

**Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Gesetzes zur  
Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2.  
Dezember 2008 (RPBG)**

- 1 Einführung**
- 2 Organisation und Ablauf der gesetzgeberischen Arbeiten**
- 3 Kontext der Gesetzgebungsarbeiten**
- 4 Verwaltung der Bauzone**
- 5 Mehrwertabgabe (Art. 5 RPG)**
- 6 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**
- 7 Finanzielle und personelle Folgen**
- 8 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und dem Europarecht**

**1 EINLEITUNG**

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, 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.<sup>1</sup> 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.

---

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

Die erste Folge des neuen Bundesrechts ist ein Moratorium für die Bauzonen: Ab 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 der Dauer dieses Moratoriums dürfen Einzonungen nur genehmigt werden, wenn:

- > 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 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 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.

Hierfür 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. Erst nach dem Inkrafttreten des angepassten kantonalen Rechts kann der neue kantonale Richtplan innerhalb eines klaren und gefestigten rechtlichen Rahmens ausgearbeitet werden.

Für eine vollständige Beschreibung des Rahmens, in dem die hier besprochenen Gesetzgebungsarbeiten stattfinden, muss auch erwähnt werden, dass der Kanton und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) am 22. September 2014 eine Vereinbarung unterzeichnet haben, die eine Aktualisierung der Erhebung der freiburgischen Fruchtfolgeflächen (FFF) vorsieht. Der Kanton unterschreitet den FFF-Mindestumfang schon seit einigen Jahren. Gegenwärtig wird das Defizit auf 236 ha geschätzt. Der Bund duldet diese Situation nicht mehr und ficht deshalb jede Einzonung von FFF an, solange dieser FFF-Mindestumfang nicht erfüllt ist. Mit anderen Worten: Solange der Bund nicht festgestellt hat, dass der Kanton Freiburg den FFF-Mindestumfang einhält, wird die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) keine Einzonungen von FFF (als Bau- oder Spezialzone) bewilligen können – und zwar auch dann nicht, wenn eine Kompensation vorgesehen ist. Faktisch handelt es sich um ein neues, direkt anwendbares Moratorium; es kommt zum Bauzonenmoratorium hinzu, das eine Folge des neuen Bundesrechts (Art. 38a RPG und 52a RPV) ist. Noch kann kein Datum für das Ende des FFF-Moratoriums genannt werden. Auf jeden Fall aber wird der Kanton alles in seiner Macht stehende tun, damit das ARE dieses Dossier zügig behandelt. Sobald das Moratorium betreffend FFF aufgehoben ist, werden Einzonungen von FFF

wieder möglich sein, sofern sämtliche Bedingungen nach Artikel 30 Abs. 1bis 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 Kanton 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 worden<sup>2</sup>.

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 werden<sup>3</sup>.

Unabhängig von den Anpassungen kraft des neuen Bundesrechts umfasst der hier behandelte Gesetzesvorentwurf eine Änderung des RPBG infolge der Motion Rey, die vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde und welche die elektronische Verfügbarkeit der Ortspläne (OP) verlangt. Im Übrigen gibt die Direktion jetzt schon bekannt, dass sie bei dieser Gelegenheit dem Staatsrat ein paar kleine ergänzende Anpassungen des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR, SGF 710.11) vorschlagen wird, um der Behördenpraxis in Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB, SGF 710.7) Rechnung zu tragen.

## **2 ORGANISATION UND ABLAUF DER GESETZGEBERISCHEN ARBEITEN**

### **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.

---

<sup>2</sup> TGR 2008, S. 1344.

<sup>3</sup> [http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de#sprungmarke10\\_63](http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de#sprungmarke10_63).

In einer weiteren Studie wurde eine Methode zum Verdichtungspotenzial des Kantons Freiburg ausgemacht 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.

## **2.2 Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe, die die Botschaft Nr. 282 des Staatsrats vom 27. September 2011<sup>4</sup> über die Zweckmässigkeit, Ausgleichsregeln in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen (vgl. 3.1.2), vorbereitet hatte, wurde vom Staatsrat auch mit der hier besprochenen gesetzgeberischen Arbeit 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 Interne Vernehmlassung**

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (nachfolgend: VE) war vom 2. Juli bis zum 5. September 2014 in der internen Vernehmlassung.

Über alles gesehen bewerteten die Vernehmlassungsadressaten den Entwurf positiv. Die FIND und ILFD beantragten jedoch, dass im erläuternden Bericht zur externen Vernehmlassung detaillierter auf die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs (voraussichtliche Einnahmen, Höhe der Entschädigungen wegen materieller Enteignung, Folgen der Mehrwertabgabe für die Speisung des Bodenverbesserungsfonds und für die Grundstückgewinnsteuer) eingegangen werden sollte. Der vorliegende Bericht wurde entsprechend ergänzt (s. Punkt 7).

# **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:

---

<sup>4</sup> TGR 2012, S. 245 ff.

- > 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 OP-Gesamtrevision 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 Kaufsrecht 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 würde, Grundeigentümerinnen und -eigentümer im Falle einer materiellen Enteignung zu entschädigen.

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<sup>bis</sup> RPG); angemessene Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete mit dem öffentlichen Verkehr, 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<sup>bis</sup> RPG);

- > Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend 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); auch wenn diese Bestimmung materiell direkt anwendbar ist, muss das kantonale Recht angepasst werden, um die zuständigen Behörden und die Frist für die Meldung festzulegen; diese Anpassung wird über eine Änderung des RPBR erfolgen, die am 1. Januar 2015 in Kraft treten soll;
- > 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<sup>bis</sup> 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 ausschliesslich geregelt hat.

## **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 verbesserten 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 werden<sup>5</sup>.

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 Richtplaninhalt 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 einen Spielraum bezüglich der Wahl zwischen verschiedenen Lösungen, die allesamt mit dem Bundesrecht in Einklang stehen müssen. Sie können auch die Nutzungsart der Zonen für ihre Entwicklung bestimmen. Und sie können schliesslich die Massnahmen bestimmen, die sie für eine Siedlungsentwicklung nach innen treffen wollen – 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.

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 15a RPG betreffend 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 setzen 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 wo die Überbauung aus anderen Gründen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Als Rechtsfolgen kommen etwa ein Kaufsrecht der Gemeinde, eine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung zur Veräusserung, eine Auszonung oder allenfalls auch eine Enteignung<sup>6</sup>.

Für die Anpassung des kantonalen Rechts an die neuen Bestimmungen des RPG sieht der VE Massnahmen auf Gemeindeebene vor und gibt den Gemeinden Instrumente zur Verwaltung ihrer Bauzonen in die Hand. Da es sich 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 Enteignungen erforderten. Das Bundesrecht lässt den Kantonen in diesem Bereich einen grossen Handlungsspielraum. So lassen die im VE vorgesehenen Massnahmen den Gemeindebehörden die nötige Flexibilität bei der Bestimmung von Lösungen, die unter Berücksichtigung der Eigenheiten vor Ort ihren eigenen Bedürfnissen entsprechen und mit dem übergeordneten Recht vereinbar sind. Darüber hinaus wird

---

<sup>5</sup> BBl. 2010, S. 1057.

<sup>6</sup> BBl. 2010, S. 1075 ff.

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.

