

Vernehmlassungsantwort

Betrifft	Teilrevision Baugesetzgebung
Verfasser	Grünliberale Partei Kanton Bern
Kontaktpersonen	Daniel Trüssel (Grossrat), Tel.: 078 870 74 81, E-Mail: daniel.truessel@grunliberale.ch Casimir von Arx (Leiter Fachgruppe Verkehr und Raumplanung), Tel.: 076 348 16 40, E-Mail: casimir.vonarx@grunliberale.ch
Datum	26. September 2014

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die Grünliberalen bedanken sich für die Gelegenheit, zur Teilrevision der Baugesetzgebung Stellung zu nehmen.

Unsere Kernanliegen in diesem Zusammenhang sind:

- die Stärkung der gemeindeübergreifenden Sicht in der Raumplanung und
- die wirksame Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs.

Nachfolgend finden Sie unsere Bemerkungen und Antworten zu den spezifischen Fragen der Vernehmlassung.

A. Allgemeines

Die Absicht des Kantons, die neuen Vorgaben im Bundesrecht (RPG-Revision) mittels Anpassung des kantonalen Richtplans und der rechtlichen Grundlagen umzusetzen, begrüssen die Grünliberalen. Die Überarbeitung betrachten wir als Chance, die Raumplanung den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und qualitativen Bedürfnissen anzupassen. Dabei ist anzustreben, dass die Raumeffizienz im Vergleich zu heute erhöht wird, das heisst der Landverbrauch pro Einwohner/-in reduziert oder die Wirtschaftsleistung pro Landflächeneinheit gesteigert werden kann.

Eine qualitativ hochstehende Planung ist entscheidend für die Lebensqualität in einer Siedlung. Das bisherige System konnte dieses Ziel nicht ausreichend gewährleisten. Dies manifestiert sich in massiven Defiziten in unseren Siedlungen (Dörfer ohne funktionierende Zentren, zu wenig öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität, Verkehrsprobleme).

Die glp will qualitativ hochstehende Planungen, die auf durchdachten Konzepten und Strategien beruhen. Für die Entwicklung solcher Konzepte ist hohe Fachkompetenz notwendig. Kleinen Gemeinden fehlt manchmal das nötige Know-how. Ausserdem benötigt ein Planungsperimeter eine gewisse Grösse, damit sinnvoll geplant werden kann.

Es braucht eine Stärkung der überkommunalen Sicht. Dazu ist die Planungshoheit vermehrt weg von der lokalen auf die regionale oder die kantonale Ebene zu verschieben (verbindliche Vorgaben, Unterstützung, Kontrolle). Professionalisierung steht nicht im Widerspruch zu Partizipation. Ausserdem können auf höherer Ebene Partikularinteressen eher kontrolliert und Schutzinteressen angemessen berücksichtigt werden. Falls die Regionalkonferenzen und Planungsregionen zusätzliche Kompetenzen erhalten, ist deren demokratische Legitimierung allerdings gegenüber heute zu verstärken.

Die Grünliberalen befürchten, dass der Verzehr an Landschaft durch Zersiedelung auch in Zukunft weitergehen wird, wenn keine wirksamen Massnahmen ergriffen werden. Solange die Nachfrage vorhanden ist, wird konzeptlos Bauland am falschen Ort eingezont. Deshalb fordert die glp einen Paradigmenwechsel: Dem Siedlungsraum müssen verbindlichere Grenzen gesetzt werden.

Die glp begrüsst, dass Gemeinden die Möglichkeit erhalten sollen, eine Zweitwohnungssteuer zu erheben.

B. Zuständigkeiten im Planungsbereich überdenken

Die Grünliberalen sind deshalb froh, dass der Kanton im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision der Baugesetzgebung eine politische Grundsatzdebatte zur Verteilung der Zuständigkeiten im Planungswesen angestossen hat.

1. Modell A (Kompetenzverschiebung vertikal)

Die Forderung nach mehr Professionalität und regionaler Sicht in der Raumplanung ist für die glp nur zu erreichen, wenn Planungskompetenzen vertikal nach oben verschoben werden. In diesem Sinn wird das Modell A von der glp grundsätzlich unterstützt. Tendenziell soll die Planungskompetenz und die Steuerung der räumlichen Entwicklung in Richtung Kanton delegiert werden, sei es durch stärkere Ausnützung der Kompetenzen, welche der Kanton heute schon hat, sei es durch Ausweitung der gesetzlichen Kompetenzen, der personellen oder der finanziellen Ressourcen des Kantons. Damit kann er die Rahmenbedingungen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt aus einer Gesamtopik definieren und den Schutz der natürlichen Ressourcen, insbesondere den Schutz des ländlichen Raums vor Zersiedlung und die sinnvolle Begrenzung des Siedlungsraums, sicherstellen.

