

## **Erläuternder Bericht**

### **zum Verordnungsentwurf zur Änderung des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zur Änderung des RPBR.

## **1 URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS**

Die Änderung des RPBR schliesst an die Verabschiedung durch den Grossen Rat der Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 an, die hauptsächlich die Anpassung des kantonalen Rechts an die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, zum Ziel hatte. So wurden neue Bestimmungen für die Verwaltung der Bauzone (Art. 10 Bst. c<sup>bis</sup>, 14 Abs. 4, 45, 46, 63a und 64 Abs. 2 RPBG) und eine Mehrwertabgabe (Art. 113a ff. RPBG) eingeführt. Für die Mehrwertabgabe wählte der Gesetzgeber eine Lösung, bei der die Abgabe auf kantonaler Ebene erhoben wird, was die Schaffung eines vom Staat verwalteten Fonds bedingte, der über die Mehrwertabgabe gespiesen wird und dessen Mittel gemäss dem Gesetz zugewiesen werden (Art. 113c Abs. 2 RPBG). Nach Artikel 113c Abs. 4 RPBG obliegt es dem Staatsrat, die Grundsätze für die Verwaltung des Mehrwertfonds zu regeln. Dies geschieht mit der hier behandelten Änderung des RPBR (Art. 51a ff.).

Darüber hinaus sollen mit der Änderung der RPBR die materiellen Baunormen angepasst werden. Zum einen muss die neue Ausrichtung des RPG hin zu einer Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt werden. Zum anderen muss der neuen Praxis bei der Interpretation der Begriffe, die in der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)<sup>1</sup> definiert sind und seit dem Inkrafttreten des neuen RPBG<sup>2</sup> angewendet werden, Rechnung getragen werden.

Die Bestimmungen des RPBR, die aus anderen Gründen geändert werden (Art. 6, 25, 27b, 36, 53 Abs. 2 und 83 Abs. 1), werden im Punkt 4 behandelt.

Am 13. Mai 2016 reichten Grossrätin Sylvie Bonvin-Sansonnens sowie Grossrat Pierre Mauron und Benoît Piller und die Gemeinde Villars-sur-Glâne eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht (BGer) gegen die Änderung des RPBG ein, weil sie der Ansicht sind, dass der neue Artikel 46 des RPBG gegen Bundesrecht verstösst. Die Beschwerdeführer werfen dem Grossen Rat vor, das gesetzliche Kaufsrecht, das in erster Linie den Gemeinden zugesprochen werden sollte, aus dem Gesetzesentwurf gestrichen zu haben und mit Artikel 46 Abs. 2 RPBG (neu) eine Bestimmung ins kantonale Recht aufgenommen zu haben, die nicht dem Gesetzgebungsauftrag von Artikel 15a Abs. 2 RPG entspricht. Dabei würde den Planungsbehörden die vom Bundesrecht geforderte Möglichkeit entzogen, eine Baupflicht aufzuerlegen, um die Verfügbarkeit der überbaubaren Grundstücke sicherzustellen. In der Schlussfolgerung ersuchen die Beschwerdeführer das Bundesgericht, die Änderung des RPBG aufzuheben. Weil der Kanton relativ wenig Zeit hat, um das teilrevidierte RPG umzusetzen (Raum 2030), ist der Staatsrat der Ansicht, dass es nicht möglich ist, die gesetzgeberische Arbeit bis zum Urteil des BGer auszusetzen. Deshalb gibt er den vorliegenden Entwurf zur Änderung des RPBR heute schon in die öffentliche Vernehmlassung. Der Staatsrat behält sich vor, den Verordnungsentwurf später in Abhängigkeit vom Urteil des BGer und von einem allfälligen Entscheid des Grossen Rats anzupassen.

---

<sup>1</sup> SGF 710.7.

<sup>2</sup> 1. Januar 2010.

## 2 KANTONALER MEHRWERTFONDS

Anders als der Staatsrat in seinem Gesetzentwurf<sup>3</sup> entschied der Grosse Rat, nicht über die Mindestvorgabe des Bundesrechts hinauszugehen und einen Einheitssatz von 20 % für die Mehrwertabgabe vorzusehen. Das Kantonsparlament entschied zudem, den Mehrwert infolge der Zuweisung in eine Spezialzone (Art. 18 RPG) nicht abzuschöpfen. So werden lediglich Einzonungen in die Bauzone (Art. 15 RPG) und Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 RPBG) der Mehrwertabgabe unterstellt. Damit hat der Grosse Rat die möglichen Einnahmen des kantonalen Mehrwertfonds verringert; aus seiner Sicht werden die Einnahmen ausreichen, um die Finanzierung der geschuldeten Entschädigungen aus materieller Enteignung und aus anderen Raumplanungsmassnahmen sicherzustellen. Auf der anderen Seite hat der Grosse Rat die Möglichkeiten für die Nutzung der Mittel aus dem Fonds ausgeweitet. So sollen nach den Enteignungen die Einnahmen langfristig eine breite Massnahmenpalette finanzieren.

Artikel 113c Abs. 2 RPBG legt fest, dass der kantonale Fonds Folgendes finanziert: in erster Priorität die Entschädigungen aus materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergeben (Bst. a), in zweiter Priorität die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung (Bst. b), in dritter Priorität die in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen, die eine gute Raumentwicklung oder die Förderung der sanften Mobilität zum Ziel haben (Bst. c) und in letzter Priorität weitere Massnahmen der Raumplanung gemäss Artikel 3 RPG.

Auch wenn die vom Grossen Rat verabschiedeten Bestimmungen zur Mehrwertabgabe mit dem Bundesrecht völlig vereinbar sind, muss der Staatsrat wie schon in seiner Botschaft<sup>4</sup> mit Nachdruck auf folgenden Punkt hinweisen: Es ist wenig wahrscheinlich, dass der Mehrwertfonds nach der Finanzierung der regionalen und kommunalen Studien noch einen grossen Beitrag an die Finanzierung von Infrastrukturen und anderen Massnahmen der Raumplanung leisten können. Zum Ersten muss der Fonds nämlich zwingend über die nötigen Mittel verfügen, um die Entschädigungen zu decken, welche die Gemeinden nach materiellen Enteignungen werden auszahlen müssen. Zum Zweiten ist aufgrund der neuen Vorgaben des RPG damit zu rechnen, dass die Neueinzonungen im Kanton im Vergleich zu den letzten zwanzig Jahren stark zurückgehen werden. Diese Tendenz wird sich direkt auf die Einnahmen des Fonds auswirken. Und zum Dritten ist die Verwirklichung von konkreten Projekten mit Kosten verbunden, die nicht vergleichbar sind mit den relativ geringen Kosten für einfache Planungsstudien nach Artikel 113c Abs. 2 Bst. b RPBG.

Zwar wurde bis heute noch keiner Gemeinde auferlegt, eine Entschädigung aus materieller Enteignung zu leisten, obwohl seit 2002 rund 500 ha ausgezont worden sind. Angesichts der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>5</sup> ist es zudem wahrscheinlich, dass die Fälle, in denen die Grundeigentümer entschädigt werden müssen, in den kommenden zehn Jahren gering sein werden. Doch wenn eine Entschädigung zugesprochen wird, kann der Betrag bedeutend sein. Ausserdem ist nicht ausgeschlossen, dass solche Entschädigungen über diese zehn Jahre hinaus ausbezahlt werden müssen. Nachdem der Prozess der Bauzonenredimensionierung abgeschlossen ist, ist auch davon auszugehen, dass einige Gemeinden gezwungen sein werden, nicht überbaute Grundstücke, die ihre Siedlungsentwicklung behindern, auszuzonen. Dabei wird es sich

---

<sup>3</sup> Botschaft 2015-DAEC-138 vom 22. September 2015 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes, [https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de\\_MES\\_2015-DAEC-138.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf80/de_MES_2015-DAEC-138.pdf)

<sup>4</sup> Botschaft 2015-DAEC-138, op. cit., S. 42.

<sup>5</sup> Siehe namentlich 1C\_573/2011 und 1C\_581/2011.

grossmehrheitlich nicht um Nichteinzonungen, sondern um Auszonungen, die grundsätzlich Anrecht auf eine Entschädigung durch die öffentliche Hand geben, handeln<sup>6</sup>.

