



DIR/Entwurf vom 00.00.0000

Bericht 2025-DIME-117

00. Monat 0000

Entwurf zur Änderung des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) – Optimierung des Baubewilligungsverfahrens

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

Inhaltsverzeichnis

1	Ursprung des Entwurfs	3
2	Statistiken zur Bearbeitung von Baugesuchen	3
2.1	Bearbeitungsdauer der Gesuche auf kommunaler Ebene	4
2.1.1	Vom Eingang der Dossiers bei der Gemeinde bis zur öffentlichen Auflage	4
2.1.2	Von der öffentlichen Auflage des Dossiers durch die Gemeinde bis zur Übergabe an das BRPA	4
2.1.3	Vom Eingang des Dossiers bei der Gemeinde bis zur Übergabe an das BRPA	4
2.2	Bearbeitung durch die vom BRPA angehörten staatlichen Stellen	5
2.2.1	Allgemein	5
2.2.2	Nach Amt	5
2.2.3	Bau- und Raumplanungsamt	6
2.3	Bearbeitung durch die Oberämter	6
2.3.1	Bearbeitung vom Eingang des Dossiers beim BRPA bis zum Entscheid des Oberamts	7
2.3.2	Dossiers mit negativen Gutachten oder Einsprachen	7
2.3.3	Dossiers mit negativen Gutachten und Einsprachen	7
2.3.4	Zeit, die eine gesuchstellende Person benötigt, um auf ein Gesuch um Stellungnahme seitens des Oberamts (in der Bauzone) oder der RIMU (ausserhalb der Bauzone) zu antworten	8
2.3.5	Bearbeitungsdauer für Baugesuche von der Einreichung des Dossiers bei der Gemeinde bis zum Entscheid des Oberamts	8
3	Umfrage bei den Gemeinden zur Bearbeitung von Baugesuchen auf kommunaler Ebene	9
3.1	Allgemeines	9
3.2	Ergebnisse der Umfrage	9
3.2.1	Qualität der Dossiers	9
3.2.2	Phasen der Prüfung durch die Gemeinde vor der öffentlichen Auflage	10

3.2.3	Gutachten der Gemeinden	15
3.2.4	Zusammenfassung	17
4	Im Änderungsentwurf vorgeschlagene Lösungen	18
5	Weitere Änderungen	20
5.1	Gemeinnütziger Wohnungsbau in Zonen von allgemeinem Interesse	20
5.2	Bewilligungspflicht für Ladestationen für Elektrofahrzeuge	21
5.3	Aufhebung des Meldeverfahrens für Mobilfunkanlagen	21
5.4	Elektronische Signatur im Baubewilligungsverfahren	22
6	Kommentar zu den Artikeln	22
7	Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	24
8	Finanzielle und personelle Folgen	24
9	Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht	24

1 Ursprung des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des RPBR folgt auf verschiedene parlamentarische Vorstösse und Initiativen, die seit 2019 eingereicht wurden, um das Baubewilligungsverfahren zu verbessern und insbesondere Lösungen zu finden, um die Gesamtbearbeitungsdauer der Gesuche zu verkürzen.¹

In diesem Zusammenhang hat der Grosse Rat am 23. Juni 2022 die Motion Dafflon/Wicht² angenommen, die die Einführung einer zwingenden Frist von 30 Tagen für die staatlichen Stellen zur Abgabe ihrer Gutachten im Rahmen des ordentlichen Verfahrens forderte. So sollte das Gutachten eines Amtes, wenn es nicht innerhalb der 30-tägigen Frist abgegeben wurde, als positiv gelten.

Im Frühjahr 2023 hat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von bauenfreiburg einen Synthesebericht zum Baubewilligungsverfahren verfasst und der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (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.

In den vergangenen zwei Jahren wurde dieser Bericht mehrfach innerhalb der ständigen Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA (Bau- und Raumplanungsamt) sowie im Rahmen von Sitzungen behandelt, die von der RIMU mit der Arbeitsgruppe «bauenfreiburg», der Oberamtspersonenkonferenz und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) organisiert wurden. Die Diskussionen, insbesondere jene mit dem FGV, verdeutlichten den Bedarf an einer systematischen Erhebung relevanter Informationen, um die Situation auf kommunaler Ebene fundiert einschätzen zu können. Das BRPA führte daher Anfang 2025 eine Umfrage bei den Gemeinden durch, deren Ergebnisse anschliessend mit den beteiligten Partnern diskutiert wurden.

Parallel dazu hat das BRPA die Statistiken zur Bearbeitungsdauer der Bewilligungsgesuche auf der Grundlage der in der Anwendung FRIAC erfassten Informationen aktualisiert.

Die Präsentation der kommentierten Statistiken und der Ergebnisse der bei den Gemeinden durchgeführten Umfrage ermöglicht es, die in diesem Projekt gewählten Lösungen zur Erreichung der mit der Motion angestrebten Ziele zu erläutern – mit einer Änderung des RPBR anstelle einer Anpassung des RPBG.

2 Statistiken zur Bearbeitung von Baugesuchen

Die folgenden Statistiken, die sowohl Baugesuche in der Bauzone als auch solche ausserhalb der Bauzone betreffen, beziehen sich auf die Jahre 2020, 2023 und 2024, d. h. auf die Jahre seit der Einführung der Anwendung FRIAC im September 2019. Für die Zeit vor der Einführung dieser Anwendung ist es nämlich nicht möglich, die Bearbeitungsdauer von Baugesuchen bei den Gemeinden zu kennen. Da der geltende Rechtsrahmen den Gemeinden einen erheblichen Spielraum bei der Bearbeitung der Gesuche auf ihrer Ebene lässt, wurde bei den Gemeinden eine Umfrage durchgeführt, um die Zahlen besser interpretieren zu können. Die Ergebnisse der Umfrage werden in Kapitel 3 diskutiert.

Die Zahlen entsprechen Medianwerten, die repräsentativer für die Trends bei der Bearbeitung der Dossiers sind, da sie insbesondere den Einfluss von Dossiers ausschliessen, die blockiert wurden oder deren Bearbeitung über einen längeren Zeitraum ausgesetzt war, z. B. aufgrund einer OP-Gesamtrevision, und nicht Durchschnittswerten, die empfindlich auf Extremwerte reagieren.

¹ Zum Hintergrund, siehe erläuternder Bericht zum Entwurf vom 12. Dezember 2023 der Verordnung zur Änderung des RPBR (Lockerung des Genehmigungsverfahrens), die am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist.

² 2021-GC-90.

Es ist anzumerken, dass die jährliche Zahl der beim BRPA eingereichten Dossiers seit 2012 (3589 Dossiers) stetig zurückgeht und in den letzten fünf Jahren von 2709 im Jahr 2020 auf 2570 im Jahr 2024 gesunken ist.

2.1 Bearbeitungsdauer der Gesuche auf kommunaler Ebene

2.1.1 Vom Eingang der Dossiers bei der Gemeinde bis zur öffentlichen Auflage

	2020	2023	2024
Bearbeitung in 15 Tagen oder weniger	35,5 %	22,1 %	22,0 %
Bearbeitung in mehr als 15 Tagen	64,5 %	77,9 %	78,0 %

Die Frist von 15 Tagen ist weder im RPBG noch im RPBR festgelegt. Es handelt sich um eine «Sorgfaltsfrist», die in der Praxis als Referenzdauer angemessen erscheint für die formelle und materielle Prüfung des Dossiers durch die Gemeinde, bevor dieses öffentlich aufgelegt wird. Es sei daran erinnert, dass es in dieser Phase nicht darum geht, ein Gutachten zum eingereichten Projekt auszustellen, sondern lediglich zu überprüfen, ob dessen Inhalt für eine öffentliche Auflage ausreichend ist, unabhängig von der Bewertung, die der Gemeinderat nach Abschluss der öffentlichen Auflage vornehmen wird. Allerdings zeigen die Zahlen, dass die Bearbeitung der Dossiers in den Gemeinden in den letzten beiden Jahren in 3 von 4 Fällen mehr als 15 Tage dauerte, wobei seit zwei Jahren ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Dieser Trend lässt sich teilweise dadurch erklären, dass sehr viele Baugesuche zur Korrektur oder Ergänzung an die Auftragnehmer zurückgeschickt werden, was natürlich die Bearbeitungsdauer erheblich verlängert (siehe 3.2.1).

2.1.2 Von der öffentlichen Auflage des Dossiers durch die Gemeinde bis zur Übergabe an das BRPA

	2020	2023	2024
Bearbeitung in 34 Tagen oder weniger	64,4 %	55,8 %	64,2 %
Bearbeitung in mehr als 34 Tagen	35,6 %	44,2 %	35,8 %

Die Frist von 34 Tagen umfasst die 14 Tage der öffentlichen Auflage (Art. 140 Abs. 1 RPBG) und die 20 Tage, die der Gemeinderat nach Abschluss der Auflage für die Erstellung seines Gutachtens hat. Diese Frist kann bei besonderen Umständen verlängert werden (Art. 94 Abs. 1 RPBR). Die Zahlen zeigen, dass im Jahr 2024 etwa ein Drittel der Dossiers eine Bearbeitungszeit von mehr als 34 Tagen erforderte. Dies lässt sich teilweise durch die Zeit erklären, die die Gemeinden benötigen, um Einsprachen zu bearbeiten, wenn diese eine ausführliche rechtliche Begründung enthalten, wobei der Gemeinderat die Parteien zu einer Einigungsverhandlung einladen kann (Art. 93 Abs. 2 RPBR). Dies kann dieses Ergebnis jedoch nur zum Teil erklären, da weniger als ein Fünftel der Baugesuche Gegenstand von Einsprachen ist (vgl. 2.2.6).

2.1.3 Vom Eingang des Dossiers bei der Gemeinde bis zur Übergabe an das BRPA

	2020	2023	2024
Bearbeitung in 49 Tagen oder weniger	39,2 %	29,9 %	29,6 %
Bearbeitung in mehr als 49 Tagen	60,8 %	70,1 %	70,4 %

Seit zwei Jahren benötigen 70 % der Anträge eine Bearbeitungszeit auf kommunaler Ebene, die über die vorgeschriebenen Fristen hinausgeht (wobei zu beachten ist, dass die ursprüngliche Frist von 15 Tagen für die Prüfung der Unterlagen vor der öffentlichen Auflage nicht durch das kantonale Recht festgelegt ist³). Die Ergebnisse der Umfrage geben interessante Einblicke in die Gründe und relativieren die Zahlen etwas.

2.2 Bearbeitung durch die vom BRPA angehörten staatlichen Stellen

2.2.1 Allgemein

	2020	2023	2024
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	85,0 %	94,2 %	92,1 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	94,0 %	97,8 %	97,4 %

Die Zahlen zeigen, dass über 90 % der Baugesuche im ordentlichen Verfahren innerhalb von 30 Tagen und mehr als 97 % innerhalb von 45 Tagen bearbeitet werden – im zweiten Fall mit der Verlängerung um 15 Tage, die gemäss Artikel 94 Abs. 2 RPBR den Ämtern bei besonders komplexen oder nicht konformen Projekten gewährt werden kann. Dieses klare Ergebnis widerspricht der Darstellung der Motionäre, die ihre Argumentation auf vereinzelte Fälle mit erheblichen Verzögerungen stützten. Diese in der Motion erwähnten Fälle betreffen jedoch nur einen kleinen Teil der jährlich von der Kantonsverwaltung bearbeiteten Gesuche. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die vom Grossen Rat angenommene Motion tatsächlich relevant ist. Darauf wird in Kapitel 4 genauer eingegangen.

