Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Anfrage 2026-GC-189

Uneingeschränkter und vollständiger Zugang zu den Baugesuchsunterlagen während der öffentlichen Auflage?

Urheberin:	**Defferrard Francine**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**24.07.2026**
Begründung:	**---**
Überweisung an den Staatsrat:	**24.07.2026**
Antwort des Staatsrats:	**27.10.2026**

I. Anfrage

Mitte Juli 2026 informierte der Staat Freiburg darüber, dass die Baugesuche ab Ende September 2026 während der öffentlichen Auflage auf seiner Website (www.fr.ch) eingesehen werden können. Während einer kurzen Übergangsphase werde parallel dazu die Einsichtnahme in die Papierdossiers bei den Gemeinden angeboten. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Unterlagen während der öffentlichen Auflage auf der Website für alle Interessierten und ohne vorgängige Registrierung zugänglich sein würden. In diesem Zusammenhang obliege es den Gemeinden, die Daten der Veröffentlichung in der Anwendung FRIAC zu erfassen, indem sie wie bisher das Anfangs- und Enddatum der öffentlichen Auflage beziehungsweise der Benachrichtigung der Nachbarschaft eingeben.

Am 8. Februar 2017 verabschiedete der Grosse Rat auf Vorschlag der parlamentarischen Kommission Artikel 135a Abs. 5 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG), der Folgendes vorsieht: «Die Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit, über eine Fernverbindung auf die elektronischen Unterlagen für die öffentliche Auflage zuzugreifen.» Diese gesetzliche Bestimmung, die am 1. Juli 2017 in Kraft trat, wurde im Grossen Rat eingehend diskutiert. Bei dieser Gelegenheit[1] wurde etwa die Frage gestellt, welche Dokumente zugänglich sein würden und welche nicht. Vertraulichkeitsregeln für diese Dokumente wurden ebenfalls thematisiert. Der Regierungsvertreter erklärte, er sei der Ansicht, dass hier ein echtes Problem aufgeworfen werde. Die Frage sei nun, wie dieses Problem am besten gelöst werden könne. Entweder würden in Übereinstimmung mit dem Änderungsantrag keine zusätzlichen Rechte gewährt, oder es würde gemäss dem einstimmigen Beschluss der Kommission eine allgemeine Bestimmung eingeführt, die den Staatsrat verpflichtet, die Anwendungsfragen zu regeln. Zuvor hatte der Regierungsvertreter erklärt, hier würden Grundsätze festgelegt. Auf den unteren Rechtsstufen werde sodann

[1] TGR vom 8. Februar 2017, SS. 24 und 25.

konkretisiert, wie diese im Detail umgesetzt würden. Der Grundsatz müsse stets die Vereinfachung, die Beschleunigung, die Transparenz und der Zugang für die Bürgerinnen und Bürger sein.

Baugesuchsdossiers können Daten enthalten, die dem Schutz von Geheimnissen unterliegen, beispielsweise Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse, oder sensible Bauten betreffen (Banken, Gefängnisse usw.). Die Pläne sind Werke, die durch das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (URG) geschützt sind. Es ist untersagt, sie ohne Zustimmung der beauftragten Fachpersonen aus den Bereichen Architektur, Bauingenieurwesen, Gebäudetechnik, Verkehrs- und Umweltingenieurwesen, Geologie usw. zu vervielfältigen oder zu verwenden. Technisch ermöglicht die künstliche Intelligenz (KI), etwa in Form von Verfahren zur optischen Zeichenerkennung oder generativen KI-Systemen, eine rasche Extraktion und Vervielfältigung von Daten. Der freie Zugang ohne Authentifizierungsverfahren ermöglicht es unterschiedlichsten Akteurinnen und Akteuren, auf Daten zuzugreifen oder darüber zu verfügen, die nicht nur dem URG, sondern auch der Datenschutzgesetzgebung oder anderen Bestimmungen zum Schutz vertraulicher Informationen unterstehen. Dieser freie Zugang ermöglicht beispielsweise:

> allgemeinen oder spezialisierten Suchmaschinen den Zugriff auf Daten zu deren Weiterverwendung ausserhalb jedes rechtlichen Rahmens;
> Webcrawlern das Abrufen von Daten zum Trainieren generativer KI-Modelle;
> Datenhändlern die Monetarisierung frei zugänglicher Daten.

