

Anfrage

In den Dokumenten des kantonalen Richtplans steht im Kapitel 6 auf Seite 23f unter dem Titel „Aktive Baulandpolitik der öffentlichen Hand“, dass die Gemeinden, indem sie Akteure des Baulandmarkts werden, die bauliche Entwicklung stark beeinflussen könnten.

In diesem Sinne wird unter anderem vorgeschlagen, dass die Gemeinden die Mehrwerte einer Parzelle durch die Ein- oder Aufzonung zum Zeitpunkt der Planungsmassnahme abschöpfen sollten. Dazu sollen die Grundeigentümer zu Verhandlungen eingeladen werden. An diesen Verhandlungen sollen sich die Grundeigentümer dann schriftlich einverstanden erklären, einen Teil der Mehrwerte an die Gemeinde abzutreten.

Einzig die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg haben den Auftrag des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) umgesetzt und die Mehrwertabgabe eingeführt. Im Kanton Freiburg hingegen besteht keine gesetzliche Grundlage für die Abschöpfung der Mehrwerte. In den Dokumenten des Richtplans wird hingegen angeführt, dass das Bundesgericht in seiner Entscheid Ostermundigen vom 26. März 1985 die rechtliche Zulässigkeit solcher „verwaltungsrechtlichen Verträge“ bestätigt habe.

1. Der zitierte Entscheid, der immerhin vor bereits 20 Jahren gefällt wurde, behandelt nicht die Zulässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über eine Steuer (Mehrwertabgabe), sondern die Zulässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über die Erschliessung eines Baugrundstücks. Dies ist ein grosser Unterschied!
2. Ausserdem stellt der Bundesgerichtsentscheid klar, dass ein solcher Vertrag nur zulässig ist, wenn das Gesetz Raum dazu lässt. In Steuerfragen sind Rechtsprechung und -lehre indes eindeutig: Steuerfragen müssen im Recht abschliessend geregelt sein. Es besteht deshalb keine Möglichkeit für vertragliche Regelungen (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Seite 226 Nr. 1088).
3. Im Kanton Freiburg besteht keine gesetzliche Grundlage, die es den Gemeinden erlauben würde, die Mehrwerte abzuschöpfen. Und es würde wohl jedem Demokratieverständnis zuwiderlaufen, wenn eine Gemeindeexekutive ohne jegliche rechtliche Grundlage – also ohne Befugnis durch den kommunalen oder kantonalen Gesetzgeber – eine Steuer erhöhe.

Trotzdem haben mehrere Gemeinden offenbar entschieden, die Ein- oder Aufzonung von Bauland von der teilweisen Abtretung der Mehrwerte durch die Grundstückbesitzer an die Gemeinde abhängig zu machen. Dabei berufen sie sich auf die im Richtplan formulierten Vorschläge.

Deshalb möchte ich dem Staatsrat folgende Fragen stellen:

1. Bestätigt der Staatsrat, dass es derzeit keine rechtliche Grundlage gibt, um von Grundstückbesitzern eine Mehrwertabgabe im Falle einer Ein- oder Aufzonung zu verlangen?
2. Stimmt es, dass sich das Bundesgericht in seiner Entscheid Ostermundigen vom 26. März 1985 zur Rechtmässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über die Erschliessung eines Baugrundstücks – und nicht über eine Mehrwertabgabe – geäussert hat?

3. Bestätigt der Staatsrat, dass es den Gemeinden gemäss geltendem Recht nicht zusteht, mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags eine Mehrwertabgabe in den weiter oben erwähnten Fällen zu erheben?

24. März 2005

Antwort des Staatsrats

Laut Artikel 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Den Kantonen wurde also ein Gesetzgebungsauftrag gegeben. Dies bedeutet aber auch, dass der Grundsatz einer Abschöpfung der durch raumplanerische Massnahmen erzielten Mehrwerte nur über die kantonale Gesetzgebung eingeführt werden kann.

Nun ist es tatsächlich so, dass der Kanton Freiburg wie auch die meisten andern Kantone keine Rechtsgrundlage besitzt, die es den Planungsbehörden erlauben würde, von den Grundstückbesitzern zu verlangen, dass sie einen Teil der Mehrwerte infolge von Ein- oder Aufzonungen abtreten.

