

Bürgerforum Freienbach  
Postfach 236, 8808 Pfäffikon

und

Irene Herzog-Feusi  
Etzelstrasse 54, 8808 Pfäffikon

EINSCHREIBEN  
Regierungsrat des Kantons Schwyz  
Postfach 1260  
6431 Schwyz

Pfäffikon, 11. Mai 2016

**GRB 98 / 7.14.4, Ortsplanung / 7.14.6 Raumplanung vom 14. April 2016**

**Teilrevision Nutzungsplanung betreffend Förderung von preisgünstigem Wohnraum  
A Anreizsystem mittels AZ-Bonus, B Zulassung von «preisgünstigem Wohnraum»  
in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen**

Sehr geehrter Herr Landammann  
Sehr geehrte Mitglieder des Regierungsrates

Hiermit erhebe ich als Bürgerin und Einwohnerin der Gemeinde Freienbach und im Namen des  
Bürgerforums Freienbach als dessen Präsidentin

## **BESCHWERDE**

gemäss § 26 Abs.2 PBG

mit folgenden

### **ANTRÄGEN**

1. Der GRB 98 / 7.14.4, Ortsplanung / 7.14.6 Raumplanung vom 14. April 2016 sei aufzuheben, und der Gemeinderat sei anzuweisen, einen rechtskonformen Entscheid zu den Einsprache-Anträgen 1 - 4 vom 14.12.2015 zu fällen.

2. Eventualiter sei vom Regierungsrat durch vollständige Erwägung der Einsprache- und Beschwerde-Begründungen die gemeinderätliche Verletzung des rechtlichen Gehörs zu korrigieren.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Staates.

## **BEGRÜNDUNG**

### **I Formelles**

#### **1. Legitimation**

Als Einwohnerin und Bürgerin der Gemeinde Freienbach habe ich – ebenso wie die Mitglieder des Vereins Bürgerforum der Gemeinde Freienbach – ein schutzwürdiges Interesse an einer rechtskonformen Zonenplanrevision. Die vom Einsprache-Entscheid betroffene Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betrifft den persönlichen Anspruch auf Erhaltung der Gemeindereserve-Gebiete, die der Öffentlichkeit als Gesamtes und jedem Einwohner anteilig zustehen. Die Legitimation ergibt sich auch aus der direkten Betroffenheit der Beschwerdeführer von den immanenten infrastrukturellen, finanziellen und gesellschaftspolitischen Auswirkungen der bestrittenen Vorlage.

#### **2. Frist**

Der angefochtene Entscheid ist am 22.4.2016 bei den Beschwerdeführern eingetroffen. Die 20tägige Frist ist hiermit eingehalten.

3. Es wird um Edition der Vorakten ersucht.

### **II Materielles**

#### **1. Sachverhalt**

Wir verweisen hierzu auf die Sachverhaltsdarstellung im angefochtenen Entscheid.

## 2. Zu Beschwerde-Antrag 1 und Eventualantrag 2

Mit seinem Entscheid verletzte der Gemeinderat unseren Anspruch auf rechtliches Gehör, wie im Folgenden dargelegt wird. Die Rügen der Einsprache über die Verletzung von Bundesrecht (RPG), kantonalem Recht (PBG, etc.) und kommunalem Recht (Baureglement der Gemeinde Freienbach) wurden nicht rechtsgenüglich erwogen.

Der Regierungsrat wird ersucht, zur Heilung der Verweigerung des rechtlichen Gehörs den Gemeinderat anzuweisen, die Einspracherügen rechtskonform zu behandeln, eventualiter die in der Einsprache vorgebrachten Gründe für die dort gestellten Anträge 1 - 4 selbst substantiell zu erwägen.

## 3. Zu Beschwerde-Antrag 3

Diese Beschwerde wurde notwendig, weil der Gemeinderat Freienbach mit seinem Entscheid seine Amtspflichten und Treu und Glauben in grober Weise verletzt. Die Beschwerde ermöglicht eine rechtzeitige Korrektur des gerügten Verfahrens. Dem Staat, resp. der Gemeinde Freienbach und den Rechtsmittelinstanzen bleiben grosse Aufwände erspart, die bei erzwungener, politisch chancenloser Weiterführung des Teilzonenplanverfahrens unweigerlich anfallen würden. Verursacher der Aufwände für dieses Verfahren ist der Gemeinderat Freienbach. Entsprechend sind die Kosten und Entschädigungen dem Staat zu überbinden.

## 4. Zu den Erwägungen Ziff.2-6

Zu Ziff.2

Der Gemeinderat unterscheidet unbehelflich zwischen der Schaffung von *«Voraussetzungen und Anreiz für den Bau von preisgünstigem Wohnraum»* und den damit untrennbar verbundenen Rahmenbedingungen und Vorgaben. Er gibt sinngemäss an, es sei lediglich *«Zweck dieses Verfahrens»*, die Voraussetzungen und den Anreiz für den Bau von *«preisgünstigem Wohnraum»* zu schaffen. Erst danach will er in alleiniger Kompetenz festlegen, wie eine *«gerechte und auch im öffentlichen Interesse liegende Verteilung von preisgünstigem Wohnraum erfolgen muss.»*

Damit geht er in keiner Weise auf die unter Ziff.1.1 der Einsprache gerügte fehlende Gemeinnützigkeit, resp. auf die grundsätzlich unmögliche *«gerechte»* Verteilung ein. Er erwägt nicht, dass mit dem Mittel der Zonenplanänderung eine direkte, gerechte Anteilhabe der Allgemeinheit am Nutzen von kostengünstigem Wohnungsbau per se gar nie

erreicht werden kann und nimmt in Kauf, dass die Allgemeinheit durch den Verlust der Landreserven für öffentliche Bauten und Anlagen zugunsten Einzelner insgesamt massiv benachteiligt würde. Er setzt diese Folgen auch in kein Verhältnis zum behaupteten Bedarf.