Weder das derzeit geltende RPBG noch das derzeit geltende Ausführungsreglement (RPBR) noch das ab dem 1. November 2026 geltende RPBR sehen Durchführungsbestimmungen zu Artikel 135a Abs. 5 RPBG vor. Während der Debatten führte der Berichterstatter aus[2], es sei klar gesagt worden, dass ein Instrument zur Verfügung gestellt werden müsse, mit dem sich kontrollieren lasse, wer Zugriff habe. Dies sei jedoch ohne Weiteres möglich, da man sich registrieren könne und ein Passwort erhalte. Es bestehe somit die Möglichkeit zu kontrollieren, wer Zugriff hätte. Die Einzelheiten habe man nicht im Gesetz regeln wollen, da diesbezüglich noch Klärungsbedarf bestehe; technisch sei dies jedoch möglich. Aus diesem Grund habe man, wie bei anderen Artikeln auch, lediglich das Grundprinzip im Gesetz festgelegt.

Nach meinem Kenntnisstand erlauben die Nachbarkantone keinen freien Zugang, wie ihn der Kanton Freiburg vorsieht. Die Kantone Wallis und Genf sehen beispielsweise für die Einsichtnahme in die Akten ein Authentifizierungsverfahren vor.

Somit stellen sich folgende Fragen:

1. Bedeutet der vom Kanton vorgesehene Zugang, dass jede Person die vollständigen Unterlagen zu einem Baugesuch direkt auf der Website des Staats Freiburg einsehen kann, ohne ein Benutzerkonto erstellen, eine E-Mail-Adresse angeben oder sich in irgendeiner Weise identifizieren zu müssen?
2. Stellt Artikel 135a Abs. 5 RPBG eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür dar, dass während der öffentlichen Auflage jede Person uneingeschränkten Zugang zu den vollständigen Unterlagen eines Baugesuchs auf der Website des Staats Freiburg erhält, ohne sich registrieren zu müssen?
3. Ist dieser freie Zugang mit der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung über den Datenschutz (DSchG und DSG) sowie dem Urheberrechtsgesetz des Bundes (URG) vereinbar?

---

[2] TGR vom 8. Februar 2017, S. 23.

4. Können bestimmte Dokumente von diesem freien Zugang ausgenommen werden? Wenn ja, welche?
5. Sollte der Staat Freiburg nicht zumindest ein Authentifizierungsverfahren für die Einsicht in die Akten vorsehen, beispielsweise mittels SwissID oder einer Registrierung, bevor der Zugang zu den Unterlagen freigegeben wird?

II. Antwort des Staatsrats

Der Zugang zu den öffentlich aufgelegten Dossiers ist ein zentraler Bestandteil des Baubewilligungsverfahrens. Er ermöglicht den Betroffenen, sich über die geplanten Vorhaben zu informieren und gegebenenfalls ihre Rechte im Rahmen des Verfahrens geltend zu machen. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung staatlicher Leistungen und der Online-Bereitstellung der Auflageakten lädt die vorliegende Anfrage dazu ein, die Bedingungen zu prüfen, unter denen dieser Zugang organisiert werden soll, sowie die Garantien zu bestimmen, welche die Wahrung der schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen gewährleisten. Nach dieser kurzen Einführung kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Bedeutet der vom Kanton vorgesehene Zugang, dass jede Person die vollständigen Unterlagen zu einem Baugesuch direkt auf der Website des Staats Freiburg einsehen kann, ohne ein Benutzerkonto erstellen, eine E-Mail-Adresse angeben oder sich in irgendeiner Weise identifizieren zu müssen?*

