



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Gobet Nadine / Boschung Bruno

2020-GC-107

Änderung des RPBG vom 1. Januar 2018 – Mehrwertabgabe

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 23. Juni 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern Grossrätin Nadine Gobet und Grossrat Bruno Boschung zusammen mit dreissig Mitunterzeichnenden eine Änderung der Bestimmungen des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), die die Erhebung der Mehrwertabgabe in Anwendung von Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) vorsehen. Die Motionäre halten fest, dass sie das Prinzip der Abgabe nicht in Frage stellen, weisen jedoch gleichzeitig anhand zahlreicher konkreter Fälle darauf hin, dass das System in seiner jetzigen Form Rechtsunsicherheit schafft, die dringend durch eine entsprechende Anpassung der Artikel 113a ff. RPBG beseitigt werden muss, mit der die Berechnungsgrundlage für die Festsetzung dieser Abgabe, die Schuldnerin oder der Schuldner sowie die Fälligkeit festgelegt werden. Die Motionäre schlagen ausserdem vor, Ausnahmen von der Abgabepflicht beim Verkauf von Stockwerkeigentumswohnungen auf bebauten Grundstücken und von Bauten von geringer Bedeutung sowie bei Grundstücksabgrenzungen in das Gesetz aufzunehmen, wobei eine Übergangsbestimmung hinzugefügt werden soll. Die Motion umfasst konkrete Vorschläge für den neuen Gesetzestext; diese Vorschläge sollen es dem Staatsrat ermöglichen, rasch zu handeln, um die derzeitige unbefriedigende Praxis anzupassen.

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Wie der Staatsrat in seiner Antwort vom 9. Juni 2020 auf den Auftrag 2020-GC-70 festhielt, der die sofortige Suspendierung der Mehrwertabgabeverfügungen und der Rechnungsstellung bis zur Änderung der Rechtsgrundlagen forderte, wurden die kantonalen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe am 10. April 2019 vom Bundesrat genehmigt, wodurch die Einfrierung der Bauzonen für den Kanton Freiburg ab diesem Datum aufgehoben werden konnte. Damit bestätigte der Bundesrat, dass das Freiburger System die Anforderungen von Artikel 5 RPG erfüllt und dem Willen des Bundesgesetzgebers entspricht. Aus dem Entscheid des Bundesrats geht hervor, dass jede Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung der Zustimmung des Bundes bedarf.

Bis heute hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) nur etwa dreissig Veranlagungsverfügungen auf der Grundlage der Schätzungen der Kommission für Grundstückerwerb und nach Berücksichtigung der Stellungnahmen der Eigentümerinnen und Eigentümer im Rahmen des Veranlagungsverfahrens eröffnet. Drei Entscheide wurden mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten, während die anderen in Kraft getreten sind.

Nachdem Gemeinden und Notare im Zusammenhang mit der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen verschiedentlich an den Staat herangetreten sind und sich dabei insbesondere über die Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit dem geplanten System beklagten, setzte die RUBD eine Arbeitsgruppe ein, in der der Freiburger Gemeindeverband (FGV), die Notariatskammer, die Kantonale Steuerverwaltung, die Kommission für Grundstückerwerb sowie das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, bis September 2020 einen ausführlichen Bericht zu verfassen und darin Varianten zur Anpassung der Praxis und, falls erforderlich, des Rechts anzuführen. Im Weiteren hat die RUBD den Verband EspaceSuisse beauftragt, ein Rechtsgutachten zum Begriff des Verkehrswerts unter dem Gesichtspunkt seiner Konformität mit höherem Recht und dem Ziel des Bundesgesetzgebers zu verfassen, da diese Frage im Zentrum der Diskussionen über die Mehrwertabschöpfung und die Notwendigkeit einer Änderung des RPBG zu stehen scheint. Vor diesem Hintergrund beschloss die RUBD bereits am 20. April 2020, ihre Veranlagungsverfügungen und Rechnungsstellungen auszusetzen, bis dem Staatsrat das Rechtsgutachten von EspaceSuisse und der Bericht der Arbeitsgruppe vorliegen.

Bis heute wurden dem Kanton im Zusammenhang mit den Arbeiten für regionale Richtpläne mehrere Finanzierungsgesuche der regionalen Organe für einen Gesamtbetrag von 435 000 Franken unterbreitet. Dagegen hat die RUBD bisher noch kein Gesuch einer Gemeinde für die Finanzierung von Entschädigungen wegen materieller Enteignung (vgl. Art. 51d RPBR) erhalten. Bislang floss keine Mehrwertabgabe in den kantonalen Mehrwertfonds.

2. Aktueller rechtlicher Rahmen auf kantonaler Ebene

Es erscheint sinnvoll, im Vorfeld einige zentrale Elemente zu erwähnen, die die Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften und der bisherigen Beschlüsse der RUBD bilden und die bei der Behandlung der Motion berücksichtigt werden müssen.

Die Artikel 113a ff. RPBG sehen eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts vor, der sich aus der Zuweisung von Land zur Bauzone (Art. 15 RPG) oder einer Nutzungsänderung (Art. 113a Abs. 2 RPBG) ergibt. Änderungen von Plänen und Reglementen, die lediglich in einer Erhöhung von Nutzungsziffern bestehen, unterliegen mit anderen Worten nicht dieser Abgabe. Artikel 113d Abs. 1 RPBG legt fest, dass die RUBD die Besteuerung auf Antrag der Kommission für Grundstückerwerb vornimmt. Nach Artikel 113b Abs. 2 RPBG entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme, weshalb ein Vergleich zwischen beiden Werten erforderlich ist. Die Abgabe wird innert sechs Monaten ab Rechtskraft der Baubewilligung, die für die erste Baute auf dem betroffenen Grundstück nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde (mit Ausnahme von Detailerschliessungsbewilligungen), oder bei der Veräusserung des Grundstücks fällig. In den Fällen nach Artikel 43 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) wird die Besteuerung aufgeschoben. Der Schuldner oder die Schuldnerin der Mehrwertabgabe ist die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme (Art. 113e Abs. 2 RPBG). Vom Abgabenertrag werden ein Fünftel dem Bodenverbesserungsfonds und vier Fünftel dem mit Artikel 113c RPBG eingerichteten Mehrwertfonds zugewiesen. Der kantonale Mehrwertfonds dient in erster Linie dazu, die Finanzierung aller geschuldeten Entschädigungen wegen materieller Enteignung zu decken. Wenn die im Fonds kumulierten Beträge 20 Millionen Franken überstiegen haben (Art. 51a Abs. 2 RPBR), können verschiedene Planungsmassnahmen wie regionale Richtpläne,

Agglomerationsprogramme sowie regionale und kommunale Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung finanziert werden, wobei die in Artikel 113c Abs. 2 RPBG festgelegte Prioritätenordnung gilt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit sind, wenn sie Eigentümerinnen von Grundstücken sind, die eingezont werden oder eine Nutzungsänderung erfahren, und wenn diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die sie selbst oder durch Zuständigkeitsdelegation ausführen. Weiter wird die Werterhöhung eines Grundstücks von der Mehrwertabgabe befreit, wenn die Werterhöhung einen Gesamtbetrag von 20 000 Franken nicht übersteigt (Art. 113h RPBG).

