



Botschaft 2015-DAEC-138

22. September 2015

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG)

1. Einführung	28
2. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten	29
3. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten	31
4. Verwaltung der Bauzone	32
5. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)	34
6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	45
7. Finanzielle und personelle Folgen	52
8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	55
9. Weitere Folgen	55

1. Einführung

Am 1. Mai 2014 trat die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) und seiner Verordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) in Kraft.

Die Änderung des RPG vom 15. Juni 2012, die das Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 angenommen hat (im Kanton Freiburg betrug der JA-Anteil 62,9%), zielt in erster Linie darauf ab, Landverschleiss und Bodenspekulation zu bremsen. Hierzu sollen in den Kantonen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden. Dies geht einher mit strengeren Bestimmungen auf Bundesebene, einer engeren Kontrolle der Kantone durch den Bund, einer geringeren Gemeindeautonomie bei der Planung der Bauzonen und dem Willen, dank Planungsmassnahmen zur Verdichtung innerhalb der Bauzonen und zur Bewahrung von unbebauten Grundstücken – insbesondere von Kulturland – eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu erreichen.¹ Es ist eindeutig, dass die Änderung dieses Rahmengesetzes mit einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung einhergeht; die Planungsbehörden müssen die Räume qualitativ statt quantitativ verwalten und eine verantwortungsbewusstere Raumplanungspolitik im Sinne des

verfassungsrechtlichen Grundsatzes der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) entwickeln.

Zu den wichtigsten Änderungen des neuen Bundesrechts gehört die Pflicht der Kantone, im kantonalen Richtplan die maximale Grösse und die räumliche Verteilung der Siedlungsflächen bzw. der Siedlungsentwicklung festzulegen. Der neue Artikel 5 RPG verlangt zudem von den Kantonen, dass diese den Ausgleich von Planungsvorteilen mit der Erhebung einer Mehrwertabgabe regeln.

Die erste Folge des neuen Bundesrechts ist ein Moratorium für die Bauzonen: Seit dem 1. Mai 2014 darf die Fläche der in einem Kanton rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen gemäss den neuen Artikeln 38a RPG und 52a RPV insgesamt nicht vergrössert werden.

Während dieses Moratoriums dürfen Einzonungen nur genehmigt werden, wenn:

- > vor der Einzonung, aber nach dem Inkrafttreten des revidierten RPG mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid erfolgt; oder
- > eine Zone von kantonaler Bedeutung geschaffen werden soll, um einem dringenden Bedürfnis Rechnung zu tragen, wobei vorgängig oder gleichzeitig (aber nach dem

¹ Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010, S. 1056 f.

- Inkrafttreten des revidierten RPG) eine Planungszone geschaffen werden muss; oder
- > eine Zone für öffentliche Nutzungen geschaffen werden soll, in welcher der Kanton dringend benötigte Infrastrukturen plant.

Der Kanton muss innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten RPG den Ausgleich von Planungsvorteilen nach Artikel 5 RPG regeln (Mehrwertabgabe) sowie den kantonalen Richtplan revidieren und diese Revision durch den Bund genehmigen lassen. Weil der aktuelle kantonale Richtplan 2002 vom Staatsrat angenommen wurde, muss er im Fall des Kantons Freiburg einer Totalrevision unterzogen werden.

Falls der Kanton diese Vorgaben des Bundesrechts nach Ablauf der festgelegten Frist nicht erfüllt, wird im Kanton keine neue Bauzone mehr geschaffen werden können.

Für die Entwicklung des Kantons und der Gemeinden ist es mit anderen Worten von grösster Bedeutung, dass alle Massnahmen getroffen werden, die nötig sind, um diese beiden bundesrechtlichen Vorgaben innerhalb der gesetzten Fristen – das heisst, bis zum 1. Mai 2019 – zu erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Staat das Projekt «Raum 2030» lanciert.

Dabei muss in einem ersten Schritt das kantonale Recht angepasst und in einem zweiten Schritt der kantonale Richtplan revidiert werden. Diese Vorgehensweise scheint auch deshalb gerechtfertigt, weil das neue Bundesrecht auch Anpassungen des kantonalen Rechts im Bereich der Verwaltung der Bauzonen (Gewährleistung der rechtlichen Verfügbarkeit der eingezonten Grundstücke, Bauverpflichtung, Verdichtung) verlangt. Nach dem Inkrafttreten des angepassten kantonalen Rechts kann der neue kantonale Richtplan innerhalb eines klaren und gefestigten rechtlichen Rahmens ausgearbeitet werden.

Zur Vervollständigung des Rahmens, in welchem die hier besprochenen gesetzgeberischen Arbeiten erfolgen, muss noch Folgendes erwähnt werden: Seit dem 1. Mai 2014 sind Einzonungen von Fruchtfolgeflächen (FFF) nur dann möglich, wenn sämtliche Bedingungen nach Artikel 30 Abs. 1 bis RPV erfüllt sind. Das heisst, wenn:

- a. ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann; und
- b. sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

So wird es künftig namentlich nicht möglich sein, FFF einer Bauzone schwacher Dichte zuzuweisen.

Mit dem hier behandelten Entwurf soll das RPBG, das seit dem 1. Januar 2010 in Kraft ist, nicht grundlegend geändert, sondern lediglich punktuell angepasst werden. Für den Kan-

ton geht es darum, das neue Bundesrecht umzusetzen und dabei Lösungen zu finden, die mit den bewährten Planungsinstrumenten und -verfahren in Einklang stehen. Es geht nicht darum, die Entscheide rückgängig zu machen, die der Gesetzgeber vor sechs Jahren im Anschluss an die vier Jahre dauernde Totalrevision des kantonalen Rechts getroffen hat. Die allfällige Notwendigkeit einer künftigen Anpassung des RPBG war im Übrigen bereits in der Botschaft zum Gesetzesentwurf erwähnt worden¹.

In dieselbe Richtung geht die Tatsache, dass sämtliche Fragen zur neuen Methodologie für die Bestimmung der räumlichen Verteilung und der Grösse der Bauzonen bei der Totalrevision des kantonalen Richtplans behandelt werden. Die neuen technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes und der neue Leitfaden Richtplanung werden denn auch im Rahmen der Arbeiten für die Richtplanrevision berücksichtigt werden².

Unabhängig von den Anpassungen kraft des neuen Bundesrechts umfasst der hier behandelte Gesetzesentwurf auch eine Änderung des RPBG infolge der Motion Rey, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde und welche die elektronische Verfügbarkeit der Ortspläne (OP) für die Öffentlichkeit verlangt. Des Weiteren wird der Staatsrat ein paar ergänzende Anpassungen des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) vornehmen, um namentlich der Behördenpraxis in Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB, SGF 710.7) Rechnung zu tragen.

2. Organisation und Ablauf der Gesetzgebungsarbeiten

2.1. Spezifische Studien

Als Erstes wurde ein Bericht über die steuerlichen Aspekte, die es bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Einführung der Mehrwertabgabe nach Artikel 5 RPG zu beachten gilt, bestellt.

In einer weiteren Studie wurde eine Methode zum Verdichtungspotenzial des Kantons Freiburg durchgeführt und es wurden mögliche Lösungen für die Anpassung der Bestimmungen des RPBG und des RPBR im Bereich der Ortsplanung eruiert.

Auch sei erwähnt, dass das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) kontinuierlich und auf dem gesamten Kantonsgebiet die Entwicklung der Bauzonen überwacht.

¹ TGR 2008, S. 1344.

² http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de#sprungmarke10_63.

2.2. Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe, die für die Botschaft Nr. 282 des Staatsrats vom 27. September 2011¹ über die Zweckmässigkeit, Ausgleichsregeln in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen (vgl. 3.1.2) geschaffen wurde, wurde vom Staatsrat auch mit der hier besprochenen gesetzgeberischen Arbeiten beauftragt. In dieser Arbeitsgruppe sind die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD), die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) und das BRPA vertreten.

Weil bei der Einführung einer Mehrwertabgabe heikle und komplexe Fragen geklärt werden müssen – namentlich betreffend Koordination mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen –, tagte die Arbeitsgruppe zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Finanzdirektion (FIND), der ILFD, des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter und der Kommission für den Erwerb von Grundstücken.

2.3. Externes Vernehmlassungsverfahren

Der Vorentwurf (VE) enthielt Varianten für zwei heikle Fragen betreffend die Mehrwertabgabe (Höhe des Satzes und Zuweisung der Erträge) und war von Dezember 2014 bis Mitte März 2015 in der externen Vernehmlassung. Angesichts der Tragweite des Entwurfs wurde das Vernehmlassungsdossier allen Gemeinden zugestellt. Darüber hinaus wurden Informationsabende in allen Bezirken durchgeführt.

Im Rahmen der Vernehmlassung erhielt die RUBD 106 Antworten. 56 Gemeinden reichten eine Antwort in eigenem Namen ein. Die Mehrheit gab bekannt, dass sie sich der Position des FGV anschliesst, wobei einige dieser Gemeinden zu dem einen oder anderen Punkt eine zum FGV abweichende Meinung äusserten oder ergänzende Bemerkungen und Vorschläge unterbreiteten.

Nach Absprache mit der RUBD hielt das BRPA Arbeitssitzungen mit dem FGV, dem Verband der Freiburger Kies- und Betonindustrie (AFGB) sowie mit der Freiburger Notariatskammer und der Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter ab.

Insgesamt wurde der VE von den Vernehmlassungsadressaten begrüsst. Auch sehen alle die Notwendigkeit, das kantonale Recht an die neuen Bestimmungen des RPG anzupassen. Ihnen ist bewusst, dass das Bauzonenmoratorium die Kantone und Gemeinden vor Herausforderungen stellt und dass die neuen Bestimmungen des Bundesrechts strenger sind als die des bisherigen Rechts. Zahlreichen Adressaten (Gemeinden, politische Parteien) war allerdings nicht immer klar, was im RPBG geregelt und was im Rahmen der Revi-

sion des kantonalen Richtplans festgelegt werden muss. Die Gemeinden beklagten den Autonomieverlust bei der Bauzonen-dimensionierung und forderten entsprechend vom Kanton, dass dieser in seiner Gesetzgebung Lösungen vorsieht, die den Gemeinden einen grösseren Spielraum bei der Ortsplanung lässt. Einige der Vernehmlassungsadressaten bedauerten, dass der VE keine Bestimmungen enthält, die das vom Bund vorgegebene Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen näher bestimmt².

Die neuen Instrumente für die Verwaltung der Bauzone wurden insgesamt als zweckmässig beurteilt. Der Mechanismus für die Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte wurde nicht infrage gestellt. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist der Meinung, dass der VE die Vorgaben des neuen Bundesrechts einhält und die neuen Grundsätze in der Raumplanung, die am 3. März 2013 vom Stimmvolk bestätigt wurden, auf zufriedenstellende Weise umsetzt.

Inhaltlich gaben folgende Punkte am meisten Anlass zu Diskussionen:

- > Das gesetzliche Kaufrecht (Art. 46 Abs. 3): Eine Minderheit der Adressaten (Freisinnig-demokratische Partei Freiburg, Freiburger Baumeisterverband, Hauseigentümerverband Freiburg, Freiburger Bauernverband) sprach sich dagegen aus und war skeptisch bezüglich dessen Umsetzung und der Auswirkungen in der Praxis. Es wurde beschlossen, dieses Instrument im Entwurf zu belassen.
- > Die zuständige Ebene für die Verwaltung des Mehrwertfonds (Art. 113c): Dieser Punkt wurde vor allem vom FGV thematisiert, der sich dafür aussprach, dass die Verwaltung auf überkommunaler oder regionaler Ebene erfolgt, weil so die Kohärenz zwischen den Koordinationsbedürfnissen für die Bestimmung der Bauzonen sowie für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe sichergestellt werden könne. Der Entwurf wurde in diesem Punkt nicht angepasst.
- > Die Massnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind: Insbesondere der AFGB ist dagegen, dass die Einzonungen für den Materialabbau dieser Abgabe unterstellt werden. Der Entwurf wurde in diesem Punkt nicht angepasst.
- > Der VE schlug je zwei Varianten vor für den Satz der Mehrwertabgabe und zur Verwendung der Fondsmittel. Es wurde jeweils die Variante 2 beibehalten (vgl. Punkte 5.2.3 und 5.2.4).

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu vermerken: Im VE, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, war vorgesehen, die Erteilung von Sonderbewilligungen für zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone der Mehrwertabgabe

¹ TGR 2012, S. 245 ff.

² Siehe hierzu Punkt 4.2, letzter Absatz.

zu unterstellen. Dieser Vorschlag wurde zwar im Rahmen der externen Vernehmlassung nicht bekämpft, doch kam der Staatsrat nach zusätzlichen Abklärungen zum Schluss, dass der Aufwand für die Erhebung der Abgabe im Verhältnis zum erwarteten Ertrag zu hoch wäre. Mit der Unterstellung von Einzonungen einer Spezialzone sowie von Zonennutzungsänderungen geht das vorgeschlagene kantonale Recht bereits weiter als die Mindestvorgaben des Bundes (s. Punkt 5.2.2). Bei Bauten in der Landwirtschaftszone wäre es nicht zielführend, den Mehrwert aufgrund des Verkehrswerts des Grundstücks zu berechnen, da der Verkehrswert in den betroffenen Fällen gar nicht oder nur sehr wenig zunimmt. Stattdessen müsste der Verkehrswert der Baute herangezogen werden, da dieser Wert mit den Umbauarbeiten (die einzeln betrachtet gering, in der Summe aber beträchtlich sein können) ändert. Anders gesagt: Der administrative Aufwand für die Bestimmung und Erhebung des Mehrwerts wäre unverhältnismässig angesichts der erwarteten Erträge und gering im Vergleich zu den Beträgen bei Neueinzonungen und Umzonungen. Aus diesen Gründen verzichtet der Gesetzesentwurf darauf, den Planungsvorteil infolge von Sonderbewilligungen für zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone der Mehrwertabgabe zu unterstellen¹.

Die Vernehmlassungsadressaten schlugen zahlreiche Änderungen am Vorentwurf vor. Die Vorschläge, die eine Klärung des Textes brachten oder Details betrafen, wurden mehrheitlich übernommen.

Der Vernehmlassungsbericht mit den Antworten auf die Bemerkungen, Fragen und Vorschläge der Vernehmlassungsadressaten ist auf der Website des Staats Freiburg² verfügbar.

3. Kontext der Gesetzgebungsarbeiten

3.1. Überblick über das geltende kantonale Recht

3.1.1. Verwaltung der Bauzone

Im Bereich der Ortsplanung und insbesondere der Verwaltung der Bauzone brachte das RPBG, das am 1. Januar 2010 in Kraft trat, hauptsächlich folgende Neuerungen:

- > das Erschliessungsprogramm (Art. 42 RPBG): ursprünglich in Artikel 19 Abs. 2 RPG vorgesehen, kombiniert mit den Planungsetappen (Art. 49 RPBG), die der Zonennutzungsplan (ZNP) vorsehen muss;
- > die Einzonung zur Verwirklichung eines Grossprojekts ausserhalb einer Gesamtrevision der OP mit der Bedingung, dass die Rohbauarbeiten innert 5 Jahren ab

Rechtskraft des Genehmigungsentscheids abgeschlossen sind (Art. 45 RPBG);

- > die Möglichkeit für den Gemeinderat, unter gewissen Bedingungen eine Auszonung zu widerrufen und die Wiedereinzonung in die vorherige Zone zu verfügen, wenn die Gemeinde die Eigentümerschaft wegen materieller Enteignung entschädigen müsste (Art. 47 RPBG);
- > die Möglichkeit für die Gemeinde, mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenkt, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen und in diesen Verträgen ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vorzusehen (Art. 48 RPBG). Es sei betont, dass sich die Gemeinden nicht auf diese Bestimmung berufen können, um gestützt auf den Vertrag ein Teil des Mehrwerts zu erheben.

3.1.2. Mehrwert

Der Vollzug des alten Artikels 5 Abs. 1 RPG wurde nicht in der Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 aufgenommen. Der Staatsrat verpflichtete sich jedoch, dem Grossen Rat einen Bericht vorzulegen über die Zweckmässigkeit, Ausgleichsregeln in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen. Im Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011 an den Grossen Rat legte der Staatsrat verschiedene mögliche Varianten vor und gab der Einrichtung eines kantonalen Ausgleichssystems den Vorzug. Diese Variante ging mit der Schaffung und Verwaltung eines kantonalen Fonds einher, der über die Mehrwertabgabe gespiesen würde und in erster Linie dazu dienen sollte, die Entschädigung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer im Falle einer materiellen Enteignung zu finanzieren.

Anfang 2012 sprach sich der Grosse Rat für das Erlassen von Rechtsvorschriften in Anwendung von Artikel 5 RPG aus. Allerdings bevorzugte er grundsätzlich ein Ausgleichssystem auf Gemeindeebene.

Mit dem neuen Wortlaut von Artikel 5 RPG muss der Kanton nun eine Gesetzgebung zur Umsetzung des Bundesrechts verabschieden. Macht er dies nicht, muss er die Folgen gemäss den Übergangsbestimmungen von Artikel 38a RPG gewärtigen.

