



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Pierre-Alain Clément
Raumplanungs- und Baugesetz (Baubewilligung)

2016-GC-10

1. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 5. Februar 2016 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrat Pierre-Alain Clément und drei Mitunterzeichner eine Änderung von Artikel 139 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG). Konkret soll ein Absatz 3 mit folgendem Wortlaut hinzugefügt werden: «*Der Staatsrat kann den geeigneten Gemeinden die Zuständigkeit zusprechen, die Baubewilligungen anstelle der Oberamtsperson zu erteilen.*» Weil die technischen und rechtlichen Normen im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens immer komplexer werden, ist es aus Sicht der Motionäre nämlich unrealistisch, davon auszugehen, dass alle von den Gemeinden übermittelten Dossiers formell und inhaltlich einer vertieften Prüfung standhalten. Deshalb soll im Verfahren unterschieden werden zwischen den Gemeinden, die über die nötigen Ressourcen verfügen, um jeweils eine vollständige und korrekte Kontrolle durchzuführen, und den Gemeinden, die diese Ressourcen nicht haben. Mit der in der Motion vorgeschlagenen Lösung kann der Staatsrat die Gemeinden mit den nötigen technischen und juristischen Ressourcen ermächtigen, anstelle des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA) die staatlichen Dienststellen anzuhören und anstelle der Oberamtsperson die Baubewilligung zu erteilen. Damit werden das BRPA und die Oberamtspersonen deutlich entlastet. Darüber hinaus stellen die Motionäre drei Fragen an den Staatsrat. Dabei geht es um die Praxis des BRPA, keine Angaben über den Inhalt der Gutachten zu machen, um die Kosten der Computerisierung des Baubewilligungsverfahrens und um die rechtliche Grundlage, die es dem Staat erlaubt, einen Tarif der Gebühren und Verfahrenskosten im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens zu erlassen.

I. Antwort des Staatsrats

1. Motion

Die Entscheidbehörden im Baubewilligungsverfahren, die im Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 festgelegt worden waren, wurden im totalrevidierten RPBG beibehalten. So schrieb der Staatsrat in seiner Botschaft an den Grossen Rat (Botschaft Nr. 43 vom 20. November 2007 zum Entwurf des Raumplanungs- und Baugesetzes, TGR September 2008, S. 1324): «Gegenwärtig liegt die Kompetenz im Bereich der Baubewilligungen bei der Oberamtsperson, ausser für Bauten von geringfügiger Bedeutung, die der Bewilligung des Gemeinderats unterstehen. Dieses System hat sich bewährt und es wird demzufolge beibehalten.» Dieser Grundsatz wurde im Grossen Rat ohne Debatte angenommen.

Der Staatsrat anerkennt, dass die Raumplanung und das Bauwesen in den letzten Jahren komplexer wurden. Als Gründe dafür können die technischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich der Energie, der Mobilität, des Natur- und Landschaftsschutzes und des Umweltschutzes, aber auch die

Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), die am 1. Mai 2014 in Kraft trat, sowie die damit verbundene Rechtsunsicherheit auf der Ebene des Ortsplanungsverfahrens genannt werden.

Nach Einschätzung der Motionäre ist ein grosser Teil der Gemeinden nicht in der Lage, die Baubewilligungsgesuche ordentlich zu kontrollieren. Der Staatsrat ist jedoch der Meinung, dass diese Aussage relativiert werden muss. Gemäss Angaben des BRPA sind im Gegenteil viele Gemeinden auch ohne technischen Dienst durchaus in der Lage, eine komplette Kontrolle der Dossiers vorzunehmen. Im Übrigen beinhaltet die grosse Mehrheit der Baubewilligungsgesuche keine besonderen Schwierigkeiten. In diesem Zusammenhang kann festgehalten werden, dass im Jahr 2015 gegen 13,2 % der Dossiers Einsprachen erhoben wurden. Und 64,3 % der von BRPA behandelten Dossiers wurden positiv beurteilt. Nicht zuletzt können die Gemeinden, die angesichts der Komplexität gewisser Dossiers Mühe bekunden, spezialisierte externe Büros mit der Kontrolle der Dossiers beauftragen.

Seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2010 des RPBG wurden mehrere Massnahmen getroffen, um die Gemeinden bei der Kontrolle der Baubewilligungsgesuche zu unterstützen. So veröffentlichte die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) im Jahr 2011 ein Bauhandbuch mit Weisungen zum Inhalt der Baubewilligungsgesuche. 2013 wurden in Absprache mit der Oberamtmännerkonferenz und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) neue Modalitäten für die Behandlung von Baubewilligungsgesuche eingeführt. Auf diese Weise konnte die Qualität der eingereichten Dossiers signifikant verbessert werden. Parallel dazu wurden den Gemeinden eine detaillierte Kontrollliste und eine Vorlage für das Gutachten der Gemeinde zur Verfügung gestellt, um ihnen die Arbeit zu erleichtern.

