



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Edgar Schorderet

M 1135.11

Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG)

I. Zusammenfassung der Motion

In seiner Motion setzt sich Grossrat Schorderet dafür ein, dass die ersten drei Geschossflächenziffern (GFZ) im Anhang des RPBG (0,33 – 0,40 – 0,47) auf 0,50 angehoben werden. Die übrigen GFZ sollen unverändert beibehalten werden. Damit wäre die im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) festgelegte Mindest-GFZ direkt anwendbar. Als Begründung führt der Motionär an, dass mit dieser Änderung der Bodenverbrauch in den kommenden drei Jahren (Frist für die Anpassung der Ortspläne an das neue kantonale Recht) angesichts der regen Bautätigkeit bei Villen deutlich gesenkt werden könnte und somit unmittelbar eine haushälterischere Bodennutzung erreicht würde.

II. Antwort des Staatsrats

Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB, SGF 710.7) verpflichtete sich der Kanton Freiburg unter anderem, die bis anhin geltende Ausnutzungsziffer (AZ) durch die Geschossflächenziffer (GFZ) zu ersetzen. Die GFZ ist das Verhältnis der Summe aller Geschossflächen (einschliesslich Nebennutzflächen) zur anrechenbaren Grundstücksfläche (siehe Kap. 8.2 Anhang IVHB), während die AZ das Verhältnis zwischen der gesamten nutzbaren Bruttogeschossfläche der Gebäude und der anrechenbaren Landfläche ausdrückt. Für die Bestimmung der AZ werden die Nebennutzflächen mit anderen Worten nicht berücksichtigt.

Der Gesetzgeber entschied sich, den Begriff der GFZ sofort mit dem Inkrafttreten der neuen Raumplanungs- und Baugesetzgebung (1. Januar 2010) einzuführen und für die Übergangsphase eine Konkordanztafel im Anhang des RPBG vorzusehen.

Es versteht sich von selbst, dass die für die Raumplanung zuständigen Behörden das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung umsetzen müssen. Dies bedeutet auch, dass die Gemeinden bei der Gesamtrevision ihres Ortsplans (OP) detaillierte Überlegungen für eine Verdichtung der Bauzonen anstellen müssen. So gesehen stünde die direkte Anwendung der rechtlich festgelegten Untergrenze von 0,50 (Art. 80 Abs. 1 RPBR), wie sie Grossrat Schorderet fordert, nicht im Widerspruch zu diesem Prinzip, weil sie eben bereits im kantonalen Recht vorgesehen ist.

Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass die im Anhang des RPBG vorgesehene Konkordanztafel eine legislatorische Massnahme des Übergangsrechts ist und dass es nicht Sache des Kantons ist, Massnahmen zur Verdichtung der Bauzonen zu ergreifen (vgl. auch die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Nr. 3319.10 von Grossrat Emanuel Waeber). Die Verdichtung ist

vielmehr eine Aufgabe der Gemeinden als die für die Ortsplanung zuständige Einheit (Art. 34 RPBG). Diese können denn auch die im Anhang festgelegten Werte für die GFZ nicht unesehen übernehmen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es wichtig, dass die Gemeinden ihren OP so rasch wie möglich an das neue kantonale Recht anpassen, spätestens aber in der gesetzlich festgelegten Frist (Art. 175 Abs. 1 RPBG). So sind die im Anhang des RPBG festgelegten Umrechnungswerte auch ein Mittel, die Gemeinden mit AZ von 0,25 oder 0,30 dazu anzuhalten, ihren OP schnellstmöglich zu revidieren und dabei mit Blick auf eine Verdichtung der Bauzonen strategische Überlegungen zum gesamten Gemeindegebiet anzustellen. Eine sofortige Anwendung des Mindestwertes von 0,50 GFZ könnte die Anpassung der OP an das neue Recht behindern.

Konkret muss das Problem unter dem Gesichtspunkt der Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie ihrer Gleichbehandlung angegangen werden. Gemäss Tabelle im Anhang des RPBG wären drei in den OP definierte AZ von der in der Motion geforderten Massnahme betroffen: Zonen mit 0,25 AZ (= 0,33 GFZ), 0,30 AZ (= 0,40 GFZ) und 0,35 AZ (= 0,47 GFZ). Für all diese Zonen müsste sofort der Wert von 0,50 GFZ eingeführt werden. Es scheint aber kaum gerechtfertigt zu sein, die betroffenen Wohnzonen ohne vorgängiges Verfahren auf Gemeindeebene zu harmonisieren. Auf der einen Seite würde die von der Gemeinde beschlossene Abstufung der verschiedenen Wohnzonen mit schwacher Dichte (AZ zwischen 0,25 und 0,40) sofort aufgehoben, ohne dass die Gemeinde die Gelegenheit hätte, diesen Aspekt selber durchzudenken. Auf der anderen Seite bekäme ein Grundeigentümer in einer Zone mit einer AZ von 0,25 von heute auf morgen dieselben Rechte wie ein Grundeigentümer in einer Zone mit einer AZ von 0,35. Dasselbe Problem würde sich für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in Zonen mit einer AZ von 0,40 stellen, die nur noch unwesentlich besser gestellt wären als die weiter oben erwähnten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer (0,40 AZ entspricht 0,53 GFZ, lediglich 0,03 mehr als die für die drei tiefsten AZ verlangten 0,50). Im Sinne der Wahrung der von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wohl erworbenen Rechte (im Rahmen der OP-Genehmigung) wäre es gerechter, wenn die Untergrenze von 0,50 GFZ für die Zonen mit einer AZ von 0,25 Anwendung fände und die GFZ für Wohnzonen mit einer höheren AZ gestaffelt erhöht würden. Wie bereits erwähnt, ist es jedoch nicht Sache des Kantons, mehr oder weniger willkürlich höhere Werte festzulegen. Ausserdem ist es wichtig, dass in der Übergangsphase keine zusätzlichen Baumöglichkeiten zugestanden werden, bevor die Gemeinde eine entsprechende Analyse durchgeführt und alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Rahmen eines Verfahrens ihre Rechte geltend machen konnten.

