

An den Landrat

---

Glarus, 10. Januar 2017

**Postulat Fridolin Luchsinger, Schwanden, und Mitunterzeichner „Gebührenerlass bei Mehrwertabschöpfungen“**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

Wenn Grundstücke ein-, um- oder aufgezont werden, kann sich deren Wert aufgrund dieser raumplanerischen Massnahmen erhöhen. 2013 hat das Stimmvolk im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) beschlossen, dass solche planungsbedingten Mehrwerte künftig mit einer Mindestabgabe von 20 Prozent abzuschöpfen sind. Der Ertrag daraus ist in erster Linie für Entschädigungen aus Eigentumsbeschränkungen, die durch Rückzonungen entstehen und Enteignungen gleichkommen, zu verwenden. Ausserdem können damit weitere planerische Massnahmen finanziert werden.

Für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben hat der Bund den Kantonen fünf Jahre Zeit ab dem Inkrafttreten der Revision am 1. Mai 2014 gewährt. Der Kanton Glarus ist damit gehalten, sein Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG; GS VII B/1/1) bis 1. Mai 2019 den Vorgaben des Bundesgesetzgebers anzupassen. Bis zur Inkraftsetzung der Revision und damit für die laufenden Nutzungsplanungen gilt bezüglich Mehrwertabschöpfung Artikel 33 RBG. Demnach können die Gemeinden zur Mehrwertabschöpfung mit den Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen.

Zur Sicherstellung der entsprechenden Forderung können die Gemeinden ein Grundpfandrecht im Grundbuch eintragen lassen. Jedoch hat dieses nicht den Status eines gesetzlichen Grundpfandrechts nach Artikel 836 ZGB, zumal es dafür an der notwendigen kantonalen gesetzlichen Grundlage fehlt. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass bei einer Eintragung des Pfandanspruchs ins Grundbuch die gesetzlichen Gebühren von 3 Promille der Pfandsumme nach Artikel 41 Absatz 1b der Verordnung und des Gebührentarifs für den Kanton Glarus zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und zum Schweizerischen Obligationenrecht (Gebührentarif; GS III B/7/1) anfallen.

Die Postulanten verlangen nun, dass den Gemeinden diese Gebühren erlassen werden. Stattdessen sei eine minimale Bearbeitungsgebühr zu verrechnen. Sie begründen dies damit, dass die Mehrwertabschöpfungsverträge im Interesse der Allgemeinheit abgeschlossen würden. Der Regierungsrat habe es verpasst, den Gemeinden rechtzeitig die nötigen Instrumente für die Revision der Bauordnungen und Nutzungsplanungen zur Verfügung zu stellen. Weiter würde sich die Grundbuchgebühr abschreckend auf die Grundeigentümer auswirken und damit für die Verhandlung der Mehrwertabschöpfung hinderlich sein.

Das Postulat wurde am 7. September 2016 eingereicht. Bereits vorher wandte sich die Gemeinde Glarus Süd mit einem entsprechenden Erlassgesuch an das zuständige Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI). Das Gesuch wurde mit Entscheid vom 31. August 2016 abgelehnt.

## **2. Vertragliche Mehrwertabschöpfung**

### **2.1. Kantonsvergleich und gesetzliche Grundlage**

Eine gesetzliche Grundlage, um mittels Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge einen Teil des planungsbedingten Mehrwerts eines Grundstücks abzuschöpfen, besteht im Kanton Glarus bereits seit Mai 2010. Entsprechende Bestimmungen kennen vier weitere Kantone (BE, FR, GR, OW). Die Möglichkeit, eine Mehrwertabschöpfung hoheitlich – also auch gegen den Willen des Grundstückseigentümers – zu verfügen, kennen bisher weitere vier Kantone (BS, NE, GE, VD).

Den Glarner Gemeinden wurde mit Artikel 33 RBG der Weg geebnet, mit Grundeigentümern eine Planungsmehrwertabschöpfung (in Form von Geld oder einer Sachleistung) auf freiwilliger Basis auszuhandeln. Eine Abschöpfung gegen den Willen des Grundeigentümers ist bis zur Umsetzung der Revision des RBG nicht möglich. Nichtsdestotrotz verfügen die Gemeinden – sofern sich mehrere gleichwertige Grundstücke für Ein-, Um- oder Aufzonungen eignen oder aus raumplanerischer Sicht kein Bedarf für solche Massnahmen besteht – faktisch über eine genügend starke Verhandlungsposition, um ihre Interessen durchzusetzen.

