Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Kolly Nicolas 2020-CE-17
Qualität der Stellungnahmen der staatlichen Dienststellen zu Baubewilligungsgesuchen

I. Anfrage

Laut Artikel 94 Abs. 2 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) müssen die betroffenen Amtsstellen und Organe ihre Stellungnahmen in einer Frist von dreissig Tagen nach Empfang des Dossiers erstellen. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) muss bei Bedarf ein Gesamtgutachten erstellen. Diese Stellungnahmen und Gutachten sind wichtig, weil sie eine Prüfung des Baugesuchs unter Berücksichtigung aller massgeblichen rechtlichen Bestimmungen ermöglichen. Sie bilden die Grundlage für den Entscheid des Oberamtmanns über das Baugesuch. Sie erlauben es zudem den betroffenen Personen (Gesuchsteller und Einsprecher), die Entscheide zu verstehen (Anspruch auf rechtliches Gehör).

In einem jüngst erlassenen Urteil des II. Verwaltungsgerichtshofes (Urteil vom 20. Januar 2020, Dossier 602 2017 100 bis 106 und 111) bemängelte das Kantonsgericht die Qualität der Stellungnahmen der staatlichen Dienststellen hinsichtlich Form und Inhalt.

So beklagte das Kantonsgericht in seinem Urteil (E. 5.2) auf formeller Ebene, dass Informationen, die für die Beurteilung des Projekts unerlässlich sind, über das Dossier verstreut seien. Insbesondere würden sich die spezialisierten Dienststellen in ihren Stellungnahmen mit allgemeinen Erwägungen und Subsumption ohne Angabe der zugrunde liegenden technischen oder konkreten Details begnügen. Dies erschwere die Kontrolle übermässig und bedeute sowohl für die Beschwerdebehörde als auch für die Einsprecher eine unverhältnismässige Arbeit, um die in verschiedenen Briefwechseln und zahlreichen Unterlagen des Dossiers versprengt liegenden Informationen zusammenzutragen. Darüber fehlten eine Klassierung und ein Verzeichnis, dank denen die für die Beurteilung des Dossiers wesentlichen Informationen leicht gefunden werden könnten. Die Behörden, so das Kantonsgericht, müssten künftig in ihrem Kompetenzbereich konkrete und mit Zahlen unterlegte Stellungnahmen verfassen und die Präsentation des Dossiers verbessern, ansonsten sich die Frage stellen werde, ob Baubewilligungen nicht unbesehen annulliert und ihre Dossiers einer Neubeurteilung unterzogen werden müssten, weil die Mängel bei der Begründung der Stellungnahmen und der Organisation der Dossiers den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzen.

Die Kritik des Kantonsgerichts ist äusserst beunruhigend, weil das Gericht die Möglichkeit in Erwägung zieht, dass gewisse Baubewilligungen (auf Beschwerde hin) annulliert werden müssen, und zwar nur wegen mangelhafter Stellungnahmen der spezialisierten Dienststellen. Wie es scheint, vergeht nun weniger Zeit, bis eine Baubewilligung erteilt wird. Dies ist erfreulich, darf aber nicht auf Kosten der Qualität der Stellungnahmen gehen.

Ich stelle dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. Handelt es sich hier um einen Einzelfall oder um ein allgemeines Problem?
2. Hatte die Einführung von FRIAC (negative) Auswirkungen auf den Inhalt der Stellungnahmen?
3. Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen, und die Qualität der Baubewilligungsdossiers und der Stellungnahmen zu verbessern?
4. Wäre es nicht sinnvoll, da der Inhalt der Stellungnahmen vor allem bei umstrittenen Dossiers (Dossiers, gegen die Einsprachen eingereicht werden) von Bedeutung sind, ein «beschleunigtes» Verfahren für unumstrittene Dossiers (ohne Einsprachen) und ein ordentliches Verfahren mit ausreichend detaillierten Stellungnahmen für umstrittene Dossiers vorzusehen?

