



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 630, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

602 2024 105

## Urteil vom 3. April 2025

### II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsident:	Johannes Frölicher
	Richter:	Dominique Gross Vanessa Thalmann
	Gerichtsschreiber-Berichterstatter:	Timothy Schertenleib
Parteien	<b>A._____ AG, Beschwerdeführerin</b> , vertreten durch Rechtsanwalt Tarkan Göksu	
	gegen	
	<b>OBERAMT DES SENSEBEZIRKS, Vorinstanz</b>	
Gegenstand	Raumplanung und Bauwesen	
	Verweigerung einer Bau- sowie einer Ausnahmegewilligung	
	Beschwerde vom 9. Juli 2024 gegen den Entscheid vom 7. Juni 2024	

## Sachverhalt

A. Die A. \_\_\_\_\_ AG (Beschwerdeführerin) ist Eigentümerin der Grundstücke Art. bbb und ccc des Grundbuchs der Gemeinde D. \_\_\_\_\_ (Gemeinde), die nach der geltenden Ortsplanung im Sektor A des Detailbebauungsplans (DBP) "Quartierplan Saanefeld" (DBP Saanefeld) und der Arbeitszone (Industrie- und Gewerbezone) liegen. Die sich auf den beiden Grundstücken befindlichen Gebäude enthalten zum Grossteil Gewerbeflächen, welche die Beschwerdeführerin an gewerbetreibende Dritte vermietet.

B. Am 5. September 2019 reichte die Beschwerdeführerin bei der Gemeinde ein Baubewilligungsgesuch im ordentlichen Verfahren für die Umnutzung und den Umbau bestehender Gewerbeflächen in zwei Wohnungen ein; darin stellte sie auch ein Ausnahmegesuch zur "Nutzungsübertragung" von Art. ccc auf Art. bbb ("Nutzungsänderung mit Gesuch um Abweichung – Umbau von bestehenden Gewerbeflächen in zwei Wohnungen"). Die auf Art. ccc nicht realisierte Möglichkeit zur Nutzung bzw. zur Erstellung von zwei Wohnungen solle auf das bestehende Gebäude der Nachbarsparzelle Art. bbb übertragen werden, in dem bereits zwei Wohnungen bestünden. Durch diesen Nutzungstransfer könne der Einbau von zwei weiteren Wohnungen auf Art. bbb bewilligt werden. Als Grund für ihr Gesuch gab die Beschwerdeführerin an, die Vermietung von Gewerbeflächen werde immer schwieriger.

Das Baubewilligungsgesuch lag vom 30. September bis 14. Oktober 2022 öffentlich auf, und die betroffenen Nachbarn wurden schriftlich über das Ausnahmegesuch informiert. Es gingen keine Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein.

Die Gemeinde begutachtete das Bauvorhaben am 14. November 2022 negativ. Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) stellte am 3. März 2023 ebenfalls ein negatives Gutachten zum Bauvorhaben aus. Dieses respektiere weder das Reglement zum DBP Saanefeld noch das Gemeindebau-Reglement. Im Gebäude auf Art. bbb resultierten vier Wohnungen statt der maximal erlaubten zwei, und die maximal erlaubte Fläche für Wohnzwecke werde überschritten.

Am 14. April 2023 stellte das Oberamt des Sensebezirks (Vorinstanz) der Beschwerdeführerin das negative Gutachten des BRPA zur Stellungnahme zu. Diese hielt am 16. Juni 2023 an ihrem Gesuch fest und beantragte die Erteilung der Baubewilligung sowie den erneuten Miteinbezug des BRPA, da dieses die Rechtslage falsch beurteilt habe.

In der Folge forderte die Vorinstanz das BRPA zur erneuten Stellungnahme auf. Dieses hielt mit Zusatzgutachten vom 9. November 2023 an der bisherigen Einschätzung fest und erteilte dem Bauvorhaben ein negatives Gutachten, nunmehr mit der Begründung, das Vorhaben respektiere Art. 54 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) nicht.

Die Vorinstanz informierte die Beschwerdeführerin am 29. November 2023 über das erneut negative Gutachten des BRPA. Diese äusserte sich hierzu am 21. Dezember 2023 und hielt ihr Gesuch aufrecht.

