



**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

602 2025 69

602 2025 72

Urteil vom 18. März 2026

II. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung

Präsident:

Johannes Frölicher

Richter:

Dominique Gross

Vanessa Thalmann

Gerichtsschreiber:

Steve Bangerter

Parteien

A._____, **Beschwerdeführer**, vertreten durch Rechtsanwalt Joachim Lerf und/oder Rechtsanwältin Simone Zurwerra

gegen

OBERAMT DES SEEBEZIRKS, Vorinstanz

Gegenstand

Raumplanung und Bauwesen

Nachträgliche Baubewilligung für eine Baute

Beschwerde (602 2025 69) vom 23. Mai 2025 gegen den Entscheid vom 8. April 2025

Gesuch (602 2025 72) um Erteilung der aufschiebenden Wirkung vom gleichen Tag

Sachverhalt

A. A._____ (Beschwerdeführer) ist Eigentümer der Parzelle Art. bbb des Grundbuchs der Gemeinde Murten. Die Parzelle befindet sich gemäss dem von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) am 17. Juli 2024 genehmigten Zonennutzungsplan teils in der Wohnzone schwacher Besiedlungsdichte II (WS II), teils in der Freihaltezone 3 (FHZ 3), und wird teilweise vom Schutzperimeter 2 (SP 2) überlagert. Das sich auf der Parzelle befindende Gebäude ist als geschützte Baute mit dem Erhaltungswert "c" verzeichnet.

Am 28. März 2018 reichte der Beschwerdeführer bei der Gemeinde Murten ein Baugesuch für den Umbau des auf besagter Parzelle liegenden Restaurants C._____ in ein Wohnhaus und den Neubau von zwei Autounterständen ein. Das Projekt wurde am ddd für 14 Tage im Amtsblatt öffentlich aufgelegt. Während der öffentlichen Auflage ist eine Einsprache eingegangen, die indes am 19. Dezember 2018 zurückgezogen wurde.

Das Oberamt des Seebezirks (Vorinstanz) erteilte dem Projekt am 20. Dezember 2018 die Baubewilligung.

Am 15. August 2019 stimmte die Gemeinde nach längeren Abklärungen einer von den jeweiligen Eigentümern beantragten Grenzänderung der Parzellen Art. bbb und eee zu. Mit der Grenzänderung wurde die Parzelle Art. bbb von 287m² auf 442m² erweitert und die Parzelle Art. eee von 593m² auf 438m² verkleinert.

B. Anlässlich der Kontrolle der Bauarbeiten auf der Parzelle Art. bbb stellte die Gemeinde am 16. Juli 2021 eine bauliche Erweiterung des Kellers im Untergeschoss (UG) um 12m² sowie eine zusätzliche Terrassenverglasung im Erdgeschoss (EG) von 14m² fest. Die Gemeinde forderte hierauf die Einreichung eines nachträglichen Baubewilligungsgesuchs für die nicht bewilligten Änderungen.

C. Am 16. November 2022 reichte der Beschwerdeführer das geforderte Baugesuch bei der Gemeinde und am 18. Januar 2023 – nach entsprechender Aufforderung der Gemeinde – ein Abweichungsgesuch für die Überschreitung der Geschossflächenziffer (GFZ) ein. Begründet wurde die Überschreitung der GFZ damit, dass sich die Vergrösserung des Kellerraums als effizienteste bauliche Lösung erwiesen habe und dass mit dem Weglassen der bewilligten Autounterstände auf der Südseite des Gebäudes gegenüber dem bewilligten Projekt eine denkmalpflegerisch bessere Lösung erzielt werden könne, was aber das Bedürfnis an zusätzlichem Kellerraum geweckt habe.

Das Baugesuch wurde am fff während 14 Tagen im Amtsblatt öffentlich aufgelegt. Es sind keine Einsprachen eingegangen.