Der Kanton kann diese Kompetenz mit entsprechenden Auflagen und Randbedingungen je nach Thema nach unten an eine geeignete Trägerschaft (z. B. einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden) delegieren, wenn dadurch eine qualitativ gute Bearbeitung der gestellten Aufgabe gewährleistet ist. Grösseren Gemeinden, die in der Lage sind, Planungen professionell und mit hoher Fachkompetenz durchzuführen, kann die Planungshoheit ebenfalls übertragen werden.

Die Grünliberalen wollen die Qualität der Landschaft erhalten und eine unkontrollierte Zersiedlung im ländlichen Raum vermeiden. Das wertvolle Kulturland soll der Landwirtschaft erhalten bleiben. Auch soll der ländliche Raum zu Erholung und Freizeitnutzung dienen. Die glp schlägt vor, dass der Kanton im ländlichen Raum die dort geltenden Entwicklungsziele bestimmt. Einzonungen im ländlichen Raum sollen nur noch an geeigneten Orten möglich sein und primär zur Abdeckung der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung (z. B. Landwirtschaft, Gewerbe, Tourismus) dienen. Dabei sind zugunsten des Landschaftsbildes hohe Anforderungen an die bauliche Gestaltung zu stellen. So können der Zersiedelung wirkungsvoll Grenzen gesetzt werden.

2. Modell B (Kompetenzverschiebung horizontal)

Die beschriebene horizontale Verschiebung der Planungskompetenz lehnen die Grünliberalen ab. Die Qualität einer raumrelevanten Planung nimmt nicht dadurch zu, dass den Stimmberechtigten die Entscheidungskompetenz entzogen wird. Auch führt eine Verschiebung der Planungskompetenzen zum Gemeinderat nicht dazu, dass die wichtige überkommunale Sicht in der Raumplanung besser gewahrt wird. Vielmehr sollen die Qualität der Planung und die gute Öffentlichkeitsarbeit zu mehr Verständnis und Akzeptanz bei den Stimmberechtigten führen. Die glp anerkennt, dass dies aber nicht immer genügt. Besonders, wenn gemeindeübergreifende Prioritäten kommunalen Interessen entgegenlaufen, wäre ein Interessenausgleich wichtig. Damit könnten die Stimmberechtigten motiviert werden, einer überkommunal sinnvollen Planung auch dann zuzustimmen, wenn diese für sie gewisse Nachteile birgt. Die glp schlägt deshalb vor, dass der Regierungsrat solche Kompensationsmassnahmen untersuchen lässt.

C. Erträge aus der Mehrwertabschöpfung neu verteilen

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die glp betrachtet die vorliegende Revision des kantonalen Baugesetzes als Chance, die finanziellen Rahmenbedingungen im Sinne des Kulturlandschutzes und des Landschaftsschutzes zu verbessern. Sie tritt insbesondere für eine wirksame Ausgestaltung des im neuen RPG geforderten Mehrwertausgleichs ein.

2. Wirksame Ausgestaltung der Mehrwertabgabe

Aus Sicht der Grünliberalen muss der Kanton Bern die Chance wahrnehmen, welche die im revidierten RPG vorgesehene flächendeckende Einführung des Mehrwertausgleichs bietet. Wie diese Vorgabe umgesetzt wird, kann nämlich erheblichen Einfluss auf die Erhaltung von Kulturland, Landschaft und Biodiversität haben.

Damit das Instrument die beabsichtigte Wirkung entfaltet, muss die Abgabe genügend hoch angesetzt werden und schwerpunktmässig dem Kanton zufließen. Denn Rückzonungen sind oft nicht in denselben Gemeinden sinnvoll wie Neueinzonungen. Für ein gemeindeübergreifendes Bauzonenmanagement ist es deshalb notwendig, dass dem Kanton genügend Mittel zur Verfügung stehen, um Entschädigungszahlungen zu leisten. Es sind mehrheitlich peripher gelegene Gemeinden, in denen Aus- oder Rückzonungen aus raumplanerischer Sicht zweckmässig sind. Die Budgets dieser

Gemeinden sollen nicht durch die Entschädigungen an Grundeigentümer belastet werden, deren Land aus- oder rückgezont wird. Aus diesen Gründen erachtet die glp eine Zuteilung von 30 % der Mehrwertabgabe bei Einzonungen an den Kanton, wie sie vom Regierungsrat vorgeschlagen wird, als zu tief. Für die Entschädigung von Grundeigentümern bei Auszonungen soll dafür im Gegenzug auch in erster Linie der Kanton zuständig sein.

