

## Entwurf für ein Gesetz betreffend die Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 21. Dezember 2011

### Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

#### I. Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf für eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) hat zwei Hauptstossrichtungen. Zum einen setzt er den Auftrag einer am 26. Februar 2014 vom Grossen Rat erheblich erklärten Motion, welche die Erstellung von flächenintensiven Aussenparkierungsanlagen beschränken will, um (neue §§ 88a und 124a). Zum anderen soll eine neue Bestimmung gegen die Baulandhortung eingeführt werden (neuer § 71a). Der neue § 71a setzt Art. 15a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) um, wonach die Kantone dafür besorgt sein müssen, dass eingezontes Land auch tatsächlich für die Überbauung zur Verfügung steht. Zudem haben zahlreiche Gemeinden im Zuge der Diskussionen um die derzeit laufende Revision des kantonalen Richtplans (KRP) die Einführung einer solchen Bestimmung verlangt, da die geforderte Siedlungsentwicklung nach innen ohne griffige Instrumente gegen die Baulandhortung nur schwer umgesetzt werden könne. Der Regierungsrat wird nach der Vernehmlassung entscheiden, ob die Revisionsvorhaben in einer oder in zwei Vorlagen dem Grossen Rat unterbreitet werden.

Schliesslich wird mit der Vorlage auch die Gelegenheit genutzt, unrichtige Verweise auf das PBG im Gesetz über Strassen und Wege zu korrigieren.

#### II. Motion vom 13. Februar 2013 betreffend „Verdichtet bauen - auch bei Parkplätzen“

Eine am 13. Februar 2013 eingereichte Motion unter dem Titel „Verdichtet bauen - auch bei Parkplätzen“ (12/MO 10/82) verlangt, das PBG dahingehend zu ändern, dass Parkierungsanlagen bei verkehrsintensiven Einrichtungen gemäss § 75a (recte § 73 PBG) sowie bei Einkaufszentren, Fachmärkten, Freizeitanlagen und Verwaltungen maximal 30 ebenerdige Parkfelder umfassen dürfen. Für weitergehende Parkierungsangebote seien Tiefgaragen oder Parkierungsflächen im geplanten Gebäudekomplex zu erstellen. Auch bei einer Erweiterung der Nutzfläche soll keine zusätzliche Fläche für Parkfelder beansprucht werden können.

In der Begründung zur Motion wurde im Wesentlichen und zusammengefasst erklärt, dass grossflächige Parkierungsangebote „unter freiem Himmel“ eine Verschwendung von Flächen im Siedlungsgebiet darstellten und dem Grundsatz des verdichteten, bodensparenden Bauens widersprechen würden. Da insbesondere Grossverteiler am Siedlungsrand grossflächige Parkierungsangebote erstellen könnten, erwachse ihnen dadurch ein Vorteil gegenüber Einkaufszentren und Detaillisten in Kernzonen. Das unbeschränkte und kostengünstige Parkplatzangebot am Siedlungsrand trage

zur Verlagerung von Einkaufen und Arbeiten in den periurbanen Raum bei, was dem Gedanken des verdichteten Bauens widerspreche. Grosse, ebenerdige Parkierungsflächen stellen nicht nur eine unnötige Verschwendung von Siedlungsgebiet dar, sondern sie seien auch dem Ortsbild und der Attraktivität der Landschaft abträglich. Die überdimensionierten Parkierungsflächen würden auch nicht den Planungsgrundsätzen des kantonalen Richtplans entsprechen.

