



DIR/Entwurf vom 00.00.0000

Erläuternder Bericht zum Entwurf der Verordnung zur Änderung des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)

2023-DAEC-157

00. Monat 0000

Änderung des RPBR (Mehrwertabgabe, Bewilligungspflicht und -befreiung)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Entwurf der Verordnung zur Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR).

Der Verordnungsentwurf besteht einerseits in der Anpassung des RPBR infolge der Annahme der Änderung vom 15. Dezember 2022 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) bezüglich der Mehrwertabgabe (Inkrafttreten auf den 1. Oktober 2023 festgelegt), andererseits in der teilweisen Lockerung der Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung.

Inhaltsverzeichnis

1	Mehrwertabgabe	2
1.1	Die wichtigsten Änderungen	3
1.1.1	Kantonaler Fonds	3
1.1.2	Kommunale Abgabe	3
1.1.3	Schätzung des Mehrwerts	4
1.1.4	Grundbuchliche Verrichtungen	5
1.1.5	Zeitpunkt der Fälligkeit	6
1.1.6	Änderung des Reglements betreffend die Kommission für Grundstückerwerb	7
2	Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung	7
2.1	Hintergrund	7
2.2	Allgemeines	8
3	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	11
4	Finanzielle Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	16

1 Mehrwertabgabe

Der vorliegende Verordnungsentwurf zur Änderung des RPBR folgt auf die Annahme durch den Grossen Rat des Gesetzes vom 15. Dezember 2022 zur Änderung der Bestimmungen des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG)¹, die das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene System für den Mehrwertausch betreffen. Das oben genannte Gesetz hat bedeutende Änderungen eingeführt, von denen einige auf der Ebene des RPBR ausgeführt werden müssen.

Die gesetzlichen Änderungen betreffen folgende Punkte:

- > Kommunale Abgabe (Art. 113a Abs. 1a RPBG);
- > Erhebung der Mehrwertabgabe bei Erhöhungen der Bebauungsmöglichkeiten (Art. 113a Abs. 2 RPBG);
- > Information der Eigentümerschaft (Art. 113a^{bis} RPBG);
- > Berechnung des Mehrwerts, Schätzungsmethoden (Art. 113b RPBG);
- > Finanzierung des kantonalen Fonds (Art. 113c RPBG);
- > Zuständigkeit für die Veranlagung (Art. 113d RPBG);
- > Mitwirkung anderer Behörden und Dritter sowie Nutzung von Daten (Art. 113d^{bis} RPBG);
- > Fälligkeit der Abgabe – Ausnahmen, anteilige Abgabe, Aufschub (Art. 113e und 113e^{bis} RPBG);
- > Schuldner der Mehrwertabgabe (Art. 113e^{ter} RPBG);
- > Erhebung der Mehrwertabgabe (Art. 113f RPBG);
- > Befreiung von der Mehrwertabgabe (Art. 113h RPBG);
- > Übergangsrecht (Art. 178d RPBG).

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass der Veranlagungsprozess, nachdem der Grosse Rat am 23. Juni 2020 einen Auftrag angenommen hat, ausgesetzt wurde, und es immer noch ist, sodass derzeit etwa 700 Dossiers veranlagt werden müssen. Das geänderte Gesetz soll am 1. Oktober 2023 in Kraft treten.

Weil einige Bestimmungen auf Reglementsstufe für die Anwendung des Gesetzes unerlässlich sind (insbesondere diejenigen über das Verfahren zur Schätzung des Verkehrswerts sowie über den Aufschub der Fälligkeit der Abgabe bei Baubewilligungen), ist es wichtig, dass die Änderung des RPBR so schnell wie möglich nach diesem Datum in Kraft tritt.

Nicht für alle Änderungen, die durch das Gesetz vom 15. Dezember 2022 eingeführt werden, sind Ausführungsbestimmungen nötig. Als Beispiel kann der geänderte Artikel 113h Abs. 1 RPBG genannt werden, der nun vorsieht, dass der Staat, die Gemeinden sowie die Gemeindeverbände ab dem 1. Oktober 2023 von der Abgabe für von der Direktion genehmigte Planungsmassnahmen befreit sind, wenn sie Eigentümer der betreffenden Grundstücke sind. Mit anderen Worten: Für diese Behörden ist das Erfordernis der Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse keine Voraussetzung mehr für eine Befreiung. Nach dem geänderten Artikel 178d RPBG ist diese Bestimmung nicht Gegenstand einer übergangsrechtlichen Regelung, weshalb der geltende Artikel 113h Abs. 1 RPBG für Planungsmassnahmen, die vor dem 1. Oktober 2023 (Datum des Inkrafttretens des geänderten Gesetzes) von der RIMU genehmigt wurden, weiterhin anwendbar bleibt, auch wenn die entsprechenden Veranlagungsverfügungen nach diesem Datum erlassen werden.² Somit können Grundstücke, die dem Staat, den Gemeinden und Gemeindeverbänden gehören, bis zum Inkrafttreten der Änderungen nur dann von der Abgabe befreit werden, wenn sie für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse bestimmt sind.

Die anderen Gesetzesänderungen werden im Folgenden im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Änderungen des RPBR besprochen.

¹ Botschaft 2021-DAEC-182 vom 31. August 2021 und Zusatzbericht 2022-GC-209 vom 28. November 2022.

² Grundstücke, die nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen abgabepflichtig sind, sind bereits im Grundbuch vermerkt.

1.1 Die wichtigsten Änderungen

1.1.1 Kantonaler Fonds

Aktuell enthält das RPBR nur Bestimmungen, die die Modalitäten der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds regeln. Diese Bestimmungen sollen wie folgt geändert werden:

Nach Artikel 113c Abs. 2 Bst. b RPBG finanziert der Mehrwertfonds die regionalen Richtpläne oder deren Revision und die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung. Artikel 51e Abs. 1 Bst. a RPBR wiederum legt für diese Objekte fest, dass bis zu 30 % der eingesetzten Kosten, aber höchstens 300 000 Franken für die Agglomerationsprogramme durch den Fonds finanziert werden können. Das Mobilitätsgesetz (MobG) vom 5. November 2021, das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, sieht seinerseits in Artikel 177 Abs. 1 eine finanzielle Beteiligung an den Studien zur Ausarbeitung der Agglomerationsprogramme vor. Es ist dennoch gerechtfertigt, die im geltenden Reglement vorgesehene Finanzierungsmöglichkeit beizubehalten, um auch Aspekte eines Agglomerationsprogramms abzudecken, die nicht in den Anwendungsbereich des MobG fallen. Dem ist hinzuzufügen, dass Artikel 100 Abs. 4 des Mobilitätsreglements vom 20. Dezember 2022 (MobR) explizit festhält, dass die betreffende Studie, wenn eine Unterstützung auf der Grundlage dieses Reglements gewährt wird, nicht mehr Gegenstand einer Finanzierung im Sinne der Raumplanungs- und Baugesetzgebung sein kann. Zudem besteht ein allgemeiner Vorbehalt gemäss Artikel 177 Abs. 2 MobG, laut dem der Staat einen zusätzlichen finanziellen Beitrag für die Massnahmen der Mobilitätsinfrastrukturen und zur Neugestaltung des öffentlichen Raums nur nach Abzug der allfälligen Bundessubventionen und der in anderen Gesetzen vorgesehenen kantonalen Subventionen gewähren kann. Artikel 51e Abs. 3 RPBR sieht zudem vor, dass der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Finanzhilfen und Abgeltungen für ein Objekt 80 % der subventionierbaren Ausgaben gemäss den Normen des Staats nicht übersteigen darf.

Das Gesetz vom 15. Dezember 2022 hat Artikel 113c Abs. 2 RPBG dahingehend geändert, dass die einzelnen Planungsmassnahmen nur nach Abzug der Betriebskosten finanziert werden dürfen, ein Begriff, der in der Spezialgesetzgebung nicht definiert ist. Daher muss dieser Begriff im RPBR so weit wie möglich präzisiert werden. Als Betriebskosten sind Personalkosten (einschliesslich Sozialabgaben und Ausbildungskosten), IT-Kosten (Computer und Software), Kosten für Mobiliar (Schreibtische, Tische, Stühle) sowie Büromaschinen und -geräte (Fotokopierer/Scanner, Locher, Hefter usw.) und Büromaterial (Stifte, Papier, Lineale usw.) zu verstehen. Diese verschiedenen Posten decken alle Mittel ab, die notwendig sind, um die Umsetzung der Mehrwertabgabe sowie die ständigen Aufgaben, die sich aus der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen ergeben, zu gewährleisten. Darin sind auch die Kosten enthalten, die dem Staat für die Schätzung des Verkehrswerts entstehen, einschliesslich der Kosten, die in Anwendung des geänderten Artikel 113d Abs. 1b RPBG, wonach die Finanzdirektion auf Vorschlag der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und damit des für die Veranlagung zuständigen Organs eine externe sachverständige Person mit der Schätzung des Mehrwerts beauftragen kann, zu tragen sind.

