

## Planungs- und Baugesetz

Bericht der vorberatenden Kommission vom 25. April 2016

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die das Geschäft 22.15.08 «Planungs- und Baugesetz» vorberatende Kommission unterbreitet Ihnen gestützt auf Art. 62 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) einen schriftlichen Bericht über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen.

### 1 Ausgangslage

Der Kantonsrat behandelte das Geschäft am 2. und 3. März 2016. Er trat auf die Vorlage ein. In der Detailberatung wurden Art. 8 Abs. 3 Bst. c, Art. 9, Art. 10, Art. 10a, Art. 59 Abs. 3, Art. 75 und Art. 91 Abs. 2 an die vorberatende Kommission zurückgewiesen. Die vorberatende Kommission führte zu diesen zurückgewiesenen Bestimmungen am 8. April 2016 eine zehnte Sitzung durch und verabschiedete den vorliegenden Bericht an der elften Sitzung vom 25. April 2016.

Im vorliegenden Bericht konzentriert sich die vorberatende Kommission darauf, dem Kantonsrat über das Ergebnis ihrer Beratungen zum Thema «Verfügbarkeit von Bauland», also zu den Art. 9, 10 und 10a zu berichten. Das Ergebnis der Beratungen zu den übrigen zurückgewiesenen Bestimmungen kann den Kurzbegründungen entnommen werden, wie sie bei den Anträgen der vorberatenden Kommission vom 8. April 2016 aufgeführt sind, entnommen werden.

### 2 Berichterstattung zu den Beratungen betreffend «Verfügbarkeit von Bauland»

#### 2.1 Allgemeines

Auf Wunsch des Kommissionspräsidenten hatte das Baudepartement den Mitgliedern der vorberatenden Kommission auf die Sitzung vom 8. April 2016 hin in einem kurzen Bericht seine Auffassung zum Verfahren zur Ausübung des Kaufsrechts nach Art. 10 des Entwurfs dargelegt. Um sicherzustellen, dass das Ergebnis der Beratungen von den Grundbuchämtern auch umgesetzt werden kann, wurde der kantonale Grundbuchinspektor Ernst Kurer zu diesem Teil der Kommissionsberatungen zugezogen. Letztlich vertritt Ernst Kurer die Ansicht, dass der Vorschlag der vorberatenden Kommission zum gesetzlichen Kaufsrecht und zum gesetzlichen Rückkaufsrecht mit den gesetzlichen Vorschriften, insbesondere des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (SR 210) und der eidgenössischen Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (SR 211.432.1), in Einklang steht.

