



DIR/Entwurf vom 00.00.0000

Bericht 2025-DIME-115

00. Monat 0000

Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Bau- und Raumplanungsgesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| 1 Gestaltung der Aussenanlagen | 2 |
| — 2 | |
| 1.1 Ursprung | 2 |
| 1.2 Aktuelle Situation | 2 |
| 1.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung | 3 |
| 2 Anpassung der Detailbebauungspläne | 4 |
| 2.1 Ursprung | 4 |
| 2.2 Aktuelle Situation | 4 |
| 2.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung | 5 |
| 3 Abbruchbewilligung | 5 |
| 3.1 Ursprung | 5 |
| 3.2 Aktuelle Situation | 6 |
| 3.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung | 6 |
| 4 Weitere Änderungen | 6 |
| 5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen | 7 |
| 6 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden | 8 |
| 7 Finanzielle und personelle Folgen | 8 |
| 8 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht | 9 |

1 Gestaltung der Aussenanlagen

1.1 Ursprung

Am 24. Juni 2025 nahm der Grosse Rat die Motion an, mit der die Grossräte Alexander Schroeter und Elias Moussa¹ eine Gesetzesänderung fordern, damit Schottergärten, in denen Kies, Platten, Steine und Felsen den Rasen ersetzen, nicht mehr als Grünfläche angerechnet werden können, wobei bestehende Bauten und Gärten davon nicht betroffen sein sollen. Unter Berufung auf den Bericht «Stopp der Verschotterung von Grünflächen»², den der Bundesrat im Jahr 2022 verabschiedet hat, sind die Motionäre der Ansicht, dass Schottergärten den Boden, die Fauna und die Flora ersticken, das Leben verschiedener Organismen unmöglich machen, Wärmeinseln verstärken und das oberflächige Abfliessen beschleunigen. Deshalb soll dieses Phänomen begrenzt werden, um die Biodiversität in der Bauzone zu fördern.

Diese Problematik steht im weiteren Kontext der Ziele zur Umsetzung der ökologischen Infrastruktur – einem zentralen Element der kantonalen Biodiversitätsstrategie, die im November 2023 vom Grossen Rat verabschiedet und durch den Bericht zur Planung der ökologischen Infrastruktur konkretisiert worden ist. Der Bericht wurde vom Amt für Wald und Wild erstellt und im Juli 2025 vom Staatsrat genehmigt.³ Als Grundlagenstudie nach Artikel 16 RPBG definiert er insbesondere die Handlungsprioritäten im bebauten Raum sowie die Mittel zu deren Umsetzung in den raumplanerischen Instrumenten.⁴

1.2 Aktuelle Situation

Zunächst soll der rechtliche Rahmen, in den sich die spezifische Problematik der Schottergärten einfügt, in Erinnerung gerufen werden.

Nach Artikel 23 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz⁵ sorgen der Staat und die Gemeinden in intensiv genutzten Gebieten für einen angemessenen ökologischen Ausgleich, um isolierte Biotope miteinander zu verbinden, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, die Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben (Abs. 1). Die Massnahmen zum ökologischen Ausgleich müssen so weit als möglich den im kantonalen Richtplan definierten Aktionsschwerpunkten entsprechen (Abs. 2). Die Schutzmassnahmen werden über einen Nutzungsplan und die entsprechenden Reglemente, über Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bzw. Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern oder über Verfügungen eingeführt (Art. 15 Abs. 2 NatG). Der Kanton Freiburg hat den Begriff des ökologischen Ausgleichs in Artikel 23 NatG sowie in Artikel 20 seines Reglements⁶ verankert. Die Blätter des kantonalen Richtplans T103 «Verdichtung und Aufwertung» und T308 «Ökologische Vernetzung» beziehen sich indirekt ebenfalls auf dieses Thema.