C. Mit Entscheidung vom 7. Juni 2024 verweigerte die Vorinstanz die Baubewilligung. Das Vorhaben verstosse gegen Art. 54 RPBG, da der geplante zusätzliche Wohnraum nicht betriebsnotwendig und damit mit dem Zweck der Industrie- und Gewerbezone nicht vereinbar sei. Zudem bestünden bereits zwei Wohnungen auf Art. bbb. Das Ausnahmegesuch sei abzuweisen, da ausser wirtschaftlichen

Interessen, die unbeachtlich seien, keine besonderen Umstände geltend gemacht würden. Eine Übertragung der Nutzung von Art. ccc auf Art. bbb sei ohnehin ausgeschlossen, da hierfür keine gesetzliche Grundlage bestehe.

D. Gegen diesen Entscheid hat die Beschwerdeführerin am 9. Juli 2024 Beschwerde an das Kantonsgericht erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Erteilung der Baubewilligung. Eventualiter sei die Angelegenheit zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung führt sie namentlich aus, Art. 54 RPBG sei nicht anwendbar, da der DBP Saanefeld dem RPBG vorgehe und eine von jener Bestimmung abweichende Regelung vorsehe. Das Bauvorhaben halte die Vorschriften des DBP Saanefeld ein und sei zonenkonform. Selbst wenn das Bauvorhaben nicht bereits nach dem DBP Saanefeld zu bewilligen sei, wäre dem Projekt unter Übertragung der Nutzungsmöglichkeit von Art. ccc auf Art. bbb eine Ausnahmebewilligung zu erteilen.

E. Die Gemeinde beantragt am 29. Juli 2024 die Abweisung der Beschwerde. Die Vorinstanz selbst schliesst am 10. September 2024 sinngemäss ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde, ebenso wie das BRPA mit Schreiben vom 13. September 2024.

F. Auf die weiteren Parteivorbringen und die eingereichten Unterlagen wird – soweit für die Entscheidfindung erforderlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

## Erwägungen

1.

Das Kantonsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 141 Abs. 1 RPBG i.V.m. Art. 114 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1]). Die Beschwerdeführerin ist als betroffene Grundeigentümerin zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 76 Bst. a VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG) und der Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt (Art. 128 Abs. 3 VRG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 77 VRG). Die Unangemessenheit kann im vorliegenden Verfahren – soweit sich überhaupt entsprechende Ermessensfragen stellen – nur im Rahmen von Art. 33 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) in Verbindung mit Art. 78 Abs. 2 Bst. c VRG gerügt werden.

3.

Streitig ist, ob die Vorinstanz dem Bauvorhaben der Beschwerdeführerin zu Recht die Erteilung der beantragten Bewilligungen verweigert hat. Mit dem Projekt beabsichtigt die Beschwerdeführerin auf Art. bbb die Umnutzung und den Umbau bestehender Gewerbeflächen in zwei Wohnungen, dies im Falle eines Widerspruchs gegen die einschlägigen Bauvorschriften nötigenfalls auch mittels Ausnahmebewilligung resp. Übertragung der nicht realisierten Wohnungsnutzung von Art. ccc auf

Art. bbb. Die beiden Grundstücke befinden sich im Sektor A des letztmals am 6. Juni 2018 genehmigten Perimeters des DBP Saanefeld (zur Genehmigung E. 3.6 unten) bzw. in der Arbeitszone (Industrie- und Gewerbezone).

3.1. Nach Art. 22 RPG sowie Art. 135 RPBG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Von Bundesrechts wegen sind Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, bewilligungspflichtig. Das Baubewilligungsverfahren dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen. Erste und zentrale Bauvoraussetzung ist, dass "die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen" (Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG), d.h. das Bauwerk muss zonenkonform sein. Die Zonenkonformität ergibt sich für jede Zone aus dem Nutzungsplan und den zugehörigen Nutzungsvorschriften. Darüber hinausgehend – d.h. abgesehen von der Zonenkonformität – wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Übereinstimmung mit der einschlägigen Gesetzgebung schlechthin geprüft (vgl. statt vieler Urteile KG FR 602 2022 129 vom 11. Oktober 2022 E. 5.1; 602 2017 5 vom 5. Mai 2017 E. 3.a, jeweils mit weiteren Hinweisen, namentlich auf die Bundesgerichtsrechtsprechung)

3.2. Gemäss Art. 54 RPBG sind die Arbeitszonen für Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Verwaltungstätigkeiten bestimmt (Abs 1). Die notwendigen Wohnungen zur Beaufsichtigung dieser Betriebe können innerhalb der Gebäudevolumen zugelassen werden (Abs. 3).