Dem Planungsmehrwert steht keine Leistung des Eigentümers gegenüber. Eine ausreichend hohe Bemessung ist deshalb auch aus Gerechtigkeitsgründen und aus Sicht des Leistungsprinzips angezeigt.

Die Grünliberalen schlagen folgende Ausgestaltung der Mehrwertabgabe (MWA) und eine entsprechende Änderung von Art. 142a Abs. 3 Bst. a bis c E-BauG vor:

- Einzonungen: Die Höhe der MWA beträgt 50 Prozent des planungsrechtlichen Mehrwerts bis fünf Jahre ab Rechtskraft der Einzonung, 55 Prozent des Mehrwerts ab dem sechsten bis zum zehnten Jahr und 60 Prozent des Mehrwerts ab dem elften Jahr.
- Zuweisung von Land in eine Materialabbau- oder Deponiezone: Die Höhe der MWA beträgt 60 Prozent des planungsrechtlichen Mehrwerts.
- Um- und Aufzonungen: Die Höhe der MWA beträgt 40 Prozent des planungsrechtlichen Mehrwerts.

Änderung von Art. 142e Abs. 1 E-BauG:

- Der Ertrag der Mehrwertabgabe aus Einzonungen fällt zu einem Drittel der Gemeinde und zu zwei Dritteln dem Kanton zu, jener aus der Zuweisung von Land in eine Materialabbau- oder Deponiezone fällt Gemeinde und Kanton zu gleichen Teilen zu und jener aus Um- oder Aufzonungen zu zwei Dritteln der Gemeinde und zu einem Drittel dem Kanton.

Begründung:

Gemäss Bundesgerichtsentscheid BGE 105 Ia 134 verletzt eine Abschöpfung von 60 % des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts die Eigentumsgarantie nicht. Die Grünliberalen sind der Meinung, dass mindestens dieser Spielraum ausgeschöpft werden muss.

Bei der Zuweisung von Land in eine Materialabbau- oder Deponiezone sieht die glp einen Prozentsatz von 60 als gerechtfertigt, einerseits, weil in solchen Zonen erhebliche Gewinne erzielt werden können, und andererseits, weil den betroffenen Gemeinden auch Nachteile insb. in Form von Beeinträchtigung des Landschaftsbildes erwachsen, die (zumindest teilweise) abgegolten werden sollten.

Es ist ausserdem zu prüfen, ob es den Gemeinden gestattet werden kann, in geringem Umfang (ca. 10 Prozentpunkte) über die oben genannten Abgabeprozentsätze hinauszugehen. Weiter soll der Kanton die Möglichkeit erhalten, Gemeinden finanziell bei guten Planungen, inkl. Erschliessungen, zu unterstützen, sofern die Gemeinden hierfür aus der Mehrwertabgabe keine ausreichenden Mittel erhalten.

3. Weitere Bemerkungen

Die glp schlägt vor, Art. 142 Abs. 2 E-BauG dahingehend anzupassen, dass nur unmittelbar der Öffentlichkeit dienende Grundstücke von Gemeinwesen von der Mehrwertabgabe befreit werden. Bei anderen Grundstücken einer Gemeinde, auf denen bspw. Wohnungen liegen können, soll es nicht zu Preisverzerrungen durch die Befreiung der Gemeinde von der Mehrwertabgabe kommen. Um Abgrenzungsprobleme zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen (bspw. können auf derselben Parzelle ein Gemeindehaus sowie Mietwohnungen liegen) zu vermeiden, schlagen wir daher eine Regelung vor, bei der eine Befreiung von der Mehrwertabgabe nur für Parzellen im Eigentum des jeweiligen Gemeinwesens erfolgt, die in einer Zone für öffentliche Nutzungen, einer Zone für Sport- und Freizeitanlagen oder einer gleichwertigen Zone liegen. Dabei ist sicherzustellen, dass bei einer allfälligen weiteren Umzonung in eine andere als die genannten Zonen – und insb. bei gleichzeitigem Verkauf an Dritte – nachträglich die vollständige Mehrwertabgabe geleistet wird.