Auch die vom Gemeinderat vorgesehene zeitliche Staffelung (zuerst Umzonung – dann Reglementierung im Detail) vermag diesen inhärenten Interessenkonflikt nicht aufzulösen. Indem der Gemeinderat aber ausführt, dass für die Lenkungsmassnahmen *«bei den anderen Massnahmen (finanzieren und kommunizieren) erst noch Instrumente gefunden und geschaffen werden müssten»*, legt er selbst offen, dass er dem Souverän mit der Etappierung die Entscheid-relevanten Informationen noch gar nicht geben kann.

Nach dieser gemeinderätlichen Strategie sollen die Stimmbürger einer Nutzungsänderung zustimmen, ohne die wesentlichen Parameter zu kennen. Die Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen wäre selbstverständlich vor einer Nutzungsplanänderung zu erarbeiten und dem Souverän vorzulegen. Alles andere wäre faktisch die Einforderung eines Persilscheins der Öffentlichkeit für allenfalls unerwünschte, kostenintensive, raumplanungsrelevante, gesellschaftspolitische Auswirkungen, die der Gemeinderat dann später allein abwägen und verbindlich erklären möchte.

Die entsprechenden grundsätzlichen Rügen der Einsprache sind keineswegs unbegründet, wie der Gemeinderat fälschlich behauptet. Die Minimalvoraussetzungen für die Abstimmungsreife der Vorlage (genügende Information über den Abstimmungsgegenstand gemäss Art. 34 Abs.2 BV) sind nicht gegeben.

Zu Ziff.3

Der Gemeinderat substantiiert nicht, warum die Einwände der Einsprache Ziff.1.2 bis 2.4 unbegründet sein sollen. Er verletzt das rechtliche Gehör, indem er lediglich summarisch behauptet, die Einwände seien unbegründet, ohne diese aber auch nur ansatzweise widerlegen zu können.

Mit den Ausführungen im 2. Abschnitt setzt sich der Gemeinderat über die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes zur pflichtgemässen periodischen Gesamtrevision der

Ortsplanung hinweg und erklärt mutwillig «*die heutige Zeit der Partikularinteressen*» und einen nebulösen Zeitdruck zum Mass aller Dinge:

*«So besteht kein Anlass, mit der hier zur Diskussion stehenden Teilrevision des Baureglements auf eine Gesamtrevision der Ortsplanung zu warten, zumal eine entsprechende Gesamtvorlage innert nützlicher Frist nicht realisierbar ist und Gesamtrevisionen in der heutigen Zeit der Partikularinteressen erfahrungsgemäss kaum noch sachgerecht und zielführend sind. Es rechtfertigt sich daher, die hier zur Diskussion stehenden Baureglements-Änderungen vorzuziehen, zumal diese Änderungen ein eigenes, abgeschlossenes und auch zeitlich dringendes Thema betreffen. Ungelöste Infrastrukturprobleme und konkurrenzierende Aufzonungspläne, die dem gewählten Vorgehen entgegenstehen, sind nicht ersichtlich.»*

Die gemeinderätliche Rechtfertigung für die vorgezogene Teilzonenplanung, es handle sich um ein «*eigenes, abgeschlossenes und auch zeitlich dringliches Thema*», ist nicht substantiiert. Die Dringlichkeit wird bestritten. Die behaupteten Positivwirkungen sind bisher in keiner Weise belegt und werden auch nie belegt werden können. Die Schwankungen in der Entwicklung des Immobilienmarktes, die Bewertung der Immobilien-Blase und die damit zusammenhängende kommende Wohn- und Mietpreis-Struktur sind nur sehr beschränkt vorhersehbar. In keiner Weise berücksichtigt der Gemeinderat z.B. das realistische Szenario 'Einbruch der hohen Preise infolge Überangebot und Verlust von Standortvorteilen durch infrastrukturelle Belastungen' (vgl. Beilage 3, «*Trendwende – Jetzt sinken in der Schweiz endlich die Mieten*», 20 Minuten, [www.20min.ch](http://www.20min.ch) vom 19.4. 2016).

Dass es sich rechtfertige, die Baureglements-Änderungen vorzuziehen und nicht zuzuwarten bis zur (allfälligen) Integration in die Gesamtzonenplanrevision, ist ohne Rechtsgrundlage. Der Gemeinderat verstösst mit seinem Vorgehen gegen sämtliche geltenden Gesetze und Reglemente.

