

An den Landrat

Glarus,

Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes, insbesondere Vorlage zum Mehrwertausgleich
[Vernehmlassungsvorlage]

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG), das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Artikel 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5). Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab. Nach Ablauf der Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. In Kantonen, die noch keine Mehrwertabgabe kennen oder die über eine Regelung verfügen, welche die bundesrechtlichen Minimalanforderungen nicht vollumfänglich erfüllt, besteht somit Gesetzgebungsbedarf. Das gilt auch für den Kanton Glarus. Die Regelung des Mehrwertausgleichs bildet das Hauptelement dieser Vorlage.

In Artikel 8a RPG (Richtplaninhalt im Bereich Siedlung) wurden verschiedene neue Vorgaben zur kantonalen Richtplanung formuliert. Zudem richtet das revidierte RPG Gesetzgebungsaufträge an die Kantone:

- Gemäss Artikel 15a RPG (Förderung der Verfügbarkeit von Bauland) müssen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die notwendigen Massnahmen treffen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen. Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.
- Gemäss Artikel 19 Absatz 2 RPG (Erschliessung) hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer.

Überdies hat sich seit der umfassenden Totalrevision des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) von 2010 weiterer Anpassungsbedarf in einzelnen Bestimmungen ergeben. Hierzu wurde in einer Umfrage Ende 2014 bei den kantonalen Amtsstellen und Gemeinden der Handlungsbedarf ermittelt und beurteilt. Anpassungen sind insbesondere bei Erlass- und Rechtsmittelverfahren verschiedener kommunaler Planungsinstrumente notwendig. Nicht aufgegriffen wurden Themen und Aspekte, die bereits mit der Totalrevision diskutiert wurden und für die es aus gesetzgeberischer Sicht keinen Handlungsbedarf gibt. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Harmonisierung der Baubegriffe ein gesamtschweizerisch zentrales Anliegen ist, dem die Kantone mit der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) Rechnung tragen. Mittlerweile liegen in 16 Kantonen Beitrittsbeschlüsse vor: AG, AI, BE, BL, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG. Die Vereinbarung ist in 16 Kantonen in Kraft. Weitere Kantone bereiten den Beitritt vor. Der Kanton Glarus ist dem Konkordat bisher nicht beigetreten. Er hat mit der Totalrevision 2010 die Begriffe (mit einer Ausnahme) aber übernommen. Bei abweichenden Begriffsdefinitionen im kantonalen Recht ist grosse Zurückhaltung geboten. Derzeit arbeitet die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) an detaillierten Erläuterungen zu den Baubegriffen.

Zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlage wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit Projektleitung des Departements Bau und Umwelt, begleitet von einem externen Fachbüro. In der Arbeitsgruppe vertreten waren die Staatskanzlei, das Departement Finanzen und Gesundheit (Finanzen, Steuern) sowie die Fachstelle für Gemeinden (Gemeindeaspekte). Die Arbeitsgruppe hatte das Ziel, die Vorlage mit Fokus auf fachliche Fragen zu erarbeiten. Politische und andere Interessen fliessen im Rahmen der Vernehmlassung, der Überarbeitung bzw. der Beratung in die Vorlage ein. Dazu wurde insbesondere ein Fragebogen erarbeitet, der die Haltung zu verschiedenen wichtigen Regelungen abfragt.

2. Die Vorlage im Überblick

2.1. Verfahrensfragen bei der Raumplanung der Gemeinden

Seit Inkraftsetzung des RBG im Juli 2011 hat sich gezeigt, dass das Gesetz Unklarheiten in den Verfahrensabläufen der Nutzungsplanung enthält. Insbesondere sind mit Regierungsrat (Baureglement und Zonenplanung) und Departement (Sondernutzungsplanung) zwei unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen zuständig. Zweckmässigerweise wird diese Zuständigkeit neu einheitlich auf das Departement, welches auch für die Genehmigung zuständig ist, vereinigt.

Mit den Änderungen von Artikel 26 ff. RBG sowie der Einführung der Artikel 27a und 27b RBG sollen die Verfahrensabläufe für Baureglement, Zonenplan und Sondernutzungsplanungen verdeutlicht werden.

Neu wird zudem die Kompetenz zum Erlass von Sondernutzungsplanungen grundsätzlich dem Gemeinderat zugewiesen (vgl. neuer Art. 27a RBG).

Im Weiteren wird ein vereinfachtes Verfahren für geringfügige Planänderungen eingeführt (Art. 29 Abs. 3 bis 5 RBG). Damit kann das Erlassverfahren gestrafft werden und die Gemeindeversammlung von unbedeutenden Geschäften entlastet werden.

2.2. Durchführung und Förderung der Planung

Der Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ist heute ein hoher Stellenwert beizumessen. Dies führte folglich zur Einführung des neuen Artikel 15a RPG im Rahmen der RPG-Revision. Als Instrumente zur Baulandverflüssigung werden Bestimmungen zu bedingten Zonenplanänderungen (Art. 32a RBG), zum Kaufrecht der Gemeinde (Art. 33a RBG) und zur Mehrwertabgabe (Art. 33b ff. RBG) erlassen.

Mit der Einführung des neuen Artikel 32a RBG wird die Rechtsgrundlage geschaffen, damit Zonenplanänderungen an Bedingungen geknüpft werden können. Denkbare Bedingungen sind beispielsweise Bebauungsfristen oder projektbezogene Einzonungen (Einzonung für ein bestimmtes Projekt). Wird eine Bedingung nicht erfüllt, fällt die Zonenplanänderung von Gesetzes wegen dahin, d.h. es ist kein weiteres Beschlussverfahren zu durchlaufen.

Die Einräumung eines Kaufrechts der Gemeinde (Art. 33a RBG) ist ein Instrument gegen die Hortung von bereits eingezontem Bauland. Ein Kaufrecht der Gemeinden stellt einen erheblichen Eingriff ins private Grundeigentum dar. Damit sich ein solcher rechtfertigen lässt, sind besondere Anforderungen an die Ausübung des Kaufrechts zu stellen. Darunter fallen insbesondere ein demokratisch legitimierter Planungsakt (Bezeichnung der raumplanerisch wichtigen Flächen im Zonenplan; Art. 33a Abs. 1 RBG) sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse (Art. 33a Abs. 2 RBG).

2.3. Mehrwertausgleich als grösste Herausforderung

Ein wichtiger Baustein des revidierten Raumplanungsgesetzes ist der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte. Es handelt sich dabei um einen Gesetzgebungsauftrag des Bundes an die Kantone.

Die Raumplanung weist dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu und schafft für die Betroffenen damit Vor- und Nachteile. Land, auf dem bauliche Nutzungen zulässig sind, weist in der Regel einen deutlich höheren Wert auf als Land, das den landwirtschaftlichen Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund von planerischen Festlegungen unterschiedliche Bodenwerte.

Eine haushälterische Siedlungsentwicklung bedingt, dass Bauland, das sich an einem ungünstigen Ort befindet, zurückgezont und Land bei Bedarf dort eingezont wird, wo man das Bauland effektiv braucht. Dabei können Grundeigentümer, deren Bauland zurückgezont wird, Anspruch auf eine Entschädigung haben. Dies kann eine Gemeinde zuweilen davon abhalten, die nötigen Rückzonungen in die Wege zu leiten.

Durch Planungshandlungen ausgelöste Wertsteigerungen entstehen ohne eine wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers. Der Mehrwert sollte daher genauso durch eine Abgabe abgeschöpft werden, wie umgekehrt die öffentliche Hand und damit die Allgemeinheit bei Rückzonungen zur Entschädigung des Planungsminderwerts verpflichtet sein kann. Diese Asymmetrie wird mit der Mehrwertabgabe behoben. Die Idee der Mehrwertabgabe ist also, einen Teil der Vorteile, die ein Grundstück durch raumplanerische Massnahmen und damit ohne Zutun des Grundeigentümers erfährt, an das Gemeinwesen abzuliefern, so dass diese Mittel für Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen verwendet werden können. Je nach Situation könnte das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Parks oder Erschliessungsmassnahmen eingesetzt werden. Dies ist im Kanton Glarus vorderhand kein Thema (vgl. Erläuterung zu Art. 33m RBG).

Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Abgabe. Für Abgaben gilt, dass deren Gegenstand und die Bemessung sowie der Kreis der Abgabepflichtigen einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen. Zum Vollzug des Mehrwertausgleichs sind sodann differenzierte Regelungen erforderlich. Die Vorschriften zum Mehrwertausgleich sind als Ergänzung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vorgesehen. Die systematische Einordnung erfolgt unter einer neuen Ziffer 2.4.1. a Mehrwertabgabe (Art. 33b ff. RBG).

Die Mehrwertabgabe knüpft im Gegensatz zur Grundstücksgewinnsteuer nicht an eine Veräusserung an, sondern an einen kommunalen Planungsakt (Art. 33b RBG). Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe allerdings tritt erst bei der Veräusserung oder der Überbauung eines

Grundstücks ein (Art. 33j RBG). Die Mehrwertabgabe kann also im letzteren Fall auch ohne Verkauf des Grundstücks anfallen.

Artikel 5 Absatz 1 RPG verlangt einen „angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“. Der Gesetzgebungsauftrag nach Artikel 5 RPG ist somit mit der Mindestregelung allein nicht erfüllt. Es sind alle „erheblichen“ Planungsvorteile, d.h. auch grössere Um- und Aufzonungen einem Mehrwertausgleich zu unterwerfen. Der Ausgleich muss zudem „angemessen“ sein. Dies ist in der Regel nicht der Fall, wenn Einzonungsmehrwerte bloss mit 20 Prozent ausgeglichen werden, Grundeigentümer bei Auszonungen hingegen voll, d.h. zu 100 Prozent, entschädigt werden.

Der Kanton Glarus geht über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinaus, indem er neben Einzonungen auch Um- und Aufzonungen sowie Sondernutzungsplanungen, die eine Mehrnutzung zulassen, als Abgabebetragbestand ins kantonale Recht aufnimmt. Bei der Abgabehöhe wird ein gestaffelter Satz von 30 Prozent in den ersten fünf Jahren und von 50 Prozent ab dem sechsten Jahr ab Rechtskraft der planerischen Massnahme angewendet (Art. 33e RBG). Die Gemeinden werden mit der Möglichkeit der vertraglichen Regelung ermächtigt, über die kantonalen Vorgaben hinauszugehen.

Veranlagt bzw. verfügt wird die Mehrwertabgabe vom Gemeinderat (Art. 33g RBG). Da die Planungshoheit in der Nutzungsplanung bei den Gemeinden liegt, ist es folgerichtig, dass diese ebenfalls die Berechnung des Mehrwerts und die Festlegung der Abgabe vornehmen. Die Gemeinden hatten diese Möglichkeit bereits bis anhin mit der vertraglichen Vereinbarung der Mehrwertabgabe (Art. 33 RBG) und können dies auch weiterhin (Art. 33h RBG).

Die Mehrwertabgaben werden in einem vom Kanton geführten Fonds eingelegt (Art. 33m RBG). Der Kanton sorgt für eine Vorfinanzierung, wenn der momentane Mittelbedarf die in den Fonds eingelegten Mittel übersteigt.

2.4. Umsetzung Mehrwertausgleich in anderen Kantonen

Obwohl die Pflicht zur Schaffung eines Mehrwertausgleichs nicht neu ist, kannten bis 2012 nur vier Kantone (BS, NE, GE und TG) rechtliche Grundlagen für den Mehrwertausgleich. Das revidierte RPG präzisiert und verschärft nun den Gesetzgebungsauftrag des Bundes. Als Minimum verlangt es von den Kantonen, dass Mehrwerte bei Einzonungen auszugleichen sind und dies mit einem Satz von 20 Prozent.

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN beobachtet die Arbeiten der Kantone zur Mehrwertabgabe und führt eine aktualisierte Liste über den Stand der Arbeiten (<http://www.vlp-aspan.ch/de/themen/mehrwertabgabe>).

In den meisten Kantonen sind die Gesetzesrevisionen im Gange. Sechs Kantone verfügen bereits über entsprechende Regelungen, 15 Kantone sind in der Entwurfs-, Vernehmlassungs- oder bereits in der Referendumsphase.

Die Regelungen sind vielfältig. Ziel ist es, – unter Beachtung der Mindestvorgaben – eine für die Situation des Kantons Glarus angepasste Lösung zu finden.

2.5. Finanzielle Auswirkungen

Prognosen über die Höhe der Erträge aus der Mehrwertabgabe wie auch über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen für Rückzonungen sind kaum möglich.

Gemäss heutigem Stand der laufenden Nutzungsplanrevisionen der Gemeinden sind die Bauzonen in Glarus Süd und Glarus Nord zu reduzieren. Dabei rechnen die betroffenen Gemeinden mit Kosten für die Entschädigung materieller Enteignung. Abschätzungen über die Höhe der potenziellen Entschädigungsforderungen liegen allerdings bisher keine vor.

Die Gemeinden werden insbesondere durch die Fondslösung mit Vorfinanzierung vorerst entlastet. Die betroffenen Gemeinden können anfallende Entschädigungen aus dem kantonalen Fonds finanzieren. Wenn in späteren Nutzungsplanungen Mehrwert begründende Tatbestände, z.B. Einzonungen, realisiert werden, wird der kantonale Fonds wieder geöffnet.

3. Vernehmlassung

[Ausführungen zu Vernehmlassungsergebnis]

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Es werden im Folgenden die geänderten bzw. neu eingeführten Bestimmungen kommentiert. Darüber hinaus enthält dieses Kapitel auch Erläuterungen zu Bestimmungen, die nicht geändert werden, zu denen aber bei der Umfrage Eingaben eingegangen sind oder aus anderen Gründen Erläuterungen – insbesondere im Zuge der RPG-Revision – angebracht sind.

Titel

Es wird offiziell ein Kurztitel (RBG) eingeführt.

Artikel 1 und 1a; Gegenstand und Zweck

Zweck und Gegenstand werden aus gesetzestechnischen Gründen in zwei Artikel aufgeteilt.

Artikel 2; Geltungsbereich

Die Anpassung dient der Präzisierung. „Umwelt-, Natur- und Heimatschutz“ sind im RBG nicht umfassend geregelt. Geregelt sind nur der Erlass eigentümergebundener Schutzinstrumente bzw. umweltrelevante Baubestimmungen.

Artikel 4; Behandlungsfristen

Es wurde geprüft, ob Behandlungsfristen für die Vorprüfung (Art. 24) festzulegen sind. Eine solche Festlegung ist grundsätzlich möglich. Sie müsste aber wie für die Fristen für die Planenehmigungsverfahren durch den Landrat in der Bauverordnung (BauV) vorgenommen werden.

Artikel 5; Planungsziele und -grundsätze

Es wurde geprüft, ob aufgrund der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderungen von Artikel 3 RPG Ergänzungen im Gesetz nötig sind. Es geht dabei im Wesentlichen um:

- die Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlands, insbesondere von Fruchtfolgeflächen für die Landwirtschaft;
- die zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten zueinander, welche schwergewichtig an Orten zu planen sind, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
- die Ergreifung von Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche.

Die bisherige in Artikel 5 RBG enthaltene Formulierung deckt Artikel 3 RPG in seiner neuen Fassung bereits ab. Somit ist keine Anpassung nötig.

Ziffer 2.2. Kantonale Raumplanung

Es wurde geprüft, ob unter dem Titel der kantonalen Raumplanung auch Instrumente der kantonalen Nutzungsplanung ins Gesetz aufzunehmen sind. Dieses Anliegen war in der Totalrevision von 2010 geprüft und verworfen worden. Die Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert, weshalb auf die Möglichkeit der kantonalen Nutzungsplanung auch in der vorliegenden Revision verzichtet wird. Folgerichtig beschränkt sich die Ziffer 2.2. inhaltlich auf die Richtplanung. Der Titel wird angepasst.

Artikel 9; Grundlagen

Als neu zu berücksichtigende Grundlagen sind auch die Agglomerationsprogramme zu bezeichnen, welche Kanton und Gemeinden, gestützt auf die Bundesgesetzgebung zum Infrastrukturfonds (IF) bzw. der künftigen Gesetzgebung zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), ausarbeiten. Sie sind in der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen. In Artikel 5 BauV ist zudem definiert, was unter „funktionalen Räumen“ zu verstehen ist. Darunter sind auch die Agglomerationen aufgeführt. Die Spezialplanungen in anderen funktionalen Räumen sind mit dem Wortlaut von Artikel 9 RBG ausreichend erfasst.

Artikel 10; Aufgabe und Inhalt

Es ist vorgesehen, Artikel 6 bis 8 BauV aufzuheben. Es geht dabei um die Definition der Inhalte des kantonalen Richtplans in den Bereichen Siedlung, Verkehr sowie Natur, Landschaft, Landwirtschaft und Naturgefahren. Nachdem der Bund mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision die Richtplaninhalte umfassend vorgegeben hat (Art. 8 f. RPG sowie Art. 5 f. Raumplanungsverordnung [RPV]), werden die 2011 erlassenen, kantonalen Bestimmungen überflüssig. Mit der Streichung sollen Doppelspurigkeiten vermieden und eine Entschlackung der kantonalen Vorschriften erreicht werden.

Es wurde auch geprüft, ob aufgrund der seit dem 1. Mai 2014 etwas verschärften Bestimmungen in Artikel 30 RPV betreffend der Sicherung von Fruchtfolgeflächen die Bestimmungen im RBG entsprechend anzupassen seien. Auch in diesem Fall zeigte sich, dass die Bundesvorschriften ausreichend und direkt umsetzbar sind und keine Gesetzesanpassung nötig ist. Die bisherige Formulierung von Artikel 10 RBG ist zur Umsetzung der neuen Bundesvorschriften somit ausreichend.

Artikel 14; Kontrolle und Bericht

In Artikel 9 Absatz 1 RPV wird verlangt, dass die Kantone den Bund alle vier Jahre über den Stand der Richtplanung, über deren Umsetzung und über wesentliche Änderungen der Grundlagen informieren. Artikel 14 soll entsprechend präzisiert werden; die Berichterstattung an den Landrat erfolgt sinnvollerweise im selben Rhythmus von vier Jahren.

Artikel 15

Der Bund hat mit der RPG-Revision in Artikel 15 und Artikel 30a RPV umfassende Bestimmungen zur Festlegung von Bauzonen erlassen. Zusätzlich ist in Artikel 46 f. RPV die Berichterstattung an den Bund geregelt, mit welcher die Einhaltung der Bauzonenvorschriften sichergestellt werden soll.

Die neuen Bestimmungen des Bundes sind direkt anwendbar und stehen in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen des RBG. Die allgemeinen Bestimmungen für die kommunale Raumplanung erscheinen als ausreichend und müssen somit nicht angepasst werden.

Artikel 16; Inhalt

Der Bund verlangt mit der RPG-Revision unter anderem, dass künftig der Innenentwicklung in Baugebieten höheres Gewicht beizumessen ist. Er verlangt von den Kantonen entsprechende Aussagen in ihren kantonalen Richtplänen (siehe Art. 8 f. RPG sowie Art. 5a RPV).

Gleichzeitig werden die Gemeinden verpflichtet, bei der Bauzonenfestlegung die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven zu berücksichtigen (Art. 15 RPG). Es ist deshalb sinnvoll, von den Gemeinden zu verlangen, dass sie die Innentwicklungsstrategie im kommunalen Richtplan aufzeigen. Sie können sich dabei auf Aussagen im kantonalen Richtplan abstützen.

Artikel 17; Erlass, Wirkung

Der kommunale Richtplan ist das politisch-strategische Führungsinstrument der Gemeindeexekutive (Gemeinderat). Daher soll der Richtplan auch vom Gemeinderat erlassen werden. Es ist nicht zweckmässig, die Zuständigkeit ins Ermessen der Gemeindeordnung zu stellen.

Fragebogen (Frage 1): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob der kommunale Richtplan neu vom Gemeinderat erlassen werden soll.

Artikel 18

Im Hinblick auf eine bessere Ausnützung der Bauzonen stellt sich die Frage, ob im RBG von den Gemeinden zu verlangen sei, dass sie Mindest-Baudichten festlegen. Das Baugesetz lässt diese Frage in der bisherigen Formulierung von Artikel 18 offen, indem es von den Gemeinden lediglich die Festlegung von „Baudichten“ verlangt. Es bleibt den Gemeinden damit unbenommen, Mindestdichten vorzuschreiben, wo dies zur Erreichung der raumplanerischen Ziele angezeigt ist.

Weitere Instrumente zur inneren Verdichtung stellen die Erneuerungs- und Verdichtungszone dar, welche die Gemeinden gemäss Artikel 19 als überlagernde Zonen ausscheiden können.

Artikel 21; Allgemeines

Die Möglichkeit, Sondernutzungspläne auch zur Verdichtung von Teilgebieten der Gemeinde zu erlassen, entspricht den Zielsetzungen der geltenden Raumplanungsvorschriften. Um auch den Schutz bestehender Strukturen zu gewährleisten, bedarf es dabei in Zukunft einer verstärkten Auseinandersetzung mit der Frage, ob bestehende Lücken erhaltenswert sind oder ob sie sich effektiv zur Verdichtung bzw. Innenentwicklung eignen.

Artikel 23; Überbauungsplan

Es wurde geprüft, ob die in Absatz 4 zugestandene Abweichung von der Regelbauweise nicht nur im Hinblick auf ein „ortsbaulich und architektonisch besseres Ergebnis“ beziehungsweise zur Erfüllung von „öffentlichen Interessen“, sondern auch im Hinblick auf die innere Entwicklung möglich sei. Es ist festzuhalten, dass die „innere Entwicklung“ durch die allgemein gehaltenen Begriffe „ortsbaulich“ bzw. „öffentliches Interesse“ grundsätzlich mit umfasst werden, womit die Bestimmung nicht anzupassen ist. Die übergeordneten raumplanerischen Zielsetzungen (Innenentwicklung, usw.) gelten auch, wenn sie nicht explizit in Artikel 23 erwähnt werden.

Artikel 24; Vorprüfung

Eine Festlegung von Behandlungsfristen für die Vorprüfung (vgl. Erläuterung zu Art. 4) ist grundsätzlich wünschenswert. Sie liegt in der Kompetenz des Landrats (Anpassung der Bauverordnung). Als Frist erscheint ein Zeitraum von 8 bis 12 Wochen zweckmässig.

Artikel 25; Öffentliche Auflage

Redaktionelle Änderung.

Artikel 26; Einsprache

Zur Frage der Einsprachelegitimation von „ideellen Organisationen“ (Organisationen, die sich ideellen Zielen widmen) in kantonalen Angelegenheiten kann festgehalten werden:

Deren Beschwerdeberechtigung ist nach Artikel 88 Buchstabe d Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) nur dann gegeben, wenn dies durch das entsprechende Gesetz so vorgesehen ist. Dies ist in der heutigen Fassung von Artikel 26 nicht der Fall.

Ideelle Organisationen sind somit in kantonalen Angelegenheiten nicht beschwerdeberechtigt. Soweit es sich bei Bauvorhaben und Planungen aber um Bundesaufgaben handelt, sind die eidgenössisch anerkannten Organisationen beschwerdeberechtigt. Dies betrifft insbesondere den Vollzug des Natur- und Heimatschutzrechts und das Bauen ausserhalb Bauzonen.

Mit dem neuen Absatz 2 wird folgender Verfahrensablauf klargestellt: Zuerst entscheidet der Gemeinderat über allfällige Einsprachen. Ergeben sich aus den Einspracheentscheiden Planänderungen, so werden diese (sofern sie nicht geringfügiger Natur sind) nochmals öffentlich aufgelegt. Gegen die neuen Festlegungen kann nochmals Einsprache erhoben werden, über welche wiederum der Gemeinderat entscheidet. Die Einspracheentscheide können nicht selbständig mit Beschwerde weitergezogen werden, da zuerst das Erlassverfahren nach Artikel 27 und 27a durchzuführen ist. Erst gegen den Beschluss über den Erlass der Planungsinstrumente sind die in Artikel 27b genannten Beschwerdemöglichkeiten gegeben.

Artikel 27; Erlass von Baureglement und Zonenplan

Absatz 2: Die Gemeindeversammlung kann Baureglement und Zonenplan nur annehmen oder ablehnen. Einzelanpassungen sind nicht möglich, da solche i.d.R. wieder öffentlich aufgelegt werden müssten.

Planungsinstrumente durchlaufen ein umfangreiches Auflage-, Einsprache und Rechtsmittelverfahren, in welchem die Rechte der Betroffenen sachgerecht einbezogen werden. Abänderungsanträge, über welche direkt an der Gemeindeversammlung entschieden wird, laufen diesem Rechtsverfahren zuwider. Einzelne Festlegungen in Planungsinstrumenten können nicht ohne Verletzung der Rechte direkt Betroffener einfach so erlassen werden, sondern müssen, auch wenn es sich um geringfügige Änderungen handelt, nochmals das Rechtsverfahren durchlaufen. Somit kommt ein an der Bürgerversammlung abgeänderter Erlass de facto einer Rückweisung an den Gemeinderat gleich. Ein solcher ist im neuen Absatz 2 vorgesehen.

Es verbleiben gemäss vorstehendem Vorschlag drei Möglichkeiten: die Planungsvorlage als Ganzes anzunehmen, als Ganzes abzulehnen oder mit bestimmten Anträgen an den Gemeinderat zurückzuweisen.

Absatz 3 und 4: Anfechtungsobjekt ist der Beschluss der Stimmberechtigten. Zur Gewährung des Weiterzugs ist eine Publikation unabdingbar (Ausschreibung im Amtsblatt). Die direkt Betroffenen sollen zusätzlich direkt angeschrieben werden.

Artikel 27a; Erlass von Sondernutzungsplanungen

Das Verfahren zum Erlass von Sondernutzungsplänen wird in einem gesonderten Artikel 27a geregelt, weil es vom Verfahren zum Erlass von Baureglementen und Zonenplänen abweicht. Sondernutzungspläne werden vom Gemeinderat erlassen.

Fragebogen (Frage 2): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob Sondernutzungspläne neu generell vom Gemeinderat erlassen werden sollen.

Das Einspracheverfahren entspricht grundsätzlich demjenigen bei Baureglement und Zonenplan. Hingegen werden die Pläne im Grundsatz nicht von den Stimmberechtigten, sondern vom Gemeinderat erlassen. Sondernutzungspläne dienen der Verfeinerung der Grundordnung bzw. der Berücksichtigung spezieller Verhältnisse. Dazu sind die Stimmberechtigten nicht zwingend zu befragen.

Vorbehalten bleibt die Ergreifung eines Referendums durch die Stimmberechtigten in speziellen Fällen (Abs. 2 und 3). Das macht dann Sinn, wenn die ausserhalb des Plangebietes gelegenen Grundstücke so betroffen sind, dass die Regelungen des Sondernutzungsplans einer Abänderung der Grundordnung gleichkommen.

Artikel 27b; Beschwerde

Die Beschwerdemöglichkeiten in dem als Spezialgesetz zu betrachtenden RBG sind neu explizit zu regeln. Ansonsten würden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes (GG) und des VRG gelten, welche teilweise zu unsachgerechten Ergebnissen führten.

Nach Artikel 72 GG kann jede stimmberechtigte Person wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Versammlung binnen zehn Tagen seit der Versammlung Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat erheben. Dies gilt auch weiterhin. In Bau- und Planungsfragen erscheint es hingegen zweckmässig, das Departement als einheitliche Beschwerdeinstanz zu bezeichnen.

Nach Artikel 144 GG kann jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse hat, binnen 30 Tagen Beschwerde erheben, insbesondere, wenn dies ein Spezialgesetz vorsieht. Auch gemäss Artikel 88 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides hat.

Artikel 28; Genehmigung

Die zeitliche Abfolge von Erlass, Genehmigung und Beschwerdeentscheid muss präzisiert und festgelegt werden. Es erweist sich als zweckmässig, gleichzeitig über Beschwerden, die beim Departement eingereicht wurden, und die Genehmigung der Planungsinstrumente zu entscheiden. Damit ist sichergestellt, dass zwischen den beiden Entscheiden keine Widersprüche entstehen.

Artikel 29; Überprüfung und Änderung

Mit dem vereinfachten Verfahren für geringfügige Planänderungen wird das Erlassverfahren gestrafft und die Gemeindeversammlung von unnötigen Geschäften entlastet.

Bei Zonenplanänderungen kann es sich höchstens um geringfügige Arrondierungen handeln.

Artikel 32a; Bedingte Zonenplanänderungen

Eine der Hauptherausforderungen der Raumplanung ist, dass eingezontes Bauland nicht gehortet, sondern innert Frist einer Überbauung zugeführt wird und, dass dessen Verfügbarkeit bei Neueinzonungen rechtlich sichergestellt ist (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Dafür sind auch die notwendigen Instrumente bzw. gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Ein mögliches Instrument ist, Zonenplanänderungen an Bedingungen knüpfen zu können. Solche bedingten Zonenplanänderungen können auch der Umsetzung der in Artikel 40 und 41 RBG vorgesehenen Pflicht zur Landumlegung oder Grenzbereinigung dienen. Wird die Bedingung nicht erfüllt, fällt die Zonenplanänderung von Gesetzes wegen dahin. Damit kann insbesondere verhindert werden, dass neu eingezontes Bauland brach liegt und damit die übrige Gemeindeentwicklung blockiert wird.

Artikel 33; Verträge

Abgesehen von der Möglichkeit, Zonenfestlegungen an (auflösende) Bedingungen zu knüpfen, wie dies in Artikel 32a vorgeschlagen wird, besteht weiterhin auch die Möglichkeit, Einzelheiten einer Einzonung mittels verwaltungsrechtlicher Verträge mit den Grundeigentümern zu regeln. Diese Vertragslösung soll weiterhin möglich sein, aber künftig nicht mehr zwingend vorgeschrieben werden, da eine der Hauptforderungen, nämlich die Erhebung einer Mehrwertabgabe, mit der vorliegenden Gesetzesänderung erfüllt wird. Zudem wird auch die

Einräumung eines Kaufrechts durch die Gemeinde nun direkt im Rahmen der Zonenplanänderung möglich (neuer Art. 33a, Kaufrecht der Gemeinde).

Artikel 33a; Kaufrecht der Gemeinde

Die Verfügbarkeit von neuem Bauland kann über verwaltungsrechtliche Verträge sichergestellt werden. Weit schwieriger gestaltet sich die Verfügbarmachung von bereits eingezontem Bauland. Soll die Öffentlichkeit auch auf bestehende Baulandreserven zugreifen können, ist ein gesetzliches Kaufrecht erforderlich.

Absatz 1: Damit der Zugriff der Öffentlichkeit auf privates Eigentum nach sorgfältigem Abwägen und nicht willkürlich erfolgt und die Grundeigentümer sich entsprechend wehren können, sollen die vom gesetzlichen Kaufrecht betroffenen Grundstücke in einem Planungsakt bezeichnet und einem Verfahren unterworfen werden. Die Planungsbehörden werden damit gezwungen, strategische und im öffentlichen Interesse liegende Grundstücke zu eruieren und sich mit der Innentwicklung ihres Gebietes vertieft zu befassen. Die Öffentlichkeit wird in frühestens neun Jahren auf ein Grundstück zugreifen können (ca. 1 Jahr Verfahren für Bestimmung der betroffenen Bauzonenflächen, 8 Jahre Karenzfrist). Den Grundeigentümern bleibt damit genügend Zeit, die zonengemässe Überbauung selber zu realisieren.

Absatz 2: An der Baulandverflüssigung besteht grundsätzlich ein hohes öffentliches Interesse. Gleichfalls sind die öffentlichen Interessen den privaten Interessen gegenüberzustellen und eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Falls ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Grundstück besteht und der Grundeigentümer dieses innert der nach Absatz 1 festgelegten Frist weder veräussert noch überbaut, kann die Gemeinde ein solches Grundstück zum Verkehrswert – entgegen dem Willen des Grundeigentümers – erwerben. Selbstverständlich soll dies nur geschehen, wenn eine entsprechende Nachfrage besteht. Einerseits sollen die Behörden beim gesetzlichen Kaufrecht im Lichte des Eigentums Zurückhaltung üben und nicht unnötig öffentliche, finanzielle Mittel binden.

Absatz 3: Mit der schriftlichen Mitteilung mindestens zwei Jahre im Voraus soll den Grundeigentümern eine letzte Gelegenheit geboten werden, um vor dem Zugriff auf das Eigentum das betroffene Bauland freiwillig an Bauwillige zu veräussern oder selbst zu überbauen.

Im Rahmen einer Anpassung der Steuergesetzgebung wäre zusätzlich auch die Möglichkeit zu prüfen, Boden zum Verkehrswert besteuern zu können, um die Motivation zur Realisierung zu erhöhen.

Fragebogen (Frage 3): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob den Gemeinden ein Kaufrecht für im Zonenplan speziell bezeichnete Gebiete eingeräumt werden soll.

2.4.1.a Mehrwertabgabe

Die Bestimmungen der neuen Ziffer 2.4.1.a zur Mehrwertabgabe sind aufgrund der neuen Bestimmungen gemäss Artikel 5 RPG erforderlich, welche eine solche Regelung von den Kantonen verlangen.

Fragebogen (Frage 4): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob die Vernehmlassungsteilnehmer generell mit der Stossrichtung der Bestimmungen über die Mehrwertabgabe einverstanden sind.

Artikel 33b; Abgabetatbestand

Im Grundsatz sind alle einen Mehrwert begründende Tatbestände als abgabepflichtig zu betrachten (Abs. 1). Sachliche Ausnahmen müssen eher restriktiv gehandhabt werden. Das Ziel ist die Abschöpfung eines Sondervorteils, welcher ohne besonderes Zutun des Grundeigentümers bzw. der Grundeigentümerin entsteht.

Absatz 2 Buchstabe b: Die Schaffung einer Speziallandwirtschaftszone wird als Um- oder Aufzonung betrachtet, mit welcher die Nutzungsmöglichkeit verbessert wird, und ist somit als Abgabebetbestand zu qualifizieren.

Buchstabe d: Mit den Ausnahmegewilligungen zur Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts (BGBB) werden erhebliche Mehrwerte geschaffen, da durch sie die Preisbindung des Bodens an den landwirtschaftlichen Ertragswert wegfällt. Der Tatbestand der Abgabepflicht ist damit insofern erfüllt, als einem einzelnen Grundeigentümer ein Vorteil verschafft wird, indem eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone offiziell ermöglicht wird. Die entsprechenden Bewilligungen der Bodenrechtsbehörde werden aufgrund der in Artikel 49 RPV verlangten Verfahrenskoordination jeweils mit raumplanerischen Verfügungen betreffend die Zulässigkeit dieser zonenfremden Nutzung ergänzt und somit raumplanerisch abgesehnet. Sie sind deshalb als wesensgleich mit Planungen im Sinne von Artikel 5 RPG zu betrachten, womit die Legitimation zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs gegeben ist.

Fragebogen (Frage 5): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob die Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstücks oder Grundstücksteils aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts (BGBB) ins Gesetz aufzunehmen ist.

Andererseits sind Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone nur die Folge von planerischen Massnahmen (insbesondere die Zuweisung zur Nichtbauzone, bzw. indirekt die Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht) und Ausfluss der gesetzlich definierten raumplanerischen Zulässigkeit von nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen ausserhalb der Bauzonen. Diese Ausnahmegewilligungen sind somit nicht als planerische Massnahmen zu verstehen und sollen nicht als Abgabebetbestand betrachtet werden. Sie sind deshalb in Absatz 2 nicht aufgeführt.

Absatz 4: Die Zuweisung eines Gebiets zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen Oe wird nicht als Abgabebetbestand betrachtet, da in der Zone Oe in der Regel nur Bauten und Anlagen in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt werden, was die Erhebung einer Abgabe als sinnwidrig erscheinen lässt. Als Ausnahme zu Absatz 2 Buchstabe a (Neuzuweisung von Land zu einer Bauzone) wird dies in Absatz 4 Buchstabe a festgehalten. Die Ausnahme von der Abgabepflicht bezieht sich somit nur auf die entsprechende Zonenart (Oe) und nicht auf die öffentliche Hand als Eigentümerin, da diese durchaus auch einmal Nutzniesserin in einer anderen Bauzone als der Zone Oe sein kann. In letzterem Fall wäre die Baute oder Anlage im Finanzvermögen der Gemeinde oder des Kantons aufgeführt; eine Mehrwertabgabe, die von solchen wirtschaftlich geführten öffentlichen Betrieben ins Verwaltungsvermögen des Gemeinwesens fliesst, erscheint dann als zweckmässig.

Buchstabe b: Die Frage, ob auch eine Anpassung von Nutzungsvorschriften abgabepflichtig sein soll, kann kontrovers beantwortet werden. Um Klarheit zu schaffen, wird in Absatz 4 Buchstabe b explizit bestimmt, dass solche Anpassungen nicht Mehrwert begründend sind. Diese haben grundsätzlich für alle Grundeigentümer dieselbe Wirkung und stellen keinen Sondervorteil dar. Sie sind Bestandteil der planerisch-baulichen Grundordnung. Es ist nicht die Meinung, beispielsweise bei einer generellen Erhöhung der Ausnützungsziffer von sämtlichen betroffenen Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe zu verlangen.

Artikel 33c; Abgabepflicht

Die Bestimmungen betreffend des „Abgabesubjekts“ legen fest, wer die Abgabe zu entrichten hat (einschliesslich Rechtsnachfolger).

Artikel 33d; Abgabebefreiung

Aufgrund von Artikel 5 Absatz 1 RPG ist zu definieren bzw. zu erläutern, was unter erheblichen Vorteilen verstanden wird. Zudem kann nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Zur Abgabebefreiung der öffentlichen Hand wird auf den Kommentar zu Artikel 33b Absatz 4 (Abgabetatbestand) verwiesen.

Die Festlegung des Mehrwertbetrags, unterhalb dessen keine Mehrwertabgabe erhoben wird, soll nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung erfolgen. Vorgeschlagen wird, wie in anderen Fällen üblich (beispielsweise beim Erlass der Bauverordnung), diese Kompetenz dem Landrat einzuräumen. Als ebenfalls sachgerecht kann aber auch eine Delegation an den Regierungsrat angesehen werden, wie dies bei finanziellen Fragen (beispielsweise in der Steuergesetzgebung) auch gemacht wird. Da es sich nur um die Festlegung eines Betrags handelt, braucht es dazu nicht zwingend die Legislative.

Empfehlung: Auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe unterhalb von 5'000 Franken wird verzichtet. Mit dieser Begrenzung würden Werterhöhungen in der Grössenordnung von 5'000 bis 15'000 Franken als unerhebliche Vorteile betrachtet (bei einem Abgabesatz von 30 bis 50%).

Der Aufwand für die Schätzung muss jedoch in jedem Fall in Kauf genommen werden, da erst auf dieser Grundlage der Mehrwert festgestellt werden kann. Dieser Aufwand ist deshalb als Leistung der Öffentlichkeit zu betrachten.

Die Variante, eine untere Flächengrösse zu definieren, wurde geprüft und wieder verworfen, da eine solche Betrachtung zu starken Ungleichheiten bezüglich des erzielten Mehrwerts führen würde.

Artikel 33e; Abgabehöhe

Aufgrund von Artikel 5 Absatz 1 RPG ist zu definieren, was als angemessener Ausgleich zu betrachten ist (Verhältnis zwischen Abgabe und persönlichem Vorteil, Gerechtigkeit, usw.).

Absatz 1 legt die Höhe der Mehrwertabgabe differenziert fest. Es wird bewusst über die bundesrechtliche Mindestvorgabe hinausgegangen. Nach bisheriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Abgabesatz von maximal 60 Prozent des erzielten Mehrwerts noch verfassungskonform und mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Um eine Staffelung, mit Anreiz zur raschen Baulandmobilisierung, zu ermöglichen, wird in einer ersten Stufe ein tieferer Prozentsatz von 30 Prozent des Mehrwerts in den ersten fünf Jahren ab Rechtskraft der planerischen Massnahme als gerechtfertigt erachtet. Der Abgabesatz von 30 Prozent ist dabei als mässig zu bezeichnen. Der Mehrwert ist im Wesentlichen ohne eine Leistung des Grundeigentümers bzw. der Grundeigentümerin entstanden. Der Einzelne profitiert dadurch in hohem Masse von einer planerischen Entscheidung des Gemeinwesens. Mit der Erhöhung des Abgabesatzes auf 50 Prozent ab dem sechsten Jahr wird ein Anreiz zur Baulandmobilisierung gesetzt. So kann mit fiskalischen Mitteln der Auftrag nach Artikel 15a RPG zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland unterstützt werden. Allfällige Vertragslösungen, in welchen besondere Regelungen zum Mehrwertausgleich getroffen werden, sind nach Artikel 33 RBG weiterhin möglich. Sie sollen aber so festgelegt werden, dass der ordentliche Abgabesatz nicht unterschritten wird.

Fragebogen (Frage 6): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob die Vernehmlassungsteilnehmer mit dem gestaffelten Satz für die Mehrwertabgabe von 30 Prozent (in den ersten fünf Jahren) und 50 Prozent (ab dem sechsten Jahr) einverstanden sind.

Absatz 2: Die Indexierung berücksichtigt den langen Zeitraum zwischen Veranlagung und effektiver Bezahlung der Abgabe. Da es keinen allgemein anerkannten Bodenpreisindex gibt, wird der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) verwendet, welcher breit abgestützt ist.

Artikel 33f; Berechnung des Mehrwertes

Absatz 1: Die Baulandschätzung soll nach bewährten Methoden erfolgen. Dabei sollen wie üblich, neben wertvermehrenden auch wertvermindernde Faktoren (wie Schutzbestimmungen, Lärmimmissionen, Durchleitungsrechte, usw.) berücksichtigt werden.

Auszugehen ist dabei von der Formel "Verkehrswert des Landes mit (bzw. nach) Planänderung minus Verkehrswert des Landes ohne (bzw. vor) Planänderung".

Der planungsbedingte Mehrwert ist nach anerkannten Methoden zu ermitteln, wie sie schon heute für die Bestimmung von Verkehrswerten bestehen. Gegebenenfalls kann somit neuen Schätzungsverfahren und -methoden aus dem Bereich der ökonomischen, hedonischen Schätzung Rechnung getragen werden, sobald sie im Schätzungsalltag anerkannt sind.

Stichtag für die Festlegung des Planungsmehrwerts ist der Tag der Rechtskraft der Planung.

Für die Berechnung des Mehrwerts bei Um- und Aufzonungen und bei Bebauungsplänen ist das abstrakte Potenzial massgebend (unabhängig von der bestehenden Überbauung). Massgebend für den Mehrwert ist die Differenz zwischen dem heutigen Potential und dem nach der Um- oder Aufzonung realisierbaren Potential. Auszugehen ist also vom Verkehrswert ohne Gebäude.

Absatz 2: Folgerichtig ist die erlassende Behörde von planerischen Massnahmen zur Berechnung und Erhebung der Mehrwertabgabe zuständig. Dies ist die Gemeinde (bzw. der Gemeinderat). Sinnvollerweise bezeichnet die Gemeinde eine interne Verwaltungsstelle (Fachperson) zur Ermittlung des Mehrwerts. Diese soll – so wie dies auch die kantonale Steuerverwaltung macht – externe Fachleute beiziehen können, die mit der Berechnung von Landwerten vertraut sind (Immobilien schätzer, Treuhänder, usw.).

Absatz 3: Für die in Absatz 3 genannte Frist wird ein ausreichend langer Zeitraum eingesetzt, damit genügend Zeit zur Bereinigung der landwirtschaftlichen Verhältnisse und zu deren Verrechnung mit der Mehrwertabgabe bleibt.

Artikel 33g; Festlegung der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird von der Gemeinde nach Rechtskraft der Planänderung, die zu einem Mehrwert führt, veranlagt bzw. verfügt. Die Zuständigkeit zur Verfügung der Mehrwertabgabe liegt beim Gemeinderat. Dies soll auch in Gemeinden der Fall sein, welche die Planungshoheit der Gemeindeversammlung (oder dem Gemeindeparlament) unterstellt haben, da der Beschluss – mit Bezeichnung des Abgabesubjekts, der Abgabenhöhe usw. – Verfügungscharakter hat und durch eine Verwaltungsstelle vorbereitet werden muss.

Mit dem Gemeinderat ist eine kantonale einheitliche und klar bezeichnete Instanz gegeben. Beschwerdeinstanz ist dann gemäss Artikel 103 VRG das Departement. Zweckmässigerweise soll der Gemeinderat auch diejenigen Verfügungen betreffend Mehrwertabgabe treffen, die in Zusammenhang mit der Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts stehen – obwohl er dafür grundsätzlich nicht zuständig ist – damit ein einheitlicher Vollzug gewährleistet werden kann.

Die Möglichkeit zur Ergreifung von Rechtsmitteln wird in der Verfügung bekannt gegeben. Die Höhe der Mehrwertabgabe kann bei einer späteren Rechnungsstellung nicht mehr angefochten werden.

Artikel 33h; Vertragliche Regelung

Das RBG sieht in Artikel 33 bereits vor, dass bei Ein-, Aus- und Umzonungen die Gemeinde mit den Eigentümern der Grundstücke Verträge abschliessen kann, welche namentlich den Planungswertausgleich, die fristgerechte Überbauung, ein allfälliges Kaufrecht der Gemeinde und Ähnliches regelt.

Die Geldleistung ist als Hauptform der Abgabe vorgesehen. Zur Vermeidung einer ungleichen Behandlung sind auch die Ersatzleistungen in Geldwerten auszudrücken, damit in jedem Fall die gesetzliche Abgabenhöhe erreicht wird.

Im Rahmen von Vertragslösungen sollen Sonderleistungen an die Mehrwertabgabe angerechnet werden können. Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift, da die Sonderleistungen oftmals als Kompensation für bestimmte Sondervorteile ausgehandelt werden und insofern allenfalls schon ausreichend abgegolten sind. Die Verträge haben öffentlich-rechtlichen Charakter.

Artikel 33i; Sicherung der Forderung

Anstelle der Berechnung von Verzugszinsen wird die Abgabe mit dem LIK indexiert. Die Aufzählung der gesetzlich begründeten Grundpfandrechte in Artikel 227 Absatz 2 Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) ist mit dem Tatbestand der Mehrwertabgabe zu ergänzen (siehe Übergangsbestimmungen).

Die Möglichkeit zur Anmerkung im Grundbuch bedarf einer gesetzlichen Grundlage, welche mit Absatz 2 geschaffen wird.

Artikel 33j; Fälligkeit

Die Fälligkeit tritt nicht mit der Rechtskraft der Veranlagung, sondern erst mit der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks ein. Bei Fälligkeit der rechtskräftig verfügten Mehrwertabgabe stellt die Gemeinde den Betrag in Rechnung. Ist der Eintritt der Fälligkeit strittig, so kann die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer innert 30 Tagen seit Zustellung der Rechnung einen beschwerdefähigen Entscheid zur Fälligkeit verlangen.

Absatz 5: Bezüglich Vererbung und Schenkung ist zu bemerken, dass in diesen Fällen sich zwar die wirtschaftliche Verfügungsgewalt am Grundstück ändert, aber der vormalige Eigentümer keinen Geldwert erhält. Die Abgabepflicht bleibt bestehen und geht auf die Rechtsnachfolger über. Bei Verzögerungen durch Vererbung oder Schenkung steigt aufgrund der Abhängigkeit zum Eintrittszeitpunkt der Fälligkeit (vgl. Art. 33e Abgabenhöhe) der Abgabersatz ab dem sechsten Jahr auf 50 Prozent.

Artikel 33k; Stundung

Absatz 2: Damit wird eine Refinanzierung bzw. Einrechnung in den Baurechtszins möglich.

Artikel 33l; Meldepflichten

Die Bestimmungen zu den Meldepflichten regeln die gegenseitige Benachrichtigung unter den Amtsstellen, um den Vollzug der Mehrwertabgabe sicherzustellen. Dies ist erforderlich, weil der Zeitpunkt der Verfügung und der definitiven Leistung der Mehrwertabgabe zeitlich weit auseinander liegen kann und weil unterschiedliche Amtsstellen betroffen sind.

Artikel 33m; Verteilung und Verwendung der Erträge

Die Finanzierung von allfälligen Entschädigungsleistungen erfolgt aus der Mehrwertabgabe. Da der "Topf" am Anfang leer ist, ist allenfalls eine Vorfinanzierung notwendig. Diese erfolgt zweckmässigerweise durch den Kanton. Die Refinanzierung erfolgt über die Mehrwertabgaben der Gemeinden. Aufgrund der gemeinsamen Fondsspeisung und -verwendung spielt auch die Solidarität unter den Gemeinden.

In absehbarer Zeit kann nicht mit freien Mitteln aus Einnahmen der Mehrwertabgaben gerechnet werden. Vielmehr entsteht vorerst ein grösserer Mittelbedarf zur Finanzierung von Auszonungen und daraus resultierenden Entschädigungen wegen materieller Enteignung. Die in Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG vorgesehene Finanzierung von „weiteren Massnahmen der Raumplanung“ ist bis auf weiteres kein Thema und wird deshalb nicht ins Gesetz aufgenommen.

Der Zeitpunkt, ab welchem die Mehrwertabgaben zu entrichten sind sowie ab welchem Zeitpunkt eine Entschädigung aufgrund materieller Enteignung aus dem Mehrwertausgleichsfonds zu bezahlen ist, richtet sich nach der neuen Übergangsbestimmung Artikel 87a RBG.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe werden einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen. Es handelt sich dabei aber nicht um Gelder des Kantons, sondern um zweckgebundene Gelder. Der Fonds bzw. die Finanzierung von Rückzonungen wird als Solidaritätswerk unter den Gemeinden angesehen.

Fragebogen (Frage 7): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob die Vernehmlassungsteilnehmer mit den Vollzugsmodalitäten (Art. 33f ff. RBG) einverstanden sind.

