



Botschaft 2016-DAEC-24

28. November 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG, SGF 710.1), mit der eine Informatikanwendung für die elektronische Durchführung des Baubewilligungsverfahrens eingeführt wird.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens	6
2. Vernehmlassung	7
3. Kommentar	8
4. Auswirkungen	10

1. Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, die für eine vollständige elektronische Durchführung der Baubewilligungsverfahren nötig sind.

Die Informatikanwendung, die gegenwärtig auf kantonaler Ebene für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren benutzt wird, kann – wenn überhaupt – nur mit grössten Schwierigkeiten für die Gemeinden, Gesuchsteller und Planer zugänglich gemacht werden.

Die neue Informatikanwendung hingegen, die mit der Gesetzesänderung eingeführt werden soll, erlaubt eine vollständige Computerisierung des Baubewilligungsverfahrens – von der Ausarbeitung des Dossiers durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller, beziehungsweise die Architektin oder den Architekten bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung. Damit können die Baubewilligungsdossiers effizienter behandelt werden. Zudem werden die verschiedenen Parteien über die Anwendung den Stand des Dossiers während des gesamten Verfahrens verfolgen können.

Die Einführung einer Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens erfolgt im Rahmen der Herausforderung 7 «Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und Weiterführung der Modernisierung der Public Governance» (Teilziele «Entwicklung des E-Governments als Dienstleistungs-Instrument», «Verbesserung des Verwal-

tungsbetriebs mit Hilfe der Informatik») des Regierungsprogramms und Finanzplans für die Legislaturperiode 2012–2016 (Kap. 10.2 und 10.5).

Nach der Prüfung verschiedener Möglichkeiten wurde die Neuenburger Lösung, die schon seit mehreren Jahren eingesetzt wird und sich bewährt hat, vom Staat gekauft. Seit dem 1. Januar 2016 können Baubewilligungsgesuche im Kanton Neuenburg nur noch über die Informatikanwendung eingegeben werden.

Diese Anwendung wird an die Freiburger Eigenheiten angepasst werden. Sie wird so zur Anwendung FRIAC (FRIBourg Autorisation de Construire), basierend auf der Plattform CAMAC, die zurzeit von fünf Kantonen (Waadt, Tessin, Neuenburg, Basel-Landschaft und Uri) genutzt wird und demnächst in den Kantonen Jura und Freiburg eingeführt werden soll. CAMAC wird gemeinschaftlich von den Kantonen, die Mitglied von CAMAC suisse sind, entwickelt. Jeder teilnehmende Kanton ist Teilhaber der Plattform und kann sich aktiv an den Entscheiden zur Weiterentwicklung der Anwendung beteiligen. Die Kosten für die Entwicklung und den Unterhalt der Anwendung werden gemeinsam von den Mitgliedskantonen getragen.

CAMAC wird von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz als Referenz für die elektronische Durchführung der Baubewilligungsgesuche anerkannt.

Im Baubewilligungsverfahren sind verschiedene Akteure beteiligt, die interagieren, untereinander kommunizieren

und Dokumente austauschen, um das Bau-/Bezugsbewilligungsdossier zusammenzustellen.



Wenn alle Beteiligten dasselbe Instrument benutzen, ergeben sich folgende Vorteile:

- > kürzere Bearbeitungsdauer (kein Warten auf die Zustellung durch die Post, keine Mehrfacherfassung der Daten, parallele Behandlung der Dossiers);
- > Transparenz und Rückverfolgbarkeit während des gesamten Verfahrens;
- > bessere Qualität der Dossiers (Regeln für die Verwaltung bei der elektronischen Schaffung des Dossiers durch den Gesuchsteller, Unterstützung bei der formellen und materiellen Kontrolle des Dossiers);
- > administrativer Rahmen, harmonisiertes Management innerhalb der Kantons- und Gemeindeverwaltungen;
- > Statistiken, globales Führungsinstrument (auf Ebene von Kanton, Bezirk, Gemeinde);
- > Aufzeichnung der Daten zu jedem Gebäude, Zugang zu den Archiven;
- > effizientere Nutzung des Geldes, die der Staat für die Entwicklung, den Unterhalt und die Weiterentwicklung der Anwendung aus gibt;
- > einfachere Bereitstellung und Mehrfachnutzung der erfassten Daten (Austausch mit dem Eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister, Online-Karten des Kantons usw.);
- > neue/interessantere Aufgaben für die Angestellten (anstelle von Aufgaben ohne Wertschöpfung).