Der Grosse Rat hat ein einheitliches Ausgleichssystem eingeführt, d. h. eine zentralisierte Mehrwertabschöpfung auf kantonaler Ebene, im Gegensatz zu einer Mehrwertabschöpfung auf kommunaler Ebene oder einem Mischsystem, das teilweise vom Kanton und teilweise von den Gemeinden verwaltet würde. Diese Lösung geht mit der Schaffung des kantonalen Mehrwertfonds einher und hat zur Folge, dass alle eingenommenen Abgaben und die Zuweisung der Einnahmen ausschliesslich vom Kanton verwaltet werden. Der Kanton profitiert aber keineswegs von diesen Einnahmen, weil der Fonds dazu bestimmt ist, in erster Priorität die von den Gemeinden auszahlenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung und in zweiter Priorität andere Planungsmassnahmen der Regionen und Gemeinden zu finanzieren. Für ihre neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Mehrwertabschöpfung und der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds hat die RUBD ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) für eine Juristin oder einen Juristen bereitgestellt; die RUBD muss zusätzlich 0,5 VZÄ (technische Sachbearbeiterin bzw. technischer Sachbearbeiter) für die Eingabe der für die Bearbeitung der Dossiers erforderlichen Informationen mittels Stellenumwandlung innerhalb des BRPA freistellen.

Im Hinblick auf die Natur der Mehrwertabgabe ist daran zu erinnern, dass ihr keine steuerlichen Erwägungen zugrunde liegen und sie daher nicht als Steuer qualifiziert werden kann. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervorteile für einzelne Grundeigentümerinnen und -eigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Entsprechend ist zwischen Raumplanungsrecht und Steuerrecht zu unterscheiden, die unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Mehrwertabgabe fällt unter das Raumplanungsrecht und muss daher im Lichte der in diesem Bereich geltenden Ziele und Grundsätze ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone laut RPG dafür sorgen müssen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Grundstücke optimal bebauen, während die Gemeinden verpflichtet sind, zuerst die vorhandenen Bauzonenreserven zu nutzen und alle erforderlichen Verdichtungsmassnahmen zu treffen, bevor sie eine Erweiterung ihrer Bauzone in Erwägung ziehen (Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} und 15 Abs. 4 Bst. b RPG).

Weiter schreibt Artikel 5 Abs. 1 RPG einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile infolge von raumplanerischen Massnahmen vor. Dieser Vorteil entspricht nicht zwangsläufig dem tatsächlichen Gewinn aus dem Verkauf des betroffenen Grundstücks. Die Mehrwertabgabe ist mit anderen Worten keine Steuer, sondern eine Abgabe mit Ausgleichsziel, deren Erhebung so vorzusehen ist, dass sie den Hauptzielen des RPG, zu denen die Verdichtung nach innen gehört, nicht zuwiderläuft. Der tatsächlich realisierte Gewinn unterliegt der Grundstückgewinnsteuer. Würde der Staat im Rahmen des Mehrwertabgabeverfahrens einen Betrag besteuern, der dem tatsächlichen Gewinn entspricht, käme es zu einer Doppelbesteuerung, was vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt ist. Die Mehrwertabgabe ist denn auch vom Grundstücksgewinn abzugsfähig (Art. 5

Abs. 1^{sexies} RPG und 113b Abs. 4 RPBG). Die Rechtsprechung präzisiert, dass diese Abgabe einer neuen Kategorie öffentlicher Abgabe entspricht und als «kostenunabhängige Kausalabgabe» qualifiziert werden kann (unabhängig von Kaufpreis, Erschliessungskosten, Transaktionskosten, Wartungskosten). Weiter gilt laut Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass eine Abgabe von bis zu 60 % des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts weder die Eigentumsgarantie verletzt noch konfiskatorisch ist (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 186).

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das kantonale Recht, soweit das Bundesrecht den Bereich der Mehrwertabgabe regelt, nicht über den Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung hinausgehen kann. Bei Widersprüchen zwischen der kantonalen Gesetzgebung und dem Bundesrecht kann der Bund auf der Grundlage von Artikel 38a Abs. 5 RPG die Ausscheidung neuer Bauzonen auf dem ganzen Kantonsgebiet einfrieren, bis der betreffende Kanton die festgestellte Nichtkonformität behoben hat.

3. Zweckmässigkeit einer Änderung der Artikel 113a ff. RPBG

3.1. Auswirkung der in der Motion gestellten Anträge auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds

Der Staatsrat hat Verständnis für die berechtigten Fragen und Bedenken der Motionäre betreffend Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen über die Erhebung der Mehrwertabgabe, wirft diese doch komplexe Fragen auf, insbesondere in Bezug auf die Schätzung des Mehrwerts und die anzuwendende Methode. Auch hat sie erhebliche finanzielle Auswirkungen für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer. Er stellt wie die Motionäre fest, dass die gewählte Methode in einigen Fällen zu Bewertungen führen kann, die in Abhängigkeit von den getroffenen Planungsentscheidungen weit über dem in der Praxis realisierbaren Mehrwert liegen und dass der realisierte Mehrwert damit unter dem geschuldeten Abgabebetrag liegen kann. Dies ist einer der Gründe, warum der Bund die Kombination verschiedener Methoden befürwortet, wie dies einige Kantone bereits tun. Es liegt auf der Hand, dass die notwendigen Massnahmen ergriffen werden müssen, um im Rahmen der vorgängigen Information der Öffentlichkeit und des Veranlagungsverfahrens die grösstmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Der Staatsrat ist wie die Motionäre der Ansicht, dass die Korrekturen über die Anpassung der Praxis oder Änderung des RPBG ein optimales Gleichgewicht zwischen zwei Pflichten nach Bundesrecht ermöglichen sollten, die mitunter widersprüchliche Anreize bieten können: die Erhebung einer Abgabe nach Bundesrecht einerseits und die Siedlungsentwicklung nach innen in den Regionen, in denen eine solche Verdichtung wünschenswert und auch im kantonalen Richtplan vorgesehen ist, andererseits, um zu verhindern, dass Gemeinden auf eine Erhöhung der Nutzungsziffern verzichten, obwohl dadurch das Verdichtungsziel erreicht werden könnte, weil sie befürchten, dass sie damit ihren Bürgerinnen und Bürgern zu hohe Belastungen aufbürden. Der Staatsrat ist zwar nicht grundsätzlich dagegen, jetzt schon gesetzliche Anpassungen vorzunehmen, statt den üblichen Weg zu gehen, der darin besteht, zuerst der Verwaltung die Zeit zu geben, eine Praxis auf der Grundlage des geltenden Rechts zu entwickeln, und dann auf der Grundlage der Erfahrungen und der Rechtsprechung die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Er möchte jedoch betonen, dass es angesichts der unzähligen Einzelfälle und der unterschiedlichen finanziellen Situationen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht möglich sein wird, im RPBG Antworten auf alle Fragen zu geben, die sich bei der Anwendung stellen. Auch wenn einige der Vorschläge der Motionäre dazu führen, dass Lösungen in Frage gestellt werden, die im geltenden

Rechtstext klar dargelegt sind und die zumeist nicht einmal anlässlich der Beratung des Gesetzes im Parlament diskutiert worden sind, scheinen die in der Motion vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen im Wesentlichen klar formuliert zu sein und heikle Punkte zu behandeln, die zumindest einer Klärung bedürfen oder sogar eine Anpassung des Rechts rechtfertigen.