Die Gemeinde hält in Art. 27 ihres Gemeindebaureglements (GBR) vom Mai 2016 (genehmigt durch die Bau- und Raumplanungsdirektion [RUBD; seit dem 1. Februar 2022: Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt; nachfolgend: RIMU] am 6. Juni 2018; vgl. zur Genehmigung auch E. 3.6 unten), der unter dem Titel "Arbeitszone" steht, fest, dass diese Zone für Industrie-Gewerbe- und Büronutzungen bestimmt ist. Betriebsbedingte Wohnungen sind gestattet, die Wohnfläche muss innerhalb des zugehörigen Betriebsgebäudes liegen. Pro Gebäude oder Gewerbe darf für Wohnen auf jeden Fall eine Mindestfläche von 220m<sup>2</sup> erstellt werden, wobei der Wohnflächenanteil nicht grösser sein darf als derjenige des Gewerbes und maximal 600m<sup>2</sup> betragen darf (zum Ganzen Art. 27 Ziff. 1 GBR). Gemäss Art. 27 Ziff. 9 GBR sind jedoch die Vorschriften des DBP Saanefeld vorbehalten.

3.3. Das kantonale Recht stellt den Gemeinden mit dem DBP als Sondernutzungsplan ein besonderes Planungsinstrument zur Verfügung, das ihnen eine bessere Gesamtlösung ermöglichen soll, als dies mit den allgemeinen kommunalen Bau- und Nutzungsvorschriften möglich wäre. Beim DBP handelt es sich daher um ein Instrument des kantonalen Rechts, das auch dessen Grenzen umschreibt. Soweit jedoch im DBP spezielle Vorschriften bzw. Ergänzungen oder Verfeinerungen zu den Bauvorschriften vorgesehen sind, handelt es sich um kommunales Recht. Die kantonalen Vorschriften lassen den Gemeinden im Bereich des Bau- und Planungsrechts und damit auch bei Fragen der Eingliederung bzw. Einordnung und der Ästhetik einen grossen Beurteilungsspielraum offen (vgl. zum Ganzen Urteile KG FR 602 2016 111 vom 13. September 2018 E. 4.1; 602 2016 88 vom 5. Dezember 2016 E. 4.b; 602 2015 53 vom 17. Oktober 2016 E. 3.b, jeweils mit Hinweisen).

DBP regeln nach Art. 62 RPBG die Überbaubarkeit von Teilgebieten der Gemeinde mit dem Ziel, die im Zonennutzungsplan und im dazugehörigen Reglement vorgesehene ortsplanerische Grundordnung zu ergänzen oder zu verfeinern. Ein DBP enthält für den festgelegten Perimeter insbesondere Vorschriften über Bauweise, die Erschliessung und die Aussenraumgestaltung (Art. 65 Abs. 1 RPBG). Sofern dadurch keine überwiegenden Interessen Dritter verletzt werden, kann der DBP ge-

stützt auf Art. 65 Abs. 2 RPBG von den für die betreffende Zone geltenden Vorschriften abweichen, und zwar in Bezug auf die Verteilung der Nutzungsdichte (Bst. a), den Standort, die Masse der Bauten und ihre architektonische Erscheinung (Bst. b) und die Anzahl der Parkplätze (Bst. c).

Die Direktion prüft den DBP unter dem Gesichtspunkt der Gesetzes- und Zweckmässigkeit und seiner Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen und genehmigt ihn (Art. 86 Abs. 3 RPBG). Anlässlich der Gesamtrevision des Ortsplans prüft die Gemeinde, ob es zweckmässig ist, in Kraft stehende DBP auf ihrem Gebiet beizubehalten. Die beibehaltenen DBP müssen dem geltenden Recht angepasst werden (Art. 68 RPBG).