Wenn eine der beteiligten Parteien ein anderes Instrument nutzt, fallen die erwähnten Vorteile teilweise oder ganz weg. Daher wird die Verwendung der einzuführenden Anwendung für die Behandlung der Baubewilligungsgesuche für alle am Verfahren Beteiligten obligatorisch.

2. Vernehmlassung

Bereits vorgängig zur Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wurden die hauptsächlich Beteiligten angehört. Die Oberamt männerkonferenz, die kantonalen Stellen, die Vertreter der Architektinnen und Architekten, der Planerinnen und Planer sowie der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbandes waren alle der Meinung, dass die Benutzung einer solchen Anwendung für alle am Verfahren Beteiligten vorzuschreiben ist.

Von Juni bis August 2016 wurde der Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (Anwendung FRIAC) in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Ein Vorentwurf der Verordnung zur Änderung

des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (Anwendung FRIAC) war ebenfalls Bestandteil der Vernehmlassungsunterlagen. Über 60 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben bis Ende August ihre Stellungnahmen eingereicht. Grundsätzlich wurden die neuen Regelungen positiv aufgenommen. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen in den Neuerungen eine Möglichkeit, die Baubewilligungsgesuche effizienter und schneller zu behandeln.

Bezüglich der Einführung der Anwendung für die Gesuche im vereinfachten Verfahren nehmen die Gemeinden unterschiedliche Positionen ein. Der Freiburger Gemeindeverband wünscht für die Einführung der Anwendung einzig, dass eine optimale Lösung unter Abstimmung mit den interessierten Partnern gefunden wird. Für einige Gemeinden ist die Einführung der Anwendung für die vereinfachten Verfahren unverhältnismässig (Tafers, Plaffeien, Muntelier, St. Silvester). Andere Gemeinden wiederum wünschen eine zeitlich versetzte Einführung für die vereinfachten Verfahren (Ueberstorf, Corbières). Ebenso gibt es Gemeinden, die sich ausdrücklich für eine gleichzeitige Einführung der Anwendung für sämtliche Baubewilligungsverfahren einsetzen (Düdingen, Freiburg).

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 178a erhält der Staatsrat den notwendigen Handlungsspielraum für die Einführung dieses neuen Systems. Es ist absehbar, dass eine zeitlich abgestufte Einführung stattfinden wird, um die Anwendung in einigen Pilotgemeinden während einer bestimmten Dauer einem Praxistest zu unterziehen. Im heutigen Zeitpunkt besteht jedoch klar die Absicht, die Anwendung zeitgleich sowohl für die ordentlichen wie auch die vereinfachten Verfahren einzuführen. Dieses Vorgehen hat den grossen Vorteil, dass so alle Personen, welche ein Baubewilligungsgesuch stellen wollen, dieselben Kanäle nutzen dürfen. Auch für die Gemeinden ist es um einiges einfacher, wenn sie im Rahmen von vereinfachten Verfahren die kantonalen Stellen direkt mittels der Anwendung konsultieren können.

Weitere Vorbehalte wurden von mehreren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern bezüglich möglicher Investitionen in die Informatik ausrüstung bei Gemeinden und Kanton angebracht.

Diesbezüglich kann ausgeführt werden, dass diese Gesetzesänderung, beziehungsweise die Einführung der elektronischen Behandlung der Baubewilligungsgesuche, zukünftige Anschaffungen von Informatik ausrüstungen durchaus

beeinflussen kann. So kann es beispielsweise sinnvoll sein, Arbeitsplätze mit grösseren oder einem zweiten Bildschirm auszustatten. Es ist hingegen nicht die Absicht, dass sich sämtliche Gemeinden mit Geräten ausrüsten müssen, welche das Einscannen oder Ausdrucken von grossformatigen Plänen ermöglichen. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die überwiegende Mehrheit der Baugesuche durch Fachpersonen eingegeben wird, die über die notwendigen technischen Mittel verfügen. Wenn die Verwaltungsbehörden dennoch in einzelnen Fällen eine Hilfestellung bieten müssen, so können sie ohne weiteres für das Einlesen oder Ausdrucken von grossformatigen Dokumenten auf private Anbieter zurückgreifen. Die entsprechenden Auslagen und allfällige Gebühren sind von den gesuchstellenden Personen zu tragen. Zu diesem Zweck erlässt die Gemeinde ein allgemeinverbindliches Reglement, bzw. ergänzt sie ihr Reglement über die Verwaltungsgebühren im Baubewilligungsverfahren.