Deshalb muss ein System eingerichtet werden, mit dem die Finanzierung der geschuldeten Entschädigungen aus materieller Enteignung sichergestellt werden kann. Selbst wenn in den kommenden Jahren keine Entschädigung zugesprochen werden sollte, wäre es nicht rechtmässig, ab Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts die Mittel des kantonalen Fonds für die Finanzierung eines Teils der Studien und anderer Raumplanungsmassnahmen nach Artikel 113c Abs. 2 RPBG einzusetzen, weil die Gefahr bestünde, dass die verbleibenden Mittel nicht mehr ausreichen, um die ersten von den Gemeinden auszurichtenden Entschädigungen vollständig zu finanzieren. Mit anderen Worten: Es ist dafür zu sorgen, dass der Fonds über eine ausreichende Deckung verfügt, bevor die Finanzierung von anderen Raumplanungsmassnahmen in Betracht gezogen werden kann. Aus diesem Grund legt Artikel 51a fest, dass solche Massnahmen nur dann finanziell unterstützt werden, wenn der Saldo des Fonds 10 Millionen Franken übersteigt. Für den Anteil, der diesen Schwellenwert übersteigt, werden die neu dem Fonds zugewiesenen Beträge wie folgt verteilt: 60 % für die Finanzierung der geschuldeten Entschädigungen aus materieller Enteignung, 20 % für die Finanzierung der kommunalen und regionalen Studien, 10 % für die Finanzierung der in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen und 10 % für die Finanzierung der weiteren Raumplanungsmassnahmen gemäss Artikel 3 RPG. Damit wird die vom Gesetzgeber vorgesehene Prioritätenordnung so flexibel wie möglich umgesetzt, ermöglicht diese Lösung mittel- und langfristig doch eine (wenn auch geringe) finanzielle Beteiligung an den Massnahmen, die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG definiert sind. Je nach Entwicklung der Einnahmen, die in den Fonds fliessen, und der Verwendung der Fondsmittel wird der Staatsrat später über eine Änderung des RPBR die Finanzierungsmodalitäten anpassen können.

In Anwendung von Artikel 6 Bst. a des Subventionsgesetzes (SubG)<sup>7</sup> fallen diese Finanzierungsmodalitäten nicht in den Geltungsbereich des SubG, weil die Beiträge nach Artikel 113c RPBG ausschliesslich von Dritten (mehrwertabgabepflichtige Grundeigentümerinnen und -eigentümer) finanziert werden. Die im RPBR vorgesehenen Lösungen bauen dessen ungeachtet auf die im SubG definierten Mechanismen auf. Damit werden eine gerechte Behandlung der Finanzierungsgesuche sowie eine zweckmässige und wirtschaftliche Verwaltung des Mehrwertfonds gewährleistet. Konkret legt das RBPR den Grundsatz der Subsidiarität, die juristische Form der Finanzhilfen, die Erteilungsbedingungen und den Vorbehalt der verfügbaren Mittel fest. Für detailliertere Kommentare sei auf Punkt 4 des Berichts verwiesen.

### **3 MATERIELLE BAUNORMEN**

Der Kanton Freiburg gehört zu den 16 Kantonen, die der IVHB beigetreten sind. Der Kanton Freiburg war insofern in einer besonderen Situation, als er gleichzeitig zum Beitritt zur IVHB seine Gesetzgebung im Rahmen der RPBG-Totalrevision anpassen musste. Damit verfügte er nicht über den nötigen Abstand, um die Folgen der neuen Baubegriffe für die Praxis vertieft analysieren zu können. Erschwerend kam hinzu, dass es Unterschiede zwischen den deutschen und französischen Begriffen gibt. Zudem sind gewisse Schemas nicht klar. Die Erläuterungen des Interkantonalen Organs Harmonisierung Baubegriffe (IOHB)<sup>8</sup> schaffte mehr Klarheit und erläuterte bestimmte Begriffe und Punkte, die einen Interpretationsspielraum offenliessen. So konnte das Bau- und

---

<sup>6</sup> Betreffend Unterschied zwischen Auszonungen und Nichteinzonungen sowie den Folgen für die Entschädigung, siehe Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Basel 2014, Rz. 1797 ff.

<sup>7</sup> Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1). Siehe auch Artikel 2 des vorliegenden Entwurfs, der Artikel 2 des Subventionsreglements vom 22. August 2000 (SGF 616.11) ändert.

<sup>8</sup> Erläuterungen vom 3. September 2013, <http://www.dtap.ch/bpuk/konkordate/ivhb/>

Raumplanungsamt (BRPA) seine Praxis anpassen und vereinheitlichen. Es ist an der Zeit, diese Praxis auf Ebene des kantonalen Rechts festzuhalten.

Im Übrigen müssen die materiellen Baunormen gelockert werden, um den Gemeinden in Einklang mit der vom neuen Bundesrecht vorgegebenen Richtung und den Grundsätzen des künftigen kantonalen Richtplans die Möglichkeit zu geben, Massnahmen zur Verdichtung und Siedlungsrevitalisierung zu treffen. Artikel 1 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> RPG und der neue Artikel 10 Bst. c<sup>bis</sup> RPBG verlangen nämlich von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, dass diese mit konkreten Massnahmen die Siedlungsentwicklung hauptsächlich nach innen lenken. Hierfür müssen diese Behörden die Revitalisierung der bereits bebauten Bauzonen einer Ausdehnung der Siedlungsentwicklung vorziehen.

Die Siedlungsverdichtung ist ein Prozess, der die optimale Auslastung und Nutzung der bestehenden Bausubstanz fördert (Nutzungsänderungen, Vergrösserungen, Nutzung der Dachgeschosse, Aufstockungen usw.). Wohl wird das Ziel der Verdichtung von zahlreichen Bauprofis und Gemeinden unterstützt, doch ist die konkrete Umsetzung vielschichtig und schwierig. Deshalb muss fallweise die adäquate Verdichtung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität bestimmt werden. Die Verdichtung ist jeweils vom bestehenden Siedlungs- und sozialen Gefüge abhängig, das heisst vom Verhältnis zwischen dem Wohn- und dem äusseren Raum, von den allenfalls vorhandenen kollektiven Erschliessungsanlagen oder Grünflächen, von der Topografie sowie von der architektonischen Qualität der umliegenden Siedlungsstruktur. Die Verdichtung darf nicht auf Kosten der Siedlungsqualität gehen<sup>9</sup>. Glücklicherweise kann dieses doppelte Ziel mit vielfältigen Instrumenten erreicht werden, die im Rahmen der kantonalen und kommunalen Normen in verschiedenster Weise kombiniert werden können.

In Bezug auf die Ausnützung, die im geltenden Recht definiert ist, führte die Totalrevision des RPBG hauptsächlich dazu, dass die IVHB assimiliert wurde, ohne die zu erfüllenden Verdichtungswerte in Frage zu stellen. Die Geschossflächen- (GFZ), Baumassen- (BMZ), Überbauungs- (ÜZ) und Grünflächenziffern (GZ) sind in den Ziffern 8.1 ff. Anhang IVHB und in den Artikeln 130 RPBG sowie 80 und 81 RPBR geregelt. In Wohnzonen mit offener Bauweise darf die durch das Gemeindereglement festgelegte GFZ nicht unter 0,5 und nicht über 1,7 sein (Art. 80 Abs. 1 RPBR). Für die anderen Bauzonenarten darf die GFZ im Allgemeinen 2 nicht übersteigen (Art. 80 Abs. 2 RPBR). Für Kernzonen, Arbeitszonen und Zonen von allgemeinem Interesse kann das Gemeindereglement auf eine Festlegung des Höchstwertes verzichten, sofern die anderen Vorschriften genügen. Es kann jedoch einen Mindestwert für die BMZ definieren (Art. 80 Abs. 4 RPBR). In Wohnzonen mit offener Bauweise darf die durch das Gemeindereglement festgelegte ÜZ nicht über 0,4 liegen (Art. 81 Abs. 1 RPBR). In Mischzonen und Zonen von allgemeinem Interesse liegt die Höchstgrenze bei 0,6 (Art. 81 Abs. 2 RPBR). Gleichzeitig müssen die Regeln für die Abstände nach den Artikeln 132 ff. RPBG und 82 f. RPBR beachtet werden. In Zonen mit geschlossener Bauweise sind die Regeln weniger streng: Die oben genannten Ziffern sind in diesen Zonen nicht anwendbar (Art. 54, 80 Abs. 7 und 81 Abs. 4 RPBR).