In seiner Beantwortung vom 22. Januar 2014 beantragte der Regierungsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären. Er führte zusammengefasst aus, dass am 1. Januar 2013 das integral revidierte Planungs- und Baugesetz in Kraft getreten sei. Ziel der Revision sei es gewesen, griffige und effiziente Steuerungs- und Planungsinstrumente für eine nachhaltige räumliche Entwicklung des Kantons zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund des verdichteten und bodensparenden Bauens sei die Stossrichtung der Motion, Parkierungsanlagen nicht auf der „grünen Wiese“, sondern in Tiefgaragen zu erstellen, grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings sei die Parkplatzdiskussion bereits während der Beratung des neuen Gesetzes im Grossen Rat und im Vorfeld der Volksabstimmung zum PBG intensiv geführt worden. In diesem Zusammenhang seien namentlich zwei wichtige Neuerungen ins Gesetz aufgenommen worden: Einerseits würden erhöhte Erschliessungsanforderungen für verkehrsintensive Einrichtungen in kantonalen und regionalen Zentren gelten, die mehr als 2000 Personenwagenfahrten pro Tag generieren könnten. Solche Einrichtungen müssten mit öffentlichen Verkehrsmitteln und für den Langsamverkehr gut erreichbar sein (vgl. § 73 Abs. 1 PBG). Andererseits seien Parkierungsanlagen verkehrsintensiver Einrichtungen gemäss § 73 PBG sowie von Einkaufszentren, Fachmärkten, Freizeitanlagen und Verwaltungen mit mehr als 100 Parkplätzen in den kantonalen und regionalen Zentren sowie in den Agglomerationsgemeinden zu bewirtschaften (vgl. § 90 PBG). Die Lösung des PBG stelle nach intensiv geführten Diskussionen einen Kompromiss zwischen raumplanerischen und wirtschaftlichen Anliegen dar. Schliesslich beinhalte die Planungs- und Bauverordnung vom 18. September 2012 (PBV; RB 700.1) ein Anreizsystem, wonach für den Bau von Tiefgaragen ein Bonus geltend gemacht werden könne. Mit der beantragten Verpflichtung würde das bewährte Bonussystem quasi obsolet werden, weil statt einem Anreizsystem neu eine Verpflichtung zur Erstellung von Tiefgaragen geschaffen werde.

Anlässlich seiner Sitzung vom 26. Februar 2014 erklärte der Grosse Rat die Motion mit 64:55 Stimmen für erheblich.

Der Motionsauftrag wird mit den neuen §§ 88a und 124a umgesetzt. § 88a übernimmt weitgehend den Motionstext. § 124a stellt im Sinne einer Übergangsbestimmung sicher, dass das neue Recht nicht im Widerspruch zu bereits rechtskräftigen Sondernutzungsplanungen, welche verbindliche Vorgaben zu Parkierungsanlagen enthalten, steht.

### **III. Massnahmen gegen die Baulandhortung**

Am 1. Mai 2014 sind die in der Volksabstimmung vom März 2013 angenommenen Änderungen des RPG sowie die teilrevidierte Raumplanungsverordnung (RPV; SR

700.1) in Kraft getreten. Unter Art. 15a RPG werden die Kantone verpflichtet, dafür besorgt zu sein, dass das eingezonte Land auch verfügbar ist. Die Verfügbarkeit des Bodens ist eine Grundvoraussetzung, dass Land überhaupt eingezont werden darf. Nach § 15a Abs. 2 RPG hat das kantonale Recht zudem vorzusehen, dass - wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt - die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenutzt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann. Das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene revidierte PBG führt im 5. Teil unter dem Titel „Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland“ lediglich die Mehrwertabgabe (§§ 63 ff. PBG) sowie die Möglichkeit zum Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge (§ 71 PBG) auf. Weitergehende Instrumente zur Verflüssigung von Bauland enthält das neue PBG nicht.

Mit dem neuen Art. 15a Abs. 2 RPG werden die Kantone nun aber verpflichtet, Zwangsmassnahmen vorzusehen, wenn Bauland nicht innert bestimmten Fristen überbaut wird. In der Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes hatte der Bundesrat exemplarisch mögliche Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit der Bauzonen aufgezeigt. Konkret genannt wurden die Einführung eines gesetzlichen Kaufsrechts des Gemeinwesens, die Verpflichtung zur Veräusserung des Grundstücks, aber auch Aussonnungen oder Enteignungen. Es ist Sache der Kantone, die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Vorliegend soll mit dem neuen § 71a PBG ein gesetzliches Kaufrecht eingeführt werden. Diesen Weg haben bereits mehrere Kantone beschritten (LU, OW, BE, FR, JU, SH, SG und VS sowie sinngemäss auch der Kanton AG).

