

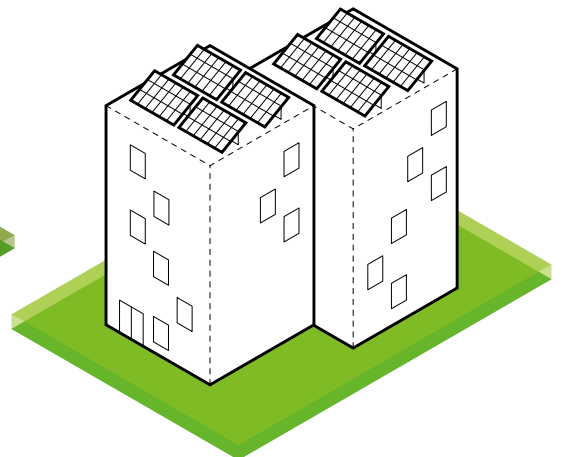
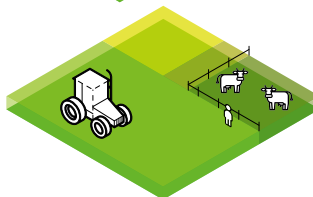
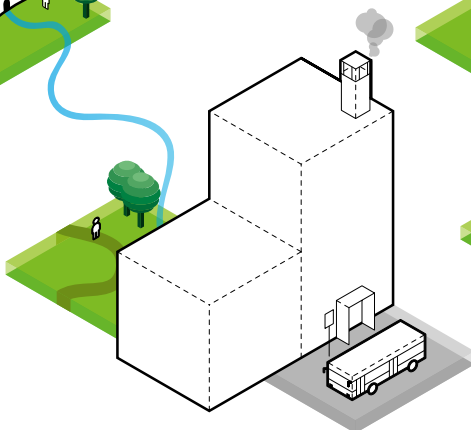
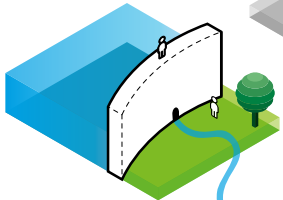
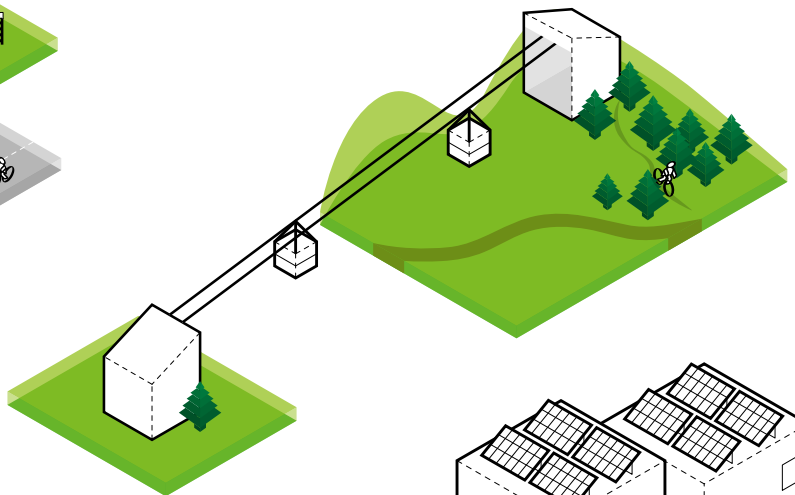
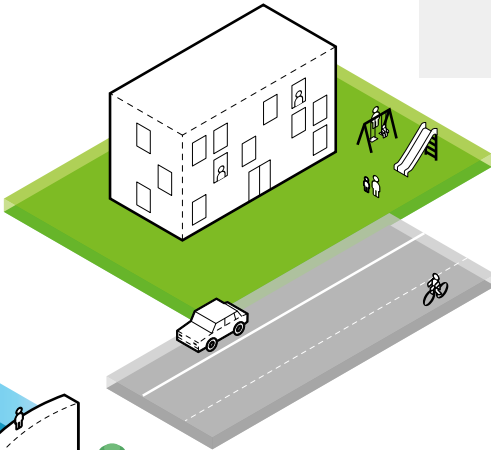
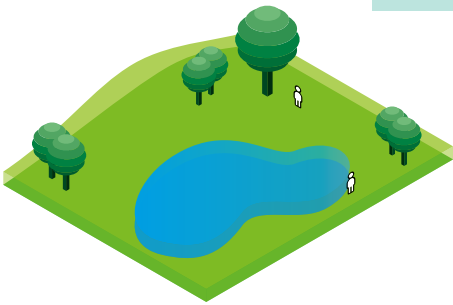
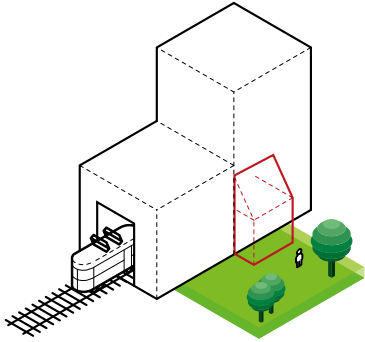
Raumplanungsbericht

—
Januar 2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG
WWW.FR.CH

Staatsrat SR
Conseil d'Etat CE



Impressum

Raumplanungsbericht des Staates Freiburg

Januar 2024

© **Staatsrat** SR

© **Conseil d'Etat** CE

Route des Arsenaux 41, 1700 Freiburg

www.fr.ch/cha

Für weitere Informationen, bitte kontaktieren:

Bau- und Raumplanungsamt BRPA

Chorherrengasse 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 36 13

Inhalt

1. Einführung	1
1.1 Zweck des Berichts	1
1.1.1 Statistische Trends	1
1.1.2 Vorbehalte und Auflagen des Bundesrats für die Genehmigung des kantonalen Richtplans	1
1.1.3 Umsetzung des kantonalen Richtplans	2
1.1.4 Stand der Arbeiten im Bereich der kantonalen, regionalen und lokalen Planung seit Inkrafttreten des kantonalen Richtplans	2
1.1.5 Ausblick auf die nächsten Jahre	3
1.2 Aufbau des Berichts	3
1.3 Verfolgter Ansatz	3
2. Allgemeiner Rahmen	4
2.1 Entwicklung der öffentlichen Politiken	4
2.1.1 Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung	4
2.1.2 Änderungen des Raumplanungs- und Baugesetzes	4
2.1.3 Inkrafttreten des Mobilitätsgesetzes	5
2.1.4 Klimapolitik	5
2.1.5 Strategie Nachhaltige Entwicklung	6
2.1.6 Energiepolitik	7
2.1.7 Biodiversitätspolitik	8
2.1.8 Tourismuspolitik	8
2.1.9 Agglomerationspolitik	8
2.2 Statistischer Rahmen	9
2.2.1 Bevölkerung	11
2.2.2 Arbeitsplätze	17
2.2.3 Pendlerbewegungen	19
2.2.4 Bodennutzung	23
2.2.5 Feststellungen und Bezüge zum kantonalen Richtplan	24

3. Umsetzung der kantonalen Richtplanung 25

3.1 Siedlung und Ausstattung 25

3.1.1	Siedlungsstrategie (Strategischer Teil), Dimensionierung und Verwaltung der Bauzonen	26
3.1.2	Siedlungsgebiet	34
3.1.3	Verdichtung und Aufwertung	35
3.1.4	Typologie, Dimensionierung und Verwaltung der Arbeitszonen	35
3.1.5	Grosse Verkehrserzeuger und Einkaufszentren	37
3.1.6	Tourismus und Freizeit	37
3.1.7	Öffentliche Infrastrukturen	38
3.1.8	Seeufer, Häfen und Anlegeplätze	39
3.1.9	Bauliches und nicht bauliches Kulturerbe (geschützte Ortsbilder, historische Verkehrswege, archäologische Stätten und geschützte Gebäude)	40
3.1.10	Energie	41
3.1.11	Militäranlagen und Schiessstände	43
3.1.12	Fahrende	43

3.2 Mobilität 45

3.2.1	Öffentlicher Verkehr	45
3.2.2	Motorisierter Individualverkehr	46
3.2.3	Kombinierte Mobilität	47
3.2.4	Velonetz	47
3.2.5	Velowandern	48
3.2.6	Mountainbike	48
3.2.7	Fusswege	48
3.2.8	Wanderwege	49
3.2.9	Gütertransport	49
3.2.10	Zivilluftfahrt	49

3.3 Ländlicher und natürlicher Raum 50

3.3.1	Fruchtfolgeflächen	50
3.3.2	Bodenverbesserungen	52
3.3.3	Bauten ausserhalb der Bauzone	52
3.3.4	Wald	54
3.3.5	Natürlicher Raum	55
3.3.6	Naturgefahren	57
3.3.7	Pärke von nationaler Bedeutung	57

3.4	Umwelt	58
3.4.1	Gewässerbewirtschaftung	58
3.4.2	Luftreinhaltung	61
3.4.3	Lärmschutz	62
3.4.4	Bodenschutz	62
3.4.5	Bewirtschaftung des Untergrunds	63
3.4.6	Störfälle	63
3.4.7	Belastete Standorte	64
3.4.8	Abfallbewirtschaftung	64
3.4.9	Materialabbau	65
4.	Bestandsaufnahme der Planungsinstrumente	67
4.1	Kantonalplanung	67
4.1.1	Verfahren für die Ausarbeitung und Nachführung des kantonalen Richtplans	67
4.1.2	Parlamentarische Vorstösse	68
4.1.3	Vorgenommene oder geplante Änderungen des kantonalen Richtplans	68
4.1.4	Raumbeobachtung	70
4.2	Regionalplanung	70
4.2.1	Bestandesaufnahme	70
4.2.2	Stand der Arbeiten für das Erarbeiten oder Nachführen von regionalen Richtplänen	70
4.2.3	Ausblick und Herausforderungen	72
4.3	Ortsplanung	72
4.3.1	Bestandesaufnahme	73
4.3.2	Ausblick und Herausforderungen	75
5.	Schlussfolgerung	76

1. Einführung

Der Bericht informiert über den gegenwärtigen Stand der Raumplanung in all ihren Dimensionen auf kantonaler, regionaler und lokaler Ebene.

Mit ihm wird das Erfordernis der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (Art. 9 RPV) erfüllt, wonach die Kantone das Amt für Raumentwicklung alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen informieren müssen. Dieses Erfordernis wurde im Rahmen der letzten Prüfung des revidierten kantonalen Richtplans durch den Bund mit einer Reihe von Anforderungen und Bedingungen verschärft. Der vorliegende Bericht muss insbesondere auf diese verschiedenen Punkte eingehen.

Auf kantonaler Ebene verpflichtete sich der Staatsrat 1991 aufgrund der Motion Ueli Schnyder, dem Grossen Rat alle fünf Jahre einen Bericht über die Raumplanung vorzulegen (Art. 19 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes – RPBG). Die Regierung schlug daraufhin vor, dem Grossen Rat und dem Bund mit einem einzigen Raumplanungsbericht Auskunft zu geben.

Ein entsprechendes Dokument wurde erstmals Anfang 1997 erstellt. Der Bericht kam zum Schluss, dass der erste kantonale Richtplan des Kantons, der 1987 verabschiedet und 1991 genehmigt worden war, überarbeitet werden müsse. Die Überarbeitung fand statt, sodass der kantonale Richtplan 2002 vom Staatsrat angenommen und 2004 vom Bundesrat genehmigt werden konnte. Ein Raumplanungsbericht ist einmal zwischen zwei Vollrevisionen erforderlich. Ein zweiter Raumplanungsbericht wurde 2008 verfasst.

Der vorliegende Bericht schliesst an die vorangegangenen Berichte an. Der geltende kantonale Richtplan wurde 2018 vom Staatsrat verabschiedet und vom Bundesrat in zwei Etappen im Mai 2019 und August 2020 genehmigt. In seinem Prüfbericht zum kantonalen Richtplan legte der Bund die Frist für die Einreichung des neuen Raumplanungsberichts auf 2023 fest, d. h. vier Jahre nach der Genehmigung des ersten Teils des kantonalen Richtplans.

Der Bund hat in seinem Leitfaden Richtplanung auch den erwarteten Mindestinhalt des ihm zu übermittelnden Berichts festgelegt. Nach der Analyse des Berichts ist eine Diskussion mit dem Kanton geplant. In Abhängigkeit von den Ergebnissen kann der Bund dem Kanton Massnahmen nach Artikel 38a RPG auferlegen.

1.1 Zweck des Berichts

Der Bericht verfolgt mehrere Ziele:

- › erkunden, ob die statistischen Trends, die bei der Erstellung des kantonalen Richtplans festgestellt wurden, Bestand haben;
- › die Vorbehalte des Bundes berücksichtigen und die Bedingungen für die Genehmigung durch den Bundesrat des kantonalen Richtplans erfüllen;
- › über die Umsetzung des kantonalen Richtplans Bericht erstatten;
- › über die wichtigsten Entwicklungen und Arbeiten in der kantonalen, regionalen und lokalen Planung seit dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans informieren;
- › die Perspektiven für die nächsten Jahre skizzieren.

Jeder dieser Punkte wird im Folgenden ausgeführt.

1.1.1 Statistische Trends

Im Teil «Allgemeiner Rahmen» wird die Entwicklung des Kantons in Bezug auf Demografie, Beschäftigung, Pendlerbewegungen und Bodennutzung dargestellt. Darin wird beleuchtet, inwieweit der Kontext im Wesentlichen derselbe ist wie bei der Erstellung des kantonalen Richtplans oder ob wichtige Veränderungen sichtbar sind. Mit dieser Analyse soll geklärt werden, ob die räumlichen Trends, die gesteuert werden müssen, dieselben sind wie zum Zeitpunkt der Erstellung des kantonalen Richtplans.

1.1.2 Vorbehalte und Auflagen des Bundesrats für die Genehmigung des kantonalen Richtplans

Gestützt auf die Prüfberichte des Bundesamts für Raumentwicklung hat der Bundesrat den kantonalen Richtplan mit mehreren Vorbehalten genehmigt. Einige dieser Vorbehalte betreffen kleinere Umformulierungen oder Elemente, die bei einer künftigen Anpassung des kantonalen Richtplans zu ändern sind. Andere sind im Rahmen der weiteren Projektierung zu berücksichtigen (z. B. auf Stufe Ortsplanung).

Der Raumplanungsbericht ermöglicht eine Standortbestimmung in Bezug auf die folgenden Vorbehalte und Auflagen des Bundes:

- › Solange die auf Seite 16 des strategischen Teils [des kantonalen Richtplans] angekündigten Planungszonen nicht in Kraft gesetzt sind, kontrolliert der Kanton die Baubewilligungen der betroffenen Gemeinden und trifft die notwendigen Massnahmen bzw. stellt sicher, dass die Gemeinden die notwendigen Massnahmen treffen, um eine Bebauung oder Erschliessung von potenziellen Auszonungsflächen zu verhindern.
- › Die Entwicklung der Gesamtfläche der verschiedenen Typen von Bauzonen muss es dem Kanton erlauben, den gemäss dem Sachplan des Bundes geforderten Mindestumfang an Fruchtfolgefleichen von 35 800 ha jederzeit zu sichern.
- › Der Kanton wird die Anforderungen an die ÖV-Erschliessung der Zonen mit Wohnnutzungen überarbeiten, um die Erschliessungsgüte zu verschärfen. In der Zwischenzeit sorgt er dafür, dass alle Nutzungen in Bauzonen den höchstmöglichen Erschliessungskriterien genügen. Die Erschliessungsgüteklasse E kommt nur unter besonderen Umständen in Frage.
- › Diese Genehmigung stützt sich auf einen Gesamtumfang des Siedlungsgebiets (quantitative Schätzung) von 10 933 ha für den Zeithorizont 2042, sofern der Kanton den vorgesehenen Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen jederzeit gewährleistet.
- › Solange die für eine Regularisierung infrage kommenden Fälle nicht im Richtplan aufgelistet sind, informiert der Kanton das [Bundesamt für Raumentwicklung] ARE über alle Entscheide zur Regularisierung von gruppierten Siedlungen, die zu einer Erweiterung der Bauzone führen.
- › Der Kanton Freiburg wird aufgefordert, dem ARE innerhalb von vier Jahren ab dem Zeitpunkt der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat einen Bericht zuzustellen, in dem die gewählte Verteilung des Siedlungsgebiets gerechtfertigt wird; nötigenfalls wird er diese ändern und den Richtplan entsprechend anpassen.
- › Die im Kanton insgesamt den Arbeitszonen zugeordneten Flächen sollten im Jahr 2035 1480 ha, also die 2016 diesen Zonen zugeordnete Gesamtfläche, nicht übersteigen.
- › Der Kanton Freiburg wird aufgefordert, innerhalb von drei Jahren nach der Genehmigung des Richtplans durch den Bund, im Text des Blatts T115 «Geschützte Ortsbilder und historische Verkehrswege» sowie in der Legende zur Übersichtskarte die Bezeichnungen «ISOS-Ortsbild von regionaler/lokaler Bedeutung» zu streichen.
- › Blatt T304 «Weiler ausserhalb der Bauzone»: Die auf den Seiten 23 und 24 des Prüfungsberichts des ARE vom 29. Juli 2020 aufgeführte Aufzählung der 32 Einheiten mit rechtskräftig festgelegtem Perimeter zur Erhaltung von Kleinsiedlungen wird als inhaltlicher Bestandteil des kantonalen Richtplans genehmigt, welcher die Einheiten, für die eine Massnahme im Sinne von Artikel 33 RPV in Frage kommt, erschöpfend bezeichnet. Der Kanton Freiburg wird aufgefordert, diese Aufzählung im Richtplan zu verankern.
- › Der Kanton wird aufgefordert, dem ARE sämtliche Entscheide im Zusammenhang mit dem Vollzug des Blatts T305 «Geschützte Gebäude ausserhalb der Bauzone» zu eröffnen.

1.1.3 Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan besteht aus einem strategischen und einem operativen Teil. Der strategische Teil basiert auf dem kantonalen Raumplanungsprogramm, das die Form eines Dekrets des Grossen Rats hat und von einer Botschaft des Staatsrats begleitet wird. Es legt die allgemeinen Grundsätze und Ziele im Bereich der Raumplanung fest. Im strategischen Teil wird die kantonale Raumplanungsstrategie konkretisiert. Im vorliegenden Raumplanungsbericht gibt der Teil «Umsetzung der kantonalen Richtplanung» Auskunft über den Stand der Berücksichtigung der neuen kantonalen Planung nach den im kantonalen Richtplan behandelten Themenbereichen.

Der Richtplan enthält auch eine Reihe von Projektblättern gemäss den Anforderungen des Bundesrechts. Der Bericht legt darüber hinaus Rechenschaft ab über die Verwaltung und Umsetzung dieses neuen Inhaltsformats der kantonalen Richtplanung.

1.1.4 Stand der Arbeiten im Bereich der kantonalen, regionalen und lokalen Planung seit Inkrafttreten des kantonalen Richtplans

Der Bericht enthält eine Bestandesaufnahme der Planungsinstrumente auf jeder im kantonalen Recht vorgesehenen Planungsebene. Er zeigt den Stand der Arbeiten auf und erläutert die wichtigsten Umsetzungsfragen für jede Planungsebene.

1.1.5 Ausblick auf die nächsten Jahre

Der Bericht soll Aufschluss darüber geben, ob der Inhalt des kantonalen Richtplans noch mit den wichtigsten räumlichen Trends übereinstimmt, die unter Einhaltung der eidgenössischen und kantonalen Vorgaben gesteuert werden müssen. Gegebenenfalls gibt er Auskunft über in Betracht zu ziehende Anpassungen. Auf der Grundlage dieses Berichts kann der Bund Änderungen des kantonalen Richtplans verlangen, wenn er der Ansicht ist, dass der aktuelle Inhalt nicht ausreicht, um die räumliche Entwicklung entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben zu lenken. Wenn ein grosses Problem festgestellt wird, kann der Bundesrat beschliessen, die Bauzonen im Kanton einzufrieren.

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- › Der erste Teil «Allgemeiner Rahmen» veranschaulicht den Kontext, in dem die Raumplanung des Kantons stattfindet. Er erläutert die jüngsten Änderungen in den raumwirksamen sachpolitischen Massnahmen auf Bundes- oder auf Kantonsebene sowie das statistische Profil des Kantons und seine Entwicklung in den letzten Jahren.
- › Der zweite Teil «Umsetzung der kantonalen Richtplanung» umfasst die Bilanz der Umsetzung des kantonalen Richtplans. Für jedes im kantonalen Richtplan behandelte Thema wird eine Bestandsaufnahme gemacht, gefolgt von einer Erläuterung der Umsetzung der Ziele und Grundsätze des kantonalen Richtplans. Dieser zweite Teil enthält zudem einen Ausblick auf die Entwicklung der Themen.
- › Der dritte Teil «Bestandsaufnahme der Planungsinstrumente» schaut auf die Arbeiten zurück, die auf kantonalen, regionaler und lokaler Ebene durchgeführt wurden.
- › Die Schlussfolgerung fasst die Feststellungen zusammen und gibt einen Ausblick auf den kantonalen Richtplan als Ganzes.

1.3 Verfolgter Ansatz

Der Bericht wurde in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen betroffenen kantonalen Instanzen erstellt. Diese wurden umfassend angehört, um die Umsetzung des kantonalen Richtplans aus dem Blickwinkel ihres jeweiligen Fachgebiets zu beurteilen. Der Raumplanungsbericht war Gegenstand einer internen Vernehmlassung vor der Annahme durch den Staatsrat.

2. Allgemeiner Rahmen

Dieser Teil präsentiert den Rahmen, in dem die Raumentwicklung geplant werden muss. Die wichtigsten Entwicklungen der öffentlichen Politiken, die einen Einfluss auf die Raumplanung haben oder haben können, werden erwähnt, und ein statistischer Rahmen wird skizziert.

2.1 Entwicklung der öffentlichen Politiken

› Welche Entwicklungen der öffentlichen Politiken können einen Einfluss auf die Raumplanung haben?

Die Raumplanung hat zwei grundlegende Aufgaben: Die Planung der Siedlungsentwicklung und die Koordination der öffentlichen Politiken, die einen raumwirksamen Einfluss haben. Die erste Aufgabe ist die öffentlich bekannteste und beschränkt die raumplanerischen Tätigkeiten auf die Problematik der Bauzonen. Für die Erfüllung der zweiten Aufgabe der Raumplanung gilt es, die Entwicklung der öffentlichen Politiken zu verfolgen und die eventuell zu erstellenden Verbindungen zwischen ihnen und den Raumplanungsinstrumenten frühzeitig zu prüfen. Im Folgenden werden die wichtigsten Neuerungen präsentiert, die seit der Verabschiedung des kantonalen Richtplans erfolgt sind und die künftig die Raumplanung beeinflussen und in den kantonalen Richtplan integriert werden müssen.

2.1.1 Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung

Der Kanton Freiburg hat einen kantonalen Richtplan verabschiedet, der mit den Grundsätzen des 2014 revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) übereinstimmt, das einen wesentlichen Paradigmenwechsel in der Raumplanungspraxis darstellt. Die mit dem Bundesgesetz eingeführte Philosophie beabsichtigt, der Siedlungsentwicklung eine harmonische und besser kontrollierte Dimension zu verleihen, insbesondere, indem die bestehenden Wohnzonen verdichtet und prioritär legalisierte Grundstücke genutzt werden, bevor Erweiterungen der Bauzone geplant werden. Zugleich soll der Verlust von landwirtschaftlichen Flächen und Naturräumen möglichst vermieden werden. In den Diskussionen zur Änderung des rechtlichen Rahmens wollte das Bundesparlament die Rolle des kantonalen Richtplans als Referenzrahmen für die Planung der Siedlungsentwicklung verstärken. Der neue kantonale Richtplan, der gemäss diesen politischen Entscheiden erarbeitet wurde, hat in der Hierarchie der Raumplanungsinstrumente an Bedeutung gewonnen, und der Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Planung gewisser Massnahmen im Bereich der Siedlungsentwicklung wurde entsprechend eingeschränkt.

Eine weitere Änderung des RPG wurde vor kurzem von der Bundesversammlung gutgeheissen und soll zusammen mit den entsprechenden Änderungen des untergeordneten Rechts (Verordnungen, Leitfäden) am 1. Juli 2025 in Kraft treten. Sie betrifft insbesondere die Bauten ausserhalb der Bauzone und stellt einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative dar. Sie bezweckt die Stabilisierung der Zahl der Bauten in der Landwirtschaftszone und die Beschränkung der Bodenversiegelung im landwirtschaftlichen Raum. Die Vollzugsbestimmungen sind jedoch noch nicht bekannt und es ist daher nicht möglich, die sich daraus ergebenden Änderungen präziser zu skizzieren, mit Ausnahme der Tatsache, dass der kantonale Richtplan innerhalb von 5 Jahren nach dem Inkrafttreten angepasst werden muss, damit die neuen Bestimmungen im Kanton anwendbar werden. Wahrscheinlich wird auch das kantonale Recht angepasst werden müssen.

2.1.2 Änderungen des Raumplanungs- und Baugesetzes

Das Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 wurde 2008 einer Totalrevision unterzogen. Seit den Arbeiten zur Revision des kantonalen Richtplans sind hauptsächlich die folgenden Änderungen erfolgt:

- › Einführung der Mehrwertabgabe und des gesetzlichen Kaufrechts, in Kraft getreten am 1. Januar 2018;
- › Obligatorische regionale Raumplanung, in Kraft getreten am 1. Januar 2019;
- › Änderung der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe (Möglichkeit für die Gemeinden, einen Teil der kantonalen Mehrwertabgaben zu erheben, Besteuerung der Erweiterung der Baumöglichkeiten) mit dem Gesetz vom 15. Dezember 2022, das am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten ist.

Diese Änderungen gehen aus der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hervor, im Rahmen derer den Kantonen eine Frist von 5 Jahren gewährt wurde, um ihren angepassten kantonalen Richtplan zu erstellen und das System zur Erhebung der Mehrwertabgabe einzuführen. Die obligatorische regionale Raumplanung ermöglicht ausserdem die Umsetzung der Grundsätze des kantonalen Richtplans im Bereich der regionalen Planung der Arbeitszonen, nachdem die Planung mindestens auf dieser Ebene durch das Bundesrecht vorgegeben wurde. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe wurden in zwei Phasen angepasst, um die Rechtssicherheit zu erhöhen und das kantonale Recht mit der jüngsten Rechtsprechung des Bundes in Einklang zu bringen.

2.1.3 Inkrafttreten des Mobilitätsgesetzes

Das neue Mobilitätsgesetz ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten und löst das Strassengesetz von 1967 und das Verkehrsgesetz von 1994 ab. Das Mobilitätsreglement ergänzt das Gesetz und legt die Ausführungsbestimmungen fest. Dieses neue Gesetz bietet eine moderne Vision, berücksichtigt die sozialen und technologischen Fortschritte und will die nachhaltige Mobilität im Kanton fördern. Mit einem globalen Ansatz regelt es alle Aspekte der Mobilität im Kanton, nicht nur die Beförderung von Personen und Waren, sondern auch die Planung der Netze sowie Bau, Finanzierung, Unterhalt und Signalisierung der Mobilitätsinfrastrukturen. Mehrere neue Instrumente zur Planung der Mobilität werden durch das neue Gesetz eingeführt, darunter die vom Staatsrat festgelegte Mobilitätsstrategie, welche die Mobilitätsziele für die nächsten zwanzig Jahre festlegen wird. Dabei berücksichtigt sie die wesentlichen Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Bevölkerungsentwicklung, regionale Besonderheiten und gesellschaftliche Erfordernisse und enthält sämtliche Mobilitätsrouten sowie die Bestandesaufnahme aller Mobilitätsinfrastrukturen, welche diese nutzen.

Für die Dossiers, die mit anderen Dossiers koordiniert werden müssen, welche Verfahren im Bereich der Raumplanung unterliegen, muss künftig jeder Bau oder Umbau einer Mobilitätsinfrastruktur Gegenstand eines Mobilitätsinfrastrukturplans sein, der als Baubewilligung dient. Unter Mobilitätsinfrastrukturen sind alle Bauwerke und Anlagen zu verstehen, die der Mobilität dienen, namentlich Strassen, Wege, Infrastrukturen, die dem Flugverkehr dienen, Wasserstrassen und deren Umgebung, Haltestellen und Ladestellen für die Elektromobilität, Sammelpunkte, Hafenanlagen und Bahnhöfe. Die Mobilitätsinfrastrukturen in der Zuständigkeit des Bundes unterliegen dieser Bestimmung nicht.

Das Bauverfahren und die entsprechenden Modalitäten sind Gegenstand einiger Änderungen, etwa einer Aktualisierung der Berechnungsmethode und des Mindestabstands von Bauten zur Strasse. Das Mobilitätsgesetz bringt ferner auch Änderungen bei den Zuständigkeiten mit sich. Beispielsweise liegt die Finanzierung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs künftig in der Zuständigkeit des Kantons und letzterer kann auch mehr Verantwortlichkeiten bei der Entwicklung von Velowegen übernehmen. Das Mobilitätsgesetz setzt im Wesentlichen das Bundesgesetz über Velowegen um, das ebenfalls am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist.

2.1.4 Klimapolitik

Die Politik des Bundes, aber auch und vor allem die kantonale Klimapolitik, haben in den letzten vier Jahren eine wesentliche Entwicklung durchlaufen, die im kantonalen Richtplan im Rahmen einer künftigen Revision konkreter berücksichtigt werden muss. In der Zwischenzeit tragen die Grundsätze der Entwicklung nach Innen mit entsprechenden Verdichtungszielen, verbunden mit der Notwendigkeit, über einen guten Zugang mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr zu verfügen, bereits aktiv zu den Zielen der Klimapolitik bei.

Bundesebene

Das CO₂-Gesetz und die CO₂-Verordnung bilden die hauptsächlichen Rechtsgrundlagen des Bundes. Die Anpassungsstrategie wird in einem Aktionsplan (2020-2025) konkretisiert. Aufgrund der Ablehnung der Revision des Gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 hat der Bundesrat im Oktober 2022 eine neue Vorlage für die Periode nach 2024 unterbreitet. Das kürzlich in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 angenommene Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) ergänzt das gesetzgeberische Arsenal zur Regelung der Klimapolitik. Dieses Gesetz beteiligt die Kantone massgebend an der Erreichung der Klimaziele (Art. 10 bis 13 KIG) und unterstreicht damit die Notwendigkeit der Umsetzung von Klimastrategien auf Kantons- und Gemeindeebene. Artikel 12 KIG sieht namentlich vor, dass die Vorschriften von Bundeserlassen und kantonalen Erlassen, insbesondere in den Bereichen CO₂, Umwelt, Energie, Raumplanung, Finanz-, Land-, Wald- und Holzwirtschaft, Strassen- und Luftverkehr sowie Mineralölbesteuerung so ausgestaltet und angewendet werden sollen, dass sie zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen. Die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz sind abzuwarten, um mehr über seine Anwendung zu erfahren.

Die langfristige Klimastrategie (Bericht von 2021) formuliert zehn strategische Grundsätze, welche der Bund, die Kantone und die Gemeinden im Bereich der Klimapolitik zu befolgen haben werden. Die im Herbst 2020 veröffentlichten Energieperspektiven 2050+ des Bundesamtes für Energie bilden ebenfalls eine wichtige Grundlage für die Klimapolitik der Schweiz. Die klimapolitischen Herausforderungen wirken sich auf alle Sektoralpolitiken aus, und manche aktuellen Fragen finden Antworten, welche die Raumplanung beeinflussen können. Zu erwähnen ist etwa der Entscheid des Bundes, mittels einer Änderung der Nationalstrassenverordnung seit Oktober 2022 unentgeltlich Flächen entlang der Nationalstrassen für die Installation von Solarpanels zur Verfügung zu stellen.

Der Föderalismus und die Transversalität der Aktion im Klimabereich verstärken die Rolle der Kantone und der Gemeinden zusätzlich. Die Kantone weisen ausschliessliche oder geteilte Kompetenzen in einer ganzen Reihe von Bereichen der öffentlichen Politik auf, die sich auf die Erreichung der Ziele der Emissionsreduktion und der Anpassung an den Klimawandel auswirken, unter anderem im Bereich der Raumplanung.

Kantonsebene

Der Staatsrat hat die Klimapolitik in der Legislaturperiode 2017-2021 priorisiert. Ab 2019 schloss er sich den Zielen des Bundes an und legte seine Klimastrategie mit dem kantonalen Klimaplan vor, der 2021 verabschiedet wurde. Das Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2022-2026 enthält 5 strategische Achsen, wovon die 3. Achse den ökologischen Wandel betrifft. Das Ziel besteht darin, eine Klimapolitik umzusetzen, die unser Lebensumfeld bewahrt und das Energie- und Mobilitätsmanagement im Sinne der Nachhaltigkeit und zum Wohle der Freiburger Bevölkerung anzupassen. Der Klimaplan und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen sind zentrale Elemente dieser Achse und ergänzen die nötigen Anpassungen der relevanten Sektoralpolitiken.

Der Klimaplan besteht aus zwei Teilen: Eine Strategie und ein Aktionsplan für eine erste Periode von 2021 bis 2026. Die Arbeitsgrundlagen für die Festlegung der Strategie und der Massnahmen sind die kantonale Treibhausgasbilanz sowie Risikostudien in den verschiedenen Bereichen. Der Klimaplan enthält drei Handlungsachsen: Anpassung, Verminderung und eine transversale Achse. Er schlägt 115 Massnahmen vor, die sich auf die verschiedenen Handlungsbereiche des Staates aufteilen. Im Rahmen der Massnahme S.4.3 sieht er spezifisch die Integration der klimatischen Herausforderungen bei den Revisionen des kantonalen Richtplans vor. Infolge des Inkrafttretens des kantonalen Klimagesetzes am 1. Oktober 2023 wird sich der Klimaplan weiterentwickeln. Die strategische Dimension wird ausgebaut werden, um eine Gesamtsicht der Anstrengungen des Kantons einschliesslich in den Sektoralpolitiken mit grossen Auswirkungen zu erhalten, wobei diese klar vom operativen Teil, dem Aktionsplan, zu unterscheiden ist, der alle 5 Jahre, nach der Erstellung einer neuen Treibhausgasbilanz, höchstwahrscheinlich überarbeitet wird, wenn diese zeigt, dass die Zwischenziele auf dem Weg zur Klimaneutralität nicht erreicht wurden. Für die Umsetzung des Klimaplans hat der Grosse Rat einen Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken gutgeheissen, welcher der Finanzierung der in den Jahren 2022 bis 2026 geplanten Massnahmen dient. Ein Teil des kantonalen Infrastrukturfonds wurde zudem der Durchführung besonderer Aufgaben im Rahmen der Klimapolitik des Kantons gewidmet.

Der Staatsrat unternimmt verschiedene klimafreundliche Aktionen und Massnahmen im Rahmen von mehreren Querschnitts- und Sektoralpolitiken. Dabei handelt es sich namentlich um die Strategie Nachhaltige Entwicklung, das Gebäudeprogramm, den Sachplan Energie, den Sachplan Velo, den Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität, den Sachplan Gewässerbewirtschaftung, die Biodiversitätsstrategie sowie um verschiedene Projekte in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft wie Bewässerungsprojekte, den Aktionsplan zur Reduktion der Risiken von Pflanzenschutzmitteln innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft oder auch den Aktionsplan zur Förderung des Biolandbaus im Kanton Freiburg.

Im Klimagesetz werden klare kantonale Ziele für die Verminderung der Treibhausgasemissionen und die Anpassung an den Klimawandel formuliert: die direkten Treibhausgasemissionen des Kantons bis 2030 halbieren und die indirekten Emissionen des Kantons reduzieren; bis 2050 Netto-Null-Emissionen erreichen; die Resilienz des Kantonsgebiets gegenüber dem Klimawandel erhöhen; die Absorptionskapazität der Kohlenstoffsenken erhöhen und die Kompetenzen des Staats im Bereich der Negativemissionstechnologien ausbauen. Die Entwicklung und Umsetzung des Klimaplans werden zu einer ständigen Aufgabe des Staatsrats (insbesondere im Bereich der Raumplanung und über den kantonalen Richtplan). Der Gesetzestext schreibt vor, dass Klimafragen bei den Aufgaben und Tätigkeiten des Staats und der Gemeinden berücksichtigt werden müssen (namentlich im Bereich der Raumplanung). Schliesslich legt das Klimagesetz auch den Rahmen für die finanziellen Unterstützungen und die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und seinen Ämtern, den Gemeinden, den Unternehmen und der Bevölkerung fest.

Gemeindeebene

Zahlreiche Gemeinden setzen bereits aktiv Massnahmen um, die zu den gemeinsamen Anstrengungen beitragen, die Klimaziele zu erreichen. Die Gemeinden spielen eine zentrale Rolle, vor allem im Bereich der Raumplanung (die sich auf die Aspekte der Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Anpassung an den Klimawandel auswirkt, insbesondere im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit und mit Extremwetterereignissen) und werden in dieser Hinsicht als zentrale Partner des Kantons betrachtet, so wie die Kantone es für den Bund sind. Manche von ihnen nehmen bereits Klimaplanungen vor. Um sie in diesem freiwilligen Vorgehen zu unterstützen, leistet der Kanton bereits technische und finanzielle Hilfe im Rahmen des Kantonalen Klimaplans. Diese werden durch Artikel 17 des Klimagesetzes zur Rolle der Gemeinden verstärkt.

2.1.5 Strategie Nachhaltige Entwicklung

Die kantonale Nachhaltigkeitsstrategie wurde am 9. Februar 2021 vom Grossen Rat verabschiedet. Ihr Zeithorizont ist bis 2031 festgelegt, während der operative Horizont (Aktionsplan) in einer ersten Phase bis 2026 bestimmt wurde. Eine Erneuerung des Aktionsplans ist per Ende der aktuellen kantonalen Legislaturperiode vorgesehen. Die Strategie ist mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 abgestimmt und enthält eine Reihe von Raumplanungsmassnahmen.

So ist insbesondere vorgesehen, die Grundsätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auf die Siedlungsentwicklungsvorhaben auf Grundstücken, die dem Staat Freiburg gehören oder zu denen der Staat Freiburg Überlegungen durchführt, anzuwenden. Diese Grundsätze müssen in den verschiedenen Pflichtenheften und Gestaltungsplänen berücksichtigt werden, die im Verlauf der Planung erstellt werden. Ein solches Vorgehen läuft etwa bei der Planung des künftigen nachhaltigen Quartiers Chamblieux-Bertigny.

Auch die Empfehlungen des Bundes wie «Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet: Empfehlungen für Musterbestimmungen für Kantone und Gemeinden» oder der Volkswirtschafts- und Bildungsdirektion «Energievorschriften der Gemeinden» tragen zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bei.

Ebenfalls mit der Idee, Nachhaltigkeitsfragen in die Ortsplanung zu integrieren, konnte dank der kantonalen Strategie ein Pilotprojekt mit zwei Gemeinden lanciert werden, das zu einer optimalen Berücksichtigung der Interessen der Biodiversität in ihrem Detailbebauungsplan beitragen soll. Die Ergebnisse dieses Projekts sollen anschliessend als «Best Practices» gemäss den Anforderungen des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz («Die Gemeinden betreiben eine Raumplanung, die den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes Rechnung trägt») verbreitet werden.

Dank der kantonalen Strategie kann auch die Frage der Berücksichtigung der Bodenqualität bei der Raumplanung angegangen werden. In dieser Hinsicht wurde im Sektor Chamblieux-Bertigny ein Projekt lanciert, mit dem Ziel, dort einen Bodenqualitätsindex zu erstellen. Die Ergebnisse sind bekannt, und die nächste Etappe besteht darin, dafür zu sorgen, dass ein solcher Index bei den Gestaltungsentscheiden für diesen Sektor, aber auch an anderen Orten, berücksichtigt wird.

Im Rahmen der kantonalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde schliesslich auch eine «Antenne Nachhaltige Quartiere» in Form eines Pilotprojekts eingeführt, welche die Gemeinden, Quartiervereine, Nutzerinnen und Nutzer, Raumplanerinnen und Raumplaner sowie weitere Fachpersonen informiert, wie sie den Übergang bestehender Quartiere zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen und neue nachhaltigere Quartiere planen können. Diese Ratschläge könnten mittel- bis langfristig zu Praxisänderungen bei der Raumplanung führen.

2.1.6 Energiepolitik

Seit 2018 hat sich das Energierecht auf Bundes- und Kantonsebene stark entwickelt, insbesondere im Sinne der Umsetzung der in der Volksabstimmung von Mai 2017 angenommenen Energiestrategie 2050. Zudem hat der Krieg in der Ukraine einen potenziellen Mangel bei der Strom- und Gasversorgung hervorgerufen. Folglich muss die Schweiz zwingend die Nutzung erneuerbarer Energien für die Wärme- und Stromerzeugung beschleunigen. All diese Entwicklungen können sich auf die Raumplanungsinstrumente oder gar auf den kantonalen Richtplan auswirken.

Unter den Änderungen des gesetzlichen Rahmens auf Bundesebene sind insbesondere zu erwähnen:

- › die Einführung von Investitionsbeiträgen für Biomasseanlagen und für Klein- und Grosswasserkraftwerke;
- › die Verleihung des Status eines nationalen Interesses an die Windkraftanlagen und Wasserkraftanlagen ab einer Mindestschwelle der jährlichen Energieproduktion im Rahmen der Interessenabwägung zwischen Natur- und Landschaftsschutz auf der einen und Stromproduktion aus erneuerbaren Energien auf der anderen Seite;
- › ein neuer Erkundungsbeitrag für geothermische Ressourcen;
- › die Einrichtung des Guichet Unique Windenergie als zentrale Anlaufstelle des Bundes für das Thema Windenergie zur besseren Koordination und schnelleren Behandlung der Dossiers.

Wie oben erwähnt, hat sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, bis 2050 die Klimaneutralität in der Schweiz zu erreichen und hat 2021 die «Langfristige Klimastrategie der Schweiz» verabschiedet. Dieses Ziel und diese Perspektiven werden sich in den kommenden Jahren massgebend auf die Energielandschaft der Schweiz auswirken, mit einer starken Elektrifizierung der Mobilität und der Wärmeproduktion und nicht zuletzt der Entwicklung der Fernwärme in den städtischen Zentren.

Im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags zur Gletscherinitiative ist am 1. Oktober 2022 eine dringliche Änderung des Energiegesetzes in Kraft getreten. Mit dieser Änderung soll die kurzfristige Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter gewährleistet werden, indem Photovoltaik-Grossanlagen Ausnahmen von gewissen raumplanerischen Grundsätzen sowie den Vorrang gegenüber anderen nationalen, regionalen oder lokalen Interessen erhalten können.

Für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und damit die Sicherstellung der Energieversorgung in der Schweiz müssen ausserdem die besonders wichtigen Anlagen, insbesondere Wasser- und Windkraftwerke, rasch realisiert werden. Daher wurde 2022 eine Änderungsvorlage zum Energiegesetz in die Vernehmlassung gegeben, um den Kantonen sowohl materiell als auch formell vollständig koordinierte, einheitliche Planungs- und Genehmigungsregeln

zur Verfügung zu stellen. Das Bundesparlament behandelt zurzeit verschiedene Gesetzesänderungen, mit denen die Energiewende beschleunigt werden soll.

Auf kantonaler Ebene betrachtet das Energiesgesetz seit 1. Januar 2020 grosse Heiz- und Stromerzeugungsanlagen, welche einheimische erneuerbare Energien nutzen, als von kantonalem Interesse.

2.1.7 Biodiversitätspolitik

Der vom Bundesrat am 6. September 2017 verabschiedete Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz sieht das Konzept einer ökologischen Infrastruktur auf dem ganzen Gebiet der Schweiz vor, was eine Planung/Konzeption in jedem Kanton zur Folge hat. Mit der Verabschiedung des Landschaftskonzepts Schweiz als Konzept im Sinne von Artikel 13 RPG am 27. Mai 2020 hat der Bundesrat verlangt, dass die eidgenössischen und kantonalen Sektoralpolitiken zur Schaffung einer ökologischen Infrastruktur beitragen sollen. Im Rahmen der Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2020-2024 beauftragt der Bund die Kantone, die ökologische Infrastruktur auf ihrem gesamten Gebiet zu planen.

In seiner Arbeitshilfe für die kantonale Planung der ökologischen Infrastruktur vom 11. November 2021 definiert das Bundesamt für Umwelt die ökologische Infrastruktur als ein Netzwerk von wichtigen Gebieten für die Biodiversität, das sich aus Kerngebieten (Schutzgebieten) und Vernetzungsgebieten (Trittsteinflächen und Korridoren mit hohem ökologischem Wert) zusammensetzt. Eine räumliche Festlegung dieser Elemente sowie ihre Verankerung in den raumplanerischen Instrumenten, insbesondere dem kantonalen Richtplan, sind erforderlich.

Der Kanton Freiburg erarbeitet zurzeit die Planung der ökologischen Infrastruktur in Abstimmung mit den verschiedenen betroffenen Sektoralpolitiken (Natur und Landschaft, Wald, Wild, Landwirtschaft, Seen und Fliessgewässer, Raumplanung) und sorgt dabei für eine kantonsübergreifende Kohärenz in den Grenzgebieten. Im Frühling 2023 wurde ein Zwischenbericht an das Bundesamt für Umwelt gesandt. Es sind noch nicht alle vorzusehenden Etappen im Zusammenhang mit den raumplanerischen Instrumenten, insbesondere mit den Ortsplanungen und den regionalen Richtplanungen klar festgelegt. Diese Aspekte werden in Zusammenarbeit mit dem Bund noch zu vertiefen sein.