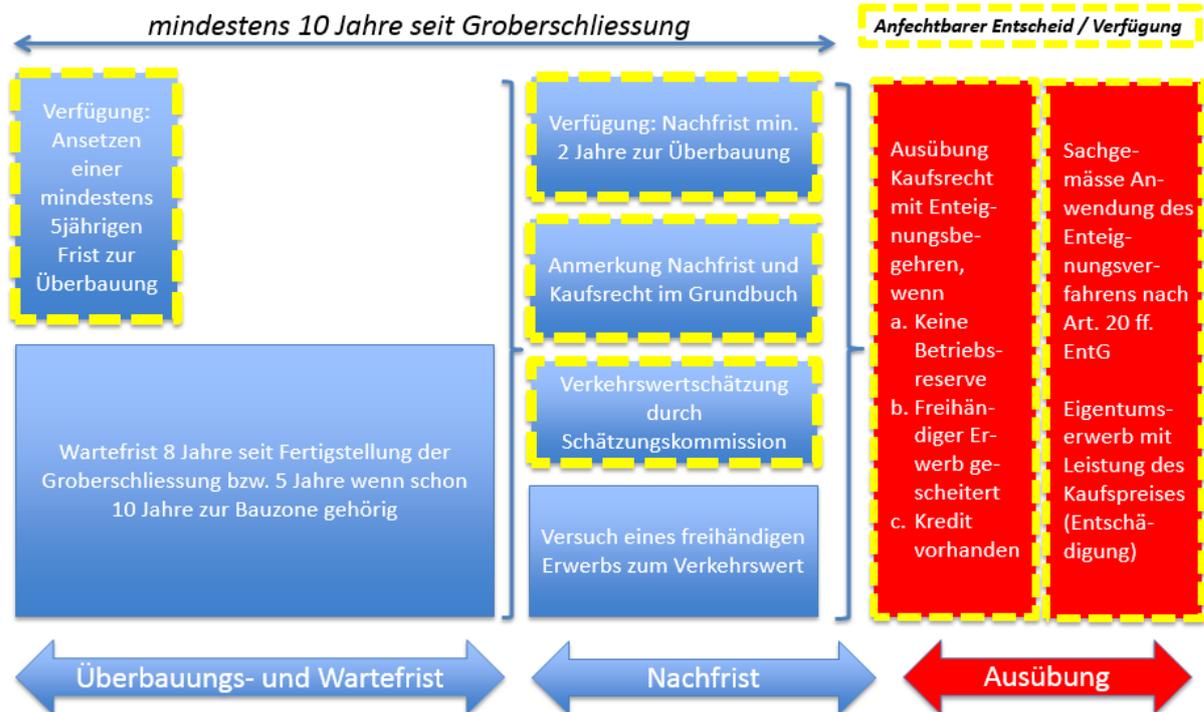
In Bezug auf die Gesetzessystematik liess sich die vorberatende Kommission vom Gedanken leiten, in Art. 9 E-PBG das den politischen Gemeinden zur Verfügung gestellte Instrumentarium zusammengefasst zu verankern. In Art. 10 E-PBG wird dann das in Art. 9 Abs. 2 Bst. c E-PBG dem Grundsatz nach aufgeführte gesetzliche Kaufsrecht als entscheidendstes Instrument konkretisiert. Art. 10a E-PBG schliesslich führt ein gesetzliches Rückkaufsrecht zu Gunsten der Grundeigentümerin und des Grundeigentümers ein.

## 2.2 Verfahren nach Art. 9, 10 und 10a im Überblick

Der Zusammenhang zwischen Art. 9 und Art. 10 E-PBG lässt sich wie folgt darstellen:

### Gesetzliches Kaufsrecht nach Art. 9 und 10 E-PBG

(ohne gesetzliches Rückkaufsrecht, Art. 10a E-PBG)



Der Verfahrensablauf gliedert sich in die Teilschritte Überbauungs- und Wartefrist, Nachfrist und Ausübung des Kaufsrechts sowie gegebenenfalls Ausübung des Rückkaufsrechts. Das Verfahren lehnt sich ans Enteignungsverfahren an, weil es gewisse Ähnlichkeiten mit einer Enteignung aufweist. Ziel ist indessen nicht der Erwerb von Grundeigentum für öffentliche Zwecke, sondern die Bekämpfung der Baulandhortung: Der Staat erwirbt gehortetes Bauland, um es möglichst umgehend auf den privaten Baulandmarkt zu bringen. Damit diesem beschränkten Zweck Nachachtung verschafft werden kann, soll in Analogie zum Enteignungsrecht ein Rückforderungsrecht zu Gunsten der Grundeigentümerin oder der Grundeigentümers vorgesehen werden (gesetzliches Rückkaufsrecht; Art. 10a E-PBG).

## 2.3 Grundsatz (Art. 9)

Die vorberatende Kommission legte Wert darauf, in Art. 9 Abs. 2 E-PBG die wichtigsten Möglichkeiten, die den politischen Gemeinden zur Verfügbarmachung von Bauland offen stehen, zusammenzufassen. Voraussetzung für alle Massnahmen ist, dass ein genügendes öffentliches Interesse vorhanden ist. Darauf weist der Ingress von Art. 9 Abs. 2 E-PBG ausdrücklich hin. Die Reihenfolge des in Art. 9 Abs. 2 E-PBG aufgeführten Instrumentariums wurde bewusst so gewählt, dass zunächst die für die Grundeigentümerin oder den Grundeigentümer in den meisten Fällen bei Ein- und Umzonungen mildesten Massnahmen erwähnt werden, nämlich das Verknüpfen der Ein- oder Umzonung mit Bedingungen und Auflagen (Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-PBG).