Überdies hat das totalrevidierte RPBG eine Übergangslösung vorgeschlagen, um eine Äquivalenz mit den früheren Ziffern herzustellen und den Gemeinden so die Möglichkeit zu geben, ihre Ortspläne (OP) innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes anzupassen (Art. 175 Abs. 1, 178 RPBG sowie Konkordanztabelle im Anhang des RPBG). Weil weder der aktuelle KantRP noch das RPBG spezifische Vorgaben für die Verdichtung festlegen, haben die meisten Gemeinden die Ausnützung festgelegt, ohne weitergehende Überlegungen zur Verdichtung anzustellen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Etude de base - Densification, Agence Luc Malnati & Leonard Verest MicroGIS, 11. Juli 2014, S. 58 f.

Mit der RPG-Revision wurde die Gemeindeautonomie bei der Bauzonendimensionierung aufgehoben. Weil die Gemeinden die Pflicht haben, die bestehenden Bauzonen zu verdichten, ist es wichtig, ihnen bei der Wahl und Umsetzung der auf ihre Situation angepassten Massnahmen einen grösseren Spielraum zu lassen. Doch obwohl das RPBG und RPBR, die gegenwärtig in Kraft sind, den Gemeinden einen breiten Fächer an Bestimmungen anbieten, um den bebauten Raum zu regeln, führt die kumulierte Anwendung der Vorgaben bezüglich GFZ, ÜZ, Stockwerke, Höhe und Abstände oft dazu, dass das Baupotenzial der Bauzonen insbesondere in der Wohnzone nicht optimal genützt werden kann<sup>10</sup>. Aus diesem Grund sollen die Regeln betreffend Ausnützung mit der Änderung der Artikel 80 und 81 RPBR deutlich gelockert werden: Die Gemeinden sind neu frei bei der Festlegung der Höchstwerte oder können ganz auf die Festlegung bestimmter Ziffern (namentlich der ÜZ) verzichten, sofern die anderen Vorschriften genügen – und zwar unabhängig von der Bauzonenart. Auf diese Weise können sie Lösungen finden, die optimal auf ihre Situation angepasst sind. Ebenfalls im Sinne der Verdichtung werden die Artikel 63, 68, 72 und 76 RPBR geändert, um den Umbau bestehender Gebäude und die Nutzung der bereits rechtskräftig bewilligten Volumen zu vereinfachen.

#### **4 KOMMENTAR ZU DEN ÄNDERUNGEN**

##### ***Art. 5 Abs. 2 und 6***

2011 ersuchte die Vereinigung der Freiburger Geometer die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), das RPBR dahin gehend zu ändern, dass die im eidgenössischen Register der Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer (kurz Geometerregister) eingetragenen Fachpersonen ebenfalls berechtigt werden, Detailbebauungspläne (DBP) sowie Baubewilligungsgesuche für Tiefbauwerke (und die Übereinstimmungsnachweise nach Fertigstellung eines solchen Bauwerks) einzureichen. Das Ingenieurregister ist ein Register, das auf nationaler Ebene offiziell anerkannt ist und durch die Bundesverordnung über die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer<sup>11</sup> geregelt ist. Angesichts dieser offiziellen Anerkennung hat das Geometerregister dieselbe Funktion wie die REG A oder B für die anderen Ingenieurkategorien (Art. 5 und 6 Bst. b RPBR). Da die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer DBP-Dossiers und Baubewilligungsgesuche für Tiefbauwerke einreichen könnten, wenn sie im REG eingetragen wären, kann der Staatsrat akzeptieren, dass ihre Anerkennung erleichtert wird, sofern sie in einem eidgenössischen Register, der die Kompetenz dieser Ingenieurinnen und Ingenieure garantiert, eingetragen sind. Im Übrigen ist der Eintrag in diesem Register ebenfalls beitragspflichtig, sodass es keine Ungleichbehandlung mit den anderen Planern gibt, die in einem der Register REG eingetragen sein müssen, um im Kanton Freiburg Dossiers einreichen zu dürfen. Diese Änderung des RPBR ist vereinbar mit dem gesetzlichen Rahmen, der in Artikel 8 RPBG festgelegt ist.

##### ***Art. 25***

Die Änderung dieses Artikels ist die Folge eines Urteils des Kantonsgerichts (KG)<sup>12</sup>, in welchem es zum Schluss kam, dass der heute geltende Artikel 25 RPBR nicht mit Artikel 47 RPBG vereinbar ist. Aus Sicht des KG führte das Verfahren, das der Staatsrat zur Anwendung der gesetzlichen Bestimmung eingerichtet hatte, zu einer unzulässigen Einschränkung des Anwendungsbereichs der

---

<sup>10</sup> Für weitergehende Erklärungen, s. Etude de base – Densification, op. cit.

<sup>11</sup> Bundesverordnung vom 21. Mai 2008 über die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer (GeomV, SR 211.432.261).

<sup>12</sup> Urteil vom 21. August 2014, Gemeinde M. gegen RUBD, 602 2013 117.

gesetzlichen Bestimmung, indem sie faktisch nur dann zum Tragen kommt, wenn die Gemeinde gleichzeitig zur Auszonung ein Grundstück einer Planungszone zuweist. Das KG führte aus, dass dieser Fall nur eine Möglichkeit unter verschiedenen sei und dass eine Gemeinde die Möglichkeit haben müsse, auch dann die Auszonung wegen einer materiellen Entschädigung zu widerrufen, wenn sie diese Auszonung nicht durch eine Neueinzonung kompensieren will. So kann sie dem Umstand Rechnung tragen, dass sich die ausgezonten Parzellen, obwohl sie in den kommenden 15 Jahren aus verschiedenen Gründen nicht für Überbauungen zur Verfügung stehen, trotzdem in die längerfristige Bodenpolitik eingliedern. In einem solchen Fall dient die Auszonung der Verwaltung der Bauzone, ohne dass die Gemeinde auf das Verfahren nach Artikel 47 Abs. 3 PBRG zurückgreift. Darüber hinaus sollte die Anwendung dieser Bestimmung nicht ausgeschlossen werden, wenn eine Gemeinde das Problem der Überdimensionierung der Bauzone in der Zwischenzeit gelöst und sich wieder in einer gesunden Situation befindet.

Bei der Umformulierung dieser Bestimmung orientierte sich der Staatsrat an den Erwägungen des KG. So sieht der geänderte Artikel 25 RPBR vor, dass die Gemeinde ihren Widerrufsentscheid im Amtsblatt publiziert und den betroffenen Personen eine Frist von 30 Tagen für eine Stellungnahme einräumt. Die Stellungnahmen werden darauf der RUBD übermittelt, die sie bei ihrem Entscheid über die Genehmigung des Widerrufsentscheids berücksichtigt. In ihrer Rolle als Genehmigungsbehörde prüft die RUBD in materieller Hinsicht, ob eine Rückkehr der Grundstücke zu ihrer ursprünglichen Nutzung noch dem Bundesrecht entspricht. Dabei prüft sie, ob eine Wiederaufnahme in die Bauzone noch zweckmässig ist. Selbstverständlich kann eine Rückkehr nur genehmigt werden, wenn die Bauzonendimensionierung der betroffenen Gemeinde weiterhin die Vorgaben des Bundesrechts erfüllt. Die Grundeigentümer, die im Rahmen der Veröffentlichung eine Stellungnahme eingereicht haben, können den Entscheid der RUBD vor dem KG anfechten. Dem ist anzufügen, dass das Gerichtsurteil über die Entschädigung in Übereinstimmung mit Artikel 115 RPBG sistiert bleibt, bis der Genehmigungsentscheid Rechtskraft erlangt. In dieser Zeit kann die Entschädigung vom Eigentümer nicht eingefordert werden. Die Auszahlung der Entschädigung wird fällig, wenn die RUBD die Genehmigung verweigert.