Hiermit wird auch gerügt, dass der Gemeinderat offensichtlich nicht erkennen kann und will, dass – und wie fundamental – die «*ungelösten Infrastrukturprobleme und konkur-*

*renzierende Aufzonungspläne»* das öffentliche Interesse an der bestrittenen Vorlage tangieren. Ein aktuelles Verkehrsgutachten (im Auflageverfahren Projekt Oasis, Bahnhofstrasse, Pfäffikon, vgl. Beilage 4) geht denn auch von *«exorbitanter Verkehrsüberlastung auf der Churerstrasse im Zeithorizont 2030»* aus, (vgl. insbesondere Seite 15 zu Tab.12, Seite 16 zu Tab.13, Seite 17 zu Tab.14+15). Dort ist der Zusatzverkehr, der durch den vom Gemeinderat forcierten kostengünstigen Wohnungsbau in den Reservegebieten für öffentliche Bauten und Anlagen ausgelöst würde, notabene noch gar nicht berücksichtigt.

Der Gemeinderat missachtet seine Amtspflicht zur Erfüllung der kommunalen Planungsaufgaben nach best practice. Er hätte vorab zwingend eine Gesamtschau mit Darstellung der Konsequenzen für die örtliche Bevölkerung (Steuerbelastung durch Infrastruktur-Erweiterung, Landersatz-Kosten, etc.) zu erbringen, um eine rechtsgenügende Vorlage ausarbeiten zu können. Dies negiert er pauschal und zu Unrecht.

Zu Ziff.4

Der Gemeinderat verweist tatsachenwidrig auf ein öffentliches Interesse an seinem Vorgehen. Er will – entgegen der Rechtslage – keine Zonenwidrigkeit erkennen und den Bedarfsnachweis für die Zonenplanänderung im Gesamten ebenso wenig erbringen wie er ihn je im Einzelfall leisten könnte. Selbstverständlich ist es ihm unmöglich, eine *«ausschlaggebende Begründung»* zu liefern, dass *«die Bauten und Anlagen (des kostengünstigen Wohnungsbaus) öffentlichen Zwecken dienen»*, handelt es sich doch um privaten Wohnraum.

Zu Ziff.5

Nur wenn das Reglement schon vor der Abstimmung ausgearbeitet und vorgelegt wird, besteht für die Stimmbürger eine hinreichende Gewähr, dass der Gemeinderat verbindliche Parameter einhält, die den Interessen der Öffentlichkeit nicht zuwiderlaufen und nicht nur lediglich die vom Gemeinderat unverblümt priorisierten *«Partikularinteressen»* bedienen.

Der Gemeinderat bringt nichts Substanzielles vor, mit dem die in der Einsprache vorgebrachten Bedenken ausgeräumt werden könnten, dass er – nach erfolgter Änderung des

Baureglements – die Ausführungs- und Vollzugsverordnung entgegen den Mehrheits-  
Bedürfnissen des Souveräns festlegen will.

Zu Ziff.6

In der Zusammenfassung behauptet der Gemeinderat fälschlich, dass sich die Einspra-  
chen als «*unbegründet erwiesen*» hätten. Effektiv hat er aber die Begründungen gar  
nicht erwogen, sondern nur pauschal negiert. Damit wurde das rechtliche Gehör verletzt.

Zur Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs sind folgende Vorbringen aus der Ein-  
sprache zur rechtskonformen Erledigung gemäss Antrag 1 der Vorinstanz zuzuweisen,  
resp. im Beschwerdeverfahren substantiell zu erwägen (Antrag 2):

## **1. Grundsätzliche Rügen**

### **1.1 Keine Gemeinnützigkeit, keine gerechte Vorteilsvergabe**

*Der Begriff des «gemeinnützigen Wohnraums» ist ein Widerspruch in sich. Wohn-  
raum-Nutzung bedeutet private Nutzung (allenfalls auf bestimmte Zeit, zu definier-  
ten Bedingungen). Der Gemeinnützigkeits-Begriff meint hingegen generell eine di-  
rekte Anteilhabe der Allgemeinheit am Nutzen. Massgeblich ist also, ob die Verwen-  
dung des Wohnraums gemeinnützig ist. Preisgünstige Wohnungen für «junge Er-  
wachsene, Familien und ältere Menschen mit kleiner Rente» (vgl. Erläuterungsbe-  
richte) verschaffen ausgewählten Personen einen persönlichen Vorteil, der für sich  
selbst nicht als gemeinnützig behauptet werden kann und auch nicht allen Einwoh-  
nern in vergleichbaren finanziellen Verhältnissen gewährt wird.*

*Von einer gerechten Vergabe der Vorteile kann also beim «preiswerten Wohnungs-  
bau» keine Rede sein. Zudem kann aus dem begrenzten Angebot keine – wie auch  
immer geartete – demografische Steuerung abgeleitet werden. Ebenso wenig kön-  
nen von den Bewohnern preisgünstiger Wohnungen verbindliche Leistungen zuguns-  
ten der Allgemeinheit durchgesetzt werden, z.B. ehrenamtliche Leistungen für Ver-  
eine, etc.*

*Das öffentliche Interesse ist nur behauptet, aber nicht ausgewiesen. Der Aufwand für die öffentliche Hand müsste in einer Vollkostenrechnung aufgezeigt und dem behaupteten Nutzen gegenübergestellt werden. Eine solche Gegenüberstellung fehlt aber vorliegend.*

