

Luzern, 26. April 2018

## **KOMPETENZREGELUNG BEI MEHRWERTABGABEN, INFORMATION DER STIMMBERECHTIGTEN VOR ABSTIMMUNGEN**

### **1. Ausgangslage**

Seit 1. Januar 2018 haben Grundeigentümer, deren Land durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung oder den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes (Planänderung) einen Mehrwert erfährt, eine Mehrwertabgabe zu entrichten. Sofern ein Mehrwert von mehr als Fr. 100'000.-- anfällt, wird in bestimmten Situationen eine Mehrwertabgabe erhoben. Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt 20 Prozent des Mehrwerts. Die Gemeinde kann bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes anstelle der Veranlagung einer Mehrwertabgabe mit den Grundeigentümern einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen.

Im VLG sind im Zusammenhang mit dem Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrages folgende Fragen aufgetaucht:

1. Sind solche verwaltungsrechtliche Verträge vor Gemeindeabstimmungen für die Stimmberechtigten zur Einsicht aufzulegen?
2. Wie sind die Kompetenzen bei solchen verwaltungsrechtlichen Verträgen geregelt? Sind diese Verträge den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen?

Die Antworten auf diese Anfrage erfolgen im Zusammenhang mit der Anfrage des VLG.

### **2. Antworten**

**2.1 Einsichtsrecht:** Bei Gemeindeabstimmungen sind die Stimmberechtigten befugt, während zweier Wochen vor dem Abstimmungstag die der Abstimmungsvorlage zugrundeliegenden Akten (Pläne, Gutachten, Verträge und dergleichen) einzusehen, soweit die Wahrung des Amtsgeheimnisses es zulässt (§ 22 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988, StRG, SRL Nr. 10). Diese Bestimmung gilt für Abstimmungen sowohl im Urnen- wie auch im Versammlungsverfahren.

Sofern es bei einer Um- oder Aufzonung in einem Gebiet mit Sondernutzungsplanpflicht oder bei einem Bebauungsplan zu einer Abstimmung kommt, bilden die verwaltungsrechtlichen Verträge einen relevanten Teil der Abstimmungsvorlage. Man kann daher sagen, dass diese Verträge zu den Akten gehören, die der Abstimmungsvorlage zugrunde liegen. Verwaltungsrechtliche Verträge sind daher im Sinn von § 22 Absatz 1 StRG bei Abstimmungen im Versammlungs- und Urnenverfahren für die Stimmberechtigten **zur Einsicht aufzulegen**, soweit sie bereits (in einem Entwurf) vorliegen.

Bei Abstimmungen im Urnenverfahren ist zudem gemäss § 38 Absatz 1 StRG zu berücksichtigen, dass die Stimmberechtigten der Gemeinde spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zusätzlich zu den Abstimmungsunterlagen (Stimmrechtsausweis, Stimm- und Wahlkuvert und ein Rücksendekuvert) auch die Abstimmungsvorlage (**Abstimmungsbotschaft an die Stimmberechtigten**) erhalten. Es gibt keine expliziten Gesetzesvorschriften, die – über § 38 Absatz 2 StRG hinausgehend – den Inhalt einer Botschaft vorgeben oder vorschreiben, dass Verträge in ihrem Wortlaut, über die nicht direkt abgestimmt wird, in den

Abstimmungserläuterungen abgedruckt oder beigelegt werden müssen. Aufgrund der Pflicht der Gemeindebehörde zur objektiven Information in den Abstimmungserläuterungen ist ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abzugeben, um damit den Stimmberechtigten eine Beurteilung zu ermöglichen. Dazu gehören auch die **wesentlichen Vertragspunkte eines Mehrwertausgleichs in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag**, die aus diesem Grund in der Botschaft zu erwähnen sind und auf die einzugehen ist. Ist die Genehmigung eines Vertrages aber direkt **Gegenstand der Abstimmung** (vgl. 2.2.b), ist gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung der **verwaltungsrechtliche Vertrag in der Abstimmungsbotschaft als Ganzes** abzudrucken. Dabei reicht die Möglichkeit der Konsultation im Internet für sich allein bzw. die Möglichkeit der Anfrage bei den Behörden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei besonders komplexen Abstimmungsvorlagen nicht aus (BGE 132 I 104 E. 3.2 und Urteil des Bundesgerichts 1C\_353/2016 vom 16.01.2017).

**2.2 Kompetenzen Stimmberechtigte:** Bei Um- und Aufzonungen in einem Gebiet mit Sondernutzungsplanpflicht oder bei Bebauungsplänen werden Planungsvorteile entweder mit der Veranlagung der Mehrwertabgabe (Geldleistung) abgegolten oder ein vertraglicher Mehrwertausgleich erfolgt mit dem Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrages (Substituierung der Geldleistung durch eine entsprechende Leistung [§ 105a PBG]).

a) **Grundsatz:** In beiden Fällen handelt es sich grundsätzlich um keine Ausgaben im Sinne des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (§ 32 ff. Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG, SRL Nr. 160), sondern um Einnahmen der Gemeinde, für die der Gemeinderat aufgrund der kantonalen gesetzlichen Grundlagen zuständig ist. Vom Grundsatz her kann daher festgehalten werden, dass die Veranlagung einer Mehrwertabgabe oder solche verwaltungsrechtlichen Verträge nicht der Genehmigung durch die Stimmberechtigten unterliegen.

b) **Einnahmenverzicht:** Falls die Veranlagung der Mehrwertabgabe oder der entsprechende verwaltungsrechtliche Vertrag nicht zur maximal möglichen Einnahme für die Gemeinde führt, kommt dies einem Einnahmenverzicht der Gemeinde gleich. Nach § 19 Absatz 1d FHGV (Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017, SRL Nr. 161) gelten für Einnahmenverzichte die ausgabenrechtlichen Bestimmungen von § 32 FHGG. Ob der Entscheid darüber im Kompetenzbereich des Gemeinderates oder der Stimmberechtigten liegt, hängt von der Höhe des Einnahmenverzichts ab und ist aufgrund der Ausgabenkompetenz in der Gemeindeordnung der jeweiligen Gemeinde zu entscheiden.

c) **Vorgehen bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht oder bei Bebauungsplänen:**

Falls die Stimmberechtigten bei einem Bebauungsplan oder bei einer Änderung der Bau- und Zonenordnung mit der Höhe der Abgeltung des Mehrwertes oder mit dem Inhalt des verwaltungsrechtlichen Vertrages nicht einverstanden sind, so steht es ihnen offen, das damit verbundene Planungsgeschäft, also z.B. den Bebauungsplan oder die Um- oder Aufzonung in einem Gebiet mit Sondernutzungsplanpflicht aus diesem Grund abzulehnen.

d) **Vorgehen beim Gestaltungsplan:** Für den Erlass des Gestaltungsplans ist grundsätzlich der Gemeinderat zuständig. Bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften (Aufzonung) in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht kann ebenfalls eine Mehrwertabgeltung geschuldet sein (§ 105 Abs. 3c PBG). Da es sich bei der Mehrwertabgeltung grundsätzlich um keine Ausgabe handelt und es auch zu keiner Volksabstimmung über das Planungsgeschäft kommt, kann der Gemeinderat grundsätzlich in eigener Kompetenz über die Mehrwertabgeltung oder den verwaltungsrechtlichen Vertrag entscheiden. Bei einem Einnahmenverzicht wäre auch in der vorliegenden Situation zu prüfen, ob der Gemeinderat oder die Stimmberechtigten im Sinne der ausgabenrechtlichen Bestimmungen der Gemeinde zuständig sind.