3.2. Übersicht über die neuen Bestimmungen des Bundesrechts

Die wichtigsten materiellen Neuerungen, die mit der Teilrevision des RPG und der RPV eingeführt wurden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Ziele und Grundsätze der Raumplanung: Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG); angemessene Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete mit dem öffentlichen Verkehr,

¹ Mit Ausnahme des Kantons Jura plant übrigens kein Kanton, eine Mehrwertabgabe auf solche Vorteile zu erheben.

² <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm>

Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 Bst. a und a^{bis} RPG); dieser Punkt wird eine der Hauptachsen der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans darstellen;

- > Verschärfung des rechtlichen Rahmens betreffend den Ausgleich der planungsbedingten Vor- und Nachteile (Art. 5 RPG); in diesem Punkt muss das kantonale Recht angepasst werden;
- > Kantonaler Richtplan: Pflicht, im kantonalen Richtplan festzulegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 Bst. a RPG) sowie wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt werden soll (Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG);
- > Bauzonen: ausdrückliches Gebot, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG), die Planung der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen (Art. 15 Abs. 3 RPG), die Fruchtfolgeflächen zu erhalten (Art. 15 Abs. 3 RPG), die Verfügbarkeit von Bauland rechtlich sicherzustellen (Art. 15 Abs. 4 Bst. d und Art. 15a Abs. 1 RPG) sowie eine Bauverpflichtung vorzusehen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt (Art. 15a Abs. 2 RPG); in diesen Punkten muss das kantonale Recht angepasst werden;
- > Solaranlagen: Abschaffung der Baubewilligungspflicht für genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern; eine Meldung bei der zuständigen Behörde genügt (Art. 18a RPG, ergänzt durch Art. 32a und 32b RPV); unabhängig davon, dass diese Bestimmung materiell direkt anwendbar ist, musste das kantonale Recht angepasst werden, um die zuständigen Behörden und die Frist für die Meldung festzulegen; dies geschah mit einer Änderung des RPBR, die am 1. Januar 2015 in Kraft trat;
- > Haltung von Pferden: Lockerung der Vorgaben für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, die zur Haltung von Pferden nötig sind; dies gilt sowohl für Landwirte (Art. 16a^{bis} RPG) als auch für Nichtlandwirte (hobbymässige Tierhaltung, Art. 24e RPG); für diese materiellen Bestimmungen ist keine Anpassung des kantonalen Rechts nötig, weil das Bundesrecht diese Materie abschliessend regelt.

4. Verwaltung der Bauzone

4.1. Allgemeines

Die Teilrevision des RPG und der RPV ist gleichbedeutend mit einer Neuausrichtung in der Verwaltung der Bauzone. Diese Teilrevision des Bundesrechts zielt auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung. Sie verdeutlicht die Ziele und Grundsätze der Raumplanung im Interesse eines verbes-

serten Kulturlandschutzes und enthält klare Vorgaben an die Richtpläne zur besseren Steuerung der Siedlungsentwicklung; aus diesem Grund müssen die Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt neu ausdrücklich im Richtplan vorgesehen werden. Mit dem neuen Bundesrecht werden Einzonungen an strengere Bedingungen geknüpft. So müssen die Kantone die nötigen Massnahmen treffen, damit das Bauland auch tatsächlich überbaut wird. Neueinzonungen sind neu nur dann zulässig, wenn bei konsequenter Mobilisierung innerer Nutzungsreserven trotzdem noch ein entsprechender Bedarf besteht (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Daneben müssen die Kantone mit der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen fortfahren. Die empfohlenen Massnahmen sollen konkret dazu führen, dass bestehende, raumplanerisch aber ungeeignet gelegene Bauzonen vermehrt zurückgezont werden und neu nur noch Land einer Bauzone zugewiesen wird, das raumplanerisch geeignet ist (vorwiegend in Zentren und in gut erschlossenen Standorten). Gleichzeitig soll gegen die Baulandhortung vorgegangen werden¹.

Mit anderen Worten: Der Rahmen, der vor dem Inkrafttreten des neuen Bundesrechts galt und eine Siedlungsentwicklung erlaubte, die vorbehältlich einer korrekten Bauzonendimensionierung hauptsächlich auf der Ausdehnung der Bauzonen ruhte, gehört definitiv der Vergangenheit an.

Weiter sei betont, dass die neuen Vorgaben für den Richtplatinhalt im Bereich Siedlung nach Artikel 8a RPG zur Folge haben, dass die Gemeindeautonomie bei der Bestimmung der Bauzonengrösse aufgehoben wird. Weil die Grenzen für die Erweiterung der Siedlungsflächen und deren Verteilung im Kanton im kantonalen Richtplan festgelegt werden, werden die Gemeinden nur noch zwischen verschiedenen Lösungen wählen können, die allesamt mit dem Bundesrecht in Einklang stehen müssen. Sie können zudem die Nutzungsart der Zonen für ihre Entwicklung bestimmen. Und sie können schliesslich die Massnahmen auswählen, die sie für eine Siedlungsentwicklung nach innen treffen müssen – namentlich über eine allfällige Siedlungsrevitalisierung. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass die Berechnungsmethode, die in Artikel 30a RPV definiert und in den technischen Richtlinien des Bundes ausgeführt ist, nur der Ausgangspunkt ist für die Methodologie und die Grundsätze, die im neuen kantonalen Richtplan festgelegt werden müssen. Sie kann nicht direkt auf der Ebene der OP verwendet werden. Der Kanton wird in seinem Richtplan eine neue Methode vorschlagen müssen.

Auch wenn die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sowie der geänderte Artikel 15 RPG direkt anwendbar sind, so muss der Kanton trotzdem seine Raumplanungs- und Baugesetzgebung an das neue Bundesrecht anpassen und dabei insbesondere den Gesetzgebungsauftrag von Artikel

¹ BBl. 2010, S. 1057.

15a RPG betreffend die Bauverpflichtung erfüllen. In Absatz 1 dieses Artikels werden die Kantone verpflichtet, alle Massnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Verfügbarkeit des Baulandes sicherzustellen oder – anders ausgedrückt – seine Eignung zur bestimmungsgemässen Nutzung zu gewährleisten. Die Wahl der konkreten Massnahmen ist den Kantonen überlassen. Absatz 2 beauftragt die Kantone, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzt und die vom kantonalen Recht vorgesehenen Rechtsfolgen anordnen kann, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt. Die Bauverpflichtung muss als subsidiäre Massnahme konzipiert sein, die nur dort greifen kann, wo das Angebot an verfügbarem erschlossenem Land ungenügend ist oder aus anderen Gründen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Als Rechtsfolgen kommen etwa ein Kaufrecht des Gemeinwesens, eine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung zur Veräusserung, eine Auszonung oder allenfalls auch eine Enteignung infrage¹.

Für die Anpassung des kantonalen Rechts an die neuen Bestimmungen des RPG sieht der Entwurf Massnahmen auf Gemeindeebene vor und gibt den Gemeinden Instrumente zur Verwaltung ihrer Bauzonen in die Hand. Da es sich vorliegend nicht um eine grundlegende Revision des kantonalen Raumplanungsrechts handelt, ist es nicht gerechtfertigt, nach gesetzlichen Lösungen mit deutlich weitreichenderen Folgen zu suchen, welche die Überarbeitung des Systems für Landumlegungen oder die Einführung von neuen Spezialregeln im Bereich der formellen Enteignung erfordern. Das Bundesrecht lässt den Kantonen in diesem Bereich einen grossen Handlungsspielraum. So lassen die im Entwurf vorgesehenen Massnahmen den Gemeindebehörden die nötige Flexibilität bei der Bestimmung von Lösungen, die unter Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort ihren eigenen Bedürfnissen entsprechen und mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Darüber hinaus wird auch berücksichtigt werden müssen, wie sich die Massnahmen in Anwendung des neuen kantonalen Richtplans und der neuen rechtlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe auf die Verfügbarkeit an Bauland mittelfristig auswirken werden.

4.2. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

Die wichtigsten Änderungen, die der Entwurf einführt, um das neue Bundesrecht auf Kantonsebene umzusetzen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Einführung des Grundsatzes, wonach Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus – also auf überkommunaler Ebene – abzustimmen sind (Art. 15 Abs. 3 RPG). Diese Koordination kann über eine kantonale (gestützt auf die Grundsätze des kantonalen

Richtplans), regionale (fakultativ gemäss RPBG) oder interkommunale Planung oder über den Nachweis durch eine Gemeinde im Rahmen einer OP-Gesamtrevision erfolgen. Hierzu sei noch Folgendes vermerkt: Eine Lösung, in der eine Koordination auf regionaler Ebene vorgeschrieben würde, wäre problematisch angesichts der juristischen Formen, die eine Regionsgemeinschaft nach Artikel 25 Abs. 1 RPBG haben kann (Gemeindeverband² oder Agglomeration³).

- > Ausdehnung des Geltungsbereichs des heutigen Artikels 45 RPBG, der vorsieht, dass der Boden, der ausserhalb einer OP-Gesamtrevision für ein Grossprojekt eingezont wurde, von Gesetzes wegen in die vorherige Zone zurückfällt, wenn die Rohbauarbeiten nicht innert fünf Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids abgeschlossen sind. Der Entwurf will dieses Instrument auf Einzonungen einer Arbeits- oder Spezialzone zur Verwirklichung eines Projekts ausweiten, das nicht im Rahmen einer Gesamtrevision des Ortsplans vorgenommen wird. Vor dem Hintergrund des neuen Bundesrechts rechtfertigt sich diese Änderung für spezifische Projekte, die sehr oft flächenintensiv sind. In Bezug auf die Spezialzonen nach Artikel 18 RPG, die ausserhalb der Bauzone geplant werden (Materialabbau, Golf, Reitsport usw.), ist diese zusätzliche Einschränkung im Sinne des verfassungsrechtlichen Ziels der haushälterischen Nutzung des Bodens gerechtfertigt. Damit wird das Prinzip der Bauverpflichtung umgesetzt, welche die Kantone in ihrer Gesetzgebung vorsehen müssen.
- > Einführung einer Frist von zehn Jahren für die Verwendung gemäss ihrer Nutzungsbestimmung von Grundstücken, die der Bauzone (Art. 15 RPG) oder einer Spezialzone (Art. 18 RPG) zugewiesen werden (Art. 46). Diese Frist gilt auch für nichtüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Nutzung im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird.
- > Einführung eines gesetzlichen Kaufrechts für die Gemeinden, wenn das Grundstück nicht innerhalb von zehn Jahren überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet wird (Art. 46 Abs. 3). Es ist klar, dass es sich hier um eine bedeutende gesetzliche Eigentumseinschränkung handelt. Weil die Kantone jedoch ein adäquates Instrument einführen müssen, um die im Bundesrecht auferlegte Pflicht zur Überbauung (Art. 15 und 15a RPG) umzusetzen, ist es unausweichlich, ein Instrument vorzusehen, mit dem sichergestellt werden kann, dass nicht nur das neu eingezonte Bauland, sondern auch die Grundstücke, die sich bereits in der Bauzone befinden, jedoch noch nicht überbaut wurden, während der Gültigkeit des Zonennutzungsplans (ZNP)

² Art. 107 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), SGF 140.1.

³ Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG), SGF 140.2.

¹ BBl. 2010, S. 1075 ff.

- tatsächlich überbaut werden. Die Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts wird im Ermessen der Gemeinde überlassen, die damit über ein Instrument verfügt, um eine aktive Bodenpolitik zu führen. Da es sich jedoch um eine Beschränkung des Eigentumsrechts handelt, darf dieses Recht nur ausgeübt werden, wenn es einem überwiegen- den öffentlichen Interesse entspricht. Ausserdem muss der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt sein.
- > Einführung eines subsidiären Kaufsrechts für den Staat für Grundstücke innerhalb der vom kantonalen Richt- plan anerkannten Zonen kantonalen Bedeutung, wenn die Gemeinde dieses Recht nicht innerhalb von zehn Jahren ausgeübt hat (Art. 46 Abs. 4).
 - > Möglichkeit, in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft eine kürzere Frist als die in Artikel 46 Abs. 3 festgelegten zehn Jahre vorzusehen (Art. 48 Abs. 3).
 - > Einführung eines neuen Instruments in Form des Rahmendetailbebauungsplans (Art. 63a und 64 Abs. 2). Damit sollen die strategische Verwaltung der Planung und die Verwirklichung von Grossprojekten zur Ums- trukturierung oder Revitalisierung des bestehenden Siedlungsgebiets verbessert werden. Dies ist eine zusätz- liche Möglichkeit für die Planer der Gemeinden, um die Entwicklung eines grossen Sektors besser zu lenken sowie um Siedlungsentwicklung, Umwelt, Mobilität und Kulturgüterschutz auf einem weitflächigen Gebiet opti- mal zu koordinieren. Mit diesem Instrument können die Gemeinden in einem ersten Schritt allfällige Streitfälle im Zusammenhang mit diesen komplexen Themen regeln, was in einem zweiten Schritt die Verwirklichung der verschiedenen Blöcke erleichtert. Die Ausarbeitung eines Rahmendetailbebauungsplans sollte ausserdem zu einer grösseren Beständigkeit der Pläne im betroffenen Entwicklungssektor führen.

Diese Neuerungen werden im Punkt 6 («Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln») detailliert kommentiert.

Die Änderungen des kantonalen Rechts, die nötig sind, um der Priorität gerecht zu werden, die das Bundesrecht der Siedlungsentwicklung nach innen gibt, werden im RPBR vorgenommen werden; denn die Bauvorschriften und insbe- sondere die verschiedenen Ziffern sind im Ausführungsreg- lement definiert. Eine solche Lösung erlaubt zudem die Fle- xibilität, die im Rahmen der RPBG-Totalrevision angestrebt worden war.

5. Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)

5.1. Allgemeines

5.1.1. Rechtliche Qualifikation der Abgabe und Art der einzuführenden Besteuerung

Mit der ursprünglichen Fassung von Artikel 5 Abs. 1 RPG verfügte der Bund über kein Mittel, um die Kantone zur Ein- führung von Ausgleichsregeln zu verpflichten.

Mit dem revidierten RPG erhalten die Kantone einen kla- ren Gesetzgebungsauftrag in Form einer Mindestregelung. Zudem ist eine Sanktion für jene Kantone vorgesehen, die innerhalb der gesetzten Frist keine entsprechende Regelung erlassen haben (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG).

Hinter der Mehrwertabgabe stehen keine fiskalischen Gründe: Sie ist nicht voraussetzungslos geschuldet und sie ist nicht unabhängig von staatlichen Leistungen zu ent- richten. Sie kann somit nicht als Steuer qualifiziert werden. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervor- teile für einzelne Grundeigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Die Mehrwertabgabe dient jedoch nicht zur Deckung der kon- kreten Kosten der Planungsmassnahmen, sondern erfolgt generell im Hinblick auf den Ausgleich planerischer Vorteile. Es handelt sich somit um eine Kausalabgabe, die kostenun- abhängig erhoben wird und worauf das Kostendeckungs- prinzip keine Anwendung findet¹. Allerdings bestätigte das Bundesgericht (BGer), dass das strikte Legalitätsprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben auch für die Mehrwertab- gabe gelten muss. Das heisst, auch solche kostenunabhängige Abgaben müssen in einem Gesetz im formellen Sinn hinrei- chend bestimmt sein². Daraus ergibt sich, dass das kantonale Gesetz die wesentlichen Elemente der Mehrwertabgabe in ihren Grundzügen selber festzulegen hat und dass ein Aus- gleich auf vertraglichem Weg nicht möglich ist. «Besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine Bauzonenzuweisung (z. B. im weitgehend überbauten Gebiet) oder drängt sich eine Einzonung aufgrund planerischer Überlegungen auf (z. B. wegen der hohen Erschliessungsqualität eines Grundstücks), so müssen aufgrund der neuen bundesrechtlichen Mindest- regelung die Mehrwerte auch dann erhoben werden, wenn der Grundeigentümer keine Hand für einen vertraglichen Ausgleich bietet»³. Die Kantone müssen eine Abgabe einfüh- ren, die Gegenstand einer Verfügung ist, und sie müssen die Grundsätze für deren Berechnung festlegen (Kreis der Abga- bepflichtigen, Gegenstand und Satz der Abgabe, Verwendung des Abgabenertrags).

¹ Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt Juli Nr. 4/13, S. 4; siehe auch BGE 121 II 138.

² BGE 105 Ia 134.

³ VLP-ASPAN, op. cit., S. 12.

Es sei auch daran erinnert, dass eine Abgabe von bis zu 60% des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts laut Rechtsprechung des Bundesgerichts¹ weder die Eigentumsgarantie verletzt noch konfiskatorisch ist.

In Bezug auf die festzulegenden rechtlichen Regeln legt das Bundesrecht nur ein paar wenige Mindestanforderungen fest, sodass die Kantone bei der konkreten Ausgestaltung einen gewissen Spielraum haben. So kann der kantonale Gesetzgeber namentlich bestimmen, welche raumplanerische Massnahmen er der Mehrwertabgabe unterstellen will und wie der Ertrag aus dieser Abgabe verwendet werden soll.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass die meisten Kantone, die bereits Ausgleichsregeln anwenden, diese Regeln in ihren kantonalen Ausführungsgesetzen zum RPG, in Form einer *lex specialis* zum Steuerrecht, eingeführt haben. Dies ist auch im Kanton Freiburg vorgesehen, weil die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe mit einer Änderung des RPBG (neuer Abschnitt in Kapitel 7) eingeführt werden sollen.