Weiter schlägt die glp vor, dass im Zusammenhang mit der Befreiung von der Mehrwertabgabe nur Bund, Kanton und Einwohnergemeinden als Gemeinwesen gelten. Unter den in Art. 2 GG genannten Institutionen sollen nur diejenigen von der Mehrwertabgabe befreit werden, zu deren Aufgaben die Raumplanung gehört, wobei überkommunale Institutionen wie Regionalkonferenzen nicht extra berücksichtigt werden müssen, da ja schon die Einwohnergemeinden befreit sind. Die Einwohnergemeinden sind es auch, die Zonenänderungen mit Einfluss auf den planungsrechtlichen Mehrwert beschliessen und ganz oder teilweise für die Erschliessung von Grundstücken aufkommen, die den planungsrechtlichen Mehrwert erhöhen. Es ist ferner darauf zu achten, dass in Konstellationen, wo es zu einer Befreiung von der Mehrwertabgabe kommt, auch eine Entschädigung für Aus- oder Rückzonungen ausgeschlossen ist. Dies gilt insb. für den Fall, dass der Regierungsrat an der Anwendung von Art. 2 GG festhält, da es sich bei Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen um bedeutende Grundeigentümerinnen handelt.

Die Grünliberalen halten es für wichtig, dass die Mehrwertabgabe bei Veräusserung (vgl. Art. 142b Abs. 1 E-BauG) vom Verkäufer bezahlt werden muss. Der Käufer erwirbt das Land mit der neuen planerischen Situation und kann die Kaufpreise direkt vergleichen, ohne die MWA berücksichtigen zu müssen.

Sodann ist zu prüfen, ob Art. 142b Abs. 1 Bst. a E-BauG in der vorgeschlagenen Fassung umfassend genug formuliert worden ist. Denn bei einer Aufzoning können Häuser auch nur aufgestockt werden. In diesem Fall gibt es keine Schnurgerüstabnahme. Es sollte für diesen Fall ein anderes Kriterium für die Fälligkeit der Mehrwertabgabe definiert werden.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind aus Sicht der Grünliberalen primär für Entschädigungen aus materieller Enteignung und – falls noch Mittel übrig bleiben – in zweiter Linie für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG zu verwenden. Es muss vor allem Geld zur Verfügung stehen, um landwirtschaftlich wertvolle Flächen und naturnahe Landschaften auszonieren. Wir schlagen deshalb vor, dass die Verwendung der Mehrwertabgabe in Art. 142e Abs. 2 E-BauG entsprechend angepasst und Abs. 3 gestrichen wird.

Bei der Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit der Zuweisung von Land in eine Materialabbau- oder Deponiezone ist aus Sicht der Grünliberalen zu prüfen, inwiefern bei der Bemessung des planungsrechtlichen Mehrwerts zu berücksichtigen ist, dass das zugewiesene Land aufgrund des Materialabbaus oder der Füllung der Deponie mit der Zeit wieder an Wert verliert. Dies gilt insb. im Fall, dass das Land später noch einer Bauzone zugewiesen wird und erneut eine Mehrwertabgabe erfolgt. Hier sollte es nicht zu Doppelabgeltungen (mehrfache Entrichtung der Mehrwertabgabe bzw. inhaltliche Überschneidung von Mehrwertabgabe und Abbaukonzessionsgebühr) kommen können.

D. Zusatzfragen an die Vernehmlassungsteilnehmenden

1. Verschiebung der Planungskompetenzen: Die glp ist damit einverstanden, dass eine Verschiebung der Planungskompetenzen in Richtung Kanton weiterverfolgt wird.

2. Welches Modell wird bevorzugt: Für die glp kommt nur das Modell A (Kompetenzverschiebung vertikal) in Frage.

3. Mehrwertabschöpfung vollumfänglich zugunsten des Kantons: Als Bestvariante sieht die glp den oben formulierten Vorschlag zu Aufteilung und Höhe der MWA. Bei den Alternativen des Regierungsrats würde den Gemeinden entweder zu viel (Variante Gemeinde 70 %, Kanton 30 %) oder zu wenig (Variante Gemeinde 0 %, Kanton 100 %) bleiben. (Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf die jeweilige Aufteilung der MWA bei Einzonungen.)

