

Justiz- Gemeinde- und
Kirchendirektion des
Kantons Bern
Münstergasse 2
3011 Bern

Goldiwil, den 26. September 2014

Teilrevision Baugesetzgebung, Vernehmlassungseingabe und Antwort auf Zusatzfragen

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Kirchgemeindeverband des Kantons Bern bedankt sich für die Möglichkeit, sich in dieser komplexen Materie vernehmen zu lassen. Die Kirchgemeinden sind, abgesehen davon, dass sie - wie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften – richtigerweise nicht der Mehrwertabschöpfung unterstehen, weitgehen nur über die lokale Schicksalsgemeinschaft mit den Einwohnergemeinden betroffen. Der Kirchgemeindeverband beschränkt sich daher auf wenige Bemerkungen mit Grundsatzcharakter:

Allgemeines, Konfektion der Unterlagen

Die Unterlagen waren sehr umfassend und hätten generell gestrafft werden können. Der in roter Farbe auf jeder Seite angebrachte, quer verlaufende Aufdruck „Vernehmlassungsentwurf“ hat die Lektüre für Brillenträger andauernd erheblich erschwert. Für die Vernehmlassungsadressaten besteht das Risiko der Verwechslung von Dokumentenversionen nicht. Solche Queraufdrucke können künftig unterbleiben. Sie behindern Schnellesemechanismen und das Finden von Schlüsselbegriffen mit einem Blick. Die Kopfzeile des Dokumentes neben der Seitenzahl ist der Ort für Hinweis auf Versionen von Unterlagen.

Einzelne Bemerkungen

Art. 10 BauG, Rolle der OLK

Die Formulierung in Art. 10 „*die Kommission beurteilt prägende Bauvorhaben*“, „halten wir für irreführend. In der verwendeten Formulierung bedeutet der Begriff „beurteilen“ eigentlich die zuständigkeitshalber gegebene umfassende, abschliessende Entscheidung. Das würde ein Verfahren unter Einbezug der Beteiligten und eine Interessenabwägung rundum voraussetzen. So wie wir die Regelung aber verstehen, ist die Kommission jedoch nicht Bewilligungsbehörde sondern „nur“ ein wichtiges Konsultativorgan (siehe rev. Art. 22a BaubewD), dessen Einschätzung ins Bewilligungsverfahren einfließen soll. Das muss so auch im BauG zum Ausdruck kommen. Wir sehen eine Formulierung in folgendem Sinn: „*Die Kommission gibt zu prägenden Bauvorhaben ihre Einschätzung über deren Einfluss auf das Orts- und Landschaftsbild ab.*“

Art. 15 Aufenthaltsbereiche, Abstellräume bei kleinen Wohngebäuden

Der Bedarf nach Aufenthaltsbereichen im oder vor dem Wohngebäude ist abhängig vom Mass der Anonymität und Enge der Wohnverhältnisse. In kleinen Gebäuden jedenfalls bis vier Wohnungen halten wir die Verhältnisse für derart übersichtlich und „familiär“, dass Aufenthaltsbereiche im Freien nicht reglementiert werden müssen. Im Kleinbereich können diesbezüglich Vorschriften die ansonsten erwünschte Verdichtung erschweren, wenn z.B. die Umnutzung von wirtschaftlich nicht mehr lohnenden Ladenlokalen oder Werkstätten in Wohnraum ohne Vergrösserung des umbauten Volumens möglich wäre, es jedoch an freier Fläche fehlt. Wir halten entsprechende Vorschriften erst ab einer Zahl von vier oder gar sechs Wohnungen für verhältnismässig und angebracht. Fast scheint es, man führe hier Pflichten ein, um bei Ausnahmen Ersatzabgaben generieren zu können.