5. Februar 2020

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat das Urteil vom 20. Januar 2020 (Dossier 602 2017 100 bis 106 und 111) zur Kenntnis genommen, mit dem das Kantonsgericht die Beschwerde gegen eine erteilte Baubewilligung für eine Biogasanlage, die mit einem landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist, gutgeheissen hat. Da sich dieses Projekt ausserhalb der Bauzone befand, hatte es zuvor eine Sonderbewilligung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) nach den Artikeln 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und 136 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG) erhalten. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass in der Sache die RUBD dafür zuständig ist, über die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu entscheiden, indem sie deren Konformität mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen analysiert und eine gesamtheitliche Interessenabwägung vornimmt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Oberamtsperson bei der Anwendung des Rechts betreffend Bauten ausserhalb der Bauzone an die Beurteilung gebunden ist, die die RUBD im Rahmen der Sonderbewilligung vornimmt.

Um die Anfrage von Grossrat Kolly in den besonderen Kontext des fraglichen Projekts einzuordnen, hält es der Staatsrat für sinnvoll, vorab die Erwägungen zu nennen, die das Kantonsgericht zur Gutheissung der Beschwerde bewogen haben.

Im vorliegenden Fall entschied das Kantonsgericht, dass die geplante Biogasanlage mit der Landwirtschaftszone vereinbar sei, da alle besonderen rechtlichen Anforderungen für Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse erfüllt waren (Art. 34a der Raumplanungsverordnung des Bundesrats vom 28. Juni 2000 [RPV]). Weiter kam es zum Schluss, dass das Projekt für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung notwendig (Art. 16a Abs. 1 RPG und 34 Abs. 4 Bst. a RPV) und dessen Rentabilität ausreichend nachgewiesen sei (Art. 34 Abs. 4 Bst. c RPV), und bestätigte damit in diesen Punkten die von den staatlichen Stellen und der RUBD durchgeführte Analyse. Das Kantonsgericht befand jedoch auch, dass die RUBD keine korrekte Interessenabwägung vorgenommen habe, da die Ansiedlung des Projekts am geplanten Standort ein ISOS-Ortsbild von nationaler Bedeutung unzumutbar beeinträchtigen würde. Das Kantonsgericht hat dieses öffentliche Interesse als überwiegendes Interesse beurteilt und sich deshalb in Anwendung von Artikel 34 Abs. 4 Bst. b RPV gegen den Bau am vorgesehenen Standort ausgesprochen. Es führte diesbezüglich aus, dass sich die kantonalen Behörden angesichts der verschiedenen von den Gesuchstellern vorgelegten

Varianten die Mühe hätten machen müssen, die von der Gemeinde vorgeschlagene Variante im Detail zu analysieren, und diese nicht unbesehen zugunsten der von den Gesuchstellern bevorzugten Variante hätten verwerfen dürfen.

Die Baubewilligung und die Sonderbewilligung der RUBD wurden aus diesem Grund, nämlich wegen einer vom Gericht als mangelhaft eingestuften Interessenabwägung und nicht wegen eines unvollständigen Dossiers oder einer unzureichenden Qualität der Gutachten der Dienststellen, für nichtig erklärt. Gleichzeitig hat das Kantonsgericht in der von Grossrat Kolly zitierten Erwägung seines Urteils darauf hingewiesen, dass es ihm besonders schwer gefallen sei, seine Beurteilung auf Informationen, die für die Beurteilung des Projekts unerlässlich sind, zu stützen, weil diese über das Dossier verstreut gewesen seien und weil sich die spezialisierten Dienststellen in ihren Stellungnahmen mit allgemeinen Erwägungen und Subsumption ohne Angabe der zugrunde liegenden technischen oder konkreten Details begnügt hätten. Das Kantonsgericht erklärte deshalb, dass es in Zukunft geneigt sein werde, eine Baubewilligung direkt wegen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör aufzuheben, wenn solche Mängel erneut festgestellt würden.