Das RPBR muss auch aufgrund der Änderung von Artikel 113c Abs. 2 Bst. a RPBG angepasst werden, laut der eine Entschädigung, die sich aus einer Vereinbarung zwischen dem Gemeinwesen und der Eigentümerin oder dem Eigentümer vor der Enteignungskommission ergibt (die nach den Art. 60 und 61 des Gesetzes über die Enteignung als ein rechtskräftiges Urteil der Kommission gilt), nicht mehr aus dem kantonalen Fonds finanziert werden kann.

1.1.2 Kommunale Abgabe

Nach geltendem Recht erheben die Gemeinden keine Mehrwertabgabe, weil das Ausgleichssystem, der im Kanton Freiburg in Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG eingeführt wurde, ausschliesslich kantonal ist. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen, die verabschiedet wurden, um das kantonale Recht an die Bundesrechtsprechung in diesem Bereich³ anzupassen, ermöglichen es den Gemeinden nun, den Mehrwert von Planungsmassnahmen auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung abzuschöpfen. Nach dem geänderten Art. 113a Abs. 1a RPBG beträgt die kommunale Mehrwertabgabe höchstens ein Viertel der kantonalen Abgabe und wird von der kantonalen Abgabe abgezogen. Der Kanton wird also weiterhin das gesamte Verfahren der Veranlagung, Schätzung und Erhebung der

³ Bundesgerichtsentscheide 1C_245/2019 vom 19. November 2020 und 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

Abgabe übernehmen, mit dem Unterschied, dass ein Teil des erhobenen Betrags an die Gemeinden ausgezahlt wird, die ein allgemein verbindliches, von der RIMU genehmigtes Gemeindereglement verabschiedet haben. Daher muss im RPBR der Mindestinhalt des Gemeindereglements festgelegt werden.

Die Gemeinde muss den Steuersatz insofern festlegen, als das kantonale Recht einen Höchstwert festlegt, nämlich 5 % der kantonalen Abgabe; die Gemeinde kann daher kein unabhängiges Veranlagungsverfahren durchführen. Weiter muss die Gemeinde die Verwendung der Abgabe festlegen, die zur Finanzierung von Planungsmassnahmen im Sinne des RPG dienen soll (Art. 113c Abs. 5 RPBG). Das Gemeindereglement muss auch das Finanzierungsverfahren festlegen, von der Einreichung des Finanzierungsantrags bis zur Entscheidung über diesen und der Auszahlung der gewährten Beträge.

Aus dem Gesetz vom 15. Dezember 2022 zur Änderung des RPBG ergibt sich, dass die kommunale Abgabe nur für Planungsmassnahmen erhoben werden kann, die ab dem 1. Oktober 2023 von der RIMU genehmigt wurden. Der Gemeindeanteil kann somit vom Kanton nicht für Abgaben im Zusammenhang mit Massnahmen ausbezahlt werden, die vor diesem Datum genehmigt wurden, selbst wenn die entsprechende Abgabe nach diesem Datum fällig geworden ist oder von der KSTV erhoben wird. Massgebend für die Entstehung der Abgabepflicht eines Grundstücks ist mit anderen Worten das Datum der Genehmigung der Planungsmassnahme.

Es erscheint sinnvoll, in den Übergangsbestimmungen des RPBR den Gemeinden eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Verordnung einzuräumen, um ihr Reglement von der Direktion genehmigen zu lassen. Es geht darum, den Gemeinden genügend Zeit zu geben, um sich das Reglement zu geben, aber auch darum, sicherzustellen, dass sie ihren Anteil an den Abgaben im Zusammenhang mit Massnahmen, die nach dem 1. Oktober 2023 genehmigt werden, aber vom Kanton vor dem Inkrafttreten des Gemeindereglements erhoben wurden, erhalten. In diesem Fall behält der Staat den Anteil der Beträge, die für nach dem 1. Oktober 2023 genehmigte Planungsmassnahmen erhoben werden, und zahlt sie an die Gemeinden (maximal 5 % der kantonalen Abgabe), deren Reglement innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung genehmigt wurde. Gemeinden, deren Reglement nach dieser Frist von der RIMU genehmigt wurde, dürfen nur für Massnahmen, die nach dem Inkrafttreten des Reglements genehmigt wurden, eine kommunale Abgabe erheben.

1.1.3 Schätzung des Mehrwerts

Die Bestimmungen, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten waren, enthielten weder Angaben zu den Methoden für die Schätzung des Verkehrswerts noch sahen sie die Möglichkeit vor, im Rahmen der Schätzung einen Abzug für Aufwendungen vorzunehmen. Es ist jedoch anerkannt, dass die Behörde, die die Schätzung vornimmt, bei ihrer Berechnung auf der Grundlage der anwendbaren Methoden, die im Schweizerischen Schätzerhandbuch der Schweizerischen Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten beschrieben sind, einen gewissen Ermessensspielraum hat.

Der neue Artikel 113b Abs. 2a RPBG legt die Reihenfolge der Methoden fest, die bei der Schätzung des Verkehrswerts zu befolgen sind. Bei einer entgeltlichen Veräusserung wird der vereinbarte Preis grundsätzlich als repräsentativ für den Verkehrswert angesehen. In Ermangelung eines vereinbarten Preises oder wenn dieser nicht dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht, wird dieser Wert auf der Grundlage einer Vergleichsmethode oder, wenn keine hinreichend verlässlichen Vergleichspreise vorliegen, auf der Grundlage der Residualwertmethode oder anderer offiziell anerkannter Schätzungsmethoden ermittelt.

Da der neue Artikel 113b Abs. 2b RPBG vorsieht, dass die für die Erschliessung des Landes notwendigen Ausgaben vom Verkehrswert abgezogen werden können, müssen diese im RPBR bestimmt werden.

So sollen Erstens die Kosten für die Studie zur Erstellung eines obligatorischen Detailbebauungsplans (DBP) abgezogen werden können.⁴ Wenn sich ein Grundstück innerhalb des Perimeters eines obligatorischen DBP befindet, darf dieses Grundstücks nämlich nicht bebaut werden, bis der DBP erstellt wurde (Art. 63 Abs. 1 RPBG). Mit der Entscheidung der Gemeinde, einen DBP auf den betroffenen Grundstücken zu verlangen, bürdet sie den betroffenen

⁴ Vergleichbar mit Art. 66 Abs. 1 Bst. a des Waadtländer Raumplanungs- und Baugesetzes vom 4. Dezember 1985.

Eigentümerinnen und Eigentümern Kosten auf, die andere Eigentümerinnen und Eigentümer bei der Bebauung ihrer Grundstücke nicht haben (siehe Art. 67 Abs. 4 RPBG).

Zweitens sollen die Kosten für die Detailerschliessung abgezogen werden können, die von der Eigentümerschaft der betroffenen Grundstücke oder von einer Baulandumlegungsgenossenschaft durchgeführt wird (Art. 97 RPBG). Ein Grundstück gilt als bebaubar, wenn es vollständig erschlossen ist. Ohne diese Aufwendungen kann das Grundstück nicht bebaut werden, sodass der Mehrwert noch nicht realisiert werden kann. Allerdings können nur die Kosten abgezogen werden, die die Eigentümerschaft tatsächlich bezahlt hat.

Drittens und schliesslich sollen die Kosten für eine Baulandumlegung gemäss den Artikeln 105 ff. RPBG in Abzug gebracht werden können. Mit der Baulandumlegung und der Grenzberichtigung soll die bestehende Parzellenordnung so auf den Ortsplan abgestimmt werden, dass sich die Grundstücke in Lage, Form und Grösse für eine recht- und zweckmässige bauliche Nutzung eignen. Dies garantiert eine optimale Nutzung des Mehrwerts. Nach dem Willen des Gesetzgebers erscheint es gerechtfertigt, dass die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer diese Kosten abziehen können, die sie aufwenden müssen, um eine optimale Nutzung ihres Grundstücks zu gewährleisten.