Laut Artikel 119 Abs. 2 RPBG sind die Definitionen und Messweisen der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung (IVHB)⁷ der Baubegriffe anwendbar, sofern kantonale oder kommunale Vorschriften Begriffe dieser Vereinbarung verwenden. Der Staatsrat kann weitere Begriffe definieren, sofern sie nicht Gegenstand der IVHB sind, doch kann er die in der Vereinbarung definierten Begriffe nicht anders definieren. Die zulässige Ausnutzung der im Zonennutzungsplan bezeichneten Fläche bestimmt sich über die Festsetzung von Geschossflächen-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffern.⁸ In Zonen mit offener Bauweise kann das Gemeindereglement auf die

¹ 2024-GC-189

² <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=92194>.

³ <https://www.fr.ch/de/ilfd/news/der-kanton-freiburg-praesentiert-seine-planung-der-oekologischen-infrastruktur>

⁴ Siehe namentlich Kapitel 11.1 «Incidences de l'IE - aménagement du territoire» (S. 66 ff.) und Anhang 9 «Liste des mesures dans le domaine Milieu bâti» (S. 93 ff.). Der Bericht liegt nur auf Französisch vor.

⁵ Gesetz vom 12. September 2012 über den Natur- und Landschaftsschutz (SGF 721.0.1).

⁶ Reglement vom 27. Mai 2014 über den Natur- und Landschaftsschutz (NatR, SGF 721.0.11).

⁷ <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivhb>.

⁸ Art. 130 Abs. 1 RPBG.

Festlegung der Überbauungsziffer (ÜZ) verzichten, sofern die anderen Vorschriften genügen.⁹ Die Gemeinden können eine Grünflächenziffer (GZ) als Alternative zur ÜZ festlegen. Sie können in ihren Gemeindebaureglementen (GBR) oder in den Reglementen zu den Detailbebauungsplänen (DBP) die Einschränkungen und Bauverbote wie auch die anderen Einschränkungen des Eigentumsrechts festlegen.¹⁰

Ziffer 8.5 des Anhangs der IVHB definiert die Grünflächenziffer als Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche (aGrF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche und/oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen. Die von der interkantonalen Konkordatsbehörde verabschiedeten IVHB-Erläuterungen machen deutlich, dass die Grünflächenziffer siedlungsgestalterische und – in beschränktem Umfang – ökologische Funktionen erfüllt. Die Definition lässt viel Interpretationsspielraum offen. Sie orientiert sich primär an der visuellen Wahrnehmung. Unversiegelte Flächen im Sinne des Konkordats sind denn auch nicht unbedingt naturnah, da sie auch über unterirdischen Bauten sowie Unterniveaubauten liegen können. Es ist also durchaus möglich, dass ein Unterniveaubau zur anrechenbaren Gebäudefläche bei der Überbauungsziffer zählt und dank einer genügend mächtigen und bepflanzten Überdeckung gleichzeitig als Grünfläche im Sinne der Grünflächenziffer gilt. Voraussetzung für die Erfüllung des Kriteriums «natürlich» oder zumindest «bepflanzt» ist entweder ein natürlicher Bodenaufbau, welcher einen intakten Stoffhaushalt sowie die Versickerung von Meteorwasser ermöglicht oder eine genügend starke Überdeckung mit Humus, die eine tatsächliche Bepflanzung zulässt, die nicht dauernd auszutrocknen droht. Gemäss den Erläuterungen gilt auch ein Steingarten mit minimaler Bepflanzung als natürlich.¹¹

Nach geltendem Recht kann weder die Festlegung einer Grünflächenziffer in der Gemeindeordnung die Errichtung eines Schottergartens verhindern, noch kann Freiburg als Kanton, der der IVHB beigetreten ist, die Definition dieser Ziffer im RPBG ändern, damit solche Gärten nicht in den Geltungsbereich der Ziffer fallen. Die Gemeinden sind hingegen frei, Massnahmen zur Verhinderung solcher Gärten zu ergreifen, sofern diese auf einer formellen gesetzlichen Grundlage beruhen, einem offensichtlichen öffentlichen Interesse entsprechen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Im Übrigen ist anzumerken, dass einige Gemeinden bereits Bestimmungen in ihr Gemeindebaureglement oder in den Vorschriften zum Detailbebauungsplan (DBP) aufgenommen haben oder dies beabsichtigen, die Schottergärten oder ähnliche Beläge verbieten (z. B. Neyruz, Bas-Intyamon, La Roche und Estavayer für den Sektor Vuissens).