Angesichts der Komplexität und der Zahl der Fragen, die das derzeitige Regime in dem derzeit fragilen wirtschaftlichen Kontext aufwirft, ist der Staatsrat daher bereit, die Motion anzunehmen, um die Vorschläge der Motionäre zu prüfen und dem Grossen Rat darauf einen Gesetzesentwurf zur Anpassung der Artikel 113a ff. RPBG vorzulegen. Er ist jedoch auch der Meinung, dass diese Vorschläge, sollten sie als Ganzes vom Grossen Rat angenommen werden, viel mehr als nur Anpassungen des gegenwärtigen Prozesses darstellen. Die beantragten Änderungen der Schätzungsmethode, der Modalitäten für die Abgabepflicht (anteilige Abgabe, Ausdehnung der Ausnahmen) und der Bestimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners haben insofern grosse Auswirkungen auf das gesamte System nach RPBG, als sie nicht nur die Fondsäufnung verlangsamen, sondern vor allem auch die Fähigkeit des Fonds zur Finanzierung der geplanten Planungsmassnahmen erheblich einschränken. In vielen der von diesen Gesetzesänderungen betroffenen Fälle würden Eigentümerinnen und Eigentümer, die nach geltendem Recht mit der Abgabe belegt werden können, von der Zahlung der Mehrwertabgabe befreit oder würden einen Betrag zahlen, der den erheblichen Vorteil, den sie infolge von Einzonungen, die künftig stark eingeschränkt sein werden, oder einer mit einer erheblichen Verdichtung einhergehenden Nutzungsänderung erhalten, nur teilweise ausgleicht. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Mehrwertabgabe nur einmal zu entrichten ist und dass es nicht möglich sein wird, den Betrag dieser Abgabe nachträglich neu festzusetzen, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer später einen höheren Gewinn erzielt, indem er das neu der Bauzone zugewiesene Grundstück, das er zu einem viel niedrigeren Preis erworben hat, an einen Dritten veräussert oder im Falle einer Nutzungsänderung, die ein bereits bebautes Grundstück betrifft, beschliesst, das Gebäude unter voller Ausschöpfung des ihm eingeräumten Baupotenzials, das nicht zum Marktwert mit der Abgabe belegt wurde, abzureissen und neu zu errichten.

In diesem Zusammenhang ist die zentrale Frage mit einer korrekten Schätzung des Mehrwerts verbunden, um den planungsbedingten erheblichen Vorteil durch die Mehrwertabschöpfung auszugleichen. Dieser Mehrwert muss objektiv bestimmt werden. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf von September 2015 wurde festgelegt, dass der Verkehrswert hauptsächlich durch Vergleich bzw. mit der sogenannten statistischen Methode zu berechnen ist. 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 werden (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 199).

Auch die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Jura, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Uri, Wallis, Waadt und Zug beziehen sich in ihrer Gesetzgebung zur Bestimmung des Mehrwerts auf den Begriff des «Verkehrswerts» und haben wie der Kanton Freiburg Schwierigkeiten, diesen zu schätzen und die geeigneten Methoden festzulegen, zumal viele von ihnen die ausschliessliche Zuständigkeit für die Erhebung der Abgabe den Gemeinden überlassen, manchmal ohne im Gesetz Hinweise auf die anzuwendende Schätzungsmethode zu geben. Alle Kantone (von denen zwölf nach dem 1. Januar 2018 Ausgleichsbestimmungen erlassen haben) befinden sich noch in der Optimierungsphase und nutzen ihre Erfahrungen mit der Abgabeveranlagung der ersten Dossiers, um die genauen Konturen ihres

Schätzungsverfahrens festzulegen. Noch gibt es keine Rechtsprechung, die als Referenz für eine Anpassung der Praxis auf der Grundlage des neuen Bundesgesetzes dienen könnte. Diskussionen mit den Kantonen, die ebenfalls eine Abschöpfung des Mehrwerts infolge von Nutzungsänderungen oder von einfachen Erhöhungen der Nutzungsziffern (nach RPBG nicht abgabepflichtig) vorgesehen haben, haben zudem gezeigt, dass die Bestimmung des Mehrwerts in diesen Fällen, insbesondere bei bereits bebauten Grundstücken, äusserst heikel ist.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Mehrwertabschöpfung unmittelbar nach Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme erfolgt, zu einem Zeitpunkt, in dem es in vielen Fällen noch kein Veräusserungs- oder Bauprojekt gibt und somit einzig die Planungsmassnahme den Wert des Grundstücks beeinflusst. Gestützt auf den von der Lehre bestätigten Zweck des Bundesrechts versucht die RUBD daher, unter Zuhilfenahme des Fachwissens der Kommission für Grundstückerwerb den theoretischen Mehrwert infolge der Planungsmassnahme zu bestimmen, wobei sie sich die Möglichkeit vorbehält, ihre Schätzung auf der Grundlage der von der Eigentümerin oder dem Eigentümer im Rahmen des Veranlagungsverfahrens vorgelegten Informationen und Dokumente – nach unten – zu korrigieren. Im Gegensatz dazu sind die Motionäre der Meinung, dass der Verkehrswert, wenn er durch einen von den Eigentümerinnen und Eigentümern vereinbarten Preis definiert wird, ohne weiteres für die Berechnung der Abgabe herangezogen werden soll, auch wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer bei ihrer Transaktion das zusätzliche Baupotenzial, das sich aus der Planungsmassnahme ergibt, nicht berücksichtigt haben, oder, wenn kein Preis vereinbart wurde, dass der geschätzte Gewinn, den die Eigentümerin oder der Eigentümer nach Abzug der Kosten für den Bau oder die Freilegung des Grundstücks erzielen wird, einzusetzen sei. So stellt sich die Frage, ob der Begriff des Verkehrswerts im Zusammenhang mit der Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte im herkömmlichen Sinn zu verstehen ist, wie dies namentlich in Steuerfragen der Fall ist, oder ob er angesichts des vom Bundesgesetzgeber verfolgten Zwecks anders zu verstehen ist. Das Rechtsgutachten von EspaceSuisse wird in dieser zentralen Frage Klarheit bringen.

