und Instanzen oder um die Bürger handelt.



Damit diese Regeln zugänglicher sind, veröffentlichte die RUBD im Jahre 2003, gemeinsam mit dem kantonalen Richtplan, eine Arbeitshilfe für die Ortsplanung, ein Hilfsmittel, das für die Ausarbeitung und Verwirklichung der Ortsplanung, aber auch den gewählten Mitgliedern der Gemeindebehörden, den Mitgliedern der Raumplanungskommission sowie ihren Planern als Ratgeber für die Überlegungsarbeit bei der Ortsplanung dienen soll. Die Arbeitshilfe präzisiert in welcher konkreten Form die Grundlagen des kantonalen Richtplans zu berücksichtigen sind und fördert deren kohärente Anwendung auf Ebene der Gemeinde.

Die Arbeitshilfe für die Ortsplanung wurde anhand der Änderungen des kantonalen Richtplans aktualisiert, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten sind. Sie betreffen die Themenblätter « Parkplatzkonzept » und « Planung erhaltenswerter Alpbetriebe », sowie subsidiär auch zwei Themenblätter für die Ergänzung der in den Verkehrsplan und den Erläuterungsbericht aufzunehmenden Elemente.

Der kantonale Richtplan erlaubte es, durch Anwendung der neuen Berechnung für die Bauzonenbemessung (siehe Kapitel Siedlungsentwicklung), einen Einfluss auf die bewilligten Bauzonen auszuüben. Die Revisionen der Ortsplanung bieten nämlich die Gelegenheit, die Bauzonen in Anwendung von Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) korrekt zu bemessen. Die logische Folge der neuen Berechnung für die Bauzonenbemessung ist besonders eine bessere Berücksichtigung der guten landwirtschaftlichen Böden.

Ganz allgemein betrachtet ist der kantonale Richtplan heute zu einer Referenzgrundlage für die Raumplanung geworden, die zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren auf dem Gebiet der Ortsplanung beiträgt. Vor der Komplexität der Probleme müssen die Anstrengungen im Bereich der Kommunikation und der Erläuterung des Inhalts des kantonalen Richtplans weitergeführt werden, damit alle Partner über die impliziten Auswirkungen und die Wichtigkeit der Raumplanung auf Ebene der Gemeinde bestens informiert sind.

## PERSPEKTIVEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Entwicklung der Gemeinden beruht auf der Qualität der Überlegungsarbeit sowie der rationellen und sinnvollen Bodennutzung.

Die Qualität der Überlegungsarbeit muss gefördert werden, um die Ortsplanungen zu einem wirksamen Instrument im Dienste der Gemeinden werden zu lassen. Die Letzteren werden also dazu angeregt, den in der Arbeitshilfe für die Ortsplanung enthaltenen Angaben nachzukommen, um geeignete Planungsunterlagen einzureichen und die Behandlung der Unterlagen im Bereich der Ortsplanung zu erleichtern.

Im Übrigen muss diese Überlegungsarbeit auch in der horizontalen Zusammenarbeit zwischen Nachbargemeinden zustande kommen, falls in der interkommunalen Planung von einander abhängige Schwierigkeiten auftreten.

Die Freiburger Gemeinden müssen in ihrer Ortsplanung ebenfalls den Problembereichen wie dem Lärm, den wesentlichen Risiken, der nicht ionisierenden Strahlung, den grossen Verkehrserzeugern, der Bewirtschaftung der Fließgewässer sowie dem Landschaftsschutz mehr Rechnung tragen.

Die wichtigste Herausforderung für die Ortsplanung der Freiburger Gemeinden ist die Notwendigkeit, für einen Ausgleich zwischen der Siedlung und Verkehr in der lokalen Entwicklung zu sorgen. Dabei müssen die Gemeinden ihre Entwicklung neu überdenken, in dem sie die bestehenden Verkehrsinfrastrukturen rationell nutzen, um eine optimale Verdichtung und Bodennutzung zu fördern, die mit der Erschliessung der Gemeinde verbundenen finanziellen Kosten zu optimieren, den Druck auf die Landwirtschaftszonen, die Natur und die Landschaften zu verringern und so die Lebensqualität zu erhöhen.

