

Vom Staatsrat festgelegte Planungszonen

Gemeinde Merlach

—
Erläuternder Bericht
nach Art. 47 RPV



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Bau- und Raumplanungsamt **BRPA**
Service des constructions et de l'aménagement **SeCA**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| 1. Hintergrund | 1 |
| <hr/> | |
| 2. Bilanz der Überdimensionierung und Stand des Ortsplanungsverfahrens | 1 |
| <hr/> | |
| 2.1 Berechnung der Dimensionierung der Wohn- und Arbeitszonen | 1 |
| <hr/> | |
| 2.2 Stand des Ortsplanungsverfahrens | 1 |
| <hr/> | |
| 3. Grundsätze für die Festlegung der Planungszonen | 2 |
| <hr/> | |
| 4. Ausscheidung der Planungszonen | 2 |
| <hr/> | |
| 5. Prüfung der erforderlichen Voraussetzungen zur Einschränkung der Eigentumsgarantie | 2 |
| <hr/> | |

1. Hintergrund

Laut Art. 15 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Die sogenannten überdimensionierten Bauzonen sind folglich zu reduzieren. Gestützt auf diese rechtliche Formulierung hat der Bund in seinem Leitfaden für die Richtplanung verlangt, dass die Kantone in ihrem kantonalen Richtplan alle überdimensionierten Gemeinden aufführen und diesen Instanzen eine Frist von 3 Jahren ansetzen, um Massnahmen zur Vermeidung der Bebauung dieser schlecht geplanten Sektoren zu treffen. Der Kanton Freiburg hat diese Liste im strategischen Teil des kantonalen Richtplans erstellt. Bei der Genehmigung der kantonalen Planung durch den Staatsrat im Oktober 2018 wiesen 27 Gemeinden überdimensionierte Bauzonen auf, für die noch keine Massnahme öffentlich aufgelegt wurde.

Um diese Anforderung des RPG zu erfüllen, sind die Gemeinden, die als überdimensioniert betrachtet werden, verpflichtet, ihre Bau-, Wohn- und Arbeitszonen zu reduzieren. Diese Gemeinden verfügten namentlich über eine Frist von drei Jahren ab dem 1. Mai 2019 (Datum der Genehmigung der Kriterien des kantonalen Richtplans zur Dimensionierung der Bauzone durch den Bundesrat), um eine Ortsplanung öffentlich aufzulegen, die auf den Berechnungsmethoden für die Dimensionierung der Bauzonen des alten (vom Staatsrat im Jahr 2002 angenommenen) kantonalen Richtplans basiert. Andernfalls müssten Planungszonen im Sinne von Art. 27 RPG und Art. 90 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) vom 2. Dezember 2008 auf einer Fläche der Bauzone, die mindestens der festgestellten Überdimensionierung entspricht, ausgeschrieben werden.

Falls innert dieser Frist eine Gemeinde in ihrer Ortsplanung keine Dimensionierung ihrer Bauzone gemäss dem alten kantonalen Richtplan bestimmt oder zumindest Planungszonen festgelegt hat, die gewährleisten, dass eine korrekte Dimensionierung bei der künftigen Planung erreicht werden kann, bestimmt der Kanton an ihrer Stelle Planungszonen auf sämtlichen unbebauten Sektoren ihrer legalisierten Bauzone (wie dies im strategischen Teil des kantonalen Richtplans angekündigt wurde).

Dieser Zonentyp dient dazu, das bestehende Recht vorübergehend auszusetzen, bis eine Planung, die mit den Anforderungen des übergeordneten Rechts im Einklang steht, in Kraft getreten ist. Bis zum Ablauf der Geltungsdauer dieser Zonen sind jegliche neuen Bauten innerhalb der vom Kanton bestimmten Zonen verboten.

Die weiterhin betroffenen Gemeinden wurden in den Schreiben der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU, vormals Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, RUBD) vom 15. Dezember 2017, 17. Juni 2019 und 23. November 2021 über diese Situation informiert. Die Gemeinden wurden daher mehrmals auf die Konsequenzen hingewiesen, wenn auf Gemeindeebene keine Massnahmen ergriffen werden.