2.2.2 Nach Amt

	2020		2023		2024	
Bearbeitung	30 Tage oder weniger	45 Tage oder weniger	30 Tage oder weniger	45 Tage oder weniger	30 Tage oder weniger	45 Tage oder weniger
Kommission für behindertengerechtes Bauen	99,0 %	100 %	100 %	100 %	98,8 %	100 %
Naturgefahrenkommission	95,0 %	98,0 %	90,0 %	99,0 %	92,0 %	94,6 %
Kantonale Gebäudeversicherung	97,0 %	99,0 %	99,0 %	100 %	89,6 %	96,8 %
Grangeneuve	60,0 %	70,0 %	78,0 %	85,0 %	82,9 %	89,3 %
Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen	98,0 %	100 %	93,0 %	100 %	96,6 %	99,4 %
Amt für Archäologie	99,0 %	100 %	99,0 %	100 %	100 %	100 %
Amt für Kulturgüter	73,0 %	89,0 %	87,0 %	95,0 %	85,4 %	95,0 %
Amt für Energie	95,0 %	99,0 %	97,0 %	100 %	91,2 %	97,5 %
Amt für Umwelt	77,0 %	94,0 %	88,0 %	95,0 %	89,8 %	96,8 %
Amt für Wald und Natur	78,0 %	93,0 %	96,0 %	99,0 %	89,1 %	97,1 %
Amt für Mobilität	76,0 %	88,0 %	95,0 %	98,0 %	91,7 %	96,9 %
Amt für den Arbeitsmarkt	91,0 %	98,0 %	98,0 %	100 %	98,5 %	99,6 %

Die nach Ämtern aufgeschlüsselte Tabelle bestätigt die allgemeine Feststellung im vorhergehenden Kapitel. Die etwas niedrigeren Werte bei Grangeneuve und dem Amt für Kulturgüter (KGA) lassen sich teilweise dadurch

³ Siehe weiter oben Punkt 2.1.1.

erklären, dass in diesen Fällen häufig spezifische Unterlagen erforderlich sind, um eine fachgerechte Beurteilung zu ermöglichen – etwa eine Wirtschaftsstudie zur Rentabilität des landwirtschaftlichen Betriebs für Grangeneuve oder eine Fotodokumentation und weitere Nachweise für das KGA.

2.2.3 Bau- und Raumplanungsamt

	2013	2020	2023	2024
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	32,0 %	89,0 %	94,0 %	94,6 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	51,0 %	96,0 %	97,0 %	99,3 %

Ende 2013 wurden neue Modalitäten für die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen durch die Kantonsverwaltung eingeführt: Zuvor wurden die Gutachten der Ämter den gesuchstellenden Personen nach und nach mitgeteilt und die Verwaltung der Planänderungen wurde vom BRPA sichergestellt. Seit 2014 sind es die Oberämter, die als zuständige Entscheidbehörde auch für die erforderlichen Abklärungen zuständig sind (Art. 1 BRPA), die das Recht auf Anhörung gewährleisten, indem sie den gesuchstellenden Personen negative Gutachten mitteilen und bei geänderten Plänen gegebenenfalls die betroffenen Ämter anhören. Diese Änderung hatte zur Folge, dass sich die Dauer für die Bearbeitung von Baugesuchen bei den Ämtern des Staats erheblich verkürzt hat. Das kantonale Recht schreibt dem BRPA keine Frist von 30 Tagen vor; denn Artikel 96 Abs. 2 RPBR sieht lediglich vor, dass über das Baugesuch in der Regel innert 60 Tagen seit dem Eingang beim BRPA entschieden werden muss. Es scheint jedoch angebracht, dem BRPA eine ähnliche Frist wie den anderen Ämtern für die Abgabe seiner Gutachten einzuräumen: Das Amt muss nicht nur die formale Erstprüfung der Unterlagen vor deren Weiterleitung vornehmen, sondern diese auch unter dem Gesichtspunkt seines Zuständigkeitsbereichs (Übereinstimmung mit der Ortsplanung und den Bauvorschriften) analysieren, gegebenenfalls über Einsprachen entscheiden, die Gutachten zusammenfassen und eine Interessenabwägung zuhanden des Oberamts vorbereiten. Vor diesem Hintergrund geht aus den Zahlen hervor, dass das BRPA genauso effizient arbeitet wie die Ämter, die es anhört.

2.3 Bearbeitung durch die Oberämter

	2013	2020	2023	2024
Bearbeitung in 30 Tagen oder weniger	84,0 %	67,0 %	67,0 %	72,1 %
Bearbeitung in 45 Tagen oder weniger	96,0 %	74,0 %	74,0 %	80,6 %

Die Einführung der im vorigen Punkt erwähnten neuen Modalitäten für die Bearbeitung von Baugesuchen Ende 2013 hatte logischerweise zur Folge, dass sich die Bearbeitungsdauer der Gesuche in den Oberämtern deutlich verlängerte. Dennoch gelang es ihnen, die Situation zu verbessern: 2024 wurden 80 % der Gesuche innerhalb von weniger als 45 Tagen nach ihrer Übergabe an die Oberämter bearbeitet, wobei gilt, dass diese nicht nur für die Übermittlung negativer Gutachten und die Änderung von Plänen zuständig sind, sondern auch für die Bearbeitung von Einsprachen, die Gegenstand separater begründeter Entscheide sein müssen.

2.3.1 Bearbeitung vom Eingang des Dossiers beim BRPA bis zum Entscheid des Oberamts

	2020	2023	2024
Bearbeitung in 60 Tagen oder weniger	76,6 %	83,8 %	80,4 %
Bearbeitung in mehr als 60 Tagen	23,4 %	16,2 %	19,6 %

Die Frist von 60 Tagen muss in der Regel eingehalten werden, sofern gegen das Projekt keine Einsprache erhoben wurde und es in allen Punkten den Gesetzen und Reglementen entspricht und das Dossier vollständig ist und keine besondere Komplexität aufweist (Art. 96 Abs. 2 RPBR). Werden 30 Tage für die konsultierten Ämter angesetzt, bleiben dem BRPA 15 Tage, um seine Kontrollaufgaben wahrzunehmen und sein Gesamtgutachten zu erstellen, und den Oberämtern 15 Tage, um das Recht auf Anhörung zu gewährleisten, die Änderung der Pläne zu verwalten sowie über das Baugesuch und eventuelle Einsprachen zu entscheiden. Die Statistiken über die Bearbeitungsdauer innerhalb des BRPA und der Oberämter (siehe 2.2.3. und 2.2.4) zeigen, dass sowohl das BRPA als auch die Oberämter ihre Aufgabe deutlich innerhalb der den Fachdiensten zugeteilten Frist von 30 Tagen erfüllen, was bedeutet, dass die Frist von 60 Tagen weiterhin realistisch bleibt für Gesuche, gegen die keine Einsprache erhoben wurde und die in allen Punkten den Gesetzen und Reglementen entsprechen sowie vollständig sind und keine besondere Komplexität aufweisen.

2.3.2 Dossiers mit negativen Gutachten oder Einsprachen

	2013	2020	2023	2024
Dossiers mit Einsprache	11,0 %	16,1 %	20,7 %	15,6 %
Dossiers mit negativen Gutachten	27,0 %	22,7 %	24,1 %	37,0 %

Der Anteil der Dossiers, gegen die Einsprache erhoben wird, bleibt stabil bei rund 15 %. Die hohe Zahl im Jahr 2023 lässt sich durch die Flut von Gesuchen für Mobilfunkanlagen erklären, gegen die fast immer Einsprachen aus der Nachbarschaft eingereicht werden. Zwar nimmt die Zahl der Einsprachen nicht zu, doch zeigt sich in der Praxis, dass sie zunehmend besser begründet sind, was sich auf die Bearbeitungsdauer in den Gemeinden, Ämtern und Oberämtern auswirken kann.

Die Zahlen zeigen einen deutlichen Anstieg der negativen Gutachten zwischen 2023 und 2024. Diese Entwicklung ist wahrscheinlich auf die Tatsache zurückzuführen, dass viele der eingereichten Gesuche unvollständig sind, aber auch auf die unbestreitbare Komplexität der zu berücksichtigenden Bereiche und auf die Rechtsunsicherheit. Letztere entstand in den letzten fünf Jahren durch die mit der Teilrevision des RPG im Jahr 2014 eingeleiteten Welle der Gesamtrevisionen von Ortsplänen (OP), die auf der Grundlage der Grundsätze des 2018 vom Staatsrat verabschiedeten kantonalen Richtplans geprüft und meist angepasst werden mussten.

2.3.3 Dossiers mit negativen Gutachten und Einsprachen

	2020	2023	2024
Dossiers	5,5 %	8,6 %	8,8 %

Die Zahlen zeigen, dass der Anteil der Dossiers, bei denen sowohl Einsprachen als auch negative Gutachten vorliegen, vernachlässigbar ist und dass im Vergleich zu den Zahlen in Punkt 2.2.6 vielmehr die negativen Gutachten aufgrund unvollständiger oder nicht konformer Dossiers einen wesentlichen Einfluss auf die Bearbeitungsdauer der Dossiers in der Kantonsverwaltung und den Oberämtern haben.

2.3.4 Zeit, die eine gesuchstellende Person benötigt, um auf ein Gesuch um Stellungnahme seitens des Oberamts (in der Bauzone) oder der RIMU (ausserhalb der Bauzone) zu antworten

	2024
Nach einem negativen Gutachten (in der Bauzone)	66 Tage
Nach der Ankündigung der Verweigerung der Sonderbewilligung (ausserhalb der Bauzone)	143 Tage

Die Mitteilung negativer Gutachten durch das Oberamt für Projekte in der Bauzone führt zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens, da die gesuchstellenden Personen Zeit benötigen, um einen Entscheid zu fällen und allenfalls, was in den meisten Fällen geschieht, die geänderten Pläne einzureichen. Nach einem negativen Gutachten bei Projekten ausserhalb der Bauzone benötigen die gesuchstellenden Personen noch mehr Zeit. Dies lässt sich zum einen dadurch erklären, dass das Recht für Arbeiten ausserhalb der Bauzone restriktiv ist und den gesuchstellenden Personen nur wenig Spielraum lässt, ihre Projekte bei einer festgestellten materiellen Nichtkonformität anzupassen, und zum anderen dadurch, dass in vielen Fällen die nicht konformen Arbeiten bereits ausgeführt worden sind, sodass die gesuchstellenden Personen es vorziehen, nicht weiterzumachen und die Ablehnung des Baugesuchs sowie die Einleitung des Verfahrens zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands (Art. 167 Abs. 4 RPBG) abzuwarten.

