



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

2023-DIME-283

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 in der Definition im RPBR der Kriterien für einen Abtausch innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss Artikel 77 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), in der Anpassung des RPBR infolge der Annahme der Änderung vom 15. Dezember 2022 des RPBG bezüglich der Mehrwertabgabe (am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten) sowie in der teilweisen Lockerung der Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Kriterien für einen Abtausch innerhalb des Siedlungsgebiets.....	2
1.2	Mehrwertabgabe.....	2
1.3	Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung.....	3
2	Mehrwertabgabe	4
2.1	Externe Vernehmlassung	4
2.2	Die wichtigsten Änderungen.....	6
2.2.1	Kantonaler Fonds	6
2.2.2	Kommunale Abgabe	6
2.2.3	Schätzung des Mehrwerts	7
2.2.4	Zeitpunkt der Fälligkeit.....	9
2.2.5	Änderung des Reglements betreffend die Kommission für Grundstückerwerb	10
3	Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung	10
3.1	Externe Vernehmlassung	10
3.2	Allgemeines	11
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
5	Finanzielle Folgen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	21

1 Einleitung

1.1 Kriterien für einen Abtausch innerhalb des Siedlungsgebiets

Das Gesetz vom 25. Mai 2023 zur Änderung des RPBG, das am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten ist, sieht ein beschleunigtes Verfahren für Änderungen des Zonennutzungsplans (ZNP), die lediglich aus ein- oder mehrmaligem Abtausch innerhalb des Siedlungsgebiets bestehen, vor. Als Abtausch gilt laut Artikel 77 Abs. 2 RPBG die gleichzeitige Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzung, gleichwertiger Fläche und Lage in einem gleichen geografischen Bereich. Diese Bestimmung beauftragt zudem den Staatsrat, die Kriterien festzulegen, die der Bereich erfüllen muss, in dem ein solcher Abtausch durchgeführt wird. Der Entwurf zur Änderung des RPBR in diesem Punkt wurde gleichzeitig mit dem Vorentwurf des Gesetzes zur Einführung der für die Konkretisierung des beschleunigten Verfahrens erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen in die eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Dabei wurden die Kriterien übernommen, die die RIMU in ihrer Praxis anwendet und die vom Kantonsgericht in seinem Urteil vom 4. August 2021¹ nicht in Frage gestellt wurden. Diese Kriterien wurden im Rahmen der Vernehmlassung nicht besonders kommentiert und wurden daher ohne weiteres in den vorliegenden Entwurf übernommen.

1.2 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)², die das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene System für den Mehrwertausgleich 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. 113abis RPBG);
- > Berechnung des Mehrwerts (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. 113dbis RPBG);
- > Fälligkeit der Abgabe – Ausnahmen, anteilige Abgabe, Aufschub (Art. 113e und 113ebis RPBG);
- > Schuldnerin oder Schuldner der Mehrwertabgabe (Art. 113eter 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 nach der Annahme durch den Grossen Rat am 23. Juni 2020 eines Auftrags der Veranlagungsprozess ausgesetzt wurde, und es immer noch ist, sodass derzeit etwa 700 Dossiers veranlagt werden müssen. Das geänderte Gesetz ist am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten.

Weil der Veranlagungsprozess Anfang 2024 wieder aufgenommen wird und einige Bestimmungen auf Reglementsstufe für die Anwendung des Gesetzes unerlässlich sind (insbesondere diejenigen über das Verfahren zur

¹ 602 2021 12; Botschaft 2023-DAEC-8, S. 3 ff.

² Botschaft 2021-DAEC-182 vom 31. August 2021 und Zusatzbericht 2022-GC-209 vom 28. November 2022.

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 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 seit dem 1. Oktober 2023 von der Abgabe für von der Direktion genehmigte Planungsmassnahmen befreit sind, wenn sie Eigentümer der betreffenden Grundstücke sind. Das Erfordernis der Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse ist keine Voraussetzung mehr für eine Befreiung. Nach dem geänderten Artikel 178d RPBG ist diese Bestimmung nicht Gegenstand einer übergangsrechtlichen Regelung, weshalb der frühere Wortlaut von 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 werden³. 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 Änderungen des RPBR besprochen.

1.3 Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung

Die Änderung der Artikel 84, 85 und 87 RPBR sind vor dem allgemeinen Hintergrund des Willens der RIMU, die Verfahren zu vereinfachen, sowie 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 von der RIMU organisierter Workshop zum Thema «Das Baubewilligungsverfahren im Kanton Freiburg: Welche Lösungen für mehr Effizienz?» statt. Über 200 Vertreterinnen und Vertreter der interessierten Kreise (staatliche Dienststellen, 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 Workshop⁴ 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 Sanierung⁵ bzw. dem Ersatz von Heizanlagen⁶ 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

³ Grundstücke, die nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen abgabepflichtig sind, sind bereits im Grundbuch vermerkt.

⁴ https://www.fr.ch/sites/default/files/2020-09/synthese_workshop_161119.pdf.

⁵ Motion Gaillard/Bürdel 2020-GC-183.

⁶ Motion Moënnat/Wicht 2021-GC-74.

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.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kontext der Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens ist daran zu erinnern, dass in der Zwischenzeit die Motion Dafflon/Wicht⁷, 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 Anfang 2024 in die externe Vernehmlassung gegeben werden.⁸

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 im Rahmen des Workshops von 2019 identifizierten Massnahmen decken. Der Bericht ist zudem Gegenstand eines Austauschs zwischen der RIMU und den Berufsverbänden der Bauwirtschaft, die ihn initiiert hatten.

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. Nach verschiedenen Gesprächen mit den wichtigsten betroffenen Ämtern und zweimal mit dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) hat die ständige Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA ihren Bericht schliesslich im Frühherbst 2023 der RIMU übergeben, die nun prüft, welche Folgemassnahmen zu ergreifen sind.

Die ständige Arbeitsgruppe hat zudem auf Gesuch der RIMU Vorschläge zur Änderung des RPBR ausgearbeitet, 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 und einiger Vorschläge, die im Rahmen der externen Vernehmlassung des Entwurfs gemacht wurden.

