



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Olivier Flechtner / Christine Jakob
(vormals Silvio Serena / Isabelle Portmann)

2016-GC-127

Standesinitiative – Revision des Raumplanungs- und Baugesetzes (Landwirtschaftszone)

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 4. November 2016 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrat Silvio Serena und Grossrätin Isabelle Portmann zusammen mit 12 Mitunterzeichnenden, dass der Kanton Freiburg sein Initiativrecht auf eidgenössischer Ebene ausübt und dem Bundesparlament beantragt, im Rahmen der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) die Rechtsgrundlage zu schaffen, die nötig ist, damit bestehende Häuser in der Landwirtschaftszone innerhalb von ihrem bestehenden Volumen zu Wohnraum ausgebaut werden können, sofern die Isolation des bewohnten Gebäudeteils und die Abwasserentsorgung dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Standard entsprechen. Für die Motionäre ist dies ganz im Sinn der aktiven Bodenpolitik, die der Staat unterstützen muss. Sie halten fest, dass viele Häuser in der Landwirtschaftszone, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, nur beschränkt umgenutzt werden können. Aus Sicht der Motionäre liegt somit ein sehr grosses Wohnungspotential brach, das genutzt werden kann, ohne einen Quadratmeter mehr Landwirtschaftsland zu brauchen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden die bestehenden Häuser weiterhin unterhalten und die Eigentümer profitierten von einer Gleichbehandlung gegenüber den Mitbürgern in der Bauzone. Auch würde diese Ausbaumöglichkeit, so die Motionäre, kaum Nachteile mit sich bringen, weil die Häuser bereits bestehen und weil die Gemeinden den Mehraufwand für die Schülertransporte und die Abfallentsorgung über die Erhebung von Gebühren kompensieren können. Am 31. Januar 2017 haben Grossrat Olivier Flechtner und Grossrätin Christine Jakob die Motion von Grossrat Silvio Serena und Grossrätin Isabelle Portmann übernommen.

II. Antwort des Staatsrats

Artikel 75 Abs. 1 der Bundesverfassung verankert den Grundsatz der zweckmässigen und häuslicher Nutzung des Bodens. Aus diesem Grundsatz ergibt sich der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, der zur Folge hat, dass Neu- und Umbauten ausserhalb der Bauzone nur sehr restriktiv genehmigt werden können.

Die Möglichkeiten für den Umbau von landwirtschaftlich nicht mehr benötigten Bauten sind abschliessend im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) und seiner Ausführungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) festgelegt. Gegenwärtig läuft die zweite Etappe der Revision des RPG, die namentlich das Bauen ausserhalb der Bauzone zum Gegenstand hat. Dem ist anzufügen, dass die Kantone Graubünden und Wallis im Frühling 2016 je eine Standesini-

tiative eingereicht haben, die in eine ähnliche Richtung zielen wie die hier behandelte Motion. Das Bundesparlament hat die beiden Standesinitiativen noch nicht behandelt.

Bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Art. 42 Abs. 1 RPV). Innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens darf die anrechenbare Bruttogeschossfläche (BGF) nicht um mehr als 60 % erweitert werden, wobei das Anbringen einer Aussenisolation als Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens gilt (Art. 42 Abs. 3 Bst. a RPV). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Art. 24c Abs. 4 RPG). In diesem Fall darf die gesamte Erweiterung sowohl bezüglich der anrechenbaren BGF als auch bezüglich der Gesamtfläche weder 30 % noch 100 m² überschreiten; die Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur halb angerechnet (Art. 42 Abs. 3 Bst. b RPV). Unabhängig von der geplanten Erweiterung ist es laut geltendem Bundesrecht nur dann zulässig, Ökonomiebauten ohne Wohnteil zu Wohnzwecken umzubauen, wenn sie sich in einem Perimeter zur Erhaltung von Kleinsiedlungen befinden (Art. 33 RPV sowie kantonaler Richtplan, Ländlicher und natürlicher Raum, 4. Weiler ausserhalb der Bauzone) oder wenn sie als schützenswert gelten (Art. 24d Abs. 2 RPG).