Kurzum, auch wenn noch Anstrengungen nötig sind, um die Qualität der Kontrollen auf Gemeindeebene weiter zu verbessern, kann doch festgehalten werden, dass heute eine breite Palette an Mitteln – namentlich Schulungen – zur Verfügung steht, um dieses Ziel zu erreichen. Der Staatsrat hebt in diesem Zusammenhang noch folgenden wichtigen Punkt hervor: Den grossen Gemeinden die Entscheidbefugnis zu geben, ist kein probates Mittel, um die von den Motionäre angeführte mangelnde Fähigkeit der kleinen Gemeinden zu beheben. Dies gilt umso mehr, als die Dossiers in den Gemeinden mit einem technischen Dienst (Bulle, Freiburg, Châtel-Saint-Denis, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Murten und Romont) in den Jahren 2014 und 2015 lediglich 18 % der Dossiers ausmachten, die dem BRPA unterbreitet wurden.

Auch wenn die vorgeschlagene Gesetzesänderung wahrscheinlich zu einem Zeitgewinn bei der Behandlung von Dossiers, die in den betroffenen Gemeinden eingereicht werden, führen würde – namentlich bei den Dossiers ohne Einsprache oder negativem Gutachten –, überwiegen nach Meinung des Staatsrats doch die Nachteile. Dieser Ansicht sind auch die Oberamtmännerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband, die für die Beantwortung der Motion angehört wurden und die beide die Motion zur Ablehnung empfehlen.

Zum Ersten ist die Unterscheidung zwischen den «geeigneten» Gemeinden, und den anderen, denen die Entscheidbefugnis vorenthalten werden soll, problematisch. So ist nicht erkennbar, aufgrund von welchen Kriterien der Staatsrat gewissen Gemeinden die Entscheidbefugnis zuteilen und anderen, die ebenfalls darum ersuchen, verwehren könnte. Die Tatsache, dass eine Gemeinde einen technischen Dienst hat, kann für sich alleine nicht das massgebende Kriterium sein; denn zahlreiche Gemeinden ohne technischen Dienst sind, wie bereits erwähnt, so organisiert, dass sie die Baubewilligungsgesuche auf befriedigende Weise kontrollieren können.

Der Vorschlag ist zudem problematisch aus Sicht der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, weil damit ein Zweiklassensystem eingeführt würde, was einer Ungleichbehandlung der Gemeinden gleichkäme. Darauf haben sowohl der FGV als auch die Oberamtmännerkonferenz hingewiesen. Die Folge des vorgeschlagenen Systems wären Kontrollmodalitäten, die je nach Gemeinde unterschiedlich wären. Für die Dossiers, die in den befähigten Gemeinden eingereicht werden, gäbe es insbesondere keine materielle Kontrolle der Bauvorschriften durch den Kanton mehr. Dies wäre heikel, weil die Gemeindereglemente zu den Nutzungsplänen von der RUBD bewilligt werden, sodass deren Inhalt für die Direktion verbindlich wird. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Gemeinden alle Dienststellen anhören, deren Gutachten nötig ist. Dass diese Vorgabe erfüllt würde, ist alles andere als sicher, muss die Anhörung der Dienststellen im Rahmen des vereinfachten Verfahrens heute doch oft als lückenhaft bezeichnet werden. Aus diesen Gründen müsste geprüft werden, ob in einem solchen System ein Beschwerderecht der RUBD gegen die Entscheide der Gemeinden vorgesehen werden müsste. Weiter scheint es klar, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nur möglich wäre, wenn den «fähigen» Gemeinden zusätzliche finanzielle Mittel zur Stärkung ihrer personellen Ressourcen zugesprochen würden. Im heutigen System leitet nämlich die Oberamtsperson das Untersuchungsverfahren, wenn spezielle Bedingungen oder negative Gutachten der staatlichen Dienststellen vorliegen. Zudem ist es die Oberamtsperson, die heute über die Einsprachen, die in den letzten Jahren immer komplexer wurden, entscheidet. Bei einer Neuzuteilung der Kompetenzen müssten die Gemeinden diese Aufgaben übernehmen. Diese müssen heute nur über die Einsprachen im Rahmen ihrer Gutachten befinden und müssen keine Interessenabwägung vornehmen.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung bedingte die Schaffung eines Beschwerderechts gegen die Gemeindeentscheide vor der Oberamtsperson. Dieses neue Rechtsmittel bestünde aber nur in bestimmten Gemeinden, sodass nicht nur zwischen den Gemeinden, sondern auch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern eine Ungleichbehandlung geschaffen würde. Es wäre schwer tragbar, für Dossiers der gleichen Art, gewisse Projekte einem zusätzlichen Rechtsmittel zu unterstellen, nur weil sie in einer bestimmten Gemeinde eingereicht wurden. Es stünde ausserdem zu befürchten, dass zahlreiche Gemeindeentscheide angefochten würden. Diese Beschwerdemöglichkeit vor dem Staat würde eine neue Arbeitslast für die Oberämter schaffen, wodurch der Zeitgewinn bei der Bearbeitung der Dossiers auf Gemeindeebene zum grossen Teil wieder verloren ginge. So ist davon auszugehen, dass die Verfahrensdauer bei zahlreichen Dossiers, gegen die Einsprachen eingereicht werden, im Vergleich zu heute erheblich verlängert würde.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wirft auch Fragen aus Sicht einer kohärenten Anwendung des Rechts auf. Die in der Motion erwähnten Berichte heben die Bedeutung einer harmonisierten Anwendung des Rechts für die Erteilung der Baubewilligungsgesuche hervor. Die Oberamtmännerkonferenz und das BRPA arbeiten stets an dieser Harmonisierung und unternehmen grosse Anstrengungen, um eine kohärente Auslegung der anwendbaren Normen sicherzustellen. Mit zusätzlichen Entscheidbehörden würde diese Harmonisierung extrem erschwert oder gar verunmöglicht. Abgesehen davon, dass eine unterschiedliche Auslegung des Rechts für die Gesuchsteller und Architekten aus Sicht der Gleichbehandlung negativ wäre, führte es bestimmt auch zu einer zusätzlichen Belastung der Beschwerdeinstanzen (Oberamtspersonen und Kantonsgericht).