1.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Da es einerseits nicht möglich ist, Steingärten aus der Definition der IVHB für die Grünflächenziffer auszuschliessen, und andererseits andere Arten der Aussenraumgestaltung eine ähnliche Wirkung auf die Biodiversität haben, erscheint es sinnvoller, das kantonale Recht nicht in Form eines Verbots von Stein- und Schottergärten anzupassen, sondern vorzuschreiben, dass Aussenanlagen aus begrünten und durchlässigen Flächen bestehen müssen, mit Ausnahme derjenigen, die für die übliche Nutzung eines Gebäudes gemäss seiner Zweckbestimmung erforderlich sind. Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich an der Lösung, die im Rahmen der laufenden Revision des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Jura vorgesehen ist.¹² Gemäss Artikel 69 Abs. 1 RPBG können Schottergärten und vergleichbare Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung rechtmässig sind, unverändert beibehalten werden, sodass keine spezielle Übergangsbestimmung erforderlich ist, um die durch eine ordnungsgemässe Bewilligung erworbenen Rechte zu gewährleisten.

⁹ Art. 81 Abs. 1 RPBR.

¹⁰ Art. 26 Abs. 1 Bst. c RPBR.

¹¹ IVHB-Erläuterungen.

¹² Vorschlag vom 30. September 2025 zur Änderung von Art. 77 dieses Gesetzes: «Sauf exceptions justifiées par une utilisation usuelle, les aménagements extérieurs sont constitués de surface perméables et végétalisées.»

2 Anpassung der Detailbebauungspläne

2.1 Ursprung

Am 5. September 2024 hat der Grosse Rat die Motion der Grossräte Bruno Marmier und Daniel Bürdel¹³ angenommen, die eine Änderung von Artikel 68 Abs. 1 RPBG verlangt, laut dem die Gemeinden bei der Gesamtrevision des Ortsplans die Beibehaltung bestehender Detailbebauungspläne (DBP) überprüfen und die DBP, die sie beibehalten wollen, an das geltende Recht anpassen müssen. Die Motionäre beantragen eine Lockerung dieser Pflicht. Konkret soll Folgendes gelten:

- > Die beibehaltenen DBP müssen nur dann an das geltende Recht angepasst werden, wenn sich die Umstände oder die Bauvorschriften wesentlich geändert haben.
- > Aus der Analyse muss eindeutig hervorgehen, dass der geltende Plan ohne diese Anpassung eine Rechtsunsicherheit darstellt und es problematisch wäre, ihn in seiner jetzigen Form beizubehalten.
- > Eine Gesamtrevision oder der Übergang von einer Ziffer zu einer anderen stellen für sich genommen keine wesentliche Änderung der Umstände oder der Bauvorschriften dar.
- > Die mehrheitlich bebauten DBP müssen ohne Anpassung beibehalten werden können.

Die Motionäre sind der Ansicht, dass der Gesetzgeber zu weit gegangen ist, indem er nach einer Gesamtrevision automatisch eine Anpassung der DBP verlangt, da diese Anpassung für die Nutzung und Anwendung der DBP durch die Behörden nicht unbedingt erforderlich ist, wenn die geltenden Pläne und Vorschriften ausreichend erscheinen. Sie kritisieren auch die Praxis des BRPA, von den Gemeinden zu verlangen, vollständig ausgearbeitete DBP aufzuheben und durch besondere Vorschriften im GBR zu ersetzen, was eine neue öffentliche Auflage mit den Risiken und Kosten eines neuen Verfahrens (Fristen, Einsprachen, Beschwerden) mit sich bringt.