3.4. Nach Art. 21 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich (Abs. 1). Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2; zur Anpassung von DBP vgl. E. 3.3 soeben). Eine akzessorische Überprüfung eines Nutzungsplans ist insbesondere im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen. Dieser Grundsatz gilt nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts auch für das DBP-Verfahren, da es der Rechtssicherheit abträglich wäre, wenn ein Nutzungsplan – ohne entsprechenden Anlass und insbesondere, wenn er erst seit kurzer Zeit rechtskräftig genehmigt ist – immer wieder in Frage gestellt werden müsste. Die Rechtsprechung lässt eine akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen, und damit auch von DBP, insbesondere dann ausnahmsweise zu, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Annahme des Plans erheblich verändert haben. Diese Präzisierung entspricht der Überprüfungspflicht von Nutzungsplänen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG (vgl. zum Ganzen BGE 145 II 83 E. 5.1; betreffend DBP ferner Urteil KG FR 602 2016 7 vom 24. August 2017 E. 3.c, mit Hinweisen auf BGE 127 I 103 E. 6.b; 123 II 337 E. 3.a; 120 Ia 227 E. 2.c; 119 Ib 480 E. 5.c).

3.5. Die Gemeinde hat im Jahre 1982 für das Quartier, in dem sich die beiden vorliegenden Grundstücke Art. bbb und ccc befinden, den DBP Saanefeld erlassen. Das Reglement zum DBP Saanefeld (nachfolgend: DBP-Reglement) datiert vom 12. April 1982. Die beiden streitbetroffenen Grundstücke befinden sich gemäss aktuell gültigem und genehmigten Zonennutzungsplan im Sektor A "Saanematte OST" des DBP-Perimeters. Für das Gewerbe in diesem Sektor bestimmt Art. 39 Abs. 1 DBP-Reglement folgendes:

Art. 39 BAUTEN

Im Bereich des Quartierplanperimeters können folgende Gebäude erstellt werden

1 ) SEKTOR A ( Gewerbe )

Gewerbegebäude mit geringen IMMISSIONEN  
gemäss Tabelle 119 / III Gemeindebau-  
ordnung

Wohnungen zu Gewerbegebäuden ( max 2  
pro Gewerbeinheit)

Büros zu Gewerbegebäuden.

Sodann hält Art. 35 DBP-Reglement fest, dass, wo das Reglement nichts anderes bestimmt, die Bestimmungen des kantonalen Baugesetzes (Bst. a), das Planungsreglement der Gemeinde (Bst. b) und die Bauordnung der Gemeinde (Bst. c) gelten.

3.6. Anlässlich der letzten Gesamtrevision ihrer Ortsplanung hielt die Gemeinde am DBP Saanefeld fest; sie nahm weder Änderungen am DBP-Perimeter noch am DBP-Reglement vor. Die RIMU genehmigte die Ortsplanung der Gemeinde – namentlich auch den Zonennutzungsplan mitsamt dem DBP Saanefeld – insbesondere mit Entscheiden vom 12. Februar 2014 (Genehmigung mit Aufforderung zur Vornahme diverser Änderungen) und 6. Juni 2018 (Genehmigung von diversen Änderungen). Sie hielt jedoch fest, dass alle von der Gemeinde beibehaltenen DBP "weiterhin an die gültige kantonale Gesetzgebung anzupassen" seien (vgl. E. IV.4 des Entscheids vom 6. Juni 2018; zudem Ziff. 5.3 des Gesamtgutachtens des BRPA vom 4. September 2013, auf das die RIMU verweist). Weiter äusserte sie sich soweit ersichtlich nicht konkret zum DBP Saanefeld.

Die RIMU beanstandete jedoch Art. 27 GBR (zu Ziff. 1 und 9 von Art. 27 GBR E. 3.2 oben), bzw. dessen für den vorliegenden Fall nicht einschlägige Ziff. 7, und forderte die Gemeinde auf, diese Bestimmung anzupassen (vgl. E. IV.3.6 des Entscheids vom 12. Februar 2014 i.V.m. Ziff. 4.4.2 des Gesamtgutachtens des BRPA vom 4. September 2013). Die Gemeinde belies Art. 27 Ziff. 7 GBR in der Folge indes unverändert und legte ihn in derselben Fassung erneut zur Genehmigung vor. Die RIMU erwog nun neu hinsichtlich Art. 27 Ziff. 1 GBR, dass diese Bestimmung mit Art. 54 Abs. 3 RPBG kollidiere. Die in Art. 27 Ziff. 1 GBR festgelegte Wohnungsgrösse von mindestens 200m<sup>2</sup> bis maximal 600m<sup>2</sup> könne im Einzelfall über das hinausgehen, was für die Beaufsichtigung eines Betriebs i.S.v. Art. 54 Abs. 3 RPBG notwendig sei. Es sei daher schwierig, die Regelung gesetzeskonform auszulegen. Die RIMU erwäge, Art. 27 Ziff. 1 GBR im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision ganz zu streichen und an Art. 54 Abs. 3 RPBG anzupassen. Trotz dieser Erwägung genehmigte sie Art. 27 Ziff. 1 GBR in der vorgelegten Form (vgl. E. V.3 i.V.m. E. IV.5.2 *e contrario*). Art. 27 GBR ist damit auch in dieser Form anzuwenden, werden Pläne und Vorschriften der Gemeinde mit ihrer Genehmigung doch sowohl für die Gemeinde- und Kantonsbehörden als auch für die Grundeigentümerschaft verbindlich (vgl. Art. 87 RPBG; ferner Art. 86 Abs. 2 RPBG) und besteht kein Anlass zu einer ausnahmsweisen akzessorischen Überprüfung (hierzu E. 3.4 oben), da der DBP Saanefeld erst vor wenigen Jahren genehmigt wurde und sich auch die tatsächlichen Verhältnisse bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen (z.B. das RPBG) seit der Genehmigung nicht erheblich verändert haben. Dies wird von den Verfahrensbeteiligten im Übrigen auch nicht behauptet.

