Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Gaillard Bertrand / Bürdel Daniel 2020-GC-183
Energetische Sanierung, vereinfachen wir das Verfahren

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre fordern zusammen mit fünfzehn Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern den Staatsrat dazu auf, die entsprechende kantonale Gesetzgebung zu ändern, um das Verwaltungsverfahren für energetische Sanierungsarbeiten, die das allgemeine Erscheinungsbild eines Gebäudes nicht verändern, zu vereinfachen. Wie es bereits bei Solaranlagen der Fall ist, kann für solche Arbeiten ein Meldeformular an die Gemeinde geschickt werden, wodurch die Arbeitsbelastung des BRPA und der Gemeinden verringert und ein konkreter Anreiz geschaffen wird. Die Vereinfachung würde nur für Sanierungsarbeiten gelten, für die eine Subvention beantragt wird, die in jedem Fall mit einer Wärmebilanz und den erforderlichen Formularen beim Amt für Energie eingereicht wird, mit dem Vorteil, dass die Höhe des gewährten Zuschusses nicht mehr zur Bezahlung der Gebühren für das Bewilligungsverfahren verwendet wird. Das Formular würde die Genehmigung des Amtes für Energie sowie einen Abschnitt enthalten, in dem die sichtbaren Beschichtungen und deren Farben angegeben sind (Beispiel: Fassadenputz NCS 8050-Y50S), um die Anzahl der Folgefragen im Zusammenhang mit den Vorschriften der Gemeinden so weit wie möglich zu vereinfachen. Im Falle von Zweifeln oder Unstimmigkeiten können die Gemeinden innerhalb von 15 Tagen jederzeit eine öffentliche Auflage beantragen.

II. Antwort des Staatsrats

Nach Artikel 85 Abs. 1 Bst. b des Ausführungsreglements des RPBG vom 1. Dezember 2009 (RPBR) unterliegen Unterhalts-, Ausbesserungs- und Renovierungsarbeiten an Fassaden und Dächern, die das Erscheinungsbild der Struktur wesentlich verändern, dem vereinfachten Baubewilligungsverfahren, wobei die Gemeinde nach Einholung der Gutachten der betroffenen Ämter über das Gesuch entscheidet. Unterhalts- und Ausbesserungsarbeiten sind von der Bewilligungspflicht befreit, wenn sie das Erscheinungsbild des Bauwerks nicht wesentlich verändern (Art. 87 Abs. 1 Bst. a RPBR). Solarstromanlagen, die nach Bundesrecht nicht bewilligungspflichtig sind, müssen 30 Tage vor Beginn der Arbeiten den Gemeinden gemeldet werden (Art. 87 Abs. 3 RPBR).

Der Staatsrat ist zwar stets bereit, Lösungen in Betracht zu ziehen, die einfache und rasche Verfahren (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. k RPBG) ermöglichen, er muss jedoch darauf achten, dass solche Vereinfachungen nicht zu neuen Schwierigkeiten führen, welche die Arbeit der kantonalen Verwaltung und der Gemeinden belasten oder gar dem Ziel der Vereinfachung zuwiderlaufen.

Es stimmt, dass viele Solaranlagen von der Baubewilligungspflicht befreit sind und einem Meldeverfahren bei der Gemeinde unterliegen. Diese Möglichkeit ist in Anwendung von Art. 18a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) gegeben, mit der Präzisierung, dass es sich dabei um «auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen» handeln muss (Art. 32a Abs. 1 der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 legt die Kriterien fest, die dafür erfüllt sein müssen). Artikel 18a Abs. 3 RPG legt zudem fest, dass Solaranlagen, die auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung errichtet werden, stets einer Baubewilligung bedürfen. Der Inhalt dieser Bestimmungen des Bundes zeigt deutlich, dass bestimmte Grenzen für die Anwendung des Meldeverfahrens gesetzt werden und dass dieses die Gemeinden nicht davon befreit, eine Prüfung der Anordnung der Solaranlagen sowie der Art und des Standorts des betreffenden Gebäudes vorzunehmen, wobei insbesondere die Richtlinien der RUBD vom Oktober 2015 zur architektonischen Integration dieser Anlagen zu berücksichtigen sind. Bislang ist es schwierig, das Meldeverfahren für Solarenergieanlagen auf die Qualität ihrer Integration in die gebaute Umwelt hin zu beurteilen.

Das Meldeverfahren hat die Auswirkung, dass den Gemeinden mehr Kompetenzspielraum gewährt wird, die geplanten Arbeiten zu kontrollieren. Allerdings muss heute festgestellt werden, dass in diesem Bereich der baupolizeilichen Kontrollen in der grossen Mehrheit der Gemeinden noch erhebliche Defizite bestehen. Diese Beobachtung, die sich in der Praxis regelmässig im Zusammenhang mit nicht baugenehmigungskonform ausgeführten Arbeiten zeigt, wurde auch im Workshop zum Baubewilligungsverfahren gemacht, der im November 2019 stattgefunden hat und an dem eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren aus der Baubranche teilnahm. Darüber hinaus berichteten die Vertreterinnen und Vertreter des Freiburger Gemeindeverbandes (FGV) in einer ersten Sitzung der ständigen Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Oberämter und des BRPA zusammensetzt /(«Arbeitsgruppe Oberämter/BRPA»), über die Schwierigkeiten vieler Gemeinden, insbesondere derjenigen ohne technischen Dienst, bei der Durchführung ihrer Überwachungs- und Kontrollaufgaben angesichts der fehlenden verfügbaren Ressourcen, aber auch der Mängel bei der Ausbildung zu den technischen Bauelementen. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere das Problem der Komplexität der von den Gemeinden durchzuführenden Kontrollen der energetischen Aspekte von Gebäuden hervorgehoben. Die RUBD hat die Arbeitsgruppe Oberämter/RPGA beauftragt, einen detaillierten Bericht über das Problem der Kontrolle und Überwachung der Arbeiten zu erstellen und Vorschläge für Verbesserungen oder sogar Änderungen des RPBG und/oder des RBPR zu machen. Der Bericht der Arbeitsgruppe wird im Frühjahr 2022 erwartet.

Natürlich, und darauf weisen die Motionäre hin, würde der Antrag auf Vereinfachung nur für Renovierungsarbeiten gelten, für die ein Subventionsantrag gestellt wird; dieser wird beim Amt für Energie (AfE) eingereicht, das die Konformität der geplanten Arbeiten mit der Gesetzgebung in seinem Zuständigkeitsbereich überprüft. Allerdings ist zu beachten, dass diese Subventionen je nach Ausgang der Volksabstimmung über das CO_2-Gesetz des Bundes vom 13. Juni 2021 nur bis 2025 oder 2030 gewährt werden. Die kantonale Verwaltung könnte die Gebäude dann nach diesem Datum nicht mehr überwachen, mit der Folge, dass die Überwachung der Eingriffe an den Gebäuden und deren Einhaltung energetischer Anforderungen verloren geht. Die daraus resultierenden Folgen könnten im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Gebäude und die energiepolitischen Ziele des Kantons sehr schädlich sein. Andererseits erinnert der Staatsrat daran, dass das AfE nicht dafür zuständig ist, andere Aspekte zu überprüfen, die aus öffentlich-rechtlicher Sicht einer Kontrolle durch die öffentliche Hand bedürfen. Die Renovierung von Fassaden und Dächern kann somit zu

einer Verringerung des einzuhaltenden Abstands zum Nachbargrundstück (indem insbesondere zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern geschlossene Ausnahmeverträge auf der Grundlage von Artikel 133 RPBG in Frage gestellt werden), oder zu einer Erhöhung des Gebäudes führen. Bei den Abständen sind auch Situationen, in denen das Gebäude an der Grenze von öffentlichen Sachen liegt, und die Auswirkungen der Eingriffe auf die Nutzung der öffentlichen Sache zu berücksichtigen. Schliesslich ist auf die möglichen Auswirkungen von nicht konformen Arbeiten auf die Gültigkeit eines 10 %-igen Bonus auf die Bruttonutzungsziffer gemäss Gemeindebaureglement hinzuweisen, der für Gebäudesanierungen, die mindestens die Klassifizierung B des Gebäudeenergieausweises der Kantone (GEAK) erfüllen, und für Neubauten, welche die Klassifizierung A des GEAK erfüllen, gewährt wird (Art. 80 Abs. 6 RPBR), da die Berechnung der Flächen und deren Überwachung ebenfalls nicht in der Kompetenz des Amtes für Energie liegen.