Interpretiert man den Begriff des Verkehrswerts im engeren Sinne, d. h. im Sinne der Motionäre, so bedeutet dies, dass in vielen Fällen keine Mehrwertabgabe erhoben werden wird. Beispielsweise konnte die RUBD bei der Untersuchung bestimmter Dossiers feststellen, dass die vereinbarten Preise deutlich unter dem Marktwert lagen oder dass bei Nutzungsänderungen die durch die Planungsmassnahme bedingte Erhöhung des Baupotenzials nicht berücksichtigt worden war. Zwar ist es möglich, eine Korrektur vorzunehmen, indem man sich im Veranlagungsverfahren auf die Vergleichsmethode bezieht. Voraussetzung ist aber, dass Bezug auf Transaktionen genommen werden kann, die für ähnliche Objekte in der gleichen Region und im gleichen Zeitraum durchgeführt wurden. Wohl stehen die von den Grundbuchämtern ausgestellten Veräusserungsanzeigen den Gemeinden zur Verfügung, doch schliessen die Preise, die für bereits bebaute Grundstücke vereinbart wurden, die Kosten für die Bebauung des Grundstücks ein und wurden darüber hinaus vor der öffentlichen Auflage der raumplanerischen Massnahme festgelegt; so wurde beispielsweise in einem Fall das einer Nutzungsänderung unterworfenen Grundstück mit einer Erhöhung der Nutzungsziffer von 50 % nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme zu einem niedrigeren Preis verkauft als der Preis, der vor der Auflage der Planungsmassnahme für ein Nachbargrundstück festgelegt worden war. Da Einzonungen und Nutzungsänderungen häufig mit einer Erhöhung des Baupotenzials einhergehen, wird es ohnehin nötig sein, auf eine Schätzungsmethode zur Ermittlung des aus der neuen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwerts zurückzugreifen.

Wenn kein Verkehrswert festgelegt oder dieser offenkundig unterschätzt wurde und wenn Daten fehlen, um die Vergleichsmethode anwenden zu können, soll nach dem Vorschlag der Motionäre die Residualwertmethode angewandt werden, bei der die Kosten für den Bau und die Freilegung (für bereits bebaute oder teilweise bebaute Grundstücke) abgezogen werden. Aber auch hier zeigt die Erfahrung, dass der Mehrwert nach Abzug dieser Kosten bei Grundstücken mit Nutzungsänderung in vielen Fällen null ist oder weniger als 20 000 Franken, dem Schwellenbetrag für die Abgabepflicht, betragen würde. Das heisst, abgesehen davon, dass die Möglichkeiten für Einzonungen gemäss Bundesrecht und den Grundsätzen des neuen kantonalen Richtplans in Zukunft stark eingeschränkt sein werden, würden mit diesem Vorschlag auch die Aussichten, den Mehrwertfonds mit Einnahmen aus Mehrwertabgaben infolge von Nutzungsänderungen speisen zu können, deutlich nach unten revidiert werden.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen weist der Staatsrat den Grossen Rat darauf hin, dass eine Praxis, die eine strikte Auslegung des Verkehrswerts und die Anwendung der Residualwertmethode gemäss Vorschlag der Motionäre zur Grundlage hat, bedeutende Auswirkungen auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds und damit auf die Möglichkeiten der Finanzierung von Planungsmassnahmen haben wird, insbesondere auf die Finanzierung der potenziell sehr hohen Entschädigungen, die die Gemeinden den Eigentümerinnen und Eigentümern für materielle Enteignungen zahlen müssen, die Finanzierung der regionalen Richtpläne und Agglomerationsprogramme sowie die Finanzierung der Verdichtungsstudien, die im Rahmen der Revision der Ortspläne (OP) durchgeführt werden müssen, wenn die Gemeinde eine Erweiterung ihrer Bauzone plant.

Dasselbe gilt, wenn man dem Vorschlag der Motionäre folgt, wonach die Eigentümerin oder der Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der raumplanerischen Massnahmen die Schuldnerin oder der Schuldner der Abgabe sein soll. Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass der Kanton Freiburg im Gegensatz zur grossen Mehrheit der anderen Kantone in Anwendung von Artikel 91 Abs. 2 RPBG die positive Vorwirkung der Pläne kennt. Bei Nutzungsänderungen der Zone ist es somit unter bestimmten Voraussetzungen möglich, vor der Genehmigung durch die RUBD und dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme eine Baubewilligung zu erhalten. Im Falle von Einzonungen sind im Übrigen Veräusserungen vor Inkrafttreten der fraglichen Massnahme weiterhin möglich, wobei die Parteien den Wertzuwachs auf der Grundlage des Dossiers der öffentlichen Auflage für die Gesamtrevision des OP der Gemeinde vorwegnehmen können. Mit anderen Worten, indem man die Eigentümerin oder den Eigentümer des Grundstücks zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage zur Schuldnerin oder zum Schuldner bestimmt, ist es möglich, die Person zu besteuern, die tatsächlich vom erheblichen Vorteil profitiert. Wenn hingegen, wie in der Motion vorgeschlagen, die Person, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Massnahme im Besitz des Grundstücks ist, als Schuldnerin oder Schuldner bestimmt wird, wird der planungsbedingte Mehrwert nicht ausgeglichen und die Fondsmittel werden deutlich reduziert. Wenn die Baubewilligung bereits vor Inkrafttreten der Planungsmassnahme erteilt wird, ist es nämlich unwahrscheinlich, dass danach ein neues Baubewilligungsgesuch einreicht wird, was bedeutet, dass keine Mehrwertabgabe fällig wird. Und wenn der Verkauf des Grundstücks, das eingezont werden soll, vor dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme erfolgt, muss die Käuferin oder der Käufer des Grundstücks die Mehrwertabgabe entrichten, wenn sie oder er das Grundstück veräussert (die Abgabe wird nur fällig, wenn das Grundstück verkauft wird), während die ursprüngliche Eigentümerin bzw. der ursprüngliche Eigentümer den Mehrwert für sich behalten kann; die Käuferin oder der Käufer muss

zudem den Betrag der Mehrwertabgabe vorwegnehmen, um sie im Rahmen der Transaktion, die vor dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme stattfindet, vom Kaufpreis abzuziehen, da das Verfahren erst nach diesem Zeitpunkt beginnt. Das von den Motionären angesprochene Problem würde somit nicht gelöst, sondern lediglich auf die Käuferin oder den Käufer des Grundstücks abgewälzt, die bzw. der zuvor nicht vom planungsbedingten Vorteil profitieren konnte.

3.2. Auswirkungen der Vorschläge der Motionäre auf das nach geltendem Recht eingerichtete Gesamtsystem

Vor diesem Hintergrund stellt der Staatsrat fest, dass die Vorschläge der Motionäre, die durchaus auf berechtigten Erwägungen beruhen und vor allem die Rechtssicherheit, aber auch die finanziellen Interessen der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer im Blick haben, erhebliche Auswirkungen auf die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds wie auch auf für die Bearbeitung der Mehrwertabgabedossiers und die Kontrolle der Modalitäten der Abgabepflicht nötigen Ressourcen haben.