2.2 Aktuelle Situation

Unabhängig von der Änderung von Artikel 68 Abs. 1 RPBG, um der Annahme der Motion Folge zu leisten, ist es wichtig, zuvor auf die erheblichen Probleme hinzuweisen, die sich in der Praxis bei der Anwendung von DBP ergeben, deren Vorschriften teilweise nicht mehr mit dem Zonennutzungsplan (ZNP) und dem GBR übereinstimmen, die nach der Gesamtrevision des Ortsplans (OP) genehmigt wurden. In seiner Antwort auf die Motion verweist der Staatsrat insbesondere auf die ständige Rechtsprechung des Kantonsgerichts¹⁴, die in Anwendung einer vorfrageweisen Prüfung der Pläne die Möglichkeit vorsieht, eine Baubewilligung zu verweigern oder eine Bewilligung des Oberamts aufzuheben, wenn das Reglement des DBP, dem das Projekt entsprechen muss, veraltet ist und somit in Anwendung von Artikel 21 Abs. 2 RPG angepasst werden müsste. Oftmals reicht es nicht aus, eine Auslegung oder Umrechnungen vorzunehmen, um offensichtliche Probleme der Unvereinbarkeit der DBP mit dem revidierten GBR zu lösen. Anhand von Beispielen stellt er in seiner Antwort fest, dass das Nebeneinanderbestehen alter und neuer Vorschriften die Prüfung der Übereinstimmung von Projekten mit dem Recht, das für alle Eigentümerinnen und Eigentümer gelten soll, erschwert und geeignet ist, die Erteilung von Baubewilligungen zu verzögern oder ganz in Frage zu stellen, was zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für die Eigentümerschaft und ihre Auftragnehmer führt.

Allerdings ist auch zu bedenken, dass die Gemeindeautonomie bei der Raumplanung zwar durch das Inkrafttreten der Teilrevision des RPG im Mai 2014 eingeschränkt wurde (insbesondere hinsichtlich der Dimensionierung der Bauzone), sie jedoch in Bezug auf Massnahmen zur Verdichtung und zur städtebaulichen und landschaftlichen Qualität des bebauten Raums weitreichend bleibt. Das Kantonsgericht (KG) hat daher kürzlich einen Entscheid der RIMU aufgehoben, mit dem die von der Gemeinde gewünschte Aufhebung eines DBP abgelehnt wurde, da es der

¹³ 2023-GC-165.

¹⁴ KGE FR 602 2022 44 vom 25. April 2023, E. 4.2; 602 2018 42 und 43 vom 19. Dezember 2018, E. 3.2; Beispiel, für einen Fall, in welchem die Bedingungen für eine vorfrageweise Überprüfung nicht erfüllt sind: KGE FR 602 2021 86, 87, 89 und 90 vom 10. Januar 2022, E. 4.1; in diesem Sinn z. B. KGE FR 602 2019 63.

Ansicht war, dass die Direktion keine ausreichenden Argumente vorgebracht hatte, um die Beibehaltung des DBP zu rechtfertigen. Das Kantonsgericht wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass die Gemeinde bei der Interessenabwägung hinsichtlich der Beibehaltung oder Aufhebung eines DBP über Autonomie verfüge.¹⁵

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Gesamtrevision eines Grossteils der OP, die nach dem Inkrafttreten der Revision des RPBG am 1. Januar 2010 und der Teilrevision des RPG am 1. Mai 2014 eingeleitet wurde, nun fast abgeschlossen ist. In diesem Zusammenhang haben zahlreiche Gemeinden bereits die Anpassung bzw. Aufhebung ihrer bestehenden DBP gemäss Artikel 68 Abs. 1 RPBG vorgenommen, sodass sich die Situation seit der Antwort des Staatsrats auf die Motion im Juni 2024 weiterentwickelt hat.