1.1.4 Grundbuchliche Verrichtungen

1.1.4.1 Anmerkung

Gemäss dem geltenden Recht wird die Mehrwertabgabepflicht auf das Grundstück auf Antrag der RIMU im Grundbuch angemerkt. Damit sollen Rechtssicherheit und Transparenz für zukünftige Käuferinnen und Käufer gewährleistet werden. Das Gesetz legt jedoch nicht fest, welche Verrichtungen je nach Entwicklung der Rechtslage durchgeführt werden müssen.

So muss etwa das Grundbuchamt bei einer Parzellenteilung die Anmerkung auf die neu gebildeten Grundstücke, die der Mehrwertabgabe unterliegen, übertragen. Heute geschieht dies automatisch durch das Grundbuchamt.

Auch nach der Bezahlung der Mehrwertabgabe wird der Eintrag im Grundbuch nach geltendem Recht beibehalten. Dies ist jedoch nicht zweckmässig, weil es zu Unklarheiten führen und/oder Nachteile für die Eigentümerschaft bei einem geplanten Verkauf schaffen kann. Daher muss im RPBR vorgesehen werden, dass die Anmerkung bei vollständiger Zahlung der Abgabe zu löschen ist. Weil die KSTV künftig die zuständige Behörde für Veranlagungsverfahren sein wird und sie bereits mit der Erhebung der Mehrwertabgabe befasst ist, soll sie mit Zustimmung der RIMU die Löschung der Anmerkung beantragen. Damit wird den beiden betroffenen Behörden ein überflüssiger Informationsaustausch erspart.

1.1.4.2 Gesetzliches Pfandrecht

Nach dem geänderten Artikel 113g Abs. 1 RPBG nimmt die KSTV die Eintragung des gesetzlichen Pfandrechts nach Rechtskraft der Veranlagungsverfügung sowie dessen Löschung nach vollständiger Bezahlung der Abgabe vor.

Das neue Recht sieht vor, dass die für ein ganzes Grundstück geschuldete Mehrwertabgabe anteilig für die bebauten oder veräusserten Parzellen zu zahlen ist, wenn das betreffende Grundstück Gegenstand einer Teilung war. Nehmen wir das Beispiel eines Eigentümers, dessen 1000 m² grosses Grundstück der Mehrwertabgabe unterliegt, und zwar in Höhe von 80 000 Franken. Wenn der Eigentümer dieses Grundstück in zwei Grundstücke mit identischer Fläche, d. h. 500 m², aufteilt und auf einem dieser beiden Grundstücke baut, muss er nicht die gesamte Abgabe, sondern nur 40 000 Franken bezahlen. Damit das gesetzliche Pfandrecht den 40 000 Franken entspricht und die so neu entstandenen Grundstücke nicht übermässig belastet, muss es bei einer Teilung der Parzelle nachgeführt werden.

Die Abgabe ist auch für die veräusserten Anteile am gemeinschaftlichen Eigentum anteilig zu zahlen. Mit anderen Worten: Wenn Eigentümer A und B ein Grundstück je zur Hälfte im Miteigentum besitzen und nur Eigentümer A seinen Anteil verkauft, muss er lediglich die Hälfte der Abgabe zahlen. Da die Abgabe zu diesem Zeitpunkt um die Hälfte reduziert wird, ist es auch gerechtfertigt, das gesetzliche Pfandrecht zu aktualisieren.

Daher schlägt das RPBR vor, dass die KSTV im Falle einer teilweisen Fälligkeit beim Grundbuchamt die Aktualisierung des Betrags des gesetzlichen Pfandrechts beantragt.

1.1.5 Zeitpunkt der Fälligkeit

1.1.5.1.1 Aufgeschobene Fälligkeit

Nach geltendem Recht ist Artikel 43 DStG im Zusammenhang mit der aufgeschobenen Fälligkeit analog anwendbar. Gemäss dem neuen Artikel 113e^{bis} Abs. 2 RPBG wird die Zahlung der Mehrwertabgabe zudem aufgeschoben: wenn das noch zur Verfügung stehende Baupotenzial nur vernachlässigbar genutzt wird (Bst. a); wenn die Baubewilligung für eine Baute oder Anlage erteilt wird, die für eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlich ist und auf einem Grundstück vorgesehen wird, das der Gesetzgebung über das bäuerliche Bodenrecht untersteht (Bst. b); im Falle der Veräusserung eines Anteils an Stockwerkeigentum (Bst. c).

Die erste Situation, in der die Zahlung der Abgabe für den gesamten geschuldeten Betrag aufgeschoben wird, tritt ein, wenn eine Schuldnerin oder ein Schuldner im Rahmen des ordentlichen Verfahrens eine Baubewilligung erhalten hat, das Baupotenzial jedoch nur in vernachlässigbarem Masse nutzt. Der Begriff «vernachlässigbar» definiert nicht die Schwelle, ab der die genehmigte Arbeit die Steuerpflicht auslöst. Stattdessen müssen laut Entwurf zwei Umstände betrachtet werden.

Der erste Fall wurde bereits in der Botschaft zum ursprünglichen Gesetzentwurf angekündigt und tritt ein, wenn die zusätzlichen Flächen, die durch die erteilten Baubewilligungen gewonnen werden, nicht mehr als 10 % der bereits legalisierten Hauptnutzflächen (HNF) auf dem betreffenden Grundstück betragen. Die HNF ist der Teil der Nutzfläche (NF), welcher der Zweckbestimmung und der Nutzung des Gebäudes im engeren Sinn dient. Das sind alle Flächen, die zu Wohnzwecken genutzt werden (Schlafzimmer, Küche, Badezimmer usw.). Waschküchen, Estrich- und Kellerräume, Garagen, Kehrtrräume usw. gelten als Nebennutzflächen (NNF) und sind nicht massgebend. Die HNF, die seit der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme erhalten wurden, werden im Zuge der erteilten Baubewilligungen addiert. Sobald die HNF mehr als 10 % ausmachen, wird die Mehrwertabgabe fällig. Eine Baubewilligung wird daher nicht unabhängig von den anderen betrachtet werden können. Um ein einfaches Beispiel in Bezug auf ein bestehendes Gebäude zu nennen: Wenn die erste Baubewilligung im Anschluss an die Planungsmassnahme (z. B. eine Erhöhung der Ziffern) zu einer Erhöhung von 8 % der HNF führt und in der Folge noch weitere 10 % HNF bewilligt werden, beträgt die Gesamterhöhung der HNF 18 %, wobei die Abgabe ab Rechtskraft der zweiten Bewilligung fällig wird.

Ebenfalls unter die vernachlässigbare Nutzung des Baupotenzials fallen Arbeiten, die ausschliesslich die energetische Sanierung des Gebäudes zum Ziel haben. Diese Ausnahme hat eine ähnliche Logik wie die Ausnahme nach Artikel 83a RPBR im Zusammenhang mit den Abständen, die bei Gebäudesanierungen gelten.

Für den zweiten Fall der aufgeschobenen Fälligkeit, der in Artikel 113e^{bis} Abs. 2 Bst. b RPBG vorgesehen ist, ist keine zusätzliche Bestimmung im RPBR erforderlich.

Gemäss dem neuen Artikel 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c RPBG löst der Verkauf eines Anteils an einem Stockwerkeigentum (StWE) die Bezahlung der Abgabe nicht aus; die Fälligkeit wird aufgeschoben. Nehmen wir als Beispiel das Grundstück des Eigentümers A in einer Wohnzone mit mittlerer Nutzungsdichte, die neu der Zentrumszone zugeteilt wird, was zur Folge hat, dass es der Mehrwertabgabe unterstellt wird (Nutzungsänderung). Auf dem Grundstück befindet sich ein Mehrfamilienhaus mit sechs Wohnungen. Wenn Eigentümer A sein Grundstück verkauft, löst dieser Vorgang die Zahlung der Abgabe aus. Wenn er hingegen beschliesst, StWE auf dem Mehrfamilienhaus zu bilden, und er die Stockwerkeigentumsanteile etappenweise veräussert, wird die Mehrwertabgabe nach dem geänderten Gesetz nicht fällig, da jeder Anteilsverkauf dazu führt, dass die Zahlung der Steuer nach Art. 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c RPBG aufgeschoben wird. Obwohl am Ende in beiden Fällen das gesamte Grundstück veräussert wird, muss der Eigentümer im Falle des Verkaufs des Grundstücks die Abgabe zahlen, bei etappenweisen Verkäufen des StWE würde diese Zahlung jedoch aufgeschoben, was zu einer Ungleichbehandlung führt.

