



## Botschaft 2023-DAEC-8

14. Februar 2023

---

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

*Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG).*

## Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen von Zonennutzungsplänen</b>	<b>2</b>
1.1	Ursprünge des Gesetzesentwurfs	2
1.2	Vernehmlassungsverfahren	2
1.3	Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen	2
1.4	Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung	3
<b>2</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Finanzielle und personelle Folgen</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>6</b>

---

---

# 1 Beschleunigtes Verfahren bei geringfügigen Änderungen von Zonennutzungsplänen

## 1.1 Ursprünge des Gesetzesentwurfs

Am 21. Mai 2021 nahm der Grosse Rat die von den Grossräten Cédric Péclard und Sébastien Dorthe und 12 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern eingereichte Motion<sup>1</sup> an, die die Einführung eines beschleunigten Verfahrens im Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (RPBG) für geringfügige Änderungen von Zonennutzungsplänen (ZNP) verlangte, wenn insbesondere die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- > eine flächengleiche Kompensation für eine maximale Fläche von 1000 m<sup>2</sup>;
- > keine Erhöhung der Baurechte;
- > keine FFF im betroffenen Sektor;
- > keine ISOS-Ortsbilder im betroffenen Sektor;
- > keine Naturgefahren im betroffenen Sektor;
- > keine Standorte im betroffenen Sektor, die der StFV unterliegen;
- > keine Wildtierkorridore im betroffenen Sektor;
- > keine belasteten Standorte im betroffenen Sektor.

Die Motionäre forderten, dass der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) die Möglichkeit gegeben wird, solche Änderungen ohne Vorprüfung nach Artikel 77 RPBG und ohne Koordination durch das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA), bei der das BRPA das Dossier bei den anderen Dienststellen des Staates zirkulieren lässt und darauf gestützt ein Gesamtgutachten abgibt (Art. 86 Abs. 1 RPBG), zu genehmigen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf folgt der Annahme der Motion und schlägt eine Lösung im Sinne der Motionäre vor, bei der der Vorschlag aus den in Punkt 1.4 erläuterten Gründen nicht vollständig übernommen wird.

## 1.2 Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund seines geringen Umfangs und seines technischen Charakters wurde der Gesetzesvorentwurf in eine eingeschränkte Vernehmlassung geschickt, die insbesondere das Freiburger Gemeindeverband, die im Kanton tätigen Planungsbüros und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als Adressaten hatte. Die Einführung eines beschleunigten Verfahrens zur Änderung von ZNP wurde mit einigen Bemerkungen und Anträgen auf geringfügige Änderungen von Artikel 77 Abs. 2 begrüsst, wobei das ARE daran erinnerte, dass jede Änderung eines Nutzungsplans einer vollständigen Interessenabwägung im Sinne des Bundesrechts unterzogen werden müsse.

## 1.3 Allgemeines zum Verfahren für Ortsplanungen

Nach Artikel 77 RPBG muss jede Gesamtrevision oder Änderung des Ortsplans (OP) einer Vorprüfung unterzogen werden, die nach Anhörung der betroffenen Dienststellen zur Erstellung eines Gesamtgutachtens durch das BRPA führt, das an die Gemeinde übermittelt wird. Nachdem die Gemeinde die Gutachten der Dienststellen analysiert und die notwendigen Änderungen in ihrem Dossier vorgenommen hat, legt sie dieses während 30 Tagen öffentlich auf (Art. 83 Abs. 1 RPBG). Während dieser Frist können Betroffene Einsprache gegen die geplanten Planungsmassnahmen erheben (Art. 84 RPBG). Die Gemeinde muss darauf über die allfälligen unerledigten Einsprachen einen begründeten Entscheid fällen, der mit Beschwerde an die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) angefochten werden kann (Art. 88 Abs. 1 RPBG). Gleichzeitig nimmt die Gemeinde die OP-Gesamtrevision oder -Änderung an (Art. 85 Abs. 2 RPBG) und übermittelt das Dossier dem BRPA, das die Schlussprüfung nach einer erneuten Anhörung der betreffenden Dienststellen vornimmt (Art. 86 Abs. 1 RPBG). Im Rahmen des OP-Gesamtrevisions- oder -Änderungsverfahrens ist das BRPA für die Koordinierung der Raumplanung und des Bauwesens zuständig. In seinen Gutachten (Vor- und Schlussprüfung) muss das Amt die Gutachten der angehörten

---

<sup>1</sup> 2020-GC-209

---

Dienststellen und Organe zusammenfassen und sich über die Zulässigkeit des Projekts äussern; dabei berücksichtigt es den gesetzlichen Rahmen, die betroffenen Interessen und die gesamten konkreten Sachumstände (Art. 2 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz RPBR). Nachdem die Zirkulation des Dossiers unter den betreffenden Dienststellen abgeschlossen ist, erstellt das BRPA sein Gesamtgutachten und unterbreitet es der RIMU, die auf dieser Grundlage entscheidet, ob es gerechtfertigt ist, die Planungsmassnahmen, die sie nicht zu genehmigen gedenkt oder die, die sie auferlegen will, während 30 Tagen im Amtsblatt zu publizieren (Art. 86 Abs. 2 RPBG).