2 Mehrwertabgabe

2.1 Externe Vernehmlassung

Der Verordnungsentwurf zur Änderung des RPBR wurde vom 13. Juli bis zum 29. September 2023 in die Vernehmlassung gegeben. Die RIMU hat 33 Antworten von externen Adressaten, darunter 26 Gemeinden, erhalten.

Bezüglich der Mehrwertabgabe äusserten sich die Vernehmlassungsteilnehmenden positiv zum Verordnungsentwurf, auch wenn einige, darunter die Verbände, die Immobilienkreise vertreten, der Ansicht sind, dass die in Artikel 51^{ter} des Vernehmlassungsentwurfs vorgesehenen Abzüge nicht ausreichend seien. Ein paar Adressaten möchten in Absatz 1 das Wort «insbesondere» hinzufügen, um alle potenziell vom Verkehrswert, der sich aus der Wertsteigerung ergibt, abziehbaren Aufwendungen zu umfassen. Andere wiederum fordern, dass die umweltbezogenen Sanierungskosten,

⁷ 2021-GC-90.

⁸ Enthält auch Änderungsvorschläge infolge der Annahme der Motionen Morand/Fattebert (2021-GC-168) und Morand/Pasquier (2022-GC-66) in Bezug auf raumplanungsrelevante Themen.

die Kosten für Vorbereitungsarbeiten, für Abbruch- und Rückbauarbeiten bei bebauten Grundstücken oder auch die Kosten für Studienaufträge abzugsfähig sind.

Der Gesetzgeber wollte, dass der Staatsrat die abzugsfähigen Ausgaben klar definiert. Die Hinzufügung des Adverbs «insbesondere» würde Tür und Tor für zahlreiche Anträge von Schuldern und Schuldnerinnen öffnen, um Ausgaben abziehen zu können, die in dieser Bestimmung nicht aufgelistet sind, was das Risiko einer Ungleichbehandlung mit sich brächte. Entsprechend hält der Staatsrat es für besser, eine abschliessende Liste im RPBR vorzusehen. Davon abgesehen behält die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) als die für die Veranlagung und Schätzung des Verkehrswerts zuständige Behörde auch so einen Ermessensspielraum, der sich aus der Anwendung der offiziellen Schätzungsmethoden unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Falls ergibt. Grundsätzlich ist der Staatsrat der Ansicht, dass es besser ist, die besonderen Elemente, die im Einzelfall im Rahmen der Schätzung des Verkehrswerts eines Grundstücks berücksichtigt werden, nicht in einer Allgemeinverfügung zu erwähnen, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass die Schätzung des Verkehrswerts in der überwiegenden Mehrheit der Fälle unabhängig vom Vorhandensein eines Bauprojekts erfolgen wird. Was die Vorbereitungsarbeiten betrifft, so wird dieser Aspekt bei der Schätzung berücksichtigt, wenn ein Grundstück schwer bebaubar ist. Bei der Vergleichsmethode wird ein Grundpreis pro m² festgelegt, von dem ein Abzug vorgenommen werden kann, wenn das Grundstück z. B. abschüssig oder schwer zugänglich ist. Und im Rahmen der Residualwertmethode werden die Investitionskosten (einschliesslich BKP 1 «Vorbereitungsarbeiten») automatisch vom Ertragswert oder potenziellen Verkaufspreis abgezogen. Wenn die Schätzung zeigt, dass der Abriss des Gebäudes notwendig ist, um die Wertsteigerung des Grundstücks realisieren zu können, werden die Abrisskosten berücksichtigt. Dabei ist von einem fiktiven optimalen Bauvorhaben auszugehen. Wenn das bestehende Gebäude nicht erweitert werden kann, um den planungsbedingten Mehrwert zu realisieren, oder wenn das Grundstück nicht gross genug ist, um ein anderes Gebäude zu errichten, mit dessen Realisierung das neue Baupotenzial genutzt werden könnte, werden die Abrisskosten bei der Schätzung in Abzug gebracht. Der Forderung, die durch die Studienaufträge verursachten Kosten als Ausgabe zu berücksichtigen, hält der Staatsrat entgegen, dass die Studienaufträge im Gegensatz zu den obligatorischen DBP keine für die Eigentümerschaft bindenden, durch den Zonennutzungsplan bestimmte Planungsinstrumente sind. Angesichts des vom Bund vorgegebenen Rahmens, der von den Kantonen verlangt, für eine ausreichende Äufnung des kantonalen Fonds zu sorgen (von dem auch der Anteil abhängt, der auf der Grundlage eines Reglements den Gemeinden für die Finanzierung der Planungsmassnahmen auf ihrer Ebene ausbezahlt wird), müssen die möglichen Abzüge klar definiert und umrissen sein, da sonst eine Aushöhlung der Einnahmen die Folge ist.

Die Immobilien-Kammer Freiburg wollte wissen, warum im Rahmen der Schätzung des Mehrwerts nicht die gleichen Ausgaben wie im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer berücksichtigt werden. Der Staatsrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Grundstückgewinnsteuer und die Mehrwertabgabe nicht vergleichbar sind: Die Grundstückgewinnsteuer bezweckt die Besteuerung des Wertzuwachses zwischen dem Kauf und dem Verkauf eines Grundstücks bei dessen Realisierung. Es ist daher folgerichtig, dass die tatsächlichen Kosten, die den Wert des Grundstücks erhöhen, sowie die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstücks verbundenen Aufwendungen abgezogen werden können. Die Mehrwertabgabe ist dagegen eine Abgeltung von planungsbedingten Vorteilen. Die Eigentümerschaft hat keine Kosten aufgewendet, um den aus einer öffentlich-rechtlichen Massnahme resultierenden Mehrwert zu erzielen. Aus diesem Grund ist es nicht gerechtfertigt, bei der Bemessung des Mehrwerts im Sinne des RPBG die im Rahmen der Grundstückgewinnbesteuerung abziehbaren Kosten zu berücksichtigen.