### **2.2. Anwendung in den Gemeinden**

#### **2.2.1. Glarus Süd**

Die Gemeinde Glarus Süd vereinbarte bisher erst einmal für das Grundstück „Heulosen“ in Schwanden, das aktuell überbaut wird, eine Mehrwertabgabe (33,3 %). Als Sicherungsmassnahme wurde ein Inhaberschuldbrief im Grundbuch eingetragen. Die mit der Eintragung verbundenen Kosten wurden dem Grundeigentümer überbunden – das wird in den meisten übrigen Kantonen, die eine vertragliche Mehrwertabschöpfung kennen, ähnlich gehandhabt.

Im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung plant Glarus Süd die Ein-, Um- bzw. Aufzoning von insgesamt 22 Grundstücken. Der daraus resultierende Mehrwert wird mit rund 10 Millionen Franken beziffert, der Abschöpfungsanspruch der Gemeinde mit rund 3 Millionen Franken. Die Vertragsentwürfe sind erstellt. Hinsichtlich der Kostentragung für allfällige Sicherungsmittel haben die Parteien mit Blick auf das vorliegende Postulat noch keine Regelung getroffen.

Bei näherer Prüfung der geplanten Mehrwertabschöpfungsverträge zeigt sich jedoch, dass die Hälfte der Abgabeforderungen bei lediglich knapp 50'000 Franken oder weit darunter liegt. Damit stellt sich die Frage, ob für grundbuchliche Sicherungsmassnahmen überhaupt ein Bedarf im geplanten Umfang besteht.

#### **2.2.2. Glarus Nord**

In der Gemeinde Glarus Nord wurden zwar schon verschiedene Mehrwertabschöpfungsverträge abgeschlossen („Feld“, Näfels, „Brühl“, Biltlen, „Bitzi“, Obstalden). Die daraus resultierenden Forderungen wurden jedoch von den Parteien bereits bei Inkrafttreten der Planungsmassnahme (und nicht erst bei der tatsächlichen Realisierung des Mehrwerts) als fällig erklärt. Deshalb standen keine Sicherungsmittel zur Diskussion. Im Zusammenhang mit der aktuellen Nutzungsplanungsrevision, welche in den Wohnzonen im Gemeindegebiet flächendeckend in allen W2-Bereichen eine dreigeschossige Nutzung erlauben soll, wird vo-

raussichtlich auf eine Mehrwertabschöpfung verzichtet. Einzonungen sind in Anbetracht des aktuellen Baulandüberschusses in der Gemeinde nicht vorgesehen.

### 2.2.3. *Glarus*

Die Gemeinde Glarus hat für drei grosse Umstrukturierungsareale „Spälty“, Netstal, „alte Kartonfabrik“, Ennetbühls, und „Möbeli“, Glarus, mit den betroffenen Grundeigentümern gestützt auf Artikel 33 RBG Mehrwertabschöpfungsverträge abgeschlossen. Dabei wurde auf die Eintragung von Grundpfandrechten zur Sicherung der Mehrwertabgabe verzichtet. Mit zwei weiteren Landeigentümern befindet sich die Gemeinde in Verhandlungen. Nachdem an der Gemeindeversammlung vom 23. September 2016 beschlossen wurde, dass die Mehrwertabgabe vertraglich sicherzustellen sei (mittels Grundpfand, Kaufrecht oder gleichwertiger Sicherheit), sollen nun in Nachverhandlungen Pfandrechte für die bereits beschlossenen Mehrwertabgaben geprüft und nach Möglichkeit vereinbart werden. In Anbetracht dessen, dass der von der Gemeindeversammlung angenommene Ergänzungsantrag des Gemeinderates aber auch gleichwertige Sicherungsmittel zulässt, wird von der Gemeinde Glarus die Eintragung von Pfandrechten weiterhin als nicht zwingend notwendig erachtet. Den allenfalls entstehenden Gebühren misst die Gemeinde in Bezug auf den Verhandlungserfolg keine entscheidende Bedeutung bei. Problematisch sei vielmehr, dass der Grundeigentümer dem Pfandrecht zustimmen müsse, obwohl er dadurch allenfalls in der weiteren Projektfinanzierung oder einem Verkauf behindert würde.

