

Bau- und Raumplanungsamt BRPA
Herr Jean-François Steiert
Chorherrengasse 17
1701 Freiburg

per E-Mail an: seca@fr.ch

Tafers, 26. Februar 2020

VERNEHMLASSUNG ZUR REVISION DER ARBEITSHILFE ZUR ORTSPLANUNG STELLUNGNAHME GEMEINDEVERBAND REGION SENSE

Sehr geehrter Herr Staatsrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur vorliegenden Vernehmlassung betreffend Themenblätter 1-3 der Arbeitshilfe Ortsplanung Stellung nehmen zu dürfen. Der Gemeindeverband Region Sense begrüsst die Ausarbeitung der Arbeitshilfe zur Unterstützung der Gemeinden bei ihren Planungsaktivitäten.

Allgemeine Bemerkungen

In Bezug auf die drei zur Vernehmlassung gegebenen Themenblätter bekräftigen wir die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes und geben zu Bedenken, dass uns Informationen über weitere Themenblätter der Arbeitshilfe nicht vorliegen und die inhaltliche Koordination der Themen nicht beurteilt werden kann.

Es ist wichtig, dass die Arbeitshilfe präzise und nachvollziehbar ist. Dazu möchten wir darauf hinweisen, dass die Themenblätter und die verwendeten Begriffe, Erläuterungen und Schemen teilweise nicht ganz präzise sind, Interpretationsspielraum zulassen und daher zu Unsicherheiten führen. Damit die Arbeitshilfe ihren Zweck erfüllen kann, regen wir zu einer Konkretisierung, Präzisierung und Berücksichtigung unserer folgenden Rückmeldungen an. Wir empfehlen bei der Überarbeitung den Einbezug eines oder mehreren im Kanton Freiburg tätigen OrtsplanerInnen.

Ziel und Zweck der Arbeitshilfe muss sein, Anleitungen und Hilfestellungen für die Gemeinden zu geben, konkrete und aus Sicht des Kantons sinnvolle Arbeitsschritte zur Erarbeitung der OP-Grundlagen vorzuschlagen und Lösungsansätze zu ermöglichen, kommunalen Herausforderungen aufzuzeigen. So bildet beispielsweise die Studie zu den Verdichtungs- und Aufwertungspotenzialen gemäss kantonalem Richtplan eine obligatorische Grundlage für die Revision der Ortsplanung sowie für ausserordentliche Einzonungen, die durch den Kanton genehmigt werden. Der Gemeindeverband begrüsst, dass der Kanton im Themenblatt 2 – wie er im Kapitel 1 des Themenblattes auch schriftlich festhält – Empfehlungen zu den Inhalten und zur Methodik einer solchen Studie abgibt. Wir erachten es als durchaus sinnvoll, dass in den Gemeinden eine einheitliche Praxis angestrebt wird. Ungeachtet dessen sind im Text zur Verdichtungsstudie Formulierungen wie «Mindestinhalt» oder «zwingend» (vgl. S. 11, 15) zu finden, was einer zwingend zu erfüllender Anforderung entspricht. Der für die Gemeinden verbleibende Handlungsspielraum scheint oft kaum vorhanden oder bleibt unklar. Aus unserer Sicht sind zwingende Anforderungen in einem informellen Planungsinstrument nicht zulässig. Wir betrachten die Inhalte der Kapitel 4, 5 und 6 des Themenblattes 2 lediglich als Empfehlung und richtungsweisend. Dies gilt für die Inhalte aller drei Themenblätter.

Themenblatt 1: Siedlungsstrategie und Möglichkeiten für Einzonungen

Verschärfung der öffentlich-rechtlichen Planungsinstrumente des Kantons

Auf Seite 5 des Themenblattes werden bei Einzonungen Anforderungen an die Erschliessungsgüteklasse und die Langsamverkehrsverbindungen, bzw. dessen Verbesserung genannt. Diese Anforderungen gehen unserer Ansicht nach über die Bestimmungen des kantonalen Richtplans hinaus und sind damit eine unzulässige Verschärfung.