Gegenwärtig gibt es noch 129 Gemeinden, die in ihrem Gemeindebaureglement (GBR) für Wohnzonen mit schwacher Dichte AZ zwischen 0,25 und 0,35 vorsehen. Hierzu ist zu sagen, dass mehrere dieser Gemeinden Mühe damit haben, dass im RPBR eine minimale GFZ von 0,50 definiert wurde. Sie haben dem Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) denn auch verschiedentlich ihre Zurückhaltung bei der Verdichtung von Bauzonen dargelegt.

Aus diesen Gründen ist es zentral, dass die Anpassungen im Rahmen eines adäquaten Verfahrens vorgenommen werden, in dessen Rahmen auch die Bevölkerung informiert werden kann. Eine Änderung des Übergangsrechts bürge die Gefahr, dass sich die Diskussionen auf die Ebene der Baubewilligungsgesuche verschieben.

Hinzu kommt, dass eine vom Kanton verordnete Änderung der Werte in den nächsten Jahren praktische Probleme zur Folge haben könnte, nämlich bei der Berechnung der Anschlussgebühren im Falle einer fehlenden Koordination zwischen der Anpassung des GBR und der Anpassung des Reglements über die Ableitung und Reinigung von Abwasser (siehe Art. 178 Abs. 2 RPBG). Bei der Festlegung der Werte im Anhang wurde auf eine lineare Progression geachtet. Würden die drei tiefsten AZ wie gefordert angepasst, würde diese Progression aufgegeben. Bei der Berechnung der Anschlussgebühren, die auf der Grundlage der GFZ erfolgt, müssen die rechtlichen Grundlagen für die Erschliessungsbeiträge eingehalten werden, um eine Gleichbehandlung zwischen den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sicherzustellen.

Nicht zuletzt muss auch bedacht werden, dass eine Erhöhung der Ziffern für die Wohnzonen mit schwacher Dichte nicht zwangsläufig zu einer besseren Nutzung des Bodens führen würde; denn im kantonalen Recht gibt es keine Bestimmung, die die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zwingen würde, das in den Gemeindevorschriften vorgesehene Potenzial voll auszunützen. Das BRPA stellt denn auch ganz allgemein fest, dass das bauliche Potenzial in den meisten Wohnzonen nicht voll ausgeschöpft wird. Das Verdichten ist somit nicht bloss eine Frage der Erhöhung der GFZ für Wohnzonen, sondern auch und vor allem eine Frage der Überlegungen, die die Gemeinden in Bezug auf die von ihnen gewünschte Entwicklung ihres Gebiets anstellen. Dies gilt namentlich für die Wohnzonen mit schwacher Dichte, die im Kanton Freiburg einen grossen Teil der geltenden Bauzonen ausmachen und nicht dem Grundsatz einer haushalterischen Bodennutzung entsprechen. Damit die Anstrengungen für eine Verdichtung die gewünschte Wirkung zeigen, müssen sie in eine Gesamtrevision eingebettet werden. Dabei muss die Bodennutzung aller bestehenden und künftigen Bauzonen berücksichtigt werden. Aufgrund dieser Überlegungen können die Gemeinden dann Massnahmen ergreifen, um das bauliche Potenzial in den Wohnzonen zu erhöhen oder die Nutzung unter Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort und der Bausituation zu ändern.

Der Staatsrat ist also klar der Ansicht, dass eine direkte Anwendung der Mindest-GFZ von 0,50 für Wohnzonen nicht angezeigt ist und vielleicht mehr Probleme schaffen als lösen würde. Eine Verdichtung der Wohnzonen muss in jedem Fall über die Anpassung oder Gesamtrevision der OP erfolgen. Dies entspricht zudem dem Willen des Gesetzgebers, der den Gemeinden auch im neuen kantonalen Recht eine grosse Autonomie in der Ortsplanung zugestanden hat.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

14. Februar 2012