Aus diesem Grund soll im RPBR festgelegt werden, dass die Fälligkeit bei gleichzeitiger oder aufeinanderfolgender Veräusserung von Stockwerkeigentumsanteilen, die der Veräusserung des gesamten Grundstücks gleichkommt, nicht aufgeschoben wird.

1.1.6 Änderung des Reglements betreffend die Kommission für Grundstückerwerb

Nach geltenden RPBG ist die Kommission für Grundstückerwerb die für die Bestimmung des Mehrwerts zuständige Behörde. Da diese Zuständigkeit gemäss der Änderung des RPBG ab dem 1. Oktober 2023 auf die KSTV übergehen wird, muss das Reglement betreffend die Kommission für Grundstückerwerb⁵ geändert werden, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die anderen Artikel der Verordnung werden geändert, um eine geschlechtergerechte Sprache zu gewährleisten. Da es sich um geringfügige Änderungen handelt, werden diese Bestimmungen in Kapitel 3 nicht kommentiert.

2 Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung

2.1 Hintergrund

Die Änderung der Artikel 84, 85 und 87 RPBR sind vor dem allgemeinen Hintergrund verschiedener parlamentarischer Vorstösse und Berichte zu sehen, die ab 2019 eingereicht wurden und eine Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens bzw. eine Beschleunigung der Bearbeitungsdauer der Baugesuche zum Ziel hatten.

Am 16. November 2019 fand in Freiburg ein Workshop zum Thema «Das Baubewilligungsverfahren im Kanton Freiburg: Welche Lösungen für mehr Effizienz?» statt. Über 200 Vertreterinnen und Vertreter der interessierten Kreise (Staatsdienste, Gemeinden, Baubeauftragte) nahmen an diesem Tag an vier Workshops teil: «Information und Ausbildung» (A), «Bauvorschriften» (B), «Baubewilligungsverfahren» (C), «Kontrolle und Überwachung der Bauarbeiten» (D). Der Synthesebericht zum Workshop⁶ schlug für jedes dieser Themen zu ergreifende Massnahmen mit Prioritätsstufen vor.

Seitdem wurde eine Reihe dieser Massnahmen durchgeführt oder eingeleitet:

- > Veröffentlichung Ende 2021 eines neuen Bauhandbuchs;
- > Refactoring der Anwendung zur computergestützten Verfolgung von Baubewilligungsgesuchen (geplante Einführung im 1. Halbjahr 2024);
- > Informationsabende für Gemeinden (unter der Schirmherrschaft des FGV) über die Prüfung der Baubewilligungsdossiers (Frühjahr 2023);
- > Einrichtung eines BRPA-Newsletters (für Anfang 2024 geplant).

In seiner Antwort auf zwei Motionen aus den Jahren 2020 und 2021, die eine Vereinfachung der Bewilligungsverfahren im Zusammenhang mit Arbeiten zur energetischen Sanierung⁷ bzw. dem Ersatz von Heizanlagen⁸ forderten, hatte der Staatsrat erklärt, er sei sich der Notwendigkeit bewusst, Überlegungen zu einer Vereinfachung der Verfahren anzustellen. Auch wisse er, dass Überlegungen im Hinblick auf eine Vereinfachung der Verfahren initiiert werden müssen. Dies erfordere jedoch eine tiefgreifende Analyse zum Umfang und den Methoden der Überwachung und Kontrolle der Arbeiten durch die öffentliche Hand und insbesondere durch die Gemeinden. In seiner Antwort auf die zweite Motion hatte er unter anderem angekündigt, dass er Vorschläge für regulatorische Anpassungen des Bewilligungsverfahrens für Bauten von geringfügiger Bedeutung unterbreiten würde.

Die RIMU erteilte daher der ständigen Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA den Auftrag, Vorschläge zur Vereinfachung der Behandlung von Objekten von geringfügiger Bedeutung zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe wurde auch beauftragt, einen Bericht über die Kontrolle und Überwachung der Arbeiten zu erstellen.

⁵ SGF 122.93.12.

⁶ [synthese_workshop_161119.pdf \(fr.ch\)](#)

⁷ Motion Gaillard/Bürdel 2020-GC-183.

⁸ Motion Moënnat/Wicht 2021-GC-74.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kontext der Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens ist daran zu erinnern, dass in der Zwischenzeit die Motion Dafflon/Wicht⁹, welche die Einführung von zwingenden Fristen für die Gutachten der staatlichen Dienststellen im Rahmen des ordentlichen Verfahrens im Gesetz verlangte, vom Grossen Rat am 23. Juni 2022 angenommen wurde. Ein Gesetzesvorentwurf zur Änderung des RPBG in diesem Punkt wird bis zum Herbst 2023 in die externe Vernehmlassung gegeben werden.¹⁰

Im Frühjahr 2023 hat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von bauenfreiburg einen Synthesebericht zum Baubewilligungsverfahren verfasst und der RIMU übergeben. Der Bericht zieht Bilanz über die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens festgestellten Probleme und listet die möglichen kurz- und langfristigen Massnahmen zur Verbesserung der Situation auf. Er wird derzeit analysiert, wobei anzumerken ist, dass sich die meisten der darin vorgeschlagenen Lösungen mit den bereits im Rahmen des Workshops von 2019 identifizierten Massnahmen decken.

Was die Problematik der Kontrolle illegaler Arbeiten und Bauten betrifft, so hat sich die Ausarbeitung des vom Staatsrat für das erste Halbjahr 2022 angekündigten Berichts verzögert, zum einen, weil zahlreiche parlamentarische Vorstösse im Zusammenhang mit dem RPBG und den daraus resultierenden Gesetzgebungsarbeiten eingereicht wurden, die vorrangig behandelt werden mussten. Zum anderen lässt sich diese Problematik im Kontext eines recht allgemein gehaltenen gesetzlichen Rahmens (Art. 165 RPBG) nicht leicht erfassen. Auch erscheint es schwierig, von den Gemeinden genaue Informationen zu diesem Thema zu erhalten. Die Diskussionen in der ständigen Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA (an der die wichtigsten betroffenen Dienststellen, aber auch zweimal der Freiburger Gemeindeverband beteiligt waren) sind jedoch im Gang und es wird erwartet, dass der betreffende Bericht bis zum Herbst 2023 an den Staatsrat weitergeleitet wird.

Die ständige Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA konnte hingegen Vorschläge zur Änderung des RPBR ausarbeiten, die eine Flexibilisierung des Bewilligungsverfahrens für Objekte von geringfügiger Bedeutung, einschliesslich der Befreiung von der Bewilligungspflicht, vorsehen und die sie kürzlich der RIMU unterbreitet hat. Die vorliegenden Änderungen der Artikel 84, 85 und 87 RPBR sind das Ergebnis dieser Überlegungen.

2.2 Allgemeines

Für eine Vereinfachung des Verfahrens bei Objekten von geringfügiger Bedeutung müssen Möglichkeiten gefunden werden, wie das für sie geltende Verfahren gestrafft werden kann. Die Frage der Bewilligungspflicht und der Befreiung von der Bewilligung muss im Zusammenhang mit Artikel 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) betrachtet werden, der besagt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Diese gesetzliche Bestimmung hat zu einer umfangreichen Rechtsprechung geführt, um über die Jahre die Konturen der Baupflicht abzugrenzen. Die Kantone können nicht von der Bewilligungspflicht befreien, was unter diese Bestimmung fällt; sie können umgekehrt jedoch Objekte, die von der Bewilligungspflicht befreit sind, einer Bewilligungspflicht unterstellen.¹¹ Der Spielraum der Kantone, bestimmte Bauwerke und Arbeiten von der Bewilligungspflicht zu befreien, ist also relativ gering. Abgesehen davon ist festzustellen, dass die von der Bewilligungspflicht befreiten Objekte von Kanton zu Kanton variieren und es daher keine wirkliche Einheitlichkeit bei der Anwendung von Artikel 22 Abs. 1 RPG gibt, da sich das gemeinsame Kriterium zwischen den verschiedenen kantonalen Lösungen auf die geringen Auswirkungen der betreffenden Bauwerke auf ihre unmittelbare Umgebung und die Nachbarschaft bezieht.

Artikel 22 Abs. 1 RPG kann durch Bestimmungen des kantonalen Rechts ergänzt werden, sofern diese nicht im Widerspruch zu ihm stehen (Art. 49 BV). Gemäss Art. 135 RPBG ist eine Bewilligung erforderlich für alle auf Dauer angelegten Bauten und Anlagen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die

⁹ 2021-GC-90.

¹⁰ Enthält auch Änderungsvorschläge infolge der Annahme der Motionen Morand/Fattebert (2021-GC-168) und Morand/Pasquier (2022-GC-66) in Bezug auf raumplanungsrelevante Themen.

