

An den Landrat

Glarus, 8. Juli 2021

Änderung der Bauverordnung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 28. Februar 2018 hat der Landrat verschiedene Änderungen der Bauverordnung (BauV) beschlossen. Unter anderem wurde in Artikel 30a BauV festgelegt, dass keine sogenannte Mehrwertabgabe erhoben wird, wenn der Mehrwert weniger als 50'000 Franken beträgt. Dies entgegen der Vorlage des Regierungsrates, die eine Abgabebefreiung bei einem Mehrwert von weniger als 30'000 Franken vorgesehen hatte.

Zwischenzeitlich hat das Bundesgericht mit dem Urteil 1C_245/2019 vom 19. November 2020 die Bestimmung im Kanton Basel-Landschaft, welche ebenfalls eine Freigrenze von 50'000 Franken festlegt, aufgehoben. Die Freigrenze von 50'000 Franken sei zu hoch angesetzt. Folglich ist auch die gleichlautende Bestimmung des Kantons Glarus als bundesrechtswidrig zu beurteilen und anzupassen.

Das System der Freigrenze bezweckt, dass bis zu einem gewissen Mehrwert keine, darüber jedoch die volle Mehrwertabgabe geschuldet ist. Das Bundesgericht führte aus, Sinn und Zweck der Befreiung liege nicht darin, den von einem Planungsmehrwert profitierenden Grundeigentümern einen Rabatt zu gewähren. Vielmehr solle die öffentliche Hand davon entbunden werden, Verfahren zur Erhebung von Mehrwertabgaben einzuleiten, die den dafür notwendigen Aufwand nicht oder kaum decken (BGer 1C_245/2019, E. 5.3). Je tiefer die Freigrenze festgelegt wird, desto eher lässt sich die Freigrenze mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbaren (E. 5.6). Da der Landrat 2018 die vom Regierungsrat vorgeschlagene Freigrenze erhöht hat, ist davon auszugehen, dass er den maximal möglichen Betrag nicht unterschreiten möchte. Die Freigrenze ist deshalb bundesrechtskonform bei 30'000 Franken festzulegen.

2. Vernehmlassung

Der Regierungsrat gab die Vorlage am 23. März 2021 zur Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassung dauerte bis am 31. Mai 2021.

Zur Vorlage haben sich die Gemeinden Glarus und Glarus Nord sowie vier Parteien (FDP, Grüne, GLP und SP) geäußert. Verwaltungsmässig liegt eine Stellungnahme des Departement Finanzen und Gesundheit vor. Mit Ausnahme der FDP sind sämtliche Vernehmlassungsteilnehmer mit der Anpassung der Bauverordnung einverstanden. Aus Sicht der FDP

dürfe der Erhebungsaufwand nicht unverhältnismässig sein. Bei einem hohen Erhebungsaufwand könne auch eine Freigrenze von 50'000 Franken bundesrechtskonform sein. Für die Beratung im Landrat solle deshalb eine genauere Aufstellung der Kosten des Erhebungsverfahrens vorliegen.

Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd rechnen aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungswerte mit einem Erhebungsaufwand von 1700 bis 3000 Franken. Dies liegt im Rahmen der Annahmen. Einzig die Gemeinde Glarus schätzt in ihrer Vernehmlassungsantwort den Aufwand auf 10'000 Franken. Diese Annahme wird jedoch nicht näher begründet.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 30a; Abgabebefreiung

Nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) kann das kantonale Recht von der Erhebung einer Mehrwertabgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Es handelt sich dabei um eine Ausnahme zu Artikel 5 Absatz 1^{bis} RPG. Gemäss Artikel 33d Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) legt der Landrat den Betrag des Mehrwerts in einer Verordnung fest, unterhalb dessen infolge Geringfügigkeit keine Mehrwertabgabe zu entrichten ist. Der Landrat legte die Freigrenze schliesslich bei 50'000 Franken fest (s. Ziff. 1).

Eine Freigrenze in der Höhe von 50'000 Franken wurde vom Bundesgericht jedoch als bundesrechtswidrig beurteilt. Dieses hat in Berücksichtigung der vom Ständerat ursprünglich favorisierten Fassung und der Meinungen aus der Literatur 30'000 Franken als Richtwert bezeichnet. In der ersten Lesung des Gesetzes hatte der Ständerat noch einen Zusatz verabschiedet, wonach das kantonale Recht sicherstellt, dass Einzonungsmehrwerte von über 30'000 Franken von der Abgabe erfasst werden (AB 2010 S 889 und 897). Der zweiten Lesung durch den Ständerat lag dagegen ein Kommissionsantrag zugrunde, der von einer derartigen betragsmässigen Konkretisierung absah (AB 2011 S 1175 f.). In den parlamentarischen Beratungen gab diese Änderung zu keinen Diskussionen Anlass.

Neu wird keine Abgabe erhoben, wenn der Mehrwert weniger als 30'000 Franken beträgt. Ein Mehrwert von 30'000 Franken entsteht beispielsweise bei einer Parzelle von 600 Quadratmetern durch eine Wertvermehrung um 50 Franken pro Quadratmeter. Beim Mindestabgabesatz von 20 Prozent entgeht damit einer Gemeinde ein Abgabebetrag von 6000 Franken. Bei einem Abgabesatz von 30 Prozent wären dies 9000 Franken.

Der Erhebungsaufwand für die Mehrwertabgabe wird von den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit 1700–3000 Franken angegeben. Die Gemeinde Glarus geht von einem Aufwand von 10'000 Franken und mehr aus. Es ist zwar denkbar, dass ein solcher Aufwand bei einer aufwendigen vertraglichen Regelung anfallen kann. Eine solche vertragliche Regelung ist aber nur in Fällen mit einem hohen Mehrwert sinnvoll.

Auch wenn die heutigen Erfahrungswerte bezüglich Erhebungsaufwand momentan leicht unter dem bisher angenommenen Betrag von 3000 bis 4000 Franken liegen, ist bis zu einem Abgabebetrag von 6000 Franken von einem ungünstigen Verhältnis auszugehen.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- SBE
- Synopse