2.1.8 Tourismuspolitik

Seit der Erarbeitung des kantonalen Richtplans hat der Bund eine neue Tourismusstrategie eingeführt (November 2021), aus der die Strategie von Schweiz Tourismus 2022-2024 hervorgeht. Der Kanton hat ausserdem 2019 die Vision Voralpen 2030 und später das Tourismusgesetz und das Mobilitätsgesetz angenommen.

Diese Dokumente sind Zeugen eines Sektors im Wandel. Auch die Corona-Pandemie hat natürlich zum erneuten Interesse der Schweizer, ihr eigenes Land zu entdecken, beigetragen.

Aufgrund dieser Nachfrage und mit dem Ziel, den durch Auslandsreisen, vor allem Flugreisen, verursachten Klimafussabdruck zu verringern, ist es entscheidend, der Schweizer Bevölkerung attraktive Unterkunftsmöglichkeiten sowie Tourismus- und Freizeitaktivitäten für alle Arten von Budgets bieten zu können. Daher ist der Erhalt und gar der Ausbau der Tourismusinfrastrukturen im Kanton Freiburg (Campingplätze, Hotels, Freizeitpärke) ein Aspekt, der bei der raumplanerischen Interessenabwägung zu berücksichtigen ist.

2.1.9 Agglomerationspolitik

Die am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Änderung des Gesetzes über die Agglomerationen (AggG) sieht im Wesentlichen vor, dass die Agglomerationen nicht mehr als eigenständige Organisationen (öffentlich-rechtliche Körperschaften), sondern als Gemeindeverbände organisiert werden. Die Form des Vereins erlaubt je nach Thema unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit. Die Organisation der Agglomeration Freiburg ist daher zu überprüfen. In Abstimmung mit dem Mobilitätsgesetz sieht das Gesetz über die Agglomerationen auch eine stärkere finanzielle Unterstützung der Agglomerationen durch den Kanton vor.

Seit der Revision des kantonalen Richtplans wurden die Agglomerationsprogramme der vierten Generation der Agglomeration Freiburg und Bulle (Mobul) vom Bund validiert, nachdem sie vom Staatsrat genehmigt worden waren.

Neue Gemeinden können sich den Perimetern der Agglomerationsprogramme der fünften Generation anschliessen.

Der Kanton beteiligt sich zudem an den Arbeiten der Agglo Rivelac, der die Freiburger Gemeinden Attalens, Bossonnens, Châtel-Saint-Denis, Granges und Remaufens angehören. Bisher wurde dem Kanton noch kein Programm unterbreitet. Da es sich um eine interkantonale Agglomeration handelt, muss das Agglomerationsprogramm Rivelac den Anforderungen des Trägerkantons entsprechen. Die Rechtsform ist noch nicht festgelegt. Auf jeden Fall aber muss das Agglomerationsprogramm die kantonalen Richtpläne der Kantone Waadt und Freiburg berücksichtigen und mit diesen koordiniert werden.

Priorität 1 der Siedlungsstrategie fällt dem städtischen Gebiet der Agglomerationen zu (siehe 2.2 Statistischer Rahmen unten). Die Änderung der Perimeter der Agglomerationen wirkt sich meist nicht auf die Organisation des Gebiets aus, die im strategischen Teil des kantonalen Richtplans enthalten ist. Sie wird aber bei einer nächsten Revision des kantonalen Richtplans überprüft.

Die Agglomerationsprogramme folgen demselben Verfahren wie die regionalen Richtpläne, ihr Inhalt wird jedoch durch Richtlinien des Bundes festgelegt. Sie müssen daher nicht unbedingt den Inhalt umsetzen, der im kantonalen Richtplan für die regionalen Richtpläne vorgesehen ist.

2.2 Statistischer Rahmen

- › Welche Entwicklungen hat der Kanton Freiburg in Sachen Bevölkerung, Arbeitsplätze, Pendlerbewegungen und Bodennutzung durchlaufen?
- › Was sind die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung?
- › Entspricht die Verteilung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze den in der Siedlungsstrategie festgelegten Zielen (Siedlungsprioritäten)?

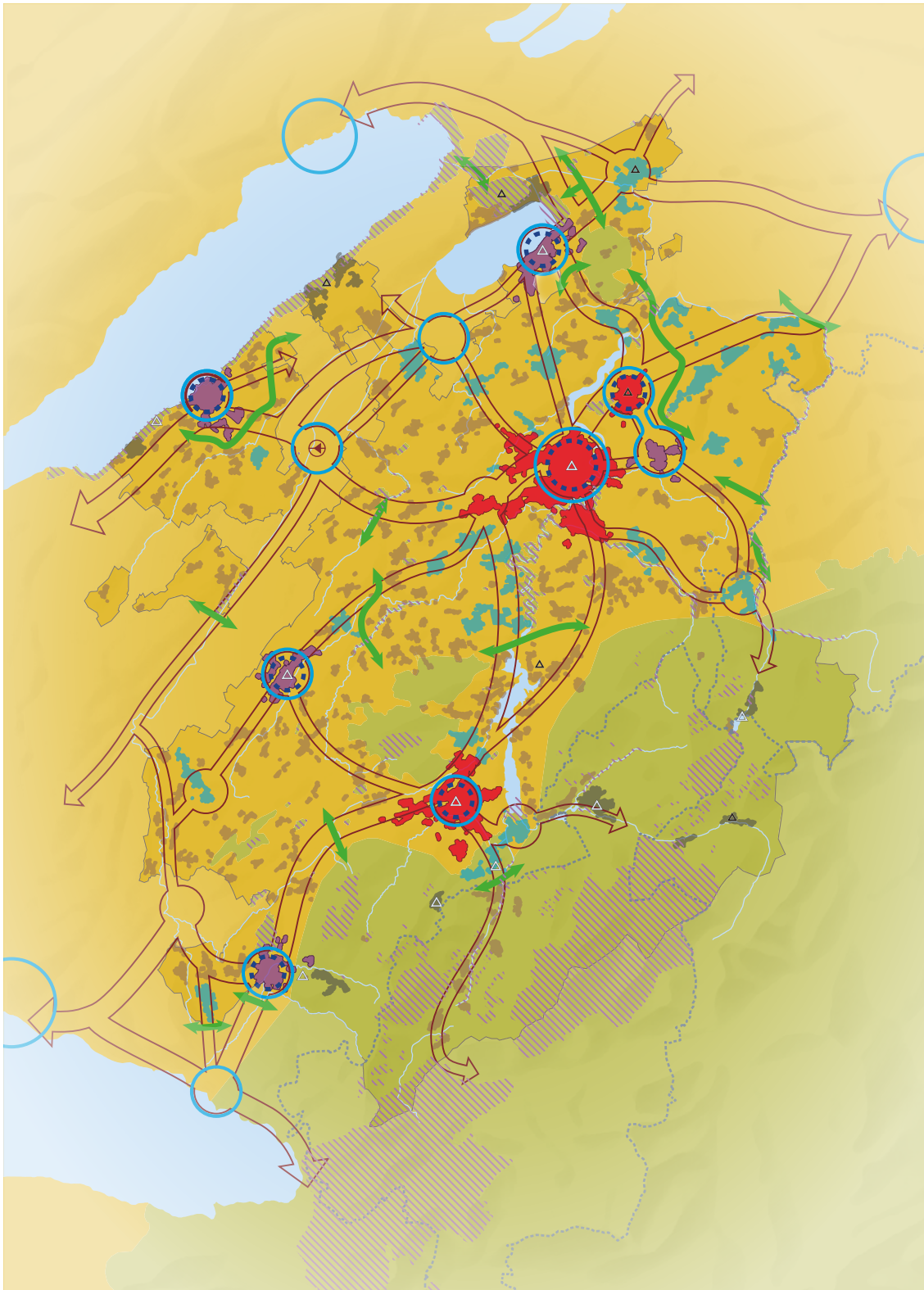
Es gilt hier, ein statistisches Profil des Kantons und seiner Entwicklung in den letzten Jahren unter dem Gesichtspunkt der Demografie, der Arbeitsplätze, der Pendlerbewegungen und der Bodennutzung darzustellen. Diese Statistiken werden mit den im strategischen Teil des kantonalen Richtplans festgelegten Siedlungsprioritäten verglichen, um festzustellen, ob die gewählte Ausrichtung es erlaubt, den raumplanerischen Herausforderungen zu begegnen.

Die verwendeten Zahlen sind der Bundesstatistik entnommen (Bevölkerung 2022, Unternehmen 2021, Gebäude und Wohnungen 2022, Bodennutzung 2021, Bevölkerungsszenarien 2015, 2020). Generell gilt für den gesamten Bericht, dass die Daten vom ersten Januar des angegebenen Jahres sind.

Der Zeitabstand zum kantonalen Richtplan, der 2018 verabschiedet und in zwei Phasen 2019 und 2020 genehmigt wurde, ist somit sehr gering. Aufgrund der Fristen für die Umsetzung eines kantonalen Richtplans (vorwiegend durch die Raumplanung) sind die Auswirkungen eines solchen Instruments in einem so kurzen Zeitabstand noch nicht messbar. Die Analyse gestattet jedoch trotzdem festzustellen, wie sich die Tendenzen, auf die der kantonale Richtplan eine Antwort geben soll, weiterentwickeln.

Im strategischen Teil des kantonalen Richtplans wurden Siedlungsprioritäten festgelegt, um die Entwicklung des Wohnraums und der Arbeitsplätze in erster Linie auf die Agglomerationen und die regionalen Zentren auszurichten und den Anstieg des Drucks im ländlichen und dörflichen Gebiet einzuschränken. Diese Hierarchie wird in einigen der folgenden Statistiken übernommen.

- › Priorität 1: städtisches Gebiet der Agglomerationen (prioritäres Wachstum)
- › Priorität 2: städtisches Gebiet der regionalen Zentren (prioritäres Wachstum)
- › Priorität 3: städtisches Gebiet ausserhalb der Zentren (stabiles Wachstum)
- › Priorität 4: dörfliches Gebiet (moderates Wachstum) und touristisches Gebiet (angepasstes Wachstum)



Legende

Siedlung, Wirtschaft und Tourismus

- Spürbare Stärkung der Kantons- und Regionalzentren
- ⊙ Strategische Entwicklung der primären Wirtschaftszentren
- △ Angemessene Verwaltung der kantonalen/regionalen Tourismusschwerpunkte
- Agglomerationen: prioritäres Wachstum
- Regionalzentren: prioritäres Wachstum
- Städtisches Gebiet ausserhalb der Zentren: stabiles Wachstum
- Periurbanes und dörfliches Gebiet: gemässigt Wachstum
- Tourismusgebiet: angemessene Entwicklung
- Ländlicher Raum: Erhalt des guten Kulturlands

Natur und Landschaft

- Natürlicher Lebensraum: Schonende Nutzung von Natur und Landschaft
- ▨ Naturdenkmäler und/oder geschützte Landschaften: prioritärer Schutz
- ▤ Naturpärke von nationaler Bedeutung: Nachhaltige Bewirtschaftung
- Hauptnetz der Faunabewegung: Organisation und Unterhalt

Mobilität

- ↔ Koordinierte Stärkung der strukturprägenden Transportachsen
- Angemessene Entwicklung der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte
- ⊕ Modale Komplementarität mit dem Flughafen Payerne

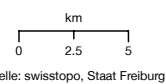


Abbildung 1: Strategisches Schema des kantonalen Richtplans

2.2.1 Bevölkerung

2.2.1.1 Reale Bevölkerungsentwicklung

Die folgenden Statistiken betreffen meistens eine Periode von 10 Jahren, zwischen 2011 und 2021. Diese Wahl ist einerseits von der Verfügbarkeit der Daten abhängig und entspricht andererseits der minimalen Geltungsdauer eines kantonalen Richtplans. Mit diesem Zeitraum können auch die Einflüsse ausserordentlicher Ereignisse, wie etwa der COVID-19-Pandemie gemildert werden.

Zwischen 2011 und 2021 ist Freiburg der Kanton mit dem höchsten Bevölkerungswachstum der Schweiz (16,8% gegenüber einem landesweiten Durchschnitt von 10,1%).

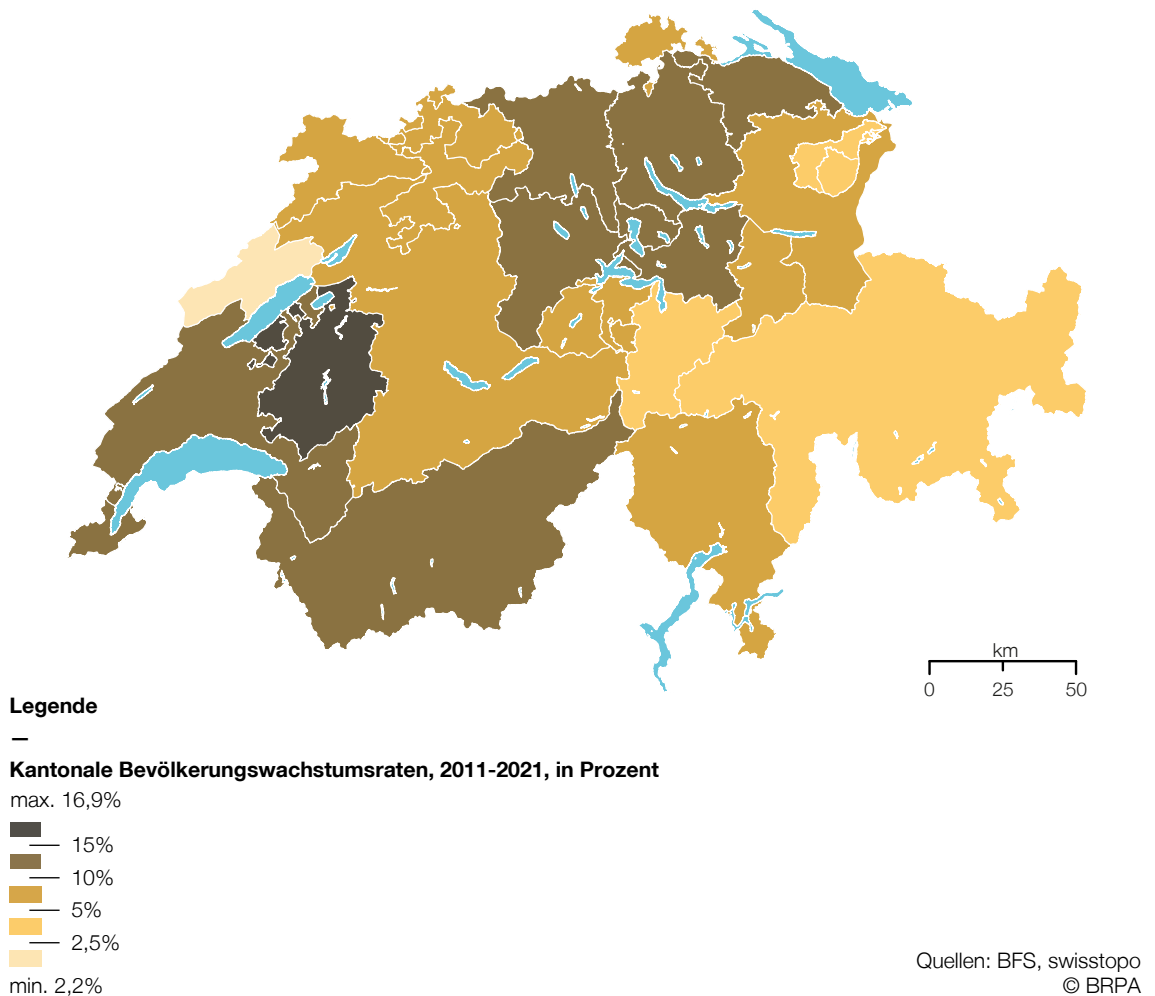
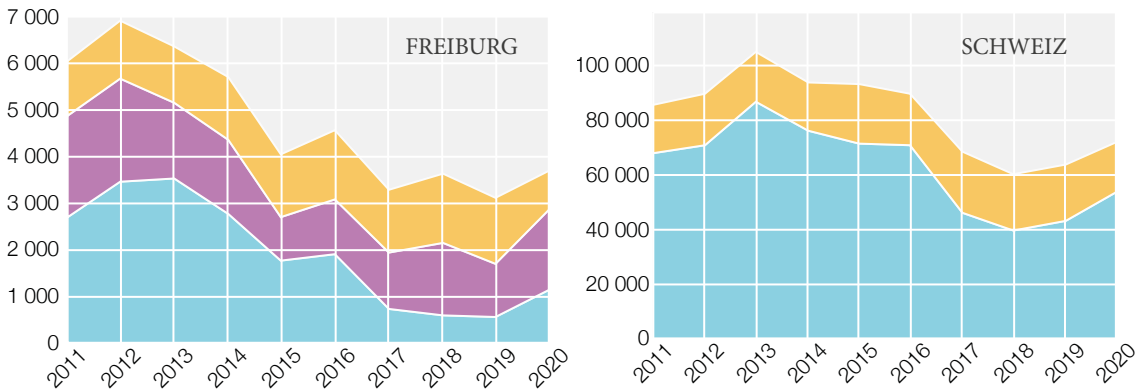


Abbildung 2 : Karte der Bevölkerungsentwicklung des Kantons im nationalen Kontext

Die Bevölkerung des Kantons stieg von 278 493 Einwohner 2011 auf 326 838 im Jahr 2021 (+ 48 345). Der Anteil des Kantons Freiburg an der Schweizer Bevölkerung stieg von 3,53% 2011 auf 3,75% 2021. Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz ist vorwiegend auf den internationalen Migrationssaldo zurückzuführen. Auf der Ebene Freiburgs spielt der interkantonale Migrationssaldo die grösste Rolle: die meisten neuen Einwohner sind aus einem anderen Schweizer Kanton nach Freiburg gezogen. Der Kanton Freiburg erlebte ein starkes demografisches Wachstum um 6000 Personen 2011 und 7000 im Jahr 2012, danach hat sich die Situation bei rund 3500 neuen Personen pro Jahr stabilisiert.



Legende

—

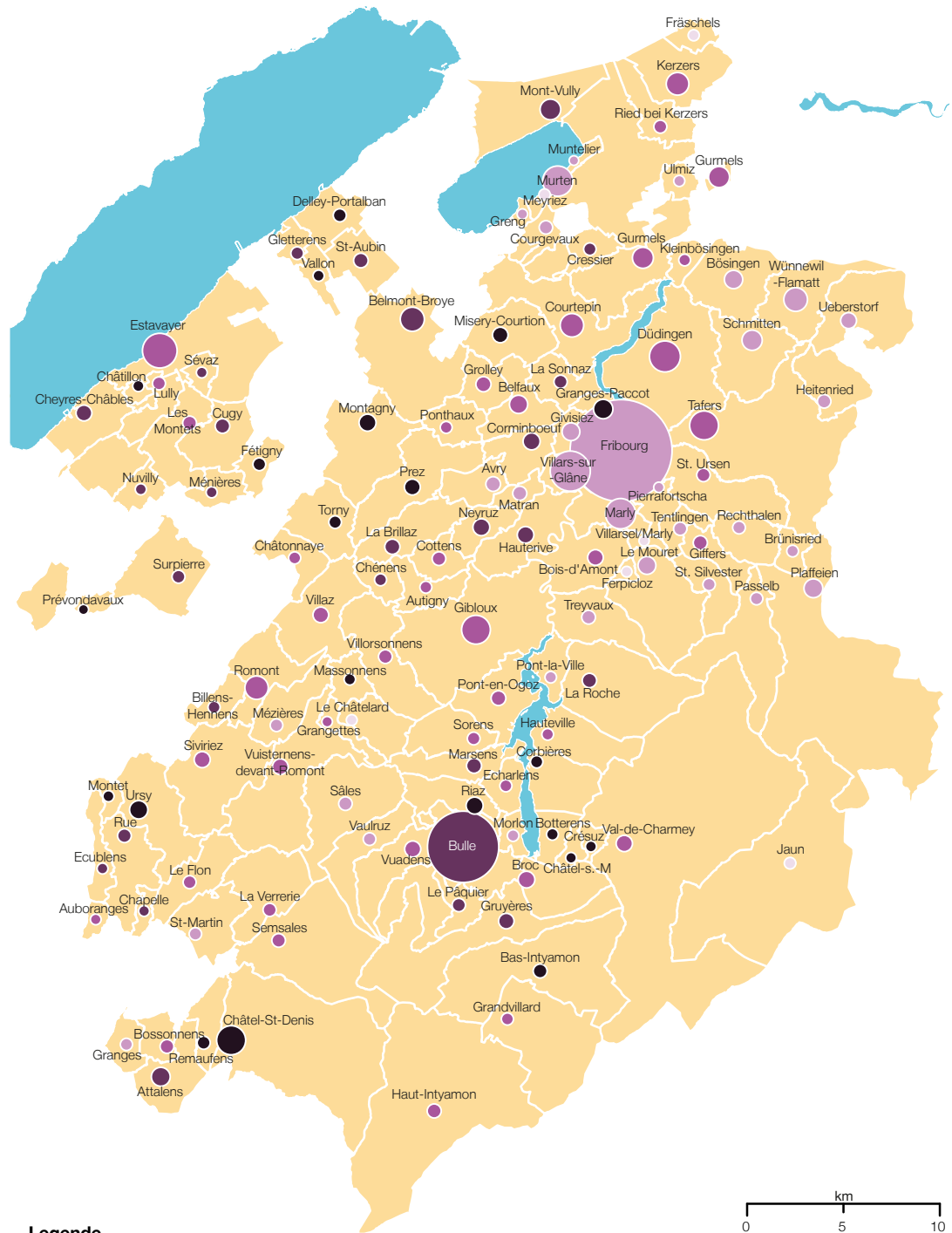
Jährliche Bevölkerungssalden, 2011-2020

- Geburtenüberschuss
- Interkantonaler Wanderungssaldo
- Internationaler Wanderungssaldo

Quellen: BFS
© BRPA

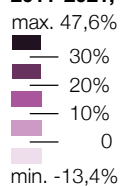
Abbildung 3: Grafiken der demografischen Saldi (Migrationssaldo und natürlicher Wachstumssaldo) im Kanton und in der Schweiz

Die folgende Karte zeigt die Bevölkerung pro Gemeinde im Jahr 2021 (Grösse des Kreises) sowie das Ausmass ihrer Entwicklung zwischen 2011 und 2021 (Farbe).

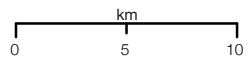
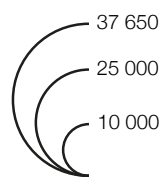


Legende

Kommunale Raten des Bevölkerungswachstums, 2011-2021, in Prozent



Einwohnerzahl pro Gemeinde, 2021



Quellen: BFS, swisstopo
© BRPA

Abbildung 4: Karte der effektiven Bevölkerung und des demografischen Wachstums pro Gemeinde

Die Auswirkungen der 2019 genehmigten Strategie des kantonalen Richtplans für die Siedlungsentwicklung sind noch nicht sichtbar. Es wird noch mehrere Jahre dauern, bis sie sich auf der Ebene der Raumplanung auswirkt. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass der kantonale Richtplan die Verteilung des Bevölkerungswachstums wie folgt festgelegt hat: 45% im städtischen Gebiet innerhalb der Agglomerationsprogramme, 25% im städtischen Gebiet der Regionalzentren, 15% im städtischen Gebiet ausserhalb der Zentren und 15% in den städtischen Sektoren aller anderen Arten von Räumen (siehe Abbildung 5 unten). Die vorgeschlagene Aufteilung bezweckt eine langfristige Stärkung der relativen Bedeutung des städtischen Gebiets der Agglomerationsprogramme und der Regionalzentren.

Die meisten Gemeinden mit dem höchsten relativen Wachstum liegen entlang der Grenze zum Kanton Waadt. Die Bodenpreise verbunden mit den Transportachsen wie den Autobahnen und Kantonsstrassen erklären die Anziehung dieser Gemeinden, welche die Möglichkeit bieten, günstiger zu wohnen als im Kanton Waadt und zugleich dank vernünftigen Reisezeiten im Genferseeraum oder in Bern zu arbeiten. Dieses Phänomen war bei den Arbeiten zur Revision des kantonalen Richtplans bereits sichtbar.

Mit Ausnahme der Regionalzentren des Sense- und des Seebezirks, die in den 1990er-Jahren ein höheres Wachstum verzeichnet haben und zurzeit ein moderateres Wachstum erleben, weisen alle Regionalzentren ein Wachstum auf, das über dem Gesamtwachstum des Kantons liegt. Wie Abbildung 5 zeigt, reicht dies allerdings noch nicht aus, um ihnen mehr Gewicht zu verleihen.

Die bei den Arbeiten zum kantonalen Richtplan getroffene Feststellung bleibt somit unverändert: die Regionalzentren, deren demografisches Gewicht im Vergleich zu den Sektoren mit Siedlungspriorität 3 und 4 nicht stark genug ist, müssen weiter verstärkt werden.

6 Gemeinden verzeichneten zwischen 2011 und 2021 einen Bevölkerungsrückgang: Ferpicloz (-5 Einwohner; -1.8%), Villarsel-sur-Marly (-11 Einw.; -13.4%), le Châtelard (-13 Einw.; -3.8%), Meyriez (-23 Einw.; -3.8%), Jaun (-40 Einw.; -5.8%), und Fräschels (-42 Einw.; -8.5%). Der grösste relative Rückgang, jener von Villarsel-sur-Marly, erklärt sich durch die geringe Gesamtbevölkerung (82 Einwohner im Jahr 2011). Diese leichten Rückgänge zeigen sich in kleinen Gemeinden, die keine Gemeindefusion durchlaufen haben. Bei Jaun, Villarsel-sur-Marly und Châtelard handelt es sich um Gemeinden, die nicht auf den strukturierenden Achsen liegen und die keine gute Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr aufweisen. Meyriez und Ferpicloz waren lange Zeit Gemeinden mit hohem Einkommen, was die Ankunft neuer Einwohner nicht unbedingt begünstigt. Eine mögliche Hypothese wäre, dass der Bevölkerungsrückgang mit der Alterung der Wohnbevölkerung zusammenhängt. Die Entwicklung dieser Bevölkerungsrückgänge wird zu überwachen sein.

Die folgenden Grafiken illustrieren die Verteilung der Bevölkerung nach Siedlungspriorität.

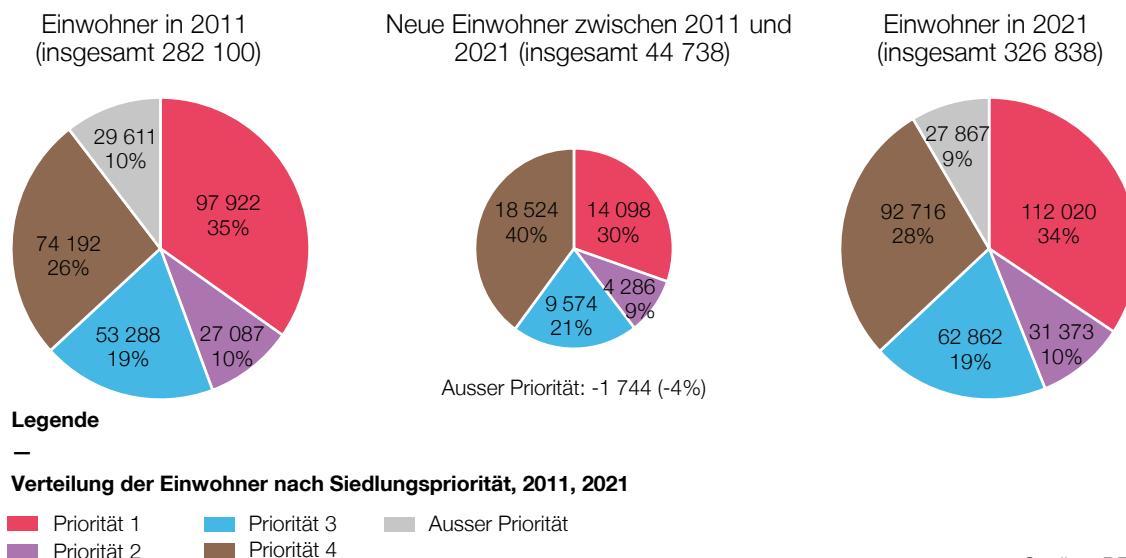


Abbildung 5: Grafiken zur Verteilung der Bevölkerung und des Bevölkerungswachstums nach Siedlungspriorität

Das Bevölkerungswachstum zwischen 2011 und 2021 verteilt sich so, dass das jeweilige demografische Gewicht 2011 und 2021 im Wesentlichen dasselbe ist. Das Gewicht der Agglomerationen ging leicht zurück. Die Regionalzentren (Priorität 2) weisen zurzeit noch kein ausreichend hohes Bevölkerungswachstum auf. Das Gewicht der Priorität 4 nahm sogar leicht zu, was nicht erstaunlich ist angesichts der bestehenden Reserven an unbebauten Bauzonen und da die Ortsplanungen bis 2019 anhand der Trendmethode (erlaubte

Entwicklung berechnet anhand der vergangenen Entwicklung) des alten kantonalen Richtplans erstellt wurden. Folglich haben die letzten 10 Jahre nicht ausreichend zu der vom Bundesgesetzgeber geforderten Konzentration der Siedlungsentwicklung beigetragen. Bis 2014 erlaubte das Bundesrecht im Bereich der Raumplanung nämlich, die verzeichnete Entwicklung fortzusetzen, ohne diese in Frage zu stellen (Dimensionierung auf Gemeindeebene).

Dies ist ein zentraler Punkt, der mit der Revision des Bundesgesetzes verändert werden sollte, denn heute hat der kantonale Richtplan das erwartete Wachstum unabhängig vom effektiv in den letzten Jahren festgestellten Wachstum zu verteilen.

Dies zeigt, dass die bei der Revision des kantonalen Richtplans getroffenen Feststellungen immer noch gültig sind und bestätigt die mit dem neuen Richtplan beschlossene Wende, die Mehrheit des Wachstums auf die Prioritäten 1 (45%) und 2 (25%) zu verteilen. Das in der kantonalen Strategie gewählte Szenario bezweckt auch eine markante Stärkung der Regionalzentren, die nicht Teil einer Agglomeration sind. Diese Wahl gründet auf der Notwendigkeit, über ein städtisches Netz zu verfügen, das alle Regionen des Kantons abdeckt, gemäss dem durch den Grossen Rat erlassenen Dekret. Dabei handelt es sich um eine der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft. Die besten Möglichkeiten, um eine Verdichtung von hoher Qualität zu erreichen, befinden sich in den Prioritäten 1 und 2, d.h. da, wo die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr am besten ist, wie etwa in Châtel-St-Denis mit der städtischen Entwicklung des Bahnhofs. Solche städtebaulichen Projekte sind zu bevorzugen.

Die Entwicklung der Bevölkerung ausserhalb der Bauzone (ausser Priorität) verzeichnet zwischen 2011 und 2021 einen Rückgang um 4% und ein leicht rückläufiges relatives Gewicht (9% 2021 gegenüber 10% 2011). Der Anteil der Bevölkerung in der Landwirtschaftszone dürfte leicht zurückgehen, da dieser Zonentyp vorwiegend für die Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten reserviert ist. Die im September 2023 angenommenen neuen Bestimmungen des RPG bezwecken zudem eine Stabilisierung der Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzone zum Zeitpunkt des Entscheids des Parlaments. Die gesetzlichen Umsetzungsbestimmungen sind bisher noch nicht bekannt, so lässt sich deren langfristige Auswirkung auf die Wohnbevölkerung ausserhalb der Bauzone nicht abschätzen.

Die folgende Abbildung zeigt die Fläche der Bauzone pro Einwohner des Kantons Freiburg und der Schweiz. Sie übernimmt die verfügbaren Daten, d.h. jene der ersten eidgenössischen Statistik der Bauzonen, die 1989 im Sachplan Fruchtfolgefleichen erfasst wurden, sowie jene der Bauzonenstatistiken der Schweiz von 2012, 2017 und 2022.

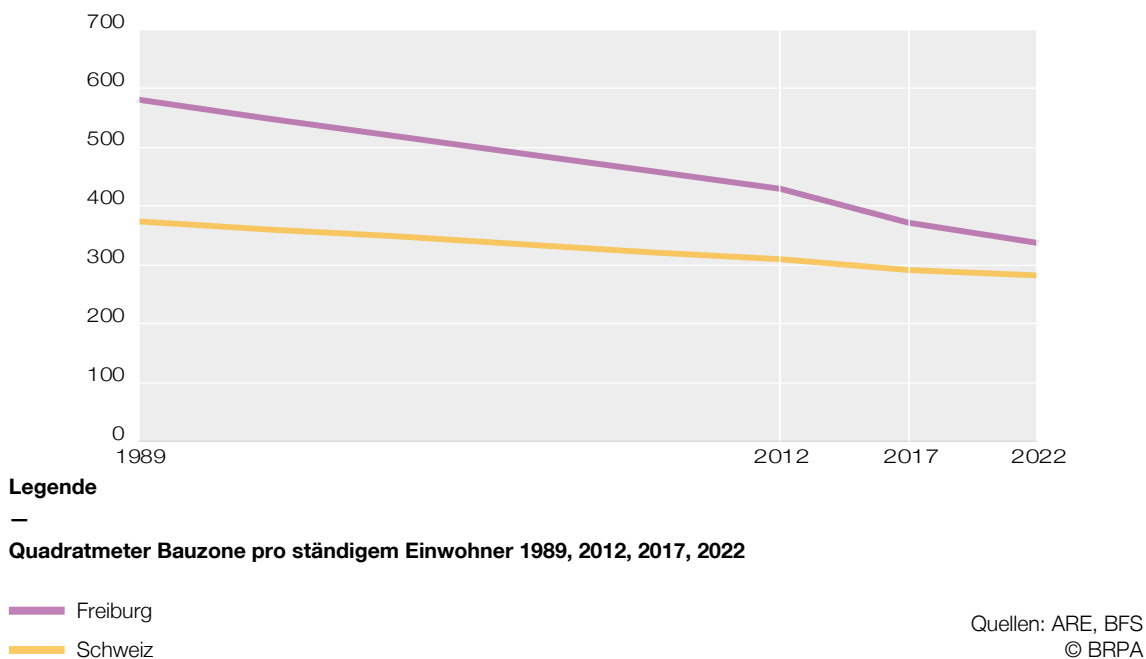


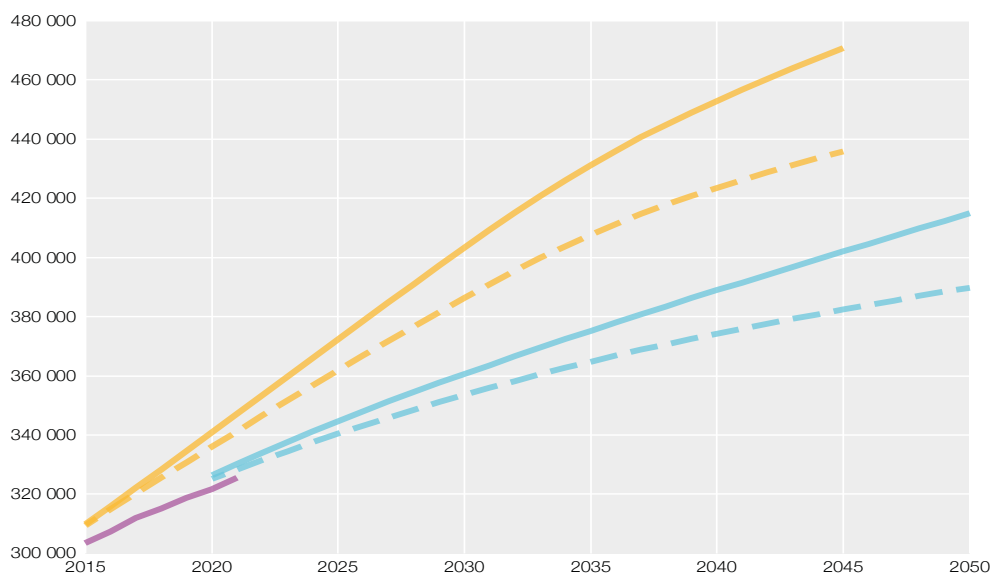
Abbildung 6: Grafik der Entwicklung der Dimensionierung der Bauzone des Kantons Freiburg und der Schweiz

Die Dimensionierung der Bauzone wird berechnet, indem die Einwohnerzahl in Bezug zur Fläche der Bauzone des Kantons bzw. der Schweiz gesetzt wird. 1989 lag der Kanton Freiburg hinsichtlich der Überdimensionierung seiner Bauzone im Vergleich zur Bevölkerung auf dem vorletzten Rang aller Kantone (knapp vor dem Kanton Wallis). Das starke Bevölkerungswachstum des Kantons, insbesondere die massive Entwicklung der Stadt Bulle, verbunden mit wesentlichen Anstrengungen der Freiburger Gemeinden zur Redimensionierung der Bauzone, hat den Abstand zwischen der Dimensionierung der Freiburger Bauzone und jener der Schweiz nach und nach verkleinert.

In der Rangliste der Schweizer Kantone hat Freiburg so 2012 den 24. Rang erreicht, 2017 den 20. Rang und 2022 steht der Kanton auf dem 18. Rang, was sehr befriedigend ist. Er hat somit die Kantone Uri, Aargau, Schaffhausen, Glarus, Graubünden, Thurgau und Jura überholt. Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass nicht alle Schweizer Kantone die gleiche Struktur aufweisen und dass der Kanton Freiburg nie eine vergleichbare Dichte wie ein städtischer Kanton wie Basel-Stadt erreichen kann. Um diesen Unterschieden zwischen den Kantonen Rechnung zu tragen, verwendet die Berechnungsmethode der Bodennutzungsquote, welche die Kantone seit 2014 in ihrem kantonalen Richtplan berechnen müssen (Technische Richtlinien des Bundes zu den Bauzonen) als Referenzeinheit die Gemeinden, die anhand verschiedener Kriterien unterschieden werden (Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik). Die Kumulierung der Reserven und der Perspektiven für jeden Gemeindetyp ergibt das Ergebnis, welches der Kanton in seiner Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans zu erreichen hat (Verkleinerung, Stabilität oder Vergrößerung der Siedlungsfläche).

2.2.1.2 Perspektiven für die Bevölkerungsentwicklung

Die Arbeiten des kantonalen Richtplans stützen sich auf das Szenario «hoch» des Bundesamtes für Statistik 2015-2045. Diese Wahl hat der Grosse Rat in einem Dekret festgehalten, das die Rolle eines kantonalen Raumplanungsprogramms gemäss der Terminologie des kantonalen Gesetzes erfüllt. Seither hat der Bund neue Szenarien für die Periode 2020-2050 veröffentlicht.



Legende

Freiburger Bevölkerungsentwicklung vom BFS für die Zeiträume 2015-2045 und 2020-2050

- Hohes Szenario, 2015 - 2045
- - - Mittleres Szenario, 2015 - 2045
- Hohes Szenario, 2020 - 2050
- - - Mittleres Szenario, 2020 - 2050
- Wohnbevölkerung

Quellen: BFS
© BRPA

Abbildung 7: Grafik der Bevölkerungsprognosen für den Kanton Freiburg

Diese neuen Szenarien des Bundes für 2020-2050 haben das Bevölkerungswachstum des Kantons Freiburg nach unten angepasst. Die Abbildung oben zeigt zudem, dass die Wohnbevölkerung zwischen 2015 und 2022 noch leicht unter diesen Prognosen lag. Falls das Bevölkerungswachstum jedoch stabil bleibt, könnte die Bevölkerung 2050 das Szenario «hoch» des Bundesamtes für Statistik erreichen.

Diese Szenarien dienen insbesondere zur Berechnung der kantonalen Quote der Bauzonennutzung, gemäss der gemeinsam von Bund und Kantonen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen des Bundes erarbeiteten Methode. Anhand dieser Quote lässt sich erkennen, ob die genehmigten Bauzonen des Kantons dem erwarteten Bevölkerungswachstum und der erwarteten Zunahme der Arbeitsplätze entsprechen. Auf dieser Grundlage wird in Absprache zwischen den Instanzen des Bundes und der Kantone das Ziel im Bereich der Siedlungsentwicklung festgelegt, welches der Kanton für seinen kantonalen Richtplan anwenden muss. Zu diesem Thema verweisen wir auf den Teil Umsetzung der kantonalen Richtplanung, Siedlung und Ausstattung.

2.2.2 Arbeitsplätze

2.2.2.1 Reale Entwicklung der Arbeitsplätze

Die folgende Karte zeigt die Anzahl der Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Gemeinde im Jahr 2020 (Grösse des Kreises) sowie die Intensität der Zunahme der Arbeitsplätze zwischen 2012 und 2020 (Farbe).

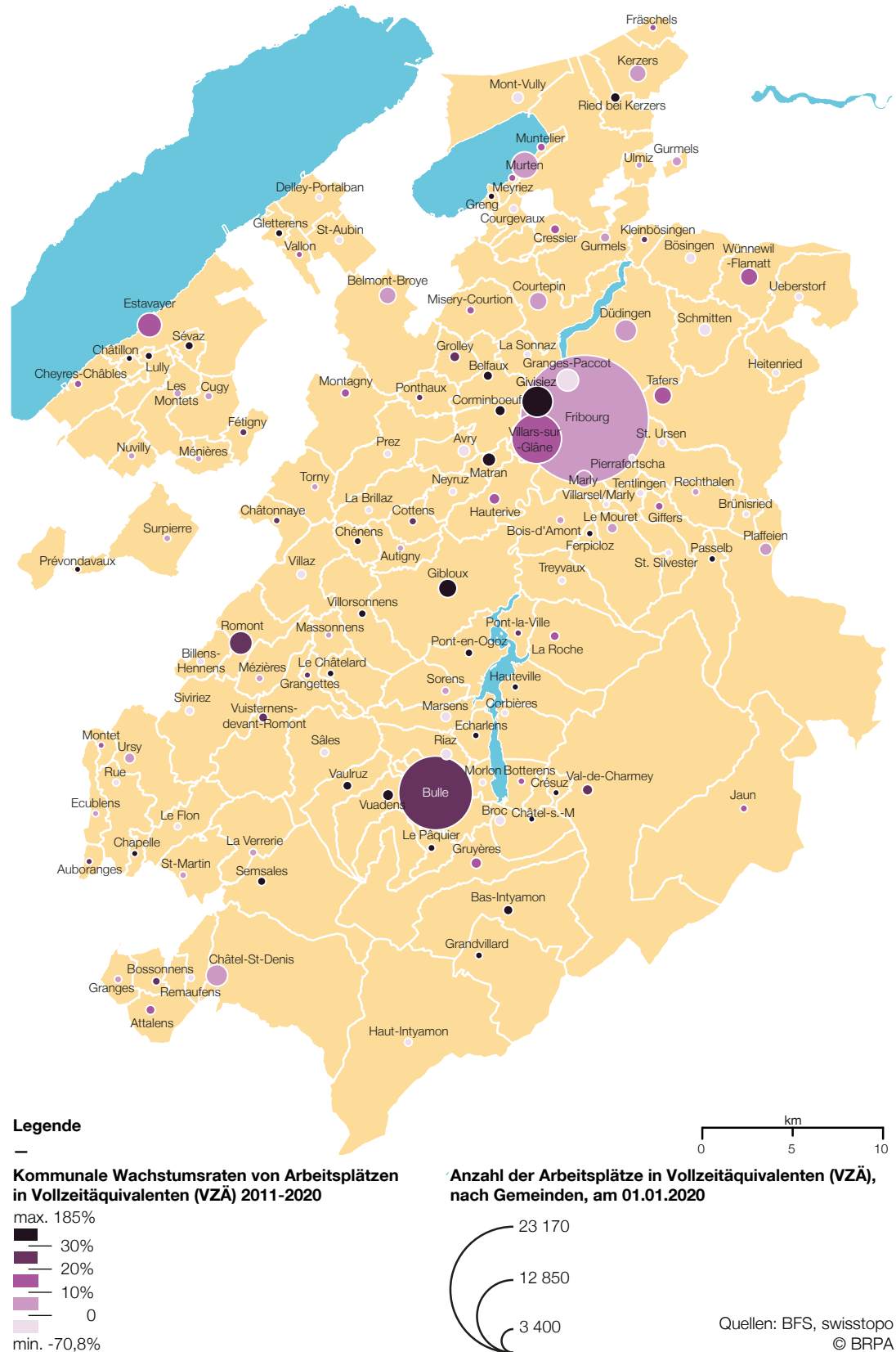


Abbildung 8: Karte der Anzahl effektiver Arbeitsplätze und der Zunahme der Arbeitsplätze pro Gemeinde

Nicht überraschend weisen Freiburg und Bulle die höchste Anzahl Arbeitsplätze in absoluten Zahlen auf (Grösse der Kreise). Das relative Wachstum (Farbe der Kreise) hebt die Gemeinden hervor, bei denen ein paar Dutzend zusätzliche Vollzeitstellen eine beträchtliche Zunahme bedeuten. So sind die 10 Gemeinden mit der grössten relativen Zunahme: Bas-Intyamou (+185%), Sévaz (+156%), Vuadens (+109%), Ferpicloz (+98%), Chapelle (Glâne) (+72%), Corminboeuf (+62%), Greng (+61%) und Pâquier (+55%). Die 10 Gemeinden mit der grössten absoluten Zunahme sind: Bulle (+2537 VZÄ), Villars-sur-Glâne (+1346), Givisiez (+1131), Gibloux (+639), Freiburg (+599), Romont (+581), Vuadens (+495), Bas-Intyamou (+415), Matran (+380) und Estavayer (+321).

Die folgenden Grafiken vergleichen diese Informationen mit der Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans.