Gewisse Gemeinden des Kantons haben diese Feststellungen schon erkannt und stehen für eine qualitative anstelle einer quantitativen Entwicklung ein.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, sind gewisse Lösungen im Entwurf des Raumplanungsgesetzes enthalten, um eine bessere Verwaltung der Ortsplanung zu gewährleisten: Die strategische Rolle der Richtplanunterlagen wird verstärkt, um eine gezielte und kohärente Ortsplanung zu garantieren; Massnahmen gegen eine Hortung der zu besiedelnden Grundstücke und eine Überdimensionierung der Bauzonen werden eingeführt; ein Erschliessungsprogramm und Planungsetappen wird ebenfalls eingeführt und erlaubt die Bauzonenplanung mit der Finanzierung der Erschliessung zu koordinieren. Der Gesetzesentwurf sieht für die Revision aller Ortsplanungen eine Frist von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten vor.



## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

### FESTSTELLUNGEN

#### BEDINGUNGEN DES BUNDESRATS FÜR DIE GENEHMIGUNG DES KANTONALEN RICHTPLANS

Die verfügbaren Daten in Bezug auf die Bauzonen und die Fruchtfolgeflächen erlauben die Bestätigung, dass die im kantonalen Richtplan festgelegten Massnahmen angemessen sind, um eine geeignete und ausgewogene Bewirtschaftung der Siedlungsentwicklung und der Fruchtfolgeflächen sicherzustellen.

Bezüglich der grossen Verkehrserzeuger gestatteten die Revisionen des kantonalen Verkehrsplans und des Massnahmenplans Luftreinhaltung Grundsätze festzulegen, die eine eingehendere Beurteilung der Projekte erlauben und ihre Auswirkungen auf die Mobilität sowie die Umwelt minimieren. Für die Einkaufszentren muss der Ausgang der politischen Debatte auf das zurzeit in Bearbeitung stehende Postulat abgewartet werden, um den kantonalen Richtplan, falls notwendig, zu diesem Aspekt zu ergänzen.

Der vorliegende Bericht liefert alle Informationen zu den Sachbereichen, die der Bundesrat im Rahmen seines Genehmigungsverfahrens als notwendig erachtete.

In Bezug auf die Behandlung der Projekte im kantonalen Richtplan bestehen jedoch Differenzen über die Auslegung der gesetzlichen Grundlagen zwischen dem Kanton Freiburg und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Der Kanton teilt die Ansicht, dass der kantonale Richtplan für das Projektmanagement nicht das geeignete Instrument darstellt, weil insbesondere die nötige Verfahrensdauer, die für seine Änderung beansprucht wird, zu lang ist und es dafür untergeordnete Planungsinstrumente (regionaler Richtplan, Ortsplan und Detailbebauungsplan) gibt, die eine umfassende Koordination und Interessenabwägung auf einer besser geeigneten Stufe erlauben. Projekte im kantonalen Richtplan zu vermerken ist möglich, sobald eine genaue Standortwahl im Rahmen kantonalen Grundlagenstudien vorgenommen wurde (zum Beispiel die Abfallplanung oder das Agglomerationsprogramm Freiburg) oder wenn die Entscheidungen im Bezug auf das finanzielle Engagement beschlossen worden sind (Projekt Poya-Brücke). Die mit dem Agglomerationsprogramm Freiburg verbundenen Änderungen werden die Gelegenheit bieten, eine Einigung über die Form zu erzielen, wie die Projekte im kantonalen Richtplan zu integrieren sind.

Und schliesslich, in Bezug auf die „Diversifizierung der Landwirtschaft“, wartet der Kanton die Vorhaben des Bundes ab, die mit dem Revisionsentwurf des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung verwirklicht werden sollen. In der Zwischenzeit bringt der Kanton die Empfehlungen zur Anwendung, die das ARE zu diesem Sachbereich veröffentlicht hat.

#### LEITIDEEN UND ZIELE IM BEREICH DER RAUMPLANUNG

Angesichts der durchgeführten Bilanz scheinen die Leitideen und Ziele in Bezug auf die Raumplanung, die im Dekret vom 17. September 1999 festgelegt worden sind, immer noch zutreffend zu sein, um die Problematik zu lösen, mit welcher der Kanton konfrontiert wird. Die Rolle des Kantonszentrums ist genauso unbestritten wie jene der Regionalzentren. Angesichts des Phänomens der vor allem wirtschaftlichen Konzentrationen auf die grossen Schweizer Metropolen (Genferseeregion, Basel, Zürich), ist eine Verstärkung des Freiburger Stadtgefüges immer noch aktuell, ohne die Bedürfnisse der Bevölkerung auf dem gesamten Kantonsgebiet und die Erhaltung der Lebensqualität aus den Augen zu verlieren.

## HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN AUF KANTONALER EBENE

Audgrund des Regierungsprogramms und der wichtigsten Feststellungen im vorliegenden Bericht können für die Raumplanung in den kommenden Jahren folgende Herausforderungen identifiziert werden:

### Den Kanton auf nationaler Ebene positionieren und seine Territorialstrukturen anpassen.

- **Die Territorialstrukturen der Entwicklung der Gesellschaft anpassen**

Im Rahmen der Umsetzung der Verfassung geht es darum, eine neue Raumordnung festzulegen, die der Kanton Freiburg benötigt, um seine staatlichen Aufträge und Aufgaben im 21. Jahrhundert besser erfüllen zu können. Die territorialen Strukturen müssen so zum Hauptträger für ein Maximum von dezentralen Aufgaben werden. Diese Entwicklung beeinflusst, wie der Prozess der Gemeindefusionen zeigt, auch die Raumplanung.

- **Verstärkung des Kantonszentrums**

Die Umsetzung der institutionellen Agglomeration wird die Verwirklichung des regionalen Richtplans gestatten, wonach das Kantonszentrum im Netz der Schweizer Städte verstärkt werden muss.

- **Das Freiburger Stadtnetz positionieren**

Das aus dem Kantonszentrum und den Regionalzentren bestehende Stadtnetz ist zutreffend. Es muss unterstützt werden, um den Kanton auf nationaler Ebene zu stärken. Auf dieser Grundlage gilt es in Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern zum Raumkonzept Schweiz Stellung zu nehmen.

Im selben Kontext und mit den beiden beim Bund eingereichten Agglomerationsprogrammen (Freiburg und Bulle), wird der Kanton die Umsetzungsmodalitäten der neuen Bundespolitik in der Verwirklichungs- und Begleitphase der beschlossenen Projekte prüfen.

### Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des Kantonsgebiets

Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung müssen in der gesamten Raumpolitik integriert werden. Die Raumplanung bezieht sich im Kanton Freiburg schon seit Jahren darauf. Die zahlreichen Herausforderungen, die sich in den kommenden Jahren stellen werden, erfordern eine transversale Betrachtungsweise (wirtschaftliche Entwicklung, Schutz der natürlichen Ressourcen, Beherrschung der Raumentwicklung und der Mobilität, Förderung der erneuerbaren Energien, Vorbildlichkeit der öffentlichen Körperschaften und Lösung der sozialen Herausforderungen, usw.).

### Eine Vision für die Raumplanung von morgen vorschlagen

- **Die gesetzlichen Grundlagen der Raumplanung modernisieren**

Das neue Raumplanungs- und Baugesetz bringt keine tiefgreifende Veränderung der gültigen Praxis. Es versucht eine qualitativ hochstehende Raumplanung und eine bessere Planung der Bauzone zu fördern. Mehrere Bestimmungen zielen darauf ab, die Siedlungsentwicklung, die Mobilität und die Umwelt besser zu koordinieren.



- **Zur regionalen und interkommunalen Planung anregen**

Die bisherigen Bemühungen in Bezug auf die regionale und interkommunale Planung müssen intensiviert werden. Die Einführung einer über die administrativen Grenzen hinausgehenden Raumordnung bleibt die wichtigste Herausforderung der Raumplanung von morgen. Ein solches Vorgehen muss es langfristig erlauben, die Ziele einer haushälterischen Bodenpolitik und die Wirksamkeit der Mittel zu erreichen.

- **Eine verantwortungsbewusste Siedlungspolitik fortsetzen**

Die Anwendung des kantonalen Richtplans im Bereich der Bauzonenbemessung zeigt Erfolg und muss in strikter Form fortgesetzt werden, um den nicht überbauten Raum zu schützen und die Bauzonengrösse korrekt zu bestimmen. Die Sensibilisierungspolitik in Bezug auf die Konzentration der überbauten Gebiete in den Dörfern und die Verdichtung in den Siedlungsgebieten muss unterstützt werden.