Nach Auswertung der im Rahmen der externen Vernehmlassung eingereichten Stellungnahmen änderte der Staatsrat die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe im RPBR in den folgenden Punkten:

- > kommunale Abgabe (Art. 113a Abs. 1a RPBG);
- > Hinzufügung der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften im Falle einer Änderung durch die Errichtung oder den Umbau von Gebäuden und Anlagen auf einem belasteten Standort, der im Kataster eingetragen ist oder eingetragen werden könnte, als Kosten, die für die Erschliessung des Grundstücks erforderlich sind;
- > Erhöhung von 10 auf 20 % des Schwellenwerts für die vernachlässigbare Nutzung des Baupotenzials, das sich aus einer abgabepflichtigen Massnahme der Raumplanung ergibt.

2.2 Die wichtigsten Änderungen

2.2.1 Kantonaler Fonds

Das RPBR enthält 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 sowie 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)⁹, 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 (MobR)¹⁰ explizit festhält, dass die betreffende Studie, wenn eine Unterstützung auf der Grundlage des MobR 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.

Mit dem Gesetz vom 15. Dezember 2022 wurde Artikel 113c Abs. 2 RPBG dahingehend geändert, dass die verschiedenen Planungsmassnahmen nur nach Abzug des Betriebsaufwands finanziert werden können. Der Staatsrat erinnert daran, dass der kantonale Fonds kein kantonales Objekt finanziert und die Kantone Waadt und Jura eine ähnliche Bestimmung für die Berücksichtigung der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Veranlagung, dem Bezug der Abgabe und der Verwaltung des kantonalen Fonds vorsehen. Der Begriff «Betriebsaufwand» ist in der Spezialgesetzgebung nicht definiert. Dies soll mit Artikel 51b^{bis} RPBR nachgeholt werden: Als Betriebsaufwendungen sind Personalkosten (einschliesslich Sozialabgaben und Ausbildungskosten) und IT-Kosten (Computer und Software) zu verstehen. Darin sind auch die Kosten enthalten, die dem Staat für die Schätzung des Verkehrswerts entstehen, einschliesslich der Kosten, die in Anwendung von 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. Diese Posten decken die 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.

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.

2.2.2 Kommunale Abgabe

In Anwendung der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen gesetzlichen Bestimmungen erhoben die Gemeinden keine Mehrwertabgabe, weil das Ausgleichssystem, das im Kanton Freiburg in Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG eingeführt wurde, ausschliesslich kantonal war. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen, die verabschiedet wurden, um das kantonale Recht an die Bundesrechtsprechung in diesem Bereich¹¹ anzupassen, ermöglichen es den

⁹ Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (SGF 780.1).

¹⁰ Mobilitätsreglement vom 20. Dezember 2022 (SGF 780.11).

¹¹ Bundesgerichtsentscheide 1C_245/2019 vom 19. November 2020 und 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

Gemeinden nun, den Mehrwert von Planungsmassnahmen auf der Grundlage der kantonalen Veranlagung abzuschöpfen. Nach Artikel 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 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. Ein Musterreglement wird den Gemeinden auf der Website des Amtes für Gemeinden (GemA) zur Verfügung gestellt werden.

Nach dem neuen Artikel 51i muss die Gemeinde den Steuersatz vor dem Hintergrund festlegen, dass das kantonale Recht einen Höchstwert festlegt, nämlich 25 % der kantonalen Mehrwertabgabe, wobei die Gemeinde für Massnahmen, die nach kantonalem Recht der Mehrwertabgabe unterliegen, grundsätzlich kein eigenständiges Veranlagungsverfahren durchführen kann. 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). Eine nicht abschliessende Aufzählung der möglichen Verwendungszwecke wird in den Erläuterungen zum Musterreglement, das den Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, enthalten sein.

Aus dem Gesetz 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 werden. 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 später fällig 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 – auf der Grundlage des Musterreglements des Kantons, wenn sie dies wünschen – das Gemeindereglement zu erlassen, 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 25 % der kantonalen Abgabe), deren Reglement innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der vorliegenden 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.

2.2.3 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 kantonalen Grundstücksbewertungsexperten beschrieben sind, einen gewissen Ermessensspielraum hat.

Artikel 113b Abs. 2a RPBG legt nun 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. Weil Artikel 113b Abs. 2b RPBG vorsieht, dass die für die Erschliessung des Grundstücks notwendigen Ausgaben vom Verkehrswert abgezogen werden können, müssen diese im RPBR bestimmt werden.

Erstens sollen nach Artikel 51^{ter} die Kosten für die Studie zur Erstellung eines obligatorischen Detailbebauungsplans (DBP) abgezogen werden können¹². Wenn sich ein Grundstück innerhalb des Perimeters eines obligatorischen DBP befindet, darf dieses Grundstück nämlich nicht bebaut werden, bis der DBP erstellt wurde (Art. 63 Abs. 1 RPBG). Die Kosten für Studien decken die effektiven Kosten für die Erstellung des DBP-Dossiers, d. h. den Betrag für den Auftrag an die qualifizierte Person (Raumplaner, Architekt oder Ingenieure gemäss Art. 5 Abs. 2 RPBR) sowie die Kosten für allfällig durchzuführende Studien (UVB, Mobilitätsstudie, Schallstudie usw.). Indem die Gemeinde die Erstellung eines DBP in einem Sektor verlangt, bürdet sie den betroffenen Eigentümern Kosten auf, die andere beim Bau ihrer Grundstücke nicht haben (siehe Art. 67 Abs. 4 RPBG).

Zweitens sollen die Kosten für die Detailerschliessung abgezogen werden können, die in der Regel, wenn es sich nicht um Mobilitätsinfrastrukturen handelt, von der Eigentümerschaft der betroffenen Grundstücke oder von einer Baulandumlegungsgenossenschaft durchgeführt wird (Art. 97 RPBG). Bezüglich dieser Kosten wird auf Artikel 94 Abs. 2 RPBG verwiesen. Ein Grundstück gilt als bebaubar, wenn es vollständig erschlossen ist (Art. 93 Abs. 2 RPBG). 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.