D. Am 21. März 2023 verfasste die Gemeinde ein ungünstiges Gutachten und führte aus, dass die Nutzungsziffern bereits vor dem Bauverfahren für den Umbau des Restaurants überschritten gewesen seien und die im Rahmen des Bauverfahrens vorgenommene Grenzänderung nichts daran geändert habe. Die ohne Baubewilligung durchgeführte Erweiterung sei in Kenntnis der bereits überschrittenen Nutzungsziffern vorgenommen worden und das Weglassen der Autounterstände habe keine Auswirkung auf die GFZ. Schliesslich sei eine Überschreitung der GFZ nicht gerechtfertigt, weshalb auch das Abweichungsgesuch nicht gutgeheissen werden könne. Gleichentags übermittelte die Gemeinde das Baugesuch an das Bau- und Raumplanungsamt

(BRPA). Dieses verfasste am 24. April 2023 ein negatives Gesamtgutachten und schloss sich im Wesentlichen der Argumentation der Gemeinde an.

Die negativen Gutachten der Gemeinde sowie des BRPA wurden dem Beschwerdeführer übermittelt, woraufhin dieser am 7. Dezember 2023 neue Unterlagen einreichte. Darin wurde die GFZ gestützt auf den revidierten Plan vom 26. September 2023 für jedes Stockwerk neu berechnet und eine Vereinbarung der Eigentümer zur Übertragung der Ausnützung zwischen den Parzellen Art. bbb und eee eingereicht. Aus der Vereinbarung geht hervor, dass der Parzelle Art. bbb eine anrechenbare Geschossfläche von 25m² übertragen werden solle.

Am 4. Januar 2024 verfasste das BRPA erneut ein ungünstiges Gesamtgutachten, wobei festgehalten wurde, dass einer positiven Vorwirkung der Pläne nicht zugestimmt werden könne. Weiter führte es aus, dass der Neuberechnung der Geschossflächenziffer für das Dachgeschoss gefolgt werden könne, derjenigen für das Obergeschoss allerdings nicht. Folglich seien die GFZ von 0.80 und die Überbauungsziffer (ÜZ) von 0.30 nach wie vor nicht eingehalten.

Der Beschwerdeführer beantragte am 6. Mai 2024 die Sistierung des Verfahrens, damit Unklarheiten bei der aktuellen Berechnung der GFZ und der ÜZ einvernehmlich mit den zuständigen Amtsstellen geklärt werden könnten. Dem Antrag wurde stattgegeben.

E. Mit Schreiben vom 20. Januar 2025 setzte die Vorinstanz das Verfahren fort und gewährte dem Beschwerdeführer eine Frist bis zum 4. Februar 2025, um zum negativen Gesamtgutachten des BRPA Stellung zu nehmen.

Am 4. Februar 2025 liess sich der Beschwerdeführer vernehmen und beantragte die Durchführung einer Ortsbesichtigung. Er führte aus, dass das BRPA nicht von den korrekten Annahmen ausgehe; so sei nachgewiesen worden, dass mit der Übertragung der anrechenbaren Landfläche beide Parzellen (Art. bbb und eee) die geforderte GFZ von maximal 1.0 respektieren würden. Auf dieser Basis sei nicht verständlich, weshalb das BRPA von einer GFZ von 0.80 und einer ÜZ von 0.30 ausgehe.

Die Vorinstanz machte den Beschwerdeführer am 10. Februar 2025 darauf aufmerksam, dass es sich bei der Anwendung der GFZ und der ÜZ um eine Rechtsfrage handle, weshalb die beantragte Ortsbesichtigung als Beweis untauglich sei. Der Beschwerdeführer nahm am 17. Februar 2025 hierzu Stellung und hielt weiter an seinem Antrag auf Durchführung einer Ortsbesichtigung fest. In der Folge erklärte die Vorinstanz am 25. Februar 2025, dass – sofern am Antrag festgehalten werde – genau und nachvollziehbar dargelegt werden müsse, welche rechtserheblichen Tatsachen, die sich nicht bereits in hinreichender Weise aus den Akten ergeben, anlässlich einer Ortsbesichtigung festgestellt werden sollten. Am 13. März 2025 machte der Beschwerdeführer geltend, dass es hauptsächlich um die Fragen des Vorzustandes und der Besitzstandsgarantie gehe. Auf der Parzelle Art. bbb habe die projektierte GFZ des Umbaus bei 1.73 (Geschossfläche: 498 m²) und die ÜZ bei 0.59 gelegen, was sowohl im Gemeindegutachten als auch im Gutachten des BRPA festgehalten worden sei. Mit seinem neuen Gutachten vom 4. Januar 2024 betreffend die Projektänderung verhalte sich das BRPA widersprüchlich, da nun die Einhaltung einer GFZ von 0.80 und einer ÜZ von 0.30 gefordert werde. Weiter würde eine Ortsbesichtigung aufzeigen, dass keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen würden, da die Volumina nicht überschritten würden.