¹¹ Alexander Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Verfahren und Rechtsschutz, EspaceSuisse 2020, Art. 22 Rz. 31.

Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Nach der Rechtsprechung werden alle ober- oder unterirdischen Gebäude oder ähnlichen Objekte sowie bewegliche Bauten, einschliesslich mobiler Unterkünfte, die für eine nicht unerhebliche Zeit an einem festen Ort aufgestellt werden, mit Bauwerken gleichgesetzt.

Wesentliche Kriterien dafür, ob ein kleines Bauwerk der Baupflicht unterliegt oder nicht, sind insbesondere die Art und die Sensitivität der Umgebung, in der das Projekt verwirklicht werden soll.¹² So ist es etwa gerechtfertigt, dass bestimmte kleinere Bauten und Anlagen bewilligungspflichtig sind, wenn sie ausserhalb der Bauzone (d. h. in einer nicht bebaubaren Zone) errichtet werden sollen, und dass man sie von der Bewilligungspflicht befreit, wenn sie innerhalb der Bauzone geplant sind.

Laut Bundesgericht ist der Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht.¹³ Dieses Kriterium hat sicherlich die Kantone geleitet, als sie in ihrer jeweiligen Gesetzgebung die von der Bewilligungspflicht befreiten Objekte definiert haben.

Mehrere Kantone sehen für bestimmte Bauten und Anlagen von geringfügiger Bedeutung ein Meldeverfahren vor. Damit können die zuständigen Behörden (in der Regel die Gemeinden) eine Anlage ohne Veröffentlichung entweder formell (durch eine Verfügung) oder stillschweigend bewilligen, wobei das Projekt als «bewilligt» gilt, wenn die Behörde dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin nicht innerhalb einer bestimmten, im kantonalen Recht festgelegten Frist eine gegenteilige Information erteilt. Der Kanton Freiburg sieht ein solches Meldeverfahren bei der Gemeinde in zwei Fällen vor:

- > Solaranlagen, die bestimmte Anforderungen an die Dachintegration erfüllen und nach dem Bundesrecht (Art. 18a RPG und 32a RPV) bewilligungsfrei sind (Art. 85 Abs. 3 RPBR);
- > Umnutzungen im Sinne von Artikel 7 der Zweitwohnungsverordnung (Art. 85 Abs. 4 RPBR).¹⁴

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Artikel 87a RPBR ein besonderes Meldeverfahren vorsieht, nämlich für geringfügige Änderungen an Sendeanlagen für den Mobilfunk. Diese müssen dem Amt für Umwelt gemeldet werden und dürfen erst vorgenommen werden, wenn das Amt seine Zustimmung erteilt hat.

Der vorliegende Entwurf will die Zahl der Objekte, die Gegenstand eines Meldeverfahrens sein können, nicht erhöhen. Erstens muss die Gemeinde auch im Meldeverfahren prüfen, ob die gesetzlichen Anforderungen für eine Befreiung vom üblichen Bewilligungsverfahren erfüllt sind, was im Prinzip gerade im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens geschehen sollte. Da dieser Weg im Bundesrecht für Solaranlagen zwingend vorgesehen ist, war es naheliegend, ihn auch auf kantonaler Ebene für diese Objekte zu übernehmen. Hingegen erscheint es nicht sinnvoll, ein solches Verfahren auf andere Bauten auszudehnen, die mangels einer spezifischen bundesrechtlichen Grundlage der Bewilligungspflicht nach Artikel 22 Abs. 1 RPG unterstehen und somit nicht nur Gegenstand einer Publikation oder einer Information der Nachbarschaft, sondern auch einer Kontrolle durch die Gemeinde sein müssen. Dies würde nämlich in vielen Fällen zu unterschiedlichen Auslegungen zwischen der Eigentümerschaft und den Gemeinden, aber auch von Gemeinde zu Gemeinde, sowie zusätzliche rechtliche Konflikte mit der Nachbarschaft führen. Ebenso würde es keinen Sinn machen, ein Meldeverfahren für Objekte vorzusehen, die gemäss Bundesrecht von der Bewilligungspflicht befreit werden können. Im Übrigen verfügt der Kanton bis heute über keine konkreten Hinweise, die es ihm erlauben würden, eine Bilanz der Auswirkungen des Meldeverfahrens im Zusammenhang mit der Errichtung von Solaranlagen auf Gebäudedächern im Hinblick auf die Einhaltung der im Bundesrecht definierten Regeln betreffend Anpassung zu ziehen. So scheint es, mit Ausnahme der Meldeverfahren, die sich aus einer Anwendung des Bundesrechts ergeben, sinnvoller zu sein, die klare Unterscheidung zwischen den

¹² Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 32.

¹³ BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139; 1C_161/2017.

¹⁴ SR 702.1.

Objekten, die ein (ordentliches oder vereinfachtes) Bewilligungsverfahren durchlaufen müssen, und denjenigen, die von einer Bewilligung befreit werden können, sofern sie nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 22 Abs. 1 RPG fallen, der durch die Rechtsprechung klar abgegrenzt wurde, beizubehalten. Hingegen behält der Kanton den Spielraum, das anwendbare Bewilligungsverfahren zu vereinfachen, indem er vorsieht, dass bestimmte Objekte, die derzeit dem ordentlichen Verfahren unterliegen, künftig das vereinfachte Verfahren durchlaufen können, womit bei diesen Objekten keine Veröffentlichung des Gesuchs im Amtsblatt und keine Anhörung aller betroffenen Dienststellen mit Gesamtgutachten des BRPA mehr nötig sind, was wiederum zu geringeren Verfahrenskosten im Vergleich zum ordentlichen Verfahren führt.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die durch die Reglementsänderung eingeführte Vereinfachung für Objekte von geringfügiger Bedeutung mit einer zusätzlichen Analyse einhergehen wird mit Blick auf eine Vereinfachung der spezifischen Formulare, die über die Anwendung FRIAC im Rahmen des vereinfachten Verfahrens verlangt werden. Er stimmt denn auch mit der von der Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer geäußerten Meinung überein, dass einige dieser Formulare im Verhältnis zu den geringen Auswirkungen der betreffenden Objekte übermässig komplex erscheinen. Dieser Schritt wird im Rahmen der Massnahmen erfolgen, die als Antwort auf die Vorschläge im Synthesebericht von bauenfreiburg ergriffen werden.

Die bedeutendsten Verfahrenserleichterungen, die durch die vorliegende Änderung des RPBR eingeführt werden, betreffen die folgenden Objekte:

- > Eingriffe, die nicht das Tragwerk des Gebäudes betreffen (vereinfachtes Verfahren);
- > Stützmauern (vereinfachtes Verfahren);
- > Gesamtheit der Arbeiten in Verbindung mit Lüftungs-, Klima- und Heizungsanlagen (vereinfachtes Verfahren);
- > neue Küchen in einem bestehenden Gebäude (vereinfachtes Verfahren);
- > Ladestationen für Elektrofahrzeuge (vereinfachtes Verfahren oder bewilligungsfrei);
- > Bauwerke von geringfügiger Bedeutung in der Bauzone, beispielsweise Holzschuppen, Gartenhütten und kleine begrünte Pergolen sowie Bauten und Anlagen, die vorübergehend für touristische oder Freizeit Zwecke für eine Dauer von höchstens drei Monaten errichtet werden (bewilligungsfrei);
- > Solaranlagen auf Dächern, die laut den im Bundesrecht festgelegten Kriterien nicht genügend angepasst sind und Solaranlagen an Fassaden von Gebäuden in der Arbeitszone (Meldeverfahren).

Darüber hinaus soll nach dem Vorbild anderer Kantone¹⁵ der Fall von Bauten und Anlagen geregelt werden, die vorübergehend zu touristischen oder Freizeit Zwecken für eine Dauer von höchstens drei Monaten errichtet werden. Diese sind nun ausdrücklich von der Bewilligungspflicht befreit, wenn sie innerhalb der Bauzone vorgesehen sind und keine überwiegenden öffentlichen Interessen dagegen sprechen (z. B. Schutz der Gewässer, der natürlichen Lebensräume oder der Kulturgüter). Die Gemeinden werden regelmässig mit Fragen bezüglich der Bewilligungspflicht bzw. der Befreiung von der Bewilligung solcher Anlagen konfrontiert, deren Errichtung zu Nachbarschaftsproblemen führen kann (Lärmbelästigung, Sachbeschädigung durch die Benutzer und Benutzerinnen), aber auch zu Missbräuchen seitens der Verantwortlichen der Aktivität (flächenmässige oder zeitliche Ausdehnung oder Entwicklung von nicht vorgesehenen Leistungen). Die neue Bestimmung ermöglicht es, einen klaren Rahmen für diese temporären Einrichtungen zu definieren und eine Gleichbehandlung der Gesuche, die zu diesem Zweck bei den Gemeinden eingereicht werden, zu gewährleisten.