#### **Art. 27b**

Mit der Teilrevision des RPBG wurde ein neues Instrument in Form des Rahmendetailbebauungsplans (Rahmen-DBP) eingeführt (Art. 63a und 64 RPBG), mit dem die strategische Verwaltung der Planung und die Verwirklichung von Grossprojekten zur Umstrukturierung oder Revitalisierung des bestehenden Siedlungsgebiets verbessert werden sollen<sup>13</sup>. Der Rahmen-DBP ist eine besondere Kategorie des DBP, sodass die Regeln von Artikel 65 RPBG auch für den Rahmen-DBP gelten. Gleichzeitig muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass ein Rahmen-DBP Unterperimeter umfassen kann, die nicht zwingend Gegenstand eines Detailbebauungsplans sind und in denen die Eigentümerschaft direkt ein Baubewilligungsgesuch einreichen kann. Aus Kohärenzgründen rechtfertigt es sich für diese Sektoren im Rahmen des im Rahmen-DBP definierten städtebaulichen Gesamtkonzepts Abweichungen nach Artikel 65 Abs. 2 RPBG in Bezug auf die Verteilung der Nutzungsdichte, die Anzahl der Parkplätze sowie insbesondere den Standort, die Masse der Bauten und ihre architektonische Erscheinung zu ermöglichen. Somit ist es gerechtfertigt, diese Möglichkeit im RPBR vorzusehen, sofern die Bestimmungen des Rahmendetailbebauungsplans in diesen Sektoren die Grundsätze für die zulässigen Abweichungen festlegen, um die Einheitlichkeit der geplanten Bauten mit dem städtebaulichen Gesamtkonzept sicherzustellen.

---

<sup>13</sup> Botschaft 2015-DAEC-138, op. cit. S. 34 und 47.

### **Art. 36 Abs. 1**

Aufgrund seines Umfangs und der Zahl der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer ist die Wirkung von Rahmen-DBP vergleichbar mit der Wirkung von Zonennutzungsplänen (ZNP) und Gemeindebaureglementen (GBR). Um die Eigentümerschaft über die Änderung des rechtlichen Rahmens infolge des Genehmigungsentscheids der RUBD zu einem Rahmen-DBP und über die allenfalls darin festgelegten Bedingungen zu informieren, muss der Entscheid deshalb auch für dieses Instrument im Amtsblatt veröffentlicht werden.

### **Art. 51a**

Angesichts der Erträge, die gemäss Schätzungen in den 15 Jahren ab Inkrafttreten des geänderten RPBR in den Fonds fliessen werden, und den potenziell hohen Entschädigungen, die wegen materieller Entschädigung ausbezahlt werden könnten, scheint der Schwellenwert von 20 Millionen Franken (Abs. 2) angebracht.<sup>14</sup> Diese Rückstellung sollte es dem Kanton erlauben, im Fonds über die nötigen Mittel zu verfügen, um die geschuldeten Beträge auch dann bezahlen zu können, wenn die Auszahlungen knapp aufeinander folgen. Dies gilt umso mehr, als diese prioritäre Zuweisung nach Erreichung des Schwellenwerts gemäss Absatz 3 Bst. a durch 60 % der neu dem Fonds zugewiesenen Beträge gespiesen werden wird. Die Anteile wurden gestützt auf die vom Gesetzgeber festgelegte Prioritätenordnung definiert.

### **Art. 51b**

Dieser Artikel bedarf keines Kommentars.

### **Art. 51c**

Es ist gerechtfertigt, die Kompetenz für sämtliche Entscheide in Anwendung der Bestimmungen zum Fonds der RUBD zuzuteilen (Abs. 1). Diese Entscheide können mit Beschwerde beim KG angefochten werden.

Die administrative Verwaltung des Fonds obliegt dem BRPA (Abs. 2). Dies scheint die zweckmässigste Lösung zu sein, weil das BRPA, das nach Artikel 2 Abs. 1 RPBR die Koordination in den Bereichen Raumplanung und Bauwesen sicherstellt, die allgemeine Entwicklung der Bauzonen verfolgt und die OP-Dossiers mit Einzonungen, Nutzungsänderungen und Auszonungen prüft. Als Partner der regionalen und kommunalen Planungsbehörden hat das Amt für das gesamte Kantonsgebiet einen Überblick über die eingeleiteten und umgesetzten Planungsmassnahmen. Damit ist das Amt am besten in der Lage, die Ausgaben zu schätzen, die künftig für die Finanzierung der von den Gemeinden geschuldeten Entschädigungen infolge eines Gerichtsurteils eingesetzt werden können (Abs. 2 Bst. d). Das Amt hat zudem die Aufgabe, der RUBD einen ausführlichen Bericht über alle Finanzierungsgesuche zu übermitteln, damit die Direktion in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden kann (Abs. 2 Bst. e). Die Pflicht, die korrekte Nutzung der vom Fonds ausbezahlten Beträge zu kontrollieren, orientiert sich an Artikel 36 Abs. 1 SubG.

Nach Artikel 113c Abs. 1 und 2 RPBG werden vom Abgabenertrag 4 % des Mehrwerts direkt dem Bodenverbesserungsfonds zugewiesen. Die verbleibenden 16 % fliessen in den Mehrwertfonds. Weil die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) nach Artikel 113f RPBG für die Erhebung der

---

<sup>14</sup> Laut den in der Botschaft 2015-DAEC-138 angegebenen Schätzungen (S. 52 f.) ist beim pessimistischen Szenario mit einem Einheitssatz von 20 % und der Nichtunterstellung von Einzonungen in die Spezialzone mit Erträgen von 72 Millionen Franken auf 15 Jahre zu rechnen. Auf der anderen Seite könnten die künftigen Entschädigungen aus materieller Enteignung auf der Grundlage der vollständig oder teilweise erschlossenen Grundstücke in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen zwischen 60 und 80 Millionen Franken betragen.

Mehrwertabgabe zuständig ist, soll die KSTV auch für die Einzahlung der geschuldeten Beträge in die beiden Fonds sorgen.

Die Bestimmungen über die Kontrolle und Verwaltung des Fonds (Abs. 4 bis 6) sind vergleichbar mit den Bestimmungen für andere kantonale Fonds<sup>15</sup> und sehen Modalitäten in Anwendung der allgemeinen Bestimmungen über den Finanzhaushalt des Staats<sup>16</sup> vor.

#### **Art. 51d**

Nach Artikel 130 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung (EntG)<sup>17</sup> schuldet die Gemeinde die Entschädigung aus materieller Enteignung, wenn die Beschränkung sich aus einem OP ergibt. Im Rahmen des Verfahrens kann die Gemeinde den Streit verkünden, um ein Rückgriffrecht gegen den Staat geltend zu machen (Art. 131 und 140 EntG). Wird dem Staat ein Teil der Entschädigungskosten auferlegt, entnimmt er den entsprechenden Betrag aus dem kantonalen Mehrwertfonds. In jedem Fall kann dieser Betrag nur dann vom Fonds finanziert werden, wenn er aus einem rechtskräftigen definitiven Entscheid resultiert (Abs. 1). Damit soll verhindert werden, dass die beklagten Gemeinden die Forderungen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer ohne Weiteres akzeptieren, weil sie davon ausgehen, dass die Entschädigung in jedem Fall und ungeachtet der Höhe aus dem Fonds finanziert wird. Immerhin: Soweit die Gemeinde und die Grundeigentümerin oder -eigentümer sich nach Eröffnung des Enteignungsverfahrens über ihre Forderungen einigen können (im oder ausserhalb des Verfahrens), kommt dem Verhandlungsprotokoll bzw. der Einigung ebenfalls die Wirkung eines rechtskräftigen Urteils der Kommission zu (Art. 60 Abs. 1, 61 Abs. 1 und 142 EntG). Artikel 51d Abs. 1 stellt mit anderen Worten sicher, dass die Mindestvorgaben zur Form eingehalten werden, und verhindert eine missbräuchliche Nutzung der Fondsmittel.

Absatz 2 sorgt dafür, dass das BRPA rechtzeitig über die nötige Zeit und die erforderlichen Informationen verfügt, um in Einklang mit seinen Aufgaben nach Artikel 51c Abs. 2 Bst. d und e die Finanzierungsgesuche bestmöglich vorwegnehmen sowie eine adäquate und sparsame Verwendung der Fondsmittel sicherstellen zu können.

Nach Absatz 3 werden die Gesuche der Gemeinden unter Vorbehalt der verfügbaren Mittel im Fonds und in der Reihenfolge des Zeitpunkts der Rechtskraft der definitiven Entscheide finanziert. Diese Lösung erinnert an die Lösung nach Artikel 32 Abs. 2 SubG für die Festlegung der Prioritätenordnung für die hängigen und die später eingereichten Gesuche, wenn die zur Verfügung stehenden Kredite ungenügend sind. Soweit die Mittel im kantonalen Mehrwertfonds ausreichen, um eine Entschädigung teilweise oder vollständig zu finanzieren, wäre es nämlich nicht richtig, die Auszahlung an die Gemeinde zu verweigern mit dem Hinweis, dass ein zuvor von einer anderen Gemeinde eingereichtes Gesuch möglicherweise ebenfalls in die Auszahlung einer Entschädigung münden würde.