*Das vom Gemeinderat unter Ziff.5 angeführte «Beispiel Lachen; total 66% Bonus» kann nicht als Vergleich beigezogen werden. Die Kosten-/Nutzenanalyse fehlt auch hier.*

## 1.2 Tatsachenwidrige, ungenügende, unbehelfliche Darstellungen in den Auflage-Unterlagen

*1.2.1 Die «Lösung» ist für die Stimmberechtigten alles andere als «transparent», wie in der Stellungnahme des Gemeinderates ans ARE vom 3.6.2015 (Ziff.7) tatsachenwidrig behauptet.*

*Die Informationsbasis zu Handen der Bevölkerung für den Blankocheck «preisgünstiger Wohnungsbau» ist ungenügend. Dies belegt der Gemeinderat auch mit seiner Mitwirkungsantwort Seite 11: «Es wird sich aber zeigen, ob der Anreiz richtig bemessen ist». Hier wird mit Versuch und Irrtum und nebulösen Vorgaben gearbeitet. Die Beantwortung der Frage, auf welchen Berechnungen die Erhöhung der AZ beruhe und in welchem Zusammenhang der in Aussicht gestellte Bonus mit den Zielen des Gemeinderates stehe, ist damit nicht erfolgt.*

*1.2.2 Die Grundordnung wird mit der Vorlage des Gemeinderates bezüglich Zonendefinition ihres Sinngehaltes entleert. Dies ist auch schon mit der Uminterpretation des Gewerbegebietes 'Ufenau Park' Pfäffikon geschehen, auf dem via Gestaltungsplanbonus aktuell 18 Wohnungen gebaut werden. Der Sinngehalt der Gewerbezone ist damit fundamental zerstört worden. Nachdem diese Pilot-Attacke gegen den Sinngehalt von Gewerbezon-Bestimmungen durchgesetzt worden ist, sehen die Einwohner der Gemeinde Freienbach ihr Vertrauen in die Zonenordnungsbestimmungen schon jetzt massiv verletzt.*

*Die Begründung zur vom Gemeinderat verworfenen Version 5, Gewerbezone (Seite 14, Erläuterungsbericht zum AZ-Bonus) ist missverständlich, bzw. irreführend, ist doch die «Reduktion der Gewerbeflächen», die «Immissionsbelastung» und «Preiserhöhung für Gewerbebauland (infolge Spekulationsanreiz)» durch die Konkurrenzierung mit Wohnräumen dank Gestaltungsraum-Nutzungsboni schon heute Fakt.*

*1.2.3 Der Genehmigungsvorbehalt des Volkswirtschaftsdepartements A 2014-2000/SF Vorprüfung vom 9.1.2015 wurde missachtet. Unter B) 'Anreizsystem mittels Ausnützungsbonus' wurde ausgeführt: «Maximal könnte damit der Basiswert für die Ausnützung (bei +10 bis 15% für preisgünstige Wohnungen; +10% Gestaltungsplanbonus sowie +10% zweiter Ausnützungsbonus für preisgünstige Wohnungen in Gestaltungsplänen) um ganze 30-35% erhöht werden. Mit derartigen Aufsummierungen wird der Ausgangswert zu stark erhöht. Wie das Bundesgericht (...) festhält (...) dürfen die Abweichungen von der Regelbauweise aber nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird. Bei den neu vorgesehenen Ausnützungsboni handelt es sich um erhebliche Abweichungen. Diese lassen es zumindest als fraglich erscheinen, ob die Grundordnung noch in ausreichender Weise sichergestellt werden kann. Nach dem Dafürhalten des Volkswirtschaftsdepartements sind die mit Vorlage B vorgesehenen Baureglements-Änderungen nicht mehr mit der oben ausgeführten Rechtsprechung des Bundes vereinbar. Gemäss kantonaler Praxis dürfen Ausnützungsziffern maximal um 15% erhöht werden, damit die Grundordnung jedenfalls noch erkennbar bleibt. Die Gemeinde wird eingeladen, den zweiten Ausnützungsbonus im Gestaltungsplanverfahren auf 5% zu reduzieren oder die Staffelung der zulässigen Boni derart neu auszutarieren, dass der Maximalwert von 15% nicht überschritten wird.»*

*Doch diese Vorbehalte aus der Vorprüfung des ARE vom 9.1.2015 wurden vom Gemeinderat wider besseres Wissen negiert.*

*Sie können aber keineswegs als bereinigt gelten:*

*«Aus Sicht des ARE wird mit der geplanten Erhöhung der Ausnützungsziffer aber ein kritischer Wert erreicht. Bei der Umsetzung wird besonders darauf zu achten sein, dass die Grundordnung trotz dieser grosszügigen Ausnahmeregelung noch erkennbar bleibt. Das heisst, dass bei der Bewilligung von anderweitigen Ausnahmen besondere*

*Zurückhaltung erforderlich sein wird. Es stellt sich zudem die Frage, ob die Gewährleistung von Ausnützungsboni für sich allein ein effektives Instrument zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum darstellt, oder ob nicht weitere Massnahmen ins Auge zu fassen sind.»*

*Die rechtliche Gültigkeit der aufgelegten Änderungen wurde in der ergänzenden Stellungnahme des ARE vom 15.7.2015 «im Ergebnis vorbehalten», resp. der abschliessenden Beurteilung durch den Regierungsrat in einem allfälligen Beschwerde- und Genehmigungsverfahren überlassen.*