### 2.3. *Fazit*

Wie die geschilderte Situation in den Gemeinden zeigt, ist die Revision der Bauordnungen und Nutzungsplanungen aufgrund der aktuellen Rechtslage keineswegs gefährdet bzw. behindert. Die notwendigen Instrumente zur Umsetzung der Mehrwertabschöpfung sind vorhanden. Ein Pfandrecht ist dafür nicht zwingend notwendig. Es dient vielmehr der Sicherung der Forderung, da von der Entstehung der Mehrwertabgabe (nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme) bis zu ihrer Fälligkeit (bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks) mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte vergehen können. Nichtsdestotrotz wäre es bis zur Umsetzung der Revision des RBG möglich, die Abgabe bereits bei Inkrafttreten der Planungsmassnahme zu erheben. Das zeigt das Beispiel Glarus Nord. Damit fiel der Bedarf an einem Sicherungsmittel weg. Sollte im Interesse des Grundeigentümers von einer unmittelbaren Fälligkeit abgesehen werden, ist über den Sinn und Nutzen einer grundpfandrechtlichen Sicherung im Einzelfall zu entscheiden, wobei die Höhe der Forderung und die Liquidität des Grundeigentümers eine zentrale Rolle spielen dürften.

Was die Umsetzung der Revision des RBG mit Blick auf die laufenden Nutzungsplanungen angeht, ist der Handlungsdruck im Kanton Glarus weniger gross als in den meisten anderen Kantonen, die weder eine hoheitliche noch eine vertragliche Mehrwertabschöpfung kennen. Nichtsdestotrotz ist der gesetzgeberische Prozess ähnlich weit fortgeschritten wie in den übrigen Kantonen. Die Arbeiten laufen seit Herbst 2014. Am 15. September 2016 wurde die Vernehmlassung abgeschlossen. In den meisten anderen Kantonen wurde das Vernehmlassungsverfahren ebenfalls erst zwischen Frühling und Herbst 2016 abgeschlossen. Der Entwurf soll im Mai 2017 der Landsgemeinde vorgelegt werden. Es bestand kein Anlass und wäre aufgrund der Komplexität der Revisionsvorlage auch nicht möglich gewesen, die Gesetzgebungsarbeiten schneller voranzutreiben.

Eine vorgängige gesetzliche Regelung betreffend Sicherung der Mehrwertabgabe zu schaffen, war in Anbetracht der Freiheit der Gemeinden bezüglich Wahl und Einsatz der Sicherungsmittel und der Praxis, die Kosten für die Eintragung zusammen mit denen für die Vertragserstellung bzw. -beurkundung dem Grundeigentümer zu überbinden, nicht notwendig.

### **3. Grundbuchgebühren**

#### **3.1. Fehlende Erlassvoraussetzungen**

Wird eine Sicherungsmassnahme wie die Grundpfandverschreibung grundbuchlich verankert, fallen gemäss Artikel 41 Absatz 1b des Gebührentarifs Grundbuchgebühren im Umfang von 3 Promille der Pfandsumme an. Bei Abschöpfungseinnahmen von rund 3 Millionen Franken wie im Fall der Gemeinde Glarus Süd belaufen sich die Grundbuchgebühren also auf rund 9000 Franken bzw. durchschnittlich rund 410 Franken pro Eintragung.

Wie der Gemeinde Glarus Süd bereits durch das zuständige DVI mit Entscheid vom 31. August 2016 erläutert wurde, verlangt das geltende Recht in Artikel 41 Absatz 3 des Gebührentarifs für einen vollständigen oder teilweisen Erlass der Grundbuchgebühren das Vorliegen besonderer Umstände. Solche liegen vor, wenn sich der Gebührenpflichtige in einer Notlage befindet oder die Bezahlung der Gebühr für ihn eine grosse Härte darstellt.