### **2.3.1 Vertragliches Kaufsrecht**

Bei Neu- und Umzonungen nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes steht als Massnahme zur Sicherstellung der Bebauung von Grundstücken die vertragliche Lösung zwischen politischer Gemeinde und Eigentümerin oder Eigentümer im Vordergrund. Die im Planungs- und Baugesetz vorgesehene Vertragsraumordnung (Art. 65 E-PBG) wird dadurch als ein zentrales Element der Baulandmobilisierung hervorgehoben. Im Rahmen einer solchen einvernehmlichen vertraglichen Lösung kann sich die politische Gemeinde ein Kaufsrecht einräumen lassen (Art. 9 Abs. 2 Bst. b). Dieses Kaufsrecht folgt – im Unterschied zum gesetzlichen Kaufsrecht im Sinn von Art. 10 E-PBG – den Regeln des Zivilrechts, insbesondere Art. 216 ff. des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR). Nach Art. 216a OR kann ein solches vertragliches Kaufsrecht für zehn Jahre vereinbart und im Grundbuch vorgemerkt werden (Art. 216a OR). Damit wirkt es bei einer Veräusserung auch gegenüber neuen Eigentümerinnen und Eigentümern.

### **2.3.2 Frist zur Überbauung und Änderung Zonierung oder gesetzliches Kaufsrecht**

Nach Art. 9 Abs. 2 Bst. c E-PBG kann die politische Gemeinde der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer mittels anfechtbarer Verfügung eine Frist von wenigstens fünf Jahren für die Überbauung ansetzen und bei unbenütztem Ablauf die Zonenzuweisung ändern oder das gesetzliche Kaufsrecht nach Art. 10 E-PBG ausüben. Mit dieser Bestimmung wird Art. 15a Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) Folge geleistet und ins kantonale Recht überführt. Das gesetzliche Kaufsrecht zielt im Gegensatz zum vertraglichen Kaufsrecht in erster Linie auf heute schon eingezontes und unüberbautes Bauland, denn bei solchen Flächen können weder Bedingungen und Auflagen noch verwaltungsrechtliche Verträge etwas ausrichten. Aus- und Umzonungen sind selten eine Lösung, weil die geltende Zonenordnung in der Regel zweckmässig ist und deshalb Zonenplanänderungen in der Regel keinem öffentlichen Interesse entsprechen.

Die Pflicht, ein Grundstück überbauen zu müssen, stellt einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) dar. Entsprechend erfordert ein solcher Eingriff in Beachtung von Art. 36 BV (Einschränkung von Grundrechten zunächst eine gesetzliche Grundlage, die mit Art. 9 und 10 E-PBG geschaffen wird. Sodann muss der Eingriff durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Ist in einem bestimmten Gebiet das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend, so ist darin nach der Botschaft des Bundesrates zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (BBl 2009, S. 1049 ff., 1077; im Folgenden: Botschaft) ein Musterbeispiel eines öffentlichen Interesses zu sehen, das eine Fristansetzung rechtfertigt. Denkbar ist aber auch, dass ein grosses öffentliches Interesse daran besteht, Grundstücke an strategischen Schlüsselstellen der Überbauung zuzuführen. Wenn und soweit sie dem öffentlichen Interesse der rationellen Bodennutzung und der Bekämpfung der Baulandhortung dient, tangiert die Verpflichtung zur Überbauung die Eigentumsgarantie nicht unverhältnismässig, solange ihre Ausübung an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen, muss das kantonale Recht gemäss den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft eine Bauverpflichtung an gewisse Bedingungen knüpfen. Insbesondere muss die Bauverpflichtung als subsidiäre Massnahme konzipiert sein, die nur dort greifen kann, wo das Angebot an verfügbarem Land ungenügend ist oder wo die Überbauung aus anderen Gründen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht. Die Frist für die Überbauung muss unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls festgesetzt werden. In jedem Fall muss das öffentliche Interesse an der Überbauung so gross sein, dass es die Nachteile, die den Privaten dadurch entstehen (Fristansetzung und angedrohter Rechtsnachteil), zu überwiegen vermag (Botschaft, a.a.O.).

Die vorberatende Kommission ist überzeugt, dass die Anträge zu Art. 9, 10 und 10a E-PBG die Vorgaben der Bundesverfassung und des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes beachten.