5.1.2. Aussichten für die Bauzonendimensionierung

In seinem Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011², erwähnte der Staatsrat, dass rund 40% der Gemeinden überdimensionierte Bauzonen hätten und dass es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden gäbe.

Unter Berücksichtigung der Dossiers für OP-Gesamtrevisionen, die die Gemeinden beim BRPA eingereicht haben, hatten im April 2015 noch 44 Gemeinden überdimensionierte Bauzonen. Die Situation nach Bezirk ist folgende:

> Broyebezirk:	26 ha
> Glanebezirk:	6 ha
> Greyerzbezirk:	33 ha
> Seebezirk:	8 ha
> Saanebezirk:	21 ha
> Sensebezirk:	24 ha
> Vivisbachbezirk:	2 ha

Für den gesamten Kanton ergibt dies eine Restüberdimensionierung von 120 ha, für die die betroffenen Gemeinden noch keine Lösungen vorgeschlagen haben.

Die tatsächliche Überdimensionierung gemäss den heute geltenden OP liegt deutlich höher. Gemäss Schätzung des BRPA beträgt diese rund 250 ha. Diese Zahl deckt sich in etwa mit den Statistiken des ARE, laut welcher der Kanton Freiburg noch rund 170 ha Wohnzonen und etwa 100 ha Arbeitszonen auszonieren müsste³.

Aus den Zahlen geht auch hervor, dass die Unterschiede zwischen den Regionen gross sind. Während die einen in den kommenden 15 Jahren die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen können, werden andere Auszonungen vornehmen müssen.

Dabei darf allerdings Folgendes nicht vergessen werden: Es muss noch einmal betont werden, dass das neue Bundesgesetz die Möglichkeit, Bauzonen zu erweitern, deutlich einschränkt. Dies gilt auch, wenn man vom «hohen» Szenario des Bundesamts für Statistik ausgeht⁴. Heute schon steht fest, dass die Bemessungsmethoden im geltenden kantonalen Richtplan sowohl für die Wohn- als auch die Arbeitszonen zu grosszügig sind vor dem Hintergrund des neuen Bundesrechts. Im Rahmen der Revision des Richtplans werden diese Methoden somit unbedingt angepasst werden müssen. Gegenwärtig ist es deshalb schwierig, das kantonsweite Potenzial für Neueinzonungen in den kommenden zwanzig Jahren genau zu bestimmen. Entsprechend kann das Potenzial der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für diesen Zeitraum nur schwer eingeschätzt werden (vgl. Punkt 7).

Aus der Entwicklung der Bau- und Spezialzonen (Art. 15 bzw. 18 RPG) im Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren lassen sich jedoch ein paar Erkenntnisse gewinnen, die für den vorliegenden Gesetzesvorentwurf von Nutzen sind.

Entwicklung der Bauzonen von 2005 bis 2014

Zonentyp	in ha
Arbeitszonen	-54
Zonen von allgemeinem Interesse	-24
Mischzonen und Kernzonen	+17
Wohnzonen	+52
Gesamtbilanz	-9

Entwicklung der Spezialzonen im Kanton Freiburg von 2009⁵ bis 2014

Zonentyp	in ha
Spezialzonen	+13
Zonen für Kiesgruben und Deponien	+46
Gesamtbilanz	+59

Kommentare

- > Aus der Bilanz geht hervor, dass die Entwicklung der Bauzonen für die letzten neun Jahre über alles gesehen als stabil bezeichnet werden kann. Den Neueinzonungen stehen insgesamt etwa gleichviel Auszonungen gegenüber.

¹ BGE 105 Ia 134.

² TGR 2012, S. 245 ff.

³ Bauzonenstatistik Schweiz: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04878/index.html>.

⁴ <http://www.bfs.admin.ch> Bundesamt für Statistik > Themen > 01 – Bevölkerung > Zukünftige Bevölkerungsentwicklung > Daten, Indikatoren – Kantonale Szenarien.

⁵ Die Daten zu den Kiesgruben liegen erst ab 2009 vor.

- Es ist auch möglich, dass Nutzungsänderungen zwischen verschiedenen Typen von Bauzonen stattfanden.
- > Die Behörden haben darauf hingearbeitet, die Überdimensionierung der Arbeitszonen zu reduzieren oder deren Nutzung zu überprüfen.
 - > Der Anteil der Wohnzonen, wovon mehr als zwei Drittel Wohnzonen schwacher Dichte sind, an der Zunahme der Bauzonengesamtfläche in den letzten neun Jahren ist gross. Wie bereits erwähnt, ist nicht davon auszugehen, dass dieser Trend zukünftig anhalten wird.
 - > In Bezug auf die Spezialzonen, die nicht in die Berechnung der Bauzonen dimensionierung einfließen, kann festgehalten werden, dass hier unter dem Gesichtspunkt einer allfälligen Besteuerung nach Artikel 5 RPG ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial besteht. Hierzu ist zu vermerken, dass die Zunahme der Zonen für Kiesgruben und Deponien auch die Flächen beinhaltet, für die es in einer ersten Phase nur eine Betriebs- und Sonderbewilligung der RUBD gab und die erst später eingezont wurden.

Seit 2005 hat die RUBD rund 500 ha Rückzonungen bewilligt. Über alles gesehen blieb die Grösse der Bauzonen im Kanton Freiburg stabil, was dessen Auslastung von 98% gemäss Zuweisung vom Bund erklärt¹. Kanton und Gemeinden müssen ihre Anstrengungen, die sie seit der Annahme des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 für eine Reduktion der überdimensionierten Bauzonen unternommen haben, weiterführen. Weil kantonsweit rund 270 ha² ausgezont werden müssen, ist in den kommenden zehn Jahren mit einer bedeutenden Auszonungswelle zu rechnen. Als Folge werden wohl verschiedene betroffene Grundeigentümer eine Entschädigung wegen materieller Enteignung einklagen. Heute kann die Summe der Entschädigungen, die die öffentlich-rechtlichen Körperschaften den betroffenen Grundeigentümern aufgrund dieser Entscheide wird zahlen müssen, nur sehr schwer eingeschätzt werden. In diesem Zusammenhang müssen jedoch zwei wichtige Elemente erwähnt werden:

- > Aus der Tabelle zur Entwicklung der Bauzonen in den letzten neun Jahren (siehe S. 12) geht hervor, dass die Neueinzonungen über alles gesehen mit bedeutenden Auszonungen kompensiert wurden (ca. 500 ha). Und trotzdem: Bis heute hat im Kanton Freiburg weder der Enteignungsrichter noch ein anderes Gericht ein einziges Mal auf eine Entschädigungspflicht infolge einer Auszonung entschieden. Die ersten Entschädigungsgesuche

- wurden im Jahr 2014 bei der Enteignungskommission eingereicht.
- > Das BGER qualifizierte in einem kürzlich ergangenen Urteil³ eine Rückzonung als entschädigungslose «Nichteinzonung», obwohl es sich um einen neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten und überdimensionierten Nutzungsplan handelte. Das BGER kam nämlich zum Schluss, dass der Nutzungsplan nicht den materiellen Anforderungen des RPG entsprach. Somit hätte eine Entschädigungspflicht nur bei einer besonderen vertrauenswürdigen Situation (Vertrauensschutz) bestanden, was hier nicht der Fall war⁴. Mit anderen Worten, bei eindeutig überdimensionierten Bauzonen müssen die Gemeinden nicht unbedingt eine Entschädigungspflicht gegenüber Grundeigentümern, deren Grundstücke ausgezont wurden, befürchten. Diese Rechtsprechung ruht auf den Grundsätzen, die in einem Grundsatzurteil⁵ festgehalten wurde. Damit wurde das Schicksal zahlreicher Entschädigungsforderungen vor den Gerichten besiegelt: Sie wurden abgelehnt, obwohl die Anwendung der Grundsätze im Bereich der materiellen Enteignung dazu geführt hätte, dass die Überbauung des Grundstücks angesichts aller Umstände als möglich und sehr wahrscheinlich beurteilt würde und dass der Verlust dieses Rechts Anspruch auf eine Entschädigung gäbe⁶. Selbstverständlich gelten die üblichen Vorbehalte, weil diese Rechtsprechung eine Auszonung zum Gegenstand hatte, die im Rahmen eines ersten neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten Plans erfolgte. Das BGER bestätigte zwar, dass die Verabschiedung eines zweiten oder x-ten neurechtlichen, nach dem Inkrafttreten des RPG genehmigten Plans als Auszonung betrachtet werden muss, die Anrecht auf eine Entschädigung gibt. Dies schliesst aber für die Zukunft nicht aus, dass das BGER aufgrund der neuen, strengeren bundesrechtlichen Bestimmungen entscheidet, die sich daraus ergebenden neuen Eigentumsbeschränkungen seien als entschädigungslose «Nichteinzonung» zu werten⁷.

Angesichts der oben erwähnten Elemente muss die Tatsache, dass strategische Entscheide für die Umsetzung von Artikel 5 RPG gefällt werden müssen, ohne dass verlässliche Zahlen zum Potenzial von neuen Einzonungen oder zur Höhe der Entschädigungen wegen materieller Enteignung vorliegen, als die Hauptschwierigkeit für die vorliegende gesetzgeberi-

¹ Die kantonale Auslastung ist der Quotient aus den erwarteten Einwohner/innen und Beschäftigten nach 15 Jahren (am Ende der Periode 2012–2027) gemäss BFS-Szenario «hoch» einerseits und der Kapazität der überbauten und unüberbauten Bauzonen in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen andererseits. Mit einer Auslastung von 98% gehört der Kanton Freiburg zu den Kantonen, in denen die Bauzonenfläche über diesen Zeitraum hinweg insgesamt stabil bleiben muss. https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2380/RPV_Technische-Richtlinien-Bauzonen_de.pdf – Tabelle S. 13.

² Vgl. Fussnote 17.

³ Bundesgerichtsentscheid vom 30. August 2013 (Urteile 1C_573/2011 und 1C_581/2011, Gemeinde Salenstein TG)

⁴ Verweis auf die Praxis «Wille», die im BGE 121 II 417 definiert wurde; s. Dubey/Zufferey, Droit administratif général, Basel 2014, Rz. 1803 f.

⁵ BGE 109 Ib 13.

⁶ Verweis auf die Formel «Barret», die im BGE 91 I 329 von 1965 definiert wurde.

⁷ Dubey/Zufferey, op. cit., Rz. 1801. In diesem Zusammenhang wird unter anderem fallweise geklärt werden müssen, ob die festgestellte Überdimensionierung das Resultat einer akzeptablen oder einer inakzeptablen Fehleinschätzung des Bedürfnisses für 15 Jahre ist.

sche Arbeit angesehen werden. Aus diesem Grund müssen ungünstige Szenarien für die Arbeitshypothesen herangezogen werden. Gleichzeitig sind die im Kanton bereits vorhandenen steuerlichen Massnahmen zu berücksichtigen. Diese Szenarien und deren finanziellen Folgen werden im Punkt 7 behandelt.

5.2. Mit dem Entwurf vorgeschlagene Lösungen

5.2.1. Kantonale Lösung

Der Entwurf sieht ein kantonales Ausgleichssystem vor. Die Mehrwertabgabe wird mit anderen Worten auf kantonaler und nicht auf kommunaler Ebene erhoben. Diese Lösung bedingt die Schaffung eines vom Staat verwalteten Fonds, der über die Mehrwertabgabe gespeist wird und dessen Mittel gemäss zu bestimmenden Vorgaben zugewiesen werden.

Anders als unter dem alten Bundesrecht steht es den Kantonen mit dem revidierten RPG nicht mehr offen, für den Ausgleich eine andere Lösung als eine kantonale vorzusehen¹.

Einleitend ist festzuhalten, dass ein kantonales System dem Kanton absolut keine finanziellen Vorteile bringt, weil mit dem Ausgleichssystem hauptsächlich die Entschädigungen finanziert werden, die die Gemeinden werden bezahlen müssen. Die Eigentümer von ausgezonten Grundstücken werden ihre Klage nämlich gegen die Gemeinde richten, weil es sich nach kantonalem Recht bei den Auszonungsentscheidungen um Beschränkungen handelt, die sich aus einem Gemeindeplan ergeben (Art. 130 EntG FR²). Somit werden die Gemeinden die allenfalls zugesprochenen Entschädigungen bezahlen müssen, selbst wenn sie ein Rückgriffsrecht gegen den Staat geltend machen können (Art. 131 und 140 EntG FR). Die Schaffung eines Fonds, der vom Staat verwaltet wird, wird es ihm erlauben, über sämtliche Einnahmen aus der Mehrwertabgabe zu verfügen und so in der Lage zu sein, alle Entschädigungen zu bezahlen, die von einem Gericht zugesprochen werden. Damit kann er die Mindestanforderungen an die Ausgleichsbestimmungen gemäss neuem Bundesrecht umfassend erfüllen. Die überschüssigen Fondsmittel werden mittelfristig dafür eingesetzt werden, um die regionalen oder kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung zu finanzieren (Art. 113c)³.

Des Weiteren sei daran erinnert, dass die Ausgleichsregeln mit dem neuen Bundesrecht vereinbar sein müssen; dieses verlangt von den Kantonen, dass sie in ihrem kantonalen Richtplan die Grenzen für die Erweiterung der Siedlungsflächen und deren räumliche Verteilung sowie die Art und Weise, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach

innen bewirkt werden soll, festlegen und dass sie die überdimensionierten Bauzonen reduzieren. Um diese Vorgaben zu erfüllen, sind Instrumente nötig, die auf dem gesamten Kantonsgebiet Wirkung entfalten. Bei kommunalen oder regionalen Ausgleichsregeln wäre die Kompensation angesichts der allgemeinen Lage im Kanton Freiburg betreffend die Dimensionierung der Bauzonen in vielen Fällen (s. Punkt 5.1.2) nicht möglich. Wenn der Mehrwertfonds auf kommunaler oder regionaler Ebene verwaltet würde, wäre nicht sichergestellt, dass jede Gemeinde oder jede Region in der Lage wäre, ein ausgeglichenes System zu haben, in welchem die Erträge aus der Mehrwertabgabe in Einklang stünden mit den auszurichtenden Entschädigungen. Gemeinden oder Regionen mit einem Potenzial für Neueinzonungen ohne Kompensation könnten nämlich Mehrwertabgaben einziehen, ohne deren Erträge für die Entschädigung von Grundeigentümern reservieren zu müssen. Gemeinden oder Regionen mit überdimensionierten Bauzonen dagegen wären benachteiligt, weil jede Neueinzonung schwierig bis unmöglich wäre und sie somit kaum Mehrwertabgaben einziehen könnten. Die einzige Möglichkeit für diese Gemeinden oder Regionen bestünde darin, andere Planungsmassnahmen (Um- oder Aufzonung von bestehenden Bauzonen) der Mehrwertabgabe zu unterstellen, mit dem Risiko, dass die Einnahmen nicht ausreichen würden, um allfällige Entschädigungen decken zu können. Mit kantonalen Regeln hingegen wird ein Element des Ausgleichs zwischen den Gemeinden oder Regionen mit überdimensionierten Bauzonen und den anderen eingeführt.

Im Rahmen der externen Vernehmlassung schlug der FGV vor, die Verwaltung des Fonds auf überkommunaler Ebene anzusiedeln, weil auf diese Weise dank einer Übereinstimmung der Perimeter die Festlegung der Bauzonen mit der Verwaltung des Fonds koordiniert werden könne. Hierzu ist Folgendes zu sagen: Es muss unterschieden werden zwischen einerseits dem im Bundesrecht verlangten Nachweis, dass der Bedarf einer Gemeinde an Bauzonen auf überkommunaler Ebene beurteilt und koordiniert wurde, und andererseits der Planungsstufe. Das Bundesrecht verlangt nämlich nicht, dass das Verfahren für die Bestimmung der Bauzonen unbedingt auf überkommunaler Ebene erfolgt. Es legt auch nicht fest, dass die Planung auf regionaler Ebene durchgeführt werden müsse. Von den Gemeinden wird lediglich verlangt, dass sie im Erläuterungsbericht zum Dossier der OP-Gesamtrevision den Nachweis der Koordination erbringen (Art. 47 RPV). Die Grundsätze, Instrumente und Modalitäten für die Umsetzung der Koordination werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Artikel 8a RPG und dem Leitfaden Richtplanung im Rahmen des neuen kantonalen Richtplans ausgearbeitet und diskutiert werden.

Darüber hinaus ist es eindeutig am einfachsten und zweckmässigsten für die Umsetzung dieses neuen Systems, wenn der Kanton alleine für die Veranlagung und für die Nutzung

¹ Schlussfolgerung des Staatsrats in seinem Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011, op. cit.

² Gesetz vom 23. Februar 1984 über die Enteignung (EntG FR), SGF 76.1.

³ Die Speisung des Bodenverbesserungsfonds wird im Punkt 5.2.4.1 behandelt.

der Abgabeträger zuständig ist. Mit einem kantonalen System werden namentlich ein einheitliches System (eine einzige Regelung), eine Spezialisierung der mit der Umsetzung betrauten Personen und die Koordination mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen sichergestellt. Ein kommunales oder regionales System wäre auf der anderen Seite mit bedeutenden praktischen Problemen verbunden, da die meisten Gemeinden nicht über die Ressourcen verfügen, die für die Veranlagungs- und Abgabebezugsverfahren nötig sind. Es müsste mit zahlreichen Streitfällen gerechnet werden (mangelnde Rechtssicherheit, Ungleichbehandlung). Ausserdem wäre der Kanton bei der Umsetzung der Vorschriften auf kommunaler oder regionaler Ebene stark gefordert.