- **Eine aktive Bodenpolitik einführen**

Kanton und Gemeinden müssen in Anwendung des neuen Gesetzes über die Wirtschaftsförderung und des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes eine aktive Bodenpolitik umsetzen. Mit der aktiven Bodenpolitik will die öffentliche Hand den Unternehmen qualitativ gute und quantitativ hinreichende Flächen zur Verfügung stellen.

## **Begleiten sich wandelnder Bereiche**

- **Die Mobilität neu überdenken**

Im Rahmen der Ortsplanung muss der Mobilität in verstärkter Masse Rechnung getragen werden. In diesem Schlüsselbereich sind neue Überlegungen auf Ebene des Kantons für eine bessere Koordination der Siedlungsentwicklung, des Verkehrs und der Umwelt notwendig, um eine effizientere Lösung der komplexen Fragen in Bezug auf die Mobilität zu erlauben.

- **Die erneuerbaren Energien fördern**

Die Energiepolitik und das Aufkommen der neuen, erneuerbaren Energieformen haben einen wichtigen raumwirksamen Einfluss und sind Sachbereiche, die sorgfältig überprüft werden müssen, um unbedachte und unkoordinierte Auswirkungen auf den Raum zu vermeiden.

- **Die Umwelt und die Natur erhalten**

Um dieses Ziel zu erreichen gilt es ganz besonders dafür zu sorgen, dass die Gesetzesgrundlagen des Bundesrechts angewendet, die notwendigen kantonalen Studien erstellt und das kantonale Recht in den verschiedenen betroffenen Bereichen angepasst werden.

## **Begünstigung der neuen Zusammenarbeitsformen**

- **Die interkantonale Zusammenarbeit fördern**

Im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit oder der Zusammenarbeit mit dem Bund gibt es auf nationaler Ebene und in der Westschweiz zahlreiche Austauschplattformen. Das Klima der Austauschbeziehungen ist gut, auch wenn es für den Beobachter den Anschein macht, dass die Ergebnisse nicht so ausgiebig wie erwartet ausfallen. Die Teilnahme an diesen Konferenzen ist wichtig, um einen zufrieden stellenden Informationsstand aufrechtzuerhalten. Die interkantonale Koordination im Bereich der Raumplanung stellt keine grösseren Probleme dar, vor allem wenn es um die Behandlung strategischer Aspekte geht: Die grossen Optionen unter den Kantonen sind sich

verhältnismässig ähnlich. Die Modalitäten und Mittel für die Umsetzung hingegen unterscheiden sich erheblich, was manchmal den Eindruck grosser Differenzen und eines Koordinationsmangels erwecken kann. Bei genau festgelegten Projekten jedoch ist die interkantonale Zusammenarbeit wegen den vorgegebenen Fristen (Mangel an Zeit für die Konsultation des Nachbarkantons) oder aufgrund eines gewissen Wettbewerbs unter den Kantonen manchmal schwierig.

- **Die interdisziplinäre Zusammenarbeit aufrechterhalten**

Die ausgezeichnete Zusammenarbeit im Rahmen der kantonalen Verwaltung muss fortgesetzt werden. Das gute Arbeitsklima ist für den interdisziplinären Austausch und die Aktualisierung eines Instruments wie dem kantonalen Richtplan unerlässlich. Es müssen ebenfalls Mittel gesucht werden, um die Debatte über die Raumplanung weiterzuführen und die aufkommenden Problemkreise sorgfältig mit zu verfolgen, um wichtigen Einwirkungen der öffentlichen Politik auf das Territorium vorgreifen zu können.

- **Transversale Strukturen für das Projektmanagement einrichten**

Die raumwirksame öffentliche Politik wird immer komplexer und verlangt die Einführung von transversalen Projektstrukturen, die über die sektorale administrative Organisation hinausgehen. Es ist entscheidend, dass die Projektstrukturen von Beginn der Überlegungsprozesse an operationell und effizient sind. Aufgrund ihrer Koordinationsrolle für die raumwirksame öffentliche Politik ist die Raumplanung zu integrieren und diese Art von Vorgehen zu fördern.