2. Bilanz der Überdimensionierung und Stand des Ortsplanungsverfahrens

2.1 Berechnung der Dimensionierung der Wohn- und Arbeitszonen

Im zusammenfassenden Bericht zum Revisionsprogramm vom 10. März 2017 hat das BRPA eine Überdimensionierung in der Grössenordnung von 13'700 m² festgestellt.

2.2 Stand des Ortsplanungsverfahrens

Die Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Merlach befindet sich im Stand der Vorprüfung.

Das Dossier wurde am 23. Dezember 2022 beim BRPA eingereicht und wurde noch nicht analysiert.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass selbst wenn die Bauzone korrekt dimensioniert wäre, erst mit der öffentlichen Auflage der Ortsplanung die Konformität dieser Dimensionierung bestätigt werden kann.

Daher sind Planungszonen auf den unbebauten Bauzonen des Gemeindegebiets von Merlach festzulegen.

3. Grundsätze für die Festlegung der Planungszonen

Obwohl dieses Verfahren durch den Kanton durchgeführt wird, bleibt der Gemeinderat die für die Ortsplanung zuständige Behörde gemäss Art. 36 Abs. 1 RPBG. De facto ist es nicht Sache des Kantons, eine eventuelle Auswahl oder Priorisierung der Sektoren vorzunehmen, auf denen Planungszonen festgelegt werden müssen.

Daher werden im vorliegenden Fall Planungszonen für alle unbebauten Grundstücke und Grundstückteile in der Bauzone festgelegt, für die eine Auszonung in Frage kommt. Dies wurde mittels einer Ortsbesichtigung festgestellt.

Im Fall der Gemeinde Merlach sind die vollständig unbebauten Parzellen Nr. 215, 253, 262, 263, 264, 72, 73, 239, 240, 241 und 47 des Grundbuchs (GB) Gegenstand einer Planungszone. Diese wird durch die nicht bebauten Teile der Parzellen Nr. 143, 171, 144, 146, 147, 128, 129, 130, 131, 137, 124, 126, 25, 26 und 82 GB ergänzt, die als noch bebaubar betrachtet werden, obwohl bereits Gebäude auf der Parzelle vorhanden sind.

4. Ausscheidung der Planungszonen

Die Planungszonen werden durch den Staatsrat auf der Grundlage von Art. 27 RPG und 90 Abs. 1 RPBG ausgeschieden und durch die RIMU auf einem Plan dargestellt. Sie unterliegen einer Regelung, welche die Erhaltung des bestehenden Zustands bezweckt, um zu gewährleisten, dass ein Ortsplan erstellt werden kann, der den Anforderungen des eidgenössischen und kantonalen Rechts entspricht.

In diesem Sinne ist jeder Bau, der die Erstellung des neuen Ortsplans behindern könnte, auf den in den Planungszonen enthaltenen Parzellen vorübergehend verboten. Innerhalb des Perimeters dieser Zonen sind die Bauvorschriften der Gemeinden nicht anwendbar.

Ab ihrer öffentlichen Auflage überlagern die Planungszonen die Nutzungszonen der Gemeinden. Bis ein Entscheid der RIMU zur Genehmigung des neuen Ortsplans rechtskräftig wird, kann keine Baubewilligung für Projekte auf im Plan enthaltenen Grundstücken erteilt werden. Dieses vorübergehende Bauverbot gibt auf keine Entschädigung Anrecht.

In Ausnahmefällen und falls die Gemeinde und das Bau- und Raumplanungsamt vorgängig ihr Einverständnis dazu geben, kann die für den Entscheid über die Baubewilligungen zuständige Behörde Bauten und Anlagen genehmigen, deren Realisierung die Erstellung eines rechtskonformen Ortsplans nicht behindert.

Die Ausscheidung der Planungszonen ist Gegenstand einer 30-tägigen öffentlichen Auflage, die im Amtsblatt Nr. 35 vom 1. September 2023 veröffentlicht wird. Nach der Behandlung der Einsprachen erlässt der Staatsrat einen Genehmigungsentscheid. Dieser Entscheid wird erneut im Amtsblatt publiziert und eröffnet während 30 Tagen einen Rechtsweg beim Kantonsgericht.