Da es sich um ein Ausgleichssystem handelt, besteht offensichtlich ein direkter Zusammenhang zwischen den Beträgen, die in den Mehrwertfonds eingezahlt werden, und der Fähigkeit, die im RPBG vorgesehenen Massnahmen zu finanzieren: Je höher die Sätze sind, desto höher sind die zu erwartenden Einnahmen und desto besser ist die Finanzierung der von den Gemeinden für materielle Enteignungen geschuldeten Entschädigungen gewährleistet. Ebenso klar ist: Wenn die Finanzierung aller Massnahmen nach RPBG langfristig gesichert werden soll und wenn es als angemessen erachtet wird, am Begriff des Verkehrswerts im engen Sinne festzuhalten, oder – in Ermangelung vereinbarter Preise und ausreichender Daten zur Anwendung der Vergleichsmethode – auf die Residualwertmethode zurückzugreifen, müssen folgende Punkte analysiert werden:

- > den Nutzen, den Verkehrswert als Grundlage beizubehalten, wenn der Rückgriff darauf mit Bezug auf die Erreichung des vom Bundesgesetzgeber angestrebten Ziels (Ausgleich des planungsbedingten erheblichen Vorteils) in Frage gestellt ist;
- > den Nutzen, den Satz von mindestens 20 % beizubehalten oder den Satz zu erhöhen (der Staatsrat hatte in seinem Gesetzesentwurf einen differenzierten Satz von 20 % für Einzonungen und von 30 % für Nutzungsänderungen vorgeschlagen). Auch wäre es wie in anderen Kantonen möglich, bei Einzonungen vorzusehen, dass der Satz über die Dauer, in der die Eigentümerin oder der Eigentümer das Grundstück optimal bebauen muss, allmählich erhöht wird;
- > die Zweckmässigkeit, die Abgabepflicht wie in anderen Kantonen auf Zuweisungen zur Spezialzone nach Artikel 18 RPG (wie im Gesetzesentwurf des Staatsrats vorgesehen) sowie auf Erhöhungen der Nutzungsziffern auszuweiten, um den erwarteten Einnahmerückgang zu kompensieren;
- > die Zweckmässigkeit, den umgekehrten Weg zu gehen und angesichts der erheblichen Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Mehrwerts infolge einer Nutzungsänderung und der zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen, die für eine Schätzung des Mehrwerts auf der Grundlage der Residualwertmethode nötig würden, auf die Abgabepflicht für diese Art von Planungsmassnahmen zu verzichten (im Bundesrecht nicht zwingend vorgeschrieben);
- > die Frage, ob es bei Annahme der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit dem tiefstmöglichen Satz von 20 % noch realistisch ist, die Liste der Planungsmassnahmen, die nach Artikel 113c Abs. 2 Bst. b, c und d RPBG finanziert werden können, in der vorliegenden Form beizubehalten

(die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung muss zwingend sichergestellt sein);

> die Frage, ob es nicht gerechtfertigt wäre:

> das System so umzuwandeln, dass einzig die Gemeinden für die Mehrwertabgabe zuständig wären (vgl. Kantone Bern, Zug, Luzern, Graubünden, Solothurn, Thurgau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft), mit dem Vorteil, dass die Gemeinden, die die Gegebenheiten vor Ort am besten kennen, das Planungs- und das Abgabeverfahren besser aufeinander abstimmen und das Erheben der Mehrwertabgabe mit Blick auf die Finanzierung der von ihnen zu leistenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung direkt verwalten könnten;

oder

> für die Gemeinden über den durch das kantonale Recht definierten Rahmen hinauszugehen und weitergehende Bestimmungen entweder auf der Grundlage von Gemeindevorschriften oder auf vertraglicher Basis (gestützt auf die Gemeindevorschriften) vorzusehen, um den Einnahmeausfall, der durch die geforderten gesetzlichen Anpassungen entstehen würde, auszugleichen. Mehrere Kantone kennen bereits solche Lösungen. Für ein Szenario mit einem unterfinanzierten kantonalen Mehrwertfonds wäre es sinnvoll, ein gemischtes System vorzusehen, bei dem beispielsweise die Gemeinden zusätzlich 10 % oder 20 % des Mehrwerts abschöpfen könnten. Eine solche Lösung wäre um so mehr gerechtfertigt, als der Siedlungsdruck in den Städten und Agglomerationen grösser ist als in den peripheren und ländlichen Gemeinden, was es im Falle einer geringen Finanzierung des kantonalen Mehrwertfonds begründen könnte, allen Gemeinden, die in Übereinstimmung mit den Zielen von Artikel 5 RPG die regionalen und kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung und die in Agglomerationsprogrammen oder regionalen Richtplänen vorgesehenen Infrastrukturen, die eine gute Raumentwicklung oder die Förderung der sanften Mobilität zum Ziel haben, einfacher finanzieren möchten, zusätzliche Möglichkeiten zu geben. Bei einem gemischten System würde sich auch die Frage nach der Kompetenz zur Erhebung der Mehrwertabgabe und nach der Aufteilung der Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden stellen (wobei Lösungen denkbar sind, die zwischen Einzonung und Nutzungsänderung unterscheiden). Denkbar wäre auch eine Lösung, bei der der Staat von einem Teil der Abgabeeinnahmen profitieren würde, wie dies in vielen Kantone vorgesehen ist.

In beiden Fällen (kommunales oder gemischtes System) müssten die Verfahren für Gemeindevorschriften, die Rechtsmittel sowie die finanziellen und personellen Folgen einer solchen Änderung geprüft werden.

> die Zweckmässigkeit, innerhalb des vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmens die Fälle der Befreiung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Art. 113h RPBG) zu präzisieren, insbesondere durch eine genauere Umschreibung des Begriffs der Aufgaben im öffentlichen Interesse;

> die Frage, ob die Kommission für Grundstückerwerb, wenn alle Vorschläge für das RPBG ohne weitere Gesetzesänderung angenommen würden, noch in der Lage wäre, die beträchtliche Arbeitslast, die sich insbesondere aus der Anwendung der Residualwertmethode ergeben würde, aufzufangen – selbst dann, wenn das Personal der Kommission aufgestockt würde, da sie auch den Auftrag hat, auf Antrag des Kantons und der Gemeinden Grundstücke zu schätzen. Eine mögliche Lösung bestünde darin, die Bewertung der Grundstücke der Kantonalen

Steuerverwaltung oder der Enteignungskommission anzuvertrauen. Auch in diesem Fall müssten die finanziellen und personellen Folgen bewertet werden;

- > in gleicher Weise die finanziellen Auswirkungen in Form von Personalkosten durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Ausnahmeregelungen und die Einführung spezieller Erhebungsmodalitäten auf der Grundlage einer anteiligen Mehrwertabschöpfung, die die administrative Begleitung innerhalb der mit der Durchführung dieser Aufgaben betrauten Einheiten noch schwerfälliger machen werden.

4. Kommentare zu den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen

Der Staatsrat nimmt im Folgenden Stellung zu den verschiedenen Vorschlägen der Motionäre.