*1.2.4 Eine Begründung für die Vernachlässigung der «roten und gelben Gruppe» des «Baukastens für Städte und Gemeinden» BWO, November 2013, fehlt in den Auflage-Unterlagen vollständig. Diese Optionen müssen aber für die Eruierung der besten Massnahmen im öffentlichen Interesse ebenfalls erörtert und den Stimmberechtigten vorgelegt werden. Die Auslegeordnung im Erläuterungsbericht zum AZ-Bonus Seite 13 ff. ist unvollständig und unbehelflich.*

*1.2.5 Die Stellungnahmen des Mitwirkungsverfahrens zu Art.39 (Zone öffentlicher Bauten und Anlagen) wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Insbesondere fehlen Erwägungen zu:*

- «a) Die Verdichtung mit preisgünstigen Wohnungsbauten widerspricht dem Charakter der OE (grosszügige Anlagen)*
- b) Die Zone OE ist eine strategische, langfristige Reserve, ohne finanzielle Belastung*
- c) Sie dient der Flächensicherung für zukünftige Erweiterungen der öffentlichen Einrichtungen / Es ist fraglich, ob die Baulandreserven, die in der öffentlichen Zone sind, auch für Wohnbauten genutzt werden sollen. Die Formulierung lässt einen zu grossen Interpretationsspielraum zu / Anpassung wird generell abgelehnt / Der Artikel ist problematisch, da er vollumfänglichen Interpretationsspielraum offen lässt, sowohl bezüglich Bedarf (wer bestimmt diesen?) als auch bezüglich der Eignung des Standorts (Kriterien?) ».*

*Diese ernstzunehmenden Vorbringen zu ignorieren, ist unhaltbar.*

1.2.6      *Zu Art.39 BR wird den Vernehmlassern ein «Missverständnis» über die Zulassung von preisgünstigem Wohnraum in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen unterstellt mit der unbehelflichen Begründung: «Hingegen hätten die Kirchgemeinden die Möglichkeit, auf ihren Grundstücken preisgünstigen Wohnraum zu realisieren. Daher soll Art.39 (preisgünstiger Wohnraum in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen) beibehalten werden und in einem separaten Traktandum der Gemeindeversammlung unterbreitet werden.»*

*Zweifellos ist aber die Änderung der Zonenbestimmung nicht ausschliesslich für die Kirchgemeinden gedacht. Es fehlt denn auch eine entsprechende Formulierung in der Vorlage. Zudem haben die Kirchgemeinden ohne weiteres die Möglichkeit, für den kostengünstigen Wohnungsbau mittels Umzonungsbegehren eine Überbauung ausserhalb der Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen zu erreichen. Das unterstellte Missverständnis ist nicht gegeben.*

1.2.7      *Zudem fehlen die schon 2011 von uns geforderten Erhebungen für Lösungsansätze und Anreize noch immer, die sich auf die Erhaltung bestehender guter Bausubstanz stützen würden und damit keine weitere Belastung des öffentlichen Raums / der öffentlichen Infrastruktur durch Neubauten und Mehrverkehr bewirken, sondern eine verlässliche Qualitätsoptimierung im bestehenden Siedlungsraum – bei Plafonierung der Mietkosten – ermöglichen könnten.*

1.2.8      *Die parallele Vorlage betreffend Einzonung Waldisberg steht im Übrigen vollkommen im Widerspruch zur gemeinderätlichen Erwägung bezüglich Version 1 (Seite 14, Erläuterungsbericht zum AZ-Bonus) «Behandlung NEIN – Quartiere werden erkannt / Gefahr von Ghettoisierung». Gerade das Altlastengebiet Waldisberg wäre prädestiniert zur Ghettoisierung einer auf preisgünstigen Wohnraum angewiesenen, wenig bemittelten Neuzuzüger-Mieterschaft. Es ist nämlich davon auszugehen, dass sich Einwohner der Gemeinde Freienbach, welche die Vorgeschichte dieses Areals kennen, hüten würden, auf der ehemaligen Mülldeponie einzuziehen, die in pflichtverletzender Weise vom AfU als «weder sanierungs- noch überwachungsbedürftig» eingestuft wurde.*

Fazit: Der preisgünstige Wohnungsbau ist kein Äquivalent für öffentliche Bauten und Anlagen. Die Zone OE darf nicht angetastet werden. Es ist zwingend zu vermeiden, dass infolge falscher Nutzung der Zone OE später für den öffentlichen Bedarf teure private Grundstücke erworben werden müssten. Die Interessenabwägung muss zugunsten von Landreserven für die Zukunft erfolgen.

Mit den vorliegenden Unterlagen ist auch die Teilrevision des Baureglements bezüglich AZ-Bonus nicht hinreichend begründet. Die Unterlagen zur Teilrevision sind massiv fehlerhaft, widersprüchlich und unausgereift.