Im Rahmen von Gesuchen im vereinfachten Verfahren (welche nicht zwingend durch befähigte Personen im Sinne von Art. 8 RPBG eingereicht werden müssen), wird unter Umständen der Anteil der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche eine Hilfestellung benötigen, etwas höher sein. Bei derartigen Gesuchen weisen die Dokumente jedoch in den meisten Fällen die Formate A4 oder A3 auf. Ein Einlesen, bzw. Ausdrucken in diesen Formaten ist heutzutage mit einfachen Standardgeräten möglich.

Aktuell nutzen bereits mehrere Gemeinden Informatikanwendungen zur Behandlung von Baubewilligungsgesuchen. So verwenden einige Gemeinden im See- und Sensebezirk, welche dem Rechen-Zentrum der Gemeinden Deutschfreiburgs angeschlossen sind, die Anwendung DIALOG. Auch FRIDATEC, Rhino und enaio sind Produkte, welche einzeln verwendet werden. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Wunsch geäussert, dass die Anwendung FRIAC kompatibel zu den bestehenden Lösungen ausgestaltet wird.

Die Anwendung FRIAC wird den Export von Daten (in einem Standard-Format) erlauben, welche die Gemeinden in ihren eigenen Anwendungen einfügen können. Somit ist die effiziente und zuverlässige Datenübertragung sichergestellt. Die Entwicklung einer Schnittstelle, welche den direkten Austausch von Daten in beide Richtungen erlaubt, ist jedoch technisch und finanziell zu aufwändig und daher nicht vorgesehen. Zudem könnte dies Auswirkungen auf die Fristen für die Einführung haben.

Entsprechend dem in der Vernehmlassung mehrfach vorgebrachten Wunsch sind für die Einführung dieser neuen Anwendung für die Durchführung der Baubewilligungsverfahren Informationsveranstaltungen, Hilfestellungen in Form von Lern-Videos und auch die Einrichtung eines «Helpdesk» vorgesehen.

3. Kommentar

3.1. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 135a (neu) Gesuche

Aktuell ist im RPBG keine Regelung betreffend die Form der Baubewilligung enthalten. Um die gesuchstellenden Personen und weiteren Beteiligten im Baubewilligungsverfahren zu verpflichten, für die Eingabe und Behandlung der Baubewilligungsgesuche die elektronische Form zu nutzen, ist eine gesetzliche Grundlage nötig. Mit der Ergänzung des 9. Kapitels, 1. Abschnitt des RPBG um zwei Artikel wird die Grundlage für die Pflicht zur Einreichung und Behandlung der Vorprüfungs-, Baubewilligungs-, Abbruchbewilligungs- und Standortbewilligungsgesuche mit den notwendigen Plänen und Unterlagen in elektronischer Form geschaffen.

Die Bestimmung in Absatz 1 richtet sich an die gesuchstellenden Personen. Das Bau-, Abbruch- oder Standortbewilligungsgesuch, bzw. ein entsprechendes Vorprüfungsgesuch, ist mit den Plänen und weiteren notwendigen Unterlagen mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form einzureichen.

Absatz 2 betrifft die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, SGF 150.1). Diese haben die Verpflichtung, die Gesuche mittels der durch den Kanton vorgegebenen Anwendung in elektronischer Form zu behandeln. Unter die Verwaltungsbehörden in diesem Sinne fallen beispielsweise die Oberamtspersonen, die Gemeinderäte, die Verwaltungsstellen der Gemeinden, die Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die Verwaltungsstellen der weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Weitere Behörden und Institutionen, bzw. deren Organe können auf begründetes Gesuch hin in den elektronischen Prozess integriert werden. Dabei kann es sich beispielsweise um ein Bundesamt oder ein Unternehmen (SBB) handeln, welche regelmässig zu Baubewilligungsgesuchen konsultiert werden.

Die elektronische Behandlung der Gesuche umfasst das Verfahren ab dem Eingang des Gesuchs bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung im Sinne von Artikel 168 RPBG. Die Baubewilligung und allfällige weitere Entscheide, die als Verfügung im Sinne von Artikel 4 und 66 VRG zu betrachten sind, werden vorläufig noch in der in den Artikeln 34, 35 und 68 VRG vorgesehenen Art eröffnet (in Papierform, per Post oder Publikation). Es ist vorgesehen, in Zukunft auch Verfügungen auf elektronischem Weg zu eröffnen. Dies wird möglich sein, sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften und die technische Infrastruktur diese Verfahrensart erlauben wird.