¹⁵ Siehe insbesondere die von den Kantonen Bern (Art. 6 Abs. 1 Bst. m des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren, BSG 725.1) und Neuenburg (Art. 4b Ziff. 6 Bst. a des Ausführungsreglements vom 16. Oktober 1996 zum Baugesetz, RSN 720.1, mit einer Höchstdauer von 1 Monat) gewählten Lösungen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 51^{bis}

Nach vollständiger Bezahlung der Mehrwertabgabe wird die Anmerkung auf Antrag der KSTV gelöscht.

Art. 51^{ter}

Siehe Punkt 2.1.3.

Art. 51a Abs. 1

Um mögliche Missverständnisse nach der Einführung der kommunalen Abgabe zu vermeiden, muss die Überschrift angepasst und die Erklärung in der Klammer gestrichen werden.

Art. 51b

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden.

Art. 51b^{bis}

Siehe Punkt 1.1.1.

Art. 51c Abs. 3

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden. Wie oben in Punkt 1.1.2 ausgeführt, kümmert sich die KSTV auch um die Erhebung der kantonalen Abgabe sowie um die Überweisung des Anteils, der den Gemeinden mit einem Reglement geschuldet ist, weshalb dieser Punkt im RPBR angepasst werden muss.

Art. 51d Abs. 1

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden. Darüber hinaus ist es, wie weiter oben in Punkt 1.1.1 ausgeführt, nötig, das Wort «definitiver» zu streichen und den Satz entsprechend dem geänderten Gesetz neu zu formulieren.

Art. 51e Abs. 1

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden. In Absatz 1 muss klargestellt werden, dass sich dies auf die Finanzierung über den *kantonalen* Fonds bezieht.

Art. 51f

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden.

Art. 51g

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden.

Art. 51i

Siehe Punkt 1.1.2.

Art. 51j

Wenn der Entscheid zur Mehrwertabgabe rechtskräftig wird, muss sie auch fällig sein, damit die KSTV den Betrag der Schuldnerin oder dem Schuldner in Rechnung stellen kann. Die Stelle, die für die Erhebung der Mehrwertabgabe zuständig ist, benötigt alle Informationen über das Grundstück im Zusammenhang mit den Rechtshandlungen, die die Zahlung der Abgabe auslösen können.

Die Tatsache, dass das Grundbuchamt dem KSTV die Übertragung von Liegenschaften mitteilen muss, ist bereits gesetzlich geregelt. Allerdings ist es zweckmässig, im RPBR eine ähnliche Bestimmung in Bezug auf das BRPA vorzusehen, weil das BRPA verpflichtet ist, der KSTV die relevanten Informationen über Baubewilligungen zu übermitteln, die die Zahlung der Mehrwertabgabe auslösen können.

Art. 51k

Siehe Punkt 1.1.5.1.1.

Art. 51l

Wie in Punkt 1.1.4.2. dargelegt, ist es wichtig, dass die KSTV den Betrag des gesetzlichen Pfandrechts bei teilweiser Fälligkeit aktualisiert, um Nachteile für die Eigentümerin oder den Eigentümer zu vermeiden.

Art. 84 Abs. 1 Bst. b

Zunächst ist zu betonen, dass das vereinfachte Verfahren nur dann anwendbar ist, wenn sich die geplanten Arbeiten auf die in Artikel 85 RPBR genannten Objekte beschränken. Bezieht sich ein Bewilligungsgesuch auf Arbeiten grösseren Umfangs – wozu auch Objekte von geringfügiger Bedeutung gehören können – oder Arbeiten anderer Art, so muss das ordentliche Bewilligungsverfahren durchgeführt werden.

Artikel 84 Abs. 1 Bst. b RPBR sieht in seinem aktuellen Wortlaut vor, dass Reparaturen und Umbauten an einem Gebäude nach dem ordentlichen Verfahren bewilligungspflichtig sind, wenn sie die Gebäudestruktur verändern. Während es angesichts der Herausforderungen für die Stabilität und den Tragwiderstand des Gebäudes und der Notwendigkeit, einen qualifizierten Planer für die Zusammenstellung des Baubewilligungsdossiers beizuziehen, nachvollziehbar ist, dass bei Eingriffen in die tragende Gebäudestruktur das ordentliche Verfahren zu Anwendung gelangt, ist dies nicht der Fall bei Arbeiten, die keine tragenden Elemente betreffen, weshalb die Artikel 84 Abs. 1 Bst. b und 85 Abs. 1 b^{bis} geändert werden. Die Reglementsänderung ermöglicht es, das Verfahren danach zu unterscheiden, ob es sich bei Reparatur- und Umbauarbeiten an Gebäuden um sensible Arbeiten handelt oder eben nicht.

Art. 84 Abs. 1 Bst. d

Weil die Anwendung FRIAC automatisch eine Auswahl der Dienststellen vorschlägt, die von der Gemeinde im Rahmen des vereinfachten Verfahrens angehört werden müssen, kann eine staatliche Kontrolle der Arbeiten im Zusammenhang mit Heizungs- und/oder Warmwasseranlagen sowie der damit verbundenen Ausrüstungen im Rahmen dieses Verfahrens gewährleistet werden. Zwar erfordert das mit der Energiegesetzgebung verfolgte öffentliche Interesse, dass diese Arbeiten vorgängig kontrolliert werden, doch scheint es heute übertrieben, sie dem ordentlichen Bewilligungsverfahren zu unterstellen, das eine obligatorische öffentliche Auflage mit Veröffentlichung im Amtsblatt beinhaltet, obwohl diese Arbeiten grundsätzlich keine Auswirkungen auf Dritte haben. Diese Vereinfachung wird eine schnellere Bearbeitung der Gesuche für diese Anlagen und eine Senkung der Gebühren ermöglichen. Artikel 85 Abs. 1 Bst. d wird entsprechend angepasst.

Art. 84 Abs. 1 Bst. f

Die Artikel 84 Abs. 1 Bst. f und 85 Abs. 1 Bst. a RPBR bestimmen das Verfahren, das für Stützmauern je nach ihrer Höhe ab gewachsenem Boden zu befolgen ist: Das ordentliche Verfahren muss befolgt werden, wenn sie höher als 1,20 m ab gewachsenem Boden sind, das vereinfachte Verfahren in den anderen Fällen. Um das Verfahren für technische Bauwerke zu vereinfachen, sollen grundsätzlich alle Mauern, seien es Einfriedungs- oder Stützmauern, dem vereinfachten Verfahren unterstellt werden. Artikel 84 Abs. 1 Bst. i RPBR, der für alle Anlagen und Arbeiten, welche die Bodenform oder das Bild einer Landschaft, eines Ortes oder eines Quartiers merklich verändern, das ordentliche Verfahren verlangt, bleibt anwendbar, wenn die Auswirkungen einer Mauer oder die damit verbundenen Arbeiten zu umfangreich erscheinen.

Art. 84 Abs. 1 Bst. i

In Anbetracht der oben genannten Änderung, die alle Mauern dem vereinfachten Verfahren unterstellt und eine Logik der Erleichterung für kleinere Bauwerke verfolgt, gibt es keinen Grund mehr, die Anwendung von Art. 85 Abs. 1 Bst. a vorzubehalten, weshalb dieser Verweis gestrichen wird.

Art. 84 Abs. 1 Bst. k

Diese Änderung ergibt sich aus dem Wunsch, Behälter für die Sammlung von Regenwasser nach dem vereinfachten Verfahren bewilligungspflichtig zu machen (Art. 85 Abs. 1 Bst. j) und unter bestimmten Bedingungen ganz von der Bewilligungspflicht zu befreien (Art. 87 Abs. 1 Bst. e^{bis}).

Art. 85 Abs. 1 Bst. a

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 84 Abs. 1 Bst. f verwiesen. In diesem Absatz wird insbesondere klargestellt, dass künftig auch nicht durchbrochene Zäune dem vereinfachten Verfahren unterstellt sind. Damit wird die Praxis in Bezug auf diese Bauwerke geklärt, die heute zu unterschiedlichen Auslegungen bezüglich des anwendbaren Verfahrens oder einer möglichen Befreiung von der Bewilligungspflicht führen (wenn man sich auf Art. 87 Abs. 1 Bst. d bezieht, der aufgehoben wird¹⁶).