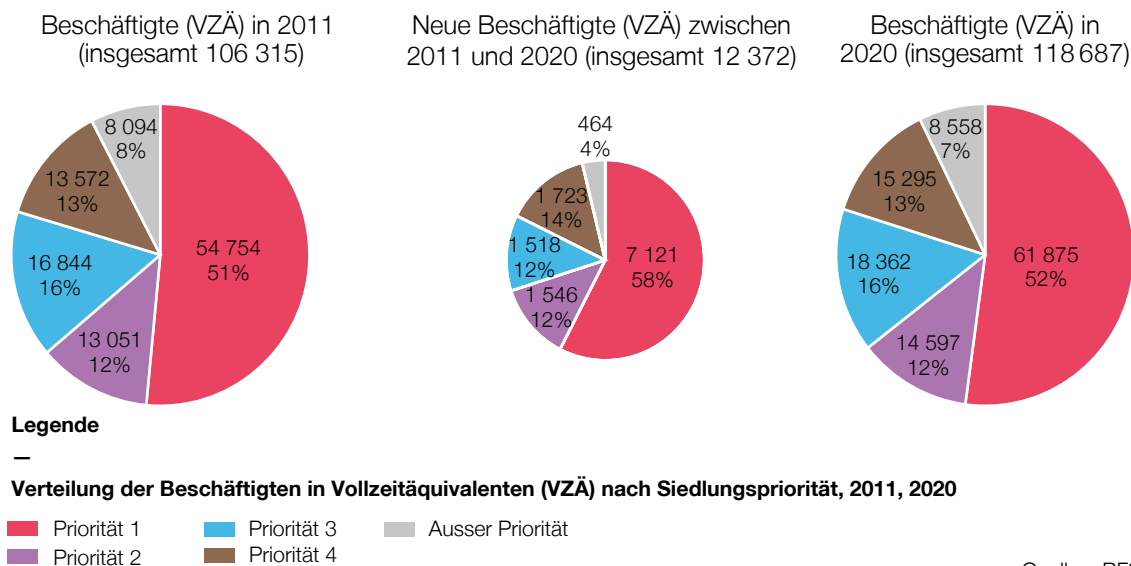


Abbildung 9: Grafiken der Verteilung der Arbeitsplätze und der Zunahme der Arbeitsplätze nach Siedlungspriorität

Das Gewicht der Priorität 1 ist zwischen 2011 und 2021 um einen Prozentpunkt gestiegen, auf Kosten der Arbeitsplätze ausserhalb der Priorität. Auch hier kann dieses Ergebnis nicht dem neuen kantonalen Richtplan zugeschrieben werden, der seit Mai 2019 in Kraft ist, doch es bekräftigt den Entscheid, das städtische Netz des Kantons zu erhalten und zu verstärken. 82% der neuen Arbeitsplätze sind in den drei ersten Siedlungsprioritäten entstanden. Diese Feststellung bestätigt die Hypothese, dass die Unternehmen die Tendenz zur Konzentration haben, denn diese drei Kategorien umfassen die wichtigsten Beschäftigungsstandorte des Kantons. Auch die kantonalen Arbeitszonen und die strategischen Sektoren befinden sich in diesen Prioritätskategorien.

2.2.2.2 Perspektiven für die Entwicklung der Arbeitsplätze

Für die künftige Entwicklung der Arbeitsplätze gibt es keine Szenarien des Bundesamtes für Statistik oder des kantonalen Amtes für Statistik. Bei den Arbeiten zum kantonalen Richtplan wurde die Wachstumsrate der Arbeitsplätze auf das Bevölkerungswachstum abgestimmt. Diese Vorgehensweise wird vom Bund akzeptiert, der verlangt, dass der Kanton bei der Erstellung des kantonalen Richtplans die Anzahl der Arbeitsplätze und ihre Verteilung auf dem Gebiet abschätzt. Diese Schätzung ist eine Grundlage, anhand derer insbesondere die Flächen in den Arbeitszonen, die der Kanton planen muss, gerechtfertigt werden können. Allerdings ist in Erinnerung zu rufen, dass zwei Drittel der Arbeitsplätze des Kantons in anderen Typen von Nutzungszonen als den Arbeitszonen liegen. Diese Verteilung der Arbeitsplätze zwischen den verschiedenen Typen von Nutzungszonen bleibt zudem konstant. Im strategischen Teil des kantonalen Richtplans betrug die Anzahl der geschätzten Arbeitsplätze 150 204 Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Zeithorizont 2032 und 166 541 im Zeithorizont 2042. Um die Zahl der Arbeitsplätze zu steigern, bestand die vom Kanton beabsichtigte Strategie darin, die Zahl der Wegpendler zu senken, indem interessante Arbeitsplätze im Kanton angeboten werden. Die durch die Pandemie geprägten letzten Jahre sind nicht repräsentativ, um Tendenzen abzuleiten und Schlussfolgerungen zu ziehen. Dennoch scheint es schwierig, die für den Zeithorizont 2032 festgelegte Zahl zu erreichen, denn ab 2020 würde diese eine Zunahme von durchschnittlich 2626 VZÄ pro Jahr bedeuten, während zwischen 2011 und 2020 die durchschnittliche jährliche Zunahme 1374 VZÄ betrug, d.h. nur die Hälfte davon.

2.2.3 Pendlerbewegungen

Die folgende Tabelle zeigt den Ursprung (Zeilen) und das Ziel (Spalten) der Pendlerbewegungen zwischen den Bezirken aber auch aus und in Richtung von anderen Schweizer Kantonen im Jahr 2018 (Jahr der Daten des Bundesamtes für Statistik). Als Beispiel sind 68 Pendlerbewegungen aus der Glâne in die Broye zu verzeichnen und 80 aus der Broye in die Glâne.

Ursprung / Ziel	Broye	Glâne	Greyerz	See	Saane	Sense	Vivisbach	Waadt	Bern	Neuenburg	Genf	Zürich	Wallis	Basel-Stadt	Luzern
Broye	6 420	80	84	334	1 507	5	-	4 944	750	412	76	-	-	-	-
Glâne	68	5 192	941	14	1 335	-	112	2 672	174	-	43	-	-	-	-
Greyerz	21	416	18 854	62	3 717	16	461	1 797	503	28	157	-	33	6	5
Saane	202	15	72	8 211	2 134	606	-	396	5 658	588	20	51	-	13	10
Sarine	405	700	1 960	1 059	39 330	785	98	2 181	3 704	199	323	235	40	47	17
Sense	-	7	55	513	3 465	10 296	-	60	6 938	-	11	52	-	13	6
Vivisbach	-	134	557	-	310	-	3 438	4 226	35	5	78	-	27	-	-
Waadt	1 578	219	681	489	1 966	5	953	-	-	-	-	-	-	-	-
Bern	45	-	38	1 202	1 396	1 356	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Neuenburg	51	-	-	219	126	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wallis	10	9	84	-	98	-	114	-	-	-	-	-	-	-	-
Zürich	40	7	31	7	163	33	18	-	-	-	-	-	-	-	-
Genf	9	-	-	-	124	-	20	-	-	-	-	-	-	-	-
Solothurn	-	-	-	-	27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basel-Stadt	-	-	-	-	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

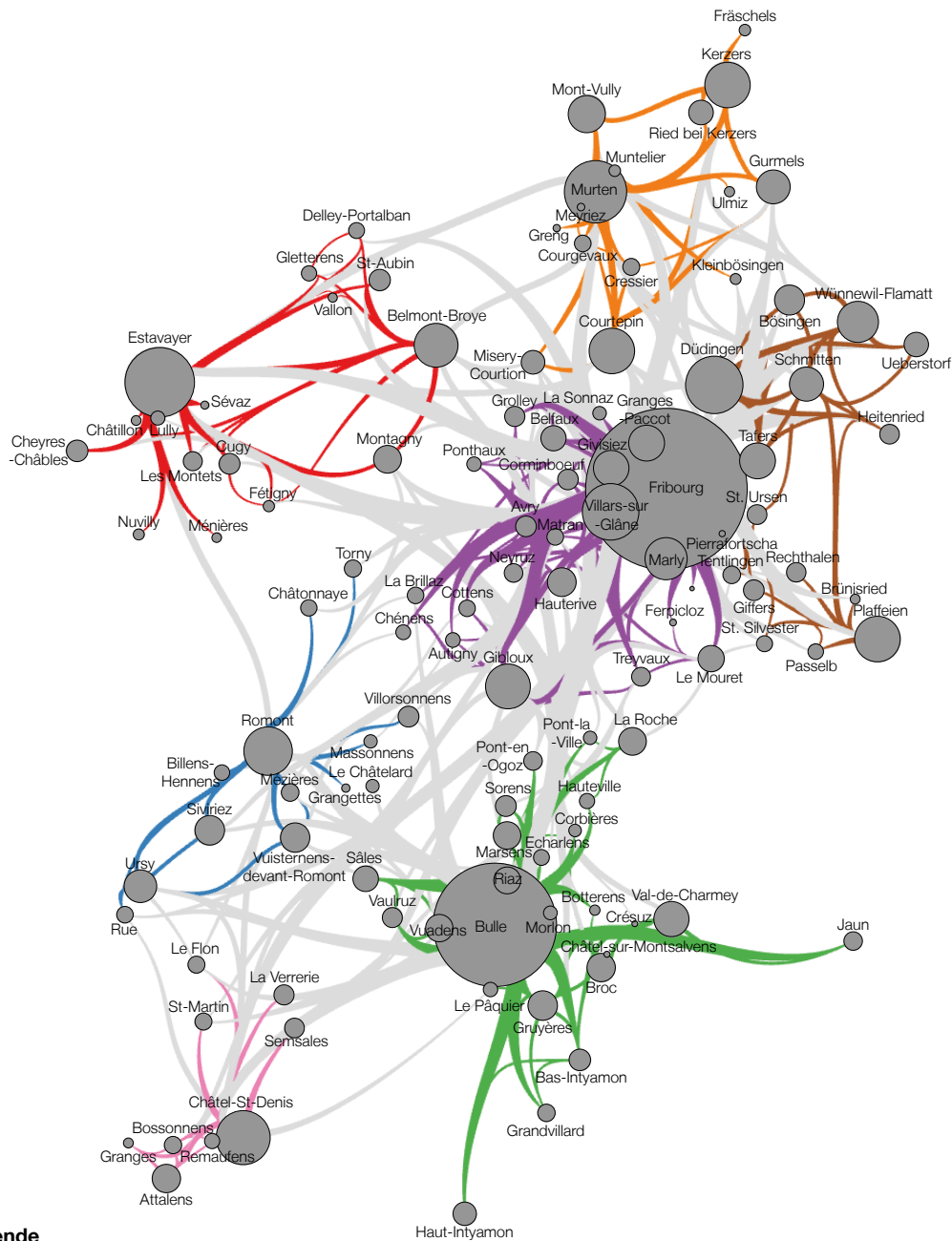
Quellen : BFS

© BRPA

Tabelle 1: Pendlerbewegungen nach ihrem Ursprung und ihrem Ziel im Jahr 2018

Die drei folgenden Karten illustrieren die Informationen der Tabelle oben.

Die erste zeigt die intrakantonalen Pendlerbewegungen. Die Kreise stellen die Anzahl Personen dar, die in der gleichen Gemeinde tätig sind, in der sie wohnen.



Legende

Pendlerbewegungen innerhalb des Kantons Freiburg, 2018

Pendlerbewegungen innerhalb der Bezirke:

- Broye
- Glâne
- Greyerz
- See
- Saane
- Sense
- Vivisbach

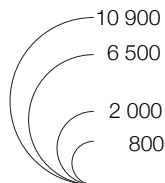
Pendlerbewegungen zwischen den Bezirken

—

Pendlerbewegungen innerhalb der Gemeinden

●

Anzahl der Personen, die in der gleichen Gemeinde wohnen und arbeiten



Quellen: BFS
© BRPA

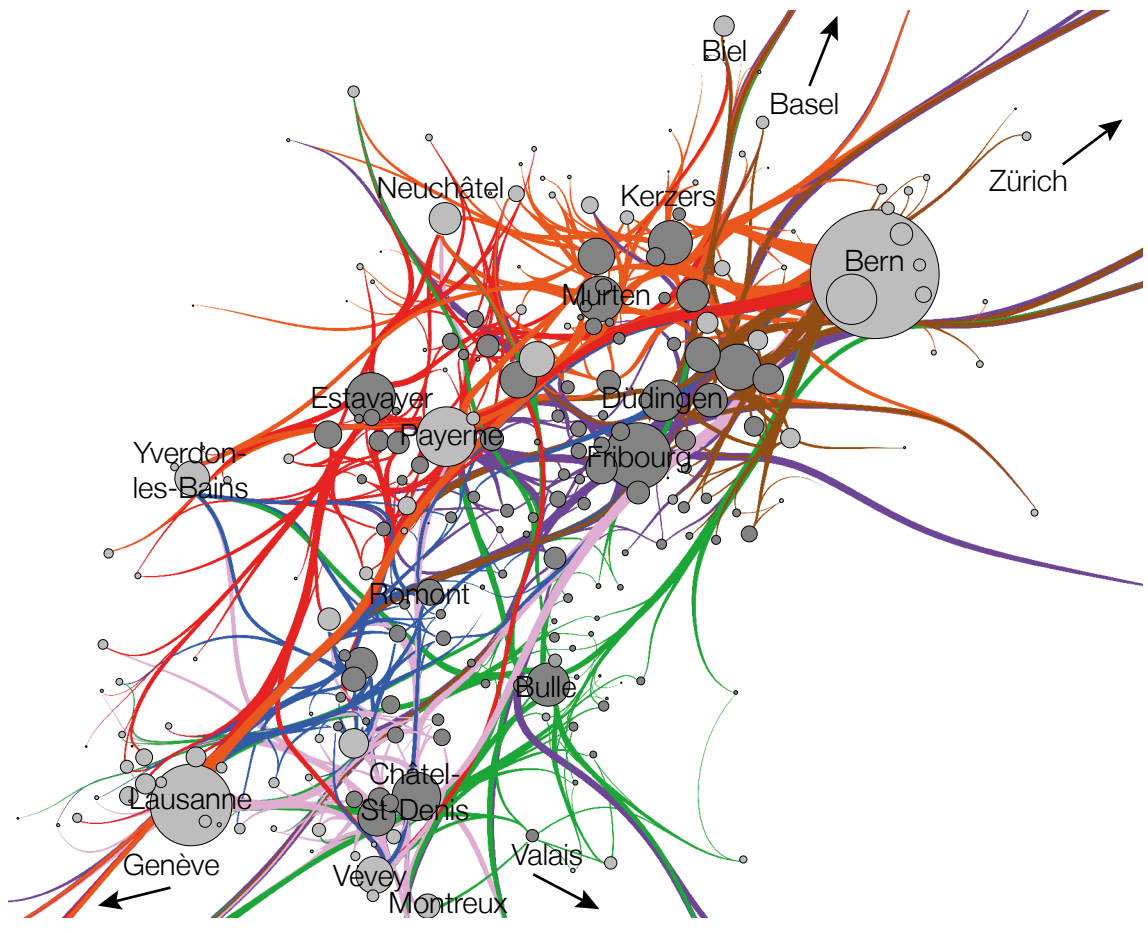
Abbildung 10: Karte der Pendlerbewegungen innerhalb des Kantons Freiburg

Den Gemeinden der Agglomerationen kommt beim Angebot von Arbeitsplätzen ein entscheidendes Gewicht zu. In diesen Gemeinden arbeiten eine grosse Zahl von Personen, die in der gleichen Gemeinde, im selben Bezirk jedoch ausserhalb der Agglomeration sowie auch in anderen Bezirken wohnhaft sind.

Die anderen Regionalzentren (Estavayer, Murten, Romont und Châtel-Saint-Denis) zählen auch eine wesentliche Zahl von Personen, die in den Gemeinden wohnen und darin tätig sind.

Der Saanebezirk zählt 12 468 erwerbstätige Personen, die aus anderen Bezirken stammen. Der Greyerzbezirk zieht 3669 erwerbstätige Personen aus anderen Bezirken an. Der Seebezirk umfasst deren 1982. Jeder Bezirk weist mehr erwerbstätige Einwohner auf, die darin arbeiten, als solche, die in einen anderen Bezirk pendeln. Die Mehrheit der Bevölkerung wohnt somit in der Nähe ihres Arbeitsplatzes.

Die folgende Abbildung zeigt die Pendlerbewegungen der Freiburger, die ausserhalb des Kantons arbeiten gehen.



Legende

Pendlerbewegungen von Personen, die im Kanton wohnhaft sind und ausserhalb des Kantons tätig sind, 2018

Herkunft der Ströme nach Bezirken:

- Broye
- Glâne
- Greyerz
- See
- Saane
- Sense
- Vivisbach

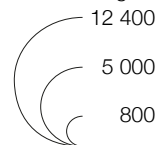
Wohn-gemeinden (FR)



Gemeinden des Arbeitsplatzes (ausserhalb FR)



Anzahl der Personen, die im Kanton wohnhaft sind und ausserhalb des Kantons erwerbstätig sind, nach Gemeinde



Quellen: BFS
© BRPA

Abbildung 11: Karte der Pendlerbewegungen aus dem Kanton Freiburg in andere Kantone

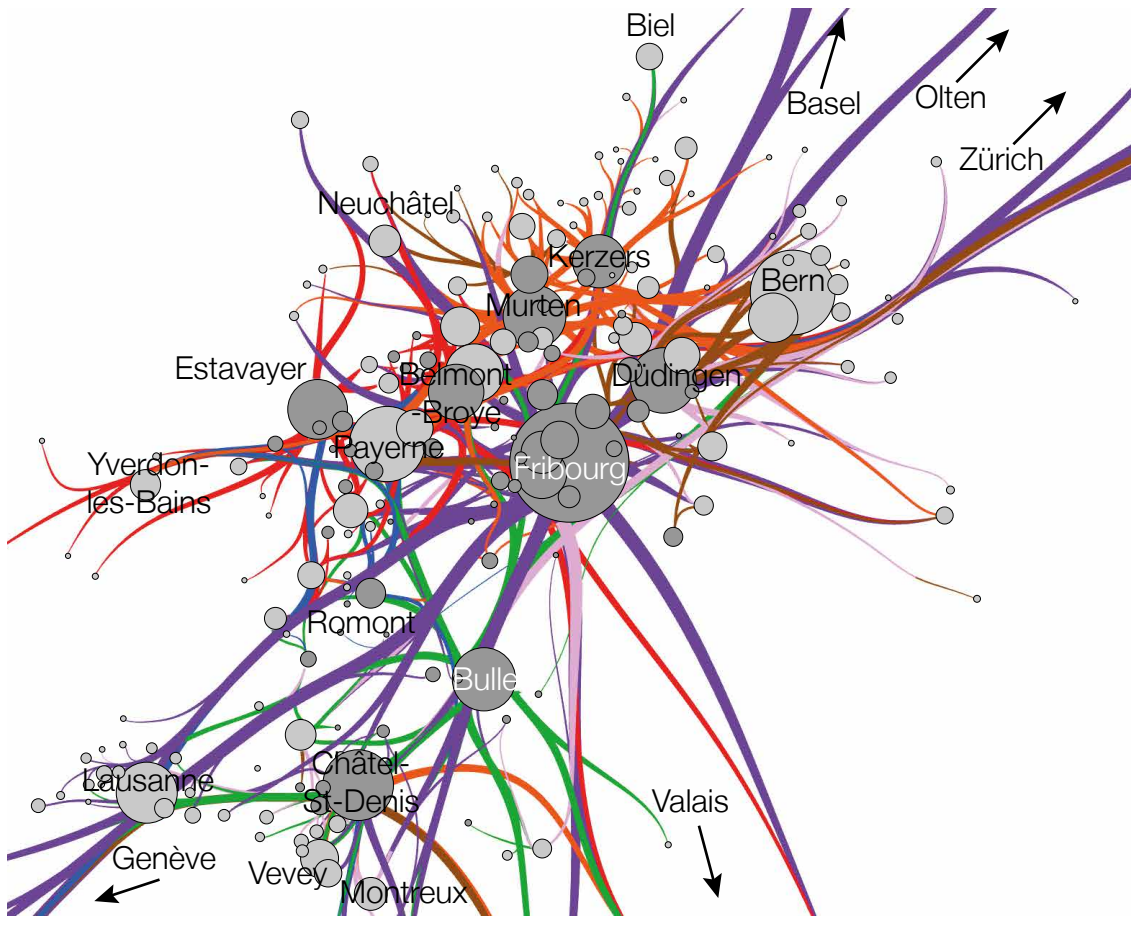
Die Grösse der hellgrauen Kreise zeigt die Anzahl Personen, die in der entsprechenden Gemeinde ausserhalb des Kantons arbeiten gehen. Die Grösse der dunkelgrauen Kreise entspricht der Anzahl Personen der entsprechenden Gemeinde, die ausserhalb des Kantons arbeiten.

Auf der Ebene der Kantone zieht der Kanton Bern 17 762 erwerbstätige Personen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg an, der Kanton Waadt 16 276 und der Kanton Neuenburg 1232.

Auf Städteebene weist Bern die höchste Anziehungskraft für die Freiburger auf und zieht 12 430 Personen an, vor Lausanne (5000 Personen) und Payerne (2667). Die Stadt Freiburg weist die grösste Zahl von Personen auf, die ausserhalb des Kantons arbeiten gehen (3300), gefolgt von Estavayer (1800) und Châtel-Saint-Denis (1770).

Es ist klar, dass der Verlauf der Kantons Grenzen im Broyebezirk zum Entstehen von interkantonalen Pendlerbewegungen beiträgt, während diese Bewegungen innerhalb der Freiburger und Waadtländer Broye regional sein können.

Die folgende Karte illustriert die Anzahl Personen aus anderen Kantonen, die im Kanton Freiburg arbeiten.



Legende

Pendlerbewegungen von Personen, die im Kanton Freiburg erwerbstätig sind und ausserhalb des Kantons wohnen, nach Gemeinde, in 2018

Ankunft der Ströme nach Bezirken:

- Broye
- Glâne
- Greyerz
- See
- Saane
- Sense
- Vivisbach

Gemeinden des Arbeitsplatzes (FR)



Wohn-gemeinden (ausserhalb FR)



Anzahl der Personen, die im Kanton Freiburg erwerbstätig sind und ausserhalb des Kantons wohnhaft sind, nach Gemeinde

- 2 700
- 950
- 250

Quellen: BFS
© BRPA

Abbildung 12: Karte der Pendlerbewegungen von ausserhalb des Kantons in den Kanton Freiburg

Die Grösse der hellgrauen Kreise zeigt die Anzahl Personen aus der entsprechenden Gemeinde ausserhalb des Kantons, die im Kanton Freiburg arbeiten. Die Grösse der dunkelgrauen Kreise entspricht der Anzahl Personen von ausserhalb des Kantons, die in der entsprechenden Gemeinde des Kantons arbeiten kommen.

3873 erwerbstätige Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons arbeiten im Saanebezirk, 1917 im Seebezirk, 1733 im Broyebezirk, 1394 im Sensebezirk, 1105 im Visibachbezirk, 834 im Greyerzbezirk und 235 im Glânebezirk.

In absoluten Zahlen zieht die Stadt Freiburg die meisten Pendler an: 2680 Personen von ausserhalb des Kantons arbeiten auf dem Gebiet der Stadt. Als nächstes folgt Châtel-St-Denis mit 950 Personen, danach Wünnewil-Flamatt mit 810. Dies ist auf die Lage dieser beiden Ortschaften an der Kantonsgrenze zurückzuführen. 1360 Personen aus der Stadt Bern arbeiten im Kanton Freiburg, 1070 Personen aus Payerne und 704 aus Lausanne.

Insgesamt arbeiteten 2018 rund 43 500 Freiburger ausserhalb des Kantons, gegenüber 17 500 auswärtigen Personen, die im Kanton Freiburg arbeiten, d.h. rund zweieinhalb Mal so viele Wegpendler wie Zupendler. 2014 wurden 40 600 Wegpendler und 17 900 Zupendler verzeichnet. Das Verhältnis zwischen Wegpendlern und Zupendlern zwischen 2014 und 2018 praktisch gleich.

Der Austausch erfolgt vorwiegend mit den Kantonen Waadt und Bern. Die Tabelle verzeichnet 2,4 Mal mehr Personen, die vom Kanton Freiburg in den Kanton Waadt pendeln als umgekehrt. Mit dem Kanton Bern gibt es sogar 4,4 Mal mehr Wegpendler als Zupendler. Dies lässt sich leicht durch die Attraktivität der Bodenpreise im Kanton Freiburg im Vergleich zum Genferseebogen und zur Bundeshauptstadt erklären.

Gegenüber dem Jahr 2012, das für die Arbeiten zur Revision des kantonalen Richtplans verwendet wurde, hat sich der negative Pendlersaldo zwischen Freiburg und Waadt leicht reduziert (-8762 im Jahr 2018 gegenüber rund -10 000 im Jahr 2012), während der negative Pendlersaldo gegenüber Bern gestiegen ist (-13 725 im Jahr 2018 gegenüber rund -11 000 im Jahr 2012). Es lässt sich nicht feststellen, in welchem Wirtschaftssektor die Zupendler und Wegpendler tätig sind. So ist es schwierig zu bestimmen, ob ein oder mehrere bestimmte Wirtschaftssektoren ausgebaut werden sollten, um einen wesentlichen Einfluss auf die Pendlerzahlen auszuüben. Ausserdem ist es klar, dass Faktoren privater Natur die Wohnsitzwahl der Personen beeinflussen können und dass das raumplanerische Angebot nur geringe Auswirkungen auf diese Entscheide hat.

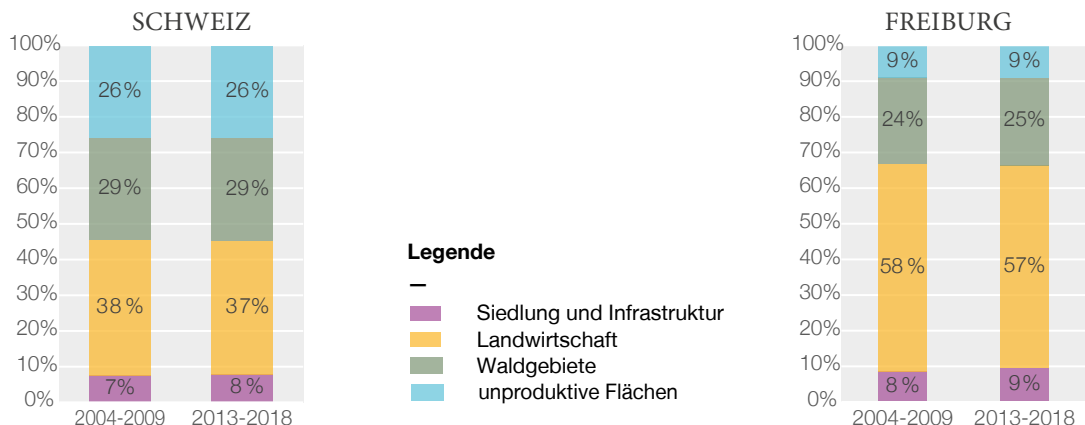
2.2.4 Bodennutzung

Die Bodennutzung unterscheidet verschiedene Flächentypen auf der Grundlage von Luftbildern, unabhängig davon, ob sich diese in der Bauzone befinden oder nicht. Diese Statistik beurteilt somit nicht die Auswirkungen der Raumplanungen, sondern die effektive Bodennutzung.

Gemäss Bundesamt für Statistik lassen sich folgende Bodennutzungskategorien unterscheiden:

Siedlungsflächen	Für Wohnen, Verkehr, nichtland- und -forstwirtschaftliche Produktion, Handel und Dienstleistungen, Ver- und Entsorgung sowie Erholung bestimmte Areale und Anlagen (inkl. Umschwung mit allfälligen Bestockungen).
Landwirtschaftsflächen	Flächen, die der erwerbsmässigen Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln dienen: Ackerland, Wiesen und Weiden, Kulturen des Obst-, Reb- und Gartenbaus, einschliesslich alpwirtschaftlicher Nutzflächen und Obstbäume, jedoch ohne übrige Bestockungen auf Kulturland.
Bestockte Flächen	Mit Bäumen und Gebüschwald bildenden Straucharten bewachsene Flächen; Wald und Gehölze ohne Obstbäume und Bestockungen auf Siedlungsflächen.
Unproduktive Flächen	Unbestockte Flächen ausserhalb der Siedlungsflächen, die aufgrund der klimatischen und topografischen Lage landwirtschaftlich nicht (mehr) nutzbar sind, insbesondere Gewässer, vegetationslose Flächen und unproduktive Vegetation.

Die folgenden Grafiken vergleichen die Verteilung dieser Kategorien für zwei Erhebungsperioden (2004-2009 und 2013-2018), die eine für die Schweiz, die andere für den Kanton Freiburg.



Verteilung pro Hektar auf die vier Hauptbereiche der Bodennutzung, für die statistischen Erhebungsperioden 2004-2009 und 2013-2018, in Prozent

Quellen: BFS
© BRPA

Abbildung 13: Grafiken der Bodennutzung in der Schweiz und im Kanton Freiburg

Die Entwicklung der Bodennutzung hat sich zwischen 2009 und 2018 für die ganze Schweiz wie auch für den Kanton Freiburg wenig verändert. In beiden Zeiträumen haben die bestockten Flächen und die Siedlungsflächen auf Kosten der Landwirtschaftsflächen leicht zugenommen. Die Landwirtschaftsfläche ist weiterhin der umfangreichste Bodennutzungstyp sowohl in der Schweiz (38% 2009 und 37% 2018) als auch im Kanton Freiburg (58% 2009 gegenüber 57% 2018). Im gesamtschweizerischen Vergleich weist der Kanton Freiburg relativ wenige unproduktive Flächen auf (9% gegenüber 26% landesweit). Dies liegt an seinen topografischen Eigenschaften. Der Anteil der Siedlungsflächen beträgt 2018 8% für die gesamte Schweiz und 9% für den Kanton Freiburg. Die Tatsache, dass zwei Autobahnachsen den Kanton durchqueren, kann den Anteil der für die Siedlungsflächen bestimmten Bodennutzung beeinflussen.

2.2.5 Feststellungen und Bezüge zum kantonalen Richtplan

Die Umsetzung des kantonalen Richtplans kann sich in den vorgelegten Statistiken noch nicht widerspiegeln, weil er neu ist und seine Umsetzung in den Ortsplänen im Zuge ihrer Revisionen erfolgt. Der statistische Rahmen gibt jedoch darüber Auskunft, ob der Kontext vergleichbar ist mit dem Kontext während der Arbeiten für die Revision des kantonalen Richtplans im Jahr 2014. Die die kantonale Planung stützte sich nämlich bei deren Ausarbeitung auf Erhebungen der Jahre davor.

Die statistischen Feststellungen oben zeigen in erster Linie, dass das Wachstum der Bevölkerung und der Arbeitsplätze nicht so stark ausfällt, wie vorhergesehen. Sodann wird sichtbar, dass die Verteilung dieses Wachstums in den Siedlungsprioritäten ähnlich bleibt. Die Verteilung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze auf dem Gebiet widerspiegelt noch nicht die gewählte Strategie, die noch mehrere Jahre brauchen wird, um ihre Wirkung zu zeigen.

Die bei der Erstellung des Richtplans gemachten Feststellungen und die ergriffenen Begleitmassnahmen sind jedoch weiterhin aktuell. Die vorherrschenden Kriterien für neue Einzonungen sind nicht direkt vom effektiven Wachstum der Bevölkerung und der Arbeitsplätze abhängig, wie der nachfolgende Teil Umsetzung der kantonalen Richtplanung zeigt. Die Revision der Prognosen für die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze stellt somit die durch den kantonalen Richtplan eingeschlagene Richtung nicht infrage. Die Stärkung der regionalen Zentren und Agglomerationen ist weiterhin unerlässlich, um ein urbanes Netz aufzubauen, das alle Regionen des Kantons abdeckt, wie es das vom Grossen Rat beschlossene Dekret vorsieht.

Hinsichtlich der Pendlerbewegungen umfasst jeder Bezirk mehr erwerbstätige Einwohner, die darin arbeiten, als Personen die den Bezirk für die Arbeit verlassen, was zeigt, dass die Bezirke als Wohn- und als Arbeitsort funktionieren. Die Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans fördert die Entwicklung der Regionalzentren. Davon abgesehen wohnen immer noch doppelt so viele Pendlerinnen und Pendler im Kanton und arbeiten ausserhalb des Kantons als umgekehrt, was hauptsächlich auf die Attraktivität des Freiburger Immobilienmarkts und die Entwicklung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur zurückzuführen ist. Die Situation bleibt somit im Vergleich zu 2014 stabil. In der Vergangenheit mussten Freiburgerinnen und Freiburger ihren Heimatkanton sowohl fürs Wohnen als auch für ihre Arbeit verlassen. Heute ist es möglich, im Kanton zu wohnen und ausserhalb zu arbeiten, allerdings mit Pendelzeiten, die unerwünschte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben können.

In den Grenzregionen ist der Kanton auch für Zuzügerinnen und Zuzüger aus den Nachbarkantonen attraktiv, die Wohneigentum erwerben wollen oder günstigere Mietwohnungen suchen. Dieses Phänomen lässt sich auch mit dem guten Image erklären, das das Freiburger Bildungssystem gemäss Umfragen geniesst. Der Kanton ist als Wohnort für junge Familien attraktiv. Diese interkantonale Attraktivität könnte sich jedoch aufgrund der von den Nachbarkantonen entwickelten öffentlichen Politiken (insbesondere Wohnungspolitik) relativieren.

Aus raumplanerischer Sicht bestätigt diese Feststellung in Bezug auf das Pendeln die Richtigkeit der in den letzten Jahren eingeführten kantonalen Bodenpolitik, die auf die Entwicklung von Arbeitsplätzen in den kantonalen und regionalen Zentren abzielt.

3. Umsetzung der kantonalen Richtplanung

Dieser Teil hat zum Ziel, über die Umsetzung des kantonalen Richtplans Bericht zu erstatten, da dieser das wichtigste Instrument der Raumplanung auf kantonomer Ebene ist. Er folgt der thematischen Gliederung des Richtplans, wobei einige der Themen gemeinsam behandelt werden.

Die Revision des kantonalen Richtplans wurde 2014 im Anschluss an das Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes in Angriff genommen. Der neue Richtplan wurde im Oktober 2018 verabschiedet und vom Bund in zwei Etappen genehmigt, im Mai 2019 und im August 2020. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplans auf den Raum sind nach dieser kurzen Zeit noch kaum messbar. Er muss in den Ortsplänen berücksichtigt werden, was ein langwieriger Prozess ist, der über deren Gesamtrevision erfolgt. Mit dem vorliegenden Raumplanungsbericht kann jedoch beobachtet werden, ob die sich abzeichnenden Trends in die erwartete Richtung gehen.

Der kantonale Richtplan basiert auf dem kantonalen Planungsprogramm in Form eines Dekrets des Grossen Rats, das die allgemeinen Grundsätze und Ziele im Bereich der Raumplanung festlegt (am 2. Februar 2016 in Kraft getreten). Diese Ziele wurden auf die Themen des kantonalen Richtplans heruntergebrochen, deren Umsetzung im Folgenden analysiert wird.

Betreffend die Form unterscheidet sich der neue kantonale Richtplan von seinem Vorgänger durch einen strategischen Teil, der die Grundzüge der angestrebten Entwicklung des Kantons aufzeigt (neue Anforderung gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a RPG) und den Bezug zum kantonalen Planungsprogramm herstellt. Der strategische Teil muss zwischen zwei Revisionen des kantonalen Richtplans stabil bleiben, da er die kantonale Strategie im Bereich der Raumplanung darstellt. Um Artikel 8 Absatz 2 RPG zu entsprechen, wonach Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan bedürfen, wurde zudem ein Teil mit Projektblättern hinzugefügt. Während der strategische Teil langfristig Bestand haben soll, erfordern die Aktualisierung und die Entwicklung der Projekte häufige Änderungen der Projektblätter. Diese stellen eine echte Herausforderung für die Bewirtschaftung des Richtplans dar, weshalb im kantonalen Recht ein vereinfachtes Verfahren für die Projektblätter festgelegt wurde (Art. 14a des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz).

Auf materieller Ebene konnten im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans neue kantonale Grundlagenstudien und Sachpläne berücksichtigt werden, namentlich die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung, die Windenergieanlagenplanung und das integrierte Risikomanagement von Naturgefahren.

Der grösste Paradigmenwechsel betrifft zweifellos die Siedlungsentwicklung, eine Folge der Teilrevision 2014 des RPG. Der kantonale Richtplan von 2002 hatte als Hauptziel die richtige Dimensionierung der Bauzonen, eine Aufgabe, die heute praktisch erfüllt ist. Beim neuen kantonalen Richtplan geht es stattdessen darum, die Grundsätze für eine optimale Nutzung der bestehenden Bauzonen festzulegen. Während der Richtplan 2002 als Kriterium für die Bemessung der Bauzonen die Fortsetzung des bisherigen baulichen Wachstums einer Gemeinde zugrunde legte, sieht der aktuelle Richtplan in Übereinstimmung mit dem einschlägigen Bundesrecht vor, dass die bestehende Bauzone nahezu vollständig überbaut und alle möglichen Verdichtungsmassnahmen ausgeschöpft sein müssen, bevor eine Erweiterung der Bauzone in Betracht gezogen werden kann.

Zu diesem Zweck wurden im strategischen Teil des Richtplans 2018 Siedlungsprioritäten festgelegt, um das relative Gewicht des Siedlungsgebiets in den Agglomerationen und regionalen Zentren langfristig zu erhöhen. Dies ermöglichte es, bei der Definition des Siedlungsgebiets und der Kriterien für die Bemessung der Bauzonen zwischen Lagen in einem Zentrum und Lagen in einer eher ländlichen Ortschaft zu unterscheiden.

Diese Aspekte werden nachfolgend im Teil Umsetzung der kantonalen Richtplanung | Siedlung und Ausstattung, näher erläutert.

3.1 Siedlung und Ausstattung

- > Wie sieht die Bilanz der Einzonungen und Auszonungen seit der Anwendung des neuen kantonalen Richtplans aus?
- > Wie ist der Behandlungsstand der Pläne der überdimensionierten Gemeinden? Wurden Planungszonen festgelegt?
- > Welche Bauzonenreserven bestehen?
- > Wie hoch ist die Neuberechnete kantonale Bodennutzungsquote? Besteht für den Kanton weiterhin ein geringfügiges Erweiterungspotenzial?
- > Was ist der Stand der Umsetzung der Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans?
- > Ist die Situation zufriedenstellend?
- > Sind Änderungen vorzusehen?

3.1.1 Siedlungsstrategie (Strategischer Teil), Dimensionierung und Verwaltung der Bauzonen

Dieses Kapitel informiert in erster Linie über die Aspekte, welche die Bauzone in ihrer Gesamtheit betreffen, insbesondere über die vom Bundesrat in seinem Genehmigungsentscheid und seinem Prüfungsbericht zum kantonalen Richtplan formulierten Vorbehalten und Bedingungen. Die wichtigsten von den Bundesbehörden erwarteten Punkte sind die folgenden: Bilanz der Einzonungen und Auszonungen, Behandlungsstand der überdimensionierten Gemeinden, Festlegung eventueller Planungszonen in den inaktiven Gemeinden (Zonen mit Bauverbot, die während der Revision eines Zonennutzungsplans einzurichten sind, um die Realisierung von mit der künftigen Planung nicht konformen Bauten zu verhindern) sowie unbebaute Reserven in der Bauzone. In der Folge sind differenzierte Informationen nach Nutzungstyp zu geben, da unterschiedliche Dimensionierungsregeln für die Wohnzonen, Kernzonen und gemischten Zonen, die Arbeitszonen und die Zonen von allgemeinem Interesse bestehen.

Rechtskräftige Bauzone

Bilanz der Einzonungen und Auszonungen

Ein zentrales Ziel des kantonalen Richtplans von 2002 war die korrekte Dimensionierung der Bauzone in Übereinstimmung mit Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die Arbeiten zur Umsetzung auf Gemeindeebene wurden ab 2004 aufgenommen (Genehmigung des früheren kantonalen Richtplans) und befinden sich kurz vor dem Abschluss. Neben der im früheren kantonalen Richtplan festgelegten Frist von 10 Jahren für die Überprüfung der Dimensionierung aller Gemeinden des Kantons, haben die Arbeiten zur Anpassung an das neue kantonale Recht von 2010 die Formalisierung einer allgemeinen Überprüfung der Bauzonen des Kantons ermöglicht. Nur wenige Gemeinden sind weiterhin überdimensioniert. Der 2018 verabschiedete Richtplan bezweckt nun die Optimierung der bestehenden Bauzone, indem ihre Erweiterung auf das nötige Minimum beschränkt wird und die Überprüfung der Bauzonen des Kantons anhand einer einheitlichen, durch alle Gemeinden angewandte Methode abgeschlossen wird.

Das Inkrafttreten des revidierten RPG im Jahr 2014 hat nämlich ein neues Paradigma für die Verwaltung der Siedlungsentwicklung vorgeschrieben, nämlich die Entwicklung nach innen, wobei die Bundesverfassung schon seit mehreren Jahrzehnten eine haushälterische Bodennutzung fordert.

So wurde die auf das Wachstum der Vergangenheit gestützte Dimensionierung, die aufgrund der Rechtsprechung zur Umsetzung von Artikel 15 RPG etwa seit Anfang der 90er Jahre vorherrschte, durch Kriterien ersetzt, die auf der Anforderung basieren, praktisch die gesamte Bauzone zu nutzen und alle möglichen Verdichtungsmassnahmen zu treffen, bevor die Bauzone erweitert werden kann. Durch diese Änderung des Inhalts des oben genannten Gesetzesartikels wird die Einzonung zur letzten denkbaren Massnahme in der Raumplanung. Diese grundlegende Änderung des Bundesrechts ist die grösste Herausforderung für die lokalen Behörden.

Auf lokaler Ebene sind vorrangig die rechtskräftigen Bauzonen effektiv zu nutzen, indem sie bebaut und so weit wie möglich verdichtet werden oder indem die Nutzung von bestehenden Zonen geändert wird, wenn die rechtskräftigen Reserven in einem Zonentyp zu gross sind, bevor eine Einzonung ins Auge gefasst werden kann. Ausserdem ist der Zonennutzungsplan laut den Grundsätzen des Bundesrechts ein Vollzugsplan über 15 Jahre, und Instrumente auf kantonaler Ebene müssen geschaffen werden, um die Bebauungspflicht während der Geltungsdauer der Ortsplanung zu realisieren. Im Kanton Freiburg wurde diese Bebauungspflicht durch die Festlegung eines Kaufrechts konkretisiert, doch bisher wurde dieses angesichts der vom kantonalen Recht eingeräumten Fristen von den Gemeinden noch nicht genutzt.

Fläche in Hektare	2014-2023			2020-2023		
	Einzonung	Auszonung	Unterschied	Einzonung	Auszonung	Unterschied
Siedlungspriorität						
1	40.5	103.6	-63.1	7.8	26.5	-18.7
2	37.7	65.8	-28.1	4.2	2.0	2.2
3	189.7	108.8	80.9	7.6	10.1	-2.5
4	181.2	420.4	-239.2	36.9	129.4	-92.5
Gesamtfläche	449.0	698.6	-249.5	56.5	168.0	-111.5

Tabelle 2: Einzonungen und Auszonungen nach Siedlungspriorität für die Nutzungstypen Wohn-, Arbeits-, Misch- und Kernzone, Zone von allgemeinem Interesse und Freihaltezone.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Einzonungen und Auszonungen seit dem Inkrafttreten des revidierten RPG (2014) einerseits und andererseits seitdem die Ortsplanungen auf der Grundlage des neuen kantonalen Richtplans überprüft werden (2020). Nicht berücksichtigt sind Nutzungsänderungen innerhalb der Bauzone sowie die Daten von Gemeinden, gegen deren genehmigte Ortsplanung eine Beschwerde vor einer gerichtlichen Instanz hängig ist (weniger als ein Dutzend Ortsplanungen sind betroffen).

Die Einzonungen und Auszonungen werden mit den Siedlungsprioritäten in Bezug gesetzt. Bei den Einzonungen können einige Zahlen überraschend erscheinen, doch sind diese mit den entsprechenden Auszonungen in der gleichen Priorität in Bezug zu setzen (Spalte «Unterschied »).

Diese Tabelle widerspiegelt den Abschluss der globalen Überprüfung der Bauzonen durch den Kanton im Rahmen der seit 2014 genehmigten Revisionen. Es ist anzumerken, dass seit 2004, d.h. seit der Genehmigung des früheren kantonalen Richtplans, rund 650 ha der Bauzone im Kanton ausgezont wurden. Die Einzonungen und Auszonungen waren zahlreicher in den letzten zehn Jahren, da der Grossteil der Gesamtrevisionen, die in der Regel rund 6 bis 8 Jahre dauern, während dieser Periode genehmigt wurden. Im Verlauf ihrer letzten Gesamtrevision mussten sich die Gemeinden an verschiedene Gesetzesänderungen anpassen: in einer ersten Phase ging es darum, Konformität mit dem Raumplanungs- und Baugesetz zu erreichen; anschliessend musste das aus dem Bundesgesetz hervorgehende Moratorium für Bauzonenerweiterungen angewandt werden, das von 2014 bis 2019 in Kraft war. Schliesslich mussten sie die Dimensionierungs- und Verdichtungskriterien gemäss neuem kantonalen Richtplan anwenden (ab September 2019).