Die Einführung von Ausgleichsregeln auf kantonaler Ebene erleichtert des Weiteren die Abstimmung der Mehrwertabgabe mit den bestehenden steuerlichen Massnahmen, insbesondere mit der Grundstückgewinnsteuer (GGSt).

Die im Entwurf vorgesehene Lösung muss zudem im Zusammenhang mit der Lösung für den Bodenverbesserungsfonds gesehen werden (Punkt 5.2.4).

Der Entwurf legt lediglich fest, dass ein kantonaler Mehrwertfonds geschaffen werden muss, und definiert die Prioritäten für die Finanzierung der Planungsmassnahmen. Die Grundsätze für die Verwaltung dieses Fonds werden im RPBR definiert werden (Art. 113c Abs. 4).

5.2.2. Raumplanerische Massnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind

Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG stellt als bundesrechtliche Mindestanforderung, dass die Kantone den Mehrwert einzig bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgleichen.

Die Kantone sind frei, weitere Planungsmassnahmen – ein Begriff, der extensiv interpretiert werden kann – der Mehrwertabgabe zu unterstellen. So können etwa Erhöhungen der für die Überbauung massgebenden Ziffern oder Bewilligungen mit Abweichungen zur Grundordnung, welche die Überbaumöglichkeiten erhöhen, ebenfalls als raumplanerische Massnahmen betrachtet werden¹.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Vor- und Nachteile, die auszugleichen sind, nach Artikel 5 Abs. 1 RPG «erheblich» sein müssen. Dieser bundesrechtliche Begriff wird im RPG nicht weiter ausgeführt. Aus dem neuen Wortlaut von Artikel 5 RPG geht klar hervor, dass die noch nicht überbauten Grundstücke, die bei Inkrafttreten der Ausgleichsregeln bereits in der Bauzone waren und deren Nutzung im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird, nicht der Mehrwertabgabe unterstellt werden können.

Ein solcher Entscheid ist nämlich nicht mit einer Wertsteigerung des betroffenen Grundstücks verbunden und hat somit keinen erheblichen Vorteil zur Folge.

Die Frage ist, ob der Kanton sich damit begnügen soll, die Mindestvorgabe des Bundesrechts zu erfüllen, oder ob er noch weitere Planungsmassnahmen der Mehrwertabgabe unterstellen will.

Die aktuelle Bauzonendimensionierung im Kanton Freiburg² ist massgebend für die Beantwortung dieser Frage. Wie oben ausgeführt, haben zahlreiche Freiburger Gemeinden überdimensionierte Bauzonen. Damit ist das Potenzial an Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung grösser als in anderen Kantonen, die dieses Problem nicht oder in geringerem Ausmass kennen. Der Bedarf zur Deckung dieser allfälligen Entschädigungen ist somit entsprechend hoch.

So scheint es gerechtfertigt zu sein, neben dem Mehrwert infolge einer Zuweisung in die Bauzone auch den Mehrwert von neuen Spezialzonen nach Artikel 18 RPG der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Solche Zonen werden für besondere Projekte vorgesehen, mit denen spezifische standortgebundene und im ZNP vorgesehene Bedürfnisse befriedigt werden sollen. Es handelt sich namentlich um Zonen für den Materialabbau³, Zonen für Häfen sowie Zonen für Sport oder Freizeittätigkeiten im Freien (Golf, Reitsport usw.). Es ist offensichtlich, dass diese Zonen, die sich ausserhalb des Siedlungsgebiets befinden und sich zum Teil über eine sehr grosse Fläche erstrecken, ähnliche Auswirkungen haben wie Bauzonen nach Artikel 15 RPG, weil sie dauerhaft für Bauten vorgesehen sind, die gar nicht für die Bewirtschaftung des Bodens gedacht sind, und weil sie für die betroffenen Grundeigentümer auch einen Mehrwert schaffen. Angesichts des Ziels, der mit dem Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen verfolgt wird, und angesichts der Aussichten für die Bauzonendimensionierung (Punkt 5.1.2.) erscheint es gerechtfertigt und zweckmässig, die Spezialzonen nach Artikel 18 RPG ebenfalls der Mehrwertabgabe zu unterstellen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a). Zu den Zonen für den Materialabbau ist zu sagen, dass sie heute schon der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG)⁴ unterstehen. Anders als die Steuer nach KVStG soll aber mit der Mehrwertabgabe der handfeste Vorteil aus einer Einzonung kompensiert werden. Ziel und Zweck dieser beiden Steuern unterscheiden sich somit. Auch wenn Grundstücke für eine spezifische Nutzung und möglicherweise zeitlich begrenzt einer Spezialzone zugewiesen werden, bevor sie nach einem gewissen Zeitraum wieder in die Landwirtschaftszone zurückgeführt werden, ist es im Rahmen von Ausgleichsregeln nicht gerechtfertigt, auf die Abschöpfung des finanziellen Vorteils des Grundeigentü-

² Siehe Punkt 5.1.2.

³ Vgl. Beat Stalder, Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern? In: Schweizerische Baurechtstagung, Freiburg 2015, S. 81.

⁴ Art. 3 Abs. 1 und 4 Abs. 3 des Gesetzes vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG), SGF 635.6.1.

¹ Vgl. Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJPD 1981, N 13 zu Art. 5.

mers oder des Betreibers zu verzichten, der durch die Einzonung erzielt wurde¹.

Weiter ist zu beachten, dass das neue Bundesrecht (besonders Art. 15 RPG) den Kantonen und Gemeinden den Auftrag gibt, zuerst Massnahmen für eine Siedlungsentwicklung nach innen zu treffen (Massnahmen zur Verdichtung und Siedlungsrevitalisierung), bevor eine Erweiterung der Bauzone in Betracht gezogen werden kann. Wie bereits erwähnt (Punkt 5.1.2), ist davon auszugehen, dass die Einnahmen im Zusammenhang mit Neueinzonungen zurückgehen werden. Indem Massnahmen, die zu einer erheblichen Verdichtung führen, ebenfalls der Mehrwertabgabe unterstellt werden, können weitere Einnahmen erzielt werden. Aus diesem Grund sieht Artikel 113a Abs. 2 Bst. b des Entwurfs eine Mehrwertabgabe bei Grundstücken vor, deren Wert infolge einer Nutzungsänderung der Zone (von der RUBD genehmigte Änderung des ZNP und des Gemeindebaureglements GBR), in der sie sich befinden, zunimmt. Welche Nutzungsänderungen genau unter diese Bestimmung fallen, ist in Absatz 3 dieses Artikels definiert. Die Umsetzung der Mehrwertabgabe ist schwieriger mit der Besteuerung von Nutzungsänderungen, weil die Bestimmung des Mehrwerts komplexer ist und weil die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die Abgabe von den Schuldnerinnen und Schuldner angefochten wird. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Veranlagung sich nämlich bei Nutzungsänderungen auf Konzepten stützt, die weniger einfach festgemacht werden können. Der Entwurf verzichtet jedoch darauf, die Wertsteigerung eines Grundstücks infolge einer Planungsmassnahme, bei der die Ziffern (GFZ, BMZ, ÜZ) ohne Nutzungsänderung der Zone erhöht werden, der Mehrwertabgabe zu unterstellen; denn in solchen Fällen handelt es sich oft um (teilweise) überbaute Grundstücke, deren Wertsteigerung nur mit grosser Schwierigkeit bestimmt werden könnte. Es bestünde somit die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Grundeigentümer. Vor der Umzonung einer Bauzone muss die Gemeinde Überlegungen zur Planung mit Blick auf eine Siedlungsrevitalisierung anstellen und die Ziele der Besiedlung klar darlegen, was eventuell in die Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans (DBP) münden kann.

Die Wahl der Planungsmassnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt werden, ist zudem schlüssig mit der Zuweisung der Einnahmen, insbesondere weil ein Teil der Mehrwertabgabe zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes verwendet werden soll (Punkt 5.2.4).

¹ Der Gesetzesvorentwurf des Kantons Bern sieht ebenfalls vor, die Einzonungen für den Materialabbau zu besteuern, zu einem Satz von 40%.

5.2.3. Satz

Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG legt für die Mehrwertabgabe einen Mindestsatz von 20% fest. Es handelt sich um eine Mindestvorgabe, die die Kantone erfüllen müssen².

Die Wahl des Satzes für die verschiedenen Planungsmassnahmen, die einen erheblichen Mehrwert schaffen, ist eine heikle Frage, weil ein Ausgleich geschaffen werden soll.

Auf der einen Seite wird die Wahl in hohem Mass von der Schätzung (gemäss den im Punkt 7 beschriebenen Szenarien) der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bestimmt: je höher der Satz, desto höher die erwarteten Einnahmen und desto höher der Deckungsgrad für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung. Auf der anderen Seite ist die Wahl auch von der Zuweisung der Einnahmen abhängig bzw. von den raumplanerischen Massnahmen, die der Kanton über die Mehrwertabgabe finanzieren will.

Davon abgesehen muss auch den Auswirkungen dieser neuen Abgabe auf die GGSt Rechnung getragen werden. So sieht Artikel 5 Abs. 1^{sexies} RPG vor, dass die bezahlte Abgabe bei der Bemessung der GGSt als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen ist, wodurch der steuerbare Grundstücksgewinn sinkt. Oder anders gesagt: je höher der Satz der Mehrwertabgabe, desto geringer der erhobene Grundstücksgewinn bei der Veräusserung einer Liegenschaft, für die eine Mehrwertabgabe entrichtet wurde. Auf die Entschädigungen wegen materieller Enteignung werden die Begünstigten allerdings GGSt bezahlen müssen, was zu zusätzlichen Einnahmen führen wird. Die Koordination mit der GGSt wird im Punkt 5.2.8 behandelt und die möglichen finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die GGSt werden im Punkt 7 dargelegt.

Laut Entwurf ist die Höhe des Satzes von der Planungsmassnahme abhängig, aus der sich der Mehrwert ergibt. Diese Vorgehensweise ist in verschiedenen kantonalen Gesetzesvorentwürfen für die Einführung der Mehrwertabgabe vorgesehen³. So legt Artikel 113b Abs. 1 den Satz für Einzonungen in die Bau- oder Spezialzone bei 30% und

² Eine teleologische und systematische Auslegung der Absätze 1 und 1^{bis} von Artikel 5 RPG ergibt, dass der Mindestsatz von 20% für alle Planungsmassnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind, eingehalten werden muss. Es wird anerkannt, dass mit der Mehrwertabgabe einzig «erhebliche Vorteile», die durch Planungsmassnahmen entstehen, ausgeglichen werden sollen. Wohl ist in Absatz 1^{bis}, der im Rahmen der Teilrevision des RPG eingeführt wurde, einzig von «Vorteil» die Rede, doch gibt es in den gesetzgeberischen Arbeiten keinen einzigen Hinweis, dass der Gesetzgeber einen Unterschied einführen wollte zwischen «erheblichen Vorteilen» und «anderen Vorteilen», die allenfalls tiefer als zu 20% besteuert werden könnten. Während die Kantone frei sind bei der Bestimmung der Planungsmassnahmen, die sie über die Einzonung von Boden hinaus der Mehrwertabgabe unterstellen wollen, müssen sie sich für alle von ihnen unterstellten Massnahmen an den Mindestsatz von 20% halten. Diese Interpretation wurde übrigens von Beat Stalder, op. cit., S. 81, dargelegt und von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) bestätigt.

³ Gegenwärtig wollen die Kantone Jura, Bern und St. Gallen unterschiedliche Sätze für die Mehrwertabgabe einführen, je nachdem, ob eine Einzonung oder eine Zonenutzungsänderung den Mehrwert zur Folge hat; der Kanton Tessin hat bereits eine entsprechende Gesetzesänderung vorgenommen.

für Nutzungsänderungen bei 20% fest. Für Einzonungen scheint es gerechtfertigt zu sein, einen Satz vorzusehen, der höher als der Mindestsatz von 20% ist, weil es sich dabei um die Planungsmassnahme handelt, die die stärkste Wertsteigerung eines Grundstücks nach sich zieht. Diese Lösung führt zu höheren Einnahmen für den Mehrwertfonds, sodass namentlich die Bedürfnisse für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung besser gedeckt werden können. Gleichzeitig sollten die erwarteten Mehreinnahmen nicht durch den Rückgang bei der GGSt zunichtegemacht werden (vgl. Punkt 7). Dagegen ist es sinnvoll, bei den Nutzungsänderungen beim Mindestsatz von 20% zu bleiben; denn ein zu hoher Satz könnte in diesen Fällen Auswirkungen haben, die im Widerspruch zum vorrangigen Ziel des neuen Bundesrechts stehen, das in der Siedlungsentwicklung nach innen besteht.

Weil der Entwurf weiter als die Mindestvorgaben des Bundes geht, indem er neben den Einzonungen in die Bauzone auch die Einzonungen in die Spezialzone und die Nutzungsänderungen der Mehrwertabgabe unterstellt, sind die vorgeschlagenen Sätze ein guter Kompromiss zwischen dem Interesse der Grundeigentümer, nicht zu hohe Abgaben bezahlen zu müssen sowie der Notwendigkeit für den Staat, eine optimale Deckung des Fonds für die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Auswirkungen der Einführung der Mehrwertabgabe auf die GGSt vertretbar sind.

5.2.4. Zuweisung der Erträge

5.2.1.4. Allgemeines

Die Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG beinhalten nicht nur den Auftrag, eine Mehrwertabgabe zu erheben, sondern auch, die Zuweisung der Erträge festzulegen. Das heisst, die Kantone müssen über ein vollständiges Ausgleichssystem verfügen. Der frühere Wortlaut von Artikel 5 Abs. 1 RBG sagte nichts über die Verwendung der Erträge aus einer Mehrwertabgabe; es war insbesondere nicht definiert, dass die Erträge aus den Vorteilen für die Entschädigungen von Nachteilen verwendet werden müssen. Mit dem neuen Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG ist dies nicht mehr der Fall. Dieser Absatz besagt nämlich, dass der Ertrag für Massnahmen nach Artikel 5 Abs. 2 RPG oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 RPG, insbesondere Absätze 2 Bst. a und 3 Bst. a^{bis}, verwendet wird. Nach Absatz 2 Bst. a müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, «dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgefleichen, erhalten bleiben». Nach Absatz 3 Bst. a^{bis} sollen «Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche».

Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG verlangt, dass der Ertrag aus der Mehrwertabgabe insbesondere für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung verwendet wird. Wie bereits im Punkt 5.1.2 erwähnt, ist es heute kaum möglich, den Gesamtbetrag abzuschätzen, den die öffentliche Hand in den kommenden fünfzehn Jahren für die Entschädigung von Auszonungen zahlen müssen.

Die in Artikel 113c Abs. 1 vorgesehene Lösung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kanton eine Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes kennt¹. Laut Rechtsprechung des BGer² handelt es sich um eine kantonale Zwecksteuer. Diese Steuer und deren Ertrag muss bei der Ausgestaltung des Ausgleichssystems nach Artikel 5 RPG selbstverständlich berücksichtigt werden.

Die wichtigsten Elemente des KVStG können wie folgt zusammengefasst werden:

- > Laut Artikel 2 Abs. 1 KVStG wird der Ertrag der Steuer dem Fonds für Bodenverbesserungen überwiesen, der für die Unterstützung der Landwirtschaft verwendet wird. Die Verwendung dieses Fonds ist in den Artikeln 188 bis 192 des Gesetzes über die Bodenverbesserungen geregelt, namentlich in Artikel 191 BVG³. Dieser Artikel legt fest, dass der Fonds verwendet wird für:
 - a. die Finanzierungsbeteiligung an Studien auf dem Gebiete der Kulturtechnik und der landwirtschaftlichen Hochbauten sowie der Anwendung von neuen Techniken auf diesem Gebiet;
 - b. die Gewährung von Beiträgen an landwirtschaftliche Bodenverbesserungen von geringer Kostenhöhe, bis zu einem bestimmten Beitragssatz nach Massgabe der Unternehmensart und der finanziellen Lage der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers oder der Klassifikation, wenn es sich um eine Gemeinde handelt;
 - c. die Unterstützung von freiwilligen landwirtschaftlichen Flurbereinigungen;
 - d. die Finanzierung der Wiederinstandstellung von Alpwegen für die durch Naturgewalten verursachten Schäden oder für die Behebung der normalen Belagsabnutzung;
 - e. die Finanzierung von Anpassungen der Güterzusammenlegungswege an die gegenwärtigen Bedürfnisse, wenn ihre Beläge im Zeitpunkt ihrer Erstellung nicht subventioniert werden konnten.

Ausnahmsweise kann die Hilfe des Fonds an andere in Verbindung zu landwirtschaftlichen und rebbaulichen Bodenverbesserungen stehende Unternehmen gewährt werden (Art. 191 Abs. 2 BVG).

¹ KVStG, vgl. Fussnote 33.

² Urteil 2P.229/2006 vom 14. Mai 2007.

³ Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG), SGF 917.1.

Die Steuer wird bei der Veräusserung von produktivem Boden erhoben, die eine Verminderung des Kulturlandes zur Folge hat. Die Steuer wird auf der Grundlage des Veräusserungspreises des Grundstücks berechnet, der den planungsbedingten Mehrwert einschliesst. Der Steuersatz beträgt 4%. Gemäss den zwischen 2011 und 2013 verbuchten Beträgen liegt der durchschnittliche jährliche Gesamtertrag bei 4,3 Millionen Franken.