Art. 85 Abs. 1 Bst. b^{bis}

Diese Änderung ergibt sich aus der Änderung von Artikel 84 Abs. 1 Bst. b.

Art. 85 Abs. 1 Bst. d

Diese Änderung ergibt sich aus der Änderung von Artikel 84 Abs. 1 Bst. d.

Art. 85 Abs. 1 Bst. d^{bis}

Die Praxis zeigt, dass es unverhältnismässig ist, für unterirdische Leitungen, die dem Anschluss von Gebäuden an das Hauptverteilungsnetz dienen, ein ordentliches Verfahren durchzuführen, da diese Arbeiten rein technischer Natur sind und Dritte in der Regel nicht berühren. Die Anhörung des Amtes für Umwelt (AfU) wird in FRIAC automatisch der Gemeindebehörde vorgeschlagen.

Art. 85 Abs. 1 Bst. e

Der geltende Artikel 85 Abs. 1 Bst. e legt fest, dass jede Sanitäranlage nach dem vereinfachten Verfahren bewilligungspflichtig ist. Wenn die Arbeiten hingegen die Einrichtung einer neuen Küche betreffen, was eine Nutzungsänderung mit Bauarbeiten mit sich bringt, müssen sie das ordentliche Verfahren durchlaufen (nach Art. 84 Abs. 1 Bst. b), was übertrieben erscheint, da es sich um Arbeiten technischer Art handelt, die keine Auswirkungen auf Dritte haben. Weil neue Sanitäranlagen oder Nutzungsänderungen zur Installation neuer Küchen in einem bestehenden Gebäude eindeutig eine Kontrolle durch die Gemeinde und die betroffenen Stellen (insbesondere das AfU und die KGV) erfordert, braucht es zwar eine Bewilligung, doch scheint das vereinfachte Verfahren ausreichend zu sein. Der Ersatz alter Sanitär- oder Küchenanlagen durch neue Anlagen fällt in den Anwendungsbereich des geltenden Artikels 87 Abs. 1 Bst. a und bleibt daher bewilligungsfrei. Die Änderung ermöglicht somit eine Klärung des Verfahrens, das in diesen Fällen anzuwenden ist.

Art. 85 Abs. 1 Bst. f^{bis}

Mit der stetig steigenden Zahl von Elektrofahrzeugen steigt auch die Notwendigkeit, Gebäude mit Ladestationen auszustatten, die für die Versorgung der Fahrzeuge mit Strom bestimmt sind. Die Installation solcher Ladestationen soll erleichtert werden, indem sie dem vereinfachten Verfahren für die Gesamtheit der Gebäude unterstellt bzw. bei Einfamilienhäusern von der Bewilligungspflicht befreit werden (siehe dazu Art. 87 Abs. 1 Bst. b^{ter}).

Art. 85 Abs. 1 Bst. j

Obwohl die Liste der in dem geltenden Artikel 85 Abs. 1 Bst. j genannten Objekte nicht erschöpfend ist («wie») und daher der Gemeindebehörde einen gewissen Ermessensspielraum lässt (die im Zweifelsfall gemäss Art. 85 Abs. 2 die Meinung des Oberamts einholen kann), zeigt die Praxis, dass diese Vorschrift einen ausreichenden Rahmen für die Bestimmung des zu befolgenden Bewilligungsverfahrens vorgibt und keine besonderen Probleme bereitet. Eine weitere Ergänzung dieser Liste erscheint im Übrigen unnötig, da es unzählige Arten von Bauten und Anlagen von

¹⁶ Siehe Kommentar S. 14.

geringfügiger Bedeutung gibt, die nicht zum Wohnen und Arbeiten genutzt werden oder genutzt werden können. Neu erwähnt werden jedoch Pergolen, Holzschuppen und Behälter für die Sammlung von Regenwasser, die sehr oft isoliert errichtet werden und nach Artikel 22 RPG bewilligungspflichtig sind. Eine Ausnahme wird jedoch für Holzschuppen, begrünte Pergolen und Behälter für die Sammlung von Regenwasser mit einer maximalen Grundfläche von 6 m² und einer maximalen Höhe von 2,50 m eingeführt, die neu von der Bewilligungspflicht befreit sind, wenn sie innerhalb der Bauzone im Sinne von Artikel 87 Abs. 1 Bst. e^{bis} Ziff. 1 geplant sind.

Art. 87 Abs. 1 Bst. b

Das Verfahren für private Schwimmbäder hat in den letzten Jahren im Kanton Freiburg für Diskussionen gesorgt. Es war insbesondere Gegenstand einer Klärung durch den Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage Clément/Cotting¹⁷. Darin stellte er klar, dass nach Artikel 85 Abs. 1 Bst. f RPBR private Schwimmbäder bewilligungspflichtig sind (im vorliegenden Fall nach dem vereinfachten Verfahren), auch wenn sie nicht überdacht, nicht beheizt und zerlegbar sind, solange sie mit einem Wasseraufbereitungssystem ausgestattet sind, auch weil diese Art von System Lärmimmissionen erzeugt, die eine vorherige Kontrolle unter Berücksichtigung der Interessen der Nachbarschaft rechtfertigen, weshalb ein Meldeverfahren – das keine Benachrichtigung der Nachbarschaft erfordert – nicht ausreichend erscheint. In seiner Antwort hatte der Staatsrat zwar angekündigt, dass er die Möglichkeit einer Lockerung für solche Schwimmbäder prüfen und sie nach Möglichkeit, selbst wenn ein Wasseraufbereitungssystem vorhanden ist, von der Bewilligungspflicht befreien werde. Eine weitere Analyse ergab indes, dass der durch Artikel 22 RPG und die Rechtsprechung vorgegebene strenge Rahmen, der insbesondere die Berücksichtigung der Interessen der Nachbarschaft verlangt, die Einführung der geplanten Lockerung nicht zulässt. Die Bestimmung wird daher mit einer geringfügigen Anpassung des Wortlauts beibehalten.

Art. 87 Abs. 1 Bst. b^{ter}

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 85 Abs. 1 Bst. f^{bis} verwiesen.

Art. 87 Abs. 1 Bst. c^{bis}

Die Gemeinden und das BRPA werden gelegentlich mit Fragen zum Verfahren für Gipfelkreuze sowie zu ihrer Zulässigkeit befasst. Nach der derzeitigen Praxis sind diese Objekte im vereinfachten Verfahren bewilligungspflichtig und können bewilligt werden, sofern ihr Zweck im Sinne von Artikel 24 RPG einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert. Es ist jedoch legitim, die Notwendigkeit eines Bewilligungsverfahrens für solche Objekte in Anbetracht ihrer Einfachheit und ihrer geringen (oder fast nicht vorhandenen) Auswirkungen auf die Landschaft in Frage zu stellen, wenn sie in ihrer Grösse überschaubar bleiben und sich nicht an landschaftlich sensiblen Orten befinden. Die Tatsache, dass Gipfelkreuze einen ausgeprägten symbolischen Aspekt mit religiösem Charakter haben, scheint für sich genommen keine Vorabkontrolle durch die öffentliche Hand nach Artikel 22 RPG und der diesbezüglichen Rechtsprechung zu rechtfertigen. Es scheint daher zulässig, diese Art von Objekten vom Bewilligungsverfahren auszunehmen, sofern eine maximale Höhe von 2 m eingehalten wird.¹⁸

Art. 87 Abs. 1 Bst. d

Nach dem geltenden Artikel 87 Abs. 1 Bst. d sind Zäune von der Bewilligungspflicht befreit. Während die vorliegende Änderung die Beibehaltung dieser Möglichkeit für durchbrochene Zäune (siehe Kommentar zu Art. 85 Abs. 1 Bst. a für nicht durchbrochene Zäune) in der Bauzone vorsieht, geht aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts¹⁹, die kürzlich vom Kantonsgericht übernommen wurde²⁰, hervor, dass ausserhalb der Bauzone errichtete Zäune bewilligungspflichtig sind.

¹⁷ 2022-CE-40.

¹⁸ Eine ähnliche Lösung sieht der Kanton Graubünden vor (Art. 40 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden, BR 801.110),

¹⁹ BGE 118 Ib 49.

²⁰ ATC 602 2021 196 vom 23. März 2022.