#### **IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **§ 71a Abs. 1**

Das PBG enthält im 5. Teil unter dem Titel „Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland“ Bestimmungen über den Planungsmehrwert und verwaltungsrechtliche Verträge. Art. 15a Abs. 2 RPG verlangt nun aber von den Kantonen die Einführung weitergehender Massnahmen. Schon heute stellt die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland in verschiedenen Gemeinden ein ernsthaftes Problem dar, welches sich mit Blick auf die durch das neue Bundesrecht erschwerte Schaffung neuer Bauzonen noch verschärfen wird. Den Gemeinden soll daher ein griffiges Instrument in die Hand gegeben werden, um im Bedarfsfall behördlich auf die Bebauung von geeigneten Zonen hinwirken zu können. Konkret soll dies über die Einführung eines gesetzlichen Kaufrechts zu Gunsten der Gemeinde geschehen.

Absatz 1 statuiert den Grundsatz, dass den Gemeinden ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert zusteht. Von dieser Massnahme können die Gemeinden aber nur Gebrauch machen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind: So entsteht bei neu eingezontem Land das Kaufrecht einerseits erst nach Ablauf von acht Jahren ab Rechtskraft der Einzonung. Andererseits setzt die Ausübung des Kaufsrechts voraus, dass diese Massnahme durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt ist. Was als öffentliches Interesse gilt, wird unter Absatz 2 abschliessend geregelt. Fehlt beispielsweise die öffentliche Erschliessung, so mangelt es am notwendigen öffentli-

chen Interesse und das Kaufsrecht kann bis zur Fertigstellung der Erschliessung nicht entstehen.

Da das Problem der mangelnden Verfügbarkeit von Bauland nicht nur Neueinzonungen beschlägt, sondern in erster Linie bereits rechtskräftig eingezontes Land betrifft, sieht Absatz 1 für letztere Fälle vor, dass die Frist für eine mögliche Ausübung des Kaufsrechts lediglich sechs Jahre ab Inkrafttreten der Bestimmung beträgt. Die kürzere Frist für die Ausübungsmöglichkeit des gesetzlichen Kaufsrechts im Vergleich zu Neueinzonungen erweist sich als gerechtfertigt, da bereits eingezontes, nicht überbautes Bauland schon heute bebaubar sein müsste und im Vergleich zu Neueinzonungen nicht privilegiert sein soll. Im Interesse der Verfahrensökonomie ist eine einheitliche Frist von 6 Jahren vorgesehen, unbesehen davon wie lange die Grundstücke bereits eingezont sind.

Das Kaufsrecht beschlägt sodann allein Grundstücke, die vollständig unüberbaut sind. Nicht erfasst davon sind teilweise überbaute oder deutlich unternutzte Grundstücke. Hierzu lassen sich kaum allgemeine Regeln aufstellen. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hinzuweisen, dass den Gemeinden mit der Totalrevision des PBG die gesetzliche Möglichkeit eingeräumt wurde, im kommunalen Baureglement minimale Bebauungsvorschriften zu erlassen (§ 18 Abs. 1 Ziff. 2 PBG). Ziel dieser Bestimmung ist explizit, dass auf einem Baugrundstück Mindestdichten durchgesetzt werden können, um erhebliche Unternutzungen zu vermeiden. Sie kann damit auch verhindern, dass bspw. eine grössere Bauparzelle lediglich mit einem „Gartenhaus“ bzw. einer andern Kleinbaute überbaut und auf diese Weise die Verfügbarkeit von Bauland beeinträchtigt wird.