In der Botschaft zum Entwurf des KVStG¹ wurde die Verabschiedung des Gesetzes damit begründet, dass der Ausgleichsbetrag in Anwendung des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes auch nach der Aufhebung des Bundesgesetzes aufrechterhalten werden musste. Weiter führte die Botschaft Folgendes aus: «Es trifft zwar zu, dass die Veräusserung von produktivem Boden nicht der einzige Grund für die Verminderung des Kulturlandes ist. Man kann sich tatsächlich fragen, ob die Verminderung nicht in den meisten Fällen durch raumplanerische Massnahmen (Übergang eines Grundstücks von der Landwirtschaftszone in die Bauzone) verursacht wird. Der Staatsrat hat schliesslich aus folgenden Gründen beschlossen, den Status quo aufrechtzuerhalten: Die ganze Frage wird im Rahmen des Vollzugs von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung geprüft werden, laut dem das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Planungen entstehen. [...]»

Weil der Kanton den Ertrag der Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG (der auf Artikel 3 Abs. 2 Bst. a RPG verweist) verwenden will, wird deren Zuweisung fast identisch mit der Zuweisung der Erträge der Steuer nach KVStG sein. Somit besteht eine reelle Gefahr, dass das KVStG, wenn es beibehalten wird, nach dem Inkrafttreten der Mehrwertabgabe als Instrument der Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG angesehen wird, weil dieser Artikel gewissermassen die Rechtsgrundlage für den Bezug der Abgabe wird. Das Problem ist, dass eine solche Abgabe die neuen Vorgaben von Artikel 5 RPG erfüllen und Teil eines grösseren Systems sein müsste, um dem Bundesrecht zu entsprechen (namentlich Steuersatz von mindestens 20%, Fälligkeit). Des Weiteren müsste das Risiko der Doppelbesteuerung genauer analysiert werden. Es bestünde sicherlich die Möglichkeit, in einer Bestimmung vorzusehen, dass der Betrag, der gemäss KVStG bezahlt wird, von der Mehrwertabgabe abgezogen wird. Damit würde indessen das Problem, das der Steuer nach KVStG eigen ist, nicht beseitigt. Dieses Problem rührt daher, dass die Steuer nur bei einer Veräusserung erhoben wird. So könnte der künftige Veräusserer eines Grundstücks, das dem Kulturland entzogen wurde, zuerst Erschliessungs- oder andere Arbeiten ausführen und dann der Steuerpflicht entgegen, indem er bis zur Veräusserung zwei Jahre ab Beginn der Arbeiten wartet (Art. 3 Abs. 2 KVStG).

Angesichts des neuen Wortlauts von Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG und des grossen öffentlichen Interesses am Schutz des Kulturlandes und insbesondere am Schutz der FFF ist es gerechtfertigt, diese Steuer in das neue Ausgleichssystem nach dem neuen Bundesrecht zu integrieren. Die Besonderheit der Lösung, die mit Artikel 113c Abs. 1 eingeführt wird, ist die systematische Zuweisung von 4% des Abgabenertrags – dies entspricht dem heutigen Steuersatz nach KVStG – an den Bodenverbesserungsfonds. Diese Lösung hat folgende Vorteile:

- > Sie bringt eine Vereinfachung der Besteuerung im Vergleich zum heutigen System nach KVStG und beseitigt das oben erwähnte Problem in Zusammenhang mit Artikel 3 Abs. 2 KVStG.
- > Es gibt nur eine Veranlagungsbehörde (die RUBD, vgl. Punkt 5.2.5) statt deren zwei.
- > In Anbetracht der Massnahmen, die nach Artikel 113a Abs. 2 der Mehrwertabgabe unterstellt sind, wird die Bemessungsgrundlage der Steuer gemäss KVStG erweitert. Auf der anderen Seite werden die 4% einzig auf den planungsbedingten Mehrwert und nicht auf den Veräusserungspreis des Grundstücks (Art. 8 Abs. 1 KVStG) erhoben. So wird analysiert werden müssen, inwieweit die Erweiterung der Bemessungsgrundlage der heutigen Steuer (insbesondere mit der Unterstellung der Zonennutzungsänderungen nach Art. 113a Abs. 2 Bst. b) diese Differenz wettzumachen vermag.

Die Integration der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes in das neue Ausgleichssystem geht mittelfristig mit der Ausserkraftsetzung des KVStG einher. Weil es aber noch zahlreiche Grundstücke gibt, die seit Inkrafttreten des KVStG eingezont, aber noch nicht besteuert wurden, ist es zwingend, dass die Integration nicht über eine sofortige Aufhebung des Gesetzes führt. Dies wäre gleichbedeutend mit beträchtlichen Einnahmeverlusten für den Staat für Grundstücke, die heute schon der Steuer unterstellt sind. Um dies zu verhindern, sieht der Entwurf vor, dass das KVStG während weiteren fünfzehn Jahren in Kraft bleibt. Gleichzeitig ändert der Entwurf den Geltungsbereich des KVStG: Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten der neuen Ausgleichsregeln eingezont werden, sind dem Gesetz nicht mehr unterstellt. Artikel 113c legt fest, dass der Mehrwertabgabenertrag vordringlich für die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung benutzt wird, zum Satz von 26% für Einzonungen bzw. von 16% für Nutzungsänderungen. Weil die vorgesehene Lösung in beiden Fällen den Mindestsatz von 20% nach Artikel 5 Abs. 1bis RPG einhält, ist sie vereinbar mit dem neuen Bundesrecht.

5.2.4.2. Gewählte Lösung

Nach Artikel 5 Abs. 2 RPG müssen planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen,

¹ Botschaft Nr. 111 vom 17. August 1993, TGR 1993, S. 1571.

voll entschädigt werden. Darüber hinaus sind die Kantone, wie bereits im Punkt 5.2.4.1 erwähnt, frei, die Finanzierung von weiteren raumplanerischen Massnahmen vorzusehen. Der Entscheid, wohin die Einnahmen, die in den kantonalen Mehrwertfonds fliessen, zugewiesen werden, hängt insbesondere von der Schätzung der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe ab (gestützt auf die im Punkt 7 beschriebenen Szenarien).

Konkret stellt sich die Frage, ob die Minimallösung gewählt werden soll (dabei werden – nach Abzug der 4% des Mehrwerts, die für den Bodenverbesserungsfonds bestimmt sind – ausschliesslich die Entschädigungen aus materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergeben, finanziert) oder ob auch weitere Massnahmen finanziert werden sollen.

In jedem Fall gilt es, Vorsicht walten zu lassen und von einem pessimistischen Szenario auszugehen. Weil die Bauzonen im Kanton Freiburg überdimensioniert sind und mit hohen Entschädigungen infolge von Auszonungen sowie mit geringen Möglichkeiten für Neueinzonungen in den kommenden fünfzehn Jahren gerechnet werden muss, könnte es nämlich geschehen, dass die Finanzierung der Planungsmassnahmen nicht gesichert werden kann.

Der Entwurf geht auch hier weiter als das Bundesrecht. So sieht Artikel 113c vor, dass in zweiter Priorität die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung finanziert werden können. Sobald die Redimensionierung der Bauzonen abgeschlossen ist und die allfälligen Entschädigungen wegen materieller Enteignung ausbezahlt worden sind, sollten im neuen kantonalen Fonds, der auch nach dieser Phase durch die Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen gespiesen werden wird (mit einem Satz von 30% bei Einzonungen), nämlich potenziell mehr Mittel zur Verfügung stehen, um andere raumplanerische Massnahmen zu finanzieren, was auch den Gemeinden zugutekommen wird, weil diese mit der Ortsplanung betraut sind. Eine solche Verwendung des Ertrags wird im Bundesrecht anerkannt (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG). Auch scheint es zweckmässig zu sein, diese Möglichkeit im Rahmen der neuen, vom neuen Bundesrecht vorgegebenen Ausrichtung der Raumplanung (Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und Verdichtung) vorzusehen. Es sei indessen an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass aller Voraussicht nach einige Zeit vergehen wird, bevor die Gemeinden von dieser finanziellen Hilfe werden profitieren können. Auf jeden Fall aber können die Kosten für die kommunalen Studien nur dann übernommen werden, wenn die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sichergestellt ist. So ist es denkbar, dass der Kanton Finanzierungsgesuche der Gemeinden abschlägig wird beantworten müssen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten sprach sich im Rahmen der externen Vernehmlassung für die Variante

3 des VE aus, die in letzter Priorität die Finanzierung weiterer in Artikel 3 RPG vorgesehenen Raumplanungsmassnahmen vorsah. Angesichts des potenziellen Ertrags aus der Mehrwertabgabe (s. Punkt 7) ist die Wahrscheinlichkeit, eines Tages solche Infrastrukturen über den kantonalen Mehrwertfonds finanzieren zu können, äusserst gering, weil die Kosten für solche Projekte ein Vielfaches höher sind als die Kosten von kommunalen Studien. Des Weiteren würden aufgrund der hohen Kosten nur wenige Gemeinden in den Genuss einer Finanzierung durch den Kanton kommen können. Entsprechend ist eine Finanzierung der meisten kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung, mittel- oder langfristig, deutlich realistischer.

Weil in Bezug auf die Fonds-Finanzierung grosse Ungewissheiten bestehen, und um keine falsche Hoffnungen zu wecken, wurde im Gesetzesentwurf eine Lösung gewählt, die einen guten Kompromiss darstellt zwischen der Notwendigkeit, im aktuellen Umfeld Vorsicht walten zu lassen, und dem legitimen Wunsch der Gemeinden, bei der Verwendung der Fondsmittel weiter zu gehen als das im Bundesrecht vorgeschriebene Minimum.

Der Staatsrat wird die Grundsätze der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds sowie die Prioritäten der Zuweisungen im RPBR festlegen müssen. Sicher ist, dass die Entschädigungen wegen materieller Enteignung bis zur Höhe der verfügbaren Mittel vollständig über den Fonds finanziert werden müssen. Da unmöglich vorausgesagt werden kann, wann die Entschädigungsforderungen eingereicht und die Enteignungskommission ihre Entscheide fällt – genauso wenig wie die Höhe der Entschädigungen im Voraus bekannt ist –, wird eine Lösung gefunden werden müssen, um mit dem zeitlichen Problem der Fluktuationen bei den benötigten Mitteln umzugehen. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass die Behörde, die für die Verwaltung des Fonds zuständig ist, jährlich den maximalen Anteil an den Fondsmitteln für die kommunalen und regionalen Studien festlegt und dabei die ihr bekannten Entschädigungsforderungen berücksichtigt.

5.2.5. Besteuerung

Die Besteuerung des Mehrwerts erfolgt beim Inkrafttreten der Planungsmassnahme.

Weil die Ausgleichsregeln gemäss teilrevidiertem RPG in das RPBG aufgenommen werden und weil der Mehrwert eine direkte Folge einer Planungsmassnahme ist, ist es gerechtfertigt, die RUBD als die für die Besteuerung zuständige Behörde festzulegen. Die Direktion wird die Besteuerung mit einer Verfügung vornehmen, welche die Schätzung der Kommission für Grundstückerwerb, die gegenwärtig administrativ der ILFD angegliedert ist, als Grundlage haben wird. Der Fachbereich dieser Kommission ist verwandt mit der Expertise, die für die Bestimmung des planungsbedingten Mehrwerts gefragt ist. Das Reglement zu dieser Kom-

mission¹ wird allenfalls angepasst werden müssen, um dieser künftig im RPBG vorgesehenen Aufgabe Rechnung zu tragen.

Der Zeitpunkt der Veranlagungsverfügung, in der die Höhe des Mehrwerts bestimmt wird, muss mit dem Zeitpunkt, in welchem die Abgabe fällig wird (laut Bundesrecht wird sie mit der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks fällig, vgl. Punkt 5.2.6), unterschieden werden.

Konkret heisst das: Zuerst muss die RUBD die Grundstücke bestimmen, die gestützt auf ihre Genehmigungsentscheiden von Plänen und Reglementen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a und b) der Mehrwertabgabe unterstellt sind. Sobald diese Verfügungen in Kraft sind, wird die Direktion an die Kommission gelangen, damit diese den Mehrwert schätzt. Auf Antrag der Kommission wird die RUBD schliesslich die Besteuerung mit einer begründeten Verfügung vornehmen, die innerhalb von dreissig Tagen ab Eröffnung mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht (KG) angefochten werden kann.

5.2.6. Fälligkeit

Nach Artikel 5 Abs. 1^{bis} RPG wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Es obliegt den Kantonen, die Begriffe «Überbauung» und «Veräusserung» zu definieren. Für den Begriff «Überbauung» scheint es am einfachsten zu sein, die Fälligkeit mit dem Inkrafttreten der ersten Baubewilligung für eine Baute oder Anlage im ordentlichen Bewilligungsverfahren gleichzusetzen. In Bezug auf den Mehrwert infolge von Genehmigungsentscheide von Plänen und Reglementen stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, die Zahlung der Mehrwertabgabe für die Gesamtheit eines grossen eingezonten Grundstücks ab Rechtskraft der Baubewilligung für eine Baute zu verlangen, wenn diese Baubewilligung nur einen Teil des Grundstücks betrifft. Die gewählte Lösung erscheint jedoch vereinbar mit der Tatsache, dass die abgabepflichtige Person im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme gleichzeitig Eigentümerin bzw. Eigentümer des Grundstücks ist.

Für die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Einzonungen für den Materialabbau (Kiesgruben und Deponien) nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. a braucht es indessen eine gesonderte Lösung. Die Bewirtschaftung der betroffenen Grundstücke erfolgt nämlich etappenweise, in Einklang mit den von der RUBD erteilten Abbaubewilligungen und den in der Bewilligung definierten Etappen (Art. 155 RPBG). Darüber hinaus kann der Beginn einer neuen Etappe nur dann bewilligt werden, wenn der Abbau der vorhergehenden Etappe abgeschlossen ist und das Gelände instandgesetzt wurde. Somit ist es gerechtfertigt, nur einen Teil der geschuldeten Abgabe

zu verlangen. Der Betrag des fälligen Teils wird dabei aufgrund der im Perimeter einbezogenen Fläche, die Gegenstand der Abbaubewilligung ist, berechnet.

Zur «Veräusserung» ist zu sagen, dass dieser Begriff in Artikel 42 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern² definiert ist. Weil diese Bestimmung mit der Mehrwertabgabe koordiniert werden muss, ist es sinnvoll, keine neue Definition einzuführen, sondern auf die Definition in dieser Bestimmung zu verweisen.

Es ist offensichtlich, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der GGSt (Punkt 5.2.8.1) koordiniert werden muss.

Grundsätzlich ist es möglich, dass die beiden Ereignisse, welche die Fälligkeit der Abgabe auslösen («Überbauung» und «Veräusserung»), während der gesamten Gültigkeitsdauer eines ZNP nie eintreten. Artikel 46 Abs. 2 besagt jedoch, dass die der Bauzone zugewiesenen Grundstücke innert zehn Jahren überbaut werden müssen, ansonsten die Gemeinde und – bei Zonen von kantonaler Bedeutung subsidiär – der Kanton über ein gesetzliches Kaufrecht verfügen. In Anwendung des neuen Bundesrechts übt das kantonale Recht nun einen grösseren Druck auf die Grundeigentümer aus, damit diese innerhalb einer gewissen Frist von ihrem Baurecht Gebrauch machen, wodurch die Abgabe auf den planungsbedingten Mehrwert fällig wird.

Für das Bezugsverfahren gilt sinngemäss das DStG. Damit kann auf neue spezielle Verfahrensregeln für einen einzigen Bereich verzichtet werden. So ist die KSTV die zuständige Bezugsbehörde für die Mehrwertabgabe (Art. 113f).

5.2.7. Befreiung

Laut Artikel 5 Abs. 1^{quinquies} kann das kantonale Recht in gewissen Fällen von der Erhebung der Abgabe absehen. Artikel 113g macht von dieser Möglichkeit für die beiden im Bundesrecht vorgesehenen Fälle Gebrauch.

So werden die öffentlich-rechtlichen Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit, wenn sie Eigentümer von Grundstücken sind, über welche eine in Artikel 113a vorgesehene Planungsmassnahme getroffen wird und diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die das Gemeinwesen selber wahrnimmt oder delegiert. Ausserdem sieht der Entwurf von der Erhebung der Mehrwertabgabe ab, wenn der Abgabenertrag in einem unzureichenden Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Konkret wird die Werterhöhung eines Grundstücks von der Mehrwertabgabe befreit, wenn diese einen Gesamtbetrag von 6000 Franken nicht übersteigt. Damit wird derselbe Mindestbetrag festgelegt wie für die Grundstückgewinnsteuer (Art. 51 Abs. 3 DStG).

¹ Reglement vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückserwerb, SGF 122.93.12.

² Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG), SGF 631.1.