Insbesondere wird mit den in Art. 9 E-PBG aufgeführten Massnahmen und der Frist von wenigstens fünf Jahren zur Überbauung dem subsidiären Charakter des gesetzlichen Kaufsrechts Rechnung getragen. Es liegt dabei in der Natur der Sache, dass die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer die Möglichkeit haben muss, die Verpflichtung zur Überbauung und die konkret angesetzte Frist im Lichte der verfassungsmässigen Vorgaben auf dem Rechtsmittelweg überprüfen zu lassen. Entsprechend hat die Verpflichtung der politischen Gemeinde zur Überbauung und die dabei angesetzte Frist unter Beachtung der Gewährung des rechtlichen Gehörs mittels anfechtbarer Verfügung zu erfolgen. Erstinstanzliches und Rechtsmittelverfahren richten sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Der Rechtsmittelweg führt dabei über Baudepartement (Rekurs) und Verwaltungsgericht (Beschwerde) zum Bundesgericht (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten).

## 2.4 Gesetzliches Kaufsrecht

### 2.4.1 Wartefrist und Nachfrist

Mit der Ergänzung von Art. 9 E-PBG im Sinn der umfassenden Auflistung des Instrumentariums der politischen Gemeinden, um unüberbaut gebliebenes Bauland der Überbauung zuzuführen (einschliesslich gesetzliches Kaufsrecht), konnte die vorberatende Kommission bei der Formulierung von Art. 10 auf der Fassung gemäss Vorschlag der Regierung aufbauen. Das bedeutet, dass der politischen Gemeinde ein gesetzliches Kaufsrecht zum Verkehrswert zusteht, wenn Bauland nach erstellter Groberschliessung nicht innert acht Jahren überbaut wird. Das lässt sich damit begründen, dass die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer erst seit diesem Zeitpunkt aus eigener Kraft eine Überbauung herbeiführen konnte. Die Frist beträgt fünf Jahre, wenn das Grundstück seit wenigstens zehn Jahren einer Bauzone zugewiesen ist (Art. 10 Abs. 1 E-PBG). Bei lange unüberbaut gebliebenen Grundstücken hat der Grundeigentümer noch fünf Jahre ab Vollzugsbeginn des Planungs- und Baugesetzes Zeit, um das Land zu überbauen. Die Wartefristen von fünf bzw. acht Jahren beginnen in jedem Fall frühestens ab Vollzugsbeginn des Planungs- und Baugesetzes zu laufen. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Verbotes der echten Rückwirkung muss einem Grundeigentümer bei Vollzugsbeginn zwingend eine realistische Überbauungsfrist eingeräumt werden. Zudem kann die fünfjährige Überbauungsfrist im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Bst. c E-PBG frühestens nach Vollzugsbeginn angesetzt werden. Das Setzen einer realistischen Überbauungsfrist drängt sich aber auch mit Blick auf den beabsichtigten Zweck des gesetzlichen Kaufsrechts auf: Das Kaufsrecht soll die Baulandmobilisierung fördern und nicht dem Erwerb von Grundeigentum durch die Gemeinden dienen.

Nach Ansetzung der Überbauungsfrist und abgelaufener Wartefrist verfügt die politische Gemeinde noch eine wenigstens zweijährige Nachfrist, in welcher der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin die Überbauung herbeiführen kann (Art. 10 Abs. 2 E-PBG). Die Ansetzung der Nachfrist ist wiederum anfechtbar (z.B. wenn der betroffene Grundeigentümer der Meinung ist, die Wartefrist sei noch nicht abgelaufen, weil z.B. die Groberschliessung fehlerhaft ist). Gleichzeitig lässt die Gemeinde die Nachfrist im Grundbuch anmerken (Art. 962 Abs. 2 ZGB). Damit ist es für Rechtsnachfolger der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers erkennbar. Zudem können u.U. auch Kaufinteressenten auf das laufende Verfahren zur Baulandmobilisierung aufmerksam gemacht werden.