2.3.5 Bearbeitungsdauer für Baugesuche von der Einreichung des Dossiers bei der Gemeinde bis zum Entscheid des Oberamts

	2020	2023	2024
Gesamtdauer (in Tagen)	140	134	139

Die Motionäre wie auch der Bericht der Arbeitsgruppe «bauenfreiburg» beziehen sich auf die Ergebnisse einer Umfrage von Avenir Suisse aus den Jahren 2020–2021, in der der Kanton Freiburg hinsichtlich der Bearbeitungsdauer von Baugesuchen auf Platz 20 in der Schweiz rangiert. Gemäss diesem Bericht beträgt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer von Baugesuchen in der Schweiz 128 Tage, während sie im Kanton Freiburg bei 187 Tagen liegt, also durchschnittlich 57 Tage mehr. Dem BRPA war es nicht möglich, von Avenir Suisse die für diese Umfrage herangezogenen Kriterien oder die Quellen der angegebenen Zahlen zu erhalten. Insbesondere ist unklar, ob die statistischen Daten auch Dossiers einschliessen, deren Bearbeitung aufgrund einer OP-Gesamtrevision ausgesetzt oder durch eine negative Vorwirkung der Pläne blockiert wurde.

Berücksichtigt man alle im kantonalen Recht festgelegten Ordnungsfristen für die Gemeinde, die Kantonsverwaltung und das Oberamt – einschliesslich der 15-tägigen Bearbeitungsfrist für die Gemeinde, um die Baugesuche vor der öffentlichen Auflage zu prüfen – verfügen die zuständigen Behörden über eine Frist von 109 Tagen (15 Tage für die Prüfung vor der öffentlichen Auflage + 14 Tage für die öffentliche Auflage + 20 Tage für die Erstellung des Gutachtens der Gemeinde [d. h. 49 Tage auf Gemeindeebene] + 60 Tage ab der Übermittlung des Dossiers an das BRPA bis zum Entscheid des Oberamts). Das sind etwa dreieinhalb Monate für die Bearbeitung eines Baugesuchs, vorausgesetzt, dass dieses keine besonderen Probleme aufgrund von Nichtkonformität (und somit kein negatives Gutachten), Komplexität (Vorwirkung der Pläne, Koordination mit Planungsinstrumenten usw.) oder Einsprachen aufweist. Diese Dauer erhöht sich auf 124 Tage, wenn eine Fristverlängerung von 15 Tagen hinzugerechnet wird, die die angehörten Stellen bei komplexen oder nicht konformen Gesuchen in Anspruch nehmen können, wobei zu beachten ist, dass das kantonale Recht den Gemeinden und Oberämtern in solchen Situationen keine zusätzliche Frist gewährt, obwohl diese Fälle offensichtlich zu einer Verlängerung der Bearbeitungsdauer führen.

Die oben genannten Statistiken zeigen, dass die Gesamtbearbeitungsdauer in den letzten zwei Jahren um 15 bis 20 Tage über der Summe der Fristen liegt, die in den verschiedenen Phasen des Verfahrens einzuhalten sind.

3 Umfrage bei den Gemeinden zur Bearbeitung von Baugesuchen auf kommunaler Ebene

3.1 Allgemeines

Die Umfrage wurde vom 13. Januar bis zum 14. Februar 2025 bei allen Freiburger Gemeinden mittels eines Online-Fragebogens durchgeführt. 82 Gemeinden (68 französischsprachige und 14 deutschsprachige) haben geantwortet. Rund 30 Gemeinden haben Kommentare und Vorschläge formuliert, die eine bessere Interpretation ihrer Antworten ermöglichen.

Zunächst ist anzumerken, dass die überwiegende Mehrheit der Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, angaben, dass sie mit den ihnen zur Verfügung gestellten Informationen und Instrumenten (Website, FRIAC, Checkliste, Kartenportal, Bauhandbuch, FRIAC-Helpdesk für diese Anwendung) zur Unterstützung ihrer Kontrollaufgaben sowie mit den Kontakten zum BRPA bei Fragen zu einem Dossier zufrieden waren. Gleichzeitig haben sie verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Website des BRPA, der Lesbarkeit der Checkliste für die Kontrolle der Dossiers, des Bauhandbuchs und der darin enthaltenen Skizzen sowie der Anwendung FRIAC gemacht. Ein Teil der deutschsprachigen Gemeinden hat eine Verbesserung des Helpdesks dieser Anwendung gefordert.

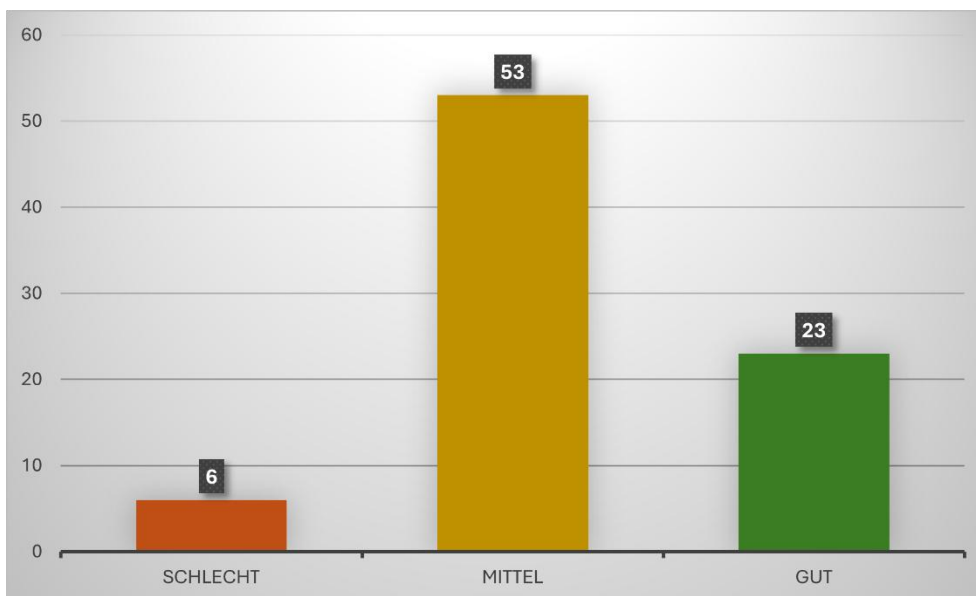
Die verschiedenen Vorschläge wurden berücksichtigt und werden derzeit vom BRPA geprüft, um mittelfristig mögliche Verbesserungen vorzunehmen.

3.2 Ergebnisse der Umfrage

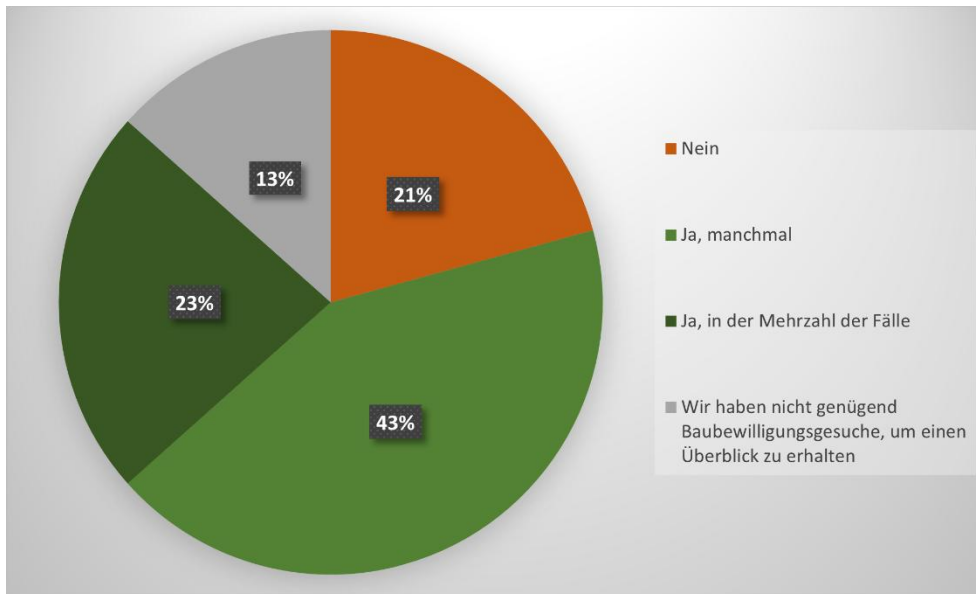
3.2.1 Qualität der Dossiers

Nachfolgend sind die zu diesem Thema gestellten Fragen wiedergegeben, gefolgt von den Ergebnissen und kurzen Kommentaren.

> Wie schätzen Sie die Qualität der bei Ihrer Gemeinde eingereichten Dossiers ein?



- > Werden unvollständige oder qualitativ minderwertige Dossiers in der Regel von denselben Projektverfassern eingereicht?

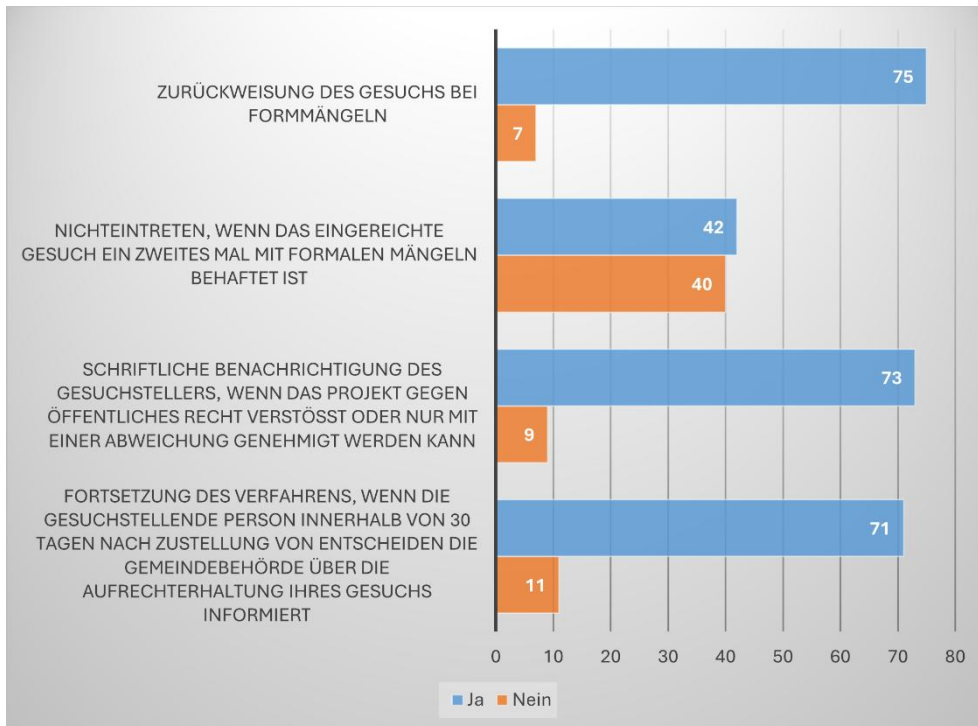


Die Mehrheit der Gemeinden bewertet die Qualität der Dossiers als durchschnittlich, wobei 66 % von ihnen feststellen, dass unvollständige oder qualitativ minderwertige Dossiers in der Regel von denselben Projektverfassern eingereicht werden. Diese Feststellung wird vom BRPA und den Oberämtern geteilt. Es liegt auf der Hand, dass unvollständige Dossiers die Bearbeitungsdauer auf kommunaler Ebene erheblich verlängern, da die Auftragnehmer Zeit benötigen, um die geforderten Ergänzungen und Korrekturen vorzunehmen. Aus dem Austausch zwischen der RIMU, dem BRPA und den an den Überlegungen zum Genehmigungsverfahren beteiligten Partnern ging jedoch hervor, dass sich die durchschnittliche Qualität der Dossiers seit der Einführung der neuen Modalitäten für die Bearbeitung von Baugesuchen und vor allem seit der Einführung der Anwendung FRIAC, die eine strukturierte Erfassung der für die Vollständigkeit der Baugesuche erforderlichen Daten und Unterlagen vorgibt, leicht verbessert hat.