Die Kosten für die Herstellung der Gesetzeskonformität, die in Buchstabe c) erwähnt werden, müssen den Begleitmassnahmen im Rahmen des Bauprojekts entsprechen, damit die Ausführung im Sinn von Artikel 5 Abs. 2 des Gesetzes über belastete Standorte (AltlastG) bewilligt werden kann. Diese Massnahmen werden von Büros festgelegt, die sich auf belastete Standorte spezialisiert haben. Die Experten müssen die Gefährdung in Zusammenhang mit der zukünftigen Belegung von Räumen oder der geplanten Nutzung von Einrichtungen entsprechend der Art der Stoffe am belasteten Standort abschätzen. Es handelt sich besonders um folgende vorbeugende Massnahmen:

- > das Expositionsrisiko von Personen, die künftige Räumlichkeiten belegen oder die geplanten Einrichtungen regelmässig nutzen werden, in den Griff bekommen oder begrenzen (z. B. durch bauliche Massnahmen, eine wasserdichte Bodenplatte und/oder ein Drainagesystem, um zu verhindern, dass verschmutzte Porenluft in Räumlichkeiten gelangt, in denen Personen exponiert werden können; Bodensanierung auf Grünflächen, wo Kleinkinder durch das Verschlucken von Erde gefährdet sein könnten);
- > die Risiken der Exposition der Schutzgüter, insbesondere des Oberflächen- oder Grundwassers in den Griff bekommen (z. B. Massnahmen zur Verhinderung einer Zunahme von Stoffen im Wasser aufgrund von Veränderungen der Abflussverhältnisse, die durch das Bauvorhaben verursacht werden).

Hingegen können nicht abgezogen werden (nicht erschöpfende Liste):

- > Kosten für jegliche Entsorgung von belastetem oder kontaminiertem Material, die unter die Abfallbewirtschaftungsgesetzgebung fällt (z. B. Entsorgungskonzept im Sinne der Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen - VVEA, einschliesslich Gebäudeschadstoffen);
- > Kosten in Zusammenhang mit jeder Dekontamination eines Standorts auf freiwilliger Basis (z. B. um eine Löschung des Eintrags im Kataster der belasteten Standorte zu planen);
- > Kosten für Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung nach Artikel 32d des Bundesgesetzes über den Umweltschutzgesetzes des Bundes (z. B. falls während der Arbeiten eine Verunreinigung entdeckt wird, technische Untersuchungen, die notwendig sind, damit die Behörde eine Einstufung im Sinn von Artikel 8 der Verordnung des Bundes über die Sanierung von belasteten Standorten AltIV vornimmt);
- > Kosten, die durch ein Bauprojekt in einer Verschmutzungsfahne unterhalb einer Altlast entstehen (z. B. Entsorgung oder Behandlung des verschmutzten Abwassers in Zusammenhang mit den Bauarbeiten).

Schliesslich sollen die Kosten für eine Baulandumlegung gemäss den Artikeln 105 ff. RPBG in Abzug gebracht werden können. Mit der Baulandumlegung und der Grenzbereinigung 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. Nach dem Willen des Gesetzgebers erscheint es gerechtfertigt, dass die

¹² Vergleichbar mit Art. 66 Abs. 1 Bst. a des Waadtländer Raumplanungs- und Baugesetzes vom 4. Dezember 1985.

betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer diese Kosten abziehen können, die sie aufwenden müssen, um eine optimale Nutzung ihres Grundstücks mit planungsbedingtem Mehrwert zu gewährleisten.

2.2.4 Zeitpunkt der Fälligkeit

2.2.4.1 Aufgeschobene Fälligkeit

Nach geltendem Recht ist Artikel 43 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG)¹³ im Zusammenhang mit der aufgeschobenen Fälligkeit analog anwendbar. Gemäss 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. Zwei Fälle werden durch den neuen Artikel 51k Abs. 1 in Betracht gezogen.

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. Im Vergleich zum Entwurf, der in die Vernehmlassung ging, beschloss der Staatsrat, den Schwellenwert auf 20 % zu erhöhen, was einer Nutzung entspricht, die noch als vernachlässigbar bezeichnet werden kann. Als Stichtag für zusätzliche Flächen, die durch Baugenehmigungen gewonnen werden, gilt das Datum der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme.

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, Kehrtrahnen 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 20 % ausmacht, 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, löst die Bewilligung keine Abgabepflicht aus. Wenn aber später weitere 15 % HNF bewilligt werden, beträgt die Gesamterhöhung 23 % HNF, sodass die Rechtskraft der zweiten Baubewilligung die Fälligkeit der Abgabe auslöst.

Ebenfalls unter die vernachlässigbare Nutzung des Baupotenzials fallen Arbeiten, die ausschliesslich die energetische Sanierung und/oder Verbesserung 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 RPBG¹⁴ vorgesehen ist, ist keine zusätzliche Bestimmung im RPBR erforderlich.

Nach 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 A sein Grundstück verkauft, löst dieser Vorgang die Zahlung der

¹³ Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1).

¹⁴ Baubewilligung für eine Baute oder Anlage, die für eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung erforderlich ist und auf einem Grundstück vorgesehen wird, das der Gesetzgebung über das bäuerliche Bodenrecht untersteht.

Abgabe aus. Wenn A hingegen beschliesst, StWE auf dem Mehrfamilienhaus zu bilden, und er die Stockwerkeigentumsanteile etappenweise veräussert, wird die Mehrwertabgabe nach Artikel 113e^{bis} Abs. 2 Bst. c RPBG nicht fällig, da jeder Anteilsverkauf dazu führt, dass die Zahlung der Steuer 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 in Artikel 51k Abs. 2 festgelegt werden, dass die Fälligkeit bei gleichzeitiger oder aufeinanderfolgender Veräusserung von Stockwerkeigentumsanteilen, die der Veräusserung des gesamten Grundstücks gleichkommt, nicht aufgeschoben wird. Damit soll ein möglicher Rechtsmissbrauch verhindert werden.