5.2.8. Koordination mit der bestehenden Steuergesetzgebung

5.2.8.1. Grundstückgewinnsteuer

In gewisser Weise ist die GGSt auch eine Form des Mehrwertausgleichs. Die Steuer, die das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden¹ vorschreibt, knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den ein Grundstück über einen bestimmten Zeitraum erfährt². Nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. e des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind die ohne Veräusserung erzielten Planungsmehrwerte im Sinne des RPG den Veräusserungen gleichgestellt, sofern das kantonale Recht diesen Tatbestand der GGSt unterstellt. Der Kanton Freiburg hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Im Kanton Freiburg ist die GGSt in den Artikeln 41 ff. DStG geregelt. Das dualistische System gilt für die Steuererhebung bei Grundstückgewinne. So werden Grundstückgewinne gemäss GGSt besteuert, wenn es sich um Gewinne aus dem Privatvermögen handelt. Grundstückgewinne aus Geschäftsvermögen hingegen werden im Rahmen der Einkommenssteuer besteuert.

Die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer findet bei Veräusserungen nach Artikel 42 DStG statt. Steuerpflichtig ist der Veräusserer. Der Veräusserungsgewinn entspricht dem Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) übersteigt. Das Steuerobjekt umfasst somit mehr als bloss der Mehrwert nach Artikel 5 RPG, welcher vom Grundstückgewinn miterfasst wird. Der Steuersatz beträgt in Abhängigkeit von der Eigentumsdauer zwischen 22% und 10% (Art. 51 Abs. 1 DStG). Laut Artikel 18 des Gesetzes über die Gemeindesteuern³ erheben die Gemeinden einen Steuerzuschlag auf der GGSt von 60 Rappen pro Franken der vom Staat erhobenen Steuer.

Gewinne, die sich bei Veräusserung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes oder von Anteilen daran ergeben, unterliegen nach Artikel 41 Bst. b DStG nur dann der GGSt, wenn der Erlös die Anlagekosten übersteigt (Mehrwert). Die Differenz zwischen den Anlagekosten und dem Buchwert (wiedereingeholte Abschreibungen) unterliegt der Einkommenssteuer (s. Art. 19 Abs. 1 und 4 DStG). Verliert eine Liegenschaft ihren landwirtschaftlichen Charakter gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht⁴, ist der gesamte Gewinn (wiedereingeholte Abschreibungen plus Mehrwert) über die Einkommenssteuer steuerbar.

Nach Artikel 5 Abs. 1^{sexies} wird die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen GGSt als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug gebracht. Damit wendet der eidgenössische Gesetzgeber eine Methode an, die darin besteht, den Mehrwert als ein Element der Anlagekosten zu betrachten. Diese vom Bundesrecht vorgegebene Methode wird in Artikel 113b Abs. 4 wiederholt.

Daraus folgt, dass die Einführung der Mehrwertabgabe den steuerbaren Grundstückgewinn verringert. Eine Einschätzung zu den finanziellen Folgen der Mehrwertabgabe auf die GGSt findet sich in Punkt 7.

Das Veranlagungsverfahren der GGSt ist in den Artikeln 166 ff. DStG definiert.

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.4 und im Kommentar zu den Änderungen der Artikel 1 und 3 KVStG (Punkt 6, Schlussbestimmungen) behandelt.

5.2.8.2. Andere Steuern

Die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften im Privatvermögen unterliegen der GGSt, nicht aber der Einkommenssteuer.

Kapitalgewinne aus Veräusserung, Verwertung oder buchmässiger Aufwertung von Geschäftsvermögen zählen indes zu den Einkünften aus selbstständiger Erwerbstätigkeit und sind entsprechend steuerbar (Art. 19 Abs. 2 DStG). Bei der Einkommenssteuer im Zusammenhang mit Liegenschaften im Geschäftsvermögen (mit Ausnahme der land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken) stellt sich die Frage, ob die Mehrwertabgabe bei der Bestimmung des steuerbaren Einkommens als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann oder nicht. Im Unterschied zu Liegenschaften im Privatvermögen, für die das RPG ausdrücklich vorsieht, dass die Mehrwertabgabe bei der Bestimmung der GGSt als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann, sagt das Gesetz nichts über Liegenschaften im Geschäftsvermögen. Es scheint jedoch nicht nötig zu sein, eine spezielle Bestimmung für die Einkommenssteuer im Zusammenhang mit den Liegenschaften im Geschäftsvermögen vorzusehen. Die Mehrwertabgabe gilt nämlich als geschäftsmässig begründeten Aufwand und wird somit im Jahr der Entrichtung in jedem Fall vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

Die Einführung der Mehrwertabgabe bedarf auch keiner besonderen Koordination mit der Gewinnsteuer, den Handänderungssteuern, der Vermögenssteuer oder der Liegenschaftssteuer.

¹ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), SR 642.14.

² Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 9.

³ Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG), SGF 632.1.

⁴ Siehe BGE 138 II 32 und die darin zitierte Referenz.

5.2.8.3. Mehrwertabgabe zum Ausgleich von Rodungsbewilligungen

Nach Artikel 9 des Bundesgesetzes über den Wald¹ müssen die Kantone dafür sorgen, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, die nicht nach Artikel 5 RPG erfasst werden, angemessen ausgeglichen werden. Diese Bestimmung des Bundesrechts wird auf kantonaler Ebene mit den Artikeln 20 des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen² und 21 seines Ausführungsreglements³ umgesetzt.

Die Koordinationsregel nach Artikel 9 WaG (im Vergleich zu Artikel 5 RPG) besagt, dass der Mehrwert im Sinne des WaG nur dann erhoben werden kann, wenn der Mehrwert nicht nach Artikel 5 RPG besteuert wird. Das heisst für die Massnahmen, die der Mehrwertabgabe nach Artikel 113a Abs. 2 RPBG unterstellt sind, dass die Mehrwertabgabe in Anwendung der Waldgesetzgebung nicht erhoben werden kann, wenn die Rodungsbewilligung, die einen erheblichen Vorteil zur Folge hat, mit einer Einzonung in eine Bau- oder Spezialzone (Bst. a) verbunden ist⁴. Auch wenn die Koordination bereits im Bundesrecht geregelt ist, scheint es doch zweckmässig zu sein, Artikel 20 WSG zu ergänzen, um den Fall nach Artikel 113a Abs. 2 Bst a⁵ ausdrücklich vorzubehalten und so jegliche Unsicherheit bei der Interpretation der Gesetzestexte zu vermeiden.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 10 Bst. c^{bis}

Artikel 10 definiert die allgemeinen Grundsätze, die die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden beachten müssen. Da das teilrevidierte RPG eine neue Prioritätenordnung für die Planung von Bauzonen definiert und von diesen Behörden verlangt, dass sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken, scheint es gerechtfertigt zu sein, diesen neuen Grundsatz im kantonalen Recht zu verankern.

Art. 35 Abs. 1

Diese Änderung wird im Punkt 4.2 näher erläutert.

Art. 44

Weil die Definition der Bauzonen nach Artikel 15 RPG nicht mehr zwischen den weitgehend überbauten und den voraussichtlich innert fünfzehn Jahren benötigten Grundstücken unterscheidet, ist es nicht zweckmässig, den Wortlaut des neuen Bundesrechts in das RPBG zu übernehmen. Auch ein Verweis erscheint überflüssig, weshalb Artikel 44 aufgehoben wird.

Art. 45 Abs. 1

Diese Änderung wird im Punkt 4.2 näher erläutert.

Art. 46

Abs. 1

Damit wird der aktuelle Artikel 46 Abs. 1 RPBG geändert und festgelegt, dass jede Einzonung auch mit den Ausrichtungen des kantonalen Richtplans übereinstimmen muss. Auf diese Weise wird dem neuen Artikel 8a RPG und seinen direkten Folgen für die Gemeinden betreffend Lage und Grösse der Bauzonen (Punkte 4.1 und 4.2) Rechnung getragen.

Abs. 2

Das Konzept der «Verwendung gemäss ihrer Nutzungsbestimmung» wurde von Artikel 15a Abs. 1 RPG übernommen, der von den Kantonen verlangt, dass diese in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die «Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen». Das heisst, es genügt nicht, dass die Grundstücke überbaut werden. Deren Nutzung muss zudem in Anwendung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der haushälterischen Nutzung des Bodens optimal sein.

In den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen:

- > Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten des geänderten RPBG im Rahmen einer Gesamtrevision der OP oder einer Änderung des ZNP neu der Bauzone nach Artikel 15 RPG oder der Spezialzone nach Artikel 18 RPG zugewiesen werden;
- > nicht und teilweise (weit unter den Möglichkeiten gemäss Gemeindevorschriften) überbaute Grundstücke, die bei Inkrafttreten des geänderten RPBG bereits in der Bauzone nach Artikel 15 RPG waren und deren Nutzung nach dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird (und zwar unabhängig von einer Nutzungsänderung).

Die Frist von zehn Jahren, nach deren Ablauf die Gemeinde (und in gewissen Fällen der Kanton) über ein gesetzliches Kaufsrecht verfügt, ist angebracht mit Blick auf Artikel 15 Abs. 4 Bst. b RPG, der besagt, dass eingezonte Grundstücke innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut

¹ Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG), SR 921.0.

² Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG), SGF 921.1.

³ Reglement vom 11. Dezember 2001 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSR), SGF 921.11.

⁴ Die Fälle nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. b sind nicht betroffen, weil sich Grundstücke, die Gegenstand einer Zonennutzungsänderung sind, bereits in einer Bauzone befinden.

⁵ Artikel 21 WSR wird ebenfalls dahin gehend angepasst werden müssen. Dies wird über die Schlussbestimmungen im Rahmen der Änderung des RPBR geschehen.

werden müssen. Zehn Jahre sind eine angemessene Frist, die den Grundeigentümern, aber auch den Gemeinwesen, die von ihrem Kaufsrecht Gebrauch machen möchten, genügend Zeit lässt, um die für die Überbauung des Grundstücks notwendigen Massnahmen innerhalb der vom RPG vorgegebenen Frist zu treffen.

Abs. 3

Mittels Kaufsrecht räumt die Eigentümerschaft einer Drittperson das Recht ein, das Grundstück zu einem bestimmten Preis und innert einer bestimmten Zeitspanne zu erwerben. Die berechtigte Person hat das Recht, jedoch nicht die Verpflichtung, das Grundstück zu kaufen. Der Eigentümer hingegen hat die Verpflichtung, das Grundstück zu verkaufen¹. Das im Entwurf eingeführte gesetzliche Kaufsrecht gründet ein Recht zum Erwerb, dank dem die oder der Begünstigte (die Gemeinde oder, subsidiär, der Kanton) berechtigt ist, ein Grundstück einer Drittperson zu erwerben, und zwar ungeachtet jeglichen Abkommens und jeglicher Willensäußerung der Drittperson. Dieses Recht wird mit anderen Worten nicht mit einer Vereinbarung, sondern mit dem Gesetz errichtet. Aus diesem Grund besteht dieses Recht ohne Eintrag im Grundbuch (Art. 680 Abs. 1 ZGB). Weil die Ausübung dieses Rechts eine zivilrechtliche Eigentumsbeschränkung darstellt, sieht Artikel 46 Abs. 3 vor, dass die Gemeinde, die ihr Recht ausüben will, eine Verfügung erlässt, in der der Kaufpreis festgelegt wird. In Einklang mit den Grundsätzen des Verwaltungsrechts, aber auch mit Artikel 15a Abs. 2 RPG muss eine solche Verfügung einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen. Ausserdem muss das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt sein. Konkret muss die Gemeinde eine Interessenabwägung vornehmen und aufzeigen, dass das betroffene Grundstück von strategischer Bedeutung für die Entwicklung der Gemeinde ist und dass dies der einzige Weg ist, um die im ZNP definierten Ziele zu erreichen. Diese Aspekte werden im BRPR näher dargelegt werden. Die Verfügung der Gemeinde kann mit Beschwerde vor der RUBD angefochten werden. Auf diese Weise sind die Rechte der Eigentümerschaft abgesichert.

Da die Ortsplanung nach Artikel 36 Abs. 1 RPBG dem Gemeinderat obliegt, ist diese Behörde auch für den formellen Entscheid, das gesetzliche Kaufsrecht auszuüben, zuständig (Art. 46 Abs. 3). Weil aber die Artikel 10 Abs. 1 Bst. c und g sowie 51bis, 52 Abs. 1 Bst. a und 89 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinden (GG)² der Gemeindeversammlung bzw. dem Generalrat die Befugnis geben, über Kredite und den Kauf von Grundstücken zu beschliessen, muss die Gemeindelegislative dem Entscheid des Gemeinderats zustimmen; denn wegen der finanziellen Verpflichtung, die mit der Ausübung des Kaufsrechts einhergeht, und angesichts der finanziellen

Kompetenzen der Gemeindelegislative wird der Entscheid des Gemeinderats erst mit der formellen Bestätigung durch die Gemeindeversammlung, bzw. den Generalrat rechtswirksam.

Nach Massgabe dieses Absatzes kann die Gemeinde auch ein gesetzliches Kaufsrecht bei einer Nutzungsänderung von Grundstücken, die nur teilweise überbaut sind und bei denen das Überbauungspotenzial gemäss Gemeindevorschriften augenscheinlich unzureichend ausgenutzt wird, ausüben.

Die Gemeinde kann ihr gesetzliches Kaufsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 2 ausüben, das heisst bis zur Überprüfung der Nutzungsbestimmung des betroffenen Grundstücks nach Artikel 46 Abs. 5.

Die Tatsache, dass die Gemeinden ein Kaufsrecht haben, bedeutet nicht, dass es ihnen verwehrt wäre, mit den betroffenen Eigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen, um den Verkaufspreis vorgängig festzulegen.

Abs. 4

Das gesetzliche Kaufsrecht zugunsten des Kantons für Grundstücke innerhalb der vom Richtplan anerkannten Zonen kantonaler Bedeutung ist vor dem Hintergrund der aktiven Bodenpolitik zu sehen, die im aktuellen Artikel 10 Bst. d RPBG und im kantonalen Richtplan verankert ist. Der Kanton kann dieses Recht subsidiär und im Rahmen der im RPBG definierten Zuständigkeiten ausüben (laut Art. 34 Abs. 1 RPBG ist die Planung des Gemeindegebiets primär Sache der Gemeinde). Selbstredend darf auch die Kantonsbehörde dieses Recht nur ausüben, wenn sie dies mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse rechtfertigen kann.

Abs. 5

Diese Bestimmung übernimmt den heutigen Artikel 46 Abs. 2 RPBG und präzisiert in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dass die Grundstücke nicht bloss erschlossen, sondern auch überbaut sein müssen.

Art. 48 Abs. 2 und 3

Damit ein Gemeinwesen und ein privater Eigentümer einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen können, braucht es keine formelle gesetzliche Grundlage. Diese Bestimmung nennt als Beispiel Fälle von Verträge im Zusammenhang mit Einzonungen. Nichts hindert aber eine Gemeinde daran, einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Zusammenhang mit einer Nutzungsänderung abzuschliessen, um eine optimale Nutzung des Überbauungspotenzials sicherzustellen. Der heutige Absatz 2 von Artikel 48 RPBG wurde angepasst, um dem Kaufsrecht nach Artikel 46 Abs. 3 Rechnung zu tragen. Des Weiteren wird ein dritter Absatz hinzugefügt.

¹ Mehr dazu: Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Band II, 2012, 4. A., Rz. 1695 ff.

² Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), SGF 140.1.

Nach Artikel 129 der Grundbuchverordnung¹, die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, können Eigentumsbeschränkungen aufgrund von verwaltungsrechtlichen Verträgen im Grundbuch angemerkt werden. Absatz 3 sieht diese Möglichkeit vor.

Art. 63a

Der Entwurf führt den Rahmendetailbebauungsplan ein, damit die städtischen Gemeinden, die komplexen Problematiken gegenübergestellt sind, über ein neues Instrument verfügen, das an die Grösse der Siedlungssektoren, die realisiert und gegebenenfalls umstrukturiert oder revitalisiert werden müssen, angepasst ist. Wohl kann argumentiert werden, dass das Verfahren mit diesem Instrument schwerfälliger wird, weil eine zusätzliche Planungsphase zwischen ZNP und DBP eingeführt wird. Die Erfahrung zeigt aber, dass die städtischen Gemeinden derzeit kein adäquates Instrument haben, um die Probleme bei der Besiedlung von grossflächigen Sektoren zu lösen: Zum einen erlaubt es das System des GBR nicht, Abweichungen nach Artikel 65 Abs. 2 RPBG vorzusehen. Zum anderen könnte ein DBP, der sämtliche Raumplanungs- und Bauvorschriften für einen derart weitläufigen Sektor festlegt, zu einer Lähmung des Ausarbeitungs- und Genehmigungsverfahrens führen und er müsste für jede noch so kleine Projektänderung angepasst werden. Die Genehmigung eines Rahmendetailbebauungsplans sollte ausserdem zu einer grösseren Beständigkeit der Pläne in den Sektoren mit Unterperimetern führen.

Die Integration einer allfälligen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in die Planung und die Koordination der Verfahren werden die grösste Schwierigkeit bei der Umsetzung dieses Instruments darstellen.

Artikel 63a muss in Verbindung mit Artikel 63 Abs. 1 RPBG gelesen werden, der den Gemeinden den Auftrag gibt, im ZNP die DBP-Perimeter festzulegen. Entsprechend soll auch der Perimeter des Rahmendetailbebauungsplans im ZNP festgelegt werden.

