

BERICHT Nr. 282 27. September 2011
**des Staatsrates an den Grossen Rat
über die Zweckmässigkeit, in Anwendung
von Artikel 5 Abs. 1 RPG ein Ausgleichssystem
in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen**

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Der rechtliche Rahmen
 - 2.1 Im Allgemeinen
 - 2.2 Tragweite des Gesetzgebungsauftrags an die Kantone
 - 2.3 Begriffe
 - 2.3.1 Planungsmassnahmen
 - 2.3.2 Ausgleich für erhebliche Vorteile
 - 2.3.3 Ausgleich für erhebliche Nachteile
 - 2.3.4 Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe
 - 2.4 Zusammenfassung
3. Situation auf Bundesebene und in den anderen Kantonen
 - 3.1 Auf Bundesebene
 - 3.2 Situation in den anderen Kantonen
 - 3.2.1 Neuenburg
 - 3.2.2 Basel-Stadt
 - 3.2.3 Genf
 - 3.2.4 Waadt
 - 3.2.5 Thurgau
 - 3.2.6 Tessin
 - 3.2.7 Andere Kantone
4. Zweckmässigkeit der Einführung eines Ausgleichssystems im Kanton Freiburg
 - 4.1 Situation im Kanton Freiburg
 - 4.1.1 Dimensionierung der Bauzonen in den Zonenutzungsplänen
 - 4.1.2 Bauzonenstatistik Schweiz von 2008 – Situation des Kantons Freiburg im nationalen Vergleich
 - 4.1.3 Die wichtigsten Erkenntnisse
 - 4.2 Varianten
 - 4.2.1 Statu quo (Variante A)
 - 4.2.2 Abschöpfung des Mehrwerts über verwaltungsrechtliche Verträge (Variante B)
 - 4.2.3 Einrichtung eines kommunalen Ausgleichssystems (Variante C)
 - 4.2.4 Einrichtung eines kantonalen Ausgleichssystems (Variante D)

5. Schlussfolgerung

1. EINLEITUNG

Die Frage, ob in die Freiburger Gesetzgebung ein Ausgleichssystem nach Artikel 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) eingeführt werden soll, wurde während der Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 überaus kontrovers diskutiert. In seinem Entwurf vom 20. November 2007 verzichtete der Staatsrat auf Bestimmungen zur Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG. Der Grosse Rat führte darauf in 1. Lesung einen Artikel 47^{bis} ein, der zumindest den Grundsatz eines Ausgleichssystems festhielt. In 2. Lesung wurde dieser Artikel dann wieder gestrichen, ein Entscheid, der in 3. Lesung bestätigt wurde. In diesem Punkt übernahm der Grosse Rat so-

mit schliesslich die im Entwurf vom 20. November 2007 vorgeschlagene Lösung.

Am 3. September 2008 reichte Grossrat Markus Bapst eine Motion ein (M1057.08), in der er eine Spezialgesetzgebung für die Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG verlangte, eine Motion, die er dann zurückzog.

Artikel 48 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPG) vom 2. Dezember 2008 gibt den Gemeinden die Möglichkeit, mit der Grundeigentümerschaft im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken, die sie einzuzonen gedenken, verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen. Diese Verträge können die Finanzierungsmodalitäten für die Erschliessung der eingezonten Grundstücke festlegen. Sie können ebenfalls ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vorsehen für den Fall, dass die Grundstücke nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht überbaut sind. Da auf kantonaler Ebene eine explizite Rechtsgrundlage fehlt, haben die Gemeinden indessen keine Möglichkeit, einen Teil des Mehrwerts infolge der Einzonung eines Grundstücks einzufordern, wie der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Anfrage Collaud (Nr. 821.05) darlegte. Sowohl die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), das Amt für Gemeinden (GemA) als auch die Oberamtmänner haben diese Tatsache den Gemeinden, die entsprechende Verträge abgeschlossen hatten, in Erinnerung gerufen. Kurzum, das heute geltende RPG enthält keine Bestimmungen für die Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen kündigte der Staatsrat an, dass er die Zweckmässigkeit, ein solches Ausgleichssystem in die kantonale Gesetzgebung aufzunehmen, untersuchen wolle¹. Die allgemeine Überdimensionierung der Bauzonen und die neuen Herausforderungen im Bereich der Siedlungsentwicklung und des Umweltschutzes, die mit Hilfe der Raumplanung angegangen werden, haben nämlich zu einem Umdenken geführt. Der Staatsrat stellte zudem fest, dass mehrere Kantone konkrete Schritte unternommen haben, um ein Ausgleichssystem in ihre Raumplanungsgesetzgebung zu integrieren, wobei diese Kantone unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Der Staatsrat kam somit zum Schluss, dass die Rahmenbedingungen nicht mehr dieselben sind wie vor zwanzig Jahren und dass das Thema nach wie vor aktuell ist.

Aus diesen Gründen verpflichtete sich der Staatsrat, dem Grossen Rat innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten des RPG (1. Januar 2010) einen Bericht über die Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG zu unterbreiten.

Es wurde hierfür eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der RUBD, des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA), der Finanzverwaltung und des GemA gebildet. Diese hatte den Auftrag, der RUBD einen Berichtsentwurf zu unterbreiten. Sie kam dreimal zusammen.

Im ersten Teil definiert der Bericht den Geltungsbereich von Artikel 5 Abs. 1 RPG und präzisiert dabei die nicht genau bestimmten Begriffe, die in dieser Bestimmung verwendet werden. Der zweite Teil ist eine Bestandaufnahme zur Umsetzung dieser Bestimmung auf Bundesebene und in den Kantonen. In einem letzten Teil schliesslich untersucht der Bericht die Zweckmässigkeit, ein Ausgleichssystem in die kantonale Gesetzgebung auf-

¹ TGR, September 2008, S. 1182; siehe auch Botschaft Nr. 43 vom 20. November 2007 zum Entwurf des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPG), TGR September 2008, S. 1318.

zunehmen, führt dazu die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten auf und schliesst mit der Stellungnahme des Staatsrats ab.

2. DER RECHTLICHE RAHMEN

2.1 Im Allgemeinen

Artikel 5 RPG lautet wie folgt:

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

² Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

³ Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.

Der Bericht behandelt einzig Absatz 1 dieses Artikels, auch wenn Absatz 2 bei der Analyse selbstverständlich mitberücksichtigt werden muss.

2.2 Tragweite des Gesetzgebungsauftrags an die Kantone

Der Ausgleich von planungsbedingten Wertänderungen gehört zu den grundsätzlichen Fragestellungen der Raumplanung. Das Wesen der Raumplanung sowie die Besonderheiten jedes Grundstücks führen zwangsläufig dazu, dass die von den Behörden getroffenen Massnahmen Ungleichheiten zwischen den Grundeigentümerinnen bzw. Grundeigentümern schaffen. Das RPG will deshalb den ökonomischen Mehr- oder Minderwert kompensieren. Artikel 5 Abs. 1 RPG gibt den Kantonen den Gesetzgebungsauftrag, einen Ausgleich für alle Fälle vorzusehen, in denen eine konkrete Planungsmassnahme den Wert eines Grundstücks erhöht oder verringert.

Dieser Artikel schafft den angestrebten Ausgleich zwischen Vor- und Nachteilen nicht selber. Vielmehr formuliert er einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Obwohl verbindlich, bleibt dieser Auftrag nicht durchsetzbar. Der Bund hat nämlich weder die Möglichkeit zum Erlass von Ersatzmassnahmen, noch kann er säumige Kantone mit Zwangsmitteln (z.B. Entzug oder Kürzung von Subventionen) anhalten, die für eine Umsetzung erforderlichen Gesetze zu erlassen.¹

Das Bundesrecht macht auch keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung des Ausgleichs. Einige Kantone haben rechtliche Normen für den Ausgleich in direkter Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG erlassen (siehe Punkt 3). In anderen Kantonen wiederum, wie etwa im Kanton Freiburg, erfolgt die Abschöpfung des Mehrwerts infolge einer Einzonung über die Steuergesetzgebung (siehe Punkt 2.3.2.2).

Da das Ausgleichssystem generell-abstrakte Regeln festlegt, die den Privaten Rechte geben und Pflichten auferlegen, muss die direkte Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG zwingend in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden.

¹ Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, Dieter Egloff, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, Mai Nr. 3/08.

2.3 Begriffe

2.3.1 Planungsmassnahmen

Mit dem Ausgleichssystem sollen einzig Vor- und Nachteile, die durch **Planungen nach dem Raumplanungsgesetz** entstehen, kompensiert werden. Das heisst, nur eine eingeschränkte Zahl an möglichen Ursachen für die Wertänderung eines Grundstücks fällt darunter.