Eine Analyse der Einzonungen und Auszonungen zeigt, dass die meisten überdimensionierten Gemeinden die Grösse ihrer Bauzone überprüft haben und dass das durch das Raumplanungsgesetz hervorgerufene Moratorium die Gelegenheit bot, schlecht gelegene rechtskräftige Bauzonen in Frage zu stellen. Diese Infragestellungen betrafen manchmal Sektoren von einer grösseren Fläche als die vorgenommenen Einzonungen. Zwischen 2020 und 2023 macht die Fläche der Einzonungen rund ein Drittel der Fläche der Auszonungen aus, was zeigt, dass die Überprüfung der Bauzonen noch im Gang ist. Es ist jedoch eine Abnahme der Auszonungen im Verlauf der letzten drei Jahre zu verzeichnen, denn ein Grossteil der Arbeit wurde erledigt. Angesichts der Entwicklung der Gesetzesbestimmungen des Bundes kommt es nicht überraschend, dass die Einzonungen einen rückläufigen Trend aufweisen.

Der Bundesrat hat in seiner Genehmigungsentscheid des kantonalen Richtplans gefordert, dass die Bauzone bis 2042 eine Gesamtfläche von 10 933 ha nicht überschreitet. Laut Bauzonenstatistik Schweiz beläuft sich diese 2022 auf 10 141 ha. 2017 lag die Gesamtfläche noch bei 10 538ha. Aus den oben aufgeführten Gründen hat sie somit seit 2017 um 397 ha abgenommen. Zudem bestehen noch zahlreiche bebaubare Reserven in der Bauzone (siehe weiter unten), was erklärt, dass Einzonungen angesichts der anwendbaren Dimensionierungskriterien selten waren. Man kann auch davon ausgehen, dass der Anteil der Auszonungen in den nächsten Jahren stark zurückgehen wird, da die nötigen Verkleinerungen vorgenommen wurden. Falls die Einzonungen gemäss dem aktuellen Trend weitergehen, d.h. rund 20 ha zusätzlich pro Jahr, wird die vom Bundesrat vorgegebene Grenze bis 2042 nicht erreicht.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass seit der Anwendung des kantonalen Richtplans die Bilanz der Einzonungen und Auszonungen in den Prioritäten 2 und 3 relativ stabil ist. Sie ist günstiger in der Priorität 2, was der kantonalen Strategie für die Stärkung der Regionalzentren entspricht. In der Priorität 4, welche die Mehrzahl der Gemeinden des Kantons umfasst, wurde die stärkste Verkleinerung der Bauzone verzeichnet. Obwohl es noch zu früh ist, um wirkliche Schlüsse zu ziehen, scheint die Aufteilung des Siedlungsgebiets verbunden mit den Dimensionierungskriterien eine Entwicklung mit Augenmass und in Übereinstimmung mit dem neuen Paradigma des revidierten Raumplanungsgesetzes zu ermöglichen.

Überdies sind die Regionen daran, Vorschläge für Änderungen des Siedlungsgebiets im Rahmen ihres regionalen Richtplans zu machen, und diese Anpassungen können nicht zugunsten der niedrigsten Siedlungsprioritäten erfolgen. Nach ihrer Bestätigung werden diese Anpassungen zu einer Stärkung des Gewichts der höchsten Prioritäten führen, je mehr sie in den Ortsplanungen berücksichtigt werden.

Die folgende Tabelle zeigt die gleiche Information, in diesem Fall hinsichtlich der Nutzungstypen.

Flächen	2014-2023			2020-2023		
	Einzonung	Auszonung	Unterschied	Einzonung	Auszonung	Unterschied
Wohnzone schwacher Dichte	146.1	168.2	-22.0	11.5	64.2	-52.6
Wohnzone mittlerer Dichte	46.5	25.6	20.9	1.9	5.6	-3.7
Wohnzone hoher Dichte	0.5	0.5	0.1	0.1	0.3	-0.2
Arbeitszone	76.2	92.5	-16.4	10.1	27.0	-16.9
Mischzone	12.6	24.3	-11.7	1.6	7.0	-5.4
Kernzone	112.3	89.6	22.7	21.2	16.8	4.4
Zone von allgemeinem Interesse	50.5	193.3	-142.9	9.7	38.6	-29.0
Freihaltezone	4.3	104.5	-100.2	0.4	8.6	-8.1
Gesamtfläche	449.0	698.6	-249.5	56.5	168.0	-111.5

Tabelle 3: Einzonungen und Auszonungen nach Nutzung für die Nutzungstypen Wohn-, Arbeits-, Misch- und Kernzone, Zone von allgemeinem Interesse und Freihaltezone.

Was den Typ der geplanten Bauzonen angeht, ist es interessant, den drastischen Rückgang der Wohnzonen mit geringer Dichte hervorzuheben, die in der Regel am Ortsrand liegen. Bevorzugt werden hingegen Misch- und Kernzonen, was ein Zeichen ist, dass die Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen und dass sie sich bewusst sind, dass die Verdichtung der bestehenden Zonen das weitere Bevölkerungswachstum erlaubt, wo die Bedingungen und insbesondere die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln dies zulassen.

Die Auszonung von Zonen von allgemeinem Interesse ist ebenfalls bedeutend und erklärt sich insbesondere durch den Übergang von isolierten Zonen von allgemeinem Interesse, die standortgebundene Anlagen wie die ARA enthalten, zu Spezialzonen, einem Zonentyp der angesichts ihrer Lage dem Bundesrecht besser entspricht. Wie im kantonalen Richtplan erwähnt, könnte es sich allerdings für die Entwicklung der öffentlichen Infrastrukturen als nötig erweisen, künftig für die Bildung von ausreichenden Reserven an Zonen von allgemeinem Interesse in den Ortsplanungen zu sorgen, die in geeigneten Sektoren liegen, um der ganzen Bevölkerung einen vereinfachten Zugang zu bieten. Es sollte nicht sein, dass dieser Bodennutzungstyp zugunsten einer wirtschaftlich interessanteren Nutzung in Frage gestellt wird und dass sich die öffentlichen Bauten und Anlagen nur noch in weniger günstig gelegenen Sektoren entwickeln können.

Seit 2020 weisen die Kernzonen, Wohnzonen mit hoher Dichte, Wohnzonen mit mittlerer Dichte und Mischzonen das günstigste Verhältnis zwischen Einzonungen und Auszonungen auf, d.h. nach wie vor Nutzungen, die ganz oder teilweise für das Wohnen bestimmt sind.

Aus diesen Tabellen nicht ersichtlich werden die wichtigsten zwischen 2020 und 2023 erfolgten Nutzungsänderungen: 37,8 ha sind von der Mischzone zur Kernzone übergegangen und 26,2 ha von der Wohnzone ebenfalls zur Kernzone. Die Expansion der Kernzonen erlaubt die Verdichtung der Bauzonen und legt einen Zielort für grössere Bauten fest, der Handlungsspielraum für die Entwicklung der Nutzung dieser Bauten schafft, was eine gute Wahl für die Vitalität der städtischen Zentren und der Ortszentren ist.

Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Mobilität

Die Koordination zwischen der Siedlungsentwicklung und der Mobilität ist entscheidend für eine harmonische Raumplanung. Die folgende Tabelle gibt Auskunft über die Erschliessungsqualität der seit 2000 vorgenommenen Einzonungen und Auszonungen.

Erschliessungsgüteklasse ÖV 2023		A	B	C	D	E	Keine Erschliessung güteklasse	Gesamtzahl pro Priorität
Priorität 1	Einzonungen	2.9	3.4	1.1	0.2	0.2	0.0	7.8
	Auszonungen	10.9	4.4	6.1	0.4	0.0	4.7	26.5
Priorität 2	Einzonungen	0.2	0.7	0.4	0.6	2.3	0.0	4.2
	Auszonungen	0.0	1.0	0.2	0.2	0.6	0.0	2.0
Priorität 3	Einzonungen	0.0	0.3	3.2	0.6	3.2	0.1	7.6
	Auszonungen	0.0	0.2	3.5	2.6	3.0	0.7	10.1
Priorität 4	Einzonungen	0.1	1.1	3.4	8.5	9.0	5.5	27.6
	Auszonungen	2.6	2.9	19.8	36.3	35.1	32.5	129.2
Ausser Priorität	Einzonungen	0.0	1.0	1.7	0.3	3.9	2.3	9.3
	Auszonungen	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0		0.2
	Einzonungen	3.3	6.5	9.9	10.2	18.7	8.0	56.5
Gesamtzahl	Auszonungen	13.5	8.5	29.6	39.8	38.7	37.9	168.0

Tabelle 4: Einzonungen und Auszonungen nach Erschliessungsgüteklasse mit dem öffentlichen Verkehr und Siedlungspriorität, ausschliesslich für die Nutzungstypen Wohn-, Arbeits-, Misch- und Kernzone, Zone von allgemeinem Interesse und Freihaltezone

Einzonungen in der Erschliessungsgüteklasse D sind nicht ausgeschlossen, müssen jedoch eine Ausnahme bleiben. Gewisse Einzonungen konnten auf der Grundlage einer geplanten Verbesserung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr akzeptiert werden, sofern ausreichende Garantien für die Realisierung erbracht wurden. Den Einzonungen gemäss Tabelle stehen jedoch wesentlich umfangreichere Rückzonungen gegenüber. Es ist auch hervorzuheben, dass die Zunahme der Bauzonen manchmal mit einer Projektion des Plans auf eine digitale Parzellierung zusammenhängt. In diesem Fall sind Anpassungen der Zonengrenzen an die neue Parzellierung unabhängig von der Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr möglich. Diese Anpassungen, die keine Erhöhung des baulichen Potenzials der Parzelle erlauben, können auf kantonaler Ebene eine gewisse Fläche ausmachen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass für diese

Berechnungen systematisch die Erschliessung im Jahr 2023 berücksichtigt wurde, obwohl die Einzonungen für die Periode 2020-2023 analysiert wurden, denn die Erschliessung der Vorjahre wird durch den Kanton nicht archiviert.

Zudem ist in Erinnerung zu rufen, dass in der Periode 2020-2023 zahlreiche Genehmigungen von Revisionen der Ortsplanungen verzeichnet wurden. Diese Welle sollte bis 2025 ihren Abschluss erreichen. Mit Einzonungen von insgesamt 56 ha zeigt sich deutlich, dass die Anwendung der Kriterien des kantonalen Richtplans die Verwaltung der Siedlungsentwicklung und die Einhaltung der in der Strategie auf der Grundlage der technischen Richtlinien des Bundes festgelegten Bandbreite ermöglicht.

Betreffend die Verdichtung der bestehenden Bauzone muss künftig jede Nutzungsänderung, die zu einer Verdichtung führt, in den Sektoren erfolgen, die mindestens eine Erschliessungsgütekategorie C aufweisen. So sind Verdichtungsprojekte von hoher Qualität vorzugsweise in den Agglomerationen und den Regionalzentren zu planen, die am besten durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind, wie dies beispielsweise bei der Entwicklung des Sektors des Bahnhofs von Châtel-St-Denis der Fall ist. Die Erweiterungen der Baumöglichkeiten werden ab nächstem Jahr gründlicher geprüft, da sie ab dann der Mehrwertabgabe unterliegen.

Bearbeitungsstand der überdimensionierten Gemeinden und eventuelle Festlegung von Planungszonen

Obwohl die Rechtsprechung, vor allem gestützt auf die Bundesverfassung, schon seit mehreren Jahrzehnten eine korrekte Dimensionierung der Bauzonen fordert, wurde diese Anforderung durch das Bundesrecht mit dem Inkrafttreten des neuen Wortlauts von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG) am 1. Mai 2014 verstärkt, der ausdrücklich erwähnt, dass überdimensionierte Bauzonen reduziert werden müssen.

Gestützt auf diese neue rechtliche Formulierung wurden die überdimensionierten Gemeinden im kantonalen Richtplan aufgeführt und es wurde ihnen eine Frist von 3 Jahren gewährt, 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. Die diesen Gemeinden angesetzte Frist endete am 1. Mai 2022, d.h. 3 Jahre nach der Genehmigung des Siedlungsteils des kantonalen Richtplans durch den Bund.

Die Gemeinden wurden dreimal informiert, dass wenn sie innerhalb dieser Frist keinen korrekt dimensionierten Zonennutzungsplan öffentlich aufgelegt haben, der Kanton Planungszonen im Sinne von Art. 27 RPG festlegen würde (temporäre Zonen mit Bauverbot, die ihre Wirkung ab der öffentlichen Auflage entfalten).

In der Zwischenzeit haben 12 dieser 27 Gemeinden die Genehmigung der Gesamtrevision ihrer Ortsplanung erhalten (oder sind dabei, die nötigen Anpassungen an die Genehmigungsbedingungen vorzunehmen) und haben in diesem Rahmen ihre Überdimensionierung geregelt.

12 Gemeinden sind noch an der Erarbeitung oder Behandlung der Revision ihrer Ortsplanung und laut den verfügbaren Informationen des BRPA dürften diese Arbeiten ihre Überdimensionierung regeln können (Stand Anfang 2023). In Erwartung der öffentlichen Auflage der Revision ihrer Ortsplanung hat die Gemeinde Jaun 8,3 Hektaren Planungszone festgelegt. Dasselbe gilt für die Gemeinde Plasselb, die 6,5 Hektaren Planungszone festgelegt hat. Die Gemeinden Châtelard und Prévondavaux, die noch im Stadium des Revisionsprogramms sind, haben ebenfalls Planungszone öffentlich aufgelegt, um bei der Gesamtrevision eine korrekte Dimensionierung sicherzustellen. Diese Planungszone befinden sich in der Schlussprüfung beim Kanton.

Obwohl sie nicht überdimensioniert ist, hat die Gemeinde Estavayer eine Planungszone von 7,3 ha festgelegt, um die Revisionsarbeiten ihrer Ortsplanung durchzuführen und zu vermeiden, dass diese Grundstücke gemäss einer Nutzung verwendet werden, die sie noch überprüfen wollte.

Schliesslich sind 2 Gemeinden (Chénens und Merlach) weiterhin überdimensioniert. Die Gemeinde Auboranges ist die einzige Gemeinde des Kantons, die keine Arbeiten zur Anpassung ihrer Ortsplanung an das neue kantonale Recht in Angriff genommen hat, obwohl die gesetzliche Frist im Dezember 2014 abgelaufen ist. Der Staatsrat hat am 1. September 2023 Planungszone auf den unbebauten Grundstücken dieser Gemeinden öffentlich aufgelegt, womit die Anforderungen des Bundes eingehalten werden können und vermieden werden kann, dass der Bund Massnahmen gegen den Kanton wegen Inaktivität trifft. Die gesamten Planungszone dieser drei Gemeinden umfassen 6 ha.

Unbebaute Reserven in der Bauzone

Bevor neue Einzonungen geplant werden können, müssen die Gemeinden insbesondere nachweisen, dass sie über keine ausreichenden unbebauten Reserven in der Bauzone verfügen, um den Anteil der Bevölkerungsentwicklung aufzunehmen, der ihnen vom kantonalen Richtplan zugewiesen wird.

Die Bauzonenreserven werden im Folgenden nach Zonentyp und Siedlungspriorität klassiert. Die berechneten Reserven umfassen die unbebauten und die teilweise bebauten Grundstücke. Diese Reserven wurden anhand einer Modellierung berechnet, welche die in den kantonalen Reglementen definierten Bauindizes berücksichtigt. Die Zahlen zeigen einen Trend, müssen jedoch auf Ortsebene noch präziser überprüft werden. Die angewandte Methode hat auch die teilweise bebauten Grundstücke mitberücksichtigt, um dem Grundsatz der Verdichtung nach innen Rechnung zu tragen. Die folgenden Daten sind somit als maximale Ergebnisse zu betrachten, die bei einer gründlicheren Analyse nach unten korrigiert werden könnten

Zonenart	Priorität 1	Priorität 2	Priorität 3	Priorität 4	Gesamtzahl
Wohnzone schwacher Dichte	90.4	34.2	97.9	265.0	487.6
Wohnzone mittlerer Dichte	46.4	17.1	38.6	34.6	136.7
Wohnzone hoher Dichte	26.5	0.1	1.1	0.0	27.7
Arbeitszone	210.2	126.1	151.2	165.8	653.3
Mischzone	57.3	27.2	35.2	38.7	158.5
Kernzone	49.1	17.5	53.8	185.1	305.5
Ortsschutzperimeter	5.1	7.0	5.8	24.4	42.2
Zone von allgemeinem Interesse	212.2	97.6	148.3	257.7	715.8
Gesamtzahl Reserven (ha)	697.3	326.8	531.9	971.4	2527.4
Gesamtfläche (ha)	2561.3	1076.6	2152.7	4040.3	9831.0
Anteil Reserven	27%	30%	25%	24%	26%

Tabelle 5: Bauzonenreserven nach Zonentyp und Siedlungspriorität im Jahr 2022 für die Nutzungstypen Wohn-, Arbeits-, Misch- und Kernzone sowie Zone von allgemeinem Interesse.

Priorität 2, d.h. die Kategorie der städtischen Sektoren der Regionalzentren ausserhalb der Agglomerationen, verfügt theoretisch über Reserven von 326,8 Hektaren, was 30% der rechtskräftigen Bauzonen entspricht. Auf sie folgt Priorität 1, die städtischen Sektoren der Agglomerationen, deren Reserven auf 27% der rechtskräftigen Bauzone geschätzt werden, d.h. 697,3 Hektaren. Insgesamt machen die Reserven 26% der rechtskräftigen Bauzone aus. Die Zonen von allgemeinem Interesse und die Arbeitszonen enthalten am meisten unbebaute Reserven in der Bauzone.

Wie weiter oben erwähnt, ist es sinnvoll, Reserven in der Zone von allgemeinem Interesse beizubehalten. Bei den Arbeitszonen sollte ihre Behandlung in den regionalen Richtplänen die Verlagerung wenig attraktiver Zonen an geeignetere Standorte und damit längerfristig die Reduktion des Anteils nicht bebauter Arbeitszonen ermöglichen. Die Tabelle oben umfasst auch die Grundstücksreserven der Unternehmen. Diese Reserven wurden bei der Berechnung des Bedarfs von 400 Hektaren an Arbeitszonen in den nächsten 15 Jahren, der im kantonalen Richtplan festgelegt und zwischen den Regionen anhand von in den regionalen Richtplänen zu planenden Quoten aufgeteilt wurde, nicht berücksichtigt.

Alles in allem ist die Gesamtfläche der Bauzone seit den Arbeiten des kantonalen Richtplans zurückgegangen. Der Kanton Freiburg zählt zu den Kantonen, die infolge des Inkrafttretens des RPG beschränkte Massnahmen zur Redimensionierung der Bauzonen planen müssen, und dies dank den seit 2004 unternommenen Arbeiten. Die Arbeiten der Gemeinden, um ihre Bauzonen mit dem Raumplanungs- und Baugesetz in Einklang zu bringen, haben die globale Überprüfung der Bauzonen beschleunigt. Der Grossteil der Bauzonen wurde überprüft. Nachdem einige noch laufende Gesamtrevisionen abgeschlossen sind, wird der Kanton über sichere Arbeitszonen verfügen, die mit dem Bundesrecht konform sind. Aufgrund des Entscheids des Kantonsgerichts zum Fall Avry hat der Kanton den neuen kantonalen Richtplan unmittelbar auf die Dossiers anwenden müssen, die er am Überprüfen war.

Die Auszonungen werden in den nächsten Jahren weniger umfangreich sein. Die Änderung des RPG mit seinem Grundsatz der Verdichtung nach innen ist ebenfalls ein Paradigmenwechsel für den Kanton Freiburg, denn künftig ist die Einzonung die letzte der denkbaren Massnahmen. Angesichts der unbebauten Reserven in der Bauzone werden Einzonungen somit in den kommenden Jahren die Ausnahme bleiben, abgesehen von einigen Projekten, die bereits im kantonalen Richtplan angegeben sind, wie zum Beispiel rund um die künftige Autobahnüberdeckung zwischen Granges-Paccot und Villars-sur-Glâne. Während für die Freiburger Gemeinden die Pflicht, mit den bestehenden Bauzonen arbeiten zu müssen, eine grosse Änderung darstellt, bringt die Umsetzung des RPG keine umfangreiche Arbeit zur Redimensionierung der Bauzonen mit sich. Zahlreiche Schweizer Kantone sind derzeit damit beschäftigt, aufgrund der Änderungen des Bundesrechts die Überprüfung der Dimensionierung der Bauzonen in Angriff zu nehmen und grossflächige Planungszonen festzulegen.

Zum Erschliessungsstand der Bauzonen gibt es nichts Besonderes zu vermelden, alle rechtskräftigen Bauzonen sind korrekt erschlossen.

Nach diesen Feststellungen zur Bauzone als Ganzes untersuchen die folgenden Teile die spezifische Situation der Wohnzonen (d.h. Kern-, Misch- und Wohnzonen), der Arbeitszonen und der Zonen von allgemeinem Interesse, die jeweils unterschiedliche Dimensionierungsregeln aufweisen.

Kern-, Misch- und Wohnzonen

Die Siedlungsstrategie des kantonalen Richtplans für die Misch-, Kern- und Wohnnutzungen ergibt sich in erster Linie aus der Berechnung der kantonalen Nutzungsquote, deren Methode durch die technischen Richtlinien für die Bauzonen vorgegeben ist (Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 2014). Durch die Berechnung dieser Quote können die Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung mit der Aufnahmekapazität an Einwohnern und Arbeitsplätzen in den rechtskräftigen Bauzonen der Kern-, Misch- und Wohnzonen in Beziehung gesetzt werden, um zu beurteilen, ob der Kanton hinsichtlich der Bauzonen korrekt dimensioniert ist, um das erwartete Wachstum aufzunehmen. Die Aufnahmekapazität wird auf der Grundlage von Medianwerten der Bauzonenfläche pro Einwohner und Vollzeitarbeitsstelle in Funktion der Siedlungsprioritäten berechnet. Sie berücksichtigt zudem die langfristige Verdichtungskapazität der bereits bebauten Flächen.

Gestützt auf das 2016 geltende Szenario «hoch» des BFS erreichte die für die Revision des kantonalen Richtplans berechnete Quote 111%, was darauf hindeutete, dass die Bauzone nicht gross genug war, um die laut den Bevölkerungsprognosen erwarteten zusätzlichen Einwohner und Arbeitsplätze aufzunehmen. Diese Feststellung, die mit der Überprüfung der Ortsplanungen seit Anfang der 2000er Jahre im Hinblick auf die Redimensionierung der Bauzone in Beziehung zu setzen ist, hat dem Kanton erlaubt, eine Siedlungsstrategie festzulegen, die ein leichtes Erweiterungspotenzial der Bauzone zulässt, jedoch in erster Linie die Nutzung der bestehenden Reserven und die Entwicklung nach innen bevorzugt.

Der Bund verlangt eine Aktualisierung der Berechnung dieser Quote im vorliegenden Raumplanungsbericht mit der aktuellen rechtskräftigen Bauzone und dem Bevölkerungsszenario 2020-2050 des BFS, das für den Kanton Freiburg seit der Revision des kantonalen Richtplans nach unten angepasst wurde. Die Berechnungsmethode ist ähnlich wie jene, die bei der Revision verwendet wurde. Die folgende Tabelle aktualisiert dieses Szenario für den Kanton als Ganzes aber auch getrennt nach Priorität.

Der Grosse Rat hat entschieden, dass das Szenario «hoch» als Referenzszenario zu berücksichtigen ist. Der Bund empfiehlt die Verwendung des Szenarios «mittel». Der Kanton muss jeweils seine Situation anhand der beiden Szenarien darlegen, um in Absprache mit dem Bund die in seinem kantonalen Richtplan festzulegende Siedlungsstrategie zu bestimmen.

Aggregationseinheit	Priorität 1	Priorität 2	Priorität 3	Priorität 4	Kanton
Einwohner-Stellen 2020	132 842	36 235	66 990	97 585	333 652
Aufnahmekapazität	140 647	39 418	73 297	108 392	361 753
Einwohner - Stellen 2035 14,9% Wachstumsszenario hoch BFS 2020-2050	154 195	48 026	74 447	105 801	382 469
Einwohner - Stellen 2035 12,2% Wachstumsszenario mittel BFS 2020-2050	150 282	45 865	73 080	104 296	373 522
Ausnützungsziffer					
Szenario hoch BFS 2020-2050	1.10	1.22	1.02	0.98	1.06
Ausnützungsziffer Szenario mittel BFS 2020-2050	1.07	1.16	1.00	0.96	1.03

Table 6: Berechnung der kantonalen Nutzungsquote, Total und nach Priorität

Die neu berechnete Quote liegt nun bei 106%, was eine Annäherung an das Gleichgewicht zwischen der Aufnahmekapazität der Kern-, Misch- und Wohnzonen und dem erwarteten Bevölkerungswachstum im Zeithorizont von 15 Jahren zeigt. Dieser Rückgang lässt sich leicht durch die nach unten angepassten Bevölkerungsszenarien erklären, auch wenn die Auszonungsarbeiten der überdimensionierten Gemeinden zu einer Abnahme der Bauzone geführt haben. Trotz der niedrigeren Aussichten für die Bevölkerungsentwicklung muss der Kanton somit seine Strategie des kantonalen Richtplans, nicht ändern, die darin besteht, mittelfristig namentlich für Gemeinden mit der Siedlungspriorität 1 oder 2 geringfügige Bauzonenerweiterungen zuzulassen. Bei der Berücksichtigung des Szenarios «mittel» wäre die Lage mit einer Quote von 103% ähnlich.

Diese Ergebnisse bestätigen damit die im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsstrategie. Natürlich sind die gemäss den Kriterien des alten kantonalen Richtplans noch überdimensionierten Gemeinden weiterhin angehalten, ihre Dimensionierung zu überprüfen.

Die zweite Etappe der Erarbeitung der Strategie bestand darin, verschiedene Arten von Räumen zu unterscheiden und ihnen eine Reihenfolge der Priorität zuzuweisen, um die Verteilung des Wachstums der Bevölkerung und der Arbeitsplätze zu lenken und die Anforderungen des Bundesrechts zu erfüllen. Der Kanton hat gewünscht, die Siedlungsentwicklung in den Perimetern der in Kraft befindlichen Agglomerationsprogramme (d.h. im Kantonszentrum, das in der Agglomeration Freiburg enthalten ist, und im Regionalzentrum des Greyerzbezirks, das vorwiegend aus der Agglomeration Bulle besteht), sowie in den Regionalzentren (d.h. den Bezirkshauptorten, die nicht Teil eines auf Bundes- und Kantonsebene validierten Agglomerationsprogramms sind) zu konzentrieren, um die Positionierung des kantonalen städtischen Netzes im nationalen städtischen Netz zu verbessern.

Priorität 1 wird somit den städtischen Sektoren der Agglomerationsprogramme zugewiesen (45% des Wachstums hat in den nächsten 25 Jahren darin zu erfolgen) und Priorität 2 den Regionalzentren ausserhalb der Agglomerationen (25%). Somit tragen alle Regionen des Kantons dazu bei, ein stärkeres städtisches Netz im Kanton zu entwickeln. Bei den festgelegten Prioritäten berücksichtigt die Strategie zudem das bebaute Gebiet, das bereits eine vergleichbare Dichte aufweist wie das am wenigsten dichte städtische Gebiet der in Kraft befindlichen Agglomerationsprogramme (30 Einwohner-Arbeitsplätze pro Hektar): das städtische Gebiet ausserhalb der Zentren bildet die Siedlungspriorität 3, der 15% des Wachstums zugewiesen wird. Angesichts der obligatorischen Mindestdichte, die für die Erweiterungen von Bauzonen einzuhalten ist, werden diese besser in die bestehende bebaute Landschaft integriert, wenn sie in erster Linie in der Nähe von Bauzonen liegen, die bereits eine teilweise vergleichbare Dichte aufweisen. 15% des Wachstums des Kantons wurde der Siedlungspriorität 4 zugewiesen, d.h. der bebauten ländlichen Gebiete. Hier handelt es sich um alle bebauten Gebiete, die keine Dichte von 30 Einwohner-Arbeitsplätzen pro Hektar erreichen. Diese Art von Gebieten macht die Mehrzahl der Freiburger Gemeinden aus. Die mit dieser Kategorie verbundenen Dimensionierungskriterien sowie die unbebauten Bauzonenreserven bedeuten ein sehr geringes Einzonungspotenzial für die betroffenen Orte.

Die Kriterien für die Einzonung von Wohn-, Misch- und Kernzonen berücksichtigen somit die Siedlungspriorität: die maximale rechtskräftige nicht bebaute Fläche, um eine neue Einzonung zu erlauben und die maximale Fläche der bewilligten neuen Einzonung werden in Funktion der Siedlungspriorität festgelegt, mit dem Ziel, die Entwicklung um die städtischen Gebiete der Agglomerationen und der Regionalzentren herum zu fördern und damit das städtische Netz in allen Regionen des Kantons zu verstärken.

Die in Betracht zu ziehenden Massnahmen unterscheiden sich ebenfalls je nach den verschiedenen Siedlungsprioritäten: in den Prioritäten 1 und 2 müssen parallel zur Bebauung von unbebauten Grundstücken Nutzungsänderungen und Verdichtungsmassnahmen getroffen werden, um die festgelegten Ziele zu erreichen; diese Massnahmen müssen zu einem zunehmend städtischen Gebiet beitragen. In der Siedlungspriorität 3 sollte die Bebauung der heute unbebauten Grundstücke verbunden mit gezielten Verdichtungsmassnahmen an den geeignetsten Standorten das Erreichen der festgelegten Ziele ermöglichen. In der Siedlungspriorität 4 sollte die Bebauung der unbebauten Grundstücke und die noch abzuschliessende Redimensionierung der Bauzonen erlauben, sich dem festgelegten Ziel anzunähern.

Aus den Detailangaben zur Berechnung der kantonalen Quote nach Siedlungspriorität wird ersichtlich, inwiefern das zwischen den Siedlungsprioritäten aufgeteilte Wachstum der Einwohner und Arbeitsplätze mit der jeweiligen Aufnahmekapazität im Einklang steht. Es muss festgestellt werden, dass die meisten unbebauten Reserven in der Bauzone nicht nach den im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsprioritäten verteilt sind, was normal ist, denn diese Typologie wurde bei der Bewilligung der aktuellen Zonen noch nicht angewandt. Die im kantonalen Richtplan festgelegten Dimensionierungskriterien sowie die aus dem Bundesrecht hervorgehende Verpflichtung, die unbebauten rechtskräftigen Zonen zu nutzen und sämtliche möglichen Nutzungsänderungs- und Verdichtungsmassnahmen zu ergreifen, führen dazu, dass kurzfristig praktisch keine Einzonungen zu Wohnzwecken möglich sind, wenn man von spezifischen Projekten von kantonalen Bedeutung absieht. Die optimale Verdichtung der Bauzonen in den Prioritäten 1 und 2 ist hingegen eine bedeutende Herausforderung für den Kanton.

Obwohl sich also die Tendenz der Vergangenheit des Wachstums durch einen Mechanismus der Periurbanisierung (siehe allgemeiner Rahmen, statistischer Rahmen) aufgrund der bereits rechtskräftigen Reserven, die ein Baupotenzial bieten, noch einige Jahre fortsetzen kann, führen die Siedlungsstrategie und die eingeführten Kriterien für die Einzonung und die Verdichtung langfristig zu einer Trendwende.

Laut Bauzonenstatistik Schweiz sind die Flächen der Wohnzonen von 4698 ha Ende 2016 auf 4598 ha 2022 zurückgegangen, was einer Abnahme von 100 ha entspricht, die auf Auszonungen und Nutzungsänderungen, in der Regel zu Gunsten der Kernzone, die ebenfalls Wohnraum aufnehmen kann, zurückzuführen ist. Während der gleichen Periode sind die Flächen der Mischzonen von 724 ha auf 710 ha zurückgegangen. Die Kernzonen haben hingegen von 1982 ha auf 2037 ha zugenommen. Wie weiter oben erwähnt, erlaubt die Expansion der Kernzonen die Verdichtung der Bauzonen und legt einen Zielort für grössere Bauten fest, der Handlungsspielraum für die Entwicklung der Nutzung dieser Bauten schafft, was eine gute Wahl für die Vitalität der städtischen Zentren und der Ortszentren ist.

Arbeitszonen

Der Bund legt keine präzisen Regeln für die Schätzung des Bedarfs an Arbeitszonen fest, verlangt jedoch Nachweise zum effektiven Bedarf und zu den derzeit verfügbaren Reserven. Da eine einheitliche Methode für die ganze Schweiz fehlt, hat der Bund akzeptiert, dass das Wachstum der Arbeitsplätze im Einklang mit dem Bevölkerungswachstum verläuft. Der Kanton Freiburg hat seinen Bedarf auf dieser Grundlage geschätzt und das bei der Erstellung des kantonalen Richtplans geltende Bevölkerungsszenario «hoch» als Referenz verwendet. Eine bei den Arbeiten zur Revision des kantonalen Richtplans durch die Wirtschaftsförderung in Auftrag gegebene Studie hat gezeigt, dass die Reserven an Arbeitszonen im Kanton Freiburg hoch und quantitativ ausreichend sind, um den geschätzten Bedarf zu decken. Hinsichtlich der Lage und der Verfügbarkeit zeigt sich jedoch ein ganz anderes Bild. Die verfügbaren Reserven an rechtskräftigen Zonen sind häufig schlecht gelegen, von kleinem Umfang und oft schwierig zu aktivieren. Präziser ging aus der Studie hervor, dass der Bedarf an Arbeitszonen für die nächsten 15 Jahre 400 Hektare beträgt und die nicht genutzten Flächen rund 330 Hektare ausmachen. Für die nächsten 15 Jahren ist somit ein Stabilitätsregime einzurichten, indem die Reserven an geeignete Standorte verlagert werden. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat akzeptiert, dass der Kanton den Umfang der rechtskräftigen Arbeitszonen auf dem Ende 2016 für die Schweizerische Bauzonenstatistik erhobenen Wert, d.h. 1480 Hektare, beibehält, wobei diese Schwelle bis 2035 nicht überschritten werden darf.

Die Probleme der Lage und der Verfügbarkeit zeigen, dass die Arbeitszonen nicht mehr auf der Ebene einer einzelnen Gemeinde verwaltet werden können und reflektieren damit die Bestimmungen des RPG, die vorsehen, dass die Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus koordiniert werden müssen. Laut Bundesgesetz muss die Verwaltung der Arbeitszonen zumindest auf regionaler Ebene geplant werden. In Übereinstimmung mit diesen Anforderungen hat der Kanton den Entscheid getroffen, die Verwaltung der Arbeitszonen den Regionen zu übertragen. Daher wurde dieser Bedarf an 400 Hektaren im strategischen Teil des kantonalen Richtplans auf die sieben Bezirke aufgeteilt. Durch die regionale Verwaltung soll die Verwendung der Arbeitszonen optimiert und eine massvolle und angemessene Nutzung des Bodens gewährleistet werden. Es geht darum, eine aktive Beteiligung der Regionen an der Planung der Arbeitszonen zu fördern, damit diese ihrem Bedarf entsprechen und damit durch eine übergemeindliche Koordination die günstigsten Sektoren für die Ansiedlung und die Entwicklung von Unternehmen identifiziert und geplant werden können. Infolge der 2019 in Kraft getretenen Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes sind die Regionen verpflichtet, das Thema der Arbeitszonen in einem regionalen Richtplan zu verwalten. Gemäss dem in Artikel 30a der Raumplanungsverordnung (RPV) festgelegten Auftrag hat der Kanton ein System für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen (SyZACT) eingeführt, das für die Arbeit der Regionen bestimmt ist.

Das Ziel der Stabilität der Arbeitszonen mit einer Referenzfläche von 1480 ha, die bis 2035 nicht überschritten werden darf, ist zurzeit erreicht. Laut Bauzonenstatistik der Schweiz belief sich die Fläche der Arbeitszonen 2022 auf 1399 ha. Dieser Rückgang von 81 ha gegenüber den Arbeiten zum kantonalen Richtplan im Jahr 2017 erklärt sich zu gleichen Teilen durch Auszonungen und durch Nutzungsänderungen, deren Hälfte zugunsten von Mischzonen erfolgte. Er ist auch mit dem zwischen 2014 und 2019 in Kraft befindlichen Bauzonenmoratorium sowie mit der Redimensionierung von überdimensionierten Gemeinden verbunden. Die genehmigten Einzonungen von Arbeitszonen dienen der Erweiterung bestehender Unternehmen.

Auch die Einzonungen, die sich in der Genehmigungsphase befinden, hängen mit der Erweiterung bestehender Unternehmen zusammen. Sie stimmen mit der regionalen Quote und den laufenden Planungsarbeiten überein. Verdichtungsstudien für die gesamten Arbeitszonen wurden verlangt, um zu bestimmen, ob alle Verdichtungs- und Nutzungsänderungsmassnahmen getroffen wurden, bevor eine Einzonung genehmigt werden kann. Trotz dieser Massnahmen hat sich in einigen Fällen eine Einzonung als unvermeidbar erwiesen. Die Gemeinden müssen nämlich eine Studie zum Verdichtungspotenzial durchführen, wenn sie neue Einzonungen vorschlagen wollen. Wie für jede andere Art von Einzonungen müssen sie ihren Bedarf an Arbeitszonen, die optimale Bodennutzung der bestehenden Zonen, die Unmöglichkeit, den Bedarf durch Nutzungsänderungen von bereits rechtskräftigen Bauzonen zu decken sowie die Umsetzung aller möglichen Verdichtungsmassnahmen nachweisen. Unter diesen Voraussetzungen können sie in Übereinstimmung mit der Strategie des kantonalen Richtplans eine neue Einzonung von Arbeitszonen ins Auge fassen. Für die Erweiterung bestehender Unternehmen kann der Bedarf einer Einzonung leichter nachgewiesen werden.

Wir verweisen auf den Teil «Typologie, Dimensionierung und Verwaltung der Arbeitszonen» für mehr Informationen zum System für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen sowie zu den seit den Arbeiten zum kantonalen Richtplan effektiv bebauten Flächen in den Arbeitszonen.

Zonen von allgemeinem Interesse

Der Bund hat keine quantitativen Anforderungen zur Dimensionierung der Zonen von allgemeinem Interesse festgelegt.

Einzonungen von Zonen von allgemeinem Interesse müssen wie jede andere Einzonung begründet werden. Insbesondere ist der Bedarf anhand eines konkreten Vorhabens und der Wahl seines Standorts oder anhand des vorgesehenen Bevölkerungswachstums auf Gemeindeebene oder bei regionalen Vorhaben auf regionaler Ebene nachzuweisen. Wie bei den anderen Nutzungen erfordern die Einzonungen eine Verdichtungsstudie für die gesamten Bauzonen, um dem Bundesrecht zu entsprechen. Eine solche Studie ist prioritär im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung (OP) durchzuführen, denn diese Studie führt zwangsläufig zu wesentlichen Anpassungen des Gemeindebaureglements oder auch des Zonennutzungsplans. Der erläuternde Bericht zur OP muss Begründungen für den Erhalt der Zone von allgemeinem Interesse und für den Bedarf an neuen Einzonungen enthalten.

Laut Bauzonenstatistik Schweiz machten die Zonen von allgemeinem Interesse (Zonen, die für den öffentlichen Bedarf genutzt werden) 2017 kantonsweit eine Fläche von 1283 Hektaren aus. 2022 hat diese Fläche um rund 200 Hektare abgenommen und ging auf 1087 Hektare zurück. Wie weiter oben erläutert, erklärt sich dieser Rückgang insbesondere durch den Übergang zahlreicher isolierter Zonen von allgemeinem Interesse in die Spezialzone, wenn sie standortgebundene Bauten beinhalten, oder in die Tourismus- und Freizeitzone, zum Beispiel im Fall von Reitzentren, Häfen, Seeufern oder Golfplätzen. Dieser Rückgang erklärt sich ferner durch die Auszonung von Zonen von allgemeinem Interesse, um Einzonungen anderer Zonentypen während des Moratoriums zwischen 2014 und 2019 zu kompensieren.

Zonen gemäss Artikel 18 RPG (Spezialzonen)

Auf Kantonsebene gibt es zwei hauptsächliche Kategorien von Spezialzonen: die Zonen der Kiesgruben und Deponien und die Zonen für Tourismus und Freizeit ausserhalb der Wohnzonen. Weitere Arten von Spezialzonen sind möglich, wenn ein Vorhaben nachweisen kann, dass es Besonderheiten aufweist, die seine Ansiedlung innerhalb der Bauzonen verhindern. Dies entspricht dem vom Bundesrecht definierten Begriff «standortgebunden».

Gemäss den geltenden Gesetzesbestimmungen erfolgt die Einzonung einer Spezialzone unter der Voraussetzung der gleichzeitigen Einreichung eines Baubewilligungsgesuchs, denn ein spezifisches Vorhaben rechtfertigt die Schaffung der Zone. Die betroffenen Vorhaben werden insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihres Bodenverbrauchs analysiert.

Zwischen 2017 und 2023 wurden 30 ha an neuen Spezialzonen rechtskräftig. Präziser handelt es sich um 21,5 ha Zonen für Kiesgruben und Deponien (Erweiterung von bestehenden Zonen), 3,3 ha Zonen für Tourismus und Freizeit ausserhalb der Wohnzonen und 5,8 ha andere Zonen ausserhalb der Bauzonen (z.B. Zone für Fahrende, Zone des Flugplatzes, ...). Gleichzeitig wurden 48 ha Spezialzonen der Landwirtschaftszone oder einem anderen Zonentyp zurückgegeben.

Diese Entwicklung resultiert aus der globalen Überprüfung der Zonennutzungstypen im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanungen oder aus der Aufhebung von Spezialzonen bei Ende der Aktivität, die an deren Ursprung stand (z.B. Wiederherstellung einer Materialabbauzone).

Nach dieser Standortbestimmung zur Umsetzung der Siedlungsstrategie und zur Entwicklung der Nutzungszonen folgt nun ein Überblick über die verschiedenen Themen des kantonalen Richtplans. Die Struktur ist für jedes Thema dieselbe: Eine Bestandaufnahme ruft den Hintergrund und die Herausforderungen in Erinnerung, während die folgende Rubrik die Umsetzung der Ziele, Grundsätze und konkreten Aufgaben pro Thema betrachtet. Abschliessend wird ein Ausblick gegeben hinsichtlich des Bedarfs, gewisse Aufgaben noch zu realisieren oder das Thema zu überprüfen.

3.1.2 Siedlungsgebiet

Bestandaufnahme

Im Rahmen des revidierten Raumplanungsgesetzes verlangt der Bund von den Kantonen, dass diese ihr Siedlungsgebiet bestimmen, d.h. die für die Siedlungsentwicklung vorgesehene Gesamtfläche unter Berücksichtigung der Entwicklungsprognosen der Bevölkerung und der Arbeitsplätze sowie ihre räumliche Verteilung im Kanton für die nächsten 25 Jahre. Das auf der Übersichtskarte des kantonalen Richtplans abgebildete Siedlungsgebiet entspricht den Sektoren, in denen Erweiterungen der Bauzone geplant werden können. Es garantiert jedoch noch keine effektiven Einzonungen. Diese Sektoren grenzen an die städtischen Sektoren an, um eine kompakte Besiedlung zu gewährleisten und den unbebauten Raum bestmöglich zu bewahren, damit dieser seine Funktionen und die Bedürfnisse der künftigen Generationen erfüllen kann. Die kantonale Fläche des Siedlungsgebiets beträgt rund 11 450 ha, davon 1140 ha Erweiterungsfläche gegenüber den 2017 rechtskräftigen Bauzonen. Dabei handelt es sich um Flächen, auf denen Einzonungen durch die Gemeinden geprüft werden können, wobei nur ein Teil des Grundstücks eingezont werden soll. Sie liegt somit deutlich über dem effektiven Bedarf an Einzonungen des Kantons. Künftig hat jede Erweiterung der Bauzonen im Sinne von Artikel 15 des Raumplanungs- und Baugesetzes innerhalb des Siedlungsgebiets zu erfolgen. Ausserhalb des Siedlungsgebiets kann nur die Schaffung von Spezialzonen im Sinne von Artikel 18 des Raumplanungsgesetzes (z.B. Zonen für Kiesgruben) genehmigt werden.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Kanton hat das Siedlungsgebiet auf der Übersichtskarte des kantonalen Richtplans kartografisch erfasst (Polygone und Pfeile). Laut Thema T101 «Siedlungsgebiet» dieses Richtplans «können die Regionen eine Anpassung des Siedlungsgebiets mittels eines regionalen Richtplans vorschlagen, sofern sie dabei die Prioritäten und die Definitionskriterien berücksichtigen und den dem Bezirk zugeteilten Rahmen respektieren.» Heute schlagen die Regionen in ihren regionalen Richtplänen eine Anpassung der räumlichen Verteilung des Siedlungsgebiets vor. Die vom Kanton übernommenen Vorschläge müssen in den kantonalen Richtplan aufgenommen und durch den Bund genehmigt werden, bevor sie in den Ortsplanungen berücksichtigt werden können.

Ausblick

Die Regionen sind einmalig berechtigt, Änderungen am Siedlungsgebiet vorzuschlagen. Diese Möglichkeit wurde mit dem Bund ausgehandelt und sie ist unüblich, denn laut Bundesrecht ist es Sache des Kantons, das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan aufzuteilen. Das Siedlungsgebiet sollte anschliessend bis zur nächsten Revision des kantonalen Richtplans nicht mehr verändert werden, mit Ausnahme der im kantonalen Richtplan verankerten Projektblätter, deren kartografische Darstellung als Siedlungsgebiet gilt. Die nächste Revision des kantonalen Richtplans dürfte gegen 2028-2029 in Angriff genommen werden.