4.

4.1. Vorliegend verweigerte die Vorinstanz die Baubewilligung namentlich mit Verweis auf Art. 54 Abs. 3 RPBG, der innerhalb der Arbeitszonen nur die notwendigen Wohnungen zur Beaufsichtigung der sich in der Zone befindlichen Betriebe zulässt. Art. 39 Abs. 1 DBP-Reglement, der zwei Wohnungen pro Gewerbeinheit erlaube, sei restriktiv und im Sinne dieses Art. 54 RPBG auszulegen. Da der geplante zusätzliche Wohnraum keine solche Betriebsnotwendigkeit aufweise, verstosse er gegen den Zweck der Industrie- und Gewerbezone bzw. der Arbeitszone.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass Art. 54 Abs. 3 RPBG in casu gar nicht anwendbar sei. Art. 65 Abs. 2 RPBG sehe vor, dass mittels DBP von den für eine Zone geltenden Vorschriften abgewichen werden könne. Eine solche abweichende Regelung habe die Gemeinde mit dem DBP Saanefeld, namentlich mit Art. 39 DBP-Reglement, vorgesehen. Der Zonenplan inklusive DBP Saanefeld seien von der zuständigen Direktion kürzlich erneut genehmigt worden und würden damit gelten. Eine Auslegung von Art. 39 DBP-Reglement, wie sie die Vorinstanz vornahm, müsse ausbleiben, da der klare Wortlaut der Norm keiner zusätzlichen Auslegung bedürfe. Ferner halte Art. 35 DBP-Reglement fest, dass die kantonale Gesetzgebung nur anwendbar sei, wenn der DBP Saanefeld nichts anderes bestimme. Bestimmungen des DBP Saanefeld seien deshalb so auszulegen, dass sie mit den übrigen geltenden Bestimmungen übereinstimmen würden. Schliesslich stehe einer

Bewilligung auch Art. 27 Ziff. 1 GBR nicht entgegen, der eine maximal zulässige Wohnfläche von 600m<sup>2</sup> in der Arbeitszone vorschreibe. Der DBP weiche infolge Art. 39 DBP-Reglement auch von dieser Bestimmung ab. Sollte die Wohnflächenbegrenzung zur Anwendung gelangen, habe sie ausdrücklich die Übertragung der zulässigen Wohnnutzung bzw. Wohnfläche von Art. ccc auf Art. bbb beantragt, damit die maximal zulässige Wohnfläche nicht überschritten werde.