4.1. Artikel 113b Abs. 5 (neu): Mehrwert

Wie bereits erwähnt (siehe Punkt 3.1), beziehen sich die meisten Kantone ebenfalls auf den Verkehrswert zur Festlegung des Mehrwerts, ohne in den rechtlichen Bestimmungen genauer darauf einzugehen, und entwickeln derzeit Verfahren und Methoden zur Schätzung. Diese Kantone, von denen die meisten nach dem 1. Januar 2018 Ausgleichsbestimmungen erlassen haben, befinden sich genauso in der Optimierungsphase und nutzen ihre Erfahrungen mit der Abgabeveranlagung der ersten Dossiers, um die genauen Konturen ihres Schätzungsverfahrens festzulegen. Der Staatsrat ist sich der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Methode zur Bestimmung des Mehrwerts bewusst und erkennt auf der Grundlage der Einwände und der Elemente, die der RUBD zur Kenntnis gebracht wurden, an, dass die Methode, die für ein Jahr angewandt wurde (Anfang 2019 bis Anfang 2020), angepasst werden muss. Er wiederholt jedoch, dass die RUBD in der überwiegenden Mehrheit der von ihr untersuchten Fälle weder über vereinbarte Preise noch über aussagekräftige Informationen von den Gemeinden verfügte, sodass sie keine andere Wahl hatte, als sich zur Bestimmung des Mehrwerts auf eine Schätzung zu beziehen. Gestützt auf den Zweck von Artikel 5 RPG, auf eine Methode, die vergleichbar ist mit den in anderen Kantonen (Basel-Stadt, St. Gallen) angewandten Methoden, auf der Rechtsprechung in den Kantonen, die seit vielen Jahren ein Ausgleichssystem kennen (insbesondere der Kanton Neuenburg), und auf ihre Auslegung der geltenden Lehre zum einschlägigen Bundesrecht, vertrat die RUBD zunächst die Auffassung, dass die Lageklassenmethode, bei der der Wert des unerschlossenen Grundstücks nach der maximalen Nutzung des Baupotenzials und ohne Abzug der Baukosten ermittelt wird, mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht im Einklang steht. In diesem Zusammenhang kann zudem darauf hingewiesen werden, dass bei 30 Dossiers nur drei Eigentümerinnen und Eigentümer die am Ende des Verfahrens erlassenen Verfügungen der RUBD angefochten haben. Die Direktion versuchte daher, wie in der Botschaft zum Gesetzentwurf angegeben, unter Einhaltung der üblichen Etappen vorzugehen, ohne jedoch auf der Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Informationen überzeugende Ergebnisse erzielen zu können, was sie dazu veranlasste, eine Lösung zu suchen, um die Mehrwertdossiers unter Einhaltung des Gebots der Gleichbehandlung der Eigentümerinnen und Eigentümer bearbeiten zu können.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass die RUBD in Zukunft in vielen Fällen weder über einen durch Kaufvertrag festgelegten Verkehrswert noch über schlüssige, mit der Vergleichsmethode ermittelte Referenzwerte bzw. nur über Verkaufspreise, die die alte Planungsmassnahme als Grundlage haben, verfügen wird, sodass die Direktion in jedem Fall eine Schätzungsmethode wird anwenden müssen, um den aus der neuen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwert zu bestimmen.

Was die von den Motionären vorgeschlagene Idee, auf den Wohnungs- und Immobilienmonitor zurückzugreifen, betrifft, so scheint es, dass sich dieser Verein derzeit auf den Wohnungsbestand und die Stadt Freiburg konzentriert. Das Informationssystem dürfte bald auf andere dichtbesiedelte Gebiete des Kantons ausgedehnt werden, aber es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht geplant, auch Immobilientransaktionen (Kauf/Verkauf von Gebäuden oder Grundstücken) abzudecken. Der Verein wird somit in naher Zukunft nicht die Daten bereitstellen können, die für die kantonsweite Anwendung der Vergleichsmethode nötig sind.

Folglich weist der Staatsrat unabhängig von der Frage der Auswirkungen auf den Mehrwertfonds und die Möglichkeiten der Finanzierung der in Artikel 113c RPBG vorgesehenen Massnahmen darauf hin, dass der Vorschlag der Motionäre, auch wenn er expliziter als der derzeitige Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen ist und in Richtung einer grösseren Rechtssicherheit geht, zweifelsohne in einen Ansatz kombinierter Methoden, der von der Mehrheit der Kantone zur Vermeidung von extremen Werten angewendet werden wird, integriert werden müssen.

4.2. Änderung von Artikel 113e Abs. 1 Bst. a: Bagatellfälle, energetische Sanierungen und Artikel 113e Abs. 6 (neu)

Das geltende Recht deckt bereits einige der Ausnahmen ab, die in der Motion vorgeschlagen werden; denn mit der Erteilung einer Baubewilligung für ein in Artikel 85 RPBR angeführtes Objekt, das als Baute von geringer Bedeutung gilt und nach dem vereinfachten Verfahren baubewilligungspflichtig ist, wird keine Mehrwertabgabe fällig. Dazu gehören insbesondere Stützmauern, Einfriedungsmauern, Unterhalts-, Ausbesserungs- und Renovationsarbeiten an Dach und Fassade, die das Aussehen des Bauwerkes wesentlich verändern, Nutzungsänderungen und Anlageänderungen, die weder Arbeiten erfordern noch die Umwelt oder Gewässer beeinträchtigen, der Ersatz von Heiz- und Warmwassersystemen (einschliesslich der damit verbundenen Arbeiten), Sanitäranlagen, Abgrabungen und Aufschüttungen, die eine gewisse Höhe nicht überschreiten, sowie alle Nebenbauten, die zu den Nebennutzflächen gehören, wie Abstellräume, Waschküchen, Garagen, Autounterstände oder Parkplätze, Gartenhäuser, unbeheizte Wintergärten oder private Schwimmbäder.

Der Vorschlag der Motionäre geht jedoch über die im geltenden Recht vorgesehenen Ausnahmen hinaus, da er fordert, dass die Abgabe bei Renovierungen von geringer Bedeutung und energetischen Verbesserungen nicht erhoben wird. Die Motionäre beziehen sich auf eine Lösung des Kantons Waadt, das in seinem Raumplanungsreglement Bauten und Renovationen von geringer Bedeutung, namentlich übliche Renovationen ohne Bedarf an zusätzlichen Nutzungsrechten, sowie Anbauten als geringfügige Arbeiten definiert. Obwohl einige dieser Objekte bereits unter Artikel 85 RPBR fallen, kann diese Lösung nicht ohne weiteres in die Freiburger Gesetzgebung übernommen werden, da diese im Gegensatz zum Kanton Waadt die Geschossflächenziffer (GFZ) als Mass für das Baupotenzial verwendet. Die GFZ umfasst nicht nur direkt zum Wohnen und Arbeiten nutzbare Flächen, sondern auch Nebenflächen, sodass Arbeiten, die eine Erhöhung der Nebenflächen beinhalten (z. B. Garagen, Gartenhäuser, Waschküchen usw.), das nach kommunalen Vorschriften eingeräumte Nutzungsrecht nutzen. Weiter scheint es schwierig zu sein, zu bestimmen, was genau «Renovierungen von geringer Bedeutung» sind, insbesondere mit Bezug auf die Grösse des Gebäudes.

Während der parlamentarischen Debatten kündigte der Staatsrat in Beantwortung einer Frage über Ausnahmen von der Abgabepflicht im Falle der Erteilung einer Baubewilligung an, dass er «Härtefälle» berücksichtigen würde, die dem RUBD im Rahmen der Prüfung der Akten vorgelegt werden, mit der Möglichkeit, anschliessend eine Anpassung des Gesetzes oder Reglements vorzunehmen. Darüber hinaus prüfte die RUBD mit Unterstützung der Kommission für Grundstückerwerb eine Bestimmung von sogenannten «Bagatellfällen», in denen es gerechtfertigt wäre, die Abgabepflicht nicht auszulösen. Sie hat bestimmte Ansätze ermittelt, bei denen entweder eine minimale Nutzung der GFZ (z. B. unter 10 %) als Kriterium verwendet oder auf die Mehrwertabschöpfung verzichtet wird, solange die direkt zum Wohnen oder Arbeiten nutzbaren Flächen im Rahmen eines Baubewilligungsgesuchs nicht vergrössert werden. Es muss jedoch betont werden, dass solche Lösungen mehr administrative Kontrollen und somit zusätzliche Ressourcen erfordern würden. Darüber hinaus gilt es sicherzustellen, dass die Ausnahmen nicht zu einem System führen, das den Anforderungen des Bundesrechts zuwiderläuft (dieses verlangt eine wirksame Entschädigung und die Erhebung von finanziellen Mitteln, um planungsbedingte erhebliche Nachteile ausgleichen zu können).