Die eigentliche Behandlung der Gesuche innerhalb der Verwaltung (Zustellung der Dossiers, Prüfung des Dossiers, Abgabe Gutachten etc.) wird jedoch grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Darin liegt denn auch der hauptsächlichste Gewinn an Effizienz: Es muss nicht mehr eine beschränkte Anzahl Dossiers in Papierform zwischen den verschiedenen Ämtern zirkulieren, sondern sämtlichen zu konsultierenden Ämtern kann gleichzeitig Zugang zum elektronischen Dossier gewährt werden.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 3 gibt dem Staatsrat die Kompetenz, im Ausführungsreglement den Grundsatz und die Bedingungen vorzusehen, um den gesuchstellenden Personen den Zugang zum Baubewilligungsverfahren auch auf andere Weise zu ermöglichen. Es muss weiterhin möglich sein, Baubewilligungsgesuche einzureichen, auch wenn die gesuchstellende Person die technischen Möglichkeiten oder Kenntnisse für eine Einreichung auf elektronischem Weg nicht hat. Im Verordnungsentwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) ist vorgesehen, dass sich die gesuchstellende Person, beziehungsweise deren beauftragte Fachperson, an die Gemeinde und subsidiär an das Bau- und Raumplanungsamt wenden kann, um die elektronische Erfassung des Gesuchs und der Unterlagen vornehmen zu lassen. Aufgrund der Tatsache, dass ein sehr grosser Anteil der Baugesuchstellerinnen und -steller durch eine Fachperson vertreten wird, ist zu erwarten, dass diese Dienstleistung nur ausnahmsweise in Anspruch genommen werden wird. Diese Dienstleistung ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Der Kanton und die Gemeinden können diesbezüglich in ihren Gebührenreglementen die entsprechenden Tarife festlegen. Die Erhebung einer Gebühr ist gerechtfertigt, da die elektronische Erfassung eines Gesuchs mehrere Stunden Arbeit bedingen kann; auch gibt es keinen Grund, dass diese Dienstleistung unentgeltlich sein sollte, wenn üblicherweise diese Arbeit durch die beauftragte Fachperson vorgenommen und auch in Rechnung gestellt wird. Wenn die Gemeinde diese Aufgabe durch Dritte ausführen lässt, kann sie diese Auslagen dem Baugesuchsteller auferlegen.

Der vorgeschlagene Artikel 135a Absatz 4 bestimmt, dass der Staatsrat im Ausführungsreglement vorsehen kann, dass für die Einreichung des Gesuchs, parallel zur elektronischen Form, auch ein Dossier mit den Plänen und Unterlagen in Papierform abgegeben werden muss. In einer ersten Phase ist vorgesehen, nebst der elektronischen Einreichung des Gesuchs auch eine bestimmte Anzahl von Dossiers in Papierform zu verlangen. Sobald die kantonalen gesetzlichen Vorschriften bezüglich den Anforderungen an die Identifikation und Beglaubigung im Rahmen von Verwaltungsverfahren und die Grundlagen für die Archivierung von elektronischen Dokumenten vorliegen, wird der Verzicht auf die Papierform erneut zu prüfen sein. Daher wird im Sinne einer Übergangslösung das Dossier in Papierform parallel zum elektro-

nischen Dossier beibehalten. So können beispielsweise während der öffentlichen Auflage eines Baubewilligungsgesuchs die Unterlagen in Papierform konsultiert werden. Auch wird die eigentliche Baubewilligung (und mögliche weitere Verfügungen) gestützt auf die Artikel 34, 35, 66 und 68 VRG weiterhin in Papierform zuzustellen sein. Mit der Baubewilligung ist auch das Dossier mit den Plänen, Unterlagen und Gutachten zuzustellen. Das Dossier wird somit zu einem integrierten Bestandteil der Baubewilligung. Daher ist es im Moment sinnvoll, das Dossier in Papierform beizubehalten und diesem die Rechtskraft zuzugestehen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich am eigentlichen Ablauf des Baubewilligungsverfahrens nichts ändert. So erfolgt beispielsweise die Publikation der öffentlichen Auflage nach wie vor im Amtsblatt (in Papierform und in der elektronischen Ausgabe) und den weiteren durch die Gemeinde gewählten Kommunikationskanälen. Die öffentliche Auflage (und somit die Einsichtnahme in ein Baubewilligungsgesuch) findet weiterhin auf der Gemeindeverwaltung statt. Eine Konsultation des Bauvorhabens per Internet oder durch eine Zustellung der Unterlagen auf elektronischem Weg ist aktuell nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist die mögliche Einführung einer Einsprachemöglichkeit auf elektronischem Weg Gegenstand der vorliegenden Änderungen.