Der Staatsrat weiss um die Bedeutung der Gutachten, weil diese es der zuständigen Behörde ermöglichen, umfassende und begründete Entscheide zu Baubewilligungsgesuchen und etwaigen Einsprachen zu treffen, und weil sie die Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern im Falle der Erteilung einer Bewilligung in die Lage versetzen, den Umfang der von der kantonalen Verwaltung festgelegten Bedingungen vollständig zu verstehen. Deshalb ergreift er schon seit mehreren Jahren über die RUBD und das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) konkrete Massnahmen, um die Qualität der Gutachten zu verbessern und sicherzustellen, dass sie gut strukturiert, vollständig und verständlich sind. So hat die RUBD am 8. Juli 2011 Richtlinien über den Inhalt der Gutachten herausgegeben. Bei der Einführung der neuen Modalitäten für die Behandlung der Bewilligungsgesuche im Jahr 2013 hat das BRPA, das für die Koordinierung des ordentlichen Bewilligungsverfahrens zuständig ist (Art. 2 Abs. 1 und 2 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz [RPBR]), besondere Anstrengungen unternommen, um die Struktur der Gutachten zu vereinheitlichen, den Wortlaut der darin enthaltenen Bedingungen zu klären und von den Dienststellen die Elemente zu erhalten, die für die Behandlung von Einsprachen erforderlich sind. Es ist klar, dass die Qualitätskontrolle der Gutachten, sowohl durch das BRPA als auch durch die anderen staatlichen Stellen, angesichts der Personalfluktuationen innerhalb der Verwaltungseinheiten und des Schulungsbedarfs neuer Mitarbeitenden eine Daueraufgabe bleibt. Aus diesem Grund hat das BRPA 2017 mit Unterstützung des Amts für Personal und Organisation einen Kurs mit dem Titel «Verstehen der Instrumente des RPBG und der Stellung der Ämter als begutachtende Organe» eingerichtet, der nun fester Bestandteil des Weiterbildungsprogramms des Staats Freiburg ist.

Da die Effizienz der Prüfung eines Bewilligungsgesuchs durch die Kantonsverwaltung vor allem von der Qualität des eingereichten Dossiers abhängt, richteten sich die Bemühungen der Kantonsverwaltung auch darauf, die Qualität der Dossiers und der von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern einzureichenden Unterlagen zu verbessern, damit interessierte Dritte und die Behörden die Projekte in voller Kenntnis der Sachlage beurteilen können. Im Rahmen der Umsetzung der neuen Modalitäten für die Behandlung der Bewilligungsgesuche im Jahr 2013 wurden die spezifischen Formulare, die den Gesuchen beigelegt werden müssen, deshalb überarbeitet und präzisiert. Eine strengere formale Kontrolle der an die kantonale Verwaltung übermittelten Dossiers hat deren Qualität schrittweise verbessert und damit die Arbeit der Dienststellen erleichtert und die Lesbarkeit ihrer Gutachten verbessert. Schliesslich hat sich die

Einführung der Anwendung FRIAC in allen Gemeinden des Kantons ab Juni 2019 zweifellos positiv auf die Qualität der Dossiers ausgewirkt, da die Informationen, die von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern bzw. von den von ihnen beauftragten Büros bereitgestellt werden müssen, strukturierter dargestellt werden und das System die Eingabe und Bereitstellung der erforderlichen Dokumente vorschlägt und gegebenenfalls zwingend verlangt.

Diese verschiedenen Initiativen, die bereits seit fast zehn Jahren laufen, haben Früchte getragen. Sowohl die Oberämter als auch das BRPA haben dies bei der Behandlung der Bewilligungsgesuche festgestellt. Darüber hinaus fand am 16. November 2019 der Workshop «Baubewilligungsverfahren im Kanton Freiburg: Welche Lösungen für mehr Effizienz?» statt. An diesem nahmen über 200 Personen teil – allesamt Akteure des Baubewilligungsverfahrens (beauftragte Büros, Gemeinden, Dienststellen, Oberämter). Bei dieser Gelegenheit hielten die Teilnehmenden unter anderem fest, dass sich die Qualität der Dossiers in den letzten Jahren verbessert habe und dass die Qualität der von den staatlichen Dienststellen ausgestellten Gutachten im Allgemeinen zufriedenstellend sei, auch wenn zusätzliche Anstrengungen wünschenswert seien, um ihre Lesbarkeit und Prägnanz zu verbessern, und es wurden Wege für weitere Vereinfachungen und Klarstellungen aufgezeigt, die schrittweise in die Verfahren integriert werden könnten.

Der Fall, auf den sich das in der Anfrage zitierte Urteil des Kantonsgerichts bezieht, ist der Beweis dafür. Der Staatsrat ist jedoch der Auffassung, dass sich das durch die Rechtsprechung aufgeworfene Problem der Zusammensetzung der Unterlagen und des Inhalts der Gutachten im Wesentlichen im Zusammenhang mit Projekten für Bauten und Anlagen stellt, die in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind (also zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung nötig sind) und Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.