3.1.3 Verdichtung und Aufwertung

Bestandesaufnahme

Die Verdichtung und die Aufwertung der Bauzonen sind zentrale Forderungen des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung, das namentlich von den Kantonen verlangt, Massnahmen festzulegen, die für eine Siedlungsentwicklung nach innen sorgen. Die Möglichkeiten zur Erweiterung der Bauzonen sind gegenüber früher eingeschränkt. Daher hat die Siedlungsentwicklung in erster Linie in rechtskräftigen unbebauten Bauzonen zu erfolgen oder Nutzungsänderungen von rechtskräftigen Bauzonen müssen vorgenommen werden, wenn die unbebauten Landreserven in einem Bauzonentyp zu gross sind. Für eine nachhaltige Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets ist es nötig, dass diese an den Standorten geplant wird, welche die beste Qualität der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und einen attraktiven und sicheren Zugang durch den Langsamverkehr aufweisen. Ergänzend dazu müssen Massnahmen zur Aufwertung der bebauten oder unbebauten öffentlichen Räume (Grünzonen) getroffen werden, um deren Attraktivität zu erhöhen und die Lebensqualität zu steigern. So geht es darum, das bestehende Siedlungsgebiet unter Berücksichtigung des betreffenden Ortsbildes angemessen zu verdichten, wobei die Vorzüge des Standorts zu bewahren oder neue zu schaffen sind. Die Lärmschutz-Verordnung muss dabei eingehalten werden können.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen dieses Paradigmenwechsels auf die Raumplanung zu überprüfen. Die Verdichtung ist ein langsamer Prozess, der sich anhand der Gelegenheiten oder der Möglichkeiten der Eigentümer konkretisiert. Dennoch haben ein Dutzend Gemeinden Verdichtungsstudien durchgeführt, um ihr Potenzial festzustellen und gegebenenfalls den Bedarf an neuen Einzonungen zu rechtfertigen.

Ausblick

Das Thema der Verdichtung ist ein zukunftsträchtiges Thema, wie auch jenes der Qualität der öffentlichen Räume. So ist zum Beispiel über die Antenne Nachhaltige Quartiere und in Zusammenarbeit mit den Regionen oder den durch die Gemeinden beauftragten privaten Büros zu prüfen, ob Sensibilisierungsmassnahmen mittel- oder langfristig nötig sind. Die kantonale Strategie für nachhaltige Entwicklung unterstützt insbesondere Aktionen der Gemeinden zugunsten der Gestaltung von nachhaltigen Quartieren, und diese Aktionen tragen auch zur Umsetzung der Verdichtung nach innen bei.

3.1.4 Typologie, Dimensionierung und Verwaltung der Arbeitszonen

Bestandesaufnahme

Mittels Änderung des RPBG und in Übereinstimmung mit dem Inhalt des regionalen Richtplans hat der Grosse Rat entschieden, dass die Verwaltung der Arbeitszonen auf regionaler Ebene zu erfolgen hat. Dazu wurden die regionalen Richtpläne als obligatorisch erklärt. Den Regionen wird somit eine wichtigere Rolle verliehen, um die Verwendung der Arbeitszonen zu optimieren und eine massvolle und angemessene Bodennutzung zu gewährleisten.

Der kantonale Richtplan unterscheidet zwischen mehreren Arten von Arbeitszonen: die kantonalen Zonen (einschliesslich strategischer Sektoren), die regionalen Zonen und die anderen Zonen. Diese Typologie hat zum Zweck, unterschiedliche Dimensionierungskriterien und Bedingungen für die Einzonung anzuwenden, um eine grosszügigere Dimensionierung der kantonalen Arbeitszonen gefolgt von den regionalen Arbeitszonen zu ermöglichen. Die Entwicklung der anderen Arbeitszonen, die für den Erhalt bestehender Tätigkeiten bestimmt sind, ist beschränkt und unter Einhaltung von im kantonalen Richtplan festgelegten Anforderungen weiterhin möglich.

Die kantonalen Arbeitszonen und die strategischen Sektoren werden durch den Kanton bestimmt, während die regionalen Arbeitszonen sowie der Erhalt, die Erweiterung oder die Infragestellung der anderen Zonen in der Zuständigkeit der Regionen liegen, unter Einhaltung der durch den kantonalen Richtplan festgelegten Kriterien.

Die Ausscheidung neuer Arbeitszonen setzt voraus, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet (Art. 30a Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (RPV)).

Das System für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen (SyZACT) ist eine vom Kanton erarbeitete und bereitgestellte Datenbank. In dieser sind die von den Regionen gelieferten Daten zu den Arbeitszonen zu sammeln und damit ein Inventar der für die Wirtschaftstätigkeit verfügbaren Flächen zu schaffen, das aktuell ist und den für die Raumplanung zuständigen öffentlichen Behörden zur Verfügung steht. Mit diesem Inventar kann der Bedarf an neuen Arbeitszonen über den regionalen Richtplan gerechtfertigt werden.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan legt als Ziel ein Stabilitätsregime bei der Fläche der rechtskräftigen Arbeitszonen auf dem Stand von Ende 2016 fest, d.h. ein Maximum von 1480 ha, das bis 2035 nicht überschritten werden darf. Die Regionen haben einen regionalen Richtplan zu entwickeln und dabei den ihnen für die Planung ihrer Arbeitszonen zugewiesenen Rahmen zu respektieren. Die Arbeiten sind in allen Regionen im Gang und die meisten regionalen Richtpläne sollten bis Ende 2023 genehmigt worden sein.

Gemäss dem in Artikel 30a RPV festgelegten Auftrag hat der Kanton den Regionen ein Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem ein System für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen eingeführt werden kann, das für die Arbeit der Regionen bestimmt ist. Mit diesem SyZACT genannten Instrument konnten sie eine Bilanz ihrer Zonen erstellen und ein Erweiterungspotenzial an neuen Arbeitszonen nachweisen, um eine Strategie für die Arbeitszonen festzulegen, die in ihrem regionale Richtplan verankert werden muss.

SyZACT hat ferner zum Ziel, ein Inventar der für die Wirtschaftstätigkeit verfügbaren Flächen zu schaffen, das aktuell ist und den für die Raumplanung zuständigen öffentlichen Behörden zur Verfügung steht.

Anhand der Informationen aus der Datenbank SyZACT konnte auch der effektiv aktivierbare Anteil der unbebauten Arbeitszone erkannt werden, indem die Reserven der Unternehmen, die Flächen in Naturgefahrenzonen sowie die für die Zufahrten erforderlichen Flächen nicht berücksichtigt wurden. In der Datenbank konnten auch zahlreiche weitere Informationen gesammelt werden, wie der Erschliessungsstand, die Erschliessung durch die verschiedenen Verkehrsmittel, die Bodensituation oder die Art der aktiven Unternehmen. So ist die Datenbank sowohl unter dem Gesichtspunkt der Raumplanung als auch unter jenem der Wirtschaftsförderung von Interesse.

Anhand der in SyZACT erfassten Daten konnte die folgende Tabelle erstellt werden (Stand am 1.4.2021).

	Broye	Glâne	Greyerz	See	Saane	Sense	Vivisbach	Kanton (Gesamtzahl)
Bedarf AZ gemäss kantonalen Richtplan	34.4	24.3	56.6	53.2	159	53.3	19.4	400.2
Überbaute Flächen seit 2017	0.5	0.7	0.3	4.3	2.3	0.9	0.7	9.7
Aktueller Bedarf AZ 2035	33.9	23.6	56.3	48.9	156.7	52.4	18.7	390.5
Unbebaute Flächen AZ (frei)	112.4	73.6	100.6	72	267.6	103.9	39.7	769.8

Tabelle 7: Situation der Arbeitszonen gemäss den Daten aus dem System für die Bewirtschaftung der Arbeitszonen (2021)

Die Tabelle zeigt die Verteilung des Bedarfs an Arbeitszonen zwischen den Regionen, wie sie im kantonalen Richtplan festgelegt wurde (Bedarf zwischen 2017 und 2035). Dieser Bedarf wurde anschliessend aktualisiert, indem die seit 2017, dem Referenzjahr für die gesamte Geltungsdauer des kantonalen Richtplans, bebauten Flächen berücksichtigt wurden. Bei den Flächen der unbebauten Arbeitszonen handelt es sich hier um die Bruttofläche. Sie wurden anschliessend mittels SyZACT bereinigt, um nur die effektiv verfügbaren Flächen zu behalten, das heisst unter Berücksichtigung der Reserven der Unternehmen, der Nutzung für die Logistik, der bestehenden Bauvorhaben, der Naturgefahren usw.). Diese Informationen geben Aufschluss über die effektiv aktivierbaren unbebauten Reserven in der Arbeitszone. Bei der Revision des kantonalen Richtplans wurden die effektiv aktivierbaren Reserven auf 400 ha geschätzt.

Die erfassten Reserven werden anschliessend mit dem Bedarf jeder Region verglichen, um das Erweiterungspotenzial der Arbeitszonen zu bestimmen. Dieses Potenzial ist allerdings mit dem Stabilitätsziel für die Arbeitszonen in Bezug zu setzen, das der Bundesrat 2019 in seiner Genehmigung des kantonalen Richtplans formuliert hat. Wie weiter oben erwähnt, wird die bis 2035 nicht zu überschreitende Referenzfläche von 1480 ha eingehalten, denn laut Bauzonenstatistik Schweiz betrug die Fläche der Arbeitszonen 2022 insgesamt 1399 ha.

Zwischen 2017 und 2022 stieg die Fläche der Gebäude in Arbeitszonen um 14,9 ha. Betrachtet man die Gesamtfläche der betroffenen Grundstücke, beläuft sich diese auf 76,8 ha, wovon 62,4 ha bereits bebaut sind und 14,4 ha völlig frei von Bauten, bei einer Gesamtzahl von 145 Gebäuden. Die Annahme ist somit plausibel, dass die Fortsetzung des Wachstums der letzten 5 Jahre, selbst wenn sich dieses verstärken sollte, durch die aktuelle Reserve von 400 ha absorbiert werden kann. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die COVID-19-Pandemie in die Beobachtungsperiode fiel, während der sich der Baubereich deutlich langsamer entwickelt hat als zuvor.

Ausblick

Derzeit sind Überlegungen zur Entwicklung von SyZACT im Gang, um die Daten zu aktualisieren und damit über einen klaren und möglichst aktuellen Stand der aktivierbaren Reserven in den Arbeitszonen zu verfügen. Diese Aktualisierung sollte insbesondere dazu dienen, die Arbeiten der Gemeinden zu lenken, die Verwaltungstätigkeit der Regionen zu vereinfachen und die Prüfung der Vorschläge der Gemeinden durch die Kantone zu erleichtern.

3.1.5 Grosse Verkehrserzeuger und Einkaufszentren

Bestandesaufnahme

Der kantonale Richtplan definiert die grossen Verkehrserzeuger als ein Tourismus- oder Freizeitprojekt oder ein Unternehmen, das über 2000 motorisierte Fahrten pro Tag verursacht. Einkaufszentren werden als «mit grossen räumlichen Auswirkungen» betrachtet, wenn sie über 2000 motorisierte Fahrten pro Tag verursachen (Lastwagen zählen doppelt), eine Verkaufsfläche von über 3000 m² in einem einzigen Gebäude oder einer einzelnen Nutzungszone aufweisen und/oder wenn sie über 200 Parkplätze anbieten. Gemäss kantonalem Raumplanungs- und Baugesetz haben die grossen Verkehrserzeuger und die Einkaufszentren einen Detailbebauungsplan zu erstellen.

Der Richtplan legt die Kriterien für die Ansiedlung von grossen Verkehrserzeugern und Einkaufszentren fest. Insbesondere müssen sie in städtischem Gebiet oder in einem touristischen Entwicklungsschwerpunkt von kantonaler Bedeutung liegen und in einem Sektor, der mindestens eine ausreichende Erschliessungsqualität des öffentlichen Verkehrs und eine gute Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr aufweist.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Bei neuen Vorhaben werden die Kriterien des kantonalen Richtplans geprüft. Folgende Vorhaben von grossen Verkehrserzeugern wurden in letzter Zeit geprüft:

- › Bau einer Freizeit- und Sporthalle in Domdidier.
- › Technologiepark BlueFactory in Freiburg.
- › Derzeit in Bau befindlicher Grosshandelsmarkt in Kerzers.
- › Campus für Nahrungsmittelproduktion und Biomasse Agrico in St-Aubin.

Ausblick

Der aktuelle Inhalt des kantonalen Richtplans erlaubt die Prüfung der neuen Vorhaben von grossen Verkehrserzeugern.

3.1.6 Tourismus und Freizeit

Bestandesaufnahme

Ein neues Gesetz über den Tourismus ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten. Das frühere Gesetz von 2005 entsprach nicht mehr den neuen Anforderungen dieser Branche, die sich in den letzten Jahren in starkem Wandel befindet (Globalisierung und Digitalisierung). Mit dieser Aktualisierung konnte der Inhalt des Gesetzes mit jenem des kantonalen Richtplans in Einklang gebracht werden. Es ermöglicht auch die einfachere Gewährung von Mitteln aus dem Tourismusförderungsfonds (TFF) für die Realisierung von Projekten von geringem und grossem Umfang und von kantonaler Bedeutung. Das Gesetz erweitert die Definition der Freizeitwegnetze, indem es auch die MTB- und Schneeschuhstrecken einschliesst, während das neue Mobilitätsgesetz die verschiedenen Netze präzisiert. Der Begriff des touristischen Entwicklungsschwerpunkts wird im neuen Gesetz über den Tourismus nicht mehr verwendet.

Die Strategie besteht nun darin, sich auf ein spezifisches Vorhaben zu konzentrieren, wobei der Bedeutung des Orts für den Tourismus stets Rechnung zu tragen ist. Zum Beispiel ist das Projekt der Erweiterung des Papilioramas in Kerzers nicht in einem touristischen Entwicklungsschwerpunkt gelegen, aber die Fragen der Raumplanung und der Mobilität werden bei der Realisierung dieses Projekts berücksichtigt.

Mit einem kantonalen Durchschnitt von 13% von Zweitwohnungen für den ganzen Kanton im Jahr 2021, d.h. deutlich unter dem im Bundesgesetz festgelegten Höchstanteil von 20% für die Festlegung von Beschränkungsmassnahmen, ist der Kanton nicht stark vom Phänomen der Zweitwohnungen betroffen. Sieben Gemeinden überschreiten allerdings diesen Höchstanteil von 20% der Zweitwohnungen: Val-de-Charmey, Plaffeien, Cheyres-Châbles, Gletterens, Delley-Portalban, Crésuz, Châtel-sur-Montsalvens und Jaun.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die kantonalen und regionalen Entwicklungsschwerpunkte werden im Richtplan definiert, doch wie oben erläutert, wurde mit dem neuen Gesetz über den Tourismus auf das Konzept des touristischen Entwicklungsschwerpunkts verzichtet. In den laufenden regionalen Richtplanungen können die Regionen Änderungen an den touristischen Entwicklungsschwerpunkten vorschlagen.

Bei den Zweitwohnungen hat der Markt das Bundesgesetz über die Zweitwohnungen gut aufgenommen und es besteht derzeit eine intensivere Nutzung der Zweitwohnungen durch ihre Eigentümer, was sich positiv auf die Erwärmung der Betten und den Tourismus auswirkt. Gemäss den Bestimmungen des Bundes unterliegen Baubewilligungsgesuche der Gemeinden, die den Anteil an Zweitwohnungen von 20% überschreiten, einer besonderen Prüfung.

Betreffend die Wanderwege sind 1835 km offiziell anerkannt. Diese sind im Inventar der Wanderwege aufgeführt, das den aktuell in Kraft befindlichen Plan der offiziellen Freizeitwege für den Bereich des Wanderns bildet. Dieses Inventar wird jährlich anhand der Änderungen der Ortsplanungen oder der Empfehlungen der Gemeinden und des Freiburger Tourismusverbands (FTV) angepasst.

Zahlreiche Tourismus- und Freizeitprojekte sind als Projektblätter im kantonalen Richtplan enthalten. Die Aufnahme eines Projekts in den kantonalen Richtplan als «Vororientierung» bedeutet nicht, dass der Kanton das Projekt absolut unterstützt, sondern dass er die Gelegenheit bieten will, mit den Überlegungen dazu voranzukommen.

Hinsichtlich der Umsetzung der Projektblätter zu Tourismusprojekten waren bereits bei mehreren Projektblättern inhaltliche Anpassungen nötig. Für weitere Informationen verweisen wir auf den Teil Bestandsaufnahme der Planungsinstrumente

Ausblick

Anfang 2024 wird der Freiburger Tourismusverband dem Staatsrat die Strategie für die Entwicklung des Freiburger Tourismus für die kommenden Jahre unterbreiten, die 12 Entwicklungsachsen umfasst und die aus dem Jahr 2009 stammende Vision 2030 ersetzen wird. Die in der 2019 erarbeiteten Strategie Voralpen Vision 2030 aufgeführten Ziele für die Tourismusentwicklung konzentrieren sich auf die Finanzierung der Bergbahnunternehmen für den Unterhalt und die zukünftige Entwicklung. Änderungen bei den Themen im Zusammenhang mit den Projektblättern zu den Bergbahnen sind somit wahrscheinlich.

Die Netze der offiziellen Freizeitwege werden gemäss dem neuen Mobilitätsgesetz einem Validierungsverfahren unterzogen. Die MTB-Strategie wird derzeit in Zusammenarbeit mit dem Amt für Mobilität umgesetzt. Auf dieser Grundlage wird der FTV die verschiedenen ausgewählten Strecken präsentieren. Es wird offizielle nationale und regionale Strecken geben, sowie lokale Strecken, und ein wesentlicher Teil wird der Natur zurückgegeben. Kapitel 3.2.6 enthält weitere Auskünfte zu diesem Thema.

Überlegungen zum Inhalt der Projektblätter müssen noch geführt werden, und die Tourismusblätter sind besonders betroffen.

Bei der nächsten Änderung des kantonalen Richtplans wird ein Projektblatt für den Cailler-Schokoladenpark erstellt werden.

3.1.7 Öffentliche Infrastrukturen

Bestandsaufnahme

Das entsprechende Thema des kantonalen Richtplans soll Standortkriterien für die öffentlichen Infrastrukturen von kantonalen, regionaler und lokaler Bedeutung bieten. Das verfolgte Ziel besteht darin, «die Bedürfnisse der Bevölkerung abzudecken, die Investitionen zu rationalisieren, Synergien zu schaffen, die Zentren zu stärken, den Zugang mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr zu gewährleisten und die negativen Auswirkungen auf das Gebiet und die Umwelt zu beschränken».

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Umsetzung dieses Themas erfolgt laufend, in Funktion der durch den Kanton und die Gemeinden entwickelten Projekte. Die Regionen haben die Möglichkeit, solche Infrastrukturen in ihren regionalen Richtplan aufzunehmen, um ihnen im anschliessenden Verfahren auf lokaler Ebene zusätzliches Gewicht zu verleihen.

Das Thema sieht zudem die Erstellung eines Sachplans der öffentlichen Infrastrukturen von kantonalen Bedeutung vor, um den Bedarf an Infrastrukturen und deren Fläche zu bestimmen. Aufgrund anderer Erfordernisse, insbesondere der Revision des als vorrangig betrachteten Sachplans für den Materialabbau, wurde diese Planung noch nicht in Angriff genommen.

Ausblick

Auf kantonalen Ebene ist keine globale Information zum künftigen Bedarf an neuen Zonen und zu deren räumlichen Verteilung verfügbar. Die Planung der öffentlichen Infrastrukturen liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden und in manchen Fällen in jener der Regionen. Bei der Revision des Richtplans hat der Kanton bekannt gegeben, dass er einen Sachplan der öffentlichen Infrastrukturen erstellen will, um den Bedarf auf kantonaler Ebene zu antizipieren und die Arbeit der Gemeinden zu vereinfachen. Dieser Sachplan konnte aufgrund anderer Erfordernisse noch nicht realisiert werden.

3.1.8 Seeufer, Häfen und Anlegeplätze

Bestandesaufnahme

Die Gestaltung der Seeufer gehört laut kantonalem Recht zum Mindestinhalt der regionalen Richtpläne. Da diese inzwischen obligatorisch geworden sind, ist das Thema der Seeufer integrierender Bestandteil der Regionalplanung und wird nicht mehr in einem besonderen Dokument behandelt. Insbesondere sind Überlegungen zu den Anlegeplätzen, den Fusswegen, den Zugängen, der Verwaltung der Mobilität und den verschiedenen Nutzungen der Seeufer (Freizeit, Naturschutz usw.) anzustellen. Die Seeufer, bei denen raumplanerische Herausforderungen bestehen, sind jene des Neuenburgersees, des Murtensees (einschliesslich Freiburger Teil des Broyekanal), des Greyerzersees, des Schifflensees, des Schwarzsees sowie der Seen von Monstalvens und Lessoc. Bei den Ufern der anderen Seen steht es den Regionen frei, ob sie diese behandeln wollen oder nicht.

Eine Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Waadt und dem Kanton Freiburg ist im Gang, um interkantonale Grundsätze für die Verwaltung der Ufer des Neuenburger- und Murtensees festzulegen.

Die in Thema T114 Bootshäfen und Anlegeplätze erwähnte Änderung des kantonalen Nutzungsplans der Naturschutzgebiete am Südufer des Neuenburgersees (KNP Südufer) wurde am 20. November 2021 durch die RIMU (vormals RUBD) genehmigt, ist aber aufgrund von Einsprachen noch nicht in Kraft getreten.

Seit dem Hafen von Gletterens 2010 wurde im Kanton kein neuer Hafen mehr realisiert.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Richtplan verpflichtet den Kanton, «in Zusammenarbeit mit den Regionen und den Nachbarkantonen eine Studie durchzuführen, um die Grundsätze für die Bewirtschaftung der Seeufer des Kantons festzusetzen und so die Planung der regionalen und kommunalen Behörden zu lenken.» Allerdings hat die Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes, mit der die regionale Raumplanung obligatorisch wurde, und die den Regionen gewährte Frist von drei Jahren für die Erstellung eines regionalen Richtplans, in dem die Behandlung der Ufer ein Mindestinhalt ist, die Durchführung dieser Studie vor den regionalen Arbeiten verunmöglicht.

Zum Thema T114 «Bootshäfen und Anlegeplätze» laufen Arbeiten in den regionalen Richtplänen, um die Anlegeplätze zu gruppieren.

Ausblick

Nachdem die laufenden regionalen Arbeiten abgeschlossen sind, wird zusammen mit den Regionen eine Bestandsaufnahme erstellt, um festzustellen, welche Arten von Überlegungen für eine angemessene Verwaltung der Seeufer eventuell noch fehlen. Je nach den Ergebnissen dieser Analyse könnte der kantonale Richtplan eventuell angepasst werden.

3.1.9 Bauliches und nicht bauliches Kulturerbe (geschützte Ortsbilder, historische Verkehrswege, archäologische Stätten und geschützte Gebäude)

Bestandesaufnahme

Der Zonennutzungsplan und das Gemeindebaureglement werden als Instrumente verwendet, um die Kulturgüter gemäss Kulturgüterschutzgesetz unter Schutz zu stellen. Die schützenswerten Objekte werden in Verzeichnissen und Inventaren aufgelistet: Verzeichnis der beweglichen und unbeweglichen archäologischen Kulturgüter, Verzeichnis der unbeweglichen Kulturgüter, Verzeichnis der verzeichneten archäologischen Perimeter, Inventar der archäologischen Schutzperimeter, Schweizerisches Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar), durch das Bundesamt für Kultur geführtes Verzeichnis der Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung (BAK-Verzeichnis) und Verwaltungsplan der Swiss Coordination Group für die ins Weltkulturerbe der UNESCO aufgenommenen prähistorischen Pfahlbauten um die Alpen.

Mit der Revision des grössten Teils der Ortsplanungen des Kantons konnten seit den 1990er-Jahren die Erhaltungsziele für die durch den kantonalen Richtplan festgelegten geschützten Ortsbilder, für die ISOS-Ortsbilder von nationaler Bedeutung sowie für die Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung und für die historischen Verkehrswege integriert werden. In diesem Rahmen konnten auch die Verzeichnisse der schützenswerten Gebäude überarbeitet und die detaillierten Verzeichnisse für die letzten Ortsbilder realisiert werden, die noch ausstehend waren, insbesondere für die Stadt Freiburg. Die Verzeichnisse beinhalten künftig auch isolierte Objekte (Wegkreuze, Stelen, Brunnen usw.) sowie die beweglichen Kulturgüter, die an ein Gebäude geknüpft sind (Altäre, Glocken, Skulpturen usw.). Die Verzeichnisse schenken auch den Kulturgütern der zeitgenössischen Architektur grössere Aufmerksamkeit.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Unterschutzstellung und die Bestimmung der Erhaltungsregeln erfolgt unter Anwendung der im kantonalen Richtplan festgelegten Schutz- und Erhaltungsziele. Die Schutzmassnahmen erstrecken sich künftig auch auf die unmittelbare und erweiterte Umgebung, die charakteristisch für das geschützte Gebäude ist, wodurch nicht nur das Gebäude als solches, sondern auch sein spezifisches und charakteristisches Umfeld erhalten werden kann. Die Zahl der geschützten Gebäude ist zurückgegangen, von 9255 geschützten Gebäuden im Jahr 2018 auf 8757 im Jahr 2023. Im Rahmen der Aktualisierungen der Ortsplanungen sind Gebäude von lokaler Bedeutung nicht mehr geschützt. Dieser Entscheid wurde beim Inkrafttreten des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 gefällt, doch die Auswirkungen dieser Massnahmen beginnen langsam spürbar zu werden. In den kommenden Jahren müssen weitere Ortsplanungen angepasst werden, was zu einem weiteren Rückgang der Zahl der geschützten Gebäude führen wird.

Betreffend die Archäologie erfolgen der Erhalt, der Schutz und die Aufwertung des baulichen und nicht baulichen archäologischen Kulturerbes im Rahmen der verfügbaren Ressourcen. Infolge des starken Drucks auf den Grund und den Untergrund sind Entscheide und Priorisierungen erforderlich, um eine möglichst effiziente Realisierung der im kantonalen Richtplan festgelegten Ziele sicherzustellen. Der Staat trägt die Verantwortung für eine angemessene Umsetzung des Europäischen Übereinkommens zum Schutz des archäologischen Erbes, das in der Schweiz 1996 in Kraft getreten ist.

Der im Thema zu den archäologischen Stätten vorgesehene spezifische kantonale Nutzungsplan für die auf die Liste des Welterbes der UNESCO aufgenommenen Stätten der Serie «Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen» wurde noch nicht erstellt. Der Schutz dieser Stätten wird voraussichtlich durch die Aufnahme von archäologischen Schutzperimetern in die Ortsplanungen der fünf betroffenen Gemeinden gewährleistet: Gletterens/ Les Grèves, Greng/Grengspitz, Mont Vully/Môtier I, Murten/Segelboothafen, Noréaz/En Praz des Gueux. Diese Stätten werden auch durch ihre Aufnahme als A-Objekte (von nationaler Bedeutung) in das Schweizerische Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung (KGS-Inventar) geschützt. Falls ein spezifisches Entwicklungsvorhaben die Integrität eines Bestandteils der Serie bedrohen sollte, sieht der Verwaltungsplan der Serie vor, dass eine ausführliche Information den verschiedenen Verwaltungsinstanzen des Objekts vorzulegen ist, damit diese dazu Stellung nehmen können. Der Staat ist in der Folge für die Umsetzung der Empfehlungen dieser Instanzen zuständig.

Ausblick

Mittels der Bildung einer lokalen Ad-hoc-Kommission kann die Erfassung der Kulturgüter an die Gemeinden übertragen werden. Die Schaffung einer solchen Kommission ist zurzeit in Freiburg, Murten, Estavayer und Romont geplant.

Ein Projekt einer Karte der möglichen Präsenz archäologischer Stätten ist in Entwicklung. Diese Karte soll die aktuell geltenden archäologischen Schutzperimeter ersetzen, um die Priorisierung der Massnahmen zum Schutz des archäologischen Erbes zu erleichtern und eine bessere Entsprechung und Effizienz zwischen den Bedürfnissen und den verfügbaren Ressourcen zu finden.

Eine Änderung des Themas T116 «Archäologische Stätten» sowie die Schaffung eines spezifischen Themas für die Pfahlbauten werden wahrscheinlich notwendig sein, um die Weisungen des Bundesamtes für Kultur für die Behandlung der im UNESCO-Welterbe eingetragenen Pfahlbauten um die Alpen zu erfüllen.

3.1.10 Energie

Bestandesaufnahme

Wie im Teil Energiepolitik am Anfang des Berichts erwähnt, hat sich der gesetzliche Rahmen auf Bundesebene stark verändert, um einen grösseren Anteil der Produktion von erneuerbarer Energie sowie eine bessere Energieeffizienz zu begünstigen.

Auf kantonaler Ebene wurde der Sachplan Energie 2017 vollständig revidiert, um der Entwicklung der Technologien Rechnung zu tragen und den Bezug zur räumlichen Dimension herzustellen. Er diene als Grundlagenstudie für den aktuellen kantonalen Richtplan.

Das Amt für Energie hat im September 2021 den Bericht 2015-2020 veröffentlicht, der einen Überblick über die Lage des Kantons im Energiebereich Ende 2020 bietet und die Entwicklung und die Wirkung der Massnahmen aufzeigt, die getroffen wurden, um die Energieziele zu erreichen, die der Staatsrat im Jahr 2009 in seiner Energiestrategie festgelegt hat. Der Energieverbrauch sinkt nicht wesentlich und rasch, denn die in verschiedenen Bereichen realisierten Einsparungen (neue leistungsfähigere Gebäude, Reduktion des Verbrauchs neuer Fahrzeuge, usw.) werden oft durch den Stromverbrauch für zusätzlichen Komfort oder neue Nutzungen (Erhöhung der Wohnfläche pro Person um 30% seit 1980, laufend steigender Motorisierungsgrad, zunehmende Verwendung elektrischer Haushaltsgeräte sowie von Geräten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien IKT usw.) zunichte gemacht. Laut dem Bericht 2015-2020 des Amtes für Energie hat sich seit 2015 der Stromverbrauch stabilisiert, was insbesondere auf ein langsames Bevölkerung- und Wirtschaftswachstum zurückzuführen ist.

Auf lokaler Ebene sind die Gemeinden gestützt auf das kantonale Energiegesetz (Art. 8 EnGe) verpflichtet, einen kommunalen Energieplan (KEP) aufzustellen. Dieser stellt eine Grundlagenstudie dar, welche die territorialen Aspekte für die Umsetzung der energetischen Ziele der Gemeinde enthält (Planung von Fernwärmenetzen, günstige Zonen für erneuerbare Energien, Standorte, die sich für Kleinwasserkraftwerke eignen usw.). Die Energieperimeter und andere Massnahmen des KEP, die die Gemeinden verbindlich erklären möchten, müssen in die ortsplannerischen Instrumente aufgenommen werden (Gemeinderichtplan, Zonennutzungsplan und Gemeindebaureglement).

Umsetzung des kantonalen Richtplans

5 Themen betreffen die Energie: T119 «Energienetze», T120 «Wasserkraft», T121 «Windenergie», T122 «Geothermische Energie», T123 «Solarenergie, Energie aus Holz und anderer Biomasse».

Der kantonale Richtplan klärt den Rahmen für die Erstellung des kommunalen Energieplans. Dieser Plan hat zum Ziel, die Gemeinden für die Nutzung erneuerbarer und einheimischer Energien zu sensibilisieren, sie zu veranlassen, eine Energiestrategie einzuführen und die Entwicklung der Energienetze zu planen. Der kommunale Energieplan behandelt verschiedene Energiequellen, die im kantonalen Richtplan Gegenstand unterschiedlicher Themen sind. Zu den einzelnen Themen ist folgendes festzuhalten:

Energienetz

Das Erdgasnetz darf sich künftig nur noch ergänzend zu den einheimischen erneuerbaren Energien und/oder der Abwärme entwickeln.

Wasserkraft

Sanierungsprojekte für die bestehenden Grosswasserkraft- und Kleinwasserkraftwerke, die Umweltprobleme verursachen, sind im Gang. Seit der Revision des kantonalen Richtplans hat sich die Lage allerdings nicht verändert. Der äusserst strikte gesetzliche Rahmen schränkt die Möglichkeit ein, neue Kleinwasserkraftprojekte zu schaffen. Bei den Grosswasserkraftwerken ist das letzte Projekt, das im Kanton noch realisiert werden kann, der Bau eines Wasserstollens zwischen dem Schiffensee und dem Murtensee (Projekt SCHEM). Dieses Projekt wird zurzeit geprüft und würde eine Produktion von rund 100 GWh/Jahr ermöglichen, womit 96% des nutzbaren Wasserkraftpotenzials im Kanton erreicht würden.

Seit 2016 konnte der Staat eine interkantonale Konzession für ein Projekt eines neuen Wasserkraftwerks auf der Veveyse de Châtel ausstellen, das durch einen Promotor realisiert werden wird. Bei den anderen Projekten, für die ein Vorprüfungsgesuch gestellt wurde (insgesamt 11), haben die Promotoren kein Konzessionsgesuch eingereicht (8 Projekte) oder haben sie begonnen und dann pendent gelassen (3 Projekte).

Windenergie

Mehrere parlamentarische Vorstösse, welche die Art der Durchführung des Verfahrens zur Erarbeitung der Windenergieplanung in Frage stellen (2021-CE-160 und 2021-CE-523), die Eröffnung einer Untersuchung des durch den Staat der Firma ennova SA erteilten Mandats verlangen (2022-GC-157) und eine Revision des Kapitels «Windenergie» des kantonalen Richtplans fordern (2022-GC-63), wurden eingereicht. In Beantwortung dieser Vorstösse hat sich der Staatsrat bereit erklärt, einen Steuerungsausschuss zur Überprüfung der Windenergieplanung einzusetzen, diese falls erforderlich zu aktualisieren und abzuklären, ob andere Kriterien als bisher in Anwendung der gesetzlichen Verfahren für die Auswahl der besten Standorte herangezogen werden könnten. Um ein Klima der Transparenz zu gewährleisten, hat der Staatsrat das Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) beauftragt, zu prüfen, ob das Verfahren, das zur Windenergieplanung geführt hat, nach den Regeln der Kunst durchgeführt wurde. Der Staatsrat ist auch bereit, die Kriterien der Begrenzung der Zersiedelung durch den Bau von mindestens sechs Windenergieanlagen pro Standort und der Vermeidung von Konflikten zwischen künftigen Windparks einerseits und der Interessen von Bund und Kantonen andererseits zu überprüfen. Jedoch erscheint das Gewicht, das der letzte oben genannte Vorstoss den Gemeinden und der betroffenen Bevölkerung im Verfahren zur Erarbeitung des kantonalen Richtplans und insbesondere des Kapitels zur Windenergie einräumen will, mit den im RPBG festgelegten Regeln nicht vereinbar. Daher lehnt der Staatsrat den Teil dieses Vorstosses zu den Konsultativabstimmungen ab. Der Grosse Rat ist ihm dabei mit grosser Mehrheit gefolgt. In Erwartung der Einsetzung des Steuerungsausschusses und der daraus hervorgehenden Schlussfolgerungen steht die Umsetzung dieses Themas und der 7 Projektblätter nicht auf der Tagesordnung.

Geothermische Energie

Die Geothermie zeigt ein erhebliches Entwicklungspotenzial im Bereich der erneuerbaren Energien und dürfte einen spürbaren Beitrag zu den Zielen der kantonalen und nationalen Energiepolitik leisten. Der Staat Freiburg und Groupe E haben 2019 gemeinsam das Unternehmen gpfr SA (Géothermie profonde Fribourg) gegründet, das die Tiefengeothermie für die lokale Wärme- und Stromerzeugung weiterentwickeln soll. Die Gründung dieses Unternehmens sollte in nächster Zeit die Durchführung einer seismischen Messkampagne in der Agglomeration Freiburg ermöglichen. Im Süden des Kantons wurde ausserdem das Unternehmen Géothermie Préalpes SA gegründet. Im Herbst 2023 hat dieses eine seismische Messkampagne in Angriff genommen, die eine Analyse des Untergrunds der Region Bulle ermöglicht.

Solarenergie, Energie aus Holz und anderer Biomasse

Die Stromproduktion durch Photovoltaik nimmt seit 2015 sehr stark zu (+300%). 2020 haben im Kanton Freiburg gegen 11 500 photovoltaische Solaranlagen über 200 GWh Strom erzeugt. Freiburg ist einer der Kantone mit dem stärksten Ausbau der photovoltaischen Solarenergie in der Schweiz.

Der Kanton hat im August 2023 eine Photovoltaik-Strategie erstellt, in der er die Realisierung von Photovoltaikanlagen auf bestehenden Gebäuden und Infrastrukturen (Priorität 1) sowie am Boden, auf gewissen besonders dafür geeigneten Freiflächen in der Bauzone (Priorität 2) priorisiert. Diese Anlagen dürfen geschützte Gebäude oder Ortsbilder nicht wesentlich beeinträchtigen. Da sich der Ausbau dieses Stromerzeugungssystems in den anderen Anwendungsbereichen wie (pre)alpiner Solarstrom, landwirtschaftliche Nutzung oder auf Wasseroberflächen aus technischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, ökologischen und/oder gesellschaftlichen Gründen komplexer gestaltet, finden sich diese auf der tiefsten Prioritätsstufe 3. Durch die Kombination der Anwendungsbereiche von Priorität 1 und 2 ist das Ziel einer jährlichen Solarstromproduktion von 600 GWh bis 2035 und 1'300 GWh im Jahr 2050 durchaus realistisch.

Die Produktion von erneuerbarer Wärme liegt ausserdem noch deutlich unter dem vom Staatsrat festgelegten Ziel, doch die seit 1. Januar 2020 bestehende Pflicht, bei der Erneuerung einer Öl- oder Gasheizung in Wohngebäuden 20% des Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken, trägt bereits Früchte.

Die Ressourcen des Kantons an Energieholz bilden eine der kommenden Herausforderungen. 2023 hat das Amt für Wald und Natur eine Studie in Auftrag gegeben, um dessen Potenzial zu evaluieren.

So kann gefolgert werden, dass bei der Raumplanung die Situation im Hinblick auf die Integration des Energiethemas auf Gemeindeebene, in Form der kommunalen Energiepläne, zufriedenstellend ist. Es ist jedoch anzumerken, dass die in den Projektblättern des kantonalen Richtplans erfassten Projekte mit grossen Auswirkungen auf den Raum und die Umwelt, wie die Windparks, die Wasserkraftanlage Schiffenen-Murten und das Projekt der Tiefengeothermieanlage in der Agglomeration Freiburg noch weit davon entfernt sind, zur kantonalen Energieproduktion beizutragen.

Ausblick

Während die Solarenergie einen deutlichen Anstieg der Produktion von erneuerbarer Energie ermöglicht hat, wird in den kommenden Jahren ein Schwerpunkt auf die Stromproduktion im Winter zu legen sein, um die Versorgung sicherzustellen.

Was den kantonalen Richtplan angeht, lassen die Entwicklung des Bundesrechts zu einer Stärkung der erneuerbaren Energien und die Annahme einer Photovoltaikstrategie durch den Staatsrat im Jahr 2023 eine Überprüfung der Themen des kantonalen Richtplans sinnvoll erscheinen, insbesondere für die Solarenergie.

Infolge der Antwort des Staatsrats auf das Mandat des Grossen Rats werden auch die Arbeiten für die Planung der Windenergiestandorte des Kantons Freiburg wieder aufgenommen werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese eine Überprüfung des Themas und der dazugehörigen Projektblätter des kantonalen Richtplans erforderlich machen.

3.1.11 Militäranlagen und Schiessstände

Bestandesaufnahme

Zur Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben benötigt das Militär grosse Landflächen für die Ausbildung, die Erstellung der militärischen Infrastrukturen sowie für die Produktion und Lagerung von Kriegsmaterial. Zudem können die militärischen Tätigkeiten Nutzungsbeschränkungen des Bodens für zivile Zwecke beinhalten (z.B. keine Windräder in der Nähe von Militärradars) und Belastungen (vor allem Lärm und Bodenverschmutzung) verursachen. Das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung verleiht Militäranlagen einen besonderen rechtlichen Status. Der Kanton hat keine Kompetenz in diesem Bereich: Bauten, Anlagen und Tätigkeiten, die der Landesverteidigung dienen, unterliegen weder einer kantonalen Bewilligung noch einem Nutzungsplan.

Die Militärgesetzgebung schreibt den Gemeinden vor, 300-m-Schiessanlagen zur Verfügung zu stellen, damit die zum obligatorischen Schiessen verpflichteten Personen dieses durchführen können. Dazu können mehrere Gemeinden einen Schiessstand teilen. Die Tendenz besteht nicht darin, neue Anlagen zu bauen, sondern eine ausreichende Zahl zu erhalten und wenn möglich deren Nähe zu den Benutzern zu fördern.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das Thema Militäranlagen bezweckt vor allem die Sicherstellung einer ausreichenden Information und Koordination zwischen dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), armasuisse, dem Kanton und den betroffenen Gemeinden. Die Situation in diesem Bereich ist zufriedenstellend.

Die Gemeinden nutzen die Gesamtrevisionen ihrer Ortsplanungen, um die Schiessstände und die damit verbundenen Anlagen der Spezialzone zuzuweisen, wie dies vom kantonalen Richtplan verlangt wird.

Ausblick

Die Karte des Themas T124 «Militäranlagen» wird aktualisiert werden müssen, da die Armee die Kaserne La Poya in der Stadt Freiburg verlassen hat.

3.1.12 Fahrende

Bestandesaufnahme

Gegenwärtig stellt der Kanton den Fahrenden zwei Plätze zur Verfügung:

- › den Standplatz Châtillon für Jenische und Sinti / Manouches, der sich auf dem Gebiet der Gemeinde Hauterive befindet und 22 Stellplätze bietet;
- › einen (multifunktionalen) Durchgangsort in La Joux-des-Ponts (Gemeinde Sâles) an der Autobahn A12. Dieser 2017 eröffnete Platz ist eine Verlängerung des bestehenden Rastplatzes und umfasst 40 Stellplätze, die den Fahrenden von März bis Oktober zur Verfügung stehen. Von November bis Februar ist der Platz für das Parkieren von Lastwagen bei ausserordentlichen Anlässen reserviert.

Die Aufnahmekapazität dieser Plätze reicht allerdings nicht aus, um den Bedürfnissen der Fahrenden, namentlich den Jenischen und den Sinti / Manouches aus der Schweiz, gerecht zu werden. Die Mieter des Standplatzes Châtillon fordern immer wieder, dass der Perimeter vergrössert wird, um jungen Erwachsenen einen Stellplatz bieten zu können. Der Durchgangsort La Joux-des-Ponts zieht aufgrund seiner Lage und seiner Kapazität vor allem Fahrende aus dem Ausland an, obwohl keine formellen Beschränkungen hinsichtlich der Nationalität bestehen.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Mit der Schaffung des Themas T126 «Fahrende» wurde der Wille des Staatsrates, dem Ersuchen der Schweizer Jenischen und Sinti / Manouches nach einer Vergrößerung der ihnen zur Verfügung gestellten Grundstücke oder der Bereitstellung eines anderen geeigneten Standorts nachzukommen, im kantonalen Richtplan verankert. Das Ziel besteht darin, den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen und wildes Parkieren zu vermeiden.

Seit der Einführung dieses Themas hat der Staatsrat eine Roadmap für die Verwaltung der fahrenden Minderheiten erarbeitet. Diese legt folgende drei prioritären Ziele fest: die Koordination zwischen den betroffenen Stellen verbessern, die Möglichkeit prüfen, einen zweiten Standplatz von kleinem Umfang für die Freiburger Jenischen und Sinti / Manouches zu schaffen, und eine bessere schulische Betreuung der rund zwanzig jenischen Schülerinnen und Schüler des Kantons im Winter sicherstellen.

Dazu wurden folgende Schritte unternommen:

- › Eine Koordinationsstelle wurde geschaffen, um die Begleitung und Umsetzung der Roadmap sicherzustellen. Diese Koordinationsstelle kann rasch und kompetent auf Probleme und Anfragen reagieren, die aus dem Zusammenleben mit den fahrenden Minderheiten hervorgehen.
- › Die Schaffung eines neuen Standplatzes für die Freiburger Jenischen und Sinti / Manouches in einer Gemeinde des Greyerzbezirks wird zurzeit diskutiert. Dieses Vorhaben, das 20 bis 30 Wohnwagen aufnehmen könnte, erfordert den Austausch sowie Vereinbarungen zwischen der Standortgemeinde, dem Kanton und dem Bundesamt für Kultur (BAK) sowie die Erstellung verschiedener Machbarkeitsstudien.
- › Überlegungen sind auch im Gang, um die Aufnahmekapazität des Standplatzes in Hauterive zu vergrössern. Die Analyse der aktuellen Situation hat gezeigt, dass der genutzte Platz wenig optimiert ist.
- › Die Betreuung der Kinder der fahrenden Jenischen und Sinti / Manouches wird dank einer besseren Betreuung während des Winters und Fernunterricht während den fahrenden Monaten durch die vollständige Umsetzung des Projekts «Ecole en route» verstärkt.

Ausblick

Wenn diese Ziele erreicht worden sind, wird das Thema T126 «Fahrende» des kantonalen Richtplans aktualisiert werden müssen.

3.2 Mobilität

- > Wie ist der Stand der Umsetzung der Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans?
- > Ist die Situation zufriedenstellend?
- > Sind Änderungen nötig?

Am 1. Januar 2023 trat im Kanton Freiburg das neue Mobilitätsgesetz (MobG) in Kraft. Es ersetzte das Strassengesetz von 1967 sowie das Verkehrsgesetz von 1994, die angesichts der Entwicklungen im Bereich der Mobilität nicht mehr zeitgemäss waren. Ausführlichere Informationen zu diesen Gesetzen und ihrer Geschichte finden sich im Teil «Allgemeiner Rahmen, Entwicklung der öffentlichen Politiken».