## 4.2 Im Vorentwurf vorgesehene Lösungen

Die wichtigsten Änderungen, die der VE 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 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 Regiongemeinschaft nach Artikel 25 Abs. 1 RPBG haben kann (Gemeindeverband<sup>7</sup> oder Agglomeration<sup>8</sup>).
- > 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 VE will dieses Instrument auf Einzonungen einer Arbeits- oder Spezialzone zur Verwirklichung eines Projekts ausweiten, die nicht im Rahmen einer Gesamtrevision des Ortsplans vorgenommen werden. Vor dem Hintergrund des neuen Bundesrechts rechtfertigt sich diese Änderung für spezifische Projekte, die sehr oft ausgesprochen 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 RPBG) oder einer Spezialzone (Art. 18 RPG) zugewiesen werden (Art. 46 Abs. 2 VE). Diese Frist gilt auch für nichtüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Nutzung im Rahmen einer OP-Gesamtrevision beibehalten wird.
- > Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts für die Gemeinden, wenn das Grundstück nicht innerhalb von zehn Jahren überbaut wird (Art. 46 Abs. 3 VE).
- > Einführung eines subsidiären Kaufsrechts für den Staat für Grundstücke innerhalb der vom kantonalen Richtplan anerkannten Zonen kantonalen Bedeutung, wenn die Gemeinde dieses Recht nicht innerhalb von zehn Jahren ausgeübt hat (Art. 46 Abs. 4 VE).
- > Möglichkeit, in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft eine kürzere Frist als zehn Jahren für die Bauverpflichtung und den Kaufsrecht vorzusehen (Art. 48 Abs. 2 VE).

---

<sup>7</sup> Art. 107 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG), SGF 140.1.

<sup>8</sup> Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG), SGF 140.2.



> Einführung eines neuen Instruments in Form des Rahmendetailbebauungsplans (Art. 63a und 64 Abs. 2 VE). Damit sollen die strategische Verwaltung der Planung und die Verwirklichung von Grossprojekten zur Umstrukturierung oder Revitalisierung des bestehenden Siedlungsgebiets verbessert werden. Dies ist eine zusätzliche Möglichkeit für die Planer der Gemeinden, um die Entwicklung eines grossen Sektors besser zu lenken sowie um Siedlungsentwicklung, Umwelt und Mobilität auf einem weitflächigen Gebiet optimal 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.

Es wird vorgeschlagen, die Änderungen des kantonalen Rechts, die nötig sind, um der Priorität gerecht zu werden, die das Bundesrecht der Siedlungsentwicklung nach innen gibt, im RPBR vorzunehmen; denn die Bauvorschriften und insbesondere die verschiedenen Ziffern sind im Ausführungsreglement definiert. Eine solche Lösung erlaubt zudem die Flexibilität, die im Rahmen der RPBG-Totalrevision angestrebt worden war.

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

## **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 keine Mittel, um die Kantone zur Einführung von Ausgleichsregeln zu verpflichten.

Mit dem revidierten RPG erhalten die Kantone einen klaren 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 entrichten. Sie kann somit nicht als Steuer qualifiziert werden. Mit der Mehrwertabgabe sollen vielmehr durch öffentliche Planungsmassnahmen geschaffene individuelle Sondervorteile für einzelne Grundeigentümer (Bodenwertsteigerung) im Sinne der Gleichbehandlung ausgeglichen werden. Die Mehrwertabgabe dient jedoch nicht zur Deckung der konkreten Kosten der Planungsmassnahmen, sondern erfolgt generell im Hinblick auf den Ausgleich planerischer Vorteile. Es handelt sich somit um eine Kausalabgabe, die kostenunabhängig erhoben wird und worauf das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung findet<sup>9</sup>. Allerdings bestätigte das Bundesgericht (BGer), dass das strikte Legalitätsprinzip im Bereich der öffentlichen Abgaben auch für die Mehrwertabgaben gelten muss. Das heisst, auch solche kostenunabhängige Abgaben müssen in einem Gesetz im formellen Sinn

---

<sup>9</sup> Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt Juli Nr. 4/13, S. 4; siehe auch BGE 121 II 138.

hinreichend bestimmt sein<sup>10</sup>. Daraus ergibt sich, dass das kantonale Gesetz die wesentlichen Elemente der Mehrwertabgabe in ihren Grundzügen selber festzulegen hat und dass ein Ausgleich 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 Mindestregelung die Mehrwerte auch dann erhoben werden, wenn der Grundeigentümer keine Hand für einen vertraglichen Ausgleich bietet.»<sup>11</sup> Die Kantone müssen eine Abgabe einführen, die Gegenstand einer Verfügung ist, und sie müssen die Grundsätze für deren Berechnung festlegen (Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe, Satz, Verwendung des Abgabenertrags).

Es sei auch daran erinnert, dass eine Abgabe von bis zu 60 % des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts laut Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>12</sup> weder die Eigentumsгарantie 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 2011<sup>13</sup>, erwähnte der Staatsrat, dass rund 40 % der Gemeinden überdimensionierte Bauzonen haben und dass es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden gibt: Während einige Gemeinden die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen können, werden andere Auszonungen vornehmen müssen. Auch wenn diese sehr allgemeine Aussage heute noch den Tatsachen entspricht, 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 ausgeht<sup>14</sup>. 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 ist es auch nicht möglich, das

---

<sup>10</sup> BGE 105 Ia 134.

<sup>11</sup> VLP-ASPAN, op. cit., S. 12.

<sup>12</sup> BGE 105 Ia 134.

<sup>13</sup> TGR 2012, S. 245 ff.

<sup>14</sup> <http://www.bfs.admin.ch> Bundesamt für Statistik > Themen > 01 – Bevölkerung > Zukünftige Bevölkerungsentwicklung > Daten, Indikatoren – Kantonale Szenarien.

Potenzial der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für diesen Zeitraum einzuschätzen (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*

<b>Zonen</b>	<b>in ha</b>
Arbeitszonen	-54
Zonen von allgemeinem Interesse	-24
Mischzonen und Kernzonen	+17
Wohnzonen	+52
<b>Gesamtbilanz</b>	<b>-9</b>

#### *Entwicklung der Spezialzonen im Kanton Freiburg von 2009<sup>15</sup> bis 2014*

<b>Zonen</b>	<b>in ha</b>
Spezialzonen	+13
Zonen für Kiesgruben und Deponien	+46
<b>Gesamtbilanz</b>	<b>+59</b>

#### *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. Es ist auch möglich, dass Nutzungsänderungen zwischen verschiedenen Typen von Bauzonen stattfanden.
- > Die Behörden haben darauf hingearbeitet, die Bauzonenüberdimensionierung 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 Bauzonendimensionierung einfließen, kann festgehalten werden, dass hier unter dem Gesichtspunkt einer allfälligen Besteuerung nach Artikel 5 RPG ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial besteht.