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hätte auch negative Folgen für die Finanzen des Staats bzw. der Oberämter; denn unter den Baubewilligungsdossiers, für welche heute die Oberämter Gebühren verlangen können, gibt es solche, die unproblematisch sind. Würden die Baubewilligungen nicht mehr von den Oberämtern erteilt, würde der Einnahmeverlust für den Staat den Zeitgewinn

aufwiegen. Dieser Verlust könnte zudem nur teilweise durch die Gebühren ausgeglichen werden, die für die Behandlung der Beschwerden gegen die Gemeindeentscheide eingenommen werden könnten, weil die erhobenen Verfahrenskosten bei Beschwerden deutlich geringer sind als die Gebühren für die Erteilung von Baubewilligungen.

Und schliesslich hätte eine Änderung der Entscheidbefugnisse im ordentlichen Baubewilligungsverfahren auch Folgen für die Anwendung zur elektronischen Begleitung und Verwaltung der Baubewilligungsdossiers (Projekt Perco), weil gewisse Entscheide bei der Entwicklung dieser neuen Anwendung in Frage gestellt würden. Das Ergebnis wären Mehrkosten für den Staat und die Notwendigkeit, neue Ausbildungen anzubieten.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Auch wenn das Anliegen der Motionäre im heutigen Kontext verständlich ist und das legitime Ziel verfolgt, konkrete Vorschläge zur Entlastung der Verwaltung und namentlich des BRPA und der Oberämter zu unterbreiten, ist der Staatsrat der Meinung, dass die Motion aus den dargelegten Gründen nicht zweckmässig ist und deutlich mehr Probleme schaffen als lösen würde. Der Staatsrat verpflichtet sich aber, seine Anstrengungen für eine effizientere Bearbeitung der Baubewilligungsdossiers und eine kürzere Verfahrensdauer fortzuführen und die Gemeinden bei der Kontrolle der Baubewilligungsdossiers bestmöglich zu unterstützen.

Der Staatsrat ist aber nicht dagegen, diese Frage im Rahmen der Aufgabenentflechtung erneut zu prüfen. Der Staatsrat empfiehlt Ihnen, die Motion abzulehnen.