Solange die oben dargelegten Vorbehalte und Erwägungen berücksichtigt werden, befürwortet der Staatsrat ein Eintreten auf die Vorschläge der Motionäre. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Liste der Ausnahmen von der Abgabepflicht sehr wohl in das RPBR aufgenommen werden könnte, soweit im RPBG ein entsprechender Grundsatz eingeführt wird.

In Bezug auf die Forderung, dass der Staatsrat den Fall der mehrwertabgabepflichtigen Grundstücken regeln soll, die der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes unterliegen, wird präzisiert, dass die Frage bereits durch die Schlussbestimmungen des Gesetzes vom 16. März 2016 geregelt wurde, mit denen das Gesetz über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG) geändert wurde, um Fälle von Doppelbesteuerung zu vermeiden. Erläuterungen dazu finden sich in der Botschaft zur Gesetzesvorlage (TGR Februar 2016, Botschaft 2015-DAEC-138, S. 191 f. und 202).

4.3. Artikel 113e Abs. 1bis (neu): anteilige Abgabe

Der Staatsrat kann vorbehaltlich einer eingehenderen Analyse im Rahmen der gesetzgeberischen Arbeiten auf diesen Vorschlag eintreten.

Er erinnert daran, dass die Frage der anteiligen Abgabe, d. h. eine Mehrwertabschöpfung unter Berücksichtigung der Zerstückelung grosser Parzellen durch die Eigentümerin oder den Eigentümer, bereits in den Parlamentsdebatten zum ursprünglichen Gesetzestext behandelt worden war. In der Botschaft zum Gesetzesentwurf wurde ausdrücklich erwähnt, dass es auch dann gerechtfertigt sei, die Zahlung der Mehrwertabgabe für die Gesamtheit eines grossen eingezonten Grundstücks ab Rechtskraft der Baubewilligung für eine Baute zu verlangen (bzw. 6 Monate nach Rechtskraft gemäss der vom Grossen Rat eingebrachten Änderung), wenn diese Baubewilligung nur einen Teil des Grundstücks betrifft. Während der Debatten war darauf hingewiesen worden, dass eine gestaffelte Abschöpfung schwer durchführbar sei, da sie eine mehrjährige administrative Überwachung erfordere, die bei Veräusserungen während der gesetzgeberischen Arbeiten noch komplizierter würde. Wie bereits unter Punkt 3.1 erwähnt, hätte eine solche Lösung zudem zur Folge, dass die Äufnung des kantonalen Mehrwertfonds erheblich verlangsamt und damit die geplanten Finanzierungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt würden. Es ist anzumerken, dass die

meisten anderen Kantone eine ähnliche Lösung vorsehen, wie sie im geltenden Freiburger Recht festgelegt ist.

Der Staatsrat hält zudem fest, dass das Freiburger Recht im Gegensatz zu anderen kantonalen Gesetzgebungen keine Verpflichtung zur Mindestausnutzung des durch die Planungsmassnahme gewährten Nutzungspotenzials vorsieht, sodass der vom Bundesgesetzgeber gewollte Siedlungsverdichtungseffekt bei einer Mehrwertabschöpfung im Verhältnis zur Fläche der durch die Verstückelung geschaffenen Parzellen deutlich verringert würde. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass das einzige Instrument, mit dem die Eigentümerinnen und Eigentümer direkt zur optimalen Bebauung ihres Grundstücks gezwungen werden können, im gesetzlichen Kaufrecht besteht, das jedoch erst 12 Jahre nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme und nur bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses ausgeübt werden kann.

Wie bereits unter Punkt 3.2 erwähnt, wäre die Einführung einer anteilmässigen Abgabe mit einem grösseren administrativen Aufwand verbunden und würde daher zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen erfordern.

4.4. Änderung von Artikel 113e Abs. 2: Aufschiebung der Abschöpfung

Der Staatsrat kann vorbehaltlich einer eingehenderen Analyse der Steuergesetzgebung auf diesen Vorschlag eintreten. Er hebt jedoch hervor, dass der Vorschlag mit der Frage der Bestimmung der Schuldnerin bzw. des Schuldners zusammenhängt und dass er daher im Lichte der Lösung zu prüfen ist, die ganz allgemein für diese Frage gewählt wird.

4.5. Änderung von Artikel 113e Abs. 3: Schuldner/in der Abgabe

Wie bereits unter Punkt 3.1 erwähnt, hält es der Staatsrat für folgerichtig, dass die Schuldnerin oder der Schuldner der Abgabe die Person ist, die in den Genuss des Vorteils kommt, der sich aus der Einzonung oder Nutzungsänderung ergibt, da andernfalls der Geltungsbereich des Ausgleichs-systems angesichts der positiven Vorwirkung der Pläne nach Artikel 91 Abs. 2 RPBG, aber auch der Möglichkeiten für die Eigentümerinnen und Eigentümer, ihr Grundstück auf der Grundlage des Wertzuwachses gemäss der öffentlich aufgelegten Planungsmassnahme, unter Vorbehalt der Bewilligung durch die RUBD und das Inkrafttreten der Massnahme, zu veräussern, deutlich eingeschränkt würde. Entgegen der Erläuterungen der Motionäre im zweiten Absatz, müssen Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihr Land zwischen der öffentlichen Auflage und dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme veräussern, die Abgabe bei Inkrafttreten der Massnahme entrichten und nicht, wenn die Käuferin oder der Käufer das Land an einen Dritten weiterverkauft. In dem konkreten Beispiel, das die Motionäre im darauf folgenden Absatz nennen, bestätigen sie diesen Sachverhalt denn auch. Dieses System ermöglicht es also, die Begünstigte oder den Begünstigten des Vorteils zu besteuern (dasselbe würde auch bei der Erteilung einer Baubewilligung gelten) und die Abgabe direkt zu erheben, sobald die Veranlagungsverfügung der RUBD in Kraft getreten ist, sodass die Angelegenheit ein für alle Mal und unabhängig von einer allfälligen späteren Veräusserung geregelt ist.