Kanton und Gemeinden müssen ihre Anstrengungen, die sie seit der Annahme des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 für eine Reduktion der überdimensionierten Bauzonen unternommen

---

<sup>15</sup> Die Daten zu den Kiesgruben liegen erst ab 2009 vor.

haben, weiterführen. Laut Statistiken des ARE<sup>16</sup> muss der Kanton Freiburg noch rund 170 ha Wohnzonen und etwa 100 ha Arbeitszonen auszonieren. In den kommenden Jahren ist deshalb mit einer bedeutenden Auszonungswelle zu rechnen. Als Folge werden wohl verschiedene Grundeigentümer eine Entschädigung wegen materieller Enteignung einklagen. Heute kann die Summe der Entschädigungen, die die öffentlichrechtlichen Körperschaften den betroffenen Grundeigentümern in den kommenden zwanzig Jahren zahlen müssen, ebenfalls 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 weiter oben) geht hervor, dass die Neueinzonungen über alles gesehen mit bedeutenden Auszonungen kompensiert wurden. Und trotzdem: Bis heute hat im Kanton Freiburg weder der Enteignungsrichter noch ein anderes Gericht ein einziges Mal materiell 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 Urteil<sup>17</sup> 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 nur dann eine Entschädigungspflicht bestanden, wenn eine besondere vertrauenswürdige Situation bestanden hätte (Vertrauensschutz) erfüllt gewesen wäre, was hier nicht der Fall war. Mit anderen Worten, bei eindeutig überdimensionierten Bauzonen müssen die Gemeinden grundsätzlich kaum eine Entschädigungspflicht gegenüber Grundeigentümern, deren Grundstücke ausgezont wurden, befürchten.

Trotz der weiter 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 gesetzgeberische Arbeit angesehen werden. Aus diesem Grund müssen konservative Annahmen 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 Im Vorentwurf vorgesehene Lösungen**

### **5.2.1 Kantonale Lösung**

Der VE 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 Vorgaben zugewiesen werden.

---

<sup>16</sup> Bauzonenstatistik Schweiz: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04878/index.html?lang=de>.

<sup>17</sup> Bundesgerichtsentscheid vom 30. August 2013 (Urteile 1C\_573/2011 und 1C\_581/2011 vom 30. August 2013, Gemeinde Salenstein TG)

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 vorzusehen<sup>18</sup>.

In erster Linie müssen die Ausgleichsregeln mit dem neuen Bundesrecht vereinbar sein; 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 Ausgleichsregeln wäre die Kompensation angesichts der allgemeinen Lage im Kanton Freiburg betreffend Grösse der Bauzonen in vielen Fällen (s. 5.1.2) nicht möglich; denn Gemeinden mit einem Potenzial für Neueinzonungen ohne Kompensation könnten Mehrwertabgaben einziehen, ohne deren Erträge für die Entschädigung von Grundeigentümern reservieren zu müssen. Gemeinden 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 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 mit überdimensionierten Bauzonen und den anderen eingeführt.

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

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

> Im VE wird lediglich festgelegt, dass ein kantonaler Mehrwertfonds geschaffen wird, und dass darin die Prioritäten für die Finanzierung der Planungsmassnahmen definiert werden. Die Grundsätze für die Verwaltung dieses Fonds werden im RPBR definiert werden (Art. 113c Abs. 4 VE).

---

<sup>18</sup> Schlussfolgerung des Staatsrat in seinem Bericht Nr. 282 vom 27. September 2011, op. cit.

## 5.2.2 Raumplanerische Massnahmen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind

Artikel 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG stellt als Mindestanforderung, dass die Kantone den Mehrwert 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 werden<sup>19</sup>.

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 Freiburg ist massgebend für die Beantwortung dieser Frage. Zahlreiche Freiburger Gemeinden haben 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. Folglich ist der Bedarf zur Deckung dieser allfälligen Entschädigungen 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, im ZNP standortgebundene Bedürfnisse befriedigt werden sollen. Es handelt sich namentlich um Zonen für den Materialabbau, Zonen für Häfen sowie Zonen für Sport oder Freizeittätigkeiten im Freien (Golf, Reitsport usw.). Es ist offensichtlich, dass diese Zonen, die ausserhalb der Bauzone sind und sich zum Teil über eine sehr grosse Fläche erstrecken, ähnliche Auswirkungen haben wie Bauzonen nach Artikel 15 RPG, weil sie dauerhaft Bauten zugewiesen sind, die 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 (5.1.2.) scheint es gerechtfertigt und zweckmässig zu sein, die Spezialzonen nach Artikel 18 RPG ebenfalls der Mehrwertabgabe zu unterstellen.

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 (5.1.2), ist davon auszugehen, dass

---

<sup>19</sup> Vgl. Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJPD 1981, N 13 zu Art. 5.

die Einnahmen im Zusammenhang mit Neueinzonungen zurückgehen werden. Indem Massnahmen, die zu einer erheblichen Verdichtung führen, ebenfalls der Mehrwertabgabe unterstellt werden, können weitere Einnahmen erwartet werden. Aus diesem Grund sieht der VE eine Mehrwertabgabe vor bei Grundstücken, deren Wert infolge einer Nutzungsänderung der Zone, in der sie sich befinden, zunimmt (von der RUBD genehmigte Änderung des ZNP und des Gemeindebaureglements GBR). Die Umsetzung der Mehrwertabgabe wird schwieriger mit der Besteuerung von Nutzungsänderungen, weil die Bestimmung des Mehrwerts komplexer wird und somit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Abgabe von den Schuldnern angefochten wird. Die Veranlagung stützt sich nämlich bei Nutzungsänderungen auf Konzepten, die weniger einfach festgemacht werden können. Der VE 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.

Artikel 113a Abs. 2 Bst. c VE unterstellt zudem die Werterhöhung eines Grundstücks, die sich aus einer Sonderbewilligung für zonenwidrige Bauten ausserhalb der Bauzone ergibt, der Mehrwertabgabe. Damit werden die Fälle erfasst, in denen die RUBD in Anwendung der Artikel 24 ff. RPG dem Grundeigentümer eine Baubewilligung in Abweichung von den ordentlichen Nutzungsvorschriften, die ausserhalb der Bauzone gelten, erteilt und ihm so die Möglichkeit gibt, sein Grundstück intensiver als in den ordentlichen Nutzungsvorschriften vorgesehen zu nutzen. Vor dem Grundgedanken, der hinter den Ausgleichsregeln steht, wäre es ungerecht, die Mehrwertabgabe für einen erheblichen Vorteil bei Eigentümern von Grundstücken in der Bauzone zu erheben, nicht aber bei Eigentümern von Grundstücken ausserhalb der Bauzone – auch wenn der Mehrwert im zweiten Fall geringer sein wird als im ersten. Die Bestimmungen des VE erlauben auch den Ausgleich von erheblichen Vorteilen, die sich für neue, nach Artikel 24 RPG bewilligten Bauten (Gästetafel, Bergrestaurant usw.) ergeben. Die Abgabepflicht ist auch deshalb gerechtfertigt, weil das Prinzip der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet besagt, dass solche Bauten in der Landwirtschaftszone grundsätzlich keinen Platz haben und somit nur ausnahmsweise bewilligt werden können.

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

## 5.2.3 Satz

### 5.2.3.1 Allgemeines

Artikel 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG legt für die Mehrwertabgabe einen Mindestsatz von 20 % fest. Es handelt sich um eine Mindestvorgabe, die die Kantone erfüllen müssen<sup>20</sup>.

Die Wahl des Satzes für die verschiedenen Planungsmassnahmen, die einen erheblichen Mehrwert schaffen, ist eine heikle Frage, weil ein Ausgleich geschaffen werden soll und weil es sich um eine höchst politische Frage handelt.