E. Weitere Anliegen

Um eine nachhaltige Entwicklung und insbesondere eine Reduktion des Energieverbrauchs und des CO₂-Ausstosses zu erreichen, fordern die Grünliberalen den Regierungsrat auf, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass künftig in Zonenvorschriften festgelegt werden kann, dass die Vorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft gemäss SIA-Effizienzpfad Energie (SIA Merkblatt 2040) und darauf aufbauende Vorschriften angewendet werden müssen, wobei als Ziel- und Richtwerte die als Zwischenziel für das Jahr 2050 formulierten Werte gelten. Bezüglich Energieverbrauch gleichwertige Zonenvorschriften sollen ebenfalls zulässig sein. Allgemeiner ausgedrückt, sollen Gemeinden und Kanton künftig bei Bedarf mit rechtlich griffigen Mitteln auf eine nachhaltigere, zeitgemässe Bauweise hinwirken können.

Die neue Baugesetzgebung soll es ausserdem ermöglichen, ohne Parkplatzerstattungsabgabe autofreie oder autoarme Überbauungen zu erstellen, sofern mit einem Mobilitätskonzept sichergestellt ist, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Überbauung tatsächlich autofrei bzw. autoarm wohnen.

Die Grünliberalen begrüssen, dass Gemeinden mit Art. 257 und Art. 265 E-StG die Möglichkeit erhalten sollen, eine Zweitwohnungssteuer zu erheben. Wir betrachten die Zweitwohnungssteuer als eine taugliche Lenkungssteuer mit dem Zweck, die bestehenden Liegenschaften besser auszulasten und die Nachfrage nach neuen Zweitwohnungen zu senken. Sie soll auch zur Sicherung eines genügenden Angebots an erschwinglichen und zentral gelegenen Wohnungen für die ortsansässige Bevölkerung eingesetzt werden können. Fraglich ist allerdings, ob der Ertrag dieser Steuer gemäss Art. 265 Abs. 4 auch zur Förderung der Hotellerie eingesetzt werden soll, stellt doch die Existenz der Steuer, wenn sich eine Gemeinde dafür entscheidet, bereits eine indirekte Förderung der Hotellerie dar.

Die Grünliberalen fordern, dass die öffentliche Hand in ihren Ausschreibungen die Nutzung von rezyklierbaren Materialien ermöglichen muss und solche wo sinnvoll begünstigt oder vorschreibt, sofern sie sich für die Erstellung der jeweiligen Bauten eignen.

In Art. 15 Abs. 5 E-BauG führt der Regierungsrat Bedingungen auf, unter denen auf die Erstellung von Kinderspielplätzen pro Haus verzichtet werden kann. Hier sollte als Möglichkeit hinzugefügt werden, dass mehrere Bauherren gemeinsame (statt separater) Kinderspielplätze für die jeweiligen Mehrfamilienhäuser erstellen, wobei diese natürlich nach wie vor in angemessener Distanz zu den Mehrfamilienhäusern liegen müssen und flächenmässig nicht kleiner sein dürfen, als es die separaten Kinderspielplätze zusammengenommen sein müssten.

Art. 102 E-BauG führt der Formulierung nach eine abschliessende Liste der kantonalen oder gefährdeten regionalen Interessen auf, zu deren Wahrung die JGK eine kantonale Überbauungsordnung erlassen kann. Diese Liste sollte ergänzt werden um die Förderung des verdichteten Bauens resp. der verdichteten Bodennutzung als Massnahme gegen die Zersiedelung.

Die Grünliberalen regen an, analog zu Art. 9a E-BauG im BauG zu ergänzen, dass auch auf Bereiche mit vorbildlichem (im Sinne von: nachhaltigem bzw. architektonisch hochstehendem) Städtebau Rücksicht genommen werden soll.

Im Weiteren begrüssen die Grünliberalen den neuen Art. 22 E-BauG zum hindernisfreien Bauen, die gesetzliche Ermöglichung elektronisch durchgeführter Baubewilligungsverfahren gemäss Art. 34a und die Anpassung der Mindestbusse gemäss Art. 50 Abs. 3.

Besten Dank für die wohlwollende Prüfung unserer Eingaben.

Mit freundlichen Grüssen

Daniel Trüssel

Grossrat

Casimir von Arx

Leiter Fachgruppe Verkehr und Raumplanung