Grossrat Jean-Jacques Collaud bezieht sich in seiner Anfrage auf eine Grundlagenstudie von *Planteam* zur Erarbeitung des kantonalen Richtplans (KantRP), die im Januar 2000 unter dem Titel „Siedlungskonzept – Für eine verstärkte Entwicklung des Kantons Freiburg“ erschien. Entgegen den Ausführungen in der Anfrage handelt es sich bei dieser Studie jedoch nicht um ein Dokument des KantRP. Dieser besteht einzig aus: dem Richtplantext, den Detailkarten, der Übersichtskarte sowie dem erläuternden Bericht. Ausserdem kommt den Grundlagenstudien keine Rechtsverbindlichkeit zu. Ihr Inhalt ist somit weder für Behörden noch für Grundstückbesitzer bindend.

Im Bereich der Bewirtschaftung der Bauzone auf lokaler Ebene nennt der KantRP mehrere Ziele. Dazu zählen die Ermutigung an die öffentlichen Körperschaften, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben sowie die Bemühung um eine Erhöhung des verfügbaren freien Baulandes in der Bauzone (siehe Kapitel 3, Besiedlung und Bewirtschaftung der Bauzone auf lokaler Ebene, T S. 2). Die Abschöpfung der Mehrwerte hingegen wird nicht als Mittel zur Bekämpfung der Hortung von Bauland aufgeführt. Mit andern Worten, es handelt sich nicht um eine vom KantRP vorgeschlagene Lösung.

Auch die zuvor erwähnte Grundlagenstudie gibt keine Empfehlung zu Gunsten dieser Massnahme ab, sondern führt sie lediglich als eine Möglichkeit unter vielen andern auf. Auf Seite 24 dieser Studie wird denn auch Folgendes vorausgeschickt: *„Monetäre Massnahmen liegen nicht im direkten Kompetenzbereich der Raumplanung. Sie wirken sich aber auf die Raumplanung aus und werden deshalb im folgenden dargestellt.“* Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass die in der Grundlagenstudie als Beispiel aufgeführte Vereinbarung (S. 25) keine monäteren, sondern einzig raumplanerische Massnahmen (Baufristen, Kauf- oder Vorkaufsrecht der Gemeinde etc.) enthält.

Aus alledem folgt, dass sich Gemeinden, die die Ein- oder Aufzonung von Bauland von der teilweisen Abtretung der Mehrwerte durch die Grundstückbesitzer an die Gemeinde abhängig machen, weder auf dem KantRP noch auf eine Empfehlung des Kantons stützen können.

Antworten auf die gestellten Fragen

1. Es gibt derzeit keine rechtliche Grundlage, um von Grundstückbesitzern eine Mehrwertabgabe im Falle einer Ein- oder Aufzoning ihres Grundstücks zu verlangen.
2. Beim Entscheid des Bundesgerichts, den Grossrat Jean-Jacques Collaud erwähnt, ging es in der Tat um die Rechtmässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über die Erschliessung eines Baugrundstücks – und nicht um die Rechtmässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über eine Mehrwertabgabe im Falle einer Ein- oder Aufzoning.
3. Da es auf kantonaler Ebene keine Gesetzgebung im Sinne von Artikel 5 RPG gibt, fehlt den Gemeinden die Rechtsgrundlage, um eine Mehrwertabgabe im Falle einer Ein- oder Aufzoning zu verlangen. Die Erhebung dieser Steuer mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags ist ebenso wenig zulässig. Hingegen haben die Gemeinden die Kompetenz, die Finanzierung der Erschliessung von Land zu regeln, das in eine Bauzone einbezogen werden soll. Fehlen entsprechende Bestimmungen im Gemeindereglement, geschieht dies mittels einer Konvention zwischen Gemeinde und Grundstückbesitzer. Die Festlegung der Finanzierungsmodalitäten hat sich nach dem Kostendeckungs-, Äquivalenz- und Gleichbehandlungsgrundsatz zu richten.

Freiburg, 14. Juni 2004