2.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Angesichts der Vielzahl möglicher Konstellationen sowie der besonderen Umstände im Zusammenhang mit der Notwendigkeit oder Nichtnotwendigkeit der Anpassung eines DBP nach einer OP-Gesamtrevision erscheint es nicht zielführend, Artikel 68 Abs. 1 RPBG um die in der Motion genannten Fälle¹⁶ zu erweitern. Diese würden voraussichtlich zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Eigentümerschaft, der Gemeinde und dem BRPA führen – insbesondere bei der Frage, ob das Kriterium der Rechtsunsicherheit erfüllt ist oder ob der Übergang von einer Ziffer zu einer anderen bereits eine wesentliche Änderung der Umstände darstellt. Generell kann nicht ausgeschlossen werden, dass DBP – auch solche, die bereits mehrheitlich bebaut sind – angepasst werden müssen, um den Folgen einer Verdichtung im betreffenden Gebiet oder neuen Zielsetzungen im GBR Rechnung zu tragen und langfristig die städtebauliche Qualität der Umgebung zu sichern. Die Aufnahme der von den Motionären genannten Fälle würde vielmehr zusätzliche Unklarheiten bei der Auslegung schaffen, die insbesondere das KG auf Basis der konkreten Umstände des Einzelfalls vorzunehmen hätte.

Die einfachste Lösung scheint darin zu bestehen, im Gesetz nur den Grundsatz der Verpflichtung für die Gemeinden zu belassen, die Zweckmässigkeit der Beibehaltung, Anpassung oder Aufhebung der geltenden DBP zu überprüfen, und zwar unter Wahrung der ihnen vom Gesetzgeber und der Rechtsprechung zuerkannten Autonomie. Diese Formulierung lässt der Gemeindebehörde den erforderlichen Ermessensspielraum, um diese Überprüfung durchzuführen und das Ergebnis ihrer Analyse bei einer OP-Gesamtrevision in den erläuternden Bericht aufzunehmen. In jedem Fall bleiben die Pflicht zur Überprüfung eines Plans, wenn sich die Umstände wesentlich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG), sowie die Möglichkeit einer vorfrageweise Prüfung der Pläne im Rahmen eines Bewilligungsgesuchs unter den in der Rechtsprechung festgelegten Bedingungen weiterhin gültig, ohne dass dies in dieser Bestimmung erneut erwähnt werden muss. Der Vorschlag verfolgt das Anliegen der Motionäre und führt dazu, dass die Verantwortung der Gemeinden in Bezug auf die Notwendigkeit, die materielle Übereinstimmung ihrer Planungsinstrumente und die Rechtssicherheit hinsichtlich der Baurechte der Eigentümerinnen und Eigentümer, die Baugesuche einreichen, zu gewährleisten, gestärkt wird.

3 Abbruchbewilligung

3.1 Ursprung

Am 12. Februar 2025 nahm der Grosser Rat die Motion an, mit der die Grossräte Jean-Daniel Wicht und Daniel Savary¹⁷ eine Änderung von Artikel 150 Abs. 3 RPBG verlangen, damit unmittelbar nach der Erteilung einer Abbruchbewilligung mit den Arbeiten begonnen werden kann, wenn das Gebäude nicht unter Schutz steht, während der öffentlichen Auflage keine Einsprachen eingegangen sind und alle im Rahmen des Verfahrens angehörten Stellen ein positives Gutachten abgegeben haben. Die heutige Formulierung der Gesetzesbestimmung, wonach von der

¹⁵ 602 2024 106.

¹⁶ Siehe weiter oben Punkt 1.1.

¹⁷ 2024-GC-240.

Abbruchbewilligung erst Gebrauch gemacht werden kann, wenn die Beschwerdefrist abgelaufen ist, beurteilen die Motionäre als zu restriktiv und in den genannten Fällen als nicht sinnvoll.