Im Bereich der Verkehrsbelastung sammelt das Amt für Mobilität Daten mittels permanenter Zählstellen (hauptsächlich für den motorisierten Individualverkehr sowie für den Veloverkehr ohne den Fussverkehr), doch erstellt es keine offizielle Synthese und veröffentlicht keine Berichte. Diese Daten sind vielmehr ein Hilfsmittel für die Strassenplanung. Die fünfjährige Kampagne 2020 begann im März 2019 und endete im November 2020. Die Daten für den motorisierten Individualverkehr können über die Online-Karten des Kantons Freiburg abgerufen werden.

3.2.1 Öffentlicher Verkehr

Bestandesaufnahme

Seit 2016 wird der Ausbau der Bahninfrastruktur durch den Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert und über das Strategische Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur (STEP) schrittweise geplant.

Die RER Fribourg|Freiburg ist das Grundgerüst des öffentlichen Verkehrsnetzes im Kanton Freiburg. Ihre Einrichtung begann im September 2011 mit der Inbetriebnahme des RegioExpress (RE) Bulle – Romont – Fribourg/Freiburg – Bern, der heute zusätzlich Broc und Düdingen bedient. Der Ausbau der RER Fribourg|Freiburg ist ein anhaltender Prozess.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Zwischen 2019 und 2023 hat sich die RER Fribourg|Freiburg wie folgt entwickelt:

- > Halt der RER in Düdingen, wodurch die Gemeinde, in Kombination mit der Berner S-Bahn-Linie S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun, dreimal pro Stunde mit Bern und viermal pro Stunde mit Freiburg verbunden ist;
- > Viertelstundentakt zwischen Fribourg/Freiburg und Givisiez, mit Bedienung des Bahnhofs Givisiez auf der Strecke Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains dank der Modernisierung des Bahnhofs Givisiez;
- > Halbstundentakt unter der Woche zwischen Palézieux und Bulle dank der Verlegung und Modernisierung des Bahnhofs Châtel-Saint-Denis;
- > Einführung zwischen 2017 und 2022 des integralen Halbstundentakts (Ausdehnung des Halbstundentakts auf die Abende und Wochenenden) auf den Linien Bern–Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg–Murten/Morat–Ins, und Fribourg/Freiburg–Yverdon-les-Bains. Die Linie Fribourg/Freiburg–Romont verfügt noch über keinen integralen Halbstundentakt (am Abend und am Wochenende wird sie noch im Stundentakt bedient; der integrale Halbstundentakt ist für den Fahrplan 2025 vorgesehen);
- > Halbstundentakt während der Woche zwischen Bulle und Greyerz;
- > Verlängerung der RE Bern – Bulle bis Broc-Village (und seit August 2023 bis Broc-Chocolaterie);
- > direkte Verbindung zwischen Palézieux und Montbovon ohne Umsteigen in Bulle;
- > Seit Dezember 2022 (Fahrplan 2023) verbindet der GoldenPass Express viermal täglich in beide Richtungen Montreux und Interlaken, ohne in Zweisimmen umsteigen zu müssen, mit Halt in Montbovon und guten Anschlüssen zu den Zügen Montbovon – Palézieux

In den letzten Jahren wurde das Busangebot in allen Bezirken beträchtlich ausgebaut und optimiert. Wesentliche Entwicklungen erfolgten im Jahr 2018. Nach 2018, also nach dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans, gab es vor allem punktuelle Verbesserungen durch die Erhöhung des Fahrplantaktes und die Schaffung neuer Verbindungen. Das Jahr 2019 war durch die Schaffung eines kantonalen Nachtbusliniennetzes geprägt. Das Jahr 2020 war durch die Erweiterung der Buslinien gekennzeichnet, die mit dem Moonliner betrieben werden.

Ausblick

Die Verbesserung des Angebots wird in den kommenden Jahren fortgesetzt. Konkret ist in Ergänzung zur Verdichtung des Fahrplans Folgendes geplant:

- › Bau der neuen Bahnhöfe Avry-Matran und Agy;
- › Viertelstundentakt für die Bahnhaltstellen der Agglomeration Freiburg im Zeithorizont 2027 dank der Einführung dieses Takts zwischen Fribourg/Freiburg und Avry-Matran;
- › Halbstundentakt zwischen Freiburg und Neuenburg im Fahrplan 2025;
- › Einführung eines zusätzlichen RE Genf–Lausanne–Freiburg–Bern mit Halt in Palézieux und Romont
- › die Verbindung Fribourg/Freiburg – Romont – Palézieux – Lausanne wird mit dem Fahrplan 2025 verbessert, dank der Verlängerung der Regionalzüge Yverdon-les-Bains – Fribourg/Freiburg – Romont bis nach Lausanne. Romont wird dreimal pro Stunde mit Lausanne verbunden sein und Palézieux dreimal pro Stunde mit Fribourg/Freiburg (unter Vorbehalt der öffentlichen Vernehmlassung des Fahrplans);
- › eine Studie zur Korrektur der Streckenführung zwischen Vuisternens-devant-Romont und Romont auf der Bahnlinie Bulle – Fribourg/Freiburg ist im Gang, mit einem Realisierungshorizont bis 2028.

Im Dezember 2024 (Fahrplan 2025) wird Palézieux einmal pro Stunde in beide Richtungen direkt mit Vevey verbunden, mit Anschluss auf die Züge des IR Luzern – Genf-Flughafen. Damit wäre Palézieux zweimal pro Stunde mit Freiburg und Bern verbunden. Es wird auch eine Studie für neue Streckenführungen zwischen Bern und Lausanne und auf der Bahnstrecke Bulle–Fribourg/Freiburg durchgeführt. Diese Studie ist Teil des Ausbaus des Bundesprogramms für den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (STEP AS 2035), basierend auf den prospektiven Studien der Kantone Freiburg und Waadt im Hinblick auf deren Umsetzung in der nächsten Etappe (AS 2040/2045).

Beim Busangebot waren ebenfalls der Greyerz- und der Vivisbachbezirk die Hauptnutznießer des Fahrplans 2023 des öffentlichen Verkehrs: Im Greyerzbezirk steigen die Passagiere der Linie Jaun–Bulle in Broc auf die Züge des RegioExpress um, während die Busse nach Greyerz weiterfahren. Im Vivisbachbezirk wurde der Takt von Montag bis Samstag tagsüber bis 20 Uhr auf der Buslinie Châtel-Saint-Denis–Vevey auf 30 Minuten erhöht. Eine neue Linie wird Vevey und Palézieux verbinden und Granges und Attalens bedienen, mit Anschluss an die InterCity-Züge Bern–Lausanne–Genf.

3.2.2 Motorisierter Individualverkehr

Bestandesaufnahme

Die Struktur des Strassennetzes ist hierarchisch aufgebaut, beginnend mit dem Netz höherer Ordnung, das aus den Nationalstrassen besteht. Darunter gibt es die Netze der Kantons- und der Gemeindestrassen. Diese hierarchischen Ebenen werden in koordinierter und sich ergänzender Weise geplant, um die Erschliessung des Gebiets zu sichern.

Mit VALTRALOC (VALorisation des espaces routiers en TRAversées de LOCALités) werden Projekte bezeichnet, die zum Ziel haben, Ortsdurchfahrten so umzugestalten, dass sie fussgänger- und velofreundlicher werden, ohne jedoch ihre Fähigkeit, motorisierte Fahrzeuge aufzunehmen, zu beeinträchtigen. Die Aufwertung des Strassenraums und die Verkehrsberuhigung erhöhen die Mobilität und die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden, ohne dass die Kapazität oder der Zustand der Strasse darunter leidet.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Zurzeit gibt es kantonsweit 111 Valtraloc-Projekte in 69 Gemeinden, von denen bereits 43 verwirklicht wurden.

Mehrere Projektblätter haben Strassenprojekte zum Gegenstand, die unterschiedlich weit fortgeschritten sind: Die Umfahrungsstrasse Romont befindet sich in der Vorprüfung. Für die Umfahrungsstrasse Prez-vers-Noréaz wiederum ist eine Verkehrsstudie im Gang. Die Verbindung muss im Agglomerationsprogramm der 5. Generation verankert werden. Für die Umfahrungsstrassenprojekte Givisiez und Belfaux ist der Variantenentscheid im Gang. Bei der Umfahrungsstrasse Kerzers (Projektblatt P0410) schliesslich gibt es derzeit keine Entwicklung.

Ausblick

Kurzfristig ist keine Änderung des Themas erforderlich. Wenn ein Umfahrungsstrassenprojekt ausreichend fortgeschritten ist, muss ein Projektblatt für das spezifische Projekt erstellt werden.

3.2.3 Kombinierte Mobilität

Bestandesaufnahme

Kombinierte Mobilität bezeichnet die Nutzung verschiedener Verkehrsmittel, um einen Bestimmungsort zu erreichen. Zu den konkreten Hauptmassnahmen gehört die Einrichtung von Park-and-Ride-Anlagen (P+R), die es ermöglichen, das eigene Fahrzeug möglichst nahe am Wohnort auf einem Parkplatz abzustellen, um die Fahrt mit einem öffentlichen Verkehrsmittel fortzusetzen. In Anerkennung der wachsenden Bedeutung der kombinierten Mobilität hat der Staatsrat im Dezember 2018 den Sachplan Anlagen der kombinierten Mobilität verabschiedet, eine Planung der Anlagen für das Parkieren von Fahrzeugen und der Veloinfrastrukturen an den Bahnhaltstellen des Kantons Freiburg. Die nötigen Anlagen müssen von den Grundbesitzern, in der Regel Transportunternehmen, und gegebenenfalls von den betroffenen Gemeinden oder von Privaten verwirklicht werden.

Der Vorentwurf des Mobilitätsreglements (MobR) legt fest, wer je nach Art der Infrastruktur die Errichtung solcher Anlagen finanziert. Weiter ist darin vorgesehen, dass sich der Kanton zu höchstens 50 % an den Kosten beteiligt.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

In den verschiedenen regionalen Richtplänen, die derzeit erstellt werden, wird die Planung des Kantons übernommen bzw. angepasst. Ein Merkblatt mit Empfehlungen für die Planung und den Betrieb von Veloparkierungsanlagen an Bahnhöfen steht auf der Website des Amts für Mobilität zur Verfügung.

Weil die P+R-Anlagen im Kanton von mehreren Transportunternehmen (SBB, TPF, BLS usw.) betrieben werden, führt der Kanton derzeit eine Studie, insbesondere über die Möglichkeit einer Harmonisierung der Tarife durch.

Ausblick

Die Strategie bei der Standortwahl für P+R-Anlagen besteht darin, sie an der Schnittstelle mehrerer Linien des öffentlichen Verkehrs zu platzieren, um das Potenzial für eine Verkehrsverlagerung zu erhöhen. Derzeit prüft das Amt für Mobilität die Standorte für neue P+R-Anlagen von kantonalen Bedeutung an 6 bis 8 Standorten.

3.2.4 Velonetz

Bestandesaufnahme

2011 verabschiedete der Staatsrat das Leitbild Velo, das die Grundlagen für die Planung eines attraktiven und sicheren Velonetzes legte. Die Inhalte des Leitbilds wurden im Sachplan Velo weiterentwickelt, der 2018 vom Staatsrat verabschiedet wurde und heute die Planung des Alltags- und Freizeitvelonetzes im Kanton bildet. Der Sachplan ist die Grundlage für die Realisierung der kantonalen Veloanlagen. Die Grundsätze des Sachplans Velo werden in den kantonalen Richtplan übernommen. Derzeit verfügt der Kanton über rund 100 km Veloanlagen.

Der Sachplan Velo bestimmt auch die Leitlinien für die Förderung des Velos. Namentlich im Rahmen des kantonalen Klimaplanes unterstützt und organisiert der Kanton verschiedene Aktionen, mit dem Ziel, die Nutzung des Velos zu fördern.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Wahl der Streckenführung und die Standortwahl für Veloanlagen erfolgt nach mehreren Kriterien. Für jeden Abschnitt, den der Kanton im Rahmen der Umsetzung des Sachplans Velo behandelt, wird eine detaillierte Studie durchgeführt, um die lokalen Besonderheiten berücksichtigen zu können (Topografie, bestehende Geometrie, Einschränkungen, Nutzer, Velopotenzial usw.). Dabei wird die vorgeschlagene Streckenführung systematisch evaluiert und es werden mögliche Alternativrouten analysiert. Auf der Grundlage dieser Analysen wird die geeignete Gestaltung ausgewählt. Bei der Priorisierung der Massnahmen wird das Velopotenzial berücksichtigt. Dieses Potenzial ist in der Nähe von Agglomerationen oder grösseren Gemeinden (Anziehungspunkte wie Arbeitszonen, Bildungsstätten usw.) am grössten.

Seit der Umsetzung des Richtplans im Jahr 2019 wurden 845 m Radwege (für den Alltagsgebrauch und für die Freizeit) gebaut, 8717 m Radstreifen angelegt und weitere Strassenabschnitte auf einer Gesamtlänge von 32 375 m untersucht (Vorstudien, teilweise bereits in der Projektphase).

Ausblick

Gemäss dem neuen Bundesgesetz über Velowege, das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, sind die Kantone verpflichtet, das Alltags- und Freizeitvelonetz zu planen.

Mit dem Sachplan Velo erfüllt der Kanton Freiburg diese Vorgabe im Grundsatz bereits, doch wird der Sachplan analysiert werden müssen, um ihn wo nötig mit dem neuen Gesetz in Einklang zu bringen. Dieses erlaubt es dem Kanton namentlich, auf bestimmten Gemeindestrassen leichter eine Veloinfrastruktur einzurichten. Das Gesetz sieht zudem für das kantonale Velonetz vor, dass vom Autoverkehr baulich getrennte Anlagen (Radwege) Vorrang haben. Eine Revision des Sachplans Velo wird demnächst eingeleitet, um ihn mit dem neuen rechtlichen Rahmen (Bundesgesetz über Velowege und kantonales Mobilitätsgesetz) in Einklang zu bringen. Bei dieser Gelegenheit können auch andere, insbesondere technische Aspekte aktualisiert werden. Eine Änderung der entsprechenden Inhalte des kantonalen Richtplans ist wahrscheinlich.

3.2.5 Velowandern

Bestandesaufnahme

Der Sachplan Velo befasst sich auch mit dem Velowandern.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Sachplan Velo übernimmt das bestehende Netz von SchweizMobil. Dieses Netz hat derzeit eine ausreichende Grösse, weshalb keine neuen Routen geschaffen wurden. Das bestehende Netz wurde jedoch verbessert, entweder durch zusätzliche Veloanlagen oder durch die Verlegung einiger Routen auf Abschnitte ausserhalb der Kantonsstrassen. Die Realisierung neuer Infrastrukturen – etwa der neue Steg über das Toggeliloch in Düringen – bieten hervorragende Möglichkeiten, dieses Ziel weiter zu verfolgen.

Ausblick

Da das Velowandernetz vom neuen rechtlichen Rahmen für das Velonetz betroffen ist, wird es im Rahmen der Revision des Sachplans Velo auch revidiert werden. Es ist möglich, dass sich dies auf das Thema auswirkt.

3.2.6 Mountainbike

Bestandesaufnahme

Gemäss Artikel 27 des Mobilitätsgesetzes werden die Mountainbike-Routen unter den offiziellen Freizeitrouten klassiert. Sie werden anhand des Plans der offiziellen Freizeitroutennetze geplant. Der Freiburger Tourismusverband und das Amt für Mobilität arbeiten gemeinsam an den Vorbereitungen für das kantonale Mountainbike-Netz.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das kantonale Netz der offiziellen Mountainbike-Routen und der kantonale Mountainbike-Plan sind noch in Erarbeitung. Sie werden sich auf das bestehende Inventar der Mountainbike-Routen stützen, in dem rund 5000 km erfasst wurden. Es ist vorgesehen, die Hälfte davon in das kantonale Netz aufzunehmen und den Rest der Natur zurückzugeben.

Ausblick

Das Thema T206 «Mountainbike» wird aufgrund des neuen Mobilitätsgesetzes und der in Arbeit befindlichen Planung des Mountainbike-Netzes angepasst werden müssen.

3.2.7 Fusswege

Bestandesaufnahme

Die Gemeinden sind für die Planung der Fusswege zuständig.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Artikel 41 des Mobilitätsgesetzes bestimmt, dass die Gemeinden ihr Fusswegnetz in ihrem Gemeinderichtplan planen. Die Planung erfolgt nach Massgabe der Ortspläne.

Ausblick

Das Thema muss nicht geändert werden.

3.2.8 Wanderwege

Bestandesaufnahme

Der Kanton erarbeitet das Wanderwegnetz in Koordination mit dem Freiburger Tourismusverband, während die Gemeinden für den Unterhalt der Wanderwege zuständig sind. Die Bestimmungen zu den Wanderwegen wurden in das Mobilitätsgesetz anstelle des Tourismusgesetzes aufgenommen, damit alle Mobilitätsrouten an einem Ort behandelt werden. Der Plan der Netze der Wanderwege ist gemäss der neuen kantonalen Gesetzgebung bindend für Privatpersonen.

Die Wanderrouten sind unter den offiziellen Freizeitrouten klassiert, die anhand des Plans der offiziellen Freizeitroutennetze geplant werden (Art. 27 und 45 MobG). Dieses Netz wird auch revidiert werden müssen.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Seit der Umsetzung des kantonalen Richtplans wurden zahlreiche Anpassungen der Wanderwege vorgenommen, um die Qualität der Routen zu verbessern. Zu beachten ist, dass Artikel 7 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG) eine Ersatzpflicht für jeden Wanderweg vorsieht, der aufgehoben wird. Das heisst, aufgehobene Wanderwege müssen durch die Schaffung neuer Wanderwege kompensiert werden.

Die Artikel 56 bis 58 des Mobilitätsgesetzes verstärken das FWG hinsichtlich der Aufhebung und der Ersetzung eines Wanderwegs.

Ausblick

Eine Änderung des Themas auf der Grundlage des neuen Mobilitätsgesetzes ist zu prüfen.

3.2.9 Gütertransport

Bestandesaufnahme

Der Kanton verfügt über mehrere Bedienpunkte für den Eisenbahn-Güterverkehr.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das Projektblatt für das Logistikzentrum im Sektor «La Guérite» wurde durch jenes zum Logistikzentrum für Schienenverkehr Broye südlich von Estavayer-le-Lac ersetzt, dessen Baubeginn für 2029 und dessen Inbetriebnahme für 2032 vorgesehen ist.

Ausblick

Die Erarbeitung einer kantonalen Strategie für den Güterverkehr ist geplant. Es ist denkbar, dass ein Projektblatt für das Logistikzentrum in Romont nötig wird.

3.2.10 Zivilluftfahrt

Bestandesaufnahme

Der Bereich der Flugsicherung fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Die Zivilluftfahrt wird im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) behandelt, der Grundsätze für bestehende und Kriterien für neue Anlagen festlegt.

Der Konzeptteil des SIL wurde am 26. Februar 2020 vom Bundesrat verabschiedet. Er enthält generelle Ziele und Vorgaben zur Infrastruktur der schweizerischen Zivilluftfahrt (ein Objektblatt je Anlage). 64 Objektblätter sind den Flugplätzen gewidmet.

Im Rahmen der Aktualisierung des SIL wurde 2018 nur das Objektblatt für das Flugfeld von Gruyères geändert, vor allem in Bezug auf Lärmfragen.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Ortspläne müssen die Angaben des Sachplans übernehmen.

Ausblick

Es sind keine neuen Flughäfen oder Flugplätze geplant und die Nutzung der bestehenden Infrastruktur wird sich kurzfristig nicht ändern.

3.3 Ländlicher und natürlicher Raum

- › Wie ist der Stand der Umsetzung der Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans?
- › Ist die Situation zufriedenstellend?
- › Sind Änderungen nötig?

3.3.1 Fruchtfolgeflächen

Bestandesaufnahme

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist eines der Grundprinzipien der Raumplanung in der Schweiz. Die meisten Gebiete ausserhalb der Bauzonen sind in der Landwirtschaftszone. Deshalb wird oft ein direkter Zusammenhang zwischen der Ausdehnung der Bauzonen und der Erhaltung der Landwirtschaftszonen hergestellt. Die Zukunft des ländlichen Raums und des Nichtbaugebiets ist eine der grossen Herausforderungen der Raumplanung im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung.

Gegenwärtig ist der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes (SP FFF) das einzige Planungsinstrument, das einen Teil der Landwirtschaftszone regelt. So hat der Bund, um die Versorgung im Falle einer schweren Krise sicherzustellen, für jeden einzelnen Kanton festgelegt, welchen Anteil an FFF dieser zu sichern verpflichtet ist. Der 1992 in Kraft getretene SP FFF wurde 2020 überarbeitet, um die Zersiedelung und den Verlust von Landwirtschaftsland stärker zu bekämpfen. Mit der überarbeiteten Version wird zudem eine einheitliche Praxis in der ganzen Schweiz angestrebt, indem neue Kriterien und Anforderungen festgelegt wurden. Mit der Annahme des neuen SP FFF im Jahr 2023 sind die zuständigen Ämter nun auch beauftragt, ein Konzept für eine umfassende Bodenkartierung zu erarbeiten, um die derzeit noch lückenhafte Datenlage zu vervollständigen.

Nach der Fusion der ehemals bernischen Ortschaft Clavaleyres mit der freiburgischen Gemeinde Murten hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation in seinem Entscheid vom 10. März 2023 weitere 75 ha FFF dem Kanton Freiburg zugeteilt. Der Mindestumfang für den Kanton Freiburg beläuft sich nun auf 35 875 ha.

Das Inventar der landwirtschaftlichen Flächen des Kantons Freiburg aus dem Jahr 1987 bildet die Grundlage der kantonalen Politik und ist gleichzeitig ein dynamisches Kontrollinstrument. Diese Flächen sind in sechs Kategorien eingeteilt (A, AB1, AB2, B1, B2 und C). Die Kategorien A, AB1 und AB2 des Inventars bilden die Fruchtfolgeflächen nach eidgenössischen Kriterien. Es handelt sich um die besten landwirtschaftlichen Flächen des Landes in Bezug auf Bodenqualität, Topographie und klimatische Lage. Dabei ist zu beachten, dass der Kanton Freiburg die unüberbauten Flächen in den rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen darin nicht berücksichtigt; denn Sektoren, die der Bauzone zugewiesen sind, wurden nicht ins Inventar aufgenommen. Auf dieser Grundlage wird das Inventar der FFF seit 2003 mit Hilfe eines GIS verwaltet und nachgeführt. Folgende Entwicklung wurde so nachgezeichnet:

Jahr	FFF-Inventar
2008	35 791 ha
Genehmigung des KantRP 2019	36 458 ha
Statistik der Fruchtfolgeflächen Schweiz 2023, ARE	36 364 ha

Tatsächlich wurden verschiedene Arbeiten durchgeführt, um neue Flächen den FFF zuzuteilen, was zwischen 2008, dem Jahr des letzten Raumplanungsberichts, und 2019, dem Jahr der Genehmigung des kantonalen Richtplans, zu einer Zunahme von 667 ha FFF führte. Zwischen 2019 und Ende 2022 verzeichnet das Inventar der FFF einen Rückgang von 80 ha: 193 ha wurden aus dem Inventar gestrichen und 113 ha neu aufgenommen.

Der grösste Teil des Verbrauchs von FFF ist auf die Nutzung der Landwirtschaftszone für andere Zwecke als den Ackerbau zurückzuführen: 45 % der aus dem Inventar ausgeschiedenen Flächen sind auf den Bau von landwirtschaftlichen Gebäuden, Lagerplätzen, Tiergehegen, Reitanlagen oder Gewächshäusern zurückzuführen. Zweitens wurden 30 % der aus dem Inventar ausgeschiedenen Flächen für Bauzonen verwendet, sei es durch Einzonungen oder durch Änderungen der Bauzonengrenzen im Rahmen der Gesamtrevision der OP. 16 % der Flächen wurden wegen der Einrichtung von Kiesgruben aus dem Inventar gestrichen. Und schliesslich ist der Verlust an FFF in geringerem Umfang auch auf das Vordringen des Waldes sowie auf geometrische Korrekturen im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Strassen und Katastergrenzen zurückzuführen.

Die Zunahme der FFF ist ebenfalls auf verschiedene Gründe zurückzuführen: 75 ha wurden nach der Fusion der Ortschaft Clavaleyres mit der Gemeinde Murten dem Inventar des Kantons Freiburg hinzugefügt. Dies führte jedoch zu einer Neuverteilung der kantonalen Kontingente, da diese Ortschaft vorher zum Kanton Bern gehörte. Durch die Wiederinstandstellung von Kiesgruben wurde die Fläche der FFF um 15,2 ha erweitert. Bodenanalysen bei Golfplätzen führten zu 9,5 ha zusätzlichen FFF. Ausnahmsweise wurden 4,7 ha als Fläche für eine bodenschonende Bewirtschaftung dem Inventar hinzugefügt. Korrekturen im Zusammenhang mit vereinfachten Güterzusammenlegungen führten zu zusätzlichen 6,8 ha FFF. In geringerem Umfang ist die Zunahme an FFF auch auf geometrische Korrekturen, Auszonungen und die Nachbarschaft mit gewissen FFF des Kantons Waadt zurückzuführen.

Das Inventar der FFF per Ende 2022 zeigt, dass der kantonale Mindestumfang eingehalten und sogar um 503 ha überschritten wird. Mit diesen zusätzlichen Hektaren verfügt der Kanton Freiburg somit über einen ausreichenden Spielraum oder eine Reserve für die geplanten Entwicklungsprojekte.

Im Jahr 2020 hat der Bund eine Überprüfung des Inventars des Kantons Freiburg vorgenommen. Von den 36 458 ha, die der Kanton angegeben hat, hat der Bund nicht die Gesamtheit «definitiv» als FFF validiert. Dies stellt jedoch die Einhaltung des kantonalen Mindestumfangs nicht in Frage. Die Qualität des aktuellen Inventars ohne neue Bodenkartierung, die erst in einigen Jahren vorliegen wird, erlaubt es allerdings nicht, die zusätzlichen Informationen zu liefern, die für eine vollständige Validierung der mit der Methode der vereinfachten Güterzusammenlegung inventarisierten FFF erforderlich sind. Der Kanton ist jedoch der Ansicht, dass alle FFF in seinem Inventar eine ausreichende Qualität aufweisen.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das Thema T301«Fruchtfolgefleichen» hat zum Ziel, die besten landwirtschaftlichen Böden zu erhalten und den im Sachplan Fruchtfolgefleichen des Bundes vorgesehenen Mindestumfang an FFF zu gewährleisten. Hierfür legt der kantonale Richtplan die Bedingungen fest, unter denen der Verbrauch von Fruchtfolgefleichen zulässig ist, sowie die Modalitäten für deren Kompensation. Für den Bund sind diese Bedingungen ein Indiz dafür, dass der Verbrauch von FFF möglich ist, doch muss sich der Kanton dessen ungeachtet vergewissern, dass der geplante Verbrauch einem von ihm als wichtig erachteten Ziel und einer optimalen Bodennutzung entspricht. Dies geschieht im Rahmen der Interessenabwägung bei raumplanerischen Genehmigungsentscheiden auf der Grundlage der Begründung der Gemeinde im Erläuterungsbericht zum OP. Dabei ist systematisch zu prüfen, ob für die Zone oder das Vorhaben keine Flächen minderer Qualität zur Verfügung stehen und ob alle Massnahmen ergriffen wurden, um den Verbrauch von FFF möglichst zu minimieren.

Aus den oben aufgeführten Zahlen geht hervor, dass die Fruchtfolgefleichen nachhaltig bewirtschaftet werden, da der Kanton Freiburg seinen Anteil sicherstellt und noch über Reserveflächen verfügt, was ihm Spielraum für die Umsetzung von Projekten lässt.

Ausblick

Die Arbeiten, die in den letzten Jahren im Bereich der FFF durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass die Qualität des kantonalen Inventars nicht ausreicht, um eine genaue Kontrolle des dem Kanton auferlegten Mindestumfangs zu ermöglichen. Für eine rationelle Revision des Inventars ist eine qualitativ gute Bodenkartierung notwendig. Weil eine solche Kartierung im Kanton Freiburg nur sehr lückenhaft vorhanden ist, müssen entsprechende Arbeiten in Angriff genommen werden. Ziel ist es, die verschiedenen Bodeninformationen zu verwerten und auf der Grundlage der Methode der FAL Reckenholz von 1997 «Kartieren und Beurteilen von Landwirtschaftsböden» (FAL-Methode), die bis heute die einzige vom Bund anerkannte Methode ist, zu kalibrieren. Zudem müssen diese Informationen in einer einheitlichen Datenbank gespeichert werden. Die Kartierungsarbeiten, die einige Gemeinden im Rahmen der Revision ihrer Ortsplanung durchführen könnten, müssen mit den Arbeiten des Kantons koordiniert werden.

Auf Bundes- und Kantonebene sind verschiedene Ansätze und Konzepte zur Vorbereitung einer Bodenkartierung in Arbeit. Sobald eine gesamtschweizerische Kartierung vorliegt, was noch mehrere Jahre dauern wird, kann die Verteilung der Fruchtfolgefleichen auf die Kantone im Rahmen des SP FFF neu beurteilt werden.

Im revidierten SP FFF 2020 verlangt der Bund von den Kantonen eine Hinweiskarte für degradierte Böden als Grundlage für die Kompensation von Projekten, die FFF verbrauchen, wie etwa Projekte des Bundes. Diese Karte und der Kontext für ihre Verwendung, die den im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätzen für die Kompensation von FFF entsprechen, sind in Arbeit und sollten im Laufe des Jahres 2024 vorgelegt werden können.

3.3.2 Bodenverbesserungen

Bestandesaufnahme

Die Bodenverbesserungen sollen die landwirtschaftliche Arbeit erleichtern (mit einer multifunktionalen, flexiblen und zukunftsorientierten Landwirtschaft) und gleichzeitig zu den verschiedenen Schutzzielen (Boden, Wasser, Tiere, Natur und Landschaft), zur Raumplanung und zu den Projekten von öffentlichem Interesse (Strassen, SBB, TPF usw.) beitragen.

Im Jahr 2021 hat der Kanton eine Strategie für die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft bis 2023 veröffentlicht, welche die allgemeine Vision und die Ziele im Bereich der Strukturverbesserungen festlegt, dies in Übereinstimmung mit dem Regierungsprogramm 2022–2026. Die finanzielle Unterstützung für den Erhalt und die Entwicklung der Infrastrukturen ist darin als prioritäres Ziel der strategischen Achse Wirtschaft und Innovation («Eine innovative Landwirtschaft fördern») aufgeführt.

Die Freiburger Landwirtschaft ist mit den Auswirkungen des Klimawandels konfrontiert, insbesondere mit dem Rückgang der Niederschläge während der Vegetationsperiode. In diesem Zusammenhang wird die Bewässerung als eine wichtige Lösung angesehen, um die Anfälligkeit der Landwirtschaft gegenüber diesen Veränderungen zu verringern. Derzeit laufen mehrere Projekte im Kanton. Ein koordinierter Ansatz auf regionaler und überregionaler Ebene ist nötig, um Bewässerungsnetze zu entwickeln, die sowohl in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht als auch in Bezug auf die Verfügbarkeit der Wasserressourcen effizient sind und das Optimum herausholen. In Grangeneuve wird derzeit eine gemeinsame Strategie zwischen der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) erarbeitet. Damit soll insbesondere eine langfristige Vision für die Entwicklung der Bewässerung im Kanton entworfen werden, die es erlaubt, die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegenüber dem Klimawandel zu stärken und ihr Potenzial für die Nahrungsmittelproduktion zu erhalten.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die wichtigsten Herausforderungen sind die Verbesserung der Wasserversorgungssicherheit in den Alpen (insbesondere zur Überbrückung von Trockenperioden) und der Ausbau der Bewässerungsnetze. Weiter muss der Problematik der bestehenden Drainagenetze Rechnung getragen werden mit Projekten zur Sanierung dieser Netze, von denen die meisten das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben.

Angemessene Alperschliessungen sind eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Alpwirtschaft und damit für die Pflege der Kulturlandschaft und die Erhaltung wertvoller Naturräume. Schliesslich muss die Integration von Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel eine Priorität bei der Durchführung von Meliorationsmassnahmen sein.

Die Förderung der kollektiven Bodenverbesserungen ist weiterhin ein vorrangiges Ziel (z. B. Güterzusammenlegungen). Diese Massnahmen tragen zur Konkretisierung der Ziele im Bereich der Umwelt (z. B. Revitalisierung und Freilegung von Fliessgewässern) und der Raumplanung (z. B. Bereitstellung von Grundstücken für den Bau öffentlicher Infrastrukturen) bei.

Ausblick

Der kantonale Richtplan behandelt dieses Thema zufriedenstellend und bedarf keiner unmittelbaren Änderung. In einer nächsten Überarbeitung dürfte das Thema um Strukturhilfen für ländliche Gebäude und Projekte zur regionalen Entwicklung (PRE) ergänzt werden. Ausserdem wird der verbindliche Inhalt der neuen Bewässerungsstrategie zu integrieren sein, die im Verlauf des Jahres 2024 vorliegen sollte.

3.3.3 Bauten ausserhalb der Bauzone

Bestandesaufnahme

Bauten ausserhalb der Bauzone werden durch das Bundesrecht geregelt. Es wird unterschieden zwischen zonenkonformen Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 16 ff. RPG) und Ausnahmen, die für Neubauten oder Umbauten von Gebäuden in klar definierten Fällen möglich sind, z. B. für nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbsbetriebe (Art. 24 ff. RPG).

Für Bauten ausserhalb der Bauzone ist eine Sonderbewilligung der RIMU erforderlich, die im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens erteilt wird. Verweigert die RIMU die Sonderbewilligung, sind die Behörden, die den Hauptentscheid fällen müssen (die Oberamtsperson für Objekte, die dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unterliegen, und die Gemeinden im vereinfachten Verfahren), an den negativen Entscheid der RIMU gebunden und können die Baubewilligung somit nicht erteilen. Die Oberamtsperson bleibt die zuständige Behörde, um die Frage der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu prüfen.

Seit 2020 kann mit der Anwendung FRIAC zur Verwaltung der Bewilligungsgesuche die Zahl der Dossiers für Bauten ausserhalb der Bauzone erfasst werden. In der nachstehenden Tabelle sind gestützt auf die FRIAC-Daten sowohl die Bewilligungen für zonenkonforme als auch für nicht zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone zusammengefasst.

	2020	2021	2022
Neue Bauten	138	166	153
Umbauten	119	125	123
Andere Bauwerke	258	359	387
Verweigerung	17	28	40
Total	532	678	703

Tabelle 8: Anzahl Dossiers für Bauten ausserhalb der Bauzone, die in den Jahren 2020, 2021 und 2022 bearbeitet wurden.

Die Totale der Dossiers für Bauten ausserhalb der Bauzone machen rund 11% der Gesamtzahl der Dossiers aus (5408 Dossiers in der Bauzone im Jahr 2022).

Zur Klärung des Bundesrechts (Art. 24c RPG und 42 RPV) erarbeitete die RIMU 2018 eine Richtlinie betreffend die teilweise Änderung von Gebäuden, die ausserhalb der Bauzone liegen und nicht mehr zonenkonform sind. Diese Richtlinie enthält eine nicht erschöpfende Liste der häufigsten Fälle und gibt an, ob und in welchem Umfang sie im Grundsatz zulässig sind.

Die RIMU und die ILFD haben 2022 eine Weisung über landwirtschaftliche Wohnbauten und Gebäude ausserhalb der Bauzone (Art. 16a RPG und 34 RPV) erarbeitet. Mit dieser Weisung werden einheitliche Kriterien zur Beurteilung von Projekten von landwirtschaftlichen Wohnbauten ausserhalb der Bauzone geschaffen und eine rechtsgleiche Bewertung des Begriffs der Notwendigkeit nach den Artikeln 16a RPG und 34 RPV gewährleistet.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan wird verwendet, um Bedingungen festzulegen, unter denen eine Ausnahme für Bauten ausserhalb der Bauzone möglich ist. Diese Vorgehensweise wurde angewandt für:

- › die Diversifizierung der Landwirtschaft;
- › die Weiler ausserhalb der Bauzone;
- › die geschützten Bauten ausserhalb der Bauzone.

T303: Diversifizierung der Landwirtschaft

Das Bundesrecht gibt den Kantonen die Möglichkeit, in der Landwirtschaftszone Perimeter festzulegen, in denen Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, als zonenkonform bewilligt werden können (Art. 16a Abs. 3 RPG). Das Thema «Diversifizierung der Landwirtschaft» legt die Bedingungen und Grundsätze für die Ausscheidung solcher Perimeter für diversifizierte Landwirtschaft fest und bezeichnet die dafür geeigneten Gebiete sowie die Ausschlussgebiete. Dies betrifft vor allem Anlagen wie Gewächshäuser oder Masthallen. Andere Möglichkeiten zur Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit werden direkt durch das Bundesrecht behandelt.

Zurzeit gibt es im Kanton Freiburg 6 genehmigte Perimeter für diversifizierte Landwirtschaft und 2, die sich in der Prüfungsphase befinden. Zum Vergleich: Im Jahr 2008 gab es im Kanton 2 genehmigte Perimeter für diversifizierte Landwirtschaft.

T304: Weiler ausserhalb der Bauzone

Die Kantone haben die Möglichkeit, die Bedingungen für die Schaffung von Perimetern zur Erhaltung von Weilern ausserhalb der Bauzonen festzulegen, um Situationen Rechnung zu tragen, die vor dem Inkrafttreten des RPG bestanden. In diesem Rahmen hat das Thema «Weiler ausserhalb der Bauzone» zum Ziel, die Voraussetzungen für die Schaffung dieser Perimeter sowie die Grundsätze festzulegen, die bei der Umnutzung von Gebäuden innerhalb dieser Perimeter zu beachten sind.

Da der Bund eine stärkere Kontrolle wünscht, wurde im Thema eine neue Liste hinzugefügt, welche die rechtskräftigen Perimeter zur Erhaltung von Kleinsiedlungen enthält. Nun muss jede Schaffung eines neuen Perimeters dem Bund unterbreitet und die Liste im kantonalen Richtplan aktualisiert werden, bevor der Kanton die Nutzung des Perimeters genehmigen kann. Zudem muss der Kanton im Rahmen von Gesamtrevisionen überprüfen, ob die bereits rechtskräftig festgelegten Perimeter die Kriterien des kantonalen Richtplans noch erfüllen. Sind diese nicht mehr erfüllt, muss der Perimeter aufgehoben oder angepasst werden.

Derzeit gibt es 37 rechtskräftige, im kantonalen Richtplan verankerte Perimeter zur Erhaltung von Kleinsiedlungen, während im Raumplanungsbericht von 2008 deren 25 aufgeführt waren.

T305: Geschützte Gebäude ausserhalb der Bauzone

Um den Erhalt von schützenswerten Gebäuden im ländlichen Raum zu gewährleisten, wurden die Rechtsgrundlagen des Bundes für die Raumplanung angepasst (Art. 24d RPG). Für diese Gebäude ist nun aufgrund der historischen Bedeutung ihrer Instandhaltung eine erleichterte Zweckänderung möglich.

Das Thema «Geschützte Gebäude ausserhalb der Bauzone» definiert in diesem Zusammenhang die Kriterien, die für die Zweckänderung und den Umbau der betroffenen Gebäude erfüllt sein müssen.

Während des Genehmigungsverfahrens für den kantonalen Richtplan verlangte der Bund, dass ihm alle Entscheidungen, die auf der Grundlage dieses Themas getroffen werden, mitgeteilt werden, um sicherstellen zu können, dass der Kanton im Einklang mit den bundesrechtlichen Bestimmungen handelt und die Siedlungsentwicklung nach innen nicht unterläuft.

Ausblick

Um die Thematik der Bauten ausserhalb der Bauzone zu behandeln, wurde 2006 aufgrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse das Thema «Erhaltenswerte Alpbetriebe» in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Es wurde jedoch vom Bund nicht genehmigt, weil dieser der Ansicht war, dass zunächst Landschaftsstudien durchgeführt werden müssten, bevor Kriterien für die Erhaltung von Alpgebieten festgelegt werden könnten. Nach den laufenden Änderungen des kantonalen Richtplans zur Landschaftsthematik wird die Frage der Wiedereinführung des Themas «Erhaltenswerte Alpbetriebe» geprüft und mit dem Bund diskutiert werden.

Die anderen oben erwähnten Themen im Zusammenhang mit den Bauten ausserhalb der Bauzone sind zufriedenstellend und bedürfen im Moment keiner Änderung. Allerdings wird die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) in Zukunft erhebliche Auswirkungen auf diese Themen haben.

3.3.4 Wald

Bestandesaufnahme

Laut der Schweizer Forststatistik von 2021 bedeckt der Wald im Kanton Freiburg 42 979 ha, was etwa 25 % des Kantonsgebiets entspricht. 40 % der Freiburger Wälder, d. h. fast 17 500 ha, sind Schutzwälder von öffentlichem Interesse gemäss den Kriterien des Bundes, die in der Methode SilvaProtect zusammengefasst sind. Obwohl der Wald in der Ebene vor allem wegen des Bevölkerungswachstums und der Urbanisierung unter starkem Druck steht, bleibt er stabil. Der gesetzliche Schutz, den er genießt, sorgt nämlich dafür, dass er bezüglich Fläche und geografische Verteilung erhalten bleibt.

Der Kanton Freiburg hat 2018 im Rahmen einer Anpassung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) beschlossen, auf dem gesamten Kantonsgebiet statische Waldgrenzen in einem Waldkataster festzulegen. Flächen, die der Walddefinition entsprechen, aber ausserhalb dieser statischen Grenzen liegen, gelten nicht als Wald und werden einer anderen Nutzung zugeführt. Nach Abschluss des Auflageverfahrens wird der Waldkataster alle rechtskräftigen Waldgrenzen auf dem Kantonsgebiet umfassen, einschliesslich der Waldweiden.

Im September 2020 wurde das Reglement über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen überarbeitet, um der Einführung eines Waldkatasters und der Notwendigkeit, den Wald besser vor schädlichen Organismen zu schützen und ihn auf die Herausforderungen des Klimawandels vorzubereiten, Rechnung zu tragen.

Um die verschiedenen forstwirtschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte zu bewältigen, verfügt der Kanton über die Waldrichtplanung (WEP), die die Leitlinien und die Strategie für die Bewirtschaftung der Wälder bis 2025 festlegt.

Die Ressourcen des Kantons an Energieholz bilden eine der kommenden Herausforderungen. 2023 hat das Amt für Wald und Natur eine Studie in Auftrag gegeben, um dessen Potenzial zu evaluieren.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das Thema T306 «Wald» stützt sich weitgehend auf die Freiburger Waldrichtplanung und legt Ziele fest, die mit der Erhaltung des Waldes, seiner Bewirtschaftung, der Nutzung des Produktionspotenzials der Ressource Holz, der Gewährleistung der Qualität der Bestände, insbesondere im Rahmen des Schutzes vor Naturgefahren, sowie der Information der Bevölkerung und der Akteure des Waldes zusammenhängen. Es soll auch die prioritären Massnahmen des Aktionsplans zur Anpassung der Freiburger Wälder an den Klimawandel umsetzen, um die Widerstandsfähigkeit gegenüber Störungen, das Resilienzpotenzial sowie die Anpassungsfähigkeit der Wälder zu erhöhen.

Die Bewirtschaftung des Waldes ist mit zahlreichen anderen Bereichen verknüpft, die nicht alle direkt mit der Raumplanung zusammenhängen. In diesem Zusammenhang hat der kantonale Richtplan eher die Funktion, über die für den Wald geltenden Grundsätze zu informieren.

Die bereits festgelegten und in Kraft getretenen statischen Waldgrenzen sind im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) aufgeführt.

Ausblick

Die Überarbeitung der Waldrichtplanung (WEP) wurde eingeleitet. Diese Arbeit wird es ermöglichen, ab 2026 eine neue Strategie zu erstellen, die insbesondere die Grundsätze und Ziele des Aktionsplans zur Anpassung der Freiburger Wälder an den Klimawandel, der im April 2023 vom Staatsrat verabschiedet wurde, sowie die kantonale Biodiversitätsstrategie, deren Verabschiedungsprozess demnächst abgeschlossen sein wird, integriert.

3.3.5 Natürlicher Raum

Bestandesaufnahme

Der Natur- und Landschaftsschutz umfasst alle Massnahmen zur Erhaltung und Aufwertung der Qualität von Natur und Landschaft bei uns und wird im kantonalen Richtplan in den folgenden fünf Themen behandelt:

- ▷ Das Thema T307 «Biotop» zielt vor allem auf die Erhaltung und Aufwertung typischer Biotop und der sie charakterisierenden Tier- und Pflanzenpopulationen ab.
- ▷ Das Thema T308 «Ökologische Vernetzung» hat den Schutz und die Schaffung von Verbindungen zwischen natürlichen Lebensräumen zum Ziel, um isolierte natürliche Lebensräume zu vernetzen.
- ▷ Das Thema T309 «Arten» befasst sich in erster Linie mit der Erhaltung und Förderung einheimischer Pflanzen- und Tierarten, insbesondere geschützter oder prioritärer Arten.
- ▷ Das Thema T311 «Landschaft» zielt auf eine qualitative Aufwertung, Pflege und Gestaltung der Landschaft als wichtiges Element der Lebensqualität ab.
- ▷ Das Thema T313 «Geotope» will die für den Kanton charakteristischen Geotope schützen und erhalten. Es handelt sich um ein neues Thema, das derzeit integriert wird.