Absatz 4 betrifft die Umsetzung von Artikel 113c Abs. 3 RPBG, der festlegt, dass die Beträge im Rahmen der Verfügbarkeit des Fonds ausbezahlt werden. Der Kanton kann nicht dazu verpflichtet werden, in jedem Fall die Schulden einer Gemeinde über die verfügbaren Mittel hinaus zu übernehmen. Eine Entschädigung, die aufgrund einer ungenügenden Speisung des Fonds gar nicht oder nur teilweise finanziert werden kann, muss von der Gemeinde bezahlt werden. Absatz 5 legt

---

<sup>15</sup> Vgl. z. B. kantonalen Altlastenfonds (Art. 12 des Reglements vom 4. Juni 2013 über belastete Standorte, AltlastR, SGF 810.31), kantonalen Energiefonds (Art. 5 ff. des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über den kantonalen Energiefonds, SGF 770.4) oder kantonalen Sozialfonds (Art. 5 der Verordnung vom 5. Dezember 2006 über die Errichtung eines kantonalen Sozialfonds, SGF 831.0.21).

<sup>16</sup> Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1).

<sup>17</sup> SGF 76.1.



für einen solchen Fall fest, wann das Recht auf Bezahlung des Betrags, der vom Fonds an die Gemeinde geleistet werden muss, verjährt. Es sei an dieser Stelle auch daran erinnert, dass die Gemeinde stets die Möglichkeit hat, ihren Auszonungsentscheid unter den Bedingungen von Artikel 47 RPBG und 25 RPBR (geändert) und innerhalb des vom Bundesrecht definierten Rahmens zu widerrufen.

#### **Art. 51e**

Angesichts der beschränkten Mittel des Fonds und der Zahl der Gesuche, welche die Gemeinden und regionalen Organe möglicherweise einreichen werden, ist es gerechtfertigt, das Subsidiaritätsprinzip einzuführen und festzulegen, dass Objekte nicht vom Fonds finanziert werden können, wenn sie gemäss der Spezialgesetzgebung subventioniert werden.

So können beispielsweise Infrastrukturen im Rahmen eines Agglomerationsprogramms bereits Gegenstand einer staatlichen Finanzhilfe gemäss Artikel 37 des Verkehrsgesetzes<sup>18</sup> sein. Artikel 35 dieses Gesetzes führt abschliessend alle Objekte auf, die in den Genuss einer solchen Hilfe kommen können. Des Weiteren sind für in regionalen Richtplänen vorgesehene Infrastrukturen ausserhalb einer Agglomeration gegenwärtig keine kantonalen Beiträge vorgesehen. Solche Objekte könnten somit teilweise über den Mehrwertfonds finanziert werden, wobei die im RPBR festgelegten Bedingungen gelten.

Gemäss der Erfahrung des BRPA sind ein Satz von 30 % und ein Höchstbetrag von 50 000 Franken (Abs. 2 Bst. a) angesichts der durchschnittlichen Kosten für regionale oder kommunale Planungsstudien angebracht.

Gestützt auf die begrenzten Ressourcen des Fonds und auf die Tatsache, dass es sich um die dritte und vierte Zuweisungspriorität handelt, erscheint eine Finanzhilfe von 10 % der eingesetzten Kosten, aber höchstens 100 000 Franken verhältnismässig für die in Artikel 113c Abs. 2 Bst. c und d RPBG erwähnten Projekte und Massnahmen. Der Staatsrat ist sich sehr wohl bewusst, dass diese Beträge im Gegensatz zu den einfachen Studien nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtkosten für solche Projekte und Massnahmen decken werden. In Anbetracht der Überdimensionierung der Bauzonen im Kanton und den eher ungünstigen Aussichten für die Planung neuer Bauzonen in den nächsten fünfzehn Jahren will er jedoch den Regionen und Gemeinden keine falschen Hoffnungen machen. Wie bereits erwähnt, behält sich der Staatsrat die Möglichkeit vor, diese Sätze und Obergrenzen an die Entwicklung über die Jahre der Fondsmittel anzupassen.

#### **Art. 51f**

Das BRPA muss auf ein Jahr hinaus die Verwendung der Fondsmittel planen können (s. auch Kommentar zu Art. 51c Abs. 2 Bst. d und e), weshalb in Absatz 1 verlangt wird, dass die Gemeinden und regionalen Organe dem BRPA ihre Finanzierungsgesuche für Planungsmassnahmen jedes Jahr vor Ende des ersten Quartals übermitteln. Da die Gemeinden und regionalen Organe so oder so die Beträge für die Finanzierung der verschiedenen Massnahmen in ihren Voranschlag einsetzen müssen, kann diese zusätzliche Bedingung als vernünftig bezeichnet werden.

Sehr wahrscheinlich werden aufgrund der verfügbaren Fondsmittel nicht alle Objekte im Jahr, in dem das Gesuch eingereicht wurde, finanziert werden können. In Anlehnung an Artikel 32 Abs. 3 Bst. a SubG sieht Artikel 51f Abs. 3 deshalb vor, dass ein Gesuch sistiert und im folgenden Jahr behandelt werden kann. Je nach Planung und Entwicklung des Projekts kann es vorkommen, dass

---

<sup>18</sup> Verkehrsgesetz vom 20. September 1994, SGF 780.1.

eine solche Zurückstellung nicht möglich ist. Den Gemeinden und regionalen Organen wird aus diesem Grund die Möglichkeit gegeben, ihr Gesuch jederzeit zurückzuziehen. Selbstverständlich haben die Gemeinden und regionalen Organe, die ein Gesuch eingereicht haben, selbst dann das Recht, von der Direktion einen Entscheid nach Absatz 4 zu verlangen, wenn das BRPA den Gesuchsteller darüber informiert hat, dass die verfügbaren Mittel eine Auszahlung verunmöglichen werden.

Der Entscheid der RUBD legt die Modalitäten der Überwachung der Arbeiten und die allenfalls einzuhaltenden Bedingungen fest (Abs. 4). In Anwendung von Artikel 51c Abs. 2 Bst. f kontrolliert das BRPA die korrekte Nutzung der vom Fonds ausbezahlten Beträge entsprechend der vorgesehenen Zuweisung.

#### ***Art. 51g***

Mit der vorgeschlagenen Lösung soll die administrative Arbeit des BRPA für die Verwaltung des kantonalen Fonds so weit wie möglich vereinfacht werden.

#### ***Art. 51h***

Dieser Artikel bedarf keines Kommentars.

#### ***Art. 51i***

Da das BRPA mit der Koordination im ordentlichen Baubewilligungsverfahren betraut ist (Art. 2 Abs. 1 RPBR), ist es naheliegend, dem Amt auch die Aufgabe zu geben, die KSTV direkt zu informieren, sobald eine Mehrwertabgabe fällig geworden ist, also sechs Monate ab Rechtskraft der Baubewilligung<sup>19</sup>, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück erteilt wurde (Art. 113e Abs. 1 Bst. a RPBG). Die zusätzliche Informationsaufgabe des Grundbuchamts wiederum trägt der Tatsache Rechnung, dass das Grundbuchamt heute schon die KSTV informieren muss, wenn ein Grundstück veräussert wird, weil ein solches Geschäft die Fälligkeit der Grundstückgewinnsteuer auslöst.