Formulierungen/Präzisierungen

Gemäss Kapitel 3.1 sind Erweiterungen der Bauzonen nur genehmigungsfähig, wenn «die Mehrzahl der möglichen Massnahmen im Bereich der Verdichtung und Aufwertung während der nächsten fünfzehn Jahre realisiert werden». Dieses Kriterium stützt sich auf Verhältnisse, welche zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht überprüft werden können und ist zu streichen. Die Gemeinden können lediglich aufzeigen, dass sie die nötigen Massnahmen zur Verdichtung und Aufwertung des Siedlungsgebietes ergreifen.

In Kapitel 3.2.3 wird von Massnahmen zur Verdichtung und Aufwertung gesprochen, welche in den Zonennutzungsplan zu übertragen sind. Wir erwarten, dass hier die «Massnahmentypen» konkret benannt werden. Aus unserer Sicht handelt es sich um Umzonungen.

In mehreren Textpassagen der Themenblätter 1 und 3 wird die Einzonung einer Fläche an eine «Geschossflächenziffer von mindestens 1.0 oder Vorschriften, die das Erreichen einer entsprechenden Dichte erlauben» im GBR gekoppelt. Dies geht aus dem kantonalen Richtplan hervor, ist aber zu wenig differenziert. Es bleibt offen, ob es sich um eine minimale GFZ oder eine maximale GFZ handelt. Gemäss telefonischen Abklärungen mit dem Kanton im Rahmen der Regionalplanung sei eine maximale GFZ gemeint. Diese Aussage hinterfragen wir. Wir regen dazu an, diesen unklaren aber für die Gemeinden wesentlichen Sachverhalt in der Arbeitshilfe insofern zu konkretisieren, dass «bei Einzonungen im GBR eine minimale Geschossflächenziffer nach SIA von 1.0 oder höher festzulegen ist».

Unter Kapitel 3.3.2 des Themenblattes steht: «Zudem dürfen neue Einzonungen [in den Siedlungsprioritäten 4] nicht so dimensioniert werden, dass sie eine höhere Anzahl Einwohner und Arbeitsplätze aufnehmen können als die Aufnahmekapazität im bestehenden Gebiet (Akkumulierung der Bevölkerung, die in den unbebauten Zonen und mittels Verdichtungs- und Aufwertungsmassnahmen aufgenommen werden kann).» Eine ähnliche Formulierung ist im Themenblatt 3 unter Kapitel 3.2.1, S. 5 oben zu finden. Die Formulierung ist für uns unklar. Wir verstehen die Aussage so, dass die Anzahl zusätzlicher Raumnutzer durch Einzonungen, diejenige durch die Siedlungsverdichtung nicht übersteigen darf? Die Sinnhaftigkeit dieser Bestimmung ist für uns nicht nachvollziehbar. Ein bereits dicht überbautes Siedlungsgebiet mit Priorität 4, welches das Potenzial zur inneren Verdichtung ausgeschöpft hat, würde dadurch auch in seiner äusseren Entwicklung eingeschränkt. Gemäss Dimensionierungskriterien kann aber auch ein Siedlungsgebiet mit Priorität 4 Einzonungen im Umfang von 1.5 ha vornehmen, sofern die Baulandreserven maximal 0.5 ha betragen und der Bedarf nachgewiesen wird. Damit ist die Aussage in der Arbeitshilfe widersprüchlich zu den Bestimmungen des kantonalen Richtplans, bzw. verschärft dessen Inhalte. Der Abschnitt ist zu überprüfen.

In Kapitel 3.3.3 werden Kriterien an einen Bauzonenaustausch festgelegt, bei deren Einhaltung der Kanton keine Verdichtungsstudie erwartet. Die ersten beiden Kriterien erscheinen uns nachvollziehbar und richtig. Das dritte Kriterium hingegen, wonach die neue Einzonung in einem Sektor mit einer höheren Erschliessungsgüteklasse liegen muss, erscheint uns nicht begründbar. Wir beantragen, dass eine Umformulierung wie folgt vorgenommen wird: «[...], der eine höhere oder identische Erschliessungsgüteklasse aufweist als der Sektor, in dem die ausgezonte Fläche liegt (mindestens Erschliessungsgüteklasse D).»