3.2 Aktuelle Situation

Wie von den Motionären angedeutet, besagt Artikel 150 Abs. 3 RPBG: «Von der Abbruchbewilligung kann erst Gebrauch gemacht werden, wenn die Beschwerdefrist abgelaufen ist oder einer allfälligen Beschwerde keine aufschiebende Wirkung erteilt wurde.» Diese Bestimmung ist anwendbar, wenn das Bewilligungsgesuch lediglich den Abbruch einer Baute oder Anlage betrifft, aber nicht, wenn es sich um einen Abbruch mit anschliessendem Wiederaufbau handelt. Weiter gilt, dass die Beschwerde gegen ein Bewilligungsgesuch keine aufschiebende Wirkung hat; diese kann jedoch von Amtes wegen oder auf Antrag hin angeordnet werden.¹⁸ In seiner Antwort auf die Motion erinnert der Staatsrat an den Ursprung und die Gründe für diese Bestimmung und weist darauf hin, dass die Oberamtsperson über einen gewissen Spielraum verfügt, um der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller zu erlauben, die Arbeiten vor Ablauf der Beschwerdefrist zu beginnen.

Im Rahmen ihrer Analyse der Motion sowie der Art und Weise, wie dieser Folge zu leisten ist, stellte die ständige Arbeitsgruppe Oberamt/BRPA fest, dass die Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmung im Allgemeinen keine besonderen Probleme bereitet. Die Oberamtspersonen nutzen ihren Spielraum, um pragmatische Entscheide zu fällen und gleichzeitig die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dennoch geht die Motion auf die Fälle zurück, in denen keine solche Lösung gefunden wurde und eine wörtliche Auslegung von Absatz 3 sich für die Inhaberin oder den Inhaber einer Abbruchbewilligung tatsächlich als sehr einschränkend erwies.

3.3 Vom Vorentwurf vorgeschlagene Lösung

Da die Kriterien der Motionäre mit denen übereinstimmen, die die Oberämter berücksichtigen, wenn sie der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller die Bewilligung erteilen, vor Ablauf der Beschwerdefrist mit den Arbeiten zu beginnen, ist es gerechtfertigt, sie in Absatz 3 mit geringfügigen Anpassungen aufzuführen: Die Person, die über eine Abbruchbewilligung verfügt, kann diese ab der Zustellung des oberamtlichen Entscheids nutzen, es sei denn, das Objekt der Bewilligung Gegenstand einer Schutzmassnahme ist (Bst. a), die Oberamtsperson über einen gegen den Abbruch eingereichten Einsprache entschieden hat (Bst. b) und/oder das Bewilligungsgesuch Gegenstand eines ungünstigen Gutachtens der Gemeinde oder einer angehörten Amtsstelle gebildet hat (Bst. c).

4 Weitere Änderungen

Aufgrund der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, die der Grosse Rat in den letzten Jahren angenommen hat, umfassen die Gesetzgebungsarbeiten zur Änderung des RPBG und des RPBR mehrere Pakete unterschiedlicher Tragweite, wobei der vorliegende Vorentwurf nach dem im Juni 2025 in die Vernehmlassung gegebenen Paket das zweite Paket ist. Anfang 2026 wird ein dritter Gesetzesvorentwurf in die externe Vernehmlassung gegeben werden, um die neuen Bestimmungen des Bundesrechts für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone (Grundsatz der Stabilisierung der Anzahl Gebäude und der versiegelten Fläche) auf kantonaler Ebene umzusetzen. Die verschiedenen Vorentwürfe sollen genutzt werden, um geringfügige Änderungen des RPBG in Verbindung mit anderen Objekten vorzunehmen, indem entweder überholte Bestimmungen aufgehoben oder bestimmte Regeln an die in der Praxis gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden.