## **2. Zu den Anträgen 1 und 3**

### 2.1 Fehlende Abstimmungsreife, Konflikt mit der kommunalen Gesamt-Raumplanung

Aus dem oben Gesagten ergibt sich klar, dass den Vorlagen die nötige Abstimmungsreife fehlt. Die entscheiderelevanten Grundinformationen zum Bedarf liegen nicht vor. Die Auswirkungen sind nicht absehbar (vgl. auch Begründung zu Antrag 4), und sie kommen der Gesamtrevision der kommunalen Raumplanung in die Quere. Sowohl die Auswirkungen der Teilrevision «Nutzungsplanung Zone öffentliche Bauten und Anlagen» als auch die Auswirkungen des «Anreizsystems mittels AZ-Bonus» können erst im Rahmen der übergeordneten Gesamtbetrachtung der kommunalen Raumordnung ermittelt und definiert werden. Die längst überfällige Gesamtrevision inkl. Leitbild ist gemäss RPG-Revision prioritär voranzutreiben.

### 2.2 Kein Anlass für eine vorgezogene Teilrevision

Der Bedürfnisnachweis für preiswerten Wohnraum ist keineswegs erbracht, und eine Notsituation liegt nicht vor. Es ist weder sinnvoll, noch angemessen, diese Abstimmung vorzuziehen, da sie juristische Unwägbarkeiten mit sich bringt, die zu unnötigen Verzögerungen der kommunalen Gesamtplanung führen würden. Der Schaden durch vorgezogene Teilrevisionen ist grösser als ein – wie auch immer gearteter –

*Nutzen je sein könnte. Es verstösst gegen die öffentlichen Interessen, mit Änderungen vorzupreschen, bevor der übergeordnete Gesamtrahmen abgesteckt ist.*

*Der Totalabbruch dieser 'Übung' oder eine allfällige Sistierung gemäss Eventualantrag 1 bis zur Gesamtrevision der Zonenplanung und des Baureglements der Gemeinde Freienbach ist der einzig vertretbare Weg, um das Thema in geordneter Weise und zum planerisch richtigen Zeitpunkt zu thematisieren.*

### 2.3 Ungelöste Infrastrukturprobleme, konkurrenzierende Aufzonungspläne

*Die Planungs-Vorstufen für diverse grosse Zonenplanänderungen (z.B. Planung Pfäffikon Ost und Bahnhof) mit erwartbaren hohen Nutzungssteigerungen und Belastungen der öffentlichen Infrastrukturen sind schon spruchreif. Sie müssen mit den übrigen Bestimmungen der kommunalen Raumordnung abgeglichen werden und stehen in Konkurrenz zu anderen Begehren betreffend Siedlungserweiterung / Innenverdichtung, etc.*

*Da die grundlegenden infrastrukturellen Lösungen für die schon heute vorhandenen Probleme noch nicht gefunden sind (betreffend Verkehr, demografische Fehlentwicklungen, schwindendes Steuersubstrat, fehlende Arbeitsplätze, wachsende Sozialausgaben (auch) infolge Masseneinwanderung, etc.), ist es unverantwortlich, mit der Teilrevision einer weiteren generellen Verdichtung Vorschub zu geben. Allfällige Änderungen, Anreize für die Kostenstruktur im Wohnungsangebot, etc. können nur im Kontext der Gesamtrevision eindeutig geklärt und den Stimmbürgern zum Entscheid vorgelegt werden.*

### 2.4 Konsequenzen der Umlagerung von gewerblicher Nutzung auf Wohnnutzung

*Mit der Änderung von Art.36 Abs.2 BR und Umdefinierung der Basisnutzung wird die gewerbliche Nutzung gegen die Nutzung für kostengünstigen Wohnraum ausgespielt. Das öffentliche Interesse an dieser Verlagerung der Nutzung 'weg vom reservierten Raum für wirtschaftliche Wertschöpfung / Produktivität' in der Wohn- und*

*Gewerbezone ist nicht gegeben. Die raumplanerischen und wirtschaftlichen Konsequenzen sind vom Gemeinderat nicht dargelegt worden. Die Bürger würden mit dieser ungenügenden Vorlage nicht aufgeklärt über die fundamentalen Konsequenzen der Umlagerung von gewerblicher Nutzung auf Wohnnutzung.*

### **3. Zu Antrag 2**

#### 3.1 Übungsabbruch im öffentlichen Interesse

*Der Übungsabbruch zur Änderung der Zonenbestimmungen für die Zone öffentlicher Bauten und Anlagen ist im öffentlichen Interesse zwingend. Es wäre eine inakzeptable Verschleuderung öffentlicher Gelder, für dieses Ansinnen noch weiteren Aufwand zu betreiben. Die Aussicht auf eine Zustimmung an der Urne ist gleich Null, und es ist geradezu mutwillig und verstösst gegen die Pflicht zur getreuen Geschäftsführung, eine solche Vorlage überhaupt ausarbeiten zu lassen. Der Gemeinderat hat pflichtwidrig und trotz offenkundig sehr begrenzten Landreserven in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in Erwägung gezogen, dass diese kleinen Bestände noch weiter reduziert würden. Dies ist unhaltbar.*

#### 3.2 Widersprüche bezüglich Nutzung

3.2.1 *Der Gemeinderat setzt sich mit seiner Vorlage in Widerspruch zur offiziellen Darstellung des Problems (vgl. Erläuterungsbericht R+K 18.9.2015 zur Vorlage B, Zulassung (...) Thema B, 1.1 Anlass, Seite 4): «Es wird deshalb insbesondere für junge Erwachsene, für Familien mit Kindern und für ältere Menschen mit kleiner Rente immer schwieriger, in der Gemeinde eine Wohnung zu finden.»*