Art. 135b (neu) Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Mit dieser Bestimmung werden die Aufgabenteilung und die Finanzierung im Bereich der für die elektronische Behandlung der Baubewilligungsgesuche notwendigen Infrastruktur festgelegt. Dabei ist vorgesehen, dass der Staat die notwendige Anwendung entwickelt und unterhält. Die diesbezüglichen Kosten werden durch den Staat getragen (Abs. 1).

Die Anschaffung der notwendigen Geräte, deren Unterhalt sowie die Sicherstellung der notwendigen Verbindungen liegt im Aufgabenbereich der Gemeinde. Die diesbezüglichen Kosten sowie allfällige Arbeiten, welche die Gemeinde in diesem Zusammenhang an Dritte delegiert, gehen zu Lasten der Gemeinde.

Art. 178a (neu) Einführung der Informatikanwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens

Diese Bestimmung erlaubt nötigenfalls eine gestaffelte Einführung des elektronischen Baubewilligungsverfahrens. In andern Kantonen wurden mit einer gestaffelten Einführung gute Erfahrungen gemacht. Aktuell ist vorgesehen, im Sommer 2017 die Anwendung in ausgewählten «Pilotgemeinden» einzuführen. Die Einführung der Anwendung für die Durchführung des Baubewilligungsverfahrens für alle Gemeinden ist für Herbst 2017 vorgesehen. Die Informatikanwendung

wird für die Behandlung sämtlicher Baubewilligungsgesuche zu benutzen sein (ordentliches und vereinfachtes Verfahren).

rung, Art. 82 KV; sowie zweckmässige Organisation der Verwaltung, Art. 118 KV). Der Entwurf steht im Einklang mit dem Bundesrecht und ist eurokompatibel.

3.2. Die hauptsächlichsten Anpassungen des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR)

Im Zusammenhang mit der Einfügung von Artikel 135a und 135b ins RPBG werden im Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) insbesondere die Artikel 88 (Vorprüfungsgesuch), 89 (Hinterlegung des Baugesuchs) und 98 Abs. 1 (Mitteilung) neu formuliert sowie ein neuer Artikel 89a (Erfassung der Unterlagen) eingefügt. Auch ist die Pflicht zur parallelen Einreichung von Dossiers in Papierform (art. 88 al. 3 et 89 al. 3 et 4) festgehalten. Zudem wird mit Artikel 98 Abs. 3 (neu) klargestellt, dass Mitteilungen der Verwaltungsbehörden grundsätzlich auf elektronischem Weg erfolgen. Die aktuell geltenden Regeln betreffend die Eröffnung von Verfügungen (zum Beispiel die Baubewilligung) bleiben jedoch vorbehalten.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Folgen

Nach Abschluss des Projekts und wenn die Anwendung FRIAC in Betrieb ist, werden beim Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) zusätzliche Ressourcen für den Unterhalt der Anwendung und die Unterstützung der Anwender nötig sein. Noch bleibt abzuklären, ob diese zusätzlichen Ressourcen, die mit 1 VZÄ veranschlagt werden, intern freigegeben werden können. Diese Einschätzung des Bedarfs stützt sich auf die Erfahrung im Kanton Neuenburg und berücksichtigt die Zahl der Baubewilligungsdossiers, die im Kanton Freiburg behandelt werden.

4.2. Weitere Folgen

In Bezug auf den Datenschutz ist das Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) anwendbar. Die Datensammlung betreffend die Baubewilligungsgesuche ist bei der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz bereits angemeldet (seit 2007).

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Reduktion des Papierverbrauchs kann einen positiven Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung haben. Die Einführung dieser Informatikanwendung entspricht den Grundsätzen, die in der Kantonsverfassung (KV, SGF 10.1) verankert sind (namentlich Transparenz beim staatlichen Handeln sowie hochwertige und bürgernahe Dienststellen, Art. 52 KV; günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Art. 57 KV; Wirtschaftlichkeit bei der Haushaltfüh-