Der Rahmendetailbebauungsplan muss zwingend Unterperimeter umfassen, von denen mindestens einer Gegenstand eines DBP sein muss. Es ist aber auch möglich, dass einige Unterperimeter einzig Gegenstand einer vorgängigen Detailerschliessungsbewilligung (DEB) oder eines bestimmten Baugesuchs sind.

In Anlehnung an die Regeln für Standortbewilligungen (Art. 153 Abs. 3 RPBG) sieht der Entwurf vor, dass Baubewilligungsgesuche oder die in einem Unterperimeter eingereichten DBP nicht Gegenstand von Einsprachen für bereits im Rahmen der Genehmigung des Rahmenplans geregelten Punkte sein können. Dies sollte eine Vereinfachung der spä-

ter bzw. gleichzeitig durchgeführten DBP- oder Baubewilligungsverfahren für die Unterperimeter mit sich bringen.

Art. 64 Abs. 2

Dieser Absatz wird ergänzt, um dem neu eingeführten Rahmendetailbebauungsplan, der eine besondere Funktion erfüllt, Rechnung zu tragen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Planung der öffentlichen Räume und die Verwaltung der Übergänge zwischen den verschiedenen Unterperimetern gelegt.

Art. 83 Abs. 1

Diese Änderung ist die Folge der Erheblichkeitserklärung durch den Grosse Rat² der Motion von Grossrat Benoît Rey (M 1018.12), die eine Änderung des RPBG und des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) forderte, sodass die Pläne und Reglemente den Personen und Vereinigungen, die darum ersuchen, auf elektronischem Weg übermittelt werden können. Der Staatsrat hatte die Ablehnung dieser Motion empfohlen, weil die Forderung des Motionärs mehrere technische (Zahl und Grösse der Dokumente) und juristische Probleme (Zuverlässigkeit und öffentlicher Glaube der übermittelten Dokumente, Fragen zum Geltungsbereich bei einer Änderung des VRG) mit sich bringt. Während der Debatte im Grosse Rat wurde darauf hingewiesen, dass das mit der Motion verfolgte Ziel mit einer von den Gemeinden zur Verfügung gestellten elektronischen Plattform, die einen gesicherten Zugang zu den Dokumenten erlaubt, erreicht werden könnte. Der Entwurf beschränkt sich darauf, im RPBG den Grundsatz – die Bereitstellung der Pläne und Bestimmungen auf elektronischem Weg an alle Interessierten – zu verankern. Es ist die Aufgabe der Gemeinde, Lösungen für die Umsetzung dieser Bestimmung zu finden und die Zuverlässigkeit der übermittelten Dokumente sicherzustellen. In seiner Stellungnahme zur Motion befand der FGV, dass die Bereitstellung der Dokumente zur Ortsplanung in elektronischer Form keine grundlegenden Probleme mit sich bringe.

Der Entwurf sieht jedoch keine Änderung des VRG vor, insbesondere weil es ein allgemeines Gesetz ist, das für alle Verwaltungsverfahren gilt und weil in einem allgemeinen Gesetz keine Spezialbestimmungen für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines spezifischen Gebiets verankert werden sollten, wenn es sich vermeiden lässt³.

Die mit diesem Artikel eingeführte Anpassung ändert nichts daran, dass einzig die Originaldokumente mit der Unterschrift des Gemeinderats rechtsverbindlich sind. Es scheint jedoch nützlich zu sein, ausdrücklich darauf hinzuweisen.

² TGR 2013, S. 736 ff.

³ Antwort des Staatsrats auf die Motion: http://www.fr.ch/gc/files/pdf53/M_1018_12_d.pdf.

¹ Grundbuchverordnung des Bundes vom 23. September 2011 (GBV), SR 211.432.1.

Art. 113a

Abs. 1

Dieses Thema wird in den Punkten 5.1.1 und 5.2.2 behandelt. Unter «Vorteil» wird der ökonomische Mehrwert verstanden, der einem Grundstück planungsbedingt anwächst. Damit ist die Verkehrswertsteigerung des Bodens gemeint, und zwar unabhängig davon, ob das Grundstück überbaut ist oder nicht.

Abs. 2

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.2 behandelt.

Abs. 3

Unter «Nutzungsänderung» gemäss Buchstabe b ist eine Änderung des ZNP und des GBR zu verstehen, um den Charakter und die Zweckbestimmung der Bauzone und somit auch die Art der zulässigen Bauten zu ändern. Eine Aufzoning (einfache Erhöhung der Bauziffern) ohne Änderung des Charakters und der Zweckbestimmung der Zone ist keine Nutzungsänderung. Wenn die Gemeinde aber hauptsächlich die Verdichtung eines Sektors erreichen will und dies einzig über eine bedeutende Aufzoning anstrebt, muss geprüft werden, ob die voraussichtlichen Werte noch mit dem Charakter der Zone übereinstimmen oder ob nicht eine Nutzungsänderung angebracht wäre.

Selbstverständlich ist eine Nutzungsänderung nur dann der Mehrwertabgabe unterstellt, wenn sie eine bedeutende Ausdehnung der Überbaumungsmöglichkeiten zur Folge hat. Aus diesem Grund definiert Absatz 3 die unterstellten Änderungen als «wesentliche Änderung der Zonenbestimmung und der Typologie der dort zulässigen Bauten». Diese allgemein gehaltene Definition scheint zweckmässiger zu sein als eine Liste mit den unterstellten Fällen, weil es im selben Zonentyp eine Vielzahl an möglichen Situationen geben kann (Bauweise, Vorhandensein oder nicht eines DBP, Wert der Bauziffern, nicht anwendbare Ziffern, Art der zugelassenen Bauten, unterschiedlich hohe Nutzung des Überbaumungspotenzials usw.).

Abs. 4

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz Dritten gegenüber ist es wichtig, die Mehrwertabgabepflicht auf das Grundstück ab Inkrafttretung der Einzonung oder Nutzungsänderung im Grundbuch anzumerken. Diese Anmerkung wird durch eine neue Anmerkung mit der Höhe der Mehrwertabgabe ersetzt, sobald die Veranlagungsverfügung rechtskräftig ist. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass Dritte guten Glaubens bei einer Veräusserung des Grundstücks vollständig informiert sind.

Art. 113b

Abs. 1

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.3 behandelt.

Abs. 2

Resultiert der Mehrwert aus einer Einzonung eines Grundstücks in eine Bau- oder Spezialzone oder aus einer Nutzungsänderung der Zone, wird die Mehrwertabgabe auf die Verkehrswertsteigerung des Grundstücks erhoben – unabhängig vom Grundstücksgewinn, den die Grundeigentümerschaft bei einer Veräusserung nach der Überbauung des Grundstücks erzielen könnte. Das heisst, der Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten übersteigt (Art. 46 Abs. 1 DStG), ist nicht massgebend.

Es versteht sich von selbst, dass der planungsbedingte Mehrwert auf objektive Weise bestimmt werden muss. In Abwesenheit einer spezifischen Methode wird auf die für materielle Enteignungen anerkannten Methoden¹ zurückgegriffen. So wird der Verkehrswert hauptsächlich durch Vergleich bzw. mit der sogenannten statistischen Methode berechnet. Dabei werden die freihändig vereinbarten Verkaufspreise für vergleichbare Objekte in derselben Region und im gleichen Zeitraum herangezogen. Fehlen diese Zahlen (in ausreichendem Umfang), muss der Verkehrswert des Grundstücks auf den Stichtag subsidiär über andere anerkannte Methoden bestimmt werden².

Abs. 3

Laut neuem Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG) wird der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Damit wird den Interessen der Landwirtschaft Rechnung getragen. Die Abgabe wird mit anderen Worten auf dem nach dem Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet³. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten Landes nötig sind; jedoch nur von solchen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen⁴. Die Ersatzbaute muss in Bezug auf Abmessungen und Nutzung vergleichbar sein mit der zweckentfremdeten Baute.

¹ Vgl. Art. 142a Abs. 1 des Gesetzesvorentwurfs für die Änderung des Baugesetzes des Kantons Bern.

² Dubey/Zufferey, op. cit., Rz. 1746 ff.; Stalder, op. cit., S. 82 und zitierte Referenzen.

³ Zu dieser Bestimmung finden sich in den Materialien kaum Präzisierungen, da die Bestimmung erst vom Parlament in das Gesetz eingefügt wurde und auch in den parlamentarischen Beratungen wurde die Bestimmung nicht näher präzisiert. AB N 2012 S. 120; AB S 2012 S. 304 ff.

⁴ Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 8.

Im Entwurf wird der Wortlaut von Artikel 5 Abs. 1^{quater} RPG übernommen, wobei in der französischen Version in Anlehnung an Artikel 43 Bst. d DStG «délai raisonable» statt «délai approprié» verwendet wird. In den deutschen Texten wurde durchgängig der Begriff «angemessene Frist» verwendet, sodass keine Anpassung im Wortlaut nötig war.

Abs. 4

Dieses Thema wird in den Punkten 5.2.3 und 5.2.8.1 behandelt.

Art. 113c

Abs. 1 und 2

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.4 behandelt.

Abs. 3

Der Vorbehalt ist nötig, weil heute aufgrund der Aussichten für die Bauzonendimensionierung (s. Punkt 5.1.2) und der Einschätzung der finanziellen Auswirkungen (s. Punkt 7) nicht garantiert werden kann, dass der Ertrag der Mehrwertabgabe die Ausgaben nach Absatz 2 vollständig zu decken vermag – zumindest nicht in einer ersten Phase.

Art. 113d

Abs. 1

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.5 behandelt.

Zu den Rechtsmitteln im Besteuerungsverfahren ist festzuhalten, dass die Verfügung der RUBD direkt mit Beschwerde vor dem Kantonsgericht angefochten werden kann. Die Möglichkeit einer vorausgehenden Einsprache ist nicht vorgesehen – aus Gründen der Verfahrensökonomie und weil die Veranlagungsverfügungen einlässlich begründet sein werden (vgl. Art. 176 Abs. 2 DStG).

Abs. 2

Damit die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter die zuständige Bezugsbehörde (die KSTV) über die Veräusserung des abgabepflichtigen Grundstücks und damit die Fälligkeit der Abgabe informieren können, sieht Artikel 113d Abs. 2 vor, dass die Mehrwertabgabe im Grundbuch anmerkt wird, wenn die Direktion dies zusammen mit ihrer Verfügung verlangt. Wird die Fälligkeit der Abgabe mit der Erteilung einer Baubewilligung ausgelöst (Punkt 5.2.6), wird die KSTV zur Einleitung des Bezugsverfahrens vom BRPA benachrichtigt. Diese neue Anmerkung mit der Höhe der Mehrwertabgabe ersetzt die Anmerkung nach Artikel 113a Abs. 4.

Abs. 3

Wie bei der kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuer kennt auch die Mehrwertabgabe relative und absolute Verjährungsfristen. Die relative Verjährungsfrist ist dieselbe wie in den Steuerverfahren mit dem Unterschied, dass sie nicht nach Ablauf der Steuerperiode zu laufen beginnt (Art. 151 Abs. 1 DStG), sondern ab Rechtskraft der Planungsmassnahme. Die absolute Verjährungsfrist hingegen ist kürzer: Sie tritt in jedem Fall nach zehn Jahren ab diesem Tag ein.

Art. 113e

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.6 behandelt.

Abs. 1 Bst. a

Die Erteilung einer Baubewilligung vor der Genehmigung der ihr zugrunde liegenden Pläne und Vorschriften in Anwendung einer positiven Vorwirkung der Pläne (Art. 91 Abs. 2 RPBG) stellt aus Sicht des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte kein Problem dar; in einem solchen Fall wird die Abgabe gemäss Artikel 113e Abs. 1 ab Rechtskraft der Genehmigung des betreffenden Plans und/oder des Reglements fällig und somit zur gleichen Zeit wie die Besteuerung.

Im Rahmen des neuen eidgenössischen und kantonalen Rechts wird erwartet, dass die Grundeigentümerschaft das Grundstück, das in den Genuss der raumplanerischen Massnahme kam, überbaut. Wenn sie von diesem Recht trotz vorliegender Bewilligung nicht Gebrauch macht, ist dies kein Grund, auf die Erhebung der Mehrwertabgabe zu verzichten. Die Lösung, die «Überbauung» mit dem Inkrafttreten der ersten Baubewilligung, die nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 140 Abs. 1 RPBG) für Arbeiten auf dem betroffenen Grundstück erteilt wurde, gleichzusetzen, erscheint die Lösung zu sein, bei der die Kontrolle am einfachsten ist. Dem ist beizufügen, dass die Interpretation der Begriffe «Baubeginn» (Art. 100 RPBR) und «Bauende», die gemäss Bundesrecht ebenfalls für die Bestimmung der Fälligkeit herangezogen werden könnten, in der Praxis immer heikel ist. Ausserdem müsste die Kantonsverwaltung, wenn diese Begriffe als massgebend erklärt würden, Kontrollen durchführen oder die Gemeinden mit diesen Kontrollen beauftragen. Namentlich beim Begriff des Bauendes darf nicht vergessen werden, dass er erst festgestellt werden kann, wenn der Übereinstimmungsnachweis erstellt (Art. 166 RPBG) bzw., bei Gebäuden, die dem Aufenthalt oder dem Empfang von Personen dienen, die Bezugsbewilligung (Art. 168 RPBG) ausgestellt wurde. Diese Dokumente werden jedoch nicht erstellt bzw. ausgestellt werden können, wenn die Gemeinde feststellt, dass die Arbeiten nicht der Baubewilligung entsprechen. Mit der Festlegung der Rechtskraft der Baubewilligung als massgebendes Kriterium kann die Fälligkeit der Mehrwertabgabe präzise bestimmt werden.

Der Begriff «Anlage» wird aufgeführt, um die Bauwerke zu erfassen, die in den Spezialzonen wie Zonen für den Materialabbau und für Deponien oder Reit- und Pferdesportzonen verwirklicht werden.

Darüber hinaus wäre es übertrieben, vom Eigentümer die Bezahlung der Mehrwertabgabe für die gesamte Fläche eines neu eingezonten Grundstücks zu verlangen, sobald die Detailerschliessungsbewilligung rechtskräftig ist, obwohl die Baubewilligung für die erste Baute oder Anlage noch nicht erteilt wurde. Somit ist es gerechtfertigt, diese Ausnahme zusätzlich zu den Fällen nach Absatz 2 vorzusehen.

Abs. 1 Bst. b

Die Veräusserungsfälle, die die Erhebung einer Grundstücksgewinnsteuer begründen, sind in Artikel 42 DStG definiert.

Abs. 2

Um mit der Grundstückgewinnsteuergesetzgebung kohärent zu sein, ist es gerechtfertigt, die Besteuerung in den von Artikel 43 DStG vorgesehenen Fällen aufzuschieben.

Abs. 3

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.2 behandelt.

Abs. 4

Mit Buchstabe a kann besteuert werden, wer in Anwendung einer positiven Vorwirkung der Pläne (Art. 91 RPBG) eine Baubewilligung erhält, bevor die Ein- oder Umzonung von der RUBD genehmigt wurde, und sein Grundstück veräussert, bevor diese Verfügung rechtskräftig ist.

Abs. 5

Diese Lösung greift Artikel 44 Abs. 2 DStG betreffend die Grundstücksgewinnsteuer auf.

Abs. 6

Diese Lösung greift die Artikel 12 Abs. 1 DStG und 5 Abs. 3 KVStG auf.

Art. 113f

Während die Besteuerung der RUBD obliegt, ist die KSTV für den Bezug der Mehrwertabgabe zuständig. Die relativen und absoluten Verjährungsfristen sind dieselben wie für die kantonale Einkommens- und Vermögenssteuer. Wegen der Bedeutung der Bestimmungen über Verjährungsfristen werden sie aber im Entwurf ausdrücklich festgelegt. Nach Absatz 3 sind die einschlägigen Bestimmungen über die Erhebung

der kantonalen Steuern auf die Erhebung der Mehrwertabgabe sinngemäss anwendbar. Dabei geht es namentlich um die Bestimmungen über die Vollstreckung der Steuerforderung.

Art. 113g

Wie bei der Grundstückgewinnsteuer (Art. 217 DStG) muss die Zahlung der geschuldeten Mehrwertabgabe mit einem gesetzlichen Pfandrecht sichergestellt werden können. Bei einer Veräusserung der Liegenschaft, die der Abgabe unterstellt ist, kann der Staat auf die Käuferin oder den Käufer der Liegenschaft Rückgriff nehmen, falls die Person, die vom Mehrwert profitiert hat, die Abgabe nicht bezahlt hat.

Art. 113h

Abs. 1

Die Definition der öffentlich-rechtlichen Körperschaft entspricht der Definition im Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger¹.

Dieser Absatz besagt, dass ein Grundstück im Eigentum des Gemeinwesens, das eingezont wird, um später einer Drittperson für den Privatgebrauch verkauft zu werden, der Mehrwertabgabe unterstellt ist. Dasselbe gilt für Grundstücke in einer Zone von allgemeinem Interesse (Art. 55 Abs. 2 RPBG), die privat genutzt werden oder für eine spätere Nutzung durch das Gemeinwesen vorgesehen sind.

Die Definition der «Aufgaben im öffentlichen Interesse» ist in einem engen Sinn zu verstehen. Einzonungen und Nutzungsänderungen im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften für Grossprojekte, die der Verwirklichung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen sollen, müssen der Mehrwertabgabe unterstellt werden. Massnahmen hingegen, die in Anwendung einer Spezialgesetzgebung des Bundes im Bereich der Plangenehmigungen getroffen werden (z. B. in Anwendung des eidgenössischen Eisenbahngesetzes), sind keinem Verfahren für die Bestimmung der Zonennutzung nach RPG oder RPBG unterstellt; somit sind sie auch nicht mehrwertabgabepflichtig.