3.2.2 *Die Glaubwürdigkeit seiner 'hehren' Absichten hat der Gemeinderat selbst zerstört, indem er ausgerechnet den Begriff «Familien» aus der Vorlage gestrichen hat (Mitwirkungsbericht Seite 12: «In Art. 53 Abs.2 wird «Für Familien» gestrichen. (Ziff.1.4: Art.53 Abs.7 (Gestaltungsplan) «für Familien» weglassen»).*

*Er setzt sich auch offensichtlich in Widerspruch zur suggerierten 'warmherzigen Berücksichtigung schwächerer Mitbürger und ihrer Wohnbedürfnisse', indem er auch den Begriff «preisgünstig» für Alterswohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen – entgegen der Empfehlung des ARE – nicht in die Vorlage aufgenommen hat:*

*«Das Volkswirtschaftsdepartement geht davon aus, dass hiermit preisgünstige Alterswohnungen gemeint sind. Sofern dies der Fall ist, ist der letzte Satz in Art.39 Abs.1 noch entsprechend zu vervollständigen (Änderungen kursiv): «Unter diesen Voraussetzungen gelten auch preisgünstige Alterswohnungen als zonenkonform.» Alterswohnungen im ortsüblichen Preissegment oder gar im gehobenen Standard (Altersresidenzen) haben in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen keinen Platz. Altersheime oder artverwandte Institutionen sind in der Zone OE ohnehin zulässig und bedürfen keiner zusätzlichen Regelung» (vgl. Volkswirtschaftsdepartements A 2014-2000/SF Vorprüfung vom 9.1.2015, A Vorlage Zone öffentlicher Bauten und Anlagen (OE))*

3.2.3 *Wir beanstanden den hierzu veröffentlichten Kommentar des Gemeinderates als unhaltbar: «Die Erstellung von Alterswohnungen, bzw. Seniorenwohnungen, ist aus der Sicht des Gemeinderates ebenfalls eine Aufgabe der öffentlichen Hand. Der Gemeinderat sieht keinen Anlass, die Empfehlung «preisgünstige» Alterswohnungen zu berücksichtigen und sich bei dieser Aufgabe unnötig einzuschränken.»*

3.2.4 *Es geht hier aber keineswegs um eine «unnötige» Einschränkung, wie fälschlich vom Gemeinderat behauptet, sondern um eine zonenwidrige Nutzungsvorgabe. **Die Bürger würden unter Verstoss gegen Art. 9 BV 'Treu und Glauben' dazu aufgefordert, einer Verletzung der raumplanerischen Grundordnung zuzustimmen und dazu verleitet, einer rechtswidrigen Bestimmung eine pseudo-demokratische Legitimation zu erteilen.***

3.2.5 *Unter dem durch den Gemeinderat selbst als unzutreffend enttarnten Etikett 'preiswerter/kostengünstiger Wohnungsbau' würde ausgerechnet der Bereich preiswerter Alterswohnungen ausgeschlossen – dies zugunsten teurer Alterswohnun-*

*gen / Altersresidenzen – in der dafür gar nicht zur Verfügung stehenden Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Ein Affront gegen die Bürger und eine klare Verletzung von Art. 9 BV!*

*3.2.6 Alterswohnungen im oberen und mittleren Preissegment können sehr wohl anderweitig realisiert werden.*

*3.2.7 Mit diesen Unvereinbarkeiten erlaubt sich der Gemeinderat einen allzu durchsichtigen Etikettenschwindel, der von den Bürgern nicht goutiert würde. Die Gemeinde Freienbach besitzt nicht genügend Landreserven in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen, um diese zweckentfremdet zu nutzen. Die unhaltbare Absicht hinter dieser Vorlage ist der Raubbau an den kommunalen Land-Reserven für öffentliche Zwecke zugunsten von Partikularinteressen – unter dem Deckmantel des «kostengünstigen Wohnungsbaus».*

*Im Übrigen ist es immer möglich, Umzonungen zu propagieren und auch zu erreichen, wenn die entsprechenden Informationen wahr sind, alle Begründungen und Rahmenbedingungen offengelegt werden und die Vorschläge selbsterklärend und vernünftig sind. Auf manipulative Vorgaben ist dabei gänzlich zu verzichten und dem Souverän ist die Wertschätzung zuzuerkennen, die ihm gemäss § 21 PBG zukommt.*

### *3.3 Zonenwidrigkeit*

*3.3.1 Private Bauten müssen aus der Zone OE ausgeschlossen bleiben. Die Streichung des Verbots privater Bauten in der Zone öffentlicher Bauten und Anlagen ist nicht im öffentlichen Interesse gemäss Art.3 Abs.4 des Raumplanungsgesetzes, SR700 RPG.*

*3.3.2 Die Zweckbestimmung dieser Zone wird mit der angefochtenen Vorlage ausgehöhlt, resp. die Rechtssicherheit über die Zonendefinition untergraben. Zudem wäre die Sicherung von öffentlichem Grund für öffentliche Zwecke nicht mehr für die längere Zukunft gewährleistet, wenn private Bauten darauf zugelassen würden.*