Nach Berücksichtigung der in dieser Phase abgegebenen Stellungnahmen prüft die RIMU das OP-Dossier unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und seiner Übereinstimmung mit den Plänen auf übergeordneter Ebene, genehmigt es und entscheidet gleichzeitig über eventuelle Beschwerden (Art. 86 Abs. 3 und 88 Abs. 2 RPBG). Sie nimmt eine Interessenabwägung vor (Art. 1 Abs. 3 RPBR) und trägt in der Begründung zum Hauptentscheid allfälligen abweichenden Standpunkten der angehörten Dienststellen und Organe Rechnung. Nach eidgenössischem und kantonalem Recht muss die Interessenabwägung von der Entscheidungsbehörde unabhängig von der Bedeutung des ihr vorgelegten Dossiers vorgenommen werden und sich auf die Stellungnahme der von der Planungsmassnahme betroffenen Fachstellen entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich stützen.<sup>2</sup>

Aus der Begründung der Motion geht hervor, dass die beiden wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen am oben genannten Verfahren in den fraglichen Fällen der Verzicht auf die Phase der Vorprüfung und die Nichtintervention des BRPA während der Schlussprüfung sind. In der Praxis bedeutete dies, dass das BRPA im beschleunigten Verfahren nicht angehört würde und daher keine Stellungnahme zu den Aspekten des Dossiers abgeben könnte, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, insbesondere zur Konformität der Planungsmassnahme mit der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan und der Regionalplanung. Im Übrigen sollte das beschleunigte Verfahren es der RIMU erlauben, bei einem Abtausch zu entscheiden, ohne vorher die Fachstellen anzuhören.

#### **1.4 Vom Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung**

Artikel 1 Abs. 2 Bst. k RPBG legt als einer der Zwecke des Gesetzes die Gewährleistung eines einfachen und raschen Verfahrens fest. Daher ist es gerechtfertigt, Massnahmen zu ergreifen, um – soweit dies möglich ist und die Rechte der Bürgerinnen und Bürger respektiert werden – die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Bekanntlich sind Planungsverfahren auf lokaler Ebene langwierig und komplex, und die zunehmende Vielschichtigkeit des gesetzlichen Rahmens, die auch mit einer gewissen Rechtsunsicherheit einhergeht, ist nicht förderlich für eine rasche Bearbeitung der an die kantonale Verwaltung zur Genehmigung weitergeleiteten Dossiers.

Die Motionäre gehen davon aus, dass die Änderung eines ZNP, die darin besteht, dass Grundstücke eingezont und gleichzeitig dieselben Flächen ausgezont werden, ohne dass dies zu einer Erhöhung der Baurechte führt, keine anderen raumplanerischen Auswirkungen hat, als eine Korrektur zu ermöglichen, um den ZNP bei ungünstigen Geometrien oder unangemessener Topografie anzupassen. Sie beurteilen diese Fälle als raumplanerisch unproblematisch, was aus ihrer Sicht eine summarische Prüfung durch die Genehmigungsbehörde rechtfertigt.

In seiner Antwort auf die Motion<sup>3</sup> untersuchte der Staatsrat die Praktikabilität des Vorschlags der Motionäre und die Vorteile, die er mit sich bringen würde. Weiter erinnerte er daran, dass selbst bei geringfügigen Änderungen oder bei einem Abtausch in der Bauzone die verbindlichen Grundsätze des kantonalen Richtplans eingehalten werden müssen und dass eine solche Änderung in jedem Fall dem Grundsatz der Planstabilität nach Artikel 21 Abs. 2 RPG unterliegt. Zudem ist es nicht möglich, von den überwiegenden öffentlichen Interessen abzuweichen, die von einer Änderung des ZNP berührt werden können. Dies gilt auch für die in der Motion nicht erwähnten Interessen.

---

<sup>2</sup> Siehe auch Art. 3 der Raumplanungsverordnung des Bundes vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

<sup>3</sup> [https://www.parlinfo.fr/ch/dl.php/de/ax-62dad4792ff70/de\\_RCE\\_Motion\\_Pclard\\_Dorthe\\_Modification\\_LATeC.pdf](https://www.parlinfo.fr/ch/dl.php/de/ax-62dad4792ff70/de_RCE_Motion_Pclard_Dorthe_Modification_LATeC.pdf).