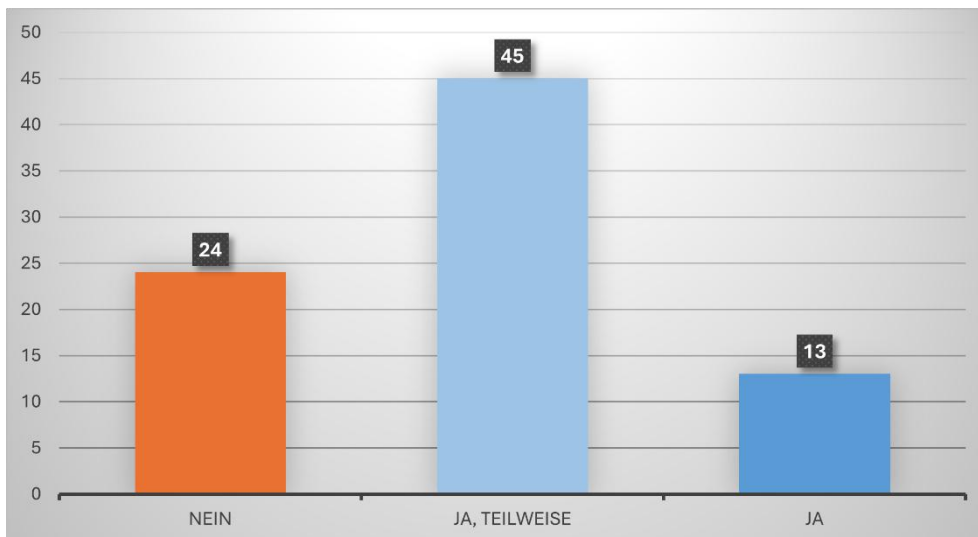
3.2.2 Phasen der Prüfung durch die Gemeinde vor der öffentlichen Auflage

Nachfolgend sind die zu diesem Thema gestellten Fragen wiedergegeben, gefolgt von den Ergebnissen und kurzen Kommentaren.

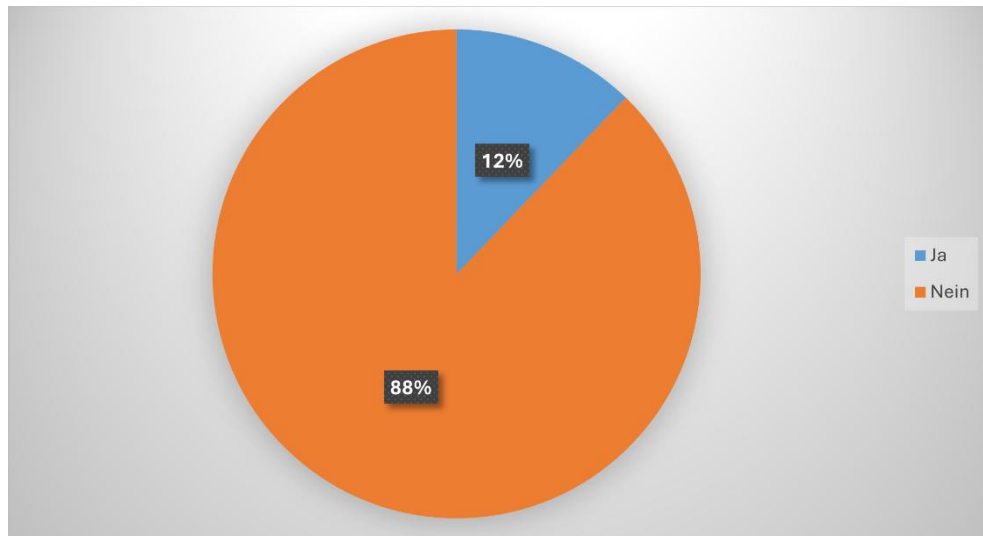
- > Artikel 90 RPBG beschreibt ein allgemeines Verfahren für die Prüfung von Gesuchen durch die Gemeinde. Wenden Sie die folgenden Regeln an?



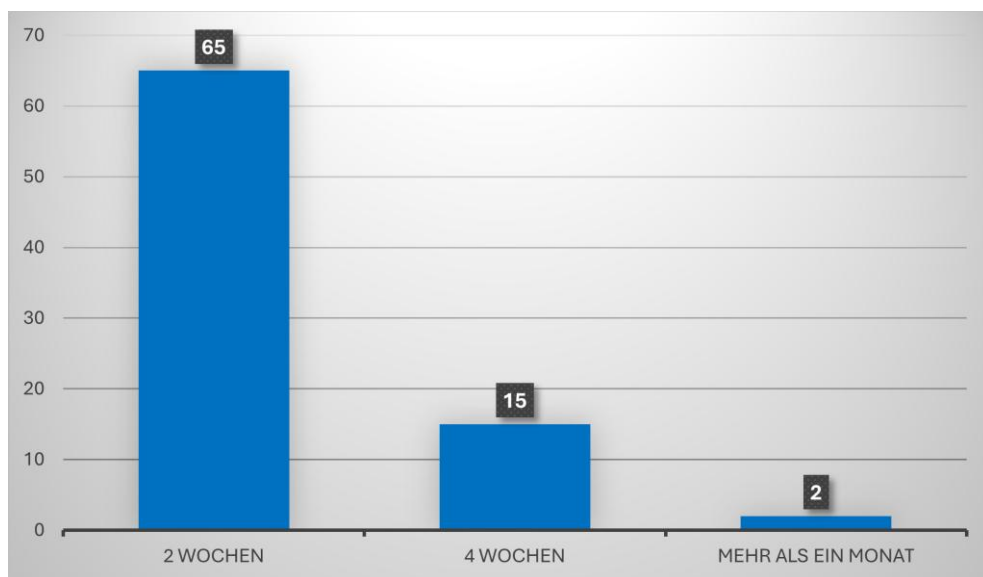
- > Sind Sie der Ansicht, dass die Anwendung dieser Regeln die Projektverfasser dazu veranlasst, die Qualität ihrer Dossiers zu verbessern?



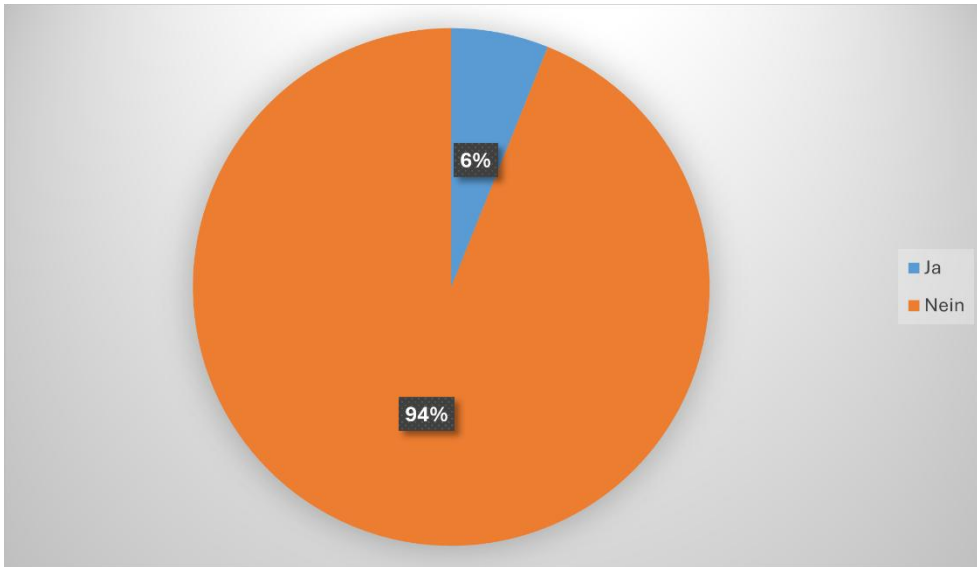
- > Sind Sie der Ansicht, dass Artikel 90 RPBR hinsichtlich der Modalitäten für die Gemeindekontrolle überarbeitet oder angepasst werden sollte?



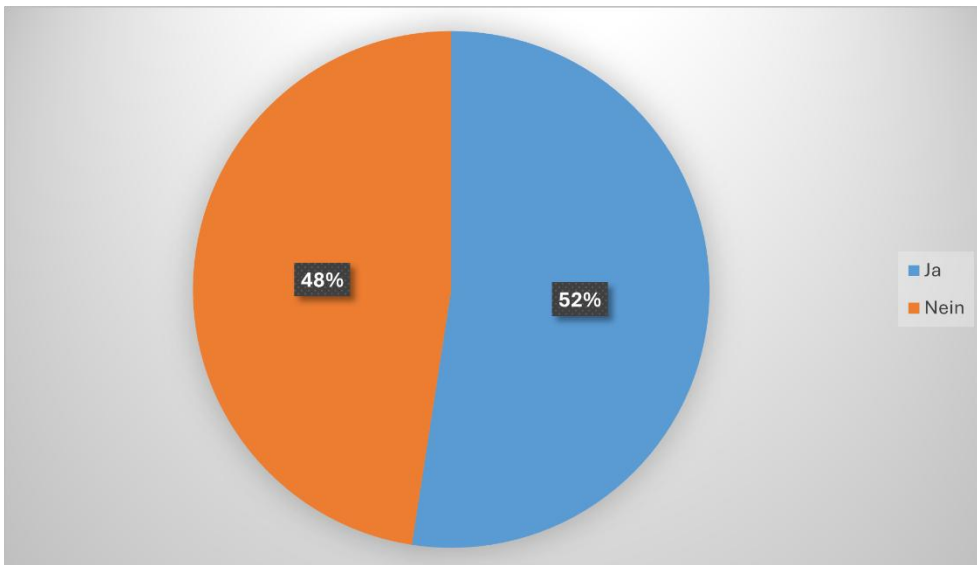
- > Innerhalb welches Zeitrahmens stellt Ihre Gemeinde in der Regel die geprüften Dossiers zur öffentlichen Auflage, sofern diese vollständig sind (unabhängig davon, ob das Gutachten der Gemeinde positiv ist)?