2.2.5 Änderung des Reglements betreffend die Kommission für Grundstückerwerb

Nach dem früheren Wortlaut des RPBG war die Kommission für Grundstückerwerb die für die Bestimmung des Mehrwerts zuständige Behörde. Da diese Zuständigkeit gemäss der Änderung des RPBG am 1. Oktober 2023 auf die KSTV übergang, muss das Reglement betreffend die Kommission für Grundstückerwerb¹⁵ 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.

3 Bewilligungspflicht und Befreiung von der Bewilligung

3.1 Externe Vernehmlassung

Die Bemühungen um eine Lockerung der Bestimmungen über die Bewilligungspflicht und die Befreiung bestimmter Objekte von der Bewilligungspflicht wurden von allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Der FGV, dem sich 21 Gemeinden anschlossen, war jedoch der Ansicht, dass man noch weiter gehen und das Meldeverfahren auf eine ganze Reihe von Bauten geringfügiger Bedeutung ausdehnen sollte, die gemäss dem Vorentwurf in der Vernehmlassung entweder dem vereinfachten Verfahren unterstehen oder von der Bewilligungspflicht befreit werden. Der FGV bedauerte, dass das Meldeverfahren nicht als geeignetes Mittel zur Vereinfachung der Verfahren bei gleichzeitiger Gewährleistung der nötigen Aufsicht durch die Gemeindebehörde gesehen wird. Er argumentierte, dass dieses Verfahren den Gemeinden immerhin die Garantie bieten würde, ihr Gebiet im Auge zu behalten, insbesondere wenn es sich um Objekte handelt, die von der Bewilligungspflicht befreit sind, aber strengen Bedingungen bezüglich der Abstände und der Volumen unterliegen. Aus Sicht des FGV ist bei solchen Objekten eine Kontrolle nötig und sinnvoll, um sicherzustellen, dass sie die Bedingungen erfüllen, die für die Befreiung von der Bewilligungspflicht aufgestellt wurden. Im gleichen Sinne forderten er und Die Mitte zusätzliche Lockerungen für Arbeiten im Zusammenhang mit der energetischen Verbesserung oder Sanierung von Gebäuden. Einige Vernehmlassungsteilnehmenden wiesen zudem auf ein paar Unstimmigkeiten und falsche Verweise hin.

Der Staatsrat entscheidet sich aus den in Punkt 3.2 dargelegten Gründen dafür, das Meldeverfahren nicht auszuweiten. Andererseits ist er sich insbesondere aufgrund der von den Gestellern und den Gemeinden in der Praxis gemachten Erfahrungen bewusst, dass das vereinfachte Verfahren heute eine zu grosse Komplexität und einen zu grossen administrativen Aufwand im Verhältnis zu seinem Ziel, ein vereinfachtes Verfahren für Bauten geringfügiger Bedeutung anzubieten, darstellt. Auch nimmt er zur Kenntnis, dass die RIMU konkrete Massnahmen vorbereitet, um die administrativen Formalitäten des vereinfachten Verfahrens zu erleichtern, insbesondere auf der Ebene der Formulare und der Anhörung der Dienststellen.

¹⁵ SGF 122.93.12.

3.2 Allgemeines

Für eine Vereinfachung des Verfahrens bei Objekten von geringfügiger Bedeutung müssen Möglichkeiten zur Straffung des Verfahrens gefunden werden. Die Frage der Bewilligungspflicht und der Befreiung von der Bewilligung muss im Zusammenhang mit Artikel 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG)¹⁶ 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.¹⁷ 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 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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 RPV²⁰) bewilligungsfrei sind (Art. 85 Abs. 3 RPBR);

¹⁶ Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, SR 700.

¹⁷ Alexander Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Verfahren und Rechtsschutz, EspaceSuisse 2020, Art. 22 Rz. 31.

¹⁸ Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 32.

¹⁹ BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139; 1C_161/2017.

²⁰ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 SR 700.1.

> Umnutzungen im Sinne von Artikel 7 der Zweitwohnungsverordnung (Art. 85 Abs. 4 RPBR).²¹

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.

Die Zahl der Objekte, die Gegenstand eines Meldeverfahrens sein können, werden 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 das Meldeverfahren 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, unter Nutzung des geringen Spielraums, den die Kantone laut Bundesrecht haben, ein Meldeverfahren für Objekte vorzusehen, die 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 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. Es wird ein Vorschlag zur Änderung von Artikel 89 RPBR gemacht, um diesen Willen zur Vereinfachung zu verankern.

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

- > Umbauten im Innern, welche die Festigkeit der tragenden Struktur eines Gebäudes nicht beeinträchtigen können (vereinfachtes Verfahren);
- > Stütz- und Einfriedungsmauern (vereinfachtes Verfahren);
- > Gesamtheit der Arbeiten in Verbindung mit Lüftungs-, Klima- und Heizungsanlagen (vereinfachtes Verfahren);
- > unterirdische Leitungen, die dem Anschluss von Gebäuden an das Hauptverteilungsnetz dienen (vereinfachtes Verfahren);
- > Ladestationen für Elektrofahrzeuge (vereinfachtes Verfahren oder bewilligungsfrei);

²¹ Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015 (ZVV, SR 702.1).