Gestützt auf Artikel 5 Abs. 1 RPG versteht der Staatsrat unter Planungsmassnahmen Massnahmen, die in Nutzungsplänen vorgesehen sind (Art. 14 ff. RPG). Somit können einzig Vor- und Nachteile, die die Folge sind von in Zonennutzungsplänen (ZNP), Detailbebauungsplänen (DBP) oder den entsprechenden Reglementen vorgesehenen Massnahmen, Gegenstand eines Ausgleichs sein². Richtpläne sind dagegen ohne Belang für diese Frage, da sie keine grundeigentümergebundene Wirkung haben. Unter raumplanerische Massnahmen fallen ebenso wenig öffentliche oder soziokulturelle Einrichtungen wie Schulen, Spitäler, öffentliche Verkehrsmittel, Kultstätten oder kulturelle Gebäude.³

Artikel 5 Abs. 1 RPG besagt jedoch nicht, dass sich der Ausgleich auf Einzonungen beschränken muss. Er lässt den Kantonen bei der Definition des Anwendungsbereichs einen gewissen Spielraum. In dieser Frage sind folgende Punkte zu bedenken.

2.3.2 Ausgleich für erhebliche Vorteile

2.3.2.1 Im Allgemeinen

Unter **Vorteil** im Sinne des RPG wird der ökonomische Mehrwert verstanden, der einem Grundstück planungsbedingt zuwächst. Gegenstand der Ausgleichspflicht bildet die Verkehrswertsteigerung des Bodens. Der Planungsmehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert vor und nach erfolgter Planungsmassnahme.

Als abgabepflichtige Planungsmassnahmen gelten die Einzonung eines Grundstücks, die Erhöhung der Ausnutzungsziffer (im Kanton Freiburg: Geschossflächenziffer, Überbauungsziffer und Baumassenziffer nach Art. 130 RPBG) oder gegebenenfalls eine wirtschaftlich günstigere Zoneneinteilung.

Die Ausweitung der baulichen Möglichkeiten infolge einer Änderung des Reglements (bewohnbare Dachgeschosse, Verringerung des Grenzabstands) kann ebenfalls darunter fallen.

Bei der Analyse der Zweckmässigkeit der Einführung eines Ausgleichssystems im Kanton Freiburg, stellt sich eine zentrale Frage: Ist es denkbar, den Mehrwert bei bereits eingezonten, jedoch noch nicht überbauten Grundstücken, deren Nutzung bei einer Gesamtrevision des Ortsplans (OP) bestätigt wird, abzuschöpfen? Bei planungsbedingten Vorteilen bezieht sich die Lehre nur auf Neueinzonungen und Verdichtungsmassnahmen. Die Möglichkeit einer solchen Mehrwertabschöpfung wird andererseits nirgends ausgeschlossen. Nach Arti-

² Lukas Bühlmann, Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht, 4_2009 fub, S. 16; Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, EJP/BRP, Rz. 8 zu Art. 5; dem ist anzufügen, dass Riva in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, VLP-ASPAN 2010, Rz. 34 zu Art. 5, die Möglichkeit erwähnt, eine Mehrwertabgabe im Fall einer Ausnahmegewilligung zu erheben.

³ Riva, op. cit., Rz. 33 und 35 zu Art. 5.

kel 15 RPG (und auch Art. 46 RPBG) muss die Zweckmässigkeit der Beibehaltung in der Bauzone von nicht überbauten Grundstücken bei einer Gesamtrevision des OP überprüft werden. Somit muss die Beibehaltung in der Bauzone eines seit vielen Jahren unbebauten Grundstücks als abgabepflichtiger Vorteil angesehen werden. Angesichts der heutigen Grösse der Bauzonen im Kanton Freiburg (siehe Punkt 4.1) würde der Geltungsbereich eines Ausgleichssystems erheblich eingeschränkt, wenn solche Grundstücke von der Abgabepflicht ausgenommen würden. Sollte also in der kantonalen Gesetzgebung ein Ausgleichssystem eingeführt werden, wäre es angebracht, die Abschöpfung eines Teils des Mehrwerts bei unüberbautem Bauland, das bei einer Gesamtrevision des OP in der Bauzone beibehalten wird, zu prüfen.

Das RPG begrenzt die Ausgleichspflicht auf **erhebliche** Wertänderungen. Es ist allerdings den Kantonen überlassen, wie sie das Kriterium der «Erheblichkeit» definieren; die Kantone haben in diesem Punkt einen grossen Spielraum.

Angemessenheit bedeutet, dass die Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zum entstandenen Mehrwert stehen muss und nicht konfiskatorisch sein darf¹.

2.3.2.2 *Der Ausgleich der Vorteile über die Steuergesetzgebung*

Die Abschöpfung des Mehrwerts erfolgt heute in den meisten Kantonen ausschliesslich über die jeweilige Steuergesetzgebung, namentlich über die Grundstückgewinnsteuer. Die Frage, ob die Einführung eines Ausgleichssystems zweckdienlich wäre, kann in diesem Kontext selbstredend nicht beantwortet werden, ohne die Zusammenhänge zwischen einer allfälligen Mehrwertabschöpfung nach Artikel 5 Abs. 1 RPG und den verschiedenen Steuerlösungen zu betrachten. Insbesondere die Frage der Doppelbesteuerung muss genauer analysiert werden. Die in der kantonalen Gesetzgebung vorgesehenen Steuern sowie eine Mehrwertabgabe können durchaus nebeneinander existieren, da sie materiell unterschiedliche Situationen erfassen, doch dürfen die beiden Massnahmen kumuliert keinen konfiskatorischen Charakter annehmen². Hierzu ist zu sagen, dass das Bundesgericht eine Abschöpfung von bis zu 60% des Mehrwerts als mit der in der Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie vereinbar erklärt hat³.

Die eidgenössischen Räte analysieren gegenwärtig im Detail die Zusammenhänge zwischen der Steuerpolitik und einer allfälligen Mehrwertabgabe. So überwies die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) im Rahmen der Arbeiten für die Teilrevision des RPG (siehe Punkt 3.1) folgende Aufträge an die Bundesverwaltung: «Zusammenstellung einer Übersicht, welche sämtliche heute bestehenden Steuern und Abgaben auf eingezonten und veräusserten Grundstücken in den Bauzonen nach Kantonen detailliert auflistet» und «Erläuterung der Zusammenhänge zwischen sämtlichen Steuern und Abgaben auf eingezonten und veräusserten Grundstücken; insbesondere soll eine Übersicht gemacht werden, wo die Gefahr von doppelten Besteuerungen besteht.» Um diesem Auftrag

nachzukommen, hat der Bund Ende 2010 eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass heute auf kantonaler und kommunaler Ebene die unterschiedlichsten Grundstückssteuern und -gebühren zu den unterschiedlichsten Sätzen erhoben werden. Obwohl sie in den meisten Fällen nicht zur Umsetzung von Artikel 5 RPG eingeführt wurden, können sie in gewissen Fällen doch eine direkte Auswirkung auf die im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Artikels aufgeworfene Fragen haben.

In seinem Synthesepapier hebt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) unter anderem hervor, dass die Einführung einer Mehrwertabgabe die Gefahr einer Doppelbesteuerung mit sich bringt. Dies gilt insbesondere für die Grundstückgewinnsteuer, aber auch für Handänderungssteuern, Erbschaftssteuern sowie verschiedene Kausalabgaben für den Kulturlandverlust. Das ARE hat diese Frage jedoch nicht vertieft. Bei Bedarf muss sie von jedem Kanton genauer analysiert werden. Für Freiburg gilt: Sollte der Grosse Rat sich für die Ausarbeitung eines Ausgleichssystems mit einer Mehrwertabgabe aussprechen, müssten bei der Frage der Doppelbesteuerung wohl hauptsächlich die Grundstückgewinnsteuer und die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes genauer betrachtet werden.

Bei der Grundstückgewinnsteuer gibt es theoretisch verschiedene Methoden, um eine Doppelbesteuerung infolge der Einführung einer Mehrwertabgabe zu vermeiden. Zum jetzigen Zeitpunkt wurden diese Methoden und die allenfalls nötigen Anpassungen an die Freiburger Gegebenheiten – insbesondere auf rechtlicher Ebene – noch nicht genauer geprüft. Dasselbe gilt für die Folgen bezüglich Steuereinnahmen. Die entsprechenden Überlegungen werden aber auf jeden Fall dem einschlägigen Bundesrecht Rechnung tragen müssen. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) schreibt vor, dass die Kantone eine Grundstückgewinnsteuer erheben müssen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d), doch können die Kantone auch bestimmen, dass die Grundstückgewinnsteuer allein von den Gemeinden erhoben wird (Art. 2 Abs. 2). Gegenstand der Steuer bildet der Zuwachs des Gesamtwerts eines unbeweglichen Objekts über einen bestimmten Zeitraum. Der Veräusserungsgewinn entspricht dem Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) übersteigt. Der planungsbedingte Mehrwert ist ebenfalls darin enthalten. Bei dieser Lösung werden allerdings sämtliche planungsbedingten Vorteile abgeschöpft, auch diejenigen, die nicht im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 RPG «erheblich» sind.