Aus diesem Grund spricht sich der Staatsrat in diesem Punkt gegen eine Änderung des RPBG in der vorgeschlagenen Form aus und schlägt vor, stattdessen das von den Motionären erwähnte Problem durch andere Gesetzes- oder Praxisanpassungen zu lösen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass das System in bestimmten spezifischen Situationen problematisch sein kann, beispielsweise im Falle eines Terminverkaufs, bei dem der Verkaufspreis lange vor der öffentlichen Auflage einer Nutzungsänderung, die eine Wertsteigerung des betroffenen Grundstücks zur Folge hat, festgelegt wird und bei dem die Eigentumsübertragung nach Ablauf einer bestimmten Zeit und nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme, wirksam wird. In einem solchen Fall käme die Käuferin oder der Käufer des Grundstücks in den Genuss des Vorteils, und es wäre unlogisch, von der ursprünglichen Eigentümerin oder dem ursprünglichen Eigentümer die Zahlung der Abgabe zu verlangen, wenn der im Vertrag zum Terminverkauf festgelegte Grundstückspreis den planungsbedingten Wertzuwachs nicht berücksichtigen konnte. Es handelt sich hier um einen Härtefall, der durch eine Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen abgedeckt oder mit Präzisierungen im RPBR geklärt werden muss.

Um sicherzustellen, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer vor Beginn des Veranlagungsverfahrens informiert werden, könnte die Anmerkung im Grundbuch betreffend Abgabe früher als bisher erfolgen, z. B. sobald der geänderte Plan öffentlich aufgelegt wird. Das RPBG könnte entsprechend geändert werden.

4.6. Übergangsbestimmung (neu)

Der Staatsrat hält fest, dass die RUBD im Januar 2018 ein Rundschreiben an alle Gemeinden geschickt hat, um sie über Neuheiten und spezifische Punkte im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung zu informieren. Zudem wurde auf der Website des Staats eine FAQ mit den wichtigsten Fragen und Antworten veröffentlicht, sodass die interessierten Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Notarinnen und Notaren rasch hätten reagieren und die RUBD um Klärung der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen hätten bitten können. Es stimmt somit nicht, dass der Öffentlichkeit keine Informationen zur Verfügung gestellt wurden. Weiter war die Tatsache, dass eine Mehrwertabgabe in die kantonale Gesetzgebung eingeführt werden würde, seit langem bekannt (seit Inkrafttreten der Revision des RPG am 1. Mai 2014); auch wurde das System während der öffentlichen Vernehmlassung, die in den ersten drei Monaten des Jahres 2015 stattfand, ausführlich erläutert. Parallel dazu hatte die RUBD geplant, einen Leitfaden über die Mehrwertabgabe herauszugeben, um den Gemeinden, Eigentümerinnen und Eigentümern und den Auftragnehmern die notwendigen Informationen zu geben. Dies war indes nicht möglich, solange die Methode zur Bewertung von Gebäuden noch nicht festgelegt war und solange die Direktion nicht genügend Erfahrung in Bezug auf konkrete Fälle (Bagatellfälle, Härtefälle, aufgeschobene Fälligkeit in sinngemässer Anwendung der Artikel 43 ff. DStG) sammeln konnte, da sie sonst ein unvollständiges Dokument in Umlauf gebracht hätte, das mehr Fragen aufgeworfen als Antworten geliefert hätte. Es liegt auf der Hand, dass die rechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Mehrwertabschöpfung stellen, sehr komplex sind und eine Würdigung der gesamten Umstände des Einzelfalls erfordern.

In diesem Punkt scheinen die Erklärungen der Motionäre widersprüchlich zu sein. Im zweiten Absatz geben Sie an, dass das Gesetz für Grundstücke gelten soll, die Gegenstand von Planungsmassnahmen waren, die nach dem 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind. Genau so wendet jedoch die RUBD das RPBG an, da sie nur die in den OP vorgesehenen Planungsmassnahmen mit der Abgabe belegt, die nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts genehmigt wurden. Im Zusammenhang mit der Einführung einer Übergangsbestimmung stellt sich, wie aus den Erklärungen der Motionäre hervorgeht, die Frage, ob Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit

werden sollen, die Gegenstand von nach dem 1. Januar 2018 genehmigten raumplanerischen Massnahmen sind, für die aber die öffentliche Auflage vor diesem Datum stattfand und für die die Erteilung der Baubewilligung oder die Veräusserung zwischen der öffentlichen Auflage und dem Inkrafttreten des neuen Rechts stattfand. Dieser Punkt war während der öffentlichen Vernehmlassung des Gesetzentwurfs angesprochen worden; der Staatsrat sprach sich aber gegen die Einführung einer solchen Übergangsbestimmung aus. Während der Debatten im Grossen Rat wurden keine entsprechenden Änderungen vorgeschlagen. So ist es erstaunlich, dass heute, mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des RPBG, ein solcher Vorschlag unterbreitet wird; denn der Wortlaut des Gesetzes hinsichtlich der Auswirkungen auf die Eigentümerinnen und Eigentümer ist unmissverständlich, sieht Artikel 113e Abs. 3 RPBG doch eindeutig vor, dass die Schuldnerin oder der Schuldner die Person ist, die zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage im Besitz des Grundstücks ist. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es keine rückwirkende Besteuerung gibt, da nur Grundstücke mit der Abgabe belegt werden, die von Planungsmassnahmen profitieren, die nach dem Inkrafttreten der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen in Kraft getreten sind. Auch kann in diesen Fällen entgegen der Argumentation der Motionäre nicht gesagt werden, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer dieser Grundstücke, nicht von der Wertsteigerung profitieren würden; denn wenn sie das Grundstück nach der öffentlichen Auflage, aber vor Inkrafttreten der Massnahme verkaufen oder, wie dies häufig bei Nutzungsänderungen der Fall ist, eine Baubewilligung auf der Grundlage einer positiven Vorwirkung der Pläne erhalten (Art. 91 Abs. 2 RPBG), können sie die Wertsteigerung antizipieren, den Preis entsprechend festsetzen und direkt vom erheblichen Vorteil profitieren, der sich aus der Veräusserung oder der erhaltenen Baubewilligung ergibt. Wie bereits im Rahmen der parlamentarischen Debatten erwähnt, weiss der Staatsrat um die besonderen Fälle, die eine andere Auslegung erfordern würden, doch ist es der Veranlagungsbehörde immer möglich, Härtefälle im Rahmen der Verfahren zu berücksichtigen, und zwar auf der Grundlage konkreter Elemente, die von den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern vorgelegt werden und belegen, dass sie die durch die Mehrwertabschöpfung verursachte finanzielle Last nicht tragen können.

4.7. Artikel 113i (neu): Stockwerkeigentum

A priori bedarf der Wortlaut der Absätze 2 und 3 insofern einer Klarstellung, als Absatz 2 vorsieht, dass keine Mehrwertabgabe im Falle der Veräusserung von Wohnungen in Stockwerkeigentum fällig wird, weil eine vor dem 1. Januar 2018 erteilte Baubewilligung keine Abgabepflicht auslöst, während eine Veräusserung abgabepflichtig ist, wenn die Baubewilligung nach der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme, von der das Grundstück betroffen ist, erteilt wurde. Die Beziehung zwischen den Absätzen 3 und 2 ist unklar. Somit müsste geklärt werden, ob dieser Vorschlag als Modalität des Übergangsrechts zu verstehen ist oder als zusätzlichen Fall, der eine anteilige Mehrwertabschöpfung rechtfertigt. Im zweiten Fall müsste der Vorschlag in einem neuen Buchstaben a^{bis} von Artikel 113e Abs. 1 RPBG Eingang finden.

5. Schlussfolgerung

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Staatsrat die Annahme der Motion.

7. August 2020