Aufgrund der hohen technischen und rechtlichen Anforderungen des geltenden Bundesgesetzes über Bauten in der Landwirtschaftszone ist die Erstellung der Dossiers für diese Art von Projekten und deren Prüfung durch die zuständigen Behörden nämlich besonders komplex. So ist zu bedenken, dass die Landwirtschaftszone grundsätzlich nicht bebaubar ist und dass jedes Bauvorhaben, auch wenn es für die Bedürfnisse eines landwirtschaftlichen Betriebes ist, bestimmte Kriterien erfüllen muss, mit denen die Notwendigkeit für den Betrieb, seine Durchführbarkeit und die Rechtfertigung für seinen Standort nachgewiesen werden. Die Behandlung von Einsprachen gegen solche Projekte erfordert erhebliche Ressourcen bei den kantonalen Behörden, insbesondere bei den staatlichen Dienststellen. Obwohl die Anforderungen an die Zusammenstellung der Dossiers in den Augen der Landwirtinnen und Landwirte besonders streng und manchmal sogar übertrieben erscheinen mögen, können sie nicht gelockert werden, da sie sich direkt aus den Bestimmungen des RPG und der RPV ableiten, die den kantonalen Behörden nur sehr wenig Spielraum lassen, und von den gerichtlichen Instanzen bei Einsprachen an sie mit grösster Sorgfalt überprüft werden.

Bezüglich der Qualität der Prüfung durch die Kantonsverwaltung von Vorhaben für landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, die Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Herausforderung für eine Anpassung der Praxis eher in der Zusammenstellung und Präsentation der Dossiers liegt, d. h. in einer deutlichen Qualitätsverbesserung der letzteren, als im Inhalt der Gutachten, die sicherlich verbesserungsfähig sind, deren Aufgabe es jedoch nicht sein kann, eine unzureichende Begründung des Projekts durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller zu kompensieren. Aus diesem Grund hat die RUBD nach Bekanntwerden des hier besprochenen Urteils sofort eine Arbeitssitzung mit den wichtigsten Ämtern, die mit Projekten für landwirtschaftliche Bauten und Anlagen befasst sind, organisiert, um mögliche Verbesserungen sowohl bei der

Vorbereitung der Dossiers als auch beim Inhalt der für diese besonders komplexen Projekte ausgestellten Gutachten zu ermitteln.

Auf der Grundlage der Erläuterungen zum oben erwähnten Urteil des Kantonsgerichts und der oben dargelegten allgemeinen Beurteilung der Situation kann der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt beantworten.

1. *Handelt es sich hier um einen Einzelfall oder um ein allgemeines Problem?*

Es ist nicht so, dass die Qualität der von den Dienststellen erstellten Gutachten durchwegs ungenügend wäre. Es handelt sich mit anderen Worten nicht um ein allgemeines Problem. Im Gegenteil: Die Qualität der Gutachten der Dienststellen wird von den Partnern im Allgemeinen als zufriedenstellend beurteilt, auch wenn ständige Bemühungen für weitere Verbesserungen angebracht sind. Der Staatsrat anerkennt dessen ungeachtet, dass bei der Behandlung von Gesuchen für landwirtschaftliche Bauten und Anlagen, die Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, spezifische Überlegungen zur raschen Verbesserung der Qualität der Dossiers und des Inhalts der von den staatlichen Stellen ausgestellten Gutachten nötig sind.

2. *Hatte die Einführung von FRIAC (negative) Auswirkungen auf den Inhalt der Stellungnahmen?*

Der Einsatz von FRIAC in allen Gemeinden hat sich nicht negativ auf den Inhalt der Gutachten ausgewirkt. Die Zeitersparnis beim Erstellen der Gutachten konnte durch die Vorteile, die eine IT-Lösung bietet, erzielt werden (dazu gehört insbesondere die gleichzeitige Anhörung aller betroffenen Dienststellen); sie ist nicht auf eine kursorische Prüfung der Akten durch die Behörden zurückzuführen. Diese verpflichten sich nämlich, die in den RUBD-Richtlinien vom 8. Juli 2011 festgelegten Grundsätze zum Inhalt von Gutachten zu befolgen und die seit 2013 eingeführten Verfahren zur Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen zu befolgen. Wie in den allgemeinen Erwägungen erwähnt, hat der Einsatz der Anwendung FRIAC zudem die Qualität einiger Gesuche insofern verbessert, als die über die Anwendung eingereichten Gesuche nur übermittelt werden können, wenn sie vollständig sind.