Themenblatt 2: Verdichtung und Aufwertung

Möglichkeiten in Gebieten ohne Erschliessungsniveau C und gutes Langsamverkehrsnetz

Die Möglichkeiten zur Verdichtung an Orten ohne ausreichende ÖV-Erschliessungsgüte und ohne gute Langsamverkehrsverbindungen führt zu Widersprüchen. Gemäss Themenblatt T103 des kantonalen Richtplans ist in solchen Gebieten grundsätzlich keine Erhöhung der Nutzungsmasse zulässig. Im Themenblatt 2 der Arbeitshilfe wird jedoch festgehalten, dass die Bauvorschriften geändert werden können, «jedoch auf das Volumen des dichtesten bestehenden Gebäudes in der Zone zu beschränken» sind. Wir gehen davon aus, dass die bestehenden Gebäudevolumen die rechtskräftigen Nutzungsmasse nicht überschreiten. Davon ausgehend ist die Aussage in ihrer Arbeitshilfe wenig verständlich. Wir bitten um eine Bereinigung.

Weiter führt der Kanton unter einer «begrenzten Verdichtung» (Tab. 5.1.3) die Massnahme zur «Nutzungsänderung ohne Verdichtung» auf. Sind damit Um- und Einzonungen gemeint, welche gegenüber des rechtskräftigen Zonentyps keine Erhöhung der bisher möglichen Dichte erlauben, wie beispielsweise Einzonungen in eine Freihaltezone? Sind in solchen Gebieten auch Umzonungen von Gewerbezononen in Wohnzonen und umgekehrt möglich? Wir bitten Sie um eine konkretere Nennung und Erläuterung dieser Massnahmen.

Begriffe/Formulierungen/Definitionen

Wir schlagen vor, die Erläuterung der «zu verwendenden Begriffe» unter Kapitel 3 zwecks besseren Verständnisses ähnlich oder wie folgt zu konkretisieren:

- Unbebaute Reserven: unüberbaute Bauzonen
- Ungenügend genutzte bebaute Reserven: überbaute Bauzonen mit einer Differenz zwischen der bestehenden Ausnützung und dem zulässigen Nutzungsmass gemäss geltender Ortsplanung.
- Reserven mit Verdichtungspotenzial: Bauzonen mit Potenzial zur Erhöhung der Nutzungsmasse gegenüber der geltenden Nutzungsplanung oder Änderung der Nutzungsart (Umzonungen in Zonentypen mit höherer Dichte).

In der Tabelle unter 5.1.3 wird verlangt, dass das «Potenzial der rechtskräftigen Zonen anhand des dichtesten Gebäudevolumens pro Zone» abzuschätzen sei. Diese Formulierung ist verwirrend. Unserer Ansicht nach müsste «das Potenzial der rechtskräftigen Bauzone innerhalb der Nutzungsmasse der geltenden Ortsplanung» abgeschätzt werden. In Bezug auf die die Erhebung dieses Potenzials stellen sich uns folgende Fragen:

- Wie soll die Differenz zwischen der bestehender Ausnützung und dem zulässigen Nutzungsmass methodisch erhoben werden?
- Inwiefern sind die Raumbedürfnisse zu Gunsten einer qualitativen Siedlungsentwicklung (z.B. Frei- und Grünräume oder Spielplätzen) in der Potenzialermittlung zu berücksichtigen, respektive wie ist mit diesen Themen umzugehen?
- Stellt der Kanton den Gemeinden diesbezüglich Grundlagedaten oder die Ergebnisse eigener Analysen zur Verfügung? Wenn ja, welche?
- Welche Erwartungen stellt der Kanton an die Berücksichtigung von zivilrechtlichen Regelungen, welche die öffentlich-rechtlich geltenden Nutzungsmasse weiter beschränken und von den Behörden nur mit grossem Aufwand ausgewertet werden kann?

Wir sind der Ansicht, dass der Umgang mit solchen Themen in der Arbeitshilfe thematisiert und geeignete Vorgehensweisen aufzuzeigen sind. Zugleich soll den Gemeinden aber ausdrücklich ein Handlungsspielraum zugestanden werden, was die effektive Umsetzung betrifft. Die Textpassagen sind entsprechend zu ergänzen.