Wie vorgeschrieben erhebt der Staat Freiburg eine Grundstückgewinnsteuer (Art. 41 ff. des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern DStG, SGF 631.1). Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen: Gewinne, die sich bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens oder von Anteilen daran ergeben; Gewinne, die sich bei Veräusserung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes oder von Anteilen daran ergeben, soweit der Erlös die Anlagekosten übersteigt; sowie Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken oder Anteilen daran von juristischen Personen, die anderweitig von der Steuerpflicht befreit sind. Diese Steuer, die vom Veräusserer geschuldet ist, nimmt mit der Eigentumsdauer ab. Der Steuersatz beträgt grundsätzlich maximal 22% (Eigentumsdauer bis zu 2 Jahren) und beträgt

¹ Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, op. cit., Rz. 7 zu Art. 5.

² Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, op. cit., Rz. 23 zu Art. 5.

³ BGE 105 Ia 147.

noch 10% bei einer Dauer von über 15 Jahren (Art. 51 DStG). Übersteigen die Gewinne aus dem Verkauf von Grundstücken, die weniger als 5 Jahre im Eigentum waren, insgesamt 400 000 Franken im Kalenderjahr, so wird die Steuer auf dem Gewinn, der über diesem Betrag liegt, um 40% erhöht. Die Gemeinden erheben ihrerseits einen Steuerzuschlag auf der Grundstückgewinnsteuer von 60 Rappen pro Franken der vom Staat erhobenen Steuer (Art. 18 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern, SGF 632.1). Mit dieser Besteuerungsart der Grundstückgewinne besteht für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ein Anreiz, den Verkauf möglichst hinauszuzögern.

Im Zusammenhang mit der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (siehe entsprechendes Gesetz vom 28. September 1993, SGF 635.6.1), die nur in den Kantonen Freiburg und Tessin erhoben wird, müssen noch zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden. Der Staat erhebt diese Steuer bei der Veräusserung von produktivem Boden, die eine Verminderung des Kulturlandes zur Folge hat. Die Steuer wird auf der Grundlage des Veräusserungspreises des Grundstücks berechnet; der Steuersatz beträgt 4%. Der Ertrag der Steuer wird dem Fonds für Bodenverbesserungen überwiesen. Hinter dieser Steuer, die vom Veräusserer geschuldet wird, steht ein ähnlicher Gedanke (Ausgleich) wie bei der Mehrwertabgabe. Ausserdem ist der Steuergegenstand derselbe. Die Ziele einer Mehrwertabgabe und die Verwendung der entsprechenden Erträge sind hingegen nicht dieselben. Ausserdem würde der Mehrwert zwar ebenfalls zum Zeitpunkt der Veräusserung erhoben, doch nur wenn das Grundstück neu als Bauland eingezont wird. In seiner Botschaft vom 17. August 1993 zum Gesetzesentwurf über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes erklärte der Staatsrat, dass die Frage der Kompatibilität dieser Steuer mit der Mehrwertabgabe im Rahmen der Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG zu prüfen sei¹. Da die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes ebenfalls auf den Ausgleich von Planungsvorteilen zielt, wäre die Aufrechterhaltung dieser Steuer durchaus vereinbar mit der Einführung einer Mehrwertabgabe². Bei der Festlegung der Höhe der Mehrwertabgabe müssten jedoch die zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes erhobenen 4% berücksichtigt werden.

2.3.3 Ausgleich für erhebliche Nachteile

Die Kantone sollen nach Artikel 5 Abs. 1 RPG nicht nur für den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen, sondern auch für den Ausgleich entsprechender «**Nachteile**» sorgen. Die Kantone sind jedoch nicht verpflichtet, geringfügigen Änderungen des Grundstückswerts zu kompensieren; einzig **erhebliche** Nachteile (Wertvermindierungen) müssen laut Artikel 5 Abs. 1 RPG ausgeglichen werden, wobei es den Kantonen obliegt, das Kriterium der Erheblichkeit zu definieren.

Artikel 5 Abs. 2 übernimmt die Mindestvorschrift der Bundesverfassung, wonach Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden müssen. Diese Bestimmung bildet den Kern des Systems zum Ausgleich von erheblichen Nachteilen nach Absatz 1. Auf der Grundlage der in der

Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie hat das Bundesgericht eine detaillierte und differenzierte Rechtsprechung entwickelt. Grundsätzlich lösen Auszonungen auf der Grundlage von Nutzungsplänen, die nach 1980 – also nach dem Inkrafttreten des RPG – genehmigt wurden, eher eine Entschädigungspflicht aus als Nicht-einzonungen anlässlich einer erstmaligen RPG-konformen Planung (Zuweisung von Land zur Nichtbauzone bei der Änderung einer Zonenplanung, die auf dem alten Recht vor 1980 beruht). Allerdings muss jeweils im Einzelfall entschieden werden, ob es sich um eine Auszonung oder um eine Nichteinzonung handelt³. Ausserdem müssen Auszonungen laut Bundesgericht nicht in jedem Fall entschädigt werden. Aufgrund des heutigen rechtlichen Rahmens ist es für eine Gemeinde somit schwierig, im Voraus zu eruieren, welches für sie die finanziellen Auswirkungen der Zuteilung eines Baulands in die Landwirtschaftszone sein werden.

Bei der Ausgestaltung eines Ausgleichssystems müsste ausserdem geprüft werden, ob der Kanton auch andere erhebliche Nachteile als nur Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, kompensieren kann. Die Frage des Ausgleichs von «erheblichen Nachteilen» beschränkt sich nämlich heute nicht auf die Eigentumsbeschränkungen im Zusammenhang einer Auszonung. So müssen auch Eigentumsbeschränkungen betrachtet werden, die sich aus der Spezialgesetzgebung wie der Kulturgüter- und Umweltschutzgesetzgebung (Umweltschutz im weiten Sinne) ergeben. Es ist vielmehr so, dass diese Fragen in der Raumplanung eine immer grössere Rolle spielen und dass sie sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Grundeigentümerschaft erhebliche finanzielle (und andere) Folgen haben können. Eigentumsbeschränkungen führen zwangsläufig zu Ungleichheiten zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern, die in gewissen Fällen auch einen Ausgleich rechtfertigen können.

Als «erhebliche Nachteile» im Sinne des RPG könnten somit insbesondere auch Eigentumsbeschränkungen in den folgenden Fällen betrachtet werden:

- die Festlegung des minimalen Raumbedarfs der Fliessgewässer;
- das Vorhandensein von Naturgefahren;
- der Lärmschutz;
- die Bestimmung eines archäologischen Perimeters;
- das Vorhandensein eines im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) eingetragenen Ortes.

Dabei ist zu vergegenwärtigen, dass im Prinzip kein Entschädigungsanspruch besteht, wenn auf einem Grundstück wegen Naturgefahren nicht gebaut werden darf oder für ein solches Grundstück Einschränkungen verfügt wurden⁴.

Da der Gesetzgebungsauftrag in Artikel 5 Abs. 1 RPG offen formuliert wurde, haben die Kantone einen grossen Spielraum bei der Festlegung der Politik für den Ausgleich von Eigentumsbeschränkungen (unabhängig da-

¹ TGR 1993, S. 1571.

² Siehe hierzu RDAF 2009 I, S. 492 f. mit einer Zusammenfassung des Bundesgerichtsentscheids 14.5.2007/A.

³ 1A_8/2002 vom 22. Juli 2002 Oberrohrdorf-Staretschwil; BGE 1A_58/1997 vom 10. Oktober 1997, Greppen; BGE 121 II 417 E. 3d, S. 421. Riva, op. cit. Rz. 143 f. zu Art. 5.

⁴ Riva, op. cit., Rz. 173 zu Art. 5 und zitierte Quellen, die die Bedeutung dieses Grundsatzes heute allerdings relativieren.

von, ob es sich um eine materielle Enteignung handelt oder nicht).

2.3.4 Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe

Artikel 5 Abs. 1 RPG schreibt nicht vor, wie die Erträge aus der Mehrwertabgabe verwendet werden sollen. Es steht namentlich nirgends, dass die Erträge zweckgebunden für die Finanzierung entschädigungspflichtiger Minderwerte einzusetzen sind. Die Kantone sind somit in der Ausgestaltung des kantonalen Rechts frei: Sie können diese Erträge den allgemeinen Mitteln zuweisen oder sie für die Verfolgung eines anderen speziellen Ziels vorsehen. Da aber die Gemeinden die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer für den Wertverlust ihrer Grundstücke entschädigen müssen, wäre es naheliegend, den Gemeinden einen Teil des Mehrwerts einer Einzonung zukommen zu lassen.

In Einklang mit einem Teil der Lehrmeinung¹ ist der Staatsrat der Meinung, dass der Ausgleich der planungsbedingten Nachteile über die Mehrwertabschöpfung finanziert werden kann und soll; denn es muss eine gewisse Symmetrie beim Ausgleich der Vor- und Nachteile angestrebt werden, wenn auch nicht notwendigerweise eine direkte Symmetrie. Nur so kann man wirklich von einem Ausgleichssystem sprechen, das den vom eidgenössischen Gesetzgeber vorgegebenen Grundsatz der Gerechtigkeit erfüllt². So kann es bei der Abgabe auf planungsbedingte Mehrwerte nicht darum gehen, den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Kosten für soziokulturelle Einrichtungen (Schulen, Spitäler, öffentlicher Verkehr usw.) aufzuerlegen. Es muss vielmehr darum gehen, ein Ausgleichssystem nach RPG einzuführen. Die Vor- und Nachteile, die durch Planungen «nach diesem Gesetz» entstehen, sind miteinander verbunden. Auch sollte diese Beziehung in die kantonalen Gesetzgebungen einfließen. Diese Sichtweise entspricht auch dem gegenwärtigen Entwurf für eine Teilrevision des RPG, die im neuen Artikel 5a vorschreibt, dass die Kantone den Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Entschädigungen für planungsbedingte Minderwerte oder für andere Massnahmen der Raumplanung verwenden.