Der vorliegende Vorentwurf schlägt daher vor, Artikel 47 RPBG (Verzicht auf eine Auszonung) aufzuheben, der nach der Teilrevision des RPBG von 2014, der Einführung der Ausgleichsregelung gemäss Artikel 5 RPG¹⁹ und der Verabschiedung und Genehmigung des kantonalen Richtplans hinfällig geworden ist. Weiter soll Artikel 113e^{bis}

¹⁸ Art. 141 Abs. 5 RPBG.

¹⁹ Botschaft Nr. 43, S. 45 ff.

RPBG geringfügig geändert werden, um einen neuen Fall der Aufschiebung der Mehrwertabgabe durch einen zusätzlichen Verweis auf eine Bestimmung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG)²⁰ einzuführen.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 47

Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Totalrevision des RPBG, die 2010 in Kraft trat, eingeführt, um das Fehlen einer Regelung zum Ausgleich erheblicher Planungsvor- und -nachteile gemäss Artikel 5 RPG bis zu einem gewissen Grad zu beheben. Der in der Folge revidierte Artikel 5 PBG legte präzise Mindestvorgaben für die Kantone fest. In diesem Zusammenhang drohte der Bund auch das Einfrieren der Bauzonen bei Nichteinhaltung dieser Vorgaben an.

Seit dem Inkrafttreten der Bestimmungen des RPBG zur Mehrwertabgabe am 1. Januar 2018 hat der Kanton das vom Bundesrecht geforderte Ausgleichssystem umgesetzt und einen kantonalen Fonds eingerichtet. Dieser wird durch Abgaben im Zusammenhang mit raumplanerischen Massnahmen gespeist und dient in erster Linie der Finanzierung von Entschädigungen, die Gemeinden bei materiellen Enteignungen zu leisten haben. Die in Artikel 15 RPG sowie im geltenden kantonalen Richtplan verankerten Grundsätze für die Verwaltung der Bauzonen und die darauf basierende Rechtsprechung untersagen es einer Gemeinde, eine Auszonung rückgängig zu machen und ein Grundstück erneut einzuzonen, wenn sie aufgrund eines Entscheids der Enteignungskommission zur Entschädigung verpflichtet wurde. Aus diesem Grund und weil diese Bestimmung seit ihrem Inkrafttreten nie zur Anwendung kam und bislang keine Gemeinde aufgrund eines solchen Entscheids eine Entschädigung leisten musste, soll sie aufgehoben werden.

Art. 60 Abs. 2a

Angesichts der Vielzahl möglicher Ausgestaltungen von Aussenanlagen wird vorgeschlagen, auf eine abschliessende Aufzählung der Bauten und Anlagen zu verzichten, bei denen nicht begrünte oder undurchlässige Flächen zulässig bleiben. Der betreffende Absatz bezieht sich auf Flächen, die für die übliche Nutzung eines Gebäudes erforderlich sind – insbesondere Zufahrten und Parkplätze (einschliesslich solcher mit Rasengittersteinen, die ausdrücklich nicht unter die Definition der IVHB fallen), Lagerflächen, Terrassen, Spielplätze oder schmale Streifen entlang der Gebäudefassade, die dem baulichen Unterhalt dienen. Die Gemeinden können diese Elemente im Rahmen ihrer GBR sowie allfälliger DBP näher definieren. Dabei müssen sie sicherstellen, dass die Gestaltung der Aussenanlagen – insbesondere die Anlage von begrünten und durchlässigen Flächen – mit den übrigen baulichen Anforderungen des Projekts, wie etwa dem Bau von Tiefgaragen, in Einklang steht.

Art. 68

Entsprechend dem Anliegen der Motionäre und unter Wahrung der kommunalen Autonomie lässt die Formulierung den Gemeinden den notwendigen Spielraum, um über die Beibehaltung, Anpassung oder Aufhebung der geltenden DBP zu entscheiden, wobei sie – wie bereits jetzt der Fall – aufgefordert werden, die Analyse und Begründung ihres Entscheids im erläuternden Bericht als Teil des Dossiers der OP-Gesamtrevision darzulegen.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen in Abschnitt 2.3 verwiesen.