Das Thema T312 «Pärke von nationaler Bedeutung» wird im Kapitel 3.3.7 des vorliegenden Berichts behandelt.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Biotop

Der kantonale Richtplan fördert die Unterschutzstellung der im Kanton gelegenen Biotop von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Die Ortspläne (OP) halten sich an die im Text des Richtplans beschriebenen Grundsätze, indem sie schützenswerte Naturräume als «Naturschutzperimeter» ausweisen.

Der Schutz der Biotop erfolgt zum einen durch die Instrumente der Raumplanung und zum anderen durch besondere Massnahmen, die Gegenstand von Verträgen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern und Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sind.

Ökologische Vernetzung

Die Vernetzung der für die Biodiversität wichtigen Gebiete ist eines der prioritären Ziele der Strategie Biodiversität Schweiz. Sie betrifft alle schützenswerten Biotop, insbesondere die Biotop von nationaler, kantonaler und lokaler Bedeutung, die Jagdbanngebiete, die Waldreservate und die Wasservogelreservate, deren Lage in den verschiedenen Inventaren auf der Basis wissenschaftlicher Daten festgelegt ist. Ihre Vernetzung ergibt sich aus der Überlagerung mit Wildtierkorridoren und anderen Elementen mit ökologischer Funktion wie dem Gewässerraum oder den Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft.

Der Erhalt dieser Netze ist Sache der Gemeinden. Diese sind verpflichtet, die Wildtierkorridore von überregionaler, regionaler und lokaler Bedeutung in ihren Gemeinderichtplänen zu verankern, die zu fördernden Biotopvernetzungen schematisch darzustellen und Massnahmen zur Förderung der Vernetzung von Lebensräumen einzubinden.

Arten

Die Gemeinden berücksichtigen Massnahmen für prioritäre und/oder geschützte Arten in ihren Ortsplanungen. Sie begründen die Berücksichtigung des Artenschutzes im Erläuterungsbericht zum OP.

Darüber hinaus muss der Artenschutz in den folgenden Fällen berücksichtigt werden:

- › bei der Festlegung von Massnahmen für Vernetzungsprojekte und bei Wasserbauarbeiten an Fliessgewässern und Seeufern;
- › bei der Bestimmung der Beeinträchtigungen und der Ausgleichsmassnahmen in den Umweltverträglichkeitsprüfungen;
- › bei der Festlegung von Massnahmen zur Revitalisierung von Fliess- und stehenden Gewässern;
- › während des Betriebs von Materialabbaustandorten und nach deren Stilllegung;
- › bei der Festlegung von forstwirtschaftlichen Eingriffen.

Landschaft

In Anwendung von Artikel 33 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG), der die kantonalen Behörden mit der Inventarisierung und Bezeichnung der Landschaften von kantonalen Bedeutung (LKB) beauftragt, hat das Amt für Wald und Natur (WNA) 12 Landschaften von kantonalen Bedeutung bezeichnet, die derzeit in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden. Das Thema «Landschaft» des kantonalen Richtplans wird derzeit angepasst, um zu präzisieren, wie die Gemeinden und die staatlichen Stellen die LKB berücksichtigen sollen. Er wird von 12 Projektblättern für die 12 LKB begleitet.

Die Gemeinden sind auch dafür verantwortlich, die Landschaften von nationaler Bedeutung (Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sowie Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler) durch im OP festgelegte Massnahmen zu erhalten, und sie haben die Möglichkeit, Landschaften von lokaler Bedeutung festzulegen.

Schliesslich bezweckt die zurzeit im Genehmigungsverfahren befindliche Änderung des kantonalen Richtplans eine qualitativ hochstehende Bewirtschaftung und Gestaltung aller Landschaften als ein als wichtig anerkannter Aspekt der Lebensqualität. Dies wird eine Berücksichtigung des Landschaftsschutzes in sämtlichen raumwirksamen Tätigkeiten ermöglichen.

Geotope

Gemäss dem gesetzlichen Auftrag in Artikel 33 NatG inventarisierte das WNA auch die Geotope von kantonalen Bedeutung. Deren Aufnahme in den kantonalen Richtplan ist für 2024 geplant. Die staatlichen Organe und die Gemeinden berücksichtigen die Belange des Geotopschutzes bei ihren Tätigkeiten, die Geotope betreffen können. Projekte sollen vorrangig so umgesetzt werden, dass Schäden an Geotopen vermieden werden.

Ausblick

Die vom WNA im März 2021 erstellte Analyse des Zustands der Biodiversität im Kanton Freiburg zeigt, dass der Arten- und Biotopschutz auf kantonaler Ebene nur ungenügend umgesetzt wird. Als verantwortungsbewusste Antwort auf diese Feststellung und als Folge diverser parlamentarischer Vorstösse hat der Staatsrat 2023 seine kantonale Biodiversitätsstrategie gutgeheissen, die sich an der Strategie Biodiversität Schweiz und dem entsprechenden Aktionsplan orientiert.

Gemäss der Programmvereinbarung Naturschutz zwischen dem Kanton und dem Bund und in direkter Umsetzung der kantonalen Biodiversitätsstrategie erarbeitet der Kanton eine Planung der ökologischen Infrastruktur.

Die ökologische Infrastruktur ist ein Netzwerk von Biotopen und ausreichend entwickelter natürlicher Strukturen, die es den Arten ermöglichen, ihren Lebenszyklus zu vollenden und sich langfristig zu erhalten. Sie definiert Gebiete, in denen die Erhaltung der Biodiversität im Vordergrund steht und in denen die angepasste Pflege der natürlichen Lebensräume, ihre Revitalisierung und die Verbesserung ihrer Qualität Priorität haben. Die räumlichen Grundsätze der ökologischen Infrastruktur sollen künftig ein eigenes Thema im kantonalen Richtplan erhalten.

Für jede Kategorie von Geotopen, die als von kantonalen Bedeutung identifiziert wurde, werden spezifische Schutzbestimmungen festgelegt und das Thema T313 «Geotope» des kantonalen Richtplans wird entsprechend geändert.

Schliesslich müssen die Themen des kantonalen Richtplans zu Natur und Landschaft in den kommenden Jahren überarbeitet und angepasst werden, um der ökologischen Infrastruktur, den Aktionsplänen zugunsten geschützter Arten, der Biodiversität im Siedlungsraum und den neuen, in Validierung befindlichen Inventaren (insbesondere Quellen) Rechnung zu tragen

3.3.6 Naturgefahren

Bestandesaufnahme

Die Präventionsstrategie des Kantons gegen Naturgefahren wie Lawinen, Erdbeben, Steinschlag, Hochwasser und Murgänge beruht in erster Linie auf der Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen für eine Raumnutzung, die der Exposition gegenüber den Naturgefahren Rechnung trägt. In den letzten Jahrzehnten wurden grosse Anstrengungen unternommen, um Karten der gravitativen Naturgefahren zu erstellen und sie in die Zonennutzungspläne der Freiburger Gemeinden zu übertragen. Grosse Anstrengungen wurden auch beim Bau zahlreicher Anlagen für den Hochwasserschutz unternommen, um die Gefahren zu reduzieren.

Was die Aktualisierung und die Erstellung von Karten der Naturgefahren betrifft, so wurde die Kartierung der Gefahren durch Hanginstabilitäten für das Freiburger Mittelland im Jahr 2016 abgeschlossen. Die bereits 2005 abgeschlossene Kartierung der Hanginstabilitäten in den Voralpengebieten wird in den nächsten Jahren nach einem festgelegten Zeitplan umfassend aktualisiert. Die Erstellung und Nachführung der Kartierung der wasserbedingten Gefahren erfolgt laufend. Zudem wurden in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, um die Veröffentlichung dieser Karten voranzutreiben. Die Aktualisierung der Karten erfolgt in Abhängigkeit der Ereignisse, des Baus von Schutzanlagen und der OP-Revisionen.

In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass eine Raumplanung, die sich nur auf die kartierten Gefahrenstufen abstützt, nicht ausreicht. Im kantonalen Richtplan 2018 wurde deshalb der Risikobegriff im Umgang mit Naturgefahren in der Raumplanung konkretisiert. Die Berücksichtigung des Risikos in der Raumplanung umfasst neue Parameter wie die Art der exponierten Elemente (Menschen, Siedlungen, Sachwerte), ihre Bedeutung, ihre Verletzlichkeit und die Art, wie sie geschützt sind. Dadurch ist eine genauere Bewertung von Nutzungsänderungen möglich. Bei den Hochwasserschutzprojekten berücksichtigen die geplanten Massnahmen schon seit vielen Jahren das Risiko.

Gegenwärtig erfolgt die Koordination hauptsächlich durch das technische Büro der Naturgefahrenkommission, das die betroffenen Dienststellen und Organe des Staats (BRPA, WNA, AfU, KGV) einbezieht.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Um das Risiko zu senken oder auf einem akzeptablen Niveau zu halten, sollen die Gemeinden die Naturgefahrenkarte in ihren Zonennutzungsplan übertragen. In diesem Rahmen und je nach den potenziell gefährdeten Sachwerten und Personen sowie der jeweiligen Situation müssen die Gemeinden detaillierte Risikoanalysen durchführen, um zu beurteilen, ob das Risiko akzeptabel ist, und um unter Berücksichtigung aller Parameter die geeignetste Massnahme zu ergreifen.

Mehrere Gemeinden sind in ihrer Ortsplanungsrevision davon betroffen, doch hatte bisher noch keine die Möglichkeit, eine Risikostudie im Rahmen der Revision durchzuführen. Für einige Gemeinden sind Pilotstudien unter der Leitung des Amtes für Wald und Natur und des Amtes für Umwelt im Gang, um mögliche Massnahmen zu bestimmen.

Ausblick

Ein Merkblatt «Naturgefahren» wird in den Leitfaden für die Ortsplanung aufgenommen, in dem erläutert wird, wie die Risikobewertung in die Dossiers für Ortsplanungsrevisionen oder -änderungen integriert werden muss.

Die Aktualisierung der Gefahrenkarten der Hanginstabilitäten in den Voralpenregionen wird in den nächsten Jahren ein wichtiger Punkt sein. Eine Planung auf der Grundlage von Losen mit mehreren betroffenen Gemeinden ist bereits vorgesehen.

Um eine kantonale Strategie gegen Naturgefahren mit dem Ziel eines integralen Risikomanagements auszuarbeiten, wurden am Ende der letzten Legislaturperiode innerhalb der vom Staatsrat eingesetzten Ausschüsse für das Risikomanagement von Naturgefahren (Beschluss vom 12. Mai 2020) Überlegungen angestellt, die noch nicht abgeschlossen sind.

3.3.7 Pärke von nationaler Bedeutung

Bestandesaufnahme

Die Politik der Pärke von nationaler Bedeutung basiert auf dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das 2007 revidiert wurde und in Kraft trat, und wird durch die Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung (PäV) ausgeführt. Darin werden drei Parkkategorien definiert: Nationalpärke, Regionale Naturpärke und Naturerlebnispärke.

Zurzeit gibt es im Kanton Freiburg zwei Regionale Naturpärke mit Parklabel: Gruyère Pays-d'Enhaut und Gantrisch. Sie befinden sich in ländlichen Gebieten und haben zum Ziel, die lokale Wirtschaft nach den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung zu stärken und gleichzeitig die natürlichen, landschaftlichen und kulturellen Qualitäten aufzuwerten, wobei nicht vergessen werden darf, dass die Landwirtschaft eine wesentliche Rolle für die Dynamik und die räumliche Entwicklung dieser Pärke spielt.

Beide haben 2012 das Parklabel für eine Dauer von 10 Jahren erhalten. Um das Label für die Periode 2022–2031 zu erneuern, musste 2021 die Charta, welche die spezifischen Ziele des Parks beschreibt, erneuert werden. Der Park Gruyère Pays-d'Enhaut hat sich in seinem Perimeter weiterentwickelt: Seit 2019 haben vier neue Gemeinden – Corbeyrier (VD), Gruyères (FR), Jaun (FR) und Saanen (BE) – dem Parkvertrag zugestimmt und sind dem Verein beigetreten. Auch der Park Gantrisch hat durch die Fusion von drei Freiburger Gemeinden im Jahr 2017 eine Erweiterung seines Perimeters erfahren: Die ehemalige Gemeinde Zumholz wurde in den Park aufgenommen (die beiden anderen Gemeinden gehörten schon vorher dazu).

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Die Ziele und Perimeter der Pärke müssen für eine räumliche Sicherung im kantonalen Richtplan bestimmt sein (Art. 27 PÄV). Die Ortspläne sowie die regionalen Richtpläne müssen die Ziele der Charta der Pärke berücksichtigen.

Das Amt für Wald, Wild und Natur arbeitet bereits heute bei allen Natur- und Landschaftsprojekten auf dem Gebiet der Pärke eng mit den Parkverwaltungen zusammen. Diese Koordination wird im Rahmen der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie weitergeführt und verstärkt.

Ausblick

Das Thema war bereits Gegenstand von Änderungen, die mit der Entwicklung der beiden Pärke zusammenhängen (Erneuerung der Chartas durch das Bundesamt für Umwelt, Erweiterung der Perimeter) und erfordert keine weiteren Änderungen

3.4 Umwelt

- > Wie ist der Stand der Umsetzung der Themen und Projektblätter des kantonalen Richtplans?
- > Ist die Situation zufriedenstellend?
- > Sind Änderungen nötig?

3.4.1 Gewässerbewirtschaftung

Bestandesaufnahme

Die Gewässerbewirtschaftung erfolgt heute ganzheitlich und berücksichtigt nicht nur den Gewässerschutz, sondern auch die verschiedenen Nutzungen (Trinkwasser, Fischerei, Wasserkraft usw.) sowie den Hochwasserschutz.

Der Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB) wurde im November 2021 vom Staatsrat verabschiedet und enthält die kantonale Strategie für die Gewässerbewirtschaftung, den Zustand der Gewässer im Kanton, eine Übersicht über die einzelnen Bereiche und den daraus resultierenden kantonalen Aktionsplan. Er enthält auch eine Übersicht nach Einzugsgebieten mit dem Zustand der Gewässer und den Leuchtturmprojekten, die auf regionaler Ebene umgesetzt werden sollen. Der verbindliche Inhalt dieses Sachplans muss im kantonalen Richtplan bei seiner nächsten Änderung in die folgenden Themen integriert werden: T401 «Gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung», T402 «Oberflächengewässer», T403 «Wasserbau und Unterhalt der Fliess- und stehenden Gewässer», T404 «Entwässerung und Abwasserreinigung» sowie T405 «Grundwasser».

Das Thema T406 «Trinkwasserversorgung», das sich auf einen anderen Sachplan bezieht, wird weiter unten bei der Darstellung des Umsetzungsstands der einzelnen wasserbezogenen Themen ebenfalls behandelt.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung

Dieses Thema des kantonalen Richtplans sieht vor, dass die Koordination der Schutzmassnahmen und der Gewässernutzung durch einen Zusammenschluss der Gemeinden auf Ebene der Einzugsgebiete erfolgt. Auf diese Weise können die Richtpläne der Einzugsgebiete erstellt werden. Die derzeitige Einteilung in 14 Einzugsgebiete kann auf Antrag der angehörten Stellen geändert werden, sofern die vorgeschlagene Änderung mit den Zielen der Gewässerbewirtschaftung vereinbar ist. Ein Vorschlag für die neue Abgrenzung wird im Winter 2023-2024 in die Vernehmlassung gegeben.

Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der betroffenen Behörden wird der Staatsrat die definitiven Perimeter der Einzugsgebiete 2024 festlegen. Mit der Erarbeitung der Richtpläne der Einzugsgebiete kann ab 2025 begonnen werden.

Oberflächengewässer

Zum quantitativen und qualitativen Schutz der Oberflächengewässer werden in diesem Thema die Grundsätze festgelegt für die Einleitung und Entnahme von Wasser, für die Nutzung der Wasserkraft und für die Festlegung von Oberflächengewässern, die von grosser ökologischer Bedeutung sind oder deren Nutzung spezifische Massnahmen voraussetzt.

Die Umsetzung der 138 im Sachplan enthaltenen Massnahmen erfolgt durch die Gemeinden im Rahmen der Richtpläne der Einzugsgebiete.

Für jedes Einzugsgebiet der grossen Wasserläufe werden Berichte über die Überwachung des Zustands des Gewässers erstellt. Auch wenn diese Berichte tendenziell auf eine Verbesserung des Zustands in Bezug auf bestimmte biologische Parameter hinweisen, muss festgehalten werden, dass die chemische Wasserqualität in den niedrigeren Voralpen und im Mittelland zurzeit unbefriedigend ist.

Die hydrometrische Überwachung wurde verstärkt und ermöglicht eine bessere Kenntnis der Niedrig- und Hochwasserstände. Die bestehenden hydrometrischen Messstationen wurden ergänzt, um auch die Wassertemperatur zu messen. Mehrere neue hydrometrische Messstationen wurden installiert.

In Bezug auf die Sanierung der Wasserkraft müssen mehrere Anlagen in einem oder mehreren Bereichen saniert werden:

- › Im Bereich Geschiebehaushalt wurden 2 Anlagen saniert, bei 11 Anlagen besteht noch Sanierungsbedarf.
- › Für die 5 Anlagen, die von der Schwall-Sunk-Sanierung betroffen sind, werden derzeit Variantenstudien durchgeführt.
- › Von den 45 Wasserkraftanlagen, die aus Sicht der Fischwanderung sanierungsbedürftig sind, wurden 4 saniert und 16 befinden sich in der Sanierungsphase. Rund 15 Anlagen sind nicht mehr in Betrieb. Es ist zu prüfen, ob der Kanton die Sanierung übernehmen soll. Dies würde es erlauben, die Bearbeitung dieser Dossiers in den nächsten Jahren zu beschleunigen und so die Frist bis zum 31. Dezember 2030 einzuhalten.
- › 4 Anlagen im Zusammenhang mit Wasserentnahmen wurden seit 2016 unter dem Gesichtspunkt der Restwassermengen saniert. 11 müssen noch saniert werden.

Wasserbau und Unterhalt der Fliess- und stehenden Gewässer

Dieses Thema zielt darauf ab, die Funktionen von Fliess- und stehenden Gewässern zu bewahren und den Schutz vor wasserbedingten Naturgefahren sicherzustellen, und zwar durch:

- › die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen (Deiche, usw.);
- › die Berücksichtigung von Wassergefahren bei der Nutzung von Land;
- › die Abgrenzung und Umsetzung des Gewässerraums;
- › die Durchführung von Revitalisierungsmassnahmen;
- › die Sanierung der Wasserkraft (siehe weiter oben Kapitel Oberflächengewässer).

In Bezug auf den Gewässerraum wurden die Daten zu deren Abgrenzung im gesamten Kanton auf der Grundlage der kantonalen Richtlinie bestimmt und Ende 2022 zur Information veröffentlicht. Die verbindliche Festlegung wird über die Ortspläne erfolgen.

Der Schutz vor Naturgefahren geschieht durch die Umsetzung von Schutzmassnahmen auf dem Gemeindegebiet.

Die dicht überbauten Gebiete, in denen die Abgrenzung des Gewässerraums an die baulichen Gegebenheiten angepasst werden muss, wurden nach verschiedenen Kriterien der Rechtsprechung gemäss GSchG/GSchV und in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen festgelegt.

Die kantonale strategische Planung für die Revitalisierung der Fliessgewässer aus dem Jahr 2015 wurde 2019 konsolidiert, insbesondere um die Offenlegung eingedolter Gewässer zu integrieren. Die kantonale strategische Planung für die Revitalisierung der Seeufer wurde 2022 verabschiedet und wird bei der nächsten Änderung des kantonalen Richtplans in dieses Instrument aufgenommen. Der Wasserbau, d. h. die Revitalisierung und der Hochwasserschutz, ist eine kommunale Aufgabe.

Im kantonalen Klimaplan und in der kantonalen Biodiversitätsstrategie sind darüber hinaus verschiedene Massnahmen zur Unterstützung von Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekten und -arbeiten vorgesehen.

Der Stand der Umsetzung der vier im kantonalen Richtplan aufgeführten Wasserbauprojekte ist wie folgt:

- › P0901 Hochwasserschutz und Revitalisierung der Kleinen Glâne: Die erste Etappe der Arbeiten wurde 2022-2023 realisiert. Die zweite Etappe hat im September 2023 begonnen und wird 2024 fortgesetzt. Die letzten Etappen sind für 2024-2026 geplant.
- › P0902 Revitalisierung der Biorde: Das Projekt ist im Gang und wird nächstens öffentlich aufgelegt.
- › P0903 Das Gewässerentwicklungskonzept (GEK Sense21) wurde in einen interkommunalen Richtplan für die drei betroffenen Freiburger Gemeinden (Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Bösingén) integriert. Dieser wurde 2022 in die Vernehmlassung gegeben. Für zwei Abschnitte der Sense gibt es Ausbauprojekte, für die bereits eine Baubewilligung vorliegt. Die Arbeiten in Oberflamatt haben Ende Sommer 2023 begonnen.
- › P0904 Hochwasserschutz und Revitalisierung des Grossen Mooses: Ein Baubewilligungsvorgesuch wurde eingereicht. Das weitere Vorgehen zur rechtskräftigen Bewilligung der Projekte ist noch zu klären. Das Objektblatt des kantonalen Richtplans muss weiterentwickelt werden, um den Koordinationsstand «Festsetzung» zu erreichen.

Ableitung und Reinigung von Abwasser

Dieses Thema stellt die Planung der Infrastrukturen zur Entwässerung und Abwasserreinigung sicher. Das Hauptziel besteht darin, die Abwasserreinigung auf eine begrenzte Anzahl bestehender Kläranlagen zu konzentrieren und deren Leistung zu optimieren. Einige ARA sollen mittelfristig aufgegeben werden. Das Thema wird von drei Projektblättern begleitet: P0210 «Zusammenlegung der Abwasserreinigung in einer begrenzten Anzahl bestehender Abwasserreinigungsanlagen», P0211 «Zusammenfassung der Abwasserreinigung in der ARA Murten» und P0212 «Regionale Abwasserreinigungsanlage St. Aubin».

Die kantonale Planung (Abwassersammel-Perimeter und ARA-Standorte) auf der Grundlage der durchgeführten Regionalstudien ist abgeschlossen. Die Karte «Abwassersammel-Perimeter (zentrale ARAs)» muss angepasst werden und Projektblätter für jede zentrale ARA von kantonalen Bedeutung werden zurzeit vorbereitet. Was die Umsetzung betrifft, hat die Vergrösserung der ARA Murten 2023 begonnen. Die Umsetzung des Projekts Ecublens ist weit fortgeschritten, so wie die Studien für den Anschluss der Region Kerzers und die für die ARA Pensier, Freiburg und Villars-sur-Glâne.

Die generellen Entwässerungspläne (GEP) werden auf regionaler Ebene in Verbindung mit der Erstellung des Richtplans des Einzugsgebiets aktualisiert. Mit den Richtplänen der Einzugsgebiete wird ein Kataster der Abwasseranlagen (ARA, Einleitstellen, Hochwasserentlastungen, Regenüberlaufbecken usw.) erstellt werden können.

In Bezug auf das Ziel der Förderung der optimalen Energieverwertung von Biogas und Abwärme, hat der Klimaplan als prioritäre Massnahmen die Bearbeitung einer Vollzugshilfe festgeschrieben, die bei der Erweiterung einer ARA die Optimierung und die energetische Verwertung ermöglichen.

Grundwasser

In diesem Thema geht es darum, die Grundsätze des Grundwasserschutzes festzulegen, damit das Grundwasser ohne Aufbereitung für die Trinkwasserversorgung (75 % des kantonalen Bedarfs), aber auch als Löschwasser oder Brauchwasser (Bewässerung) genutzt werden kann und seine ökologischen Funktionen erhalten bleiben. Grundlage für den Grundwasserschutz ist die Gewässerschutzkarte.

Der Schutz der Wasserfassungen kommt nur langsam voran. Es gibt immer noch Grundwasserfassungen, die in ihrem Einzugsgebiet oder in ihrer Gewässerschutzzone S nur ungenügend vor Verunreinigungen geschützt sind. Die Frage der Grundwasserschutzareale (Art. 21 GSchG und 20 GewG), für die das kantonale Plangenehmigungsverfahren nach Artikel 22 RPBG sinngemäss gilt, ist zurzeit noch offen. Es ist wichtig, dass das Genehmigungsverfahren für diese Perimeter bis 2024 eingeleitet wird.

Trinkwasserversorgung

Das Hauptziel dieses Themas ist es, die Versorgung mit Trinkwasser in ausreichender Menge und Qualität jederzeit zu gewährleisten und gleichzeitig die damit verbundenen Infrastrukturen zu optimieren und zu rationalisieren.

Der Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI) wurde bis November 2023 in die Vernehmlassung gegeben. Seine Annahme durch den Staatsrat ist für 2024 geplant. Der verbindliche Inhalt dieses Sachplans wird bei der nächsten Änderung des kantonalen Richtplans darin aufzunehmen sein, im Thema T406 «Trinkwasserversorgung». Er basiert auf den Vorschlägen der kommunalen Pläne der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI), die alle realisiert wurden.

Der elektronische kantonale Kataster der Trinkwasserinfrastrukturen wurde auf der Grundlage der von den Gemeinden gelieferten Daten erstellt. Einige Informationen müssen noch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Der STWI schlägt vor, die strategischen Fassungen und ihre Zuströmbereiche in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. Dies wird einen besseren Schutz dieser prioritären und nicht ersetzbaren Ressourcen für die Trinkwasserversorgung des ganzen Kantons ermöglichen.

Eine Gesetzesänderung zum Chlorthalonilgehalt im Jahr 2020 schlug vor, dass einige Ressourcen, die bis dahin als trinkbar galten, als ungeniessbar eingestuft werden. Eine Einsprache zu diesem Thema auf Bundesebene verhindert das Inkrafttreten dieser Anforderung.

Ausblick

Die verschiedenen Themen und Projektblätter zum Thema Wasser werden aufgrund von Änderungen in verschiedenen Grundlagen und Sachplänen angepasst werden müssen:

- ▷ Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB), im Jahr 2021 verabschiedet;
- ▷ Klimaplan, im Juni 2021 verabschiedet, der die Durchführung verschiedener Studien vorsieht (Klimatische und hydrologische Prognosen, Hochwasserschutz, Verringerung der Ressourcen, Verschlechterung der Qualität von Oberflächengewässern vor allem bei Trockenheit), deren Ergebnisse zu Änderungen der Themen führen werden;
- ▷ Konsolidierung der Planung für die Revitalisierung der Fliessgewässer und Annahme der Planung für die Revitalisierung der stehenden Gewässer im Jahr 2022;
- ▷ Konsolidierung der Karte der Perimeter für die Entwässerung und Abwasserreinigung;
- ▷ Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI), für 2024 vorgesehen;

Für Kläranlagenprojekte müssen spezifische Projektblätter erstellt werden. Das mit dem Grosse Moos verbundene Projektblatt muss angepasst und ergänzt werden, um den Koordinationsstand «Festsetzung» zu erreichen. Die Aufnahme der strategischen Fassungen und ihrer Zuströmbereiche im Projektblatt muss bearbeitet werden.

Gemeinden, die in Verbänden von Wassereinzugsgebieten zusammengeschlossen sind, haben nach der Aufnahme des verbindlichen Inhalts des SPGB in den kantonalen Richtplan fünf Jahre Zeit, um die vorgesehenen Massnahmen über die Erstellung eines Richtplans des Einzugsgebiets zu konkretisieren.

Die Gemeinden verfügen über eine Frist von zwei Jahren nach der Genehmigung der STWI, um einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) zu verabschieden, der mit der Kantonsplanung vereinbar ist.

3.4.2 Luftreinhaltung

Bestandesaufnahme

Die Luftreinhaltung aus raumplanerischer Sicht ist in erster Linie ein Querschnittsthema, bei dem es darum geht, mit einer guten Abstimmung zwischen Siedlung und Mobilität den motorisierten Individualverkehr so weit wie möglich zu reduzieren.

Der Massnahmenplan Luftreinhaltung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. In regelmässigen Abständen wird ein nicht beziffertes Monitoring der Massnahmen durchgeführt.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Dieses Thema umfasst Grundsätze für den Verkehr, den Standort stationärer Quellen (Industrie und Gewerbe) und deren Nachbarschaft mit dem Ziel, die Emissionen zu reduzieren und die Belastung der Bevölkerung durch die verschiedenen mit schlechter Luftqualität verbundenen Beeinträchtigungen zu begrenzen.

Messungen haben gezeigt, dass die Belastung durch bestimmte Luftschadstoffe in den letzten Jahren dank technischer Massnahmen an der Quelle zurückgegangen ist. Dennoch ist die Luftverschmutzung auch heute noch zu hoch. So wären vor allem im Bereich der Mobilität Verhaltensänderungen erforderlich. Neben der Problematik der Mindestabstände zu den bewohnten Zonen (Geruchsbelästigungen) beim Bau landwirtschaftlicher Anlagen ist die Landwirtschaft auch eine grosse Quelle von Luftschadstoffen (Ammoniak, aber auch Schwebstaub). Die Ansiedlung von Industrie/Handwerk und der Heizungen (insbesondere der grossen Heizzentralen) sind sorgfältig zu berücksichtigen.

Bezüglich der Geruchsbelästigung (Nähe zur Landwirtschaft) trägt die drastische Reduktion von Neueinzonungen zur Einhaltung des Grundsatzes bei, dass in der Nähe von industriellen oder landwirtschaftlichen Bauten oder Anlagen, die schädliche oder lästige Immissionen verursachen können, keine neuen Wohnzonen ausgeschieden werden.

Ausblick

Es ist geplant, etwa 2025 einen Bericht mit einer Lagebeurteilung gemäss Massnahmenplan zur Luftreinhaltung zu erstellen.

3.4.3 Lärmschutz

Bestandesaufnahme

Die wichtigsten Lärmquellen sind der Verkehr und bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten (Industrie, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen). Insbesondere die Probleme betreffend öffentliche Einrichtungen und Veranstaltungen nehmen zu. Die im kantonalen Richtplan getroffenen Entscheide zur Siedlungsentwicklung und zur Mobilität können die Lärmemissionen und die Lärmbelastung massgeblich beeinflussen. Die Lärmschutz-Verordnung des Bundes (LSV) regelt unter anderem die Ausscheidung neuer Bauzonen in lärmbelasteten Gebieten und die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen zu den einzelnen Zonen.

Im Bereich der Lärmsanierung wurden einige Änderungen der LSV vorgenommen. Die Finanzhilfen wurden bis 2023/2024 verlängert. Ab 2025 wird es eine neue Programmvereinbarung im Bereich Lärm- und Schallschutz geben, die aufgrund der Verdichtung zu einer Daueraufgabe wird.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Für die Kantonsstrassen und für die Gemeindestrassen, zu denen Informationen vorliegen, wird ein Lärmbelastungskataster geführt.

Hinsichtlich der Integration des Lärmschutzes in die Siedlungsplanung (neue Zonen und Verdichtung) bei der Planung ist anzumerken, dass die Berücksichtigung des Lärmschutzes in den OP und DBP häufig auf die Stufe der Baubewilligung verschoben wird, wo die Umsetzung komplizierter oder fast unmöglich wird. Eine kantonale Richtlinie legt klar fest, welche Elemente auf welcher Stufe zu berücksichtigen sind.

Ausblick

Die Sanierung des Strassenlärms bleibt eine Daueraufgabe, zum Beispiel mit der Realisierung des Projekts der Überdachung der Autobahn N12 bei Chamblieux-Bertigny zum Schutz gegen die Belastungen.

3.4.4 Bodenschutz

Bestandesaufnahme

Das Thema T409 «Bodenschutz» weist die Aufgaben und Zuständigkeiten, die sich aus der Bundesverordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) ergeben, den betroffenen Stellen im Kanton zu. Die verschiedenen Aspekte des Bodenschutzes sind im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) und in der VBBo geregelt. Das im USG definierte Ziel ist die langfristige Sicherung der Fruchtbarkeit des Bodens. Der Bodenschutz strebt somit folgende Ziele an:

- › Gewährleistung der Multifunktionalität des Bodens;
- › Schutz vor neuen chemischen und physikalischen Belastungen;
- › Bewahrung der fruchtbaren Flächen;
- › Treffen von Massnahmen für Böden, die Belastungen aufweisen.

Die VBBo wird zurzeit überarbeitet. Zudem befindet sich die nationale Kartografie in der Vorbereitungsphase. Zur Planung dieser Übergangsphase wurde im Herbst 2023 eine kantonale Strategie erarbeitet.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

In quantitativer Hinsicht wird der Bodenschutz durch im Vergleich zu früher strengere Kriterien für die Bauzonendimensionierung gewährleistet. Um dem Sachplan FFF zu entsprechen, bereitet der Kanton Freiburg zudem eine Karte der belasteten Böden vor. Damit sollen die Wiederverwertung von Bodenmaterial gefördert und Ausgleichsprojekte erleichtert werden. Parallel dazu wird der Kanton Freiburg eine Richtlinie über die Zulässigkeit von Bodenaufwertungsprojekten in der Landwirtschaftszone veröffentlichen.

Der Kanton beteiligt sich aktiv an Pilotprojekten zur Bodenkartierung, sei es im städtischen Umfeld mit dem Pilotprojekt im Sektor Chamblieux–Bertigny zu Bodenindexpunkten oder im landwirtschaftlichen Umfeld in Prez-vers-Noréaz, wo derzeit rund 300 ha kartiert werden. Die Ziele sind nicht nur auf den Erwerb neuer Daten ausgerichtet, sondern auch darauf, die Verwaltung und den Privatsektor auf das Projekt der nationalen Bodenkartierung vorzubereiten.

In qualitativer Hinsicht hat der Kanton Freiburg den Bodenschutz auf Baustellen verstärkt, indem er die Anforderungen für alle Grossprojekte verschärft hat. Der Kanton Freiburg hat zudem Baustellenkontrollen und Massnahmen zur Sensibilisierung der Akteure im Bausektor eingeführt und entwickelt derzeit Instrumente zur besseren Berücksichtigung der technischen Anforderungen in der Planungsphase von Bauprojekten.

Eine Karte der potenziell belasteten Böden ist in Arbeit. Ihre Veröffentlichung und Umsetzung hängt von den Ergebnissen der Revision der VBBo ab.

Ausblick

Der Start der nationalen Kartierung ist für 2029 geplant.

Die Pilotstudie von Chamblieux-Bertigny zum Bodenqualitätsindex wird die Durchführung von Überlegungen zu einer möglichen längerfristigen Generalisierung dieses Indexes erlauben.

3.4.5 Bewirtschaftung des Untergrunds

Bestandesaufnahme

Das Thema T410 «Bewirtschaftung des Untergrunds» hat zum Ziel, die verschiedenen Nutzungen des Untergrunds (Infrastrukturen, Ressourcen und bestehende Geopotenziale) sowie Projekte, die einen direkten oder indirekten Einfluss darauf haben, zu koordinieren. Auf diese Weise kann der Kanton Prioritäten für die Nutzung setzen und bestimmte Volumen im Untergrund, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen können, für diesen Zweck reservieren.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Derzeit wird ein Gesetzesentwurf über die Nutzung des Untergrunds (NUG) erarbeitet. Dieser verlangt, dass eine Datenbank über den Freiburger Untergrund geschaffen wird. Diese Datenbank soll dem Staat, den Gemeinden und den Projektträgern als Grundlage dienen, um die Herausforderungen im Untergrund für jeden Teil des Kantonsgebiets zu bewerten.

Ausblick

Sobald das NUG in Kraft ist, werden die Elemente der Untergrunddatenbank den Stellenwert von Geobasisdaten nach kantonalem Recht haben. Wenn dieses Instrument einsatzbereit ist, wird es Aufgabe des Staatsrats sein, die Geopotenziale zu identifizieren und die entsprechenden strategischen Ziele des Kantons festzulegen. Dabei wird der Kanton unter Berücksichtigung der bestehenden Restriktionen festlegen müssen, an welchen Orten er welchen Nutzungen des Untergrunds Vorrang geben will. Dies erfordert eine Anpassung des kantonalen Richtplans.

3.4.6 Störfälle

Bestandesaufnahme

Die Bundesverordnung über den Schutz vor Störfällen (StFV) hat zum Zweck, die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen infolge von Störfällen zu schützen. Gleichzeitig besteht das Ziel des Kantons darin, die Entwicklung und den Fortbestand der existierenden Risikoanlagen sicherzustellen, indem spätere Konflikte aufgrund einer unzureichenden Nutzungsplanung vermieden werden.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Kataster der Risiken und der angrenzenden Gebiete wird auf den Online-Karten des Kantons Freiburg veröffentlicht und laufend aktualisiert. Eine kantonale Vollzugshilfe «Störfallvorsorge und Raumplanung» wurde im Oktober 2022 veröffentlicht, welche die Planungshilfe des Bundes «Koordination Raumplanung und Störfallvorsorge» (ARE et al., 2022) mit Informationen zu den raumplanerischen Verfahren und den kantonalen Besonderheiten ergänzt.

Ausblick

Das Themenblatt T411 des kantonalen Richtplans wird angepasst und ergänzt werden müssen, um die Anforderungen an die Koordination zwischen Raumplanung und Störfallvorsorge aufzunehmen, die in der oben erwähnten Planungshilfe des Bundes und kantonalen Vollzugshilfe festgehalten sind.

3.4.7 Belastete Standorte

Bestandesaufnahme

Das kantonale Gesetz über belastete Standorte (AltlastG) präzisiert die Anwendungsmodalitäten der Bundesgesetzgebung. Es folgte auf die Veröffentlichung des kantonalen Katasters der belasteten Standorte im Jahr 2008, der auf den Online-Karten des Kantons abrufbar ist. Die Flächen aller eingetragenen belasteten Standorte sowie deren Status (untersuchungs-, überwachungs- oder sanierungsbedürftig) werden regelmässig aktualisiert. Der Kataster der belasteten Standorte des Kantons Freiburg enthält 1112 belastete Standorte per 31. Dezember 2022. Wenn die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) in Anwendung von Artikel 5 AltlastG einen Nutzungsplan in einem Perimeter genehmigt, der einen belasteten Standort enthält, stellt sie sicher, dass die für die Anwendung der Bundesgesetzgebung erforderlichen Massnahmen vorgesehen sind.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Das erste Ziel des Themas ist es, die belasteten Standorte zu erfassen, die Problemfälle zu identifizieren und die Prioritätenordnung für die Durchführung der Untersuchungen festzulegen. Für 25 Standorte müssen die Untersuchungen noch begonnen werden. Bei den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern wurden Schritte eingeleitet, damit die Untersuchungen für diese Standorte durchgeführt werden. Reagieren diese nicht, erfolgt eine Ersatzvornahme auf deren Kosten.

Das zweite Ziel des Themas besteht in der Sanierung aller belasteten Standorte gemäss den im Bundes- und Kantonsrecht definierten Verfahren. Bis Ende 2022 wurden 88 Standorte bei Schiessanlagen sowie 8 ehemalige Deponien, 4 Betriebsstandorte und 1 Unfallstelle saniert. Per Ende 2022 sind 22 Deponien und 12 Betriebsstandorte als sanierungsbedürftig registriert.

Eine Änderungsvorlage des Bundesgesetzes wurde 2021 in die Vernehmlassung gegeben, um die Fristen für die Durchführung der Massnahmen zu den belasteten Standorten festzulegen, nämlich 2028 für die Untersuchungen und 2040 für die Sanierungen. Infolge der Vernehmlassung sieht der Bund vor, diese Fristen bis 2032 für die Untersuchungen und 2045 für die Sanierungen zu verlängern. Die aktuelle Massnahmenplanung erlaubt die Einhaltung dieser Fristen.

Der Grundsatz des Themas, der vorsieht, die Einzonung, Auszonung oder Umzonung eines im Kataster eingetragenen Standorts von dessen Untersuchung und allfälligen Sanierung abhängig zu machen, wird durch die in der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Art. 3) festgelegten Grundsätze ergänzt. Die bei Bauprojekten auf einem belasteten Standort durchgeführten Untersuchungen erfolgen in Anwendung dieses Artikels.

Zahlreiche Studien wurden im Zusammenhang mit der Sanierung der ehemaligen Deponie La Pila durchgeführt. Dieses Dossier hat ein eigenes Projektblatt mit dem Koordinationsstand «Festsetzung».

Ausblick

Der Inhalt des kantonalen Richtplans in Bezug auf belastete Standorte sollte hinsichtlich der Voraussetzungen für den Bau auf belasteten Standorten aktualisiert werden.

3.4.8 Abfallbewirtschaftung

Bestandesaufnahme

Die Abfallplanung legt unter anderem den Bedarf an Anlagen zur Entsorgung von Siedlungsabfällen und anderen Abfällen, deren Entsorgung den Kantonen übertragen ist fest.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der Richtplan strebt an, dass genügend Ablagerungsstandorte (Deponien) und Sammelstellen für tierische Abfälle bereitstehen, um den Bedarf zu decken, und dass diese in Koordination mit den Nachbarkantonen sinnvoll auf die verschiedenen Regionen des Kantons verteilt sind. Die Wiederverwertung von inerten Baustoffen wird gefördert.

Die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) verlangt eine in der Abfallplanung integrierte Deponieplanung mit einer Liste der vorgesehenen Standorte. Derzeit erfolgt die Beurteilung von Projekten für Deponien des Typs A lediglich auf der Grundlage der im kantonalen Richtplan festgelegten Standortgrundsätze, ohne dass die Standorte tatsächlich in der Abfallplanung oder im kantonalen Richtplan eingetragen sind. Dies kann zu Schwierigkeiten führen, wenn eine Priorisierung der Standorte erforderlich ist, wie dies derzeit im Vivisbachbezirk der Fall ist.

Von den 7 im kantonalen Richtplan verankerten Projektblättern für Deponien des Typs B wurden 3 genehmigt (Cornatze, La Croix und La Côte), 1 ist im Gang (Cheseau Levrat) und für 2 ist ein Vorprüfungsgesuch eingereicht worden (Sur le Mont und Chalet Delez). Bei der letzten handelt es sich um einen Standort in Reserve (Wolperwil). Weitere Projekte für Deponien des Typs A wurden realisiert oder sind im Gang (Stand 30.06.2022).

Das Projekt der Erweiterung der Deponie des Typs D und E «Châtillon» in Hauterive im Koordinationsstand «Vororientierung» wird in der vorliegenden Form aufgegeben. Stattdessen sind Schritte beim Bund im Gang, um das Bundesrecht dahingehend zu ändern, dass die Aufstockung bestehender Deponien erlaubt wird.

Ausblick

Die Gesamtrevision der Abfallplanung ist im Gang. Wahrscheinlich wird eine Anpassung der Grundsätze des kantonalen Richtplans nötig sein. In Bezug auf Deponien des Typs A muss deren Standort in der Planung festgelegt werden. Die Abfallplanung wird auch die Suche nach neuen Deponievolumen des Typs D (zum Beispiel Schlacke aus der Verbrennungsanlage Hauterive FR) und E regeln müssen.

Es werden Überlegungen angestellt, um den Bau oder die Erweiterung von Anlagen, die Immissionen verursachen können (Verwertung von Inertstoffen, Verarbeitung von Biomasse), im Rahmen der Raumplanungsverfahren zu erleichtern.

Die realisierten Projekte für Deponien des Typs B können bei der nächsten Änderung des kantonalen Richtplans aus diesem gestrichen werden. Das Projektblatt zur Deponie des Typs D und E in Châtillon muss geändert werden

3.4.9 Materialabbau

Bestandesaufnahme

Bei der Planung des Materialabbaus wird unter anderem die Verwaltung von Kies-, Sand- und Gesteinsvorkommen einbezogen.

Der Kanton zählt derzeit 53 aktive Standorte (32 Kiesgruben, 11 Steinbrüche, 2 Tongruben und 14 Deponien). Das RPBG schreibt vor, dass die Betreiber dem Kanton jährlich mittels der Anwendung InfoMAT Bericht erstatten. Dies ermöglicht dem Kanton, eine Bestandsaufnahme der Materialausbeutung vorzunehmen, die er bei der Bestimmung des Bedarfs für die nächsten Jahre berücksichtigt.

Für die Steuerung und Planung des Materialabbaus stützt sich der Kanton auf den Sachplan Materialabbau (SaM), dessen Grundsätze und Prioritäten in den kantonalen Richtplan integriert wurden, um ihnen eine bindende Wirkung zu verleihen. Er soll einerseits die Sektoren abgrenzen, in denen Abbauprojekte geprüft werden können, und andererseits Kriterien für die Erhaltung nicht erneuerbarer Ressourcen festlegen. Der SaM definiert 14 prioritäre Materialabbaustandorte, 14 nicht prioritäre Materialabbaustandorte und 138 Gebiete mit zu erhaltenden Ressourcen für sandig-kiesige Materialien. Die Herausforderung besteht darin, alle Interessen wie Natur, Umwelt, Siedlungsentwicklung und andere konkurrierende Bodennutzungen miteinander in Einklang zu bringen und gleichzeitig eine ausreichende Versorgung mit Baustoffen zu gewährleisten.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der SaM ist das Referenzinstrument für die Prüfung neuer Zonen für den Materialabbau. Seit 2018 wurden vier Erweiterungsgesuche für Kiesgruben genehmigt, die die Kriterien des SaM erfüllen:

- Erweiterung der Kiesgrube «Corberettes» (Gemeinde Corbières) im Juni 2019;
- Erweiterung der Kiesgrube «Le Brésil» (Gemeinde Val de Charmey) im April 2019;
- Erweiterung der Kiesgrube «Untere Tätüren» (Gemeinde Charmey) im Juni 2021;
- Erweiterung der Kiesgrube «Lengi Weid» (Gemeinde Düdingen) im September 2021.