Gemäss Art. 90 Abs. 2 und 3 RPBG haben die Planungszonen ab der öffentlichen Auflage eine Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren, welche um drei Jahre verlängert werden kann. Sie werden aufgehoben, sobald ein Genehmigungsentscheid der RIMU über einen Ortsplan rechtskräftig wird, der den Anforderungen des eidgenössischen und kantonalen Rechts entspricht.

5. Prüfung der erforderlichen Voraussetzungen zur Einschränkung der Eigentumsgarantie

Die Ausscheidung von Planungszonen stellt eine Einschränkung des Grundrechts auf Eigentum (Art. 26 der Bundesverfassung, SR 101, BV) an den betroffenen Parzellen dar. Jeder Eingriff in die Eigentumsgarantie muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen (Art. 36 BV).

Vorliegend stützt sich die Ausscheidung der Planungszonen direkt auf Art. 27 RPG und Art. 90 RPBG, so dass die Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage erfüllt ist.

Ihre Festlegung durch den Staatsrat (angesichts des Nicht-Handelns der Gemeinde, um die ihr vom kantonalen Richtplan gesetzte Frist einzuhalten) ist durch ein offensichtliches öffentliches Interesse gerechtfertigt, insoweit, als dass

die Annahme eines Ortsplans durch die Gemeinde mit nachfolgender Genehmigung durch die RIMU sichergestellt werden muss, der den Anforderungen des kantonalen und eidgenössischen Rechts entspricht.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt ferner, dass eine Verwaltungsmassnahme geeignet ist, das festgelegte Ziel zu erreichen, und dass sie unter mehreren zur Verfügung stehenden Mitteln dasjenige ist, das die geringste Beeinträchtigung der privaten Interessen darstellt. Die Schwere der Auswirkungen der Massnahme auf die Situation des Einzelnen muss gegen die erwartete Wirkung im Hinblick auf das verfolgte öffentliche Interesse abgewogen werden.

Vorliegend ist massgebend, dass die Planungszone eine vorübergehende Massnahme ist, welche die Nutzung der Parzellen nicht ändert, sondern ihren Rechtsstatus einfriert, um der kommunalen Planungsbehörde die Möglichkeit zu geben, einen Ortsplan auszuarbeiten, der den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Dadurch wird verhindert, dass möglicherweise Bewilligungen für Bauten auf der einen oder anderen betroffenen Parzelle erteilt werden und das Planungsverfahren behindert wird, durch die Schaffung einer noch grösseren Rechtsunsicherheit, als sie angesichts der anwendbaren Rechtsprechung bereits besteht (Urteil des BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022, E. 2.5).

Da der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die Behörde nur diejenigen Massnahmen ergreift, die zur Erreichung des angestrebten Ziels unbedingt notwendig erscheinen, bezweckte die Analyse im Hinblick auf die Zusammenstellung des Auflagedossiers, die Ausscheidung von Planungszonen auf jene Parzellen zu beschränken, auf denen es zwingend notwendig ist, der Gemeinde eine Ermessens- und Entscheidungsfreiheit zu gewährleisten.

Schliesslich ist festzustellen, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der konkreten Wirkung dieser zeitlich begrenzten Massnahme besteht, die jedoch in die Grundrechte der Eigentümer eingreift, und dem verfolgten öffentlichen Interesse. Auch wenn die betroffenen Eigentümer auf diese Weise eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten ihrer Grundstücke hinnehmen müssen, soweit diese in die Planungszonen miteinbezogen werden, so ist es, zwar in einem begrenzten Rahmen, grundsätzlich weiterhin möglich, Arbeiten an bestehenden Bauten vorzunehmen. Hierbei bleiben die Prüfung durch das BRPA unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Planungszone und der Entscheid der Baubewilligungsbehörde selbstverständlich vorbehalten.

Da die Planungszonen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen, scheinen die Anforderungen von Art. 36 BV erfüllt zu sein.