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A1	<b>Autobahn 1</b>
A1	Autoroute 1
A12	<b>Autobahn 12</b>
A12	Autoroute 12
AAFR	<b>Amt für Archäologie</b>
SAEF	Service archéologique
ABA	<b>Autobahnamt</b>
SAR	Service des autoroutes
AfU	<b>Amt für Umwelt</b>
SEn	Service de l'environnement
AggG	<b>Gesetz über die Agglomerationen</b>
LAgg	Loi sur les agglomérations
ARE	<b>Bundesamt für Raumentwicklung</b>
ODT	Office fédéral du développement territorial
BAFU	<b>Bundesamt für Umwelt</b>
OFEV	Office fédéral de l'environnement
BFS	<b>Bundesamt für Statistik</b>
OFS	Office fédéral de la statistique
BGBB	<b>Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht</b>
LDFR	Loi fédérale sur le droit foncier rural
BNS	<b>Büro für Naturschutz</b>
BPN	Bureau de la protection de la nature
BRP	<b>Bundesamt für Raumplanung</b>
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire
BRPA	<b>Bau- und Raumplanungsamt</b>
SeCA	Service des constructions et de l'aménagement
FFF	<b>Fruchtfolgeflächen</b>
SDA	Surfaces d'assolement
FSU	<b>Fachverband Schweizer RaumplanerInnen</b>
FSU	Fédération suisse des urbanistes
FTV	<b>Freiburger Tourismusverband</b>
UFT	Union fribourgeoise du tourisme
GemA	<b>Amt für Gemeinden</b>
SCom	Service des communes
GIS	<b>Geographisches Informationssystem</b>
SIG	Système d'information géographique
H189	<b>Hauptstrasse 189</b>
H189	Route principale suisse 189

ID	<b>Inertstoffdeponien</b>
DCMI	Décharge contrôlée pour les matériaux inertes
IGUL	<b>Geographisches Institut der Universität Lausanne</b>
IGUL	Institut de géographie de l'Université de Lausanne
ILFD	<b>Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft</b>
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
ISOS	<b>Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz</b>
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
IVS	<b>Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz</b>
IVS	Inventaire des voies de communication historiques en Suisse
KGA	<b>Amt für Kulturgüter</b>
SBC	Service des biens culturels
KGV	<b>Koordinationsgruppe für Verkehr</b>
GCT	Groupe de coordination des transports
KPK	<b>Kantonalplanerkonferenz</b>
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
KVP	<b>Kantonaler Verkehrsplan</b>
PCTr	Plan cantonal des transports
LEK	<b>Landschaftsentwicklungskonzept</b>
CEP	Concept d'évolution du paysage
LSV	<b>Lärmschutzverordnung</b>
OPB	Ordonnance sur la protection contre le bruit
LwA	<b>Amt für Landwirtschaft</b>
SAgri	Service de l'agriculture
NFA	<b>Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen</b>
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
NGK	<b>Naturgefahrenkommission</b>
CDN	Commission des dangers naturels
NHG	<b>Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz</b>
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
OP	<b>Ortsplanung</b>
PAL	Plan d'aménagement local
RPBG	<b>Raumplanungs- und Baugesetz</b>
LATeC	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions
RPG	<b>Bundesgesetz über die Raumplanung</b>
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
RPV	<b>Verordnung über die Raumplanung</b>
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire



<b>RUBD</b> DAEC	<b>Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion</b> Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions
<b>SGeW</b> SLCE	<b>Sektion Gewässer des Tiefbauamt</b> Section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées
<b>SIA</b> SIA	<b>Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein</b> Société suisse des ingénieurs et architectes
<b>SIL</b> PSIA	<b>Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt</b> Plan sectoriel des infrastructures aéronautiques
<b>TBA</b> SPC	<b>Tiefbauamt</b> Service des ponts et chaussées
<b>TVM</b> PSAME	<b>Teilrichtplan der verwertbaren Materialvorkommen</b> Plan sectoriel des aires de matériaux exploitables
<b>USG</b> LPE	<b>Bundesgesetz über den Umweltschutz</b> Loi fédérale sur la protection de l'environnement
<b>UVEK</b> DETEC	<b>Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation</b> Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications
<b>UVPV</b> OEIE	<b>Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung</b> Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
<b>VEA</b> STE	<b>Amt für Verkehr und Energie</b> Service des transports et de l'énergie
<b>VWD</b> DEE	<b>Volkswirtschaftsdirektion</b> Direction de l'économie et de l'emploi
<b>WaldA</b> SFF	<b>Amt für Wald, Wild und Fischerei</b> Service des forêts et de la faune
<b>WIF</b> PromFR	<b>Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg</b> Promotion économique du canton de Fribourg
<b>ZNP</b> PAZ	<b>Zonennutzungsplan</b> Plan d'affectation des zones