Diese Voraussetzungen treffen wohl für keine der drei Gemeinden, insbesondere nicht für die Gemeinde Glarus Süd im Zusammenhang mit den geplanten 22 verwaltungsrechtlichen Verträgen, zu. Von einer grossen finanziellen Härte kann in Anbetracht der geringen Gebührensumme keine Rede sein. Bei der Hälfte aller Geschäfte läge die Grundbuchgebühr unter 200 Franken. Die Gebühren sind damit, auch mit Blick auf die mit der Mehrwertabschöpfung verbundenen Einnahmen, vernachlässigbar und würden den Finanzhaushalt der Gemeinde Glarus Süd nicht unverhältnismässig belasten. Es wäre den Gemeinden zudem auch ohne Weiteres möglich, die Grundbuchgebühr vertraglich den Grundeigentümern zu überbinden. Aufgrund der geringen Summe dürfte dies kaum einen Grundeigentümer vom Abschluss eines Mehrwertabschöpfungsvertrags abhalten. Das zeigt das Beispiel „Heulosen“ in Schwanden als auch die Praxis der übrigen Kantone, die eine Mehrwertabschöpfung auf vertraglicher Basis kennen.

Es gibt damit keinen Grund für einen Erlass im geforderten Umfang. Eine Pauschalisierung der Gebührenhöhe widerspräche denn auch dem gesetzgeberischen Grundsatz, wonach sich die Gebührenhöhe am wirtschaftlichen Wert des grundbuchlich gesicherten Rechtsgeschäfts, der mit der Eintragung verbundenen staatlichen Verantwortung und dem entsprechenden Haftungsrisiko bemessen werden soll. Die Gebühren sind weder überhöht noch mit Blick auf das Äquivalenz- oder Kostendeckungsprinzip zu beanstanden.

Der Umstand, dass für die künftig geplante hoheitliche Mehrwertabschöpfung ein im kantonalen Recht verankertes gesetzliches Pfandrecht und eine damit verbundene Pauschalgebühr von 50 Franken vorgesehen ist, rechtfertigt das Anliegen der Postulanten ebenfalls nicht. Schliesslich wäre es den Gemeinden unbenommen, Planungsmassnahmen erst nach Inkrafttreten der RBG-Revision vorzunehmen.

#### **3.2. Keine Umgehung gesetzlicher Zuständigkeiten**

Das Anliegen des Vorstosses wurde bereits auf dem ordentlichen Weg in Form eines Erlassgesuchs durch das zuständige DVI geprüft und aus den genannten Gründen abgelehnt. Damit stellt sich die Frage, ob und inwiefern überhaupt ein schützenswertes Interesse am vorliegenden Postulat besteht. Der Zweck eines Postulats besteht nicht darin, vom Gesetzgeber vorgesehene Zuständigkeiten zu umgehen. Deshalb ist das Interesse nur schützenswert, wenn die für den Entscheid des DVI massgebenden Bestimmungen derart unzulänglich sind, dass ein Anpassungsbedarf oder sogar eine gesetzgeberische Lücke besteht. Dies kann vorliegend verneint werden.

Solange Mehrwertabschöpfungen lediglich auf vertraglichem Weg vereinbart werden können, kann für die resultierende Abgabe kein gesetzliches Pfandrecht eingeführt werden, das als solches auch gegen den Willen des Grundeigentümers eingetragen werden kann. Eine Ergänzung des abschliessenden Katalogs kantonaler gesetzlicher Pfandrechte im Einfüh-

rungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB; GS III B/1/1) kommt damit nicht in Frage. Die Einführung eines pauschalisierten Gebührenbetrags für vertragliche Pfandrechte ist ebenfalls systemwidrig und damit abzulehnen. Der Umstand, dass Mehrwertabschöpfungsverträge in einem gewissen öffentlichen Interesse abgeschlossen werden, reicht allein nicht aus für eine privilegierte Gebührenerhebung. Schliesslich kennt der Gebührentarif des Kantons Glarus anders als derjenige anderer Kantone (z. B. ZG) bei der Erhebung von Grundbuchgebühren keine Besserstellung der Gemeinden gegenüber den Privaten ausserhalb der gesetzlichen Pfandrechte.

#### **4. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzulehnen.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Rolf Widmer, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Postulat
- Artikel 41 der Verordnung mit Gebührentarif zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und zum Schweizerischen Obligationenrecht