-
- > Unterhalts- und Ausbesserungsarbeiten im Allgemeinen sowie Renovationsarbeiten an Dach und Fassade einschliesslich Isolationsarbeiten an Gebäuden, die das Aussehen des Bauwerkes nicht wesentlich verändern (bewilligungsfrei);
 - > Schwimmbäder mit saisonalem Charakter, die bei Saisonende wieder abgebaut werden (bewilligungsfrei);
 - > Bauwerke von geringfügiger Bedeutung in der Bauzone, beispielsweise Holzschuppen, Gartenhütten und kleine begrünte Pergolen (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 Kantone²² der Fall von Bauten und Anlagen geregelt werden, die innerhalb oder ausserhalb der Bauzone vorübergehend zu touristischen oder Freizeitwecken für eine Dauer von höchstens drei Monaten errichtet werden. Diese sind nun ausdrücklich von der Bewilligungspflicht befreit, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen dagegensprechen (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.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 30a

Die Kriterien, die der geografische Bereich erfüllen muss, der von einem Abtausch nach Artikel 77 Abs. 2 RPBG profitiert, entsprechen denen, die die RIMU in der Praxis anwendet, indem sie den Spielraum nutzt, den der kantonale Richtplan für diese Art von Fällen bietet, unter Beachtung der üblichen Mindestanforderungen an die Siedlungsentwicklung (Angrenzung an eine rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone, minimale Erschliessungsgüteklasse für den öffentlichen Verkehr sowie Geschossflächenziffer von mindestens 1). Die Tatsache, dass diese Kriterien im RPBR definiert sind, wird ihre Anpassung erleichtern, wenn sich die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze und die Rechtsprechung ändern²³.

Art. 51^{bis}

Es gibt keinen Grund, die Anmerkung im Grundbuch nach Zahlung der Abgabe oder wenn die KSTV bei der Schätzung zum Schluss kommt, dass der Mehrwert unter 20 000 Franken liegt und das Grundstück daher von dieser Abgabe zu befreien ist (Art. 113h Abs. 3 RPBG), aufrechtzuerhalten. Die Beibehaltung der Anmerkung kann zu Unklarheiten führen oder sogar Nachteile für den Eigentümer im Rahmen eines geplanten Verkaufs schaffen. Daher muss im RPBR vorgesehen werden, dass die Anmerkung in diesen beiden Fällen 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.

²² 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.

²³ Botschaft 2023-DAEC-8, S. 5.

Art. 51^{ter}

Es wird auf die ausführlichen Kommentare in Punkt 2.2.3 zu den verschiedenen Vorschlägen, die im Rahmen der externen Vernehmlassung gemacht wurden, verwiesen.

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}

Die betreffenden Beträge entsprechen den tatsächlichen Aufwendungen, die sich aus den neuen Aufgaben ergeben, die den betreffenden Ämtern (KSTV und BRPA) übertragen sind, und den für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Ressourcen. Sie werden in der Staatsrechnung ausgewiesen.

Art. 51c Abs. 3

Die Artikelüberschrift muss angesichts der Einführung der kommunalen Abgabe angepasst werden. Wie oben in Punkt 2.2.2 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 2.2.1 ausgeführt, nötig, das Wort «definitiver» zu streichen und den Satz entsprechend den geänderten gesetzlichen Bestimmungen neu zu formulieren.

Art. 51e Abs. 1

In Absatz 1 muss klargestellt werden, dass sich dies auf die Finanzierung dieser Objekte über den *kantonalen* Fonds bezieht.

Art. 51i

Siehe Punkt 2.2.2.

Art. 51j**Abs. 1**

Nach Artikel 113a^{bis} Abs. 2 RPBG 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. Für eine Überwachung der Grundstücke, die der Mehrwertabgabe unterliegend, müssen die Grundbuchämter die Direktion und die KSTV über Änderungen der Parzellen, die eine Übertragung der Anmerkung über die Mehrwertabgabeunterstellung zur Folge haben, informieren. Zu beachten ist, dass in dem Fall, dass das durch eine solche Änderung neu geschaffene Grundstück nicht der Mehrwertabgabe unterliegt und die Übertragung der Anmerkung auf dieses Grundstück daher nicht vorgenommen werden muss, die Geometerin oder der Geometer sich an die RIMU wenden muss, damit diese ihre Zustimmung erteilt.

Abs. 2

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. Artikel 113dbis Abs. 3 Bst. b RPBG bildet die notwendige Rechtsgrundlage für die Übertragung von Daten aus den Baubewilligungsdossiers.

Art. 51k

Es wird auf die Kommentare in Punkt 2.2.5.1.1 verwiesen.

Art. 51l

Laut 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 einer Eigentümerin oder eines Eigentümers eines 1000 m² grossen Grundstück, das der Mehrwertabgabe unterliegt, und zwar in Höhe von 80 000 Franken. Wenn sie oder er dieses Grundstück in zwei Grundstücke mit identischer Fläche, d. h. 500 m², aufteilt und auf einem dieser beiden Grundstücke baut, muss sie oder 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 zwei Personen, A und B, ein Grundstück je zur Hälfte im Miteigentum besitzen und nur die Person A ihren Anteil verkauft, muss sie 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. So ist es wichtig, dass die KSTV im Falle einer teilweisen Fälligkeit beim Grundbuchamt die Aktualisierung des Betrags des gesetzlichen Pfandrechts beantragt.

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. Ganz allgemein gilt für die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten Verfahren, dass Arbeiten, die die Hauptnutzfläche (Wohnen, Arbeiten) verändern, sowie Arbeiten, die von erheblicher Bedeutung sind (in Bezug auf ein Gebäude, den Standort, die Umwelt), das ordentliche Verfahren durchlaufen, während bei Arbeiten, die die Nebennutzfläche verändern oder sich auf Bauten von geringer Bedeutung beziehen, das vereinfachte Verfahren zur Anwendung gelangt (vorbehaltlich der Fälle, in denen eine Befreiung von der Bewilligungspflicht möglich ist).

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 des Gebäudes betreffen, weshalb Artikel 84 Abs. 1 Bst. b geändert und mit Artikel 85 Abs. 1 Bst. b1 eine neue Bestimmung eingeführt wird. 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. Dies hat insbesondere zur Folge, dass die Schaffung einer Öffnung in einer tragenden Wand nach dem vereinfachten Verfahren bewilligungspflichtig ist. Um jegliche Inkohärenz mit Buchstabe c von Artikel 84 Abs. 1 (Nutzungsänderungen, die die Umwelt beeinträchtigen können) und den Buchstaben b1 (Umbauten im Innern, welche die Festigkeit der tragenden Struktur eines Gebäudes nicht beeinträchtigen können) und c (Nutzungsänderungen, die die Umwelt nicht beeinträchtigen können) von Artikel

85 Abs. 1 zu beseitigen, wird zudem der Hinweis auf die Änderung der Zweckbestimmung der Räume in Artikel 84 Abs. 1 Bst. b gestrichen.