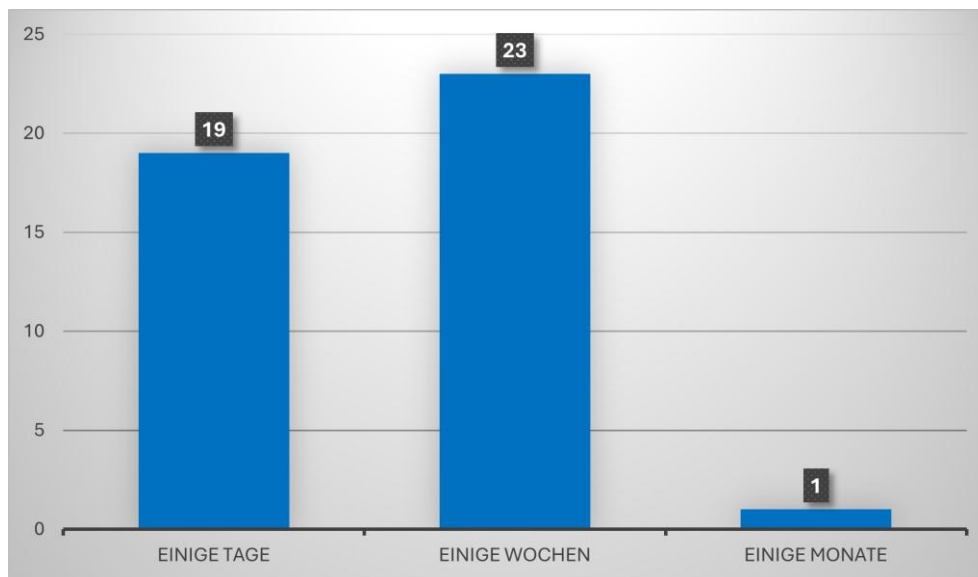
-
- > Hat Ihre Gemeinde jemals einen formellen Entscheid gefällt, dem Gesuch die öffentliche Auflage zu verweigern (mit der Möglichkeit des Rechtswegs zur Oberamtsperson)?



- > Kommt es vor, dass bestimmte Dossiers nach Abschluss der Kontrolle und vor der öffentlichen Auflage zurückgehalten werden, weil sie voraussichtlich ein ungünstiges Gutachten des Gemeinderats erhalten?



> Wie lange hält die Gemeinde solche Dossiers zurück?

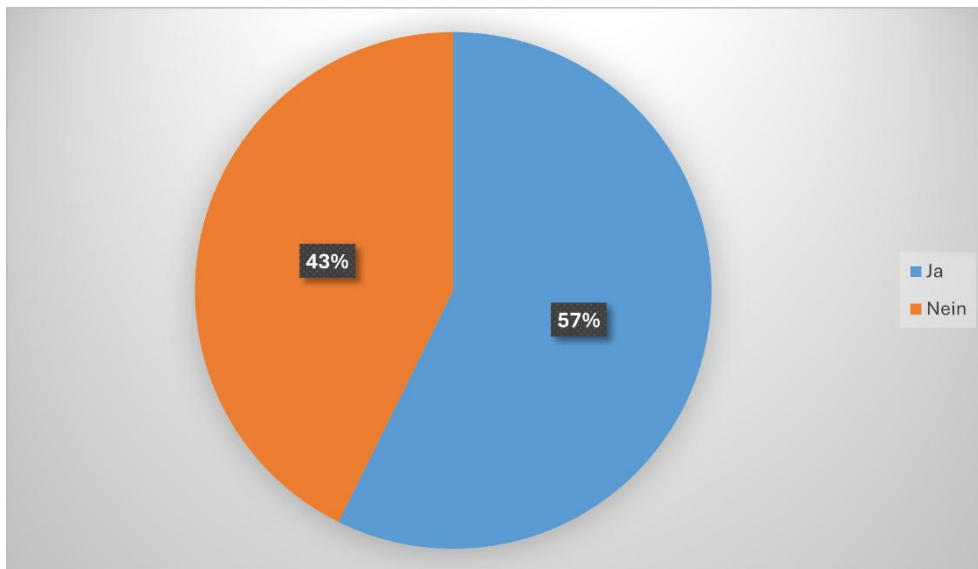


Die Gemeinden geben an, die in Artikel 90 RPBR vorgesehenen Schritte zu befolgen, mit Ausnahme – für fast die Hälfte von ihnen – des Nichteintretens auf Dossiers, die zum zweiten Mal mit Formmängeln eingereicht wurden. Einige Gemeinden begründen dies damit, dass es ihrer Meinung nach besser sei, den Auftragnehmer so lange zu begleiten, bis das Dossier für eine öffentliche Auflage ausreichend ist, als ein Dossier zu schliessen, weil es ohnehin später erneut eingereicht wird. Die allermeisten Gemeinden sind der Ansicht, dass keine Änderung von Artikel 90 RPBR erforderlich ist. In der Regel werden die geprüften und als vollständig befundenen Dossiers innerhalb von zwei Wochen öffentlich aufgelegt; 17 Gemeinden benötigen dafür vier Wochen oder länger. Bemerkenswert ist jedoch, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden die Dossiers nach der Prüfung zurückhalten, vermutlich weil deren Ablehnung durch den Gemeinderat erwartet wird. Dies steht im Widerspruch zu Artikel 92 Abs. 1 RPBR, der klar vorschreibt, dass die öffentliche Auflage unverzüglich zu erfolgen hat, sobald ein Dossier vollständig ist – unabhängig von seiner materiellen Konformität. 23 Gemeinden geben sogar an, solche Dossiers mehrere Wochen lang zurückzuhalten, eine davon sogar mehrere Monate lang. Es ist jedoch anzumerken, dass diese zusätzliche Dauer möglicherweise nicht nur auf die Gemeinden zurückzuführen ist, sondern auch auf den Wunsch der Auftragnehmer, letzte Änderungen an ihrem Projekt vorzunehmen, um es vor der öffentlichen Auflage zu konsolidieren.

3.2.3 Gutachten der Gemeinden

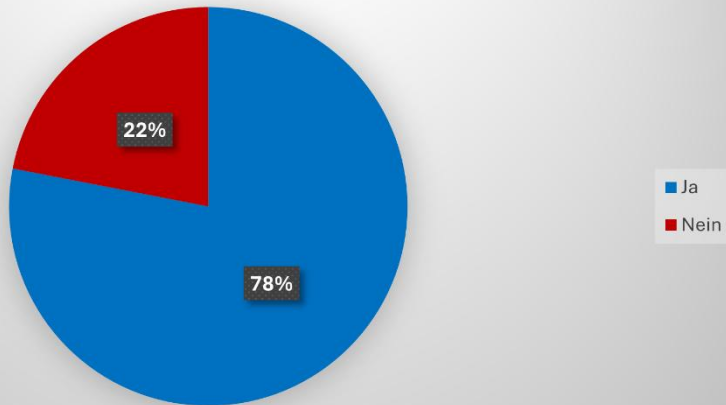
Nachfolgend sind die zu diesem Thema gestellten Fragen wiedergegeben, gefolgt von den Ergebnissen und kurzen Kommentaren.

- > Ist die Ordnungsfrist von 20 Tagen nach der öffentlichen Auflage ausreichend, damit der Gemeinderat sein Gutachten erstellen und über mögliche Einsprachen entscheiden kann?

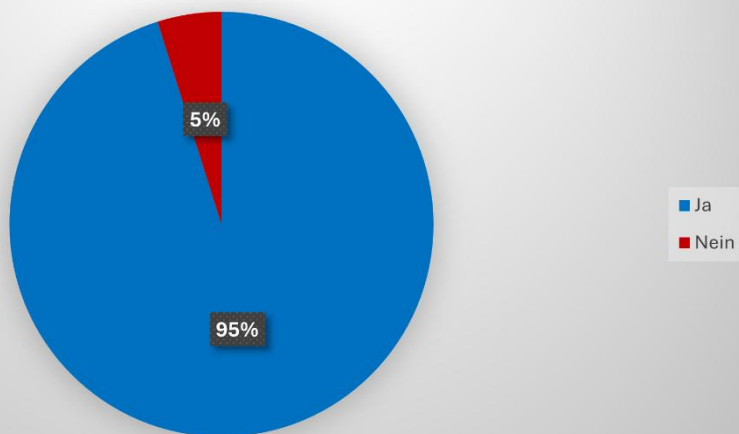


> Entscheidet Ihre Gemeinde im Allgemeinen ausführlich über...

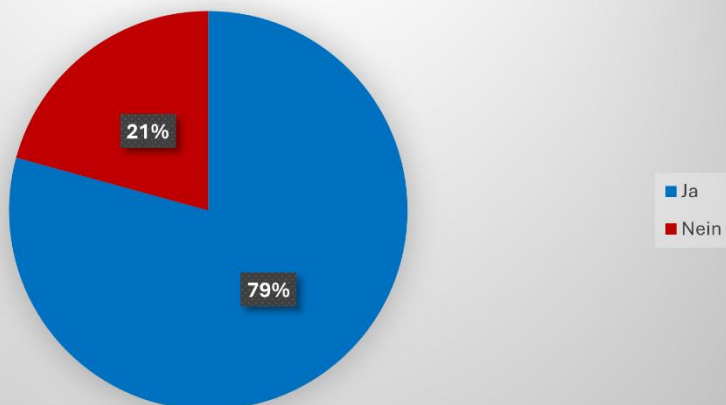
...die Einsprachen?



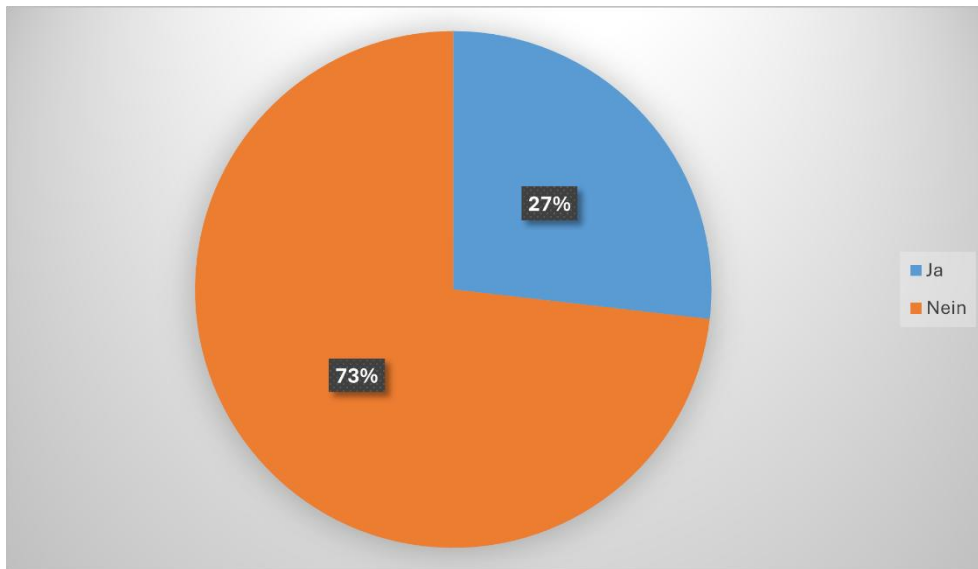
... die Abweichungsgesuche ?