Die Oberamt männerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband (FGV) gaben auf Anfrage an, dass sie die Standesinitiative unterstützen können, weil sie eine bessere Nutzung der bestehenden Volumen in der Landwirtschaftszone erlaube. Der FGV hob auch hervor, dass mit diesem Vorstoss die Möglichkeit geschaffen werde, das Kulturerbe zu bewahren und aufzuwerten. Zudem würde so der Entwicklung in der Landwirtschaft und der Tatsache, dass sich viele Bauernfamilien neu ausrichten müssen, Rechnung getragen. Gleichzeitig wies der FGV auf die problematischen Aspekte der vorgeschlagenen Gesetzesänderung hin: Sie führt zu einer Zersiedelung, die für die öffentliche Hand kostspielig ist und den geltenden Grundsätzen der Raumplanung widerspricht. Für den FGV müssen deshalb die verschiedenen Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Weiter müsste die Rolle der Gemeinden bei der Beurteilung der Einzelfälle mit einer Gesetzesänderung verstärkt werden.

Die Frage, was mit Gebäuden, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, geschehen soll, wird schon seit Jahren diskutiert; sie steht im Zentrum der Debatten über die Gesetzgebung betreffend den Bauten ausserhalb der Bauzone. Der Staatsrat ist empfänglich für das Argument der Motionäre, wonach sich der allmähliche Zerfall zahlreicher Gebäude, die nicht unterhalten werden, negativ auf die Landschaft auswirken kann. Er anerkennt auch, dass die Regeln für den Umbau solcher Gebäude gemäss dem geltenden Bundesrecht sehr restriktiv sind und deren Anwendung vor allem äusserst schwierig ist.

Der Staatsrat stellt aber auch fest, dass die Forderung der Motionäre deutlich weiter geht als der aktuelle rechtliche Rahmen, weil die Motionäre nicht nur die Umbaumöglichkeiten für Gebäude mit Wohnteil ausweiten, sondern auch die Möglichkeit schaffen wollen, neue Wohnungen in ehemaligen Ökonomiegebäuden zu bauen. Indem die komplette Umnutzung solcher Gebäude ermöglicht wird, und zwar unabhängig von deren kulturhistorischen Wert oder vom Wert der sie

umgebenden Landschaft, steht die geforderte Gesetzesänderung in einem offensichtlichen Widerspruch zum Grundprinzip der Raumplanung, der eine strikte Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet verlangt.

Die Schaffung von vielen zusätzlichen Wohnungen ohne Bezug zur Landwirtschaft ausserhalb der Bauzone führt unweigerlich zu einer Zersiedelung und damit zu hohen Kosten für die öffentliche Hand, was für die Entwicklung der Gemeinden hinderlich ist. Seit dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans am 1. Juni 2002 sind der Kanton, die Regionen und die Gemeinden gemeinsam gegen die Zersiedelung vorgegangen und haben auf eine kohärente Raumplanung hin gearbeitet, insbesondere durch eine Konzentration der Wohnzonen in den geeigneten Sektoren in Übereinstimmung mit den Planungszielen und -grundsätzen (Art. 1 und 3 RPG). Die Pflicht für die Planungsbehörden, alle Massnahmen zur Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zu treffen, wurde im Übrigen mit der ersten Etappe der Teilrevision des RPG, die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, bestätigt oder sogar verstärkt: Die neuen Bestimmungen verlangen nun eine vorrangig nach Innen gerichtete Siedlungsentwicklung, indem die Verdichtung innerhalb bestehender Bauzonen gefördert wird. Auf keinen Fall aber hat das teilrevidierte RPG eine Verdichtung in der Landwirtschaftszone zum Ziel, gelten Grundstücke in dieser Zone doch als nicht überbaubar.

In Bezug auf die von den Motionären vorgebrachten Argumente hält der Staatsrat fest, dass es keinen Zusammenhang gibt zwischen den geforderten neuen Umbaumöglichkeiten und der aktiven Bodenpolitik des Staats, die ausschliesslich Grundstücke in der Bauzone zum Gegenstand hat. Die von den Motionären angeführte Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern ausser- und innerhalb der Bauzone ist genauso wenig massgebend, weil die Einzonung von Grundstücken in die Bauzone den Eigentümern Baurechte verleiht, die Eigentümer von Gebäuden in der Landwirtschaftszone, die nicht mehr zonenkonform sind, nicht haben. Letztere haben lediglich eine Bestandesgarantie im Rahmen einer Ausnahmeregelung. Und schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Möglichkeit, neue Wohnungen ohne Bezug zur Landwirtschaft in ehemaligen Ökonomiegebäuden zu schaffen, die Nutzung von Gebäuden, die ursprünglich für die langfristige Befriedigung der Bedürfnisse der Landwirtschaft bewilligt worden waren, in Gefahr bringen und aus Sicht des bäuerlichen Bodenrechts unerwünschte Auswirkungen haben könnte.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

23. Mai 2017