Auf der einen Seite wird die Wahl 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. Artikel 113c VE sieht deshalb in dieser Beziehung drei Varianten vor (vgl. auch Punkt 5.2.4.2).

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

### 5.2.3.2 Varianten

Für die Höhe der Mehrwertabgabe werden zwei Varianten vorgeschlagen:

#### *Variante 1*

Die erste Variante sieht vor, sich an den Mindestsatz von 20 % zu halten. Bei den Massnahmen hingegen, die der Mehrwertabgabe unterstellt sind, geht der Kanton weiter als die Mindestvorgabe des Bundesrechts: Nicht nur der Mehrwert bei neu einer Bauzone zugewiesenem Boden soll

---

<sup>20</sup> Eine teleologische und systematische Auslegung der Absätze 1 und 1<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup>, 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 von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) bestätigt.



ausgeglichen werden; daneben sollen auch Nutzungsänderungen sowie die Erteilung von Sonderbewilligungen für zonenwidrige Bauten ausserhalb der Bauzone der Mehrwertabgabe unterstellt werden (Abs. 113a Abs. 2 VE). Vor dem Hintergrund der Situation im Kanton Freiburg betreffend Bauzonen (Grenzen für die möglichen Bauzonenerweiterungen, Verkleinerung der überdimensionierten Bauzonen, Entschädigungsrisiko wegen materieller Enteignung) können so im Vergleich zu den Mindestvorgaben des Bundesrechts (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG) zusätzliche Einnahmen generiert werden, ohne dass dadurch die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren Grundstücke neu eingezont werden, zu stark belastet werden. Mit dem Mindestsatz von 20 % werden zudem die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Grundstückgewinnsteuer auf ein Minimum reduziert.

Mit dem Mindestsatz von 20 % verzichtet der Kanton andererseits auf mögliche Einnahmen aus einer stärkeren Besteuerung der Planungsmassnahmen, aus denen sich der bedeutendste Mehrwert ergibt. In Abhängigkeit von den Entschädigungen wegen materieller Enteignung, die in den kommenden fünfzehn Jahren an die betroffene Grundeigentümerschaft ausbezahlt werden müssen, könnte sich diese Wahl als problematisch erweisen.

Für die finanziellen Auswirkungen dieser Variante wird auf Punkt 7 verwiesen.

#### *Variante 2*

Bei dieser Variante 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 vorgesehen<sup>21</sup>.

Konkret sollen 30 % des Mehrwerts bei Einzonungen eines Grundstücks in eine Bau- oder Spezialzone und 20 % des Mehrwerts infolge einer Nutzungsänderung der Zone (Bst. b) oder infolge einer Sonderbewilligung für nicht zonenkonforme Bauten in der Landwirtschaftszone (Bst. c) erhoben werden.

Im Vergleich zur Variante 1 führt diese Variante zu höheren Einnahmen für den kantonalen Mehrwertfonds, sodass namentlich die Bedürfnisse für die Entschädigungen wegen materieller Enteignung besser gedeckt werden können. Einschränkend ist zu sagen, dass die Höhe der möglichen Mehreinnahmen beschränkt ist, weil in Zukunft angesichts der bundesrechtlichen Vorgaben weniger Einzonungen möglich sein werden, während die Zonennutzungsänderungen eher spürbar zunehmen dürften.

Des Weiteren hat die Erhöhung des Satzes für die Mehrwertabgabe auf 30 % noch geringere Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer zur Folge.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Variante werden ebenfalls im Punkt 7 besprochen.

---

<sup>21</sup> Gegenwärtig wollen die Kantone Jura, Tessin, Bern und St. Gallen unterschiedliche Sätze für die Mehrwertabgabe einführen, je nach dem, ob eine Einzonung oder eine Zonennutzungsänderung den Mehrwert zur Folge hat.

## 5.2.4 Zuweisung der Erträge

### 5.2.4.1 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 für Nachteile verwendet werden müssen. Mit dem neuen Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> 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<sup>bis</sup>, verwendet wird. Nach Absatz 2 Bst. a müssen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, «dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben». Nach Absatz 3 Bst. a<sup>bis</sup> 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<sup>ter</sup> 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 zwanzig Jahren für die Entschädigung von Auszonungen zahlen müssen.

Die in Artikel 113c Abs. 1 VE vorgesehene Lösung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kanton eine Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes kennt<sup>22</sup>. Laut Rechtsprechung des BGer<sup>23</sup> 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<sup>24</sup> geregelt, namentlich in Artikel 191 BVG. 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 des Gesuchstellers oder der Klassifikation, wenn es sich um eine Gemeinde handelt;
- c. die Unterstützung von freiwilligen landwirtschaftlichen Flurbereinigungen;

---

<sup>22</sup> Gesetz vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (KVStG), SGF 635.6.1.

<sup>23</sup> Urteil 2P.229/2006 vom 14. Mai 2007.

<sup>24</sup> Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (BVG), SGF 917.1.

- 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).

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 Beträge liegt der durchschnittliche jährliche Gesamtertrag bei 4,3 Millionen Franken.

In der Botschaft zum Entwurf des KVStG<sup>25</sup> 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: a) 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<sup>ter</sup> RPG (der auf Artikel 3 Abs. 2 Bst. a RPG verweist) verwenden will, wird deren Zuweisung fast identisch sein mit den Zuweisungen der Erträge der Steuer nach KVStG. 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 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 entgehen, indem er bis zur Veräusserung zwei Jahre ab Beginn der Arbeiten wartet (Art. 3 Abs. 2 KVStG).

---

<sup>25</sup> Botschaft Nr. 111 vom 17. August 1993, TGR 1993, S. 1571.

Angesichts des neuen Wortlauts von Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG und des grossen öffentlichen Interesses am Schutz des Kulturlandes und namentlich 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 VE eingeführt wird, ist die systematische Zuweisung von 4 % des Abgabenertrags – 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. 5.2.5) anstatt deren zwei.
- > In Anbetracht der Massnahmen, die nach Artikel 113a Abs. 2 VE 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 VE) diese Differenz wettzumachen vermag.

Die Integration der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes in das neue Ausgleichssystem geht mittelfristig mit der Ausserkraftsetzung des Gesetzes einher. Weil es aber noch zahlreiche Grundstücke gibt, die seit Inkrafttreten des KVStG eingezont, aber noch nicht besteuert wurden, kann die Integration nicht über eine sofortige Aufhebung des Gesetzes führen. Dies wäre gleichbedeutend mit beträchtlichen Einnahmeverlusten für den Staat für Grundstücke, die heute schon der Steuer unterstellt sind. Um dies zu verhindern, sieht der VE vor, dass das KVStG während weiteren fünfzehn Jahren in Kraft bleibt. Gleichzeitig ändert der VE den Geltungsbereich des KVStG: Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten der Ausgleichsregeln eingezont werden, sind dem Gesetz nicht mehr unterstellt. Artikel 113c VE legt fest, dass der Mehrwertabgabenertrag vordringlich für die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung benutzt wird, allerdings zum Satz von 16 %. Gleichzeitig hält die im VE vorgesehene Lösung den im Bundesrecht festgelegten Mindestsatz von 20 % ein. Somit ist diese Lösung mit dem neuen Bundesrecht vereinbar.