3.3.3 *Reine Wohnbauten sind in der ZöBA auch laut Regierungsrat grundsätzlich nicht zulässig. Gemäss RRB Nr.799/2013 vom 3.9.2013 gilt es zu beachten, «dass mit der Zuweisung zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen die Abtretungspflicht sowie Eigentumsbeschränkungen einhergehen (§ 32f PBG). Dieser Eingriff in die Eigentumsgarantie gebietet, den Bestimmungszweck der Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen restriktiv zu handhaben, bzw. in Grenzfällen auf eine genügende gesetzliche Grundlage bedacht zu sein.» (vgl. Ziff.2.2). Dies ist auch für den Umkehrschluss bedeutsam.*

3.3.4 *«In den öffentlichen Zonen fehlt es zudem regelmässig an Ausnützungsbeschränkungen, sodass die Gefahr besteht, dass die dem erschwinglichen Wohnraum gewidmeten Bauten übernutzt würden.» (vgl. Ziff.2.3)*

3.3.5 *Laut Regierungsratsbeschluss Nr.799/2013 vom 3.9.2013 ist «preisgünstiger Wohnraum () in erster Linie in reinen oder gemischten Wohnzonen zu realisieren (W2, W3, oder Wohn-Gewerbe-zonen) und nicht in einer «öffentlichen Zone». In dieser dürfen zwar auch Bauten und Anlagen geschaffen werden, die im Interesse der Allgemeinheit Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaates mittragen und erfüllen. Preisgünstiger Wohnraum ist aber nicht auf einen bestimmten Standort angewiesen. Im Einzelfall und sofern der Bedarf ausgewiesen ist, kann preisgünstiger Wohnungsbau in der ZöBA aber zonenkonform sein» (vgl. Ziff.2.7).*

*Dieser Einzelfall ist durch Volksabstimmung zielgerichtet zu bestimmen und darf nach dem oben Zitierten keinesfalls mit einer Generalklausel in der Zonenbestimmung vorweggenommen werden.*

#### **4. Zu Antrag 4**

##### **4.1 Fehlendes Reglement**

*Das im Mitwirkungsbericht (Ziff.2.2, Seite 7 und Ziff.2.4, Seite 9 sowie Ziff.2.8, Seite 12) in Aussicht gestellte separate «Reglement», worin die Randbedingungen und die*

*Kontrolle für preisgünstige Wohnungen definiert werden, fehlt in den Auflage-Unterlagen.*

*«Über die Randbedingungen zum preisgünstigen Wohnraum; insbesondere über die Zielgruppe, Wohnungsgrössen und Belegung, zulässiges Vermögen und Einkommen, Mietzinse, Controlling, etc. soll ein Reglement ausgearbeitet werden, Art.52a wird daher mit folgendem Absatz 5 ergänzt: «Der Gemeinderat erlässt ein Reglement, worin die Randbedingungen und die Kontrolle für preisgünstige Wohnungen definiert werden» (Art. 52a Abs.5).*

*Die unter Art.24 a neu eingefügten generellen Angaben und das in Aussichtstellen eines «Reglements» unter Art.24 a Abs.5 lassen die entscheidenden Fragen nach den Randbedingungen und der Kontrolle, nach Bedarf, Auswirkungen, Zukunftsszenarien etc. völlig offen. Wesentliche Kriterien sind nicht definiert.*

#### 4.2 Unkontrollierbare Rechtsanwendung

*Der Gemeinderat erhielte eine Verhandlungskompetenz mit unabsehbaren / unkontrollierbaren Handlungsspielräumen, wenn er später gemäss eigenen Reglements Vorgaben agieren kann, die im Vorfeld der Volksabstimmung noch gar nicht offengelegt sind. Damit könnte er Grundsatzentscheide fällen, die den Erwartungen der Bürger und den Erfordernissen gemäss Mitwirkungsauswertung nicht entsprechen/genügen. Die Lenkungs massnahmen und deren Wirkungen sind für die Stimmberechtigten nicht klar. Der Vorlage fehlt auch aus diesem Grund die nötige Abstimmungsreife.*

#### 4.3 Falsche Reihenfolge der Massnahmen

*Die gemeinderätliche Antwort: «Es geht derzeit erst um die Umzonung» (vgl. Seite 10, Mitwirkungsauswertung), passt nicht als Antwort zum Klärungsbedarf der Grundlagen und Rahmenbedingungen. Sämtliche Bedingungen für den preisgünstigen Wohnungsbau sind vorgängig abschliessend zu definieren und offenzulegen. Eine vorgezogene Umzonung ist nicht durchführbar.*

Sehr geehrter Herr Landammann, sehr geehrte Mitglieder des Regierungsrates, wir bitten Sie, die vorliegende Beschwerde gemäss den obengenannten Ausführungen gutzuheissen und antragsgemäss zu entscheiden.

Mit freundlichen Grüssen

Irene Herzog-Feusi als Privatperson und als  
Präsidentin Bürgerforum Gemeinde Freienbach

#### Beilagenverzeichnis

1. Einsprache vom 14. Dezember 2015
2. GRB 98 / 7.14.4, Ortsplanung / 7.14.6 Raumplanung vom 14. April 2016
3. «Trendwende – jetzt sinken in der Schweiz endlich die Mieten», 20 Minuten 19.4.2016
4. Verkehrsgutachten AKP, Überbauung «Oasis», Pfäffikon/SZ vom 6. April 2016