F. Mit Entscheid vom 8. April 2025 verweigerte die Vorinstanz die Erteilung der Baubewilligung, im Wesentlichen mit der Begründung, dass vorliegend weder die GFZ von 0.80 noch die ÜZ von

0.30 eingehalten werde und die ÜZ von 0.37 nicht unter den Bestandsschutz falle. Betreffend die GFZ hielt die Vorinstanz fest, dass das bereits bewilligte Projekt eine GFZ von 1.00 aufweise; die strittige Projektänderung führe dazu, dass die GFZ auf 1.06 steige, was ebenfalls nicht vom Bestandsschutz erfasst sei. In Bezug auf das Abweichungsgesuch sei schliesslich festzustellen, dass die GFZ bereits um 0.2 überschritten sei und durch die streitige bauliche Änderung noch weiter überschritten würde. Die streitige Änderung diene indes lediglich den persönlichen Bedürfnissen des Beschwerdeführers und das öffentliche Interesse an den gesetzlichen Bauvorgaben sei höher zu gewichten.

G. Am 23. Mai 2025 hat der Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid Beschwerde (602 2025 69) an das Kantonsgesetzgebung erhoben. Er beantragt, ihm sei für die Projektänderung die Baubewilligung zu erteilen. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersucht er namentlich um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (602 2025 72).

H. Mit Verfügung vom 28. Mai 2025 ordnete die Instruktionsrichterin an, dass bis zum Entscheid über das Gesuch um aufschiebende Wirkung auf die Einleitung eines Wiederherstellungsverfahrens bzw. auf weitergehende Vollstreckungsmassnahmen zu verzichten sei.

Die Vorinstanz beantragt mit Schreiben vom 23. Juni 2025 die Abweisung der Beschwerde.

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

Erwägungen

1.

Das Kantonsgesetzgebung ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 114 Abs. 1 Bst. c des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SGF 150.1] in Verbindung mit Art. 141 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 [RPBG; SGF 710.1]). Der Beschwerdeführer ist als Gesuchsteller und Adressat der angefochtenen Verfügung zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig geleistet (Art. 128 VRG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Kantonsgesetzgebung können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der 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.

In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs, da namentlich sein Antrag auf Durchführung einer Ortsbesichtigung mehrmals abgewiesen wurde. Die Begründung der Vorinstanz, wonach die örtlichen Verhältnisse aus den Akten hervorgehen würden und genügend dokumentiert seien, sei nicht stichhaltig, da der ursprüngliche Zustand und damit einhergehend die baulichen Änderungen im Rahmen eines Augenscheins sehr genau hätten festgestellt werden können.

3.1. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gesetzlich verankerte Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör gewährleistet dem Einzelnen grundsätzlich eine effektive Mitwirkung im Verfahren zum Erlass von Entscheidungen, die in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (STEINMANN, *in* St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, Art. 29 N. 58 ff.). Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheides zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 144 II 427 E. 3; 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1; je mit Hinweisen). Das Gericht kann indes auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ohne Willkür zum Schluss kommt, seine dadurch gewonnene Überzeugung von der Wahrheit oder Unwahrheit einer Tatsache könne nicht erschüttert werden (sog. antizipierte Beweiswürdigung; BGE 146 III 73 E. 5.2.2).

3.2. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid festgehalten hat, wurde die Baubewilligung aufgrund einer Überschreitung der GFZ sowie der ÜZ verweigert. Hierbei handelt es sich um Begrifflichkeiten, die der interkantonalen Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; SGF 710.7) entspringen und sogenannte "Nutzungsziffern" darstellen (vgl. Anhang 1 Ziff. 8 IVHB). Gemäss Ziff. 8.2 ist die GFZ das Verhältnis der Summe aller Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche und die ÜZ ist das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Folglich handelt es sich um Grössen, welche eine mathematische Relation darstellen. Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, könnten die konkreten Nutzungsziffern zwar mittels einer Ortsbesichtigung vor Ort überprüft werden; indes ergeben sich die konkreten mathematischen Werte auch ohne Weiteres aus den vorliegenden Akten, wobei namentlich auf die vom Projektverfasser eingereichten (und von den kantonalen Behörden geprüften) Unterlagen hinzuweisen ist, die sowohl die GFZ als auch die ÜZ ausweisen.