#### **5.2.4.2 Varianten**

Nach Artikel 5 Abs. 2 RPG müssen planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, 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 (gestützt auf die im Punkt 7 beschriebenen Szenarien) ab. Weil dies ein höchst politischer Entscheid ist, schlägt der VE drei Varianten vor.

##### *Variante 1*

In dieser Variante wird der Saldo des Abgabenertrags in den kantonalen Mehrwertfonds (nach Abzug der 4 % des Mehrwerts, die für den Bodenverbesserungsfonds bestimmt sind) eingezahlt, um ausschliesslich die Entschädigungen aus materieller Enteignung, die sich aus einer Planungsmassnahme ergeben, zu finanzieren.

Diese Variante geht vom pessimistischen Szenario aus. Die Finanzierung der Planungsmassnahmen könnte nicht gesichert sein, 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.

Immerhin: Mit Artikel 113c Abs. 1 geht der VE weiter als die Mindestanforderung nach Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG, weil der Ertrag mit der Speisung des Bodenverbesserungsfonds «für weitere Massnahmen der Raumplanung» verwendet wird, werden doch Massnahmen nach Artikel 3 RPG finanziert.

#### *Variante 2*

Unabhängig von der aktuellen Situation bezüglich der Bauzonen im Kanton Freiburg, die nahelegt, dass mittelfristig nur begrenzt Mittel zur Verfügung stehen werden, um neben den Entschädigungen wegen Enteignung und der Speisung des Fonds für Bodenverbesserungen noch andere Massnahmen zu finanzieren, sieht diese Variante in letzter Priorität die Möglichkeit vor, kommunale Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung zu finanzieren. Sobald die Redimensionierung der Bauzonen abgeschlossen ist und die allfälligen Entschädigungen wegen materieller Enteignung ausbezahlt worden sind, sollten im neuen kantonalen Fonds, der über diese Phase hinaus weiterhin durch die Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen gespeisen werden wird, nämlich potenziell mehr Mittel zur Verfügung stehen, um andere raumplanerische Massnahmen zu finanzieren, was auch den Gemeinden zugutekommen wird, die bekanntlich mit der Ortsplanung betraut sind. Eine solche Verwendung des Ertrags wird im Bundesrecht anerkannt (Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> 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.

#### *Variante 3*

Nach dem Muster von Variante 2 sieht diese Variante in letzter Priorität (nach der Finanzierung der kommunalen Studien gemäss Variante 2) vor, weitere in Artikel 3 RPG vorgesehene Raumplanungsmassnahmen zu finanzieren. Damit können konkrete Projekte finanziert werden, die vereinbar sind mit den Grundsätzen, die von den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden umgesetzt werden müssen. Darunter fallen etwa:

- > Massnahmen, um Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen zu verschonen (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG); dies könnte beispielsweise über den Bau und die Finanzierung von Park-and-Ride-Anlagen geschehen;
- > Massnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Rad- und Fusswegen (Art. 3 Abs. 3 Bst. c RPG);
- > Massnahmen, mit denen erreicht wird, dass Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten (Art. 3 Abs. 3 Bst. e RPG); dies könnte beispielsweise über den Bau und die Finanzierung von Parkanlagen geschehen.

Absatz 4 VE schlägt vor, dass der Staatsrat im RPBR die Raumplanungsmassnahmen bestimmt, die durch diesen Fonds gemäss Buchstabe c finanziert werden, soweit die Mittel des Fonds dies erlauben.

Angesichts des potenziellen Ertrags aus der Mehrwertabgabe (s. Punkt 7) darf allerdings Folgendes nicht vergessen werden: Die Wahrscheinlichkeit, eines Tages solche Infrastrukturen über den kantonalen Mehrwertfonds finanzieren zu können, ist gering, weil die Kosten für solche Projekte ein Vielfaches höher sind als die Kosten von kommunalen Studien. Des Weiteren werden aufgrund der hohen Kosten nur wenige Gemeinden in den Genuss einer Finanzierung durch den Kanton kommen können. Eine Finanzierung der meisten kommunalen Studien zur Siedlungsrevitalisierung und -verdichtung ist hingegen, mittel- oder langfristig, deutlich realistischer.

Wie für die Variante 2 gilt auch für diese Variante: Mit Blick auf die Ziele, die mit der Variante 1 erreicht werden sollen, stellt sie kein Problem dar, weil die zusätzlichen Massnahmen nur dann finanziert werden, wenn die Finanzierung der Entschädigungen wegen materieller Enteignung sichergestellt ist. So ist es denkbar, dass der Kanton Finanzierungsersuchen der Gemeinden abschlägig beantwortet werden müssen.

Unabhängig von der letztlich gewählten Variante wird der Staatsrat die Grundsätze der Verwaltung des kantonalen Mehrwertfonds sowie die Prioritäten der Zuweisungen im RPBR festlegen müssen.

### **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 im weiteren Sinne ist (dies schliesst auch die Erteilung einer Baubewilligung für nicht zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone mit ein), ist es gerechtfertigt, die RUBD als die für die Besteuerung zuständige Behörde festzulegen. Die Direktion nimmt die Besteuerung mit einer begründeten Verfügung vor, die gestützt auf die Schätzung der Kommission für Grundstückerwerb vorgenommen wird, die gegenwärtig administrativ der ILFD angegliedert ist. Der Fachbereich dieser Kommission ist verwandt mit der Expertise, die für die Bestimmung des planungsbedingten Mehrwerts gefragt ist. Das Reglement zu dieser Kommission<sup>26</sup> 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. 5.2.6), unterschieden werden.

Konkret heisst das: Zuerst muss die RUBD die Grundstücke bestimmen, die gestützt auf ihre Genehmigungsentscheide von Plänen und Reglementen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a und b VE) und der von ihr erteilten Sonderbewilligungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. c VE) der Mehrwertabgabe unterstellt sind. Sobald diese Verfügungen in Kraft sind, gelangt die Direktion an die Kommission, damit diese den Mehrwert schätzt. Auf Antrag der Kommission nimmt die Direktion schliesslich die

---

<sup>26</sup> Reglement vom 28. Dezember 1984 betreffend die Kommission für Grundstückerwerb, SGF 122.93.12.

Besteuerung mit einer begründeten Verfügung vor, 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<sup>bis</sup> 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 gleichzusetzen, die nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren erteilt wurde. 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 die Detailerschliessung und/oder für eine Baute zu verlangen, wenn die Baubewilligung nur einen Teil des Grundstücks betrifft. Diese Lösung scheint jedoch kohärent zu sein mit der Tatsache, dass die oder der zahlungspflichtige Eigentümerin bzw. Eigentümer des Grundstücks ist, das von der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme betroffen ist.

Bei einer Baubewilligung für eine Baute ausserhalb der Bauzone in Anwendung der Artikel 24 ff. RPG fallen Besteuerung und Fälligkeit zusammen, weil das RPG keine spätere Fälligkeit zulässt.

Zur «Veräusserung» ist zu sagen, dass dieser Begriff in Artikel 42 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern<sup>27</sup> definiert ist. Weil diese Bestimmung mit der Mehrwertabgabe koordiniert werden muss, ist es sinnvoll, keine neue Definition einzuführen, sondern auf die Definition dieses Gesetz zu verweisen.

Es ist offensichtlich, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Grundstückgewinnsteuer (s. 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 bis 4 VE 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 Kaufsrecht 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, was wiederum dazu führt, dass 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.