4.2. Wie gesehen befinden sich die beiden vorliegenden Grundstücke Art. bbb und ccc im Sektor A des DBP-Perimeters Saanefeld. Die Beschwerdeführerin will mit ihrem Bauvorhaben auf Art. bbb zu den bereits bestehenden zwei Wohnungen zwei weitere erstellen, wodurch die bisher zu Wohnzwecken genutzte Fläche gemäss den eingereichten Baugesuchsunterlagen von 561m<sup>2</sup> auf neu 944m<sup>2</sup> erhöht würde. Da eine akzessorische Überprüfung des DBP Saanefelds im vorliegenden Verfahren wie dargelegt ausgeschlossen ist (E. 3.4 und 3.6 hiervor), ist die Frage der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens in erster Linie gestützt auf die Vorschriften des DBP Saanefeld zu beantworten, ist es doch Aufgabe der RIMU, die DBP zu überprüfen und ausschliesslich genehmigungsfähige DBP in Kraft treten zu lassen (vgl. namentlich Art. 86 Abs. 3 RPBG sowie E. 3.3 hiervor). Der Grundeigentümer muss sich nach erfolgter Genehmigung aus Rechtssicherheitsgründen auf deren Gültig- und Gesetzesmässigkeit verlassen können. Da sich die RIMU zum Genehmigungszeitpunkt zudem bewusst war, dass die Gemeinde ihre DBP anpassen muss (hierzu E. 3.6), hat dies vorliegend umso mehr zu gelten.

4.3. Die Beschwerdeführerin begründet die Bewilligungsfähigkeit bzw. die Zonenkonformität ihres Bauvorhabens mit Art. 39 DBP-Reglement (zu dessen Wortlaut E. 3.5 oben). Zu klären ist damit zunächst die Bedeutung dieser Bestimmung sowie deren Verhältnis zum GBR, namentlich zu Art. 27 (E. 3.2 hiervor), der insbesondere eine maximale Wohnfläche von 600m<sup>2</sup> vorschreibt.

4.4. Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Auslegung ist dort notwendig, wo der Gesetzeswortlaut nicht ganz klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt (vgl. statt vieler BGE 136 II 149 E. 3; Urteil BVGer A-882/2016 vom 6. April 2017 E. 2.4; Urteil VGer BE 100.2018.23U vom 13. September 2018 E. 3.2).

Im Bereich ihrer Bau- und Zonenordnung sind die Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und der übergeordneten Planung autonom (vgl. Art. 129 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg [KV; SGF 10.1]; Art. 34 RPBG). Es ist deshalb vorab Sache der Gemeinde zu bestimmen, wie sie ihre eigenen Vorschriften verstanden haben will. Wird die Anwendung einer von einer Gemeinde erlassenen Bestimmung Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens, haben die Rechtsmittelinstanzen lediglich zu prüfen, ob die von ihr geltend gemachte Auslegung rechtlich haltbar ist. Sie auferlegen sich mit anderen Worten eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Auffassung der Gemeinde, indem sie sich der Prüfung enthalten, ob eine andere Bedeutung der umstrittenen Bestimmung ebenfalls möglich und rechtlich vertretbar wäre (vgl. hierzu und zur Gemeindeautonomie allgemein BGE 136 I 395 E. 3.2.1 ff.; Urteile KG FR 602 2020 58 vom 5. März 2021; 602 2017 108 vom 18. Mai 2018 E. 3.3.4; 602 2014 29 vom 18. Dezember 2014 E. 6.c; ferner VGer BE 100.2018.23U vom 13. September 2018 E. 3.2; 100.2014.129U vom 23. April 2015 E. 5.4).

4.5. Die Gemeinde stellte dem Bauvorhaben am 14. November 2022 ein ungünstiges Gutachten aus und erklärt, dass eine Ausnahme zu den Bestimmungen von Art. 27 GBR abgelehnt werde, da eine Übertragung der Möglichkeit zum Bau von zwei Wohnungen von Art. ccc auf Art. bbb gemäss BRPA nicht möglich sei (vgl. Gemeindegutachten vom 14. November 2022). Sie legt Art. 39 DBP-Reglement folglich dahingehend aus, dass die Vorschriften von Art. 27 GBR – trotz des Vorbehalts in Art. 27 Ziff. 9 GBR – gleichzeitig einzuhalten seien, namentlich Art. 27 Ziff. 1 GBR, der Regelungen

hinsichtlich der maximalen Wohnfläche vorschreibt. Art. 27 Ziff. 1 GBR und die darin festgehaltenen Einschränkungen sollen mithin auch auf Bauvorhaben im Sektor A des DBP-Perimeters Anwendung finden.

Diese Auslegung der Gemeinde ist rechtlich im Sinne der soeben erwähnten Rechtsprechung (E. 4.4) ohne Weiteres haltbar und erscheint im Übrigen auch sachgerecht: Art. 27 Ziff. 9 GBR hält fest, dass die Vorschriften des DBP-Reglements "vorbehalten" seien. Das DBP-Reglement erklärt in Art. 35, dass die Bestimmungen des Kantonalen Baugesetzes, das Planungsreglement der Gemeinde und die Bauordnung der Gemeinde gelten, wo das Reglement nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 35 Bst. a-c DBP-Reglement). Soweit also im DBP-Reglement (explizit) eine andere Regelung aufgestellt wird als im GBR, ist erstere einschlägig. Art. 39 Abs. 1 DBP-Reglement bestimmt nun zwar, dass im Sektor A des Perimeters "Wohnungen zu Gewerbegebäuden" erstellt werden können, und zwar maximal zwei pro Gewerbeeinheit. Daraus kann jedoch entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin mitnichten gefolgert werden, dass dies die einzige Voraussetzung für ein zonenkonformes Bauvorhaben darstellt und die Vorschrift von Art. 27 Ziff. 1 GBR ersatzlos gestrichen wird. Der Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 DBP-Reglement ist dafür nicht eindeutig genug. Wäre die Bestimmung als alleinige Vorschrift gedacht, müsste dies ausdrücklich so erwähnt werden, etwa durch einen Zusatz, der das klarstellt. Das ist vorliegend nicht der Fall, weshalb sich die Rechtsmittelinstanzen und auch das Kantonsgericht an die Auslegung der Gemeinde zu halten haben.

Aufgrund von Art. 27 Ziff. 1 GBR sind daher auf Art. bbb lediglich betriebsbedingte Wohnungen gestattet, und der Anteil der Wohnfläche darf maximal 600m<sup>2</sup> betragen. Bei Realisierung des Bauprojekts bestünde aber eine Wohnfläche von 944m<sup>2</sup>; die Vorschriften von Art. 27 Ziff. 1 GBR werden somit nicht eingehalten. Die von der Beschwerdeführerin zum Ausgleich des Wohnflächenüberschusses beantragte "Übertragung" der Wohnfläche vom Nachbarsgrundstück Art. ccc, auf dem aktuell keine Wohnfläche besteht, auf Art. bbb ändert hieran nichts, besteht eine solche Übertragungsmöglichkeit im kantonalfreiburgischen Recht doch gar nicht. Vielmehr können Übertragungen der Ausnützung zwischen benachbarten oder nahe liegenden Grundstücken ausschliesslich in Bezug auf die Geschossflächen-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffern beantragt werden (vgl. den klaren Wortlaut, die systematische Stellung und die Titel von Art. 130 f. RPBG). Darüber hinaus ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht, dass die zwei zusätzlich geplanten Wohnungen irgendeinen Bezug zum Gewerbe bzw. den Betrieben auf Art. bbb haben, mithin also "betriebsbedingt" sind (vgl. zum Gewerbe bzw. den Betrieben auf Art. bbb namentlich den von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Mieterspiegel für den April 2023). Das Bauvorhaben hält daher die Vorschriften des GBR nicht ein, womit es grundsätzlich nur bewilligungsfähig wäre, wenn von den entsprechenden Vorschriften ausnahmsweise abgewichen werden kann (hierzu E. 5 unten).

4.6. Darüber hinaus erscheint dem Kantonsgericht ohnehin bereits fraglich, ob das Bauvorhaben überhaupt Art. 39 DBP-Reglement einhält: dieser erlaubt wie gesehen nur Wohnungen "zu" Gewerbegebäuden (maximal zwei pro Gewerbeeinheit). Die Verwendung des Worts "zu" deutet darauf hin, dass die Wohnungen zwingend einen Konnex zu den Gewerbegebäuden aufweisen müssen – ähnlich dem in Art. 27 GBR verwendeten Adjektiv "betriebsbedingt" –, kennzeichnet das Wort "zu" in der vorliegend verwendeten Konstellation doch eine Beziehung zwischen den beiden verbundenen Wörtern (vgl. namentlich Ziff. 7 der Definition des Worts "zu" im Duden unter [https://www.duden.de/rechtschreibung/zu\\_Praeposition](https://www.duden.de/rechtschreibung/zu_Praeposition); letztmals abgerufen am Tag des Urteils). Sinn und Zweck der Vorschrift von Art. 39 DPB-Reglement scheint daher zu sein, dass zwischen den Wohnungen und dem Gewerbe eine Verbindung bestehen muss. Die Wohnungen sollen "zum" Gewerbe gehören. Da das Bauvorhaben den Vorschriften von Art. 27 GBR widerspricht (E. 4.5) und



das Kantonsgericht der Gemeinde aufgrund ihrer Autonomie bei der Auslegung ihrer Vorschriften (vgl. E. 4.4 hiervor) nicht vorgreift, kann die Frage, ob es Art. 39 DBP-Reglement einhält, vorliegend jedoch offengelassen werden.