Die Vorinstanz konnte somit, ohne das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers zu verletzen, von der Abnahme der beantragten Ortsbesichtigung absehen, da zum Voraus gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag und sich die Situation hinreichend aus den Akten ergibt. Weiter ist auch die vor der Baubewilligung vom 20. Dezember 2018 vorliegende Volumetrie aktenkundig, was auch der Beschwerdeführer nicht bestreitet, zumal er sich selbst auf die in den Gutachten festgehaltenen Nutzungsziffern abstützt (vgl. Beschwerdeschrift S. 9 N. 8). Folglich durfte die Vorinstanz auch diesbezüglich den Antrag auf Durchführung einer Ortsbesichtigung in antizipierter Beweiswürdigung ablehnen, da auch hier keine neuen, nicht bereits aktenkundigen Erkenntnisse zu erwarten waren.

3.3. Analog ist auch die Durchführung einer Ortsbesichtigung, die der Beschwerdeführer vor dem Kantonsgericht beantragt, abzuweisen, da sich die strittigen (mathematischen) Grössen auch im Verfahren vor dem Kantonsgericht bereits hinreichend aus den Akten ergeben.

4.

Gemäss Art. 22 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Abs. 2). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Abs. 3).

Falls Bauten und Anlagen widerrechtlich erstellt wurden, sieht Art. 167 RPBG ein Verfahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes vor. Führt die Eigentümerschaft ohne Bewilligung oder in Verletzung der Pläne, der Bewilligungsbedingungen oder einer Schutzmassnahme Arbeiten aus, so ordnet die Oberamtsperson von Amtes wegen oder auf Gesuch hin deren vollständige oder teilweise Einstellung an (Abs. 1). Bei den Fällen nach Abs. 1 oder wenn widerrechtliche Bauten oder Anlagen bereits erstellt worden sind und eine nachträgliche Bewilligung nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, gewährt die Oberamtsperson der Eigentümerschaft eine angemessene Frist, damit diese ein Baubewilligungsgesuch einreicht, um die ausgeführten Arbeiten der Rechtmässigkeit zuzuführen (Abs. 2). Befolgt die Eigentümerschaft die Anordnung nicht oder können die Arbeiten nicht bewilligt werden, so kann die Oberamtsperson nach Anhören der betroffenen Personen und Organe verfügen, dass Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden, die Bauwerke ganz oder teilweise abgebrochen und das Gelände wiederhergestellt wird. Wenn die Umstände es erfordern, kann die Oberamtsperson ein Bezugs- oder Nutzungsverbot aussprechen (Abs. 3).

Für Bauvorhaben im ordentlichen Verfahren erteilt die Oberamtsperson die Baubewilligung, für diejenigen geringfügiger Bedeutung im vereinfachten Verfahren der Gemeinderat (Art. 139 Abs. 1 RPBG).

5.

Beim strittigen Baugesuch handelt es sich um die bereits erfolgte bauliche Änderung des Restaurants C._____, soweit diese nicht der am 20. Dezember 2018 erteilten Baubewilligung entspricht. Durch diese Änderungen wird die mit der zuvor erteilten Baubewilligung bewilligte GFZ überschritten.

In materieller Hinsicht macht der Beschwerdeführer geltend, die Überschreitung der GFZ sei von der Besitzstandsgarantie erfasst; wie aus den Unterlagen zum bereits bewilligten Umbau hervorgehe, bestehe für die Parzelle Art. bbb eine besitzstandsrechtlich geschützte GFZ von 1.73. Die Vorinstanz gehe indes fälschlicherweise davon aus, dass für die Volumetrie die Baubewilligung vom 20. Dezember 2018 massgebend sei; für die besitzstandsrechtlich geschützte Nutzung sei aber nicht von dieser Baubewilligung auszugehen, sondern vom rechtsgültig bewilligten Vorzustand vor 2018.