Während der Nachfrist muss die politische Gemeinde versuchen, das Grundstück freihändig zu erwerben. Wenn sich politische Gemeinde und Grundeigentümer über den Verkehrswert nicht einigen können, setzt die Schätzungskommission für Enteignungen auf Begehren der politischen Gemeinde die Höhe des Verkehrswerts fest. Die Parteien können sich vor der Schätzungskommission mit gerichtlichem Vergleich (amtliche Einigung) oder ausseramtlich einigen. Die Schätzungskommission wird einen solchen Vergleich herbeizuführen versuchen. Dieser Vergleich steht einem Urteil gleich. Kommt keine Einigung vor der Schätzungskommission zustande, entscheidet das Verwaltungsgericht, soweit der Kaufpreis strittig ist.

## 2.4.2 Finanzkredit und Bauland von Betrieben

Die Diskussion in der vorberatenden Kommission führte zu zwei wesentlichen Anpassungen in Art. 10 E-PBG gegenüber dem Vorschlag der Regierung:

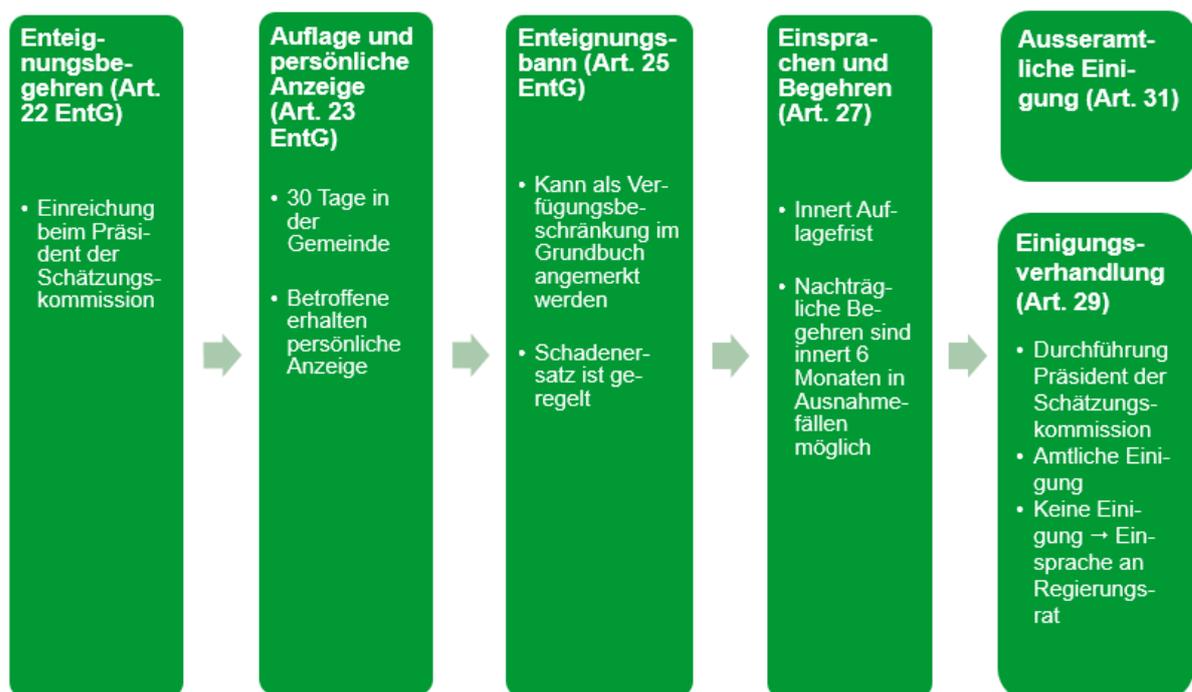
- Die Gemeinde kann das Kaufsrecht selbstredend auch nur dann ausüben, wenn sie mit einem entsprechenden Kredit über die nötigen Mittel für den Erwerb verfügt. Die mit der Ausübung des Kaufsrechts anfallenden Kosten stellen in jedem Fall keine gebundene Ausgabe dar. Entsprechend muss die Möglichkeit bestehen, dass die Schätzungskommission für Enteignungen auf Antrag der Gemeinde die Höhe des Verkehrswerts bereits vor der Beschlussfassung über den Kredit durch Rat oder Bürgerschaft festlegt.
- Für Bauland, das der Sicherung und Erweiterung von Betrieben dient, soll das gesetzliche Kaufsrecht von vornherein nicht zur Verfügung stehen. Das Interesse der Unternehmen, am vorhandenen Standort weiter tätig sein und die notwendigen oder gewünschten Ausbauschritte machen zu können, soll nicht von der Sorge überschattet werden, dass die politische Gemeinde zwar die unternehmerischen Bedürfnisse berücksichtigen muss, sich aber im Rahmen einer Interessenabwägung doch darüber hinwegsetzen könnte. Bei Bauland im Sinn von Art. 10 Abs. 4 E-PBG soll eine solche Interessenabwägung gar nicht erst stattfinden können.