### **§ 71a Abs. 2**

Die Bestimmung führt abschliessend auf, welche öffentlichen Interessen ein Kaufsrecht zu begründen vermögen. Nach Ziffer 1 liegt ein öffentliches Interesse vor, wenn das Angebot an verfügbarem und erschlossenem Land ungenügend ist. Die Gemeinde ist nach Art. 19 RPG verpflichtet, Bauland zu erschliessen. Sie hat gemäss Art. 25 Abs. 1 RPG ein Erschliessungsprogramm zu erstellen und festzulegen, zu welchem Zeitpunkt Bauparzellen erschlossen werden. Das öffentliche Interesse ist deshalb an eine hinreichende Erschliessung geknüpft.

Die Bebauung von strategischen Schlüsselstellen stellt ebenfalls ein öffentliches Interesse dar. Als solche gelten insbesondere festgelegte kommunale Entwicklungsschwerpunkte und -zonen.

Unter Ziffer 3 wird die Umsetzung des vom kantonalen Richtplan vorgezeichneten Raumkonzepts durch die Gemeinden bzw. des gemeindeeigenen Raumkonzepts als weiteres wichtiges öffentliches Interesse für die Geltendmachung des Kaufsrechts erwähnt. Im Rahmen dieser Neuausrichtung sind die Gemeinden stark darauf angewiesen, dass die bestehenden Baulandreserven bebaut werden können.

### **§ 71a Abs. 3**

Nach Ablauf der oben erwähnten gesetzlichen Fristen kann die Gemeinde entscheiden, ob sie das Kaufsrecht ausüben will. Bei ihrer Entscheidung steht ihr ein erhebli-

ches Ermessen zu. Sie hat dabei auch auf betriebliche Bedürfnisse und denkmalpflegerisch geschützte Bauten gebührend Rücksicht zu nehmen und in ihre Überlegungen einzubeziehen.

Will sie das Kaufsrecht ausüben, hat sie die aus dem Grundbuch ersichtlichen Grundeigentümer mittels eines anfechtbaren Entscheids eine mindestens zweijährige Nachfrist anzusetzen, innerhalb welcher mit einer Überbauung des vom Kaufsrecht betroffenen Grundstücks noch begonnen werden kann. Das Ansetzen einer gesetzlichen Nachfrist gebietet bereits der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Dieser Entscheid ist mittels Rekurs an das Departement für Bau und Umwelt anfechtbar. Die Gemeindebehörde lässt das Kaufsrecht sowie die angesetzte Nachfrist sodann als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken.

Da die Realisierung der Überbauung insbesondere durch Rechtsmittel verzögert und eine Bebauung innert zweier Jahre nicht in jedem Fall begonnen werden kann, sieht die Bestimmung vor, dass die Nachfrist in solchen Fällen still steht.

#### **§ 71a Abs. 4 und 5**

Ist die gemäss Absatz 3 angesetzte Nachfrist ungenutzt verstrichen, kann die Gemeinde das Kaufsrecht durch eine Erklärung zuhanden der aus dem Grundbuch ersichtlichen Grundeigentümer und zu Handen des Grundbuchamtes ausüben. Können sich die Parteien über den Kaufpreis nicht einigen, wird der Verkehrswert nach den Vorschriften der Verordnung des Regierungsrates über die Steuerschätzung von Grundstücken (Schätzungsverordnung) bestimmt. Das Rechtsmittelverfahren hierfür richtet sich sinngemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern.

#### **§ 71a Abs. 6**

Ist die Ausübung des Kaufsrechts rechtskräftig, hat die Gemeinde die erworbenen Grundstücke unverzüglich der Bebauung zuzuführen. Damit wird erreicht, dass die Gemeinden Grundstücke, die sie mittels eines gesetzlichen Kaufsrechts erworben haben, umgehend zur Erreichung des angestrebten Zwecks verwenden.