---

<sup>27</sup> Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG), SGF 631.1.

### **5.2.7 Befreiung**

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

So werden die öffentlichrechtlichen Körperschaften von der Mehrwertabgabe befreit, wenn sie Eigentümer von Grundstücken sind, über welche eine in Artikel 113a VE vorgesehene Planungsmassnahme getroffen wird und diese Grundstücke der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse dienen, die die Gemeinde selber wahrnimmt oder delegiert. Ausserdem sieht der VE 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).

### **5.2.8 Koordination mit den bestehenden Steuergesetzgebungen**

#### **5.2.8.1 Grundstückgewinnsteuer**

In gewisser Weise ist die Grundstückgewinnsteuer (GGSt), zu deren Erhebung das Bundesgesetz über die Steuerharmonisierung<sup>28</sup> die Kantone verpflichtet, eine besondere Form des Mehrwertausgleichs. Die Steuer knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den ein Grundstück über einen bestimmten Zeitraum erfährt<sup>29</sup>. Nach Artikel 12 Abs. 2 Bst. e 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 Grundstücksgewinne. So werden Grundstücksgewinne gemäss GGSt besteuert, wenn es sich um Gewinne aus dem Privatvermögen handelt. Grundstücksgewinne 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 Grundstücksgewinn 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 Gemeindesteuern<sup>30</sup> 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

---

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), SR 642.14.

<sup>29</sup> Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 9.

<sup>30</sup> Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern, SGF 632.1.



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 Bodenrecht<sup>31</sup>, ist der gesamte Gewinn (wiedereingeholte Abschreibungen plus Mehrwert) über die Einkommenssteuer steuerbar.

Nach Artikel 5 Abs. 1<sup>sexies</sup> 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 VE in Erinnerung gerufen.

Daraus folgt, dass die Einführung der Mehrwertabgabe den steuerbaren Grundstücksgewinn 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 Weitere 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 nach Artikel 5 RPG 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 Koordination mit der 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.

#### **5.2.8.3 Mehrwertabgabe zum Ausgleich von Rodungsbewilligungen**

Laut Artikel 9 WaG<sup>32</sup> müssen die Kantone dafür sorgen, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, die nicht nach Artikel 5 RPG erfasst werden, angemessen

---

<sup>31</sup> Siehe BGE 138 II 32 und die darin zitierte Referenz.

<sup>32</sup> Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (SR 921.0).

ausgeglichen werden. Diese Bestimmung des Bundesrechts wird auf kantonaler Ebene mit den Artikeln 20 WSG<sup>33</sup> und 21 WSR<sup>34</sup> umgesetzt.

Die Koordinationsregel nach Artikel 9 WaG 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) oder mit einer Sonderbewilligung für zonenwidrige Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzone (Bst. b) verbunden ist<sup>35</sup>. Auch wenn die Koordination bereits im Bundesrecht geregelt ist, scheint es doch zweckmässig zu sein, Artikel 20 WSG zu ergänzen, um die Fälle nach Artikel 113a Abs. 2 Bst a und c VE<sup>36</sup> ausdrücklich auszuschliessen und so mögliche Unsicherheiten bei der Interpretation der Gesetzestexte zu vermeiden.

## **6 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

### *Art. 10 Bst. c<sup>bis</sup>*

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, dieser neue 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.

---

<sup>33</sup> Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1).

<sup>34</sup> Reglement vom 11. Dezember 2001 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.11).

<sup>35</sup> Die Fälle nach Artikel 113a Abs. 2 Bst. b VE sind nicht betroffen, weil sich Grundstücke, die Gegenstand einer Zonennutzungsänderung sind, bereits in einer Bauzone befinden.

<sup>36</sup> Artikel 21 WSR wird ebenfalls dahin gehend angepasst werden müssen. Dies wird über die Schlussbestimmungen im Rahmen der Änderung des RPBR geschehen.

## 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 (4.1 und 4.2) Rechnung getragen.

### Abs. 2

In den Geltungsbereich dieser Bestimmung fallen:

- > Grundstücke, die nach dem Inkrafttreten des geänderten RPBG im Rahmen einer OP-Gesamt- oder -teilrevision neu der Bauzone nach Artikel 15 RPG oder der Spezialzone nach Artikel 18 RPG zugewiesen werden;
- > nicht überbaute Grundstücke, die bei Inkrafttreten des geänderten RPBG bereits in der Bauzone nach Artikel 15 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, scheint angebracht zu sein mit Blick auf Artikel 15 Abs. 4 Bst. b RPG, der besagt, dass eingezonte Grundstücke innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut werden müssen. Es handelt sich um 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 der Eigentümer einer Drittperson das Recht ein, sein 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 verkaufen<sup>37</sup>. Das im VE eingeführte gesetzliche Kaufsrecht gründet ein Recht zum Erwerb, dank dem der Begünstigte (die Gemeinde oder, subsidiär, der Kanton) berechtigt ist, ein Grundstück einer Drittperson zu erwerben, und zwar ungeachtet jeglicher Vereinbarung 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 der VE 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. Die Verfügung der Gemeinde kann mit Beschwerde vor der Direktion angefochten werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Rechte der Eigentümerschaft gewährleistet werden.

---

<sup>37</sup> Mehr dazu: Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, Band II, 2012, 4. A., Nr. 1695 ff.

Da die Ortsplanung nach Artikel 36 Abs. 1 RPBG dem Gemeinderat obliegt, ist diese Behörde auch für den formellen Entscheid, das Kaufsrecht auszuüben, zuständig (Art. 46 Abs. 3 VE). Weil aber Artikel 10 Abs. 1 Bst. c und g sowie 51bis, 52 Abs. 1 Bst. a und 89 Abs. 2 GG<sup>38</sup> der Gemeindeversammlung bzw. dem Generalrat die Befugnis geben, den Kauf von Grundstücken zu beschliessen, muss der Entscheid des Gemeinderats formell von der Gemeindelegislative validiert werden; 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 Legislative rechtswirksam.

Die Gemeinde kann ihr Kaufsrecht innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 2 ausüben, das heisst bis zur Überprüfung der Zweckmässigkeit der Zonenzuweisung nach Artikel 46 Abs. 5 VE.

Die Tatsache, dass die Gemeinden ein Kaufsrecht haben, bedeutet nicht, dass es ihnen verwehrt wäre, mit einem betroffenen Eigentümer einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abzuschliessen, um den Verkaufspreis vorgängig festzulegen.

#### *Abs. 4*

Das 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 seiner Planungskompetenzen ausüben (laut Art. 34 Abs. 1 RPBG ist die Planung des Gemeindegebiets primär Sache der Gemeinde).

#### *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*

Nach Artikel 129 der Grundbuchverordnung des Bundes<sup>39</sup>, die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, können Eigentumsbeschränkungen aufgrund von verwaltungsrechtlichen Verträgen im Grundbuch angemerkt werden. Artikel 48 Abs. 2 VE macht von dieser Möglichkeit Gebrauch.

#### *Art. 63a*

Der VE führt den Rahmendetailbebauungsplan ein, damit die städtischen Gemeinden 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 OP 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

---

<sup>38</sup> Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, SGF 140.1.

<sup>39</sup> Grundbuchverordnung des Bundes vom 23. September 2011, GBV, SR 211.432.1.