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. Die Artikel 84 Abs. 1 Bst. c und 85 Abs. 1 Bst. d werden entsprechend angepasst.

Art. 84 Abs. 1 Bst. f

Die geltenden 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, werden grundsätzlich alle Mauern, seien es Einfriedungs- oder Stützmauern, einschliesslich der mit ihrer Errichtung verbundenen Erdverschiebungen dem vereinfachten Verfahren unterstellt. 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. Um Unklarheiten zu vermeiden, wird der Begriff «Lärmschutzmauern» aus diesem Buchstaben gestrichen. Neu werden nur noch die «Lärmschutzwände» erwähnt, wobei diese alle Arten von Anlagen desselben Typs mit unterschiedlicher Zusammensetzung und Materialien abdecken.

Art. 84 Abs. 1 Bst. i

In Anbetracht der Änderung von Artikel 84 Abs. 1, 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. Die Errichtung von Mauern und die damit verbundenen Erdverschiebungen sind jedoch weiterhin nach dem ordentlichen Verfahren bewilligungspflichtig, wenn sie die Bodenform oder das Bild einer Landschaft, eines Ortes oder eines Quartiers merklich verändern.

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, soweit sie eine bestimmte Grösse nicht überschreiten, ganz von der Bewilligungspflicht zu befreien (Art. 87 Abs. 1 Bst. e2 Ziff. 1).

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 Zäune dem vereinfachten Verfahren unterstellt sind. Davon ausgenommen sind Flecht- und Gitterzäune innerhalb der Bauzone, die nach Artikel 87 Abs. 1 Bst. e2 Ziff. 3 ganz von der Bewilligungspflicht befreit werden. 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 wird²⁴).

Art. 85 Abs. 1 Bst. b1

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

²⁴ Siehe Kommentar S. 14.

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. d1

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. Im Übrigen bleibt die Anwendung des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vorbehalten.

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 geltendem Art. 84 Abs. 1 Bst. b), was übertrieben erscheint, da es sich um Arbeiten technischer Art handelt, die keine Auswirkungen auf Dritte haben. Da Umbauten im Innern, welche die Festigkeit der tragenden Struktur eines Gebäudes nicht beeinträchtigen können (Nutzungsänderungen), nunmehr nach Artikel 85 Abs. 1 Bst. b1 ausschliesslich dem vereinfachten Verfahren unterliegen, ist es nicht mehr sinnvoll, den Buchstaben e von Artikel 85 Abs. 1 beizubehalten, der daher gestrichen wird.

Art. 85 Abs. 1 Bst. f1

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: Öffentliche Ladestationen oder solche für Mehrfamilienhäuser nach Artikel 57 RPBR sollen angesichts der benötigten Stromstärke und der Beziehung mit den Gemeinschaftsräumen dem vereinfachten Verfahren unterstellt werden. Bei Einfamilienhäusern nach den Artikeln 55 und 56 RPBR werden sie ganz von der Bewilligungspflicht befreit (Art. 87 Abs. 1 Bst. b1).

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 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 nach Artikel 87 Abs. 1 Bst. e2 Ziff. 1 und 2 von der Bewilligungspflicht befreit sind, wenn sie innerhalb der Bauzone 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/Cotting²⁵. 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 Lärmmissionen erzeugt, die eine vorherige Kontrolle unter Berücksichtigung der Interessen der Nachbarschaft rechtfertigen. Der Staatsrat schliesst sich einem Vorschlag an, den die Oberamtmännerkonferenz im Rahmen der

²⁵ 2022-CE-40.

externen Vernehmlassung gemacht hat, um die Praxis in diesem Bereich zu klären. Er hält jedoch fest, dass die Unterstellung von Schwimmbädern unter die Bewilligungspflicht davon abhängen muss, ob das Schwimmbad einen dauerhaften Charakter hat oder nicht. Die Bestimmung wird somit dahingehend geändert, dass Schwimmbäder mit saisonalem Charakter, die bei Saisonende wieder abgebaut werden, von der Bewilligungspflicht befreit werden. Stellt eine Gemeinde fest, dass ein Schwimmbad am Ende der Saison nicht abgebaut wird, kann sie verlangen, dass der Eigentümer ein Bewilligungsgesuch im vereinfachten Verfahren einreicht (Art. 85 Abs. 1 Bst. j).

Art. 87 Abs. 1 Bst. b1

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 85 Abs. 1 Bst. f1 verwiesen.

Art. 87 Abs. 1 Bst. c1

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 angemessen, diese Art von Objekten vom Bewilligungsverfahren auszunehmen, sofern eine maximale Höhe von 2 m eingehalten wird.²⁶

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 Flecht- und Gitterzäune aus Metall oder Holz innerhalb der Bauzone (Art. 87 Abs. 1 Bst. e2 Ziff. 3) vorsieht, geht aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts²⁷, die kürzlich vom Kantonsgericht übernommen wurde²⁸, hervor, dass ausserhalb der Bauzone errichtete Zäune bewilligungspflichtig sind.

Art. 87 Abs. 1 Bst. e1

Die Dauerhaftigkeit einer Baute oder Anlage ist eines der grundlegenden Kriterien, die es rechtfertigen, sie der Bewilligungspflicht zu unterstellen.²⁹ 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).³⁰ 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). Mit dem von der Bundesrechtsprechung³¹ definierten Kriterium 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

²⁶ Eine ähnliche Lösung sieht der Kanton Graubünden vor (Art. 40 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden, BR 801.110),

²⁷ BGE 118 Ib 49.

²⁸ ATC 602 2021 196 vom 23. März 2022.

²⁹ Vgl. Punkt 2.2, S. 8.

³⁰ Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 35 f.

³¹ 1C_184/2007, E. 6.5).

werden können. Eine Veranstaltung, die über mehrere Jahre am selben Ort wiederholt wird, bekommt einen dauerhaften Charakter und muss somit ein ordentliches Bewilligungsverfahren durchlaufen.