Die Arbeitshilfe sowie die kantonale Richtplanung unterscheidet bei der Verdichtung und Aufwertung des Siedlungsgebietes zwischen Arealen mit und ohne «gutes Langsamverkehrsnetz», resp. «attraktiven und sicheren Direktverbindungen» des Langsamverkehrs. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Anforderungen ist es unerlässlich, dass der Kanton seine Erwartungen dazu im Themenblatt erläutert. Eine räumliche Differenzierung dieser Erwartungen erscheint uns zweckmässig, um den unterschiedlichen Verkehrsverhältnissen in Zentren, Subzentren und ländlichen Räumen Rechnung zu tragen.

Die Aussage unter Kapitel 6, S. 17 «Besondere Vorschriften für die nicht verfügbaren unbebauten Reserven festlegen, die Nutzungen aufweisen können, welche ihre Unbebaubarkeit begründen» ist für uns nicht verständlich. Wir bitten um nähere Ausführungen oder Präzisierungen dazu.

Weiter sind folgende Begriffe gemäss Beispielslegende Verdichtungs-/Aufwertungskarten unklar, respektive lassen sich nicht aus den Erläuterungen in Kapitel 3 herleiten:

- Was versteht der Kanton unter einem «zu bewahrenden / zur Geltung bringender Sektor»? Sind solche Gebiete von einer baulichen Verdichtung ausgeschlossen? Welcher Unterschied besteht zwischen "zur Geltung zu bringender" und "aufzuwertender" Sektor?
- Welcher Unterschied besteht zwischen einem "eingezonten Sektor" und einer "unbebauten Reserve"? Wir gehen davon aus, dass es sich beim «eingezonten Sektor» um eine Einzonung, resp. um einen «einzuzonenden Sektor» handeln müsste.

Grundlagen/Daten

Im Themenblatt wird auf bestehende Daten zu den unbebauten Reserven seitens Kantons verwiesen. Wir bitten um eine abschliessende Auflistung:

- der vorhandenen Daten des Kantons im Zusammenhang mit dem Thema Verdichtung und Siedlungserweiterung, welche den Gemeinden für ihre Studie zur Verfügung gestellt werden können (z.B. ÖV-Güteklassen, Bevölkerungsdichte, Wohnungstyp, Bauperiode der Gebäude etc.).
- der fehlenden Daten und Grundlagen, deren Erhebung durch die Gemeinden vom Kanton empfohlen wird.

Themenblatt 3: Dimensionierung der Bauzonen

Unter Kapitel 2.1.2 wird das Vorgehen zur Bestandesaufnahme der Reserven beschrieben. Gehen wir richtig der Annahme, dass damit die Ergebnisse der Verdichtungs- und Aufwertungsstudie gemäss Themenblatt 2 gemeint sind? Wir regen dazu an, entsprechende Verweise in den jeweiligen Themenblätter zu ergänzen.

Dimensionierungskriterien Bauzonen Wohn-, Misch- und Kernzonen (WMK)

Die Dimensionierungskriterien der Bauzonen (WMK) wurden mit dem kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgelegt. Die von einer Gemeinde vorgenommene Erweiterung innerhalb einer Gesamtrevision hat sich auf den Bedarfsnachweis für die nächsten 15 Jahre zu stützen. Inwiefern ist eine Abweichung vom maximal möglichen Erweiterungspotenzial gemäss Richtplan möglich, wenn die Gemeinde einen entsprechenden Bedarf begründen kann?

Auf S. 4 der Arbeitshilfe steht: «Für Sektoren der Siedlungspriorität 3 darf die Gesamtfläche der nicht bebauten Reserven und der geplanten Einzonungen 3 Hektaren nicht überschreiten.» Gemäss kantonalem Richtplan kann in solchen Siedlungsgebieten eine Erweiterung von 3 Hektaren vorgenommen werden, wenn die Reserve nicht mehr als 1 Hektare beträgt. Damit erlaubt die Richtplanung eine Gesamtfläche von maximal 4 Hektaren. Die Aussage in der Arbeitshilfe verschärft die Bestimmungen des Richtplans und ist nicht zulässig.

In Kapitel 3.3.1 wird als Auswirkung der neuen Vorgaben zur GFZ beschrieben, dass in neuen Bauzonen keine Bebauung mit niedriger Dichte (z.B. Einzelwohnhäuser) mehr möglich ist. Diese Aussage ist aus unserer Sicht nicht korrekt und führt zu Verunsicherungen bei den Gemeinden. Die vom Kanton geforderte Geschossflächenziffer von 1.0 oder höher verhindert den Bau von Einzelwohnhäusern – auch in neuen Wohnzonen mit hoher Dichte – nicht, sie erlaubt lediglich das verdichtete Bauen. Die geforderte Dichte bedeutet weder ein Zwang noch eine Garantie zur Realisierung von Bauten mit hoher Nutzungsdichte.