...die Vorwirkung der Pläne?



> Hat Ihre Gemeinde jemals die Vorwirkung der Pläne gemäss Artikel 91 Abs. 2 RPBG abgelehnt?



Knapp die Hälfte der teilnehmenden Gemeinden schätzt, dass sie mehr als 20 Tage benötigen, um ihr Gutachten zu verfassen. Der hohe Anteil der Gemeinden (78 %), die angeben, sich ausführlich mit den Einsprachen auseinanderzusetzen, wirft Fragen auf, da die staatlichen Stellen und Oberämter feststellen, dass diese Stellungnahmen meist lückenhaft sind. Das Gleiche gilt für die Stellungnahmen zur Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 Abs. 2 RPBG, wonach die Gemeinde Stellung nehmen muss, wenn ein Baugesuch in Prüfung ist, während der Ortsplan in Revision ist und noch nicht von der Direktion genehmigt wurde. In diesem Zusammenhang deutet die Tatsache, dass 73 % der Gemeinden angeben, noch nie die positive Vorwirkung der Pläne abgelehnt zu haben, darauf hin, dass sie diesen Aspekt nicht eingehend prüfen. Dies führt häufig zu einer abweichenden Beurteilung durch das BRPA, dessen Stellungnahme ebenfalls obligatorisch ist. Einschränkend ist allerdings zu sagen, dass das BRPA in diesem Punkt auch die bei der RIMU eingereichten Beschwerden gegen die OP und die Detailbebauungspläne (DBP), die in Überarbeitung sind, sowie eventuelle negative Gutachten der Ämter im Rahmen der abschliessenden Prüfung dieser Pläne berücksichtigen muss und dass die Gemeinden bis zur Bekanntgabe des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Artikel 86 Abs. 2 RPBG keine Kenntnis von diesen Gutachten haben.

3.2.4 Zusammenfassung

Angesichts der Anzahl eingegangener Antworten liefern die Ergebnisse der Umfrage ein repräsentatives Bild des Prozesses der Aktenprüfung auf Gemeindeebene im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens. Die Feststellungen der Gemeinden decken sich mit denen des BRPA und der Oberämter: Ein schlecht zusammengestelltes oder unvollständiges Dossier führt unweigerlich zu einer erheblichen Verlängerung der Bearbeitungszeit, zumal die meisten Gemeinden es vorziehen, mehrere Mal mit den Auftragnehmern zu kommunizieren, bis das Dossier vollständig ist, statt es zurückzusenden, wenn die erstmals geforderten Korrekturen von den Auftragnehmern nicht vollständig vorgenommen wurden. Andererseits zeigt die Umfrage auch, dass einige Gemeinden die öffentliche Auflage eines vollständigen Dossiers verzögern, wenn sie davon ausgehen, dass sie ein negatives Gutachten abgeben werden, obwohl sie nach kantonalem Recht verpflichtet sind, die öffentliche Auflage zügig durchzuführen. Was die Phase nach Abschluss der Untersuchung betrifft, so ist ein Teil der Gemeinden der Ansicht, dass die Frist von 20 Tagen nicht ausreicht, um ein Gutachten abzugeben und sich ausführlich zu den Einsprachen sowie zur Vorwirkung der Pläne zu äussern.

Aus den verschiedenen Kommentaren und Vorschlägen geht hervor, dass die Gemeinden einen Bedarf an Weiterbildung haben, um ihre Kompetenzen als Kontrollbehörde zu verbessern. Sie weisen jedoch auch auf die Notwendigkeit hin, die erforderlichen Instrumente einzuführen, um die durchschnittliche Qualität der Dossiers zu verbessern, da problematische Dossiers häufig von denselben Auftragnehmern eingereicht werden.

Es ist klar ersichtlich, dass eine Anpassung der Abläufe zur Beschleunigung des ordentlichen Verfahrens gerechtfertigt ist. Dieser Schritt muss jedoch durch mittel- und langfristige Massnahmen ergänzt werden, um einerseits die Gemeinden in ihrer Arbeit zu entlasten und andererseits die Qualität der eingereichten Dossiers zu erhöhen. Die entsprechenden Bemühungen müssen in den kommenden Jahren sowohl auf Ebene des BRPA – der für Information und Koordination im Bauwesen zuständigen Stelle – als auch auf Ebene des Freiburger Gemeindeverbandes, unterstützt durch die Oberamtspersonenkonferenz, fortgesetzt werden.

4 Im Änderungsentwurf vorgeschlagene Lösungen

Im Zusammenhang mit der vom Grossen Rat angenommenen Motion Dafflon/Wicht, die die Festlegung verbindlicher Fristen für die Erstellung von Gutachten fordert, zeigen die Statistiken, dass die staatlichen Stellen in den letzten Jahren in mehr als 90 % der Fälle die im kantonalen Recht vorgeschriebene Frist von 30 Tagen (mit einer möglichen Verlängerung um 15 Tage) einhalten. Daraus lässt sich schliessen, dass die Gründe für unangemessen lange Bearbeitungszeiten der Dossiers, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nicht auf Ressourcenprobleme, Koordinationsschwierigkeiten oder mangelnde Reaktionsfähigkeit innerhalb der Kantonsverwaltung zurückzuführen sind. Sie liegen vielmehr in der Qualität der eingereichten Dossiers, die von den Gemeinde- und Kantonsbehörden oft als verbesserungsbedürftig angesehen werden, in der zunehmenden Komplexität der technischen Bereiche, die von den Auftragnehmern zu berücksichtigen sind, sowie in den Ausbildungslücken bei einem Teil der Personen, die auf Gemeindeebene für die Prüfung der Gesuche zuständig sind, und, bis zu einem gewissen Grad bei den Auftragnehmern. Die zur Untermauerung einer angeblichen Langsamkeit der Kantonsverwaltung angeführten Beispiele betreffen mehrheitlich Dossiers, die entweder Gegenstand eines negativen Gutachtens der zuständigen Ämter waren (über ein Drittel der Fälle im Jahr 2024) oder im Zusammenhang mit der Problematik der Vorwirkung der Pläne stehen, wie sie sich aus der öffentlichen Auflage von OP-Gesamtrevisionen ergibt. Es ist zudem hervorzuheben, dass die gesuchstellenden Personen oft irrtümlich davon ausgehen, dass die Gewährung der positiven Vorwirkung der Pläne (Art. 91 Abs. 2 RPBG) die Regel ist. Tatsächlich handelt es sich aber um die Ausnahme: Grundsätzlich dürfen ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der revidierten Pläne und Reglemente bis zu deren Genehmigung durch die Direktion keine Bewilligungen erteilt werden (Art. 91 Abs. 1 RPBG). Zudem gab es in den letzten Jahren im Kanton eine Welle von OP-Gesamtrevisionen, da die Gemeinden eine Frist von fünf Jahren hatten, um ihre OP an das 2010 in Kraft getretene RPBG anzupassen, und sehr viele Gemeinden beschlossen, die gesetzlich vorgegebenen Fristen maximal und sogar über das gesetzlich vorgesehene Mass hinaus auszuschöpfen, um der Bebauung von Parzellen in der Bauzone Vorrang vor einer möglichen Notwendigkeit für Auszonungen zu geben. Das Moratorium für Bauzonen aufgrund der Teilrevision des RPG im Jahr 2014, die Verabschiedung des kantonalen Richtplans im Jahr 2018 und die darauf folgende kantonale Rechtsprechung im Jahr 2019 führten ebenfalls zu einer Verlangsamung. Insgesamt waren in diesen Jahren mehr als die Hälfte aller im Kanton eingereichten Baugesuche von der Vorwirkung der Pläne betroffen.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die von den Motionären vorgeschlagene Änderung in der Praxis nur geringe Auswirkungen hätte; denn, wenn bestimmte Gutachten fehlen, würde das Oberamt – das nicht an die in den Gutachten enthaltenen Beurteilungen gebunden ist – sicherlich nicht den Staat haftbar machen. Vielmehr würde es die betroffenen Ämter auffordern, ihre Gutachten nachzureichen und in bestimmten Fällen das BRPA ersuchen, ein ergänzendes Gesamtgutachten zu erstellen. Zudem wäre die vorgeschlagene Lösung bei Einsprachen nicht anwendbar, da sich die Ämter zwingend äussern müssen, wenn die in den Einsprachen angeführten Punkte ihren Zuständigkeitsbereich betreffen. Die auf kantonaler Ebene erzielte Zeitersparnis würde somit auf Ebene der Oberämter wieder verloren gehen. Angesichts dessen könnte das mit der Motion angestrebte Ziel nicht erreicht werden. Daher wird in Absprache mit den Gesprächspartnern der RIMU (es sei hier erwähnt, dass Grossrat Jean-Daniel Wicht an dem Austausch mit der Gruppe «bauenfreiburg» teilgenommen hat) vorgeschlagen, das kantonale Recht nicht in dem von den Motionären geforderten Sinne anzupassen, sondern in anderen Phasen des Verfahrens tätig zu werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der vorliegende Verordnungsentwurf keine grundlegenden Änderungen des ordentlichen Verfahrens vor, das für die meisten Dossiers keine besonderen Probleme aufwirft, sofern diese gut ausgearbeitet sind und weder Einsprachen noch negative Gutachten nach sich ziehen. Die seit mehr als fünf Jahren eingesetzte und laufend verbesserte Anwendung FRIAC (siehe das kürzlich erfolgte Refactoring) bietet darüber hinaus eine Strukturierung der von den Auftragnehmern einzugebenden Daten sowie eine bessere Verfolgbarkeit des Verfahrensablaufs, wodurch im Allgemeinen eine mangelnde Reaktionsfähigkeit der Prozessbeteiligten bei Problemen verhindert wird. Die zahlreichen Anrufe beim Helpdesk FRIAC zeigen jedoch, dass ein Teil der Nutzerinnen und Nutzer noch nicht wirklich mit der Anwendung vertraut ist, aber auch, dass diese in technischer Hinsicht und hinsichtlich der Verständlichkeit der Informationen weiter verbessert werden kann. Bei Baugesuchen für Projekte ausserhalb der Bauzone sind die Bearbeitungszeiten nach wie vor relativ lang, und es scheint schwierig, diese zu verkürzen, da das Bundesrecht restriktiv ist und oft Ergänzungen seitens der gesuchstellenden Personen (Vorlage von Belegen, Studien) sowie eingehende technische und rechtliche Analysen seitens der Ämter und der RIMU verlangt. Es ist zu erwarten, dass das Inkrafttreten der zweiten Revision des RPG (RPG 2), die am 29. September 2023 vom Bundesparlament verabschiedet wurde, das Genehmigungsverfahren noch komplexer machen wird (zusätzliche Angaben, die von den gesuchstellenden Personen zu machen sind, summarische Kontrolle der bestehenden illegalen Bauten auf den Parzellen, die Gegenstand des Bewilligungsgesuchs sind, Entscheid über die Gewährung der Abbruchprämie).