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. Darüber hinaus müsste er 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. Diese Fragen müssen entsprechend im Rahmen der hier behandelten Vernehmlassung genauer abgeklärt 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 Detailerschliessungsbewilligung (DEB) oder eines bestimmten Baugesuchs sind.

In Anlehnung an die Regeln für Standortbewilligungen (Art. 153 Abs. 3 RPBG) sieht der VE 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. Die sollte eine Vereinfachung der später 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 Grossen Rat<sup>40</sup> der Motion von Grossrat Benoît Rey (M 1018.12), die eine Änderung des RPBG und des 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 Grossen 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 VE beschränkt sich darauf im RPBG den Grundsatz – die Bereitstellung der Pläne und Bestimmungen auf elektronischen 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.

---

<sup>40</sup> TGR 2013, S. 736 ff.

Im VE ist jedoch keine Änderung des VRG vorgesehen, 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 lässt<sup>41</sup>.

#### *Art. 113a*

##### *Abs. 1*

Dieses Thema wird in den Punkten 5.1.1 und 5.2.2 behandelt. Der Begriff «Planungsmassnahmen» im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 RPG ist weit zu verstehen; das heisst, er kann auch Sonderbewilligungen für landwirtschaftsfremde Nutzungen ausserhalb der Bauzone umfassen<sup>42</sup>. Unter «Vorteil» wird der ökonomische Mehrwert verstanden, der einem Grundstück planungsbedingt anwächst. Damit ist die Verkehrswertsteigerung des Bodens gemeint. Wenn der Mehrwert die Folge einer Sonderbewilligung ist, die die RUBD im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens erteilt, muss auch der Wert des Gebäudes in die Berechnung des Mehrwerts einfließen.

##### *Abs. 2*

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.2 behandelt.

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 Aufzonung 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 Aufzonung 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 Überbaumöglichkeiten zur Folge hat.

Mit Buchstabe c dieses Absatzes wird festgelegt, dass in Anwendung von Artikel 24b RPG zugelassene Änderungen für einen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieb nicht der Mehrwertabgabe unterstellt sind, weil diese Bestimmung des Bundesrechts landwirtschaftliche Gewerbe schützen will, die ohne Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen könnten.

#### *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

---

<sup>41</sup> Antwort des Staatsrats auf die Motion: [http://www.fr.ch/gc/files/pdf53/M\\_1018\\_12\\_d.pdf](http://www.fr.ch/gc/files/pdf53/M_1018_12_d.pdf).

<sup>42</sup> Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJPB/BRP; VLP-ASPAN, op. cit., S. 23.

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.

Wenn der Mehrwert hingegen das Resultat einer Sonderbewilligung der RUBD im Sinne einer Ausnahme gemäss den Artikeln 24 ff. RPG ist, muss der Verkehrswert der neuen zugelassenen Baute (Art. 24 RPG) oder der durch deren Umbau resultierende Verkehrswerterhöhung (Art. 24a, 24c, 24d Abs. 1 und 2, 24e, 37a RPG) für die Bestimmung des Mehrwerts herangezogen werden, weil der finanzielle Vorteil infolge der Baubewilligung hauptsächlich auf dem Gebäude beruht und nicht auf einer Nutzungsänderung des Grundstücks, auf dem das Gebäude steht.

#### *Abs. 3*

Laut neuem Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> 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 berechnet<sup>43</sup>. 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 entsprechen<sup>44</sup>. Die Ersatzbaute muss in Bezug auf Abmessungen und Nutzung vergleichbar sein mit der zweckentfremdeten Baute. Im VE wird der Wortlaut von Artikel 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG übernommen, wobei in der französischen Version in Anlehnung an Artikel 43 Bst. d DStG «délai raisonnable» 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.

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN, op. cit., S. 8.

### *Art. 113d*

#### *Abs. 1*

Dieses Thema wird im Punkt 5.2.5 behandelt.

Zu den Rechtsmitteln im Besteuerungsverfahren ist festzuhalten, dass die Verfügung der Direktion 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 VE vor, dass die Mehrwertabgabe im Grundbuch angemerkt wird, wenn die Direktion dies zusammen mit ihrer Verfügung verlangt. Wird die Fälligkeit der Abgabe mit der Erteilung einer Baubewilligung ausgelöst (5.2.6), wird die KSTV zur Einleitung des Bezugsverfahrens vom BRPA benachrichtigt.

#### *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 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. 2 VE ab Rechtskraft der Genehmigung des betreffenden Plans und/oder der Vorschriften fällig und somit zur gleichen Zeit wie die Besteuerung.

Die Lösung, die «Überbauung» mit dem Inkrafttreten der Baubewilligung, die nach dem ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 140 Abs. 1 RPBG) für die erste auf dem betroffenen Grundstück zulässige Baute 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 RPBG) und «Bauende», die gemäss Bundesrecht ebenfalls für die Bestimmung der Fälligkeit herangezogen werden könnten, in der Praxis immer heikel ist. 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.



#### *Abs. 1 Bst. b*

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

#### *Abs. 2*

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 bewilligt wurde, und sein Eigentum veräussert, bevor diese Verfügung rechtskräftig ist.

#### *Abs. 3*

Diese Lösung greift Artikel 44 Abs. 2 DStG betreffend Grundstückgewinnsteuer auf.

#### *Abs. 4, 5 und 6*

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 Verjährungsfristen werden sie aber im VE ausdrücklich festgelegt. Nach Absatz 6 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. 113f*

Wie bei der Grundstückgewinnsteuer (Art. 217 DStG) wird die Zahlung der geschuldeten Mehrwertabgabe mit einem gesetzlichen Pfandrecht sichergestellt. 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. 113g*

##### *Abs. 1*

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 die Eigentümerschaft eines Grundstücks, das in einer Zone von allgemeinem Interesse (Art. 55 Abs. 2 PRBG) eingezont würde und das privat genutzt wird oder später vom Gemeinwesen genutzt werden soll.

##### *Abs. 2*

Der Mindestbetrag entspricht demjenigen, der für Grundstückgewinne 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 «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 Mustervereinbarung<sup>45</sup>.

### *Schlussbestimmungen*

#### *Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern*

Zur Koordination mit der 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 VE) veräussert, so löst dies gleichzeitig sowohl die Fälligkeit der Mehrwertabgabe als auch die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer aus, weil Artikel 113e Abs. 1 Bst. b VE 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<sup>sexies</sup> RPG und 113b Abs. 4 VE.

#### *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 Mehrwertabgabe gemäss dem geänderten RPBG 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.

---

<sup>45</sup> <http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation.htm>

- > Das Grundstück ist von einer Nutzungsänderung der Zone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b VE) 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.

#### *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 a<sup>bis</sup> 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 5.2.8.4 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 VE präzise zu bestimmen. Um trotzdem eine vollständige Beurteilung des vorgesehenen 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. Für jedes Szenario sind in der zweiten Tabelle die beiden im VE vorgesehenen Varianten für den Abgabesatz nach Artikel 113b Abs. 1 VE (erste Variante mit einem einheitlichen Satz von 20 % und zweite Variante mit einem

Satz von 30 % bei Einzonungen und von 20 % bei den anderen Planungsmassnahmen) berücksichtigt.