3. *Welche Massnahmen hat der Staatsrat getroffen, und die Qualität der Baubewilligungsdossiers und der Stellungnahmen zu verbessern?*

Die RUBD und das BRPA setzen in enger Zusammenarbeit mit allen staatlichen Stellen ihre Bemühungen fort, die Qualität der im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens eingereichten Dossiers und erstellten Gutachten zu verbessern. Die seit 2011 vom BRPA durchgeführte kontinuierliche Überwachung im Rahmen des ordentlichen Bewilligungsverfahrens sowie die Einführung 2017 eines dauerhaft angebotenen Kurses zu den Gutachten haben bereits zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität der Stellungnahmen geführt. Der Staatsrat hält jedoch an dieser Stelle nochmals mit Nachdruck fest, dass die Effizienz der Dienststellen und die Qualität ihrer Leistungen in hohem Mass von der Qualität der eingereichten Dossiers abhängen. Die im Jahr 2011 im Rahmen des Bauhandbuchs erlassenen Richtlinien zum Mindestinhalt für Gesuche, die Einführung neuer Verfahren zur Behandlung der Bewilligungsgesuche im Jahr 2013, begleitet von einer strengeren formalen Kontrolle der Dossiers, sowie der Einsatz der Anwendung FRIAC in allen Gemeinden des Kantons seit Sommer 2019 haben zu einer deutlichen Verbesserung der Qualität der Baubewilligungsdossiers geführt. Das spezifischere Problem der Zusammenstellung und Präsentation von Dossiers für landwirtschaftliche Bauten und Anlagen mit Auswirkungen auf Raum und Umwelt wird derzeit von der RUBD und den betroffenen Fachdiensten analysiert. Die

bevorstehende Veröffentlichung des neuen Bauhandbuchs wird es ermöglichen, den Mindestinhalt für solche Dossiers zu klären, wodurch es in Zukunft möglich sein sollte, das vom Kantonsgericht in seinem Urteil vom 20. Januar 2020 festgestellte Problem zu lösen.

4. *Wäre es nicht sinnvoll, da der Inhalt der Stellungnahmen vor allem bei umstrittenen Dossiers (Dossiers, gegen die Einsprachen eingereicht werden) von Bedeutung sind, ein «beschleunigtes» Verfahren für unumstrittene Dossiers (ohne Einsprachen) und ein ordentliches Verfahren mit ausreichend detaillierten Stellungnahmen für umstrittene Dossiers vorzusehen?*

Der Staatsrat ist gegen die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für nicht strittige Fälle. Dies wäre nicht vereinbar mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger. Des Weiteren haben Einsprachen bei Projekten in der Bauzone keine nennenswerte Verlängerung der Bearbeitungsdauer der Baugesuche zur Folge. Anders verhält es sich bei Projekten ausserhalb der Bauzone, die nach Bundesrecht sehr strengen Anforderungen mit einer Vielzahl von technischen und wirtschaftlichen Daten sowie komplexen Konzepten unterliegen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass sich das im Rahmen des Urteils des Kantonsgerichts festgestellte Problem eher auf die Frage bezieht, welche Unterlagen in den Baubewilligungsdossiers für solche Projekte enthalten sein müssen, als auf den Inhalt der Gutachten. Wenn die Dossiers vollständig sind und insbesondere auf der Grundlage von Zahlen und einer Variantenstudie für den Standort der geplanten Gebäude den Nachweis erbringen, dass das Projekt alle vom Bundesgesetz festgelegten Bedingungen erfüllt, wird die Arbeit der Dienststellen erheblich erleichtert, unabhängig von allfälligen Einsprachen. Eine andere Frage ist die vom Kantonsgericht vorgenommene Interessenabwägung, die im Rahmen des konkreten Streitfalls zur Aufhebung der Baubewilligung und der Sonderbewilligung führte und einen Einzelfall darstellt.

26. Mai 2021