2.4 Zusammenfassung

Der eidgenössische Gesetzgeber liess den Kantonen bei der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens sowie bei der Umsetzung und Zielerreichung des in Artikel 5 Abs. 1 RPG vorgesehenen Ausgleichs bewusst den grösstmöglichen Spielraum, damit sie den regionalen und lokalen Eigenheiten Rechnung tragen können. Kurz, für die Umsetzung des Vorteilausgleichs legt das Bundesrecht nur wenige Mindestanforderungen fest.

Sollte der Kanton Freiburg beschliessen, ein Ausgleichssystem einzuführen, hätte er einen relativ grossen Spielraum, ein Instrument zu wählen, das optimal auf seine Situation zugeschnitten ist.

¹ Siehe namentlich Lukas Bühlmann, op. cit., S. 164.

² Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) BBl. 1978 I S. 1016.

3. SITUATION AUF BUNDESEBENE UND IN DEN ANDEREN KANTONEN

3.1 Auf Bundesebene

Nach Rückzug des Entwurfs für ein neues Bundesgesetz über die Raumentwicklung (REG) leitete der Bund das Verfahren für eine Teilrevision des RPG ein. Da der Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen ein wichtiges Thema ist, wurde es anlässlich dieser Teilrevision behandelt.

Nach heutigem Stand (Ende August 2011, Behandlung durch die UREK-N) ist es höchst ungewiss, wie diese Frage entschieden wird. Die Mehrheit der UREK-N will den Kantonen vorschreiben, dass sie entweder eine Mehrwertabgabe oder die Pflicht zu einem Flächenausgleich vorsehen müssen. Bei der Option Flächenausgleich müsste für jedes neu einer Bauzone zugewiesene Grundstück eine Fläche mit gleicher Ausdehnung und mindestens gleicher landwirtschaftlicher Ertragsmöglichkeit der Landwirtschaftszone zugewiesen werden³. Für die Option Mehrwertabgabe würde das Bundesgesetz deren Höhe direkt festlegen: mindestens 25% des planungsbedingten Mehrwerts, wenn der Boden neu einer Bauzone zugewiesen, umgezont oder aufgezont wird. Der Ausgleich der Vorteile wird im Entwurf mit dem Ausgleich der Nachteile verknüpft, da die Kantone die Erträge aus der Mehrwertabgabe hauptsächlich für die Finanzierung der Entschädigungen von materiellen Enteignungen verwenden müssten. Die Verwendung der Erträge für andere Massnahmen der Raumplanung erlaubt der Entwurf nur, wenn die Finanzierung dieser Entschädigungen sichergestellt ist.

Im Gegensatz zu dem, was der Entwurf zum REG vorsah, soll die Bestimmung von Artikel 5 Abs. 1 RPG nach heutigem Wissensstand beibehalten werden. Der Gesetzgebungsauftrag des Bundes an die Kantone könnte allenfalls strikter formuliert werden.

Heute ist jedoch noch nicht absehbar, welche Lösung der eidgenössische Gesetzgeber letztlich wählen wird. Sollten die Bestimmungen des Entwurfs, die die Kantone stärker in die Pflicht nehmen, beibehalten werden, kämen die Kantone, die sich noch keine Umsetzungsgesetzgebung gegeben haben, noch stärker unter Zugzwang. Sollte der neue Artikel 5a hingegen letztlich gestrichen werden, kann davon ausgegangen werden, dass Artikel 5 Abs. 1 RPG mit seinem gegenwärtigen Wortlaut beibehalten würde.

Da der Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, ein Ausgleichssystem einzuführen, mit grosser Wahrscheinlichkeit Bestand haben wird, kann der Kanton Freiburg sehr wohl einen Grundsatzentscheid zur Einführung eines solchen Ausgleichssystems fällen, ohne das Ergebnis der Teilrevision des RPG abzuwarten.

3.2 Situation in den anderen Kantonen

Als der Kanton Freiburg mit der Revision seines RPBG begann, hatten sich einzig die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt eine Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 5 Abs. 1 RPG gegeben. In den letzten beiden Jahren ha-

³ Der Vorschlag des Ständerats hingegen sieht lediglich die obligatorische Einführung eines Ausgleichssystems vor, mit den in diesem Abschnitt summarisch dargelegten Modalitäten.

ben mehrere Kantone die Frage des Ausgleichssystems geprüft.

3.2.1 Neuenburg

Das Raumplanungsgesetz vom 2. Oktober 1991 (Loi cantonale sur l'aménagement du territoire LCAT) sieht eine Abgabe von 20% vor, die durch die Zuweisung eines landwirtschaftlichen Grundstücks in die Bauzone (Zone mit schwacher Dichte, Industriezone usw.) oder in eine Sondernutzungszone (Kiesgrube, Deponie usw.) entsteht. Die Abgaben sind dem Staat geschuldet. Umzonungen innerhalb der Bauzone und Massnahmen, die die Intensität der Nutzung erhöhen, werden dagegen von der Abgabe nicht erfasst.

Das Gesetz sieht einzig bei einer materiellen Enteignung einen Nachteilsausgleich vor. Es richtet einen kantonalen Planungsfonds ein, der aus den Erträgen der Abgabe sowie aus einem im Jahresvoranschlag vorgesehenen Betrag gespeist wird. Aus den Fondsmitteln werden hauptsächlich Ausgaben des Kantons und der Gemeinden im Rahmen von Enteignungsverfahren und andere Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand finanziert.

Dieses System ist zudem Bestandteil der Planungsmechanismen. So kann der Staat über den kantonalen Fonds die Planungsarbeiten der Gemeinden subventionieren (Erstellung der Pläne). Ausserdem konnte die öffentliche Hand dank der Fondsmittel gewisse Liegenschaften erwerben (z. B. landwirtschaftliche Parzellen). Bei der Entschädigung für materielle Enteignungen kommt er hingegen nicht sehr oft zum Zug.

Die Schwierigkeiten der Verwaltung bei der Anwendung dieses Instruments sind hauptsächlich auf eine zu ungenaue kantonale Rechtsgrundlage zurückzuführen: Da das Gesetz keine Kriterien für die Bestimmung des planungsbedingten Mehrwerts definiert, wird die Höhe des eingeschätzten Mehrwerts regelmässig mit Beschwerde angefochten, was zu einer Verlängerung der Verfahren und zu einer Rechtsunsicherheit führt. Auch wenn die Vorteile des Neuenburger Systems durchaus anerkannt werden, muss doch festgestellt werden, dass die bei seiner Einführung angestrebten Ziele nicht vollständig erreicht wurden. Die Bilanz des Kantons fällt denn auch durchgezogen aus.

3.2.2 Basel-Stadt

Nach § 120 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG) gelten die Mehrwertabgaben die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung (z. B. Abweichung) vergrössert wird. Die Höhe der Abgabe beträgt 50% des Mehrwerts und steht der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt. Bei den Parzellen in der Stadt Basel wird die Abgabe verwendet, um den Verlust der Siedlungsqualität infolge von Verdichtungsmassnahmen auszugleichen und um Parkanlagen aufzuwerten. Es wird mit anderen Worten postuliert, dass eine Verdichtung nach innen nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn sie durch qualitativ hochwertige öffentliche Grünräume kompensiert wird. Die Abgabe wird erhoben, wenn mit dem Bau oder der Vergrösserung des Gebäudes begonnen wird. So werden einzig die Mehrwerte abgeschöpft, die nach dem Erhalt der Baubewilligung realisiert werden.

Die Situation des Kantons Basel-Stadt ist insofern etwas speziell, weil er praktisch über keine Landwirtschaftsflächen mehr verfügt. Da so kaum noch neue Einzonungen möglich sind, werden die Mehrwerte fast ausschliesslich infolge von Verdichtungsmassnahmen erzielt. Zudem werden die Abgaben für eine ganz spezifische Verwendung erhoben. Das mit dem Gesetz eingeführte System stösst auf eine breite Akzeptanz und scheint keine besonderen juristischen Probleme nach sich zu ziehen. Die angestrebten Ziele wurden erreicht; die Bilanz ist fast durchgehend positiv.

3.2.3 Genf

Der Kanton Genf hat vor Kurzem eine Änderung seines Ausführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz des Bundes (Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire LaLAT) verabschiedet, mit welcher ein Ausgleichssystem nach Artikel 5 Abs. 1 RPG eingeführt wird. Das kantonale Gesetz sieht nun vor, dass eine Abgabe von 15% des Mehrwerts erhoben wird, wenn Landwirtschaftsboden neu einer Bauzone zugewiesen wird (oder wenn eine Nichtbauzone einem Entwicklungsgebiet zugewiesen wird). Als Mehrwert gilt eine Wertsteigerung des Grundstücks von 100 000 Franken oder mehr. Der Ertrag dieser Abgabe fliesst in einen kantonalen Fonds. Aus den Fondsmitteln werden namentlich die Gemeinden unterstützt, wenn diese bedeutende Einrichtungen wie Schulen bauen oder eine Entschädigung infolge einer Planungsmassnahme, die einer materiellen Enteignung gleichkommt, zahlen müssen.