5.1. Die baurechtliche Bestandes- bzw. Besitzstandsgarantie leitet sich aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) ab. Sie bedeutet, dass rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen in ihrem Bestand geschützt, d.h. neue Vorschriften (neue Eigentumsbeschränkungen) auf sie nicht anwendbar sind (ZAUGG, in Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl. 2020, Art. 1 N. 1). Folglich wird gewährleistet, dass nach

früherem Recht erstellte Bauten oder gemäss früherem Recht zulässige Nutzungen unter neuem Recht fortbestehen dürfen (vgl. Urteil BGer 1C_336/2019 vom 3. Juni 2020 E. 6). Die Kantone sind befugt, den Besitzstand darüber hinaus in einer weitergehenden Weise zu garantieren. So können sie – unter dem Vorbehalt überwiegender raumplanerischer Interessen – auch die Erneuerung, Umnutzung, Erweiterung oder gar den vollständigen Wiederaufbau einer alten Baute gestatten.

Der Kanton Freiburg hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in Art. 69 Abs. 1 RPBG festgehalten, dass rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die der Zonennutzung oder den Bauvorschriften nicht mehr entsprechen, erhalten, unterhalten und heutigen Anforderungen angepasst werden dürfen (Art. 69 Abs. 1 RPBG). Eine Zweckänderung oder Erweiterung kann bei Bauten und Anlagen nach Abs. 1 bewilligt werden, wenn die Abweichung zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt wird und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Abs. 2). Diese erweiterte Besitzstandsgarantie schützt unter dem bisherigen Recht errichtete Bauten nicht nur in ihrem Bestand, sondern lässt neben Nutzungsänderungen auch Umbauten und Erweiterungen zu, ohne dass ihr Umfang ausdrücklich beschränkt würde (siehe auch Urteil VGer ZH VB.2012.00810 vom 27. März 2013 E. 4.3 in Bezug auf Art. 357 PBG ZH mit ähnlicher Ausgestaltung). Dies allerdings unter der Prämisse, dass eine Abweichung zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt wird und keine öffentlichen bzw. privaten Interessen entgegenstehen.

5.2. Wie bereits dargestellt, liegt die betroffene Parzelle teils in der FHZ 3, teils in der WS II, wobei sich das strittige Bauprojekt im Bereich der WS II befindet. Hierbei handelt es sich unbestritten um eine Bauzone. Der im Jahr 2018 bewilligte Umbau umfasste die Aufteilung der Liegenschaft in eine Wohnung West auf der Parzelle Art. bbb und eine Wohnung Ost auf der Parzelle Art. eee. Folglich handelt es sich bei der Baute um ein freistehendes Wohnhaus gemäss Art. 55 RPBR, was überdies vor dem Kantonsgericht auch nicht (mehr) bestritten wird. Entsprechend ist gemäss Art. 22 Abs. 3 Bst. b und c des Gemeindebaureglements der Gemeinde Murten (GBR) vom 14. Januar 2019 (ebenso wie nach dem zuvor geltenden GBR) grundsätzlich eine GFZ von 0.80 sowie eine ÜZ von 0.30 massgebend. Vorliegend beträgt die GFZ mit der über die Bewilligung hinausgehenden Projektänderung 1.06, was auch der Beschwerdeführer nicht bestreitet.

5.3. Wie eine Betrachtung der Baugesuchsakten des im Jahre 2018 bewilligten Umbaus zeigt, hielt das BRPA in seinem Gutachten vom 23. November 2018 fest, dass es durch diesen keine Erweiterung der bestehenden Geschossflächen im Bezug zur GFZ gebe, bzw. sich diese eventuell verkleinere. Wenig später erteilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer am 20. Dezember 2018 die Baubewilligung für den Umbau gemäss den von ihm eingereichten Plänen mit einer GFZ von 1.73. Allerdings ist diesbezüglich festzustellen, dass die Berechnung der Geschossflächen im Rahmen der vorliegenden baulichen Änderung durch den Beschwerdeführer in seiner spontanen Eingabe vom 7. Dezember 2023 korrigiert wurden, da das Dachgeschoss nicht korrekt berechnet worden war. Unter Berücksichtigung dieser (rein rechnerischen) Korrekturen beträgt die im Jahre 2018 bewilligte Geschossfläche damit 444m^2 , was eine GFZ von 1.54 ergibt ($444\text{m}^2 / ./. 287\text{m}^2$). Aufgrund der am 15. August 2019 von den Eigentümern der Parzellen Art. bbb und eee beantragten Grenzänderung sind die Nutzungsziffern schliesslich nochmals zu korrigieren, da mit der Änderung der Parzellierung ebenfalls die Landfläche der Parzelle Art. bbb von 287m^2 auf 442m^2 erweitert wurde. Entsprechend liegt die GFZ des bisher rechtskräftig bewilligten Umbaus auf Art. bbb bei 1.00.