Art. 22 Abs. 2 Hindernisfreies Bauen

Wir erachten den bundesrechtlichen Standard als richtig und ausreichend. Die Forderung, Gebäude schon ab 5, statt erst ab 8 Wohneinheiten umfassend invalidegängig zu gestalten, halten wir für überrissen und wirtschaftlich nicht tragbar. Unsere Gesellschaft muss sich dringend mit der Tatsache anfreunden, dass im Grenznutzenbereich nicht alles finanzierbar ist und die Gesellschaft nur durch gemeinsames Definieren von lohnenden Schwerpunkten aus dem Dilemma findet.

Art. 50 Strafbestimmung

Die Strafbestimmung ist seit je unglücklich formuliert. Es kommt dazu, dass die ganze Palette der Vielfalt von Verstössen nur mit der einzigen Kategorie „Übertretung und Busse“ geahndet werden kann. Hinzu kommt die relativ bescheidene Zahl von Anzeigen, wodurch sich keine gefestigte Gerichtspraxis bilden kann. Ein im Gesetz einheitlich umschriebener Tatbestand, der einfachste, fahrlässig aber auch vorsätzlich, aus Bequemlichkeit begangene Formalverstösse und Ordnungswidrigkeiten mit mittleren und schwersten, oft vorsätzlich oder gar mit voller Absicht und Berechnung begangene Delikte in einem Atemzug umschreibt, ist sehr schwer zu verstehen und zu handhaben. Abhilfe schafft nur eine von Grund auf neue Gestaltung und subtilere Gliederung von Art. 50. BauG.

Die vorgesehenen Anpassungen werden, wie alle vorangehenden, nur bedingt zu einer schärferen Gerichtspraxis führen.

Art. 126 a ff besonders Art. 126 d, Zwangsüberbauung / Enteignung

Ein bloss abstraktes, übergeordnetes Planungsinteresse halten wir für unzureichend, um Zwang zur Freigabe von Bauland auszuüben. Das Interesse, namentlich die Gründe für den Zwang zur Freigabe des Terrains zur Überbauung müssen fallbezogen umschrieben und als Planbestandteil beschlossen und sichtbargemacht sein. Die Möglichkeit, nachträglich ein ohne Auflagen eingezontes Grundstück baurechtlich dem Überbauungszwang zu unterwerfen, halten wir für problematisch. Für solche Fälle muss das reguläre Enteignungsverfahren genügen. Für eine Enteignungsandrohung halten wir in jedem Fall ein konkretes Realisierungsinteresse in Form eines gesicherten Projektes (bewilligungsfähig und finanziell) für nötig. Bloss abstrakte Planungsinteressen scheinen uns ungenügend.

Wenn Einzonungen befristet werden können, muss jede Zwangsaufgabe und eine Enteignungsandrohung ebenfalls befristet werden, so dass sie wegfallen, wenn sich innert der angegebenen Frist oder dem vernünftigen Planungshorizont keine Realisation findet. Unbefristete Zwangsaufgaben scheinen uns unverhältnismässig.

Art. 142 b und 142 d, Mehrwertabschöpfung, Sicherheiten

Die Forderung aus Mehrwertabschöpfung ist mit einem gesetzlichen Pfandrecht bestmöglichst gesichert, so dass wir die solidarische Haftbarkeit aller möglichen Mit- und Vorbesitzer als nicht nötig und nicht gefrechtfertigt und als Verkomplizierung erachten. Jede Veräusse-

rung führt nach Art. 142b sofort zur Fälligkeit der Mehrwertsabgabe. Als Sicherheit müsste, wie bei der Grundstückgewinnsteuer, auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass jeweilige Käufer von ihren Vorgängern Sicherstellung der Mehrwertabgabe verlangen können. Dies ist erleichtert möglich, wenn die Abgabe laut Art. 142c betragsmässig bestimmt bzw. verfügt werden muss. Wir haben aber Zweifel, dass dieses Prozedere immer zuverlässig funktioniert. Dazu verweisen wir auf unsere Bemerkungen zu Art. 142c.