3.2.4 Waadt

Der Kanton Waadt kennt ein Abgabesystem, mit dem die Ausgaben der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Raumplanung finanziert werden. Die Gemeinden können sich bis zu 50% der Infrastrukturausgaben von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern finanzieren lassen, wenn deren Liegenschaften aufgrund von Ein-, Um- und Aufzonungen einen Mehrwert erfahren haben. Die Gemeinden entscheiden, ob und in welchem Umfang sie die Eigentümerinnen und Eigentümer an diesen Kosten beteiligen wollen. Macht eine Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch, muss sie ein vom Kanton zu genehmigendes Reglement erlassen. Grundsätzlich wird die Abgabe mit dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme fällig. Die Gemeinde kann in einer Vereinbarung einen späteren Fälligkeitstermin oder die Zahlung in Raten (mit oder ohne Verzugszinsen) festlegen. Der Ertrag kann nur für die Deckung der Ausgaben verwendet werden, die über die technische Infrastruktur nach Artikel 19 RPG hinausgehen. Die Gemeinden müssen als Ausgleich für entgangene Erträge bei der Grundstückgewinnsteuer 5% der Abgabe dem Kanton entrichten. Die Mehrwertabgabe ist im Gesetz über die Gemeindesteuern geregelt.

3.2.5 Thurgau

Die Thurgauer Regierung hat vor Kurzem dem Parlament einen Entwurf für die Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes unterbreitet, der unter anderem eine Abgabe von 40% des Bodenmehrerts infolge einer Einzonung vorsieht. Die Mehrwertabgabe steht je zur Hälfte dem Kanton und derjenigen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt. Die Mehrwertabgaben sind einem Spezialfinanzierungsfonds zuzuweisen und insbesondere zur Deckung der Kosten für Infrastrukturbauten, für Leistun-

gen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zu verwenden. Die parlamentarische Kommission entschied sich für eine Abgabe von 25% des Mehrwerts, worauf das Parlament das Geschäft an den Regierungsrat zur erneuten Behandlung zurückgab.

3.2.6 Tessin

Gegenwärtig wird im Kanton Tessin ein Gesetzesentwurf für die Einführung eines Ausgleichs ausgearbeitet. Der Entwurf sieht eine Mehrwertabgabe von 40% vor, wenn ein Grundstück eingezont, die Ausnützungsziffer um 30% erhöht oder das Grundstück umgezont und dadurch sein Wert um 20% erhöht wird. Die Abgabe wird mit dem Baubeginn oder der Veräusserung des Grundstücks, spätestens jedoch 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme fällig.

3.2.7 Andere Kantone

Die Kantone Bern, Glarus, Graubünden und Obwalden kennen rechtliche Grundlagen für Mehrwertabschöpfungen über öffentlich-rechtliche Verträge.

Die Planungsvorteile werden im Kanton Bern durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen (Art. 142 des Baugesetzes). Dies richtet sich an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die aufgrund von Planungsmassnahmen in den Genuss von zusätzlichen Vorteilen kommen, namentlich durch die Bewilligung von besonderen Gebäuden und Anlagen oder bei bedeutenden Bauten. Der im Rahmen dieser öffentlich-rechtlichen Verträge geleistete Ausgleich kann von den Grundstücksgewinnsteuern, in welche die wirtschaftlichen planungsbedingten Vorteile einfließen, abgezogen werden. Die meisten Berner Gemeinden nutzen diese Möglichkeit und erheben 20 bis 50% der Planungsmehrwerte¹.

4. ZWECKMÄSSIGKEIT DER EINFÜHRUNG EINES AUSGLEICHSSYSTEMS IM KANTON FREIBURG

4.1 Situation im Kanton Freiburg

Mit der Mehrwertabgabe können verschiedene Ziele verfolgt werden. Sie kann als Instrument verstanden werden, mit dem über den Ausgleich der planungsbedingten Vorteile eine gewisse Gerechtigkeit hergestellt wird, mit dem ein Beitrag an eine nachhaltige Raumplanung nach dem Prinzip der zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung sowie der geordneten Besiedlung (Art. 1 Abs. 1 RPG) geleistet wird und mit dem gleichzeitig noch weitere Probleme gelöst werden können. Es muss deshalb ganz genau definiert werden, welchen Zweck das Instrument erfüllen soll. Dabei müssen die Situation des Kantons Freiburg und insbesondere die Bedürfnisse und Ziele der kommunalen Planungen gemäss der im kanto-

nen Richtplan definierten Planungspolitik berücksichtigt werden.

Ein ganz wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Dimensionierung der Bauzonen in den ZNP aus kantonaler Sicht.

4.1.1 Dimensionierung der Bauzonen in den Zonen-nutzungsplänen

Das in der Schweiz geltende System für die Bemessung der Bauzonen beruht auf Artikel 15 RPG. Diese Bestimmung besagt, dass die Dimensionierung der Bauzonen auf kommunaler Ebene auf die voraussichtliche Entwicklung der kommenden 15 Jahre abgestützt wird. Die Methode, die am häufigsten genutzt wird und die auch die grösste Zustimmung findet, besteht in der Extrapolierung des Trends: Auf der Grundlage der Entwicklung der vergangenen 15 Jahre werden die Bedürfnisse für die kommenden 15 Jahre berechnet.

Dies führt dazu, dass die Dimensionierung der Bauzonen für jede Gemeinde separat analysiert wird und dass es schwierig ist, eine allgemeingültige Referenz festzulegen, mit der die Stichhaltigkeit des ZNP bestimmt werden kann.

Mit der Verabschiedung des kantonalen Richtplans im Jahr 2002 hat der Kanton Freiburg eine präzise Berechnungsweise definiert, die immer dann angewandt wird, wenn eine Gemeinde im Rahmen ihrer Planungsarbeiten die Dimensionierung der Bauzonen festlegt.

Zwischen 2002 und Ende Mai 2011 haben 114 Gemeinden (rund 68% aller Freiburger Gemeinden) dem Staat ihre Berechnungen unterbreitet: 46 Gemeinden haben überdimensionierte Bauzonen; 68 Gemeinden können die Bildung neuer Baulandreserven in Betracht ziehen. Damit haben ein wenig mehr als 40% der Gemeinden, für die die Zahlen vorliegen, überdimensionierte Bauzonen.

Im Broye-, Greyerzer-, Saane- und Vivisbachbezirk liegt der Anteil mehr oder weniger beim kantonalen Durchschnitt (rund 40%). Im See- und Sensebezirk liegt der Anteil der Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen eher bei 30%, während dieser Anteil im Glanebezirk beinahe 60% beträgt. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen. Als Erstes darf nicht vergessen werden, dass der Bedarf an Bauland zwischen den Gemeinden stark variieren kann. Des Weiteren ist die Situation in den eher touristisch ausgerichteten Gemeinden nicht vergleichbar mit der Situation in Gemeinden mit anderen Schwerpunkten der Entwicklung. Die Dimensionierung kann zudem das Resultat der Gemeindeeinteilung sein, die bei der Ausarbeitung der ersten ZNP galt. So waren gewisse Dörfer, die von alters her Teil einer grösseren Gemeinde sind, immer ausserhalb der Bauzone, während sich vergleichbare andere Dörfer, die bei der Ausarbeitung der ZNP noch eigenständige Gemeinden waren, bis heute in der Bauzone befinden. Die Dichte der Bebauung und die Siedlungsstruktur können ebenfalls eine Rolle spielen. Sogenannte Strassendörfer etwa können gross dimensionierte Bauzonen aufweisen, weil eine Verdichtung schwierig ist. Genauer: Es ist schwierig, stark bebaute Sektoren zu definieren, die sich positiv auf die Berechnung der Dimensionierung auswirken würden.

¹ Christa Perregaux DuPasquier, Möglichkeiten und Grenzen verwaltungsrechtlicher Verträge, in: INFORAUM, 3/2007, S. 9.

4.1.2 Bauzonenstatistik Schweiz von 2008 – Situation des Kantons Freiburg im nationalen Vergleich

Grundlage für die Analyse des Bundes ist die Bauzonenfläche pro Einwohner (m^2/E). Dieser Indikator hat jedoch keinen direkten Bezug zu Artikel 15 RPG; entsprechend ist er ungeeignet, um zu bestimmen, ob diese Vorgabe des Bundesrechts korrekt umgesetzt wird. Ausserdem kann er je nach räumlicher Struktur stark schwanken. So wird dieser Indikator in einer städtischen Umgebung deutlich tiefer sein als auf dem Land. Ausserdem lassen sich die kantonalen Werte wegen der jeweils unterschiedlichen räumlichen Strukturen kaum miteinander vergleichen. Der Kanton Freiburg etwa wird nie so wenig Bauzonenfläche pro Einwohner haben wie der Halbkanton Basel-Stadt.