Die öffentliche Auflage dient dazu, Personen, die von einem Bauprojekt betroffen sein könnten, zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen im Verfahren geltend zu machen, insbesondere durch die Erhebung einer Einsprache. Die öffentliche Auflage erfolgt im Rahmen des in Artikel 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör. Eine Einschränkung des Zugangs zu den öffentlich aufgelegten Unterlagen würde diesem Zweck zuwiderlaufen und die Ausübung der gesetzlich vorgesehenen Rechte erschweren. Derzeit kann jede Person, einschliesslich juristischer Personen (z. B. Vereine), die Akten bei der Gemeinde einsehen, ohne besonderen Einschränkungen zu unterliegen und ohne ein Konto erstellen, eine E-Mail-Adresse angeben oder sich anmelden zu müssen, sei es im Voraus oder direkt vor Ort.

Der Zugang zu den online veröffentlichten Dossiers muss demselben Grundsatz der Zugänglichkeit entsprechen und es jeder interessierten Person ermöglichen, die relevanten Unterlagen einzusehen, ohne sich vorgängig identifizieren, ein Konto erstellen oder Personendaten angeben zu müssen. Um jedoch den Zugriff auf die Dossiers durch Bots, Suchmaschinen, Datenbroker oder andere automatisierte Systeme zu verhindern, ist vorgesehen, dass jedem Gesuch um Einsicht in ein Dossier ein automatisierter IT-Sicherheitstest (vom Typ CAPTCHA) vorgeschaltet wird, mit dem zwischen einer natürlichen Person und einem Roboter unterschieden werden kann. Diese technische Lösung wird üblicherweise eingesetzt, um automatisierte Zugriffe einzuschränken, Spam zu bekämpfen, die automatisierte Erstellung von Scheinkonten zu verhindern und online zugängliche Formulare und Dienste zu schützen.

Zudem werden sensible Elemente eines Dossiers, die derzeit im Rahmen der Einsichtnahme in die Papierakten nicht zugänglich sind, auch bei deren Online-Bereitstellung nicht zugänglich gemacht (siehe Antwort auf Frage 4 weiter unten).

2. *Stellt Artikel 135a Abs. 5 RPBG eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür dar, dass während der öffentlichen Auflage jede Person uneingeschränkten Zugang zu den vollständigen Unterlagen eines Baugesuchs auf der Website des Staats Freiburg erhält, ohne sich registrieren zu müssen?*

Artikel 135a Abs. 5 RPBG bildet eine hinreichende Rechtsgrundlage, um den Zugang über eine Fernverbindung zu den elektronischen Unterlagen der öffentlichen Auflage zu ermöglichen. In dieser Phase des Verfahrens muss jede interessierte Person die Möglichkeit haben, Einsicht in die öffentlich aufgelegten Unterlagen zu nehmen, ohne vorgängig als Verfahrenspartei anerkannt werden zu müssen. Dies konkretisiert den Anspruch auf rechtliches Gehör der von einem Bauprojekt betroffenen Personen, indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, die Unterlagen einzusehen und innert der gesetzlichen Frist Einsprache zu erheben.

Eine Einschränkung dieses Zugangs oder die Unmöglichkeit, die für die Prüfung der Unterlagen erforderlichen Dokumente zu erhalten, könnte die Ausübung dieser Rechte beeinträchtigen. Die Online-Bereitstellung begründet somit kein neues Zugangsrecht, sondern stellt eine moderne und effiziente Möglichkeit dar, die im Rahmen des öffentlichen Auflageverfahrens bereits gewährleisteten Rechte auszuüben.