Art. 87 Abs. 1 Bst. e2

Im Bestreben, das Bewilligungsverfahren für Objekte von geringfügiger Bedeutung zu vereinfachen, und unter Beachtung des von Artikel 22 RPG vorgegebenen Rahmens wird mit Verweis auf die Lösungen, die in anderen Kantonen³² 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 Artikel 85 Abs. 1 Bst. j im vereinfachten Verfahren bewilligungspflichtig.

Der Staatsrat erinnert daran, dass es den Gemeinden obliegt, die nötigen Kontrollen gemäss Artikel 165 RPBG durchzuführen, um sicherzustellen, dass die Eigentümerschaft die Anforderungen des kantonalen Rechts einhält. Ist dies nicht der Fall, kann die Gemeinde die Einreichung eines Bewilligungsgesuchs verlangen. Falls keine Kontrolle durch die Behörde erfolgt, können auch die Nachbarn bei der Gemeinde vorstellig werden, die dann überprüfen kann, ob die klaren Kriterien dieser Vorschrift eingehalten werden. Die Vorschrift bezieht sich auf den Begriff der Gesamthöhe, die nach der Definition der IVHB³³, also vom natürlich gewachsenen Gelände aus, berechnet werden muss.

Bezüglich der Frage, ob die Flächen dieser Bauten zu berücksichtigen sind, wenn sie auf allen Seiten geschlossen sind, betont der Staatsrat, dass es nicht möglich ist, in eine Verordnung eine Bestimmung aufzunehmen, die eine Ausnahme von der klaren Definition der IVHB bezüglich der Berechnung der Geschossflächenziffer (GFZ) vorsieht. Er ist jedoch der Ansicht, dass bei einer maximalen Grundfläche von 6 m² die Auswirkungen dieser kleinen Bauten auf die Einhaltung der GFZ vernachlässigbar sein werden. Theoretische Beispielrechnungen für Parzellen mit einer Fläche von 500 m² und mehr, für die eine GFZ von 0,6 oder mehr gilt, zeigen, dass das Hinzufügen solcher vernachlässigbaren Flächen in der Regel zu einer derart geringen Überschreitung der GFZ führt, dass sie nach kantonaler Rechtsprechung zulässig ist (z. B. GFZ von 0,60999 statt 0,6).

Bezüglich Flecht- und Gitterzäune aus Metall oder Holz wird auf den Kommentar zu Artikel 87 Abs. 1 Bst. d verwiesen. Der Begriff «durchbrochene Zäune» hat während der Vernehmlassung einige Fragen aufgeworfen und wird deshalb durch «Flecht- und Gitterzäune» ersetzt.

Art. 87 Abs. 1 Bst. g

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.³⁴ Mit dem Ziel, die Errichtung von Solaranlagen auf Gebäuden so weit wie

³² 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).

³³ Interkantonale Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe, SGF 710.7.

³⁴ Votum Diener, AB S 2011 1181; vgl. Jäger in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligungen, Verfahren und Rechtsschutz, EspaceSuisse Schulthess, 2020, Art. 18a Rz. 37.

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. 87 Abs. 2

Es ist gerechtfertigt, den geltenden Artikel 87 Abs. 2 RPBR durch weitere Kriterien zu ergänzen, die verlangen, dass für die in Absatz 1 Bst. b bis e2 dieser Bestimmung aufgeführten Objekte ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren durchgeführt wird. 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 werden müssen) vorschreibt.³⁵ Bei dieser Kontrolle müssen die öffentlichen Interessen im Zusammenhang mit dem Gewässer-, Wald-, Wild- und Naturschutz, den öffentlichen Strassen und der Verkehrssicherheit (in Anwendung des neuen Mobilitätsgesetzes³⁶) sowie des Kulturgüterschutzes berücksichtigt werden, weil sie auch in der Bauzone beeinträchtigt werden können.

Art. 87 Abs. 3

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 87 Abs. 1 Bst. g verwiesen.

Art. 89 Abs. 4

Wie in Punkt 3.2 (S. 12) erwähnt, möchte der Staatsrat Massnahmen ergreifen, um die formellen Anforderungen und die Anhörung der Ämter im Rahmen des ordentlichen Verfahrens so weit wie möglich zu erleichtern. In Anwendung des geltenden Artikels 89 Abs. 4 und unter Vorbehalt der Einhaltung der Spezialgesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene (in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Kulturgüter, Umwelt und Energie) hat die RIMU alle Freiheiten, den Inhalt der spezifischen Formulare, die in die Anwendung FRIAC integriert sind, zu erleichtern, da die Auswirkungen der dem vereinfachten Verfahren unterstellten Bauten und Arbeiten gering sind. Was die Anhörung der Dienststellen im Rahmen dieses Verfahrens anbelangt, sieht Artikel 95 Abs. 1 RPBR vor, dass der Gemeinderat so rasch als möglich die erforderlichen Stellungnahmen der Amtsstellen und Organe einholt, «namentlich, wenn es sich um geschützte oder in ein Verzeichnis aufgenommene Objekte oder Gebiete handelt, wenn das Objekt in einem archäologischen Perimeter liegt, wenn sich das Objekt in einem Naturgefahrengebiet befindet, ein Fliessgewässer und dessen Ufer berührt oder Gegenstand einer Schutzmassnahme bildet.» Auch wenn diese Bestimmung nicht erschöpfend ist, bedeutet sie doch, dass die Ämter angehört werden müssen, wenn aufgrund der Lage der geplanten Arbeiten öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen. Sie entspricht somit dem angestrebten Ziel der Vereinfachung, doch wird es die Aufgabe der RIMU sein, mit den betroffenen Ämtern zu prüfen, ob diese im Rahmen des vereinfachten Verfahrens generell in sinnvoller Weise angehört werden oder nicht.

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.

³⁵ Ruch, op. cit. Art. 22 Rz. 94.

³⁶ Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021 (MobG, SGF 780.1) und sein Reglement vom 20. Dezember 2022 (MobR, SGF 780.11).

5 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.