Die Statistik des Bundes schlüsselt die Daten nach Gemeindetyp (Besiedlungs- und sozioökonomisches Profil der Gemeinde) auf. Dadurch lässt sich feststellen, ob das Problem der Überdimensionierung nur bei gewissen Gemeindetypen auftritt.

Der Bund fordert die Kantone auf, sich dem Schweizer Durchschnitt zu nähern. Aus diesem Grund werden die für den Kanton geltenden Zahlen nachstehend mit diesem Durchschnitt verglichen.

Laut ARE betrug die Bauzonenfläche pro Einwohner 2008 schweizweit $340 m^2/E$. Der Kanton Freiburg zählte im Durchschnitt $471 m^2$ pro Einwohner und lag damit auf dem 23. Platz – vor den Kantonen Graubünden, Wallis und Jura.

In der Statistik sind jedoch nicht nur die Daten pro Kanton, sondern auch pro Gemeindetyp erfasst. Dadurch ist eine detailliertere Analyse möglich:

- Mittelzentren (Gemeinde Freiburg):
Mit $163 m^2$ pro Einwohner liegt die Gemeinde Freiburg deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt ($275 m^2$), was aber mit der geografischen Begrenzung der Ausdehnung erklärt werden kann.
- Kleinzentren (Gemeinde Bulle):
Mit $374 m^2$ pro Einwohner liegt Bulle ganz knapp über dem Schweizer Durchschnitt ($369 m^2/E$) und an 10. Stelle (in dieser Kategorie sind 20 Kantone vertreten).
- Gürtel der Grosszentren (Gemeinden der Agglomeration Bern):
Der Freiburger Durchschnitt beträgt $297 m^2$ pro Einwohner, der Schweizer Durchschnitt $313 m^2$ pro Einwohner. Damit liegt Freiburg unter dem Schweizer Durchschnitt.
- Gürtel der Mittelzentren (Gemeinden der Agglomerationen Freiburg, Bulle und Vevey-Montreux):
Der Freiburger Durchschnitt beträgt $473 m^2$ pro Einwohner, der Schweizer Durchschnitt $387 m^2$ pro Einwohner. Der Kanton Freiburg liegt somit auf Platz 19 von 22 Kantonen mit Gemeinden dieses Typs.
- Periurbane ländliche Gemeinden (Gemeinden, die weder Teil einer Agglomeration noch landwirtschaftlich geprägt sind):
Mit $589 m^2$ pro Einwohner liegt der Freiburger Durchschnitt über dem Schweizer Durchschnitt ($484 m^2/E$). Damit liegt der Kanton Freiburg auf dem 21. Platz (von 25 Kantonen).

– Agrarische Gemeinden:

Der Freiburger Durchschnitt beträgt $715 m^2$ pro Einwohner, der Schweizer Durchschnitt $584 m^2$ pro Einwohner. Damit liegt der Kanton Freiburg auf dem 18. Platz (von 24 Kantonen).

4.1.3 Die wichtigsten Erkenntnisse

Eine Analyse der Dimensionierungen, die die Gemeinden im Rahmen der OP-Gesamtrevisionen berechnet haben, zeigt, dass der Unterschied zwischen den Freiburger Gemeinden, mit 40% der Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen, gross ist: Einige Gemeinden können die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen, während andere Auszonungen werden vornehmen müssen.

Die Bauzonenstatistik des Bundes bestätigt ausserdem, dass praktisch in allen Gemeindetypen Massnahmen zur Reduktion der Bauzonen nötig sind: Es ist nicht etwa so, dass nur ländliche Gemeinden oder ganz bestimmte Regionen betroffen wären. Vielmehr sind in allen Regionen des Kantons entsprechende Anstrengungen nötig.

Der Überblick zur Bauzonendimensionierung zeigt, dass die Überdimensionierung in allen Regionen des Kantons anzutreffen ist, auch wenn die Gemeinden in den Zentren und Agglomerationen, die ein hohes Bevölkerungswachstum haben, weniger stark betroffen sind. Auch in Zukunft werden sich die Massnahmen zur Reduktion der Bauzonen nicht auf einen bestimmten Gemeindetyp beschränken können.

Andererseits muss auch festgehalten werden, dass die Überdimensionierung nicht in allen betroffenen Gemeinden bedeutend ist. Ausserdem gilt: So lange die Bemessung der Bauzonen auf der Grundlage der in den 15 Jahren vor der letzten OP-Revision tatsächlich überbauten Grundstücke erfolgt (Artikel 15 RPG) und die Bevölkerung des Kantons Freiburg weiter so wächst, werden die Gemeinden mit einer korrekten Baulanddimensionierung auch weiterhin mit einer Vergrösserung ihrer Bauzonen rechnen können. Das Verhältnis von Gemeinden mit und ohne Entwicklungserwartung darf somit als ziemlich ausgeglichen bezeichnet werden.

Angesichts der heutigen Vorgaben des Bundes in Bezug auf die Bauzonendimensionierung und der bei der Teilrevision des RPG eingeschlagenen Richtung hin zu strengeren Bedingungen in diesem Bereich werden in unserem Kanton aller Voraussicht nach zahlreiche Auszonungen erfolgen, was Entschädigungen wegen materieller Enteignung nach sich ziehen wird. Wie bereits erwähnt (siehe Punkt 2.3.3), tendiert die Rechtsprechung des Bundesgerichts seit einigen Jahren dazu, bei Auszonungen häufiger den Tatbestand einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung anzuerkennen. In diesem unsicheren Umfeld zögern die Gemeinden, Verfahren zur Auszonung von Bauland einzuleiten – unabhängig davon, ob das angestrebte Ziel die Verkleinerung der Bauzonen, die Lenkung der Gemeindeentwicklung oder die Verhinderung der Baulandhortung ist. Das neue System, das mit Artikel 47 RPBG eingeführt wurde (Verzicht auf eine Auszonung), ist diesbezüglich kein Allheilmittel. Für die Anwendung von Artikel 5 Abs. 1 RPG könnten die Erträge aus der Mehrwertabgabe nun dazu dienen, die notwendigen Auszonungen zu finanzieren. Die Einführung eines Ausgleichssystems wäre so gesehen sicher ein probates Mittel, um die überdimensionierten Bauzonen

zu verkleinern¹. Im Rahmen der gesetzgeberischen Arbeiten auf kantonaler Ebene zur Umsetzung von Artikel 5 Abs. 1 RPG müsste auch geprüft werden, ob Artikel 47 RPBG beibehalten werden soll oder nicht.

Bei der Frage der Entschädigung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer infolge einer materiellen Enteignung müssen die Artikel 129 ff. EntG in die Überlegungen einbezogen werden: Nach EntG können die Gemeinden im Hinblick auf die Geltendmachung eines Rückgriffsrechts dem Staat den Streit verkünden. Artikel 140 EntG besagt nämlich, dass das Gemeinwesen, das die Entschädigung bezahlt hat, von demjenigen, das ein gewichtiges Interesse an der Eigentumsbeschränkung hat, eine diesem Interesse entsprechende Übernahme der Entschädigungskosten verlangen kann. Da diese Bestimmungen noch nie im Rahmen von Planungsmassnahmen angewendet wurden, können finanzielle Folgen für den Staat infolge von Genehmigungen von Auszonungsverfügungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, nicht ausgeschlossen werden.

4.2 Varianten

In diesem Kapitel sollen verschiedene mögliche Varianten mit ihren Vor- und Nachteilen vorgestellt werden. Jede Variante wird einer allgemeinen Beurteilung unterzogen. Die Tabelle im Anhang fasst die Ergebnisse dieser Analyse zusammen.

4.2.1 Statu quo (Variante A)

Ein Verzicht auf die Einführung eines Ausgleichssystems, und somit die Beibehaltung der heutigen Situation, würde bedeuten, dass sich der Kanton Freiburg weiterhin darauf beschränken würde, die planungsbedingten Vorteile über die Steuergesetzgebung auszugleichen.

Der Statu quo bedeutet, dass die Gemeinden nur sehr beschränkt gegen die Baulandhortung vorgehen und dass die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen ihre Bauzonen kaum verkleinern können. Die heutigen Instrumente des RPBG (verwaltungsrechtliche Verträge mit Vorkaufsrecht, Verzicht auf eine Auszonung nach Art. 47 RPBG) können zwar in Einzelfällen zu befriedigenden Resultaten führen, jedoch kaum zu einer umfassenden, kantonsweiten Lösung. Dem ist anzufügen, dass Artikel 47 RPBG, der den Gemeinden die Möglichkeit gibt, die Auszonung zu widerrufen, wenn sie zu Entschädigungen wegen materieller Enteignung verpflichtet werden, nicht immer angewendet werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Gemeinde Auszonungen beschliesst, um die Überdimensionierung der Bauzonen zu beheben².