Art. 142c Bestimmung der Mehrwertabgabe

Wir befürchten dass die erwartete Mechanik in vielen Fällen zu fiktiven Resultaten führen wird. Mit Auflage der Planung, welche den Mehrwert ja begründet, ist nicht immer gesagt, dass bereits ein Käufer oder ein realisierbares Projekt vorliegt. Ohne konkreten Käufer ist der mit der Ein- oder Aufzoning realisierte Mehrwert nicht bekannt und muss erschwert über eine Schätzung bestimmt werden. Diese kann vom Marktwert abweichen. Die Gemeinde kann mit ihrer Annahme im Verfügungsentwurf, den sie verbindlich vorlegen muss, krass daneben liegen. Es muss entweder ein anderes Prozedere oder aber eine Korrekturmöglichkeit geben, beispielsweise bei Abweichungen über einen absoluten Betrag von mehr als plus/minus. Fr. 20'000.- (Wir halten einen absoluten Betrag für einfacher als einen Prozentsatz). Man kann diese Unzulänglichkeit allerdings auch lassen, weil sich Differenzen teilweise über die Grundstückgewinnsteuer kompensieren.

Wir halten es für wichtig, dass die Mehrwertabgabe nach lokalem Bedarf abgestuft werden kann und nicht zentral durch den Kanton bestimmt wird. Die Gemeinden handhaben die Mehrwertabschöpfung nicht nur als Fiskalinstrument. Wo das öffentliche Interesse an einer ganz bestimmten Überbauung oder Überbauungsart gross ist, können mit einer angepassten Mehrwertabschöpfung die Bauinteressen gesteuert werden. Dies ist oft bei Nutzungsanpassungen der Fall. Wo die Nutzungsanpassung eine Fördermassnahme ist, wird tendenziell die Mehrwertabschöpfung moderat gehandhabt oder entfällt. Die Abgabe kann somit nicht nach kantonalen Einheitskriterien bestimmt werden.

Art. 142e Aufteilung der Mehrwertabschöpfung

Die Aufteilung der Erträge aus Mehrwertabschöpfung 70:30 zwischen Gemeinde und Kanton ist schwer nachvollziehbar. Eine Begründung muss noch nachgeliefert werden. Wir vermuten dass der Schlüssel mit Rücksicht auf die Akzeptanz so ausfiel. Das Interesse des Kantons an einer hohen Partizipation ist verständlich, indessen fallen die sich aus einer Einzoning ergebenden Infrastrukturkosten mehrheitlich lokal an. Statt einer generellen, relativ hohen Beteiligung des Kantons sehen wir eher eine Verpflichtung der Gemeinden zur Leistung von Beiträgen aus dem Fonds von Mehrwertabschöpfungen an die Lösung regionaler Planungs- und Entschädigungsprobleme.

Art. 142e Abs. 3 Verwendung von Mehrwertabschöpfungsgeldern

Die Verwendung der Gelder sollte weiter gefasst werden. Die Ausweitung auf die Finanzierung von wissenschaftlichen Untersuchungen archäologischer Fundstellen hat mit der generellen planerischen Entwicklung wenig zu tun und sieht nach einer eher zufälligen Finanzquelle für ein diesbezüglich stiefmütterlich behandeltes Gebiet aus. Wir können uns vorstellen, dass die Gelder generell für Planungskosten eingesetzt werden können und, soweit frei verfügbar, den Gemeinden auflagenlos ausserhalb einer zu reglementierenden Spezialfinanzierung zustehen.

Beantwortung der drei Zusatzfragen gemäss Begleitbrief zu den Vernehmlassungunterlagen

1. Soll demnach eine Verschiebung der Planungskompetenzen grundsätzlich weiterverfolgt werden?

Antwort:

Wir sind der Auffassung, dass der Kanton bereits über ausreichend gute Mittel zur frühen und wirksamen Einflussnahme verfügt. Wir sehen deshalb eine weitere Verschiebung in Richtung Kanton nur mit grösster Zurückhaltung und nicht generell, sondern klar beschränkt. Wir sehen eine Beschränkung auf gesamtkantonale bedeutsame Aspekte, die ähnlich wie ESP's näher zu umschreiben und durch das Kantonsparlament zu beschliessen wären. Eine wirksame Planung ist präjudizierend und bedarf bezüglich der Grundsätze einer hohen Legitimation.