Abs. 2

Der Mindestbetrag entspricht demjenigen, der für Grundstücksgewinne vorgesehen ist (Art. 51 Abs. 3 DStG).

Art. 131

Diese Änderung betrifft einzig die Artikelüberschrift auf Französisch. In der Praxis zeigte sich, dass der Begriff

¹ Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG), SGF 16.1.

«report d'indice» zu Missverständnissen führen konnte, was beim deutschen Begriff «Übertragung der Ausnützung», der die Übertragung der Bodennutzung bezeichnet, nicht der Fall war, weil in der deutschen Version klar ist, dass es sich um die Übertragung einer Fläche und nicht einer Ziffer d. h. eines Koeffizienten (Verhältnis zwischen der überbauten und der massgebenden Fläche) handelt. Die Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmung ist Gegenstand einer Richtlinie der RUBD mit Mustervereinbarung¹.

Schlussbestimmungen

Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

Zur Koordination mit dem Mehrwertausgleich kann Folgendes festgehalten werden: Wird das Grundstück vor dessen «Überbauung» (d. h. vor der Erteilung der ersten Baubewilligung nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren; vgl. Art. 113 Abs. 1 Bst. a) veräussert, so löst dies gleichzeitig sowohl die Fälligkeit der Mehrwertabgabe als auch die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer aus, weil Artikel 113e Abs. 1 Bst. b für die Bestimmung des massgeblichen Rechtsakts auf die DStG verweist. Falls aber die «Überbauung» vor der Veräusserung erfolgt, muss die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer in einer ersten Phase nur die Mehrwertabgabe bezahlen. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die geleistete Mehrwertabgabe später als Aufwendung von der GGSt in Abzug gebracht werden kann – und zwar unabhängig vom Zeitpunkt der GGSt-Fälligkeit. Aus diesem Grund muss Artikel 48 Abs. 3 DStG geändert werden. Dieser setzt nämlich zeitliche Grenzen und legt im Konkreten fest, dass die steuerpflichtige Person den wenigstens vier Jahre vor der Veräusserung bestimmten Steuerwert als Anlagekosten (Erwerbspreis erhöht um die Aufwendungen) geltend machen kann, sofern der Erwerb mehr als fünfzehn Jahre zurückliegt, weil diese Bestimmung die Berücksichtigung der bei einer über vierjährigen Baute bezahlten Abgabe im Zeitpunkt der Veranlagung der GGSt verhindert.

Die Änderung von Artikel 49 Abs. 1 (neuer Buchstabe d) ist eine Folge der Artikel 5 Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4.

Änderung des Gesetzes über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes

Der Geltungsbereich des KVStG (Art. 1) wird angepasst, damit das Gesetz nicht angewendet wird, wenn die Planungsmassnahme, die zur Verminderung des Kulturlandes geführt hat, nach dem Inkrafttreten der RPBG-Änderung genehmigt wurde. Auf diese Weise können bedeutende Steuereinnahmen bei Grundstücken aufrechterhalten werden, die heute der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes unterstellt sind, aber noch nicht veräussert

wurden, sodass die Steuer noch nicht erhoben wurde, weil erst die Veräusserung die Besteuerung auslöst (Art. 3 Abs. 1 KVStG). Bei der gleichzeitigen Anwendung des KVStG und der neuen Bestimmungen des RPBG über die Mehrwertabgabe müssen aber Fälle der Doppelbesteuerung vermieden werden. Folgende Fälle sind denkbar:

- > Ein Grundstück wird nach Inkrafttreten der Ausgleichsregeln gemäss Artikel 5 RPG (Art. 113a ff. RPBG) eingezont. In einem solchen Fall ist das Grundstück einzig der Mehrwertabgabe unterstellt.
- > Ein Grundstück wurde vor Inkrafttreten der Ausgleichsregeln gemäss Artikel 5 RPG (Art. 113a ff. RPBG) eingezont. In einem solchen Fall ist das Grundstück einzig der Steuer nach KVStG unterstellt.
- > Dasselbe Grundstück ist später von einer Nutzungsänderung der Zone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b) nach Inkrafttreten der Ausgleichsregeln betroffen. Hier müssen zwei Fälle unterschieden werden:
 - > Erfolgt die Nutzungsänderung, die einen Mehrwert erzeugt, nach der Veräusserung des Grundstücks (was die Besteuerung nach KVStG auslöst), ist das Grundstück auch der Mehrwertabgabe für die Nutzungsänderung unterstellt. Es liegt jedoch keine Doppelbesteuerung vor, weil die Steuer nach KVStG aufgrund des Werts des Grundstücks infolge seiner Einzonung berechnet wird, während die Mehrwertabgabe für einen zusätzlichen Mehrwert infolge einer neuen Planungsmassnahme erhoben wird.
 - > Es fand keine Veräusserung des Grundstücks vor der Zonennutzungsänderung, die einen Mehrwert verursachte, statt. In einem solchen Fall besteht die Gefahr einer Doppelbesteuerung, weil die Steuer nach KVStG auf der Grundlage des Veräusserungspreises berechnet wird, in welchem der Mehrwert infolge der Nutzungsänderung bereits einberechnet ist. Dieser Mehrwert würde somit zweimal besteuert. Aus diesem Grund soll Artikel 3 KVStG durch einen Absatz 3 ergänzt werden, der vorsieht, dass die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes in einem solchen Fall nicht erhoben wird.

Es versteht sich von selbst, dass die gleichzeitige Anwendung des KVStG und der neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe eine Übergangslösung ist und dass mittelfristig einzig die Ausgleichsregeln nach Artikel 5 RPG anwendbar sein werden. Aus diesem Grund sieht der geänderte Artikel 51 KVStG vor, dass das Gesetz fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten des geänderten RPBG ausser Kraft gesetzt wird. Das KVStG wird also am Datum, der im neuen Absatz festgelegt werden wird, automatisch aufgehoben.

¹ <http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation.htm>

Änderung des Gesetzes über die Bodenverbesserungen

Um die Speisung des Bodenverbesserungsfonds während des Zeitraums, in welchem das KVStG und die neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe gleichzeitig anwendbar sind, und für die Zeit nach der Ausserkraftsetzung des KVStG sicherzustellen, wird Artikel 190 BVG mit dem Buchstaben ^{abis} ergänzt, der aus der Einführung der Mehrwertabgabe und aus Artikel 113c Abs. 1 hervorgeht.

Änderung des Gesetzes über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.8.3 behandelt.

7. Finanzielle und personelle Folgen

7.1. Finanzielle Folgen

Wie bereits im Punkt 5.2.1 dargelegt, ist es schwierig, die finanziellen Folgen des Entwurfs präzise zu bestimmen. Um trotzdem eine vollständige Beurteilung des vorgesehe-

nen Systems und namentlich dessen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen vornehmen zu können, sollen die Folgen nachstehend auf der Grundlage von Arbeitshypothesen eingeschätzt werden.

Konkret sollen zwei Szenarien betrachtet werden: ein pessimistisches und ein optimistisches, wobei auch das optimistische Szenario auf vorsichtigen Prognosen beruht.

Auch wenn der Kanton Freiburg aufgrund der Zahlen des ARE für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren mit einer ausgeglichenen Bilanz zwischen Neueinzonungen und Auszonungen rechnen könnte, muss davon ausgegangen werden, dass die Gesamtfläche der möglichen Einzonungen geringer sein wird als diejenige der Auszonungen. Diese Hypothese scheint angesichts der Vorgaben des neuen Bundesrechts für Einzonungen (Vorrang der Aufwertung des nicht überbauten Baulands und der Siedlungsentwicklung nach innen, rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von neu eingezontem Bauland, Vorgaben von Art. 30 Abs. 1bis RPV für die Einzonung von FFF) vernünftig zu sein. So ist es nur folgerichtig, mit einer deutlichen Erhöhung von Zonennutzungsänderungen, die einen Mehrwert zur Folge haben, zu rechnen.

7.1.1. Pessimistisches Szenario

Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre

Fall	Geschätzte Fläche	Kommentar
Auszonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet (Zahlen des ARE, s. Punkt 5.1.2)	270 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Einzonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet	150 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Nutzungsänderungen mit Mehrwert	200 ha	Grundlage: Nutzungsänderungen zwischen 2013–2014 inkl. einer leichten Zunahme
Materielle Enteignung	100 ha	Grundlage: vollständig oder teilweise erschlossene Grundstücke in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen

Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen nach Art. 113b Abs. 1

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	78 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m ² Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m ² für Wohnnutzung und 140 Fr./m ² für Arbeitsnutzung Keine Wertsteigerung bei Zuweisung in eine Zone von allgemeinem Interesse
Einnahmen infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone, inkl. Materialabbau (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	30 Mio.	

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. b)	20%	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m ²
Einzahlung in den Mehrwertfonds		128 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1)		18,4 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a)		80 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m ²
Saldo Mehrwertfonds			+ 29.6 Mio.

7.1.2. Optimistisches Szenario

Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre

Fall	Geschätzte Fläche	Kommentar
Auszonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet (Zahlen des ARE, s. Punkt 5.1.2)	270 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Einzonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet	200 ha	Grundlage: «hohes» Szenario der Bevölkerungsentwicklung des BfS
Nutzungsänderungen mit Mehrwert	200 ha	Grundlage: Nutzungsänderungen zwischen 2013–2014 inkl. einer leichten Zunahme
Materielle Enteignung	75 ha	Grundlage: vollständig oder teilweise erschlossene Grundstücke in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen

Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen nach Art. 113b Abs. 1

Fall	Satz	Einnahmen CHF	Referenzwerte
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	106,5 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m ² Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m ² für Wohnnutzung und 140 Fr./m ² für Arbeitsnutzung Keine Wertsteigerung bei Zuweisung in eine Zone von allgemeinem Interesse
Einnahmen infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone, inkl. Materialabbau (Art. 113a Abs. 2 Bst. a)	30%	30 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. b)	20%	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m ²
Einzahlung in den Mehrwertfonds		156.5 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1)		22.2 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a)		60 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m ²
Saldo Mehrwertfonds			+ 74.3 Mio.

Kommentare zur Tabelle:

- > Mit einem Satz von 30% für Einzonungen und 20% für die anderen Planungsmassnahmen deuten die Schätzungen darauf hin, dass der Mehrwertfonds auf fünfzehn Jahre mit einer positiven Bilanz abschliesst. Dabei müssen allerdings die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die GGSt berücksichtigt werden (siehe letzten Kommentar).
- > Eingedenk der Aussichten für Neueinzonungen im Kanton Freiburg in den kommenden fünfzehn Jahren und dem voraussichtlichen Saldo des Mehrwertfonds scheint es unerlässlich zu sein, auch die Nutzungsänderungen der Mehrwertabgabe zu unterstellen, weil der Fonds ansonsten nicht über genügend Mittel verfügen wird.
- > Die der zweiten Tabelle zugrunde gelegte Wertsteigerung von 50 Fr./m² infolge einer Nutzungsänderung wurde aufgrund einer Schätzung des durchschnittlichen Anstiegs der Grundstückspreise auf dem gesamten Kantonsgebiet über alle Nutzungszonen hinweg berechnet.
- > Die Einnahmen in den kommenden fünfzehn Jahren infolge von Zuweisungen in eine Spezialzone wurden sehr tief angesetzt, aufgrund der Entwicklung der letzten fünf Jahre (vgl. Punkt 5.1.2, zweite Tabelle).
- > Wohl werden die Beträge, die in den kommenden fünfzehn Jahren in Anwendung von Artikel 113c Abs. 1 in den Fonds für Bodenverbesserungen fliessen werden, tiefer ausfallen als die Einnahmen nach KVStG (s. Punkt 5.2.4.1), doch muss auch beachtet werden, dass der Entwurf das KVStG erst nach diesen fünfzehn Jahren ausser Kraft setzt, sodass dem Staat während dieser Zeit beide Einnahmen zur Verfügung stehen werden. Während dieses Zeitraums werden somit höhere Einnahmen für den Fonds erwartet als in den vergangenen Jahren. Langfristig ist indessen damit zu rechnen, dass die Beträge, die dem Fonds für Bodenverbesserungen zugewiesen werden, abnehmen werden, weil die Zahl der Neueinzonungen geringer sein wird als bisher.
- > Auch bei einem pessimistischen Szenario darf der Saldo den Staat nicht daran hindern, (mittel- und langfristig) auch andere Planungsmassnahmen zu finanzieren, da Beträge für diesen Zweck einzig gewährt werden können, wenn die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sichergestellt ist. Ausserdem muss sich der Kanton eine auf lange Sicht ausgerichtete gesetzliche Grundlage geben; denn wenn einmal die grosse Welle der Auszonungen vorbei ist und die Bauzonen korrekt bemessen sind, kann die Finanzierung von kommunalen und regionalen Studien in Betracht gezogen werden (gemäss Art. 113c Abs. 2).
- > Die Mehrwertabgabe wird sich auf die Einnahmen aus der GGSt auswirken, weil sie als Aufwendung in Abzug gebracht werden kann. Dem ist anzufügen, dass 4% der Mehrwertabgabe dazu dienen werden, die Verminderung des Kulturlandes auszugleichen (KVStG).

Diese Steuer kann heute schon abgezogen werden. Des Weiteren müssen die Mittel aus dieser Abgabe, die für die Entschädigung wegen materieller Enteignung verwendet werden, in Betracht gezogen werden. Auf diese Beträge werden die Begünstigten nämlich Grundstückgewinnsteuern bezahlen müssen, was zu zusätzlichen Einnahmen führen wird. Damit können die Einnahmerückgänge bei der GGSt infolge des Abzugs der Mehrwertabgabe als Aufwendung zumindest teilweise kompensiert werden.

- > Bei einer Mehrwertabgabe von 30% bei Einzonungen ist mit einem Rückgang bei der GGSt von rund 14,5% zu rechnen. Ausgehend von Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in der Höhe von 150 Millionen Franken dürften die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer über 15 Jahre um 22 Millionen Franken zurückgehen (13,8 Millionen Franken auf Kantonsebene und 8,2 Millionen Franken auf Gemeindeebene). Dieser Rückgang sollte teilweise über die Besteuerung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung kompensiert werden können (11,2 Millionen Franken). Dies ergibt eine tatsächliche Einbusse bei der GGSt von 10,8 Millionen Franken (6,8 Millionen Franken auf Kantonsebene und 4,0 Millionen Franken auf Gemeindeebene).

7.2. Personelle Folgen

Mit der Bestimmung der von der Abgabepflicht betroffenen Grundstücke, dem Veranlagungsverfahren einschliesslich Behandlung der Streitfälle sowie der Verwaltung des Fonds wird die Arbeitslast der Verwaltung zunehmen. Der Entscheid für ein einheitliches kantonales Ausgleichssystem erlaubt es immerhin, die Kosten infolge der Umsetzung des Gesetzes in Grenzen zu halten.

Weil die Einnahmen ausschliesslich für die Massnahmen nach Artikel 5 Abs. 1^{ter} RPG verwendet werden dürfen, können die Ausgaben für die Anwendung des Ausgleichssystems – insbesondere für die Bestimmung des Mehrwerts und für die Besteuerung – nicht über einen Teil der Abgabeeinnahmen finanziert werden. Genauso wenig können sie den Abgabeschuldnern angelastet werden. Die RUBD, die nach Gesetzesentwurf für die Besteuerung und für die Verwaltung zuständig ist, benötigt voraussichtlich folgende zusätzliche Ressourcen:

- > 0,5 VZÄ: technische Mitarbeiterin/ technischer Mitarbeiter (Bestimmung der unterstellten Grundstücke);
- > 1 VZÄ: Jurist/in (Veranlagung, Streitfälle, Verwaltung des Fonds).

Diese Ressourcen wurden der RUBD bereits im Juni 2014 im Rahmen der Sofortmassnahmen für die Umsetzung der RPG-Revision und die Bearbeitung der laufenden Dossiers zugeteilt: Das BRPA wurde mit 4 zusätzlichen, innerhalb der

RUBD zu kompensierenden VZÄ verstärkt. Die 1,5 VZÄ, die das BRPA in einer ersten Phase für die Bearbeitung der laufenden Dossiers verwendet, werden intern neu verteilt werden, sobald die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe in Kraft sind.

8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit dem Instrument Kompass21 analysiert. Der entsprechende Bericht wurde für die Vernehmlassung dem VE beigelegt¹. Bei dieser Analyse wurde die aktuelle Situation mit den Neuerungen der Gesetzesrevision verglichen. Die geplante Gesetzesänderung wirkt sich in den Zieldimensionen Umwelt, Wirtschaft und – in geringerem Mass – Gesellschaft aus. Dies zeigt sich vor allen in folgenden Bereichen: Bedürfnisbezogenheit, Mobilität und Raum sowie Governance. Die Anpassungen infolge der Vernehmlassung ändern nichts an der Nachhaltigkeitsbeurteilung.

9. Weitere Folgen

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Er ist mit dem Verfassungsrecht, dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.

Er untersteht dem Gesetzesreferendum, nicht aber dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes anzunehmen.

¹ <http://www.fr.ch/cha/de/pub/vernehmlassungen.htm>