5.4. Vorliegend handelt es sich um ein nachträgliches Baugesuch und die streitigen Arbeiten sind bereits ausgeführt. Grundsätzlich ist die Frage der materiellen Rechtmässigkeit einer baubewilligungspflichtigen, aber ohne Baubewilligung erstellten Anlage aufgrund des zur Zeit der Errichtung gültigen Rechts zu beurteilen. Es ist somit auf dasjenige Recht abzustellen, das in dem

Zeitpunkt Geltung hatte, in dem das Baugesuch ordentlicherweise hätte gestellt werden müssen (BGE 123 II 248 E. 3a/bb).

Wie dargestellt, ist gemäss Art. 22 Abs. 3 Bst. b und c GBR vom 14. Januar 2019 (wie auch gemäss dem zuvor geltenden GBR) eine GFZ von 0.80 (sowie eine ÜZ von 0.30) zulässig, auf welche grundsätzlich abzustellen ist. Ob das Gebäude vor 2018 eine höhere GFZ (bzw. ÜZ) hatte, ist weiter grundsätzlich unbeachtlich; der Beschwerdeführer hat im Rahmen des Umbaus des Restaurants ein Baugesuch eingereicht sowie die Landfläche der Parzellen mittels Grenzänderung abgeändert. Er hat entsprechend aus eigenem Antrieb auf eine weitergehende Ausnützung verzichtet und den Bestandsschutz lediglich für die beantragten (und bewilligten) Ausmasse in Anspruch genommen. Eine aufgegebene, nach neuem Recht nicht mehr zulässige Nutzung kann nicht gestützt auf die Besitzstandsgarantie wiederaufgenommen werden (vgl. Urteile VGer BE 2012/101 vom 2. April 2013, E. 3.2; VGer BE 100 14 185 vom 19. August 2015 E. 3.5). Gleiches gilt für einen freiwilligen Verzicht auf die maximale Ausnutzung einer Parzelle, ansonsten regelmässig die geltenden Zonenvorschriften umgangen werden könnten, indem sich ein Gesuchsteller auf einen früheren, gegebenenfalls bereits seit langer Zeit nicht mehr bestehenden Zustand berufen würde.

5.5. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bewilligte Baute unter Berücksichtigung der Änderungen der Parzellengrenzen sowie der Korrektur der Pläne eine GFZ von 1.00 aufweist, die unter die Besitzstandsgarantie fällt. Ein weitergehender Schutz im Bestand fällt ausser Betracht, da der Beschwerdeführer durch das Baubewilligungsgesuch vom 28. März 2018 sowie den Umbau auf eine weitergehende Ausnutzung freiwillig verzichtet hat.

Die Vorinstanz hat damit zu Recht festgehalten, dass grundsätzlich eine GFZ von 1.00 unter die Besitzstandsgarantie fällt und eine weitergehende Überschreitung grundsätzlich nicht (mehr) von dieser gedeckt wird. Damit ist auch der Antrag des Beschwerdeführers auf Edition der vormaligen Baupläne in antizipierter Beweiswürdigung abzuweisen, da diese für eine Beurteilung nicht mehr als wesentlich zu qualifizieren sind.

6.

Zu prüfen ist damit noch, ob eine Überschreitung der GFZ im Rahmen des eingereichten Ausnahmegesuchs bewilligungsfähig ist.

6.1. Gemäss Art. 69 Abs. 1 und 2 RPBG kann eine Erweiterung einer rechtmässig erstellten Baute, die der Zonennutzung oder den Bauvorschriften nicht mehr entspricht, bewilligt werden, wenn die Abweichung zum geltenden Recht nicht wesentlich verstärkt wird und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers würde die Bewilligung der strittigen Erweiterung die Abweichung zum geltenden Recht wesentlich verstärken. Dadurch, dass die Baute bereits mit der Bewilligung vom 20. Dezember 2018 die GFZ um 0.2 überschreitet und vorliegend nochmals eine Überschreitung um 0.06 beantragt wird, würde die zusätzlich entstandene Geschossfläche einer nochmaligen Erweiterung um 5% entsprechen (vgl. in Bezug auf eine Überschreitung der Baumasse eines Gebäudes um 2% auch Urteil VGer ZH VB.2001.00282 vom 15. März 2002 E. 2), bzw. eine Überschreitung von 32% der nach GBR zulässigen GFZ von 0.80 darstellen.