Zunächst wird vorgeschlagen, in Artikel 88 RPBR einen klareren Rahmen für die Bearbeitung von Vorprüfungsgesuchen festzulegen, die gemäss kantonalem Recht (Art. 137 RPBG) nicht obligatorisch sind⁴, aber sehr oft durch die kommunalen Gemeindebaureglemente (GBR) vorgeschrieben sind – meist für Projekte ausserhalb der Bauzone. Derzeit werden die Vorprüfungsgesuche bei den Gemeinden eingereicht, die sie prüfen, ohne dass ihnen durch das kantonale Recht eine Frist gesetzt ist. Das Gleiche gilt für die Fristen, innerhalb derer die Behörden ihre Gutachten abgeben müssen, wobei die für das ordentliche Verfahren vorgesehene Frist von 30 Tagen zumindest in der Praxis eingehalten wird. Die gesuchstellenden Personen beklagen sich häufig über die übermässige Zeit, die die Gemeinden und die Verwaltung für die Bearbeitung der Vorprüfungsgesuche benötigen, sowie über den Mangel an Informationen. Da es sich um eine Vorstufe des Bewilligungsverfahrens handelt, die als solche nicht obligatorisch ist, ist es nicht gerechtfertigt, Vorprüfungsgesuche dem gleichen Verfahren wie das ordentliche Verfahren zu unterziehen, d. h. einem zweistufigen Verfahren mit einer ersten Prüfung durch die Gemeinde und einer zweiten Prüfung durch die Kantonsverwaltung. Durch die Vorgabe, dass Vorprüfungsgesuche zunächst beim BRPA und nicht bei der Gemeinde einzureichen sind, wird mit der Änderung von Artikel 88 RPBR dieses zweistufige Verfahren abgeschafft, sodass der Gemeinderat zeitlich auf die gleiche Ebene wie die betroffenen Ämter gestellt wird. Das BRPA konsultiert somit die Gemeinde gleichzeitig mit den Ämtern, wobei alle über eine Frist von 30 Tagen für ihr Gutachten verfügen. Da das BRPA sowohl seine Einschätzung unter dem Gesichtspunkt seines Zuständigkeitsbereichs abgeben als auch die eingegangenen Gutachten zusammenfassen muss, erscheint es logisch, ihm eine Frist von 30 Tagen für die Abgabe seines eigenen Gutachtens einzuräumen. Diese Frist ist umso mehr gerechtfertigt, als eine grosse Zahl von Vorprüfungsgesuchen für Projekte ausserhalb der Bauzone eingereicht wird, die eine komplexe Prüfung der Übereinstimmung des Gesuchs mit dem Bundesrecht erfordern.

Auf kommunaler Ebene erscheint es nötig, die Phase zwischen der Übermittlung des Dossiers an die Gemeinde via FRIAC und der öffentlichen Auflage besser zu regeln, wobei den Gemeinden der nötige Spielraum bei der Verwaltung des Austauschs mit den Auftragnehmern gelassen werden muss, damit das Dossier so schnell wie möglich vollständig ist. Gleichzeitig haben die gesuchstellenden Personen ein Anrecht darauf, dass ihr Gesuch nach Abschluss der Prüfung der Unterlagen rasch im Amtsblatt veröffentlicht wird. Es kann nicht sein, dass die Gemeinden als Kontroll- und mit der Stellungnahme beauftragten Behörde die öffentliche Auflage von Gesuchen mit der Begründung blockieren, dass sie wahrscheinlich – unabhängig vom Ergebnis der öffentlichen Auflage – ein negatives Gutachten ausstellen werden.

⁴ Mit Ausnahme der Materialabbaustellen gemäss Artikel 88 Abs. 5 RPBR.

Im Ablauf der kommunalen Kontrollschritte soll ein gewisses Tempo sichergestellt werden: Die Auftragnehmer sollen dazu angehalten werden, die Ergänzungs- und Korrekturanfragen rasch zu bearbeiten, statt davon auszugehen, dass bei Problemen mehrere aufeinanderfolgende Austauschrunden mit der Gemeinde möglich sein werden. Die Praxis zeigt, dass Gemeinden bei unvollständigen Dossiers eher einen Austausch mit den gesuchstellenden Personen vornehmen, anstatt die Gesuche zurückzuweisen, das Verfahren zu beenden und Gebühren zu erheben, wenn die festgestellten Mängel nicht behoben werden.

Der geänderte Artikel 90 sieht vor, dass die Gemeinden nach Eingang der Dossiers innerhalb von 15 Tagen deren formelle und materielle Konformität überprüfen müssen. Nach Ablauf dieser Frist muss die Gemeinde, die Formmängel, eine offensichtliche materielle Nichtkonformität oder die Notwendigkeit eines Abweichungsgesuchs feststellt, das Baugesuch ohne Verzug an die gesuchstellende Person zurücksenden und ihr die erforderlichen Korrekturen und Ergänzungen mitteilen. Die gesuchstellende Person verfügt dann über eine identische Frist, um ihr Dossier anzupassen oder sich zu positionieren, beispielsweise wenn sie der Ansicht ist, dass die geforderten Korrekturen nicht gerechtfertigt sind. Wenn sie nicht reagiert, ist es nicht mehr Aufgabe der Gemeinde, sie erneut zu kontaktieren; die Gemeinde kann davon ausgehen, dass das Gesuch unverändert aufrechterhalten wird. Der geänderte Artikel 92 Abs. 1 verpflichtet die Gemeinde, unverzüglich eine Veröffentlichung im Amtsblatt vorzunehmen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Verfahren seinen Lauf nimmt, auch wenn das Dossier noch nicht konforme Elemente oder Formmängel enthält.

Die wichtigste Änderung, die im Rahmen dieses Änderungsentwurfs vorgeschlagen wird, besteht darin, die 20-tägige Phase zwischen dem Ende der öffentlichen Auflage und der Übermittlung des Dossiers mit Gemeindegutachten durch die Gemeinde an den BRPA zu streichen. Wie schon bei Vorprüfungsgesuchen soll die Gemeinde vom BRPA gleichzeitig mit den betroffenen Ämtern und Organen angehört werden, wodurch der Gemeinderat 10 zusätzliche Tage Zeit hat, um sein Gutachten zu erstellen und über allfällige Einsprachen zu entscheiden, ohne dass diese zusätzliche Frist zu einer Verlängerung der Gesamtdauer des Verfahrens führt. Diese Änderung hat zwar den Nachteil, dass die Ämter nicht über die Stellungnahme der Gemeinde zu Einsprachen und Abweichungsgesuchen verfügen, doch sind die Stellungnahmen der Gemeinden in diesen Punkten in den allermeisten Fällen nur summarisch und wenig begründet. Die Oberämter kommen übrigens zu derselben Feststellung hinsichtlich der Stellungnahmen der betroffenen Ämter zu Einsprachen. Nach Abschluss des Verfahrens verfügt das BRPA – wie schon heute – über alle Elemente, um sein Gesamtgutachten zu erstellen und seine Beurteilung der Interessenabwägung (Einsprache, Abweichungsgesuch, ablehnende und gegensätzliche Gutachten) zuhanden des Oberamts abzugeben. Mit der Abschaffung der 20-tägigen Phase sollte sich die Gesamtbearbeitungsdauer der Summe der verschiedenen Fristen annähern, die in den einzelnen Phasen des Verfahrens einzuhalten sind.⁵

5 Weitere Änderungen

5.1 Gemeinnütziger Wohnungsbau in Zonen von allgemeinem Interesse

Artikel 55 RPBG legt fest, dass die Zonen von allgemeinem Interesse dazu bestimmt sind, dem Gemeinwohl zu dienen (Abs. 1). Diese Zonen sind für Bauten, Anlagen und Flächen von öffentlichem Nutzen im Sinne von Artikel 116 RPBG vorbehalten (Abs. 2). Private Bauten und Anlagen, die zur Verwirklichung von im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben bestimmt sind, wie Kultur- und Sportzentren, Kliniken und Institute, können jedoch zugelassen werden (Abs. 3). Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist bewusst weit gefasst, um den Gemeinden den notwendigen Spielraum zu lassen, die Zonen von allgemeinem Interesse entsprechend ihren konkreten Bedürfnissen zu planen und so ihre Aufgaben als Gemeinwesen wahrnehmen zu können. Wie der Staatsrat in seiner jüngsten Antwort auf die Motion Levrat/Senti zur Schaffung eines kantonalen Wohnungsbaugesetzes⁶ festgestellt hat, können

⁵ Siehe weiter oben Punkt 2.2.9.

⁶ 2025-GC-175.

die Gemeinden insbesondere auf dem Immobilienmarkt intervenieren, um Grundstücke zu erwerben und Wohnungen im öffentlichen Interesse zu schaffen oder ein Genossenschaftsprojekt zu entwickeln. Seit einigen Jahren wenden sich einige von ihnen im Zuge der Gesamtrevision ihres OP an die RIMU und das BRPA, um die Möglichkeit der Bereitstellung von Wohnungen im öffentlichen Interesse in Zonen von allgemeinem Interesse zu prüfen. Im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Förderinstrumenten für Massnahmen, die dem öffentlichen Interesse dienen, erscheint es sinnvoll, eine Rechtsgrundlage in der kantonalen Gesetzgebung (Art. 25a) zu schaffen. Damit lässt sich der Anwendungsbereich von Artikel 55 RPBG präzisieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gesetzgebungen der Kantone, die kein spezifisches Wohnungsbaugesetz kennen (trifft auf die Mehrheit zu), hinsichtlich der zulässigen Bauten in Zonen von allgemeinem Interesse oft unklar sind. Die Kantone Aargau und Luzern, mit denen das BRPA diesbezüglich Kontakt aufgenommen hat, haben signalisiert, dass sie gegenüber solchen Lösungen in Zonen von allgemeinem Interesse offen sind.

5.2 Bewilligungspflicht für Ladestationen für Elektrofahrzeuge

Der Vorschlag zur Änderung des RPBR (Art. 85 Abs. 1 Bst. f1 und 87 Abs. 1 Bst. b1) knüpft an die Antwort auf die Anfrage Clément/Dafflon⁷ an, in der der Staatsrat anerkannte, dass die am 1. Januar 2024 in Kraft getretene Änderung des RPBR zur Installation von Ladestationen für Elektrofahrzeuge eine restriktivere Lösung vorsieht als die von der Mehrheit der Kantone vorgesehenen Lösungen. Er verpflichtete sich damals, die Vorgaben im Rahmen der nächsten Änderung des RPBR anzupassen. Nach Einsichtnahme in die neueste Fassung des Merkblatts auf der Website der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK)⁸, das einen Überblick über die Verfahren für die Bewilligung von Ladestationen für Elektrofahrzeuge gibt, scheint es, dass die überwiegende Mehrheit der Kantone kein Verfahren für solche Anlagen vorschreibt, wobei einige ein Meldeverfahren bei der Gemeindebehörde eingeführt haben und andere die Frage den Gemeinden überlassen. Gestützt auf die Rückmeldungen von Groupe E und des Amts für Energie wird daher vorgeschlagen, diese Anlagen vom Baubewilligungsverfahren auszunehmen. Da der Staatsrat in Anwendung des Bundesrechts das Meldeverfahren für Solaranlagen gewünscht hat, wird auch bei diesen Anlagen darauf verzichtet, sie diesem Verfahren zu unterziehen.