---

Betreffend die Grundsätze für die Siedlungsentwicklung und im Hinblick auf die Einhaltung der seit 2014 im Bundesrecht definierten Grundsätze sieht der kantonale Richtplan vor, dass jede Erweiterung der Bauzone im Sinne von Artikel 15 RPG innerhalb des Siedlungsgebiets liegen sowie die Kriterien für die Dimensionierung und die Verdichtung und Aufwertung einhalten muss. Bei jeder Neueinzonung ist die Gemeinde somit verpflichtet, eine Studie über das Verdichtungspotenzial für alle Bauzonen des Gemeindegebiets zu erstellen, die belegt, dass die Einzonung trotz konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen (Überbauung aller unbebauten Bauzonenreserven und Durchführung des Grossteils der möglichen Verdichtungsmassnahmen) notwendig ist<sup>4</sup>. Darüber hinaus sind Erweiterungen der Bauzone gebunden an das Vorhandensein einer ausreichenden Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (mindestens Erschliessungsgüteklasse D) und an die Festlegung einer Geschossflächenziffer (GFZ) im Gemeindebaureglement von mindestens 1,0 festgelegt ist oder dem Vorhandensein von reglementarischen Bestimmungen, die eine gleichwertige Dichte ermöglichen, sowie an die Definition einer Bautypologie, die an die festgelegte Bodennutzung angepasst ist.

Kurzum: Grundsätzlich muss jeder Neueinzonung, auch wenn sie sich auf eine kleine Fläche bezieht, eine Studie über das Verdichtungspotenzial vorausgehen, die alle Bauzonen der Gemeinde umfasst.

Um den Fällen Rechnung zu tragen, in denen eine geringfügige Änderung des ZNP einzig vorgenommen wird, um eine Umstrukturierung von Bauzonen vorzunehmen, die Mängel oder Einschränkungen aufweisen, welche die Entwicklungs- und Aufwertungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke stark einschränken, hat die RIMU eine Praxis entwickelt, die darin besteht, ohne vorherige Studie über das Verdichtungspotenzial einen Abtausch in der Bauzone (Ein- und Auszonung von Abschnitten der Bauzone mit gleicher Nutzungsart und strikt gleicher Fläche) zuzulassen. Die Direktion hat strenge Kriterien festgelegt, damit die Genehmigung solcher Ausnahmefälle nicht dazu führt, dass die im kantonalen Richtplan konkretisierten Grundsätze des RPG umgangen werden.

In einem Urteil vom 4. August 2021<sup>5</sup> entschied das Kantonsgericht (KG) über die Zulässigkeit eines Abtausches auf der Grundlage der von der RIMU definierten Kriterien. Das KG betonte gleich zu Beginn, dass das Abtauschsystem von begrenzter Tragweite sei und dass es sich keinesfalls um eine Verlängerung des Ausgleichssystems handeln könne, das durch Artikel 38a RPG eingerichtet worden war, um die Zeit bis zum Inkrafttreten eines kantonalen Richtplans nach Artikel 8 ff. RPG zu überbrücken. Es bestätigte weiter, dass ein Abtausch in der Bauzone, bei dem Abschnitte der Bauzone mit gleicher Nutzung und gleichwertiger Fläche gleichzeitig ein- und ausgezont werden, das Ziel hat, die Umstrukturierung von geografischen Bereichen zu ermöglichen, die Mängel oder Einschränkungen aufweisen, welche die Entwicklungs- und Aufwertungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstücke stark einschränken. Es bestätigte in seinem Urteil, dass der Abtausch nur Abschnitte mit gleicher Nutzung betreffen könne, dass der Bereich im Siedlungsgebiet, dem der Abtausch zugutekommt, an die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone angrenzen, mindestens die Erschliessungsgüteklasse D für den öffentlichen Verkehr aufweisen und über eine GFZ verfügen müsse, die im Gemeindebaureglement auf 1,0 oder mehr festgelegt ist, oder über Vorschriften, die eine gleichwertige Dichte erwarten lassen.

Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass ausser in Fällen, die die vom KG festgehaltenen Bedingungen strikt erfüllen, jede Einzonung, egal welcher Fläche, von einer Studie über das Verdichtungspotenzial für alle Bauzonen der Gemeinde begleitet sein muss. Eine solche Studie erfordert eine gründliche und detaillierte Auseinandersetzung der Gemeinde mit dem Zustand ihrer Bausubstanz und den dafür geltenden Bauvorschriften, und impliziert die Berücksichtigung wichtiger Herausforderungen für die Siedlungsentwicklung nach innen, die nicht nur mit der Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung zusammenhängen, sondern auch mit der Wahrung öffentlicher Interessen, die unter die Spezialgesetzgebung fallen (insbesondere Kulturgüterschutz, Umweltschutz, Mobilität). Damit können die Gemeinden, die eine solche Studie erstellen müssen, nicht von der Vorprüfung befreit werden. Weiter ist es unerlässlich, dass das BRPA seine Rolle als Koordinationsstelle für Raumplanung wahrnimmt,

<sup>4</sup> Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG; Blätter T101, S. 2, und T102, S. 1, des kantonalen Richtplans.

<sup>5</sup> 602 2021 12

---

indem es die Anhörung der betroffenen Ämter sicherstellt und für die Schlussprüfung ein Gesamtgutachten zuhanden der RIMU ausarbeitet.

Aus diesen Gründen schlägt der Gesetzesentwurf vor, dem Vorschlag zur Einführung eines beschleunigten Verfahrens für geringfügige Änderungen des ZNP zu folgen, diese Möglichkeit aber auf einen Abtausch in der Bauzone, der die vom KG in Erinnerung gerufenen Vorgaben erfüllt, zu beschränken.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

---

### **Art. 77 Abs. 2**

Es wird vorgeschlagen, den Begriff des Abtausches im Gesetz zu definieren, die von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien jedoch im Ausführungsreglement festzulegen<sup>6</sup>, um die Anpassung dieser Kriterien zu erleichtern, sollten sich die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze oder die Rechtsprechung ändern.

Die Befreiung von der Vorprüfung für diesen Fall entspricht der Forderung der Motionäre, der Gemeinde zu erlauben, die entsprechende Änderung der ZNP direkt aufzulegen, wenn sie lediglich in einem ein- oder mehrmaligen Abtausch in der Bauzone besteht.

### **Art. 86 Abs. 1a**

Wie von den Motionären gewünscht, ist das BRPA am beschleunigten Verfahren nicht beteiligt. Das Amt bringt das Dossier mit anderen Worten nicht in Umlauf und es erstellt auch kein Gesamtgutachten.

Da jedoch, wie die Motionäre feststellten, auch in solchen Fällen öffentliche Interessen eine Rolle spielen können, wird vorgeschlagen, der RIMU die Möglichkeit zu geben, die betroffenen Dienststellen selbst direkt anzuhören, wenn sie dies für notwendig erachtet.

Kann der vorgeschlagene Abtausch nicht genehmigt werden, behält die RIMU die Möglichkeit, eine Veröffentlichung im Amtsblatt vorzunehmen, um der Gemeinde und den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör wahrzunehmen (Art. 86 Abs. 2 RPBG und 34 RPBR).

Es erscheint hingegen logisch, bei der Schlussprüfung des Dossiers im Falle einer Beschwerde gegen die vorgenommene Änderung das übliche Verfahren anzuwenden, da dies automatisch dazu führt, dass das Verfahren komplizierter wird und länger dauert, sodass es nicht mehr beschleunigt durchgeführt werden kann. Im Rahmen der Untersuchung der Beschwerden (sofern sie zulässig sind) muss nämlich auf jeden Fall ein Schriftenwechsel mit eventueller Anhörung der betroffenen Dienststellen stattfinden, und eine Vorbereitung der Interessenabwägung muss vom BRPA im Rahmen eines Gesamtgutachten zuhanden der RIMU als Genehmigungs- und Beschwerdebehörde vorgenommen werden.

## 3 Auswirkungen für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

---

Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

---

<sup>6</sup> Der Verordnungsentwurf zur Änderung des RPBR, nach Anpassung aufgrund der eingeschränkten Vernehmlassung, hat folgenden Wortlaut: Art. 30a (neu) – Der Sektor, dem der Abtausch in der Bauzone zugutekommt, muss: a) innerhalb des vom kantonalen Richtplan definierten Siedlungsgebiets und in Fortsetzung der bestehenden rechtmässigen Bauzone liegen; b) in einem Sektor liegen, der eine Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr von mindestens Erschliessungsgüteklasse D aufweist c) über eine Geschossflächenziffer (Art. 130 Abs. 1 RPBG und Ziff. 8.2 Anhang IVHB) verfügen, die im Gemeindebaureglement auf mindestens 1,0 festgelegt ist oder über reglementarische Bestimmungen verfügen, die eine gleichwertige Dichte ermöglichen.

---

## **4 Finanzielle und personelle Folgen**

—

Die Gesetzesänderung, die hauptsächlich eine Verfahrensfrage zum Gegenstand hat, hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

## **5 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**

—

Der Gesetzesentwurf steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht und den einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften zur Raumplanung.

Schliesslich ist der Entwurf europarechtskonform.