6.2. Abweichungen von den Bestimmungen des Gesetzes, des Ausführungsreglements oder den Plänen und ihren Vorschriften können weiter 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 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. 6c, jeweils mit Hinweisen).

6.3. *In casu* sieht die strittige bauliche Änderung eine Erweiterung der (bereits überschrittenen) GFZ auf 1.06 vor, die der Beschwerdeführer damit begründet, dass sich die Raumerweiterung aufgrund der Gegebenheiten als "effizienteste Baulösung" erwiesen habe. Die Verlängerung der Aussenwand habe als Auflager für den Terrassenboden im Erdgeschoss gedient; anstelle von einzelnen Stützen auf der Nordseite sei dort ebenfalls in der Flucht vom Gebäude eine Mauer erstellt worden, woraus ein zusätzlicher Raum resultierte. Anstatt diesen Hohlraum unkontrollierbar zu belassen, habe die Bauherrschaft entschieden, diese Fläche als Keller und Stauraum miteinzubeziehen. Dadurch, dass die Autounterstände nicht gebaut würden, könne eine denkmalpflegerisch bessere Lösung erzielt werden, was allerdings das Bedürfnis nach einem Kellerraum geweckt habe.

Mit dieser Argumentation verkennt der Beschwerdeführer, dass eine Abweichung von Bestimmungen, die auf allgemeinen Motiven (wie z.B. der verfügbare Stauraum) basiert, gestützt auf die soeben erwähnte Rechtsprechung nicht bewilligt werden kann. Vielmehr müsste er aufzeigen, dass ihn aufgrund der Vorschrift betreffend die maximal zulässige GFZ, die er nicht einhält (sondern bereits massiv überschreitet), eine besondere Härte trifft, die vom Gesetzgeber nicht gewollt ist. Eine solche Härte macht er jedoch nicht geltend und ist im Übrigen auch nicht ersichtlich. Das Interesse des Beschwerdeführers an zusätzlichem Stauraum sowie einer "effizienten baulichen Lösung" ist rein privater Natur und dessen Verweigerung kann jedenfalls nicht als besondere Härte angesehen werden, zumal mehr Stauraum lediglich dem persönlichen Komfort des Beschwerdeführers dient, der in keiner Weise objektiv notwendig erscheint bzw. keine besondere Abgrenzung zu anderen Personen schafft. Weiter ist auch ein Übertrag der Ausnützung vorliegend nicht statthaft, da die Vereinbarung einen Abzug von 25m² auf der Parzelle Art. eee vorsieht, die (ebenfalls) bereits im jetzigen Zustand die GFZ überschreitet. Ein weiterer Übertrag würde auch auf dieser Parzelle die Abweichung zum geltenden Recht verstärken.

Vor diesem Hintergrund kann auch gestützt auf das Ausnahmegesuch die Bewilligung nicht erteilt werden.

7.

Im Ergebnis hat die Vorinstanz damit zu Recht die nachträgliche Baubewilligung für die Projektänderung zum am 20. Dezember 2018 bewilligtem Baugesuch nicht erteilt und das Baugesuch betreffend die Erweiterung des Kellerraums im Untergeschoss abgewiesen. Damit ist die Beschwerde bereits aus diesem Grund abzuweisen und der Entscheid der Vorinstanz ist zu bestätigen. Die Frage, ob die ÜZ eingehalten ist, muss daher durch das Kantonsgesicht nicht mehr geprüft werden und kann offenbleiben.

8.

Mit dem Entscheid in der Hauptsache ist das Gesuch des Beschwerdeführers um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (602 2025 72) als gegenstandslos abzuschreiben.

9.

Die Gerichtskosten, die auf CHF 2'500.- festgelegt werden, sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]).

Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 137 VRG).

Der Hof erkennt:

- I. Die Beschwerde (602 2025 69) wird abgewiesen.
- II. Das Gesuch (602 2025 72) um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wird als gegenstandslos abgeschlossen.
- III. Die Gerichtskosten werden auf CHF 2'500.- festgesetzt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- IV. Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.
- V. 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, 18. März 2026/sba

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber