

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

17. Mai 2016

Nr. 2016-315 R-150-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111)

I. Zusammenfassung

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) angenommen.

Ziele der Revision des Raumplanungsgesetzes sind ein sorgsamer Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung sowie das Schaffen von kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen qualitativ nach innen weiter entwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verlust von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden.

Die Umsetzung der RPG-Revision erfordert eine Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111). Damit werden mit der Einführung eines gesetzlichen Kaufrechts Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit des Baulands getroffen. Zudem wird die Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen für den Ausgleich von Planungsvorteilen eingeführt.

II. Umsetzung revidiertes Raumplanungsgesetz in Uri

Ausgangslage

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) angenommen. Auch in Uri stimmte die Stimmbevölkerung der Revision zu. Der Bundesrat hat das revidierte RPG zusammen mit der Teilrevision der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) auf den 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt.

Die Umsetzung der RPG-Revision ist Aufgabe der Kantone. Sie haben dazu ihre Richtpläne anzupassen (siehe Vorlage zur Richtplananpassung). Eine weitere Vorgabe der RPG-Revision sind Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und die Einführung einer Mehrwertabgabe bei Einzonungen von mindestens 20 Prozent für den Ausgleich von

Planungsvorteilen im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 40.1111).

Vorgehen

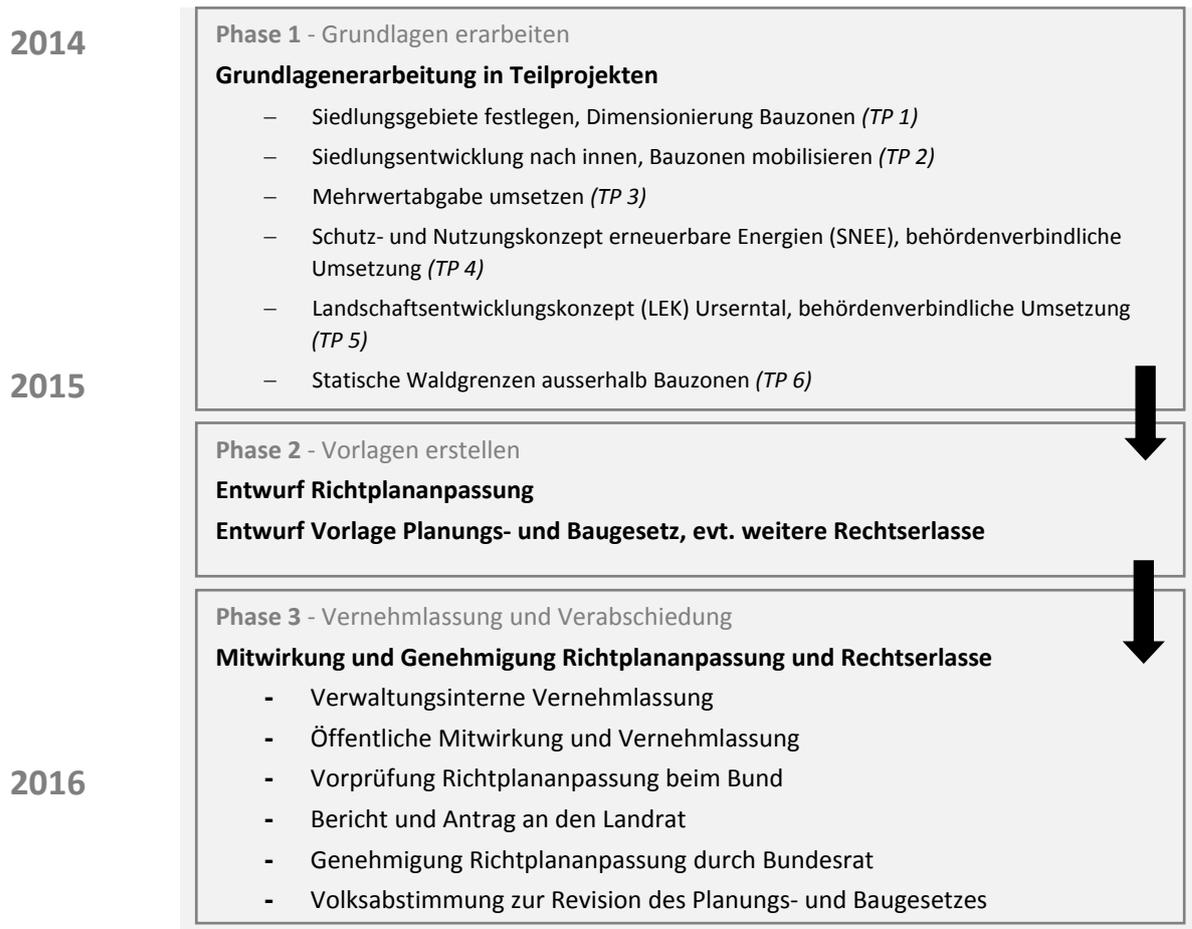
Mit Beschluss vom 24. Juni 2014 (RRB Nr. 2014-405) hat der Regierungsrat das Vorgehen und die Projektorganisation zur Umsetzung der RPG-Revision im Kanton Uri beschlossen. Mit der Umsetzung werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Das kantonale Recht und der kantonale Richtplan des Kantons Uri werden fristgerecht den neuen bundesrechtlichen Vorgaben angepasst.
- Die Ziele des revidierten RPG werden für den Kanton Uri entsprechend seiner spezifischen räumlichen Situation umgesetzt.
- Durch eine zielgerichtete und effiziente Projektorganisation werden die Einschränkungen gemäss Artikel 38a Absatz 2 RPG für die Gemeinden möglichst gering gehalten.
- Die Anpassungen des kantonalen Richtplans (Richtplananpassung) und kantonalen Rechtserlasse (insbesondere PBG) erfolgen koordiniert.

Die Umsetzung der RPG-Revision ist in verschiedenen Phasen erfolgt. Die inhaltlichen Grundlagen wurden in einer ersten Phase innerhalb unterschiedlicher Teilprojekte erarbeitet. Die Grundlagenarbeiten beinhalteten auch den gezielten Miteinbezug der Gemeinden. An zwei Gemeineworkshops vom 28. Oktober 2014 und 24. Februar 2015 wurde die Umsetzung der Mehrwertabgabe umfassend diskutiert. An Einzelgesprächen mit allen zwanzig Gemeinden wurden die vorgesehenen Anpassungen des kantonalen Richtplans und des PBG vorgestellt und hinsichtlich der Auswirkungen auf die Nutzungsplanung der betreffenden Gemeinde erläutert.

Aufgrund der Komplexität der Aufgabenstellung und im Interesse einer zielgerichteten und breit abgestützten Erarbeitung der Vorlagen war es zweckmässig, dass sich der Regierungsrat im Sinne eines Zwischenentscheids zum Stand der laufenden Arbeiten äussert. Dazu wurden dem Regierungsrat Arbeitshypothesen als Grundlage für die weiteren Umsetzungsarbeiten vorgelegt. Diese wurden durch den Regierungsrat am 16. November 2014 bestätigt. Darauf aufbauend wurden die Änderungsvorlagen erarbeitet.

Nach der Anhörung der kantonalen Amtsstellen wurde der Entwurf von Mitte September bis Mitte November 2015 zur Vernehmlassung freigegeben. Die Gemeinden, die politischen Parteien, Verbände und Organisationen wurden in geeigneter Weise auf die Vernehmlassung aufmerksam gemacht.



Umsetzung R-RPG, Vorgehen

Zweck des Berichts

Die Umsetzungsarbeiten zum revidierten RPG umfassen eine Richtplananpassung und eine Revision des Planungs- und Baugesetzes. Die Revisionsvorlagen erfolgen koordiniert und zusammen mit der Revision der kantonalen Waldverordnung, da sie thematisch eng miteinander verknüpft sind. Im vorliegenden Bericht wird die Änderung des Planungs- und Baugesetzes dargestellt und erläutert.

III. Grundzüge

1. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

1.1. Ausgangslage

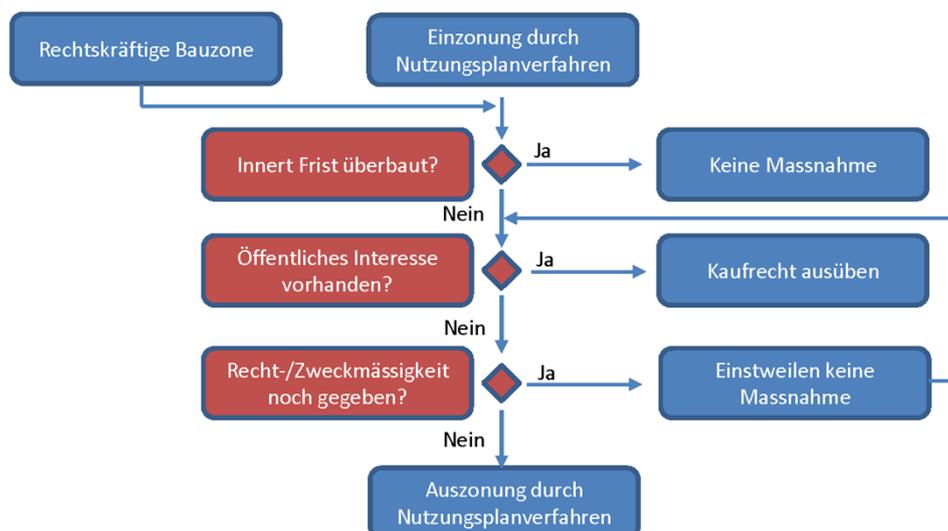
Gemäss dem revidierten RPG sind Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen zu treffen und Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu suchen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Weiter kann Land einer Bauzone u. a. nur noch dann zugewiesen werden, wenn seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Zudem müssen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Zudem legt das RPG neu fest, dass das kantonale Recht vorsieht, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines

Grundstücks setzen, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, und bestimmte Massnahmen anordnen kann, wenn die Frist unbenützt verstreicht (Art. 15 a Abs. 2 RPG).

Untersuchungen der ETH Zürich haben gezeigt, dass in Uri mehr als die Hälfte der grösseren, zentral gelegenen unbebauten Bauzonen als blockiert gelten. Dabei zeigt die Auswertung, dass die Bereitschaft der Eigentümer, ihre Flächen selbst oder durch andere zu entwickeln, in den überwiegenden Fällen den Hauptgrund für die Blockade darstellt.¹ Es ist deshalb, vor dem Hintergrund, dass zukünftig nur noch in wenigen Fällen Neueinzonungen möglich sein werden, unumgänglich griffige Massnahmen zu treffen, um die Verfügbarkeit der bestehenden Baulandreserven zu verbessern. Die bestehende Regelung im PBG zur vertraglichen Bauverpflichtung (Art. 20 PBG) genügt dazu nicht, denn diese ist nur für Neueinzonungen anwendbar.

1.2. Konzept Ergänzung Planungs- und Baugesetz

Da im Kanton Uri grundsätzlich genügend unbebaute Bauzonenreserven vorhanden sind, müssen für die Gemeinden rechtliche Grundlagen zur Förderung der Verfügbarkeit von rechtskräftigen, unüberbauten Bauzonen, aber auch künftigen neuen Bauzonen, geschaffen werden. Hierzu wird eine Ergänzung des PBG im Sinne einer Massnahmen-Kaskade vorgeschlagen. Es soll eine gesetzliche Frist definiert werden, innert der seit Rechtskraft der neuen Bestimmung oder einer künftigen Einzonung Bauzonen zu überbauen sind. Wird der Überbauungspflicht innert Frist nicht nachgekommen, soll der Gemeinde ein Kaufrecht zum Verkehrswert zustehen, um die Bauzone einer Überbauung zuzuführen, sofern dazu ein ausgewiesenes öffentliches Interesse besteht. Übt die Gemeinde das Kaufrecht nicht aus und ist die Recht- und/oder Zweckmässigkeit der Bauzone nicht mehr gegeben, kann sie, wie bereits heute möglich, im ordentlichen Nutzungsplanverfahren ausgezont werden. Allfällige Entschädigungsfragen richten sich nach den Bestimmungen zur Mehrwertabgabe (siehe Abschnitt 2). Ist eine Auszonung aus planerischer Sicht nicht sinnvoll, verbleibt die Fläche in der Bauzone.



Flussdiagramm Massnahmen-Kaskade (R+K)

¹ ETH Zürich, Mai 2009. Raum+, Siedlungsflächenpotenziale für eine Siedlungsentwicklung nach innen, Raum+ Uri/Obere Leventina, Abschlussbericht des Kooperationsprojekts.

An den in Artikel 20 PBG bereits vorhandenen Möglichkeiten von Verträgen zur Sicherung der Überbauung soll grundsätzlich festgehalten werden. Das dargestellte Konzept mit der Möglichkeit eines gesetzlichen Kaufrechts entspricht einer Regelung, wie sie in einigen Zentralschweizer Kantonen bereits in Kraft (z. B. Obwalden und Luzern) oder in Diskussion (z. B. Schwyz und Zug) ist.

1.3. Weitere Massnahmen

Neben den gesetzlich geforderten Massnahmen finden im Kanton Uri bereits heute weitere Instrumente Anwendung, die ebenfalls der Baulandmobilisierung dienlich sind. Es sind dies z. B. die Besteuerung von unbebautem Bauland zum Verkehrswert, das Aufzeigen der bestehenden Siedlungsflächenpotenziale für Planungsarbeiten der Gemeinden mit Raum+, Siedlungsleitbilder als strategisches Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung von Gemeinden, die öffentliche Baulandinfo-Plattform Bauland Uri (www.ur.ch/bauland) oder direkte Gespräche mit Grundeigentümern durch die Gemeinden. An diesen soll unverändert festgehalten werden.

2. Mehrwertabgabe

2.1 Ausgangslage

Bereits in seiner früheren Fassung verlangte das RPG im Grundsatz von den Kantonen, einen angemessenen Ausgleich von Planungsvorteilen zu schaffen. Das revidierte RPG konkretisiert diesen Gesetzgebungsauftrag, in dem ein angemessener Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, durch das kantonale Recht geregelt werden muss (Art. 5 Abs. 1 RPG). Für die Umsetzung bestehen Mindestvorgaben, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden müssen (Art. 5 Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies} RPG). Unverändert bleibt, dass voll entschädigt werden muss, wenn Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen (sog. materielle Enteignung; Art. 5 Abs. 2 RPG).

Die Kantone haben innert der Frist von fünf Jahren, also bis zum 1. Mai 2019, eine entsprechende Regelung auf kantonaler Ebene zu treffen. Da eine Mehrwertabgabe im Planungs- und Baurecht des Kantons Uri bislang nicht vorgesehen war, muss nun eine entsprechende Regelung verankert werden.

2.2 Funktionsweise und Wirkungen der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe zielt darauf ab, Vor- und Nachteile aufgrund von Planungsmassnahmen auszugleichen. Diese Vor- oder Nachteile entstehen, indem die Raumplanung dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zuweist. Land, auf dem bauliche Nutzungen zulässig sind, weist in der Regel einen deutlich höheren Wert auf als solches, das den landwirtschaftlichen Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund der planerischen Festlegungen unterschiedliche Landwerte.² Mit einer Einzonung bzw. einer Auf- oder Umzonung von Flächen steigt der Landwert und es entsteht ein planerischer Mehrwert. Demgegenüber verliert das Land bei einer Rückzonung entsprechend an Wert und es entsteht ein

² VLP (2013): Die Mehrwertabgabe im revidierten Raumplanungsgesetz. Raum & Umwelt, Juli Nr. 4.

planerischer Minderwert.

Mit der Mehrwertabgabe soll ein Teil des planerischen Mehrwerts von der öffentlichen Hand abgeschöpft und zur Entschädigung allfällig notwendiger Rückzonungen und weiterer Aufgaben der Raumplanung verwendet werden. Die Mehrwertabgabe zielt damit als eines der Instrumente des RPG darauf ab, die mit der Revision angestrebten Wirkungen einer verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen.

2.3 Regelungsinhalte

Das RPG gibt bestimmte Regelungsinhalte zwingend vor. In einzelnen Punkten können die Kantone auch erweiterte Regelungen treffen. Andere Inhalte unterliegen in ihrer Ausgestaltung vollständig dem Spielraum der Kantone. Angestrebt wird eine pragmatische, möglichst klare und einfach handhabbare Ausgestaltung der Mehrwertabgabe.

Die Priorität der Mittelverwendung liegt auf der Finanzierung von Entschädigungen bei Auszonungen durch die Gemeinden, soweit mit der Auszonung Grundeigentümer materiell enteignet werden. Weitere Aufgaben der Raumplanung, wie sie das Gesetz vorsieht, stehen nicht im Vordergrund. Dementsprechend soll auch der Abgabesatz möglichst tief angesetzt werden (so hoch wie nötig, so tief wie möglich). Diese Stossrichtung wurde auch durch die Gemeinden im Rahmen der durchgeführten Workshops bestätigt.

Angesichts einer Bauzonenauslastung, die im Kanton Uri für das Jahr 2030 bei rund 95 Prozent liegt, werden zur Erfüllung der Vorgaben des Bundes Rückzonungen notwendig sein (siehe Richtplananpassung). Schätzungen zu den Einnahmen aus der Mehrwertabgabe und zu allfälligen Entschädigungen bei Rückzonungen lassen sich nicht in genügender Verlässlichkeit machen. Sind diese abhängig von der zukünftigen Nutzungsplanrevision der Gemeinden und vielen damit zusammenhängenden Faktoren (Umfang und Zeitpunkt von Neueinzonungen und Umzonungen, Zonenart, Gemeinde, Lage, Landwert vor/nach der Ein-/Umzonung, Umfang und Zeitpunkt von Rückzonungen, Landwert vor/nach der Rückzonung, Voraussetzungen der materiellen Enteignung bei Rückzonungen erfüllt? usw.). Berücksichtigt werden muss, dass neben allfälligen Neueinzonungen von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auch Einzonungen oder Umzonungen von Arbeitszonen der Mehrwertabgabe unterstellt sind, Auszonungen jedoch vorwiegend Wohnzonen in Gemeinden mit eher tieferen Bodenpreisen betreffen. Zudem wird in vielen Fällen eine Auszonung gar nicht einer materiellen Enteignung gleich kommen und damit auch nicht entschädigungspflichtig sein. Das Bundesgericht hat diesbezüglich in der Vergangenheit eine strenge Auslegung der Anforderungen an die materielle Enteignung verfolgt. Auf der anderen Seite muss beachtet werden, dass bei einer materiellen Enteignung durch Rückzonung der Minderwert vollständig entschädigt werden muss (100 Prozent), wogegen bei Ein- und Umzonungen nur ein Teil des Mehrwerts abgeschöpft wird. Aufgrund von groben Schätzungen dürfte ein Abgabesatz von rund 30 Prozent notwendig sein, um den Mittelbedarf für die Auszonungen decken zu können (siehe auch 2.4 Finanzielle Auswirkungen).

Für die Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds, der durch den Kanton verwaltet wird, vorgeschlagen. Der Kanton nutzt die Einnahmen zur vollumfänglichen Finanzierung der Kosten bei Auszonungen. Nur der Kanton kann den Ausgleich zwischen denjenigen Gemeinden sicherstellen, die Kosten zu tragen (notwendige Rückzonungen) bzw. Einnahmen zu erwarten haben (Ein- und

Umzonungen). Dieses Vorgehen bildet die Voraussetzung für einen Abtausch von Bauzonen über Gemeindegrenzen hinweg und trägt dadurch dazu bei, die Siedlungsentwicklung in den dafür am besten geeigneten Räumen zu unterstützen. Auch kann der Kanton Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben besser ausgleichen als einzelne Gemeinden. Mit den Gemeinden diskutiert wurde eine Variante, die die Erträge aus Umzonungen den Standortgemeinden zugewiesen hätte, um damit etwa weitere Massnahmen der Raumplanung zu finanzieren. Die Rückmeldungen der Gemeinden zu dieser Variante waren jedoch eher ablehnend, weil damit ein höherer Abgabesatz notwendig gewesen wäre, um die zu erwartenden Auszonungen zu entschädigen.

Durch die Bemessung und Erhebung der Mehrwertabgabe durch den Kanton kann der administrative Aufwand minimiert werden. Mögliche Synergien mit kantonalen Direktionen bzw. Amtsstellen (Finanzdirektion, Amt für Raumentwicklung ARE) wurden zur Erhebung und Verwendung der Mehrwertabgaben die notwendigen Prozesse miteinbezogen.

2.4 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe lassen sich derzeit nur sehr grob schätzen, da viele Faktoren direkt von zukünftigen Entscheidungen von Gemeinden und Grundeigentümern abhängen (Ein-, Um-, Rückzonungen, Handänderungen, Bauvorhaben). Die in diesem Kapitel präsentierten Zahlen sind entsprechend mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Nebst den direkten finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe, also den Einnahmen aufgrund der Mehrwertabgabe, werden nachfolgend auch die Kosten zur Entschädigung von Rückzonungen infolge materieller Enteignung und der finanziellen Folgeeffekte auf die Grundstückgewinnsteuer betrachtet.

2.4.1 Umfang des Mehrwertabgabefonds

Die Priorität der Mittelverwendung aus der Mehrwertabgabe liegt in der Finanzierung von Entschädigungen bei Rückzonungen, soweit damit Grundeigentümer materiell enteignet werden. Der Satz der Mehrwertabgabe muss also so hoch ausgestaltet sein, dass sich damit voraussichtlich die Entschädigungen finanzieren lassen.

Ausgaben aufgrund der Rückzonungen (Modellrechnung)

Die Grösse und Lage der Bauzonen, die aufgrund der neuen Regelungen im RPG ausgezont werden müssen, kann nicht exakt angegeben werden. Basierend auf den heute eingezonten Flächen und den Vorgaben des Bunds, sind die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton Uri um bis zu 25 Hektaren (ha) zu gross. Daraus können sich entschädigungspflichtige Rückzonungen im Umfang von mehreren Hektaren ergeben. Als Annahme für die Modellrechnung wird von 4 ha ausgegangen. Geht man von einem durchschnittlichen Landwert von 150 Franken pro Quadratmeter aus, so resultieren - grob geschätzt - beim Kanton potenzielle Entschädigungszahlungen von bis zu 6 Mio. Franken. Entschädigungszahlungen infolge materieller Enteignung unterliegen der Grundstückgewinnsteuer. Damit fliesst ein Teil der Entschädigungszahlungen wieder an Kanton und Gemeinden zurück.

Einnahmen aufgrund der Mehrwertabgabe (Modellrechnung)

Auch bezüglich der Ein- und Umzonungen in den kommenden Jahren und der sich daraus ergebenden Einnahmen aus der Mehrwertabgabe können nur grobe Schätzungen gemacht werden. Über die nächsten 15 Jahre dürften nur in einem sehr untergeordneten Mass Neueinzonungen erfolgen. Als Annahme wird von Neueinzonungen von 3,5 ha Gewerbezone und 3 ha Wohnzone ausgegangen. Bei einem durchschnittlichen Mehrwert von 250 Franken pro Quadratmeter (Gewerbezone) bzw. 400 Franken pro Quadratmeter (Wohnzone) ergeben sich bei einem Mehrwertabgabesatz von 30 Prozent Erträge von rund 6,2 Mio. Franken³. Aufgrund der insgesamt zu grossen Bauzonen müssen die Neueinzonungen der Wohnzonen mit Auszonungen andernorts mindestens flächengleich kompensiert werden. Werden allfällige Entschädigungen für die zur Kompensation vorzunehmenden Auszonungen bei den Wohnzonen abgezogen, kann der Kanton bei einem Mehrwertabgabesatz von 30 Prozent mit Einnahmen von rund 4 Mio. Franken rechnen. Bei einem Mehrwertabgabesatz von 20 Prozent wären es 2 Mio. Franken, bei 40 Prozent 6 Mio. Franken⁴.

Bezüglich Lage und Umfang allfälliger Umzonungen ist keine Schätzung möglich. Umzonungen dürften aber zukünftig eher zunehmen. Zwecks Veranschaulichung können die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für eine Fläche von 1 ha angegeben werden: Bei einem Anstieg des Landwerts aufgrund der Umzonung um 200 Franken pro Quadratmeter ergibt sich eine Mehrwertabgabe von 0,6 Mio. Franken (bei einem Satz von 30 Prozent).

Mit einem Mehrwertabgabesatz von 30 Prozent dürften aufgrund grober Schätzungen die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen genügend hoch sein, um die Kosten für zusätzliche entschädigungspflichtige Auszonungen decken zu können. Bei einem höheren Satz (z. B. 40 Prozent) dürften die Einnahmen über den Ausgaben für die Auszonungen zu liegen kommen, da bereits die Einnahmen alleine aus den Einzonungen fast gleich gross sind wie die Ausgaben für Auszonungen. Wird der Satz hingegen auf das Minimum von 20 Prozent reduziert, ist anzunehmen, dass die Einnahmen die Kosten nicht decken. Kann keine Kostendeckung erreicht werden, müsste ein Teil der Entschädigungen mit allgemeinen Steuergeldern finanziert werden⁵.

2.4.2 Einfluss auf die Einnahmen der Grundstückgewinnsteuer (Modellrechnung)

Der Grundeigentümer kann gemäss Artikel 133 bis 137 des Steuergesetzes (RB 3.2211) Anlagekosten von der Grundstückgewinnsteuer abziehen, hierzu zählt auch die bezahlte Mehrwertabgabe. Aus diesem Grund hat die Einführung und Höhe der Mehrwertabgabe auch einen Einfluss auf die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer. Wird eine Mehrwertabgabe erhoben, sinken die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer. Da nicht bekannt ist, welche Flächen wann ein- bzw. umgezont werden und ob und wann diese veräussert werden, kann die effektive Grösse des Effekts der Mehrwertabgabe auf die Grundstückgewinnsteuer nicht verlässlich prognostiziert werden. Gewisse Grössenordnungen können aber zwecks Veranschaulichung angegeben werden.

³ Berechnung: Gewerbezone 3,5 ha x 250 Franken/m² und Wohnzone 3 ha x 400 Franken/m², davon 20 Prozent, 30 Prozent bzw. 40 Prozent Mehrwertabgabe = 4,2 Mio. Franken (20 Prozent), 6,2 Mio. Franken (30 Prozent) bzw. 8,3 Mio. Franken (40 Prozent).

⁴ Abzüglich Kompensation für Erweiterung Wohnzone. Annahme: Hälfte der Fläche ist entschädigungspflichtig, d. h. 1,5 ha x 150 Franken/m² = -2,3 Mio. Franken.

⁵ Bei der Gegenüberstellung der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe und den Kosten für die Auszonungen ist zu beachten, dass sich diese über einen Zeitraum von 15 Jahren erstrecken. Zudem fallen die Einnahmen und die Kosten nicht gleichmässig und nicht zum gleichen Zeitpunkt an.

Ausgangslage bilden dabei die obenstehend angenommenen Neueinzonungen innerhalb der kommenden 15 Jahre im Umfang von 3,5 ha Gewerbezonen und 3 ha Wohnzonen.

Ausgehend von Mehrwerten von 250 Franken/m² (Gewerbezone) bzw. 400 Franken/m² (Wohnzonen) und bei einem Abgabesatz von 30 Prozent ergeben sich insgesamt Mehrwertabgaben im Umfang von rund 6,2 Mio. Franken. Werden dieselben Mehrwerte auch für die Schätzung der Grundstückgewinnsteuer zugrunde gelegt, ergibt sich unter Annahme des höchst möglichen Satzes von 31 Prozent und ohne weitere Abzüge eine Grundstückgewinnsteuer von zirka 6,4 Mio. Franken. Wird dabei die Mehrwertabgabe als Aufwendung angerechnet, reduziert sich in diesem Fall der Ertrag aus der Grundstückgewinnsteuer um knapp 2 Mio. Franken. Da es sich bei dieser Modellrechnung um einen Zeitraum von 15 Jahren handelt, entspricht die jährliche Einbusse bei der Grundstückgewinnsteuer zirka 130'000 Franken (2 Mio. Franken/15 Jahre; insgesamt, d. h. für Gemeinden und Kanton).

Der Kanton hat im Jahr 2012 Grundstückgewinnsteuern im Umfang von 4,9 Mio. Franken eingenommen. Entsprechend dem kantonalen Anteil der Grundstückgewinnsteuererträge (55 Prozent) würde die oben dargelegte Einbusse 1,4 Prozent der Erträge ausmachen. Da allerdings längst nicht jedes Grundstück, für das eine Mehrwertabgabe bezahlt wurde, auch eine Steuer auslösen wird, dürfte dieser Anteil effektiv nochmals kleiner sein. Insgesamt stehen durchschnittlich zirka 500 Grundstückgewinnsteuerfälle pro Jahr etwa fünf bis zehn Ein- oder Umzonungen pro Jahr entgegen. Auch daraus ergibt sich, dass die Ausfälle bei der Grundstückgewinnsteuer nur sehr klein sein dürften.

Der aus bundesrechtlicher Sicht minimale Abgabesatz der Mehrwertabgabe ist 20 Prozent. Vorgeschlagen wird ein Abgabesatz von 30 Prozent. Bezogen auf das obige Berechnungsbeispiel (jährliche Einbusse von insgesamt 130'000 Franken/Jahr) ist der dadurch ausgelöste zusätzliche jährliche Ertragsausfall bei der Grundstücksgewinnsteuer für den Kanton zirka 25'000 Franken und für die Gemeinden zirka 20'000 Franken.⁶ Demgegenüber stehen aber zusätzliche Einnahmen bei der Mehrwertabgabe von jährlich zirka 139'000 Franken, die zu einer genügenden Deckung des Mehrwertabgabefonds und damit zur Finanzierung entschädigungspflichtiger Rückzonungen beitragen.⁷

Da zudem allfällige Entschädigungszahlungen infolge materieller Enteignung bei Rückzonung ihrerseits ebenfalls der Grundstückgewinnsteuer unterstehen, dürften die verbleibenden Einbussen bei der Grundstückgewinnsteuer weitgehend kompensiert werden können.

Zusammenfassend können folgende Punkte genannt werden:

- Die Grundstückgewinnsteuer fällt bei allen Handänderungen von Grundstücken an. Die Mehrwertabgabe dagegen nur einmalig und nur für neueingezonte oder umgezonte

⁶ Differenz des theoretischen jährlichen Verlusts Grundstückgewinnsteuer Anteil Kanton bei Abgabesatz 20 Prozent = 47'000 Franken zu Abgabesatz 30 Prozent = 71'000 Franken. Theoretischer jährlicher Verlust Grundstückgewinnsteuer Anteil Gemeinden bei Abgabesatz 20 Prozent = 39'000 Franken, zu Abgabesatz 30 Prozent = 58'000 Franken.

⁷ Differenz des theoretischen jährlichen Ertrags Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 20 Prozent = 276'000 Franken, zu Abgabesatz 30 Prozent = 415'000 Franken.

- Grundstücke. Entsprechend kann nur bei einem Bruchteil der pro Jahr fälligen Grundstückgewinnsteuern eine bezahlte Mehrwertabgabe in Abzug gebracht werden.
- Neueinzonungen werden zukünftig seltener, da Anforderungen an Neueinzonungen durch das revidierte RPG deutlich gestiegen sind.
 - Bei steigenden Grundstückspreisen dürfte aufgrund der Wertsteigerung die Bemessungsgrundlage für die Grundstückgewinnsteuer klar höher sein als für die Mehrwertabgabe. Folglich fällt der Rückgang bei der Grundstückgewinnsteuer aufgrund der Mehrwertabgaben relativ gesehen noch tiefer aus als im obigen Beispiel dargestellt.
 - Der Bund schreibt einen minimalen Mehrwertabgabesatz von 20 Prozent vor. Die zusätzlich etwas höheren Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer aufgrund eines Mehrwertabgabesatzes von 30 Prozent sind vernachlässigbar gering. Dafür wird aber gleichzeitig sichergestellt, dass der Kanton nicht mit allgemeinen Steuergeldern Auszonungen finanzieren muss.
 - Entschädigungszahlungen aufgrund materieller Enteignung unterliegen ihrerseits der Grundstückgewinnsteuer. Damit wird ein allfälliger Ausfall der Grundstückgewinnsteuer zusätzlich kompensiert.

Als Fazit kann, bei allen Unsicherheiten, festgestellt werden, dass insgesamt die finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Grundstückgewinnsteuer gering sein dürften.

IV. Ergebnis der Vernehmlassung

Es haben sich neben den Gemeinden auch die Korporationen, die politischen Parteien und verschiedene Verbände an der Vernehmlassung beteiligt. Die detaillierte Auswertung der Vernehmlassung ergibt sich aus der Tabelle in der Beilage.

Die Vorlage ist in ihren Grundzügen auf grosse Zustimmung gestossen. Die Bestandteile der Vorlage zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland mit der gesetzlichen Kaufrecht für Gemeinden blieben gänzlich unbestritten. Teilweise kritisch beleuchtet wurden die folgenden Aspekte, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird:

- Höhe der Mehrwertabgabe
- Umsetzungsfragen zur Mehrwertabgabe und finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden
- Baubewilligungspflicht für Solaranlagen in bestimmten Zonen
- gesetzliche Grundlage für Infrastrukturverträge

Die Frage der Höhe der Mehrwertabgabe von 30 Prozent hat unterschiedliche Stellungnahmen ausgelöst. Insbesondere von Seiten verschiedener Gemeinden wird die Höhe als sinnvoll erachtet. Teilweise wird aber auch ein höherer Abgabesatz gewünscht, um mit den zusätzlichen Mitteln weitere Massnahmen der Gemeinden zur Förderung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen. Weitere Stellungnahmen fordern dagegen einen tieferen Abgabesatz. Die Höhe der Abgabe orientiert sich am Prinzip, dass die Mehrwertabgabe kostendeckend ausgestaltet sein soll, d. h. die Einnahmen aus Ein- und Umzonungen decken die Kosten für entschädigungspflichtige Auszonungen. Die Höhe der Mehrwertabgabe basiert folglich auf Abklärungen und Schätzungen zu den erwarteten Kosten und Erträgen. Sie zeigen, dass ein

Abgabesatz von 30 Prozent die kostendeckende Ausgestaltung der Mehrwertabgabe gewährleistet, weshalb am Abgabesatz festgehalten wird.

Von Seiten der Gemeinden wird gefordert, dass der Erlös der Mehrwertabgabe, neben der Finanzierung der Entschädigungen für materielle Enteignung, auch für die in diesem Zusammenhang anfallenden Verfahrens- und Planungskosten der Gemeinden zu verwenden sei. Grundsätzlich hat eine Erweiterung des Verwendungszwecks der Mehrwertabgabe auch einen höheren Finanzbedarf zur Folge. Bei einer Erweiterung des Verwendungszwecks müsste daher auch die Abgabehöhe erhöht werden, was von verschiedener Seite nicht erwünscht ist. Wesentliche Aufwendungen der Gemeinden umfassen die Planungskosten für eine Revision der kommunalen Nutzungsplanung, die Rückzonungen umfasst. Rückzonungen sind nötig, weil die Bauzonen in den Gemeinden überdimensioniert sind und der kantonale Richtplan diese Gemeinden auffordert, ihre Bauzonen zu reduzieren. Gemäss Artikel 77 Absatz 1 PBG leistet der Kanton den Gemeinden 70 Prozent der Planungskosten, die an die fachgerechte Erarbeitung und die Änderung von Nutzungsplanungen, die aufgrund des kantonalen Richtplans erforderlich werden, entstehen. Dazu gehören auch notwendige Rückzonungen in Gemeinden mit deutlich überdimensionierten Bauzonen. Damit dürften die Aufwendungen der Gemeinden zu einem grossen Teil gedeckt sein.

Während von Seiten der Verbände die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen in Kernzonen, Ortsbildschutzzonen und Weilerzonen begrüsst wird, sehen insbesondere die Gemeinden darin eine neue Hürde für die Nutzung erneuerbarer Energien. Gefordert wird, dass in sämtlichen Zonen lediglich eine Meldepflicht für Solaranlagen besteht. Gemäss Artikel 18a RPG benötigen Solaranlagen, die auf Dächern genügend angepasst sind, keine Baubewilligung, sondern sind lediglich meldepflichtig. Das kantonale Recht kann jedoch in klar umschriebenen Zonen eine Baubewilligungspflicht einführen. In jedem Fall vorgeschrieben ist eine Baubewilligungspflicht für Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 3 RPG). Für verschiedene, in Artikel 32b RPV aufgeführte Objekte gilt daher die Baubewilligungspflicht ohnehin. So ergibt sich für Gemeinden, die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eingetragen sind, die Baubewilligungspflicht für bestimmte Gebiete, Baugruppen und Einzelelemente bereits aus dem Bundesrecht (Art. 32b RPV). Der Regierungsrat erachtet diese Vorgaben als ausreichend. Da er die Nutzung von Solarenergie nicht erschweren will, hat er die Idee von definierten Zonen, in denen eine vorgängige Prüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zwingend ist, aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses wieder fallen gelassen.

Verschiedene Gemeinden forderten in der Vernehmlassung, dass eine gesetzliche Grundlage für Infrastrukturverträge zwischen Gemeinden und Liegenschaftseigentümer geschaffen werde. Mit solchen Verträgen könnten gegenseitige Leistungen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines grösseren Areals geregelt und spezifische Entwicklungsziele umgesetzt werden. In der Vernehmlassung wurde beispielsweise der Wunsch geäussert, die Mitfinanzierung von Infrastrukturanlagen durch Verträge mit bevorteilten Liegenschaftseigentümern zu regeln. Gemäss Lehre und Rechtsprechung können öffentliche Aufgaben grundsätzlich durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags erfüllt werden, wenn das Gesetz für eine solche vertragliche Lösung Raum lässt, d. h. eine vertragliche Lösung durch das Gesetz zumindest nicht ausgeschlossen ist. Allerdings ist die Vertragsform subsidiär zur Verfügungsform. Folglich muss der Vertrag für die

Erreichung des angestrebten Ziels geeigneter sein als die Verfügung. Zudem muss die von der Verwaltung ausgehandelte Leistung bzw. der Inhalt des Vertrags einerseits gesetzlich vorgesehen sein oder sich aus dem Gesetz ergeben und darf andererseits nicht widerrechtlich sein. Der Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen ist im PBG nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil: In bestimmten Fällen wird diese Möglichkeit sogar ausdrücklich erwähnt, z. B. im Rahmen der vertraglichen Bauverpflichtung (Art. 45b PBG). Eine Rechtsgrundlage, die den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen explizit erlaubt, ist deshalb nicht nötig. Doch stellt sich die Frage, was in derartigen Verträgen geregelt werden darf bzw. wie weit darin von der gesetzlichen Regelung abgewichen werden darf. Bei der erwähnten vertraglichen Bauverpflichtung ist die Möglichkeit, in beschränktem Rahmen vom Gesetz abzuweichen, ausdrücklich vorgesehen. Sofern ein Bedarf besteht, ist es nicht ausgeschlossen, in Zukunft weitere Bestimmungen zu bezeichnen, die auf vertraglichem Weg abgeändert werden dürfen. Eine pauschale Regelung, wonach in öffentlich-rechtlichen Verträgen von den Regeln des PBG abgewichen werden darf, ginge jedoch entschieden zu weit. Dadurch würde die Verbindlichkeit des Gesetzes und damit die Rechtssicherheit erheblich in Frage gestellt. Öffentlich-rechtliche Verträge, wie die in der Vernehmlassung geforderten Infrastrukturverträge, sind somit grundsätzlich erlaubt, solange sie sich im Rahmen des Gesetzes bewegen. Ob ein geplanter Infrastrukturvertrag aber letztlich zulässig ist, ist nach seinem Inhalt im Einzelfall zu entscheiden.

V. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3 Absatz 2

Am 20. März 2015 haben National- und Ständerat das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz [ZWG]; SR 702) verabschiedet. Dieses ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Das ZWG weist zahlreiche Aufgaben direkt bestimmten Behörden zu, namentlich der Baubewilligungsbehörde, so dass deshalb kaum Ausführungsbestimmungen im kantonalen Recht notwendig werden. Nach Artikel 15 ZWG hat jedoch jeder Kanton eine Behörde zu bestimmen, die den Vollzug des Gesetzes beaufsichtigt. Da das ZWG hauptsächlich von den Baubewilligungsbehörden und damit durch die Gemeinden zu vollziehen ist und der Regierungsrat bereits die Aufsicht über die Anwendung des Planungsrechts und des öffentlichen Baurechts durch die Gemeinden ausübt (Art. 2 PBG), liegt es auf der Hand, auch für die Aufsicht über den Vollzug des ZWG, den Regierungsrat zu bezeichnen.

Artikel 20

Die Möglichkeit einer vertraglichen Bauverpflichtung ist neu in einem eigenen Unterabschnitt über die Verfügbarkeit von Bauland geregelt (siehe Bemerkungen zu Art. 45b).

Artikel 21 und 31

Nach der Systematik des Bundesrechts handelt es sich bei der Weilerzone nicht um eine Bauzone, sondern um eine weitere Zone (Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV). Die Bestimmung über die Weilerzone (bisher Art. 31) wird deshalb in den systematisch korrekten Unterabschnitt verschoben und befindet sich neu (mit unverändertem Wortlaut) unter Artikel 35. Diese Änderung ist auch in der Aufzählung der Zonenarten in Artikel 21 nachzuvollziehen.

Artikel 34a

Schutzzonen bilden nach der Einteilung des Raumplanungsrechts eine eigene Zonenkategorie (Art. 14 Abs. 2 und Art. 17 RPG). Für die bisher unter den weiteren Zonen in Artikel 35 geregelten Schutzzonen wird deshalb ein neuer Artikel in einem neuen Unterabschnitt geschaffen. Der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Artikel 35

Siehe Bemerkungen zu Artikel 31 und 34a.

Artikel 45a

Gemäss Artikel 15a Absatz 2 RPG hat das kantonale Recht eine Möglichkeit vorzusehen, eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen sowie entsprechende Massnahmen zu bestimmen, für den Fall, dass die Frist unbenützt verstreicht. Bisher gab es lediglich die Möglichkeit, bei einer Neueinzonung vertraglich eine Überbauungspflicht vorzusehen (bisheriger Art. 20). Weil das Grundstück in diesem Fall nur unter der Bedingung eingezont wurde, dass es innerhalb der vereinbarten Frist überbaut werde, konnte der Vertrag vorsehen, dass das Land durch Feststellungsverfügung des Gemeinderats als ausgezont gilt, wenn die Frist nicht eingehalten wird. Dieses Instrument genügt den neuen Anforderungen des Bundesrechts kaum mehr. So ist die vertragliche Bauverpflichtung nur bei Neueinzonungen möglich. Das öffentliche Interesse an der Verfügbarkeit von Bauland besteht jedoch gerade an den bestehenden Bauzonen. Oftmals sind diese nämlich blockiert. Neueinzonungen werden in Zukunft ohnehin nur noch in wenigen Fällen möglich sein.

Um die Verfügbarkeit von Bauland sicherzustellen, soll deshalb für bestehende Grundstücke der Bauzone, wie auch für neu eingezonte, eine gesetzliche Bauverpflichtung bestehen. So hat die Eigentümerschaft nach dem Inkrafttreten dieser Revision oder nach Rechtskraft einer späteren Einzonung acht Jahre Zeit, das Grundstück zu überbauen. Anders als bei der bedingten Einzonung wird nach Ablauf dieser Frist nicht einfach die Auszonung festgestellt, sondern die Gemeinde hat für das weitere Vorgehen verschiedene Massnahmen zu prüfen. Sind die Voraussetzungen für einen Verbleib des Grundstücks in der Bauzone gar nicht mehr gegeben, ist allenfalls eine Auszonung im ordentlichen Verfahren zu prüfen (Art. 45). Bleibt das Grundstück in der Bauzone und überwiegt das öffentliche Interesse an der Überbauung entgegenstehenden privaten Interessen, kann die Gemeinde ein gesetzliches Kaufrecht ausüben. Will sie dies tun, hat sie der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer noch einmal eine Frist von mindestens zwei Jahren anzusetzen, innerhalb der das Grundstück zu überbauen ist, wobei diese Frist bei unverschuldeten Verzögerungen stillsteht. Der Erwerb des Grundstücks durch die Gemeinde ist somit frühestens nach zehn Jahren möglich. Im Sinne der Rechtssicherheit und der Transparenz kann die Gemeinde die Verfügung, mit der sie die Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts ankündigt, im Grundbuch anmerken lassen. Die Entschädigung ist nach den Regeln des Enteignungsrechts festzulegen. Demnach ist zunächst eine gütliche Einigung anzustreben. Kommt eine solche nicht zu Stande, entscheidet die enteignungsrechtliche Schätzungskommission über die Höhe der Entschädigung (vgl. Art. 23 ff. des Expropriationsgesetzes; RB 3.3211).

Das gesetzliche Kaufrecht ist kein Instrument, mit dem sich die Gemeinden Land zur Verwirklichung eigener Bauvorhaben sichern können. Die langen Fristen und die Möglichkeit, dass die betroffenen Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer die Ausübung des Kaufrechts verhindern können, wenn sie selber bauen oder das Grundstück verkaufen, zeigen dies deutlich. Auch ist ausgeschlossen, dass die Gemeinde ein Grundstück nach der Übernahme selber hortet. Dies würde dem Zweck des Kaufrechts widersprechen. Ausserdem hält Absatz 5 ausdrücklich fest, dass mittels Kaufrecht übernommene Grundstücke sobald wie möglich ihrer Bestimmung zuzuführen sind.

Artikel 45b

Trotz der neu geschaffenen gesetzlichen Bauverpflichtung soll es auch weiterhin noch möglich sein, die Bauverpflichtung vertraglich zu regeln. Um eine flexible, dem Einzelfall angepasste Lösung zu ermöglichen, kann in diesem Fall von der gesetzlichen Regelung abgewichen werden.

Auf die bisher in Artikel 20 geregelte Möglichkeit der bedingten Einzonung von Bauland wird jedoch verzichtet. Demnach konnte der Gemeinderat, wenn die Frist zur Überbauung nicht eingehalten und somit die Bedingung für die Einzonung nicht erfüllt war, das Land durch Feststellungsverfügung wieder für ausgezont erklären. Gerade für Bauland an guter Lage liegt jedoch eine Auszonung in der Regel nicht im öffentlichen Interesse. Vielmehr soll das Bauland seiner Bestimmung zugeführt werden können. Dies wird mit dem gesetzlichen Baurecht eher ermöglicht. Ist hingegen eine Auszonung gerechtfertigt, ist diese im ordentlichen Verfahren durchzuführen.

Artikel 45c

Artikel 15a Absatz 1 RPG nennt als Massnahme, um Bauland seiner Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen. Das kantonale Recht regelt das Verfahren der Landumlegung in der Verordnung über die öffentlich-rechtliche Bodenverbesserungsgenossenschaft (RB 9.3616). Das PBG soll an dieser Stelle ausdrücklich darauf verweisen.

Artikel 45d

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen in Artikel 5 RPG vor, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile von planerischen Massnahmen vorzusehen und gibt gleichzeitig gewisse Rahmenbedingungen vor. So ist auch die Kürzung des Mehrwerts um den Betrag zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute bereits durch das Bundesrecht vorgegeben.

Die hier vorgeschlagene Lösung der Mehrwertabgabe orientiert sich weitgehend an den minimalen bundesrechtlichen Vorgaben. Denn die Einnahmen sollen vorwiegend für die Finanzierung entschädigungspflichtiger Auszonungen verwendet werden. Für die Finanzierung weiterer raumplanerischer Massnahmen mit Mitteln der Mehrwertabgabe besteht kein Bedarf.

Über das bundesrechtliche Minimum hinaus wird ein Abgabesatz von 30 Prozent vorgeschlagen, um den Bedarf für die entschädigungspflichtigen Auszonungen, die mit der Mehrwertabgabe finanziert

werden sollen, decken zu können. Abweichend von den minimalen Vorschriften des Bundesrechts wird die Mehrwertabgabe überdies auch bei der Zuweisung von Land von einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart mit besserer Nutzungsmöglichkeit (Umzonung) erhoben. Dies liegt nicht nur im Interesse der Rechtsgleichheit. Nachdem Neueinzonungen in Zukunft nur noch selten möglich sein werden, können gerade bei der Umzonung (z. B. von grösseren Industriearealen) noch erhebliche planerische Vorteile anfallen. Ohne den Tatbestand der Umzonung müsste der Abgabesatz wohl noch weiter angehoben werden, um die entschädigungspflichtigen Auszonungen finanzieren zu können.

Auf die Einführung weiterer Abgabetatbestände, etwa die Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit innerhalb der bestehenden Bauzone (Aufzonung), Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone oder befristete Nutzungen wird hingegen verzichtet. Obwohl auch hier planerische Mehrwerte anfallen, ist es gerade bei planerischen Massnahmen, die auf den Einzelfall gerichtet sind (Ausnahmegewilligungen), schwierig und damit aufwendig, den konkreten Mehrwert zu berechnen, da kaum Vergleichswerte vorliegen.

Artikel 45e

Das Bundesrecht gibt nicht vor, wer die Mehrwertabgabe zu leisten hat. Es liegt jedoch auf der Hand, jene Person als abgabepflichtig zu bezeichnen, die im Zeitpunkt der Planungsmassnahme, welche die Abgabepflicht auslöst, Eigentümerin des betreffenden Grundstücks ist. Ausserdem sollen die Erwerberin oder der Erwerber für eine noch ausstehende Mehrwertabgabe solidarisch mithaften.

Artikel 45f

Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG kann von der Erhebung einer Mehrwertabgabe abgesehen werden, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Der Entwurf übernimmt diese Ausnahmeregelungen grundsätzlich, verfeinert sie jedoch noch. So sollen Gemeinwesen nicht pauschal von der Mehrwertabgabe ausgenommen sein, sondern nur, soweit das betroffene Grundstück der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Das sind in der Regel Grundstücke, die sich im Verwaltungsvermögen befinden. Wird hingegen eine Fläche im Eigentum der öffentlichen Hand, das nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient (meist im Finanzvermögen), ein- oder umgezont, besteht eine Mehrwertabgabepflicht wie bei Privaten.

Auf eine Mehrwertabgabe soll auch überall dort verzichtet werden, wo eine geringe Abgabe den Aufwand für die Erhebung kaum rechtfertigt. Muss jedoch erst der voraussichtliche Mehrwert berechnet oder zumindest abgeschätzt werden, um dies zu entscheiden, ist ein erheblicher Teil des Erhebungsaufwands bereits angefallen. Anstatt eine frankenmässige Untergrenze für die Mehrwertabgabe zu definieren, wird die Abgabe flächenmässig begrenzt. Für Flächen unter 50 m² wird deshalb keine Mehrwertabgabe erhoben. Der voraussichtliche Mehrwert muss dabei gar nicht erst berechnet werden.

Artikel 45g

Ändert eine Gemeinde ihre Nutzungsplanung, ist zunächst zu ermitteln, ob und welche Grundstücke dabei der Mehrwertabgabe unterliegen. Diese Aufgabe fällt dem Amt für Raumentwicklung zu. Dieses prüft bereits die Nutzungsplanung für den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats, so dass keine zusätzlichen Informationen notwendig sind. Stellt das Amt für Raumentwicklung abgabepflichtige Grundstücke fest, teilt es dies den betroffenen Eigentümerinnen oder Eigentümern mittels Feststellungsverfügung mit. Die Berechnung der Mehrwertabgabe erfordert jedoch einen Vergleich des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach der Planänderung (Art. 45d Abs. 3). Das Amt für Steuern nimmt bereits heute Grundstückschätzungen vor. Somit liegt es auf der Hand, das Amt für Steuern auch die Mehrwertabgabe berechnen und veranlagen zu lassen. Da bei einer Änderung der Zonenzuweisung ohnehin von einer steueramtlichen Schätzung auszugehen ist, bringt dies kaum zusätzlichen Aufwand mit sich.

Artikel 45h

Da zwischen der Veranlagung der Mehrwertabgabe und deren Fälligkeit ein erheblicher Zeitraum liegen kann, stellt sich die Frage, wie diese Forderung gesichert werden kann. Zu diesem Zweck wird ein gesetzliches Grundpfandrecht eingeführt, ähnlich wie es auch zur Sicherung der Grundstückgewinnsteuer besteht (Art. 147 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri; RB 3.2211). Während bei der Grundstückgewinnsteuer das gesetzliche Pfandrecht in der Regel nur und erst im Grundbuch eingetragen wird, wenn sich die Bezahlung der Forderung als unsicher erweist, kann bei der Mehrwertabgabe nicht so lange zugewartet werden. Da zwischen dem Entstehen der Abgabeforderung und deren Fälligkeit sehr viel Zeit verstreichen kann, wäre das gesetzliche Pfandrecht ohne Grundbucheintrag nach der Regelung von Artikel 836 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) regelmässig bereits verjährt. Deshalb wird das Pfandrecht zur Sicherung der Mehrwertabgabe in der Regel immer im Grundbuch einzutragen sein. Nicht zuletzt dient es der Rechtssicherheit, wenn das Pfandrecht möglichst kurz nach seiner Entstehung im Grundbuch eingetragen wird.

Artikel 45i

Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{bis} RPG wird die Mehrwertabgabe bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Es liegt jedoch am kantonalen Recht, diese Tatbestände zu präzisieren. Als massgeblicher Zeitpunkt für die Überbauung wird die Bauabnahme durch die Gemeinde, für die Veräusserung die Änderung der Rechtslage bestimmt. Für die Veräusserung wird überdies klargestellt, dass jede Übertragung des Grundeigentums gemeint ist, insbesondere also auch eine unentgeltliche. Sollte es bei der Bezahlung der Mehrwertabgabe zu Schwierigkeiten kommen, z. B. weil die Abgabeschuldnerin oder der Abgabeschuldner wegen einer unentgeltlichen Veräusserung nicht über die notwendigen Mittel verfügt, kommen Zahlungserleichterungen gemäss Artikel 45j in Frage. Ausserdem haftet die Erwerberin oder der Erwerber solidarisch für die Abgabe (Art. 45e).

Bei grösseren Grundstücken, die vielleicht nicht auf einmal überbaut oder veräussert werden, ist zu klären, wie die Mehrwertabgabe bei teilweiser Überbauung oder Veräusserung gehandhabt wird. In diesem Fall soll die ganze Abgabe auf einmal fällig werden. Falls dies die Schuldnerin oder den Schuldner der Abgabe in Schwierigkeiten bringt, sind allenfalls Zahlungserleichterungen gemäss Artikel 45j möglich.

Artikel 45j

Nachdem die Mehrwertabgabe nicht mit der Entstehung der Forderung fällig wird, sondern unter Umständen erst Jahre später, ist es richtig, dass auch das Eintreten der Fälligkeit in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann. Ist eine Betroffene oder ein Betroffener mit der in Rechnung gestellten Abgabe nicht einverstanden, erlässt das Amt für Finanzen deshalb eine Feststellungsverfügung. In einem allfälligen Rechtsmittelverfahren kann freilich nur noch die Fälligkeit der Abgabe bestritten werden. Die Forderung als solche und insbesondere deren Höhe konnten bereits im Zeitpunkt der Veranlagung gerügt werden.

Artikel 45k

Nach den Bestimmungen des Bundesrechts ist der Ertrag der Mehrwertabgabe zweckgebunden. Um diese Zweckbindung sicherzustellen, wird das Geld einem speziellen Mehrwertabgabefonds zugewiesen. Gemäss Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG ist der Ertrag zu verwenden für Auszonungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen und deshalb zu entschädigen sind und für weitere Massnahmen der Raumplanung (insbesondere zum Erhalt von Fruchtfolgeflächen oder zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche). Nach der hier vorgeschlagenen Regelung soll vor allem die Finanzierung entschädigungspflichtiger Auszonungen gesichert werden. Der Abgabesatz ist nicht darauf ausgerichtet, auch weitere Massnahmen der Raumplanung durch die Mehrwertabgabe zu finanzieren. Da es jedoch sehr schwierig ist, langfristig die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe und den finanziellen Bedarf für die Entschädigung allfälliger Auszonungen abzuschätzen, soll für den Fall, dass die Einnahmen die Ausgaben langfristig übersteigen, der Verwendungszweck dennoch geöffnet werden.

Artikel 45l

Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird gemäss Artikel 5 Absatz 2 RPG voll entschädigt. Entschädigungspflichtig ist heute grundsätzlich das Gemeinwesen, das die Planungsmassnahme getroffen hat. Bei Auszonungen etwa, die eine materielle Enteignung darstellen, ist dies die auszonende Gemeinde. Mit dem Mehrwertabgabefonds steht neu jedoch ein Instrument zur Finanzierung solcher Entschädigungen zur Verfügung. Allerdings soll dadurch das Verhältnis zwischen der Gemeinde, die die entschädigungspflichtige planerische Massnahme anordnet, der Person, die Anspruch auf die Entschädigung hat, und dem Kanton, der die Entschädigung über den Mehrwertabgabefonds finanziert, nicht unnötig verkompliziert werden. Anstatt den Finanzfluss vom Kanton über die Gemeinde zur betroffenen Person zu regeln, wird direkt der Kanton als entschädigungspflichtig erklärt. Dass eine Gemeinde deshalb nun leichtfertig unzweckmässige Auszonungen vornimmt, weil sie nicht selber entschädigungspflichtig ist, kann ausgeschlossen werden. Denn jede Änderung der Nutzungsplanung ist vom Regierungsrat auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu prüfen und zu genehmigen (Art. 44). Dadurch, dass der Kanton zur Leistung der Entschädigung verpflichtet wird, trägt er auch das finanzielle Risiko, dass der Fonds nicht über genügend Mittel verfügt. Dieses Risiko ist jedoch nur ein vorübergehendes. Falls der Fonds im fraglichen Zeitpunkt nicht genügend Mittel enthält, hat der Kanton die Entschädigung lediglich

vorzuschiesen.

Absatz 2 nutzt die Gelegenheit, das Verfahren zur Bestimmung der Entschädigung bei materieller Enteignung festzulegen, das bislang nicht ausdrücklich geregelt ist. Sinngemäss wird auf das Verfahren des Expropriationsgesetzes verwiesen, das auch bei der formellen Enteignung zur Anwendung kommt. Können sich die Parteien über das Vorliegen einer materiellen Enteignung und über die Höhe der Entschädigung einigen, ist kein besonderes Verfahren durchzuführen. Der Kanton zahlt die vereinbarte Entschädigung aus. Bei Uneinigkeit stellt die enteignungsrechtliche Schätzungskommission fest, ob eine materielle Enteignung vorliegt, und legt auch die Entschädigung fest.

Artikel 45m

Die Finanzierung weiterer Massnahmen der Raumplanung kommt nur in Frage, wenn sich im Mehrwertabgabefonds langfristig ein Überschuss der Einnahmen abzeichnet (vgl. Art. 45k). Da ungewiss ist, ob und wie viele Mittel hierfür zur Verfügung stehen werden, wird darauf verzichtet, den Verwendungszweck näher zu umschreiben. Stattdessen hat der Regierungsrat die Gemeinden, wenn es soweit ist, in geeigneter Weise in den Entscheid über die Mittelverwendung miteinzubeziehen.

Artikel 103 Absatz 2

Unabhängig von der Revision des RPG besteht im kantonalen Baurecht weiterer Anpassungsbedarf. So dient die privatrechtliche Baueinsprache, die im Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG/ZGB; RB 9.2111) geregelt ist und auf die in Artikel 103 Absatz 2 PBG verwiesen wird, der Wahrung privater Rechte, die durch ein Bauvorhaben verletzt werden können. Namentlich kann mit diesem Instrument die Verletzung des privatrechtlichen Grenzabstands (Art. 73 EG/ZGB) oder der übermässige Entzug von Licht und Sonne (Art. 74 EG/ZGB) gerügt werden. Seit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) ist das Verfahren für Zivilrechtsstreitigkeiten grundsätzlich abschliessend durch den Bund geregelt. Für ein privatrechtliches Baueinspracheverfahren nach kantonalem Recht besteht folglich kein Raum mehr. Das Instrument der privatrechtlichen Baueinsprache wird deshalb aufgehoben. Stattdessen richtet sich der Rechtsschutz zur Wahrung der vom EG/ZGB gewährten privaten Rechte ausschliesslich nach der ZPO. Je nach Streitwert und Sach- bzw. Rechtslage stehen dabei die verschiedenen Klagearten des ordentlichen Verfahrens (Art. 219 ff. ZPO) oder des vereinfachten Verfahrens (Art. 243 ff. ZPO) oder der Rechtsschutz in klaren Fällen (Art. 257 ZPO) zur Verfügung.

Artikel 114a

Das Zweitwohnungsgesetz (ZWG; SR 702) weist zahlreiche Aufgaben direkt der Baubewilligungsbehörde zu. Bisweilen ist die Zuweisung jedoch nicht ausdrücklich und es wird lediglich von der zuständigen Behörde gesprochen. Um Unklarheiten bei der Zuständigkeit zu vermeiden, soll deshalb das PBG festhalten, dass die die kommunalen Baubehörden die

Zweitwohnungsgesetzgebung vollziehen, soweit nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet ist.

Die Zweitwohnungsgesetzgebung regelt den Bau neuer Zweitwohnungen und die Änderung bestehender Wohnungen in Zweitwohnungen. Dabei sind in Gemeinden, die bereits über einen Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent verfügen, neue Zweitwohnungen grundsätzlich verboten. Unter gewissen Voraussetzungen, die im Bundesrecht selbst geregelt sind, können allerdings Ausnahmen bewilligt werden. So erlaubt etwa Artikel 9 ZWG unter gewissen Voraussetzungen neue Zweitwohnungen (bzw. Wohnungen ohne Nutzungsbeschränkungen) in geschützten oder ortsbildprägenden Bauten, namentlich wenn eine Erhaltung der Baute nicht anders sichergestellt werden kann. Während der Begriff der geschützten Bauten und das Verfahren zur Unterschutzstellung bekannt sind (vgl. Natur- und Heimatschutzgesetzgebung), ist der Begriff der ortsbildprägenden Baute neu. Artikel 6 Absatz 1 der Zweitwohnungsverordnung (ZWV; SR 702.1) definiert den Begriff näher. Demnach sind ortsbildprägende Bauten Gebäude, die durch ihre Lage und Gestalt wesentlich zur erhaltenswerten Qualität des Ortsbilds und zur Identität des Orts beitragen. Die Kantone sorgen für ein Verfahren zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten (Art. 6 Abs. 2 ZWV). Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie ein Kanton dieses Verfahren regeln kann. Die Erläuterungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) zur ZWV schlagen z. B. eine Regelung im Baugesetz analog zum Unterschutzstellungsverfahren, die Ausarbeitung eines Inventars der ortsbildprägenden Bauten oder die Bezeichnung im Rahmen der Nutzungsplanung durch die Gemeinden vor. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) kann bei diesen Arbeiten jeweils als Grundlage dienen.

Bei der Wahl des Verfahrens zur Bestimmung der ortsbildprägenden Bauten ist nicht ausser Acht zu lassen, wie viele Objekte von diesem Verfahren überhaupt betroffen sein könnten. Zunächst kann die Ausnahmeregelung von Artikel 9 ZWG nur für Objekte innerhalb der Bauzone zur Anwendung gelangen. Ausserhalb der Bauzone richtet sich die Zulässigkeit einer neuen Wohnung abschliessend nach den Regeln des RPG. Auch ist die Bestimmung von ortsbildprägenden Bauten nur für Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent von Belang. Die anderen Gemeinden befinden sich gar nicht im Geltungsbereich des ZWG und der Bau neuer Zweitwohnungen ist nicht beschränkt. Des Weiteren erübrigt sich die Qualifikation als ortsbildprägende Baute für Objekte, die bereits unter Schutz stehen. Diese befinden sich ohnehin im Anwendungsbereich von Artikel 9 ZWG. Und schliesslich ist die Einstufung als ortsbildprägende Baute nur für Objekte von Bedeutung, die noch nicht als Wohnung genutzt werden. Denn für bereits bestehende Wohnungen (sog. altrechtliche Wohnungen) ist die Art der Wohnnutzung grundsätzlich frei (Art. 10 ff. ZWG). So zeigt sich, dass in Uri nur sehr wenige Objekte überhaupt als ortsbildprägende Bauten in Betracht fallen. Die Erläuterungen des ARE nennen als Beispiele etwa ein zentral gelegenes Ofen- oder Waschhaus oder eine homogene Gruppe von Stallbauten. Wird eine Baute unter Schutz gestellt, hat dies unmittelbare Rechtsfolgen. Demgegenüber bringt die Qualifikation als ortsbildprägende Baute keine unmittelbaren Auswirkungen mit sich. Sie ist lediglich eine von mehreren Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Zweitwohnungsverbot nach Artikel 9 ZWG. Solange unklar ist, ob die Einstufung als ortsbildprägende Baute überhaupt je von Belang sein wird und angesichts der wenigen zu erwartenden Fällen ist es unverhältnismässig, die ortsbildprägenden Objekte in einem aufwendigen Verfahren auf Vorrat zu bestimmen. Naheliegender ist es, die Frage, ob eine Baute ortsbildprägend ist, erst bei Vorliegen eines

entsprechenden Baugesuchs im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Im Interesse einer kantonal einheitlichen Praxis erscheint es sachgerecht, wenn die Baubehörde dazu, ähnlich wie bei einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone, die Zustimmung der Justizdirektion einzuholen hat. Dabei kann die Direktion nach Bedarf selbstverständlich auf die besonderen Fachstellen (Denkmalpflege, Natur- und Heimatschutzkommission) zurückgreifen. Bei ihrer Entscheidung prüft die Direktion einzig die Frage, ob die Baute ortsbildprägend ist. Die übrigen Voraussetzungen von Artikel 9 ZWG, die für eine Ausnahme vom Zweitwohnungsverbot erfüllt sein müssen, sind durch die Baubehörde zu beurteilen.

Artikel 122

Für die Rechtspflege wird nach wie vor auf die Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) verwiesen. Dieser Verweis gilt jedoch nicht mehr absolut, sondern, nachdem für die Anfechtung der Veranlagung der Mehrwertabgabe in Artikel 45g ausdrücklich auf das Verfahren der Schätzungsverordnung verwiesen wird, nur soweit nichts anderes geregelt ist.

Änderung bisherigen Rechts

1. Gesetz über die direkten Steuern im Kanton Uri

Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b

Nach Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG ist die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Das Steuergesetz ist entsprechend anzupassen.

2. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

Artikel 75 Absatz 2 und Artikel 76

Das Instrument der privatrechtlichen Baueinsprache wird aufgehoben. Der privatrechtliche Rechtsschutz gegen geplante Bauten oder Anlagen richtet sich ausschliesslich nach Bundesrecht (siehe Bemerkungen zu Art. 103 Abs. 2 PBG).

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe wurden bereits eingehend erläutert. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sind vollständig zweckgebunden und fliessen in einen Fonds. Mit einem Mehrwertabgabesatz von 30 Prozent dürften aufgrund grober Schätzungen die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bei Ein- und Umzonungen genügend hoch sein, um die Kosten für entschädigungspflichtige Auszonungen decken zu können. Auswirkungen bestehen auf die Erträge der Grundstückgewinnsteuer. Dabei konnte festgehalten werden, dass, bei allen Unsicherheiten, die finanziellen Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die

Grundstückgewinnsteuer insgesamt gering sein dürften.

Neue Aufgaben ergeben sich für den Kanton mit Umsetzung der Mehrwertabgabe. Die Umsetzung ist aufgrund des revidierten RPG zwingend. Durch die vorgesehene Regelung, die sich wenn immer möglich an bereits bestehende Aufgaben und Prozesse anlehnt, kann der zusätzliche Aufwand insgesamt minimiert werden. Ändert eine Gemeinde ihre Nutzungsplanung, ist zunächst zu ermitteln, ob und welche Grundstücke dabei der Mehrwertabgabe unterliegen. Diese Aufgabe fällt dem Amt für Raumentwicklung zu. Dieses prüft bereits die Nutzungsplanung für den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats, so dass keine zusätzlichen Informationen notwendig sind. Stellt das Amt für Raumentwicklung abgabepflichtige Grundstücke fest, teilt es dies den betroffenen Eigentümerinnen oder Eigentümern mittels Feststellungsverfügung mit. Die Berechnung der Mehrwertabgabe erfordert jedoch einen Vergleich des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach der Planänderung (Art. 45d Abs. 3). Das Amt für Steuern nimmt bereits heute Grundstückschätzungen vor. Somit liegt es auf der Hand, das Amt für Steuern auch die Mehrwertabgabe berechnen und veranlagen zu lassen. Da bei einer Änderung der Zonenzuweisung ohnehin von einer steueramtlichen Schätzung auszugehen ist, bringt dies einen überschaubaren zusätzlichen Aufwand mit sich. Für die Gemeinden entsteht kein nennenswerter zusätzlicher Aufwand.

Die Baubewilligungspflicht für Solaranlagen in Kern-, Ortsbildschutz- oder Weilerzonen führt zu keinem wesentlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Im Jahr 2015 wurden für insgesamt elf Solaranlagen Baubewilligungsverfahren oder Meldeverfahren durchgeführt. Ein grosser Teil dieser Anlagen bleibt auch in Zukunft nur meldepflichtig oder erfordert aufgrund des Bundesrechts ohnehin eine Baubewilligung. Es dürfte pro Jahr aufgrund der neuen Regelung nur etwa ein bis fünf zusätzliche Baugesuche geben, die durch die Baubehörden und Fachstellen geprüft werden müssen.

VII. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung des Planungs- und Baugesetzes, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilage

- Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111)