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 strengen Vorgaben des neuen Bundesrechts für Einzonungen (Stellenwert der Aufwertung des nicht überbauten Baulands und der Siedlungsentwicklung nach innen, rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von neu eingezontem Bauland, Vorgaben von Art. 30 Abs. 1<sup>bis</sup> 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.

### 7.1.2 Pessimistisches Szenario

*Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre*

<b>Fall</b>	<b>Geschätzte Fläche</b>	<b>Kommentar</b>
Auszonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet (Zahlen des ARE, s. 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 einem einheitlichen Satz  
(Art. 113b Abs. 1 VE, Variante 1)*

<b>Fall</b>	<b>Satz</b>	<b>Einnahmen CHF</b>	<b>Referenzwerte</b>
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a VE)	20 %	52 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m <sup>2</sup>  Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m <sup>2</sup> für Wohnnutzung und 140 Fr./m <sup>2</sup> 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 VE)	20 %	20 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen und bei zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b und c VE)	20 %	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Einzahlung in den Mehrwertfonds</b>		92 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1 VE)		18,4 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a VE)		80 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Saldo Mehrwertfonds</b>			<b>– 6,4 Mio.</b>

*Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen  
(Art. 113b Abs. 1 VE, Variante 2)*

<b>Fall</b>	<b>Satz</b>	<b>Einnahmen CHF</b>	<b>Referenzwerte</b>
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a VE)	30 %	78 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m <sup>2</sup>  Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m <sup>2</sup> für Wohnnutzung und 140 Fr./m <sup>2</sup> 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 VE)	30 %	30 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen und bei zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b und c VE)	20 %	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Einzahlung in den Mehrwertfonds</b>		128 Mio.	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1 VE)		18,4 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a VE)		80 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Saldo Mehrwertfonds</b>			<b>+ 29,6 Mio.</b>

### 7.1.3 Optimistisches Szenario

*Entwicklung der Planungsmassnahmen auf 15 Jahre*

<b>Fall</b>	<b>Geschätzte Fläche</b>	<b>Kommentar</b>
Auszonungen auf dem gesamten Kantonsgebiet  (Zahlen des ARE, s. 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 einem einheitlichen Satz  
(Art. 113b Abs. 1 VE, Variante 1)*

<b>Fall</b>	<b>Satz</b>	<b>Einnahmen CHF</b>	<b>Referenzwerte</b>
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a VE)	20 %	71 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m <sup>2</sup>  Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m <sup>2</sup> für Wohnnutzung und 140 Fr./m <sup>2</sup> 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 VE)	20 %	20 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen und bei zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b und c VE)	20 %	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Einzahlung in den Mehrwertfonds</b>		<b>111 Mio.</b>	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1 VE)		22,2 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a VE)		60 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Saldo Mehrwertfonds</b>			<b>+ 28,8 Mio.</b>



*Einnahmen und Ausgaben des Mehrwertfonds auf 15 Jahre, mit unterschiedlichen Sätzen  
(Art. 113b Abs. 1 VE, Variante 2)*

<b>Fall</b>	<b>Satz</b>	<b>Einnahmen CHF</b>	<b>Referenzwerte</b>
Einnahmen infolge von Einzonungen (Art. 113a Abs. 2 Bst. a VE)	30 %	106,5 Mio.	Preis des Landwirtschaftslandes: 10 Fr./m <sup>2</sup> Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks: 190 Fr./m <sup>2</sup> für Wohnnutzung und 140 Fr./m <sup>2</sup> 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 VE)	30 %	30 Mio.	
Einnahmen infolge von Nutzungsänderungen und bei zonenwidrige Bauten in der Landwirtschaftszone (Art. 113a Abs. 2 Bst. b und c VE)	20 %	20 Mio.	Durchschnittliche Wertsteigerung des Grundstücks bei Nutzungsänderungen: 50 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Einzahlung in den Mehrwertfonds</b>		<b>156,5 Mio.</b>	
Einzahlung in den Fonds für Bodenverbesserungen (Art. 113c Abs. 1 VE)		22,2 Mio.	
Entschädigungen wegen materieller Enteignung Art. 113c Abs. 2 Bst. a VE)		60 Mio.	Angenommener Durchschnittspreis: 80 Fr./m <sup>2</sup>
<b>Saldo Mehrwertfonds</b>			<b>+ 74,3 Mio.</b>

#### Kommentare zur Tabelle:

- > Bei einem Einheitssatz von 20 % ist davon auszugehen, dass der kantonale Mehrwertfonds im besten Fall eine ausgeglichene oder, falls das pessimistische Szenario eintritt, eine negative Bilanz aufweisen wird – zumindest in einer ersten Phase. Alles hängt von der Höhe der zu leistenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung ab. Mit der zweiten Variante (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. Bei dieser Variante 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 kantonalen Mehrwertfonds scheint es unabhängig von der gewählten Variante 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./m<sup>2</sup> 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. 5.1.2, zweite Tabelle).
- > Wohl werden die Beträge, die in den kommenden fünfzehn Jahren in Anwendung von Artikel 113c Abs. 1 VE in den Fonds für Bodenverbesserungen fliessen werden, tiefer ausfallen als die Einnahmen nach KVStG (s. 5.2.4.1), doch muss auch beachtet werden, dass der VE 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 (mit einem Einheitssatz von 20 %) und einem negativen Saldo muss der Kanton nicht daran gehindert werden ebenfalls (mittel- und langfristig) 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 nachdem die grosse Welle der Auszonungen vorbei sein wird und die Bauzonen korrekt bemessen sind, kann die Finanzierung der anderen Planungsmassnahmen in Betracht gezogen werden (gemäss Variante 2 oder 3 für Art. 113c Abs. 2 VE).
- > 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 Grundstückgewinnsteuer 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.

- > Falls für Artikel 113b Abs. 1 VE die Variante 1 gewählt wird und der Mehrwert infolge von Einzonungen mit 20 % besteuert wird, wird die GGSt bei der Veräusserung der Grundstücke um etwa 8,5 % sinken. Ausgehend von Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in der Höhe von 100 Millionen Franken dürfte die GGSt über fünfzehn Jahre um 8,5 Millionen Franken zurückgehen (5,3 Millionen Franken auf Kantonsebene und 3,2 Millionen Franken auf Gemeindeebene). Indem aber materielle Enteignungen über den Mehrwertfonds entschädigt werden (ungefähr 70 Millionen Franken), sollten zusätzliche Einnahmen aus der GGSt von 11,2 Millionen Franken generiert werden (7,0 Millionen Franken zugunsten des Kantons und 4,2 Millionen Franken zugunsten der Gemeinden), weil diese Entschädigungen der GGSt unterstehen. Über alles gesehen sollte eine Mehrwertabgabe zum Einheitssatz von 20 % neutral sein für die GGSt – vorausgesetzt, es werden zahlreiche Entschädigungen wegen materieller Enteignung gewährt.
- > Bei einer Mehrwertabgabe von 30 % (Variante 2 für Art. 113b Abs. 1 VE) 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 dürfte die Grundstückgewinnsteuer über fünfzehn 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 (ca. 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 allfälliger 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<sup>ter</sup> 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 VE 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).

## **8 ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN UND DEM EUROPARECHT**

Der Gesetzesvorentwurf ist mit der Bundesverfassung, dem Bundesrecht und dem Europarecht vereinbar.