## 2.4.3 Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts

Wird auch während der Nachfrist keine Überbauung realisiert, kann die Gemeinde das Kaufsrecht mit der Einleitung des Enteignungsverfahrens nach Enteignungsgesetz (sGS 735.1; abgekürzt EntG) ausüben. Dazu reicht sie beim Präsidenten der Schätzungskommission ein Enteignungsbegehren ein. Sie meldet den Enteignungsbann beim Grundbuchamt zur Anmerkung an. Die politische Gemeinde hat mit dem Enteignungsbegehren nachzuweisen, dass:

- alle Rechtsmittelverfahren betreffend Frist zur Überbauung (Art. 9 Abs. 2 Bst. c) und Nachfrist (Art. 10 Abs. 2 E-PBG) rechtskräftig erledigt sind;
- sie erfolglos den freihändigen Erwerb zum Verkehrswert versucht hat;
- es sich beim fraglichen Grundstück nicht um eine Betriebsreserve handelt.

Nach der Einreichung des Enteignungsbegehrens folgen die Verfahrensschritte nach dem Enteignungsgesetz. Diese lassen sich grafisch wie folgt zusammenfassen:



Kommt keine Einigung vor der Schätzungskommission zustande, entscheidet das Verwaltungsgericht, soweit der Kaufpreis strittig ist. Soweit die Zulässigkeit der Ausübung des Kaufsrechts strittig ist, entscheidet die Regierung (Art. 33 Abs. 1 EntG).

## 2.5 Gesetzliches Rückkaufsrecht (Art. 10a E-PBG)

Nach dem Eigentumsübergang hat die politische Gemeinde das Grundstück dem Sinn des gesetzlichen Kaufsrechts entsprechend der Überbauung zuzuführen. Zu nichts anderem dient das gesetzliche Kaufsrecht. Eine explizite Frist ist im Planungs- und Baugesetz nicht vorgesehen, weil ein Rückkauf nicht erzwungen werden soll, wenn sich nicht sofort ein Käufer findet. Die Gemeinde soll nicht gezwungen werden, notfallmässig zu jedem Preis verkaufen zu müssen.

Zur Absicherung der Pflicht zur Überbauung steht den Eigentümerinnen oder Eigentümern in Anlehnung ans Enteignungsrecht ein gesetzliches Rückkaufsrecht zu (Art. 10a E-PBG). Das gesetzliche Rückkaufsrecht wird im Zeitpunkt der Eigentumsübertragung an die politische Gemeinde im Grundbuch angemerkt. Das gesetzliche Rückkaufsrecht gilt damit auch gegenüber Rechtsnachfolgern der politischen Gemeinde: Diese muss dafür sorgen, dass der Erwerber des Grundstücks die Überbauung sofort an die Hand nimmt. Im Übrigen gelten die Vorschriften des Enteignungsgesetzes über die Rückforderung (Art. 41 ff. EntG) sachgemäss. Konkret gilt nach Enteignungsgesetz insbesondere eine durch die Regierung ausnahmsweise aus wichtigen Gründen verlängerbare Frist von fünf Jahren, um das Bauland der Überbauung zuzuführen. Das gesetzliche Rückkaufsrecht wird durch Begehren bei der Schätzungskommission geltend gemacht. Diese entscheidet im Streitfall. Der Rückkaufsberechtigte erhält das Grundstück gegen Erstattung des Kaufpreises ohne Zinsen zurück (Art. 45 EntG).

## 3 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die an die vorberatende Kommission zurückgewiesenen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes mit deren Anträgen vom 8. April 2016 in erster Lesung zu beraten.