3. *Ist dieser freie Zugang mit der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung über den Datenschutz (DSchG und DSG) sowie dem Urheberrechtsgesetz des Bundes (URG) vereinbar?*

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Akteneinsicht den Anspruch auf rechtliches Gehör der Personen gewährleistet, die von einem Projekt betroffen sein könnten. Derzeit können interessierte Personen im Rahmen der Einsichtnahme in die Papierakten heute schon sämtliche Unterlagen eines Dossiers bei der zuständigen Behörde einsehen und Kopien davon erhalten, um diese während der Auflagefrist prüfen zu können. Artikel 63 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) sieht ebenfalls das Recht vor, die Aktenstücke einzusehen und gegen Gebühr Kopien davon zu erhalten. Die Bereitstellung der Unterlagen in digitaler Form begründet somit kein neues Recht, sondern stellt eine zusätzliche Zugangsmöglichkeit dar. Da die Datenbearbeitung gesetzlich vorgesehen ist, ist sie datenschutzrechtlich zulässig und entspricht den Anforderungen von Artikel 33 des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1).

Die Frage des Urheberrechts ist von jener des Akteneinsichtsrechts zu unterscheiden. Eine allfällige Urheberrechtsverletzung entsteht nicht durch die blosse Einsichtnahme in die Pläne im Rahmen der öffentlichen Auflage, sondern durch deren unbefugte Nutzung, Vervielfältigung oder Verwertung. Ein kürzlich ergangenes Urteil des Bundesgerichts bestätigt dies (BGer 1C_230/2025 vom 27. Oktober 2025). Diese Problematik fällt in den Bereich des Privatrechts und vermag für sich allein keine Einschränkung des Zugangs zu den Unterlagen zu rechtfertigen, die für die Ausübung des Einspracherechts erforderlich sind. Im Übrigen ist vorgesehen, auf der Website oder der Plattform, auf der die Akten veröffentlicht werden, einen Hinweis zu urheberrechtlichen Fragen anzubringen.

4. *Können bestimmte Dokumente von diesem freien Zugang ausgenommen werden? Wenn ja, welche?*

Derzeit können Behörden und Gesuchstellende bei Bauvorhaben mit sensiblen Elementen (beispielsweise beim Bau einer Bank oder einer Produktionsanlage) vor der öffentlichen Auflage bestimmte Aspekte vorbesprechen. Mit Zustimmung der Gemeinde, des Bau- und Raumplanungsamts sowie des Oberamts können anschliessend bestimmte Elemente des

Baugesuchs von der öffentlichen Auflage ausgenommen werden. Diese sind daher im Rahmen der öffentlichen Auflage nicht einsehbar. Die Bereitstellung des Dossiers auf der Website wird an dieser Praxis nichts ändern: Dokumente zu solchen spezifischen Projekten, die derzeit nicht Bestandteil der öffentlich aufgelegten Unterlagen sind, werden auch im Rahmen der Online-Einsichtnahme nicht zugänglich sein.

5. *Sollte der Staat Freiburg nicht zumindest ein Authentifizierungsverfahren für die Einsicht in die Akten vorsehen, beispielsweise mittels SwissID oder einer Registrierung, bevor der Zugang zu den Unterlagen freigegeben wird?*

Es ist nicht vorgesehen, für den Zugang zu den Aktenstücken während der öffentlichen Auflage eine Registrierung oder Authentifizierung zu verlangen. Der Zugang zu den Akten ist gesetzlich gewährleistet und muss ohne unnötige Hürden möglich bleiben. Die Digitalisierung der Dossiers und deren Bereitstellung auf einer Internetplattform sollen dieselben Zugangsmöglichkeiten wie bisher gewährleisten und zugleich eine moderne und effiziente Form der Akteneinsicht bieten. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass die gewählte Lösung ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Anforderungen an die Öffentlichkeit des Verfahrens, dem Anspruch der betroffenen Personen auf rechtliches Gehör und den schutzwürdigen privaten Interessen gewährleistet. Es ist daher nicht vorgesehen, den für die Umsetzung auf der Website des Staats gewählten Ansatz grundlegend zu ändern.