In Ermangelung eines vereinfachten Bewilligungsverfahrens, bei dem die staatlichen Stellen von den Gemeinden systematisch konsultiert werden, könnte es zu Situationen der Nichteinhaltung des Gesetzes kommen, wenn die Gemeinden das Problem oder die Probleme der geplanten Sanierung nicht erkennen oder die Arbeiten nicht kontrollieren, wenn sie mit dem kantonalen und kommunalen Recht in Einklang zu stehen scheinen. Diese Phase ist im Rahmen eines Meldeverfahrens nicht vorgesehen, da keine Übereinstimmungsnachweis im Sinne von Artikel 166 RPBG erforderlich ist. Es besteht die reale Gefahr, dass es zu einer Zunahme von Sanierungsarbeiten kommt, die den gesetzlichen Anforderungen widersprechen, und dass die Entwicklung der Gebäude nicht mehr überwacht werden kann.

Während Solaranlagen den Vorteil haben, dass sie relativ leichte Eingriffe in das Gebäude zur Folge haben, die eine einfache Wiederherstellung im Falle von nicht konformen Arbeiten ermöglichen, ist dies bei den meisten energetischen Sanierungsarbeiten nicht der Fall, da diese meist Eingriffe in die Gebäudehülle bedeuten, die oft den Rückbau der Elemente, aus denen sie bestehen, und die Notwendigkeit, den daraus resultierenden Abfall zu entsorgen, mit sich bringen, egal ob es sich um Dachbestandteile oder die Fassaden handelt. In solchen Fällen sind die Möglichkeiten, die Gebäude in einen konformen Zustand zu bringen, begrenzt und das nachträglich einzuleitende Verfahren zur Wiederherstellung des gesetzeskonformen Zustands (Art. 167 RPBG) erzeugt einen erheblichen Arbeitsaufwand für die kantonale Verwaltung, insbesondere für die Oberämter, die nicht über die Ressourcen verfügen, um einen Anstieg der Fälle von nicht konformen Arbeiten aufzufangen.

Die Einführung eines Meldeverfahrens für energetische Sanierungen an Fassaden und Dächern erscheint angesichts der Schwierigkeiten, welche die meisten Gemeinden im baupolizeilichen Bereich aufgrund fehlender Ressourcen und unzureichender technischer Kenntnisse im Energiebereich haben, und der damit verbundenen konkreten Gefahr eines Anstiegs der Fälle von nicht gesetzeskonformen Arbeiten, nicht wünschenswert. Würde man diese Möglichkeit eröffnen, indem man Ausnahmen ohne weitere Prüfung vorsieht, wie dies bei den Bestimmungen des RPG und der RPV für Solaranlagen der Fall ist, wären zu viele Fälle zu regeln, so dass der Vorteil der Vereinfachung in der Praxis kaum zum Tragen käme.

Im Allgemeinen ist sich der Staatsrat der Notwendigkeit bewusst, Überlegungen im Hinblick auf eine Vereinfachung der Verfahren zu initiieren. Er ist jedoch der Ansicht, dass ein solcher Ansatz, wie er von anderen Kantonen in deren Gesetze aufgenommen wurde, über die rein energetischen Sanierungsarbeiten hinausgehen muss und nicht ohne eine eingehende Prüfung des Umfangs und der Methoden der Überwachung und Kontrolle der Arbeiten durch das Gemeinwesen und

insbesondere durch die Gemeinden untersucht werden kann, eine Überlegung, die auch mit der Möglichkeit einer flexibleren Gestaltung des Genehmigungsverfahrens für Arbeiten von geringerer Bedeutung (einschliesslich energetischer Sanierungen) verbunden ist. Die RUBD hat daher die ständige Arbeitsgruppe der Oberämter/BRPA beauftragt, ihr Mandat zur Überwachung und Kontrolle der Arbeiten auf die Frage einer möglichen Lockerung des Genehmigungsverfahrens für die genannten Objekte auszuweiten, indem sie in ihrem Bericht Vorschläge für gesetzgeberische und/oder reglementarische Anpassungen zu diesem Punkt formuliert. Der Staatsrat verpflichtet sich, dem Grossen Rat diesen Bericht im Frühjahr 2022 vorzulegen.

Als Schlussfolgerung beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

15. Juni 2021