Bestandesaufnahme der Arbeitszonen

Die Verantwortlichkeiten, respektive die Aufgabenteilung zwischen der Region und den Gemeinden sowie das vom Kanton zur Verfügung gestellte SyZACT-Tool zur Bestandesaufnahme der Arbeitszonen ist im Themenblatt zu präzisieren oder zumindest auf die Abhängigkeiten zwischen Regional- und Ortsplanung zu verweisen.

Wie definiert sich die «Unternehmensreserve» und wie soll dieser Parameter erhoben werden?

Formulierungen

Gemäss Kapitel 5 des Themenblattes muss im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung und bei Erweiterungen der Bauzone eine Verdichtungs- und Aufwertungsstudie «über das gesamte Gemeindegebiet durchgeführt werden». Die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung bei einer Gesamtrevision bezweifelt der Gemeindeverband nicht. In spezifischen Fällen könnte die Betrachtung des gesamten Gemeindegebietes aber unverhältnismässig sein, so beispielsweise bei marginalen Anpassungen des Siedlungsgebietes oder Einzonungen in den kleineren Ortsteilen einer Gemeinde mit mehreren Siedlungsgebieten. Der Gemeindeverband beantragt, dass die Textpassage auf S. 11 mit einem Satz zur flexibleren Handhabung des Perimeters ergänzt wird, im Sinne von: «Grundsätzlich muss die Studie für das gesamte Gemeindegebiet durchgeführt werden. Sofern diese bei einer ausserordentlichen Einzonung oder einer Teilrevision noch nicht vorliegt, kann in begründeten Ausnahmefällen von einer Studie über das gesamte Gemeindegebiet abgesehen werden. Die Gemeinde bestimmt dazu einen Sektor für die durchzuführende Studie und legt diese in vorgängiger Absprache mit dem BRPA fest. Die Gesamtbetrachtung erfolgt spätestens mit der Gesamtrevision der Ortsplanung.»

In Bezug auf das Kapitel 5.2.3 des Themenblattes beantragen wir zur Präzisierung folgende Änderung des Textes: «Falls die Gemeinde in ihren gesamten Arbeiten der Gesamtrevision nur eine Einzonungen einer *von* Zonen von allgemeinem Interesse vornimmt, kann sie auf die Erstellung einer Verdichtungsstudie für sämtliche Bauzonen verzichten».

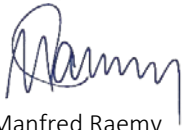
«Einzonungen innerhalb eines Detailbebauungsplans» (S. 10) sind nicht möglich, da es sich bei Gebieten mit solchen Plänen bereits um Bauzonen handelt. Wir gehen davon aus, dass damit «Einzonungen mit Detailbebauungsplan» gemeint sind und bitten um eine Bereinigung.

Schlussbemerkung

Die Gemeinden des Bezirks Sense begrüssen die Erarbeitung der Arbeitshilfe zur Ortsplanung. Sie bekräftigen die Notwendigkeit eines sorgsamen und haushälterischen Umgangs mit dem Boden und sind gewillt, mit der Umsetzung ihrer durch die übergeordneten Planungsinstrumente übertragenen Aufgaben einen entsprechenden Beitrag zu leisten. Wir hoffen aber, dass die Gemeinden mit der Überarbeitung der Themenblätter in der Ausführung dieser Aufgaben noch besser unterstützt werden. Wir bitten Sie zu bedenken, dass Ziel der Arbeitshilfe auch eine Verfahrenskoordination zwischen den verschiedenen Planungsbehörden sein muss, sodass schnellere und effizientere Verfahrensprozesse als bisher möglich werden.

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie die Stellungnahme des Gemeindeverbands Region Sense in die weiteren Überlegungen und Überarbeitungen der Arbeitshilfe miteinfließen lassen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Manfred Raemy
Präsident



Simon Ruch
Geschäftsführer