Fragebogen (Frage 8): Im Rahmen der Vernehmlassung wird erfragt, ob die Vernehmlassungsteilnehmer mit der Verteilung und Verwendung der Erträge der Mehrwertabgabe (Art. 33m und Art. 87a RBG) einverstanden sind.

Artikel 36; Erschliessungsprogramm

Mit Artikel 32 RPV wird eine Übereinstimmung von Bauzonenausscheidungen mit dem Stand der Erschliessung angestrebt und den Kantonen die Kompetenz zur Überprüfung der Nutzungspläne gegeben, wenn die Bauzonen nicht innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist erschlossen werden (vgl. auch Bemerkungen unter Art. 15 RBG).

Artikel 43; Beschränkungen ohne Entschädigungspflicht; materielle Enteignung

Absatz 2: Für Entschädigungen aus materieller Enteignung sind die Gemeinden als zuständige Planungsorgane zahlungspflichtig. Aufgrund der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderungen des RPG wurden im RBG Bestimmungen (Art. 33m RBG) aufgenommen, wonach künftig auch Gelder aus dem Planungswertausgleichsfonds zur Verfügung stehen sollen.

Artikel 45; Baureife

Gemäss Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe d RPG kann Land unter anderem nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist. Nicht verfügbares Bauland kann im Sinne dieser Bestimmung somit nicht als baureif betrachtet werden. Artikel 45 wird zur Klarstellung mit einem entsprechenden Buchstaben ergänzt.

Artikel 51; Grenzabstände

Der Grenzabstand ist eine öffentlich-rechtliche Bauvorschrift, welche von den Gemeinden geprüft werden muss. Vom Grenzabstand kann nur im Rahmen einer erweiterten Grenzabstandsverpflichtung im Sinne von Artikel 51a (neu) abgewichen werden. Der Gebäudeabstand ist auf jeden Fall einzuhalten.

Absatz 5: Auf ein Abstellen auf die Fassadenlinie gemäss Definition IVHB anstelle der Umfassungswände wird verzichtet, weil die projizierte Fassadenlinie nur auf dem Plan ersichtlich ist. Die Umfassungswände sind real und der Abstand kann nach Bauvollendung in Natura nachgeprüft werden. Der Kanton Glarus ist der IVHB nicht beigetreten, wendet die Begriffe aber sinngemäss an.

Artikel 51a; Ungleiche Verteilung der Grenzabstände

Es ist nicht zulässig, dass in gegenseitigem Einvernehmen privatrechtlich ein verringerter Grenzabstand zugestanden wird, weil dadurch der öffentlich-rechtliche Gebäudeabstand verletzt wird. D.h. ein verminderter Grenzabstand kann nur vereinbart werden, wenn sich die andere Partei zu einem grösseren Grenzabstand verpflichtet, womit der Gebäudeabstand gewahrt werden kann.

Soll vom Gebäudeabstand abgewichen werden, hat dies allenfalls in einem Sondernutzungsplan im entsprechenden öffentlich-rechtlichen Verfahren zu erfolgen.

Artikel 54; Gewässerabstand

Die mit Landsgemeindebeschluss vom 4. Mai 2014 vorgenommene Ergänzung in Absatz 1a soll sich auch im Titel zeigen.

Artikel 56; Bauten und Anlagen von überörtlicher Bedeutung

Verkaufseinheiten des täglichen Bedarfs sind auf "die Kunden" auszurichten, nicht umgekehrt (nicht auf der grünen Wiese). D.h. sie müssen über ein ausreichendes Kundenpotenzial im Einzugsbereich des Langsamverkehrs (LV) und des öffentlichen Verkehrs (ÖV) aufweisen. Als Faustregel gilt, dass für 1000 Quadratmeter Verkaufsfläche etwa 1000 Kunden notwendig sind. Das massgebende Kundenpotenzial ist für Waren des täglichen Bedarfs in einem Einzugsgebiet von rund 15 Minuten LV- und ÖV-Distanz nachzuweisen.

Artikel 57; Abstellflächen für Motorfahrzeuge

Es ist wichtig und sachlich richtig, dass nicht einfach eine Mindestanzahl an Parkplätzen verlangt wird, sondern auch eine Reduktion aufgrund der ÖV-Erschliessung oder alternativer Angebote (Mobilitätskonzept) möglich ist.

Es ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Reduktion dauerhaft gewährleistet bleiben bzw. die nachträgliche Erstellung oder eine Ersatzabgabe bei Wegfall der Voraussetzungen verlangt werden können.

Artikel 58; Spielplätze und Freiflächen

Spielplätze und Freiflächen bekommen im Rahmen der Innenentwicklung / inneren Verdichtung eine grössere Bedeutung. Der Druck auf die Freiflächen / Freiräume wird verstärkt. Die Siedlungs- und Wohnqualität hängt aber massgeblich von den Frei- und Aussenräumen ab. Daher ist diesem Aspekt neben der baulichen Qualität in Zukunft ein hohes Gewicht beizumessen.

Artikel 60; Ausnahmen

Die Siedlungsentwicklung nach innen und auch die innere Verdichtung liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse, wenn sie auf den Ort bzw. die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sind.

Es erscheint zweckmässig, dass auch unter diesem Aspekt bei untergeordneten Abweichungen von den Regelbauvorschriften Ausnahmen gewährt werden können, ohne dass ein Planungsverfahren notwendig ist. Zwingend erforderlich ist eine hohe Qualität. Massgebliche Abweichungen bedürfen jedoch eines Sondernutzungsplanes.

Artikel 65a; Rückbauverpflichtung

In der Landwirtschaft werden aufgrund des Strukturwandels auch in Zukunft wesentliche Veränderungen auch bezüglich der Bauten und Anlagen einhergehen (z.B. Masthallen etc.). Es ist sicherzustellen, dass reine Zweckbauten auch wieder abgebrochen werden, wenn sie ihren Zweck erfüllt haben bzw. nicht mehr gebraucht werden.

Artikel 79; Rechtsschutz

Die Zuständigkeiten sowie die Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten in Planungsangelegenheiten werden in den Artikeln 26 ff. RBG neu geregelt. Einheitliche Beschwerdeinstanz ist das Departement. Der übrige Rechtsschutz insbesondere in Bausachen richtet sich im Grundsatz nach Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Artikel 80;

Mit der Ergänzung in Absatz 6 soll Klarheit bei der Zuständigkeit zur Verfolgung der Widerhandlungen geschaffen werden.

Die Zuständigkeit für Verfolgung und Beurteilung strafbarer Widerhandlungen richtet sich nach dem Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO). Behördenmitglieder und Angestellten des Kantons und der Gemeinde wird ausdrücklich ein Recht zur Mitteilung und Anzeige solcher Handlungen eingeräumt (Abs. 7).

Artikel 87a; Einlagen und Verwendung von Mehrwertabgaben

Die Übergangsbestimmungen regeln den Zeitpunkt, ab welchem die Mehrwertabgabe und deren Verwendung zu vollziehen ist. Es gilt ein Rückwirkungsverbot.

Artikel 227 EG ZGB

In Artikel 227 EG ZGB werden die gesetzlich bestehenden Grundpfandrechte ohne Eintragung ins Grundbuch definiert. Mit einem Zusatz in Absatz 1 Ziffer 2 soll ein gesetzliches Grundpfandrecht für die neu eingeführte Mehrwertabgabe geschaffen werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Änderung des Raumentwicklungs- und Baugesetzes zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- SBE
- Synopse