Ohne System, das es den Gemeinwesen erlaubt, planungsbedingte Nachteile auszugleichen, können gewisse Gemeinden in eine schwierige finanzielle Situation geraten, falls sie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wegen einer Auszonung entschädigen müssen. Da der Ausgang von Schadenersatzklagen vor dem Enteignungsrichter ungewiss ist, ist zu erwarten, dass einige Gemeinden schliesslich davon absehen, Auszonungen zu beschliessen. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Kanton einen Teil der von der Gemein-

de zu leistenden Entschädigung übernehmen muss, falls entschädigungspflichtige Auszonungen beschlossen werden (siehe Punkt 4.1.3).

Mit den Steuern gemäss Steuergesetzgebung werden nicht dieselben Ziele verfolgt wie mit einem Ausgleichssystem, das als Planungsinstrument gedacht ist. Mit der Grundstückgewinnsteuer werden planungsbedingte Vorteile nicht ausgeglichen, wenn das Grundstück nicht veräussert wird. Ausserdem bietet der mit der Besitzdauer sinkende Steuersatz einen Anreiz, das Grundstück zu horten. Die planungsbedingten Vorteile werden bei diesem System somit ungenügend kompensiert.

Und schliesslich kann angesichts des gegenwärtigen Wortlauts des Entwurfs für die Teilrevision des RPG nicht ausgeschlossen werden, dass der Bund dem Kanton und den Gemeinden subsidiär ein Ausgleichssystem auferlegt, was dem Kanton und den Gemeinden einen grossen Teil des Spielraums, den sie heute haben, wegnehmen würde.

Angesichts der Entwicklung in den letzten Jahren des allgemeinen Kontextes und insbesondere der Notwendigkeit, konkrete Massnahmen gegen die Überdimensionierung der Bauzonen zu treffen, ist der Staatsrat deshalb gegen die Beibehaltung des Status quo.

4.2.2 Abschöpfung des Mehrwerts über verwaltungsrechtliche Verträge (Variante B)

Diese Lösung, für die sich namentlich der Kanton Bern entschieden hat, ist eine Möglichkeit, Artikel 5 Abs. 1 RPG umzusetzen. Sie erlaubt es den Gemeinden (oder verpflichtet sie dazu), den Mehrwert flexibel und einfach mit Verträgen, die sie mit den Grundeigentümern abschliessen, abzuschöpfen. Die Rechtsprechung hat sich bisher noch nicht abschliessend über den rechtlichen Charakter dieser Abgabe (Kausalabgabe, Steuer oder Abgabe sui generis) geäussert. Die Lehre ist sich in dieser Frage uneinig³.

Auch wenn den Gemeinden ein grosser Spielraum zugestanden würde, müssten im kantonalen Recht doch gewisse Grundregeln festgelegt werden, um Willkür zu vermeiden und dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu genügen. Ausserdem müssten die Folgen einer Nichteinhaltung des Vertrags festgelegt werden, um die Probleme der Auslegung zu vermeiden⁴.

Mit verwaltungsrechtlichen Verträgen können die Gemeinden wirksamer gegen die Hortung von neu eingezontem Bauland vorgehen als mit den heutigen Instrumenten des RPBG. Auch scheint es möglich, diese Lösung mit den steuerlichen Massnahmen zu kombinieren, sofern Doppelbesteuerungen vermieden werden.

Neben der Willkürgefahr spricht die Gefahr, dass die Gemeinden sich in ihren Planungsentscheiden zu sehr von der Möglichkeit von Vertragsabschlüssen leiten lassen, gegen diese Lösung. Weiter enthält diese Lösung Elemente des Privatrechts. Rechtsstreitigkeiten gestalten sich so schwieriger, als in einem System, das auf der stärker reglementierten Verwaltungsrechtspflege beruht. Zudem ist es für den Kanton schwierig, den Überblick und die Kontrolle zu behalten, was zu einer uneinheitlichen Praxis führen kann.

¹ Siehe hierzu Danier Müller-Jentsch, *Avenir Suisse*, in: Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, *Die Volkswirtschaft* 11/2010.

² Botschaft Nr. 43 vom 20. November 2007 zum Entwurf des Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG), *TGR* September 2008, S. 1319 f.

³ Christa Perregaux DuPasquier, op. cit., S. 9.

⁴ Siehe auch Lukas Bühlmann, op. cit., S. 168, zur Umsetzung im Kanton Bern.

Das Vertragssystem hat ausserdem den Nachteil, dass es nicht gemeindeübergreifend umgesetzt werden kann. Die Zahlungen für entschädigungspflichtige Auszonungen und die Erträge aus der Mehrwertabgabe aufgrund von Verträgen halten sich in einer Gemeinde nicht unbedingt die Waage. Gemeinden ohne Entwicklungsmöglichkeiten können beispielsweise keine neuen Einzonungen vornehmen und damit auch keine solchen Verträge abschliessen.

Die Abschöpfung der planungsbedingten Mehrwerte über verwaltungsrechtliche Verträge scheint somit für Kantone sinnvoll, deren Bauzonen nicht überdimensioniert sind. Dieses System kann sicher dazu dienen, eine allfällige Hortung von neu eingezonten Grundstücken zu bekämpfen. Es ist aber ungeeignet, um eine aus der Vergangenheit stammende allgemeine Baulandüberdimensionierung zu beheben.

Sollte diese Variante gewählt werden, müsste das kantonale Recht mindestens folgende Punkte festlegen:

- Angabe, ob der Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen zur Abschöpfung eines Teils des Mehrwerts zwingend oder fakultativ ist;
- die Fälle, in denen ein solcher Vertrag abgeschlossen werden kann oder muss (neue Einzonung, Verdichtungsmassnahme usw.);
- die Verwendung der Erträge;
- den Zeitpunkt der Erhebung;
- den Mehrwertabgabesatz;
- die Berücksichtigung bestehender steuerlicher Massnahmen.

Obwohl diese Lösung sehr flexibel und bestimmt ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Hortung von neuem Bauland ist, ist der Staatsrat gegen diese Variante, weil er bezweifelt, dass sie angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Gemeinden überdimensionierte Bauzonen haben, eine messbare Auswirkung auf kantonaler Ebene hätte.

4.2.3 Einrichtung eines kommunalen Ausgleichssystems (Variante C)

Diese Variante geht einen Schritt weiter als die Variante B. Jede Gemeinde baut ein auf sie zugeschnittenes (echtes) Ausgleichssystem mit den entsprechenden Verwaltungsinstrumenten und Reglementierungen auf. Dies bedingt die Ausarbeitung einer Spezialgesetzgebung oder mindestens die Ergänzung des RPBG mit entsprechenden Bestimmungen und erlaubt es dem Gesetzgeber, den grossen Spielraum, den ihm der gegenwärtige rechtliche Rahmen bietet, auszunützen.

Bei dieser Lösung behalten die Gemeinden ihre ganze Autonomie in der Ortsplanung: Gemeinden mit einer gewissen Entwicklungsmöglichkeit können die Erträge aus der Mehrwertabgabe infolge neuer Einzonungen für ihre eigenen Bedürfnisse verwenden, ohne einen Teil davon an einen gemeinsamen Fonds abzugeben. Ausserdem erlaubt es dieses System allen Gemeinden, die Baulandhortung zu bekämpfen.

Ein weiterer Vorteil ist, dass die Gemeinden einen nicht zu vernachlässigen Spielraum bei der Wahl des Ausgleichssystems behalten, auch wenn der kantonale Gesetzgeber einen gewissen Rahmen abstecken muss, um Rechtssicherheit zu schaffen. Die Genehmigung der Ge-

meindereglemente und die Behandlung der Beschwerden gegen die Bestimmungen der Gemeinden ermöglichen es dem Kanton eine gewisse Kontrollfunktion auszuüben.

Wie bei der Variante B scheint es auch hier möglich zu sein, die kommunalen Ausgleichssysteme mit den steuerlichen Massnahmen zu kombinieren.

Gleichzeitig hat diese Variante aber auch dieselben Nachteile wie die Variante B. So ist sie nur für jede Gemeinde einzeln anwendbar und hat keinen für den ganzen Kanton geltenden Ausgleichsmechanismus. Ausserdem gilt auch hier, dass die Gemeinden, die den grössten Finanzierungsbedarf an entschädigungspflichtigen Auszonungen haben, längst nicht immer die Möglichkeit haben, Verträge mit Grundeigentümern abzuschliessen und so Erträge aus der Mehrwertabgabe zur Sicherstellung der Finanzierung zu generieren. Mit diesem System kann die Hortung von neuem Bauland auf kommunaler Ebene wirksam bekämpft werden, nicht aber gemeindeübergreifend die Überdimensionierung der Bauzonen.