#### **§ 88a Abs. 1**

Die neue PBG-Bestimmung setzt die Motion wortgetreu um und bestimmt im Grundsatz, dass die gesetzlich erforderlichen Parkfelder für verkehrsintensive Einrichtungen gemäss § 73 PBG sowie für Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeitanlagen und Verwaltungen unterirdisch, d. h. in Tiefgaragen oder im geplanten oder bestehenden Gebäudekomplex erstellt werden müssen. Unter den Begriff „Verwaltungen“ fallen im Übrigen nicht nur öffentliche Verwaltungen von Kanton oder Gemeinden, sondern auch solche des privaten Sektors wie bspw. für Versicherungen und andere Dienstleister. Die Verpflichtung zur Erstellung von Tiefgaragenplätzen oder gebäudeintegrierten Parkplätzen beschlägt sodann nicht nur Neubauten, sondern auch Erweiterungen bestehender Bauten. Die Strenge des Grundsatzes von Absatz 1, wonach die Parkfelder für die genannten Einrichtungen unterirdisch zu erstellen sind, wird durch den Verweis auf den Vorbehalt unter Absatz 2 gelockert, dies in Übereinstimmung mit dem Motionstext.

**§ 88a Abs. 2**

Für Bauvorhaben der unter Absatz 1 genannten Art dürfen insgesamt maximal 30 Aussenparkplätze erstellt werden. Ist diese Limite ausgeschöpft, sind auch bei Erweiterungen keine weiteren Aussenparkplätze mehr zugelassen. Rechtmässig erstellte, bestehende Einrichtungen stehen aber unter dem Schutz der sogenannten Besitzstandsgarantie. Für Einrichtungen, die bereits heute mehr als 30 Aussenparkplätze aufweisen, kann somit nicht nachträglich verlangt werden, dass Parkplätze in Tiefgaragen umgelagert oder bestehende Aussenparkplätze auf das Mass von 30 Parkplätzen reduziert werden.

Es ist sodann darauf hinzuweisen, dass mit der neuen Regelung die Besitzstandsgarantie gemäss § 94 Abs. 1 und 3 PBG bezüglich der Möglichkeiten für eine zeitgemässe Erweiterung auf die nach § 88a Abs. 1 PBG maximal zulässigen 30 Aussenparkplätze beschränkt wird. Der vorgeschlagene § 88a PBG ist im Verhältnis zu der im bestehenden § 94 PBG normierten Besitzstandsgarantie als *lex specialis* zu qualifizieren. Sie wird ausserdem die neuere Bestimmung sein und auch deswegen § 94 PBG vorgehen. Mit anderen Worten wird nach Einführung von § 88a PBG nicht argumentiert werden können, gestützt auf § 94 PBG bestehe ein Anspruch auf zeitgemässe Erweiterung und somit auf bspw. 33 Aussenparkplätze. Den Zielen der Motiönäre, den Landverschleiss für Aussenparkplätze zu reduzieren und das Orts- und Landschaftsbild zu schonen, wird dadurch vollumfänglich Nachachtung verschafft.

**§ 124a**

Sind die erforderlichen Parkfelder in einem zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesbestimmung rechtskräftigen Gestaltungsplan festgesetzt, findet der neue § 88a keine Anwendung. Mit der Übergangsbestimmung zu § 88a wird im Interesse der Rechtssicherheit gesetzestechnisch erreicht, dass keine Widersprüche zwischen der Festsetzung von Parkfeldern in einem bereits in Rechtskraft erwachsenen Gestaltungsplan und der neuen Regelung unter § 88a entstehen. Zudem wird klargestellt, dass die Bestimmung nicht rückwirkend angewendet werden kann. Für hängige Verfahren gilt allerdings das neue Recht.

**Änderung bisherigen Rechts**

Bei der Revision des PBG wurde vergessen, einige Verweise im Gesetz über Strassen und Wege an das neue Recht anzupassen. Dies wird nun nachgeholt. Die Änderungen haben aber keine materielle Bedeutung.