#### ***Art. 53 Abs. 2***

In Anwendung von Artikel 131 RPBG kann die Ausnützung auf benachbarte oder nahe liegende Grundstücke innerhalb der gleichen Zone übertragen werden, soweit die Übertragung im Grundbuch angemerkt wird. Diese Bestimmung ist Bestandteil der Bauvorschriften gemäss Gesetz (3. Abschnitt, 8. Kapitel – Bauvorschriften). Wie bei Artikel 133 RPBG, welcher der Eigentümerschaft die Möglichkeit gibt, eine Abweichung von den Vorschriften über die Grenzabstände schriftlich zu vereinbaren, handelt es sich um diese Bestimmung, die Teil des Baubewilligungsverfahrens ist, um ein privatrechtliches Geschäft. Aus Sicht der Systematik des Gesetzes ist zu beachten, dass die Übertragung der Ausnützung ursprünglich als Mittel konzipiert worden war, dessen Konformität im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gemäss RPBG von den kantonalen Behörden überprüft wird. Nach Artikel 53 RPBR müssen die patentierte Geometerin oder der patentierte Geometer sowie die Gemeinde sicherstellen, dass die Regeln für die Zone und die Bauvorschriften bei einer Grenzänderung oder Parzellenteilung eingehalten werden. Die Frage, inwieweit Grundeigentümerinnen und -eigentümer bei einer Änderung der Parzellierung die Ausnützung übertragen können, wird hingegen von dieser Bestimmung nicht beantwortet. Weil solche Vereinbarungen in der Praxis oft zusammen mit dem Verbal eingereicht

---

<sup>19</sup> Im Lichte der Debatten im Grossen Rat (TGR, Februar 2016, S. 88) ist der Wortlaut «innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung» von Artikel 113e Abs. 1 Bst. a RPBG in diesem Sinne zu verstehen.

werden, erliess die RUBD am 19. Dezember 2011 Richtlinien zuhanden der Gemeinden und Geometer zur Anwendung der Artikel 131 RPBG und 53 RPBR. Diese Richtlinien sehen vor, dass die Vereinbarung zur Übertragung der Ausnützung dem BRPA übermittelt werden muss, damit das Amt prüfen kann, ob die im Gemeindereglement festgelegten Ziffern eingehalten werden. Über die Jahre musste das BRPA indes feststellen, dass es für das Amt oft schwierig war, die Rechtmässigkeit von Übertragungen zu prüfen, welche die Grundeigentümerschaft ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens vereinbart hatten. Die dem Amt übermittelten Informationen sind nämlich oft lückenhaft. Ausserdem hat das BRPA – weil es im vereinfachten Verfahren von der Gemeinde nicht angehört wird – keine Kenntnis von den Bauten von geringer Bedeutung, die auf den Parzellen verwirklicht wurden, und deren Fläche bei der Berechnung der GFZ und/oder der ÜZ ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

Da die Gemeinden über alle benötigten Informationen zum Zustand der Grundstücke auf ihrem Gebiet verfügen, da sie primär dafür verantwortlich sind, die korrekte Anwendung ihrer Reglemente zu kontrollieren und da sie diese Aufgaben bereits bei der Prüfung der Baubewilligungsgesuche wahrnehmen, ist es zweckmässig, ihnen die Aufgabe zu übertragen, die Rechtmässigkeit der Vereinbarungen zur Übertragung der Ausnützung, welche die Verbale zu den Grenzänderungen oder Parzellenteilungen begleiten, zu prüfen und ein Gutachten zu erstellen.

Entsprechend soll Artikel 53 geändert werden; dieser legt nun ausdrücklich das Verfahren fest, wenn eine Übertragung der Ausnützung gleichzeitig mit einer Änderung oder Teilung der Parzelle vorgesehen wird.

#### **Art. 56**

Im Rahmen der Totalrevision des RPBR wollte der Staatsrat die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wohnhausarten vereinfachen, indem er eine Definition der Mehrfamilienhäuser einführt (Art. 57 RPBR), welche die Mehrfamilienhäuser explizit von den Einzelwohnhäusern und zusammengebauten Einzelwohnhäusern abgrenzt. In der Praxis wurde Artikel 56 RPBR jedoch von den Gesuchstellern, Architekten, Gemeinden und staatlichen Dienststellen (BRPA und Oberämter) höchst unterschiedlich ausgelegt. Deshalb sollen nun die Unklarheiten mit einem neuen Wortlaut ausgeräumt werden. Konkret werden die Kriterien für diese Wohnhausart besser auseinandergehalten und strukturiert. So wird in Absatz 2 Bst. a festgelegt, dass der Zugang zu jeder Wohnung (mindestens vier) ebenerdig auf der Ebene des natürlichen oder gestalteten Geländes sein muss. Im neuen Wortlaut für Buchstabe b dieses Absatzes wird anstelle des Begriffs «äusserer Raum im Alleingebrauch» der eindeutigerer Begriff «privater äusserer Raum für den Freizeitgebrauch» verwendet. Absatz 2 zählt die Räume auf, die als wesentliches Wohnungselement gelten, um die Interpretation von Absatz 1 Bst. b zu erleichtern. Absatz 3 behält die Möglichkeit bei, für jede Hauptwohnung eine zusätzliche Wohnung zur Vergrösserung der Wohnfläche vorzusehen, sofern die Nutzfläche der zusätzlichen Wohnung die Hälfte der Nutzfläche der Hauptwohnung nicht übersteigt. Der Begriff «Kleinwohnung» (wie in der aktuell gültigen Fassung des RPBR) wird nicht mehr verwendet.

Mit der neuen Definition der zusammengebauten Einzelwohnhäuser wird der Verdichtungspolitik Genüge getan. Sie dürfte die Verwirklichung von modernen und dichterem Wohnhäusern ermöglichen, die das Überbauungspotenzial des Grundstücks optimal nutzen und gleichzeitig der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt entsprechen.

Wenn die Gemeinden die Ausnützung in ihren Reglementen erhöhen, müssen sie allerdings nötigenfalls auch die zulässigen Wohnungsarten in den Wohnzonen anpassen. Auch wenn die Kategorie der zusammengebauten Einzelwohnungen erweitert wird, entsprechen diese doch einer gewissen Typologie, für die gewisse Vorgaben bezüglich Konfiguration und Anordnung der

Wohnungen, der Zugänge und der Verkehrswege im Innern des Gebäudes erfüllt sein müssen. Wenn die Gemeinde die Verdichtung ihrer Wohnzonen fördern will, muss sie allenfalls die Möglichkeit geben, Mehrfamilienhäuser in den Wohnzonen schwacher oder mittlerer Dichte zu bauen, und dabei gleichzeitig Bauvorschriften erlassen, die eine gute Integration dieser Gebäude in das bebaute Gebiet sicherstellen.

#### **Art. 59 und 60**

Die Änderungen sind rein formeller Natur. Ziel ist, das Verhältnis zwischen den vorgesehenen Bestimmungen und den dazugehörigen Abbildungen verständlicher darzulegen.

#### **Art. 63 Abs. 1**

Die Gemeinden und das BRPA haben festgestellt, dass es für die Projektverfasser in der Praxis nicht immer einfach ist, die Mindestvorgabe von 20 % für die Fläche der Spiel- oder Erholungsplätze zu erfüllen, auch wenn im Rahmen eines DBP eine Gewichtung möglich ist. Zudem müssen Projekte möglich sein, die zu einer Siedlungsverdichtung führen. Aus diesen Gründen wird die Mindestfläche auf 10 % gesenkt. Allerdings haben die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, diese Vorgabe in bestimmten Sektoren – unabhängig davon, ob ein DBP erstellt werden muss oder nicht – zu verschärfen (Art. 60 Abs. 3 RPBG). Für eine eindeutige Interpretation dieser Bestimmung wird präzisiert, dass die Summe der Hauptnutzflächen (HNF) der Wohnungen massgebend ist. Für die HNF wird auf die SIA-Norm 416 (Anhang IVHB) verwiesen.

#### **Art. 68 Abs. 3<sup>bis</sup>**

Die Erfahrung zeigt, dass die Verfasser von Projekten für den Umbau eines Dachgeschosses wegen der architektonischen Eigenart oder des Zustands des Gebäudes oft Mühe bekunden, Absatz 3 Bst. a einzuhalten. Um bei einem Umbau eine optimale Nutzung der bestehenden Volumen zu erleichtern, wird darauf verzichtet, ein Abweichungsgesuch für solche Arbeiten zu verlangen. Somit genügt es, wenn der Gesuchsteller die vorgesehene Ausnahme in seinem Gesuch begründet (wie dies bereits für die Fälle nach Art. 69 Abs. 5, 70 Abs. 3 und 71 RPBR gilt).

#### **Art. 72**

Die Anwendung der Bundesverordnung vom 12. Mai 1989 über Nettowohnflächen und Raumprogramm sowie über Ausstattung von Küche und Hygienebereich<sup>20</sup> führt in der Praxis zu Lösungen, die zu restriktiv sind und nicht unbedingt den aktuellen Bauweisen entsprechen. So scheint es angebrachter zu sein, das Verhältnis zwischen Grösse der Küche und Sanitärräume einerseits und Grösse der Wohnungsfläche andererseits als massgebend zu definieren. Dadurch erhalten die Gesuchsteller einen grösseren Spielraum bei der Ausarbeitung ihrer Projekte. Diese Lockerung sollte keine besonderen Probleme bereiten, weil sie keine Auswirkungen auf die Rechte Dritter hat.