Art. 87 Abs. 1 Bst. e^{bis}

Im Bestreben, das Bewilligungsverfahren für Objekte von geringfügigen Bedeutung zu vereinfachen, und unter Beachtung des von Artikel 22 RPG vorgegebenen Rahmens wird mit Verweis auf die Lösungen, die in anderen Kantonen²¹ vorgesehen sind, vorgeschlagen, eine ganze Reihe von Bauwerken, die keine besondere Vorprüfung erfordern, da sie sich innerhalb der Bauzone befinden und ihre Auswirkungen unbedeutend sind, von der Bewilligungspflicht zu befreien.

So können Holzschuppen, Gartenhäuser, private Gewächshäuser sowie Behälter für die Sammlung von Regenwasser mit einer maximalen Grundfläche von 6 m² und einer maximalen Gesamthöhe von 2,50 m von der Bewilligungspflicht befreit werden, wenn sie sich innerhalb der Bauzone befinden, ebenso wie begrünte Pergolen mit einer maximalen Grundfläche von 12 m² und einer maximalen Gesamthöhe von 2,50 m. Um Nachbarschaftsstreitigkeiten zu vermeiden, wird verlangt, dass diese Objekte in einem Abstand zum Nachbargrundstück errichtet werden, der mindestens der Hälfte ihrer Höhe entspricht (Ziff. 1 und 2). Werden diese Anforderungen (Abmessungen, Grenzabstand) nicht erfüllt, sind diese Objekte nach dem vereinfachten Verfahren nach Artikel 85 Abs. 1 Bst. j bewilligungspflichtig.

Unter Berücksichtigung der Änderungen in den Artikeln 85 Abs. 1 Bst. a und 87 Abs. 1 Bst. d und mit Verweis auf die entsprechenden Kommentare können durchbrochene Zäune der Bauzone von der Bewilligungspflicht befreit werden (Ziff. 3).

Die Dauerhaftigkeit einer Baute oder Anlage ist eines der grundlegenden Kriterien, die es rechtfertigen, sie der Bewilligungspflicht zu unterstellen.²² In der Praxis ist es jedoch nicht einfach zu bestimmen, wie lange ein Bauwerk, das nur vorübergehend errichtet wurde, Bestand haben wird. Es gilt auch, die mit seiner Nutzung verbundenen Auswirkungen zu berücksichtigen, sei es auf die öffentlichen Interessen (z. B. Gewässer-, Wald- und Kulturgüterschutz), andere polizeilichen Vorschriften oder die Nachbarschaft (Geruchs- und Lärmbelästigung).²³ Diese Fragen stellen sich verstärkt bei Bauten und Anlagen, die zeitlich begrenzt zu touristischen oder Freizeitzwecken errichtet werden (etwa Stände oder besondere Einrichtungen für die Verpflegung, öffentliche Eislaufbahnen in der Stadt und andere Ausstellungen oder Veranstaltungen). In diesem Zusammenhang erscheint eine Höchstdauer von drei Monaten, die der Dauer einer Jahreszeit entspricht, vernünftig und angemessen, um eine Befreiung von der Bewilligungspflicht bei dieser Art von zeitlich begrenzten Aktivitäten zuzulassen (Ziff. 4). Damit wird eine klare zeitliche Begrenzung eingeführt und ein notwendiger Rahmen für Veranstaltungen gesetzt, die aus Sicht des kulturellen und sozialen Lebens sowie des Tourismus zwar willkommen sind, deren Auswirkungen und Beeinträchtigungen jedoch nicht einfach ignoriert werden können.

Art. 87 Abs. 2

Artikel 87 Abs. 2 RPBR soll durch Kriterien ergänzt werden, die verlangen, dass für die in den Buchstaben a bis e^{bis} des ersten Absatzes aufgeführten Objekte das vereinfachte Bewilligungsverfahren anwendbar ist; dies ist umso gerechtfertigter, als Bauten und Anlagen, die vorübergehend für touristische oder Freizeitzwecke für eine Dauer von höchstens drei Monaten errichtet werden, von der Bewilligungspflicht befreit werden. Diese Bestimmung ist im Sinne von Artikel 22 Abs. 3 RPG, der die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts vorbehält, implizit aber eine vorherige Kontrolle durch die Behörden (in diesem Fall die Gemeinde) mittels eines Bewilligungsverfahrens (in diesem Fall das vereinfachte Verfahren, bei dem die interessierten Dienststellen angehört

²¹ Siehe namentlich die unterschiedlichen Lösungen in den Kantonen Neuenburg (Art. 4b des Ausführungsreglements vom 16. Oktober 1996 zum Baugesetz, RSN 720.1), Bern (Art. 6 und 7 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren, BSG 725.1), Waadt (Art. 68a des Ausführungsreglement vom 19. September 1986 zum Raumplanungs- und Baugesetz, 700.11.1), Aargau (Art. 49 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011, SAR 713.121), Graubünden (Art. 40 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005, BR 801.110), Luzern (Art. 54 der Planungs- und Bauverordnung vom 29. Oktober 2013, SRL Nr. 736) und Zürich (Art. 1 und 2a der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997, 700.6).

²² Vgl. Punkt 2.2, S. 8.

²³ Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 35 f.

werden müssen) vorschreibt.²⁴ Bei dieser Kontrolle müssen die öffentlichen Interessen im Zusammenhang mit dem Gewässer-, Wald- und Naturschutz, dem Strassenbau und der Verkehrssicherheit (in Anwendung des neuen Mobilitätsgesetzes²⁵) sowie des Kulturgüterschutzes berücksichtigt werden, weil sie auch in der Bauzone beeinträchtigt werden können.

Art. 87 Abs. 3

Nach Artikel 18a Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen – solche, die nicht ausreichend an die Dächer angepasst sind – ohne Baubewilligung erstellt werden können. Es genügt mit anderen Worten ein Meldeverfahren. Dabei handelt es sich in erster Linie um Arbeitszonen.²⁶ Mit dem Ziel, die Errichtung von Solaranlagen auf Gebäuden so weit wie möglich zu fördern, soll nun von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Der Wille, in Arbeitszonen auch solche Solaranlagen dem Meldeverfahren zu unterstellen, die die bundesrechtlichen Anforderungen an die Dachintegration nicht erfüllen oder die an Fassaden angebracht werden, stützt sich somit direkt auf diese Bundesbestimmung.

Art. 113a

Wie in Punkt 2.1.2. dargelegt, soll den Gemeinden, die ein Gemeindereglement erlassen wollen, eine gewisse Zeit eingeräumt werden, um dies zu tun, während gleichzeitig vermieden werden soll, dass sie Beträge für Planungsmassnahmen, die nach dem 1. Oktober 2023 genehmigt wurden, verlieren, wenn die Abgabe vor dem Inkrafttreten des Gemeindereglements erhoben wurde. In diesem Fall behält der Staat die Beträge, die er für nach dem 1. Oktober 2023 genehmigte Planungsmassnahmen eingenommen hat, und zahlt die geschuldeten Anteile an die Gemeinden aus, wenn deren Gemeindereglement innerhalb der Zweijahresfrist in Kraft getreten ist. Zur Erinnerung: Gemeinden, deren Reglement nach dieser Frist von der RIMU genehmigt wurde, dürfen nur für Massnahmen, die nach dem Inkrafttreten des Reglements genehmigt wurden, eine kommunale Abgabe erheben.

4 Finanzielle Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die finanziellen Auswirkungen der Anwendung der neuen Bestimmungen des RPBG über die Mehrwertabgabe wurden im Rahmen des Zusatzberichts der Kommission zum *Projet bis* allgemein und vom Staatsrat detailliert aufgezeigt. Die Änderungen haben keine finanziellen Auswirkungen. Das Prinzip der Finanzierung über den Mehrwertfonds ist bereits in Artikel 113c Abs. 2 RPBG festgelegt. Die Regeln für die Verwaltung dieses Fonds, wie sie in den seit dem 1. Januar 2018 geltenden Artikeln 51a ff. RPBR definiert sind, werden durch den vorliegenden Entwurf nicht in Frage gestellt.

Die Änderungen bezüglich der Bewilligungspflicht und -befreiung, die lediglich verfahrensrechtliche Fragen betreffen, führen zu keinen finanziellen oder personellen Auswirkungen.

Die Änderung der RPBR steht zudem im Einklang mit höherrangigem Recht und beinhaltet keine Unvereinbarkeiten mit dem europäischen Recht.

²⁴ Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 94.

²⁵ Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG, SGF 780.1) und sein Reglement vom 20. Dezember 2022 (MobR, SGF 780.11).

²⁶ Votum Diener, AB S 2011 1181; vgl. Jäger in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligungen, Verfahren und Rechtsschutz, EspaceSuisse Schulthess, 2020, Art. 18a Rz. 37.