Im regionalen Bereich ist ein interkommunaler Aufbau von unten her einer zentralen Steuerung vorzuziehen. Statt einer Kompetenzverschiebung oder dem generellen Aufbau von Strukturen auf Vorrat sehen wir die Erarbeitung von Vorgehen (mehrere Varianten), wie überkommunale Planungsfragen wirkungsvoll angegangen und mit der vorhandenen Apparatur einer Lösung zugeführt werden können.

2. In der Vernehmlassung werden zwei Modelle zur Debatte gestellt. Welches wird bevorzugt?:

Eine umfassende, generelle Verschiebung der Planungskompetenz zum Kanton halten wir für falsch. Es ist schade, dass die Frage in geschlossener Form gestellt wird. Wir beschränken uns deshalb nicht auf die Befürwortung oder Ablehnung der einen oder anderen Möglichkeit.

Die Lösung könnte darin liegen, dass die Gemeinden, die Regionen und der Kanton wenige, dafür bedeutsame, geografisch klar umschriebene Schlüsselbereiche analog den ESP, ähnlich wie ZPP's definieren, in welchen die Voraussetzungen für eine wichtige, anerkannte lokale oder regionale Entwicklung geschaffen werden sollen. Für solche geografisch und inhaltlich konkrete Bereiche (doppelte Konkretisierung) können wir uns eine teilweise Verschiebung der Planungszuständigkeit vom Volk (das nur die Grundsätze festlegt) weg zur Exekutivbehörde vorstellen. In der Regel wird das der Gemeinderat sein oder die sich aus der Kooperationsvereinbarung mehrerer Gemeinde ergebende Instanz und nur in klar als solche definierten kantonalen Gebieten eine kantonale Behörde.

Für die Lösung einer bloss gemeindeübergreifenden Problematik fehlt ein einfacher Unterbau, namentlich ein angepasstes Verfahren, wobei das Prozedere wichtiger ist als die strukturelle Grundlage. Zielführend könnte eine Kooperation adhoc der betroffenen Gemeinden sein und kein permanentes Organ. Dafür bietet sich die Form einer einfachen Gesellschaft in Verbindung mit einer Projektorganisation für ein lokal und zeitlich begrenztes Planungsvorhaben an. Entsprechend müsste der Gesellschaftsvertrag einen situativen Inhalt aufweisen und für die Realisierung die Kompetenzdelegationen, den Kostenteiler, die Projektorganisation und die Abläufe in den Grundzügen festlegen. Die demokratischen Entscheidungen würden synchron in den Gemeinden gefällt. Nach Abschluss der Planung kann das Gebilde wieder aufgelöst werden, sofern nicht gemeinsame Umsetzungsaufgaben bleiben.

3. Gestaltung der Mehrwertabschöpfung

- Soll der Ertrag aus der Mehrwertabschöpfung auf Einzonungen vollumfänglich (zu 100 %) dem Kanton zufallen?

Antwort: Nein, auf keinen Fall.

- Soll der Ertrag aus der Mehrwertabschöpfung auf Auf- und Umzonungen sowie der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezone je zur Hälfte (50 %) dem Kanton und der für die Planung verantwortlichen Gemeinde zufallen?

Antwort: Nein, auf keinen Fall.

Wir halten den kantonalen Anteil für zu hoch und bedauern, dass keine Argumentation für irgend einen Verteilschlüssel unterbreitet wird und wir auch nicht in der Lage sind abzuschätzen, welche Beträge Gesamtkanton zur Debatte stehen und aufzuteilen wären.

Wir hoffen mit unserer Stellungnahme einen Beitrag zur Lösung der Problematiken geleistet zu haben.

Für weitere Informationen bzw. für ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Kirchgemeinerverband des Kantons Bern

Fridolin Marti, Präsident