#### **Art. 76**

Gemäss IVHB-Erläuterungen<sup>21</sup> sind vorspringende Gebäudeteile zwar Bestandteil eines Gebäudes, können aber nicht mehr als um ein bestimmtes Mass über die Fassadenflucht hinausragen. Sie werden bei der Berechnung der ÜZ nicht berücksichtigt. Artikel 76 des geltenden RPBR besagt, dass vorspringende Gebäudeteile den Abstand zur Grenze nicht mehr als 1 m überschreiten können.

---

<sup>20</sup> SR 843.142.3.

<sup>21</sup> Erläuterung IOHB, op. cit., Ziff. 3.4 S. 6 (1), Ziff. 8.4, S. 21 (4).

Eine maximale Tiefe legt dieser Artikel hingegen nicht fest. Dies lässt den Projektverfassern zwar einen gewissen Freiraum, bringt aber für die Kontrollbehörden zahlreiche Interpretationsprobleme. Weil es sich bei den vorspringenden Gebäudeteile durchaus um bewohnte Gebäudeteile handeln kann<sup>22</sup> und die Tiefe nach oben nicht begrenzt ist, werden teilweise Projekte mit derart voluminösen vorspringenden Gebäudeteilen eingereicht, dass kaum noch von einem «Gebäudeteil» gesprochen werden kann. Deshalb ist es sinnvoll, eine maximale Tiefe vorzusehen. Der Entwurf legt diesen Höchstwert bei 3 m fest. Damit besteht die Möglichkeit, den Raum unter dem vorspringenden Gebäudeteil für eine Garage oder einen Autounterstand zu nutzen.

Hinzu kommt die Notwendigkeit, für Dachvorsprünge einen anderen Höchstwert zu definieren. Vorgesehen sind 1,50 m.

#### **Art. 78 Abs. 2**

Artikel 78 RPBR legt in seinem heute geltenden Wortlaut eine einheitliche Kniestockhöhe fest. Laut IVHB können die kantonalen Gesetzgebungen aber durchaus unterschiedliche Kniestockhöhen definieren, was auch aus einer der Skizzen zu diesem Begriff hervorgeht<sup>23</sup>. So sollen die Regeln gelockert werden, um die Möglichkeiten für die Ausgestaltung des Dachgeschosses von Gebäuden mit asymmetrischen Giebeldächern oder Pultdächern zu erhöhen. Die Mindesthöhe beträgt nach wie vor 1,50 m. Grosse Kniestockhöhen können dagegen frei bestimmt werden. Dies entspricht dem Ziel, die kantonalen Vorschriften zu lockern, um den Eigentümerinnen und Eigentümern bestehender Gebäude mehr Möglichkeiten für den Umbau im Sinne einer optimaleren Nutzung der Volumen zu geben.

#### **Art. 79**

Wie die Unter- und Dachgeschosse gelten auch Attikageschosse nicht als Vollgeschosse gemäss Ziffer 6.1 Anhang IVHB. Die Definition nach Artikel 79 des geltenden RPBR übernimmt direkt die Definition 6.4 des IVHB-Anhangs und legt fest, dass mindestens eine ganze Fassade des Attikageschosses gegenüber dem darunter liegenden Geschoss um mindestens 2,50 m zurückversetzt sein muss. Nun hat sich in der Praxis gezeigt, dass der Bezug auf das «darunter liegende Geschoss» gemäss IVHB nicht befriedigend ist; denn mit dieser Formulierung kann ein Geschoss als Attikageschoss betrachtet werden, bei dem die Fassade mit derjenigen des bewohnbaren Teils des darunter liegenden Geschosses bündig liegt, sofern beim darunter liegenden Geschoss nicht bewohnbare Teile (z. B. ein Balkon) um mindestens 2,50 m herausragen. Damit wird aber das angestrebte Ziel mit allenfalls weitreichenden Folgen für die Nachbarparzellen umgangen. Der neue Wortlaut ist vereinbar mit der IVHB, präzisiert den Begriff und verhindert eine missbräuchliche Auslegung der Definition.

#### **Art. 79a**

Laut Definition der IVHB (Ziff. 8.1 Anhang) gehören zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile. Die Flächen der Hauszufahrten werden angerechnet. Nicht angerechnet werden die Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung. Diese Definition übernimmt direkt die Definition nach SIA-Norm 421. Die deutsche und französische Terminologie in der IVHB sind aber nicht deckungsgleich, weil die deutsche Version mit «Grund-, Grob- und Feinerschliessung» auf die Erschliessung (französisch: «équipement») Bezug nimmt, die französische aber auf den enger gefassten Begriff «Strassennetz» («réseau routier principal, collecteur et de desserte»). So ist nicht

<sup>22</sup> Erläuterung IOHB, op. cit., Ziff. 3.4 S. 6 (2).

<sup>23</sup> Erläuterung IOHB, op. cit., Ziff. 5.3 S. 11 (4).

immer ganz klar, welche Flächen von der aGSF abgezogen werden müssen; dies gilt namentlich für die Flächen für den Langsamverkehr. In der Praxis bezieht sich das BRPA bei der Bestimmung der aGSF auf die Definition von «Erschliessung» gemäss kantonalem Recht. So unterscheidet Artikel 94 RPBG zwischen Groberschliessung und Feinerschliessung und führt für beide Erschliessungsebenen eine abschliessende Liste der dazugehörigen Bauwerke auf. Gemäss dieser Bestimmung rechnet das BRPA gegenwärtig die bestehenden oder geplanten Flächen für den Langsamverkehr (Fahrrad- und Fusswege) nicht an. Diese Interpretation ist zwar konform mit der IVHB, doch auch recht restriktiv, weil sie das Baupotenzial in den Sektoren verringert, in denen der Langsamverkehr gefördert werden soll. Weil die Kantone eine andere Umschreibung der anrechenbaren Grundstücksfläche verwenden können<sup>24</sup> und weil den Gemeinden mit einer Lockerung der Bauvorschriften die Möglichkeit gegeben werden muss, das Siedlungsgebiet zu verdichten, ist es sinnvoll, die Praxis zu ändern und im RPBR festzulegen, dass die Flächen für den Langsamverkehr (im Sinne von Art. 94 RPBG) an die massgebende Grundstücksfläche anzurechnen sind.

#### **Art. 80**

Die Änderungen dieses Artikels sind grundlegend, um die Siedlungsverdichtung und -revitalisierung zu fördern. Es sei daran erinnert, dass das Bundesrecht von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verlangt, vorrangig alle Massnahmen zu treffen, um eine Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken, bevor sie eine Vergrösserung der Bauzone in Erwägung ziehen. Wie bereits im Punkt 3 dieses Berichts erwähnt, erhalten die Gemeinden dank der Änderung von Artikel 80 mehr Handlungsspielraum bei der Erreichung dieses Ziels. Wohl werden ihnen dieselben Instrumente wie bereits heute zur Verfügung stehen, doch erhalten sie zusätzliche Möglichkeiten, um bei der Ausnützung die möglichen Lösungen zu variieren und zu kombinieren. Dadurch sollten sie Reglemente ausarbeiten können, die wirklich adäquat für ihre Siedlungsgebiete und Entwicklungsziele sind. Die Planer spielen bei der Analyse und der Suche nach kreativen Lösungen zur Siedlungsrevitalisierung eine entscheidende Rolle.

Die durch das Gemeindereglement festzulegende minimale GFZ wird von 0,5 auf 0,6 erhöht. Auch wenn das kantonale Recht keinen Zwang für eine Überbauung in dieser Höhe vorsieht, werden die Gemeinden im Rahmen des Möglichen Massnahmen treffen müssen, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer in ihren Projekten das Mindestpotenzial nutzen.

Darüber hinaus werden mit der Änderung die Höchstwerte für die GFZ abgeschafft (gemäss geltendem Recht 1,7 für Wohnzonen und 2 für die anderen Bauzonenarten). Mit dem neuen Bundesrecht gibt es nämlich keinen Grund mehr, diese Höchstwerte zu definieren.

Um die Verdichtung zu fördern, wird neu eine minimale GFZ für Arbeitszonen festgelegt, für die keine Baumassenziffer gilt. 0,75 scheint angesichts der Nutzung angebracht zu sein (Abs. 2).

Mit Absatz 4 können die Gemeinden neu in allen Zonen mit offener Bauweise auf die Festlegung der GFZ verzichten, sofern die anderen Vorschriften genügen. In den neu eingezonten Sektoren könnte es für die Gemeinden von Vorteil sein, vermehrt mit der geschlossenen Bauweise (Art. 54 RPBR) zu arbeiten. Die entsprechenden Vorschriften können im Rahmen des OP genauer festgelegt werden.