Zu bedenken ist, dass die Gemeinden wahrscheinlich höchst unterschiedliche Ausgleichssysteme einführen würden. Jede Gemeinde könnte sich ein eigenes Reglement geben, das vom Kanton einzeln geprüft und genehmigt werden müsste. Diese Vielfalt würde zwangsläufig dazu führen, dass die Gemeinden mit juristischen Fragen überhäuft würden. Und da sich die Gemeindebehörden nicht auf eine klare und einheitliche Auslegung der rechtlichen Bestimmungen stützen könnten, würden sie sich bei der Behandlung der Gesuche und Einsprachen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vor grosse Schwierigkeiten gestellt sehen. Der Kanton hätte eine beträchtliche Anzahl zusätzlicher Gesetzesauslegungen und Behandlungen von Beschwerden zu bewältigen. Die Folge könnte ein Ausgleichssystem sein, das nicht umgesetzt werden könnte. Um dem vorzubeugen, müssten sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene in grossem Umfang zusätzliche personelle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Sollte diese Variante gewählt werden, müsste das kantonale Recht mindestens folgende Punkte festlegen, um die Probleme bei der Umsetzung zu verringern:

- die Vor- und Nachteile, die vom System erfasst werden;
- die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe;
- die Mindestanforderungen an die Gemeindevorschriften;
- den Zeitpunkt der Erhebung;
- den Mehrwertabgabesatz;
- die Kriterien und Instrumente für die Bestimmung des Mehrwerts;
- die Berücksichtigung bestehender steuerlicher Massnahmen;
- die Rechtsmittel.

Die Variante lässt den Gemeinden, den Verantwortlichen für die Ortsplanung, eine grosse Autonomie. Der Staatsrat bezweifelt jedoch, dass die Überdimensionierung der Bauzonen damit kantonsweit wirksam bekämpft werden kann. Vor allem aber weist er auf die möglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung hin, selbst wenn die notwendigen Stellen geschaffen werden könnten. Aus diesen Gründen lehnt der Staatsrat diese Variante ab.

4.2.4 Einrichtung eines kantonalen Ausgleichssystems (Variante D)

Diese Variante sieht die Schaffung eines kantonalen Ausgleichssystems mit entsprechend umfassendem rechtlichem Rahmen vor. Eine Spezialgesetzgebung wäre auszuarbeiten oder wenigstens das RPBG durch ein neues Kapitel zu ergänzen.

Diese Variante erlaubt es dem Kanton, den bedeutenden Spielraum, den ihm der gegenwärtige rechtliche Rahmen bietet, auszunützen. Ausserdem wird bei dieser Variante ein einheitliches Ausgleichssystem mit Instrumenten und Regeln, die für alle Gemeinden gelten, geschaffen. Es scheint zudem die einzige Lösung eines echten Ausgleichssystems zu sein, das allen betroffenen Gemeinden nützt. Es ist dies ein System, welches die Solidarität zwischen den Gemeinden zum Ausdruck bringt.

So kann ein kantonaler Fonds eingerichtet werden, mit dem die Gleichbehandlung der Gemeinden sichergestellt wird – unabhängig von deren Situation und Entwicklungsmöglichkeit. Mit der Möglichkeit, auf kommunaler Ebene planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen, kann der Baulandhortung entgegengetreten werden. Die Schaffung des kantonalen Fonds dagegen erlaubt es den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen, einer allfälligen Entschädigungsforderung wegen Auszonung gelassen entgegen zu sehen.

Ein einheitliches Ausgleichssystem schränkt sicher die ausgedehnte Autonomie der Gemeinden im Bereich der Ortsplanung ein. Es sollte jedoch möglich sein, das kantonale Ausgleichssystem so auszugestalten, dass der Spielraum, den die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der Ortsplanung benötigen, gewährleistet ist, namentlich indem ihnen die Möglichkeit gegeben wird, zwischen verschiedenen Optionen bei der Erarbeitung der Gemeindevorschriften zu wählen.

Da der Kanton nur über wenige Reserven für Einzonungen verfügt, muss der Geltungsbereich des Ausgleichssystems mit grösster Sorgfalt festgelegt werden. So wird das Ausgleichssystem kaum die gewünschte Wirkung entfalten, wenn nicht auch die Möglichkeit vorgesehen wird, einen Teil des Mehrwerts bei unüberbautem Bauland, das bei einer Gesamtrevision der Ortsplanung in der Bauzone beibehalten wird, abzuschöpfen (siehe Punkt 2.3.2.1). Ohne diese Möglichkeit reichen die Mittel des Fonds wahrscheinlich nicht aus, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Auch bei dieser Variante würden zusätzliche personelle Mittel benötigt, allerdings nicht im selben Ausmass wie bei der Variante C, weil für alle Gemeinden im Wesentlichen dieselben Regeln gelten würden.

Sollte diese Variante gewählt werden, müsste das kantonale Recht folgende Punkte festlegen:

- die Einrichtung und Verwaltung eines kantonalen Fonds;
- die Vor- und Nachteile, die vom System erfasst werden;
- die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe;

- den Zeitpunkt der Erhebung;
- den Mehrwertabgabesatz;
- die Kriterien und Instrumente für die Bestimmung des Mehrwerts;
- die Berücksichtigung bestehender steuerlicher Massnahmen;
- die Rechtsmittel.

Im Lichte der verbreiteten Überdimensionierung der Bauzonen und eines gewissen Druckes, den der Bund deswegen auf die Kantone ausübt, um sie zur Redimensionierung zu bewegen, ist die Einführung eines Ausgleichssystems auf der Ebene des Kantons Freiburg gerechtfertigt, umsomehr als damit diese Situation verbessert werden kann und die Raumplanung mit ihrem Ziel der zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung gestärkt wird. Seit dem Inkrafttreten des RPG und des ersten RPBG entwickeln sich die Gemeinden mittels ihrer Ortsplanung. Die Entscheidungen treffen die Gemeinden, Zuständige für die Planung, gleichzeitig werden diese aber vom Kanton genehmigt. Diese Entscheidungen, die auf kommunaler und kantonaler Ebene gefällt worden sind, sind verantwortlich für die Überdimensionierung der Bauzonen, die nun angegangen werden muss. Anders gesagt: Der Kanton Freiburg muss sich den Folgen der in der Vergangenheit betriebenen Politik stellen.

Mit der Einführung eines Ausgleichssystems kann die Situation verbessert werden. Gleichzeitig wird es auf diesem Weg möglich, das drängende Problem der Baulandhortung anzugehen. Der Staatsrat erachtet die Einführung eines einheitlichen Ausgleichssystems, das auf der Solidarität zwischen den Gemeinden beruht, als wirksamste Lösung. Aus diesen Gründen spricht sich der Staatsrat für ein kantonales Ausgleichssystem aus, auch wenn dies für die Gemeinwesen sicher eine höhere Arbeitslast und somit das Bedürfnis nach mehr Personal schafft.

Allfällige Grenzen oder nachteilige Folgen eines solchen Ausgleichssystems werden im Detail im Rahmen der Ausarbeitung der kantonalen gesetzlichen Grundlage analysiert werden müssen, um ein möglichst zweckmässiges Ausgleichssystem einzuführen und gleichzeitig den Gemeinden die grösstmögliche Autonomie für die Ortsplanung zu lassen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Staatsrat bevorzugt die Variante D, die darin besteht, kantonale Bestimmungen zur Einführung eines Ausgleichssystems nach Artikel 5 Abs. 1 RPG auszuarbeiten.

Bei der Ausarbeitung eines solchen kantonalen Gesetzesentwurfs werden die Ergebnisse der parlamentarischen Arbeiten auf Bundesstufe zur Teilrevision des RPG berücksichtigt werden.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang

Varianten		Instrument			Wirkungen				Verbindung mit der Steuer-gesetzgebung	Finanzielle und personelle Folgen			
		Spielraum des Kantons (im Vergleich zu einem vom Bund vorgegebenen System)	Spielraum der Gemeinden	Einheitlichkeit des Systems	Ausgleichsmechanismus für Vor- und Nachteile (Solidarität zwischen den Gemeinden)	Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung	Mittel zur Verringerung der Baulandüberdimensionierung	Rechtssicherheit		Kann mit der Grundstückgewinnsteuer und der Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes kombiniert werden	Folgen für die Steuereinnahmen *	Finanzierung der Entschädigungen von materiellen Enteignungen	Personelle Folgen für die Gemeinden
A: Statu quo	Geeignet für Kantone, die weder das Problem der Überdimensionierung der Bauzonen noch der Baulandhortung kennen	-	-		-	-	-	--			-		
B: Abschöpfung des Mehrwerts über verwaltungsrechtliche Verträge	Geignet für Kantone, in denen alle Gemeinden die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen können, gegen die Hortung von neuen Bauzonen vorgehen wollen und über eine sehr grosse Autonomie bei der Ortsplanung verfügen	+	+++	--	-	+	-	-	+		-	-	
C: Kommunales Ausgleichssystem	Geignet für Kantone, in denen alle Gemeinden die Schaffung neuer Bauzonen in Betracht ziehen können und gegen die Hortung von neuen Bauzonen vorgehen wollen	++	++	-	+	+	+	+	+		+	---	--
D: Kantonales Ausgleichssystem	Geeignet für Kantone, in denen zahlreiche Gemeinden überdimensionierte Bauzonen haben, und die gegen die Hortung von bereits eingezontem unüberbautem Bauland bzw. von neu eingezontem Bauland vorgehen wollen	++	+	+	++	++	++	++	+		++	-	--
* Zum jetzigen Zeitpunkt können die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen nicht beziffert werden. Zuerst müssen die Modalitäten des Ausgleichssystem festgelegt werden.													