2. Weitere Punkte ausserhalb der vorgeschlagenen Gesetzesänderung

a) Keine Auskunft durch das BRPA über den Inhalt der Gutachten

Vor der Einführung 2013 der neuen Modalitäten für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen informierte das BRPA über negative Gutachten. Diese Kommunikation führte zu wiederholten Änderungen der Pläne, während dem die Dossiers bei den kantonalen Dienststellen bereits im Umlauf waren. Die Folge waren: Unklarheiten in Bezug auf die zu validierenden Pläne, ein beträchtlicher Mehraufwand für das BRPA und eine deutlich längere Bearbeitungsdauer bei den Dienststellen, bevor die Dossiers an die Oberamtsperson weitergeleitet werden konnten. Zudem sehen weder das RPBG noch sein Ausführungsreglement (RPBR) vor, dass das BRPA Planergänzungen und -änderungen verlangen kann oder dem Gesuchsteller und/oder der Gemeinde den Inhalt der Gutachten bekannt geben muss. Mit den neuen Modalitäten, die 2013 eingeführt wurden, sollte unter anderem die Rolle der Oberamtsperson als Entscheidbehörde, die alleine für das Treffen der notwendigen verfahrensleitenden Anordnungen verantwortlich ist (Art. 1 Abs. 2 RPBR), gestärkt werden. Das Bekanntgeben der Gutachten ist eine Modalität der Geltendmachung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und somit eine verfahrensleitende Anordnung, die in die ausschliessliche Zuständigkeit der Oberamtsperson fällt. Der Staatsrat unterstreicht, dass die neue Vorgehensweise, deren Wirksamkeit im Übrigen im Bericht Overney vom 3. Juni 2015 anerkannt wurde, im Einvernehmen zwischen der RUBD, der Oberamt männerkonferenz und des FGV eingeführt wurden. Die Partner sind sich auch bewusst, dass die Oberämter schnellstmöglich über mögliche Schwierigkeiten im Rahmen der Behandlung der Dossiers informiert werden müssen, damit diese prüfen können, ob allenfalls noch vor Abschluss der Dossierprüfung durch die staatlichen Dienststellen Massnahmen getroffen werden müssen (insbesondere Benachrichtigung der Gesuchsteller). Demnächst werden entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

b) Kosten der Computerisierung des Baubewilligungsverfahrens

Das Projekt Perco (elektronische Begleitung und Verwaltung der Baubewilligungsgesuche) ist im Gang. Damit sollen die Gesuchsteller, die Architekten, die Gemeinde, die staatlichen Dienststellen und die Oberämter die Baubewilligungsgesuche online verwalten können. Dieses Informatikprojekt schliesst an das Projekt Harmbat (Verwaltung von Gebäude- und Wohnungsdaten) an, das ursprünglich vorsah, die gegenwärtig verwendete Anwendung Datec zu integrieren, die Abwicklung des gesamten Verfahrens für die Behandlung der Dossiers von der Einreichung des Baubewilligungsgesuchs bis zur Erteilung der Baubewilligung zu ermöglichen und die Gebäude- und Wohnungsdaten zu harmonisieren. Es zeigte sich, dass zu viel mit einer einzigen Anwendung abgedeckt werden sollte. Deshalb wurde beschlossen, das Projekt zweizuteilen: die Begleitung und Verwaltung der Baubewilligungsgesuche (Perco) einerseits und das Verzeichnis der Gebäude- und Wohnungsdaten (Harmbat) andererseits.

Perco deckt die ordentlichen und vereinfachten Baubewilligungsgesuche sowie die Vorprüfungs-gesuche von der Einreichung des Gesuchs bis zur Erteilung der Bezugsbewilligung ab. Die Bewilligungsverfahren nach Bundesrecht, der Umlauf der Planungsdokumente (OP und DBP) sowie die Harmonisierung der Gebäude- und Wohnungsdaten sind dagegen ausgeschlossen. Hierzu ist anzumerken, dass die OP und DBP im Rahmen der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (GeoIG, RS 510.62) Gegenstand eines spezifischen Informatikprojekts sein werden.

Ziel ist, die neue Anwendung (FRIAC) Anfang 2018 in Betrieb zu nehmen.

Die Kosten für die externen Informatikleistungsaufträge, die für die elektronische Verwaltung der Baubewilligungsgesuche vergeben wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- > Datec (2006–2012): 1 327 988 Franken
- > Harmbat (2010–2014): 950 051 Franken
- > Projekt Perco (2014–2018): 777 826 Franken (aufgewendet) + 1 707 000 Franken (budgetiert)

Gesamtkosten: 4 762 865 Franken

c) Rechtliche Grundlage für die Gebühren und Verfahrenskosten im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens

Die Gebühren für die Prüfung der Pläne und Baubewilligungsgesuche sind in der Verordnung vom 30. Juni 2015 über den Tarif der Gebühren und Verfahrenskosten im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens (SGF 710.16) geregelt, die sich auf das Gesetz vom 9. Februar 1924 betreffend den Tarif der Kanzleigeühren (SGF 126.2) und den Tarif vom 9. Januar 1968 der Verwaltungsgebühren (SGF 126.21) stützt. Aus Sicht des Staatsrats reicht das genannte Gesetz als rechtliche Grundlage für den Tarif und die Verordnung aus. Sie wurden auch noch zu keinem Zeitpunkt von einer Gemeinde oder einem Gesuchsteller infrage gestellt.

21. Juni 2016