Laut Definition für die GFZ<sup>25</sup> werden Flächen, deren lichte Höhe unter einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Mindestmass liegt, nicht angerechnet. Zuerst entschied sich der Kanton, dieses Mindestmass nicht festzulegen und den Gemeinden die Möglichkeit zu lassen, ihn in ihren

<sup>24</sup> Erläuterung IOHB, op. cit., S. 18.

<sup>25</sup> Ziff. 8.2 Anhang IVHB.

Reglementen zu definieren. Die Gemeinden verzichteten jedoch darauf. Im aktuellen rechtlichen Kontext, der die Siedlungsentwicklung nach innen lenken will, ist es angebracht, das Mindestmass auf kantonaler Ebene auf 1,50 m festzulegen.

#### **Art. 81**

Die Änderung dieser Bestimmung zur ÜZ<sup>26</sup> geht in dieselbe Richtung wie die Änderung von Artikel 80. Es gibt heute keinen Grund mehr, Höchstwerte für diese Ziffer vorzusehen. Zudem muss es auch möglich sein, ganz auf die Festlegung der ÜZ zu verzichten, sofern die anderen Vorschriften genügen. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass eine relativ tiefe ÜZ zusammen mit der Anwendung der Abstandsvorschriften mitunter eine optimale Bodennutzung und eine dichte Bauweise verhinderte. Die Gemeinden behalten das Recht, in ihren Reglementen eine GZ<sup>27</sup> festzulegen.

#### **Art. 83**

Es handelt sich nicht um eine materielle Änderung; es geht lediglich darum, den Sinn der Bestimmung vor dem Hintergrund der Praxis zu klären und somit die Auslegung zu erleichtern.

#### **Art. 83a**

Dieser Artikel setzt den gesetzgeberischen Auftrag um, den die Kantone mit Artikel 9 Abs. 3 des eidgenössischen Energiegesetzes<sup>28</sup> erhalten haben. Die Möglichkeit, die anwendbaren Abstände zu überschreiten, gilt nicht für die neuen Gebäude, welche die Vorgaben des GBR oder DBP betreffend Standort der Bauten einhalten müssen. Der Staatsrat schlägt vor, einen höheren Wert als das Bundesrecht (20 cm) zu definieren, um den Gesuchstellern einen grösseren Spielraum bei der Zusammensetzung der Fassaden und der Aussenverkleidung zu lassen.

#### **Art. 112 Abs. 3**

Die Eigentümerinnen und Eigentümer müssen die Katasterdaten nach jeder Änderung auf der Parzelle (Neubau, Umbau, Schwimmbad, Zugangsweg, Veranda usw.) auf eigene Kosten nachführen. Grundlage dafür sind Artikel 22 der Bundesverordnung über die amtliche Vermessung (VAV)<sup>29</sup> und die Artikel 81 ff. des Gesetzes über die amtliche Vermessung<sup>30</sup>. Es obliegt der Eigentümerin oder dem Eigentümer, dafür eine patentierte Geometerin, einen patentierten Geometer oder eine andere ermächtigte Person (Fachperson der Vermessung) zu beauftragen. Diese Person vergleicht den Plan mit dem Zustand (s. auch Art. 166 Abs. 2 RPBG) und übermittelt alle erhobenen (alten und neuen) Änderungen.

#### **Schlussbestimmungen**

##### *Änderung des Subventionsreglements*

Weil es sich bei den Beiträgen des kantonalen Mehrwertfonds an die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG erwähnten Objekte um ausschliesslich von Dritten (Eigentümerinnen und Eigentümer der abgabepflichtigen Grundstücke) finanzierte Beträge handelt, unterstehen sie nicht dem

---

<sup>26</sup> Ziff. 8.4 Anhang IVHB.

<sup>27</sup> Ziff. 8.5 Anhang IVHB.

<sup>28</sup> Energiegesetz des Bundes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0).

<sup>29</sup> Bundesverordnung vom 18. November 1992 über die amtliche Vermessung (VAV, SR 211.432.2).

<sup>30</sup> Gesetz vom 7. November 2003 über die amtliche Vermessung (AVG, SGF 214.6.1).

Subventionsgesetz (Art. 6 Bst. a SubG). Somit muss Artikel 2 SubR entsprechend angepasst werden.

#### *Änderung des Reglements betreffend die Kommission für Grundstückerwerb*

Artikel 113d Abs. 1 legt fest, dass die RUBD die Besteuerung auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb vornimmt. Das Reglement betreffend diese Kommission<sup>31</sup> muss geändert werden, um darin diese neue Aufgabe vorzusehen. Das BRPA traf sich zweimal mit einer Vertretung der Kommission, um die Folgen des neuen kantonalen Rechts für ihre Arbeit und Organisation zu besprechen.

Das vom Gesetz vorgesehene System wird die Zahl der von der Kommission behandelten Dossiers deutlich erhöhen. Es wird davon ausgegangen, dass sie pro Jahr rund 50 bis 60 Dossiers zur Schätzung des Mehrwerts erhalten wird.

Angesichts der neuen Aufgabe und der Arbeitslast, die damit einhergeht, soll die Kommission neu der RUBD (bisher: ILFD) administrativ zugewiesen werden. Aus Effizienzgründen wird vorgeschlagen, die Zahl der Mitglieder bei höchstens 13 zu belassen<sup>32</sup>. Der RUBD wurde ein 1 VZÄ<sup>33</sup> für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte und der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds zugeteilt. Ein Teil dieser zusätzlichen Ressourcen wird verwendet werden, um die Dossiers zuhanden der Kommission zusammenzustellen und die neuen Aufgaben des Sekretariats wahrzunehmen. Damit sollte es der Kommission möglich sein, diese Dossiers bei gleichbleibender Mitgliederzahl zu behandeln. Selbstverständlich wird die Zusammensetzung der Kommission angepasst werden müssen, um die Zahl der Raumplanungs- und Baufachleute zu erhöhen. Die aktuellen Mitglieder, welche das Amt für Wald, Wild und Fischerei und das Amt für Vermessung und Geomatik vertreten, können als Gäste zu den Sitzungen der Kommission eingeladen werden, weshalb die Ziffern 2 und 3 von Artikel 2 Abs. 1 Bst. b des Reglements aufgehoben werden.

## **5 FINANZIELLE UND PERSONELLE FOLGEN**

Der Staatsrat hatte bereits in seiner Botschaft<sup>34</sup> festgehalten, dass die Ausgaben für die Anwendung des Ausgleichssystems – insbesondere für die Bestimmung des Mehrwerts und für die Besteuerung – nicht über einen Teil der erhobenen Abgaben finanziert werden können, weil die Einnahmen ausschliesslich für die Massnahmen nach Artikel 5 Abs. 1ter RPG verwendet werden dürfen. Auch können sie nicht den Schuldner der Abgabe auferlegt werden. Der RUBD wurde ein 1 VZÄ für juristische Arbeiten (Veranlagung, Streitfälle, Verwaltung des Fonds, Austausch mit der Kommission) zugeteilt, damit sie die Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Mehrwertabgabe wahrnehmen kann. Diese zusätzlichen Ressourcen, die innerhalb der RUBD kompensiert werden, wurden der Direktion bereits im Rahmen der Sofortmassnahmen von Juni 2014 zugeteilt.

Für die Umsetzung des Ausgleichssystems müssen zudem verschiedene Informatiklösungen, die vom BRPA, vom Grundbuchamt und von der KSTV eingesetzt werden, angepasst werden, um eine optimale Übermittlung und Verarbeitung der Informationen zum Veranlagungsverfahren, zur Erhebung der Abgabe und zu deren Einzahlung in den Mehrwertfonds sicherzustellen. Gegenwärtig

---

<sup>31</sup> Reglement vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückerwerb (SGF 122.93.12).

<sup>32</sup> Gegenwärtig setzt sich die Kommission aus 11 Mitgliedern und einem Sekretär zusammen.

<sup>33</sup> Siehe Punkt 5 weiter unten.

<sup>34</sup> Botschaft 2015-DAEC-138, op. cit. S. 54.



ist eine Informatiklösung in Entwicklung, die auf das Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts hin bereit sein dürfte.

## **6 ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT**

Die vorliegende Änderung des RPBR ist mit dem höheren Recht vereinbar und steht mit dem europäischen Recht in Einklang.