Der SaM aus dem Jahr 2011 wird derzeit überarbeitet. Bei dieser Revision sollen insbesondere die Prioritäten des Kantons betreffend die Versorgung mit Baumaterialien neu diskutiert, eine neue Schätzung des kantonalen Bedarfs für die künftigen 25 Jahren vorgenommen sowie die Methodik zur Festlegung der künftigen Materialabbausektoren überprüft werden.

Die Herausforderungen bei der Revision des SaM sind zahlreich und die verfolgten Ziele widersprechen sich oft (Selbstversorgung, Immissionen, Schutz des Grundwassers, der Landschaft, des Waldes und der FFF, finanzielle Interessen der grossen Baukonzerne, Landfragen und Koordination mit der Abfallplanung). Angesichts dieser Komplexität erachtete die RIMU die Einsetzung eines Steuerungsausschusses als nötig. Er wird vom Vorsteher der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt präsiert und umfasst Vertreterinnen und Vertreter der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, der Oberamtännerkonferenz, des Freiburger Gemeindeverbands, der Materialabbauunternehmen, der Natur- und Landschaftsschutzverbände, des Amtes für Umwelt, der Planungsbüros, der Transportunternehmen, der Betreiber von Wasserressourcen und des Bau- und Raumplanungsamts.

Ausblick

Nach der Überarbeitung des SaM muss das Thema des kantonalen Richtplans entsprechend angepasst werden.

4. Bestandsaufnahme der Planungsinstrumente

Dieser Teil beleuchtet die Umsetzung der Raumplanungspolitik durch die verschiedenen Planungsinstrumente, die im kantonalen Recht vorgesehen sind. Konkret enthält dieses Kapitel sowohl eine Bestandesaufnahme als auch einen Überblick über die verwendeten Instrumente und deren Entwicklung.

4.1 Kantonalplanung

- > Wie wird der kantonale Richtplan erstellt und auf dem neuesten Stand gehalten?
- > Welche Änderungen wurden am kantonalen Richtplan seit seiner Genehmigung vorgenommen?
- > Welche Schwierigkeiten gibt es bei der Umsetzung und Verwaltung des kantonalen Richtplans?
- > Welches statistische Monitoring des kantonalen Richtplans wurde eingeführt?

Die Raumplanung auf kantonaler Ebene stützt sich hauptsächlich auf den kantonalen Richtplan, der am 2. Oktober 2018 vom Staatsrat verabschiedet und vom Bundesrat in zwei Schritten am 1. Mai 2019 und am 19. August 2020 genehmigt wurde.

4.1.1 Verfahren für die Ausarbeitung und Nachführung des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan ist das Hauptinstrument der Raumplanung in der Schweiz. Er definiert die künftige räumliche Entwicklung eines Kantons und koordiniert sämtliche raumwirksamen Aktivitäten. Er bildet den Rahmen für die Arbeit der Regionen und Gemeinden.

Im Kanton Freiburg ist der Grosse Rat für das kantonale Raumplanungsprogramm zuständig, in dem die kantonale Raumplanungspolitik in Form eines Dekrets mit den allgemeinen Grundsätzen und Zielen des kantonalen Richtplans definiert ist. Der Staatsrat ist seinerseits die für den Inhalt des Richtplans verantwortliche Instanz, verabschiedet ihn und unterbreitet ihn dem Bund zur Genehmigung.

Die Revision des kantonalen Richtplans wird von technischen und politischen Gremien unterstützt. Es sind dies:

- > ein Projektausschuss, der aus Vertretern der zuständigen kantonalen Ämter und einem Vertreter des Bundesamts für Raumentwicklung besteht;
- > ein Steuerungsausschuss, der aus drei Staatsräten, zwei Vertretern der Oberamtmännerkonferenz und zwei Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands besteht und so eine angemessene Vertretung der verschiedenen Regionen des Kantons ermöglicht;
- > die beratende Raumplanungskommission des Staatsrates.

Das Verfahren umfasst eine dreimonatige öffentliche Vernehmlassung. Darüber hinaus konnten Gemeinden, die erhebliche Meinungsverschiedenheiten zum vorgeschlagenen Inhalt des kantonalen Richtplans hatten, nach Artikel 12 RPBR eine Aussprache mit einer Delegation des Staatsrats beantragen. 43 Gemeinden wurden in diesem Rahmen vom Staatsrat angehört und ihre Stellungnahmen wurden berücksichtigt. Im Rahmen der Aktualisierung des kantonalen Richtplans werden der Steuerungsausschuss und die beratende Raumplanungskommission weiterhin vor der öffentlichen Vernehmlassung und der Validierungsphase durch den Staatsrat angehört. Während des gesamten Zyklus der Ausarbeitung, Änderung und Umsetzung des kantonalen Richtplans übernimmt die BRPA die Koordination und Verwaltung des kantonalen Richtplans.

Der kantonale Richtplan wurde als dynamisches und entwicklungsfähiges Planungsinstrument konzipiert, das regelmässig angepasst werden kann, sofern diese Anpassungen mit der Siedlungsstrategie übereinstimmen, die im strategischen Teil des kantonalen Richtplans festgelegt ist und stabil bleiben muss. Die Eintragung von Projekten nach Artikel 8 Absatz 2 RPG verstärkt die Notwendigkeit einer regelmässigen Anpassung des kantonalen Richtplans. Um eine Abfolge von Konsultationen sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene zu vermeiden, achtet der Kanton darauf, die Änderungen unabhängig von den behandelten Themen zusammenzufassen.

Nicht direkt vom Kanton geplante Projekte werden berücksichtigt, wenn sie von einer kommunalen und/oder regionalen Behörde eingereicht werden. Die Bedeutung und die Konsequenzen der Aufnahme eines Projekts in den kantonalen Richtplan werden nicht immer verstanden. Die öffentliche Vernehmlassung eines Projektblatts in Vororientierung für ein Projekt, das nicht von einer kantonalen Behörde stammt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass der Staatsrat das Projekt aktiv unterstützt, sondern dass er es einer öffentlichen Vernehmlassung und einer Prüfung durch den Bund unterziehen will, um abzuklären, ob es entwickelt werden kann. Damit soll vor allem sichergestellt werden, dass der Weg, der im Falle einer Konkretisierung eingeschlagen werden soll, klar definiert ist, was jedoch keine Garantie dafür ist, dass das Projekt zu einem späteren Zeitpunkt auch tatsächlich genehmigt wird.

Nach der öffentlichen Auflage und der Prüfung durch den Bund kann ein Projekt wieder zurückgezogen werden, wenn sich herausstellt, dass es nicht realisierbar ist. Dieses Konzept der Aufnahme von Projekten in den Richtplan stellt eine bedeutende Neuerung dar und erfordert noch eine Sensibilisierung der verschiedenen Akteure sowie eine Weiterentwicklung der Art und Weise, wie der Inhalt des kantonalen Richtplans mittelfristig strukturiert werden soll.

Die Bearbeitung der Änderungen sowohl auf Seiten des Kantons als auch auf Seiten des Bundes, der die Genehmigung erteilt, erfordert zahlreiche Abstimmungen, die die Bearbeitung deutlich länger dauern lassen als ursprünglich angenommen. Die Kriterien für die Aufnahme von Projektblättern, deren Form und Inhalt sowie die Häufigkeit der Änderungspakete sind zu überdenken

4.1.2 Parlamentarische Vorstösse

Der kantonale Richtplan, insbesondere der Teil Windenergie (Thema und Projektblätter), ist seit seinem Inkrafttreten vielfach kritisiert worden. Rund zehn parlamentarische Vorstösse wurden zu diesem Thema eingereicht; auch wurden mehrere Bemerkungen im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung zu den Änderungen des kantonalen Richtplans gemacht. Das Thema Windenergie war zwar nicht Teil der öffentlichen Vernehmlassung zu den Änderungen des kantonalen Richtplans, doch bot die Vernehmlassung den interessierten Kreisen die Möglichkeit, sich zu allen Inhalten des kantonalen Richtplans zu äussern, auch zu jenen, die nicht geändert wurden. Der Staatsrat hat sich kürzlich dazu geäußert, welche Antwort er bezüglich der Revision des Teils des kantonalen Richtplans, der die Windenergie betrifft, zu geben gedenkt. In Abhängigkeit der Resultate wird der kantonale Richtplan im Bereich Windenergie gegebenenfalls geändert werden.

Seit der Verabschiedung des kantonalen Richtplans wurden rund 20 weitere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die die Raumplanung und/oder den kantonalen Richtplan betreffen und verschiedene Themen wie Arbeitszonen, Fruchtfolgeflächen, Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes, Fahrende, Biomassezentrum und Energiepark Galmiz, Umfahrungsstrassen, Landschaften von kantonaler Bedeutung oder das Gesetz über die Nutzung des Untergrunds zum Gegenstand hatten. Zum jetzigen Zeitpunkt hat der Staatsrat auf diese verschiedenen Vorstösse geantwortet und der Grosse Rat hat diese Antworten vorläufig akzeptiert. Dies bedeutet, dass kein Vorstoss eine Änderung des kantonalen Richtplans nötig gemacht hat. Dem ist anzufügen, dass die meisten Vorstösse Erläuterungen zu den Grundsätzen des kantonalen Richtplans verlangten

4.1.3 Vorgenommene oder geplante Änderungen des kantonalen Richtplans

Im Jahr 2020 wurden Änderungen oder Korrekturen des kantonalen Richtplans als geringfügige Änderungen, d. h. ohne öffentliche Vernehmlassungen, vorgenommen, da sie sich aus den Genehmigungsbedingungen des Bundes ergeben hatten. Um einige Beispiele zu nennen:

1. Erfordernis eines Projektblatts für jedes neue Golfprojekt;
2. Streichen der Bezeichnungen «regionales ISOS» und «lokales ISOS», da der Begriff ISOS nur auf Orte von nationaler Bedeutung anwendbar ist;
3. Hinzufügen oder Entfernen bestimmter Verweise auf andere Themen oder Projektblätter;
4. Überarbeitung des Umfangs einiger rechtskräftig ausgeschiedener Biotop auf der Übersichtskarte;
5. Streichung des Projektblatts «Biomassenzentrum und Energiepark Galmiz», da vom Bund nicht genehmigt;
6. Änderung der maximal möglichen Höhe für Windkraftanlagen in den Projektblättern Windenergie-Standort «Côte du Glaney» und Windenergie-Standort «Surpierre-Cheiry»;
7. Änderung des Koordinationsstands einiger Deponien von «Festsetzung» auf «Zwischenergebnis»;
8. Änderung des Koordinationsstands des Autobahnanschlusses von Matran von «Festsetzung» auf «Zwischenergebnis»;
9. Änderung des Koordinationsstands des Papiliorama-Ausbaus von «Festsetzung» auf «Vororientierung»;
10. Streichen der «Verbindung Rathvel, Moléson-sur-Gruyères» aus der Übersichtskarte nach der Streichung des entsprechenden Projektblatts;
11. Klärung, ob die Tabellen zu regionalen Quoten im strategischen Teil lediglich informativen Charakter haben oder bindend sind.

Wenig später wurde ein Änderungsdossier mit zugleich grösseren und kleineren Änderungen erstellt. Die grösseren Änderungen durchlaufen dasselbe Verfahren wie der kantonale Richtplan bei seiner Erarbeitung: zweimonatige öffentliche Vernehmlassung (drei Monate für die Gemeinden) und gleichzeitige Vorprüfung durch den Bund, Bericht zur Kenntnisnahme an den Grossen Rat, Verabschiedung durch den Staatsrat und Genehmigung durch den Bundesrat.

Die öffentliche Vernehmlassung fand von Dezember 2021 bis März 2022 statt. Die Vorprüfung des Bundes ging Ende Mai 2023 ein. Der Abschluss der Arbeiten und die Verabschiedung sind für Ende 2023 vorgesehen. Die grösseren Änderungen betrafen folgende Themen und Projektblätter:

› Themen:

- › T311 Landschaft (Änderung)
- › T313 Geotope (neu)

› Projektblätter:

- › P0107 Strategischer Sektor «Rose de la Broye» (Änderung)
- › P0212 Regionale Abwasserreinigungsanlage St. Aubin (neu)
- › P0404 Zu prüfende Umfahrungsstrassenprojekte (Änderung)
- › P0406 Umfahrungsstrasse Düdingen (Änderung)
- › P0410 Umfahrungsstrasse Kerzers (neu)
- › P0411 Umfahrungsstrasse Prez-vers-Noréaz (neu)
- › P0412 Umfahrungsstrasse Romont (neu)
- › P0413 Autobahnanschluss Bulle (neu)
- › P0414 Logistikzentrum für Schienenverkehr Broye (neu)
- › P0501 Mountainbike-Farm Hapfere Plaffeien (Streichung)
- › P0502 Erweiterung des Skigebiets, der MTB-Strecken und Klettersteige von Moléson-sur-Gruyères (Änderung)
- › P0503 Entwicklung Skigebiet Schwarzsee (Änderung)
- › P0504 Entwicklung der Infrastruktur in La Berra und Verbindung zwischen La Berra und Plan des gouilles (Änderung)
- › P0507 Entwicklung des Standortes Jaun / Gastlosen (Änderung)
- › P0508 Zentrum Schwarzsee (Änderung)
- › P0509 Touristische Entwicklung Raum Bad Schwarzsee (Änderung)
- › P0513 Goya Onda (neu)
- › P0708 Überdeckung Chamblieux (Änderung)
- › P0709 Verdichtung und Aufwertung der Agy-Ebene (Änderung)
- › P0801 Regionales Sportzentrum von Estavayer-le-Lac (Änderung)
- › P1101–P1112 Landschaften von kantonaler Bedeutung (neu)

Gleichzeitig wurden die nachfolgend aufgeführten Themen und Projektblätter leicht geändert. Das heisst, sie wurden vom Staatsrat verabschiedet und ohne öffentliche Vernehmlassung direkt dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Genehmigung unterbreitet. Gründe für diese Änderungen waren: die Genehmigungsaufgaben des Bundes, die Notwendigkeit, auf die inzwischen genehmigten Agglomerationsprogramme der vierten Generation Bezug zu nehmen, Präzisierungen des erläuternden Inhalts oder Aktualisierungen der Charta der Pärke von nationaler Bedeutung, bei denen die Mitwirkung der betroffenen Gemeinden bereits stattgefunden hatte. Diese Änderungen wurden am 7. Dezember 2021 vom Staatsrat verabschiedet und am 18. April 2023 vom UVEK genehmigt:

› Einführung

- › T114 Bootshäfen und Anlegeplätze
- › T304 Weiler ausserhalb der Bauzone
- › T312 Pärke von nationaler Bedeutung
- › P0101 Strategischer Sektor «Umgebung des Bahnhofs Freiburg»
- › P0102 Strategischer Sektor «Autobahnausfahrt Freiburg Süd»
- › P0103 Strategischer Sektor «Marly Innovation Center (MIC) und Pré aux Moines»
- › P0104 Strategischer Sektor «Birch und Bahnhof»
- › P0105 Strategischer Sektor «Planchy»

- > P0302 Verdichtung der Arbeitszone in Givisiez
- > P0405 Verbindungsstrasse Marly–Matran
- > P0407 Verbindung Birch–Luggiwil
- > P0408 Autobahnanschluss Freiburg-Süd/Zentrum und Zufahrt Freiburger Spital (HFR)
- > P0409 Autobahnanschluss Matran
- > P0601 Agglomerationsprogramm der Agglomeration Freiburg
- > P0602 Agglomerationsprogramm der Agglomeration Mobul
- > P0701 Aufwertung des Bourg-Quartiers
- > P0702 Neugestaltung des Sektors des Bahnhofs Freiburg
- > P0706 Neugestaltung Sektor Bahnhof Givisiez

4.1.4 Raubeobachtung

Anstatt Ressourcen für eine Raubeobachtungsstelle als Daueraufgabe zuzuweisen, ist vorgesehen, alle 4 bis 5 Jahre im Rahmen des Raumplanungsberichts oder der Revision des kantonalen Richtplans sowie in bestimmten Bereichen bei der Erstellung oder Revision der kantonalen Studien oder sektoriellen Planungen statistische Feststellungen zu treffen.

Das Projekt zur Digitalisierung der Instrumente der Ortsplanung, soll demnächst eingeleitet werden, wird aber voraussichtlich mehrere Jahre dauern. Es ist äusserst wichtig, um globale oder punktuelle Analysen der Bodennutzung oder der Bauvorschriften erleichtern zu können.

4.2 Regionalplanung

- > Was ist der Stand der Ausarbeitung der regionalen Richtpläne?
- > Wie sind die Regionen organisiert?
- > Welche Themen werden in den regionalen Richtplänen behandelt?

4.2.1 Bestandsaufnahme

Die Regionalplanung ist seit Anfang 2019 obligatorisch. Auf dieser Grundlage überträgt der kantonale Richtplan den Regionen neue Kompetenzen und räumt ihnen eine Frist von drei Jahren ab der Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bund (August 2020) ein, um bestimmte Massnahmen, insbesondere im Bereich der Bewirtschaftung der Arbeitszonen, in einem regionalen Richtplan festzulegen und zu konkretisieren. Die Regionen bestehen aus Gemeindeverbänden, die dem Gebiet der sieben Bezirke des Kantons entsprechen. Um einen solchen Plan verabschieden zu können, mussten gewisse Regionen die Statuten ihres Regionalverbandes überarbeiten. Um den regionalen Richtplan auszuarbeiten und/oder seine Umsetzung zu verwalten, haben einige Regionen beschlossen, die Stelle einer Koordinatorin oder eines Koordinators zu schaffen. Insbesondere die Strategie für die Arbeitszonen wird eine Begleitung nicht nur in Bezug auf die Raumplanung, sondern auch in Bezug auf die Bewirtschaftung der Arbeitszonen und die Wirtschaftsförderung erfordern.

Um die Erwartungen des Kantons an die Regionalplanung zu klären und den Regionen eine Orientierungshilfe bei der Erstellung ihrer regionalen Richtpläne zu geben, wurde im Mai 2021 von der für die Raumplanung zuständigen Direktion eine Arbeitshilfe für die Regionalplanung veröffentlicht.

Der regionale Richtplan ist das Instrument der Raumplanung für die Region. Als Leitdokument muss er die Grundzüge der gewünschten Entwicklung vorgeben und den Gemeinden klare Aufträge erteilen, wie sie diese in ihrer Ortsplanung umsetzen sollen. Der regionale Richtplan ermöglicht es, gegenüber dem Kanton und allen an der Raumplanung interessierten Kreisen einen gemeinsamen Diskurs zu bilden, und erleichtert so die Akzeptanz der kommunalen Projekte, die sich in die regionale Vision einfügen.

Die Gemeindebehörden sind für die konkrete Umsetzung der im regionalen Richtplan festgelegten Massnahmen verantwortlich. Was die Massnahmen im Zusammenhang mit der Strategie für Arbeitszonen betrifft, so haben sie ab der Genehmigung des regionalen Richtplans zwei Jahre Zeit, um diese in ihren Ortsplan zu integrieren.

4.2.2 Stand der Arbeiten für das Erarbeiten oder Nachführen von regionalen Richtplänen

Alle Regionen sind dabei, ihren regionalen Richtplan zu erstellen oder zu überarbeiten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist einzig der regionale Richtplan des Greyerzbezirks vom Staatsrat genehmigt worden (am 29. August 2023).

Die Verzögerungen sind nicht nur auf die Regionen zurückzuführen, sondern zum Teil auch darauf, dass der Kanton für die Vor- und Schlussprüfung der Pläne mehr Zeit benötigt als ursprünglich angenommen. Genauer: Der Hauptfaktor für die Verzögerungen ist der Umfang der von den Regionen vorgeschlagenen Änderungen des Siedlungsgebiets und die Zeit, die der Kanton für die Analyse dieser Änderungen benötigt.

Nach dem Raumplanungs- und Baugesetz müssen die regionalen Richtpläne mindestens die Themen Besiedlung, Mobilität und Umwelt behandeln, sowie die Ufer, wenn es sich um eine Region an einem Seeufer handelt. Je nach Problemstellung und räumlichen Herausforderungen steht es der Region frei, weitere Themen wie Tourismus, Natur oder Energie einzubeziehen.

Besiedlung

Im Bereich der Besiedlung ist die wichtigste Neuerung die Festlegung einer Strategie für Arbeitszonen auf regionaler Ebene mit Grundsätzen für deren Bewirtschaftung; denn mit der Revision des RPG und seiner Verordnung wurden die Kantone verpflichtet, ein regionales System zur Bewirtschaftung der Arbeitszonen einzuführen, um neue Arbeitszonen auszuweisen und deren rationelle Nutzung zu gewährleisten. Die Erfüllung dieser neuen Vorgabe des Bundes ist eine der Voraussetzungen für jede Erweiterung von Arbeitszonen. Der Grosse Rat beschloss, dass die Bewirtschaftung der Arbeitszonen auf regionaler Ebene zu realisieren sei, wobei er auf die Einführung eines geeigneten Systems durch den Kanton setzte. Der Kanton entwickelte somit SyZACT – eine Datenbank, die im Gesetz über die aktive Bodenpolitik vorgesehen ist.

Auf der Grundlage der in SyZACT erfassten Daten müssen die Regionen in ihren Richtplänen eine Strategie für ihre Arbeitszonen festlegen. Dabei müssen die Regionen die gewünschten Arbeitszonenerweiterungen kartografisch darstellen und festlegen, ob bestehende Arbeitszonen ausgezont oder umgezont werden müssen, damit die regionale Bilanz der un bebauten und geplanten Arbeitszonen dem Anteil, der der Region im strategischen Teil des kantonalen Richtplans zugewiesen wurde, und somit den kantonalen Vorgaben entspricht. Die Regionen müssen den Gemeinden, die ihren Ortsplan ändern müssen, eine Frist von zwei Jahren einräumen, um allfällige Umzonungen oder Auszonungen vorzunehmen. Nach Ablauf dieser Frist kann der Kanton auf den von der Region ausgewiesenen Flächen Planungszonen festlegen. Die Regionen legen zudem anhand der im kantonalen Richtplan festgelegten Kriterien fest, welche Arbeitszonen und deren Erweiterungen als regionale Arbeitszonen gelten können.

Die Regionen müssen sich vergewissern, dass die Erweiterungen der Arbeitszonen sowie die verschiedenen Projekte betreffend Zonen von öffentlichem Interesse innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss Übersichtskarte des kantonalen Richtplans liegen. Ist dies nicht der Fall, kann die Region eine Anpassung des Siedlungsgebiets vorschlagen, wobei die Grundsätze des Bundesgesetzes, die im kantonalen Richtplan festgelegten Kriterien und der im strategischen Teil des kantonalen Richtplans festgelegte regionale Anteil eingehalten sein müssen. Diese Anpassung ist nur einmal möglich und stützt sich auf die Verhandlungen im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans. Allfällige Änderungen des Siedlungsgebiets treten mit der Aufnahme in den kantonalen Richtplan und der Genehmigung durch den Bund in Kraft.

In den Strategien der aktuellen regionalen Richtpläne gibt es nur wenige Fälle, in denen bestehende Arbeitszonen, die ungünstig gelegen waren, aufgehoben wurden. Die Regionen haben es vorgezogen, die bestehenden Arbeitszonen nicht in Frage zu stellen, auch wenn sie dadurch auf eine stärkere Entwicklung der kantonalen oder regionalen Arbeitszonen verzichten. Einige Regionen planen, diese Arbeit der Neubewertung bestehender Arbeitszonen in Zukunft durchzuführen. Alle Regionen haben Anpassungen des Siedlungsgebiets vorgeschlagen. Einige Regionen würden gerne mehr als nur einmal Änderungen des Siedlungsgebiets vorschlagen oder einen Teil des Siedlungsgebiets, der nicht kartografisch erfasst wurde, für andere Arbeitszonen reservieren. Das Siedlungsgebiet muss aber gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes und dem Inhalt der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung des Bundes zwischen zwei Revisionen des kantonalen Richtplans stabil bleiben. Das Siedlungsgebiet bildet nämlich einen langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen. Weiter stellt er nur ein erstes Kriterium dar, das bei der Beurteilung der Einzonungsmöglichkeiten zu berücksichtigen ist. So müssen gemäss Bundesrecht weitere Kriterien erfüllt sein, damit eine Einzonung möglich ist. Einzonungen sind heute selten und stellen nach der Verdichtung und der Nutzungsänderung gemäss Bundesrecht die letzte mögliche raumplanerische Massnahme dar. Viele der geprüften Vorschläge entsprachen nicht den Kriterien des kantonalen Richtplans (Siedlungsprioritäten, Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, Naturgefahren usw.) oder den allgemeinen Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes (insbesondere Siedlungsentwicklung nach innen). Die Aufhebung von Siedlungsgebieten, die de facto nicht zu einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet beitragen, sondern lediglich der Rückgewinnung von Flächen dienen, die neu eingezont werden sollen, wie z. B. Flächen unter 1000 m² oder auch Strassenflächen, wurden negativ begutachtet.

Mobilität

Als Mindestvorgabe müssen die Regionen die verschiedenen kantonalen Planungen aufgreifen und die Kohärenz zwischen Besiedlung und Mobilität bei den verschiedenen Massnahmen sicherstellen. Einige Regionen haben Routen vorgeschlagen, die das kantonale Netz ergänzen, etwa bei der Veloplanung. Es wurden auch Vorschläge zur Verbesserung oder Anpassung der kantonalen Planungen gemacht (geänderte Routen, andere Taktung). Die Vorschläge, die nicht mit den kantonalen Planungen übereinstimmten, wurden negativ begutachtet. In der Tat sind die kantonalen Planungen von den Regionen nicht immer gut übernommen worden; manchmal müssen Korrekturen an bestehenden Bus- oder Bahnhaltestellen vorgenommen werden. Bezüglich der Koordination zwischen Besiedlung und Mobilität ist anzumerken, dass viele Vorschläge zur Änderung des Siedlungsgebiets und zur Erweiterung von Arbeitszonen die Kriterien der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und/oder den motorisierten Individualverkehr nicht erfüllten und deshalb abgelehnt wurden.

Umwelt

Die Regionen haben sich im Allgemeinen darauf beschränkt, die Mindestanforderungen im Umweltbereich zu erfüllen, obwohl sie aufgefordert worden waren, einerseits bestimmte Mängel zu beheben, etwa die unzureichenden Infrastrukturen für die Abwasserreinigung und Trinkwasserversorgung, die die Entwicklung einer Region blockieren kann, und andererseits die notwendigen Massnahmen durchzuführen (Studien und Umsetzung), die zu ihrer Behebung erforderlich sind. Diese brauchen Zeit, weshalb es sinnvoll wäre, das Thema zu behandeln. Die diesbezüglichen Informationen der Regionen sind jedoch oft nicht sehr umfangreich. Es wäre auch interessant gewesen, eine Strategie für die Abfallbehandlung zu haben, für die es jedoch aufgrund der damit verbundenen Immissionen schwierig ist, Grundstücke zu finden. Das Problem der Immissionen, d. h. der Belastungen für die Bevölkerung (Lärm, Gerüche, Luftschadstoffbelastung) wurde auf dieser Ebene nicht behandelt.

Allerdings muss auch gesagt werden, dass die Regionen für die Erarbeitung ihrer regionalen Richtpläne nur einen kurzen Zeitraum zur Verfügung hatten und ihre Arbeiten priorisieren mussten. Diese Themen sollten bei zukünftigen Weiterentwicklungen des regionalen Richtplans wieder aufgegriffen werden.

Es ist auch anzumerken, dass die neue Abgrenzung des Gewässerraums dazu geführt hat, dass einige Erweiterungen des Siedlungsgebietes und/oder der Arbeitszonen abgelehnt wurden.

Keine Region hat sich dafür entschieden, eine strategische Umweltprüfung für den gesamten regionalen Richtplan durchzuführen, wie es die Arbeitshilfe für die Regionalplanung fakultativ vorschlägt.

Seeufer

Die betroffenen Regionen haben, wie gefordert, zwischen Räumen für Freizeitaktivitäten, Renaturierungsräumen und Räumen, die aufgrund ihres Wertes zu schützen sind, unterschieden. Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Vorschläge als sinnvoll angesehen und deshalb akzeptiert. Auch die Planung der Anlegeplätze wurde zufriedenstellend behandelt.

Fakultative Themen

Einige Regionen sehen bereits Massnahmen für Tourismus, Energie, Natur oder Landschaft vor. Andere Regionen wollen fakultative Themen bei einer zukünftigen Anpassung ihres regionalen Richtplans behandeln.

4.2.3 Ausblick und Herausforderungen

Die Ausarbeitung der ersten regionalen Richtpläne ist im Gange und die Strukturen für die Regionalplanung sind vorhanden. Eine Koordinationsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionen und des Bau- und Raumplanungsamts trifft sich zweimal jährlich zum Erfahrungsaustausch und zur Diskussion von Fragen, die sich auf regionaler Ebene stellen.

Eine der grössten Herausforderungen für die Zukunft ist, wie sich die Regionalplanung weiterentwickeln wird und wie die regionalen Strukturen zu Akteuren auf dieser immer wichtiger werdenden Planungsebene werden.

4.3 Ortsplanung

- > Wie sieht die Bilanz der Generalrevisionen der Ortspläne aus?
- > Welche wichtigen Neuerungen des kantonalen Richtplans müssen in den Ortsplänen berücksichtigt werden?
- > Was sind die laufenden und anstehenden Arbeiten zur Ortsplanung?

4.3.1 Bestandesaufnahme

Im Kanton Freiburg wurden in den letzten zehn Jahren praktisch alle Ortspläne einer Totalrevision unterzogen. Nach dem Inkrafttreten des revidierten kantonalen Gesetzes mussten die kommunalen Planungen bis Ende 2014 an das neue kantonale Recht angepasst werden, insbesondere aufgrund des Beitritts des Kantons zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB), was eine Anpassung hauptsächlich der Vorschriften zu den Zonennutzungsplänen und teilweise zu den Detailbebauungsplänen verlangt. Obwohl das kantonale Recht eine Gesamtrevision nicht vorschreibt, haben die meisten Gemeinden eine Gesamtrevision durchgeführt. Auch Gemeindefusionen können zu einer Gesamtrevision der Ortsplanung führen, da die neuen Gemeindeeinheiten eine Frist von zwei Jahren haben, um ihre Ortspläne auf der Ebene der neuen Gemeinde zu harmonisieren.

Viele der Ortspläne, die seit der Verabschiedung des kantonalen Richtplans geprüft wurden, waren vor dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans ausgearbeitet worden. Gemäss Rechtsprechung war dessen ungeachtet der zum Zeitpunkt der kantonalen Prüfung gültige kantonale Richtplan massgebend für die Beurteilung dieser Ortspläne. In diesem Rahmen wurden rund siebenzig Dossiers geprüft. Die Folge war, dass einige Einzonungen oder Verdichtungsmassnahmen, die nach dem alten kantonalen Richtplan vorgesehen waren, aufgrund der im kantonalen Richtplan konkretisierten Änderungen des Bundesrechts nicht genehmigt werden konnten. Es ist jedoch zu betonen, dass der kantonale Richtplan keine Revision der Ortspläne der Gemeinden vorschreibt, deren Planungen weniger als 15 Jahre alt sind. Der kantonale Richtplan stellt lediglich eine – wenn auch wichtige – Änderung in der Art und Weise dar, wie die Vorschläge der Gemeinden geprüft werden, da sich die Rechtsgrundlagen auf Bundesebene geändert haben.

In Übereinstimmung mit den Bundesvorgaben wurden im revidierten kantonalen Richtplan 27 Gemeinden identifiziert, die zum Zeitpunkt der Annahme des kantonalen Richtplans überdimensionierte Bauzonen aufwiesen. Diese Gemeinden hatten nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans drei Jahre Zeit, um einen angemessen dimensionierten Zonennutzungsplan aufzulegen oder Planungszonen (Bauverbotszonen) in unüberbauten Sektoren, die ihre Überdimensionierung abdecken, zu definieren. 24 Gemeinden ergriffen innerhalb der gesetzten Frist angemessene Massnahmen. Für die drei Gemeinden ohne Massnahmen hat der Staatsrat die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) beauftragt, in seinem Namen Planungszonen öffentlich aufzulegen.

Seit der Genehmigung des kantonalen Richtplans sind mehrere Gerichtsurteile ergangen. In den allermeisten Fällen wurden die kantonalen Entscheide bestätigt und in den Urteilen wurde daran erinnert, dass die RIMU den kantonalen Richtplan nicht nur korrekt angewendet hat, sondern auch dass dieses Planungsinstrument lediglich die neuen Bestimmungen des Bundesgesetzes konkretisiert.

Die nachfolgende Karte zeigt den Stand der Ortsplanung, d. h. welche geltenden Gesamtrevision-Dossiers dem kantonalen Recht entsprechen, welche Dossiers auf der Grundlage des aktuellen kantonalen Richtplans geprüft wurden und welche Revisionen noch im Gang sind.



Abbildung 14: Karte der Konformität der OP mit dem RPBG und dem überarbeiteten KantRP, 2023

Nach dem Inkrafttreten des RPBG im Jahr 2010 hatten die Gemeinden eine Frist von 5 Jahren, um ihren Ortsplan anzupassen. Die obenstehende Karte zeigt, dass die gelb markierten Gemeinden noch immer über eine nicht rechtskonforme Ortsplanung verfügen. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Arbeiten zur Behebung dieser Situation jedoch im Gang (schraffiert).

Die grau unterlegten Gemeinden sind diejenigen, deren Ortspläne im Anschluss an den neuen kantonalen Richtplan genehmigt wurden und somit mit diesem konform sind. Ein grosser Teil der Ortspläne (rund 70) wurden zwischen 2020 und 2023 genehmigt (Gesamtrevision und Anpassung an die Genehmigungsbedingungen). Allerdings: Das Erfordernis einer Revision der Ortspläne wurde nicht mit dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans wirksam. Erst wenn die Gemeinden mit der Revision ihres Ortsplans beginnen, müssen sie sicherstellen, dass der kantonale Richtplan eingehalten wird.

Weiter ist zu erwähnen, dass Clavaleyres, eine ehemalige Gemeinde des Kantons Bern, am 1. Januar 2022 dem Kanton Freiburg beigetreten ist. Ihr Ortsplan wird im Rahmen der Harmonisierung nach der Fusion mit dem Ortsplan der Gemeinde Murten behandelt werden. Die Karte des kantonalen Richtplans wird entsprechend angepasst werden müssen.

Umsetzung des kantonalen Richtplans

Der gesamte Teil zur Besiedlung, der den Begriff des Siedlungsgebiets und die neuen Kriterien für die Bemessung der Bauzonen, die Anforderungen an die Studie über das Verdichtungspotenzial sowie die Kriterien für die Verdichtung der rechtskräftigen Zonen umfasst, ist gleichbedeutend mit wichtigen Änderungen für die Regional- und die Ortsplanung. Sie stellen die direkte Umsetzung der neuen Bundesbestimmungen dar. Die Abgrenzung des Gewässerraums im gesamten Kanton per Ende 2021 auf der Grundlage der kantonalen Richtlinie wirkt sich spürbar auf die lokale Raumplanung aus. Deren verbindliche Festlegung wird über die Ortspläne erfolgen.

Angesichts der unüberbauten Reserven in den rechtskräftigen Bauzonen wurden seit Inkrafttreten des kantonalen Richtplans deutlich weniger Einzonungen vorgenommen als zuvor. Die wenigen bewilligten Einzonungen betrafen vor allem Arbeitszonen und Zonen von allgemeinem Interesse und waren an konkrete Erweiterungsprojekte bestehender Bauten gebunden. Bei den Erweiterungen der Kernzonen handelte es sich hauptsächlich um Anpassungen der Bauzonengrenzen an die Parzellierung.

4.3.2 Ausblick und Herausforderungen

Die Arbeitshilfe für die Ortsplanung, die bei der Auslegung der Grundsätze des kantonalen Richtplans helfen soll, aber keine neuen Inhalte für die Ortsplanung festlegen kann, wird derzeit überarbeitet. Zu drei prioritären Inhalten wurde eine erste Vernehmlassung durchgeführt. Aufgrund der Zahl der zu prüfenden Dossiers konnten die Revisionsarbeiten nicht wie geplant durchgeführt werden. Die Aktualisierung soll deshalb schrittweise in die Vernehmlassung gegeben werden. Stand heute ist mit der Veröffentlichung einer vollständig überarbeiteten Arbeitshilfe im Jahr 2024 zu rechnen. Die von den Gemeinden beauftragten Planer werden auf der Grundlage des kantonalen Richtplans arbeiten können.

Eines der wichtigsten Projekte, das so bald wie möglich in Angriff genommen werden soll, ist die Digitalisierung aller Prozesse im Zusammenhang mit den Instrumenten der Ortsplanung (von der Ausarbeitung bis zur Genehmigung). Dieses Projekt sollte auch den Übergang zu vollständig digitalisierten Orts- und Detailbebauungsplänen ermöglichen. Alle Partner sollen mit den gleichen Datenmodellen arbeiten. Dieses Projekt sollte, abhängig von den strategischen Entscheidungen, eine vergleichbare Entwicklungsdauer wie die Anwendung FRIAC haben, d. h. ca. 5 Jahre.

5. Schlussfolgerung

Feststellungen

Die Revision des RPG wurde 2013 von der Schweizer und Freiburger Bevölkerung mit 62 % angenommen. Damit wurde die Bedeutung des kantonalen Richtplans in der Hierarchie der Raumplanungsinstrumente und seine Rolle als politisches Steuerungsinstrument gestärkt.

Die jüngste Rechtsprechung bestätigt, dass der Freiburger kantonale Richtplan mit seinen neuen Massnahmen im Bereich der Siedlungsentwicklung die Bundesbestimmungen in konkrete Form gebracht hat. Mit seiner Strategie für die Raumordnung stellt er einen festen Bezugspunkt für alle Instrumente dar, die von den Gemeinden und Regionen während seiner Geltungsdauer entwickelt werden. Diese Stärkung der Rolle des kantonalen Richtplans hat bei den lokalen und regionalen Planungsbehörden zuweilen Unverständnis ausgelöst, und der Staatsrat musste zahlreiche parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema beantworten.

Der Kanton Freiburg hat eine umfassende Überprüfung der Dimensionierung seiner Bauzonen vorgenommen. Diese Überprüfung wurde durch die Arbeiten zur Anpassung der Ortsplanungen an das neue kantonale Recht von 2010 beschleunigt. Stand heute haben lediglich drei Gemeinden noch keine Ortsplanung öffentlich aufgelegt, die dem neuen Bundes- und kantonalen Recht entsprechen. In diesen Gemeinden hat der Staatsrat die Planungszonen öffentlich aufgelegt. Dank dieser Arbeiten verfügt der Kanton heute über rechtskräftige und damit sichere Bauzonen für die Entwicklung von Bauprojekten.

Diese Bauzonen stellen im gesamten Kanton unbebaute Reserven dar, die es erlauben, die mittelfristig zu erwartende Entwicklung aufzunehmen, wobei auch die grossen Entwicklungsprojekte berücksichtigt werden, die im kantonalen Richtplan Gegenstand von Projektblättern sind. Was die Arbeitszonen betrifft, so haben die Regionen die Entwicklung ihrer Strategie zur Lokalisierung von Arbeitszonen, wie vom Bundesrecht verlangt, abgeschlossen oder stehen davor.

Die ersten Gemeinden sind dabei, Verdichtungsstudien zu erstellen, aus denen hervorgeht, dass das Verdichtungspotenzial in allen Bauzonentypen sehr hoch ist. Die heute rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen dürften somit für den grössten Teil der in den nächsten Jahren zu erwartenden Entwicklung ausreichen. Dagegen besteht Optimierungsbedarf bei ihrer Nutzung.

Das Bundesrecht verlangt in stärkerem Masse als bisher, dass einer qualitativ hochstehenden Verdichtung der Vorzug gegeben wird. Der Kanton scheint über die geeigneten Instrumente zu verfügen, um diese Strategie weiterzuentwickeln. Künftige Verdichtungsprojekte müssen der Qualität der öffentlichen und bebauten Räume, der nachhaltigen Mobilität, der Biodiversität, der Berücksichtigung des Baukulturgutes und den Umweltaspekten (Luft, Lärm, Wärmeinseln, Siedlungsentwässerung) mehr Bedeutung beimessen. Nicht nur in den Agglomerationen, sondern auch in den regionalen Zentren, insbesondere in Bahnhofsnähe, entstehen derzeit bedeutende und qualitativ hochwertige Projekte zur Siedlungsentwicklung, die die Koordination von Siedlungsentwicklung und Mobilität fördern.

Diese vom Bundesrecht geforderte Strategie der Verdichtung bedeutet, dass die städtische Bevölkerung des Kantons Freiburg zunehmen wird. Dieser Bevölkerungsteil wird zweifellos neue Erwartungen und Verhaltensweisen mitbringen, an denen sich die öffentlichen Politiken wie zum Beispiel die Mobilitätspolitik orientieren werden.

Unter einem technischen Gesichtspunkt kann festgehalten werden, dass die zum Zeitpunkt der Revision gewählte Siedlungsstrategie weiterhin relevant ist, obwohl der kantonale Richtplan zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, als die Bevölkerungsszenarien höher waren als heute. Die Aktualisierung der Nutzungsquote der Bauzone, die weiterhin über 100 liegt, zeigt, dass das erwartete Wachstum der Einwohner und der Arbeitsplätze bis 2050 leichte Erweiterungen der Bauzonen erfordert. Die Strategie zur Stärkung des Kantonszentrums und der Regionalzentren ist weiterhin angemessen, um über ein starkes städtisches Netz zu verfügen und eine gute Koordination zwischen der Siedlungsentwicklung und der Mobilität sicherzustellen.

Mit dem räumlich überdimensionierten Siedlungsgebiet lässt der kantonale Richtplan den Gemeinden einen Handlungsspielraum, dank dem sie bestimmen können, wo sie Erweiterungen ihrer Bauzone prüfen wollen und damit ihre Entwicklungsstrategie festzulegen. Die Dimensionierung der Bauzonen erfolgt anschliessend sowohl für die Wohnzonen als auch für die Arbeitszonen auf der Ebene der Ortsplanungen. Sie stützt sich auf ein System, das keine Erweiterungen erlaubt, solange noch eine gewisse Fläche an unbebauten Reserven verfügbar ist. Die Berechnung der Dimensionierung auf der Grundlage der effektiven Nutzung der Zonen hat den Vorteil, dass sie nicht zu stark von der Entwicklung der Bevölkerungsszenarien abhängt, wie dies der Fall wäre, wenn der Kanton entschieden hätte, ein Siedlungsgebiet festzulegen, das sich der bestehenden Nutzung im kantonalen Richtplan annähert oder das die Form einer quantitativen Beschränkung der Einwohnerzahl annimmt, die in den einzelnen Gemeinden nicht überschritten werden dürfte. Falls die bestehenden Zonen nicht bebaut oder verdichtet werden, kann folglich keine Erweiterung geplant werden. Heute verfügen gegen siebzig Gemeinden bereits über eine gemäss den Grundsätzen des neuen kantonalen Richtplans genehmigte Ortsplanung, deren Anwendung durch die Rechtsprechung bestätigt wird.

Die verfügbaren Daten zu den effektiven Einzonungen für alle Nutzungen, einschliesslich der Arbeitszonen, liegen deutlich unter den vom Bund im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans festgelegten Werten. Extrapoliert man diese Daten, gibt es, selbst wenn man berücksichtigt, dass sich die Entwicklung der Bauzonen und Bauten während der Pandemie etwas verlangsamt hat, keinen Grund dafür, in den nächsten Jahren eine Änderung der Siedlungsstrategie vorzusehen. Ausserdem bestätigen die verfügbaren Daten zu den Bauzonen und Fruchtfolgeflächen, dass die im kantonalen Richtplan festgelegte Strategie und die Grundsätze geeignet sind, um eine angemessene und massvolle Verwaltung der Siedlungsentwicklung und einen wirksamen Schutz der landwirtschaftlichen Flächen zu gewährleisten.

Der vorliegende Raumplanungsbericht informiert über alle vom Bund bei der Genehmigung des kantonalen Richtplans geforderten Aspekte.

Ausblick

Die kantonalen, regionalen und kommunalen Behörden müssen lernen, mit diesem neuen Paradigma der Siedlungsentwicklung nach innen zu arbeiten, bei dem Einzonungen zum Ausnahmefall werden.

In Bezug auf den kantonalen Richtplan und dessen Weiterentwicklung ist festzuhalten, dass die Erarbeitung der regionalen Richtpläne zu einer Anpassung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan führen wird, ohne dass Grösse und Grenzen in Frage gestellt werden. Alle im strategischen Teil des kantonalen Richtplans festgelegten Grundsätze wurden im Sinne der langfristigen Stabilität erarbeitet und die Feststellungen des Raumplanungsberichts bestätigten, dass sie weiterhin zweckmässig sind.

Im Übrigen ist der kantonale Richtplan ein dynamisches Instrument, das regelmässig angepasst werden muss, wenn neue Studien oder Basisdaten sich auf die Situation auswirken. Viele Themen müssen aktualisiert werden. Eine grosse Baustelle wird in den nächsten Jahren die Integration der zweiten Etappe der RPG-Revision sein, die sich mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen befasst. Darüber hinaus müssen sich die zahlreichen Projektblätter entsprechend dem Fortschritt der betreffenden Projekte weiterentwickeln. So sind Überlegungen im Gang, um ihre Erarbeitung zu optimieren und ihren Inhalt zu vereinheitlichen. Es handelt sich dabei um Anpassungen des operativen Teils, die den strategischen Teil des kantonalen Richtplans nicht berühren.