Art. 113e^{bis}

Die vorgeschlagene Anpassung geht auf eine Beobachtung der kantonalen Steuerverwaltung im Rahmen der Steuerveranlagungen zurück. So hat sie festgestellt, dass die geltende Regelung zur aufgeschobenen Steuerfälligkeit – wie sie in Artikel 113e^{bis} RPBG in Verbindung mit Artikel 43 Abs. 1 Bst. a bis c DStG vorgesehen ist – nicht alle

²⁰ Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG, SGF 631.1).

relevanten Fälle abdeckt. Deshalb soll die Bestimmung um zwei weitere Fälle ergänzt werden, in denen eine unterschiedliche Behandlung von Steuer und Abgabe nicht gerechtfertigt erscheint.

Unternehmen überlegen regelmässig, wie sie effizienter und wettbewerbsfähiger werden können. Eine Umstrukturierung kann ein Mittel dazu sein. Unter Umstrukturierung versteht man beispielsweise die Umwandlung einer Einzelfirma in eine Kapitalgesellschaft, die Zusammenlegung zweier Kapitalgesellschaften zu einer einzigen Gesellschaft (Fusion) oder die Aufspaltung einer Kapitalgesellschaft in zwei Gesellschaften. Dabei werden in der Regel Vermögenswerte wie Immobilien übertragen. Diese Vermögenswerte haben oft einen höheren Verkehrswert als ihren Buchwert; es handelt sich mit anderen Worten um stille Reserven.

Grundsätzlich sind stille Reserven bei der Übertragung steuerbar. Das Steuerrecht sieht jedoch unter bestimmten Voraussetzungen steuerneutrale Umstrukturierungen vor – etwa bei wirtschaftlicher Kontinuität, dem Verzicht auf die Realisierung stiller Reserven, dem Fortbestehen der Steuerpflicht in der Schweiz sowie dem Fehlen eines Wechsels der wirtschaftlichen Eigentümerin oder des wirtschaftlichen Eigentümers. Diese Regelung ermöglicht es Unternehmen, sich flexibel an neue wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen, ohne dass sofort eine Steuerbelastung entsteht. Die Besteuerung der stillen Reserven wird in solchen Fällen aufgeschoben.

Für die ordentlichen Kantonssteuern ist die Umstrukturierung in den Artikeln 20 (natürliche Personen) und 103 DStG (juristische Personen) geregelt.

Werden im Rahmen von Umstrukturierungen Liegenschaften übertragen, sind diese auch von der Handänderungssteuer befreit (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. e HGStG).

Es ist daher sinnvoll, einen Aufschub der Fälligkeit der Mehrwertabgabe vorzusehen, sofern die steuerrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Aus diesem Grund verweist Artikel 113e^{bis} auf die entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Steuerrechts.

Art. 150 Abs. 3

Mit dieser neuen Formulierung wird die Möglichkeit für die Inhaberin oder den Inhaber einer Abbruchbewilligung, diese sofort zu nutzen – also ohne das Ablaufen einer möglichen Beschwerdefrist abzuwarten – als Grundsatz festgelegt, wobei die erschöpfende Liste der Ausnahmen die von den Motionären genannten Fälle umfasst. Im Falle eines Rechtsstreits über die Anwendung einer dieser Ausnahmen behält die Entscheidbehörde den erforderlichen Spielraum, um die Tragweite einer Beanstandung oder die Schlussfolgerung einer Einsprache oder eines negativen Gutachtens eines Amtes zu beurteilen und die Frage pragmatisch zu entscheiden, wie dies bereits heute der Fall ist.

6 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesvorentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

7 Finanzielle und personelle Folgen

Der Gesetzesvorentwurf, der sich auf Verfahrensfragen und andere geringfügige Anpassungen des kantonalen Rechts bezieht, hat keine personellen Folgen.

8 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

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

Der Entwurf ist zudem europarechtskonform.