5.

Die Beschwerdeführerin führt sodann aus, ihrem Bauvorhaben könne – selbst wenn dieses den Vorschriften widerspreche – gestützt auf ihr Ausnahmegesuch nach Art. 148 Abs. 1 RPBG eine Baubewilligung erteilt werden. Die Voraussetzungen hierfür seien erfüllt: eine Umnutzung der leerstehenden Gewerbefläche in Wohnfläche sei angesichts des Prinzips des verdichteten Bauens sinnvoll. Zudem sei notorisch, dass vielerorts nicht genügend Wohnraum bestehe. Eine Umnutzung schone die Landreserven, da keine neuen Landflächen für die Erstellung von Wohnraum überbaut werden müssten.

5.1. Abweichungen von den Bestimmungen des Gesetzes, des Ausführungsreglements oder den Plänen und ihren Vorschriften können zugelassen werden, soweit sie durch besondere Umstände gerechtfertigt sind und sie keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verletzen (Art. 148 Abs. 1 RPBG).

Durch diese Bestimmung sollen ausgesprochene Unbilligkeiten (Härten) und Unzweckmässigkeiten, d.h. ungewollte Auswirkungen, einer Norm im Einzelfall vermieden werden. Wesentlich sind das Interesse der Bauherrschaft an der Ausnahme, die Bedeutung der Vorschrift, von der abgewichen werden soll, und die der Art und Weise der verlangten Abweichung. Die Härte muss in einem objektiven Nachteil bestehen, den der Baugesuchsteller im Verhältnis zu Mitbürgern in gleicher oder ähnlicher Situation durch die strikte Anwendung der Baunormen erleiden würde; für die Annahme einer Ausnahmesituation bedarf es triftiger Gründe (vgl. zum Ganzen namentlich Urteile KG FR 602 2023 91 vom 2. September 2024 E. 4.1; 602 2014 29 vom 18. Dezember 2014 E. 6.c, jeweils mit Hinweisen).

5.2. Mit ihrer Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin, dass eine Abweichung von Bestimmungen gestützt auf die soeben erwähnte Rechtsprechung basierend auf allgemeinen Motiven, wie z.B. des verfügbaren Wohnraums, nicht bewilligt werden kann. Vielmehr müsste sie aufzeigen, dass sie aufgrund der Vorschrift, die sie nicht erfüllt, eine besondere Härte trifft, die vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Eine solche Härte oder einen objektiven Nachteil macht sie jedoch nicht geltend und ist im Übrigen auch nicht ersichtlich. Leerstehende Gewerbefläche und damit einhergehend womöglich tiefere Mietzinseinnahmen bzw. Erträge können jedenfalls nicht als Gründe für eine besondere Härte angesehen werden, die eine Umnutzung der Gewerbefläche in Wohnfläche rechtfertigen würde. Auch sonst sind keine triftigen Gründe erkennbar, die eine Abweichung begründen könnten. Vor diesem Hintergrund kann vorliegend keine Ausnahme zugelassen werden. Soll in der betroffenen Arbeitszone die Umnutzung bzw. der Umbau von Geschäftsfläche in Wohnungen zur Begegnung einer Wohnraumknappheit zugelassen werden, wäre es an der Gemeinde, ihre Ortsplanung zu überarbeiten.

6.

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin die Vorschriften von Art. 27 GBR zur Arbeitszone verletzt und auch keine besonderen Umstände vorliegen, die eine Bewilligung zur Abweichung davon rechtfertigen. Die Vorinstanz hat dem Bauvorhaben folglich zu Recht weder eine Ausnahme- noch eine Baubewilligung erteilt. Die Beschwerde ist abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid ist zu bestätigen.

7.

Die Verfahrenskosten, die auf CHF 2'500.- festgelegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet werden, sind dem Verfahrensausgang entsprechend der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 137 Abs. 1 VRG).

### **Der Hof erkennt:**

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Gerichtskosten von CHF 2'500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- III. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.
- IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Freiburg, 3. April 2025/tsc

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber-Berichterstatter