5.3 Aufhebung des Meldeverfahrens für Mobilfunkanlagen

Die Aufhebung von Artikel 87a RPBR folgt den jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Bewilligungsverfahren für die Anpassung von Mobilfunkanlagen. Änderungen an Sendeanlagen für Mobilfunk sind in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung⁹ geregelt, die sich auf das Bundesgesetz über den Umweltschutz¹⁰ stützt. Da dieses Gesetz keine Angaben zu den erforderlichen Baubewilligungsverfahren enthält, hat die BPUK 2013 Empfehlungen dazu ausgearbeitet, wie die Verfahren in sogenannten Bagatellfällen durchgeführt werden können. Mit der Einführung adaptiver Antennen wurden unterschiedliche Auslegungen möglich; weshalb die BPUK ihre Empfehlungen 2022 geändert und den Kantonen zwei Optionen angeboten hat. Artikel 87a RPBR wurde am 1. Januar 2023 eingeführt, um dem Meldeverfahren gemäss der damals geltenden Empfehlung der BPUK mehr Rechtssicherheit zu verleihen und die vom Kanton Freiburg gewählte Option («Option 1») zu konsolidieren. Damals wurde beschlossen, die neuen Empfehlungen der BPUK umzusetzen, indem im RPBR ein spezifisches Meldeverfahren beim Amt für Umwelt eingeführt wurde.

Seitdem haben mehrere aktuelle Urteile des Bundesgerichts¹¹ gezeigt, dass die Empfehlungen der BPUK erneut angepasst werden müssen. Die derzeit geltenden Empfehlungen zum Mobilfunk, die am 6. März 2025 von der Plenarversammlung der BPUK verabschiedet wurden, enthalten keine Möglichkeit mehr, ein kantonales Meldeverfahren einzuführen. Folglich muss Artikel 87a RPBR aufgehoben werden. Bagatellfälle wurden im Kanton Freiburg nach Bundesgerichtsurteilen nicht mehr akzeptiert. Nun gilt es, das RPBR anzupassen, um es mit der

⁷ 2024-GC-185.

⁸ <https://www.bpuk.ch/bpuk/dokumentation/merkblaetter>.

⁹ Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710).

¹⁰ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01).

¹¹ 1C_506/2023 23.04.2024; 1C_414/2022; 1C_307/2023.

Bundesrechtsprechung in Einklang zu bringen, wobei die Anpassung angesichts der kürzlich vom Bund angekündigten Revision des einschlägigen Bundesrechts wohl vorübergehender Natur sein wird.

5.4 Elektronische Signatur im Baubewilligungsverfahren

Ein Vorentwurf zur Änderung des RPBG wurde kürzlich in die externe Vernehmlassung gegeben, um insbesondere die kantonale Gesetzgebung im Hinblick auf die Einführung der elektronischen Signatur im Bewilligungsverfahren anzupassen. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassung werden derzeit ausgewertet und der Gesetzesentwurf wird zusammen mit seiner Botschaft in Kürze dem Staatsrat zur Verabschiedung und Weiterleitung an den Grossen Rat vorgelegt. Der erläuternde Bericht zum Vorentwurf weist darauf hin, dass formale Anpassungen im RPBR vorgenommen werden müssen, indem alle Verweise auf die Papierfassungen der Bewilligungsgesuche gestrichen werden. Betroffen sind die Artikel 88 Abs. 3, 89 Abs. 3 und 4, 93 Abs. 3 und 98 Abs. 2.

6 Kommentar zu den Artikeln

Art. 25a

Unter Wohnungen im öffentlichen Interesse versteht man Mietwohnungen, deren Mieten unter denen des freien Immobilienmarktes liegen. Sie werden von gemeinnützigen Organisationen, Stiftungen oder Genossenschaften oder anderen kommunalen Eigentumsformen gebaut und verwaltet, um den Bedürfnissen sozial bedürftiger Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden. Die gesetzliche Bestimmung ist so formuliert, dass die Gemeinden als Planungsbehörde frei entscheiden können, ob sie Wohnungen im öffentlichen Interesse in ihre Vorschriften für Zonen von allgemeinem Interesse aufnehmen wollen. Falls ja, müssen sie dies im erläuternden Bericht begründen (Art. 47 RPV und 39 Abs. 2 RPBG). Die Frage der Konformität von Projekten für preisgünstige Wohnungen erfordert eine besondere Prüfung im Rahmen der Bewilligungsgesuche, da die Entscheidbehörde insbesondere die Bedingungen analysieren muss, unter denen das öffentliche Interesse dauerhaft gewährleistet ist.

Art. 30a

In der französischen Version muss die Artikelüberschrift korrigiert werden, weil sie in der aktuellen Version einen falschen Verweis auf den Artikel des RPBG enthält (Art. 77 und nicht 77a).

Art. 85 und 87

Es wird auf die Erläuterungen unter Punkt 5.2 verwiesen.

Art. 87a

Es wird auf die Erläuterungen unter Punkt 5.3 verwiesen.

Art. 88

Bezüglich Absatz 1 wird auf die Erläuterungen unter Punkt 4 verwiesen. Die Anwendung FRIAC muss entsprechend angepasst werden. Aufgrund der Einführung der elektronischen Signatur, durch die die Papierform entfällt, wird Absatz 3 aufgehoben.

Art. 89

Aufgrund der Einführung der elektronischen Signatur, durch die die Papierform entfällt, wird Absatz 3 aufgehoben und der letzte Satz von Absatz 4 gestrichen.

Art. 90

Es wird auf die Erläuterungen unter Punkt 4 verwiesen. Es wird vorgeschlagen, die zu prüfenden formalen (Einhaltung der Richtlinien der RIMU zum Mindestinhalt von Baugesuchen) und materiellen Aspekte (insbesondere in Gemeinden: Übereinstimmung mit dem GBR und gegebenenfalls mit den Vorschriften des DBP) in einem einzigen Absatz zusammenzufassen. Gestützt auf die in Punkt 3.2.2 präsentierten und kommentierten

Umfrageergebnisse wird vorgeschlagen, die Möglichkeit für die Gemeinde, bei nicht behobenen Formmängeln nicht auf das Gesuch einzutreten, zu streichen, da die grosse Mehrheit der Gemeinden dieses Mittel ohnehin nicht nutzt. Diese Änderung dürfte dazu beitragen, dass Auftragnehmer, die den Korrektur- und Ergänzungsforderungen der Gemeinden im Rahmen der Erstkontrolle nicht nachkommen, stärker in die Verantwortung genommen werden.

Art. 92

Die geltende Bestimmung sieht vor, dass die Gemeinde «so rasch wie möglich» die öffentliche Auflage durchführt; nun soll dieser Ausdruck durch den etwas strengeren Ausdruck «unverzüglich» ersetzt werden. Es wird keine Frist für die öffentliche Auflage nach Abschluss der Prüfung festgelegt, um den organisatorischen Zwängen innerhalb der Gemeinden Rechnung zu tragen und um Rechtsstreitigkeiten wegen Fristüberschreitung, die das Verfahren weiter in die Länge ziehen würden, zu vermeiden. Bei einer erheblichen und ungerechtfertigten Verzögerung seitens der Gemeinde hat die gesuchstellende Person weiterhin die Möglichkeit, von der Gemeinde einen begründeten Entscheid über die Ablehnung der öffentlichen Auflage des Dossiers zu verlangen. Diesen Entscheid kann die gesuchstellende Person durch Beschwerde an das Oberamt anfechten.¹²

Art. 93

Aufgrund der Einführung der elektronischen Signatur, durch die die Papierform entfällt, wird Absatz 1 aufgehoben.

Art. 94

Der Wegfall der Zwischenphase auf kommunaler Ebene zwischen dem Ende der öffentlichen Auflage und der Übermittlung des Dossiers an das BRPA wird in Punkt 4 behandelt. Diese Änderung hat zur Folge, dass die Gemeinde zeitlich auf die gleiche Ebene wie die konsultierten Ämter und Organe gestellt wird und über eine Frist von 30 Tagen verfügt, um ihr Gutachten zu erstellen. Die neue Frist entspricht dem Wunsch eines Teils der Gemeinden, die die Frist von 20 Tagen in gewissen Fällen für etwas zu kurz halten. Dadurch haben sie etwas mehr Zeit, um ein vollständiges Gutachten zu erstellen, die eine ausführliche Begründung zu allfälligen Abweichungsgesuchen und Einsprachen sowie zur Frage der Vorwirkung der Pläne gemäss Artikel 91 Abs. 2 RPBG enthält. In derselben Frist von 30 Tagen muss sich die Gemeinde auch zu Abweichungsgesuchen hinsichtlich des Bauabstands zu Mobilitätsrouten in Anwendung des Mobilitätsgesetzes¹³ äussern.

Die Möglichkeit für die Gemeinden, Einigungsverhandlungen zu organisieren, bleibt bestehen. Im Rahmen des Austauschs mit der Oberamtspersonenkonferenz und dem FGV über den Ablauf des ordentlichen Verfahrens wurde festgestellt, dass die Praxis der Organisation solcher Sitzungen auf kommunaler Ebene nicht in allen Bezirken einheitlich ist; sie führt jedoch in vielen Fällen dazu, dass die Einsprachen zurückgezogen werden, bevor das Dossier an das Oberamt weitergeleitet wird.

Absatz 5 wurde eingeführt, damit das BRPA bei der ersten Prüfung des Dossiers vor dessen Zirkulation dieselben Mittel wie die Gemeinden hat. Angesichts der Änderungen in Artikel 90 RPBR ist es gerechtfertigt, diesen Absatz aufzuheben. Bei einer unvollständigen Kontrolle der formalen Aspekte des Dossiers durch die Gemeinde kann das BRPA – als Amt, das für die Zirkulation des Dossiers und den ordnungsgemässen Ablauf des Verfahrens innerhalb der Kantonsverwaltung vor der Übermittlung an das Oberamt zuständig ist – die Auftragnehmer weiterhin auffordern, die Formmängel zu beheben (z. B. wenn der Auftragnehmer keinen Nachweis über seine Qualifikation zur Einreichung des Dossiers vorgelegt hat) und Ergänzungen verlangen.

Art. 98

Aufgrund der Einführung der elektronischen Signatur, durch die die Papierform entfällt, wird Absatz 2 aufgehoben.

¹² Artikel 153 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1).

¹³ Artikel 145 des Mobilitätsgesetzes vom 5. November 2021 (MobG, SGF 780.1).

7 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf zur Änderung des RPBR hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

8 Finanzielle und personelle Folgen

Der Entwurf befasst sich im Wesentlichen mit Verfahrensfragen und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

Die finanziellen Folgen der Einführung der elektronischen Signatur im Baubewilligungsverfahren werden im Gesetzesvorentwurf zur Änderung des RPBG dargelegt, der in Kürze vom Staatsrat verabschiedet und dem Grossen Rat unterbreitet werden wird.

9 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Der Entwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung, zur elektronischen Signatur und zum Zivilrecht.

Er ist europarechtskonform.